

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3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1年目の成果をとりまとめたものです。

米中の対立と戦略的競争は、軍事・安全保障から先端技術、サプライチェーンの支配、新型コロナ対応をめぐるナラティブに至るまで、あらゆる分野で一層激化し、ルールに基づく国際秩序は一層激しい試練に直面しています。中国が法の支配や領土問題に関する一層強権的・高圧的な内外政策をとると同時に、経済支援やコロナ対応を通じても影響力拡大の動きを進め、米国がこれに対応するという構図が深まり、インド太平洋は分断と競争の大洋となる様相を深めています。

本プロジェクトは、このような国際情勢認識の下、トランプ政権とそれに続く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3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	東京大学教授／ 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

目 次

第 1 章	バイデン政権発足の意味	中山 俊宏……………1
第 2 章	政党支持の構造変化と大統領	待鳥 聡史……………9
第 3 章	2016 年における予測の失敗と 2020 年大統領選挙	飯田 健…………… 17
第 4 章	アメリカ大統領と「国家緊急事態宣言」	梅川 健…………… 29
第 5 章	アメリカの連邦制と新型コロナウイルス	梅川 葉菜…………… 37
第 6 章	米国民の対日認識と世論調査	小濱 祥子…………… 43
第 7 章	外国勢力によるアメリカの政治過程への介入 ーメディア環境の変容と中国の事例を中心にー	渡辺 将人…………… 57
第 8 章	トランプ政権の米中関係とバイデン政権の対中政策	舟津奈緒子…………… 69
第 9 章	アメリカの台湾政策	佐橋 亮…………… 73
第 10 章	バイデン政権の「中間層のための対外政策」 ーアメリカ市民の対外観と政権の外交構想	森 聡…………… 81
第 11 章	バイデンと中国	久保 文明…………… 91

第1章 バイデン政権発足の意味

中山 俊宏

1. バイデン政権の誕生

2020年の米国大統領選挙で、バイデン前副大統領が8100万票を獲得し勝利した後、トランプ大統領は不正があったとしてその結果を認めようとはしなかった。8100万票は大統領選挙史上、最多の得票数となったが、トランプ大統領が獲得した7400万票も史上二位の得票数であった。バイデン候補が獲得した8100万票よりも、むしろトランプ大統領の7400万票の方が強く印象に残ったくらいだ。それは、トランプ政権の四年間を体験してもなお、それを肯定的に評価し、次の四年間を引き続きトランプ大統領に託したいと思った人が7400万人いたことに対する驚きだった。

しかし、それは単なる驚きだけでは済まなかった。2021年1月6日、ワシントンに集まった一部のトランプ派が暴徒化し、ちょうど大統領選挙の結果を確定しようとしている連邦議会を事実上占拠したからだ。占拠とはいっても、わずか数時間のことであり、その混乱が尾を引くことはなかったが、それでもそれは十分に衝撃的な映像だった。南部連合旗が議会の中ではためく様子、不法侵入に恐れ慄く議員や議会スタッフ、そして勝ち誇ったかのように建物の中を歩き、ペロシ下院議長の机の上に土足を乗せる暴徒、そして暴徒に引きずられて観光客気分が議会内に流れ込んだ一般のトランプ支持者など、想像を絶する光景が世界中を駆け巡った。実際に複数の人が命を落とした「MAGA反乱」は、ある意味、トランプ政権らしい締めくくりでもあった。それは、トランプ政権の下で進行していた事態が単なる「政治リアリティ・ショー」ではないことを人々に思い知らせたとさえいえる。

1月6日のMAGA反乱は、ある意味、2016年にアメリカがトランプ大統領を選んだことの論理的帰結だともいえる。トランプが、政治的に存在感を示し始めたのは、オバマ大統領の出生地に疑問を呈したバーサー運動の事実上のリーダーとしてであった。その後、2016年に共和党候補として大統領選に出馬すると、仮に自分がクリントン候補に負けるとするならば、それは選挙に不正があったためだと主張、選挙の結果を認めない意向を示した。飛んで2020年、バイデン候補と競った同年の大統領選挙でも同じ主張をし、現に選挙で負けると、選挙結果を認めることを拒み、コロナ禍であったにもかかわらず、大統領の職務はそっちのけで不正選挙を訴え続けた。

トランプ大統領が、支持者と特殊な関係を築いていたことはよく知られている。少なくとも支持者が、トランプ大統領をアメリカで起きている好ましくない兆候に対する「最後の砦」と見做していた。その大統領が選挙に不正があったと言い切るならば、多くの人がそれを信じてしまうのも無理はなかった。選挙が不公正であったと考える共和党員は、選挙後には77%に及んでいた¹。MAGA反乱の法的責任をめぐる議論は別にして、多くの人にはMAGA反乱がトランプ現象のねじれたクライマックスであると感じ取っていた。

このMAGA反乱は予想外の連鎖反応を引き起こした。11月3日にバイデン候補に一票を投じた支持者は、バイデンを支持しながらも、その支持に積極的な意味を見出すことができないでいた。それは典型的な「反トランプ票」であり、バイデン候補への期待の一票ではなかった。いやそれどころか、現在、アメリカが直面している状況を考えてみると、果た

してバイデンにその職務が務まるのだろうかという不安の方が大きかったかもしれない²。バイデン候補が大統領になれば直面するであろう問題群は、「ルーズベルト級」としばしば言われた。それは、パンデミック、コロナ不況、党派的・人種的分断、新たな地政学的挑戦などが積みかけて覆い被さってくるような状況であり、果たして「バイデン大統領」にそれらに立ち向かう能力があるのかという不安だ。

つまり、大統領選挙から就任式までの間のバイデン次期大統領（president-elect）は、8100万を超える支持を獲得したにもかかわらず、はっきりとしたマンデートを国民から負託されていない極めて中途半端な存在だった。それが大きく変わったのが1月6日のMAGA反乱だ。衝撃的な事態を前にし、多くのバイデン支持者が11月3日にバイデン候補に一票を投じたことの意味を再考し、それが正しい選択だったことを再確認した。換言すれば、MAGA反乱が、バイデン政権に正当性を付与したといえなくもない。

MAGA反乱によって、トランプ大統領の存在は急速に希薄化していく。やはり、Twitterのアカウントを差し止められたことが痛かったのだろう。稀代のソーシャル・メディア大統領は、Twitterを駆使して支持者と自在に繋がり、「トランプ・ワールド」という事実と虚構が交差する空間をつくりあげていった。しかし、それは日々更新される必要があり、Twitterを取り上げられたトランプ大統領にはもはやそれを維持する術がなかった。選挙後は、支持率も急速に落ち、ギャラップ社の1月4日から15日にかけての調査によれば、トランプ政権期間中、最低の34%に下落している³。たしかにトランプ大統領は、通常ならば選挙に負けた時点で一気に後景に退いていくところ、1月6日まではその存在感を示し続けた。もしかすると、トランプ大統領は、新政権発足後も、その存在感を示し続けることになるかもしれない、そうしたことも囁かれるようになっていた。

しかし、1月6日以降、アメリカはバイデン政権誕生を待ち望む雰囲気概ね移行していた。政権発足後も、支持率が目立って高いわけではないが、決して支持が不支持を上回ることのなかったトランプ大統領と比較すると、政権発足以来、平均値50%台の半ばを推移しており、安定している⁴。就任式当日は、例年だったら人で埋まっているナショナル・モールが、新型コロナ・ウィルスの影響とMAGA反乱によって嚴重になったセキュリティのためガランとしていたこと、そして壇上もソーシャル・ディスタンスが保たれていたことを除けば、至って普通に進行していった。

壇上で握手やハグがなかったことが、客観的状況は普通でないことを示していたが、式典自体はごく普通に進行していった。新正副大統領は普通に宣誓をし、新大統領はごく普通の就任演説をデリバーした。特に記憶に残る演説ではなかったが、その普通さが人々の印象に残った。ニューヨークタイムズ紙の保守系コラムニストのデビッド・ブルックスは、バイデンの普通さに期せずして、心を動かされてしまったことをコラムで吐露している⁵。それはトランプ大統領がちょうど四年前、同じ場所で「American carnage（アメリカの殺戮）」を訴えたのとは好対照をなしていた。そのトランプ大統領は、就任式に出席することはなかった。就任式前にホワイトハウスを退去し、退任後居住することになるフロリダに向かっていた。新旧大統領が入れ替わる時に、現職の大統領が就任式を欠席したことは初めてではない。しかし、戦後は、ニクソンがフォード大統領の就任式に出席しなかったことを除けばないし、これはニクソンの辞任という特殊状況のためだ。

デモクラシーの要諦は、権力の平和的委譲にあるとはよく指摘されるところだ。就任式

に新旧大統領が揃うことで完成するこの権力の平和的委譲のプロセスは、総体として「トランジション」と呼ばれ、権力の空白が生じないように考案されたものだ。その多くが慣習を踏襲するかたちで実施されてきたものではあるが、同時に高度に制度化されたものである。トランプ大統領はこのプロセスを不安定化させることによって、権力の平和的委譲を脅かした。トランプ政権からペンス副大統領が就任式に参加したことがせめてもの救いだった。かろうじて、見かけだけでも「権力の平和的委譲」が保たれたといえよう。

2. バイデンという政治家

バイデンという政治家については、すでに色々なところで語られている。バイデンのライフ・ストーリーについては、ジャーナリストのエヴァン・オズノスが優れた伝記『ジョー・バイデン：アメリカン・ドリーマー』（2020年）を著している⁶。上院議員としての経歴も長く、長らく上院外交委員会委員長職につき、オバマ政権の副大統領を二期八年務めたため、近年の大統領と比べると知名度も格段に高い。日本にとって馴染み深いという点では、やはり同様に二期副大統領を務めたジョージ・H・W・ブッシュ大統領以来かもしれない。ジョージ・H・W・ブッシュ大統領以降は、クリントン大統領がワシントン経験のないアーカンソー州知事、ブッシュ大統領はブッシュ家の一員ではあったが、よく知られた存在ではなかった。オバマ大統領に至っては日本との繋がりほぼなし、トランプ大統領は知名度こそ高かったが、政治家としては完全に未知数であった。

しかし、バイデンという政治家がどういう政治家かという、アメリカでも多くの人からはっきりと答えられるわけではない。議員歴も長い、バイデン議員といえばこの法案だというランドマーク的な法案もない。アメリカ政治にそれなりに注意を払っている人でも、上院外交委員会や同司法委員会の委員長としての采配ぶりは思い浮かぶが、それ以上の印象はないというのが正直なところだろう。また副大統領としても、強い印象を残したわけではない。あえて言えば、バイデンといえば、よく話す、もしくは話しすぎて、つい失言をしてしまうということまで有名だ。副大統領時代も、大統領が同性婚を支持表明する前に、つい調子に乗って自分が同性婚を支持していることをテレビで発言してしまい、大統領のスタッフから強い響きを買ったことで有名だ⁷。ミッチ・マコーネル共和党上院院内総務も、バイデンについて、「もし、彼に時間を聞こうものなら、時計のつくり方について話し出さだろう」と述べているほどだ。しかし、失言の常習犯ぶりを意識してのことだろう、昨年の大統領選挙からバイデン自身、自らの発言にはだいたい気を付けているように見受けられる。その意味で、バイデンらしさが減退したともいえるが、誰も「Let Biden be Biden」と進言はしない。

バイデンは1972年の選挙で年齢30歳で当選し、1973年の1月から2009年1月まで36年にわたって上院議員を務め、その後、オバマ政権の副大統領として8年、ワシントン歴は半世紀に少し及ばないくらいの長さだ。上院議員時代は二回ホワイトハウスを目指すも、二回とも主要候補にさえなりえなかった。2016年の大統領選に出馬することを期待する声もあるにはあったが、やはり2016年は圧倒的にヒラリー・クリントンが筆頭候補だった。その時はまさか2020年に出馬することになるとはバイデン自身も考えてはいなかっただろう。その意味で、現在自身が大統領であることに、驚いているのは他ならぬバイデン自身かもしれない。

オバマ大統領とトランプ大統領は、彼らが思い描く政治のかたち、当人たちの気質、そして支持基盤といい、これ以上、異なる政治家はいないといっているくらいかけ離れている。しかし、バイデン大統領との対比ということでいうと、実は二人には共通項がある。それは二人とも、ワシントン・アウトサイダーであり、劇場型の政治家であるという点だ。トランプ大統領の場合、ワシントン経験はゼロ、オバマ大統領は2005年1月に上院議員に就任しているが、2007年の2月には大統領選挙に正式出馬表明、その前から出馬を模索していたことを考えると、上院議員（＝ワシントン）経験は実質2年に満たない。また劇場型の政治家という点についても、オバマ大統領は遠大なビジョンを語りはするものの、そこに至る具体的な道筋を舗装することが得意な政治家では必ずしもなかった。「アメリカの融和」「核なき世界」「イスラム世界との対話」など、次々と人々の意識に深く痕跡を残す言葉を発したものの、その成果については意見が分かれるところだろう。またトランプ大統領も、それがどういうかたちであれ自分がスポットライトを浴びることをとにもかくにも最優先したが、政策への関心がトランプ大統領ほどなかった人物もいなかったのではなかろうか。とにかく政治とエンターテインメントが交差する地点では水を得た魚のように生き生きとしたが、政策の話になるとさっぱりだった。

この二人と比較すると、バイデンは徹底したワシントン・インサイダーであり、徹底した政治好きである。そうでなければ、50年以上もワシントンに留まるキャリアを選びはしなかつたろう。政治好きというのは政策通とは異なる。バイデンが政策通だという評判はあまり聞かない。バイデンが政治好きといった場合、むしろ、相手を懐柔し、譲歩を引き出し、どうにか合意をとりつける「行為としての政治（もしくはプロセスとしての政治）」が好きだということだ。バイデンが若き上院議員としてワシントンに赴いた時、民主党上院指導部は後に駐日大使を務めるマイク・マンズフィールドやロバート・バードなどの大物によって構成されており、まさに上院は「最もエクスクルーシブな倶楽部」の威光を放っていた⁸。上院議員は、党派性よりも、むしろ上院議員であるということに誇りを持ち、その「倶楽部」の中で合意をとりつける能力が何よりも高く評価された場所だった。1980年代に入ると、上院にも党派性が本格的に入り込んでくるようになるが、バイデンが政治家としての訓練を受けた頃は、まさに「譲歩」「妥協」「合意」といった言葉こそが、上院のあり方（少なくともその理想）を象徴していた。現在は、「妥協しない（ノー・コンプロマイズ）」ことこそが、政治家の強さの象徴として語られるが、バイデンは気質的にその対極にある政治家といえる。ワシントン全域を見渡しても、バイデンには敵がいなかったほどだ。

それでも若い頃のバイデンは当然のことながら、普通に上を上をと狙う政治家であった。エヴァン・オズノスは若い頃のバイデンを、エゴが8、政策が2の割合の政治家だったと評している。バイデンは幼い頃、かなり重度の発話障害に苦しんでいたが、自らそれを克服し、青年期にはむしろその雄弁さで知られるようになっていたという。同じアイルランド系でカソリックの雄弁なケネディ大統領と自分を重ね合わせ、一部からは自分の声に聞き惚れているような政治家という評判さえあったという⁹。1988年、2008年の大統領選挙はその自己イメージとはかけ離れた惨憺たる結果だった。2008年の大統領選挙で敗退したバイデンに、民主党の候補になったオバマがランニング・メートになってくれないかと申し出ると、当初バイデンは「自分は誰かの下で働いたことはない」と断ったという。それ

を受けるとして説得したのが、夫人のジル・バイデンだったというエピソードは今ではよく知られている¹⁰。アメリカ初のアフリカ系大統領という歴史的な出来事にあなたは参画するチャンスがあるのに、あなたはそれを断るのですかというのがジル・バイデンの主張だった。このことが今のバイデン大統領への道筋を切り開いていく。

バイデンは、オバマ政権の一員として参画すると、色々な意味で自らの限界を思い知らされたという。その限界を知ることを通じて、60代後半にしてバイデンは政治家として成長していった。年齢差はあったものの、オバマ大統領との個人的関係は悪くはなかった。しかし、「若きリーダー」との政治家としての資質の差ということを知らされたという。しかし、何よりも誰がオバマ政権を継承するかという時に、自分が一切候補に挙がらず、ヒラリー・クリントンの存在が当然視されていたことにも深く傷ついた。さらに最愛の息子、ボー・バイデンを2015年に脳腫瘍で亡くした時、バイデンは人々の視線の中で、深く悲しみ打ちひしがれる姿をさらし、自分の存在そのものについて謙虚になったという。

こうした状況の中、バイデンはトランプ大統領をアメリカン・デモクラシーへの実存的な脅威と見做し、「アメリカの魂をめぐる戦い (battle for the soul of a nation)」に挑んだ。しかし、戦いに挑んだバイデンは、往年のバイデンではなく、明らかに枯れ切って年老いたリーダーだった。若い頃から知られた存在ただけに、その老いが目立ったという面もある。さらに大統領選に出馬した頃には、それが年齢のせいなのか、それとも別の理由なのかは判断できないが、軽度の発話障害が見られるようになっていた。それは障害と呼べるほどのものではないかもしれないが、演説をすると^{つか} ぼえたり、ふと止まったりすることがしばしば見受けられた。

2020年のバイデンは明らかに「往年のバイデンの劣化したバージョン」だったが、別の見方をするならば、1988年と2008年の大統領選挙には勝てなかった部分が削ぎ落とされ、若い頃上院議員として訓練された資質のみが残ったということがいえるのではないかと。つまり、何か法案があれば、それを100%実現させるのではなく、譲歩と妥協を重ね、どうにかして合意を取りつけようとする資質だ。今アメリカは深く党派的に分断している。まともな会話を成立させることも困難なくらいだ。オバマ大統領自身は、その亀裂を克服せんと大統領選に出馬したが、意図せずして純粋型の党派的な分断を完成させてしまった。トランプ大統領は、その分断に潜むエネルギーを煽って、自陣営を徹底的に固めるというスタイルだった。アメリカは党派的な分断に疲弊しつつも、どうしてもそこから抜け出ることができないという隘路に陥ってしまっているかのようだ。オバマの「希望」が挫折し、トランプの扇情が行きすぎた結果、アメリカは別の選択をし、バイデンを選んだ。おそらく、現在のアメリカの分断を考えると、単一の指導者が分断を超克することなど到底できないだろう。できたとしても、せいぜい政治が剥き出しの潰し合いではないことを思い起こさせ、ゼロサム状況を少しでも緩和させ、地味でも具体的かつ実践的な取り組みを積み重ね、政治の別の可能性を提示することくらいだ。しかし、そう考えると、アメリカ広しといえども、実はバイデン以上にその任に適した政治家はいないのではないかとさえ言えなくもない。

年齢と経験の積み重ねで、1988年と2008年には泡沫候補にかなりえなかった要素が削ぎ落とされ、「合意形成の仕事人」としての部分だけが残った形のバイデンは、もしかすると今のアメリカが必要としている政治家であるとさえいえるかもしれない。つまり、今

アメリカが必要としていたのは、皮肉なことに全盛期のバイデンではなく、明らかに往年のバイデンの枯れたバージョンであった。1988年か2008年のバイデンが2020年の大統領選挙に出馬していたとしても勝てる見込みはなかっただろう。振り返ってみても、2020年の大統領選挙に名乗りを挙げた民主党候補で、トランプ大統領に勝てたであろう候補はバイデンをおいて他にいなかったとさえいえるかもしれない。バイデンの勝因は個別に見れば色々な説明が可能だろうが、アメリカは期せずして、今のアメリカに必要な大統領を選んだのかもしれない。

3. バイデン大統領が直面する現実

バイデン大統領は先日の記者会見で、二期目を目指す意向を示した。しかし、誰もがそれを本気の発言だとは考えていないだろう。ここで再選を目指さないと声明すれば、政権発足してすぐにレームダック化してしまう。しかも、バイデン大統領はすでに最大のレガシーを実現させ、これからの四年は次の政権にバトンを引き渡すための伴走に過ぎないと考えている人も少なからずいる。最大のレガシーとは、いうまでもなくトランプ大統領の「再選阻止」である。しかも、トランプ現象の勢いは失速はしたものの、2022年の中間選挙に向けて息を吹き返すかもしれず、バイデン政権が成果を出せなければ、2024年に向けて動き出す可能性も排除はできない。トランプ大統領本人でなくとも、トランプ現象を生み出したエネルギーを動員できる別の政治家が台頭するかもしれない。「運動」の継承はいうほど容易くはないものの、少なくともそうした方向で動いている次世代の政治家は複数人いる。

そう考えると、バイデン大統領には、直面している問題の大きさに比して、与えられた時間は決して長くはない。2022年の中間選挙までに目に見える形で成果を提示できないと次につながるステップを考えることはできなくなる。政権党一期目の中間選挙は、大敗するという例がここのところ続いているが、上下両院における民主党多数派の-marginが極めて小さいことを考えると、両院の多数派の地位を失うということも十分にありうる。仮にそうなると、2023年以降は共和党の拒否戦略によって一切成果を出せず、次の民主党の候補に繋ぐことが限りなく難しくなる。

それもあってか、政権が発足してからのバイデン政権は誰もが驚くほど大胆な政策へと舵を切っている。それは、予測されていた「慎重に合意形成を志向するバイデン」とは大分異なっている。1.9兆ドルのコロナ対策、次いで検討しているとされる3兆ドルのインフラへの投資など、「大きな政府」という批判には一切耳を貸さないことを決め込んだような政策の打ち込み方だ。外交についても、慎重姿勢は維持しつつも、中国との「長い競争」に向けてアメリカの対外姿勢を根本的に刷新しようとしているかのように見える。日本ではバイデン政権が中国に対してソフトになるのではないかという懸念があったが、QUAD首脳会合を皮切りにした3月中旬以降の外交攻勢で、中国との競争は避けられないものであり、時としてそれが敵対的なものになる可能性も認めた。もはやバイデン政権が中国に甘いという懸念は払拭されたといっていいたいだろう¹¹。トランプ政権が、ともすると力任せの「タイマン」を志向していたのに対し、バイデン政権はそれが長期的に持続するよう、さらにアメリカ国民にも説得的な戦略であることを示すため、同盟国やパートナーを全面的に巻き込み動員しようとしている。インド太平洋調整官に任命されたカート・キャンベ

ルはそれが単一の政権による長期的な取り組みであることを言明している。

こうした取り組みに見られるように、バイデン大統領は想定されていたよりもはるかに大胆であるかのようにも見える。これはオバマ政権の滑り出しの時の反省に基づいているという人もいる。つまり、オバマ大統領の慎重なバランス感覚は、共和党の合意を取りつつ進めていくという方針を重視したものの、この協調的な姿勢にもかかわらず、共和党が嘯みつてきたからだ。前述のデビッド・ブルックスは、バイデン大統領は期せずして「トランスフォーメーション」な大統領かもしれないと述べている。しかし、それはバイデン自身が、思いのほか大胆な政治家であったというよりは、アメリカ政治をめぐる状況が大きく変化し、バイデン大統領がそこに便乗していると考えた方がより実態に近いかもしれない。バイデン大統領は、常に民主党のセンターの立場を歩んできた政治家だともいわれる。現在の民主党のセンターラインは、2016年と2020年の大統領選挙におけるバーニー・サンダース上院議員の台頭と善戦に見られるように、随分と左に傾斜している。それは、アメリカにおける問題状況が、もはや原理的な「小さな政府論」では対応しきれなくなっているという感覚が強くなってきているからだ。一部には、1980年代のレーガン革命以来の「小さな政府」の時代が終焉を迎えつつあるのではとの評価さえある。こうした潮流のトリガーでもあった当のサンダース上院議員は、バイデン政権発足以来の傾向をかなり肯定的に評価している¹²。

対外政策においても、バイデンはアメリカを内に引き戻そうとする力学が強まる中、ミドルクラスにとっても説得力のある国際関与のあり方を目指し、そのために同盟国やパートナーを大胆に動員するという方向に舵を切っている。単にアメリカのリーダーシップを訴えるだけではない、国際協調行動がないとアメリカの対外関与は持続的なものになりえないとの認識だ。これが定型化できれば、国際主義に関し、振り子のように関与と退潮を繰り返すアメリカ外交のお決まりのパターンから抜け出せるかもしれない。アメリカン・インターナショナリズムの新しいかたちだ。

バイデン大統領が、ホワイトハウスで歴史家と懇談した際、FDR（フランクリン・ルーズベルト）をめぐる状況についてのやりとりがあったと伝えられている¹³。その際に、「自分はFDRではないが…」と断りつつ、明らかにFDRを意識した発言があったという。FDRといえば、リンカーンと並び、アメリカが難局に立ち向かった時に、国民に方向性を示した大統領として高く評価されている。バイデンを「偉大な大統領」であると考え人は多くはないだろう。しかし、「今のアメリカが必要としている大統領」ということでいえば、バイデンをおいて他にはいないということなのかもしれない。その意味において、バイデン大統領は70代後半にして、そして50年近い政治的経歴を経て初めて、アメリカに必要とされる政治家になったという極めて珍しいケースかもしれない。

— 注 —

- 1 Dhrumi Mehta, “More Republicans Distrust This Year’s Election Results Than Democrats After 2016,” *FiveThirtyEight* (online), November 20, 2020 <<https://fivethirtyeight.com/features/more-republicans-distrust-this-years-election-results-than-democrats-after-2016/>>, March 1, 2021.
- 2 Daniel W. Drezner, “Is Joe Biden up to the task?,” *The Washington Post*, April 15, 2020.

- 3 Presidential Job Approval Center, Gallup (online) <<https://news.gallup.com/interactives/185273/presidential-job-approval-center.aspx>>, March 1, 2021.
- 4 *Ibid.*
- 5 David Brooks, “The Case for Biden Optimism,” *The New York Times*, January 21, 2021.
- 6 Evan Osnos, *Joe Biden: American Dreamer* (New York: Bloomsbury Publishing, 2020).
- 7 Steven Levingston, “Speaking from the heart,” *The Washington Post*, January 11, 2021.
- 8 Lewis L. Gould, *The Most Exclusive Club: A History of Modern United States Senate* (New York: Basic Books, 2005).
- 9 Evan Osnos, “The Joe Biden experience,” *Vox Conversations* (Podcast), January 25, 2021 <<https://podcasts.apple.com/lb/podcast/the-joe-biden-experience/id1081584611?i=1000497582540>>, March 1, 2021.
- 10 このあたりの様子については、Osnos, *Joe Biden* を参照。
- 11 中山俊宏「見えてきたバイデン外交の輪郭…もう『トランプおやびん』はいない」FNN プライムオンライン (online)、2021年3月29日 <<https://www.fnn.jp/articles/-/161717>>、2021年3月29日。
- 12 Bernie Sanders, “An Unusually Optimistic Conversation with Bernie Sanders,” *The Ezra Klein Show* (Podcast), March 23, 2021 <https://www.nytimes.com/2021/03/23/opinion/ezra-klein-podcast-bernie-sanders.html?referring_source=articleShare>, March 29, 2021.
- 13 Mike Allen, “Inside Biden’s private chat with historians,” *Axios*, March 25, 2021 <<https://www.axios.com/biden-historians-meeting-filibuster-0a7d726c-4041-405f-a3ac-c31550c590bc.html>>, March 29, 2021.

第2章 政党支持の構造変化と大統領

待鳥 聡史

はじめに

2020年11月の大統領選挙から21年1月のジョー・バイデン（Joe Biden）政権発足までに生じたさまざまな政治的混乱は、現代アメリカ政治における二大政党の分極化（polarization）の激しさと根深さを世界中の人々に強く印象づけた。分極化とは、民主党がよりリベラルへ、共和党がより保守へとイデオロギー的に純化するとともに、二大政党の懸隔が強まって政党間対立が深刻化し、超党派合意の形成が困難になる現象を指す¹。アメリカの政党は常に多様な党内分派を抱えるが、分極化の下では、民主党における保守派や共和党におけるリベラル派といった分派が弱まる一方で、主流派の考え方をさらに極端に主張する分派が強まるという傾向が見られる。

分極化は、とくに連邦議会において政策決定を難しくすると指摘されてきたが、内政面における大統領の職務遂行にも重大な影響を与える。大統領が政策過程で主導的役割を果たすのは、ニューディール期に確立された現代大統領制（modern presidency）の特徴である²。その役割を担うには連邦議会での安定的な大統領支持が必要となるが、分極化によって非政権党からの支持が期待できなくなると、大統領は期待される役割を果たすのが難しくなるのである。別の言い方をすれば、現代大統領制に見合う職務遂行のためには、大統領は分極化を何らかの形で乗り越える必要がある。

しかし、今日の分極化はそれほど古くからの現象ではない。1930年代から60年代にかけては、ニューディールによって確立された政治と政策の基本的な方向性に関して、統治エリートの間には黙示的な合意が存在しており、有権者もそれにおおむね支持を与えていた。二大政党間の対立は範囲と程度の両面において限定的であり、同時代の西ヨーロッパ諸国の主要政党間対立に比べて違いに乏しいと考えられていた。アメリカの政党に関してむしろ注目されていたのは、民主党の主流派と南部派の対立といった、内部のまとまりの弱さであった。70年代以降、次第に状況は変化し始めるが、政党間対立が明確化すると同時に政党内のまとまりが向上していることに注目が集まり、それが分極化として形容されるようになるのは90年代になってからのことである。

以下の本稿では、このように比較的近年になって注目されるようになった分極化の原因をどこに求めるべきなのかについて、主に政党の組織構造や支持構造の特徴と関係づけながら考察する。その上で、それが大統領の職務遂行のあり方にいかなる影響を及ぼしうるのか、今後の展望を含めて論じる。

1. 分極化の原因はどこにあるのか

政党を組織として考えると、その構成員は「政治家」「活動家」「一般黨員」の3種類に分けることができる。アメリカの政党の場合、一般黨員は有権者登録の際に主として予備選挙への参加を想定して所属を選ぶだけなので、実質的にはその政党の支持者に近い。一般黨員が党費を支払う、あるいは選挙以外の日常活動における組織的意思決定に参画するといった、20世紀のヨーロッパで形成された大衆政党モデルの黨員概念とは異なる。これ

に対して、活動家（activist）はより熱心で、政党の日常活動や選挙運動を積極的に手伝う、個人献金を行うなどの特徴がある。活動家は、その政党と近い関係にある利益集団の中心的な構成員であることも珍しくない³。

先に述べたように、分極化は二大政党のそれぞれが総体としてイデオロギー的に純化されることを指すが、各政党の内部においてそのような純化を誰が主導しているのかについては、いくつかの議論が存在する。

1つは政治家に起源を求める見解である。この見解は、主に1970年代以降に進められた議会改革によって、常任委員会やそこでの先任者優先制（シニオリティ・ルール）が担っていた議事運営の効率性が低下し、それへの応答として二大政党執行部の影響力が拡大したことに注目する。このような状況下で執行部をイデオロギー色の強い議員が占めるようになると、分極化につながるというのである⁴。

もう1つは、有権者の動向に注目する議論である。1960年代末に、民主党ではリンドン・ジョンソン（Lyndon Johnson）政権期の公民権法の全面改正などに失望した南部の支持者が離反する一方で、ベトナム反戦運動や学生運動が社会文化的リベラル派を強めた。共和党では、社会文化の争点化とともにキリスト教福音派などが政治化して宗教保守派となったことが、南部での支持拡大と相まって保守化が進行した。これらが分極化につながったという考え方である⁵。

これらの見解は、分極化が生じた理由を議会内のミクロな変化と全米有権者のマクロな動向という観点から説得的に明らかにするが、なぜ1990年代以降に二大政党間対立がとくに先鋭化したのかについての説明は十分ではない。二大政党執行部にイデオロギー的に強い主張を持つ議員が加わる効果は確かにあるだろうが、中道派の議員が執行部を構成しても分極化の進展は抑止されていない。南部の有権者を中心とした政党支持の再編は、分極化が目立つようになるより前にはほぼ終わっている。さらに、議会内など政治家レベルでの分極化が目立つようになった1990年代にも、有権者の政党支持の強まりはほぼ見られなかった。

そこで注目されるようになったのが、分極化を主導するのは活動家層であるという見解である⁶。活動家は、一般黨員よりもはるかに政策や理念に関する関心や知識を持っており、それを党の方針に反映させたいという気持ちも強い。しかも、アメリカの政党は中央組織が小規模で限定的な役割しか担わないため、日常活動の大部分は州や地方政府、選挙区を単位として行われる。数多く行われる選挙も、そのほとんどは州や地方政府に関係している。このような仕組みを前提にすれば、連邦レベルの政治家が分極化を主導するとは考えづらく、活動家の役割を重視する見解が説得力を持ったのは不思議ではない。似た立場として、利益集団やシンクタンクの影響力を強調する見解もある⁷。

他方で、活動家が有権者の平均像に近い一般黨員とは乖離したところでイデオロギー的主張を強めると、それを好ましく思わない一般黨員が政党支持から離れて無党派層になる、という構図も生じる。1970年代から2000年代初頭にかけて、各種世論調査において無党派層がほぼ一貫して増大する傾向にあったことも、活動家が分極化の主役であるという立場の傍証となる。

ところが近年に至って、上に述べた構図は崩れた可能性がある。無党派層の増大が頭打ちになり、政党への支持、とりわけ熱心な支持が再び強まる傾向が見出されているからで

ある。全米選挙調査（American National Election Studies: ANES）は大統領選挙年ごとの有権者調査において、政党支持を「強い」「弱い」に分け、さらに無党派層を「民主党寄り」「完全無党派」「共和党寄り」に分けている。このデータによれば、二大政党のいずれにおいても2008年以降には「強い」支持の連続的な回復が見られ、「弱い」支持はほぼ変化がない。「政党寄り」無党派が減って「完全無党派」が増えている⁸。

もちろん、限られたデータから即断することは適切でないが、分極化の最中に政党支持が回復傾向にあることは注目される。「強い」支持の増加が活動家の増加を意味するのか、あるいは活動家に共鳴する一般党員の増加を意味するのかは分からない。しかし、「弱い」支持に大きな変化がないところからは、分極化を活動家が主導していたとしても、それを嫌って一般党員が政党支持から離れるという構図ではもはやないようだ。別の言い方をすれば、政党支持を持つ有権者は分極化を受容しつつあると考えることができよう。それは、保守とリベラルの相違が政治的立場の差異を超えて社会の隅々にまで及び、個々人の趣味や生活スタイルまで覆いつつあるという指摘や、有権者の間に「感情的な分極化」が生じつつあるという見解とも合致する⁹。

2. 政治家への影響はどのようなものか

ここまで述べてきた変化は、アメリカの政治家を困難な状況に追い込むことになる。

従来、活動家が分極化を主導しており、一般党員や有権者はより中道志向であるという議論がなされる場合には、政党組織内部における活動家の影響力を低減することで分極化が打開されるという見方は珍しくなかった。予備選挙の改革や政治資金規正の強化を求める主張、あるいは政治家が選挙だけではなく政府の運営に関心をより振り向けるよう自律性を強めるべきだという主張は、このような文脈においてなされていたのである¹⁰。

また実際にも、予備選挙においては党内多数派を確保するために保守あるいはリベラルの側に振れた主張を行う候補者も、相手党候補と争う本選挙では無党派層の支持を求めて中道化するという観察も広く見られた。有権者が中道に最も多く存在する場合に、その支持を求める二大政党の政策が次第に収斂するというアンソニー・ダウズ（Anthony Downs）の見解は、本来的には理論的な予測である¹¹。しかし、たとえば大統領選挙において、本選挙での得票獲得に中道寄りの候補が有利だという認識はごく一般的に存在する。

分極化が活動家主導であり、かつ主に予備選挙と関係するのであれば、政策過程においては政治家が自律性を確保できる可能性が生まれる。代議制民主主義は、有権者が選挙を通じて政治家に委任を行い、それとともに政策決定に関して政治家が一定の裁量と自律性を確保することを基本構造とする¹²。この構造が保たれているならば、選挙過程における分極化の影響はそもそも政策過程に及びにくく、分極化が予備選挙のように限定的な局面にのみ見られるのであれば、なおさら遮断されうる。アメリカの場合にも、2000年代初頭頃まではこのようなメカニズムが存在していたと考えられる¹³。

しかし、一般党員が分極化を受容し、無党派層の増大も頭打ちになっていることを前提にするならば、これまで提案されてきた改革にはあまり大きな効果はなく、かつ本選挙における中道化にも期待するのは難しい。アメリカはもともと、公選される公職が多く、かつ選挙サイクルが先進国としては異例なほど短い国である。とくに連邦下院議員の任期2年は、先進国の国政レベルでは類例がないほどで、政治家は常に選挙のことを意識せざ

るを得ない。これまでも多くの観察や研究が、政治家の動機として再選が最優先であることを明らかにしてきた¹⁴。選挙過程と政策過程の区切りが比較的弱いところで、選挙過程の分極化が深刻化すると、政策過程にもその影響が及びやすくなるのである。

