

アメリカ政治の現状と課題

報告書

2015年9月

はじめに

本報告書は、アメリカの政治の現状と、それが今後数年、どのような展開を示すかについて、分析したものである。2016年11月には大統領選挙が実施され、翌1月には新政権が成立する。どのような結果になるかは、日米関係だけでなく、国際政治、世界経済にも少なからぬ影響を与えるであろう。

アメリカの選挙結果が重要である理由の一つは、二大政党である民主党・共和党のイデオロギーが分極化し、正面から対立しているからである。その帰結として、選挙結果次第では、内外政とも大きく振れる可能性が存在する。

民主党は国内政策では社会福祉、社会保障を充実させようとし、最近では健康保険改革に着手して皆保険化を目指している。格差問題にも敏感で、短期の株式譲渡益に対する増税など、政策的対応を模索している。当然、高額所得者に対する増税を支持している。人種問題への対応も熱心である。また、世俗的な価値観をもつ有権者を代表しているため、人工妊娠中絶を選択する女性の権利を強く擁護する。外交では、交渉、多国間主義、国際主義を重視した政策を展開する。

これに対して共和党は、内政では徹底的に小さな政府を追求し、その手段として、減税、歳出削減、規制緩和などを実施しようとする。皆保険化には反対であり、また少数民族保護のための差別是正のための政策（優遇措置）などにも反対である。同時に、信仰心の篤い支持者を多数抱えているため、人工妊娠中絶には反対であり、進化論にも否定的である。外交では、単独行動主義的な力の政策を推進しようとする傾向がある。

このようなイデオロギー的分極化、両極化の間に入り、相違を仲介しようとする政治家・議員の数は極めて少数なのが現実である。

ただし、アメリカの政治制度においては、日本など議院内閣制の国々と異なり、連邦議会（以下単に議会）がもつ憲法上の権限はきわめて大きい。あるいは多数の大統領制の中で、アメリカの大統領はもっとも大統領の権限が弱いタイプの制度であるといつてよいであろう。したがって、どちらの政党が議会で多数党になるかが、実は大統領選挙での勝利と同様に重要である。

現時点では民主党が与党であるが、共和党は議会の上下両院で多数党となっている。その結果、アメリカの政局はいわば膠着状態に陥り、どちらの政党の政策も十全に実現され

ない傾向にある。

それでは、今後、この状態がどのように変化していくであろうか。

本報告書では、それぞれの章で以下の論点を取りあげ、掘り下げて分析している。

第1章では、まずオバマ政権の政権運営と実績について、とくに税制・財政に焦点をあてながら議論している。

第2章は、2016年大統領選挙について踏み込んだ分析を提供している。とくに民主党側のフロントランナーであるヒラリー・クリントンについて詳述した。

第3章では、オバマ政権のもとの環境・エネルギー政策、およびTPPを中心とした通商政策について分析している。

第4章においては、オバマ政権の外交を取り上げて、とくに多数の政策の基礎となるその世界観について論じている。

第5章は、外交の中でもとくにロシアとの関係を取りあげ、オバマ政権下での展開について触れている。

第6章は、格差・貧困の問題に焦点をあてるとともに、無保険者を減らすことを目的とした医療保険改革（アメリカではオバマケアと呼ばれる）の現状について解説している。

2017年1月20日に新政権が誕生するが、多くの不確実性が存在するなか、以下のことは言えるであろう。

大統領選挙は誰が二大政党の公認候補に指名されるにせよ、基本的には接戦となるであろう。これは両党の実力が接近しているからである。

議会選挙については、上院では民主党が逆転する可能性も存在するが、下院では共和党が多数党の座を維持するものと思われる。この一点だけからも、以下のことが指摘できよう。

2016年大統領選挙で民主党が勝利しても、その前に下院共和党が立ちはだかることになり、民主党らしい政策はあまり実現できないであろう。もし共和党が大統領選挙で勝ち、なおかつ、上院で共和党が多数党の座を維持した場合、アメリカ政治の振子はかなり右に振れる可能性がある。上院で民主党が逆転した場合、一部の民主党議員は場合により共和党議員と投票行動を共にすると予想されることから、やや共和党寄りの政権運営となろう。

最初のシナリオの場合、アメリカの内外政における膠着状態は継続される。経済政策の

主軸は均衡財政型であり、増税は考えにくい。オバマケアは徐々に定着するが、他方で大胆な環境規制などは実施されにくい。自由貿易推進のみは一定程度進むであろう。

共和党が議会とホワイトハウス両方を支配する場合、減税と歳出削減が基調となろう。再分配的な政策は縮小される可能性が大きい。オバマケアについては、廃止は容易でないが、さまざまな形で制約が課されるであろう。環境保護・エネルギー政策では、規制強化より規制緩和の方向に動くと予想される。外交政策は、大統領の個性にもよるが、力の外交の信奉者の場合には、ロシア、中国、イランなどに対して対決的なアプローチがとられるであろう。ただし、ジェブ・ブッシュの場合には、やや穏健な外交政策を打ち出す可能性もある。

共和党大統領、民主党が多数の上院、そして共和党が多数の下院という三番目の場合は、共和党がかなりの程度政治の主導権を握りつつ、民主党が上院を基盤に一部で抑制しようとするという構図になるであろう。減税法案などでは民主党の多数体制が掘り崩される可能性も出てくると想像される。

対日政策は超党派的基盤を持っているので、それほど大きな違いは出て来ないであろう。ただ、大統領の個性や価値観に左右される部分も小さくないので、そこを見極める必要がある。アメリカの軍事予算には重い制約がかけられているにもかかわらず、ますます強大になる中国に対峙せねばならず、対抗策は、基本的には日本との同盟関係の強化しかないという結論であろう。ただし、共和党政権の方が中国やロシアに対してより強硬なアプローチをとり、その裏表の関係で、日本との同盟関係を強化しようとするであろう。ただし、すでに力づくで現状が大きく変更された南シナ海やクリミアに対しては、共和党政権といえども具体的妙案は乏しいであろう。歴史問題に対する敏感さ、あるいは韓国に対する配慮といった点では、やや民主党側にそのような共感をもった専門家が多いかもしれない。

本報告書がアメリカ政治の現状と今後数年間の展開を理解するうえで何らかの形で読者のお役にたてれば、望外の幸せである。

2015年7月
21世紀政策研究所研究主幹
久保 文明

本書は21世紀政策研究所の研究成果であり、一般社団法人日本経済団体連合会の見解を示すものではない。

目 次

はじめに	i
研究委員一覧	vi
第1章 オバマ大統領の政権運営と税・財政問題..... 中林美恵子	1
1. オバマ大統領の政権運営について.....	1
(意見交換)	4
2. オバマ政権のその他の課題について.....	6
3. 税制・財政問題について.....	7
(意見交換)	13
第2章 次期大統領選挙の展望について..... 渡辺 将人	19
1. 各党の有力候補者に関する世論調査.....	19
2. ヒラリー・クリントン（民主党）の大統領選挙.....	26
3. 共和党の大統領選挙.....	32
(意見交換)	34
第3章 オバマ政権の環境エネルギー政策、TPP をめぐる動向..... 前嶋 和弘	41
1. オバマ政権初期のクリーン・エネルギー政策とその挫折.....	41
2. 4つの偶然と政策の変化.....	44
3. 2014年中間選挙後の変化.....	48
4. TPP をめぐる動向：環境への影響からの反対と今後.....	49
(意見交換)	51

第4章	オバマ外交の評価：その世界観とアジア政策	中山 俊宏	57
1.	混沌とした世界に向き合うアメリカ		57
2.	オバマ外交を構成する4要素		58
3.	リセット外交：新たな均衡の模索		61
4.	国家安全保障戦略（NSS）2015		62
5.	オバマ外交の中のリバランシング		64
	（意見交換）		66
第5章	米ロ関係とウクライナ危機	泉川 泰博	75
1.	米ロ関係 「リセット」から対立へ		75
2.	ウクライナ危機とオバマ政権の対応		78
3.	日米関係・日本外交への含意		79
	（意見交換）		81
第6章	アメリカの経済格差、マイノリティ問題およびオバマケアについて		
		山岸 敬和	85
1.	アメリカにおける経済格差問題		87
2.	アメリカの人種問題		88
	（意見交換）		91
3.	アメリカの医療問題（オバマケア）		95
	（意見交換）		104

※ 本報告書は、日米関係プロジェクトにおいて2015年1月から4月にかけて開催した研究会の場での各研究委員からの発表およびそれに対する質疑応答をもとに構成したものである。

研究委員一覧

研究主幹

久保文明 東京大学法学部 教授

研究委員

泉川泰博 中央大学総合政策学部 教授

中林美恵子 早稲田大学 准教授

中山俊宏 慶応義塾大学総合政策学部 教授

前嶋和弘 上智大学総合グローバル学部 教授

山岸敬和 南山大学外国語学部英米学科 教授

渡辺将人 北海道大学大学院メディア・コミュニケーション研究院 准教授

金原主幸 経団連国際経済本部 本部長

21世紀政策研究所

林孝之 主任研究員

鈴木淳一 主任研究員

(2015年7月現在)

第1章 オバマ大統領の政権運営と税・財政問題¹

早稲田大学准教授

中林美恵子

1. オバマ大統領の政権運営について

オバマ政権の運営について、概略を報告したい。

オバマ政権について考えるに当たっては、国民にどう支持されているのか、どう評価されているのかをまずは見る必要がある。意外なのは、去年11月の中間選挙で大敗しレームダックと言われていたが、意気消沈するどころか、今年1月の所信表明演説は元気そのもので、吹っ切れた感じすらあった。たとえばイラン関係で一部上院議員がイラン指導部あてに書簡を送付したことに對しては筋を通し明解な批判をしており、逆に議会が過激な方法に傾倒しているように見えている。そういった局面もあり、オバマの最近の支持率は悪くない。直近(3月15日のギャラップ社調査)の数字では支持が48%、不支持が47%と必ずしもレームダックとは呼べないような状況である。年毎の支持率の推移を見てみると、就任当初は57.2%と高い支持率であるが、2年目に46.7%へ下げその後は横ばいで6年目の支持率は42.6%となっている。過去6年務めた大統領の年間平均支持率はクリントン(63.8%)、レーガン(59.9%)が高く、オバマは42.6%で37.3%のG.W.ブッシュよりは高い数字になっている。また、支持率を経済と外交というイシュー別に見てみると、当初外交面での支持が高かったが直近では経済面に対する支持が逆転をしている。外交ではキューバとの国交正常化など、レガシー作りが進んでいる一方、2014年11月の中間選挙の際には経済の好調さが票につながらなかったとも言われたが、ここに来て好況の実感が徐々に高まり支持につながり始めた可能性もある。あわせてオバマ大統領自身の好感度についても年末の42%から直近の51%へと持ち直している。政党別のオバマ大統領の支持率を昨年11月と今年2月とで比較してみると、経済面では無党派層が24%から41%へと大きく伸びている反面、外交面では無党派(27%→29%)より共和党(7%→12%)の方が支持が伸びているのが興味深い。経済の信頼度指数(Gallup's U.S. Economic Confidence

¹ 本稿は2015年3月17日開催の研究会における中林委員の発表とそれに関する意見交換をもとに、構成したものである。

Index) であるが、1月中旬に+5へと大きく上昇し、明るい経済見通しを持っていると思われたが、直近(3月8日)は-3へ下がってきている。この数値は経済実態というよりは国民がどう感じているかを表すものであり、原油安という追い風でいったん上昇したものの、ドル高に対する懸念やロシア等の国際情勢を受けて下落したものかもしれない。信頼度指数を、現状に関するものと将来の見通しに関するもので見ると、1月以降、現状より将来見通しの方が上回っていたが、直近は逆転しており、将来に対する不安が高まっている様子が伺える。また、支持率を人口群団別にみると、女性(51%)のほうが男性(47%)より支持率が高く、年齢別ではより若い層、特に18歳~29歳で61%と高くなっている。またエスニック・グループで見ると、白人(41%)よりは黒人(91%)のほうが圧倒的に高く、またアジア人も含む非白人では70%、ヒスパニックでは62%とそこそこの高い支持率を得ている。人種の問題に関しては、あと30年、40年すると、選挙では白人以外の層が中心になっていく。共和党が移民問題をターゲットにすることについては、将来の人口構成を考えると合理的な選択ではないのではないかとよく言われるが、実際のところは、まだ時間的な余裕があるので、共和党も現状に甘んじているところがある。一般的に民主党は白人以外の層の支持率が高く、オバマ就任後6年が経過してもその傾向は変わっていない。

教育レベルによる支持はあまり大きな差異は見られない。月収別に見た場合も大きな差異は無いが、強いて言えば比較的収入が低い層の支持率が高い傾向にある。これはオバマの税制改革等に対する姿勢を評価しているのかもしれない。党派別では民主党が82%、無党派が44%、共和党が14%の支持となっている。イデオロギー別ではやはりリベラル派が79%と高く、穏健派58%、保守派26%となっている。また同じ党派の中でもよりリベラルな層の支持が高い傾向にある。教会に行くか行かないかで見ると、行かない層の方が支持が高くなっている。

以上が世論調査の状況であるが、政権全体を俯瞰するためには誰によってどう評価されているかを押さえておく必要がある。立場により評価はだいぶ異なってくるものであり、例えば自分がワシントンにいた頃の近しい人たちのオバマへの評価は本当に厳しい。評価にはバイアスが入るのが常であるため、なるべく中立的に見ようということで直近の調査でオバマがどう評価されているかを紹介させていただいた。

同時に、11月の中間選挙で勝ったばかりの共和党議会がどう評価されているかを見ておきたい。ABCやワシントン・ポストなどいろいろな機関が調査しているが、最も新しい調

査を取り上げよう。McClatchy-Marist の調査では、共和党議会は昨年 12 月で 28%（不支持 66%）、今年 3 月で 33%（不支持 61%）とその時々 이슈により変化するものではあるが必ずしも高くない。Pew Research Center の直近 2 月時点の調査では支持が 26%（不支持が 66%）となっており芳しうさは同様だ。

なお、現在のオバマ政権の閣僚たちは何人か入れ替わっているが、大統領がまだ政権にいるにもかかわらず、回想録を出版しているメンバーが気付いただけでも次の通りいて、これはあまり前例がない。ただこの中で、ヒラリー・クリントン氏の場合は、大統領選を睨んでの出版であるので他の人とは意味合いは異なる。

ヒラリー・クリントン（国務長官 2009-13）

『Hard Choice（邦題「困難な選択」）』

ティモシー・ガイトナー（財務長官 2009-13）

『Stress Test: Reflections on Financial Crises』

ロバート・ゲイツ（国防長官 2009-11）

『Duty: Memoirs of a Secretary at War』

レオン・パネッタ（CIA 長官 2009-11、国防長官 2011-13）

『Worthy Fights: A Memoir of Leadership in War and Peace』

結論としては、オバマ大統領自身について言えば、非常に吹っ切れた状態で、自分のやりたいことをやれる状況になっているのではないか。もちろん、議会に上手に対応しないと法案は通せないが、大統領の権限の中で対処できるものはそれなりに対処しているし、キーストーン²の問題など必要があれば拒否権も発動している。現在 TPA（大統領の貿易促進権限）の取扱いが熱を帯び始めているが、オバマ大統領が民主党の議員たちにモーションをかけ始めたというようなニュースが、ずいぶん聞こえるようになった。

税制改革も議会の協力を得ないと通すことができないのだが、最近の世論調査ではオバマ大統領が年頭の予算教書で提出した税制改革案に対しては、比較的支持率が高いというニュース記事も出はじめている。

2 キーストーン XL パイプライン建設認可法案（H.R.3, S.1）のこと。共和党議会が優先課題として法案提出をしていたもので、2015 年 2 月 11 日までに上下両院を通過したが、オバマ大統領による拒否権発動で廃案になった。カナダのオイルサンドの原油を大量かつ安価にテキサスまで運び雇用の創出にもつなげたい共和党と、環境問題を重視する民主党側の立場は違っていた。

■意見交換

～オバマ政権の閉鎖性～

——オバマ政権の運営については、リーダーシップの特長とか、お友達を側近で使う人事問題とか、ホワイトハウスから外部のシンクタンクにあまりアウトリーチせず閉鎖的であるとか、わりとネガティブな評価がよく聞かれるが、そういった側面についてはどうか？

【中林委員】

ブッシュ政権では、自分の友達や選挙で支援してもらった人を見返りに側近に指名したのは約 3 割といわれているが、オバマ政権では約 7 割に達していると共和党系のシンクタンクが批判している。駐日大使のケネディ氏もそうだが、自分の支援者を見返りに要職に多数指名しており、なかなか自分の枠の外に出ていかないという批判もそのあたりからきているのではないだろうか。オバマについては、あまり外とのコミュニケーションが得意ではないとか、議会とのネゴシエーションが上手でないとか、特に自分と考えと異なる、例えば共和党の議員たちと裏表を使い分けながら交渉するのは不得手であるとの評価がある。TPA の帰趨はそのひとつの試金石になるので、動向をしっかりと見ておかなければならない。

～アメリカ国民のマインドの低下～

——オバマ大統領の支持率が回復してきているのは、経済指標が上昇してきているのが大きな原因ではないかと思う。現在の世界経済について言えば、ヨーロッパは結構危ないし、中国の成長も鈍っている中、アメリカ経済が世界経済をけん引している状況である。失業率も 2008 年以降高いときには 10%を超えていたが、5.5%へと改善している。客観的にみるとアメリカ経済は本当に好調である。ただ一番肝心のアメリカ国民がそう思っていない。信頼指数もあまり高くないし、60%くらいの人がアメリカは悪い方向に向かっていると考えている。このギャップをどう説明したらよいか、いつこの悲観的なムードは変わるのか。1992 年にビル・クリントンがブッシュに勝った時、経済は結構良くなっていたにもかかわらず国民は悪いと信じていて、2 年後の 1994 年は経済はもっと良くなっていたが、それでも国民は悪いと思ったまま民主党を大敗させ、1996 年に経済がさらに良くなってから国民もやっと気付いてクリントンが大差で再選された。今後経済指標が上昇していくとして、いつ国民の心理状態が変わるのか、あるいは変わらないのか、それが 2016 年の選

挙の重要な鍵になるのではないかと考えるが、その点はどうか？

もうひとつは、ガソリン価格の低下が一般の有権者にとっては大きいのではないか、下手に減税するよりも毎月手元に残るお金が増えることになるので、経済についての実感を良くしているのではないか？

【中林委員】

原油価格は現在低くなっており、しばらくは急に上がるということは無いと思う。ただし、原油の調整というのは短期間でできるものではないので、原油が安い状態がずっと続くとは国民も見込んでおらず、それに対する不安はかなりあると思う。さらに、テロの脅威やサイバー戦争、中国の軍事的な台頭なども含めたもっと大きな枠組みで、国際システムが以前のように安定したものではない、そしていつなにか自分が被害者になるか分からない、そういう不安が社会の雰囲気に影響している部分があるのではないかと思う。

9.11 の前のアメリカ人は楽観的であったが、9.11 を境に実はアメリカは嫌われていたとか、ターゲットになっていたことに初めて気がついた。その後もたとえば国連でベネズエラのチャベス大統領が演説し、アメリカのことをこっぴどく批判した時などアメリカ人は結構ショックを受けていた。こうして自分たちの世界観が少しずつ変わりつつある中で、経済自体もアメリカの一強が続くはずはなく、海外への富の流出が続き金融関係者が高額収入を得ている一方で普通に働いている人たちにはおこぼれがない。そういった状況ではなかなか本気で楽観的はなれず、様々な条件がクリアされない限り、以前のマインドには簡単には戻らないような感じがする。

——アメリカ国民の間に楽観的な雰囲気が無いというのは、もはやアメリカがコントロールできる時代ではないという認識が国民の中にあるからではないだろうか。去年の中間選挙のときにオバマへの支持率が低かったのは、個々の案件に対する違和感や反対はもちろんだろうが、それ以上にオバマ大統領自身が、アメリカが世界をコントロールできていないことの象徴になっていたからではないか。VOX というインターネットの新しいメディアがあるが、そのインタビューでオバマが、世界が今直面している問題は「disorder」だと答えていた。大統領自らがもはやアメリカが「disorder」をコントロールできないことを認めてしまっている。経済指標が良いにもかかわらず、何となく楽観的なムードが社会の隅々にまで浸透していかないのは、そのような状況があるのではないか。

【中林委員】

ターニング・ポイントはやはり 9.11 の衝撃の大きさと、それ以降に起こってくる様々な

問題がそれを上塗りしていった。それをもう一回切り返してあの当時の楽観的なムードに戻るといのは相当きつい部分があると思う。いったん強いアメリカを取り戻そうと戦争を始めたが、あまり良い結果には終わらなかった。今後は別の方法で自信を取り戻していかなければならない。

～他の大統領との支持率の比較～

——オバマの支持率と過去の大統領の支持率を比較すると、オバマのようなパターンは過去に無かったのではないか。就任当初はユーフォリアですごく盛り上がっているが、半年後からはずっと低空飛行で何とか再選挙に勝っている。他の大統領と比較すると期中の支持率の盛り上がりがない。分極化が要因ではないかと考えるがいかがか？

【中林委員】

期中に戦争や経済の落ち込みなどが無かったのが要因ではないだろうか。中間選挙の頃に少しではあるが支持率が下がっているが、これほどの低位安定型は珍しいパターンと思う。

2. オバマ政権のその他の課題について

外交安保以外の議会の課題については、いくつかのアジェンダがある。

まず国土安全保障省（Homeland Security Dpt.）の予算だが、移民制度を担当する同省の予算は共和党の圧力により、2月27日までの暫定予算であった。また同予算には共和党により移民制度改革への支出を禁じる付帯条項が盛り込まれており、これに反対する民主党との間で攻防があり、当初は3週間程度で合意できるのではないかとされていたが、結局最後は9月まで延長することになった。付帯条項も削除され、結局のところ共和党は何も条件をつけることができずに予算を通してしまった。可決されずに2月27日に国土安全保障省の一部が閉鎖されることになれば共和党が非難を浴びるのは目に見えていたからだ。

キーストーンも拒否権が発動された。

債務上限問題については3月15日がDebt Limitで法定上限に達する見込みだが、財務省が資金を融通すれば10月くらいまでは持つのではないかとされている。

イラン問題への対応であるが、ニュースを見て驚いたのは書簡を送付したのが下院ではなく上院だったことで47人という多数の上院議員がサインしている。これに対してオバ

マは、大統領ではなくイランに与するようなものであり、交渉そのものを妨害するような行為だと明確にスタンスを示している。共和党には共和党の言い分があり、その後もメディアのインタビューで安全保障の観点からも重要であり、これは譲れない部分であると主張している。オバマ大統領と共和党との間の意思疎通ができておらず、共和党の怒りがたまりにたまってこのような暴挙に出たとも言える出来事だった。共和党の院内総務のマコーネル上院議員も、書簡を出すにあたって、制裁をどうすべきかなど自分たちにも言い分があるということを行っている。

また、TPA の問題も非常に加熱している。財政委員会の下に関税を司る小委員会があり、ここで外国との貿易の問題や TPA の問題を審議するのだが、それを司る民主党のワイデン上院議員が最近ちょっと引き気味になっている。ワイデンはもともと TPA に賛成だったが、ロビーの影響もあり、次の選挙を控えて表立って推進しにくくなっている。日本では、中間選挙直後あたりに、TPA は多数党になった共和党が支持すれば民主党は大統領と同じスタンスで当然賛成するだろうから審議は楽に進むという期待があったが、実は民主党のほうに難しい部分がある。先日民主党の下院議員たちが来日した際に数名と話をする機会があった。彼らは日本で経済産業省の官僚や政治家と面談しているが、日本側の見通しは甘く、そんなに簡単ではないと言っていた。話をしたうちの一人はワシントン州選出議員だったが、ワシントン州は貿易、特にアジアとの貿易がたいへん盛んなところで、ワシントン選出議員や地元の人たちが TPA に反対を唱え始めているそうだ。

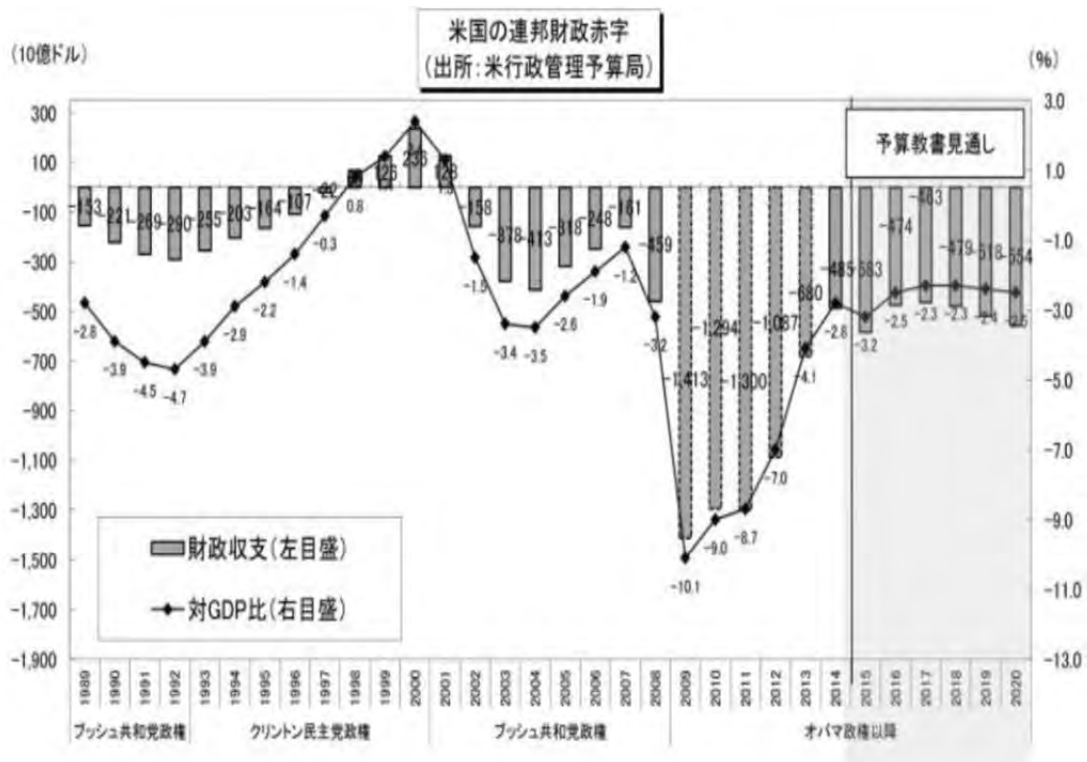
3. 税制・財政問題について

税・財政改革や見通しを見る場合には、やはり予算教書からスタートすることになる。予算教書は例年 2 月の第 1 月曜日に出されるが、年頭教書でも述べられていたことを予算に落とし込むものである。歳出に関しては、社会保障が大きく占める状況になっている。特にメディケア・メディケイドは、高齢化が進む中で手をつけたいのだが、根本的な制度改革は政治的な自殺行為とも言われており非常に難しい。予算決議の中で税制改革や制度改革をどれくらい入れ込むことが出来るのかというのが、2016 年度予算審議を見ていくうえでのポイントになる。オバマ大統領は予算教書の中で、高所得者への税率を高め再分配を促すことで格差を縮小するなどいろいろな税制改革を打ち出している。当然ながら共和党とはぶつかる部分だが、それらがどこまで前に進むのかは、現在進行中の予算編成の中でも特に予算決議を見ていく必要がある。予算決議を見れば、どのような制度改革が提唱

されていて、それが今後どのような形で推し進められていくのかが分かる。

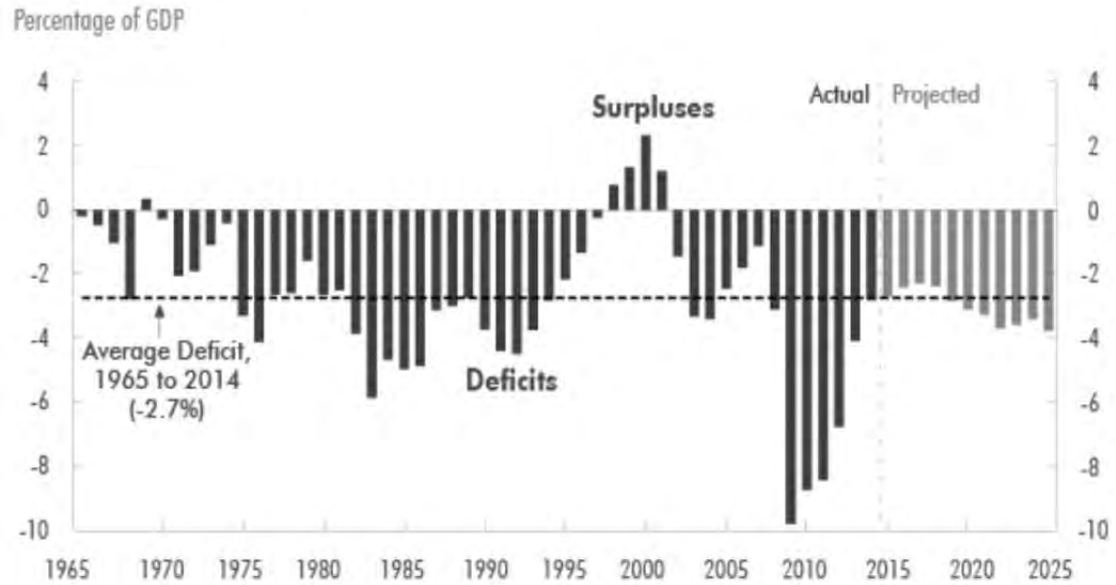
米行政管理予算局（OMB : Office of Management and Budget）による連邦財政赤字の予算教書の見通しは図表 1-1 の右の部分である。ブッシュ大統領は財政赤字が解消しつつあるところで政権をにぎったが、2001 年の 9.11 テロにより安全保障に予算が優先的につき込まれる中、その他の予算も巻き込んでものすごい歳出増となり赤字体質に陥っていった。オバマ政権が発足した当時はリーマン・ショックもあり巨額の赤字となっていたが、その後徐々に今の状況へ立ち直っていった。したがって、オバマが自分の手柄と言いたい気持ちも分からないでもないが、長期的な観点で財政再建をしようという意思が明確に見えるわけではない。共和党からすると、それが突っ込みどころで、長期的に財政均衡をするような方向性を打ち出した予算教書であるべきだという批判が出ているところである。図表 1-2 は議会予算局（CBO : Congressional Budget Office）が先日出したデータである。CBO は、経済の状況や実際に入ってくる歳入額を頻繁にアップデートしている。予算決議で使われる数字はだいたい CBO の数字であり、OMB の数字はめったに使わない。この図を見ると、2015 年から 2025 年にかけて長期的には赤字がやや拡大していく。