これらを前提にすれば、有権者レベルの分極化は、政治家がイデオロギー的に極端な立場をとり続ける強い誘因として作用する。今日、共和党政治家の多くが党内での対立候補擁立を懸念して、保守的な立場を強く打ち出す傾向を強めていることは明らかである。しばしば共和党の「トランプ党化」と呼ばれる現象も、確かにドナルド・トランプ（Donald Trump）の個人としての人気に影響を与えていることは間違いないが、有権者の動向に敏感にならざるを得ないために、誰であれ、またどのような考え方であれ、それに対する有権者の支持が強いつきには、政治家がそれに逆らうのは難しいことを示している。

近年の二大政党が示す別の組織的変化も、分極化の影響を強める。民主党においては、大統領候補者選出のための各州代議員の決定などにおいて、党内の多様性に配慮した比例配分が多用されるようになってきている。比例配分は小集団が独自の主張を貫くことの不利益を低下させ、とくに極端な主張を行って純粋さを売り物にする勢力が妥協を拒むことにつながりやすい。2016年と20年の大統領選挙に際して、党内でも最リベラル派のバーニー・サンダース（Bernie Sanders）が指名争いへの参加を継続したことは典型例である。共和党の場合には、富裕層などからの大口政治献金への依存度が高く、資金力を活用して特定の勢力が台頭することに対して脆弱になっている¹⁵。トランプは自己資金を使って台頭した顕著な例だが、それ以前から強い主張を持つ大口資金源の影響力拡大は見られた。これもまた、党内における極端な意見の影響力を強めうる。

3. 大統領の職務遂行にはいかなる変化が生じているのか

大統領も公選される政治家である以上、ここまで述べてきたような分極化の質的変容の影響を受ける。

合衆国憲法制定時には、議会が「多数者の専制」に陥らないよう抑止する役割を担うはずだった大統領は、政党の出現や選出方法の実質的変化、社会経済構造と争点の変化などによって、20世紀に入る頃までには議会以上に強い民主主義的正統性を帯びるようになった。さらにニューディール期を経て、連邦政府が社会経済的課題に積極的に取り組むことが当然視されるようになると、それを主導する役割が期待された。本稿の冒頭でも触れた現代大統領制の出現である。

しかし、実質的意味での憲法改正だったとはいえ、現代大統領制はエリート間合意とそれに対する世論の黙示的支持に依拠していた。憲法典が与える制度的権限には変化がなかったため、有権者が大統領に抱く役割期待と制度的権限の間には大きなギャップが生じた。このギャップは、現代大統領制を支えるエリート間合意が消滅した1970年代以降に顕在化し、大統領にとっての大きな困難となった。それは最も端的には、連邦議会において大統領を支持する多数派をいかに形成するか、という問題として立ち現れる¹⁶。

役割期待と制度的権限のギャップ、さらに分極化に直面するようになった大統領が、それを克服する方策として活用したのは、世論の利用・党派化・単独行動の3つである。

世論の利用は、分極化の影響が目立ち始めた1990年代に、ビル・クリントン（Bill Clinton）が自らを党派的対立の中道に立つ存在として世論に訴え、96年の福祉制度改革

など分割政府下でも多くの成果を取めたのが典型である。クリントンの手法は「三角測量戦略」として知られるが、世論に訴えかけることによって議会での大統領支持を促す手法自体は「世論訴求（going public）戦略」として、ロナルド・レーガン（Ronald Reagan）などクリントン以前の大統領によっても用いられていた。大統領への役割期待やメディアの注目が大きくなっていることを活用したリーダーシップ戦略としてまとめられることが多い¹⁷。

党派化は、大統領が自らの所属政党のトップリーダーとして、あたかも議院内閣制における単独与党政権の首相のように行動することで、自党を固めて成果を上げようとすることを指す。バラク・オバマ（Barack Obama）には明らかにその傾向が見られた。2008年大統領選挙においては党派的分断に終止符を打つことを掲げたオバマだが、大統領就任後にはむしろ分極化を強め、それを利用する傾向さえ見られた。その理由はいくつかあるが、1つにはオバマの当選自体がジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権下で共和党が推進した党派的アジェンダや政権・議会運営への反発による民主党内のまとまりに依存していたこと、もう1つにはオバマ自身がヒラリー・クリントン（Hillary Clinton）などの党内ライバルに比べてリベラルな政治家であったことによるのだと考えられる。オバマケアとして知られる医療保険制度改革は、歴史的成果であることは間違いのないにしても、成立は民主党の結束に依存するとともに、党派対立を強める効果を持ったことも確かである¹⁸。

単独行動とは、大統領令（行政命令・布告・大統領覚書）による議会立法なき政策決定や、法案通過後の署名時声明を使った特定の政策的立場の主張を指す¹⁹。分極化によって、議会で政権党が多数を確保していない（分割政府）の場合には立法が困難になっているため、近年の大統領は誰もが単独行動に依存する傾向があるが、とくにオバマとトランプの両政権は積極的に活用した。ただし、具体的な活用の態様には政権ごとの差異もある。オバマは、2010年中間選挙によって民主党が下院での過半数を失い、分割政府になった後に単独行動によって政策を推進する姿勢が強まった。移民制度改革はその代表例である。トランプの場合には、共和党が議会両院で多数党の地位を占め、統一政府であった政権発足当初から単独行動を多用したところに特徴があった。

おわりに

前節で述べた3つの方策のうち、バイデン政権は何を多用すると考えられるだろうか。最後に、この点について若干の見通しを述べておくことにしよう。

まず、分極化が有権者レベルにまで及んできた現在では、世論の利用は困難になっている。バイデン政権の場合も、たとえばモンマス大学世論調査センターが公表した発足直後の支持率は54パーセントだが、民主党支持者の間では90パーセント、共和党支持者の間では15パーセントと、極めて明確に分かれてしまっている²⁰。バイデンは確かに、自らの政治理念としては中道的で、経歴としても上院の超党派的伝統を引き継ぐ人物である。しかし、分極化の現状を前提にすれば、党派対立から超然とした調停者、あるいは歴史的に形成されてきた大統領の「国父」イメージに依拠して有権者に広く訴求し、超党派の合意形成を主導するのは困難だと考えざるを得ない。

残された手段は党派化と単独行動だが、党派化は分割政府になると大統領主導の立法を著しく困難にするという難点があり、単独行動には憲法上の疑義や限界、さらに有権者が

広く支持するかどうか予想しづらいという問題がある。加えて、バイデン政権は上下両院で事実上の民主党多数を確保している。上院は議員数だけでいえば両党同数のため、フィリバスターによる議事妨害が可能である上に、議会運営には通常といささか異なる部分もある。しかし、賛否同数の場合には議長である副大統領がタイブレーカーとなることの意味はやはり大きい。

近年の傾向から考えれば、このような条件の下ではまず党派化による政策決定を進めようとする可能性が高い。社会文化的な争点への積極的対応を期待する民主党内の最リベラル派や強い支持層は、それを歓迎するであろう。カマラ・ハリス（Kamala Harris）副大統領の政権内における影響力の大きさや、コロナ禍と米中対立を前提にすれば民主党らしい経済政策を繰り返し打つのは難しいことも考えあわせると、社会文化的争点への傾斜は予想以上に強まるかもしれない。

だが、党派化と社会文化的争点への強いコミットメントは、2022年中間選挙での分割政府の再来をもたらすであろう。2021年1月6日に起きた連邦議会への暴徒乱入事件への関与により弾劾訴追されたトランプが、共和党の主要政治家との和解を早々に果たし、さらに無罪評決を受けたことは、この可能性をさらに高めた。バイデン政権もオバマ政権と同様に、分割政府になれば単独行動に依存するであろうが、それはさらに分極化を強めることにつながる。トランプ政権期に2人の判事が任用された結果として、近年になく保守派が多くなった連邦最高裁の判事構成からも、よほど緻密に法理論を構成しない限り、単独行動の多くが退けられることも十分考えられる²¹。これらはバイデン政権と民主党への失望のみならず、政治制度の全般的な評価の低下も導きかねない。

あえて望ましい方向性を述べるならば、社会文化的争点ではなく、新型コロナウイルス感染症への対応とその後のマクロ経済指標の改善や国際協調の回復に当面は専念しつつ、超党派による政策決定、あるいは少なくとも党派性を弱めた議論をアメリカ政治に回復することが、バイデン政権の使命ではないだろうか。それはクリントンのような世論の利用とは異なる。対立の激しい争点について調停者になるのではなく、一時的にそのような争点を棚上げして、まず分極化を緩和するのである。今日の政党支持の構造や勢力関係からは最も合理的な党派化や単独行動への依存に背を向け、アメリカ政治の遠心力を弱める方向で次の時代を準備できるかどうか、政権の歴史的な評価を定めることになるであろう。

一注一

- 1 本稿では、論旨の混乱を避けるため、保守とリベラルそれぞれが持つ多様性については扱わない。イデオロギーも本来は複雑な概念だが、一定の理念や秩序観から導かれる、経済・社会文化・外交に関するまとまった政策的立場、としておく。
- 2 現代大統領制については、Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents* (New York: Free Press, 1990)。なお、presidency は本来「大統領職」と訳すべき言葉だが、あまり馴染みがないことから、本稿では同じ概念に「大統領制」や「大統領の職務遂行」などの言葉を充てる。
- 3 アメリカの政党組織の基本的特徴については、以下を参照。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）。
- 4 たとえば、待鳥聡史「分極化の起源としての議会改革 変換型議会とイデオロギー対立」五十嵐武士・久保文明編『アメリカ現代政治の構図 イデオロギー対立とそのゆくえ』（東京大学出版会、2009年）。

- 5 この立場を明快に要約紹介するものとして、西川賢「選挙と政策過程」岡山裕・西山隆行（編）『アメリカの政治』（弘文堂、2019年）。
- 6 たとえば、Seth E. Maskett, *No Middle Ground: How Informal Party Organizations Control Nominations and Polarize Legislatures* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009).
- 7 久保文明「共和党保守化のメカニズム 経済成長クラブの活動を手がかりにして」五十嵐・久保編『アメリカ現代政治の構図』、宮田智之『アメリカ政治とシンクタンク 政治運動としての政策研究機関』（東京大学出版会、2017年）。
- 8 American National Election Study, “Party Identification 7-Point Scale 1952-2016.” Available at ANES website (<https://electionstudies.org/resources/anes-guide/top-tables/?id=21>). なお、松本俊太（『アメリカ大統領は分極化した議会で何ができるか』ミネルヴァ書房、2017年）は、政党支持の復活は2010年代において通説になりつつあると指摘する。
- 9 渡辺将人『見えないアメリカ 保守とリベラルのあいだ』（講談社現代新書、2008年）、金成隆一「真ん中が抜け落ちた国で」『アステイオン』第93号（2020年）、岡山『アメリカの政党政治』。
- 10 たとえば、以下を参照。Amy Gutmann and Dennis Thompson, *The Spirit of Compromise: Why Governing Demands It and Campaigning Undermines It* (Princeton: Princeton University Press, 2012).
- 11 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: HarperCollins, 1957).
- 12 待鳥聡史『代議制民主主義 「民意」と「政治家」を問い直す』（中公新書、2015年）。
- 13 待鳥聡史『<代表>と<統治>のアメリカ政治』（講談社選書メチエ、2009年）。
- 14 デイヴィッド・メイヒュー（岡山裕訳）『アメリカ連邦議会 選挙とのつながりで』（勁草書房、2013年）。メイヒューの見解は、今日の連邦議会研究における最も標準的な前提となっている。
- 15 アメリカにおける政治資金とその規正の現状については、以下を参照。梅川葉菜「教育と格差」岡山・西山編『アメリカの政治』198-201頁。
- 16 待鳥聡史『アメリカ大統領制の現在 権限の弱さをどう乗り越えるか』（NHK ブックス、2016年）。
- 17 クリントンの三角測量戦略については、以下を参照。砂田一郎『アメリカ大統領の権力 変質するリーダーシップ』（中公新書、2004年）。世論訴求戦略については、以下を参照。Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership* (second edition) (Washington, D.C.: CQ Press, 2007).
- 18 党派的大統領制 (partisan presidency) としてのオバマ政権については、以下を参照。Richard M. Skinner, “Barack Obama and the Partisan Presidency: Four More Years?” *Society*, 49 (2012), pp.423-429.
- 19 大統領の単独行動については、以下を参照。梅川健「協調的大統領制からユニラテラルな大統領制へ」、同「乱発される「大統領令」」久保文明・阿川尚之・梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界 トランプ大統領はどこまでできるか』（日本評論社、2018年）。
- 20 Monmouth University Poll, January 27, 2021.
- 21 ただし、保守派の判事が連邦最高裁の多数を占めるからといって、直ちに民主党政権の単独行動のすべてが退けられるわけではない。法理論あるいは司法部門における保守と、政治的な保守はその内実に差異が存在するためである。政治的な党派対立に巻き込まれることを嫌うとされる、ジョン・ロバーツ首席判事の意向も影響する可能性がある。司法における保守派の特徴の平明な解説として、以下を参照。阿川尚之「日本では報じられない…トランプが「保守派」を最高裁判事候補に選んで起きること 最高裁の「保守化」は進むのか?」『現代ビジネス』（オンライン）2020年10月13日配信。
<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/76323?imp=0>

第3章 2016年における予測の失敗と2020年大統領選挙

飯田 健

はじめに

2020年アメリカ大統領選挙の結果予測は全体としてバイデン勝利こそ言い当てたものの2016年と同様、失敗したと言われている。実際 FiveThirtyEight（以下、FTE）、New York Times（以下、NYT）、そしてコロンビア大学の統計学者および政治学者であるアンドリュー・ゲルマンを擁して新規参入した The Economist など主要な予測主体は世論調査結果の集計にもとづいてバイデン優勢の予測を出していたが、その勝ち方は当初予測されていたほどには圧倒的ではなかった。

これをふまえて本稿ではまず、2020年アメリカ大統領選挙の結果予測の失敗の実態について、どのような意味で失敗したと言えるのか、2016年との比較を通じて確認する。そのうえで予測の方法について説明し、予測の過程において誤差が生じた原因について先行研究等を参照しつつ検討を行う。

1. 予測の失敗

2020年大統領選挙はどのような意味で予測が外れたと言えるのだろうか。ここでは2016年においてトランプの勝利確率を29%と見積もり、主要な予測主体の中では最もまじだったFTEの予測¹を使って2つの点から検討したい。第1に、Brier Score（以下、BS）である。BSは確率予測の正確性の評価に用いられるもので、次の式によって与えられる。

$$BS = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (f_i - o_i)^2$$

これをアメリカ大統領選挙のコンテキストに置き換えれば、 f_i は州*i*においてトランプが勝利すると予測された確率、 o_i はその州において実際に起こった結果（トランプ勝利の場合は1、トランプ敗北の場合は0をとる）、 N は結果予測の対象となる州の数となる。つまり、BSは州ごとの勝敗予測の誤差の2乗値の平均であり、この値が小さいほど予測誤差が小さいということを意味する。例えば、ある州でトランプが99%の確率で勝利すると予測され実際にトランプが勝利した場合、BSは $(0.99 - 1)^2 = 0.0001$ と予測誤差は非常に低くなるが、トランプ勝利の予測確率が80%でトランプが勝利した場合、トランプ勝利を的中させたとはいえ確信の度合いが弱かったためBSは $(0.80 - 1)^2 = 0.04$ と予測誤差は大きくなる。アメリカ大統領選挙の予測精度を評価するうえでは大統領選挙における州による重要性の違いを考慮するため、式にあるように単純平均をとるのではなく、各州に割り当てられた選挙人の票数で加重平均したBSを計算する。

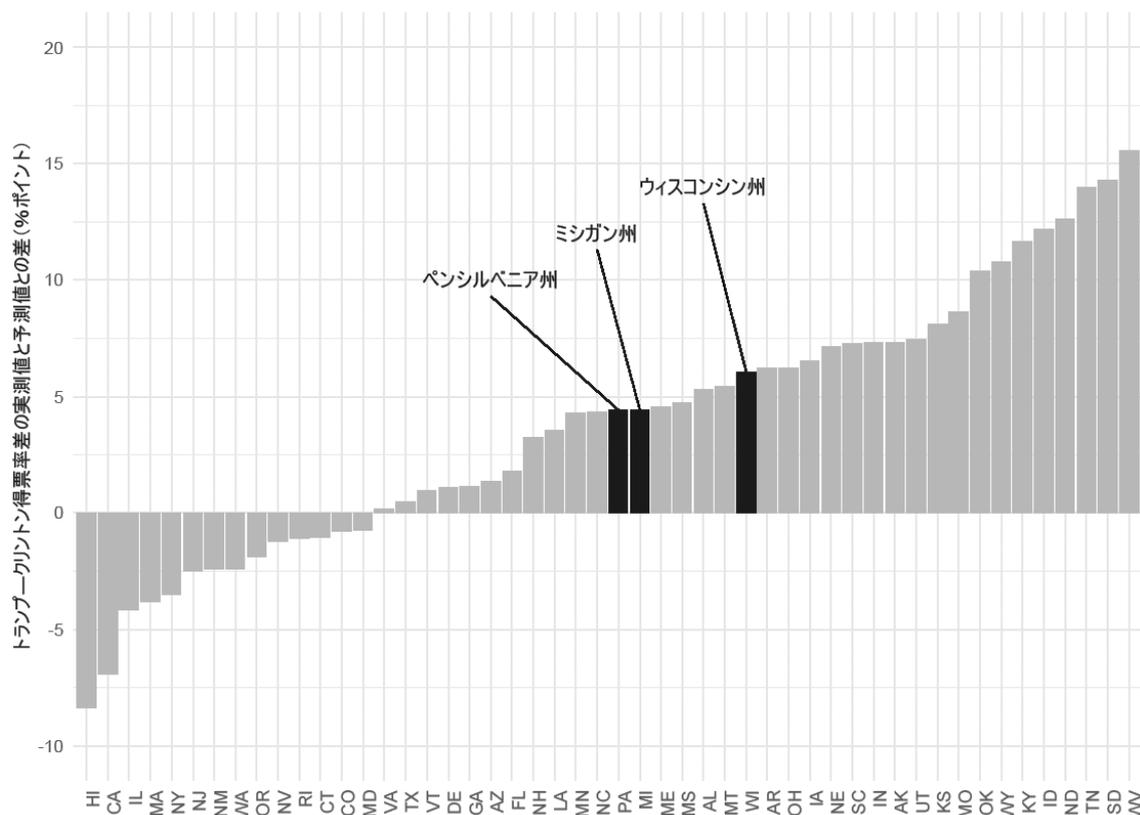
このようにして計算したFTEの2016年、2020年の予測のBSはそれぞれ0.094と0.066になる²。つまり、2016年に比べて2020年は全体として予測の誤差が小さかったと言える。実際、この両年のBSの差0.028は、2016年においてトランプ勝利確率を15%と見積もっ

ていたNYTの予測のBS(0.121)とFTEの予測のBSの差と同等であり³、実質的な予測誤差の改善と言えるだろう。

しかしながら、このようにBSで見た場合には改善があるとはいえ、2020年は2016年と比べてそれほど予測の精度が上がったという実感はないように思える。その理由の1つにはBSはトランプ勝利確率の過小評価も過大評価も予測誤差として同等に扱う指標であるということが考えられる。そこでより実質的に州ごとの得票率の予測誤差を用いて両年の予測の精度を比較する。

図1は、2016年について両候補者の得票率とFTEによる得票率予測値を用いて、トランプの得票率からクリントンの得票率を引いた得票率差の実測値と予測値の差を州ごとに計算したものである⁴。例えばトランプが勝ったウィスコンシン州の場合、トランプの実測の得票率は47.22%、クリントンの得票率は46.45%で、トランプ得票率からクリントン得票率を引いた得票率差は+0.77%ポイントであった。一方、このときのトランプの予測得票率は44.3%、クリントンの予測得票率は49.6%で、その得票率差は-5.3%ポイントであった。つまりクリントンが得票率差5.3%ポイントで勝つと予測されたが、実際には得票率差0.77%ポイントでトランプが勝ったということであり、得票率差の実測値と予測値の差は、 $0.77 - (-5.3) = +6.07\%$ ポイントとなる。この値が0よりも大きいほど予測はトランプを過小評価していたということになり、0よりも小さいほど予測はトランプを過大評価して

図1. 得票率の実測値と予測値との差(2016年)



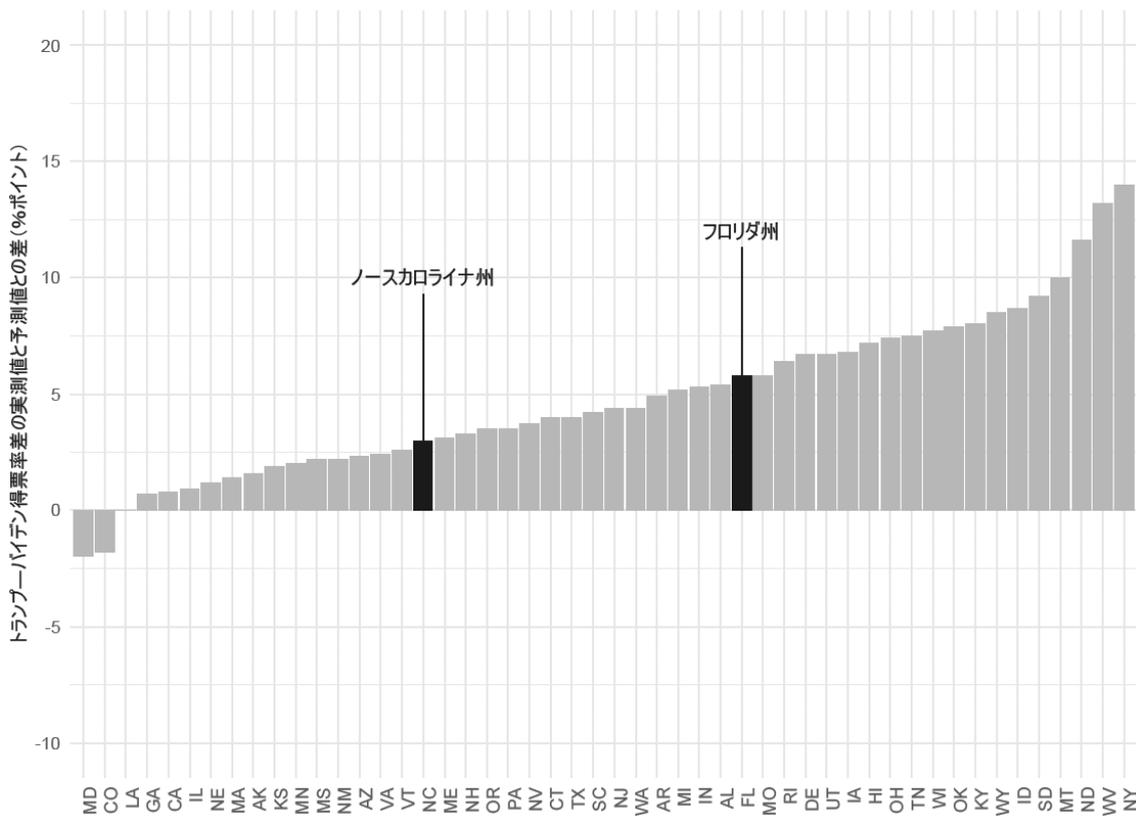
図出典：FiveThirtyEightのデータ等を用いて筆者作成。黒塗りはトランプが得票率差1%ポイント以上で負けると予測されたが、実際には勝った州を示す。

いたということになる。すなわち +6.07% ポイントという数字は、2016年のFTEの予測がウィスコンシン州でのトランプの得票率を大幅に過小評価していたことを意味する。

図1によると、0を下回る値を示した州は14であるのに対して、0を上回る値を示した州は36と、3分の2弱の州で予測はトランプを過小評価している。また得票率差1%ポイント以上でトランプが敗北する（クリントンが勝利する）と予測したものの、結果的にトランプが勝利した州は、図中黒塗りで示したウィスコンシン州、ミシガン州、ペンシルベニア州の3州であったが、これらに割り振られた選挙人票はそれぞれ10、16、20と合計46にもなる。これは両候補者が獲得した選挙人の数の差に換算すると92に相当するが、この分を外したことが2016年において全体としてトランプ勝利を当てられなかった要因であると言えるだろう。

こうした2016年大統領選挙の予測の誤差は、同じく「失敗」とされた2020年と比べてどのように異なるのであろうか。図2は2020年について、トランプの得票率からバイデンの得票率を引いた得票率差の実測値と予測値の差を州ごとに計算したものである。これによると、ルイジアナ州、メリーランド州、コロラド州の3州を除くすべての州で数値は0を上回っており、FTEの予測は2016年よりも圧倒的に多くの州でトランプを過小評価していたことがわかる。実際、誤差の単純平均で見ると2016年は平均+3.80%ポイント、トランプの得票率を過小評価しているのに対し、2020年は+4.79%ポイントの過小評価となっ

図2. 得票率の実測値と予測値との差（2020年）



図出典：Federal Election Commission および FiveThirtyEight のデータを用いて筆者作成。黒塗りはトランプが得票率差1%ポイント以上で負けると予測されたが、実際には勝った州を示す。

ている。その度合いが最も大きかった、つまりトランプが予想よりも強かったのがニューヨーク州である。得票率29.1%ポイント差でトランプが負けると予想されたものの実際は15.1%差で敗北と、勝敗予測自体は外さなかったとはいえ14%ポイント分、予測されたよりも得票率差は開かなかった。

とはいえ2020年はニューヨーク州同様、ほとんどの州についてトランプ得票率が過小評価されたものの、トランプが予測よりも僅差で負けた、あるいは予測よりも大差で勝ったというだけで、勝敗予測自体は外れていない。得票率差1%ポイント以上でトランプ敗北と予測したものの、トランプ得票率を過小評価した結果予測が外れトランプが勝利した州は図中に黒塗りで示したフロリダ州およびノースカロライナ州の2つだけである。しかしそれぞれの選挙人票は29と15で、予測を外した選挙人票は合計44となっており、この点では2016年に予測を外した3州の選挙人票46とそれほど変わらない。

以上のことから、2020年の予測は2016年とは異なり大統領選挙全体の勝者を当て、誤差の方向性を考慮しないBSでも2016年よりも精度が高かったとはいえ、2016年と比べて明らかにトランプ得票率を過小評価した度合いが大きく、予測を外した選挙人票の数でも2016年と同程度であったと言える。これが実感として2016年と比べて2020年の予測が改善したとは思えない要因であろう。

2. 予測の方法

2016年、2020年とも予測においてトランプの過小評価が起きた原因について検討を行う前に、ここではそもそも予測がどのように行われるのか簡単に説明したい。アメリカの選挙予測は日本とは異なり世論調査を実施する調査主体と予測を行う主体とが必ずしも同一ではなく、別であることが普通である。FTEなどの予測主体は独自の調査は行わず、マスコミ、大学、調査会社などの各調査主体が州レベルで実施した世論調査における各候補者の予測得票率の平均値を算出することにより各州の勝者予測を行う⁵。

なぜ複数の調査における得票率の平均値をとるのかというと、理論的に誤差が小さくなるからである。例えば母集団のパラメータである、ある州の有権者全体でのトランプに投票する意図をもつ有権者の割合が知りたいとして、1,000人からなる1つの標本を母集団から無作為に抽出したとき、この標本におけるトランプに投票する意図をもつ有権者の割合がどの程度母集団のパラメータと乖離しているのかはわからない。仮にこの州の有権者から無作為に抽出した1,000人に対して調査を行ったところトランプに投票する意図を示す割合は52%だったとしよう。この値は有権者全体の値とほぼ一致しているのかもしれないし、極端に離れているのかもしれない。もしここで実は有権者全体の値が48%だった場合、この標本における52%という値1つを元に予測を行うと大きく結果を見誤ることになる。これは抽出誤差とよばれ無作為抽出した標本に対して調査を行う以上、避けられない問題である。しかしながら、複数の標本（例えば10個の世論調査）におけるトランプに投票する意図をもつ有権者の割合の値の平均をとることで、抽出誤差が原因で極端に上振れした値や、下振れした値が相殺され、推定の誤差を小さくすることができるのである。

実際の予測では単純平均をとるのではなく加重平均をとる。なぜなら調査によってその信頼性や実施時期が異なっており、信頼性が高いほどあるいは実施時期が投票日に近いほど重みを付ける必要があるからである。この加重平均の取り方は予測主体によって異なり、

複数の同じ世論調査結果を用いていたとしても予測に違いが生じる。その意味で、各世論調査の結果をどのように評価し重み付けを行うかが各予測主体の腕の見せどころと言えるだろう。

例えば、FTEによる2020年のフロリダ州の最終予測⁶の場合、実施されたすべての世論調査のうち、過去の実績や標本規模から信頼性が高いと判断された複数の世論調査結果を元に実施時期も加味して加重平均を求めたところ、トランプの予測得票率46.6%に対し、バイデンの予測得票率49.1%となった。これにさらに投票先未決定の回答者をこの割合に従って配分し48.4%対50.9%となる⁷。場合によってはこれに世論調査に拠らない人口統計からの予測値(47.6%対51.7%)と経済状況や現職優位性などの「ファンダメンタルズ」からの予測値(52.7%対46.6%)も考慮されるが、最終的にこれらはFTEの最終予測には反映されず、前述の世論調査の加重平均の結果がそのまま予測結果となっている。

このようにして求めた両候補者の予測得票率の推定値とその誤差を元に選挙結果を数万回シミュレーションし、そのうちの何パーセントで各候補者が勝つかを計算する。FTEによるフロリダ州の予測の場合、4万回のシミュレーションを行い、そのうち69%でバイデンが勝利、31%でトランプが勝利すると出た。これがフロリダ州における各候補者の勝利確率の意味である。「今日選挙があった場合、69%の確率でバイデンが勝つ」と聞くとまずバイデンが勝つように感じるが、「3回に1回はトランプが勝つ」と聞くとトランプが勝つても決しておかしくないという印象になるのではないだろうか。

最後に、こうした各州における両候補者の勝利確率を元に大統領選挙での両候補者勝利確率を求める。これも各州の勝利確率と同様シミュレーションで求める。イメージとしては、州ごとに各候補者が勝利する確率が異なる「サイコロ」を同時に投げ、その結果に各州の選挙人票を掛け合わせてどちらの候補者が過半数を取るか確認するという作業を数万回繰り返し、そのうちの何パーセントで各候補者が当選するか算出するというものである⁸。FTEの場合、コンピュータ上での大統領選挙4万回の試行のうち89%でバイデン勝利、11%でトランプ勝利と出ている。

3. 失敗の原因

以上説明した予測の方法をふまえて、なぜ2016年、2020年において結果予測は失敗したのか、全米世論研究協会(the American Association for Public Opinion Research)の報告書であるKennedy et al. (2018)に拠りながら検討してみよう。2016年の失敗について、この報告書では主として4つの要因が検討されている。

第1に予測に用いられた世論調査における高学歴者の過大代表の問題である。一般的に大卒者ほど世論調査に協力しやすいという傾向が以前から知られているが、もし教育程度と投票する候補者との間に相関があれば得票率を予測するうえで大きな問題となる。しかし従来、大統領選挙において教育程度と投票選択との相関は必ずしも高くなかった。実際報告書によると、マスコミ各社が共同で実施している出口調査であるNational Election Pools (NEP)の2012年のデータを分析したところ、2016年において激戦州のウィスコンシン州、ペンシルベニア州、ミシガン州では学歴と民主党への投票傾向はU字型になっており、学歴が最も低いグループと最も高いグループで民主党に投票する傾向が高かった。そのため世論調査の標本において高学歴者が過大代表されていても、過小代表されている

低学歴者も民主党支持傾向が強いため、2012年には全体として予測に大きな誤差が生じなかったのである。

しかしトランプが共和党の候補者になった2016年には、これらの激戦州では、明らかに教育程度が高い有権者ほど民主党候補に投票するという直線的な傾向が見られた。その結果、高学歴者が過大代表された標本内でのクリントン支持が実際より高く出てしまい、予測がトランプを過小評価する方向で大きく歪んでしまったのである。

この問題に対処するためには通常、教育程度による回答の重み付け (weighting) を行う必要がある。例えばある州の世論調査の標本においてその50%を占める大卒以上の学歴をもつ回答者の中でのクリントン支持率が80%、残りの50%を占める大卒未満の学歴をもつ回答者の中でのクリントン支持率が30%だったとしよう。この標本内で普通にクリントン支持率を計算すると $0.5 \times 0.8 + 0.5 \times 0.3 = 0.4 + 0.15 = 0.55$ と、55%になる。しかしその州の有権者全体という母集団に占める大卒以上の学歴をもつ割合が40%、大卒未満の学歴をもつ割合が60%であり、標本においては大卒以上の学歴をもつ有権者が過大代表されていた場合、この標本における55%というクリントン支持率は母集団における値よりも高くなっている可能性がある。

この場合、「ある属性の母集団での比率」／「ある属性の標本での比率」によって与えられるウェイトを計算し、それによって標本における得票率の推定値を重み付けすることになる。この例の場合のウェイトは大卒以上の学歴をもつ回答者について $0.4/0.5=0.8$ 、大卒未満の学歴をもつ回答者について $0.6/0.5=1.2$ となり、これで重み付けすると標本におけるクリントンの支持率は $0.4 \times 0.8 + 0.15 \times 1.2 = 0.50$ で50%に下方修正される。このように理論的には、ある州の有権者全体という母集団における実際の大卒以上／大卒未満の比率を用いて世論調査における標本の数値を重み付け補正することで母集団の数値に近づけることができるのである。

ところが報告書によると、2016年にはこうした教育程度による重み付け補正を行った激戦州の世論調査は半分にも満たなかった。その結果、世論調査での標本においてクリントンを支持する傾向の強い高学歴者が過大代表されているのが放置されてしまうこととなった。このような投票選択に影響を与える属性によって重み付け補正されていない世論調査結果を予測主体が加重平均したところでその結果も歪んでしまう。報告書によると、これが2016年の結果予測が外れた有力な原因の1つである。このように母集団に含まれる特定の属性をもつ集団が調査に協力しないことによって生じるバイアスは非回答バイアス (nonresponse bias) とよばれ、世論調査方法論においては対処すべき最も重要な問題の1つとなっている (Groves et al. 2001)。

さらに報告書においては、予測が失敗した要因として実際に投票する有権者を特定し損ねたという可能性についても検討されている。世論調査で回答した有権者全員が投票するわけではないため、選挙結果を予測する上では回答者のうち「投票しそうな有権者 (likely voters)」の属性を特定し、それによって重み付けを行うことで得票率を予測する必要がある。例えば2016年においてこれまであまり投票しなかった属性をもつ有権者がトランプに投票するなど投票傾向の大幅な変化が起きると、各調査主体がそれを考慮することができず予測が失敗する可能性がある⁹。

しかしながらこの点について報告書によると、ウィスコンシン州、ペンシルベニア州、ノー

スカロライナ州、フロリダ州といった激戦州の世論調査においては、調査主体が投票しそうな有権者の属性で重み付けをすることによって予測得票率差の誤差が概して小さくなっていた。つまり投票しそうな有権者の属性を特定し損ねたことによって予測結果に誤差が生じたとは考えにくい。

次に報告書で検討されているのは、直前でトランプに投票することを決めた有権者の存在である。2016年の選挙でのNEPの出口調査データによると、トランプが僅差で勝った激戦州においては11～15%の投票者が選挙戦最終週に誰に投票するかを決めたと回答していたが、その中ではトランプがクリントンを得票率で実質的に上回っていた(Blake 2016)。つまり、仮に世論調査はそれが行われた時点では正確であったとしても、選挙戦最終盤まで誰に投票するかを決めなかった有権者が最後にトランプに投票したことを世論調査は捕捉できなかつたため、予測に誤差が生じた可能性があると考えられる。

最後に報告書が検討するのは、いわゆる「隠れトランプ支持者(“hidden Trump supporters”)¹⁰」の仮説である。この仮説では、トランプの過激な言動からトランプ支持を口にすることは望ましくないとの意識が働き、世論調査において実際はトランプに投票しようと思っている回答者が何らかの形でウソをついた結果、予測においてトランプの過小評価が起きたとされる。このように、世論調査において回答者が自らの本音ではなく社会的に望ましいとされる回答をしたり、逆に社会的に望ましくないとされる回答をしなかったりすることによって生じるバイアスを社会的望ましきバイアス(social desirability bias)とよぶ。

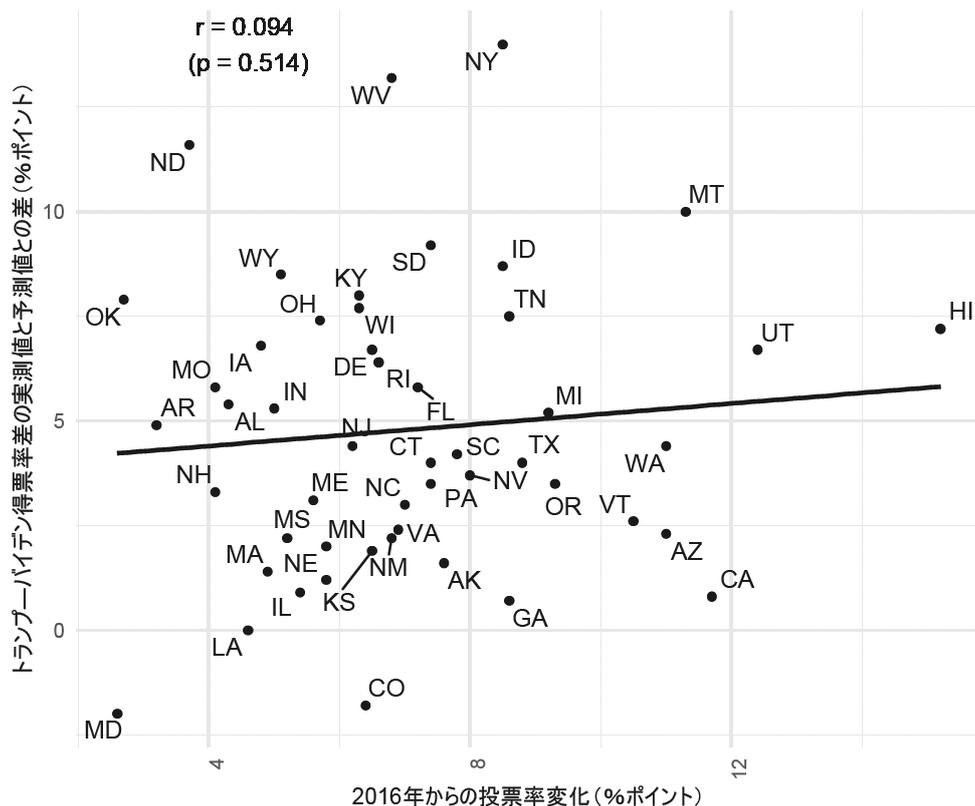
報告書ではこうした社会的望ましきバイアスがトランプ支持について存在していたのかを確認するために、調査員を介する電話調査と、比較的本音を回答しやすいと考えられる調査員を介さないオンライン調査の結果について、2016年9月1日に以降に実施されたすべての世論調査を比較している。それによると、電話調査とオンライン調査とではトランプ支持にほとんど差が無く、電話調査が一貫してトランプ支持を過小評価しているという証拠は無かった。これは世論調査による調査期間の違い、1回きりの調査あるいは継続調査の違い、回答者全体と投票しそうな回答者の違いを考慮しても同様であった。つまり社会的望ましきバイアスによる、トランプ支持者による虚偽の回答によって予測が歪められた可能性は低いと言える。

以上まとめると、報告書の結論としては、2016年に予測が失敗した原因として可能性が高いのは、世論調査の標本における高学歴者の過大代表を重み付けにより修正できなかったこと、そして最後まで誰に投票するか迷っていた有権者の存在を考慮できなかったこと、ということになる。これらの点をふまえて2020年の予測のあり方はどのように異なっていたのであろうか。まず高学歴者の過大代表の問題については、2016年より多くの世論調査で教育程度による重み付けが行われるようになっており(Cohn 2020)、FTEでも複数の世論調査結果の加重平均をとる際、教育程度による重み付けが行われている調査に対しより大きな重みを与えるなど改善が見られる(Rakich 2020)。直前に投票先を決めた有権者の存在についても、Morning Consultantの調査によると選挙1週間前の時点で誰に投票するか決めかねていた有権者の割合も2016年に11%だったのが2020年には3%に減っているうえ(Yokley 2020)、最終盤に投票先を決めた有権者の間でトランプに投票する傾向が強いということもなかったことから(Enns and Schuldt 2020)、大きな問題にはならなかったと

思われる。

さらに2016年と比べて2020年には若年層を中心に民主党に有利な方向での大幅な投票率の上昇が見られたが、これにより世論調査主体が投票しそうな有権者の属性の特定に失敗し、民主党有利と思われた投票率上昇分でのトランプ支持を過小評価してしまえば、投票率が上昇した州においてトランプ過小評価が起きる原因となりうる。この可能性について検討するために、図3では2020年の各州の投票率の変化と得票率の予測誤差の関係を示している¹¹。もし投票率の上昇を正確に予測に織り込めなかったことにより誤差が生じているなら、投票率の上昇が大きい州ほどトランプ過小評価の度合いが大きくなるはずであるが、この図を見てわかるとおり、これら2つの変数の間には統計的に有意な相関はない。つまり投票率の上昇は2020年の予測が外れたことの原因とは考えにくい。また「隠れトランプ支持者」の問題にしても、トランプが新人だった2016年と比べて現職の大統領である2020年において有権者がトランプ支持を表明しにくくなったとは考えにくいし、そもそもトランプ支持者がわざわざ世論調査に対してウソを答えるという決定的な証拠は存在しない。

図3. 投票率の変化と予測の誤差（2020年）



図出典：United States Elections Project および FiveThirtyEight のデータを用いて筆者作成。

4. 重み付けで解消されない非回答バイアス

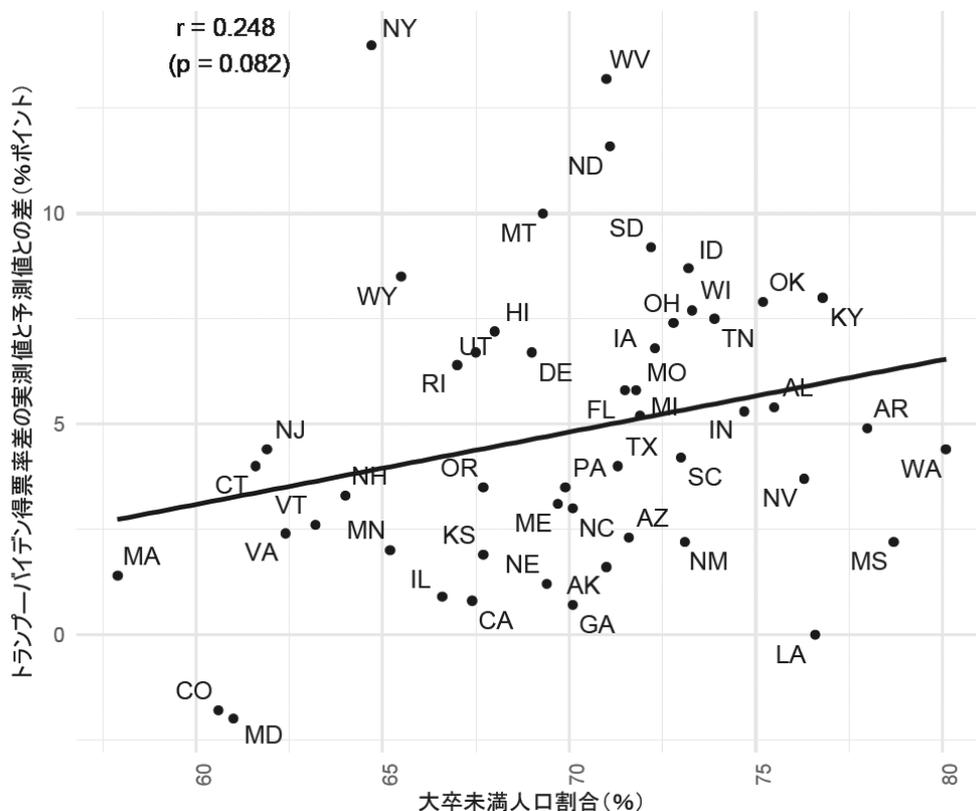
以上見てきたように、2016年の予測の失敗の原因とされた問題については2020年では改善されているか、存在しないかのどちらかであり、これらの要因によって2020年の予測

がまたしても失敗したことを説明するのは難しいように思える。では何が2016年と2020年の予測の失敗を説明するのだろうか。

1つ考えられる原因は、重み付けによっては解決されない非回答バイアスである¹²。先に述べたような重み付けによって母集団と標本における属性の比率を調整することで非回答バイアスを軽減し誤差を小さくするという方法が機能するためには、標本に含まれる特定の属性をもつ有権者の意見と標本に含まれなかったその属性をもつ有権者の意見が同じ傾向をもつという重要な前提が満たされている必要がある。例えばトランプ支持者ほどそもそも調査を拒否する傾向が強いことにより、標本に含まれる非大卒者のトランプ支持率が標本に含まれない非大卒者のそれよりも有意に低く、両者の意見がずれているのであれば、いくら標本に含まれる非大卒者の回答を重み付けによって「水増し」しても母集団の支持率には近づかない。2016年の反省をふまえて世論調査における大卒者の過大代表の問題に対処するために2020年には重み付けが改善されたものの、それでも予測の誤差が縮小しなかったのはこれが1つの原因と考えられる。

このように重み付けで解決できない非回答バイアスによって予測の誤差が大きくなったという可能性についてごく簡単に検討してみたい。図4は大卒未満人口割合と、図2で用いた2020年の得票率差の実測値と予測値の乖離（トランプ得票率過小評価の度合い）との関係を示したものである¹³。先にも述べたとおり学歴はトランプ支持と強い相関をもつ属性である。したがってトランプ支持者ほど調査を拒否するという傾向が存在する場合¹⁴、

図4. 大卒未満人口割合と予測の誤差（2020年）

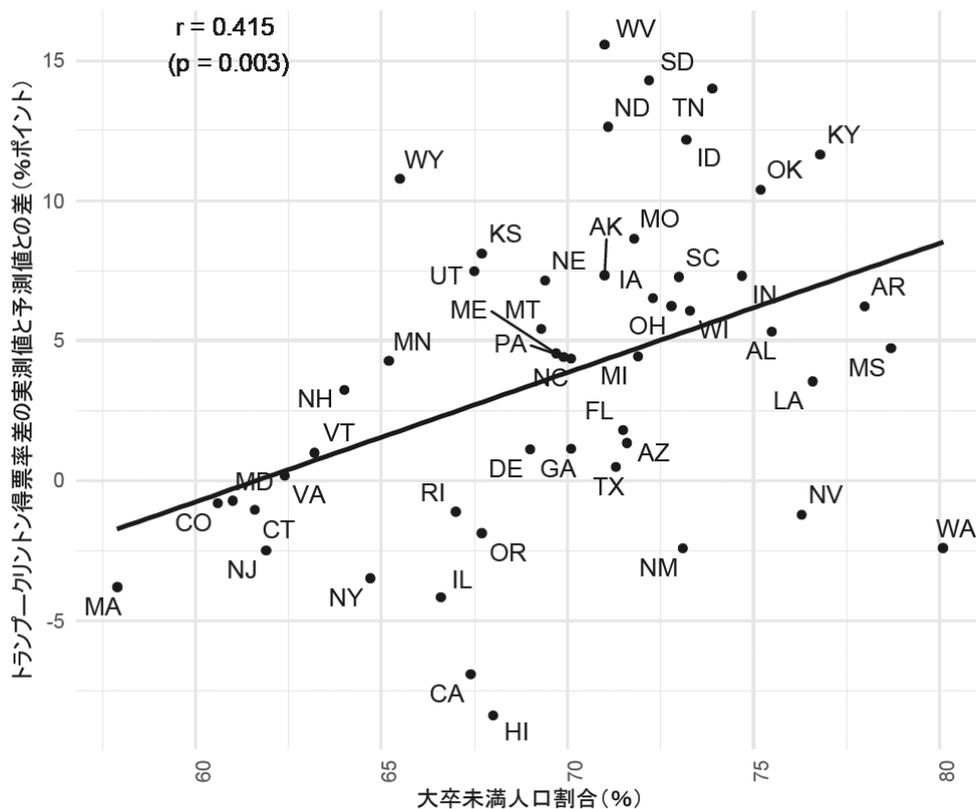


図出典：American Community Survey および FiveThirtyEight のデータを用いて筆者作成。

そもそも標本に含まれる非大卒者におけるトランプ支持率の方が母集団に含まれる非大卒者におけるそれより低いため、大卒未満人口割合が高い州ほどトランプ得票率の過小評価が起きる度合いは大きくなると考えられる。

図4によると実際、大卒未満人口割合が高い州ほど予測はトランプ得票率を過小評価する傾向があることがわかる。両変数の正の相関は10%水準で統計的に有意であるが、高卒未満人口割合が低い割に誤差が大きく外れ値となっているニューヨーク州を除くと、5%水準で統計的に有意となる。また、こうした大卒未満人口割合が高い州ほどトランプ得票率を過小評価する度合いが強いという関係は図5に示したとおり2016年にも見られる。さらなる厳密な検証が必要ではあるが、2020年に教育程度による重み付けが改善されてもなお2016年と同様の傾向が見られるということは、やはり重み付けによっては解消されない非回答バイアスが存在する可能性がある。つまりトランプ支持者には調査でウソをつく傾向があるのではなく、そもそも調査自体を拒否する傾向があるため、母集団における非大卒者の間でのトランプ支持が世論調査に適切に反映されていないことが2016年と2020年に共通する失敗の原因であると言えるのではないだろうか。

図5. 大卒未満人口割合と予測の誤差 (2016年)



図出典：American Community Survey および FiveThirtyEight のデータを用いて筆者作成。

また2020年に予測が大きく外れたフロリダ州ではその原因として、ラティーノの有権者の中でもキューバ系が今回大きくトランプ投票に傾いたことを考慮できなかったということが指摘される。これもラティーノの中でもトランプ支持の強いキューバ系が世論調査に

協力しなかったという非回答バイアスにより、標本に含まれるラティーンにおけるトランプ支持率と母集団に含まれるラティーンにおけるトランプ支持率との間に乖離が生じ、全体としてトランプ得票率の過小評価が起きた可能性が考えられる。

いずれにせよ、こうした予測の対象である候補者への支持が世論調査への協力の有無と関連をもつために重み付けによって非回答バイアスが解消できないという問題は、分極化するアメリカの選挙結果予測において今後も重要な課題となり続けるであろう。

参考文献

日本語

小椋郁馬. 2020年. 「世論調査は外れたのか? : 2020年アメリカ大統領選挙」ikeの日記, 11月16日. <https://ike-og.hatenablog.com/entry/2020/11/16/102935> (2021年3月11日最終閲覧)

英語

Blake, Aaron. 2016. "How America Decided, at the Last Moment, to Elect Donald Trump." *The Washington Post*, November 17. <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/11/17/how-america-decided-at-the-very-last-moment-to-elect-donald-trump/> (2021年3月10日最終閲覧)

Cohn, Nate. 2020. "Are State Polls Any Better Than They Were in 2016?" *The New York Times*, May 12. <https://www.nytimes.com/2020/05/12/upshot/polls-2020-trump-biden.html> (2021年3月10日最終閲覧)

Enns, Peter and Jonathon Schuldt. 2020. "Did late deciders for Donald Trump impact the election polls this year?" *The Hill*, Nov. 20. <https://thehill.com/opinion/white-house/527259-did-late-deciders-for-donald-trump-impact-the-election-polls-this-year> (最終閲覧 2021年3月10日)

File, Thom. 2017. "Voting in America: A Look at the 2016 Presidential Election." U.S. Census Bureau, May 10. https://www.census.gov/newsroom/blogs/random-samplings/2017/05/voting_in_america.html (2021年3月10日最終閲覧)

Isakov, Michael and Shiro Kuriwaki. 2020. "Towards Principled Unskewing: Viewing 2020 Election Polls Through a Corrective Lens from 2016." *Harvard Data Science Review*, 2(4). <https://doi.org/10.1162/99608f92.86a46f38> (2021年3月11日最終閲覧)

Kennedy, Courtney, Mark Blumenthal, Scott Clement, Joshua D Clinton, Claire Durand, Charles Franklin, Kyle McGeeney, Lee Miringoff, Kristen Olson, Douglas Rivers, Lydia Saad, G Evans Witt, Christopher Wlezien. 2018. "An Evaluation of the 2016 Election Polls in the United States." *Public Opinion Quarterly* 82 (1): 1-33.

Matthews, Dylan. 2020. "One pollster's explanation for why the polls got it wrong." *Vox*, Nov. 10. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2020/11/10/21551766/election-polls-results-wrong-david-shor> (2021年3月11日最終閲覧)

Groves, Robert M., Don A. Dillman, John L. Eltinge, and Roderick J. A. Little, eds. 2001. *Survey Nonresponse*. Wiley-Interscience.

Rakich, Nathaniel. 2020. "How To Read Polls In 2020." *FiveThirtyEight*, Jun. 15. <https://fivethirtyeight.com/features/how-to-read-2020-polls-like-a-pro/> (2021年3月10日最終閲覧)

Yokley, Eli. 2020. "Trump and Biden Look Set to Split the Few Remaining Undecided Voters of 2020." Oct. 27. <https://morningconsult.com/2020/10/27/trump-biden-undecided-voters-polling/> (2021年3月10日)

— 注 —

¹ FTEの2016年と2020年の予測値はそれぞれ以下のURLから参照することができる。
<https://projects.fivethirtyeight.com/2016-election-forecast/>
<https://projects.fivethirtyeight.com/2020-election-forecast/> (2021年3月5日最終閲覧)

- 2 BSの計算にあたっては、全州と州内各下院選挙区に議席が割り振られるメイン州とネブラスカ州については全州の議席予測のみを使用した。なお、FTEは2016年については勝利確率を小数点第1位まで出しているが、2020年は小数点まで出しておらず、この点で若干の違いがある。
- 3 NYTのBSについては、BuzzfeedNewsのデータエディターであるJeremy Singer-Vineによる計算を参照した。Jeremy Singer-Vine. “Grading The 2016 Election Forecasts.” BuzzfeedNews, November 28, 2016, <https://www.buzzfeednews.com/article/jsvine/2016-election-forecast-grades>. (2021年3月5日最終閲覧)
- 4 各州における両候補者の得票率は、Federal Election Commissionが集計したデータを参照した。<https://www.fec.gov/> (2021年3月11日最終閲覧)
- 5 NYTは例外的にシエナ大学と共同で州レベルの世論調査を実施しているが、これにしてもあくまで平均値算出の元となる調査の1つに過ぎない。
- 6 <https://projects.fivethirtyeight.com/2020-election-forecast/florida/> (2021年3月5日最終閲覧)
- 7 合計が100%にならないのは、リバタリアン党、緑の党などの泡沫候補がいるため。
- 8 ただし各「サイコロ」の目が独立していると仮定するのではなく、The Economist誌の予測のように隣接州どうし（例えば激戦州である中西部の州どうし）で相関をもつと仮定することもできる。“How The Economist presidential forecast works.” The Economist, <https://projects.economist.com/us-2020-forecast/president/how-this-works> (2021年3月5日最終閲覧)
- 9 実際2016年には、2012年と比べてとりわけ黒人の間で投票率が下がるなど投票率の変化はトランプに有利に働いていた (File 2017)。
- 10 英語では、「恥ずかしがり屋のトランプ支持者 (shy Trump supporters)」とされることも多い。
- 11 投票率はUnited States Elections Projectが集計した“VEP Turnout Rate (Total Ballots Counted)”のデータを参照した。<http://www.electproject.org/home> (2021年3月11日最終閲覧)
- 12 なおこのような属性が同じでも標本に含まれる有権者と標本に含まれない有権者の間でトランプ支持傾向が体系的に異なることにより、重み付けによる修正が機能しない可能性についてはすでに多く指摘されている。例えばIsakov and Kuriwaki (2020)、Matthews (2020)、小椋 (2020) など。
- 13 大卒未満人口割合は2013年から2017年の間に国勢調査局 (U.S. Census Bureau) によって実施されたAmerican Community Surveyの回答にもとづく集計値を参照した。<https://www.census.gov/programs-surveys/acs> (2021年3月11日最終閲覧)
- 14 紙幅の関係でここでは紹介しないが、筆者によるオンライン調査によるとトランプ支持者はとりわけリベラル系メディアによる世論調査を拒否する傾向がある。

第4章 アメリカ大統領と「国家緊急事態宣言」

梅川 健

はじめに

日本では新型コロナウイルス対応のために、2020年4月7日から5月25日にかけて1度目の緊急事態宣言が、2021年1月8日から3月21日にかけて2度目の緊急事態宣言が発令された。新型コロナウイルスの感染拡大に対処するため、目的と地域と期間を限定する形で緊急事態宣言が発令された。

他方で、アメリカでは2021年3月現在、39もの緊急事態宣言が効力をもっている。最も古いものは、1979年にカーター大統領がイラン政府を対象に発令したもので、その期間は40年にも及ぶ。その他にも、クリントン大統領が1994年に発令した核拡散についての緊急事態宣言は四半世紀を超えて存続している。トランプ大統領によって出された13の緊急事態宣言もバイデン政権においても有効なままである。アメリカの緊急事態宣言は期間が限定されているようには見えない。なぜ、アメリカの緊急事態宣言は長期にわたって継続するのだろうか。

本稿では、アメリカにおける緊急事態宣言が、日本とは異なる運用をされている理由を、緊急事態における大統領権限の発展という観点から明らかにしたい。日米において緊急事態宣言という同じ言葉をあてはめられる政府の命令には、相当に異なった運用の実態が存在する。

1. アメリカにおける緊急事態法制

アメリカ合衆国憲法は平時と戦時についての規定を置いており、平時から戦時への転換は、議会による宣戦布告によってなされる。他方で、他国との戦争状態にはないものの平時でもない危機の状況については特別の規定を置いていない。それでは、アメリカは危機にどのように対応してきたのだろうか。18世紀と19世紀には、大統領の危機対応を事後的に議会が追認することがよく見られた。例えば、リンカーン大統領は南北戦争に際して、軍隊の召集、南部港湾の封鎖、人身保護令状停止といった議会の承認を必要とする事項を、議会が休会中だったことを理由に単独で実行し、事後的に議会からの追認を得ている¹。

20世紀になると、議会による事後的な追認に加え、法制化によって大統領の緊急時の権限が整備されていった。第一次世界大戦ではウッドロー・ウィルソンの希望により、戦時の大統領権限について法制化が進んだが、この一部が緊急時に拡大されたのである。第一次世界大戦にあたり、議会は大統領に食料の生産と輸送についての許認可権を与え、工場や鉱山の接収、さらには物価統制の権限も認めた。他にも、鉄道、港といった交通インフラ、電信、電話などの通信インフラ、水道などの生活インフラに対する統制権限も与えた²。

大統領の戦時権限を定める法律の多くは第一次世界大戦後に失効したが、戦時に限り大統領に対外的な経済制裁の権限を認める敵対貿易法（Trading with the Enemy Act of 1917）は1933年に緊急銀行法（Emergency Banking Act）に修正され、フランクリン・ローズヴェルト大統領の緊急時の権限の源泉となった。

敵対貿易法によって、大統領は戦時に限り、「アメリカと戦争状態にある国家に所属、も

しくは居住する個人、集団（ここには企業も含まれる）」と「アメリカ国外に住みつつ、アメリカと戦争状態にある国に所属、もしくは居住するものと商取引をするもの」という「敵」を対象とする外国為替取引、金貨・銀貨・地金等の輸出や信用取引について調査し、規制し、禁止することができる」とされた。同法に基づいて、アメリカは第一次世界大戦中に米国内のドイツ資産を接収したが、接収財産の処分は戦後になってもなかなか進まず、戦時の大統領権限を定めた法律が戦後に廃止されていくなかで、財産接収の根拠法となっていた敵対貿易法は廃止されずに存続した。

1929年に始まった大恐慌による経済危機に対応するために、ローズヴェルト大統領は就任するとすぐに敵対貿易法を根拠として、銀行業務の一時停止、金輸出と外国為替取引の停止を命じた。ローズヴェルト大統領は大恐慌を戦争に匹敵する事態だとし、戦時に限定されていた権限を行使したのである。このときアメリカは戦争状態になく、停止された取引は「敵」を対象にしたものではなく、取引の多くは国内で完結していた。ローズヴェルト大統領による明らかな権限濫用を、しかし議会は追認した。

議会は個別的な追認にとどまらず、敵対貿易法を修正し緊急銀行法を成立させた。緊急銀行法では、敵対貿易法で戦時にのみ発動が認められていた先述の権限が、「戦時もしくは大統領の宣言する緊急事態において」行使できるものと修正された³。

緊急銀行法の意義は大きかった。この法律は、大統領に緊急事態の存在について判断し、存在するとすれば宣言することも認めた。平時から戦時への切り替えが議会による宣戦布告が必要であるという点で、大統領単独では不可能であったのに対し、緊急事態については大統領の独断でよい点で大統領権限は強まった。緊急銀行法は、ニューディール期に生じた議会から大統領へのアメリカの政治体制の重心移動の一部を構成する重要法であったと言える。

2. 議会による制限の試み

大恐慌、第二次世界大戦、冷戦と危機の中で大統領権限は強化されていったが、ベトナム戦争とウォーターゲート事件が流れを切り替える出来事であった。議会は、大統領による権力濫用という問題に向き合い、緊急事態宣言も議論の俎上に載せた。

まず議会は、緊急事態宣言から「緊急性」が失われていることを問題視した。1970年代になっても、1933年の国家緊急事態宣言が未だに有効であった。大統領が緊急事態を宣言すれば行使可能になる権限を定める法律は1970年代当時に470もあり、緊急事態の宣言によって大統領に膨大な権限が委譲されることを議会は憂慮した⁴。

次に議会は、緊急事態宣言の開始と終了の手続きの不在も問題視した。国家緊急事態を宣言するにあたり、大統領には議会との協議や報告の義務などは課されていなかった。また、ひとたび宣言された緊急事態には期限を設ける必要がなく、議会が審査するメカニズムもなく、議会が緊急事態を終わらせる規定もなかった。

そこで、議会は1976年国家緊急事態法を成立させた。国家緊急事態法はまず、1976年当時に継続していた緊急事態を2年以内に終了させるものとした。それまで、緊急事態宣言は大統領が終了させない限り継続するものとされており、いったんすべての緊急事態宣言を終結させることとした。次に同法は、大統領に緊急事態を宣言する裁量を認めつつ、具体的にどの法律のどの権限を発動するかを宣言の中で明示しなければならないとした。

同法以前には、緊急事態を宣言すればありとあらゆる緊急事態法の権限を行使できたが、これを制限したのである。また、国家緊急事態法は、緊急事態が基本的には1年で終了するものとした（ただし大統領は1年の延長を繰り返し宣言できる）。最後に、議会は6ヶ月毎に、存続する緊急事態を終了させるべきかについて投票を行わなければならないとした。この票決は両院共同決議（concurrent resolution）の形式をとり、大統領の同意を必要とせずに、上下両院の過半数の票によって緊急事態を終了させられるものであった⁵。

最後の部分が特に重要で、国家緊急事態法では、議会は上下両院のそれぞれの過半数の同意によって、大統領の認定した緊急事態を終了させることが可能であった。このように、大統領による決定を議会が覆すことのできる規定を議会拒否権（legislative veto）といい、1970年代に大統領権限を抑制する方法として広く用いられた⁶。

しかしながら、1983年の連邦最高裁判所判決は、議会拒否権を違憲だと判断した。これを受けて、大統領の同意を必要としない両院共同決議の規定は、大統領署名を必要とする両院合同決議（joint resolution）へと条文が修正された。両院合同決議の場合、通常の立法と同じ手続きなので、大統領には拒否権の行使が可能となる。議会には大統領拒否権を乗り越えることも可能だが、それには両院で3分の2の特別多数が必要となる。国家緊急事態法の場合も同様で、大統領の宣言した緊急事態を終了させるためには、大統領自身が同意して署名するか、もしくは3分の2の特別多数の票が必要となった。1970年代以降の議会では、共和党と民主党の間で政策についての考え方が分かれつつあり、超党派での合意は難しく、結局のところ大統領の意に反して国家緊急事態を終結させようという試みの実現可能性は相当低いものとなった。国家緊急事態法は、議会拒否権という支柱を失ったことで大統領権限の抑制という役割を果たせなくなった。

1970年代から今日にかけて、議会拒否権の喪失は大統領権限の強化をもたらしてきたが、緊急事態宣言にかかわる大統領権限も、同じパターンをたどったと言える。国家緊急事態法が成立した後も緊急事態宣言が長期的に継続する理由は、この制度的な抑制手段の欠如に求めることができる。

3. 緊急事態宣言と経済制裁

それでは、アメリカの緊急事態宣言はどのような目的のために発令されているのだろうか。図は、1979年から2021年3月現在までのアメリカで発令された合計62の緊急事態宣言の一覧であり、矢印の期間、緊急事態宣言は存続している⁷。実は、62のうち、54の緊急事態宣言では1977年国際緊急経済権限法（International Emergency Economic Power Act）という同一の法律が引かれている。この法律は、大統領が緊急事態において経済制裁を発動する権限を認める法律であり、アメリカの緊急事態宣言のほとんどは、経済制裁のために発令されているのである。

国際緊急経済権限法は、国家緊急事態法の翌年に制定されており、議会による緊急事態法制の整備の一環であった。同法は、敵対貿易法で戦時において認められていた権限を一部修正し、大統領が宣言する緊急時において使用可能とするものであった。具体的には、「アメリカの安全保障、外交政策、経済に対して、全部もしくはその一部がアメリカ国外で生じた、普通ではない、異常な脅威に対処するために」、外国為替取引、金融機関取引、通貨または有価証券の輸出入について調査、規制、禁止することができる。次に大統領は、国

外アクターが関心をもつ、米国が管轄を有する資産の取得、使用、移転、輸出入等について、調査、差し止め、規制、取り消し、禁止をすることができる。最後に、アメリカが交戦状態にある場合、もしくは国外アクターによって攻撃をされている場合には、大統領はそれらのアクターが米国内にもつ資産を没収し、アメリカの利益のために保持、使用、売却することができる⁸。

国際緊急経済権限法に言及のない緊急事態宣言は、図の濃い灰色の矢印で示されたわずか8にとどまる。この8つの中に、トランプ大統領による南部国境での壁建設のための緊急事態宣言や、新型コロナウイルス対応のための緊急事態宣言が含まれている。すなわち、国内的な危機対応（南部国境の壁を必要とする危機があったかは別として）を理由とした緊急事態宣言は、アメリカの歴史において限定的であったと言える。

4. トランプ大統領による緊急事態宣言

トランプ大統領は緊急事態宣言を、これまでの大統領と同様に経済制裁を発動するために用いるとともに、国内的危機対応のためにも用いた。ただ、その用い方は特徴的であったので、ここでは3つの事例を取り上げておきたい。

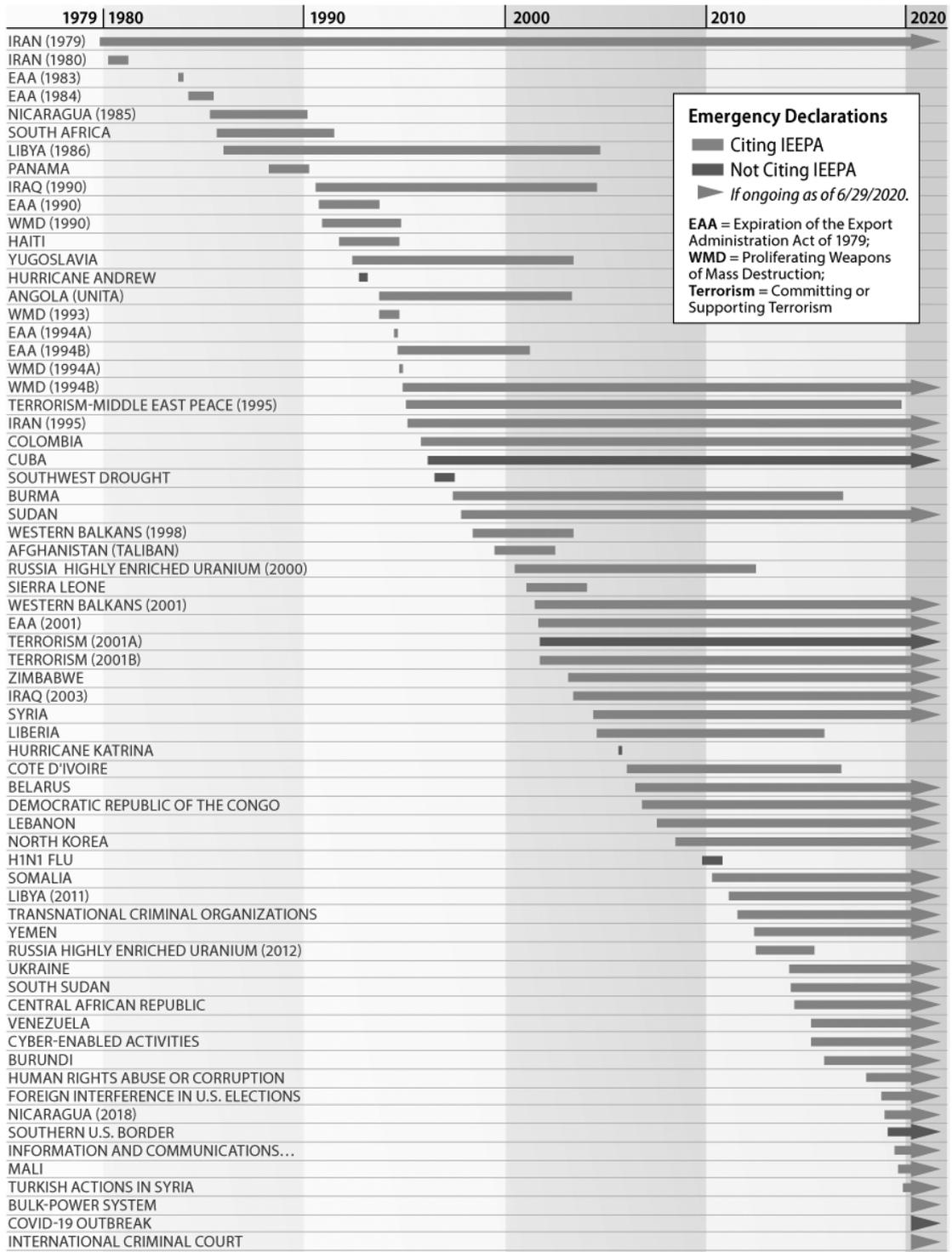
まず、南部国境の壁建設にかかわる2019年2月15日の緊急事態宣言である。これはトランプ大統領が就任後に初めて発令する緊急事態宣言であった。トランプ大統領によれば、南部国境は「犯罪者、ギャング、麻薬の侵入地点」であり、南部国境を越えようとする「膨大な非合法移民（unlawful migration）は長く続く問題」である。このような状況は「国境の安全にとって危機であるばかりでなく、人道上の危機でもあり、国家安全保障の核心的利益を侵害しており、緊急事態を構成している」⁹。

トランプ大統領はこのように緊急事態を認定した後に、緊急事態において発動可能となる2つの権限の行使を宣言する。1つは合衆国法典第10編12302条に定める予備役を動員する権限であり、もう1つは第10編2808条の定める軍事施設の建設を命じる権限である¹⁰。2808条は緊急事態に際して、「国防長官は他の法律の条項を参照することなしに、軍事施設の建設に着手してもよい」とするとともに、予算については既存の軍事予算の中から用いることができるとする。すなわち、壁建設を用途としない国防総省予算の流用が可能となる。

この緊急事態宣言は、大統領がいかにいかに危機を認定できることを物語っている。同時に、その「危機」対応のために、既存の法律を自由に適用することができることも示している。アメリカでは予算は議会の専権事項であり、南部国境の壁建設のための予算を議会は認めていなかった。そのような中で、議会の意図に反するような予算流用を緊急事態宣言によって可能にしたという点で、従来の緊急事態宣言の運用から逸脱したと言える。

トランプ大統領のこの緊急事態宣言に対して、議会は終結を求めた。2019年2月26日、民主党が多数を占める下院は245対182で終結のための合同決議（H.J. Res. 46）を可決した。3月14日には共和党が多数を占める上院も59-41でこの決議を可決した。もしも1983年に議会拒否権が違憲とされていなければ、この時点で南部国境の壁建設にかかわる緊急事態宣言は終結していた。しかしながら、合同決議には大統領署名が必要となる。トランプ大統領は3月15日、拒否権を行使した。差し戻された下院で5月26日に再投票が実施されたが、結果は248対181と、3分の2の票には足りなかった¹¹。この緊急事態宣言は、

図 国家緊急事態法制定以降の国家緊急事態宣言



出典：“The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use,” *CRS Report for Congress*, R45618 (2020), 16.