（図表 1-1）米国の連邦財政赤字（出典：行政管理予算局／翻訳は外務省）



(図表 1-2) 連邦財政赤字の対 GDP 比率 (出典: 議会予算局)

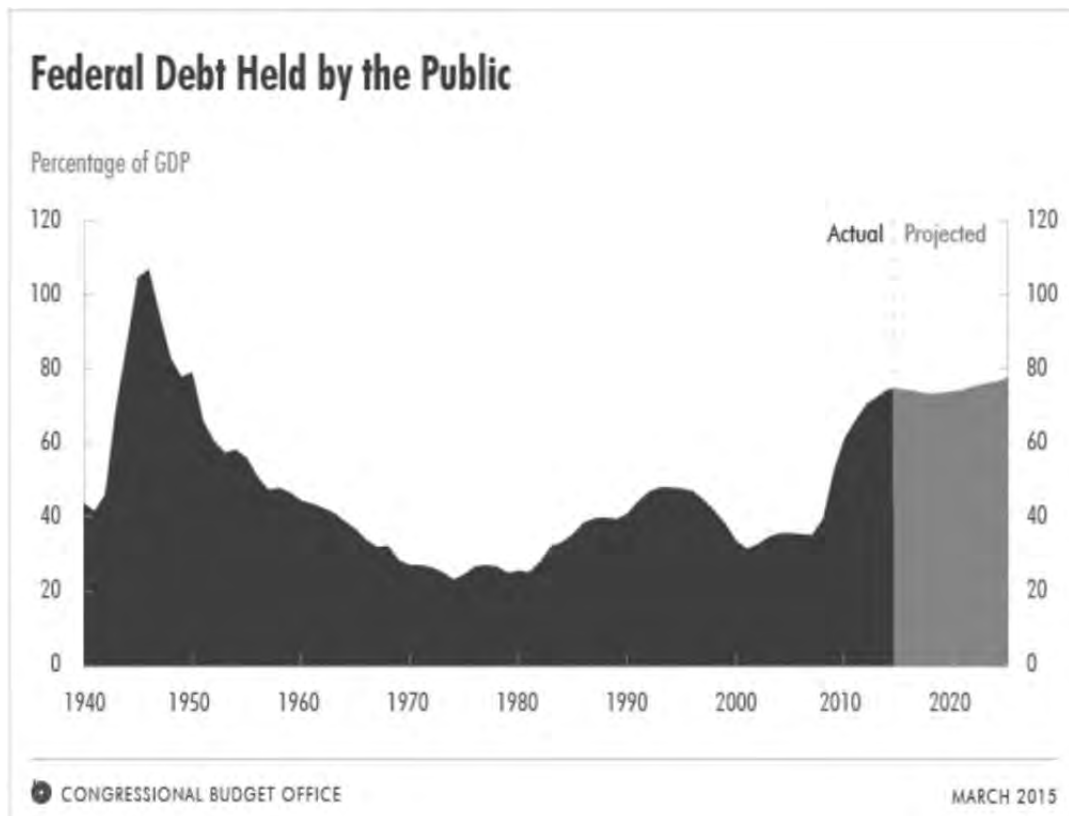
Total Deficits or Surpluses



CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE

MARCH 2015

(図表 1-3) 公共部門の保有する政府債務 (出典: 議会予算局)



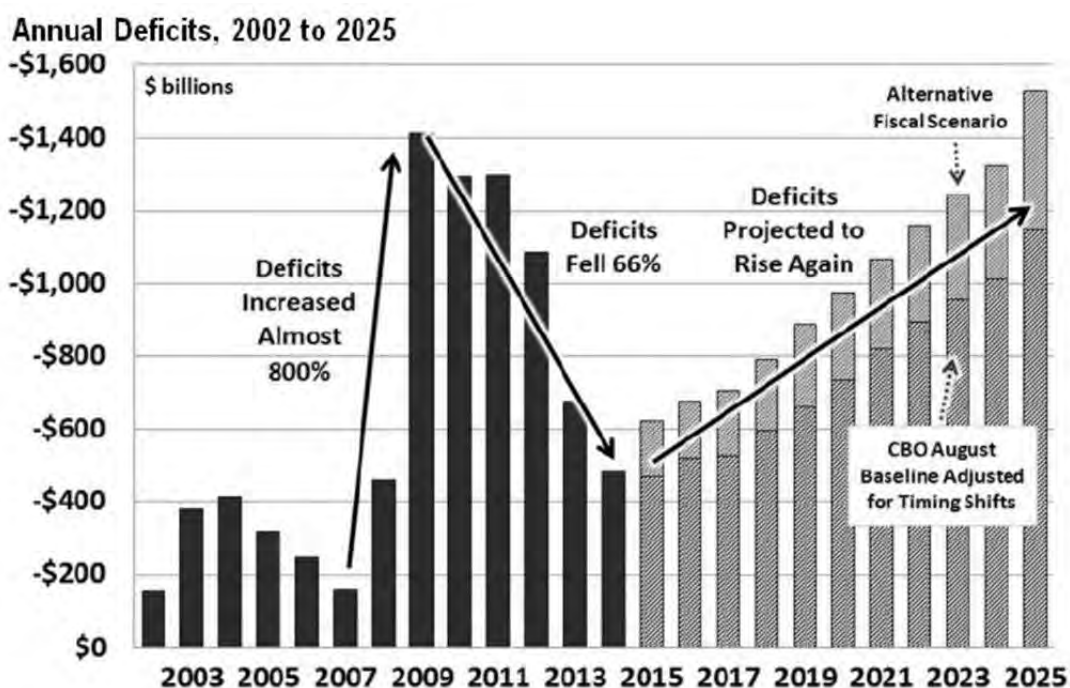
CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE

MARCH 2015

図表 1-3 の『Federal Debt Held by the Public』、これは連邦の負債のうち債券をマーケットで売っている部分であり、政府が抱えているものは含まれない。政府が保有しているものは安定的なので、まず減らさなければいけないのがこの数字であると長年言われており、ウォッチしておく必要があるが、2015 年以降もトレンドとしては増加していく。1940 年代の急増は第 2 次世界大戦が大きな要因であるが、歴史的に見ても財政赤字体質が良くなっているわけではないし、2025 年に向けても改善はされない。今アメリカの国債を一番保有しているのが中国で、その次が日本である。昔は日本とイギリスがたくさん持っていたが、イギリスがだんだん少なくなり今は 15 番目あたりになっている。年を追うごとに中国の国債保有率が高まっており、かつて日本の保有が増えていたときも警戒されていたが、それ以上に警戒されている。

図表 1-4 は『Committee for a Responsible Federal Budget』という NPO が作成したものである。この NPO は財政問題を専門としており、もともとは共和党系だったが現在は割と中道のスタンスである。ポイントは赤字額が上昇していくことである。このグラフは昨年 8 月のベースラインで測っているのので 3 月のベースラインでは景気の回復により歳入が増えていること、オバマケアのコストが想定ほどかかっていないことで、もう少し数字は下がることになる。

(図表 1-4) 財政赤字の将来予測 (Committee for a Responsible Federal Budget)



2月の予算教書では、今後の政策として、「雇用創造と経済成長への投資」、「21世紀型インフラの構築」、「充実した教育優遇制度」、「金融規制改革」、「就労者世帯の機会の創造」、「安全・公正・信頼ある刑事司法システムの構築」、「米国の治安と安全確保」など、様々に取り上げられている。さらには「成長や機会を促進する税制改革」として、いろいろな税制改革が挙げられている。たとえば、5歳以下の子女のいる世帯に対する家族扶養控除の最高控除額を3倍に引き上げる件。これは今般ミシェル夫人が来日して子女の教育について演説していることと呼応するのかもしれない。また教育に関する税制優遇制度の簡潔化や共働き世帯への最大500ドルの新規税額控除の創設や法人税率の28%への引き下げ（製造業は25%へ引き下げ）、クリーン・エネルギーの研究等へのインセンティブ拡大なども取り上げられている。また国際課税については、外国所得に対する最低税率19%の課税、インバージョンの防止などが打ち出されている。インバージョンについては海外にある会社との合併等により株式がある程度以上海外で保有されると、アメリカで税金を払わずに安い国の税金で済んでしまうといった問題もあり、防止しようという声はかなり以前から上がっている。予算教書を見る限り民主党もオバマ大統領も税制改革をしなければいけないという意思は強いし、もちろん共和党側も税制改革というのは政党のよりどころといってもいいほどの大事なものである。総論というより各論において民主党と共和党との間に大きな隔たりがあるため、どの程度の歩み寄りを見せることができるかが問われている。

税制改革については、2017年以前には実現しないのではないかと、大方の経営者層が見ている³。上院の財政委員会の委員長オリン・ハッチも税制改革には2年以上かかると言明している。税制改革について2014年の共和党の提案は、ミット・ロムニーが大統領選挙の際に出してきたものを踏襲しており、法人税を一律25%にすべきだと提唱している。これはマックス・ボークス（民主・モンタナ州選出）がオリン・ハッチの前の財政委員長の時に打ち出したものであり、共和党と一緒にアイデアを出したもののなので、本当に最後のチャンスだったかもしれない。しかしボークスはその後中国大使に転出してしまった。彼が残っていたら税制改革も光が見えてきたかもしれないし、TPAももっと順調に進んだかもしれない、と各方面で言われている。民主党側からはロン・ワイデン（民主・オレゴン州選出）やカール・レビン（民主・ミシガン州選出）らが共同で法案を提出しており、特にインバージョンについて取り上げている。これはオバマ大統領が2月に打ち出した税制改正案の内容を基本的に土台にしている。

3 Miller & Chevalier and National Foreign Trade Council による調査。

2015年の税制改革に対してポジティブな影響を与える要素について、今年の1月に企業の経営層に対して行った調査では、「共和党による議会のコントロール」が50.71%と大きくなっている。ネガティブな影響を与える要素としては、「オバマ政権の優先度合」が71.03%となっている。誰が一番重要な影響力を持っているかについては、下院歳入委員会の委員長であるポール・ライアンがトップとなっている。税制改革の立法化に関し最も障害となるものについては、「民主党と共和党が歳入のあり方について合意できないこと」が38.62%と1位になっている。いつになったら税制改革が立法化されるかという問いには2017年とする声が49.31%と最も多かった。つまり税制改革に関心を持っている人は、立法化は大統領選挙が終わってからであり、今年も来年も無理と見ているということである。

今後の議会の流れであるが、アメリカの議会は祭日の週を休会とするのが基本で、休会を区切りにしたセッションを通して予算編成を行っていく。現在は4月1日の本会議への提出期限に向けて、予算委員会で予算決議を審議しているところであり、4月15日に予算決議が成立し、その後歳出法を仕上げていくことになる。

予算審議の間にはいろいろな障害が発生してくるが、一つの重要なアジェンダが「Debt Limit」の問題である。「債務上限」とか「Debt Ceiling」とも言われている。もともと議会がこれだけお金を借りることができると上限を定めているので、それに達してしまった場合、その上限を引き上げるのか、Debt Limitを無視していいと合意するなど、何らかのアクションを取らないと政府がデフォルトを起こしてしまう。したがって、この問題の帰趨は常に注目される。これがうまくいかないため政府機関が閉鎖に追い込まれるという乱暴な話もかつてはあったが、今回についてはマコーネル上院院内総務がテレビのインタビューで絶対にそうはさせないと声明している。

オバマ大統領の予算教書の中にも入っていたが、インフラ整備関連で Highway Trust Fund というものがある。この基金が枯渇してしまうという問題があり、それに対して資金をどこから、いくら調達すべきなのかというのが懸案になっている。260億ドルくらい必要になると言われているが、これもちょうど議論されているところである。もしかしたら Tax Holiday という言い方もされるのだが、海外に資産等を保有している企業がアメリカに再投資する時に本来であればアメリカでもう一回法人税をかけられてしまうものを一定期間ディスカウントして、そのお金を基金に使用する提案も飛び出しており、いろんな方法が議論されているという意味で、目下ホットな 이슈 である。

そのほか健康保険改革に関しては、いわゆるオバマケアに対し、下院歳入委員会のポー

ル・ライアン委員長が以前から見直しの必要性を主張している。

防衛に関しては、シークエストレーション⁴と呼ばれている歳出一律削減により、国防費とそれ以外の予算が毎年一律に削減されてしまうことを嫌い、上院の軍事委員会委員長のマケインは安全保障の予算だけは増やしていきたいと主張している。

米国輸出入銀行も懸案事項となっている。銀行の予算措置が6月30日に切れてしまうが、同行の業務については、ティーパーティー系の人たちが企業への単なる補助だとして反対している。しかし、中小企業や個人商店にとっては海外での事業展開に不可欠な部分があると声を上げており、最近またロビー活動が激しくなり大騒ぎとなっている。

予算については、この3月17日に下院の予算委員長のトム・プライスが内容を発表して、翌日にマークアップ（逐条審査）をする。続いて18日に上院予算委員長のマイク・エンズィが内容を発表して、翌日にマークアップを開催する。その内容については4点くらいがポイントと言われている。1点目は裁量的経費⁵に対するキャップを特に国防費についてどうするか、2点目は共和党として今後10年間の歳出と歳入のバランスをどう打ち出してくるか、3点目としてオバマケアをどうするか、4点目として税制改革をどうするか、以上がこれからの注目点である。

■意見交換

～法人税の引き下げについて～

——法人税の引き下げについては両党とも方向性は同じことを言っている。アメリカ人にとってはアメリカの法人税が日本より高いのはショックのようで、この話をすると、すぐ引き下げないといけないという反応をする。オバマが28%、共和党が25%への引き下げを主張しており、26%あたりで妥協すればいいようなものを、それがなかなか実現しないのは他の問題とのからみなのか、議会手続きの問題なのか、その理由はどこにあるのか？

【中林委員】

まず第一に手続きが非常に難しい。法人税や税制改革をする場合、単独の法案で提出す

4 2011年成立の財政管理法により、10年間で1.2兆ドルの歳出削減を、それぞれ国防費と国防費以外の裁量的支出について、毎年均等に行うこととされた。

5 法律に基づき毎年自動的に支出が認められる「義務的経費」に対し、毎年、歳出予算法により支出額を決定する必要がある経費を指す。

ると各論での不協和音を反映して必ずフィリバスター⁶されるので、進めるにあたっては、特に上院だが、かなりの数の議員の意向を聞いたり、それを織り込んだり、という調整をしないとイケない。それなりに多くの方が賛成する、あるいは反対しない、というような中身を詰めるのはものすごく大変である。また予算決議に入れて少しずつ改革するということでは共和党は納得しない。共和党は税制に対する思い入れが強く、この機会に抜本的な税制改革を行いたいと思っている人が多い。それに比べて民主党側は、少しずつループホールを埋めていけばいいとか、必要なところを必要なだけ変えていく、と主張するのだが、そこは逆に共和党にすれば気にいらぬ。そういった状況があるので、今の力のバランスだとやはり難しいのではないかと。共和党が今回の予算決議の中にどの程度何を盛り込んでくるか、どこまでシンボリックに出してくるのが注目である。しかし、共和党だけで予算決議を通しても、歳出法に落とし込んだり財政調整法にまとめる段階で大統領の拒否権というハードルがある。議会の中で力づくでやることも可能であるが、最後になってから大統領とぶつかって政府機関閉鎖が起こったりする結果になってきた過去の苦い経験もある。やはり妥協を図っていくと大きな改革はできないので、そういった意味では純粋な共和党的改革はきついつまでもできないのではないかと。今回の中間選挙を受けて当選した共和党議員たちがどの程度のもので打ち出してくるかは見ものであるが、これにもしある程度民主党が乗れるのであれば、妥協・修正しながら、何か打ち出す可能性はあるかもしれない。ただし、先ほど紹介したとおり、2017年まで税制改革が期待できないというのは、各論で両党が根本的に折り合わないものを持っていると多くの経営者が認めている、ということである。それから付け加えておくと、2016年の選挙では上院で共和党が過半数を失うかもしれないと言われており、今回の予算決議でどのくらいのパフォーマンスができるかは彼らにとって死活問題になる。必ずしも妥協すればいいというわけではなく、何らかの意思を反映した予算決議案を提出しなければいけないという必要に迫られている可能性もある。

～軍事費の増額について～

——最近の大きな税制改革はレーガン時代まで遡ると思うが、あの時は大統領のリーダーシップが結構強かった。オバマが残る任期でこの問題に関してはそのような強いリーダー

6 上院における採決妨害。議員の発言時間に制限が設けられていないことを利用し、長時間にわたり演説を行い議事進行を遅延させる行為。

シップは発揮しないだろうという見方もできる。もともとシークエストレーションが成立したのは民主党と共和党の痛み分けで、共和党は軍事費を減らすことを飲んだ。にもかかわらず、マケインが軍事費を増やすべきだと主張しているのは、共和党の中でもティーパーティと軍事的なタカ派の人たちとの力関係が少し変わってきたのか、それとも国際状況の変化という要因のほうが大きいのか？

【中林委員】

長期的にも見ても国際情勢が不安定になってきていることが影響している。また最近になって、ロシアが脅威になりつつあることも大きな要因といえる。日本では想像がつかないほど、アメリカではロシアに対する脅威論が大きくなっている。

——シークエストレーションで軍事費だけ例外とする場合、具体的にはどういう扱いになるのか？

【中林委員】

これは今後、どのような予算決議およびそれを反映した歳出法が仕上がるかによるが、基本的な問題を整理すると、歳出の削減を政府に義務付ける連邦債務上限の引き上げを決めた「2011年財政管理法」が、軍事費のみ増額する場合の最初のハードルとなる。予算決議では裁量的経費のキャップが決められるが、大統領は軍事関連の裁量的経費と非軍事関連のそれが2011年財政管理法によるシークエストレーションに抵触することを避けたいとしている。しかしこの大統領の意向は、議会共和党の予算編成の作業に大きくは影響せず、共和党は次の選挙へのアピールも込めて今後10年間での予算均衡を訴えるだろう。予算決議および場合によっては財政調整法(reconciliation)指示を含めて自分達らしい予算を編み出す可能性もある。予算決議は上院と下院が違う案を出す可能性が高いので、双方がどのように妥協するかは、現時点では分からない。それぞれの共和党予算決議案の発表はちょうど今週行われる予定だ。軍事費だけ増額させる方法は、その時点でより明らかになってこようが、現在のところでは海外緊急対応の基金のような特別枠を利用して実質的には軍事費に使用する金額を増やすなどの方法が取りざたされている。

——軍事費に関してだが、アシュトン・カーターが国防長官に任命されたのは、とにかく軍事費を減らさないためであり、その点については共和党のマケインやブラウンなどとオバマ政権はその他の個別のイシューに関する対立を超えて、同じ方向性を向いているという理解でよいのか。そうであれば、ティーパーティ系の人たちと民主党の内政重視の人たちをいかに切り崩していくかという構図なのか？

また、2016年に向けて財政問題が政治争点化していきそうな雰囲気はあるのか？ 財政は長期的に見れば危ういが短期的にみれば改善しているので、共和党が政治争点化するのは難しいと思う。

【中林委員】

軍事費全体の構図は基本的にはそうだろうと考える。しかし問題は軍事費の中身であり、その他の予算とのバランスに多くの対立点が残る。政権側は、軍事費と同様に他の裁量的経費も増やすべきだとしており、この点で折り合いをつけるのは単純な作業ではない。財政問題の政治争点という部分だが、最近まで未解決だった国土安全保障省の歳出法案が、ようやく9月まで延長となり国土安全保障省の政府機能一部停止は回避された。結局共和党は完全に妥協して移民政策変更を阻止するために歳出を人質に取ることを諦めた。共和党の主張すべき本筋はどこに行ったんだという声は大変強い。あれこれ調整を図ってきたものの、結果的にオバマ政権が主張した9月まで延長という形で議会は全部受け入れてしまったのだ。こうしたことから推測できるように、共和党が財政を政治争点化して、またガバメント・シャットダウンを引き起こすのは難しくなっていると思う。財政は多かれ少なかれ常に大事な政治の争点であるが、行政府と対立して政府機能を止めてしまう程までいくのでは、共和党が非難をこうむってしまう。2016年の選挙では共和党は特に上院が厳しいことをあわせ考えるとやはりガバメント・シャットダウンは難しい。過去の例を見ても、議会共和党が主導した政府機能一部停止騒動は、オバマ政権や民主党への打撃になった試しがない。

～ガソリン税の増税～

——端的な質問だが、ガソリン税の増税はほぼ政治的には無いということでもいいのか。今この時期が合理的で、地球環境の問題をいまだに否定している共和党でも乗れるのではないかと、という意見があったと思うのだが。

【中林委員】

ガソリン価格が下がっているときにやるべきということだったと思うが、現在の課題としては残っていないのではないかと。ティーパーティとの交渉のカードとして話題に引っ張り出す場合もあるのかもしれないが、それがどうなるかは今のところよく分からない。

【この報告を終えた後の動き】

2015年5月5日に、2016年度予算決議を上院が通過させ、上下両院での可決が実現した。この予算決議には2025年度までの歳出優先政策が埋め込まれており、2024年度に単年度の財政黒字を実現するとしている。軍事費の増加は、予算法に則って他の予算を削ってキャップ内に収めることで解決するとした。また外交プログラムも含む海外緊急対応の基金(2016年度は約960億ドル)の別枠を利用することによって、結果的に軍事費は6,120億ドルとなる方法を編み出した。ただしこれも最終的には歳出法に組み込み大統領の署名を得る必要がある。議会民主党の議員の抵抗も大きいであろうし、軍事費以外のプログラムに政策的意義を見出すオバマ大統領は、拒否権を発動するとみられている。そうになると歳出法は成立せず、今年度も継続予算の成立を繰り返してしのぐという場面が年度末後に見られることになるかもしれない。

第2章 次期大統領選挙の展望について¹

北海道大学大学院メディア・コミュニケーション研究院准教授

渡辺 将人

1. 各党の有力候補者に関する世論調査

本日は、日米関係や個別の政策というよりは、純粋に大統領選挙全体についてお話しさせていただく²。

図表 2-1 と図表 2-2 はともに全国レベルの世論調査だが、ワシントン・ポストだけではリベラル・バイアスもあるので、FOX も加えた。「その他」の分類の仕方が若干異なっているが、おおむねヒラリー・クリントンのほうが共和党候補者を若干上回っている点で双方同じである。ワシントン・ポストのほうはヒラリー・クリントンがどの相手に対しても上回っている。現時点はこんな状況である。ミット・ロムニーは出馬しないと公言しているが、この世論調査が実施されたときにはまだ出馬する可能性が取沙汰されていたので、候補に入っている。よく問題になるのは、全国レベルの世論調査と地域レベル、特に州レベルの世論調査の結果が違うこと。図表 2-3 はアイオワ州、図表 2-4 がニューハンプシャー州の調査結果である。

1 本稿は 2015 年 2 月 12 日開催の研究会における渡辺委員の発表とそれに関する意見交換をもとに、構成したものである。

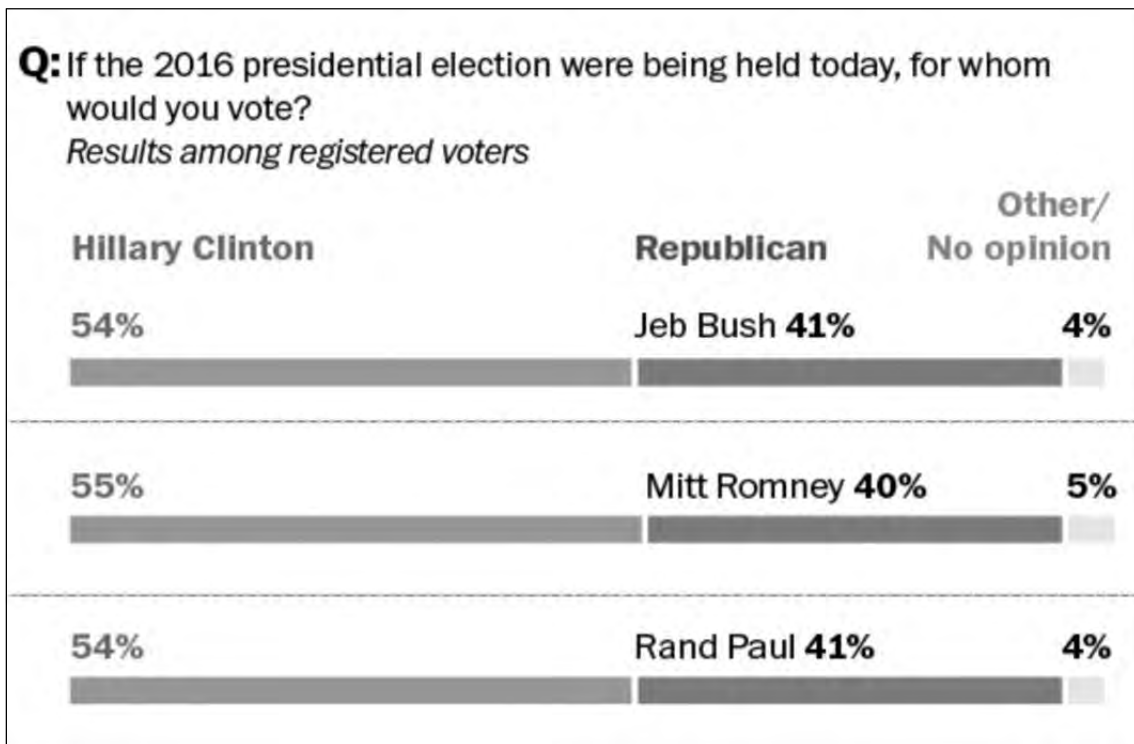
2 2015 年 7 月 10 日現在での予備選挙への立候補者は以下の通りである。

共和党：ジェブ・ブッシュ（元フロリダ州知事）、ベン・カーソン（脳神経外科医）、クリス・クリスティー（ニュージャージー州知事）、テッド・クルーズ（連邦上院議員・テキサス州選出）、カーリー・フィオリーナ（実業家）、リンゼイ・グラハム（連邦上院議員・サウスカロライナ州選出）、マイク・ハッカビー（元アーカンソー州知事）、ボビー・ジンダル（ルイジアナ州知事）、ジョージ・パタキ（元ニューヨーク州知事）、ランド・ポール（連邦上院議員・ケンタッキー州選出）、リック・ペリー（元テキサス州知事）、マルコ・ルビオ（連邦上院議員・フロリダ州選出）、リック・サントラム（元連邦上院議員・ペンシルベニア州選出）、ドナルド・トランプ（実業家）。

民主党：リンカーン・チェイフィー（元ロードアイランド州知事）、ヒラリー・クリントン（元国務長官、元連邦上院議員・ニューヨーク州選出）、マーティン・オマリー（元メリーランド州知事）、バーニー・サンダース（連邦上院議員・バーモント州選出）、ジム・ウェブ（元連邦上院議員・バージニア州選出）。

共和党からは他に、ジョン・ケーシック（オハイオ州知事）、スコット・ウォーカー（ウィスコンシン州知事）らの立候補が予想されている。

(図表 2-1) クリントンと共和党候補に対する有権者支持 (全国)
 (ワシントン・ポスト ABC 2015 年 1/12-15)



(図表 2-2) クリントンと共和党候補に対する有権者支持 (全国) (FOX NEWS)

ヒラリー・クリントン 48%	ジェブ・ブッシュ 43%	投票しない その他・分からない 9%
ヒラリー・クリントン 46%	ミット・ロムニー 46%	投票しない その他・分からない 7%
ヒラリー・クリントン 47%	ランド・ポール 44%	投票しない その他・分からない 9%

Fox News Poll 2015 年 1/25-27

(図表 2-3) 民主党候補に対する有権者支持 (地域別: アイオワ)

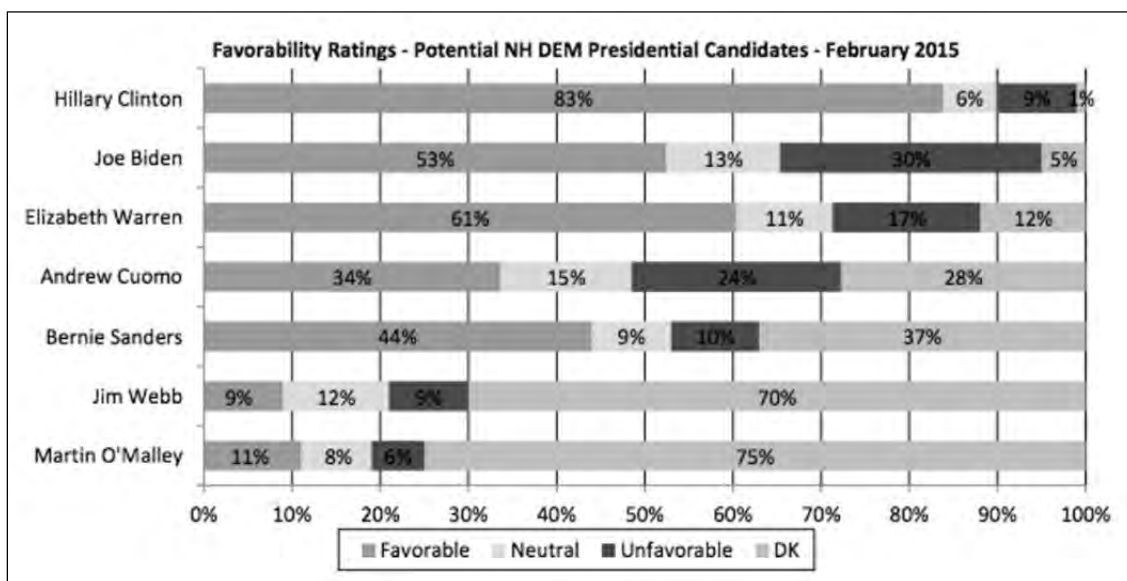
Which one of the following Democratic candidates would be your first choice for president? And who would your second choice be?			
	FIRST CHOICE	SECOND CHOICE	FIRST OR SECOND CHOICE COMBINED
Hillary Clinton	56%	15%	71%
Elizabeth Warren	16%	23%	39%
Joe Biden	9%	26%	35%
Bernie Sanders	5%	6%	11%
Jim Webb	3%	6%	9%
Martin O'Malley	1%	3%	4%
Uncommitted	4%	3%	
Not sure	6%	8%	
No first choice	N/A	10%	

(Des Moines Register/Bloomberg Politics Iowa Poll 2015 年 1/26-29)

大統領選挙においては、基本的に毎回アイオワの党員集会から始まり、続いてニューハンプシャーの予備選挙になる³。アイオワは Des Moines Register というアイオワのデモインに本社のある地方紙による調査だが、特にアイオワ党員集会に限っては相当予測が的中するというので取り上げた。ニューハンプシャーに関しては University of New Hampshire Survey Center によるもの。見ての通り、民主党に関しては 1 強独走体制ということでヒラリー・クリントンは他の候補者を寄せ付けていない。それが故に何らかの事情でヒラリー・クリントンが不出馬となった場合には、真空状態になってしまう危険性があり、民主党が劣勢になってしまうのではないかと民主党関係者は危惧している。

3 予備選挙と異なる党員集会という方式をアイオワ州では採用している。共和党と民主党では制度が異なり、共和党では各候補を支援する有権者の演説の後、ストローポールと呼ばれる無記名投票を各テーブルで行うため誰に投票したかは分からない。他方で民主党では明示的に支持候補を明らかにした上で、「話し合い」による合意形成を行う。近隣住民との話し合いによる意思決定は、「誰を好むか」ではなく「誰を好む人と自分が地域で思われたいか」の表明になりかねず、密室投票とは異なる結果を生む問題もある。

(図表 2-4) 民主党候補に対する有権者支持 (地域別：ニューハンプシャー)



(WMUR Granite State Poll (University of New Hampshire Survey Center) 2015 年 1/22-2/3)

図表 2-5 は、共和党についてのアイオワの調査結果である。アイオワ州は父親ローン・ポール支持の活動も活発だったことからランド・ポール支持も強く、中西部近隣州のウィスコンシン州のスコット・ウォーカーがトップに出ている。その他では宗教保守派に好かれるハッカビーが上位に顔を出している。クリスティやジェブ・ブッシュなど本選で勝ち目のある中道の候補者はアイオワでは評価が低くなっている。これはロムニーがまだ出そうな雰囲気だったときに行われた調査だったため、ロムニーを省いた場合と省いていない場合の数字がそれぞれ出されている。

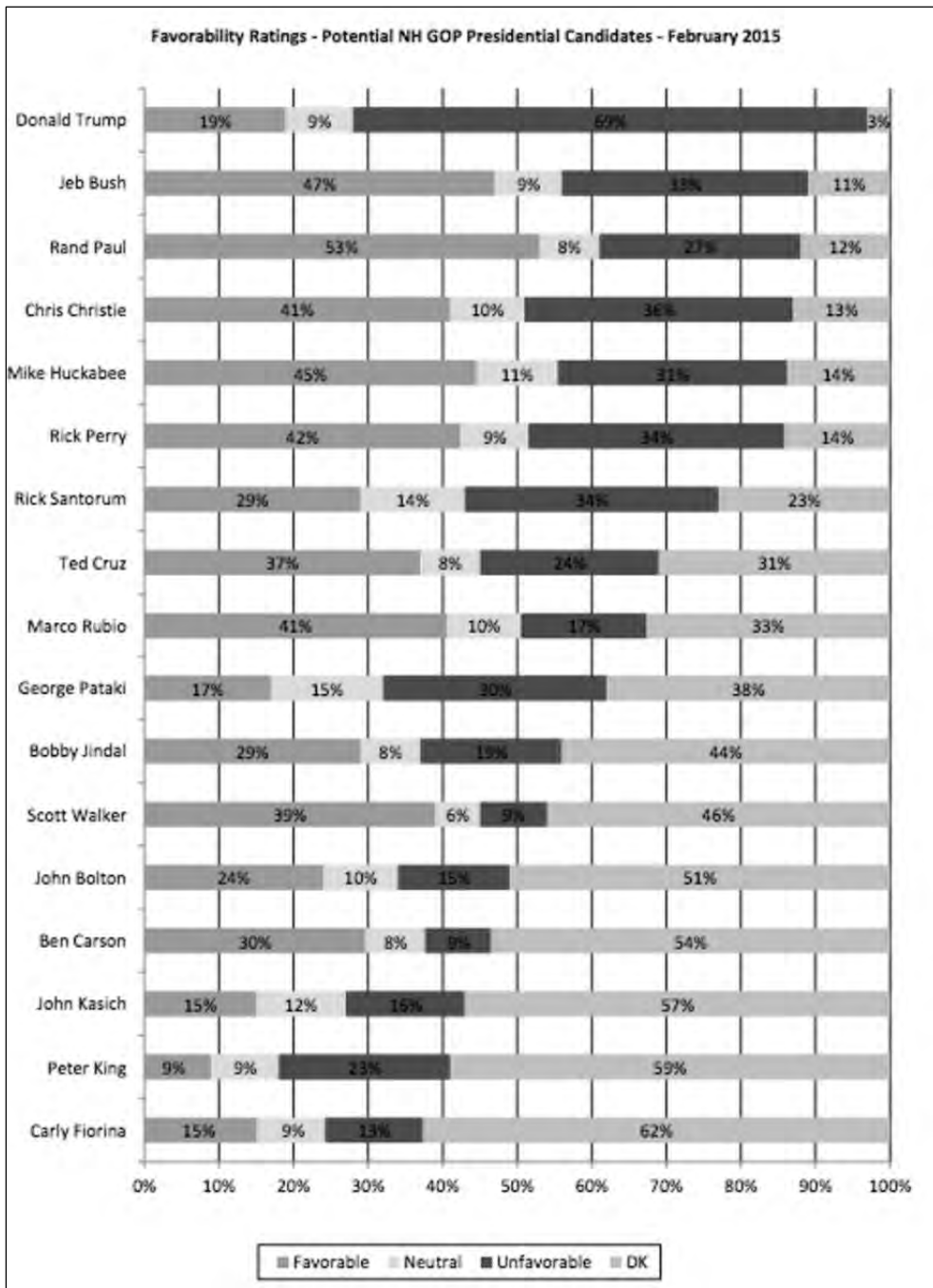
図表 2-6 はニューハンプシャーのデータであるが、ランド・ポールが 53%の有権者に好意的に見られており、父親のローン・ポールとはかなり評価が違っている。ローン・ポールは過激なリバタリアンだったため、初期のティーパーティー活動家と極端なリバタリアン活動家のみが支持していたが、ランド・ポールは穏健な姿勢を強調するという戦略が相当程度効いており、ニューイングランドのニューハンプシャー州においてもジェブ・ブッシュを現時点上回っているのはかなり興味深いことである。ランド・ポールは一部のリバタリアンの強い州でだけしか勝てないのではないかとされていたが、そうでもない可能性が出てきている。

(図表 2-5) 共和党候補に対する有権者支持 (地域別: アイオワ)

Which one of the following Republican candidates would be your first choice for president? And who would your second choice be?				
	FIRST CHOICE WITH ROMNEY	FIRST CHOICE ROMNEY REALLOCATED*	SECOND CHOICE	FIRST OR SECOND CHOICE COMBINED
Scott Walker	15%	16%	10%	25%
Rand Paul	14%	15%	9%	23%
Mitt Romney	13%	n/a	10%	23%
Mike Huckabee	10%	13%	7%	17%
Ben Carson	9%	10%	10%	19%
Jeb Bush	8%	9%	7%	15%
Ted Cruz	5%	6%	6%	11%
Chris Christie	4%	6%	3%	7%
Rick Santorum	4%	5%	6%	10%
Marco Rubio	3%	4%	8%	11%
Rick Perry	3%	3%	5%	8%
Bobby Jindal	2%	2%	2%	4%
Carly Fiorina	1%	1%	1%	2%
John Kasich	1%	1%	1%	2%
Donald Trump	1%	1%	1%	2%
Mike Pence	0%	0%	0%	0%
Uncommitted	2%	3%	1%	
Not sure	5%	5%	6%	
No first choice	N/A	N/A	7%	

(Des Moines Register/Bloomberg Politics Iowa Poll 2015 年 1/26-29)

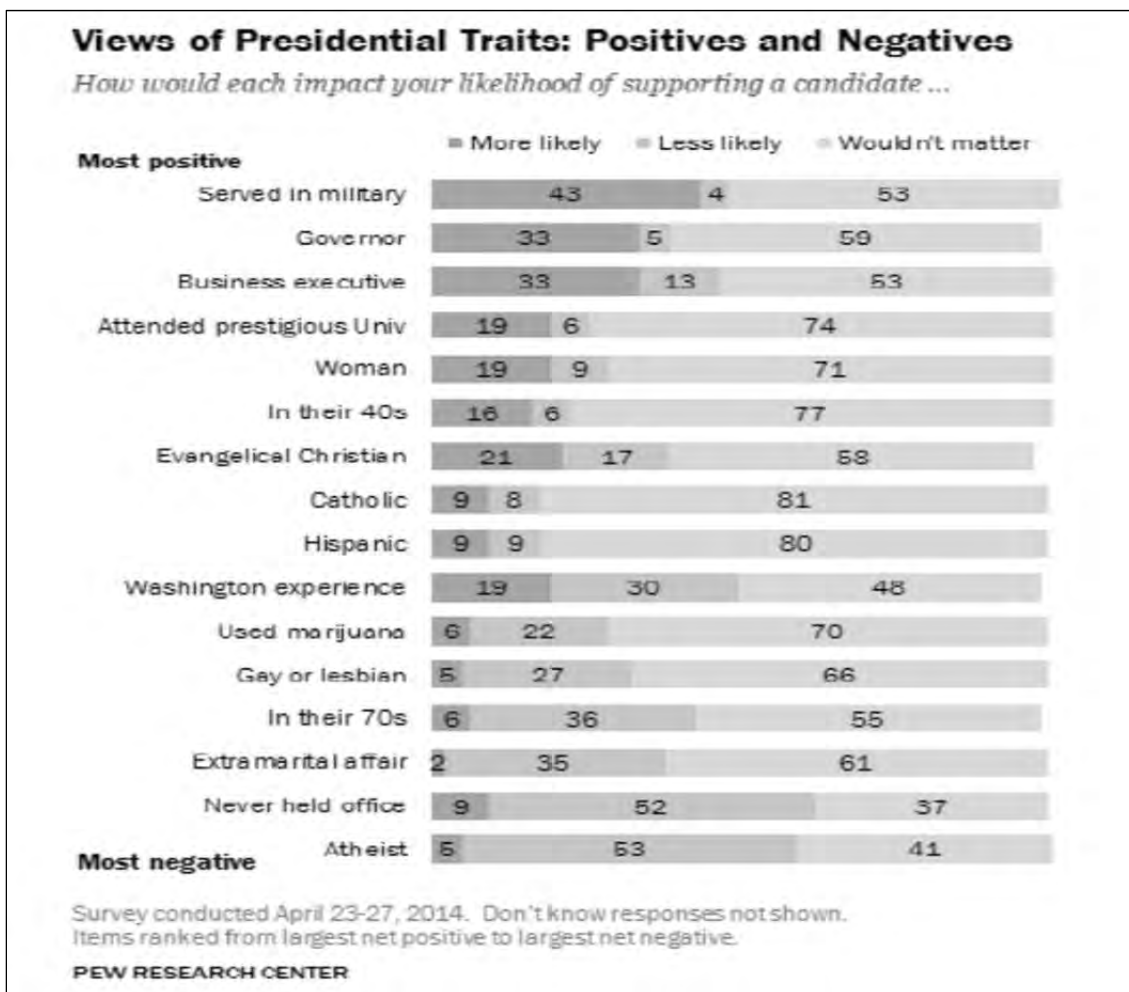
(図表 2-6) 共和党候補に対する有権者支持 (地域別：ニューハンプシャー)



(WMUR Granite State Poll (University of New Hampshire Survey Center) 2015 年 1/22-2/3)

全体の概要は以上の通りである。図表 2-7 は 2014 年 4 月のデータであるが、大統領として望ましい要素、望ましくない要素、無関係な要素についての調査結果である。

(図表 2-7) 「大統領として望ましい・望ましくない・無関係」な要素



年齢に関しては 70 代でも無関係という人が 55%に達している。共和党にはかつてレーガンがおり、マケインもかなり高齢だったが、マケインの場合は自分で「one term president」、つまり身体のこともあるので 1 期に集中するということを言っていた。ヒラリー・クリントンは「one term president」と言わないと思うが、同じ政党の大統領が 4 回続いて合計 16 年行うというのは戦後例が無いから、クリントンが当選したら 1 期に集中するのではと予測する人が多ければ、高齢も健康もさほど問題にならないかもしれない。

図表 2-8 でも高齢者に対して寛容になってきている傾向が見て取れる。2008 年の大統領選の際には、2016 年にはヒラリー・クリントンは高齢すぎて、彼女の大統領への挑戦はこれでお終いではないかという空気であったが、現在はそのような空気はない。他に適当な候補者がいないこともあり、期待感に引っ張られるような形でヒラリー・クリントン独走の流れになっている。

(図表 2-8) 大統領の高齢に対する許容度

Candidate in Their 70s Viewed Less Negatively than During 2008 Campaign				
<i>Would you be more or less likely to support a presidential candidate who is in their 70s?</i>				
	Total	Rep	Dem	Ind
April 2014	%	%	%	%
More likely	6	5	5	7
Less likely	36	32	44	34
Wouldn't matter	55	61	49	58
Feb 2007				
More likely	5	5	4	5
Less likely	48	42	60	43
Wouldn't matter	45	51	35	50
Change in 'less likely'	-12	-10	-16	-9
Survey conducted April 23-27, 2014. Don't know responses not shown.				
PEW RESEARCH CENTER				

2. ヒラリー・クリントン（民主党）の大統領選挙

(1) 民主党の状況

世論調査にも出ているように、ヒラリー・クリントンの立候補への期待感が圧倒的に強い。仮にヒラリー・クリントンが立候補しなかった場合のシナリオであるが、他の候補者としてはバイデン副大統領、メリーランド州知事のアーマー、社会民主主義者だと自称しているバーモント州の無所属のサンダース、女性ということでヒラリー・クリントンとかぶってしまうエリザベス・ウォーレンなどが挙げられるが、いずれも脆弱で、ヒラリー・クリントンが出馬しなかった場合どうなるかという懸念がある。

オバマ政権は残り2年あるが、議会を共和党にとられており立法成果は基本的に何も残せないだろうという中で、外交においてキューバとの関係に色気を見せてみたり⁴、イランの核プログラムの問題に熱心に取り組んだりしている。こうしたオバマのレガシー作りとの距離感、オバマを遠ざけて差異化するのか、オバマのレガシーとオバマ政権をそのまま

4 2015年7月1日、オバマ大統領はキューバとの国交回復と大使館の相互設置で合意したと発表した。

受け入れるような形の態度を取るのか、という問題がある。2000年のアル・ゴアは、モニカ・ルインスキーの問題について、自分がその政権の副大統領であったにもかかわらず、ビル・クリントンと自分は何の関係もないという立場でキャンペーンを行い、ラルフ・ネーダーという第三候補が出てしまったこともあって、敗北した。経済が好調なときに現政権に対して距離をとるような態度をとることは、あまりいい結果を生まないとされており、ヒラリー・クリントンとしては、相当程度オバマ政権と一体化するようなキャンペーンを強いられるのではないか。スーパーPACの導入後2012年の共和党の大統領予備選は、新制度の実験的な選挙であったが、多額のお金をテレビCMなどに投じる、いわゆる「空中戦」と呼ばれるような選挙に逆戻りしてしまった。民主党が今回どういう資金の集め方、使い方をするか、ヒラリーがオバマのようにインターネット中心に小口の資金を集めるのか、ビッグ・ドナーから集めてくるのか、注目される。また、2012年はオバマ陣営によるビッグデータ選挙が行われた。選挙陣営に多くのIT技術者を集め、独自にプラットフォーム、アプリケーションを作って個別訪問で収集した有権者のデータを全部吸い上げ即時に同期し更新していった。アメリカの激戦州に関しては相当豊富なデータをオバマ陣営の継承団体であるOFA (Organizing for Action) が所有しているが、このデータが民主党の全国委員会 (DNC) に完全にシェアされていないという問題が民主党内にある。オバマの支援組織でデータを抱えているが、それをヒラリー・クリントン陣営に移管することは、OFA側として可能なのかどうか、今後どう解決されるか。結局アメリカは候補者中心選挙なため、陣営ごとにそのデータを作るとなると、振り出しに戻ることになる。ヒラリー・クリントンとしては、また民主党全体として今後どうしていくのか、さらに共和党は今後ビッグデータをどうやって構築していくのかというのは注目点である。

2016年の上院の改選は民主党に有利と言われており、上院であれば多数派に戻る可能性があるが、下院の多数派への返り咲きはしばらく難しいだろう。したがって、次の大統領が仮に民主党になったとしても分割政府の状態、オバマ政権の最初の2年間のよう、ごり押しすれば民主党的なリベラルな法案が通るといった状況にはならない可能性が高い。

(2) ヒラリー・クリントンのこれまでの経緯

ヒラリー・クリントンは、2004年にも出馬するのではないかと一部では囁かれていた。もともとヒラリーは、ホワイトハウスに大統領夫人として8年いたときから、ビルではなく彼女のほうが大統領にふさわしいのではないかとの声もあったほど有能な人で、大統領

に関心を持っていた。モイニハン上院議員が引退しニューヨーク州で空席が生じたところ、クリントン夫妻はユダヤ系の支持基盤に対しても非常にアピールすること、ニューヨーク・マンハッタンはぴったりだということで 2000 年に上院議席の落下傘候補になった。その際に、今後はニューヨークに尽くす、ヤンキースの帽子をかぶってニューヨーカーになると約束し当選した。したがって、再選もしないまま 1 期だけでニューヨーク州を見捨てて大統領選に出てしまうのはあり得ない選択であった。2004 年に出馬していれば当選する可能性はあったかもしれないが、そうした事情で結局見送ることになった。

そういう意味で、2008 年は待ちに待った本命のタイミングだったが、バラク・オバマという無名の若手が突然現れた。また、イラク戦争の戦局の悪化で、アメリカの世論が変化する中で、議会決議でイラク戦争に賛成した議員に対し反戦リベラル派からの厳しい視線が注がれ、ヒラリー・クリントンが支持基盤を失う原因となった。2008 年の民主党予備選は「初の女性」か「初のアフリカ系」の争いと当初メディアでは言われていたが、結局のところ「エスタブリッシュメント」か「アウトサイダー（ワシントンの外側の人間）」か、というオバマ陣営側のフレーミング、あるいは「イラク戦争に賛同したか」「最初から反対したか」の争いとなった。イラク戦争当時、オバマは州議会の議員であり国家安全保障に責任を持たない立場だったので、連邦上院議員だった人と同じ次元で比較することはフェアではないのだが、少なくともオバマ陣営は自らを反戦リベラル派と定義し、ヒラリーに競り勝った。

2012 年は幻の再挑戦と言われている。オバマが何らかの理由で 1 期で終わる可能性があるのではと、ヒラリーの周辺も含めた一部で考えられ、その際にはヒラリーがバイデンを押しつけて大統領候補になるという可能性が無いわけではなかった。マーク・ハルペリンらの著書『*Double Down*』⁵にも書かれていることであるが、バイデン副大統領とクリントン国務長官のスイッチ、ないしはバイデンが引退し、クリントンが副大統領になって、2012 年にいわゆるドリームチケット、オバマとクリントンで出るということもあり得た。しかし、結局オバマの選択だったとも言われるが、バイデンが残留した。

そして 2016 年の最終挑戦となるが、今のところ極めて慎重な姿勢を取っている。勝ち目の無い戦いは絶対にしない、特に党内の指名争いでオバマみたいな強力な対抗馬とは 2 度とやりたくない、出るなら本選にすべてを注ぎたい、そういう環境づくりもあってか、

5 Mark Halperin and John Heilemann, *Double Down: Game Changer 2012*, New York: The Penguin Press, 2013.

新たな自伝『*Hard Choices*』を出版した。国務長官時代のことしか書かれておらず、上院議員時代のことについては省かれているが⁶、本を紹介して回るツアーを行い、観測気球を上げた。共和党がヒラリーを批判するのは当たり前であり、共和党がどのような攻撃をしてくるかを見たいというよりは、ダークホース的なアナザー・オバマが出てこないかどうか、あるいはメディアがどの程度彼女を受容するかを見たかった、というのが目的だったようである。そして、概ね大丈夫だろうという判断となり、当初は昨年末か1月には出馬宣言するのではないと言われていたが、今は3月くらいの予想になっている⁷。早めに手を上げて得なことは何もなく、党内で特に対抗馬がないのであればそこで争う必要はない、ということで宣言が遅れている。

国務長官への就任、これは政治人生最大級の政治決断だったと言われている。上院議員時代は、当選回数を優先するシニオリティ原則の連邦議会において、先に上院議員に当選したシニア・セネターのチャック・シューマーの下、ニューヨーク州のジュニア・セネターとしてずっとやってきたが、たとえ元大統領夫人であっても、そのルールの下では議会の中で力を持つのはなかなか難しかった。また、今後いつか史上初の女性大統領が誕生するだろうが、「大統領の指名獲得に近い所まで到達」「初の本格的な女性候補」として自分が歴史に記憶されることには物足りなさがあっただろう。女性の副大統領候補（ジェラルディン・フェラーロ）は既に存在している。そうした中、国務長官への就任は、ライバルであるオバマの部下になるということではあるが、大統領選挙に王手をかける上では有用だった。また、外交は、政権の内政を軸とした支持率やオバマの気候変動や医療保険などに対するアグレッシブな取組みとは極力無縁な独立した立場でいられる。大統領夫人として世界女性会議のような国際会議で演説を重ね、サミットにも同行してきた。外交に関しては相場観があり、オバマとある種対等な形になれるということで国務長官就任を受け入れた。サプライズ人事であったが、戦略的にヒラリーを政権内に抱え込んだほうが良いという、オバマ側近の意向もあったと言われている。

6 Hillary Rodham Clinton, *Hard Choices*, New York: Simon&Schuster, 2014. (『困難な選択』日本経済新聞社)。国務長官回顧録として編まれているが、それだけに最重視したアジアを筆頭に世界各地の地域、ライフワークの人権（最終章）から気候変動、サイバーまで重要イシューを網羅した章立てになっており、ヒラリー外交の集大成としても、オバマ外交前半の実態を知る上でも最重要文献である。2008年大統領選挙を揺るがしたイラク戦争をめぐる問題への率直な自省が記されているなど、外交や国際関係に詳しい読者だけでなく、アメリカの民主党支持者にとっての核心的関心事をめぐる言説も盛り込まれている。欧州外交では夫ビル・クリントン外交の遺産の継承も窺わせ、夫婦で政権を担う意義も浮き彫りにしている。詳細なレビューは別機会に譲るが、「ヒラリー政権」の外交を占う上での基礎となる必読文献であることは間違いない。

7 結果として4月12日に正式な立候補宣言がずれ込んだ。

(3) ヒラリー・クリントンの追い風（強み）

ヒラリー・クリントンの追い風、強みに関しては、あらゆる関係者が言っているように⁸、過去最大級の実績を持っていること、こういう大統領候補というのは今までいたことがないというくらいの経験を持っていることである。

彼女はアーカンソン州で子供の権利を専門にした弁護士業に携わっていた。今ではすっかり外交の人という感じだが、最初の単著は子供たちをコミュニティで守っていくことを主張した本であり、彼女の根源的な関心事、ライフワークは人権である。最新自伝の『*Hard Choices*』の最終章でも自分の未完の仕事として人権を挙げており、その中で、1995年の北京の世界女性会議への参加がもっとも印象深い出来事で、LGBT 問題などを娘のチェリーとともに取り組んでいることを強調している。人権問題は中国とのからみで今後のヒラリー・クリントンの政策を占っていくうえで重要な要素である。

上院議員としては就任直後に 9.11 が発生したため、選挙区活動の延長線上で 9.11 のテロ対策などに注力した。ブッシュは自分のことを「War President」と言ったが、彼女はある意味「War Senator」として活躍した。

国務長官としての実績について、ウォルター・ラッセル・ミードは、オバマ政権の外交についてミャンマーは成功例だがエジプトとリビアは失敗例だと厳しく評価しているが、周知の通り「ピボット」「リバランシング」によるアジア重視政策、同盟国との関係の再構築はヒラリーの成果である。したがって、今回ジェブ・ブッシュが立候補して一騎打ちとなるのであれば、W・ブッシュ政権の後始末は自分がしたということを訴えていくのだろう。

マイノリティ候補として、「初の女性」というのは女性に非常にアピールするところで、今回民主党内のリベラル派があまりウォーレンやサンダースに行かずヒラリーに傾いているのは、やはりアフリカ系の次には女性をと意識が強いためであろう。

経済は好調であり、賃金の問題はあるものの失業率は改善し株価も上昇し、有権者のマインドも良くなりつつある。また、中間選挙で民主党が上院を失ったことで共和党にさまざまな責任が生じているので、共和党内部のティーパーティーなどの抵抗などにより議会が停滞するようなことがあれば共和党にとってはマイナスである。

民主党内には、2008年のイラク問題に匹敵するような分断要因は現在は不在である。一

8 「ヒラリーは歴史上最も experienced な大統領候補になる」（民主党リベラル派議員）、「ヒラリーの強さは経験。史上最大の経験」（オバマ政権高官）

方で民主党が下院を失ったのはトラウマティックな問題であり、その敗因は、リベラル派が行くところまで行ってしまったからだという反省が民主党の中のリベラル派やオバマ政権の関係者にもある。下院を奪い返すためには、あるいは下院を奪い返した暁にはかなり穏健な中道的な議会になる可能性がある。ヒラリー・クリントンにとっては民主党内の空気としては追い風である。

(4) クリントンへの向かい風 (弱点・注意点)

民主党系シンクタンク NDN (旧 National Democratic Network) の代表で、1992 年クリントン陣営にも入っていた有力な戦略家のサイモン・ローゼンバーグが去年 12 月、ある種の警戒感、懸念を示していた。具体的には、今後フレッシュな民主党を育てアピールしていくうえで、ヒラリーのような高齢の人が大統領候補者で他にそれに匹敵する人がいないというのはヘルシーなことなのか、いや違うのではないかとの危惧だ。ケネディまで遡っても、過去の民主党の大統領で、エスタブリッシュメントが大統領になるというパターンはあまりない、ワシントンあるいは民主党の膠着した状況に対してある種の物言いができる人が大統領になり、ワシントン改革と政党改革を打ち出していくのがあるべき姿であり、彼女のように出来上がった人がどのようなメッセージングをしていくかが見えない、という話だった。このように、アウトサイダー的な人であるとか、若手に対する期待感のようなものがあり、ヒラリーがこの部分を副大統領候補で埋め合わせるのかどうかは分からないが、クリントン陣営にとっての課題になってこよう。

彼女が一強で独走していることの弊害であるが、一つには予備選の過程で政策論争が党内で重ねられないため候補者が鍛えられない、あるいは政党内の支持者の議論と関心が活性化されない、という問題がある。また、共和党の予備選がメディア報道を独占していくことになるので (有料の CM と対比する形で無料広告と言われているが)、選挙戦を利用した共和党への反論の機会も失われてしまう。デイヴッド・アクセルロッドは、クリントンへのアドバイスとして、当選を過信したような姿勢だった 2007 年当時のキャンペーンは間違いであって、アイオワでオバマに負けて尻に火がついて以降、謙虚な姿勢で戦った 2008 年のモードでやるべきで胡坐をかいては彼女は負ける、と答えている。

また、各方面で言われていることではあるが、内政における「浦島太郎」問題というものが、國務長官として外交に特化してレガシーを築き、ある程度の高い評価を得たことは成果であるが、本来彼女が昔から主張してきた、特にクリントン政権時代から取り組ん

できた医療保険改革や LGBT の権利促進といった成果を、全部オバマが取ってしまった。LGBT の権利はこの 6 年間でかなり先に進んでおり、同性婚の問題や同性愛者と公言しての軍勤務 (gays in the military) の問題などクリントン政権で出来なかったことが今やオバマの成果になってしまっている。医療保険に関しても彼女が描いていたオリジナルのモデルとはだいぶ違う着地ではあるがオバマが達成してしまった。今後どのように自分の成果と政権の成果をアピールしていくのか、もともと自分がやろうとしたことだと言うのか、自分がやろうとしたことをオバマが引き継いでくれたと言うのか、このあたりはレトリックの組み立て方の問題になるが、最も懸念されているところである。

オバマ時代のレガシーとどのように接合させていくのかも、かなり注目される場所である。ローゼンバーグ氏は、オバマが 2016 年の秋の段階である程度成功した大統領になっていないといけない、一部で言われているようにオバマがダメになればなるほどヒラリー待望論が出てくるというのは違うのではないかと、という見方を示している。内政に関しては「浦島太郎」になっており、オバマの内政について今まで彼女は公の場では評価を下していないので、支持するのか批判をするのか、立場を明確にしなければならない。また外交では後任者のケリーとどう差異化するかがポイントとなってくる。

ヒラリーはウォール街との距離感が非常に近いので、リベラル派がまだまだ生ぬるいと考えている金融規制を強化できるのかどうか、リベラル派の一部からは問題視されている。IS 対策についてはリベラル派の女性有権者はヒラリー支持だが、反戦リベラル派の人たちは空爆までは必要だが地上軍には反対でアメリカが引きずり込まれることの危機感が非常に強く、これに対してヒラリーがどう反応するのか注目される。

3. 共和党の大統領選挙

共和党はジェブ・ブッシュが出馬すると言われており、ジェブ対「ジェブ以外」の争いになるのではないかと。焦点は、反ブッシュに回る共和党候補のいわゆるレーガン・チルドレン的な人とその動向、あるいはランド・ポールが出られるのか出られないのかという点である。そもそもランド・ポールを強く支持しているリバタリアンの人たちはブッシュ (兄) 政権時のビッグ・ガバメント化、公的資金での金融機関の救済に対する反発があり、ジェブが出馬すれば極端なランド・ポール支持者が暴れて共和党が割れ、第三政党とまではいかなくとも棄権したりして妨害するのではないかと懸念されている。ただし、今のところそれがあまり表面化していないのは、ランド・ポールが本気で大統領の座を狙ってい

るからである。ランド・ポールの足を引っ張らないために、支持者たちは横断的に支持を得ようと、孤立主義的ではなくやるべき外交はやる、あるいは宗教保守とも理解を深めていきたい、と大人しくしている。ランド・ポールが出ないとなると暴れだす可能性があり、そうなるとジェブは相当困った状況に追い込まれるのではないかとされている⁹。