バイデン大統領によって2021年1月20日に終結が宣言されるまで有効であり続けた¹²。
次の事例は、コロナ対策のための2020年3月13日の緊急事態宣言である。この緊急事

態宣言で具体的に言及された権限は社会保障法 1135 条である。この条項は、メディケア、メディケイド、および州児童医療保険事業について州が従うべき特定の要件を一時的に免除する権限を連邦の保健福祉長官に与える。ここで免除される要件の多くは平時においては患者の権利を守るためのものであり、医療機関は通常の手続きを省略して患者に対応できるようになる¹³。

国家緊急事態宣言によって、大統領はさまざまな緊急時の権限の発動が可能になるが、トランプ大統領は上述の権限のみを発動した。国家緊急事態宣言という言葉からは、国民の私権制限や外出禁止命令などを想起するが、実際には限定的な効果しかもたない宣言であった。

最後に、経済制裁にかかわる事例も挙げておきたい。トランプ大統領は 2020 年 6 月 11 日、行政命令 13928 において、国家緊急事態を宣言した。アフガニスタン戦争に関連した米軍および米情報機関による行為が国際刑事裁判所による調査、訴追の対象になっていることを理由に、トランプ大統領は国家緊急事態を宣言し、国際刑事裁判所の調査などに関係する者の米国内資産の凍結を決定した¹⁴。

アメリカはながらく国際刑事裁判所によってアメリカ市民が裁かれることを忌避しており、国際刑事裁判所に関するローマ規程の一員でもない。トランプ大統領は、アメリカが国際刑事裁判所の管轄を受け入れないという立場をこの行政命令で改めて表明した。ただし、それだけにとどまらず、「国際刑事裁判所による軍と情報機関関係者に対する調査、逮捕、抑留、起訴の試み」が、「アメリカの安全保障と外交政策にとって、普通ではない異常な脅威を構成している」として、トランプ大統領は国家緊急事態を宣言した。

この行政命令では、国家緊急事態の宣言によって使用可能となる国際緊急経済権限法を用いて、「国際刑事裁判所による、アメリカ市民についての調査、逮捕、抑留、起訴などのあらゆる試みに加担する者」の「資産の凍結」を決定している。

近年、国際緊急経済権限法は外国政府だけでなく特定のアクターを対象に経済制裁を課すために用いられるようになってきているが、テロ組織や犯罪集団ではなく、国際組織である国際刑事裁判所の関係者を対象にしたという点で異例であったといえる。アメリカの意に沿わない国際組織に対する制裁手段として、国際緊急経済権限法が使われうるということをこの事例は示している。

おわりに

本稿では、アメリカにおける緊急事態宣言がなぜ長期にわたって継続するのかを論じた。18 世紀と 19 世紀には、緊急時に大統領が法的根拠なく事態に対処することに対して、議会による追認が一般的であった。20 世紀になると、大統領による突発的な事態への対処の追認に加え、緊急事態についての法制化が進んだ。1970 年代には、議会が大統領権限の抑制に乗り出す際、大統領に緊急事態を宣言する権限を認めるかわりに、議会がそれを取り消すことのできる議会拒否権を導入した。これが 1976 年国家緊急事態法の骨子だった。

しかしながら、1983 年の連邦最高裁判決によって議会による取り消しが実質的に不可能になると、大統領による国家緊急事態宣言を抑制する手段は失われ、大統領による緊急事態宣言は長期化するようになった。

トランプ大統領による南部国境の壁建設にかかわる緊急事態宣言に対しては、上下両院

は過半数の議決によって合同決議を可決するも、大統領の拒否権を覆すことができなかった。大統領の緊急事態における権限は相当に広いものとなっている。

しかしそれだけに、新型コロナウイルス対応のような真の緊急事態においては、どの権限をどう使うかという政治的技量が大統領に求められる。トランプ大統領による新型コロナウイルス対応の緊急事態宣言はわずかな権限に言及されるのみであり、十分な対応に失敗したと言わざるを得ない。今後、バイデン大統領が緊急事態に伴う権限をどのように活用していくのが注目される。

— 注 —

- 1 阿川尚之『憲法で読むアメリカ史（全）』（筑摩書房、2013年）、205頁。
- 2 “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use,” *CRS Report for Congress*, R45618 (2020), 3.
- 3 *Ibid.*, 5.
- 4 Bruce Ackerman, “The Emergency Constitution,” *Faculty Scholarship Series*, Paper 121 (2004), 1078.
- 5 *Ibid.*, 1080.
- 6 梅川健『大統領が変えるアメリカの三権分立制：署名時声明をめぐる議会との攻防』（東京大学出版会、2015）
- 7 “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use,” 16.
- 8 50 U.S. Code § 1702.
- 9 Donald Trump, “Proclamation 9844 of February 15, 2019: Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States,” *Federal Register*, February 20, 2019, Vol. 84, No. 34, 4949.
- 10 10 U.S.C. § 2808.
- 11 “National Emergency Powers,” *CRS Report for Congress*, R98-505 (2021), 20.
- 12 Joseph Biden, “Proclamation on the Termination of Emergency with Respect to the Southern Border of the United States and Redirection of Funds Diverted to Border Wall Construction,” January 20, 2021. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/proclamation-termination-of-emergency-with-respect-to-southern-border-of-united-states-and-redirection-of-funds-diverted-to-border-wall-construction/>>.
- 13 平川幸子「日本と米国の公衆衛生緊急事態対応の比較分析」『公共政策志林』第6号、2018年。
- 14 Donald Trump, “Executive Order 13928: Blocking Property of Certain Persons Associated with the International Criminal Court,” *Federal Register*, Vol 85, No. 114, June 15, 2020.

第5章 アメリカの連邦制と新型コロナウイルス

梅川 葉菜

2021年1月20日にアメリカ合衆国大統領に就任したジョー・バイデンは、かねてより前政権のコロナ禍への対応を非難しており、自らが政権に就いた際にはコロナ禍に対応するためにあらゆる措置を講ずることを公言していた。実際、バイデン新政権は政権発足当初より新型コロナウイルス対策に積極的に取り組み、トランプ前政権との違いを鮮明にしている。2021年1月20日の行政命令では連邦政府施設内でのマスク着用義務付けを¹、翌21日の行政命令では公共交通機関および空港や駅などの交通関連施設内でのマスク着用義務付けを求める²など矢継ぎ早に対策に乗り出したことはその象徴であった。

アメリカを観察する上で注意しなければならないのは、「あらゆる措置」という言葉から想起されがちな意味内容と実際のそれとのギャップである。というのも、連邦政府は連邦制という強いかせに縛られているため、連邦政府が講じうる措置は一般に想起される範囲と比べると極めて限られているからである。例えば、日本においては中央政府が公衆衛生の観点から外出禁止令、マスク着用義務、ワクチン接種義務などを国民に課すことは可能である。他方で、アメリカの連邦政府は公衆衛生に関する権限を有さないため、これらの措置を講ずることは基本的には難しい。「あらゆる措置」を講ずると公言していたバイデン政権が、国民全体にマスク着用を義務付けるのではなく、特定の条件下でのみ義務付けたことが好例である。とはいえ、連邦政府がコロナ対策に重要ではないかという点、そういうわけでもない。後述するように、特にワクチンがコロナ対策に最も有効な手段である現在においては、連邦政府の重要性は否定し難い。

以下では、アメリカの連邦制という視点から新型コロナウイルス対策について考察していく。なお、コロナ禍に対応するための諸々の経済政策もまた新型コロナウイルス対策として重要な論点ではあるが、字数の都合上、本論は公衆衛生に範囲を絞ることとする。

日米の中央・地方関係の違い

日本では、中央政府が公衆衛生に関する権限を有し、それをもとに地方自治体と連携して公衆衛生を担っている。日本国憲法第25条第2項に「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と定められており、また同第41条に「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と定められていることなどから、中央政府に公衆衛生の権限が委ねられていると解され、地方自治体は国会の立法などによって中央政府から役割や権限を付与されて初めて行動に移ることができる。

翻ってアメリカにおいては、建国以前から現在まで、州（建国前は邦）が自らのポリス・パワーに基づいて公衆衛生を担ってきた。ポリス・パワーとは、人々の健康、安全、道徳、その他一般の福祉の保護や向上のために各種の立法を制定・執行する権限を指す。合衆国憲法には、連邦政府の権限として公衆衛生はもちろんのことポリス・パワーに関わる規定は明示されていない。また合衆国憲法第10修正により、合衆国憲法に列挙されていない全ての権限は州政府に留保される。これらのことから、ポリス・パワーは連邦政府ではなく

州政府が有する固有のものと解され、裁判所の判例でも幾度となく確認されてきた³。

言い換えると、アメリカの州政府は連邦政府から授権された権限に基づいて公衆衛生を担うのではなく、州政府由来の固有の権限に基づいて公衆衛生を担っている。そのため、州政府は連邦政府から何らかの措置を講じるよう命じられることはなく、連邦政府からの授権なしに公衆衛生のための政策に着手できる。

したがって、アメリカの新型コロナウイルス対策の鍵を握るのは州政府である。州政府は自らの固有の権限に基づいて制定された州法などを根拠に緊急事態宣言、外出禁止令、州外からの移動の制限、集会の制限、学校閉鎖、マスク着用義務付けなどの措置を講じている。州政府がコロナ対策の主体であることは、アメリカのコロナ対策が州ごとに大きく異なることも意味している。例えば、マスク着用の義務付けに関して、外出時の着用を義務付ける州、建物内や公共空間での着用を義務付ける州、特定の産業の従事者に限定して着用を義務付ける州、そしてそもそも着用義務付けがない州など多岐にわたっている。こうした州間の政策の違いに関して、コロナ禍の深刻度、州経済の構造、そして州政府の党派性によって説明できるとする分析がある⁴。すなわち、コロナ禍が深刻であり、観光業や売上税に依存しておらず、民主党が強い州ほどコロナ対策に積極的だという。

当然ながら、ワクチン接種対象の優先順位の決定権も州政府にある。2020年12月3日に米国疾病対策センター（CDC）が優先接種対象に関する指針を公表したものの、州政府が従う義務はない⁵。CDCの指針によれば、最優先接種対象は医療従事者や介護施設の入居者であり、次に新型コロナウイルスの感染リスクの高いエッセンシャル・ワーカーや75歳以上の者、その次に65歳以上の者や16歳以上で新型コロナウイルスのハイリスク群に位置づけられる者やその他のエッセンシャル・ワーカーとなっている。ところが、医療政策を専門とする非営利団体のカイザー・ファミリー財団の調査によると、この指針に完全に従っているのは3州に限られ、その他の州は独自に接種対象の優先順位を定めている⁶。なお、判例において州政府はポリス・パワーに基づいてワクチン接種を州民に義務付けることも認められている⁷ので、今後、新型コロナウイルスに効果のあるワクチンの接種を州民に義務付ける州政府が現れる可能性は十分に考えられる。

ただし、新型コロナウイルスのような感染症は州境とは無関係に広がってしまうので、全国で統一的・画一的な対策を講じることができないことはアメリカ全体としても各州としても大きな足かせにもなる。そこで、州政府同士が独自に近隣州と連携する動きも進んでいる。コロナ禍が拡大しつつあった2020年4月に、全米で3つの地域連合が形成された。それらは東海岸地域7州（コネティカット、デラウェア、マサチューセッツ、ニュージャージー、ニューヨーク、ペンシルベニア、ロードアイランド）、西部地域5州（カリフォルニア、コロラド、ネバダ、オレゴン、ワシントン）、中西部地域7州（イリノイ、インディアナ、ケンタッキー、ミシガン、ミネソタ、オハイオ、ウィスコンシン）の地域連合であり、以上の地域連合に暮らす人々は全米総人口の半数以上を占めている。いずれも、ソーシャル・ディスタンスの確保やマスク義務付けなどといったウイルス拡大の抑制のための施策の足並みを揃えることに加え、経済の再開計画の立案と実施、医療物資の融通、情報共有などに関して現在までそれぞれの地域で重要な役割を果たしている。

連邦政府が関わる余地

アメリカのコロナ対策が複雑なのは、連邦政府がコロナ対策に関わる余地が全くないわけでもないという点である。確かに公衆衛生を担うための権限であるポリス・パワーは州政府固有のものであり連邦政府は有さない。しかしながら、連邦政府は連邦政府固有の権限に基づいてコロナ対策を講じている。その手段は大別して4つある。それぞれについて簡単に紹介する。

第1に、合衆国憲法第1条第8節第1項に定められる支出権限に基づく関与である。連邦議会は、共同の防衛や一般的福祉のために備える支出権限を有する。そのため、連邦補助金を通じてコロナ対策に関連する活動を方向付けたり、促進させたりすることができる。連邦政府は、州政府がPCR検査やワクチン接種を含むコロナ対策のために行っているさまざまな活動の支出の多くを肩代わりすることに加え、ワクチンや薬の開発のために製薬企業に資金を援助するなど幅広く役割を果たしている。例えば、1988年スタッフォード災害救援・緊急支援法は、州政府や地方政府が食糧、医療品、追加の緊急支援物資やサービスを含む緊急救援活動に関連して支出する費用の75%を肩代わりするものであり、州政府にコロナ対策を促す役割を担っている。なお2021年2月2日、バイデン政権はコロナ禍が始まった2020年1月まで遡って連邦政府が肩代わりする比率を100%にまで引き上げた⁸。また、50州間で結ばれ連邦議会が承認した州間協定である1996年危機管理援助協定は、50州および連邦政府が、人的・自然由来の災害にあっていてる州を救済すべく人員、物資、その他サービスを支援するものであり、州政府間でのコロナ対策の協調を促している。それから、2020年12月27日に成立した2021会計年度歳出法や2021年3月11日に成立した新型コロナウイルス経済対策法などには、ウイルス検査やワクチン接種に必要な活動への資金の拠出が含まれ、財政難に苦しむ州政府の大きな助けとなっている。連邦政府はワクチン開発のための資金援助にも重要な役割を果たしており、ニューヨーク・タイムズ紙の報道によれば、連邦政府はモデルナのワクチン開発と購入に25億ドルの資金を支出したという⁹。

第2に、合衆国憲法第1条第8節第3項に定められる州際通商権限に基づいたものである。連邦議会は、州間の通商に関わる権限を有する。そのため、州を越えて流通する医薬品の認可や規制権限を有すると解され、新型コロナウイルスに有効とされる薬やワクチンを認可する権限を有しているとされる。連邦政府はこの権限に基づき、2021年3月上旬時点で3種類のワクチンの緊急使用を許可している。すなわち、製薬会社のファイザーとビオンテックの共同開発したワクチン（2020年12月11日認可）、モデルナの開発したワクチン（2020年12月18日認可）、ジョンソン・エンド・ジョンソンの開発したワクチン（2021年2月27日認可）である。

実はこの緊急使用の認可権限は、ワクチン供給に関して極めて重要である。緊急使用が認められたワクチンに関して、州政府が直接、製薬会社から購入することはできず、連邦政府を介してのみ入手できるとされているからである¹⁰。実際、連邦政府からのワクチン供給が不十分だとしてニューヨーク州知事アンドリュー・クオモがファイザーにワクチンの販売を求めたところ、緊急使用の認可を受けたことを理由に拒否されている¹¹。ワクチン供給に関して連邦政府が州政府に優越する立場にあることは、州間でのワクチンの奪い合いを防止し円滑に全米にワクチンを供給するという点で重要である。

それと同時にこの点は、連邦政府と州政府の間のコロナ対策をめぐる関係性を大きく変更するという意味でも注目に値する。連邦政府のワクチン供給に関する優越的な立場は、現在までのところワクチンこそがコロナ対策に最も有効な手段とされている点を鑑みれば、コロナ対策において連邦政府が重要な役割を担うようになったことをも示唆しているからである。

また、州際通商権限に基づき、連邦政府は州間での感染症の拡散を防止するための措置を講じる権限も有すると解されている。バイデン政権は、1944年公衆衛生サービス法第361条がCDCにその権限を授権しているとして、公共交通機関および空港や駅などの交通関連施設内でのマスク着用義務付けを実施したのだった¹²。

ただし、バイデン政権のこのマスク着用義務付けに関しては、権限の逸脱だとして訴訟が提起され、白紙となるリスクもあることには注意したい¹³。近年の判例において州際通商権限は、州のポリス・パワーを妨げうる場合に制約を受けるとされ¹⁴、また同権限の対象となる行為の性質が「経済的活動」であり、それが州際通商に対し相当の関係を持つか、または相当の影響を及ぼすものでなければならぬとされており¹⁵、一定の制約下に置かれているからである。

第3に、出入国管理権限に基づく関与である。出入国管理権限は憲法において連邦政府の権限として明記されていないが、国家として固有の権限であるとする判例が積み重ねられてきた¹⁶。この権限に基づき、連邦政府はコロナ禍が始まってから、特定国に滞在歴のある外国人の入国禁止措置や一部非移民ビザの発給制限措置、陰性証明の義務付けなどを実施している。

最後に、連邦政府が自らを縛る形での関与である。連邦政府機関や職員に対して感染症対策を義務付けたり、連邦政府が企業に事業を委託する要件に感染症対策を加えることなどでコロナ対策を進めることが考えられる。バイデン政権が実施している、連邦政府所有の建物内でのマスク着用義務付けはその好例である。

以上みてきたように、アメリカの新型コロナウイルス対策はアメリカの連邦制という特異な制度のもとで展開されている。特に連邦政府の権限が合衆国憲法上限られているという特徴は、コロナ対策に積極的なバイデン政権にとっては大きな制約になる。今後も、バイデン政権が限られた権限の中でどのような手段を講じるのかが注目される。

— 注 —

- 1 Joe Biden, January 20, 2021, “Executive Order on Protecting the Federal Workforce and Requiring Mask-Wearing,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-the-federal-workforce-and-requiring-mask-wearing/> (2021年3月8日アクセス)。
- 2 Joe Biden, January 21, 2021, “Executive Order on Promoting COVID-19 Safety in Domestic and International Travel,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/21/executive-order-promoting-covid-19-safety-in-domestic-and-international-travel/> (2021年3月8日アクセス)。
- 3 *Medtronic, Inc. v. Lohr*, 518 U.S. 470, 475 (1996) など。
- 4 Jonathan T. Rothwell and Christo Makridis, September 17, 2020, “Politics is Wrecking America’s Pandemic Response,” <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/09/17/politics-is-wrecking-americas-pandemic-response/>

- response/ (2021年3月8日アクセス) .
- 5 Centers for Disease Control and Prevention, December 11, 2020, “The Advisory Committee on Immunization Practices’ Interim Recommendation for Allocating Initial Supplies of COVID-19 Vaccine — United States, 2020,” <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/mm6949e1.htm> (2021年3月8日アクセス) .
 - 6 Kaiser Family Foundation, “State COVID-19 Vaccine Priority Populations,” <https://www.kff.org/other/state-indicator/state-covid-19-vaccine-priority-populations/?currentTimeframe=0&sortModel=%7B%22colId%22:%22Location%22,%22sort%22:%22asc%22%7D> (2021年3月8日アクセス) .
 - 7 Jacobson v. Massachusetts, 197 U.S. 11 (1905) など。
 - 8 Joe Biden, February 2, 2021, “FACT SHEET: President Biden Announces Increased Vaccine Supply, Initial Launch of the Federal Retail Pharmacy Program, and Expansion of FEMA Reimbursement to States, February 3, 2021,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/02/fact-sheet-president-biden-announces-increased-vaccine-supply-initial-launch-of-the-federal-retail-pharmacy-program-and-expansion-of-fema-reimbursement-to-states/> (2021年3月8日アクセス) ; Federal Emergency Management Agency, “FEMA Statement on 100% Cost Share,” <https://www.fema.gov/press-release/20210203/fema-statement-100-cost-share> (2021年3月8日アクセス) .
 - 9 Denise Grady, November 16, 2020, “Early Data Show Moderna’s Coronavirus Vaccine Is 94.5% Effective,” *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/11/16/health/Covid-moderna-vaccine.html> (2021年3月8日アクセス) .
 - 10 Tucker Higgins, January 24, 2021, “White House says U.S. states can’t directly purchase Covid vaccine under emergency use authorization,” *CNBC*, <https://www.cnb.com/2021/01/24/white-house-says-states-cant-purchase-covid-vaccine-directly.html> (2021年3月8日アクセス) .
 - 11 Lauren Feiner, January 18, 2021, “New York Gov. Cuomo asks to buy Covid vaccine directly from Pfizer amid dose shortages,” *CNBC*, <https://www.cnb.com/2021/01/18/covid-vaccine-new-york-gov-cuomo-asks-to-buy-directly-from-pfizer.html> (2021年3月8日アクセス) .
 - 12 Centers for Disease Control and Prevention, “Legal Authorities for Isolation and Quarantine,” <https://www.cdc.gov/quarantine/aboutlawsregulationsquarantineisolation.html> (2021年3月8日アクセス) .
 - 13 この点についての議会調査局 (CRS) による報告書は下記参照。Wen W. Shen, August 6, 2020, “Could the President or Congress Enact a Nationwide Mask Mandate?,” *CRS Report*, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10530> (2021年3月8日アクセス) ; バイデン政権によるマスク着用義務付けに関する法の専門家たちの意見として、例えば下記など。Robert Storace, December 10, 2020, “What’s the Law Surrounding Biden’s Proposed Mask Mandate?,” *Connecticut Law Tribune*, <https://www.law.com/ctlawtribune/2020/12/10/whats-the-law-surrounding-bidens-proposed-mask-mandate/> (2021年3月8日アクセス) .
 - 14 *Lewis v. BT Investment Managers, Inc.*, 447 U.S. 27 (1980).
 - 15 *United States v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995).
 - 16 *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304 (1936) など。

第6章 米国民の対日認識と世論調査

小濱 祥子

はじめに

第二次世界大戦の終結から四半世紀、日米同盟の締結から60年が過ぎた現在、日米のパートナーシップの重要性には両国の市民および有識者の間で一定の合意が存在するように思える。しかし、ドナルド・トランプ（Donald Trump）政権による日本政府への在日米軍駐留経費負担（いわゆる思いやり予算）の増額要求に見られるように既存の日米関係を見直すとする動きも存在する。背景には、中国の経済的・軍事的台頭とアメリカの国力の相対的低下という戦略的環境の構造的な変化がある。

こうした変化の中で、両国がこれからどのような形で日米協調を実践していくかについて見通しを得るためには、政策決定者や有識者の政策志向のみならず一般有権者の考えを知っておく必要がある。2016年および2020年の大統領選挙ではワシントンに拠点をおくエリートらと一般有権者の認識の乖離や、エリートによる世論の理解不足が垣間見えたこともあり、世論の慎重な検討がいつそう重要となっているように思われる。

そこで、本稿ではこれまでに日米の有権者の相互認識について、どのような世論調査が実施されているかにつき、主にアメリカにおける調査に焦点を当てつつ確認する。その上で、既存の調査により明らかになっている点、充分には明らかにされていない点について指摘する。具体的には、①アメリカ人の脅威認識が多様化しつつあり、特に中国の脅威についての認識には党派や世代間の差異が大きいこと、②アメリカ人の東アジア諸国への感情は二極化しつつあること、③政策手段に関しては、トランプ政権下での厳しい批判にもかかわらずアメリカ人の同盟に対する有効感覚はいずれの党派でも非常に高く、日米同盟や在日米軍にも強い支持があること、④日米同盟や米軍駐留に対する支持にもかかわらず、尖閣諸島をめぐる有事の際の米軍による軍事力行使には反対が多数であること、⑤有事の際の米軍の軍事力行使についてはエリートと一般市民の意見の乖離が大きく、米政権による同盟コミットメントの基盤が脆弱であることが明らかになった。

本稿の構成は以下の通りである。第一節では、日本およびアメリカにおける一般市民の相互認識を明らかにするために、これまでどのような調査が実施されているかについて確認する。第二節では、主にアメリカの一般市民における対日認識について、既存の調査から得られる知見を確認する。日本側の対米認識についての関連する調査が存在する場合には、その調査結果にも言及する。最後に、今後の調査における課題についてまとめて本稿の締めくくりとする。具体的には、①一般市民の現状認識のみならず政策選好に着目した世論調査の発展可能性、②アメリカ人の複雑な脅威認識の構造を党派や世代に目配りしつつ明らかにするような調査の必要性、③有事における米軍の使用について一般市民が反対する理由や賛成する条件、アメリカ人が同盟をどう理解しているかをさらに探求する必要性を指摘する。また日本側について、日本人の脅威認識や駐留費用負担、有事の対応といった項目についてアメリカ側と対応するような調査の余地があることも付言する。

1. アメリカ人の対日認識をめぐる世論調査の現状

アメリカ人の対日認識を知るための最も重要な方法は世論調査である。そこで本節では、アメリカ人の対日認識について継続的に実施されている主たる調査として、三つの機関による世論調査の実施状況について、調査手法や質問項目の内容に注意を払いつつ検討する。また、日本人の対米認識の調査についても簡単に概観する。

(1) 外務省「海外における対日世論調査」

第一は、外務省の「海外における対日世論調査」である¹。この調査はアメリカの一般市民とエリート層（政官財、学術、ジャーナリズム、宗教、労働関係等で指導的立場にある人びと）に対して毎年実施されている調査で、外務省のウェブサイトにて2000年度以降の報告書を閲覧できる。なお2000年度報告書に掲載されている最も古い調査結果は1995年のものとなる。

一般市民を対象とする調査における質問項目は、アメリカ人の現状認識を問うようなものが多い。具体的には日本に対するイメージ、日本や日本語に対する関心、日本についての情報源、日米関係や日米同盟への評価、日本への信頼度、日本による米国経済への貢献、国際的な諸分野の課題における日本の貢献、日本の防衛力増強やアジア地域における重要なパートナーについての見解といった幅広い内容を含む。とりわけアメリカ人にとり信頼できる友邦はどこか、といった信頼感に関する質問項目が非常に充実している。

この調査はアメリカ人の政治・安全保障、経済、文化面における対日認識を多面的かつ継続的に明らかにした貴重な調査だが、その解釈には一定の難しさも付きまとう。というのも管見の限りでは調査方法の詳細が公表されていないためである。例えば、2019年11月に実施された調査では、1,015名の一般市民と200名の有識者が対象となり、一般市民についてはインターネット調査、有識者には電話調査が実施されたとの記述がある。しかし調査対象者の抽出方法や回答者の属性（年齢、性別、居住州、人種等）についての情報は公開されておらず、この調査結果をアメリカの世論を反映しているものとして解釈してよいかどうかについては判断できない。これらの調査はハリス（Harris Poll）社やギャラップ（Gallup）社といったアメリカの主要な世論調査会社に委託されたもので、相応の信頼の置けるものという推測は成り立つが、調査方法の詳細が明らかにされていないため、結果の解釈には留保がつく。

(2) 読売新聞社・ギャラップ社「日米共同世論調査」

第二に、読売新聞社とギャラップ社が協力し、日本と米国でそれぞれ実施している「日米共同世論調査」がある。この共同世論調査は1978年からほぼ毎年継続的に行われてきたもので、日米の両国で同じ質問項目を尋ねているのが特徴である。質問項目としては、日米関係や日米同盟の評価や軍事的な脅威認識といった現状認識のほか、アジアにおける米軍増強の是非といった政策選好を問う質問も2018年までは含まれていた。このほか、時事的な出来事に対する質問項目も含まれる。

調査では日米それぞれで約1,000名の回答を回収する。調査方法は、共同調査開始当時には面接方式だったが、2000年以降は全国の有権者を対象にコンピューターで無作為に作成した固定電話と携帯電話の番号に電話をかけるいわゆるRDD（Random Digital Dialing）

により抽出された世帯に対する電話聴取方式で行われている（福田, 2019）。この調査は日米の相互認識の長期的なトレンドを知るうえで貴重なデータを提供してくれるが、ギャラップ社の保有する包括的なデータや調査方法の詳細にアクセスするためにはギャラップ・アナリティクス（Gallup Analytics）との契約が必要である点に制約がある。

（3）シカゴグローバル問題評議会による世論調査

第三に、シカゴグローバル問題評議会（Chicago Council on Global Affairs：以下、シカゴ評議会）による世論調査がある。これは1974年から4年ごとに実施されてきたもので、2012年以降は毎年実施されている。シカゴ評議会のウェブサイトでは、1974年の世論調査報告書（1995年2月発行）および1998年以降の世論調査結果を閲覧することができる。日本に関連する質問項目としては、日本の国際的影響力、日本の戦略的重要性といった現状認識を尋ねるものに加えて、日本における米軍駐留の是非、東シナ海における有事の際の米軍の介入の是非など、政策選好を尋ねる項目が多いのが特徴である。

もう一つの特徴として、アジアに関する調査および報告書の数が多いことが挙げられる。とりわけ2018年以降はアジアやロシアに関する報告書が多く、西ヨーロッパやアフリカに焦点をあてた報告書の数は極めて少ない。アジアに関する報告書の中では、特にここ二年間は韓国に関する報告書が増えていることは注目に値する。この背景には北朝鮮の核問題への関心といった事情に加え、2019年以降の調査実施における韓国国際交流財団（Korea Foundation）の財政的寄与も影響している可能性がある。シカゴ評議会の世論調査には、調査開始当時から2018年調査まで、同評議会の名誉理事長であるレスター・クラウン（Lester Crown）氏や関連財団、米日財団（The US-Japan Foundation）、韓国国際交流財団ほか複数の財団が財政的支援を行っていた。しかし2018年以降の調査はクラウン一族の関連財団と韓国国際交流財団のみが謝辞で言及されているため、調査の財政支援に変更が生じたことが推測される。

シカゴ評議会の調査はナレッジパネル（KnowledgePanel）というアメリカ人の大規模な非公募型（probability-based）オンラインパネルを使用して行われている。ナレッジパネルの標本抽出は米国郵政公社（United States Postal Service: USPS）の使用する郵便集配リスト等を基に住所を基準とした無作為抽出（Address-Based Sampling: ABS）である。ナレッジパネルから抽出された世帯を対象にインターネット調査²が実施され、2,000名強の回答が収集された後、回答時間が短いなど調査に十分な注意を払っていないと推測される者の回答を排除した約2,000名の回答が標本として採用される。標本から得られた分析結果は、性別、年齢、エスニシティ、学歴、居住地域、世帯収入、借家・持ち家、都市圏、ヒスパニックの各要素によって重みづけされる。アメリカ市民全体の意見や態度を知る上で、非常に信頼性の高い調査といえる。

さらに近年では他国のシンクタンクとの共同調査を実施した例が複数見られる。例えば、2019年には韓国でハンコック（Hankook Research）社と、イランでイランポール社（IranPoll）と、2018年は韓国にてハンコック社および牙山研究所（Asan Institute）と、ロシアでレバダ・センター（Levada Center）、メキシコではブエンディア・アンド・ラレド（Buendia & Laredo）社と共同で世論調査を実施している。なお、アメリカ国外での世論調査の場合、RDDにて抽出された世帯に対する電話聴取あるいは対面式聴取法により、およそ1,000人

の回答を回収するのが標準的な手続きのようである。

日本では2015年に言論NPOがシカゴ評議会と中国・零点研究コンサルティンググループ、韓国・東アジア研究院と共同で「日米中韓四か国共同世論調査」を実施している。この日本での調査では、高校生を除く18歳以上の男女を対象として、全国50地点において性別・年齢による割り当て法で抽出された世帯に対する訪問留置回収法により1,000世帯の回答が回収された。

(4) 日本における対米認識調査

これらのアメリカにおける対日認識調査に対し、日本における対米認識調査についても簡単に概観しておきたい。最も体系的に実施されている調査としては、上述の読売新聞社・ギャラップ社の「日米共同世論調査」に加え、内閣府による「外交に関する世論調査」がある³。この調査は1975年から（1976年を除き）毎年実施されており、1979年以降の調査ではアメリカに関する質問項目がある。具体的には、アメリカに対する親近感、日米関係の評価、今後の日米関係の展望の三点が継続的に尋ねられている。調査方法は18歳以上（2016年以降）の日本国民のうち性別および年齢による層化二段階無作為抽出法によって抽出された3,000人に対する調査員による面接聴取である。有効回答数は年により異なるが、2018年度調査では1,663件であった。

加えて、外務省でも「外交に関する国内世論調査」が2014年度より継続的に実施されている。内閣府による調査とは異なり、時事的な事柄についての質問項目が多いのが特徴であり、アメリカについての質問項目は、首脳会談や首脳の日・訪米といった出来事に際して設けられている。調査実施は2014年度には三菱総合研究所、2015年度以降はアダムコミュニケーション社に委託されており、調査方法としては全国の18歳以上の男女に対して固定電話と携帯電話を対象とするRDD方式により標本を抽出し、1,000件の回答を電話聴取法により回収する。

(5) 小括：世論調査の現状と課題

日米両国では市民の相互認識を明らかにするために、上述のような大きな努力がなされている。アメリカ人の対日認識を探るための調査では、日本に対する好感度や親近感、日米関係や同盟の評価など現状認識についての定点観測が行われている一方、シカゴ評議会の調査に見られるような米軍駐留や有事の際の米軍の派遣といった政策選好を尋ねるような調査もある。こうした政策選好を尋ねるような調査は今後も発展の余地があるだろう。

2. 世論調査に見るアメリカ人の対日認識

前節のような世論調査の実施状況をふまえ、本節ではアメリカ人の対日認識について既存の調査から何が明らかになっているか、また何が十分に明らかになっていないかを議論する。また対応する日本側の世論調査が存在する場合、日本人の対米認識や国際認識についても付言する。

(1) アメリカにとっての脅威

まず、アメリカ人は自国にとっての脅威をどのように認識しているのだろうか。最も信

頼性の高い調査の一つである2020年のシカゴ評議会による世論調査によれば、今後10年間における重大な脅威として上位に挙げられたのは、COVID-19感染症拡大（67パーセント）、国内の暴力的な過激派の存在（57パーセント）、中国の台頭（55パーセント）、世界的な経済活動の停滞（55パーセント）、アメリカ国内の分極化（55パーセント）、国際的テロリズム（54パーセント）、外国による不正な選挙干渉（54パーセント）である（Smeltz et al., 2020: 5）。感染症の問題に加え、アメリカ国内の脅威を指摘する人が多く見られるのが興味深い。

ただし、脅威認識には党派性が強く影響を与えており、共和党支持者と民主党支持者の間には大きな差異が見られる。例えば、共和党支持者では中国を脅威として挙げる人の割合（67パーセント）が最も多く、国際的テロリズム（62パーセント）や移民問題（61パーセント）への問題意識も高い。さらに、共和党系のエリートに限ってみれば、中国を重大な脅威として挙げる人は85パーセントに上る（Kafura et al., 2021: 3）。これに対し、民主党支持者の87パーセントはCOVID-19感染症を脅威と回答しており、次いで気候変動（75パーセント）、国内の人種問題（73パーセント）に対する脅威認識が伝統的な安全保障問題を大きく上回っている（Smeltz et al., 2020: 5）。アメリカの対外世論を考える際に、党派性を無視することができない現実をよく表している。

さらに世代間の違いにも注意が必要である。アメリカ人を1981年から1996年生まれのミレニアルズ、1965年から1980年生まれのX世代、1946年から1964年生まれのベビーブーマーと、1928年から1945年生まれのサイレント世代に分けて分析した場合、特に世代間ギャップが大きいのは、気候変動問題、移民・難民問題、中国の台頭、そして中東の政治不安である。気候変動問題についてはミレニアルズの62パーセントが重大な脅威と認識しているのに対し、サイレント世代で脅威認識を持つ人は38パーセントに留まっている。それ以外の三つについては、逆にミレニアルズの脅威認識がサイレント世代よりも20ポイント以上低い。中国の台頭に脅威を覚えるサイレント世代は57パーセントに上るが、ミレニアルズ世代では35パーセントに留まり、伝統的安全保障への関心の低さがうかがえる（Helm and Smeltz, 2020）。

こうした世代間の違いが、世代固有の特性によるものなのか、年齢の違いによるものか、あるいは党派性の違いによるものかは一概には決められないが、ミレニアルズ世代では「アメリカを最も偉大な国だ」と感じる人がサイレント世代よりも20ポイント以上も低く、43パーセントに留まることなどから見ても（Helm and Smeltz, 2020）、ミレニアルズ世代の安全保障観がそれ以前の世代とは大きく異なる可能性は否定できない。