今後の人口増で影響力が増していくヒスパニック票を獲得するには共和党の移民政策はあまりにも保守的であるが、一部の下院のリーダーの中で反移民的な動きが出ている。特にアイオワ州のスティーブ・キング議員は反移民を掲げ宗教保守派の人たちを先導している。先日アイオワ州において、共和党の立候補予定者を集めたサミットが開催されたが、その影のプロデューサーがキング議員であった。反移民的な色彩が強くなっていくと、本選でヒスパニック票が取れなくなることとのバランスをどう取るのか。ジェブは移民問題に関しては、フロリダ州ではヒスパニック票の支持も受けており、望ましい候補だが、予備選では厳しい混乱も予測される。ティーパーティーがどの程度今回自信をつけているのか、ということも懸念される。また、共和党は中間選挙で上院多数派となったが 60 議席を上回れなかったためフィリバスター¹⁰を封じ込められず、候補者が上院議員である場合にはワシントンに縛りつけられて遊説ができないというテクニカルな問題も発生する。

共和党にはおおむね、エスタブリッシュメント系（ビジネス保守）、宗教保守系、リパタリアン系の三派がある。エスタブリッシュメント系では、ジェブ・ブッシュ以外では最近ウォーカーの人気はかなり高まっている。あまり国際的な知名度はないが、ウィスコンシン州知事として、州職員組合から団体交渉権を奪おうとした問題でリコールに追い込まれたものの選挙で再勝利し、「不死身の男」「反労組のシンボル」として共和党のニューヒーローの扱いとなっている。ビジネス保守の支持は極めて強く、宗教保守系でも彼であれば推せるという人も多い。あとはクリスティー・ニュージャージー州知事がどこまでいけるかが注目点である。

宗教保守系は今回乱立しており、全員出るのか今の段階では分からないが、アイオワの 2008 年の勝者ハッカビーと 2012 年の勝者サントラム、この 2 人が同時に立候補すると票が割れてしまう。また、最近主要争点から外れていた伝統的な価値争点である人工妊娠中絶などの問題が予備選で復活するのではないかとされている。特に同性婚に関してはオバマ政権下で合法化する州が大幅に増加しているため最高裁が合憲の判断を下すのは時間

9 本報告後の 2015 年 4 月、ランド・ポールは共和党候補として正式に立候補した。

10 上院議院において長時間の演説により議事妨害する行為。上院議員の 5 分の 3（60 票）の賛成により打ち切りの動議を可決できる。

の問題ではないかとキリスト教右派がたいへん懸念しており¹¹、彼らが勢いを増す結果となっている。ルイジアナ州知事のポビー・ジンダルも出馬に対し相当強い意欲を持っており、共和党政権が誕生することになれば、何らかの形で政権入りするのではないかとされている¹²。

リバタリアン系のランド・ポールは上院議員としての改選と大統領選挙が重なっているが、ケンタッキー州法で同時立候補が認められていない。ケンタッキー州法では同じ投票用紙 (ballot) に掲載されていなければよいとのことなので、ランド・ポールがやろうとしているテクニカルな抜け道は、ケンタッキー州を予備選挙方式から党员集会方式に変えてしまい、投票用紙に名前が載らないようにするという方法である。これが可能となれば、ランド・ポールは上院の議席を確保しながら大統領選挙にも立候補できる。出馬できないとなると、ランド・ポールを強く支持しているリバタリアン票、アイオワ州でいえば約 20% の行き場がなくなるので、この票がジェブ・ブッシュ落としに回ったりすると、かなりやっかいなことになる¹³。

■意見交換

～ヒラリー・クリントン勝利の課題～

——戦後のパターンとして、同じ政党で 3 回連続して大統領選挙を勝つのは簡単ではない。2 期やっているとネガティブなことや、スキャンダルなどマイナス面がいろいろ出てきてしまう。例外としては、最近では 1988 年の例があるが、その時のレーガンの支持率は 55% 程度あった。オバマの支持率がそこまで回復するのはさすがに厳しいだろう。3 回目ダメだった例は多く、2000 年はその典型例だが、クリントンの支持率が 60% 程度あり景気も絶好調で財政も黒字でややこしい戦争も抱えていなかったのに、それでも負けた。こうしたこともヒラリー・クリントンにとっては構造的、パターンの向かい風ではないかと考えている。これをどう評価するか、あるいはどう克服しようとしているのか？

11 2015 年 6 月 26 日、連邦最高裁判所は同性による結婚を禁止する州法は違憲であるとの判断を示した。しかし、9 人の判事のうち過半数 5 人による判断で、4 人の判事は反対した。判事の判断の分裂が示すように、全米の市民レベルにおける同性婚への考え方が一夜にして賛成に様変わりしたわけではなく、保守的な感情を根強く抱える人も多いまま、法的には合法化が進んでいる複雑な実態がある。

12 ジンダルは同性婚への強固な反対論者で、最高裁の判断に対して素早く反発を示すなど、保守層に対するアピールを加速している。

13 結果として、予想通りランド・ポールはケンタッキー州共和党の党员集会方式への変更決定に救われて、大統領選挙と上院議員再選に同時立候補が可能となった。

また、ヒラリー・クリントンは国務長官だったのでオバマからあまり距離を取れないだろう。オバマ政権の最も象徴的な業績であるオバマケアについても間違っていたと逃げる訳にもいかないし、ロシア問題もマイナス要因となるかもしれない。そう考えると、ヒラリーにとってこの選挙は言われているほど簡単ではないと思う。

【渡辺委員】

3期連続が無いというのもそうだが、「またクリントンか」という反応もある。これはジェブ・ブッシュが出てくれば相殺される問題ではあるが、やはり民主党の支持者の間にも他にいないから彼女を支持するという面がある。ロシアに関しては、かつて「リセット」と言っていたわけだが、最近のクリミアの情勢を見てもいっさい楽観できない状況にある。彼女がどう考えているかは分からないが、周辺がものすごく気にしているのは、2000年のネーダーみたいな存在が出てこないかということと、ウォーレンやサンダース、特にウォーレンについては組織作りも進み意外と強いと言われており、彼らに党内のリベラル派の票を持っていかれてしまうことである。流れからすると、次は共和党の番かなというところも懸念要素である。

～ヒラリー・クリントンの年齢問題・外交経験～

——図表 2-7 の「大統領として望ましい・望ましくない・無関係な要素」で「70 歳台」が「無関係」と答えた人が 55%いることに注目されていたが、別の見方をすると「望ましくない」で 3 番目に高い要素である。1 番目の無神論者や 2 番目の政治経験無しは実際にはあり得ないため、ネガティブ・ファクターとしては実質的には第 1 位ではないかと思う。ゲイやレズビアンより「望ましくない」と考えられているわけであり、年齢を匂わせるようなアクシデントが起こると、相当効いてくるのではないか。そのあたりはどう見られているのか？

それから、先日オバマが VOX のインタビューで「disorder」が一番の問題だと答えていたが、それをどのようにマネージしていくのか、外交安全保障に関して最高司令官としてどのような世界観で望むのかというのが争点になってくると思うが、共和党の候補者を見ると外交安保の経験者がゼロである。だからこぞってキッシンジャー詣でをし、一緒に写った写真をツイートしたりしているのだろう。ヒラリー・クリントンは国務長官経験者であり、軍事委員会で委員を務めるなど、経験を蓄積しており、外交安保についてはヒラリー有利に展開すると見ていいのか、それともやはり共和党が何らかのカウンター・メッ

セージを組み立てて攻勢に出てくるのか、どのように見られているのか？

【渡辺委員】

世論調査の解釈の仕方については仰るとおりで、この 55%のほうに注目すること自体が民主党側のスピンの引っ掛かっているとの見方も可能だ。それだけ賛否が色濃く出ており、心配している人とそうは思っていない人が両方とも多いという結果となっている。かつて 2008 年選挙でクリントン周辺が気にしていたのは、最高司令官になって核兵器を預かる立場になると、それが女性であることによる生理的な偏見をどうやって払拭していくかということであったが、その点は国務長官を務めたことで払拭できたのではないか。他方で、健康面に関しては、マケインと同様に問題ないことをアピールしていく必要はある。

「disorder」に関しては、彼女がやってきた外交をどういう風にアピールして、どこが自分の国務長官としての実績だとフォーカスするかということと表裏一体になってくるのではないか。その場合、共和党の候補者に外交経験者がいないことにも関連してくるが、リビアのベンガジの問題については、改めて適切な説明が求められる局面はあろう。シリアに関しては積極的介入を主張したヒラリーに対して、オバマは慎重だったという政権内の見解相違があるので、共和党の候補者と闘うためにも整理しなければいけない課題になってくると思う。そこから自ずと、どこまでリスクを取ってでも介入すべきか、というラインが浮き彫りになってくるのではないか。

外交に弱い共和党候補に対し外交に強い国務長官経験者の民主党候補が有利かと言われれば、そう単純な問題ではないと考える。外交を経験しているというのは、経験豊富だと言える一方で、うまくいかなかった部分を突かれてしまう弱点でもある。外交経験のない候補者は自分の外交の不手際は無いわけであり、批判だけして批判されなくて済む。外交経験が無く大統領になった人はいないわけではない。一人だけ難しい立ち位置なのはジェブ・ブッシュであり、兄の外交・内政をどう位置づけるのかという課題がある。自分は兄とは無関係と言い切ることはさすがに難しく、他方でいろいろな問題があったのは確かなので、あれは良くなかった、自分ならこうすると言うのかどうか。ジェブは外交経験は無いが、兄の外交に対して問われれば答えていかなければならないし、攻撃にもさらされるということで不利な面はあろう。

——経験は有利となる面もあれば傷口となることもあり、共和党は相手の強みと思われるところを攻撃してくるだろう。2008 年の時にヒラリーは自分には経験があると主張したが、経験があってもイラク参戦で間違えたではないかとオバマに一言で切り返され、結局

負けてしまった。そうした経験があるので、結構守りに入る部分が多いのではないかな。もちろん共和党の候補者が外交政策をどう練ってくるかにもよるだろう。

～ヒラリー・クリントンによる女性性のPR～

——ヒラリー・クリントンについては、例えば外交では結局たいした功績など無いという悪口を言う人が結構いる。黒人の次は女性だ、というのがアメリカ国内だけではなく世界的にも言われているが、図表 2-7 でみると女性が「望ましい」という数字は 19% と非常に低い。ということは今後ヒラリーも「女性であること」をあまり打ち出さないだろうし、マスコミもそこには焦点を当てないと考えてよいのか？

——女性への偏見については、2007 年に非常に面白い世論調査があって、自分の支持する大統領候補が黒人である場合あるいは女性である場合は支持率が少し下がる程度なのだが、モルモン教徒だと大幅に低下する。当然ロムニーを想定したものだが、70 歳台、3 回の結婚歴というのも大幅な低下要因で、それぞれマケイン、ジュリアーニが想定されていた。

【渡辺委員】

そういった可能性はあると思う。女性候補者について「望ましくない」9%を重視するのか「無関係」71%を重視するのか、いろいろな見方があると思うが、自ずと分かることでもあるので女性を過度に強調することはおそらく無いのではないかな。オバマの場合は、2008 年選挙の緒戦でアメリカ的な意味での「黒人」なのかどうかという問いがあって、自分は黒人だという証明をしなければいけない必要性があった。父親・母親が黒人・白人で、父親はアメリカの伝統的な黒人ではなく外国人のアフリカ人ということで、アメリカの黒人コミュニティに黒人候補として受け入れてもらう努力をする必要が予備選の過程で相当あった。ヒラリーに関しては典型的なフェミニストの人たちの中で今でも十分に好かれている人であるが、共和党の保守的な女性に、女性の大統領を誕生させようとジェンダーを売り込んでも効果はなく、女性を前面に出さないほうが無党派も取りこみやすい面はある。

～ヒラリー・クリントンとジェブ・ブッシュの予備選での戦い方～

——ヒラリー・クリントンとジェブ・ブッシュに関し面白いのは、二人とも本選挙で強みを発揮するタイプであって、予備選挙のほうがどちらかという苦勞するかもしれない、もちろんヒラリーは対抗馬が出てこない可能性もある。特にジェブ・ブッシュは予備選挙

でアイオワ・ニューハンプシャーでどう戦って、フロリダはいいとして、保守的なサウスカロライナや反移民感情の強い州でどう戦っていくのかが興味深いところである。

【渡辺委員】

ヒラリー・クリントンは今回アイオワでは伝統的な意味での選挙戦は必要としないだろうと、アイオワの関係者は見ている。というのは、クリントン夫妻はともにアイオワにおいてグラスルーツの組織を持っていないうえに、ヒラリー・クリントン自身がアイオワ党員集会方式にはかつて違和感を抱いていたことがあった。アイオワ党員集会は制度的に夜7時に参加できる人だけで開催するものなので、夜勤の人や外出できない高齢者には不便で現代的なやり方ではないと、正論であるが、制度を否定的に見ていた。それゆえにアイオワの熱心な活動家とは距離感があった。対抗馬がないので自動的に勝つような形になると思うが、キャンペーンというのは勝つか負けるかだけではなくて、その過程で活動家や地元の草の根の党員などを激励して本選に向け組織を作っていくという効果がある。オバマは正式に出馬する2年位前くらいからアイオワ対策に費やしたが、そういうことが全くないとか、あるいは苦手であるというままでは、その後の本選だけでなく、間接的に組織作りという面でも、特にリベラルな活動家の活性化という面では悪影響が出る可能性もある¹⁴。

ジェブもアイオワで人気があまり無くて、エスタブリッシュメント系のビジネス保守はウォーカーなどは評価するが、ジェブは、連邦政府の役割を強調するような政策、たとえばコモンコアのように共通の教育基準などを主張したりしているため、宗教保守とも部分的に折り合いは良くないし、リバタリアンからは目の敵にされている。アイオワで1位になった人がそのまま大統領になるという因果関係そのものはあまり無いのだが、続くニューハンプシャーでも負ければ、その後勝ち残ることは相当難しくなる。ジェブがアイオワで勝つのはほぼ難しいと思われるので、ニューハンプシャーでどうすれば1位になれるかが鍵になってくる。アイオワというのは共和党の支持者でも宗教保守的な人たちが強く、牧師のハッカビーが人気が高かったり、ワイルドカードで医者カーソンが2位あたりに浮上してきている。そういう意味ではニューハンプシャーの調査でも1位に上がっているランド・ポールの動向がますます気になるところである。クリントン、ブッシュ、2人とも本選に強いタイプで、党内のリベラル派、保守派にそれぞれ人気が無い候補者が予

14 ヒラリー陣営はこれを十分意識して、正式出馬宣言後、最初のキャンペーン活動をアイオワでの草の根行脚に据えた。

備選をどのように戦うのか注目すべき点だと思う。

～副大統領候補、ジェブ・ブッシュの改宗問題～

——2点ある。1点目だが、副大統領候補については既に考えられているのだろうか？ 2点目はジェブは結婚してカトリックに変わっているが、それはどう受け止められているのか、今後どう影響していくのか？

【渡辺委員】

副大統領候補に関しては、比較的穏健な人になるのではないかと民主党関係者の間では語られているが、やはり若い人を選ぶのではないか。よく言われるように出身州・地域の分散という視点もあるが、ヒラリーに関しては、アーカンソン州に長くいて、ニューヨークにもいて、イリノイ州で生まれ育って、ということなので、地理的に各地横断的に地元がある優位性があり、副大統領候補の地理的な選択肢に幅がある。候補者としてはティム・ケイン（上院議員、バージニア州選出）の名前が挙がったり、ジム・ウェッブ（元上院議員、バージニア州選出）の名前が挙がったりするが、もう少し様子を見ていかないと分からないと思う。

ジェブがカトリックに変わった点については、なかなか難しいところで、基本的にサントラムもカトリックだし、ポール・ライアンもカトリックである。ローマ・カトリックで非常に敬虔な人であれば宗教保守としてはモルモン教ではないのでまったく問題はないのだが、鍵となる争点、同性婚などの問題にどのような立場を示すのかによって、プロテスタントのいわゆるコアな福音派の人たちに信任されるかどうかが決まってくる。もしかしたらアイオワではかなり強めに福音派プロテスタントの人たちに認めてもらうような言動をする可能性もある。

～大統領選に対する国民の関心～

——世論調査のデータだが、誰を支持するかどうかは数字として出るが、強く支持しているのか何となく支持しているのかは数字からは分からない。よく聞くのだが、アメリカの一般国民のワシントンに対する政治不信が強まっており、しらけているような気がする。従来、大統領選挙は日本から見ているとお祭りそのものに見えるが、今回もそうなのか。アメリカの中産階級が崩壊し分裂社会になっているとよく指摘されているが、結果的に誰が大統領になろうが、国民の半分くらいは関心がない。当選した当初はユーフォリアで高

い支持率があるかもしれないが、その後は結局オバマ同様に強いリーダーにはなれず強い外交政策を打てないのではないかと。国民がどのように大統領選を受け止めているのか、分析されているのであればお聞きしたい。

【渡辺委員】

有力な候補者が何人出ているのかにも関連してくると思うが、この種の世論調査での聞き方だと確かに、リベラルな人は共和党の候補者には入れないし、逆も当然なので、だいたい半々くらいになるのは当然であり、後は投票率の問題になってくる。どちらですかと言われて、自分は民主党なのでブッシュには投票しない、したがって引き算でヒラリーと答えている人が実際に投票所に行くかというのは別の問題である。最近のアメリカの選挙でも投票所に行かせる動員力というものが求められており、様々な技術・方法があるが、ご指摘のように 2008 年のような熱は無い。現状を変えなければ、という必要性や熱みたいなものに動かされる部分が無いのであれば、それをどのように作り出せるかになってくるが、キャンペーンのメッセージの組み方とか、そういったもので差が出る可能性はある。アメリカの選挙でひとつ特徴的なのは、前向きな棄権をする人たちが一定数いることである。予備選で自分の思い入れのある候補を担ぐという機会が与えられているので、その候補が本選で指名されないと、熱心な活動家、極端な右・左の人ほど棄権する傾向にあり、その人たちをいかにして本選で投票所に向かわせるかが、分極化が激しい時代にあっては大切な課題となる。ロムニーにとっても課題であったし、今回ジェブにとっても相当の課題になってくるだろう。また、今のところあまり出ていないが、同じ一家の人が何度も大統領になることが、果たしてデモクラシーにとってヘルシーなことなのかという議論がある時期になって出てくる可能性があり、それに対してブッシュもクリントンも何らかの答を用意しておかないと、両党とも投票率を高めることができないような気もしている。

第3章 オバマ政権の環境エネルギー政策、 TPPをめぐる動向¹

上智大学総合グローバル学部教授

前嶋 和弘

今日は環境政策を縦軸にして、合意間近と言われている TPP についてもお話ししたい。TPP については、1月27日にアメリカのフロマン通商代表が、アメリカの議会で妥結は「数カ月以内」(small months)と表現し、それ以降、TPPを進めるために欠かせないTPA(大統領貿易権限)の審議に移っている²。

TPPとともに今日お話しするのが環境政策である。どの政権も運命に左右されるところが大きくあるが、特にオバマ政権は非常にアンラッキーな政権だと、私自身はいろんな場で申し上げている。クリーン・エネルギー対策に代表される環境政策については、オバマ政権に対してさまざまな期待が高まる中、とても革新的な内容を打ち出したもののなかなか政策そのものが動いていないのが現状だ。動いていかないのは政治的な理由もあるが、いろんな偶然も重なっていた。オバマ政権がスタートしてからの環境エネルギー政策が、どう崩れていって、どう開き直っていくのかという点にまず触れ、最後は環境対策とTPPとの関係についても話をしたい。

1. オバマ政権初期のクリーン・エネルギー政策とその挫折

オバマ政権初期のクリーン・エネルギー政策だが、スタートの時は華々しく、日本では「グリーン・ニューディール」という言葉でもてはやされた。ただ、実はこの言葉はアメリカでは全く知られておらず、オバマ政権の環境問題のアドバイザーの本が邦訳されたこともあり日本で流行ったものである。いずれにせよ、日本で言う「グリーン・ニューディール」は「代替エネルギー開発と雇用創出を組み合わせた総合エネルギー政策」のことであり、アメリカでは「クリーン・エネルギー政策」とだけ表現されることが多い。クリーン・エネルギー政策は、「代替エネルギー開発と雇用創出」という2つの目的に加え、中東か

1 本稿は2015年2月12日開催の研究会における前嶋委員の発表とそれに関する意見交換をもとに、構成したものである。

2 TPAの方は連邦議会での様々な議論の末、6月末の段階でようやくまとまった。TPP署名後には再び連邦議会での様々な駆け引きがあるとみられている。

らの化石燃料依存からの脱却という安全保障の観点もあり、一石三鳥を目指したものである。

クリーン・エネルギー政策の中でも雇用対策については、オバマ政権は「グリーン・カラー経済 (Green-collar Economy)」という言葉で説明していた。「グリーン・カラー」というのは「ブルー・カラー」「ホワイト・カラー」に対比した概念で、省エネルギーや環境保護を考えたパイプライン、再生可能エネルギーなどの新しい産業に従事する人たちを指した言葉である。新しい産業に対して、政府は規制緩和を進めたり、融資や融資保証の対象にするなどの対策で、盛り上げようというのが狙いだった。

オバマ政権初期の頃には「グリーン・ドリーム・チーム」という言葉も広く使われ、環境問題に明るい実務家や専門家を登用してきた。エネルギー長官にノーベル賞受賞者で再生可能エネルギーの専門家であるスティーブ・チュー、エネルギー気候変動担当補佐官にクリントン政権時の環境保護庁 (EPA) 長官のキャロル・ブラウナー、EPA 長官にはニュージャージー州の環境局長であったリサ・ジャクソンを任命した。またハーバード大学の物理学者であるジョン・ホルドレンを科学技術担当補佐官に任命したが、この人は福島原発事故の際、アメリカ側のカウンターパートとして動いた人である。さらに CNN の討論番組クロスファイアに出演しているリベラル派の論客のバン・ジョーンズを環境政策特別顧問に置いていた。ただ、ホルドレン以外は既に退任しており、現在は、クリントン政権時の主席補佐官であったポゼスタが中心となって環境政策をとりまとめている。

オバマ政権は 2009 年のスタート後に最初に手掛けた大型景気刺激策 (Economic Stimulus Package) の中で再生可能エネルギー対策に 800 億ドル以上の予算を配分した。クリーン・エネルギー技術、電力スマート・グリッドの開発などを目的としていたが、グリーン・カラーの雇用創出も意図していたのはいうまでもない。大型景気刺激策はあくまでもリーマン・ショック後のアメリカ経済を立て直すものであったが、さらに環境対策にもう一步踏み込んだ政策として「クリーン・エネルギー安全保障法案」(ワクスマン・マーキー法案) の立法化を目指した。この法案は本格的な代替エネルギー政策として、温室効果ガス排出量について 2005 年を基準に 2020 年までに 20%削減、2030 年までに 42%削減、2050 年までに 83%削減することを目標にし、温室効果ガスの排出枠を企業ごとに課して、それを達成した企業、しない企業が市場で枠を売買する「キャップ・アンド・トレード」も導入しようとしたものである。

この法案こそがオバマ政権の環境対策の目玉中の目玉だったが、これは頓挫してしまっ

た。頓挫した理由はいろいろあり、共和党のほか、民主党の議員の中でも石炭を産出する産炭州や石炭火力発電所のある州の議員などが反対した。加えて、気候変動に対する複雑な世論もこの法案の成立に対して否定的に働いた。オバマ政権にとっては大変アンラッキーだったが、ちょうど政権が誕生したあたりから、地球が本当に温暖化しているかどうかは分からないという世論が再び高まってきた。「地球が温暖化している明確な証拠がある」と考えている人たちは、オバマが就任した 2009 年には 57~58%程度で、オバマの就任前より減少している（現時点でも約 7 割は温暖化を認めるが、3 割弱は温暖化に疑問を持っている）。このような世論の中、2009 年の段階で「キャップ・アンド・トレード」を導入することは難しかった。温暖化については党派的なところがあり、民主党支持者では 9 割近くが温暖化を認めているが、共和党支持者で温暖化を認める人はオバマ政権スタート時には 4 割にも満たなかった。また、地球温暖化の原因は我々の出す二酸化炭素（CO₂）が原因だと思っている人たちの割合は民主党支持者で 66%、共和党支持者で 24%であり、民主党支持者の数字が比較的高いことにも驚く。否定派は、温暖化しているとするならば、それは温暖化と寒冷化のサイクルという大きな地球レベルの周期の中にいるのだから、人間が何かをしてもしょうがないと考える。このように温暖化を信じていても長期間のサイクルが要因と思っている人たちもいて、それ以前に温暖化自体を全く信じていない人たちもいる。「ジュラシック・パーク」や「ER 緊急救命室」の原作者であるマイケル・クライトンが「明日の天気予報も外れるのに、100 年後の地球の温度が予測できるわけがない」と言っており、アメリカではよく引用される言葉である。温暖化と CO₂ の因果関係が「常識」であり、NHK で「明日のエコでは間に合わない」と言っている日本とは大きく異なる。さらに「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」のデータがハックされて温暖化を誇張するためのデータ改ざんの疑いを持たれるところとなったのも、オバマ政権の初期と重なり、温暖化対策には逆風となった。

こうした立法化の頓挫などによりエネルギー政策が立ち行かなくなったため、立法は完全にあきらめ大統領権限による運用で環境規制をしていこうというのが 2012 年以降のオバマ政権の流れである。2012 年 6 月には CAFE 規制（自動車の排出ガス規制）³を引き上げ、2013 年 6 月にはジョージタウン大学での講演で「気候行動計画（Climate Action Plan）」を発表した。これは、政権スタート当時の「CO₂ 排出量を 2005 年を基準として

3 2025 年までに軽量自動車と小型トラックの平均走行距離を 1 ガロンあたり 54.5 マイル（mpg）、乗用車とトラックの全体にかかる基準を 2016 年にそれぞれ 37.8mpg、28.8mpg へと強化した。

2020年までに17%削減」をあらためて宣言するもので、それ以降同じような形で具体的に気候行動計画を裏付けていくために環境保護庁（EPA）による規制の強化をうたっている。特に重要なのは、排出量が多い発電所については、それまで州に規制の見直しを求める形で対応してきたが、新設の石炭火力発電所⁴さらには既存の火力発電所⁵どちらにも規制を課そうとした。これについては日本でも大きく報道されたのだが、実はまだ進んでおらず、EPAは今年2015年の6月までにCO₂の排出量を決めて、各州は来年6月までにその対応策をEPAに提出する⁶。いずれにしても、根拠となる法律は新しいものが作れなかったため、1970年代にニクソン政権で大幅改定された「水質浄化法」や同政権時に改訂され、さらに1990年のブッシュ政権時の改定で規制強化された「大気浄化法」という2つの法律を拡大解釈することでオバマ政権は動いている。

2. 4つの偶然と政策の変化

それではオバマ政権の環境エネルギー政策に対する国民世論の反発の背景には何があるのだろうか。前の民主党政権だったクリントン政権はラッキーを絵に描いたような形で何をやってもうまくいったが、それに比べるとオバマ政権は何をやってもアンラッキーである。その代表的なものが環境政策であり、4つの偶然といえる不幸がある。

第1の偶然といえる不幸は、ソーラーパネルの事業者であったソリンドラの破たんである。ソリンドラは前述の景気刺激策に基づき5億3,500万ドルの融資保証を受けたが、2011年に経営破たんしてしまった。これ以降、太陽光や風力など代替エネルギーに対し資金を出すことに躊躇せざるを得なくなり、連邦政府の支出増に批判的なティーパーティも強く反対するようになってきた。

第2にシェールガス革命により代替エネルギーに転換するメリットやインセンティブが減ってしまったのも偶然と言える不幸である。シェールガス革命が何かについてはここでは説明を省略するが簡単にいえば、フラッキング（水圧破碎法）や水平坑井掘削などの技

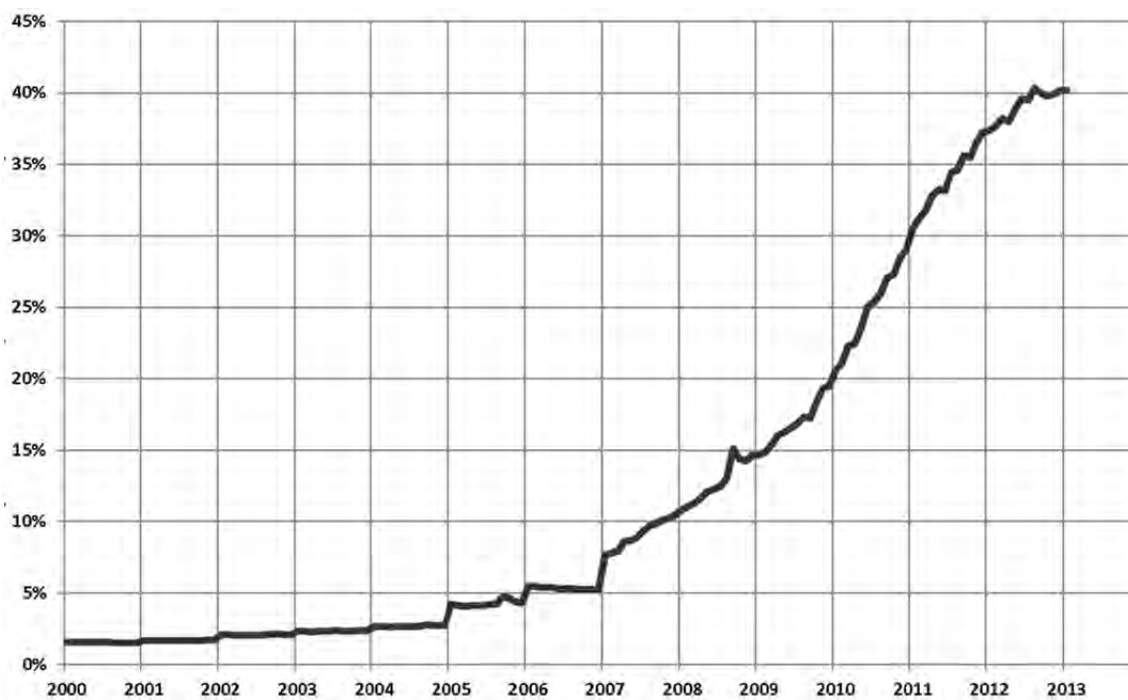
4 2013年9月：新設の石炭火力発電所を対象にCO₂排出量を従来に比べ約4割下回る水準に上限をはめる規制案。大気浄化法を根拠とする。

5 2014年6月「クリーン発電計画（Clean Power Plan）」：国内で稼動する既存の火力発電所から出るCO₂の排出量を2030年までに2005年比で30%減らす。大気浄化法を根拠とする。

6 州と電力会社は排出基準を満たす選択肢（石炭から天然ガスへの転換、再生可能エネルギーへの投資、エネルギー効率化、発電所の性能改善など）を踏まえた導入計画を2016年までにEPAに提出するという流れだった。しかし、最高裁判所は2015年6月29日、EPAによる石炭火力発電所への環境規制を巡り、電力業界の対策費用を考慮していないとして「不適切だ」との判断を下した。石炭発電規制を対策の柱の一つに位置づけたオバマ政権の温暖化対策が大きく頓挫する形となっている。

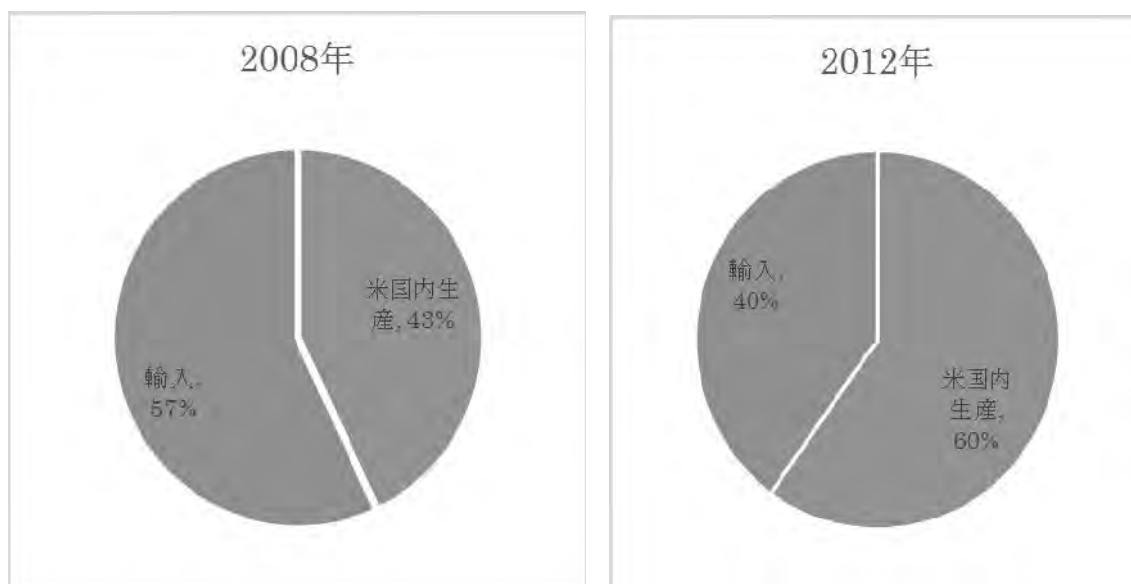
術開発が進んで今まで取れなかった深いシェール層のガスを取れるようになったという技術革新である。シェールガス技術については原油の高騰を背景に急速に高度化していった。シェールガスはオバマ政権のときに突然技術開発が可能になったわけではなくて、ブッシュ政権の頃から少しずつ開発が進んできたが、2009年あたりから原油価格の高騰もあり、採取量が大幅に増加し採算が取れるようになってきた（図表 3-1）。

（図表 3-1）アメリカで産出する天然ガスの中のシェールガスの割合
（エネルギー情報局調べ）

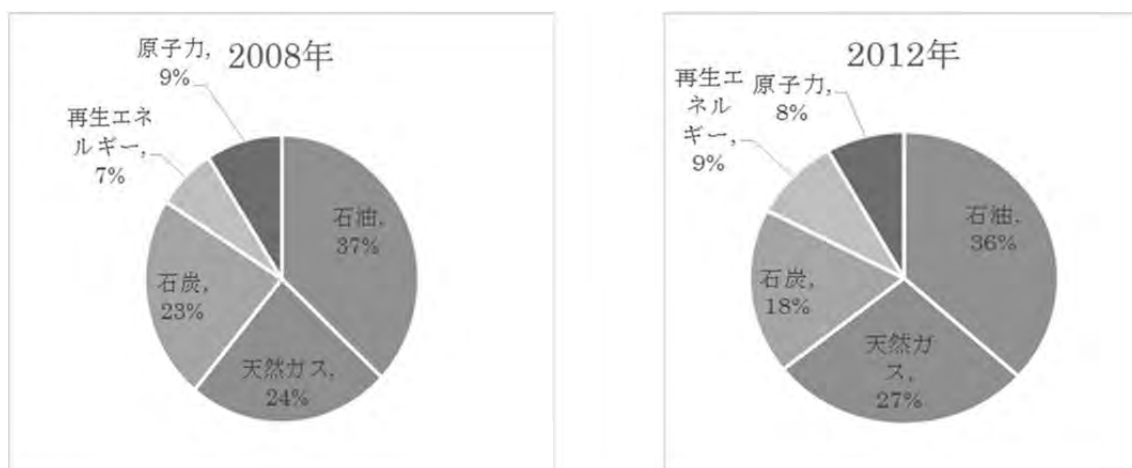


シェールガス革命もあって、オバマ政権直前の 2008 年にはアメリカはエネルギー輸入国であったが、今は国内生産が 6 割にまで達しており（図表 3-2）、これは 1970 年代以降では初めてのことである。2008 年と 2012 年とでエネルギー生産の割合を見てみると、天然ガスは 24%から 27%へ 3%増加しただけで石油は 1%減り、石炭が 5%減っている（図表 3-3）。

(図表 3-2) アメリカ国内エネルギー生産と輸入 (エネルギー情報局調べ)



(図表 3-3) アメリカ国内エネルギー生産 (エネルギー情報局調べ)



アメリカは 2014 年には世界最大の産油国となり、中東への石油依存から脱却するとともに、石油ショック以降原則禁止していた原油の輸出を解禁する動きが一気に広がっている。安全保障の観点からいえば、エネルギー自給はよい話であるが、環境対策についてみれば、オバマ政権の立場は微妙である。というのもシェールガスは環境負荷がとても大きく、水質汚濁、温暖化ガス排出によるオゾン層への悪影響などの問題があるほか、よくアメリカでニュースになるが、ガスが入り込んでいたために、家の水道の蛇口をひねると火が出て驚くというような事態も発生している。クリントン政権のときのインターネットがそうだったが、従来アメリカは新しい技術に対して規制緩和により支援してきたが、今回

はそうなのではない。また、世界的な原油安の問題があり、今後のシェールガス開発の行方がどうなるかは微妙である。原油価格（WTI）はオバマ政権の直前がピークで、今はブッシュ政権の最初の頃の価格にまで落ちている（図表 3-4）。

（図表 3-4）1980 年以降の原油価格の推移（ブルームバーク調べ）



第 3 の偶然といえる不幸は、2010 年の「ディープウォーター・ホライズン」の事故である。BP（ブリティッシュ・ペトロニウム）の石油掘削施設が事故により大量の原油を流出させた史上最悪の事故で、エクソン・バルディーズ号原油流出事故（1989 年）の 50 倍の規模で 1,000 万ガロンの原油がメキシコ湾に広がってしまった。ただ原油が拡散したため特定の環境被害の発生は予想ほど多くはなかった。原油の掘削はクリーン・エネルギーを進めるのにいいのか悪いのか何とも言えない部分があり、この事故そのものをどうとらえるのかは、オバマ政権にとっても微妙なところがある。オバマ政権はアラスカの北極圏国立自然保護区（ANWR）の保全を最優先に考えており、そういう点では BP の事故は追い風になる。一方で開発優先派にとってみれば、ディープウォーターで石油が採れなくなったからこそ、ANWR を開発すべきという話になる。これに対しオバマ政権はうまくというかざるく立ち回っており、2015 年 1 月にはバージニア州からジョージア州にかけての大西洋沖合での石油掘削を部分的に解禁した。この 2 日前に ANWR を必ず保護すると言ったばかりであり、これには環境保護派は驚いたが、開発派の不満をガス抜きする意

図があったと思われる。

第4の偶然といえる不幸は、日本の福島原発事故である。オバマ政権、特にブッシュ政権にとってはそうだったが、アメリカにおける原子力の捉え方は「温暖化ガスを出さないクリーンなエネルギー」であり、ブッシュ政権は原発を再稼働させたり原発政策を推進してきた。オバマ政権になってからは原発はブッシュ政権に比べればあまり推進もしなければ反対もしない、どちらかといえばやや推進寄りという程度の位置づけであったが、福島原発事故以降は一気に動きが止まってしまった。ただし、この1~2年で原発はクリーン・エネルギーという議論が復活しており、建設が凍結となっていたネバダ州のユッカマウンテンの使用済核燃料の最終処分場を再スタートさせるという話も盛り上がったが、2015年1月に先送りが決定されることとなった。

3. 2014年中間選挙後の変化

以上の4つの偶然が重なって、クリーン・エネルギー開発に積極的に取り組んでいたオバマ政権が頓挫し、その後開き直って大統領権限でいろんな環境対策を進めているという流れにある。さらに現時点でどうなっているのか、特に2014年の中間選挙以降の状況を確認したい。中間選挙では、民主党が多数派だった上院も共和党が多数派になり上下両院とも共和党が多数派となった。共和党のアジェンダには、石炭・石油規制の軽減化、開発促進、代替エネルギーの助成枠の削減、原油輸出の解禁、カナダからメキシコ湾岸に原油を運ぶキーストン・パイプラインの推進（昨年12月に否決されたばかりだが、この1月に上下両院を通過）などがあり、一気に環境保護政策を変えていこうというのが共和党の狙いである。

共和党の象徴的なプレーヤーは上院議員の3人であり、1人目はマコーネル院内総務。多数派のリーダーで石炭州であるケンタッキーの出身であり、「オバマ政権は石炭産業に冷たい」と厳しく批判を続けてきた。2人目はエネルギー・天然資源委員長を務めるアラスカ州選出のマカウスキー議員でこの人は地球温暖化を信じているという点では共和党の中では少数派だが、自分の州にあるANWRの開発については推進派として知られている。3人目はインフォフ環境公共事業委員長で、「環境規制を連邦政府が担当することはおかしい」として、環境保護庁の廃止論をずっと主張してきた。この人は地球温暖化そのものを信じておらず、かつて同じ環境公共事業委員長を務めた際には温暖化対策法案を徹底的に葬り去った。

前述のように、オバマは大統領権限で次々に対策を打ち出し、レガシー作りを進めている。具体的には、APEC の米中首脳会談での温暖化対策の合意のほか、ANWR について原油・天然ガスの豊富な埋蔵地を原生地域に指定し保護することを1月に宣言した。キーストン・パイプライン承認法案については上下両院を通過したが、オバマは大統領署名をできるだけ引き伸ばしながら、環境保護派や世論の反発を待っている感じがする。

4. TPP をめぐる動向：環境への影響からの反対と今後

最後に TPP と環境について話をしたい。TPP は合意間近と言われているが、アメリカにおいてのイメージは、2015 年初めの段階まで、「TPP というものが、どうもあるらしい」「どうもあるらしくて、どうも環境によくないらしい」「アメリカの雇用にもよくないらしい」というもので、最近になって反対派の動きがようやく見えてきたところである。環境団体の反対運動は、2014 年1月にウィキリークスが TPP の秘密交渉の内容を暴露したことがきっかけである。ウィキリークスのジュリアン・アサンジが最も強調していたのは、TPP が環境対策に逆行しているということである。具体的には規制摘発条項が弱く、「積極的に摘発」ではなく、摘発するように「頑張る」というような表現に留まっているほか、魚の乱獲規制がほとんどなく、また政府の環境規制に対し企業が訴えることのできる秘密法廷も盛り込まれている、というのがアサンジの主張である。なぜ貿易と環境が関連するのか、という話だが、2007 年ブッシュ政権の末期、民主党が上下両院の過半数を占めていたが、ペルーとの自由貿易協定を締結する際に、今後のアメリカの自由貿易協定には必ず環境規制強化の条項を含むことを決定した。ウィキリークスの暴露以降、ホワイトハウスはさまざまな場を活用し、TPP は環境規制を強化していると反論している。2015 年版の国家安全保障戦略にも TPP と環境の話が 5~6 回突然言及されており、経緯を知らない人にとっては、とても違和感のある内容となっている。

TPP には日米の認識の差があり、アメリカでは「秘密交渉」という言葉をよく耳にする。我々は日本の記者がいろんな記事にするので秘密に行われている感じがしないが、アメリカにおいては、TPP も同時並行で欧州で進んでいる TTIP（環大西洋貿易投資パートナーシップ）も秘密交渉でどちらも合意していないという意識が強い。今後合意を経て議会にかけるときには、1994 年の年末の NAFTA のときのような大きなバトルになる可能性がある。環境保護団体が反発、労組も反発、民主党の中でも最左翼が反発しているうえに、共和党保守派の中でも最右翼のティーパーティーが大統領に権限を渡すのは許せないと

TPA に反対するという不思議なバランスになっている。ただ注意しないといけないのは、我々は自由貿易の観点から、共和党支持者の方が TPP に賛成しているという思い込みがあるが、世論調査を見ると必ずしもそうとは言えない。TPP はよいものと思っている人は民主党支持者のほうが共和党支持者より若干多い。TTIP についても同様の状況である（図表 3-5）。自由貿易そのものについても民主党支持者のほうがよいものだと考えている。民主党の中で目立って反発する人もいるが総じてみると共和党支持者より民主党支持者のほうが自由貿易に賛成と言え、我々の常識と多少異なるところがある。

（図表 3-5）貿易に関する党派別の見方（ピューリサーチセンター調べ）

U.S. Views on Trade

% saying ...



Source: Spring 2014 Global Attitudes survey. Pew Research Center – Bertelsmann Foundation survey.

PEW RESEARCH CENTER

対中 PNTR、中国に対する最恵国待遇を恒常的に与えるという法案が 2001 年に通ったが、このときも民主党の反発がすごく大きかった。今回も同じパターンかもしれないと考えており、オバマ政権に反発する議員が大勢いるが、最終的には総数を見れば民主党議員の方が支持するのかもしれない。またアメリカは自由貿易についての超党派のコンセンサスがある。1929 年の世界大恐慌のあと、関税を高くして保護貿易を進めたことがさらに経済を悪化させ、第 2 次大戦の要因ともなったとの思いがいまだに強いためである。

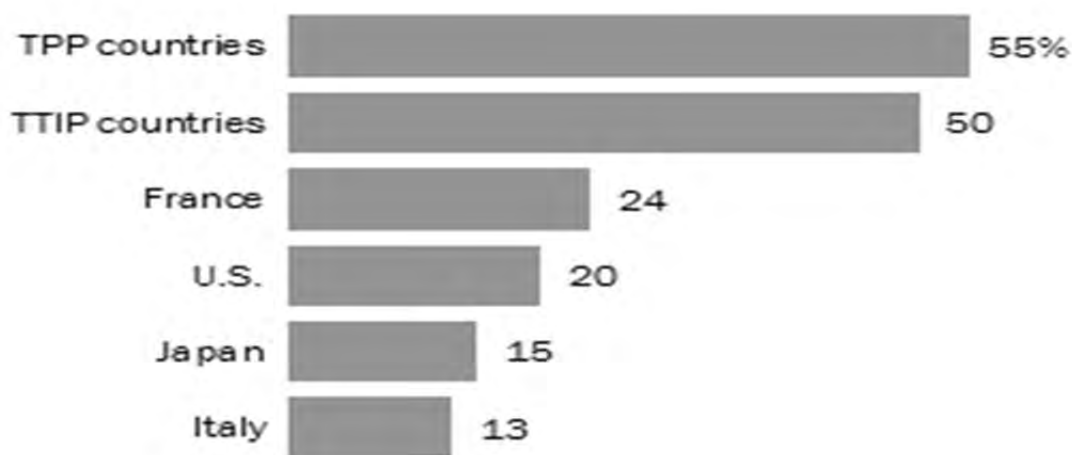
最後に面白いデータだが、貿易をすることが自分たちの国の雇用促進にとってプラスか

どうかについての統計がある（図表 3-6）。フランス、アメリカ、日本はあまりプラスとは思っていない。日米をあわせた GDP は TPP 関係国の 6 割を占めているが、チリ・マレーシア・メキシコ・ペルーなどの国は圧倒的にプラスと考えており、これらの国に引っ張られているというのが現状である。

（図表 3-6）貿易による雇用促進に対する国別の見方（ピューリサーチセンター調べ）

France, Japan, U.S. Out of Step

Trade with other countries leads to job creation



Note: TPP country median based on five countries (Chile, Malaysia, Mexico, Peru & Vietnam). Excludes U.S. & Japan. TTIP country median based on five countries (Germany, Greece, Poland, Spain & UK). Excludes U.S., France & Italy.

Source: Spring 2014 Global Attitudes survey. Q29.

PEW RESEARCH CENTER

■意見交換

～TPP と為替問題～

——TPP に関して、最近急に浮上してきたのが為替の問題である。中国と日本が為替操作国として一緒にたにされており、日本としては操作していない旨説明するのだが、実質的にだいぶ円安が進行しているため議会を合理的に説得するのが難しくなっている。こ

の点の見通しについてはどうか？

【前嶋委員】

TPP に関して、急に浮上してきた為替の問題は中国との関連で日本にとっては厄介である。特に TPP 交渉合意後の議会ではこの点を突いてくる反対派も少なくないと思われる。オバマ政権が中国の為替操作と同じような扱いを日本にすることはないと信じたいが、TPA を進める際の議会での議論に引きずられて「日本の為替操作」に対して否定的な発言も増えてくるかもしれない。

～LNG の日本への輸出～

——LNG の対日輸出に関してだが、アメリカとの FTA 非締結国への輸出についてはエネルギー省の認可が必要だが、同盟国には多少優遇措置があってよさそうなものだ。これは今後どう進んでいくのか？

【前嶋委員】

LNG の輸出に関しては、他の国のこともあるため、FTA 非締結国への輸出については認可が必要であるという原則はなかなか変わっていない。ただ、2011 年の震災以降、日本のエネルギー危機を理由にエネルギー省はことあるごとに日本に対してはかなり同情的な判断を続けてきた。LNG の輸出については、日本の商社が入りまとまっており、既に対日輸出のための基地建設もメリーランド州で進んでいる。

——底流として原油安がいろんな方面に影響を与えていて、これほど安くなると海外に売れることを認めてもらえないとやられていけないというのが採掘業者の本音ではないのか。実際にどんどん採掘業者が廃業していると聞く。

【前嶋委員】

それらの業者の意向も受けて議員が動いており、通る見込みがないことを判っている法案を次々に提出しているのが現在の流れである。

～TPA に対するティーパーティーの動向～

——以前ミッシェル・バックマン（下院、ミネソタ州選出）が中心になってティーパーティー議員連盟のメンバー30 人くらいが TPA を認めることに反対する書簡を出している。その後はどうなったのか？ ティーパーティ議員連盟は最終的に TPA に強く反対するのか？

【前嶋委員】

ティーパーティー議員連盟を当初率いていたのはミッシェル・バックマンだが、最近議員連盟そのものの動きはあまり目立っていない。ただ、ティーパーティー運動に対する支持者については、TPA に対する反発はやはり大きなものがある⁷。TPA や TPP に賛同する共和党議員が多いものの、その共和党の中でも潜在的な対立がみえる。TPP 署名以降の議会承認ではこの対立も再燃するのではないか。実際、世論調査に関しては、共和党支持者の中でもかなり差があり、ティーパーティー派は TPA も TPP も反対だし、一方で自由貿易を主張する人も多い。

～TPP に対する共和党・民主党のスタンス～

——図表 3-6 を見ると、途上国と先進国では途上国のほうが自由貿易に賛成で貿易により自国が豊かになれると考えていている一方、先進国は消極的で、日本とアメリカはその典型である。その 2 国どうしが現在交渉していて、なおかつ経済体質も相当違うので、合意がよけいに難しいということが分かる。

貿易に関する共和党と民主党のスタンスの違いについてだが、2012 年くらいから共和党の支持者が保護主義的で、なんとなく内向きになってきている印象がある。ティーパーティーの台頭と関係しているのかもしれないし、あるいは、2008 年以降の経済危機が原因かもしれない。たしかに支持者全体のレベルで見ると、民主党支持者のほうが自由貿易にやや前向きである。他方で議員一人ひとりのレベルでいうと、おそらく共和党のほうが自由貿易支持の人が多くのではないか。民主党議員は環境保護団体や労働組合の影響を受けている人が多いため、かなり消極的な人が多く、そのギャップが注目に値する。学問的にも面白いテーマであるが、今後どうなるかを読み解く際にも、注目すべき点である。

——自由貿易に関し、わずかながらでも民主党員の方の賛成が多いというのは認識を新たにしながら、日本の政治家もヨーロッパの政治家もそうだが、「自分は保護主義だ」という人は少なくとも国会議員レベルではない。民主党と共和党を比べると一般的には共和党のほうが自由貿易推進派であるが、実際に TPP や FTA に賛成かどうかは、議員が政策のプライオリティを何に置いているかによるところが大きいと思う。したがって、自由貿易に反対しているというよりは、民主党でいえば環境や雇用への影響が大きいから反対し

7 たとえば、立法化された TPA 法案 (HR2146) に対しては、ランド・ポールやテッド・クルーズは当初から反対し、6 月 24 日の最終の点呼投票でも反対票を投じた。二人の大統領選のライバルとなるマルコ・ルビオは投票を棄権している。

ていたり、共和党でいえばティーパーティーの人も一部そうだと聞いたことがあるが、資源エネルギーという戦略物資を国外に出すことに抵抗感があり反対している場合もあるのではないか。

【前嶋委員】

自由貿易に対する認識の差、反対する理由についてはおっしゃる通りであると思う。今後どうなるかだが、2001年に中国に最恵国待遇を恒久的に与えるもので当時大きな議論になった対中PNTR法案の際は、民主党の中で大反対していた労組支持のゲッパードが寝返って、それから潮目が変わっていった。TPPについても今後そうしたことがあるのではないかと考えている。

——直近の事例でいえば、民主党政権であった2011年の米韓FTAの際のときはどうだったか？ 2007年に議会に持ち込まれたがずっと多数派等の民主党が店晒しで、共和党が下院でひっくり返してから動き始めた。あのときは民主党は85%くらい反対ではなかったか？

【前嶋委員】

最終的には下院では民主党が反対が7割、共和党は反対が1割弱で、共和党の数で通過し、上院では共和党も民主党も賛成多数となり、通過した。ただ上院の方の反対15票のうち、14票は民主党からだった。国民世論と地元の利益代弁など様々な思惑での法案投票となっていることがわかる。ただし、共和党にしろ、民主党にしろ、地元の利益代弁で反対しそうな議員に対しては、最後の最後で影響が出そうな方面にいろんな予算をつけて文句が出ないよう寝技で対応している。

～TPP交渉の秘密主義について～

——TPPに関する日米の認識の差、秘密交渉の話であるが、むしろ日本のほうが情報管理が厳しすぎるのではないか。TPPに関わっている政府関係者の話を聞いても、彼らは新聞に出ていることは一切根も葉もないことだと言う。一方で、アメリカの業界の人たちは、表に出ているはずのないスペシフィックな情報、例えば薬品会社が非常に興味を持っているデータ保護期間に関する議論の情報を知っていたりする。一般的にはマスコミによく報道されているので日本は秘密主義でないように見えるが、むしろ日本のほうが厳しく情報管理がなされているのではないか。

【前嶋委員】

秘密主義の問題については、交渉の過程が一つの大きな違いだと思う。USTR が日本と TPP 交渉を進める際に、軍需産業も含め、いろんな会社がアドバイザーとして入っており、企業が政府の一部として内部情報を持っているところが日本と大きく異なるのではないかと。一般的な認識については、日本で TPP のことを知らない学生はほとんどいないと思うが、アメリカで学生に対し TPP を知っているかクラスで聞けば、40 人のうち 1 人が知っているかどうかというレベルである。その差が大きいとため、秘密主義的な受け取り方をされる。実際のところは経済エリートが情報を持っているという点でアメリカのほうが進んでいるのかもしれない。

～環境団体のシェールガスに対する問題意識～

——環境団体がシェールガスに対して消極的なのは、もちろん環境に対するネガティブな影響、化学薬品や地盤沈下などの問題もあるが、せっかく育てようとしている代替エネルギーが育たなくなるという問題意識の方が大きいのではないかと。そのビジネスにコミットしていたり、イデオロギーとしてソーラーにこだわっている団体も相当あるはずである。

【前嶋委員】

環境保護団体の人と話すと、いちばん最初に出てくるのはシェールガスのフラッキングが問題だという話であるが、全体像として頭の中にあるのは代替エネルギーを育てていかなければならないという意識だと思う。先日、アップルがソーラーパネル事業に進出するというニュースがあったが、これなどはリベラルな役員が環境面から会社としてここで動かなければダメだという判断をしたのではないかと。

～ソリンドラの破綻について～

——ソリンドラの破綻だが、中国製の安いパネルが市場にどんどん入ってきて経営が傾いたわけであり、融資保証など制度設計をする際のオバマ政権の見通しが甘かったという面もある。一概にアンラッキーとは言えず、政権の勇み足という側面もあったのではないかと。

【前嶋委員】

やはり勇み足と言えるのではないかと。ソリンドラが危ないという話に火をつけたのは、アメリカ人の多くが見ている、ドキュメンタリー番組の「60minutes」であり、その中でソリンドラが経営危機にあり、オバマ政権の融資保証はいい加減ではないかという報道が

された。「60minutes」が取り上げたことによりティーパーティー運動も強硬になっていき、ソリンドラをきっかけに「オバマ政権のクリーン・エネルギー政策はいい加減だ」という保守派の言説が出来上がっていった。

～エネルギー環境の州ごとの違いについて～

——原子力発電所や火力発電所の分布、ソーラーパネルのある場所、シェールガスを採掘している場所、いずれも特定の地域に偏っているような気がするのだが、州をまたいで電力を供給することはあるのか？ また、石炭州やクリーン・エネルギー州のような色分けは存在するものなのか？

【前嶋委員】

州をまたぐ電力供給は結構多い。一つのエネルギー発電のところに複数の州がからんできて一緒に規制しているケースは頻繁にある

州による色分けであるが、「石炭州」としてはケンタッキーやウェストバージニアが伝統的であるが、「クリーン・エネルギー州」という明確な区分けはないと思う。結局、太陽光や風力は自然環境に大きく左右されるため、土地代も含めそれに適した地域に展開されているということだと思う。

第4章 オバマ外交の評価：その世界観とアジア政策¹

慶応義塾大学総合政策学部教授

中山 俊宏

本日はオバマ外交の中でアジア政策がどのように位置づけられているか、やや大きな観点からお話しできればと思う。

1. 混沌とした世界に向き合うアメリカ

世界が混沌としているのはオバマが原因ではないかという議論がアメリカ国内にはあり、とりわけ大統領選挙を巡る議論の中で「オバマ外交の迷走」というのはドミナントなディスコースとなっている。基本的に戦略・世界観が不在なのではないか、アメリカはこういう形で力を行行使して、こういう方向に世界を持っていきたいというビジョンが欠けている、という批判が当初からなされていたが、最近とみに強くなっている。しかし、オバマ外交の個々の対応を見ていくと、すべてそれなりに合理的に説明できる。シリアにトマホークを一発打ち込めば何か状況が変わっていたのか、アメリカの介入という約束は守れたとしても、現地の情勢は大きくは変わらなかったであろう。ロシアについても今以上の制裁を課して、ウクライナに攻撃的武器を提供することで事態が改善していたかといえば、おそらくそれも無いであろう。いうまでもなく直接介入は難しい。ISについても今のところ空爆に限定しているが、仮に地上軍を派遣した場合でも、アメリカ兵が拘束され斬首される映像が You Tube に流れたときに想定されるアメリカの反応を考えると、やはり空爆までであろう。このように個々の対応を見ていくとそれなりの合理性をもって説明がつくけれども、全体像としてオバマ政権がアメリカの力を行行使してどのような方向に持っていきたいのか、それを組み立てようとする瞬間に抽象絵画のようになってメッセージが見えなくなってしまう。

では、共和党の批判は正しいのだろうか。批判の内容は、基本的にオバマの退却姿勢（リトレンチメント）のため各地で「力の真空」が生じており、その結果としてアメリカの対

¹ 本稿は2015年4月10日開催の研究会における中山委員の発表とそれに関する意見交換をもとに、構成したものである。

応の仕方の予測可能性が低下し、それに伴い国際情勢が混沌の様相を深めているというものである。この批判に対する共和党の回答は、アメリカは強くなければいけない(American Primacy)であり、批判の急先鋒のマケインなどはただひたすらそのラインを繰り返しているようにみえる。しかし、果たしてそれが本当に解決策なのか。当面「混沌とした世界」に向き合い続けなければいけない中で、アメリカが強く出たからといって事態が本質的に変わるものでもないと思う。もはや、アメリカの力だけでは解決できない問題があまりに多過ぎる。しかし、一方で、アメリカの力は今の国際秩序を安定的に維持していくために不可欠でもある。

その中でオバマ外交の軸の一つであった「リバランス」だが、掛け声だけだとか、結局他の地域に引きずり戻されているのではないかという批判がある。予算とか軍の配置を見ても、せいぜいオーストラリアに海兵隊を増やしたくらいであり、他の地域の削減よりもこの地域の削減が少ないということで重視しているという見方もあるが、必ずしも「リバランス」というメッセージがこの地域で信頼を持って迎えられているわけではない。もちろん日本は政府レベルで歓迎ということだが、広く安全保障や外交に関わる有識者の声を集めていくと、果たして本当に中身があるのかという疑念が日本でも強いし、他国でも強い。

ではこれらの問題がすべてオバマ外交のせいなのか、問題の核心がドクトリンが無いということなのか、私はそれは違うと考えている。オバマ政権はドクトリン不在ではなく、むしろかなりはっきりとしたドクトリンを持っている。それは、これまでのアメリカ外交を規定してきたドクトリンとは異なり、自覚的に世界とアメリカの関わり方を変えようとするものである。その評価は大きく分かれるであろう。しかし、それはドクトリンが不在ということではない。

国家安全保障戦略 2015 年版が先般発表された。詳細については後ほど説明するが、前回の 2010 年の国家安全保障戦略にいくつか新しい要素が加わってはいるものの基本的には変わっていない。その間にいろいろなことが起きたが、思考においてはかなりの程度一貫していると言える。

2. オバマ外交を構成する 4 要素

それでは、オバマ外交のエッセンスを抽出してみたい。

「National Strategic Narrative」とは、2011 年 2 月までオバマ政権の国務省政策企画室

長であったアン・マリー・スローターが関わっている論文であるが、ブッシュ外交からのリセットをしていくにあたって、個々の政策を組み替えていく以上にアメリカがどういう形で力を使って国をどういう方向にもっていくかというディスコースを新しく組み替えることが必要であるとしている。オバマ自身はこの言葉は使っていないが、新しいディスコースを作ろうという問題意識はオバマの演説の端々から窺えるものであり、ここにそれを構成する4つの要素を抽出してみたい。これは決して政権側が表明しているものではなく、色々な発言等を分析すると、こういう要素に分解できるのではないかと私自身が考えたものである。