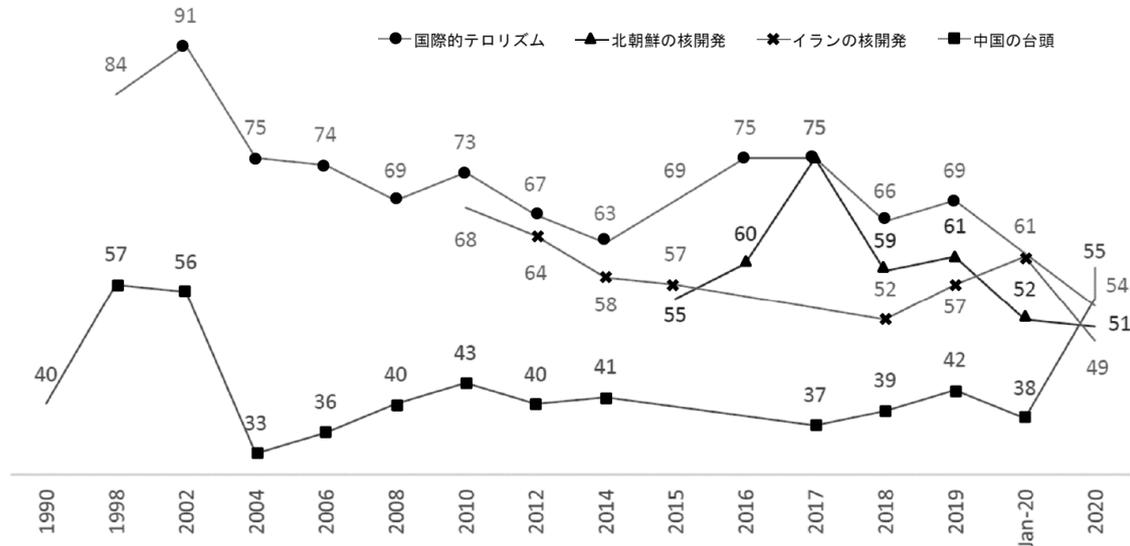
次に、アメリカ人の脅威認識の変化についても確認しておこう。脅威認識を時系列で示したのが、図1である。これによれば、2000年代には国際的テロリズムが圧倒的に重大な脅威と考えられたが、近年ではその重大さがやや後退し、中国の脅威と同程度と認識されるようになってきている。また、北朝鮮やイランの核開発は常に重大な脅威と認識されているものの、国際危機の時期を除き、おおむね後退傾向である。それに対し、中国への脅威認識は2000年代以降ほぼ横ばいだったが、2020年に大きく跳ね上がり、北朝鮮やイランの脅威を抜いた（Friedhoff, 2020: 6）。

さらに中国に対する脅威認識の変化について党派別に示したのが図2である。2020年の調査では、中国を脅威と認識する人の割合が前年に比べ10ポイント以上増加している。こ

図1 アメリカ人の脅威認識の変化

アメリカ人の脅威認識

以下は今後の10年間に於けるアメリカにとっての重大な潜在的脅威のリストです。それぞれについて、あなたが、それを重大な脅威と考えるか、大きな脅威だが重大ではないと考えるか、あるいは大きな脅威とは考えないかを選んでください。(重大な脅威と回答した人の割合)



July 2 - 19 | n=1591
CHICAGO COUNCIL SURVEYS

(出所) Friedhoff (2020: 6) をもとに著者作成

の傾向は特に共和党支持者の間で強いものの党派横断的な現象である (Smeltz and Kafura, 2020: 5)。これは、香港やウイグルにおける人権問題や COVID-19 感染症をめぐる米中対立により中国に対する懸念が深まった結果と考えられる。感染症問題が終息すれば対中脅威認識が元の水準へと回帰する可能性はあるが、人権問題や貿易問題の情勢次第ではさらに変動することもあり得る。

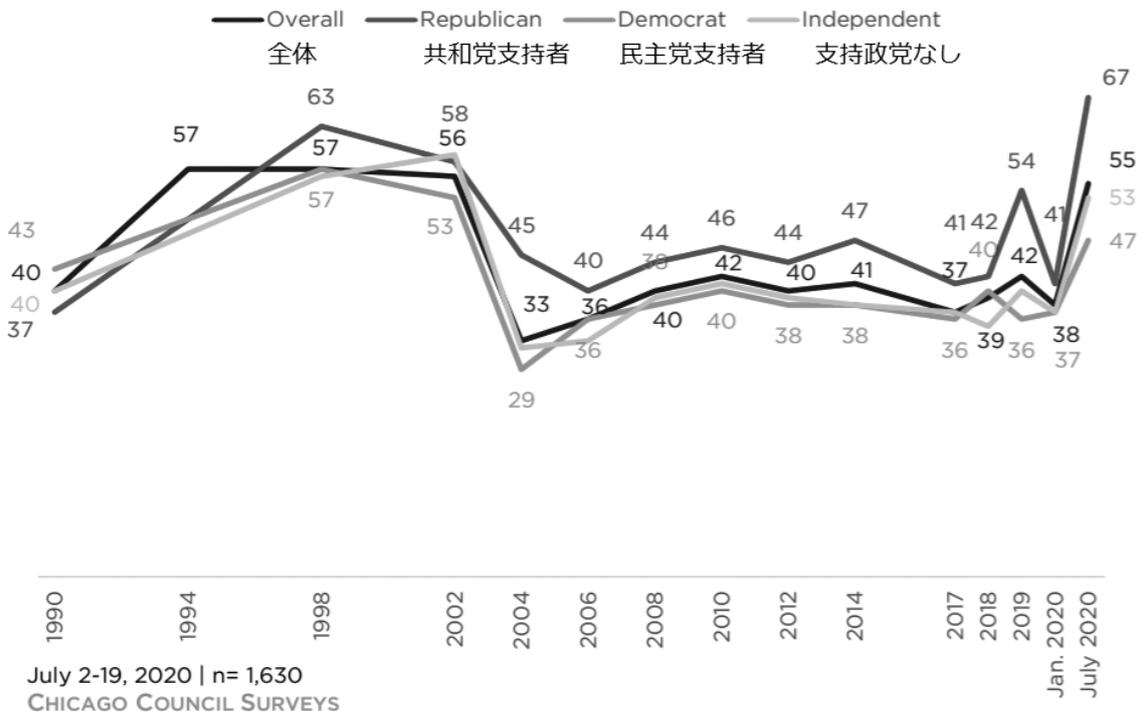
別の調査における同様の質問項目として、読売新聞社・ギャラップ社の「日米共同世論調査」には軍事的脅威に限定した質問項目がある。これによれば、中国を軍事的脅威とみなすアメリカ人は 51 パーセント (2017 年)、60 パーセント (2018 年)、62 パーセント (2019 年)、64 パーセント (2020 年) と年々増加している。ただし軍事的脅威に限定した場合は、ロシアや北朝鮮、中東地域がより大きな脅威と認識されている年もある。

日本人の脅威認識についても簡単に概観しておく、2020 年の「日米共同世論調査」によれば、日本人の 77 パーセントが中国を、73 パーセントが北朝鮮を軍事的脅威と感じている。アメリカ人の世論と大きく異なるのは、中国や北朝鮮の脅威がロシア (57 パーセント) を大きく引き離している点である。日本人の国際的な感覚に占める東アジア地域の重要性が浮き彫りになった。ただし、軍事的脅威に限定されないより包括的な脅威認識については管見の限り調査が存在しなかった。

図2 中国に対するアメリカ人の脅威認識と党派性

中国に対する脅威認識

以下は今後の10年間におけるアメリカにとっての重大な潜在的脅威のリストです。それぞれについて、あなたが、それを重大な脅威と考えるか、大きな脅威だが重大ではないと考えるか、あるいは大きな脅威とは考えないかを選んでください。(大国としての中国の台頭について、重大な脅威と回答した人の割合)



(出所) Smeltz and Kafura (2020: 5) をもとに筆者作成

(2) 東アジア各国への好感度

次に、アメリカ人のアジア諸国に対する好感度の変遷を確認しておく。図3はアメリカ人の東アジア各国に対する感情温度を時系列で示したものである。感情温度は、100ポイントが非常に温かい好感を、0ポイントが非常に冷たい反感を、50ポイントが温かくも冷たくもないという中立的な感情を意味する。

日本に対する感情温度は1978年から現在まで50ポイント以上の水準を維持しており、また徐々に上昇して2020年には過去最高の65ポイントを記録した。また、韓国に対する好感度もここ十年の間に大きく上昇し、日本に肉薄する結果となっている。他方、中国や北朝鮮に対する好感度は低下傾向にある。1990年代と比較して、アメリカ人の認識が、日韓と中国・北朝鮮の二つのグループに二極化しつつあることが読み取れる。

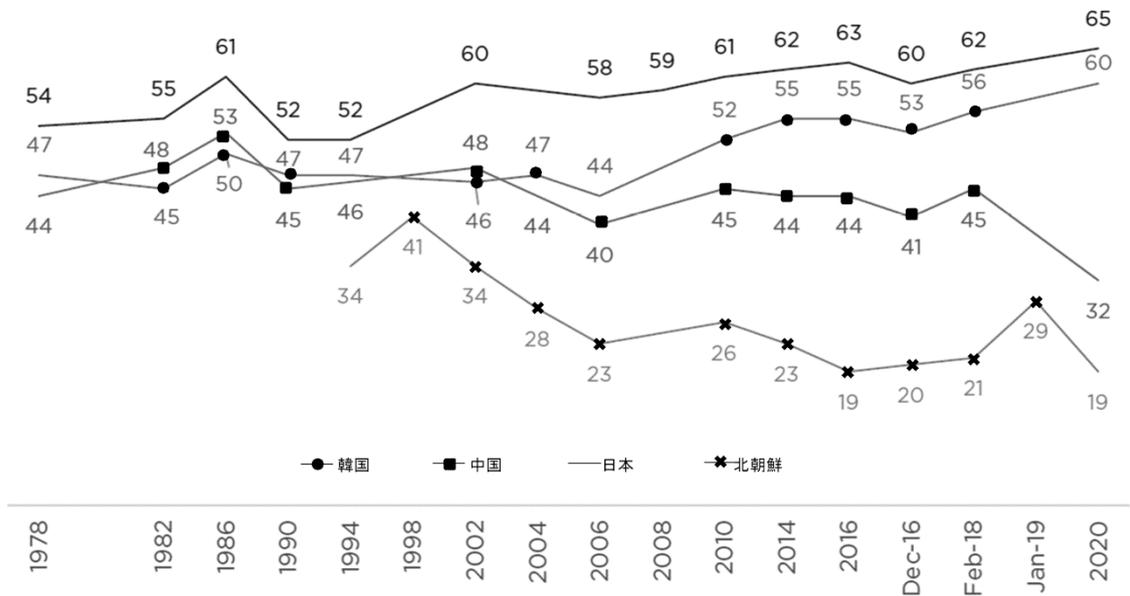
(3) 政策手段としての同盟の評価

トランプ政権では同盟国への厳しい態度が目立ったが、一般の市民はどのように考えているのだろうか。シカゴ評議会による2020年1月の調査では、アメリカ人が自国の政策目的を達成する上で最も効果的だと考える手段は、既存の同盟を維持することだった。トラ

図3 東アジア各国に対する好感度

各国への好感度

諸外国や人々に対するあなたの感じ方について、100を大変温かい好感、0を大変冷たい反感、50を温かくも冷たくもない感情として表してください。0から100までのどのような数値も選ぶことができ、数字が大きいほど、その国や人々に対するあなたの好感が高いことを意味します。（平均値）



July 2-19, 2020 | n= 1,183
CHICAGO COUNCIL SURVEYS

(出所) Friedhoff (2020) をもとに筆者作成。

ンプ政権下でのさまざまな同盟批判にもかかわらず、90パーセントのアメリカ人が既存の同盟を維持することは政策手段として効果的だと考えていることは重要な発見である（非常に効果的が55パーセント、どちらかといえば効果的が35パーセント）。さらに、同盟を効果的だと考える人の割合は、アメリカの軍事力の優越を維持することを効果的と評価する人の割合（87パーセント）を上回った。また、アメリカと同盟国の関係について、同盟国が一方向的に得をしていると考える人は少数派で、半数以上の人々がヨーロッパや東アジアにおける同盟はアメリカと同盟国双方に有益なものだと回答している（Friedhoff, 2021: 2-3）。

アジアに限ってみても、こうした同盟重視の傾向は一貫している。例えば、「中国との関係を損なうことになったとしても韓国や日本のような伝統的な同盟国との関係強化を優先すべき」と答えた人は2010年以降、50パーセントを切ったことはなく、2018年7月の調査では66パーセントにまで増加した。これに対し「伝統的な同盟国との関係を損なうことになったとしても中国との新たなパートナーシップ構築を優先すべき」と回答した人はおおむね30パーセント前後に留まり、2018年7月では26パーセントに過ぎなかった。またこうした同盟重視の姿勢は超党派で見られる点も重要である。韓国や日本のような伝統的な同盟国を重視すべきと考える人は共和党支持者に多いが、共和党支持者と民主党支持者の見解の相違は2ポイントに過ぎなかった（Kafura and Friedhoff, 2018: 3）。

(4) 日米同盟の評価

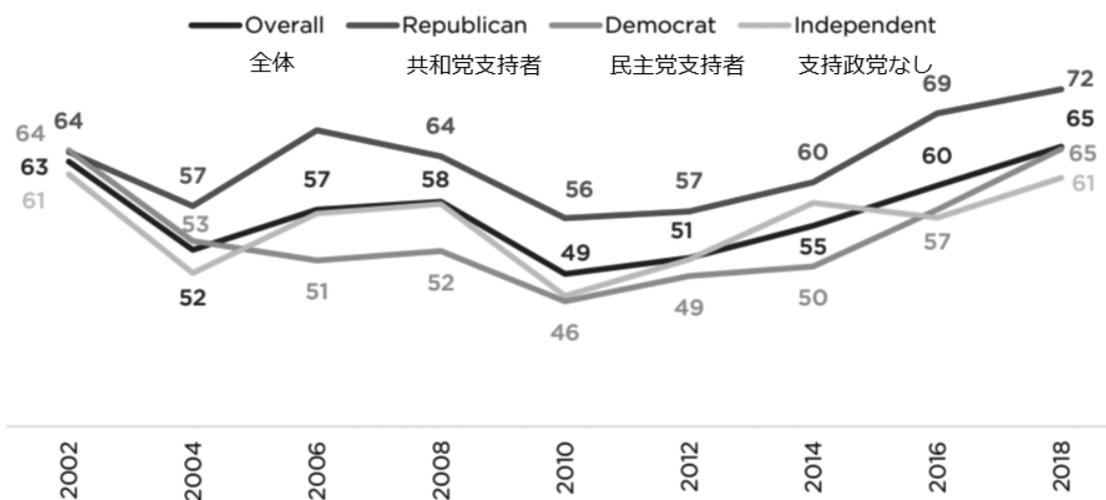
アメリカ人が同盟を政策手段として高く評価していることは前項で明らかになったが、日米同盟についてはどうだろうか。まず、2018年7月の世論調査では、90パーセント以上のアメリカ人が日本はアメリカ経済にとり非常にあるいはどちらかといえば重要だと答えている。また80パーセント近い人がアメリカの安全保障にとって重要だと回答した(Kafura and Friedhoff, 2018: 2)。こうした傾向は外務省による「海外における対日世論調査」の結果とも共通している。2019年度の同調査において、日米同盟がアジア・太平洋地域の平和および安定に対し非常にあるいはある程度貢献していると考える回答者の割合は81パーセント、日米同盟がアメリカの安全保障にとって極めてあるいはある程度重要だと考える人の割合は91パーセントであった。また73パーセントの回答者が現在の日米安全保障条約を維持すべきと答えた⁴。同様に、読売新聞社・ギャラップ社の2020年「日米共同世論調査」でも、日米安全保障条約がアジア・太平洋地域の安全に大いにあるいは多少は役立っていると考えるアメリカ人は70パーセントであった。調査により数値にばらつきはあるものの、大多数のアメリカ人が日本との同盟を肯定的に評価していることには変わりない。なお、2020年「日米共同世論調査」において日本側では72パーセントの人が日米同盟を肯定的に評価した。

また、日本における米軍の駐留についても超党派の支持がある(図4)。日本での米軍駐留に賛成する人は2018年調査では65パーセントで、とくに共和党支持者の間では72パーセントに達した(Kafura, 2019: 2-3)。前述の外務省の調査でも、在日米軍がアメリカの安

図4 日本における米軍駐留の是非

日本における駐留米軍

あなたは次の場所に、米軍が長期的に駐留すべきと考えますか。(日本に駐留すべきと答えた人の割合)



July 12-31, 2018 | n=2046
CHICAGO COUNCIL SURVEYS

(出所) Kafura (2019: 3) をもとに筆者作成。

全保障にとり極めてあるいはある程度重要だと答えた人の割合は2019年度には88パーセントとさらに高い支持が見られた⁵。この数字はこの質問項目が追加された2012年度以降、最も高い数字だった。読売新聞社・ギャラップ社の2018年「日米共同世論調査」でも、在日米軍を増強あるいは維持すべきという意見はアメリカ人の71パーセントを占め、やはり高い支持がみられた。

このように在日米軍への支持は上昇傾向にあり、シカゴ評議会の調査では共和党支持者で8年間に16ポイント、民主党支持者の間でも19ポイント増加した（Kafura, 2019: 2-3）。トランプ大統領によって駐留費負担が争点化された一方で、米軍の駐留への支持がアメリカ人の間で上昇した一つの要因として、北朝鮮の核問題が考えられる。先に見たように、この時期の中国に対する脅威認識は比較的安定しており、米中対立が上昇の原因とは断定できない。他方で、北朝鮮による核開発プログラムに対する脅威認識と連動している可能性はある。2010年代後半は北朝鮮の核開発に対する懸念が高まった時期であり、2017年の調査ではこれを重大な脅威と答えた人は75パーセントに昇った。この仮説が正しければ、米軍駐留への支持は2018年以降減少していくことも考えられる。というのも、北朝鮮の核開発についての脅威認識は2019年には61パーセント、2020年には52パーセントまで低減したからである（Friedhoff, 2020: 6）。

日本人の米軍基地への評価についても確認しておこう。読売新聞社・ギャラップ社の2018年「日米共同世論調査」によれば、在日米軍を増強あるいは維持すべきだという意見は58パーセントであった。アメリカ人と比較して、米軍を削減すべきだと考える人が多い（日本29パーセント、アメリカ15パーセント）のが日本の世論の特徴である。ただし、この質問項目は2019年以降の調査では削除されたため、その後の推移は明らかでない。

(5) 尖閣諸島をめぐる有事の際の米軍使用

アメリカ人には日本での米軍駐留について幅広い支持があるが、それは有事の際の武力行使の容認には必ずしもつながらない。中国が尖閣諸島をめぐる日本に対し武力攻撃を仕掛けたというシナリオについて、2019年の調査では過半数（55パーセント）のアメリカ人はアメリカによる軍事力の行使には反対すると回答した。賛成すると回答した人は43パーセントである。ただし、反対する人の割合は2015年からの5年間で64パーセントから55パーセントと10ポイント近く減少しており、逆に賛成の割合が10ポイント上昇している。党派性について、武力行使に賛成する人の割合は共和党支持者で48パーセント、民主党支持者で40パーセントと違いが見られるものの、いずれの場合も賛成は過半数を超えていないことは指摘しておきたい（Smeltz et al., 2019: 23）。

この結果は他の紛争と比較してどうか。上述の調査では、もし北朝鮮が韓国に侵略した場合に米軍による武力介入に賛成する一般市民の割合は58パーセントであった。なお賛成の割合は日中問題の場合と同じく1990年代から10ポイント以上上昇傾向である。また、ロシアがラトビア、リトアニア、エストニアといったNATO諸国に侵略した場合の米軍介入に賛成する人の割合は52パーセントで、こちらも上昇傾向である。さらに中国が台湾に侵攻した場合に米軍の介入を支持する人の割合は増加傾向であるものの41パーセントに留まり、過半数を割り込んだ（Smeltz et al., 2019: 23）。これらの比較から窺える傾向は、第一にアメリカ人が地域紛争における米軍介入に対し次第に肯定的になりつつあるということ

と、第二に中国との軍事衝突を避けようとする意識が働いているということであろう。実際、2018年の調査では、北朝鮮が日本に侵攻した場合に米軍の介入に賛成する人は64パーセントに上り、2015年の48パーセントから大幅に上昇した（Kafura, 2019: 3）。

ただし世代間の違いも見られる。一般にミレニアル世代は武力行使には否定的で、上記の尖閣諸島に関するシナリオで米軍の使用に賛成する人は36パーセントに留まった。X世代とベビーブーマー世代ではこの値はそれぞれ43パーセント、47パーセントで、サイレント世代では61パーセントと過半数を超えた。ミレニアル世代を含め全世代が武力行使に賛成するシナリオは、イランの核兵器取得を防ぐため、イラクやシリアにおける暴力的なイスラム原理主義と戦うため、イスラエルとパレスチナの和平合意を維持するための平和維持活動、ロシアがバルト三国に侵攻した場合のみであった（Helm and Smeltz, 2020）。

さらに武力行使の容認は、エリートと一般市民の意見の乖離が大きい争点である。加えて、エリートの党派性が強い影響を与える争点でもある。2018年の調査によれば尖閣諸島に関するシナリオにおいて、共和党支持者のエリートの89パーセント、支持政党なしのエリートの75パーセント、民主党エリートの54パーセントが米軍による介入に賛成を表明した。いずれの党派においても賛成が過半数を上回り、また民主党エリートにおける武力行使を忌避する傾向が確認できる（Kafura and Friedhoff, 2018: 4-5）。

おわりに

本稿ではアメリカ人の対日認識についての主要な世論調査の現状と、既存の世論調査から明らかになるアメリカ人の国際認識および対日認識について論じてきた。世論調査については、現状認識を尋ねる調査が比較的多いのに対し、一般市民の政策選好を尋ねるような調査のさらなる充実の可能性を指摘した。

これまでの調査から明らかになったことは、第一にアメリカ人にとっての脅威認識において近年国内問題の存在感が増していることである。他方、国際的な脅威認識では国際テロリズムやイランの核問題の脅威感がやや減退し、2019年から2020年にかけて中国への脅威感が大きく増加した。これはCOVID-19感染症に関連した一時的な現象である可能性もあるが、香港やウイグル自治区での人権問題と連動している可能性もあり、今後も注目すべき点であろう。また脅威認識には党派や世代の影響が大きいことも重要である。特にミレニアル世代は伝統的安全保障問題への関心が低く、長い目で見ればアメリカ人の安全保障観が大きく変化していく可能性も否定できない。この点についても継続的な調査が望まれる。

他方、日本人の脅威認識については、今回対象とした世論調査に限って言えばアメリカ側ほど包括的な調査は実施されていないようである。軍事的な脅威認識としては、アメリカ人よりも東アジア地域（中国・北朝鮮）の比重が高いのが特徴であるが、国内問題や気候変動問題なども含め、日本人が何に脅威を抱いているのか、アメリカのような世代間の相違がみられるのかは興味深い論点である。

第二にアメリカ人の東アジア諸国への好感度については、日本への好感度が最も高く、韓国への好感度も上昇傾向である。他方、北朝鮮や中国への好感度は下降傾向であり、アメリカ人の認識において、東アジアが自由・民主主義国と権威主義国に二極化しつつある傾向が見て取れた。

第三に政策的な手段について言えば、アメリカ人の既存の同盟への支持には堅いものがある。トランプ政権による同盟国への強硬な姿勢にもかかわらず多くのアメリカ人は同盟を自国の政策目標を達成するための効果的な手段だと考えており、同盟はアメリカと同盟国の双方にとって有益なものだと感じている。こうした考えには超党派の合意がある。この評価は日米同盟にも当てはまり、日米同盟や在日米軍には高い支持がある。ただし米軍駐留への支持については時期により15ポイント以上の変動があり、これがどういった要因によるものかは興味深い論点であろう。

第四に、日米同盟に対する高い支持にもかかわらず、東シナ海における有事の際の米軍による武力行使については反対が賛成を上回った。この背景には中国との衝突を避けようとする意識が働いているものと推測される。こうした認識が、エリートの態度と大きく乖離している点には注意すべきである。近年では政権が日米安保の尖閣諸島への適用について発言することも増えているが、少なくとも一般市民の間にそうしたコミットメントへの幅広い支持は存在しないということは直視すべき現実であろう。

最後に日本側の世論調査について言えば、日米同盟や日米関係の評価についての調査は数多いが、有事の際の米軍のコミットメントや政策への支持態度を尋ねる調査は、管見の限りではそれほど多くないようである。変動しつつある戦略的環境の中で日米協調を促進しインド・太平洋地域において日本がリーダーシップを発揮するために、アメリカと日本の人々が世界をどう認識し、互いに何を望んでいるのかを理解するための調査の重要性は今後ますます増していくと思われる。

一注一

- 1 外務省「海外広報—海外における対日世論調査」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/culture/pr/yoron.html> 最終閲覧日 2021年2月12日)。
- 2 ナレッジパネルではインターネット環境の整わない世帯に対しては機材を貸し出すなどして、収集されたデータに偏りのないよう工夫している。Ipsos, *Public Affairs: KnowledgePanel* (<https://www.ipsos.com/en-us/solutions/public-affairs/knowledgepanel> 最終閲覧日 2021年2月12日)。
- 3 内閣府、「世論調査：外交に関する世論調査」(<https://survey.gov-online.go.jp/index-gai.html> 最終閲覧日 2021年2月12日)。
- 4 外務省「令和元年度『米国における対日世論調査』結果」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100023098.pdf> 最終閲覧日 2021年2月12日)。
- 5 同上

参考文献

- 福田昌史, 2019, 「読売新聞と米ギャラップ社による日米共同世論調査：固定・携帯併用調査の日米比較」『日本世論調査協会報「よろん」』, 123号, 25-28頁。
- 『読売新聞』「日米共同世論調査——質問と回答」2020年12月18日(東京朝刊)。
- 『読売新聞』「日米共同世論調査——質問と回答」2019年12月18日(東京朝刊)。
- 『読売新聞』「日米共同世論調査——質問と回答」2018年12月18日(東京朝刊)。
- 『読売新聞』「日米共同世論調査——質問と回答」2017年12月20日(東京朝刊)。

- Friedhoff, K., 2020, “Americans Positive on South Korea Despite Trump’s Views on Alliance,” *The Chicago Council on Global Affairs* (https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2020-12/ccs20_korea-brief.pdf 最終閲覧日 2021年2月10日).
- Friedhoff, K., 2021, “Democrats, Republicans Support Alliances, Disagree on International Organizations,” *The Chicago Council on Global Affairs* (https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-01/report_democrats-republicans-support-alliances-disagree-international-organizations.pdf 最終閲覧日 2021年2月10日).
- Kafura, C., 2019, “American Public Backs US Military Presence in Japan,” *The Chicago Council on Global Affairs* (https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2020-11/report_american-public-backs-american-military-presence-japan_191101.pdf 最終閲覧日 2021年2月10日).
- Kafura, C., and Friedhoff, K., 2018, “As China Rises, Americans Seek Closer Ties with Japan,” *The Chicago Council on Global Affairs* (<https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2020-11/As%20China%20Rises%2C%20Americans%20Seek%20Closer%20Ties%20with%20Japan%20PDF%20Report.pdf> 最終閲覧日 2021年2月10日).
- Kafura, C., Smeltz, D., Busby, J., Kertzer, J. D., Monten, J., and Tama, J., 2021, “Divisions on US-China Policy: Opinion Leaders and the Public,” *The Chicago Council on Global Affairs* (https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-02/report_divisions-united-states-china-policy_2021-02-01.pdf 最終閲覧日 2021年2月10日).
- Smeltz, D., Daalder, I., Friedhoff, K., Kafura, C., and Helm, B., 2019, “Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs,” *The Chicago Council on Global Affairs* (https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2020-11/report_ccs19_rejecting-retreat_20190909.pdf 最終閲覧日 2021年2月12日).
- Smeltz, D., Daalder, I., Friedhoff, K., Kafura, C., and Helm, B., 2020, “Divided We Stand: Democrats and Republicans Diverge on US Foreign Policy,” *The Chicago Council on Global Affairs* (https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2020-12/report_2020ccs_americadivided_0.pdf 最終閲覧日 2021年2月10日).
- Smeltz, D. and Kafura, C., 2020, “Do Republicans and Democrats Want a Cold War with China?” *The Chicago Council on Global Affairs* (https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2020-12/201013_china_brief_1.pdf 最終閲覧日 2021年2月10日).

第7章 外国勢力によるアメリカの政治過程への介入 －メディア環境の変容と中国の事例を中心に－

渡辺 将人

はじめに

2016年アメリカ大統領選挙においてロシアによるサイバー攻撃などの選挙干渉がドナルド・トランプ（Donald Trump）勝利に影響を与えたとされる問題以降、主としてオンライン技術を介した外国勢力の介入が焦眉の課題になっている。アメリカではオンラインの支持者ネットワーク作りを重視した2008年のバラク・オバマ（Barack Obama）の大統領選挙以降、ソーシャルメディアが選挙に必須のツールとして定着している。だが、2016年選挙以降、ソーシャルメディアは「フェイクニュース」の流布を加速させ、かつては相手陣営の批判広告に限定されていたネガティブ・キャンペーンも匿名で際限なく拡散する問題を顕在化させた。アメリカでは1996年以降プロバイダ（ISP）の免責を定めた通信品位法230条がネット空間の自由を担保してきたが、オンライン技術の予期せぬ応用には政策上の対応が追いついていない。

外国からの介入を狭義の選挙に限定し、投票装置や票数の操作、陣営へのハッキングなどのサイバー攻撃を注視するか、それとも世論形成など選挙前後の期間の政治過程全体への包括的な影響を含むかで定義は揺れる。本稿はアメリカの選挙への中国の影響はロシアほど大きくないが、政治過程全体、ひいては外交への影響を考慮するとすれば中国型介入は質的に看過できないと考える。中国型介入の理解には、技術的側面とは別に、メディア環境とアメリカの移民社会の分析を要する。そこで本稿では主流メディアの衰退とソーシャルメディアの拡大というメディア環境の変化経緯、コロナ禍、分極化、移民社会の特性がどう作用しているかの文脈を確認する。2020年の事例をとりわけ中国に焦点を絞って観察し、2016年のロシアによる介入に関して豊富に蓄積されつつある先行分析¹に貢献する。

1. 外国介入の類型

外国による選挙への介入についてアメリカ国家情報長官室（ODNI、以下ODNI）は以下のように定義している。選挙誘導（election influence）とは外国政府や外国政府の代理のアクターによる、アメリカの選挙に直接、間接に影響を与えることを意図した工作活動で、工作対象には候補者、政党、有権者と彼らの選好や政治過程が含まれる。他方、選挙干渉（election interference）とは、それよりも狭い概念で、選挙人登録、投票と開票、結果発表など選挙の技術的側面に照準を合わせた選挙誘導で、選挙誘導の一形態という位置づけである。

2021年3月、ODNIは2020年大統領選挙についての報告書「2020年連邦選挙に対する海外脅威」を発表し、主要5点の知見を明らかにしている²。概要は以下の通りだ。

第1に、2020年大統領選挙の投票過程における技術的な側面に外国勢力が影響を与えた痕跡は見当たらなかった。

第2に、ロシアのプーチン（Vladimir Putin）大統領が、バイデン（Joe Biden）候補に否

定的な作用を与えてトランプ大統領を利するための工作を承認したとする見通しを示した。選挙過程への公共的な信頼を毀損し、アメリカの社会と政治の分断を増幅することを狙いとしていたとみられる。しかし、2016年とは異なり、電子インフラへの侵入を試みるロシアのサイバー攻撃は発見されなかった。バイデンについての誤解の種になるナラティブを拡散することが意図されたとみられる。

第3に、イランもトランプ再選を挫くために多面的な工作に従事していた。しかし、それは必ずしもバイデンを支援する工作ではなく、アメリカの分断を深めさせることに焦点が絞られていた。

第4に、中国は大統領選挙の結果をねじ曲げるための選挙干渉を展開したわけでない。中国政府は大統領選における介入工作の実施は控えたとみられる。アメリカ政府はかねて中国がサイバー工作でスパイ活動を展開していると非難してきたが、2020年大統領選挙では勝者がどちらになっても中国に優勢を確約するものではないと中国が判断し、経済やロビイングを通じた影響の浸透に努めたとみられる。

第5に、レバノンのイスラム教シーア派組織ヒズボラ、ベネズエラ、キューバも小規模ながら影響を与えることを試みたが、多くは経済的な動機である可能性がある。

米司法省と国土安全保障省の合同調査でも概ね同様の結論を導いている³。米英の情報機関は2020年8月の段階では、ロシア、イラン、中国が大統領選挙への介入を画策していると警告していたが、選挙の運営面においてはトランプ陣営が主張した「不正選挙」に絡む関連性も報告されていない。

しかし、ODNIの報告はあくまで「干渉」「介入」を狭く定義した際の結論だ。ブルッキングス研究所のウェスト (Darrell West)、アトランティック評議会のブルッキング (Emerson Brooking)、元NSAでハーバード大学のモリウチ (Priscilla Moriuchi) らの知見を総括した外交安保専門ジャーナリストのカービー (Jen Kirby) は、中国型介入はロシア型のハッキングの手法を模倣するような動機はないと論じる。ブルッキングによれば、中国はアメリカの「干渉 (meddling)」概念を逸脱した方法でアメリカ国内での影響を拡大しており、偽アカウントやbot製造に依存しない多層的な力を保持している。中国がアメリカに挑戦する上でFacebookのページを偽造するような真似は不要だとカービーは指摘する⁴。中国はトランプの再選を望んでいたわけではないとODNIも予測しているが、特定候補への支援やハッキングが主目的でなかっただけで、既存の干渉概念上、ロシアよりも脅威度を低く見積もられている可能性がある。むしろ中国の工作の主眼は大統領選挙年の政治過程の力学を梃子にアメリカ国内の政策環境を中国に有利に誘導することだったとみられ、トランプ大統領の香港、中国発のアプリTikTok、南シナ海への言動には特に過敏に反応したことが指摘されている⁵。アメリカ人の91%が中国からのサイバー攻撃を深刻な問題と捉えている（そのうち65%が「極めて深刻」と回答）が⁶、ロシア型が選挙結果を操作する短期の「干渉」に傾く中、中国型はモリウチが示唆するように「長期戦 (the long game)」に取り組んでいる点に違いがある。

2. メディアと選挙のオンライン化の系譜

外国介入を可能としたソーシャルメディアの台頭は、マスメディアの衰退と呼応している。2017年調査によれば、テレビを半数前後が視聴する世代は既に65歳以上だけである⁷。

2019年調査では「政治ニュースの入手源」は、ソーシャルメディア（18%）、ニュースサイトやアプリ（25%）、ケーブルテレビ（16%）、ローカルテレビ（16%）、ネットワーク（13%）、ラジオ（8%）、活字媒体（3%）だった。ソーシャルメディアの政治ニュース取得での利用は29歳以下の49%、65歳以上の3%で世代差が顕著である⁸。こうした状況に至るまでのメディア変遷を本稿では暫定的に4段階に分類する。

第1に、旧メディア全盛期である。途中、1950年代に新聞からテレビへと中心的なメディアが交代したが1990年代までその影響力は維持された。政治広報的にも、選挙戦でテレビ広告（空中戦）に資金が注がれ、広告制作者がコンサルタントとして議会や政権で発言権を拡大した。新聞もアジェンダ設定力は大きく、重要なスピン操作対象であった⁹。

第2に、ネット黎明期（SNS全盛前夜）である。概ね2000年代半ば過ぎまでの期間で、1990年代後半以降にインターネットが日常化する一方、1990年代に開局したFOX、MSNBCなどのケーブルニュース専門局が存在感を増し、ネットワークは視聴率減少に転じた。1990年代から堅調だったトークラジオはファン起点マーケティングとして後のYouTubeなどソーシャルメディアのサブスクリプション制度に親和性があった。ただ、ネットは当時あくまで副次的な広報媒体で、連邦議員もウェブサイトを開設するだけでネットを広報戦略の中心に据えなかった。オンラインの集票戦略は2004年大統領選挙のディーン（Howard Dean）陣営の実験的試み等を経て2008年に開花した¹⁰。

第3に、SNS拡大期（YouTube台頭）である。2004年にデートサイトとして発案されたYouTubeは2005年から個人映像の動画掲示板のような使われ方で始動した¹¹。歴史的な転換点は2007年12月のパートナープログラム開始による本格収益化であり、これによりランダムな動画アップロードが繰り返される動画掲示板を脱皮し、配信者が自身の魅力で登録者数を増やしコンテンツを定期配信するサブスクリプション制度が確立し、YouTubeが「番組」化した。アクセス数が飛躍的に伸び、広告収益面でも影響面でも次世代のテレビの座を射程に入れるほどの土台となった。広告インターフェイスでもそれまで主流だったバナー広告に加えて2008年に動画式の「プリロール」広告が登場する。YouTube運営自身の目障りで浸透しないという予測に反し定着し、選挙CMのネット動画化を加速させた。2008年大統領選挙ではYouTube利用が候補者の出馬宣言などに限定されていたが、2012年には広告のほか陣営のネガティブ攻撃返しやファクトチェックの「ラピッドレスポンス」でも多用され、選挙に欠かせないツールとなった。2020年調査では約4分の1（26%）のアメリカ人が「YouTubeでニュースを得る」と回答している。YouTubeには報道機関のチャンネル（49%）と独立系チャンネル（42%）が併存する。コンテンツではなく出演者の人物誘引（Personality-driven）番組が半分近く（YouTuber 29%、公的著名人 15%）を占めており、独立系チャンネルの7割が人物誘引で試聴習慣を確立している¹²。