第1の要素はフェリド・ザカリアの著書のタイトルでもある「アメリカ後の世界」である。オバマ自身はこの言葉を使っていないし、大統領としては世界が「Post American World」の状態に移行しつつあるとは決して言えないだろう。そう述べてしまえば直ちに敗北主義者と批判されるであろう。しかし、認識の上ではかなりオーバーラップしている。アメリカの力は依然として圧倒的にトップではあるものの、その他の国が台頭することによりアメリカの地位は相対的には落ちている。アメリカのオーバーパフォーマンスと世界のアンダーパフォーマンスが同時並行で進行していたのは90年代の終わりくらいまでであり、今は一部の国々がオーバーパフォーマンスとは言わないまでもそれなりにパフォーマンスする時代になってきている。したがって、自分の任期中だけではなくてさらにその先を見た時に、その他の台頭というファクターを考えながら、アメリカの進むべき道を考えていかなければいけないという発想である。アメリカは2001年以降ずっと戦争をしているため若干意気消沈しているところがあり、孤立主義という言葉で表現するのは必ずしも適当でないと思うが、例えばISなどの具体的な脅威に対して拳を上げるものの、アメリカの若者を派遣してまでグローバルな秩序を維持しようという気分ではない、というような状況もおそらく「アメリカ後の世界」という言葉の中に括られるのではないかと思う。では「アメリカ後の世界」とはどのような状態かといえば、「ハイパー・コネクティブ」という言葉があるが、(スマートフォンを介して)手のひらの中で個々人が同時に世界と否応無しにつながっているような状態で、基本的にアメリカがどんなにリトレンチしたくても、もはや孤立はできない、そういう意味で世界と関わっていかざるを得ないという「つながってしまった世界」(第2の要素)である。かつては国際社会の外部にいてそれと関わらないでいるということがそれなりに気分として可能だったのかもしれないが、今の国際社会は、基本的に外部の無い世界であり孤立はできない、気分として「孤立」はありえても、

孤立主義というのはもはや現実的ではないという世界であり、オバマ外交の中にはそうした認識があると思う。

では、「つながってしまった世界」が、アメリカにとってどういう風に見えるかと言えば、おそらく基本的には「コントロールできない世界」（第 3 の要素）ということだろうと思う。先ほど申し上げた通り、アメリカは依然として経済においても軍事においても圧倒的な力を持っているが、直面している問題の性質が変化してきているという認識がオバマ政権にはかなり強くある。国家安全保障戦略を見て私はこれは歴史的な大転換であり、やはりオバマは「アメリカ的ではない（少なくともこれまでのアメリカとは大分違う）」と強く思った。ちょうど国家安全保障戦略が発表された頃、オバマ大統領のインタビューがあり、そこで、今世界が直面している問題は「disorder」であり、それに対してアメリカができることはあまりないということが大統領自身が認めてしまっている。すなわち秩序を単独で構築することはもはや不可能であり世界を少しでも悪くないものにしていくことが我々の目的であるとはっきりと言っている。また、ロシアについては没落する国であり、アメリカにとっての実存的な脅威ではないと言っており、アメリカがウクライナ問題に関し軍事的に対応するというオプションはまずあり得ない。IS についても、テロはもしかしたらアメリカ国内でも起きるかもしれないがアメリカの生存そのものを脅かす脅威かといえばそういう脅威ではない、と声明している。これまで、アメリカの力の限界をアメリカの大統領が正面切って認めるということはたぶん無く（例外はカーターか）、その点で非常に新しいし、こういった形でアメリカが直面している脅威を言語化するのは「認識レベル」では正しいという感じがする。サイバー、宇宙、金融、パンデミックやテロ、これらはアメリカがどんなに大きなハンマーを持っていても単独では解決できない問題で、こういう世界と直面しているという認識である。

こういう世界の中でオバマ政権がイメージしているリーダーシップのあり方であるが、これは言うまでも無く、アメリカがトップに君臨してリーダーシップを発揮するというのではなく、もっと機能的なリーダーシップである。それを表すのに一番適した表現が「マルチパートナー世界」（第 4 の要素）という言葉だが、これは先ほどのスローターが作りクリントン長官が使った表現でオバマの言葉ではないが、オバマ政権の国際社会におけるリーダーシップのあり方がよく見えてくる言葉である。すなわち、サイバーや宇宙や海洋などいろんな問題がそれぞれオーバーラップしつつも独特のロジックで空間が成立し、固有の問題を抱えている中で、その問題に関わる国々がコアリッションを形成し（コアリッ

ションといっても必ずしも価値を共有したり友好国だったりではなく、もしかしたらアメリカと敵対するかもしれないし、価値を共有しない国かもしれない)、その中でリーダーシップを発揮していく。したがってアメリカがトップに君臨してグローバルな国際秩序を維持・管理していくというよりは、個々の問題を解決するコアリッションの中でアメリカが他の国と連携しながら、ある種の方向性を作り出していくという形である。そういう意味では、新 G2 論みたいなものには自分は全く与しないが、問題ごとのコアリッションを見ていく中で、やはり米中がどのように折り合いをつけるかが重要になってくる。したがって世界政治を統治するという意味での G2 ではないが、機能的な形での G2 というのはやはり目に見えない形で確実に進行していくという風にオバマ政権は捉えているという感じがする。

3. リセット外交：新たな均衡の模索

ではこういう世界観をもって、オバマ政権は具体的に何をやろうとしているのか、簡単に定義すると「リセット外交」、リセットそのものを目的とする外交をオバマ政権はこれまで展開してきた。分かりやすく言うとブッシュ時代の不均衡の是正である。CAP (The Center for American Progress) が 2007 年に中東に関し「Strategic Reset」と報告書で示したが、ここに書かれている問題意識がオバマ外交全体を貫いており、リセット自体を戦略的に位置づけている。

戦略としてのリセットはまとめると 6 点に絞り込める。まずは「アメリカによる力の行使の仕方」をリセットし新しい均衡を回復する。これは 2 点目の「ハードパワーとソフトパワーのバランスの回復」ともかなり重なってくる。オバマ大統領はアメリカの力をハンマーに見立てて、「ハンマーを持ってしまうと、すべての物が釘に見える」と言っていたが、ハードパワーとソフトパワーの均衡の回復は一つの大きな軸になると思う。3 点目は「多国間外交重視」である。ブッシュ政権が果たして一般にいわれているほど単独行動主義だったのかどうかは議論の余地があると思うが、やはり国際協調主義とはいえ、オバマ外交はユニラテラリズム (単独行動主義) とマルチラテラリズム (多国間主義) のバランスを取りつつ、特にアジアでの地域的な枠組み作りに積極的に参加している。

4 点目は「地理的均衡」である。9.11 があつたためブッシュ政権はいやおうなく中東にフォーカスをせざるをえなかった。決してアジアを軽視していたわけではないが、アジアの可能性という面を十分に踏まえておらず、安全保障の観点からのみアジアにフォーカス

していた。ゆえにブッシュ政権がアジアに向き合った時に、必ず同盟関係が軸になっていた（実はこのこと自体は日本にとってバッドニュースではない）。このような問題意識から、オバマ政権は「ピボット」や「リバランス」を展開している。それはアジアを2国間関係の束としてとらえるのではなく、統合的なアジア政策をつくろうとする意識に支えられている。さらに、オバマ政権のアジア重視というのは、単にアジアにフォーカスしようということではなくて、外交そのものを可能性を追及できる行為、もしくは国際社会を対話が可能な空間であるというオバマ外交の発想が投射された姿勢だと見なすべきであろう。それに対し、中東政策にはアジアと同じような意味での可能性はない。そこには、対処していかなければいけない問題が山積みだし、アメリカの存在も不可欠ではある。しかし、そこは対話可能な空間とも可能性の空間とも見なされていない（イランとの交渉は例外であるが）。オバマ政権によるアジアへのフォーカスは、外交という空間をブッシュ政権とは違った視点で見ようとしていることの表れではないだろうか。5点目はリチャード・ハースが『外交政策は身の回りからはじまる（*Foreign Policy Begins at Home*）』という本の中で書いているが、「対外行動と内政の間のバランスの回復」である。アフガニスタンで橋を造るのであれば、アメリカでインフラをきちんと整備しようというような雰囲気づくりである。最後にこれは内政的な部分とも重なるが、「外交的支持基盤の二極分化を中道付近に戻す」こと、つまり、外交も多極分化の色彩を強めていく中で、もう一度「vital center internationalism」みたいなものを内政上のセンターと同時に回復しようとしている。以上のような新しい均衡点を模索しようとするのが、オバマ政権の大きな目的だったのだらうと思う。

4. 国家安全保障戦略（NSS）2015

先日発表された国家安全保障戦略だが、その冒頭でオバマ大統領は「Strategic Patience」という言葉を使っている。かつてクリントン国務長官が朝鮮半島政策についてこの言葉を用いており、その当時は何もしないことの言い訳とも受け取れたのだが、国家安全保障戦略で大統領自身がこの言葉を使ったのはちょっとしたショックであった。1979年6月、カーター大統領も「Crisis of Confidence 演説（通称 malaise 演説）」において、アメリカがおかれている状況の難しさをかなり深刻に語った。これもアメリカの大統領が正面切って、直面している状況の難しさを語ったという点では異例なスピーチであった。しかし、同演説はその難しい状況からどうアメリカを立て直していこうかということを問いかけた

演説でもあった。その率直さにアメリカは驚いたというわけだ。しかし、現在オバマ大統領が示そうとしている世界観は、アメリカとしてできることとできないことがあることを受け入れ、その状況にこそアメリカが適応していかなければならないことを軽やかともいえる率直さをもって認めてしまっている。インタビューで「disorder」という言葉を使った時もアメリカが作り出した問題というよりは、世界のどこかで起きている問題というか、ある種の距離感みたいなものが感じられた。結局オバマ外交の根底にあるのは、アメリカが「リトレンチ」することの負の効果をなるべく抑えつつ、賢く引こうとする「スマート・リトレンチメント」ではないか。さらにいえば、「リトレンチ」していることを「核なき世界」「イスラム世界との対話」などの高邁な理想によって覆い隠そうとする「ステルス・リトレンチメント」的などころさえあるかもしれない。

今回の国家安全保障戦略は、2010年からの本質的な変化は無く、加わったのは、シリア、ウクライナ、エボラ、そしてこの政権らしいがLGBTである。LGBTに対する想いが強いというのは分かるし、それが新たな公民権の問題として重要性を増していることに異論はない。しかし、それを国家安全保障戦略にて言及し、他の国に対してこの時点で要求していくべき価値かどうかについては、意見は大きく分かれよう。また、「リーダーシップ」という言葉への言及が37回もあったが、リーダーシップが不在との強い批判を受け自信を無くしていることの表れではないかという印象を受けざるをえない。先ほど世界が直面している状況についての話をしたが、国家安全保障戦略が発表されて一週間後くらいにオバマ大統領のエボラ演説があった。これはリベリアから帰ってきた米兵と医療団の前で30分強の演説を行ったものだが、この演説を見て、なるほどオバマ大統領というのは、こういう形でリーダーシップを発揮したいのか、こういう風に世界を見ているのか、というのがよく見えてきた。これは国家安全保障戦略からはあまり見えてこないものである。どうということかという、アメリカが直面している実存的な脅威、人類が直面している実存的な脅威というのはISでもウクライナでもなくて、パンデミックとして人類に牙を剥くかもしれないエボラであり、人類の存在そのものを脅かすかもしれない地球環境問題であり、こういう問題こそが、オバマ政権の8年を超えたところにある子供たちの時代、さらにその先を見据えてアメリカにとっての実存的な脅威だということをオバマ大統領はかなりの確信を持って信じている。そして、まさにそういう領域においてこそ、アメリカはリーダーシップを発揮していかなければならず、今回のエボラのケースに米軍を派遣して、それをきっかけに事態が改善していったのは、そうした認識に基づくものである。もしISに対

抗するためにイラク・シリアに米軍を派遣して、さらにウクライナにも何らかのかたちで展開していれば、果たしてアメリカは西アフリカで米兵を派遣できる心理的な余裕があったらどうか、かなり難しかったに違いない。仮に今後エボラが変異して空気感染などが起きたような時に真っ先に対応するのがアメリカのリーダーシップの形だと、オバマは強い信念を持って語っている。それに賛同するかどうかは別にして、少なくともオバマ大統領はそういう風に考えていることは認識しておいた方がいいだろう。

国家安全保障戦略については、リーダーシップを放棄している、勢力均衡的な発想が全く無いなどの辛らつな批判が向けられている。基本的には国際政治という空間を共存可能な空間としてとらえているがゆえに、安全保障文書としての迫力を欠いている。ブッシュ政権の NSC で影響力を持ち、インド大使も務めたロバート・ブラックウィルは NSS2015 は世界最強の国家の安全保障戦略というよりは、大手 NGO の年次報告書のような迫力しか持たないと批判している。オバマ大統領はアメリカの大統領としては大学で国際関係論を専攻した数少ない大統領であるが（クリントンもそうだった）、オバマ大統領の世界認識は認識のレベルにおいては非常に洗練されているかもしれないが、最高司令官に期待される役割を十分に担えているかということそこは大きく意見が分かれることになる。なぜ、オバマ外交に対しては、かくも厳しい批判が寄せられるのか。それは、オバマ大統領がこれまでの大統領とは異なった地点からアメリカを眺め、アメリカにこれまでとは異なった役割を割り振ろうとしているからではなかろうか。オバマ大統領は、「アメリカの卓越的地位の維持」がもはや問題の解ではないということを容認し、そうした態度がこれまでアメリカの卓越的地位を疑うことなく信じてきた人々にとって「非アメリカ的」に映るためではないかと考えられる。

5. オバマ外交の中のリバランシング

オバマ外交におけるアジア政策というものを考えると、おそらく「リバランシング」と呼ばれる政策はオバマ外交の本質と表裏一体であろうと思う。先ほど申し上げた通り、外交を可能性の空間、ポジティブなことが実現できる空間、対話可能な空間と捉えた時に、多くの問題はあつたものの、アジア・太平洋という地域が浮かび上がってくる。また、アメリカにとっては地理的には太平洋という大きな海を挟んで離れているが、機能的にも経済的にも軍事的にも政治的にもアジア・太平洋地域の一部であり、その恩恵をとりわけ経済面で受けたいという思いがあるだろう。

オバマの打ち出したリバランシングは 5 つの要素に落とし込むことができる。まずは①「同盟国との関係強化」、②「新興国との関係強化」、そして③「中国との建設的な関係の構築」である。中国との関係構築については、実は当初から言われていることであるが、日本ではともするとリバランシングを対中強硬論的なコンテクストで捉えがちである。もちろんそれから④「東アジア共同体など地域的な枠組みの設立への積極的な参加」と⑤「経済的な枠組みの構築」という要素がある。経済的枠組みは、主として TPP だが、AIIB があのような形になってしまったので、TPP 妥結に向けた雰囲気はより高まっていくのではないかという見方もあるようだ。

以上の要素を見てみると、アメリカがやらなければいけないことのいわゆる「課題リスト」である。政策というのは単なるリストではなく、リストの中でどのような優先順位をつけるかということではないかと思うが、おそらくアメリカは全部並存という形で展開している。基本的にアジア・太平洋重視という方向性は歓迎されつつも、提示されたリストに優先順位がなく、リバランシングの本質もはっきりしないため混乱を来しメッセージが浸透していないのだろうと思う。ただそれは裏を返せば、アジア太平洋という地域がアメリカとの関係において、多層的な次元で成立しているということでもあろう。

北東アジア情勢に関わる個々の案件についてだが、日米関係は基本的には良好だがアベノミクス次第というところがあると思う。一方、米中関係については、同盟国の間で不安が高まるのをおさえつつ、中国側が封じ込められていると感じることを避けなければならないという意識があるだろう。これまでアメリカの対中政策はヘッジとエンゲージのバランスという形でよく説明されてきたが、イメージとしては、ヘッジとエンゲージの両方をやらなければいけないと言いつつも、なんとなくヘッジの方に傾いたり、エンゲージの方に傾いたり、ある種ゼロサムの関係にあったように思う。しかし今のオバマ政権は、わかりやすくいえば、ヘッジもエンゲージも 100%という発想ではなかろうか。であるがゆえにメッセージが混在し、同盟国も中国も不安になってしまったり、またそれとは逆に妙に自信をつけてしまったりというような状況がある。先ほど言及したように、マルチパートナーシップ世界の中で、ある局面においては否応無しに中国と協力していかなければいけない局面があるため、アメリカは中国を潜在的な脅威として見ているところはあるものの、中国を明らかな敵としては設定していない。今後も、日米両国の「中国イメージ」が完全に重なりあうことはないだろう。だからこそ、日米間で中国（もしくは中国の台頭）をどのように認識するかを普段に確認・調整していかなければならないだろう。

■意見交換

～オバマ外交のリトレンチメントについて～

——中山委員が説明されたことでオバマ外交の本質かなと思うのは、やはりリトレンチメントである。たとえば、ウクライナの問題には関しては、ボールを EU に放り投げて、アメリカは表に顔を出さない。中東でもサウジアラビアが痺れをきらしてイエメンに空爆を始めたが、オバマ政権としては中東におけるキーはスンニ勢力がいかに対応するか、というスタンスでずっと来ていると思う。東アジアについて見てみると、日韓関係は過去に何度も悪化しているが、なぜオバマ政権になってこんなに関係改善を強調するのかといえば、やはり日本と韓国がお互い地域の中でちゃんとやれよというメッセージが背景にあるのではないかと。そういう風に考えると、中山委員が指摘されたリトレンチメントを、オバマは実はかなり戦略的にやろうとしているのではないかと。ただ公然と行えば批判されるのでステルスでやっているというのもご説明の通りだと思う。

オバマ大統領の外交政策は、前のブッシュ外交からのリセットであるが、その副次的な効果かもしれないが、逆にあまりリトレンチするのはよくないのではないかと、という雰囲気が出ているように思う。そうすると 2016 年の大統領選挙は、次のリーダーがオバマ外交から舵を切って、今度はどのようにアメリカのパワーを定義してどのような政策を行うのが注目点になるのではと考える。

【中山委員】

ご指摘の通りだ。アメリカ外交の過剰さというところ、ここのところ介入の方向ばかり語られているが、実は過剰なリトレンチメントの危険性もあることをオバマ外交はアメリカ国民に対しても世界に対しても示したと思う。ある会議におけるアメリカの有識者の発言だが、2 年くらい前は果たしてアメリカは大丈夫かということのアジアを中心に世界各地から聞かれたが、最近はオバマ外交はどうなっているのかという質問に変わってきているとのことだった。これがアメリカ自身が立ち位置を大きく変えているというよりはオバマ政権固有の問題だとすると、任期はあと 2 年しかないのだからアメリカが変わったと過剰反応するのは好ましくないのではないかと。そう考えるとブッシュが過剰介入を行いそれをオバマが過剰にリセットした後に、次の大統領がどういう方向を提示するかは非常に重要になってくると思う。現に大統領選挙の争点をいろいろと見ていくと、アメリカの財政状況はそれほど悪くないし、経済も悪くない、ソーシャル・イシューもどちらかと

いけば争点としては後退している。そうなる外交が大きなウェイトを占めて来ざるを得ないのではないか。世界が変動しているという圧倒的な事実を前にして、アメリカの力をどのように行使していくのかを国民に分かりやすく簡単な言葉で提示できるリーダーというのが求められるのではないか。

～リセット外交のマイナス・シンボル化～

——クリミアの奪取以降、「リセット」はマイナス・シンボルになってしまっていないか？当初はオバマ政権第1期の成果という面があったが、共和党は失敗のシンボルとして扱っているし、だいぶ様相が変わってきているような印象がある。

【中山委員】

ご指摘の通りと思う。オバマ政権は喜んでリセット外交を推進しているわけではなく、結果として彼らがやろうとしているのは、ブッシュ時代に崩れた均衡の回復であり、それを一つの言葉で括るとリセットになるということだと思う。

～イランとの核協議～

——イランとの合意についてはどうか？ これについては、いつものパターンで共和党が大々的に批判しているが、中道でどちらにも行き得ると言う人たちは今回は比較的良好と評価する傾向にあるように思う。もちろん最終的な評価は10年20年経ってみないと分からない。一方で、民主党の中でもイスラエルに気を使う人が多いので意外に厳しい。議会でイランについて投票するとたぶん民主党からも共和党と一緒に投票する人が出るのではないか。

【中山委員】

イランが思った以上に折れたため反対はできないのではないか。これに反対してつぶすというのは難しいと思う。もちろんなにがなんでも反対するという人はいるだろうが、潰したという責任を議会が担いたがるだろうか。

興味深いのはこの延長線上で北朝鮮に対しても何かやろうという話になるのか、あるいはイランにある程度譲歩したのだから、さらに譲歩するとなると批判されるので **Strategic Patience** の観点から何もしないという判断になるのかだ。今はキューバという別要因があるので、何とも言えないが。現実的には当面は動かないだろう。

～オバマ外交のパートナー国への関与の弱さ～

——先日、ニューヨーク・タイムズにトーマス・フリードマンによるオバマ大統領へのインタビュー記事が掲載されていたが、オバマ大統領は、アメリカはあせる必要は無い、イランが裏切ればいつでも対応できる能力がある、という旨の発言をしていた。その発想というのは部分的には分かるがオバマ外交全体としては問題があるような気がする。また、南シナ海など局部で考えたときにオバマ外交の対応は弱く有効な手が打てていないと思う。世界に対する認識としてアメリカ単独ではコントロールできないというのは正しいかもしれないが、であるならばパートナー・同盟国と一緒にやろうということにならざるを得ないのに、その部分の働きかけや理解が弱いのではないか。特に日本と一緒にやるべきところは、結構日本に冷たいところがある。韓国と日本を同レベルで扱っているようにも見えるし、中国に対する遠慮もあるのだろうが中国と協力しようというメッセージは日本に比べ結構強いものがある。そういう意味ではアメリカと一緒にやろうというメッセージをもう少し強く発することがあってもいいのではないか。そういったオバマ外交の弱い部分を中東やヨーロッパのパートナーも感じているのではないか。

【中山委員】

オバマ大統領がフリードマンやザカリアのインタビューを受けると、たぶん世界観が相当程度オーバーラップするからだと思うが、お互い気持ちよく話をするので、オバマ大統領が考えていることがはっきりと見えてくる。南シナ海や東シナ海などアジアを巡る状況についてだが、アジアの難しさは急激な事態に対処するというのではなくて、アメリカが「ステイイング・パワー（持久力）」を持ってこの地域をマネージするというモードに入っていない限り対応できないところにあり、さらにウクライナ・シリア・ISで起きている状況との差は、実際に本格的な武力紛争が起きているか、もっと端的に言えば人が死んでいるかどうかということである。したがって、急激にアメリカが力を行使し対処しなければいけないという状況ではなくて、不安定要因が一貫して存在し、ホットな紛争にはなりにくい、他方で平和でもない状況であり、それにもかかわらずそこに留まっていなければならない、こういう状態を維持するのはアメリカはどちらかといえば得意ではない。また、オバマ政権のように基本的にリトレンチを志向している政権だと、東シナ海や南シナ海のように同盟国やパートナーをアシュアしながら、自らのプレゼンスを維持し、地域安全保障にコミットし続けるというのは、発想としてはなかなか難しいのではないかと思う。

——現在の国務長官も同じような思考モードで、昨年アジアを歴訪した際に「アジアに

とって最大の安全保障上の脅威は気候変動だ」と遊説しており、違和感を感じた人も多かっただろう。ワシントン・ポストのフレッド・ハイアットという編集者がオバマに非常に批判的だが、2～3か月前にニクソン・センターのリアリストの雑誌ナショナル・インタレストの巻頭記事で血祭りに挙げられていた。ネオコンから見ればけしからんということで、これは共和党内部のゲリラ戦というか内戦である。しかしそのように言っているニクソン系列の共和党の人がオバマを評価するかというと全く評価しないわけで、実際の外交の中身に入っていくと、共和党のリアリストの人がやりそうなこととオバマのやることは結構近いと思われるにもかかわらず、結局誰からも支持されていない。

～オバマ外交のリバランス～

——リバランス・トゥ・アジアに関しては日本からすればもう少しリバランスをちゃんとやってくれという話だろうが、ただ他方でヨーロッパはリバランス・トゥ・ウクライナだろうし、サウジアラビアはリバランス・トゥ・シリアを求めてくる。世界中でアメリカの限られたリソースを取り合うような状態になってしまっている。そういう意味ではまず最初の一步としては、クリミアや南シナ海において力づくで現状変更する動きに対して、世界秩序の問題としてアメリカがどう対応するか考えていくことが必要で、その次にアジアをどうするかということになると思う。日本からアメリカに何か注文するときの発想として、その点を一応考えておく必要がある。国連の常任理事国5つのうち2つの国が力づくの現状変更をしているという意味では戦後の国際秩序の危機という面もあるし、ISはあらゆる面で国際秩序への挑戦と言えるし、国際秩序をどうやって守っていくのか、その部分がオバマ外交はメッセージとして、あるいは具体的な行動に裏付けられたメッセージとして弱い部分があるという感じがする。

【中山委員】

グローバルな規範で、力づくの現状変更としてウクライナもアジアの状況も捉えなければいけないというご指摘はその通りと思う。その点日本国内の一部の論調には危うさを感じており、というのはクリミアについて歴史的な経緯をみるとあれは仕様が無いという声が意外に多い。歴史的な経緯がどうであろうと、力で現状変更するということに対して日本は東シナ海の問題もからめて論じていかなければいけないのであり、そこが官邸も含めて若干弱い感じがする。

～オバマ外交の戦略性について～

——イランの問題に関するイスラエルへの対応や、日中問題への対応のまずきはオバマ政権の無知からくるのか、それとも一見無知に見えるが、例えば対イスラエルであれば歴史のある同盟、近すぎた関係を意識的に変えようとする試みなのか、どちらなのか。

【中山委員】

イスラエルに関しては、かなり確信犯的であり、ネタニヤフの路線に対して自覚的に No と言っているところがあると思う。一方、日本に関しては、一昨年米中関係を「新しい大国関係」とスーザン・ライスが不用意に言ってしまったのはどちらかと言えば不十分な情報からくるミスの一部類だろう。同盟を管理しようとしている人たちは日米同盟は安定的に運用していかなければいけないと考えており、日本を意図的に遠ざけようとはしていないと思う。イスラエルと日本の例というのは若干比較しにくいところがあるが、ただ国家安全保障担当の大統領補佐官が不用意に米中関係を中国側が使う用語で定義してしまったというのは、無知とか不用意ではすまされないことでもある。

～オバマ外交のリベラル性～

——オバマ大統領が「非アメリカ的」という話はなるほどと思ったが、オバマの外交政策というのはアメリカの外交政策の流れの中では超リベラルという括りでいいのか、あるいはリベラルというのとは違うのか。例えば IS よりエボラの問題が重要とか、あるいは大統領が非核の世界を目指すとか、非アメリカ的だと思ったが、これは超リベラルというカテゴリーで括っていいのか？

【中山委員】

非アメリカで超リベラルという話であるが、非アメリカ的という表現は差別的な (Politically Incorrect な) 表現になってしまうので言わないほうがいいかもしれない。では超リベラルなのかと問われれば若干ニュアンスが違うような気がする。保守カリベラルかといえば明らかにリベラルに傾斜しているが、オバマ政権はそうした区別を超えてアメリカが本当に直面する問題に取り組む体制を作りたいという問題意識を持っており、保守カリベラルかという観点で捉えるべきではないであろう。

～TPP・AIIB 問題への対応～

——オバマ外交の 4 要素として挙げられた中で「つながってしまった世界」「コントロー

ルできない世界」の経済面での典型的な例が TPP、AIIB だと思う。TPP については、最後になって問題になっているのはアメリカが折れないことで、たとえば米の 5 万トンの枠をアメリカだけに寄せとかそういうレベルで合意ができていない。先週はカーター国防長官が TPP は空母一隻くらい重要と発言していたが、本当にそういった認識が政権内で共有されているのであれば、小異を捨てて大同につくということで TPP は合意できるはずである。交渉はまとめたがっている方が降りるのが普通であり、一方日本政府は TPP は緊急案件でなく先に延びてもいいと考えている。だからアメリカが譲らないとオバマ政権中にはまともにならないだろう。大統領が強いリーダーシップを発揮すればできるはずなのに、しないというのが不思議で仕様が無い。

AIIB について言うと、説明にあったようなオバマ政権のスタンスであれば加盟していいはずなのに入らない。経済の覇権は自分たちが持つというアメリカの伝統なのか、十数年前に榊原財務官がアジア版 IMF を立ち上げようとしたときにも徹底的につぶされたが、あの時と全く同じである。アジア開発銀行の中国の増資をアメリカは認めないのだから中国にも言い分はある。オバマが本当に決められるなら、議会の反対はあるのだろうが、参加していいはずである。オバマ外交の 4 要素からすれば、TPP も AIIB も当然やるべきなのにやらないのはオバマがリーダーシップを発揮できない典型的な例なのか。どのように理解すればよいか？

【中山委員】

理念としてあえて 4 要素にまとめているものであり、これに矛盾することはいろいろ行われていて説明できないことはたくさんある。

TPP については、個々の議員を落としていくときに、案件の細かなところが詰まっていないとまとめきれない。アメリカは条約がその典型だが、議会のハードルが高く結果としてアメリカが加入していない国際条約がたくさん存在する。だが、そういった細かな点に拘るとするのは逆にやろうとしている証左とも考えられる。AIIB がこんな形になってしまったので、TPP のプライオリティが逆に上がっているということも聞く。そういうコンテキストでカーター国防長官の演説も捉えられる。

AIIB についてだが、TPP と AIIB を比較すると、TPP はルール作りである。今の国際政治の本質は拳を振り上げて叩きおろすのではなくて、新しい問題領域に普遍的なルールを作っていく中で、そこに国益を埋め込んでいくというのが国際政治の最前線だと思う。いわゆる古典的な安全保障よりも国益のぶつかり合いが迂回的な形で現れる。そういう意

味で TPP は、日米主導でこの地域に先進的な経済的な枠組みを設置しようとする政治的行為である。経済のロジック以外の部分も見ていかなければならないが、単純に中国に対抗する政策という位置づけも間違っている。一方 AIIB はルール壊しだと思う。場合によってはモラルハザードを引き起こしかねないし、こういう行為に対して距離を取るのには、政治的に正しい発想だと思う。たしかに、イギリス・フランス・ドイツがなだれ込んだが、この地域を戦略的に見ていない無責任な行動という感じがしてならない。せいぜい経済的なおこぼれにあずかろうとしているだけで、大きな意識は無いと思う。日本においては、TPP と同様に途中から入ったらインパクトがないから早く入れ、乗り遅れるなという発想があるが、やはり TPP と AIIB は本質的に違うと思う。一方はルール作り、もう一方はルール壊し、もしくはモラルハザードを引き起こすという状況なので、私は日本がアメリカに追随しているとは思いたくない。やはりこの地域において、広い意味での自由で開かれた、法に基づいた秩序みたいなものを支えるという意識のもとに AIIB とは距離を置いたというストーリーを支持したい。日本が参加する必要性と目的がはっきりとした時点で入った方が日本の存在感が増すのではないか。

——今月末の日米首脳会談はそういう意味では世界で孤立した国どうしの会合と中国の新聞は書くかもしれない。多少補足すると、TPA は議会を通そうとしたときに票が足りない可能性があり 1 票でも 2 票でも多くオバマ政権としては欲しいところなので、つまらないところに拘っている議員にも我慢しろと切り捨てるわけにはいかない事情がある。たぶんいまだに厳しい状況のはずで、共和党の 8 割が賛成しても、民主党は 8~9 割が反対する可能性がある。

——オバマ大統領自身が動き出しており、閣僚で手分けして議員の説得にあたっていると聞くが。

——アメリカ政治の鉄則は、大統領は議員の協力を必要とするけれども、議員は再選に大統領の協力は必要としない、というもので、むしろ大統領に反発したほうが再選が確実になったりする。たとえばオレゴン州のワイデン議員は、もし TPA に賛成票を投じたら予備選挙で対立候補を出すと地元民主党に言われている。そういった状況が結構あるのではないか。

AIIB については、オバマ政権が加盟すると言ったところで議会が予算をつけないので無理だろう。IMF の増資ですらダメなのだから、中国が主導する機関にアメリカが巨額になるであろう出資をすることは考えられない。

～大規模テロ発生がオバマ外交に与える影響～

——国家安全保障戦略については、ご説明のように NGO の年次報告書みたいだとか、学者のようだとか辛らつな批判があった。学者のようだというのは国家安全保障戦略だけではなくオバマ外交全体に言えることで、大学で国際関係論を勉強した Community Organizer 出身の憲法学者にしては大統領をうまく演じているのではないかと言って皮肉る人もいる。今日のご報告は今のオバマ外交を正確に分析されていると思うのだが、ステルスで自分では説明しない、本当は世界を変えようというドクトリンを持っているのに明示的に言わないのを、こうして外国の研究者などが浮き彫りにしている、そういった外交の定義のされ方というか語られ方にも大変個性があって、これもまたオバマ的だと感じている。外交を定義するときにはおそらく、大統領本人と政権の特に政務の人たち、そして外交コミュニティの人たちと 3 層があると思うが、オバマ外交はどの層が考えたものがここに表れているのか、興味深い点だと思う。ヒラリー・クリントンはおそらく外交コミュニティを代弁する役割を担っていて、リバランスに関しても自分はリバランスと言った覚えは無い、リバランスというのは、ある地域から撤退して別の地域にリソースを移すという二者択一であり、そうではなくて全体を見ながらピボット、軸足を決めるのだということを行っている。このあたりの認識ももしかしたら大統領やスーザン・ライスとは異なっており、そういう点では 3 つの層の連携が取れていない政権なのかもしれない。私は当初からオバマの周りにいる人たち、特に政務の人たちが中心となって、内政はクリントン政権へのライバル意識、外交に関してはブッシュ政権の否定という形をとったある種反動的な政権だと思っていて、その印象は今でも変わらない。特に外交においては、地上戦はダメだが空爆はやるという地上戦アレルギー、他と同盟を作って特にヨーロッパと足並みを合わせられるのであれば軍事行動も行うという単独行動アレルギー、要するにブッシュ政権がやって世論の評判が悪かったことの反対をやるということだと思うが、これらは先ほどの 4 要素ないしはリセット外交というところにぴったり当てはまっていく。教えていただきたいのは、アメリカ国内で 9.11 のような本格的なテロが起こってしまった時に、このままの理念で果たしてやっていけるのか、オバマ外交の 4 要素に何らかの変更があるのか、どのように考えているか？

【中山委員】

大規模テロが発生したときにオバマの世界観がどのように変わるか、もしくは変わらざるをえないのか、たぶん前提が全部吹っ飛ぶことになるのだろう。オバマが望ましいと思っている世界を支える前提が全部消えてしまうので、それこそ別の意味でリセットする

ことになるのだろう。ただ任期が限られている中でどのような形でリセットするのか。IS空爆がオバマ政権のリセットなのではないかと先ごろニューズウィークが報じていたが、あれはあくまでも小さなリセットである。しかし国内で大規模テロが起きる場合はそういった小さなリセットではなくて、オバマ外交そのもののリセットとなるはずで、その場合はオバマ政権の8年間はいったい何だったんだろうという大きなクエスチョンマークが残ることになるだろう。残された期間が短いということから、次の政権に何となく任せてしまうということはあるかもしれない。ただしそれでもなおISは実存的な脅威ではないと言い張る可能性もゼロではない気がする。

～オバマ外交のドクトリン不在について～

——最初に話のあったドクトリンだが、アメリカが国際秩序のアイデアを出して世の中を変えていくことをドクトリンとするならば、今はやはりドクトリン不在と言えるのではないか。というのも世界のあり方を変えるというよりも、エボラだったり環境変化だったりの実存的な脅威への対応を重視し、テロなどを非実存的脅威と位置づけているが、どう考えてもテロは実存的な脅威になり得る。そうすると、詭弁とは言わないまでも、オバマ政権が考えているところの実存とは選択的な実存ではないのか、オバマ政権のやりやすいことをする選択的な実存であればやはりドクトリンは不在ではないか。

【中山委員】

仰っていることは自分とそんなに変わりはないと思う。私もオバマ政権にはドクトリンがあるとポジティブなメッセージとして主張しようとしているわけではなくて、ドクトリンが何も無いという発想で批判するのはおかしくて、オバマ政権がやろうとしていることの根幹には何らかの明確な発想があると申し上げている。アメリカがこういう風に世界をもっていきたいという世界観を示すものをドクトリンと言うのであれば、おそらくそういう意味でのドクトリンは無い。かといって何もなく場当たり的に対応しているわけでもない。かつてテロは現実的には発生しない脅威と考えられていたが、9.11で実際に起こることが分かった。オバマ大統領はテロは確かに起きる可能性はあるけれども、それを軸にしてアメリカの世界との関わり方をすべて決定していくのはおかしいという発想であって、自分は認識の部分でかなりオバマ大統領の世界観に共鳴できる場所がある。ただこうした洗練された思想をどうやって上手な形で政策に落とし込み、世界に伝えていくかとなるとかなり難しい部分があると思う。

第5章 米ロ関係とウクライナ危機¹

中央大学総合政策学部教授

泉川 泰博

米ロ関係について、1 番目はウクライナ危機に至る米ロ関係の流れ、2 番目はウクライナ危機について、3 番目は日米関係に与える意味について、3 つのパートに分けて報告したい。

1. 米ロ関係 「リセット」から対立へ

(1) オバマ―メドベージェフ時代のリセット

オバマ政権が登場して以来、「リセット」というキーワードのもと、当初の米ロ関係は非常に順調な滑り出しを見せたと言える。この「リセット」政策については、2011年にグラハム・アリソンを中心として作成されたハーバード大学ベルファー・センターのレポート²が、米ロ関係の一層の重視を提言しており、これが大きな影響を与えたと言われている。これがオバマの側近の目に止まったのは、オバマ自身が縁のあるハーバード大のレポートであること、おそらくオバマ大統領自身が核問題に対する個人的関心が非常に強かったということ、また当然ながら核の問題を前進させるためには米ロ関係が中心にならざるを得ない、そういった背景から需要と供給がマッチして、「リセット」という政策につながっていったものと思われる。

「リセット」外交による米ロ関係の実際の展開を簡単に紹介したい。2009年4月にロンドンでのG20を機にメドベージェフ大統領とオバマ大統領が最初の会談を行った際に「フレッシュスタート」という言葉が使われ、その後「リセット」と呼ばれるようになった。その3ヵ月後の7月にはオバマ大統領がモスクワを訪問し、メドベージェフ大統領と首脳会談を行った。ここで「リセット」が真剣に議論され、米ロ関係を前向きに改善しようという動きが出てきた。これは、前ブッシュ政権の末期に、いわゆるグルジア危機などで米ロ関係がかなりぎくしゃくしたことからリセットしようとしたものであり、オバマ政権は

1 本稿は2015年3月26日開催の研究会における泉川委員の発表とそれに関する意見交換をもとに、構成したものである。

2 Graham Allison et al, "Russia and U.S. National Interests: Why Should Americans Care?" Belfer Center for Science and International Affairs, Kennedy School, October 2011.

ロシア側の協力を得るためにいくつかの妥協案を提示した。一つはブッシュ前政権が配備を公言していたヨーロッパにおけるミサイル防衛の延期であり、これがロシア側の好意的な反応を引き出した。この首脳会談においては、アフガニスタンの米軍へのロシア経由での空輸の継続についても合意した。当時ロシアは、キルギスタンの空軍基地閉鎖について既にキルギスタン政府にも通知していたが、ロシア側を説得して合意にこぎつけたものである。さらには、米ロ 2 国間委員会を設置し 6 つの小委員会を立ててさまざまな分野における協力を推し進めることで合意した。

その後の主な動きとしては、2010 年 4 月には新 START 条約を調印、さらに核不拡散に関する協力合意もできた。同年 6 月には対イラン経済制裁が国連において承認されたが、ロシアおよび中国は拒否権を行使しなかった。つまりは国連を通じた制裁にロシアが暗黙の了解を示すという形で協力したということである。新 START 条約調印直後の核セキュリティ・サミットでは核物質の管理に関し米ロの合意がなされ、さらに 2012 年の 8 月にはアメリカ側の支持もあり、ロシアの WTO への加盟申請が承認された。また、この時期にはアメリカにおいてジャクソン・ヴァニック修正条約が廃止された。これはデタント後期に制定されたものであり、在ソのユダヤ人の海外移住制限をしないことをソ連に最恵国待遇を与える条件とする条項であるが、それを廃止するということがロシア側からは好意的に評価された。結果として 2011 年頃のロシアの世論調査ではアメリカに対する好感度は 70%程度にまで達しており、このあたりまでの米ロ関係は非常に順調だったと言える。

(2) 「リセット」の停滞と終焉

その後、米ロ関係は雲行きが怪しくなっていく。もちろんこの時期までになされた様々な合意にも事情があった。たとえば新 START 条約だが、アメリカが議会を説得して批准はできたものの、ミサイル防衛を廃棄しなければ履行しないとロシア側が条件をつけるなど、細部での不協和音が裏側では存在した。こうした相違点が、その後徐々に表面化してくることになるが、それらをまとめると次の 4 点になる。

1 点目は「国内問題」である。プーチンは 2012 年 3 月に再選を果たしたが、この選挙戦で不正があったということで、国内においては極めて珍しい反プーチンデモが行われた。これに対しプーチン側は非常にセンシティブに反応し、これらの反対勢力をアメリカ国務省の「Fifth column」（内乱部隊）であると非難し、非常に強い姿勢で弾圧するという態度に出た。同年 9 月には USAID（米国国際開発庁）をロシアから追放し、さらに 11 月には

外国から資金を得ている NGO—それらの多くが民主化運動を支持するものであった—を規制するなど、おかしい様相を呈してきた。特に問題となったのが、同年 12 月にアメリカで議会が採択しオバマが署名したマグニツキー法である。ロシアにおいて人権活動に携わっていた弁護士の獄死に関し、関係していたロシアの高官に対する渡航規制などの制裁措置を定めた法律である。これに対抗してロシア側はヤコブレフ法を制定した。アメリカ人夫婦が養子縁組したロシア人の子供が亡くなってしまふという事故が起き、これを口実としてプーチン政権がロシアの子供を養子縁組させないとした法律である。こうした国内問題、価値観問題の積み重ねが状況の深刻化につながっていった。

2 点目は詳細を割愛するが「スノーデン問題」である。スノーデンがロシアに亡命し受け入れられたことで、2013 年 9 月に予定されていたオバマとプーチンの首脳会談は米国側からキャンセルされることとなった。

3 点目は深刻な問題だが「シリア内戦」である。シリアはロシアにとって中東における数少ない client state (従属国) であり、内戦においてオバマ政権側が徐々にアサド排斥に傾く中で、ロシアが抵抗するという構図であった。2013 年の夏に化学兵器の使用は「レッドライン」だとオバマが発言していたにもかかわらず、アサド政権での使用が疑われる事態となった。これに対するオバマ政権の対応はみっともないものであったが、ロシア側がうまく立ち回ったことで危機を回避することができた。これ自体はアメリカ側の面子を立てることもなったし、ロシアの地位を高めたという面があったわけだが、オバマ大統領側からすると面白くない状況であったと考えられる。

最後の 4 点目であるが、結局やはり米ロの間には構造的な問題として NATO の拡大とミサイル防衛が存在している。これはメドベージェフ政権でもそうだったし、プーチン政権でも特にそうだが、NATO のさらなる東方拡大、特にウクライナに対する拡大に対しては当初から極めて強く反応していた。ミサイル防衛に関しても延期ではなく廃棄すべきだというロシアに対して、アメリカ側はこれは「rogue state」(ならずもの国家) に対するものでありロシアを想定しているものではないとし配備を進める方向で動いていた。これがどれほど重要だったかは議論のあるところだが、個人的には、背景としてこの問題は非常に深刻だったのではないかと思う。こうして「リセット」ということで順調に進んできた米ロ関係は徐々に悪くなっていき、ウクライナ危機を契機に決定的に悪化することになる。

2. ウクライナ危機とオバマ政権の対応

2014年2月に親口派と考えられていたヤヌコビッチ政権が崩壊したが、その後に設立された暫定政府の中に親西欧急進派勢力がかなり入っていたことがロシア側の危機感をあおることとなった。これがウクライナ危機の第1フェーズであり、その後の第2フェーズであるクリミアのロシア編入（2014年3月）につながっていく。クリミアの自治議会が自治権拡大に関する投票を行うと宣言しておきながら、結局は独立宣言をし、独立して1週間後にはロシアに編入されるという形になり、国際的な非難を浴びることになった。状況がさらに悪化したのが第3フェーズで、ウクライナ東部のドネツク・ルガンスクあたりで親口派がロシア軍あるいはロシアのインテリジェンス・ユニットからの支援を得て、攻勢を強めて独立を宣言するような状況になった。これに対してウクライナの暫定政府は、いわゆる「対テロ戦争」を宣言し、状況が泥沼化していった。一時期、プーチン大統領は事態を深刻化させてもロシアにとってあまり得がないと判断したのか、ウクライナの大統領選挙を支持したりしたが結局うまくはいかなかった。6月には停戦協議がかなり進み、これでうまくいくのかと思いきや、ウクライナ政権側が対テロ戦争を継続するということが再開し、結局また悪化していった。2014年9月には「ミンスク1」と呼ばれる停戦合意がなされたが機能せず、ようやく今年2月に、フランス・ドイツ・ロシアのマラソン協議による仲介を通じて「ミンスク2」と呼ばれる停戦合意がなされた。現在のところ小康状態であるが、状況の根本的解決には全く至っていない。

こういった状況に対するオバマ政権の対応は、まず武力行使は論外で、限定的な武器供与と経済制裁によるものであった。武器供与については本当に限定的で、ウクライナの大統領がアメリカ議会で演説したときに「毛布をもらっても戦争には勝てない」と皮肉を込めて言ったくらいで、攻撃的武器あるいは紛争のエスカレーションにつながるようなものは一切与えていない。ただ、この対応に関しては当然ながらハト派とタカ派の双方から批判があり、タカ派はもっと攻撃的であるべきだとし、ハト派はあまりロシアを追い詰めないようにやり方は気をつけるべきと主張していて、結局は中途半端な対応になってしまっている。

もう一つ非常に重要な点は、ウクライナ危機に関して、ロシアとの交渉の表舞台にアメリカ政府は一切立とうとしていないことである。ミンスク1、ミンスク2においてもそうであったが、基本的にドイツ・フランスを中心とする欧州勢に対口交渉を一任している。ロジックとしては、アメリカとヨーロッパの立場を一致させてロシアの分断戦略に乗らな

いようにすることが重要であるというものであるが、実質的にはオバマ政権としては、アメリカは直接手を加えずフリーハンドを維持したいということと、交渉がうまくいかなかったときの非難を逃れるというポジション取りを重視しているのだろうと思う。加えてオバマ大統領とプーチン大統領の個人的関係、シリアの問題などもあり、トップ同士で話をして大統領に傷がつくことをかなり気にしているようにうかがえる。

さらに重要なのは、少なくとも当初のアメリカ政府の対応は、ウクライナの暫定政府、大統領選挙後の新政権にかなり同情的ということもあり、状況判断に関してアメリカとヨーロッパにはかなり乖離があったことである。ウクライナ危機発覚後の最初の国務省の記者会見では報道官が、この問題はウクライナ自身が決定することである、という言い方をしており、状況を沈静化するために積極的に対応するという発言をしていた欧州側とは一線を画している。つい最近もオバマ大統領がつい口をすべらせたのか本音が出たのかわからないが、ウクライナ危機当初のフェーズ1の政権転覆にアメリカが関与したと受け取られかねないような発言をしており、これをロシアの新聞が書き立てて大騒ぎになってしまった。

もう一つオバマ政権として難しいのは、ロシアと全面的に対決してプレッシャーをかけるわけにもいかない点である。その背景にはイランとの核問題に関する交渉が大詰めに来ていること、シリアの内戦問題で何らかの打開策を見出すためにはどうしてもロシアの協力がある程度必要なことがあり、もっと強硬な経済制裁を発動できるけれどもあえてそうしていない。

こうした問題に対し例えば別の政権だったらどう対応したのかという視点があるが、武力行使にもっと前向きな姿勢を取ったかといえ、おそらくそれはなく、ブッシュ政権でもあり得なかったと思う。攻撃的な武器を与えるというオプションに関して、これがミンスク2の合意につながったと評価する向きもあるが、結局紛争のエスカレーションにつながることであり、またプーチンの方が政治的に一枚上手という側面もあり、リーダーシップがたとえ変わっていても対応は大きくは変わらなかった可能性が高いと考える。

3. 日米関係・日本外交への含意

では、ウクライナ危機がどのような影響を日米関係にもたらすのか。安倍政権は北方領土問題の解決など日ロ関係を前向きに動かそうとしているが、米ロ関係がこうなってくると、当然安倍政権としては難しい立場に立たされる。5月の安倍首相の訪米後に予定され

ているモスクワでの戦勝 70 周年記念パレードに、安倍政権は参加・不参加の意思をまだ表明していない（注：本発表時では未発表であった）。今段階では、出席はほぼ現実的ではないだろうが、自分が 2 月にワシントンに出張していた際にはこの問題について、どうして日本は出欠をまだ模索しているのかといふかられることが多かった。

そもそもウクライナ危機が日本あるいは日米関係に与える影響であるが、二重の側面で日本にとっては難しいところがある。一つには、米国内の強硬派からの批判と同様に、オバマ政権の対応はアメリカのリーダーシップへの懸念、つまり同盟国であるアメリカが日本の有事の際に本当に頼れるのか疑わしいと批判をする日本国内の専門家がいる。他方で、安倍政権がロシアとの関係改善・打開に動こうとしているのと相反する動きであり、米ロの関係悪化に日本が巻き込まれるという、まさに同盟のジレンマを指摘する識者もいる。ここに来て両方の側面が表面化してきている。

日本にとってこの問題はヨーロッパの問題であるが、基本的に何か日本に重大なインパクトがあるとすれば、ウクライナ危機が中国とロシアの関係に及ぼす影響であろう。これに関する論文や自分がワシントンでインタビューをした専門家から聞いた話を総合すると、一般的な見方は、中ロ関係には構造的な問題が存在するというものである。例えば中国の新シルクロード構想はロシアにとって面白いものではないし、中国の海洋進出が活発化し北極海のほうにまで伸びてきていることもロシアは非常に懸念しており、プーチンの日本への積極的なアプローチの背景にもなっている。そういった観点からすると、ロシアに対する経済制裁をすれば中ロ関係が緊密化することは多少あるけれども、根本的に中ロの間には構造的な問題があるからあまり心配は無い、という見解になる。補足資料の船橋洋一氏の論文³はそれを代表する見方であり、ウクライナ危機以前は自分も同様の見方をしていた。ただ懸念材料は、ウクライナ危機は短期的には解決しそうに無く、米ロの対立、経済制裁が長期化する可能性があることである。アメリカが日本も含めた同盟国に何の問題意識も無く米の政策への支持を期待すると、以前は技術や資本を日本や韓国から得ていたロシアにとっては相手が中国しか無くなっていくわけであり、これが長期化することはあまり好ましくない。したがって、単に中ロ関係は構造的な問題があるから大丈夫という仮定に基づいて判断するのではなく、中ロの関係がどうなっているのかをしっかりと見定めた上で、日米の間でこの問題を整理すべきではないかと思う。

3 Yoichi Funabashi, "The devil lies in the details of Sino-Russian relations" The Japan Times (Dec 11, 2014)

Ely Ratner と Elizabeth Rosenberg という研究者が *Foreign Affairs* のオンライン版に短い面白い論文⁴を書いており、今申し上げたようなことを言っている。つまり、経済制裁をずっとロシアに課すことはロシアのオプションを無くし中国への依存を招くため、結局損をするのはアメリカの東アジアにおける同盟国、日本や韓国であり、したがって東アジアにおける同盟国には、ヨーロッパでメルケルが果たしているような役割を期待するのがいいのではないかという論調である。同じく Alexander Gabuev も同様な意見をさらに詳しいデータでフォローしている⁵。

この問題はアメリカにとっては、アメリカの地位低下や、オバマ政権のリーダーシップの欠如などの視点で捉えられているが、この問題にどう対応するかは、おそらくどのような政権であっても非常に難しい問題だと思う。ウクライナを守るために軍事力を行使することはほぼあり得ないし、だけれどもここで解決策を積極的に見出すことにも躊躇しているのが現在である。この問題はかなり長期的で根の深い問題で、ウクライナと NATO の関係などについてきちんと対応してこなかったアメリカ外交のこの 15～20 年くらいのツケが回ってきているというふうに捉えたほうがよいのではないか。

■意見交換

～中ロ接近のリスクについて～

——最後の点だが、中ロ接近のリスクは最大限どれだけ深刻なものになると見るべきなのか。中国とロシアではたいしたことはできないという見方もあるが、結構深刻な問題かもしれない。そのあたりの幅はどうか？ 特に一番深刻な局面はどのようなものか？

——中ロの経済関係は今一番深い状態にあって、先日発表されたロシアの貿易相手国の 1 位は中国であるが、一方で極東における中国からの経済圧力についてナショナル・セキュリティ的な視点からの懸念も強いのではないか。

【泉川委員】

シリアやイランの問題でロシアの関与が必要とされ、アメリカの対応力にも限界がある中で、中ロ関係はある程度の緊密化はあるものの根本的には変わらないだろうと考えられ

4 Ely Ratner and Elizabeth Rosenberg, "Pointless Punishment: How the Sanctions on Russia Will Hurt Asia," *Foreign Affairs Online* (Summer 2014).

5 Alexander Gabuev, "A 'Soft Alliance'? Russia-China Relations after the Ukraine Crisis," *European Council on Foreign Relations Policy Brief* (Feb. 2015)

る。ただ、ジレンマなのは、ウクライナ問題が長期化し経済制裁が継続されれば、ロシアの中国への依存が高くなってしまうことである。そこが今後どうなっていくかはしっかりとウォッチしていかないといけない。先日ワシントンに出張した際、あるロシア専門家が言っていたのだが、アメリカ政府には冷戦以降、中ロの関係をしっかりと見ているセクションが全く抜けている、とのことであった。ペンタゴンであれ、国務省であれヨーロッパ担当のセクションはヨーロッパの問題をヨーロッパの枠組みで考え、東アジアの問題はジャパン・デスク、コリア・デスク、チャイナ・デスクなどが東アジアの枠組みで考える。双方が別の方向を向いているため、たとえばヨーロッパで起こったことが中ロに与える影響、東アジアで起こっていることが中ロに与える影響というのをしっかりと見ている組織がアメリカの中には無い、ということだった。面白いと思ったのは、カーネギー財団がつい最近モスクワ・オフィスで中ロ関係を見る新しいプロジェクトを立ち上げたことである。さきほど論文を紹介した Gabuev もここで研究に携わるようになっている。

もう一つの懸念点は、ロシア政府内のアジア部局は冷戦時代は非常に優秀な人材が揃っていたが、今のロシア外務省の中のアジア専門家はすごく質が落ちていることである。アジアに対するプーチンの戦略、「東アジアピボット政策」も下から積み上げてきたものではおそくないだろう。去年、プーチンが北京を訪問し長年結べなかったパイプラインの合意をしたが、価格設定はかなり中国に有利な条件をプーチンの鶴の一声で決定したという。ロシア政府のこうした動きに中国が便乗するのであれば、中ロ関係の緊密化というリスクもあり得ないではない。ただ結論としては、中ロ関係はウォッチはし続けなければならないが、これが戦略的な同盟になる可能性は現時点では低いと自分は考えている。

～ウクライナへの武器供与問題～

——マケインが主張しているように、ウクライナ政府に対し本格的な武器を提供した場合には、どういう事態が想定されるのか？ 裏返せばそれがオバマ政権が反対する理由になると思うが。

【泉川委員】

今アメリカが提供しているのは、ナイト・ゴードルなどのいわゆるファイア・パワーの無いものであり、仮に攻撃的な武器供与を決定した場合、当然ながらトレーニングが必要になる。そうなる時間必要だし、トレーニングをする教員も派遣しないと行かない。つまり、時間的には間に合わないということである。また武器供与はアメリカのコミット

メントを一段と高めてしまうリスクがある。それへの対抗策としてロシア側は親ロシア派への支援を増やすという選択肢を持っており、マケインらの主張はロシア側の関与のコストを高めることにより交渉のテーブルにつかせようというロジックだが、自分は正直どうかかなと思っている。

～ウクライナに対するアメリカのスタンス～

——ウクライナについては、国のガバナンスがひどくロシア以上に腐敗していると言われている。そのあたりをアメリカはどのくらい理解しているのだろうか？ またどのくらい本気でアメリカはウクライナを守ろうとしているのか？ 地政学的にはウクライナがどの陣営になろうと、アメリカの国益からするとそれほど死活問題ではないだろう。

【泉川委員】

ウクライナのガバナンスのひどさに関しては、かなり知れ渡っており、アメリカ政府も問題は把握していると思う。おっしゃる通りウクライナは戦略的な意味では *vital interest* (死活的に重要な利益) とは言い切れないが、留意すべきなのは、イラク・アフガニスタンへの軍事介入の際に、実はウクライナは相当の陸上部隊を派遣しており、アメリカとしてはあまり無碍にもできないという事情である。さらにウクライナ・ロビーはエスニック・ロビーの中でも結構力を持っていると聞く。結局ロシアとアメリカの間の落としどころは、ウクライナの NATO 加盟を認めないということだと思うが、アメリカ政府はそれはウクライナの決めるべきことであり、ウクライナが加盟したいと言ってきた時に考えるということでは否定していない。それはロシア側からすれば、アメリカはまだフリーハンドを持っていて何をしでかすか分からない、という判断につながるところがある。

～ウクライナ問題の最終シナリオ～

——落としどころという話があったが、出口はどうなるのだろうか？ 最終的にどのようなシナリオになるのか、泉川委員の見立てをお伺いしたい。

【泉川委員】

結局元に戻るかどうかといえ、その可能性は短期的には極めて低い。そこにゴールを設定している間は、物事は前に進まないだろうし、逆に物事を進めようという意図が無いということだと思う。オバマ政権自身がどう考えているのか、つまりネガティブな遺産として残したくないから残りの期間で解決しようとしているのか、あるいはもう残り少ない

から次に任せようとしているのか、というところに結局かかってくると思う。これまでの対応を見る限り、前者ではないだろう。結局、オバマ政権が最も恐れているのはプーチンと差しでやり合って、やり込められるという失態を見せてしまうことだろう。ロシア側が何らかの出口を示唆するような行動を見せるかどうかの一つのポイントであるが、アメリカ側も手口を見せないとロシア側も動けないという面があるので、泥沼状態がしばらくは続くのではないか。

第6章 アメリカの経済格差、マイノリティ問題 およびオバマケアについて¹

南山大学外国語学部英米学科教授

山岸 敬和

オバマ大統領は2008年に「黒人」初の大統領となった。「黒人」と括弧書きとしているが、奴隷を経験した先祖を持たないということで、いわゆるアメリカにいる黒人とは違うカテゴリーであり、しかも、彼はインドネシア人のステップファーザーを持ち、人種のはたぎであるハワイで育った。オバマ大統領の誕生は「一つのアメリカ」というオバマ自身のメッセージを体現するような人だったことで、マイノリティグループに希望を与えた。そして就任直後には大型の景気刺激策を導入し、2010年には皆保険の実現のための歴史的なステップを踏み出す法案を成立させた。そこからかなり時間が経過しているが、政権第2期になっても経済問題、マイノリティ問題、医療問題についての議論が収束に向かう様子は無い。今日はそれぞれのテーマが密接に関わるのでまとめて話をさせていただく。

経済問題、マイノリティ問題、医療問題はアメリカ国内政策の3つの重要争点であり、次の大統領選挙でも大きな争点となる。

1月20日に行われた一般教書演説の中身を簡単に振り返ると、経済格差の問題をレトリック的に非常に強調している部分もあったが、具体策には欠けており物足りないものであった。今後何らかのメッセージを発するのかもしれないが、マイノリティ問題については「ファーガソン」や「ニューヨーク」というキーワードは出てきたものの、「人種」や「黒人」という言葉は表に出てこず、グループを特定しない形での間接的な言及に留まった。オバマケアに関しては、医療保険の適用範囲が大きく拡大し、無保険者が減少したことを強調した。共和党が邪魔するなら拒否権を発動するという強いメッセージを打ち出し、これに対し共和党側はリピールしてリプレイスするという反応を示し、両者とも強い対決姿勢を取った。