そして第4に、インフルエンサー期である。2010年代にTwitter、Instagramなど不特定多数のフォロワーを増やすプラットフォームやTikTokのように短い長さのパフォーマンス動画を投稿する娯楽性の強いアプリケーションが浸透し、フォロワーの間で主流メディアの著名人とは異質の知名度や人気を誇る「インフルエンサー」が台頭した。インフルエンサーの商業マーケティング利用は2010年代前半から始まっていたが政治転用の段階に入った。代理人（surrogate）戦略が従来のセレブリティ優先から一定のフォロワー内で影響のあるインフルエンサーに移行しつつある。2018年中間選挙では民主党下院選挙運動委員会

(DCCC) がインフルエンサーに報酬を支払って GOTV (投票推進運動) の動員メッセージを拡散させた。大統領選挙では 2020 年が本格的インフルエンサー選挙元年となり、予備選ではブルームバーグ (Mike Bloomberg)、ブッカー (Cory Booker) の利用が話題となった¹³。

Youtuber の活用はアメリカ型選挙を率先輸入してきた台湾の選挙が先駆的だったが¹⁴、本家のアメリカでも YouTube や Instagram のインフルエンサー利用が激増している。本来、インフルエンサーにとって特定の政党や候補者の色が付くことはフォロワーを減らす原因にもなるが、政治的な分断が激しい社会ではリスクにならない面もある。支持政党の異なるフォロワーを繋ぎ止めることはなから諦め、特定の支持政党を打ち出す方がファンの信頼を強めるものとするモデルだ。台湾とアメリカでインフルエンサー利用が政治で浸透しやすいものとなっている類似点の背景と考えられる。

2020 年にインフルエンサー利用がアメリカで加速した理由はコロナ禍である。ソーシャルディスタンスの確保のため、選挙は相当程度オンライン化した。感染を深刻視した民主党は特にキャンペーン改革に熱心に取り組んだ。夏の全国党大会も、民主党は限りなくオンライン経由となり、共和党も規模縮小を余儀なくされた。総じて候補者集会も激減した。戸別訪問はソーシャルディスタンス原則で実施されたが、テキスト送信などバーチャル接触を含むオンラインの集票活動が推奨された。民主党は戸別訪問の説得と動員の効果を一部オンライン代理人戦略に代替させる、いわば空中戦と地上戦の相乗効果を狙うことを目指し、インフルエンサー専門業者と契約して SNS で力を持つインフルエンサーに協力要請を拡大した¹⁵。

2020 年バイデン・ハリス (Biden-Harris) 陣営はデジタル戦略におけるプラットフォーム多元化を重視し、任天堂ゲーム「Animal Crossing (あつまれ どうぶつの森)」、オンライン音楽対決「Verzuz」、メッセージ動画販売「Cameo」¹⁶のほか、インフルエンサーの積極活用を課題に据えた¹⁷。Instagram で 612 万人のフォロワーを誇るモデルのインフルエンサーによるバイデンの孫娘 2 名とのライブ配信は話題となった。ライブ配信は編集済みの動画アップロードとは違う一体感を醸し出す。1 万人から 10 万人のフォロワーを持つ「マイクロ・

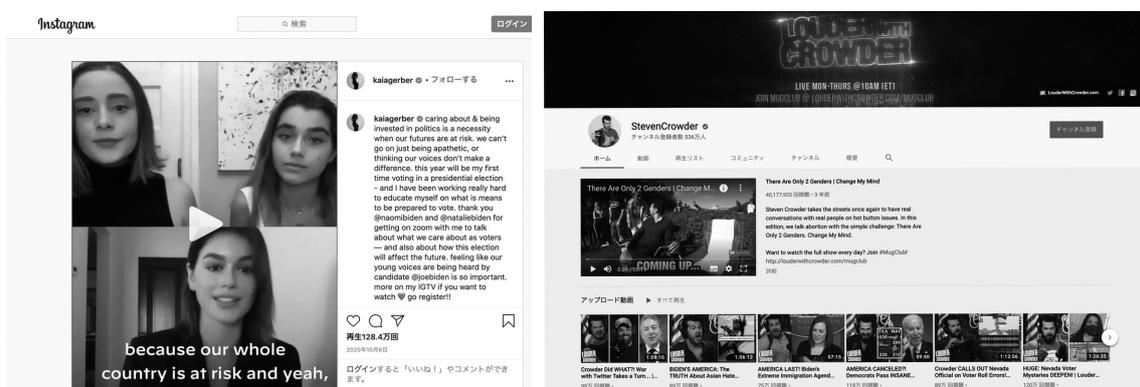


図 1：(左) インフルエンサーのカイア・ガーバー (下段) の Instagram (2020 年 10 月 6 日) 上段はバイデン孫娘のナオミとナタリー。Instagram のライブ機能を用いた配信風景。(右) 保守系 Youtuber スティーブン・クロウダーのチャンネル (登録者数 536 万人:2021 年 3 月 15 日時点)。トランプ支持者に大きな影響を与えた。

インフルエンサー」は、エスニシティや信仰、利益団体などでセグメント化されたアウトリーチに最適だが、さらに小さなコミュニティで支持されるフォロワー1万人以下の「ナノ・インフルエンサー」の効果はテキサス大学の研究でも強調されている¹⁸。教会関係者などコミュニティリーダーのSNSは「ナノ・インフルエンサー」としての価値が十分にある。対面効果を熟知する選挙現場は伝統的な戸別訪問を手放さないが、こうした方法が「デジタル戸別訪問」として地上戦的な効果を補完することがコロナ禍を契機に期待される。しかし、こうした新たなオンライン技術は、外国勢力の影響の浸透に対する脆弱性も強めている。

3. 「シャープパワー」問題と2020年大統領選挙

黎明期のオンライン技術は民主主義に正の効果を与える期待が強かったが、パン（Jennifer Pan）らによる中国政府のネット検閲の研究が示すように、権威主義体制下では民主化に負の効果も与える¹⁹。中国は自国内のオンライン検閲とも異なる手法で外国への政治介入を実現している。元来アメリカはロシア型の遠隔介入よりも、メディアや非政治部門での「交流」を梃子に世論自体に緩やかに影響を与える中国型の介入には脆弱な性質がある。リベラルな移民社会では異文化尊重は「政治的な正しさ」に関係するからだ。オーストラリアが中国のシャープパワー戦略に巻き込まれた背景には、移民や留学生への寛容政策が関係していたことは近年指摘されつつある²⁰。開放性自体は移民国家の理想であり、この方針は否定できないジレンマがある。2014年のシカゴ大学の排除声明以降、社会問題化した孔子学院の政治問題も象徴的であった²¹。

2020年大統領選挙期、中国は2019年夏以降の香港民主派のデモ、欧米メディアの報道が喧しくなった新疆ウイグル自治区の人権問題、そして新型コロナウイルスの3つについて中国の国益に合致する国際世論の形成を追求した。反論や批判だけでなく報道量を減じさせアジェンダ化させない努力や、新型コロナ発生時の情報隠蔽の印象を感染対策勝者へと転換させる試みも目立った。大統領選挙年には争点のアジェンダ設定が、世論を牽引するが、国内の種々の事件や党派分断もその過程に影響を与える。特に2020年は3つの問題が中国を利した。第1にトランプ政権下の政治分断、第2に黒人人権差別のアメリカでの歴史的な特別な位置づけ、そして第3にコロナ禍である。

2019年11月、トランプ大統領は香港人権・民主化法案に署名したが、香港問題については超党派で米議会が民主派を公聴会に招いて世論喚起に努めた経緯がある。香港民主派の活動家は米メディアに出演して主張を訴えた。天安門事件30周年デモを契機に拡大した運動で、「一国二制度」の有名無実化など国際的な含意は大きかった。だが、冷戦と天安門事件を知らない世代が活動家の若手主軸になっている中、民主党の人権派内に強い支援が広がったわけではない。しかも、トランプ政権下の分断が悪影響を及ぼした。中国をスケープゴートにするトランプの言動は、単なる票狙いの利己的な排他主義と解釈されたのである。政権はアジアの民主主義を擁護する政策も打ち出したが、その価値を部分的に超党派で承認できないほどトランプ憎悪は燃え上がった。中国に関する人権問題に触れることはトランプの政治ゲームに加担になるとの空気を醸成し、トランプが「チャイナウイルス」と叫べば、リベラル派は頑なに「COVID」と唱和した。フィギュアスケーターの香港移民2世のクワン（Michelle Kwan: 関穎珊）も、「チャイナウイルス」という呼び方はアジア人

差別になるとトランプ大統領を批判した²²。トランプの言動にはヘイトの烙印を押しやすく、アメリカのアジア系社会が自主的にトランプを叩くことが中国にとって何よりの「代理反撃」になった。

このように新型コロナウイルスをめぐる対米世論工作では、民主党支持層の「反トランプ」熱を受け皿に利用する傾向が目立った。2020年4月30日、新華社系のNew China TV（登録者数109万人）はYouTubeに1分46秒の動画を公開した。防護服とマスク姿の中国人が防疫体制を訴える一方、自由の女神が「ただの風邪だ」と軽視して世界保健機関（WHO）への予算を削減する、レゴムービーのキャラクターに模した登場人物による英語によるCGアニメだった。中国の立場を正当化する主張だが、トランプ政権批判と置き換えても不自然ではなく民主党支持者には共感しやすかった。案の定、コメント欄にはアメリカ人の反トランプ派と思しき動画称賛が並んだ。人権や貿易で中国と相容れない争点を抱える左派の目を逸らすにはトランプの「愚策」批判を共有するのが最適だった。外国勢力がアメリカの現職大統領を貶めるには、アメリカ国内の内戦すなわち選挙と党派感情に便乗することが都合が良いからだ。外国が与党の施策を批判する動画はそのまま野党のネガティブ攻撃にもなり、外国勢力と野党の利益共有が一時的に成立する。この動画は2021年3月20日時点で227万8374回再生されている。



図2：動画「Once upon a virus...」New China TV（YouTube画面より）

保守派の利用も同様で、トランプ支持者がリベラル派を攻撃すること自体が民主党人権派への「代理反撃」になった。選挙区に香港移民や民主派の中華系を多数抱えるペローシ下院議長は天安門事件以来の対中人権強硬派だが、「ペローシは親中派」のレッテルを貼る動画がSNSで拡散された²³。アジア系が稀な州には中華系アメリカ人と中国の区別すら曖昧なアメリカ人は少なくなく、選挙区のチャイナタウンの復興を訴えただけで、「親中派」と攻撃される空気がコロナ禍の選挙中にいたずらに肥大化した。「チャイナ」で一緒くたにする言説は香港や台湾ひいては中華系市民の内訌への無理解に起因する²⁴。

トランプ政権は安全保障上の脅威としてTikTok禁止措置を打ち出したが、首尾良く進まない背景にも党派的な世論があった。アメリカの若者の過半数に同アプリが浸透し尽くしていたため、禁止は若年層いじめと解釈した民主党若手が規制反対運動を展開した。2020

年初夏、中国の全国人民代表大会における香港の国家安全維持法の可決に先立ち、ミネアポリスで白人警官が黒人男性の首を押さえつけて死亡させる事件が発生したが、反差別デモの広がり、「ニューヨーク・タイムズ」や「デモクラシー NOW！」など香港に関心を寄せていた人権派メディアも報道を縮小した。

アメリカ国内では黒人差別問題は特別の重要性があり、同時発生時には国際問題への関心は低下する。香港の民主派デモに対する警察の強制力行使を相対化する上で、白人警官による暴力は反撃材料となった。2021年1月の米議会乱入事件も好例であるが、アメリカの民主主義の矛盾を象徴する事案発生時に米中を比較することで自国批判への目を逸らす戦術も分断便乗型の情報戦の一環とみられる。

エスニック属性を重視するアメリカでは民族別メディアに干渉しないのが流儀であり、エスニックメディアの存在が海外勢力への警戒心を麻痺させてきた面も否定できない。外国風味のメディアの排除はヘイトと受け取られかねない。その間隙を縫って移民向けのエスニックメディアと海外由来のシャープパワー戦略の境目は近年グレーになっている²⁵。「フリーダムハウス」によれば、中国共産党系「チャイナ・デイリー（中国日報）」のアメリカでの予算は500万ドルに達する。同紙は本紙以外にも「ニューヨーク・タイムズ」「ウォール・ストリート・ジャーナル」など主要紙に挟み込まれる「チャイナ・ウオッチ」というセクションがある²⁶。主要紙への差し込みは米新聞の経営難につけ込んだものだ。掲載米紙側はあくまで広告枠で、編集には関知していないとしている²⁷。一般読者には新聞の「アジアコーナー」に感じられる。横に小さく「中国日報」と記されているが、中文メディアとニュース供給の提携をしているだけにも見えるし、中華系アメリカ人の新聞社かもしれないと思うだろう。プロパガンダ色を弱め、論説ではなく「ニュース」の取捨選択（何を扱わないか）や見出しでのさりげない編集アクセントで中国への反感を減少させる工夫が凝らされている。

中国政府系のCGTN（中国環球電視網）も知識層以外のアメリカ人には「アジアチャンネル」程度の認識で警戒感はない。CGTNのウェブ記事への誘導は主としてTwitterで行われている。新型コロナウイルス関連記事のツイート拡散はとりわけ目立っている。中国のコロナ政策を自画自賛する場合は自らの記事で行うが、アメリカの分断を強調する場合は一般の市民のコメントをリツイートする手法を挟むなどして、CGTNが自説を押し付ける印象を薄める工夫が施されている。2020年サイクルでは、アメリカの分断強調として2020年一般教書演説でペロシ下院議長が大統領演説の原稿コピーを破り捨てる動画、オカシオ＝コルテス下院議員の異議申し立ての様子、反人種差別デモなどの写真が広範に拡散された。CGTNはアメリカの病理を象徴する人種差別問題を好んで扱うが、中国の政府高官による熱弁ではなく、アメリカの少数派や黒人に代弁させることにむしろ効果があることを既に学んでいる。文化アカウント「CGTN Culture」内であえて黒人文化に寄り添う姿勢をアピールすることもある。他方、アメリカの少数派は分断や差別など国内問題以上の視野を持たず、外国の国営メディアの意図に無頓着なまま、好意で出演や取材協力に応じる傾向がある。アメリカの「アジア系メディア」だと思って協力する関係者は少なくない。

また、カービーが示唆するように中国の介入は中華系アメリカ人の意識変革を意図して行われている側面もある²⁸。オーストラリアの事例が示すのは、中華系移民を掌握することが移民国家の世論やロビイングの要諦だからだ。中華系は初期広東移民、中華民国系、

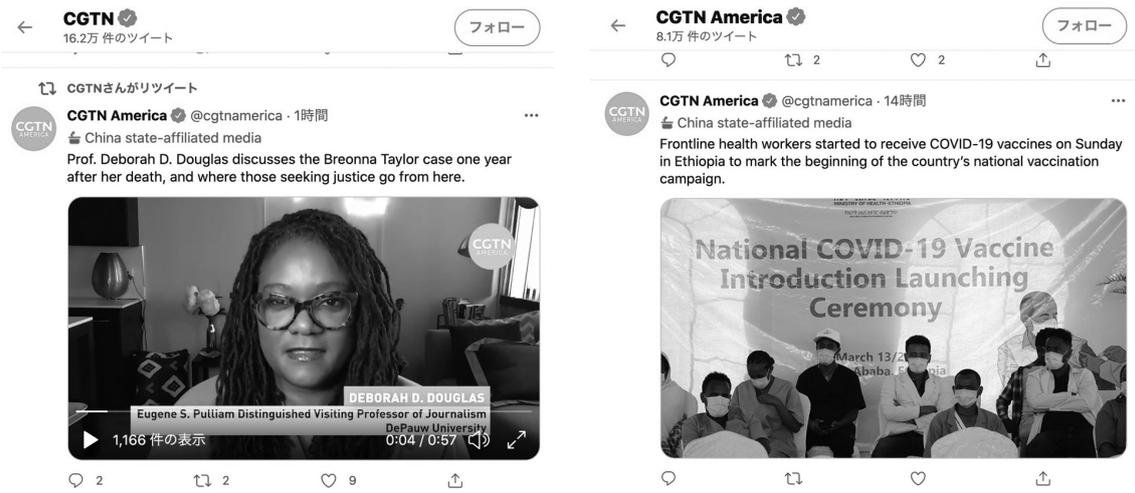


図3: (左)2020年3月に黒人女性(Breonna Taylor)が警官に射殺された事件についてCGTNで解説するデポ大学教授の黒人ジャーナリスト。「CGTN America」の配信を「CGTN」がリツイートする形式をあえてとっている(2021年3月15日)。(右)新型コロナウイルス・ワクチンのエチオピア到着の「CGTN America」のニュース。中国の国名はなく中立的報道に見えるが、アフリカへのワクチン外交は中国の力点で、アリババとエチオピア航空はワクチンの同国への提供で協力している(2021年3月14日)。

台湾系、大陸留学生の天安門事件による亡命者、非合法の労働移民、中国強国化後のエリート層など渡来時期と理由で性質が異なり、家庭使用言語も広東語、北京語、台湾語(閩南語)と多様だが、2010年代後半以降に訪れた「強い中国」に自信を持つ新たな層が従来多かった広東省、福建省の沿岸部以外の大陸全域から来訪し、共通語の北京語と簡体字を持ち込んで中華系社会の空気そのものを変えつつある²⁹。ソーシャルメディアで北京と繋がり続ける留学生や新移民の影響を若年層の中華系アメリカ人は否応無しに受けがちだ。

本来はコミュニティのためのローカルメディアであるエスニックメディアだが³⁰、エスニック対立や分断の増幅装置に利用されるリスクもある。従来は編集部の独立性を保ってきた香港系の「星島日報」が、香港デモ以降は香港本部の中国寄り編集への配慮を余儀なくされている問題も静かに進行している。同紙はニューヨークなど大都市の中文メディアを部数的に牽引してきた新聞で、中華系市民の対中世論に長期的に影響を与えかねない。台湾系の「世界日報」も若手記者には大陸の留学生を雇用し始めた。ビジネス上の利益から香港式、台湾式の繁体字が、大陸式の簡体字に変更される可能性も将来的には皆無ではなく、反共や民主の砦だったアメリカの中華系メディアが移民社会の世論形成のチャンネルになれば、介入の窓口と化しかねない³¹。

4. 今後の懸念と問題

今後懸念されることの一つに、外国勢力がアメリカ国内に流通する陰謀論をオンライン経由で間接的に利用する危険性がある。2019年12月調査ではアメリカ人の中で新型コロナウイルスが人工的に製造されたという説を耳にする割合は旧メディアやニュースのウェブサイト利用者よりもSNS利用者が多く、「頻繁」(26%)と「多少」(54%)合わせて8割に達する³²。YouTubeで最も視聴されているニュースチャンネル上位100の中でQアノン

やその他の陰謀論について「言及している」割合は、報道機関チャンネルが2%、YouTube独立系が21%で、主にQアノンや陰謀論だけを扱うチャンネルが14%も存在した³³。アメリカ国内で陰謀論を流布するYouTuberを間接的に教育してインプットを重ねれば、あるいは移民を介してYouTuberを長期的に育ててその中に陰謀論を仕込んでいけば、「陰謀論世論」を特定の外国勢力を利する方向で操作することも可能ではある。陰謀論の洪水で民主主義の機能不全を増す目的でも十分に効果がある。

本稿で見てきたように選挙への外国介入はオンライン時代に焦眉の課題であることは自明だが、アメリカの政治現場では検証や対策が進みにくい事情がある。

第1に検討する問題の取捨選択をめぐる党派性の弊害、すなわち脅威対象により政党対応に濃淡がある問題である。民主党が海外介入問題に注目した原因は、2016年大統領選でのロシアの介入だった。民主党はトランプ攻撃の一環でロシア関連の疑惑解明に全勢力を傾け、中国や他の国からの介入は関心外になりがちだった。2020年選挙でもコロナ禍以前はロシア警戒を主眼に対策を施した³⁴。例えば、2月の民主党アイオワ党員集会では電話通話による「バーチャル党員集会」が中止された。州委員会が参加率（投票率）上昇のため設計した新制度だったが、民主党全国委員会は通信の安全が確保できないと判断した³⁵。しかし、コロナで一転、全国委員会と陣営幹部と活動家の連携会議ではZoomがなし崩し的に一部で活用されオンラインへの許容基準は曖昧になった³⁶。

第2に、再選が至上目的の政治家に、集票に効果的な新技術を規制させることがそもそも困難なことだ。政治家は再選に有効なテクノロジーを抜け駆ける的に使用を目論むため、規制には後ろ向きになる。規制が強化される前に駆け込み的に合法なうちに果実を得ようとするのはビジネスと同じ心理である。選挙に便利だが外国勢力の介入に脆弱な可能性があるテクノロジーが存在したとき、後者の害が明確に実証できない限りは前者の利益を優先する。議員に対策の主導権を任せることの弊害の一つだ。

第3に、インフルエンサー・マーケティングの政治利用に管轄上、概念上、明確な規制が存在しないことだ。連邦取引委員会（FTC）はガイドラインを示しているが商業利用のみで、選挙について管轄する連邦選挙委員会（FEC）はガイドラインを示していない³⁷。プラットフォームは政治広告を禁じる動きが主流だが、そもそもインフルエンサー・マーケティングは「広告」ではないふりをして購買欲を掻き立てる「ステルスな案件」式の「コンテンツ」であり、規制に従来の「政治広告」の概念を当てはめること自体が時代遅れの感がある³⁸。YouTuberには顔を出さない人物もいるし、声だけのCGアニメーションも存在する。サイバー上の人格についてはアカウントの主が実在しているのかどうか一般の有権者には判断がつかないし、責任も不明確だ。外国勢力が実在のアメリカ人インフルエンサーを間接的に外から育てることも容易である。分断を外部から煽る上で効果的なツールにもなり得る。オンライン化が進むほど、有権者が知らない間に姿の見えない主体が世論を形成することができる。

第4に、「言論の自由」問題である。外国勢力の影響への対処方法としてアカウントやチャンネルの停止があるが、過度な検閲は自由社会の首を締める。特定の外国の意向に親和的なYouTuberやサブリミナルに特定の国への批判の矛先を逸らす協力をするインフルエンサーを規制するのは不可能だ。プラットフォームの存在は過渡期にある。かつてYouTube運営が、LGBTを中傷する保守系YouTuberについてアカウント停止の要件を満たさないと

擁護して批判を浴びた問題も起きたが、後に収益化が停止された。この種の事案の蓄積がプラットフォームに編集権と判断権を付与し GAFA の力を強めた。2021 年 1 月の連邦議会乱入事件における Twitter と GAFA のトランプのアカウント停止、「パーラー」凍結はその延長にある。トランプ自身が差別的言動で、自らアカウント停止を正当化する空気を育ててしまった。バイデン政権下で GAFA 規制の行方もオンライン世論と政治過程への外国介入を占う鍵になる。

おわりに

メディア不信が蔓延する以前は、メディアのアジェンダ設定力が歯止めの鍵だった。皮肉にも主流メディアの衰退は、間接的に外国勢力のアメリカの政治過程への介入への防波堤を崩す効果をもたらしてしまっている。民間インフルエンサーは地域の活動家でもなければジャーナリストでもなく政治的な責任を負わない。広告の出資元や背後の意図に深く関心を及ぼせることもない。本稿で概観したように、オンラインを介した外国勢力からの政治介入に関しては、民主主義と移民社会に二重の脆弱性が潜んでいる。その意味でアメリカは民主主義で自由で開放的な性質であるがゆえに、権威主義体制の国からの侵入を遮断することができないジレンマが存在している。シャープパワー戦略は、アメリカの移民社会の縦割りのエスニックメディアの隙間に上手に滑り込む度合いを強めるだろう。メディアリテラシーにおいてもアメリカは、異民族、異人種、異教徒に対して触れないポリティカル・コレクトネスから、エスニックメディアへの無知が外国メディアへの警戒感を下げている。個人のインフルエンサーの背景やリツイートともなると、デジタルリテラシー醸成による抗体の育成の難易度はいっそう高い。外国介入を狭義のサイバー攻撃に限定せず、長期的な内部浸透の視点からアメリカの移民社会とメディアの構造に網を広くかけた継続的分析が求められている。

— 注 —

- 1 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。川口貴久「ロシアによる政治介入型のサイバー活動：2016 年アメリカ大統領選挙介入の手法と意図」SPF 国際情報ネットワーク分析 IINA、2020 年 3 月 30 日 <https://www.spf.org/iina/articles/kawaguchi_01.html>
- 2 “Foreign Threats to the 2020 US Federal Elections” Office of the Director of National Intelligence (March, 10, 2021) 2021 年 1 月 7 日に大統領のほか議会指導部などに提示されたインテリジェンス機関の報告書の機密版を調整した公開版 (Declassified by DNI on 15 March 2021) <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ICA-declass-16MAR21.pdf>>
- 3 “Joint Statement from the Departments of Justice and Homeland Security Assessing the Impact of Foreign Interference During the 2020 U.S. Elections” Department of Justice (March 16, 2021) <<https://www.justice.gov/opa/pr/joint-statement-departments-justice-and-homeland-security-assessing-impact-foreign>>
- 4 Kirby, Jen. “Are China and Iran meddling in US elections? It’s complicated”, Vox, Sep 15, 2020. <<https://www.vox.com/21418513/china-iran-us-election-meddling-russia>>
- 5 “Statement by NCSC Director William Evanina: Election Threat Update for the American Public” (August 7, 2020) 英国家サイバーセキュリティセンター局長による選挙に関する脅威についてアメリカへの情報提供の声明。<<https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/item/2139-statement-by-ncsc-director-william-evanina-election-threat-update-for-the-american-public>>

- 6 Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, “Most Americans Support Tough Stance Toward China on Human Rights, Economic Issues:”, Pew Research Center, March 4, 2021. 2021年2月1-7日調査 <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/?utm_content=buffer09cc5&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer>
- 7 Pew Research Center, January 5, 2018. 2017年8月8-21日調査 <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/05/fewer-americans-rely-on-tv-news-what-type-they-watch-varies-by-who-they-are/>>
- 8 Pew Research Center, July 30, 2020. 2019年10月29-11月11日調査 <<https://www.journalism.org/2020/07/30/americans-who-mainly-get-their-news-on-social-media-are-less-engaged-less-knowledgeable/>>
- 9 Charles L., Ponce De Leon, “That’s the Way It Is: A History of Television News in America”, University of Chicago Press, 2015.
- 10 渡辺将人『現代アメリカ選挙の変貌』名古屋大学出版会 2016年
- 11 初期はテレビ番組の転載など著作権違反が繰り返される無法地帯でプラットフォームとしての広告価値も低かった。テレビ局からのクレームで削除を繰り返したが、2008年にCBSやいくつかの音楽会社がコンテンツの収益契約をYouTubeと締結し流れに変化が生じた。後にVevoによる収益システムの確立が音楽視聴者を吸い寄せた。
- 12 Pew Research Center, September 28, 2020. 2020年1月6-20日調査。YouTubeチャンネルの集計は2019年11月から12月時点の番組が対象 <<https://www.journalism.org/2020/09/28/many-americans-get-news-on-youtube-where-news-organizations-and-independent-producers-thrive-side-by-side/>>
- 13 Venkataramakrishnan, Siddharth, “Inside the rise of the political micro-influencer”, FT, October 24, 2020. <<https://www.ft.com/content/e414d42a-c49b-4f43-86a1-06395a849fac>>
- 14 渡辺将人「台湾の選挙キャンペーン－米台比較の視座から（③後編）」（2020年4月1日）SPFアメリカ現状モニター <https://www.spf.org/jpus-j/spf-america-monitor/spf-america-monitor-document-detail_45.html>
- 15 Heilweil, Rebecca, “Inside the Biden campaign’s surprising influencer strategy”, Vox, Sep 22, 2020. <<https://www.vox.com/recode/21429755/influencers-joe-biden-democrats-pacs-social-media-facebook-instagram-campaign>>
- 16 Kelly, Makena, “Biden campaign partners with Cameo for new fundraising effort”, The Verge, Sep 4, 2020. <<https://www.theverge.com/2020/9/4/21422966/biden-campaign-cameo-fundraising-andy-cohen-mandy-moore-melissa-etheridge>>
- 17 バイデン陣営内部資料、バイデン陣営アウトリーチ担当者、民主党全国委員会担当者のオンライン会議発言
- 18 Goodwin, A., Joseff, K., & Woolley, S. C. (2020, October). Social media influencers and the 2020 U.S. election: Paying ‘regular people’ for digital campaign communication. *Center for Media Engagement*. <<https://mediaengagement.org/wp-content/uploads/2020/10/Social-Media-Influencers-and-the-2020-U.S.-Election-1.pdf>>
- 19 G. King, J. Pan, M. E. Roberts, “How the Chinese government fabricates social media posts for strategic distraction, not engaged argument” *American political science review* 111 (3), 484-501.
- 20 Hamilton, Clive, *Silent Invasion: China's Influence in Australia*, Hardie Grant, 2018. (山岡鉄秀監訳、奥山真司訳『目に見えぬ侵略 中国のオーストラリア支配計画』飛鳥新社、2020年)
- 21 University of Chicago, “Statement on the Confucius Institute at the University of Chicago”, Sep 25, 2014 <<https://news.uchicago.edu/story/statement-confucius-institute-university-chicago>>
- 22 Kumar, Aishwarya, “Athlete. Olympian. Chinese American. Michelle Kwan is the center of sports' Venn diagram”, ESPN.com, Apr 4, 2020 <https://www.espn.com/olympics/story/_/id/28971403/athlete-olympian-chinese-american-michelle-kwan-center-sports-venn-diagram>
- 23 どこまでがトランプ支持者によるもので、外国勢力や外国勢力の意向を汲んだアメリカ国内の移民集団による意図的な誹謗中傷かは不明。
- 24 Behrmann, Savannah, “Chinatown is not part of China’: Trump’s tweet at Pelosi is met with criticism online”, USA TODAY, April 17, 2020. <<https://www.usatoday.com/story/news/politics/2020/04/16/trumps-chinatown-tweet-pelosis-visit-draws-criticism-online/5149296002/>>
- 25 渡辺将人『メディアが動かすアメリカ』ちくま新書、2020年
- 26 Cook, Sarah, “Special Report 2020: Beijing’s Global Megaphone” Freedom House <<https://freedomhouse.org/>>

- report/special-report/2020/beijings-global-megaphone>
- 27 これはやや無責任な詭弁だろう。読者は米紙の何らかの「お墨付き」を感じる。新聞の信頼への便乗を販売している側面は否定できない。アメリカでは外交論壇誌を読むような知識層以外は、媒体を意識して海外ニュースを摂取しないし警戒心もない。
- 28 Kirby, Jen. “Are China and Iran meddling in US elections? It’s complicated”, Vox, Sep 15, 2020. <<https://www.vox.com/21418513/china-iran-us-election-meddling-russia>>
- 29 Chin, Jean Lau and Lee Daniel, “Who Are the Cantonese Chinese?: New York City Chinatown During the 1940s-1960s”. Createspace Independent Pub, 2015. Zhao, Xiaojian, “The New Chinese America: Class, Economy, and Social Hierarchy”, Rutgers University Press, 2010.
- 30 ジョハンギール・ハタック、カレン・ペナー（ニューヨーク市立大学コミュニティおよびエスニック・メディアセンター共同ディレクター）とのインタビュー（2017年9月11日, New York City）
- 31 「星島日報」編集幹部とのインタビュー（2017年9月28日及び2020年12月30日, New York City）、「世界日報」編集幹部とのインタビュー（2017年9月29日及び2019年12月27日, New York City）、Zhou, Min and Cai Guoxuan, “Chinese Language Media in the United States: Immigration and Assimilation in American Life”, *Qualitative Sociology*, Vol. 25, No.3, January 2002.
- 32 Pew Research Center, July 30, 2020. 2020年6月4-10日調査 <<https://www.journalism.org/2020/07/30/americans-who-mainly-get-their-news-on-social-media-are-less-engaged-less-knowledgeable/>>
- 33 Pew Research Center, September 28, 2020. 2020年1月6-20日調査。YouTubeチャンネルの集計は2019年11月から12月時点の番組が対象 <<https://www.journalism.org/2020/09/28/many-americans-get-news-on-youtube-where-news-organizations-and-independent-producers-thrive-side-by-side/>>
- 34 ロバート・クレーマー（民主党全国委員会顧問）とのインタビュー（2020年11月12日、シカゴ時間11日 Zoom を介したオンライン形式 Chicago- 札幌）、サイモン・ローゼンバーグ（NDN創設者・CEO、元ビル・クリントン大統領選挙陣営）とのインタビュー（2020年11月13日、ワシントン DC 時間12日 Zoom を介したオンライン形式 Washington DC- 札幌）。
- 35 ジョン・デース（アイオワ州ジョンソン郡民主党委員）とのインタビュー（2020年2月4日, Iowa City）、アローク・パラブ（カマラ・ハリス陣営スタッフ）とのインタビュー（2019年10月28日 Iowa City）、ジョー・バイデン陣営、エリザベス・ウォーレン陣営、バーニー・サンダース陣営スタッフとのインタビュー（2020年2月1日, Iowa City）、ピート・ブティージェッジ陣営スタッフとのインタビュー（2020年2月2日, Iowa City）
- 36 Zoom については2020年5月と6月に天安門事件に関する会議をアメリカ在住の元 Zoom 職員が妨害したことが問題化したが、司法省は2020年12月に中国政府と協力して妨害を行ったとして起訴に踏み切った。Department of Justice, “China-Based Executive at U.S. Telecommunications Company Charged with Disrupting Video Meetings Commemorating Tiananmen Square Massacre”, December 18, 2020. <<https://www.justice.gov/opa/pr/china-based-executive-us-telecommunications-company-charged-disrupting-video-meetings>>
- 37 “FTC Releases Advertising Disclosures Guidance for Online Influencers”, Federal Trade Commission, November 5, 2019 < <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/11/ftc-releases-advertising-disclosures-guidance-online-influencers>>
- 38 Mittal, Shelly, “Political Influencer Marketing: Aye or Nay?”, Washington Journal of Law, Technology and Arts, April 14, 2020. < <https://wjta.com/2020/04/14/political-influencer-marketing-aye-or-nay/>>

第8章 トランプ政権とバイデン新政権の対中政策

舟津 奈緒子

近年の国際情勢を特徴づける米中対立はどのようなものであろうか。本稿では、2017年に発足したトランプ前政権下で米中対立がどのように変化し、固定されていったのか、そして、2021年に発足したバイデン新政権が米中対立をどのようにして管理していくのかを概観することを目的としたい。

●トランプ政権下における大国間競争の激化

国際社会における中国の存在感の高まりは目覚ましい。中国は2001年の世界貿易機関(WTO)への加盟以来、経済成長を続け¹、2010年に国内総生産(GDP)で日本を抜き、アメリカに次いで世界第二位の経済大国となってからはこの世界第二位の経済規模を保っている²。グローバル経済が拡大するとともに、当然ながらその経済成長および経済規模にともない、国際社会における中国の存在感は高まってきた。

他方、アメリカでは中国が国際社会にどのように組み込まれていくべきか、対中政策のあり方をめぐって様々な議論がなされてきた。1960年代の冷戦を経て、中国をかつてのソビエト連邦のような封じ込め政策ではなく、直接的な軍事的脅威が無いことを前提として、1979年の米中国交正常化以降、アメリカでは関与政策と呼ばれる対中政策が形作られていくようになってきた。特に、クリントン政権以降、関与政策の下、中国との貿易や投資を進め、中国の経済力の伸長を国際社会に取り込むと同時に、アメリカが主導する国際秩序に中国が取り込まれていくことが期待された。しかし、中国の経済成長と国際経済のグローバル化の進展にともなって米中間の貿易不均衡が拡大し、アメリカでは対中貿易赤字が問題視されるようになっていった。加えて、2008年の世界金融危機(リーマン・ショック)では、その金融危機の発生地であるアメリカをはじめ世界各国が経済停滞に苦しむ中、中国がその経済伸長とともにいち早く経済回復を遂げ、それに続く経済成長のなかで、宇宙関連産業、人工知能(AI)や5G等の情報通信技術をはじめとする新興技術・先端技術分野における中国の競争力が著しく増大していくと、これら新領域における競争力が安全保障上に及ぼしうる影響に対する懸念の高まりとともに、中国の軍民融合政策に対するアメリカの警戒感が大きくなっていった。

こうした流れの中で、トランプ政権は、南シナ海や東シナ海における中国の強硬な行動や人民解放軍の軍拡等の伝統的な安全保障分野における懸念や新型コロナウイルス感染症をめぐる中国のマスク外交やワクチン外交とともに対中警戒感を強めていった。例えば、政権発足当初は対中貿易における貿易不均衡の是正というトランプ政権に特徴的な経済ナショナリズムを全面に出した対中政策が目立っていたが、2017年12月にホワイト・ハウス国家安全保障会議(NSC)から発出された「国家安全保障戦略(NSS2017)」³や2018年1月に国防総省から発出された「国家防衛戦略(NDS2018)」⁴では、アメリカと中国が大国間競争関係にあると規定し、中国を第二次大戦終了以降、アメリカが主導し展開してきた既存の国際システムに挑戦する修正主義勢力とみなし、これまでの協力の可能性を含んでいた米中関係からそのトーンが変わった。さらに、2018年10月⁵と2019年10月⁶に2

年連続でペンス副大統領が中国をあらゆる面においてアメリカの競争相手とみなすという対中批判の演説を行い、中国を強く批判した。この意味で、トランプ政権は米中国交成立以来続いていた対中政策を大きく方向転換したと言えるだろう。

さらに、トランプ政権最終年の2020年には、トランプ政権高官による中国共産党政権や共産主義そのものに対する批判が繰り返されていったことが注目に値する。6月24日には、ロバート・オブライエン安全保障担当大統領補佐官が、中国が経済発展を達成し、経済的な自由主義化を遂げれば、政治的にも民主化を達成するだろうとの期待の下、アメリカは中国の経済発展を支えてきたが、このような関与政策による中国共産党への期待はあまりにも楽観的であったとして、過去のアメリカの関与政策を否定する「中国共産党のイデオロギーと国際的野望」と題する演説を行った⁷。7月7日には、クリストファー・レイ連邦捜査局（FBI）長官が、中国が知的財産の盗用などの経済的諜報活動をすることによって、アメリカの国際社会における経済および技術的優位性が脅かされていると中国を批判する「中国政府と中国共産党によって米国の経済と安全保障にもたらされる脅威」と題した演説を行った⁸。7月16日には、ウィリアム・バー司法長官が、オブライエン安全保障担当大統領補佐官とレイ FBI長官による中国共産党批判演説に賛意を示し、中国共産党政権が主導するあらゆる政策を以って、アメリカの透明性と開放性の高い民主主義体制に付け込み、中国がアメリカを搾取していると非難した⁹。7月23日には、一連の高官による演説を主導したマイク・ポンペオ国務長官が、共産主義国家である中国が覇権国家となる野望を隠していないと警鐘を鳴らし、これに対して、アメリカをはじめとする自由主義世界を守らなくてはならないと説く「共産主義の中国と自由主義世界の未来」と題した演説を行った¹⁰。

これら2020年の夏に行われた一連の政府高官による演説は、政権後期に至って、トランプ政権が中国の問題であると思われる行動を各々に批判するのではなく、中国共産党政権による中国の統治モデルという中国を覆うシステム全体を批判することにより重点を置いていることを意味し、アメリカが中国を多面的かつ全面的に批判する構図となっていった。こうして、アメリカの対中政策においてかつての関与政策の様相はますます小さくなり、トランプ政権下において米中競争が激化し、アメリカと中国が大国間競争の状態にあるという新たな段階に入ったと言えよう。

●バイデン政権の対中アプローチ

激しい選挙を経て、2020年11月のアメリカ大統領選挙では民主党のジョー・バイデン候補が当選し、2021年1月にバイデン政権が発足した。その間、前項でみたように、トランプ政権下で顕著となり近年の国際情勢を特徴づけることとなった米中対立は、一向に緩和される兆しが見えず、バイデン政権にそのまま引き継がれることとなった。

2021年3月3日にバイデン政権下において初めてのまとまった公式の外交・安全保障にかかわる文書となる国家安全保障戦略暫定指針が大統領府から発出されたが¹¹、ここではバイデン政権は単独主義を好んだトランプ政権とは異なるアプローチを取る姿勢が明らかにされている。すなわち、同盟国や友好国、国際機関等の多国間システムとの協調や協働を重視する外交姿勢を鮮明にしている。ただし、アメリカの外交・安全保障政策の基底となる国際情勢に対する認識はバイデン政権下においてもトランプ政権時代と大きく変わっ

ていないことが見て取れる。国家安全保障戦略暫定指針では、アメリカと中国やロシアをはじめその他の権威主義国家との対立が高まっているとの認識が示されており、なかでも中国が急速に自己主張を強めてきていることが今日の国際情勢の特徴として記載されている。さらに、アメリカにとって、21世紀における地政学上の最大の挑戦は対中関係の管理であるとの記述もある。つまり、多面的に及び、構造的となり、大国間競争の様相を帯びている米中対立をアメリカがどのように管理していくかが重要であるとの認識が通底している。

実際、このような中国に対するアメリカの危機感はバイデン政権の政策の実行面においても表れてきている。例えば、就任からわずか2か月となる2021年3月12日に、アメリカ、日本、オーストラリア、インドの民主主義国家の4か国による協力の枠組みであるクアッド（QUAD）に関する首脳会談がバイデン政権の呼びかけで行われることとなった¹²。新型コロナウイルス感染症対策のためオンラインでの開催となったが、インド太平洋地域において民主的かつルールと法に基づく自由で開かれた秩序をどのようにこの地域に組み込み、守っていくのかというのがクアッドの大きな議題であり、ここで非民主主義国家である中国の影響力の拡大に対する懸念等が話し合われていくことは明白であろう。さらに、クアッド首脳会談に続いて、3月16日にアントニー・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と韓国を訪問し、それぞれの国で外務・防衛2大臣との2+2会合を開催した。これはインド太平洋地域におけるアメリカの同盟国である日本と韓国との間で対中政策の擦り合わせをすることが目的である。

ここまで見てきたように、バイデン政権においてもトランプ政権と同様に、アメリカと中国は大国間競争にあり、その競争は多面的かつ構造的であるというアメリカの対中認識に大きな変化は見られない。しかし、どのようにこの大国間競争を乗り越えていくのかという競争のあり方はバイデン政権とトランプ政権では大きく異なるようである。それは、つまり、単独行動を好んだトランプ政権と比べて、バイデン政権は同盟国やパートナー国との協力を全面に出していくということである。先に述べたクアッド首脳会談や日本および韓国との2+2会合はこの例に当たる。いわば、バイデン政権はチーム・アメリカとして、中国との大国間競争を乗り越えていくという形が見て取れよう。

また、バイデン政権は国家安全保障戦略暫定指針において民主主義的価値の擁護もアメリカが守るべき指針であり、優先政策の一つであるとも述べており、中国やロシアをはじめその他の権威主義国家の脅威についても記載されている。これは、トランプ政権後期に特徴的だった価値観に基づく統治モデルの対立姿勢という構図を引き継いでいるようにも見えるが、ここには若干の注意が必要であろう。というのは、バイデン政権はトランプ政権のように中国の共産主義体制という統治モデルそのものに疑義を呈する言説はまだ採っていないからである。バイデン政権が米中間の戦略的競争を語る際に、中国に対して共産党や共産主義という言葉をあえて使用せず、権威主義あるいは専制政治と形容している点に留意したい。例えば、3月25日に行われた就任後初の大統領記者会見¹³において、バイデン大統領は共産主義（communism）という言葉を使わず、専制政治（autocracy）という言葉を使って中国批判をしていたが、ここには中国共産党を否定することで中国との決定的な対決を避けようとする意図があろう。つまり、トランプ政権後期に見られたように中国共産党の存在そのものを否定すれば、新冷戦と形容されるような米中間の全面的な対立

は避けられず、そのような二項対立的な対決は避けたい、という思惑があると考えられる。そこには、同盟国やパートナー国との協力を第一義として中国との戦略的競争を乗り越えたいというバイデン政権の外交・安全保障政策が通底していよう。

— 注 —

- 1 https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_chine_e.htm
- 2 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=map&year=2010>
- 3 <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 4 <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- 5 <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>
- 6 <https://www.wilsoncenter.org/article/vice-president-pence-to-deliver-inaugural-frederic-v-malek-public-service-leadership-lecture>
- 7 <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/chinese-communist-partys-ideology-global-ambitions/>
- 8 <https://www.hudson.org/research/16201-transcript-the-threat-posed-by-the-chinese-government-and-the-chinese-communist-party-to-the-economic-and-national-security-of-the-united-states>
- 9 <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-remarks-china-policy-gerald-r-ford-presidential>
- 10 <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/index.html>
- 11 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- 12 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>
- 13 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/25/remarks-by-president-biden-in-press-conference/>

第9章 アメリカの台湾政策

佐橋 亮

はじめに

近年、アメリカ外交、安全保障政策の議論において台湾への言及が明らかに増えた。一つの背景は、トランプ政権が政府交流、武器売却において米台関係への取り組み強化を行ったことにあり、共鳴するように連邦議会が多くの立法活動を行ったことにある。しかしそれに加えて、台湾アイデンティティの高まり、米台関係の異例の強まりに大いに刺激されたところもあるが、中国政府による台湾の統一促進に向けた動きが加速していることが重要だ。

アメリカの台湾政策の強化の背景には、国内事情もあれば、中国への強硬政策との意趣返しという側面もある。過去数十年にみられたパターンと異なり、アメリカが中台を抑制する現状維持プレイヤーとなっているわけではなく、むしろ従来の政策の一つの中国政策の範囲内ながらも大きく見直し、状況変化を招いている¹。同時に、習近平政権も台湾の統一促進に向けた取り組みを一貫して強めてきた。そして当初のもくろみを崩すほどに台湾や米台関係の状況が期待と異なる方向に展開するのを見るにつれ、やはり現状を変えるインセンティブを得ているように見える²。

最近の状況では、蔡英文政権の台湾は、たしかに好機を利用して米台関係に邁進し、民主主義とコロナ対応の成功例として世界に自らをアピールしてきたものの、三者の中でもっとも台湾海峡の安定を志向し、その意味で現状維持プレイヤーとしての性格を発揮しているとさえいえる。

アメリカの台湾政策は、今後どのように展開していくのだろうか。これはとりわけ中国の今後の出方を窺う上でも重要だ。オバマ政権末期からトランプ政権期までに明らかになったが、台湾をみつめるアメリカの視線は大いに厚みをましており、従前の戦略的重要性や同盟国への信頼性といった視点だけに留まらなくなっている。そして最近では対中抑止が破綻することへの深刻な問題意識からも、台湾の防衛政策をめぐる議論が高まっている。本稿では、トランプ政権までの米台関係を整理した上で、そういったアメリカの台湾政策の背景を分析する。

1. アメリカの台湾政策の変化

まず、過去5年程度に強化されたアメリカの台湾政策について、ここでは簡潔にポイントのみ挙げておきたい（詳細な展開については別の拙稿を参照されたい）。

政府の動きは、オバマ政権末期から変わり始めていた。ソートン国務次官補代行が2015年の段階で台湾の民主主義をたたえ、また中国による政治的行為への批判を公に行っていたことは好例であり、また2016年の蔡英文当選もワシントンで広く歓迎されるものだった。それは2012年時点での同政権による蔡英文候補への冷遇、馬英九総統への熱視線と対照的なものだった³。

そのうえで、やはりトランプ政権の台湾政策は大きな分水嶺だった。実質的にインパクトの大きな政策は後半の2年間に多くされている。当初の電話によるトランプ・蔡英文会

談（2017年2月）後、アメリカは従来の「一つの中国」政策の「尊重」を公表させられたが、それでも2017年末の国家安全保障戦略では台湾に数行を割いた。そして台湾交流法に後押しされるように、米台の政府交流が増加していく。

ここで一つ注記しておきたい。議会の動きは、象徴的なものと実質的なものに分かれる。前者は政策への意見として盛り込まれたりするが、大統領・行政府の行動を必ずしも縛るものではない。実際に多くの場合、大統領の署名に併せて署名時声明の形式で注記されるものが多い。しかし、議会と行政府が同じ政策方針を持ち合わせていた場合、法的な意味で実効性が薄い場合でも、政治的に議会の後押しが確保されていることを意味する。台湾旅行法やアジア再保障法、TAIPEI法、台湾保障法といった立法はそのように解すべきだろう。

トランプ政権の台湾への扱いが違うことを示すのは、そのインド太平洋戦略⁴に明確に台湾が組み込まれたことだ。オバマ政権のアジアへのピボット（またはリバランス）に台湾は言及されなかったし、環太平洋パートナーシップ協定と台湾という議論が正面から行われたわけでもない。トランプ政権では、その政権末期に機密解除のうえ公表されたインド太平洋戦略フレームワークが台湾の防衛を正面から認めたように、台湾の議論はかなり政府内で進んでいたのだろう⁵。それでもやはり、中国との関係を考えればそれまでの「関与」時代には決してできなかった、公開される戦略文書での堂々たる台湾への言及は特筆に値する。

武器売却を他の国に対する有償軍事援助の運用のような「恒常的な」ものにするとの発言も政権高官からなされたが、実際にトランプ政権期は4年間でオバマ政権のおおよそ倍の武器売却を承認している。また政府高官の交流をみても、蔡英文総統のアメリカへの立ち寄りでは、連邦政府機関の訪問や各国国連大使を招いてのレセプションなどが認められており、コロンビア大学での講演も実施されたように、プレゼンスを示すに十分な展開だった。アメリカ政府からも政権末期には（プロトコルではこれまでで最高位にあたる）厚生長官や国務次官、太平洋軍幹部（情報担当）などの訪台が実施されている。国連大使等、計画された上でキャンセルされた訪問もあるが、それは国内事情による。

筆者のレトリックになるが、トランプ政権は「一つの中国」政策をスケルトン化した。みえる化した、という意味ではない。ここでは、あたかも一軒家を骨組みだけ残してスケルトン・リフォームの形で進めることを想像して欲しい。まさに柱たる「一つの中国」政策が残されていても、全体を見ると従来の建築物が空洞化されているのがアメリカの「一つの中国」政策の現状だ。家を守るべき戸も屋根もすでに多くがなくなり、吹きさらしのなかに法的な立場のみが残されている。新しい政策、すなわち戸や屋根がどうなるのか、中国は疑心暗鬼に置かれている。

こうした台湾政策の変化は、一方では中国への意趣返しだ。従来の親台派に限定されず、対中強硬論で自らをアピールしようとする共和党議員などが台湾に関する立法を支えた。他方では、次節で論じるように、台湾が多くの点でアメリカの利益や価値観にふかく関わる様になったことが影響している。

2. 厚みを増した台湾への視線

アメリカの台湾政策を支えてきたのは、法的な意味では一つの中国政策だが、政治的な

意味では台湾の戦略的重要性と、(中国の非平和的な統一に向けた動きを座視した際に生じる) アメリカの同盟国への信頼性に及ぼす影響だ。

戦略的重要性をめぐる議論はあまり対外的に公開されるものではないが、たとえばアロン・フリードバーグやトシ・ヨシハラ、エルブリッジ・コルビーも論考の中で触れているが、もし台湾島が中国の手中に落ちた場合に、それを踏み石として以後の人民解放軍の軍事オペレーションが周辺地域に展開しやすくなるため、アメリカの世界戦略としてそれを看過できない、ということの意味する⁶。さらにトランプ政権期に強くみられたが、太平洋諸島の戦略的重要性が再発見される中で、台湾と一部の太平洋諸島国家との国交にも注目が集まった⁷。

同盟国への信頼性、ないし評判が傷ついてしまうという懸念は冷戦期から繰り返されてきた。もちろん、それでも対中接近のために米華相互防衛条約は終了され、アメリカが一方的に平和的解決を宣言するだけで米中国交正常化と中華民国との断交が行われた。とはいえ、台湾関係性にもみられるように、アメリカは台湾海峡の状況を注視し、武器売却や交流で関わってきたため、台湾の喪失を座視すれば日本や東南アジア諸国に与える影響が大きいと一般的に言われてきた⁸。(実際には、日本以外の同盟国(オーストラリアを含む)やパートナーたる ASEAN 諸国が、どこまでこれをもって自国へのアメリカの安全保障上のコミットメントの信頼性を判断するかは微妙な問題だ。国際関係理論の研究では信頼性／評判が、一つの組み合わせから他の組み合わせに波及することに否定的な見解もある。)⁹

さて問題は、こういった二つの視線だけでは今のアメリカの台湾への行動を説明しきれないのではないか、ということだ。具体的には三つの新しい要因が作用し、アメリカの台湾政策を支える背景になっていると筆者はみている。

第一に、民主化し、それが定着した台湾を民主主義のモデルケースとみることだ。2012年総統選後まで、すなわち台湾が民主化した後も実はこのような見方はアメリカで弱かった。しかし民主主義の世界的な後退がいわれ、リベラル民主主義の将来への問題意識がきわめて深まっているのが今のワシントンやアメリカの専門家の動きにみられる。そのなかで、台湾の民主主義という性格が輝く存在とみられるようになった。これは民主主義団体といわれる組織の活動に台湾が含まれることが多くなったことでも示されている¹⁰。

第二に、台湾が中国大陆から様々な政治工作、経済圧力・誘因など一連の強制外交を受けるなかでテストケース(試金石)とみることだ¹¹。偽情報や現地メディア買収、政治家への接触など民主主義社会への工作の典型的なパターンが観察されており、他方で経済に関しては最近のパイナップルの輸入停止のような圧力だけでなく、インセンティブの供与も台湾の若者や企業に向けた恵台政策にみられる¹²。

第三に、台湾経済を世界経済のチョークポイントとみる考え方も広まっている。言うまでもなく、それは台湾積体回路製造(TSMC)、聯発科技(メディアテック)をはじめとする半導体関連企業、また鴻海精密工業のような電子機器受託生産企業の成長のことを指す。とくに半導体は21世紀においてデータに基づいて世界経済を駆動させるエンジンのような存在と言われている。平時、有事にかかわらず、台湾の技術基盤および生産設備(とサプライチェーン)は、アメリカとその同盟国にとって不可欠との考えが強くみられるようになった¹³。2021年3月にバイデン政権が発表した「国家安全保障戦略指針(暫定版)」にも、台湾は「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」

と異例の表現が入っている。とくに経済における役割をこれほど正面から認めたことは、歴史的にみれば台湾にかける利益がすっかりと変質したことを示している¹⁴。

たしかに、トランプ政権には親台派とみられる政府高官が多数存在したが、代表的なジョン・ボルトン氏やランディ・シュライバー氏が職を去った後も、とくに台湾政策の勢いが弱まることはなく、むしろ強まった。その背景には、すでに構造的に台湾政策を推進する構えがアメリカ政府内にあるとみるべきであろう。

台湾・蔡英文政権もそうしたアメリカの熱視線に対応するように、関係強化を進めた。「友軍の放火」¹⁵とさえ呼ばれた、対中強硬策と「アメリカ第一」主義のコストはTSMCや鴻海に対する北米への工場立地圧力に典型的にみられた。依然として台湾経済にとって中国ビジネスの重要性は高く、事実、ファーウェイへの半導体提供も当初続けられていた。しかし、機会の活用と欧米市場の重要性によって、対米関係の強化方針は慎重さの中にも一貫性がみられた。そもそも民進党がアメリカからの後押しを受けるようになったことは、陳水扁政権を想起すれば隔世の感があるが、その背景には上述の理由、また蔡英文の政権運営への信頼感がある。

3. 台湾をめぐる危機感

さらに、台湾情勢をめぐるアメリカの危機感、すなわち対中抑止が破綻し海峡有事が生じる可能性が台湾政策の変化のもう一つの背景になっている。

2020年にその議論がアメリカ社会で広まった背景は複合的だが、第一に政府の台湾政策強化の一方でトランプ大統領の曖昧かつ不安定な政治姿勢によりアメリカの防衛意思が疑われたことが海峡の不安定性を招いたとの指摘もある¹⁶。

第二に、トランプ政権の台湾政策が米中関係に及ぼす影響が懸念された。著名な国際政治学者クリストファー・レインによる『フォーリン・アフェアーズ』論文にみられるように、台湾海峡危機が生じることでアメリカが巻き込まれ、米中対立が熱戦になることが危惧されるようになった。レインは朝鮮半島、南シナ海もフラッシュポイントにあげるが、台湾の記述が長い。「ワシントンはまた、中国からの独立を認めるようなラインに近づきつつ、台湾を守るための米国の軍事的コミットメントを公然と認めることによって、台湾の地位についての長年にわたって確立された理解に挑戦している（中略）中国の要求に応じて戦争を回避するためには、米国は台湾に対する安全の保証を撤回し、北京の主張を認める必要がある¹⁷。」

第三に、東沙諸島における人民解放軍の軍事演習が報道され、また、いわゆる沿岸諸島周辺における中国海警等の動きが活発化し、台湾海峡における海域、空域の軍事活動も活発化した¹⁸。

本稿冒頭にも記したが、中国にとって、台湾アイデンティティが高まり、またアメリカの台湾政策が前向きになる「現状」はすでに受け入れがたいものになりつつあるとの指摘がある。フーバー研究所のオリアナ・マストロの見立てでは、台湾危機をつくるきっかけは台湾やアメリカの特定の政策への中国の反応ではなく中国の「自発的」な動きであり、それゆえアメリカは政策ではなく軍事準備によって対応する時期になっており、「台湾に関する対中抑止は朝鮮戦争以来、もっとも弱くなっている」ということになる¹⁹。人民解放軍のミサイル能力、サイバー攻撃能力、着上陸能力の高まりもそういった懸念を裏付ける

ものになっている。海上優勢、航空優勢の確保に時間を要するという見解もアメリカの専門家から披露されている。

なお、先のトランプ政権のインド太平洋戦略フレームワークには以下の記述がある。「(1) 第一列島線内の有事における中国の持続した航空優勢、海上優勢を拒否する。(2) 台湾を含め、第一列島線に位置する国家を防衛する。(3) 第一列島線を越えたところではすべてのドメインを支配する」²⁰。公には戦略的曖昧性といわれる政策が維持されたにせよ、台湾防衛の意図はここでは明確にされており、その文書を政権末期の1月に公表したことには次期政権に爪痕を残そうとした一連の行動同様に政治的関心を感じざるを得ない。また、第一列島線内外でドメインの支配を区別していることも特徴的だろう。

なお、多くのアメリカ専門家の発言からは、依然として最も危惧されるのは大規模な台湾侵攻シナリオであり、偶発的な出来事のエスカレーションや限定的な島嶼奪還ではないように見える。とくに限定的な島嶼奪還は中国にとって次善の策に過ぎないとの主張が多い。

台湾有事への厳しい見通しを受けて、台湾政策をめぐるプロジェクトが多く立ち上がっているが、外交問題評議会は早くも2021年冬に提言書を公表している²¹。米台関係の重要性を認めつつ、中国の行動を誘発しないことが重要として、「一つの中国」政策の堅持、戦略的曖昧性の維持、台湾への「六つの保証」と整合的な範囲での中国との対話などを挙げている。ポンペオ前国務長官による「台湾は中国の一部ではない」という2020年10月のラジオにおける発言を糾弾し、戦争防止を目標に据えていることから当然の提言内容だろう。なお、このなかには日本の役割についても言及がみられる。台湾問題での日本への言及は、第5次アーミテージ・ナイ報告書や、韓国の役割と併せて最近のザック・クーパーとシーナ・グレイテンの論考にもみられる²²。

他方で、最近つとに発言が目立っている、いわゆるアメリカの大戦略における「抑制論者」に与するクインシー研究所は、台湾に関して中国との合意に立ち戻ることを推奨し、台湾海峡周辺での米軍の活動を縮小させ、また台湾に行動の自制を求めるべきと述べている²³。彼らは米中合意たるコミュニケの立場に戻れば安定性が得られると考えているようだが、一部には「六つの保証」を否定すべきとの強い立場もあるようだ。なお、台湾への限定的な武器売却や、台湾の国防産業育成は奨励している。ただし、こうした抑制論は中長期的な影響は検討に値するものの、当面の影響力は限定的だろう。

ところで、戦略的曖昧性の解消を求める議論、さらにアメリカが直接的に台湾防衛に要する軍事的検討を行うべきとの議論も強まっている。そのなかにはコルビーに加え、外交問題評議会理事長のリチャード・ハースもいる（先の提言もハースの立場と異なることを明記した）²⁴。台湾防衛への意図を明確にすることが抑止につながるかは議論の余地が大きいが、これらを訴える論者には対中抑止破綻への懸念があることは確かだろう。

米インド太平洋軍司令のデヴィッドソンは21年3月9日に上院軍事委員会の公聴会で証言を行い、軍事バランスが中国優位に傾いており「6年以内に」台湾侵攻があり得そうなこと、人民解放軍が着上陸能力を高め大規模な訓練で台湾に圧力をかけていること、軍事以外にも外交、情報、経済手段も駆使して台湾の孤立化を進めている、との厳しい認識を披露した。そのうえで、戦略的曖昧性は「再興されるべきもの」と言及し、また六つの保証に触れた上で、「台湾が直面する脅威に対応できるように自衛のための能力を維持する

ために」武器売却を行うべきと主張、また台湾の統合作戦能力等の改善を図るとしている。本節で説明した最近の流れを受けた発言であり、対中抑止破綻への恐れを認めたとえで、正面から可能な限りの台湾防衛への言及を行ったとみるべきだろう²⁵。

おわりに

バイデン政権発足後、台湾政策に関しては「一つの中国」政策を確認しながらも、「六つの保証」への言及や台湾海峡周辺への事態展開への警戒心を示すような発言が、国務省報道官、国務長官（中国・国務委員との会談後）、さらに米中首脳会談後のホワイトハウスからの発表で継続して観察された。また国務長官、国防長官候補の指名公聴会でも、台湾へのアメリカ関与増加を示唆するような言及がみられた。

また、経済安全保障にバイデン政権は具体的取り組みを進めているが、分野別に進むとみられる重要品目での「同盟」のなかで台湾の位置づけは不明だが、半導体がそれに含まれる以上、何らかの接点は非公表の形で増えたと考えるのが自然だろう²⁶。

本稿で触れてきたように、アメリカの台湾への視線は厚みを増し、さらに対中抑止に万全を期しつつ、破綻した場合の台湾防衛を前提にした議論も広く行われるようになった。もちろん米台関係の進展が中国の反応を誘っているところもあるが、現状を崩す存在はいまや中国と考えられており、過去繰り返しみられてきた「二重の抑止」は現在のアメリカの台湾政策にはみられない。

また台湾ロビーは一定の影響力を保有しているが、それが主たる動力でもない。もちろん台湾との経済協定（BTA）はイシューであり、バイデン政権の「中間層のための外交」との調整は容易ではないが、バイデン政権の経済外交が立ち上がる中で次第に検討されるだろう。いずれにせよ、台湾政策の主たる推進者はアメリカ政府内外の広い層にわたっており、それは少なくとも断交後では最も広範な基盤となっている。

ホワイトハウス国家安全保障会議に新設されたインド太平洋調整官に就任したカート・キャンベルは、昨年12月のオンライン国際会議で、台湾側の出席者に対して兩岸対話を促進するような発言をしている。また彼のジェイク・サリバンとの共著論文にも、台湾に関して安定を重視するための米中関係について記述がみられる。これらを文字通りに理解してしまえば、台湾側にも自制を求めるように読めるが、文脈を読めば中国政府に兩岸の安定に向けた具体的取り組みを求めていると考えた方がよい。

最後に、台湾海峡の事態に大きな影響を与えるゲームチェンジャーとして、三つをあげておきたい。それは①中国の突発的な作戦展開、②台湾ナショナリズムの生起、③アメリカの大戦略論議の影響による台湾関与強化の見直しとなる。③に関しては長期的には検討に値するが、当面は①、②が重要だろう。

楽観的にみれば、米中関係の安定性が海峡の安定性に貢献する可能性に期待することは出来る。すなわち、バイデン政権に中国は一貫して米中関係立て直しへの希望を託しており、それは中国が当面台湾を目標にした現状変革的な行動を起こすことを抑制する可能性がある。

蔡英文が事態をエスカレーションさせないように動いているが²⁷、台湾政治は2024年総統選を控えており、今後の動きには注視が必要だ。台湾政治が台湾ナショナリズム²⁸を強めることへの警戒から、たとえば既に実質的には薄まっている戦略的曖昧性をあえて政策

コンセプトとして維持すべきだとの声は最近のアメリカ専門家サークルにもある²⁹。

しかし、中国は台湾アイデンティティの高まり、米台関係の強化のまえに焦りを強めており、それはテイラー・フレイベルがいう「支配力」が弱体化しているとの懸念を持たせるに十分な効果があった³⁰。中国の反介入能力への自信も深まっており、事態の推移は予断を許さない。

一注一

- 1 本稿では事実関係の細部にはあまり立ち入らず、アメリカの台湾政策をより大局的に把握することを目指す。詳細については以下の拙稿を参照して欲しい。佐橋亮「米中関係と危機：政治的意思による安定とその脆弱性」東大社研・保城広至編『国境を越える危機・外交と制度による対応—アジア太平洋と中東』東京大学出版会、2020年。また、東京財団政策研究所に連載した拙稿「アメリカと中国」には(6)とそれ以後に台湾に関する動きを定期的に記載している。
- 2 Dean P. Chen, “The Trump Administration’s One-China Policy: Tilting toward Taiwan in an era of U.S.-PRC Rivalry?” *Asian Politics and Policy*, 11:2, 250-278. Oriana Mastro, “The Precarious State of Cross-Strait Deterrence,” Statement before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, February 18, 2021. 近年の動きが起こる前に執筆されているが、重要な論考として、Scott L. Kastner, “Is the Taiwan Strait still a flash point?” *International Security*, 40:3, 54-92. 田中靖人「台湾と太平洋軍」土屋大洋編『アメリカ太平洋軍の研究 インド・太平洋の安全保障』千倉書房、2018年
- 3 佐橋亮「米国の対台湾政策と総統選挙」『日本台湾学会報』第23号（2021）
- 4 Department of Defense, “Indo Pacific Strategy Report” June 1, 2019.
- 5 Memorandum of National Security Council, “U.S. Strategic Framework for the Indo Pacific,” February, 2018. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf> アクセス日：2021年3月3日
- 6 アーロン・L・フリードバーグ（佐橋亮監訳）『支配への競争』日本評論社、2013年、355-6頁。James Holmes and Toshi Yoshihara, “Getting Real about Taiwan,” *The Diplomat*, March 7, 2011. Elbridge Colby, “Why the Pentagon should focus on Taiwan,” *War on the Rock*, October 7, 2020.
- 7 示唆的な論考として、Alexander Gray, “Why a crisis in the Pacific islands matters for Washington and Beijing,” *The Hill*, February 16, 2021.
- 8 Colby, “Why the Pentagon should focus on Taiwan”.
- 9 代表的な古典として、Daryl Press, *Calculating Credibility: How Leaders assess military threats*, Cornell University Press, 2005.
- 10 とくに偽情報関連のプロジェクトが多い。なお民主主義団体とは、全米民主主義基金（NED）に加え、IRI、NDI、フリーダムハウスなどを指すが、近年ではジャーマン・マーシャル基金もプロジェクトを立ち上げて取り組んでいる。NEDおよびGMFよりバイデン政権の国家安全保障会議上級部長が2名採用されている。
- 11 韓国瑜については以下が当時頻繁に引用された。Paul Huang, “Chinese Cyber-Operatives Boosted Taiwan’s Insurgent Candidate” *Foreign Policy*, June 26, 2019. バイデン政権の国家安全保障戦略指針（暫定版）にも、以下の記述がある。「反民主主義勢力は誤報、偽情報、武器化された汚職を利用して（相手の）弱点を利用し、自由な国の国中、国家間に分裂を生み、国際ルールを侵食し、権威主義という代替モデルを推進している」他箇所もサイバー攻撃と並んで偽情報を取り上げる。
- 12 松本豊豊「習近平政権と『惠台政策』」『問題と研究』48:2（2019）。川上桃子「『惠台政策』のポリティカル・エコノミー」川上桃子・松本はる香編『中台関係のダイナミズムと台湾—馬英九政権期の展開』アジア経済研究所、2019年。
- 13 半導体産業と台湾に関する記事は近年急速に一般向けに増加しているが、さしあたり以下。Ruchir Sharma, “Pound for Pound: Taiwan is the most important place in the world,” *The New York Times*, December 14, 2020. 半導体の安定供給はクアルコムやアップルなど情報通信産業に加え、自動車産業への影響も大きい。なおアップルもインテル製品から自社設計のM1チップの搭載に切り替えているが、製造は

TSMC に委託している。

- 14 The White House, “Interim National Security Strategy Guideline,” March 3, 2021.
- 15 Remarks at Taipei Forum by Richard C. Bush, “The Trump Administration’s policies toward Taiwan,” June 5, 2019.
- 16 Michael Schuman, “Keep an Eye on Taiwan,” *The Atlantic*, October 10, 2020. もちろん、いわゆる「マッドマンセオリー」の立場からトランプ大統領は他の大統領以上に抑止に貢献したという指摘もある。
- 17 Christopher Layne, “Coming Storms,” *Foreign Affairs*, November/ December, 2020.
- 18 「中国軍が東沙諸島の奪取演習計画」『共同通信』2020年5月12日。
- 19 Oriana Mastro, “The Precarious State of Cross-Strait Deterrence.” 国際論壇でも同種の議論が展開されており、代表格はケビン・ラッド豪元首相となる。「習近平は、中国と台湾が平和的な再統一から遠ざかっていると結論づけたようだ。これはおそらく正しい。」「戦略的競争の管理に失敗したアプローチの最も実証的な例は台湾をめぐるものになるかもしれない。習近平がアメリカ政府はブラフを言っているだけだと、合意した内容を一方的に破棄するような行為に出れば、世界は痛みの世界に陥ることになるだろう。このような危機は、世界秩序の未来を一挙に塗り替えることになる。」Kevin Rudd, “Short of War,” *Foreign Affairs*, March/ April, 2021.
- 20 Memorandum of National Security Council, “U.S. Strategic Framework for the Indo Pacific,” February, 2018. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf> アクセス日：2021年3月3日 引用箇所のイタリックに傍点を付した。
- 21 Robert D. Blackwill and Philip Zelikow, “The United States, China and Taiwan: A Strategy to Prevent War,” *Council Special Report 90* (Council on Foreign Relations), February, 2021.
- 22 Richard Armitage and Joseph Nye Jr., “The U.S.-Japan Alliance in 2020: an equal alliance with a global agenda,” Center for Strategic and International Studies, December 2020. Zack Cooper and Sheena Greitens, “What to Expect from Japan and Korea in a Taiwan Contingency” Henry D. Sokolski (ed.), *New Frontiers for Security Cooperation with Seoul and Tokyo*, Nonproliferation Policy Education Center Occasional Paper 2101, February 2021.
- 23 Michael D. Swaine, Jessica J. Lee and Rachel Esplin Odell, “Toward an Inclusive & Balanced Regional Order: A New U.S. Strategy in East Asia,” Quincy Institute for Responsible Statecraft, January 11, 2021.
- 24 Richard Haass and David Sacks, “American Support for Taiwan must be unambiguous,” foreignaffairs.com, September 2, 2020. Elbridge Colby, “American can defense Taiwan,” *Wall Street Journal*, January 26, 2021. Elbridge Colby, “US ‘Ambiguity’ on Taiwan is dangerous,” *Wall Street Journal*, May 23, 2016.
- 25 Statement of Admiral Philip S. Davidson, Commander, U.S. Indo Pacific Command, before the Senate Armed Services Committee, March 9, 2021. “Admiral warns US military losing its edge in Indo-Pacific,” *Financial Times*, March 9, 2021.
- 26 Bob Davis, “U.S. Enlists Allies to Counter China’s Technology Push,” *Wall Street Journal*, February 28, 2021.
- 27 David Sacks, “Why a Cross-Strait Crisis will be averted in 2021,” Council on Foreign Relations, February 18, 2021. <https://www.cfr.org/blog/why-cross-strait-crisis-will-be-averted-2021> 2021年3月5日アクセス
- 28 台湾アイデンティティ、台湾ナショナリズムの用語法については、小笠原欣幸『台湾総統選挙』晃洋書房、2019年。
- 29 Shelley Rigger, Testimony presented before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, February 18, 2021
- 30 テイラー・フレイヴェル（松田康博監訳）『中国の領土紛争』勁草書房、2019年。

第10章 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

森 聡

はじめに

オバマ政権が2011年11月に「アジアへのリバランス」を打ち出し、「ルールに基づく秩序」をアジア太平洋で作り上げると謳ってから、まもなく10年が経とうとしている。アメリカのアジア太平洋ないしインド太平洋地域への関与は、裾野を広げ、諸外国との連携が進んだ分野もある。また、ワシントンは対中姿勢をオバマ政権第2期目から硬化させていたが、トランプ政権は「大国間競争」や「戦略的競争」といった標語を掲げて中国に対する競争姿勢を鮮明にして、「自由で開かれたインド太平洋戦略」を打ち出したのは周知のとおりである。一方、中国は地域諸国との経済関係を維持しながら、依然として領域的現状を一方的に変更する行動を重ね、自らの意に反する言動をとる他国への経済的圧力を強化しているほか、台湾への圧迫も強めており、その対外行動は穏健化するどころか高圧的になるばかりである。そしてこの間、アメリカの政治的分極化は一層深刻化し、いまやアメリカと言えば「分断」というイメージが真っ先に出てくるようになった。世界最先端の医療体制を誇っているが、アメリカが新型コロナウイルスによる死者数で世界最多となる惨禍に見舞われたことは、アメリカの行く末に対する悲観論の広がり拍車をかけることになった。

こうした中で登場したバイデン政権は、「中間層のための対外政策」を掲げ、国内の再生を最優先する姿勢をしきりにアピールしている。また、民主主義対権威主義という構図を押し出しつつ、同盟国と連携しながら中国との競争を続行し、協力の機会があれば中国とも協力する意向を強調している。しかし、バイデンは大統領選挙でトランプを文字通りの僅差でしか破っておらず、連邦議会上下院における民主党の議席も共和党を僅かに上回るだけであり、政治基盤が盤石とは言い難い。

中国との競争を続けながら、国内事業に国家資源を振り向けようとするバイデン政権の外交と軍事はいかなるものになると考えられるだろうか。本稿は、アメリカの大衆の対外観と、エリートの戦略観という両面から現時点で浮かび上がるバイデン政権の対外関与、とりわけインド太平洋戦略の基本的な要素に光を照らしてみたい。

1. 「アメリカ第一」後のアメリカ市民の対外観

アメリカが世界といかにかかわるかという問題について、アメリカ人はいかなる見方をしているのか。アメリカ進歩センター（CAP）が2019年5月に発表した世論調査結果は、多様な項目に関する意見調査を踏まえて、アメリカの有権者を以下の4つのカテゴリーに分類し、約半数が一国主義的ないし内向的な見方をしているとの結果を示した¹。

このCAPによる世論調査によると、「トランプ・ナショナリスト」と「対外政策無関心層」を合わせると約54パーセントとなり、有権者の過半数が対外関与に消極的で、一国主義がアメリカで蔓延しているという状況が浮かび上がってくる。ただし、CAPは、アメリカの有権者は孤立主義を志向しているというわけではなく、アメリカの国際競争力を高めるの

【CAP による分類】

分類	関心の高い事項
伝統的な国際主義者 (Traditional Internationalists) 18 パーセント	<ul style="list-style-type: none"> 世界的諸問題に関与する使命感 国際貿易の利益 民主的価値の防衛 脅威やジェノサイドに対応するための武力の行使 サイバー攻撃や無人機といった新たな脅威に関する同盟国との協力
グローバルな活動家 (Global Activists) 28 パーセント	<ul style="list-style-type: none"> 気候変動、感染症、貧困に関する同盟国との協力 世界各地における権利の平等の追求 NATO などの国際機関の重要性 持てる者と持たざる者との間の対立の解消
トランプ・ナショナリスト (Trump Nationalists) 33 パーセント	<ul style="list-style-type: none"> 国防支出の優先 アメリカ国民への関心の集中 世界の警察官たりえないとの意識 他国による貿易を通じたアメリカの搾取と移民規制の必要性 テロ攻撃に対する防衛
対外政策無関心層 (Foreign Policy Disengaged) 21 パーセント	<ul style="list-style-type: none"> 多くの項目で関心が低い アメリカは世界よりも国内に目を向けた時に強くなるとの考え方 諸課題の優先度に対する無関心 個人が対外政策の行方に及ぼす影響は小さいとの見方

出典：John Halpin, Brian Katulis, Peter Juul, Karl Agne, Jim Gerstein, and Nisha Jain, *America Adrift: How the U.S. Foreign Policy Debate Misses What Voters Really Want*, Center for American Progress, May 5, 2019, Figure 17 and Chart

に必要な国内への投資を重視するとともに、軍事行動よりも外交、政治、経済面での行動を重視する「抑制された関与 (restrained engagement)」なるアプローチを支持しているとの結論を出した。また、ジョージタウン大学のチャールズ・カプチャンは、こうした CAP のデータを踏まえて、「アメリカ人の過半数がアメリカ第一ないし対外不関与を望んでいるという政治的現実があるからこそ、共和・民主両党の指導者らは、対外関与を縮減し、国内問題への専念を呼びかけるようになっている」と指摘している²。

他方、類似の調査を行ったユーラシアグループ財団の 2020 年 9 月の調査結果は、異なる状況を示している。ユーラシアグループ財団 (EGF) は、軍事的優越に対する支持・不支持、および外交・国際機関・貿易に対する支持・不支持という 2 つの軸をとって、対外関与に関する志向の分布をやはり 4 つのカテゴリーに分類した³。調査指標の詳細は異なるもの、おおむね CAP の 4 つのカテゴリーと符合している。

EGF の調査結果をみると、対外関与に積極的な「伝統的な国際主義者」と「グローバルな交渉者」が約 7 割を占めており、依然として国際主義が主流を占めるアメリカが浮かび上がってくる。CAP と EGF の調査結果の最大の違いは、「アメリカ第一」に該当する「トランプ・ナショナリスト」ないし「ハードパワーの卓越主義者」の占める割合であり、

【EGF による分類】

分類	軍事・外交に対する姿勢
伝統的な国際主義者 (Traditional Internationalists) 30.6 パーセント	<ul style="list-style-type: none"> • 軍事的卓越に肯定的 • 外交・国際機関・貿易に肯定的
グローバルな交渉者 (Global Ambassadors) 38.6 パーセント	<ul style="list-style-type: none"> • 軍事的卓越に否定的 • 外交・国際機関・貿易に肯定的
ハードパワーの卓越主義者 (Hard Power Primacists) 10.3 パーセント	<ul style="list-style-type: none"> • 軍事的卓越に肯定的 • 外交・国際機関・貿易に否定的
真正なる孤立主義者 (Genuine Isolationists) 20.5 パーセント	<ul style="list-style-type: none"> • 軍事的卓越に否定的 • 外交・国際機関・貿易に否定的

出典：Mark Hannah and Caroline Gray, “Diplomacy & Restraint: the Worldview of American Voters,” Eurasia Group Foundation, September 2020, p.10.

CAP は全体の 3 分の 1、EGF は約 1 割との結果が出ている。CAP は単発プロジェクトに基づいた意見調査のため、過去のデータがなく、経年変化を確認することはできない。また、EGF の調査も上記 4 つのカテゴリーで調査を行ったのは 2020 年が初めてで、2018 年と 2019 年は異なるカテゴリーで調査を行っていた。したがって、トレンドを見極めることはできないが、興味深いのは、CAP の調査でも EGF の調査でも、国際問題に無関心ないし対外関与に消極的な一国主義者が、全体の約 2 割を占めるという点で一致していたということである。程度の差はあれ、全体の約 8 割は、軍事と外交のいずれか、あるいは双方に積極的な有権者が占めているということであり、これは、アメリカが国際問題に積極的に関与すべきとの意見が 68 パーセントを占めるという、2020 年 9 月のシカゴ世界問題評議会 (CCGA) の調査結果とも遠からず符合している⁴。

2. 民主党支持者の対外観

前節では、アメリカ人の対外観を 4 つのカテゴリーに分類してその分布を示したが、民主党と共和党の支持者は、それぞれどのカテゴリーに分布しているのだろうか。CAP の調査結果によれば、やはり「トランプ・ナショナリスト」には共和党支持者や高齢者、白人高卒以下、キリスト教福音主義者、社会への信頼が低い者が所属しており、「グローバルな活動家」には民主党支持者、アフリカ系アメリカ人、大卒女性、SNS ヘビーユーザー、社会への信頼が高い者が属している。また、「伝統的な国際主義者」には民主党支持者と共和党支持者の双方が属しているほか、報道への感度が高い者、海外に出向く者、社会と政府への信頼が高い者などが属し、「対外政策無関心層」には無党派層、ラテン系有権者、ジェネレーション X、ミレニアルズ、高卒以下（無党派層と民主党支持者）などが属している。つまり、民主党支持者は、「伝統的な国際主義」や「グローバルな活動家」、そして「対外

政策無関心層」にまたがる形で分布していることになる。

バイデン大統領は、支持基盤を固めてまずは2022年の中間選挙に臨まなければならないわけであるが、アメリカの一体化を謳いつつも、政治的分極化が進行している政治状況の中で中道路線を追求すれば、挟み撃ちに遭うため、やはり民主党支持者の選好に沿った政策を追求することが政治的には合理的であり、対外政策もそうした例に漏れない。つまり、バイデン大統領は、民主党支持者の志向する対外関与アプローチを追求すると考えられる。そこで本節では、民主党支持者の志向する外交とはいかなるものかを検証したい。

まず民主党支持者は、一般に言われるように、多国間主義に根差した外交アプローチを志向している。CCGAの2020年9月の意見調査結果は、以下のような民主党支持者の選好を示している。

【民主党支持者の志向する外交アプローチ】

外交アプローチ	今以上に活用すべき	現在と同程度で良い	今よりも控えるべき
国際機関への参与	63	27	9
人道的援助の提供	59	30	9
国際協定の締結	55	33	10
自由貿易協定の締結	47	40	12
対外経済援助の供与	47	35	17
同盟国の安全を守る	43	42	14
他国領内のテロリストへの無人機による攻撃	20	42	36
他国産品への関税賦課	16	36	46
敵を軍事力で威嚇する	11	35	52

出典：Dina Smeltz, Ivo H. Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, and Brendan Helm, *Divided We Stand: Democrats and Republicans Diverge on US Foreign Policy*, Chicago Council on Global Affairs, September 17, 2020, p.20.

この調査結果から明らかなのは、「国際機関への参与」や「国際協定の締結」、「自由貿易協定の締結」、「同盟国の安全を守る」といった多国間の取り組みに対する支持が比較的高いものに対して、「敵を軍事力で威嚇する」といった取り組みに対しては、反対意見が強いということであろう。また、こうした点は、民主党支持者が重視する連邦政府事業の種別に関する世論調査からも見ることができる。

民主党支持者は、やはり医療保険、教育、インフラ整備、社会保障といった国内事業を重視しており、国防支出については、43パーセントが削減すべきという意見である。増額すべき（12パーセント）と現状維持（32パーセント）を合わせると44パーセントなので、国防支出の削減をめぐることは、民主党内でも賛否が拮抗している。ただし、新型コロナウイルスのもたらした経済的打撃を受けて、大規模な財政出動が行われているため、国防支出を削減すべきとする意見が支持を広げていく可能性がある。

また、同盟国の防衛のあり方について、EGFのサーベイは、トランプ支持者とバイデン支持者に対して調査を行った。「近年中国が相対的なパワーを増し、国際的な影響力を増す

【民主党支持者が重視する連邦政府事業】

事業名	増額すべき	現行水準で維持すべき	減額すべき
医療保険	89	6	2
教育	85	9	1
インフラ整備	69	20	4
社会保障	69	22	3
宇宙プログラム	20	40	29
対外軍事援助	9	39	36
対外経済援助	24	38	23
州警察当局への補助	21	29	40
国防支出	12	32	43
移民管理	11	28	49

出典：Smeltz et al., *Divided We Stand*, p.24.

なか、アメリカは韓国や日本の米軍基地に兵力を追加配備すべきか」との質問に対しては、以下のような結果が出ている⁵。

	トランプ支持者	バイデン支持者
米軍兵力を日韓に追加配備すべき	62.3%	43.8%
アジアでの米軍プレゼンスを削減し、同盟国が自国防衛や地域安全保障の責任を担う方向へと移行していくべき	37.7%	56.2%

なお、アジアにおける米軍の軍事プレゼンスを増強すべき理由、削減すべき理由それぞれについてEGFは調査を行い、以下のような代表的な理由があったと指摘している。

【アジアにおけるアメリカの軍事プレゼンス】

アジアにおける米軍のプレゼンスを増強すべき主な理由	アジアにおける米軍のプレゼンスを削減すべき主な理由
① 中国は、攻撃的で拡張主義的な勢力であり、アジアにおける国際航路を妨害し、あるいはアメリカの軍事基地・領域を脅かしている。そうした事態に対処するために米軍部隊を増強する必要がある。	① 日本や韓国のような同盟国は、中国から自らを守ることができる富裕国である。アジアにおける米軍兵力の削減は、アメリカの兵士や納税者に対する不要な負担を軽減する。
② アジアにおけるアメリカの圧倒的なパワーは、日本あるいは韓国のようなアメリカの同盟国に対する中国の攻撃を抑止し、同盟国に安心を与える。もしアメリカが撤退すれば、同盟国は中国との危険な軍拡競争に突入し、核兵器の獲得を目指す可能性もある。	② 中国は、アジアにおけるアメリカ軍の存在を脅威とみなしているため、中国が強硬な反応を示して、戦争のリスクを不要に高めてしまうかもしれない。

アジアにおける米軍のプレゼンスを 増強すべき主な理由	アジアにおける米軍のプレゼンスを 削減すべき主な理由
③ 中国は、諸外国を債務の罠に陥れたり、権威主義的資本主義モデルを広めたり、危険な大衆監視技術を開発するなどして、世界各地で民主的価値を損なおうとしており、これを食い止めるためにはアメリカの一層の軍事力が必要。	③ アジアで中国がアメリカ以上の影響力を求めるのは自然なことである。アメリカの戦略は、台頭する中国を宥和するものであるべきで、そのためには中国の国境のすぐ外部にあるアメリカの軍事プレゼンスを削減すべき。

出典：Hannah and Gray, “Diplomacy and Restraint,” p.19.

上記の理由をみると、民主党支持者の約6割は、同盟国がアメリカにただ乗りして、中国を宥和しようとしているようにみているが、この事が直ちに同盟国に対する防衛義務を放棄すべきという意見に結び付くわけではないことに留意する必要がある。CCGAの調査によれば、アメリカは同盟国の安全を守る取り組みを、これまで以上に強化すべきという意見が43パーセント、これまでよりも弱くて構わないという意見が14パーセント、現行水準のままで良いという意見が42パーセントであった⁶。(ちなみに、共和党支持者の場合、同じ質問について、同盟国防衛を強化すべきという意見が28パーセント、弱くて構わないという意見が18パーセント、現行水準のままで良いという意見が53パーセントであった。)⁷つまり、民主党支持者としては、上記のような諸々の理由で、東アジアにおけるアメリカの軍事プレゼンスを低減させつつも、同盟国が自己防衛能力を強化するための支援は惜しまないということであろう。

3. 「中間層のための対外政策」とは何か

前節でみた民主党支持者らの意見調査の結果をみると、概して多国間主義を志向しつつ、国防支出とアメリカの在外軍事プレゼンスの削減に前向きで、国内事業への投資の重点化を望んでいるという輪郭が浮かび上がってくる。カーネギー国際平和財団は、2018年および2019年にコロラド州（国防・エネルギー・気候変動分野の中心地）とネブラスカ州（移民労働力を頼る農業州）、オハイオ州（国際貿易と製造業の接点）の地元住民への意見聴取（個別のインタビューとフォーカス・グループを活用）を行い、その結果を踏まえて対外経済政策、対中政策、国防支出、対外援助、気候変動・エネルギー政策などに関する政策提言（以下、カーネギー報告書）を2020年9月に発表した。この提言は、バイデン大統領の国家安全保障担当大統領補佐官のジェイク・サリヴァンと国務省政策企画局長サルマン・アーメッドがプロジェクトのチームメンバーに加わっており、「中間層のための対外政策」がバイデン政権のひとつの標語ともなっているため、注目を集めた。

カーネギー報告書は、バイデン・チームの公式文書ではないが、「中間層のための対外政策」という標語は、大統領選挙期間中のバイデンの公約において、もっぱら経済政策の文脈で登場し、政権発足後もその対外政策路線を象徴する標語とみなされている。バイデン政権の実際の外交は、諸外国との相互作用の中で方向づけられていくものであり、その行く末は見通せるものではない。しかしながら、このカーネギー報告書は、「中間層のための対外政策」の基本的な考え方を示すものであるため、ここでその骨子を整理しておきたい。

中間層を意識した対外政策路線は、本邦では、アメリカの内向的な一般市民の意向を反映するものとして報じられる向きがあるが、実はそうではない。むしろ対外政策の影響を強く受ける地方のコミュニティが、内向的で極端な政策を求めているわけではなく、さまざまな政策上のトレードオフを意識した均整の取れた対外政策を望んでいることを明らかにしている。カーネギー報告書は、個別分野ごとの政策提言もこれまでのものとは異なるが、その基本的な考え方は、第2章にまとめられている。

カーネギー報告書は、「親ビジネス・親グローバル化アプローチ」、「アメリカ第一アプローチ」、「社会的リベラル・アプローチ」という中間層の利益を追求しうる対外関与の3つの理念型を示した上で、第4のアプローチを提唱している。第1に、「親ビジネス・親グローバル化アプローチ」は、海外市場の開放と国際的リーダーシップに基づく伝統的な対外関与を指す。しかし、貿易の恩恵や経済成長の利益はアメリカ国内で再配分されず、中小企業が輸出を拡大できず、貿易に関連した産業調整も十分に行われなかったほか、中国が不公正貿易慣行を是正しなかったため、アメリカ国内で経済格差を生み出し、激しい党派政治を生み出すこととなった⁸。

第2に、「アメリカ第一アプローチ」は、こうした流れの中で、製造業の労働者や低学歴労働者の利益を追求し、対外関与のコストを削減しようとして登場したゼロ・サム的発想の色濃いアプローチとして位置づけられる。しかし、狭い特定層の利益を追求しようとしたために、中間層の中に勝者と敗者を生み出し、偏向した近視眼的なゼロサム・アプローチは、トランプ支持者にすら不安を生み出した⁹。

第3に、「社会的リベラル・アプローチ」は、いわゆるプログレッシブの唱道するそれであり、アメリカと諸外国との利益が相互に絡み合っているとみながらも、アメリカの製造業を保護し、公平な条件の下での競争を求める。トランプと異なるのは、連邦政府による国内政策と対外政策を通じた経済的正義と社会的正義の実現を求め、例えば社会保障プログラムの強化、野心的な環境政策目標、国内産業政策、多国間外交を推進する。しかし、この「社会的リベラル・アプローチ」もまた、特定の中間層やローカル・コミュニティの部分利益しか追求しえないため、支持も限定的とならざるを得ない¹⁰。

そこでカーネギー報告書は、上記3つのアプローチの要素を寄せ集めつつ、それらとは一線を画す次の特徴を備えたアプローチを提唱している。第1に、諸外国との安全保障・経済・社会面でのつながりから生じるダウンサイド・リスクにより直接的に対応し、そこから得られる恩恵が広く均霑されるよう尽くす。第2に、分かち合える繁栄とグローバルな安全を国際的なリーダーシップ、関与、そしてポジティブ・サム思考を通じて推進する。第3に、アメリカ外交を支え、世界の安定を醸成し、アメリカ経済が立脚する世界市場へのアクセスと統合を保障しうる強固な防衛態勢を維持する。これらの基本的な方針に沿って、世界経済の回復、多国間協力に基づいたレジリエンスの向上、アメリカの企業と労働者双方を裨益する^{ひえき}通商政策課題の設定、貿易ルールと執行手段の近代化、そしてアメリカの国際競争力強化のための公共投資の増大などを進めるべきとされる。そして、アメリカの中間層の家庭やコミュニティを攪乱・崩壊させるような世界的な危機を阻止し、国際的な安定を促進すべく、外交・開発・防衛・情報活動に一層注力すべきとしている¹¹。以上のような総論に続いて、下記の各論の提言を示している（各項目ごとに具体的な取り組みを提示しているが、紙幅の制約により、ここでは詳細には立ち入らない）。

<p>対外経済政策</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用を創出し、賃金が上昇するように対外政策を設計する ・アメリカの国際貿易課題を刷新し、他国との公平な競争条件を整備し、包摂的な経済成長を促進する国内政策を進める ・不公正貿易慣行に一層効果的に対抗するために、国際貿易の執行手段やメカニズムを更新する ・負担分担を改善し、公平性の問題に対応するために規制やガバナンス上のギャップを埋めるためのトランスナショナル協定を締結する ・政策面での革新を推進し、それに政府のリソースを整合させるために国家競争力戦略を立案すべき ・生産性、労働賃金、経済的流動性を高めるために、アメリカの幅広いビジネス業界やコミュニティの競争力強化への投資を促進する ・グローバルな市場における中小企業の競争を支援する
<p>外交・国防・経済安全保障</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・世界規模の行動を動員し、中間層の利益を追求するためにアメリカの外交的リーダーシップを強化する ・不安定化を招く中国との紛争のリスクを緩和し、中国による経済・技術分野の覇権に向かうための取り組みに対抗する ・デジタル世界のリスクを見通し、デジタル危機の脅威を減じるための国際的な政策調整を改善して、開放的で健全なデジタルのエコシステムを推進する ・損害をもたらすショックに効果的に対応し、アメリカ国内で防護システムを構築すべく、戦略的警報システムとインテリジェンスの支援を強化する ・アメリカのイノベーションにおける強みを保全し、長期的な即応性を向上すべく、国防支出の一部を研究開発と技術分野の労働人材育成に振り向ける ・経済活動のパターンに伴う避けがたい変化に中間層コミュニティが適応しやすくするために経済調整プログラムを強化する ・死活的に重要なサプライチェーンを守り、経済安全保障を強化する

出典： Ahmed and Engel eds., *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*, pp. 35-48, 49-65.

おわりに

「中間層のための対外政策」は、少なくともその原点において、さまざまな脅威に対処する能力を向上させ、有志国とともに共通の挑戦課題に取り組み、アメリカ国内で強靱性を高めるアプローチを示すものである。伝統的なリベラル国際主義のアプローチに則った対外政策が、アメリカにいわば「覇権疲れ」(クリストファー・レイン)をもたらした結果、左右両翼に一国主義ないしプログレッシビズムの興隆を招いた。カーネギー報告書は、国際主義に対するアメリカ市民の支持を後退させないために、これらの異なる対外政策路線を最適化して融合させようとするアプローチを提唱しているのであり、すぐれて折衷的な対外関与のアプローチを提唱している。したがって、見ようによっては、これまでのアメリカの対外政策とほとんど変わらない様相も多分に含むことになる。

他方、この「中間層のための対外政策」というアプローチは、アメリカの現在の問題を経済的な観点から捉えようとする傾向が強く、アメリカの国力の再生のための戦略と性格

づけられているため、対外政策と国内経済政策が表裏一体とされている。その本質は、産業構造調整政策の導入である。日本や欧州諸国にとっては何ら真新しいことではないが、これまで世界経済において指導的な地位にあって、競争力を失いかけた時には、数値目標を掲げた管理貿易政策の下で剛腕の通商交渉をやって急場をしのいできたアメリカにとっては、新たな自己変革に取り組むことを意味する。いよいよ製造業の分野で国際競争力を決定的に失うセクターが増えてくる局面に至り、これまで忌避されてきた産業戦略の導入や、労働力の振り替えという意味での産業構造調整を図ろうというのが、この「中間層のための対外政策」の核心にあるといえそうである。「アメリカ第一」は、産業構造調整を拒み、競争力を失いかけている既存の産業を、関税や強圧的な通商外交で延命するアプローチであったが、「中間層のための対外政策」は、産業の変革を推進するアプローチであり、民主党政権ならではの取り組みということもできよう。ただし、こうした産業構造調整の変革を進めるのに必要な政治的合意が連邦議会で形成されるかどうかは別問題であり、バイデンの「中間層のための対外政策」の実効性は、多分に国内政治の動向に懸かってくるとみられる。

バイデン政権の対外関与アプローチは、国内政治に加えて、民主党内政治の駆け引きや政治力学にも左右されるだろう。特に民主党内では、左派のプログレッシブなアジェンダが前面化していく可能性も排除できない。もしそうなるとすれば、伝統的な国際主義の路線とプログレッシブな路線との間にどう折り合いをつけるのかが試される。そしてその時こそ「中間層を裨益する」というナラティブを動員して、国際主義的な路線が押し切られないようにする努力が、ワシントンの国際主義のエリートらには求められることになる。

— 注 —

- 1 John Halpin, Brian Katulis, Peter Juul, Karl Agne, Jim Gerstein, and Nisha Jain, *America Adrift: How the U.S. Foreign Policy Debate Misses What Voters Really Want*, Center for American Progress, May 5, 2019, Figure 17 and Chart.
- 2 Charles Kupchan, *Isolationism: A History of America's Efforts to Shield Itself from the World*, Oxford University Press, 2020, p.349.
- 3 Mark Hannah and Caroline Gray, "Diplomacy & Restraint: the Worldview of American Voters," Eurasia Group Foundation, September 2020, p.10.
- 4 Dina Smeltz, Ivo H. Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, and Brendan Helm, *Divided We Stand: Democrats and Republicans Diverge on US Foreign Policy*, Chicago Council on Global Affairs, September 17, 2020, p.3.
- 5 Hannah and Gray, "Diplomacy and Restraint," p.18.
- 6 Smeltz et al, *Divided We Stand*, p.20.
- 7 Ibid., p.27.
- 8 Salman Ahmed and Rozlyn Engel eds., *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*, Carnegie Endowment for International Peace, 2020, pp.25-28.
- 9 Ibid., pp.28-31.
- 10 Ibid., pp.31-34.
- 11 Ibid., p.34.

第11章 バイデンと中国

久保 文明

はじめに

歴史は大きな転換点にある。世界のダイナミクスは変化した。

このような認識が新たに発足したバイデン政権によって抱かれているように見える。コロナ感染症や地球温暖化などが、ここでいう変化の一部として含まれていることは確実であるが、中国がそれを構成する重要な要素の一つであることは間違いない。

1. 「国家安全保障戦略の暫定的な指針」を読む

ジョー・バイデン大統領は2021年3月3日、「国家安全保障戦略の暫定的な指針」を発表した。正式な国家安全保障戦略を策定するまでの指針として、連邦政府各省庁に対して同指針に沿った行動をとるよう求めている。アントニー・ブリンケン国務長官が同指針の発表前に外交政策について演説を行い、バイデン政権が繰り返し強調している新型コロナウイルス対応や民主主義の強化、同盟関係の強化など8つの優先課題を特定した。

以下が指針の概要である。まず、前提とする国際情勢について、新型コロナウイルスの世界的大流行をはじめとする今日の重大な危機は国境を越えるもので集団的な対応が必要なこと、自国をはじめ世界の民主主義が包囲されていること、中国の台頭など世界における力の配分が変化し新たな脅威を生み出していること、などを挙げた。その上で、米国の安全保障を確保するために求められることとして次の3点を指摘している。

1. 国民、経済、国家防衛、民主主義を含む米国の強さの根源を守り育てていく。
2. (世界において) 好ましい力の配分を促進し、敵対勢力が米国と同盟国に脅威を与えたり、国際協調体制へのアクセスを阻害、または重要な地域を支配したりすることを抑止・防止する。
3. 強国な民主国家による同盟・友好関係、多国間枠組み・ルールにより裏打ちされた、安定的で開放された国際システムを主導、維持する。

経済的側面からは、経済安全保障は国家安全保障であり、国の屋台骨である米国の中間層の強さこそが長年に及ぶ米国の優位性だとし、「通商・国際経済政策は特権を有する少数のみならず、国民全てに役立たなければならない」との方針をうたっている。具体策としては、既存の通商ルールの執行やWTO改革の推進など、米通商代表部(USTR)が3月1日に発表した通商政策課題の内容を繰り返している。他方、新たな通商交渉については、「米国の労働者と地域社会に投資した後でなければ着手しない」と、2020年民主党綱領における方針を政権の方針として明記した。このあたりは、バイデン政権が強調する「ミドルクラスのための外交政策」のもっともわかりやすい部分であろう。

ブリンケン国務長官は、今回の指針の発表に合わせて、外交政策に関する演説を行い、次の8点を優先的な課題として挙げた。

- (1) 新型コロナウイルスの収束と国際的な衛生安全保障の強化

- (2) 経済的危機の克服とより安定的で包摂的な国際経済の構築
- (3) 民主主義の刷新
- (4) 人道的で効果的な移民制度の創設
- (5) 同盟・友好国との関係の再活性化
- (6) 気候変動への対応とグリーン・エネルギー革命の推進
- (7) 技術における主導的地位の確保
- (8) 21世紀における最大の地政学的試練である対中関係の管理
(バイデン米大統領、国家安全保障戦略の暫定的な指針を発表 (米国) | ビジネス短信 - ジェトロ (jetro.go.jp))

本文書には興味深い表現が見いだされる。導入部分では、「われわれはナショナリズムが高まり、民主主義が後退し、中国・ロシア、そしてその他の権威主義国家との対立が高まり (…略…) つつある世界に直面している」(p.6) と記し、*rivalry* という競争より強い言葉が使われている。

また、第1章「世界の安全保障状況」の最初のページでは、「世界における力の配分は変わりつつあり、それは新たな脅威を生み出しつつあるという現実とも向き合わなければならない」と述べた直後に、「とりわけ中国は急速に自己主張を強めてきた」と記してある。文章のこの繋がり具合は、中国が脅威であるといっているのに限りなく近いとしか解釈のしようがない。もし現代文の入学試験問題で、新たな脅威の具体例は何であるか、文中から選んで解答せよという問いがあれば、ほとんどの受験生が迷わず中国と答えるであろう。

これらの議論や認識は、本年2月4日にバイデン大統領が国務省に向向いて行った演説「アメリカは戻ってきた」の基調とほぼ重なっている。ここでバイデン大統領は中国について、「われわれのもっとも深刻な競争相手」と定義したうえで、中国からの挑戦について正面から受けて立つと宣言した。そして、「われわれは中国による経済力の濫用に立ち向かい、攻撃的・強圧的な行動に対抗し、人権・知的所有権・グローバルガバナンスに対する中国による攻撃を押し戻す」と述べている。アメリカの国益にかなえば中国との協力も厭わないと付け加えているものの、全体として厳しいトーンであることは確かである。(Transcript: President Joe Biden delivers foreign policy speech - Nikkei Asia)

2. 対中政策の実際：人事と行動

バイデン政権が発足してからまだ2か月も経っていない。したがって、その対中国外交について、実証的な分析は困難である。ただし、これまでの人事、演説、そして具体的な行動から判断する限り、融和よりは対決の傾斜した路線を選択していると判断して間違いなからう。

人事では、例えば仮にジョン・ケリー、スーザン・ライスが国務長官および国家安全保障担当大統領補佐官に就任していれば、実際に任命されたブリンケン、ジェイク・サリヴァン、カート・キャンベルといった布陣と比較すると、それなりに大きな違いが推測できる。後の3人は、民主党内外交専門家の中では、相対的には対中強硬派を結集した人事といえよう。

演説や政策文書に見られる中国の位置づけについてはすでに紹介した。ブリンケン国務長官は、指名のための上院での公聴会において、新疆ウイグル自治区で起きているウイグ

ル系住民に対する中国政府の政策はジェノサイドであると回答し、またトランプ政権の対中政策についても、基本的には誤りでなかったと述べた。

実際になされた決定や行動も、厳しい対中政策に沿うものばかりである。本年3月12日、バイデン大統領の呼びかけで、オンラインとはいえ史上初めて、日本、米国、オーストラリア、そしてインドが首脳会談を行い、共同声明を発出した（Quad）。非同盟外交の伝統の発想が強く、これまで消極的であったインドが参加したことが画期的であった（インドが参加しやすいように、主要議題にワクチン製造支援などを盛り込んでいる）。

4首脳は3月14日付ワシントン・ポスト紙に共同で寄稿し、その一節では、「インド太平洋が、国際法および航行の自由や紛争の平和解決といった基盤となる原理によって統治され、すべての国が強制されることなく政治的選択を行えることを確実なものとするため、われわれは奮闘している」と論じ、名指しは避けたが、中国をけん制している。（Opinion | Biden, Modi, Morrison, Suga: The Quad is committed to keeping the Indo-Pacific free, open, secure and prosperous - The Washington Post）

3月16日に米国のプリンケン国務長官、オースティン国防長官が来日し、茂木外務大臣、岸防衛大臣といわゆる「2+2」会合を開催したのも、中国についての認識と政策を擦り合わせる事が目的であった。感染症蔓延の中で敢えて対面の会合をもつために国務・国防両長官が来日すること、しかもそれはバイデン政権発足後初の外遊であることであるため、一層注目に値する。何より、会合終了後に発表された共同声明において、日米は中国を名指しで批判した。（100161034.pdf（mofa.go.jp））

本年4月に菅首相が訪米しての日米首脳会談が対面で予定されていることも、同じ流れで理解できるであろう。そして3月18-19両日に行われた米中外相級会談は、冒頭から稀に見る激しい非難の応酬となったが、これまでと異なる米国の対中態度を示唆する象徴的な出来事となった。

3. バイデン大統領の外交観

バイデン大統領にはアフガニスタン戦争に対する態度や中国首脳とのこれまでの親密な交際ゆえに、ハト派とのイメージも存在する。湾岸戦争には反対票を投じた。しかし同時に、2002年にイラクに対する武力行使を容認する決議に賛成票を投じている。すなわち、外交方針は必ずしも一貫していないものの、中道派としての投票行動も見いだすことができる。バイデンがとりうる外交姿勢には一定の幅があるとみてよいであろう。

中国についても、以前は好意的な対応をとっていたことが多かったと見られる。トランプ前大統領が中国批判を開始した頃、バイデンは、中国はそれほど悪い国ではないと弁護した。トランプ政権が新型コロナウイルスとの関連で中国からの米国への入国を禁止した際には、差別的であると批判した。トランプ政権が課した中国に対する制裁関税に関しては、即時撤廃を語ったこともある。ただし、2020年大統領選挙戦の終盤には、これらの発言はほとんど発せられていない。むしろ、習近平を“thug”と呼んだこともあった。これはかなりの程度トランプ的な発言である。そして当選後、たとえば関税の即時撤廃は語られず、むしろ当面は維持する方針が発せられている。

要は、バイデンの外交方針は必ずしも一貫したものでも強固な原則に基づいたものでもないが、同時に状況次第で変容する可能性と能力を持っていると推測できることである。

今回の対中国政策については、協力の可能性とそれが可能と考えられる争点領域が常に示唆されているものの、かなり強硬な方向に方針を固めつつあると見られる。

4. ミドルクラスのための外交政策の説得力

ただし、バイデン政権が警戒しなければならないのは、その外交政策が外交エリートの独善にならないことである。まさにその点を自らへの警告としたスローガンが、「ミドルクラスのための外交政策」というスローガンであろう。これは、まずは雇用重視の姿勢を意味しており、軽々しく、あるいは安易に自由貿易協定に署名しないことを約束している。バイ・アメリカン計画あるいは海外に流出した雇用を国内に還流させる政策なども含まれる。同時に、ミドルクラスに、政権の外交・安全保障政策の内容と意味、とくにミドルクラスにとっての意義を、大統領を含む外交政策担当者がつねに丁寧の説明し、支持を調達し続ける努力を惜しまないことを意味していると思われる。

2016年にトランプに敗北したことの教訓は、ヒラリー・クリントン陣営が、また民主党が全体として、やや中間層の感情や国民感情から遊離して国際主義的外交政策を推進しようとしている、との印象をミドルクラスの有権者に与えてしまったのではないかという反省も存在するように感じられる。

このような文脈で想起されるのが、1947年にトルーマンが議会で行ったトルーマン・ドクトリン演説である。トルーマンは、実質的な同盟国としてドイツ打倒のためにともに戦ったソ連に対して穏健な政策を維持した前任者フランクリン・D・ローズヴェルトの政策を急速に転換しつつあった。しかも、それまでのアメリカ外交の伝統は孤立主義であり、戦時には大規模な軍隊を作り上げるものの、平時になると一挙に動員解除してきた。この時も急速に動員解除が進行中であり、国民もそれを当然と考えていた。共産主義封じ込めのために、そして平時にギリシャ・トルコに対する経済支援を提供するという外交政策は、たしかにアメリカ外交の伝統の中では新規なものであった。共和党上院議員としてトルーマン外交に協力したヴァンデンバーグが、国民を驚愕させるような演説をする必要があると助言したのは、このような文脈においてであった。これらの諸課題への対応がトルーマン・ドクトリン演説であった。

トランプ前大統領は、国家安全保障戦略等の重要文書に署名しているが、自らの口からなぜ強硬な対中国政策が必要なのかについて、体系的かつ継続的には語っていない。バイデン大統領とその側近は、これまで、冒頭で述べた具体的な行動（菅首相との電話会談、日米豪印4か国のオンライン首脳会談、日米2+2、中国外務委員との激しい応酬など）において、印象的な形で、オバマ政権時代と異なる対中政策を印象づけることに、ある程度成功してきた。今後は、どの程度、頻度や激しさだけでなく、体系的やミドルクラスにとってのわかりやすさなどを伴って、説明ができるかが問われる（トルーマンについては以下の論考を参照：What Truman Can Teach Trump - by Walter Russell Mead (hudson.org)）。

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 2021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: <http://www2.jiia.or.jp>