3つのテーマに関わる重要なキーワードとして、「アメリカ例外主義」(American Exceptionalism)があり、この言葉は先般の一般教書演説でも2008年に続いて使われて

¹ 本稿は2015年1月27日開催の研究会における山岸委員の発表とそれに関する意見交換をもとに、構成したものである。

いる。大統領の就任演説、一般教書演説では必ずこの「Exceptional」という言葉が出てくる。日本人にとっては、それが意味するところは分かりにくいだが、日本と対比する中では、この例外主義というものを理解していないとアメリカの国内問題はなかなか見えてこない。例外主義は「自由」「平等」「民主主義」に体现されるが、このうち「自由」というのは政府権力からの自由を表している。「平等」については、日本人はややもすると結果の平等、手をつないでゴールインという平等を連想してしまうが、アメリカの平等には2種類がある。もともとの建国の理念では、機会の平等ということで、貴族も庶民も無く同じスタートラインに立ち、そこからヨーイドンで努力次第で成功者になれる、どれくらい努力したかで金銭的な報酬も決まる、というものであった。当時のアメリカ人はヨーロッパを旧世界とし、アメリカを光輝く未来を指し示す丘の上の町 (City upon a hill) と見ていた。その考えは今もずっと続いており、日本などは官僚が海外に行って海外の制度を輸入するということをしてきたが、アメリカにおいてはヨーロッパに倣ってこうあるべきだという言葉は非常に政治的的魅力に欠けるところがあった。21世紀においても、ジェームズ・モローン²によれば民主主義的でありたいという願い、すなわち「Democratic Wish」が非常に強く、改革を行うとなると必ず「Democratic or not」という議論が出てきて、補助金を貧しい人に出すという、いわゆる「hand out」となる改革よりも、スタートラインに平等に立たせて機会の平等を確保することが最優先になる。

そこから出てきたものが努力次第で成功者になれるというアメリカン・ドリームであり、そういう枠組の中で見ると、貧困者は努力をしない人というカテゴリーになってしまう。貧困者の中にも政府の救済を受けるに値する「deserving poor」というカテゴリーがあり、障害者や、その他歴史的には女性や子供も入ってくるが、労働可能な人については「undeserving poor」として、その人たちがたとえ貧しくなっても当人の責任であるという考え方が強く出てくる。

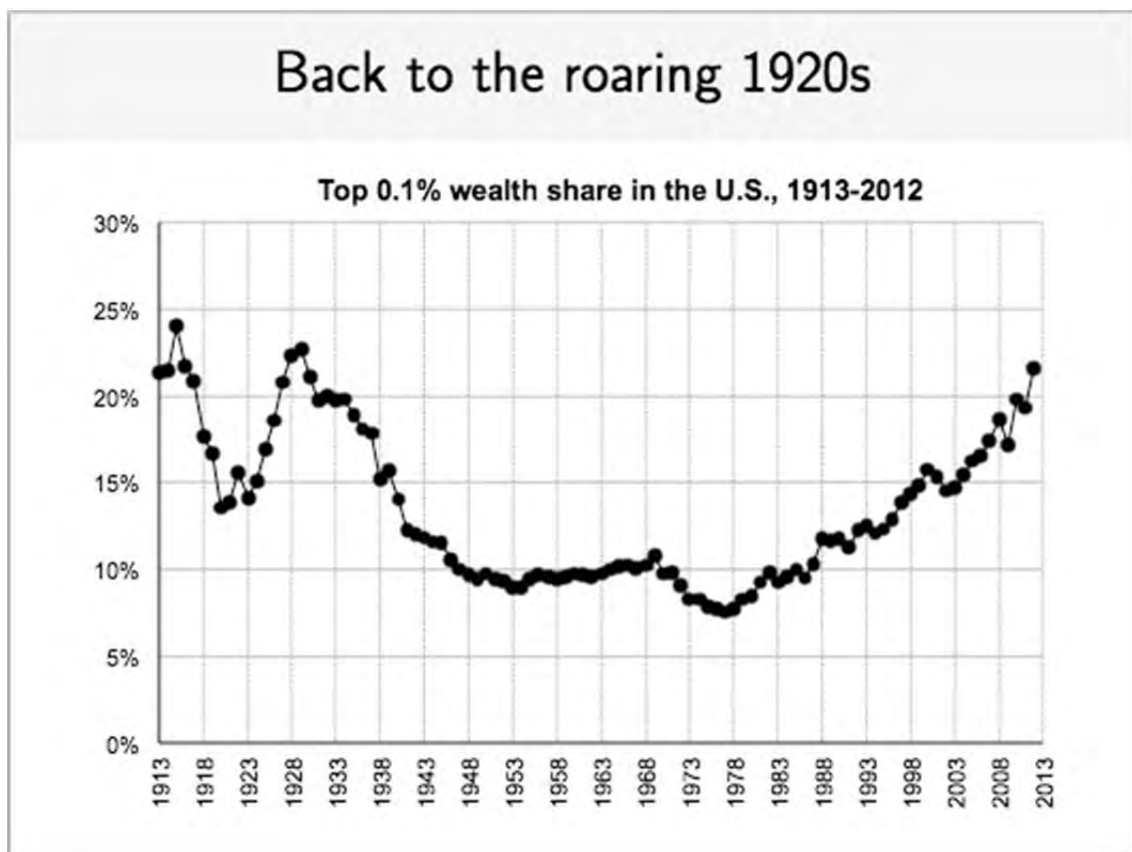
さらにアメリカン・ドリームという考え方は貧富の差というものを否定しない。したがって、努力をする人もしない人も同程度の報酬を得るような国家、すなわち社会主義的なシステムであるとか、総中流階級のような社会に対するアレルギーのほうが強いと言える。

2 James A. Morone, *The Democratic Wish*, 1998.

1. アメリカにおける経済格差問題

最近問題となってきたのは、アメリカの貧富の格差があまりにも拡大してきていることである。図表 6-1 は富裕層の上位 0.1% が占める富の割合であるが、最近の貧富の格差は 1930 年代以来最高の数字で 1920 年代に並んでいる。ただこれに対しては 2 つの相対する議論があり、他の国と比べて貧富の格差が特別大きくなければそれでいいのではないかという議論と、親の世代で貧しくても次の世代で富裕層に入ることができればそれでいい、つまり世代間経済的可動性（Intergenerational Economic Mobility）というが、それが高ければまさにアメリカン・ドリームの本質だと言えるのではないかという議論がある。

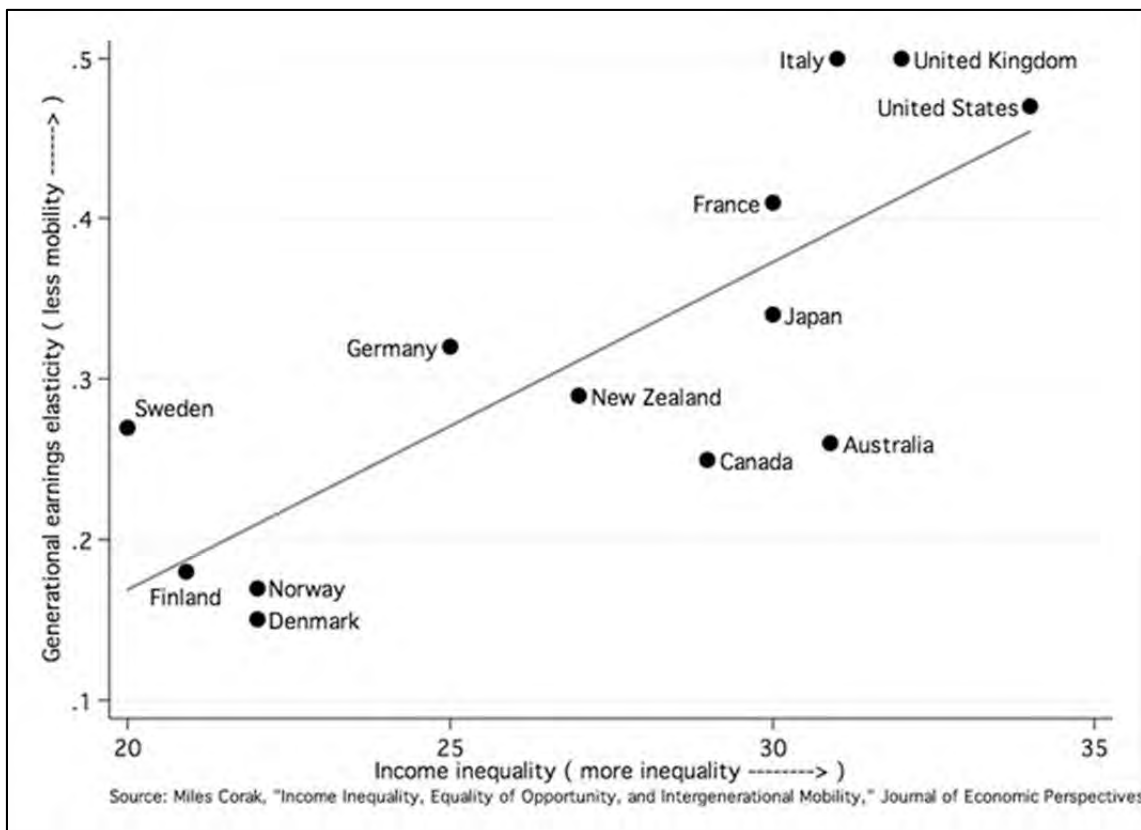
(図表 6-1) 経済格差の推移



図表 6-2 は、マイルズ・コラックという労働経済学者のデータに基づいたものであるが、x 軸は 1985 年前後の数字として OECD が発表した世帯別所得額によるジニ係数をもとにしており、x 軸の右に行けば行くほど経済的格差が大きくなる。y 軸は 1960 年代初頭から 1990 年代後半までの世代間の所得変化を示したもので、y 軸を上に行けば行くほど世代間

の Mobility が低くなる。見て分かる通り、アメリカの経済格差は他の先進国と比べても大きくて、かつ Mobility も低くなっている。この図は 1985 年の数字に基づいており、現在のアメリカはグラフのもう少し上のほうに動いていると考えられる。このグラフからのもう一つメッセージは、経済格差が大きくなればなるほど Mobility が低くなっていくことである。このように経済格差と世代間の Mobility の正比例の関係性をアラン・クルーガーは「The Great Gatsby Curve」と命名した。このグラフに関しては議論の余地が大いにあるが、こういう言説が出てきたこと自体が、ある意味、経済格差が大きくなっており、それを修正すべきではないかという雰囲気がアメリカに生まれつつあることを示している。「Occupy Wall Street」などもこういう文脈から生まれてきたものと言えるだろう。

(図表 6-2) The Great Gatsby Curve

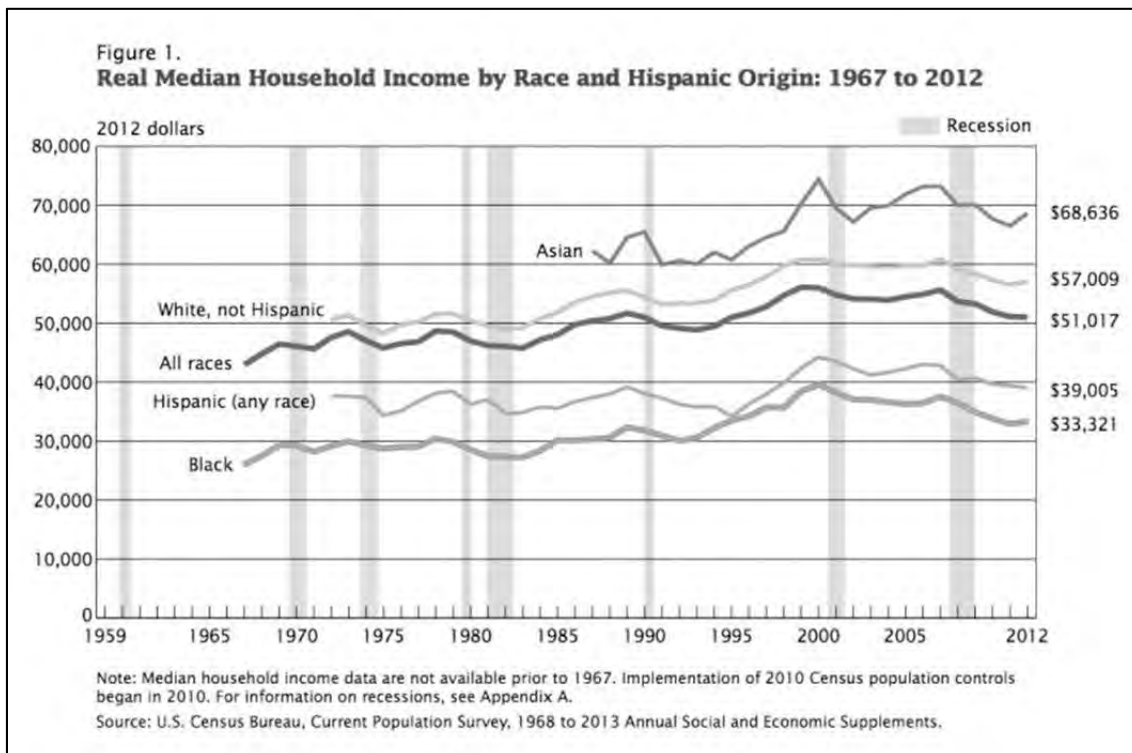


2. アメリカの人種問題

アメリカの経済格差は、日本とは異なり、人種とか民族などの要素がそのギャップに入り込んでいるところが特徴的である。図表 6-3 を見れば分かるように、ヒスパニックを除いた白人層が 2012 年で 57 千ドルくらいの平均所得を得ているのに対し、黒人は 33 千ド

ル程度で白人の60%くらいに留まっている。ラティーノもそれほど高くないがアジア系は高くなっており、この点は興味深い部分である。

(図表 6-3) 人種別所得格差



女性と黒人、どちらが最初に大統領になるかという問いに、女性の大統領のほうが先だろうと言われることが多かったが、黒人のオバマが先に大統領になった。これは多くのマイノリティグループに希望を与え、オバマ大統領以前から人種問題に関する世の中の雰囲気はそれほど悪くなかったが、オバマ大統領就任によりさらに良化した。しかし、その後は一転し、ファーガソンでの事件は2014年の秋だが、その前から少しずつ人種間の関係性が悪い雰囲気になりつつあった。これは人種差別的な行動を取り続ける警察組織に対する反発だけではなく、オバマ政権の政策からこぼれ落ちた黒人たちの不満の高まりによるところが大きい。オバマは人種というものに注目した社会保障・社会政策に対して非常に慎重で、黒人の大統領だから黒人向けの政策に取り組んでいると見られたくない、そういう意味でリベラルな大統領として見られたくないという意識が非常に強い。ただ最近、黒人に対してではないが明らかにマイノリティグループに対して積極的な政策を行ったのが、400万人のラティーノ不法移民に対する強制送還を免除する行政命令である。

アメリカの人種構成であるが、アメリカ人に聞くと黒人はだいたい人口の30%くらいだと言う人が多いが、実際には図表6-4の通り、約12%しかいない。その中から大統領が出たというのは奇跡的なこととも言えるが、それはさておき、2010年の国勢調査では、12.6%の黒人に対して16.3%のラティーノがいる。2000年の調査で初めてラティーノが黒人を上回ったが、2000年から2010年までの増加率を見ると、ラティーノの43.0%に対して黒人は12.3%に留まり、今後も黒人に比べラティーノの人口がますます増加していく見込みである。政治的には黒人は大統領選挙において90%以上が民主党に投票する傾向が続いている。それに対してラティーノは2012年のオバマとロムニーの時には、71%がオバマに27%がロムニーに投票ということでだいたい7対3くらいだったが、もう少しさかのぼって2004年のジョン・ケリーとジョージ・W・ブッシュの対決の時にはジョン・ケリーに60%、ジョージ・W・ブッシュに40%ということで、ブッシュはスペイン語を話せたという要因もあったが、候補者によってはそれくらい拮抗することもある。黒人はいつも90%が民主党に投票するので、民主党も共和党もラティーノの票をどう取りこむかが、非常に重要な課題となっている。ラティーノに関して、もうひとつの特徴を挙げれば、経済的な階段をどんどん上がっていくと白人の一部と区別があまりつかなくなるということである。国勢調査の中でも、白人とラティーノが一つの括りになっている。ラティーノの人たちの見かけは、ひと目でラティーノと分かる人たちもいるが、白人とあまり変わらない人たちもいる。一方で黒人は見た目でもすぐ分かりやすいということでラティーノとは文脈が違う。

もう一つのマイノリティ問題は、アメリカ政治では非常に重要なLGBT（レズビアン、ゲイ、バイセクシャル、トランスジェンダー）問題である。2008年にオバマが大統領になってから、同性婚を合法化した州が一気に増えている。そういう点で、オバマ政権時代はLGBTの歴史の中で画期的な時期だったと記憶されるのは確実である。

マイノリティの話をまとめると、オバマは黒人に対しては非常に慎重な政策を取っており、黒人をターゲットにした政策はできるだけしないという意識が働いている。その一方で、ラティーノの移民の問題やLGBTの権利の問題については前面に打ち出している。後者は移民や結婚を認めるだけで補助金を出すわけでもないので連邦政府の財源には関係せず、大きな政府という議論にもつながらない。そういう意味で、オバマ政権としては、コストをかけずにリベラルであることを主張する狙いがあったのだと思う。

(図表 6-4) 人種構成の変化とアメリカ政治

Population by Hispanic or Latino Origin and by Race for the United States: 2000 and 2010						
Hispanic or Latino origin and race	2000		2010		Change, 2000 to 2010	
	Number	Percentage of total population	Number	Percentage of total population	Number	Percent
HISPANIC OR LATINO ORIGIN AND RACE						
Total population	281,421,906	100.0	308,745,538	100.0	27,323,632	9.7
Hispanic or Latino	35,305,818	12.5	50,477,594	16.3	15,171,776	43.0
Not Hispanic or Latino	246,116,088	87.5	258,267,944	83.7	12,151,856	4.9
White alone	194,552,774	69.1	196,817,552	63.7	2,264,778	1.2
RACE						
Total population	281,421,906	100.0	308,745,538	100.0	27,323,632	9.7
One Race	274,595,678	97.6	299,736,465	97.1	25,140,787	9.2
White	211,460,626	75.1	223,553,265	72.4	12,092,639	5.7
Black or African American	34,658,190	12.3	38,929,319	12.6	4,271,129	12.3
American Indian and Alaska Native	2,475,956	0.9	2,932,248	0.9	456,292	18.4
Asian	10,242,998	3.6	14,674,252	4.8	4,431,254	43.3
Native Hawaiian and Other Pacific Islander	398,835	0.1	540,013	0.2	141,178	35.4
Some Other Race	15,359,073	5.5	19,107,368	6.2	3,748,295	24.4
Two or More Races ¹	6,826,228	2.4	9,009,073	2.9	2,182,845	32.0

■意見交換

～アメリカ社会の保守化について～

——図表 6-1 の経済格差の推移を見てみると、70 年代半ばがもっとも平等で、それ以降格差が拡大している。これについては、連邦政府の政策がどのくらい要因となっているのか？ 自分の印象では民間企業のグローバリゼーションや人材の取り合いといったものが、大きな要因として効いているのではないかと思う。もう一つの質問は、これだけ格差が拡大しているとすれば、これに対する反発が強まってもよい気がするが、むしろアメリカ社会は保守化しているのではないか。70 年代より共和党は強くなっているし、価値観もより右のほうに寄ってきているのではないか？ この 2 つの現象についてどうトータルに理解したらよいのか？

——アメリカの保守化の質の転換がどこかで起こっているような気がする。保守とはいっても「大きい政府」「小さい政府」といった一つの対立軸だけでは分けられない、人種的なもの、地域的なもの、宗教・価値観、といったものが多様に入り込んでおり、20 年代のような分かりやすい概念ではなくなっている。したがって、インカムギャップは確かに起こっており、エグゼクティブとの収入の差も大きい、それがそのまま保守勢力や反対勢力の力にはならないような気がする。

【山岸委員】

ニクソン政権のサイレント・マジョリティ³も 60 年代までの「大きな政府」に対するカウンターのようなところがあり、保守というものの内容がそういったところから変化してきたとは言えるかもしれない。また、20 年代との違いという点では、貧しいグループもある程度保障されている。20 年代は電気もなく井戸水を汲むような生活をしている人がたくさんいたが、60 年代、70 年代となり極度の貧困に苦しむような人はいなくなってきた。貧富の格差はあるものの貧しい人たちでもそれなりの生活ができるのが、他の発展途上国と比べても異なるところだと思う。

～経済格差の捉え方について～

——経済格差については、相対観の問題があるのではないか。格差は上が伸びたから広がったのか、下が落ちたから広がったのか、あるいは両方伸びているが伸び率が異なるから広がったのか、という視点があると思う。その相対観が不満につながってくるのではないか。

——アメリカにおいては 1940 年代から年金が支給され始め、貧困ラインが定義されたのが 1959 年、そして 60 年代後半には老人の貧困が急激に減り始めた。貧困を語る際に年金があるのかないのかで大きく異なってくる。

【山岸委員】

1935 年に成立した高齢者年金に加え、メディケア・メディケイドが 1965 年に導入された。これがアメリカ人の考えるベーシックな福祉プログラムであり、ミドルクラスの白人で平均的な年収の人の声を代弁すると、ここからこぼれ落ちてしまう人はある意味自己責任の部分がある、ということである。

～格差問題のメイン・イシュー化について～

——よく言われるのは、問題は一部の CEO たちの高額な報酬ではなく、中産階級の崩壊のほうがより深刻で、これは経済構造の変化に由来するため解は無いというものである。コミュニティカレッジ⁴に行って勉強しただけではどうにもならない、といったことが問題の核心にあるのだが、経済格差の問題にすりかえられてしまっている。本丸の中産階級の

3 「物言わぬ多数派」。かつてニクソン大統領がベトナム戦争の反戦運動に関し、多数のアメリカ国民は声に出さないが政府を支持しているという文脈で使用した。

4 地方公共団体が設立の 2 年制大学。地域住民に教育の機会を与えることを目的とする。

崩壊をどうくい止めるのか、共和党も民主党もうまい解を見出せていない印象を持っている。瞬間風速的でどこまで続くかは分からないが、ロムニーが格差の問題を指摘したり、ブッシュが所得格差を念頭に入れて自分の PAC⁵「Right to Rise」を設立したり、共和党の穏健な保守と言われるような人たちが格差の問題を本格的に取り上げ始めている。96年にクリントンが大きな政府は終わったと宣言したときのように、潮目が変わってきたという風に見たほうがよいのか？ オバマの一般教書演説もキャピタルゲイン・タックスなど再分配の問題を正面切って打ち出しており、ここ 1~2 ヶ月の動きではあるが、これが持続性のある動きなのか、ご意見があれば教えてほしい。

【山岸委員】

日本から見ていると、最近の政治的な言説はそのような方向に向かっているように見える。最近のギャラップの調査では、富裕者にはループホールなどがあり富裕者に対する税金が安すぎると考える人が 60~70%いたが、ミドルクラスに対する税金が高い、富裕者に対する税金が低い、この 2 つ両方とも同意する人は 35%くらいしかいなかった。最近、ミドルクラスがシュリンクしている、というような話が出てくる。数字的にはそうなのかもしれないが、アメリカ人の中に実感として広がっているかと言われれば、違うような気がする。

また、潮目の変化については、オバマが登場したことで、1930年代、60年代に続いて、政党再編成のような大きなパラダイムの変化があるのではないかという期待があった。19世紀末には民主党と共和党を行ったり来たりするような時期がずっと続いたが、自分の感覚では、「大きな政府」「小さな政府」という従来の典型的な対立軸ではなく、LGBTのような文化的な 이슈が正面に出てきて、民主党と共和党の間で政権が行ったり来たりするような時代にここ 20~30年入るのではないかと思っている。

——共和党の場合、ロムニーやジェブ・ブッシュが少し穏健な路線を取ったとして、政策的に何を打ち出すのだろうか。それが大減税であれば格差の緩和にはつながらないし、貧困層に焦点を当てて減税してもたいした額にはならない。どのような具体的政策が出てくるか興味深いところではある。

また、アメリカの場合は移民の問題がある。ヒスパニックの人口の中には多数の不法移民も含まれている。典型的な移民の場合は、アメリカ社会のいちばん下層から入ってそこ

5 政治活動委員会 (Political Action Committee)。政治資金の受け皿で、個人・団体から無制限に献金を集めることができる。ただし、候補者に直接資金を提供することはできず、テレビ等の広告（対立候補へのネガティブ・キャンペーンを含む）などに利用されることが多い。

から上昇していこうとする。そういう点でアメリカの格差論はヨーロッパとは根本的に違うところがあるのではないか。

——潮目が変わってきているのかという話だが、「大きな政府」に対するネガティブな反応は相変わらずである一方で、公平性に対する関心も上がってきている。そういった矛盾のある状況ではあるが、ディスコースを劇的に変化させるところ、つまりティッピング・ポイントがあるとすればそこまでは行っていないと捉えるべきかと思っている。19世紀から20世紀に変わる頃、アメリカの歴史でいうとプログレッシブ・エラ⁶の時代にディスコースの大きな変化があった。つまり、政府が何もしないと格差がどんどん拡大していくので、いわゆる伝統的なアメリカの公平な社会（Land of Opportunity）を維持するには、連邦政府の力を強化し機会均等を維持していく必要があるという言説が徐々に定着していき、それがルーズベルトの時代につながっていったが60年代には崩壊してしまった。現在はそういうマクロのトレンドの途中にあるという感じを持っている。オバマが2008年に登場して、これでシー・チェンジ（sea change：社会現象の大変化）だと思ったが案外そうでもなかったというのは、こういう時期がまだしばらく続くということではないか。

～経済格差と移民との関係について～

——図表6-1であるが、大恐慌の時期を除くと、移民の数の推移と似ている。経済格差のピークとなっている1910年前後および直近はアメリカの歴史の中でも移民が多かった時期である。移民が増えることによる経済格差の拡大という要素もあると考える。

【山岸委員】

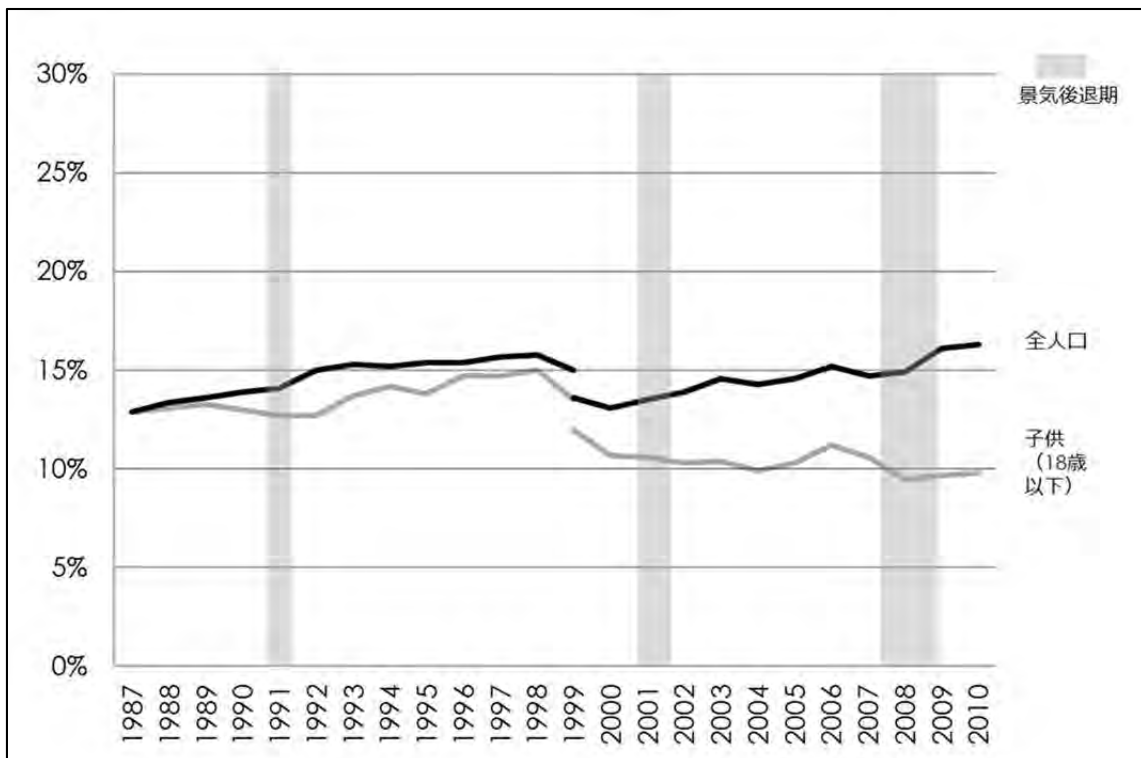
移民は経済的・社会的に下の階段から上へ登っていくので移民が増えてくると格差も自ずと拡大していくが、一方で移民をこれだけ吸収できる社会というのはダイバーシティがあり、それはそれでいいのではないかと、言われることがある。ヒスパニックの人たちは経済的な階段を上がっていけば白人の仲間入りができるというところがあり、自分で選択してアメリカに来る人たちというのは、アメリカン・ドリームを信じ努力すれば報われると思っている。したがって根本的には共和党的な理念に賛同する人が多い。現在は貧しい状態だから民主党を支持している人が多いと思うが、経済的に裕福になっていけば共和党に転換する可能性が高い。

6 アメリカの革新主義時代。1890年代から1920年代にかけて政治・社会・経済・科学等の各分野において改革が進んだ時代。

3. アメリカの医療問題（オバマケア）

2010年3月に正式名称「患者保護および医療費負担適正化法」、通称オバマケアが成立した。ご存知の通り、不法移民などは除く全アメリカ市民に医療保険の所持を義務化するための大きな仕掛けであった。また、これは貧富の差を埋めるための一つの仕掛けでもあり、富の再分配的な性格も併せ持っている。オバマケアは約100にも及ぶプログラムを含んでいるが、大きな目的は2つあり、「無保険者（uninsured）問題」と「低保険者（under-insured）問題」を解決することである。無保険者は図表6-5の通り、1987年から2010年にかけて、じわじわと増加してきている。網掛けとなっている景気後退期でも、あるいは好調期でも一貫して増加しており、そういった意味では構造的な問題がアメリカの医療システムに存在するのではないかと、言われている。子供（18歳以下）の数字が下がってきているのは、子供向けの特別なプログラムがあるためであり、全人口比では2010年でだいたい6~7%、人数にすると4,700万人くらいが無保険の状態となっている。

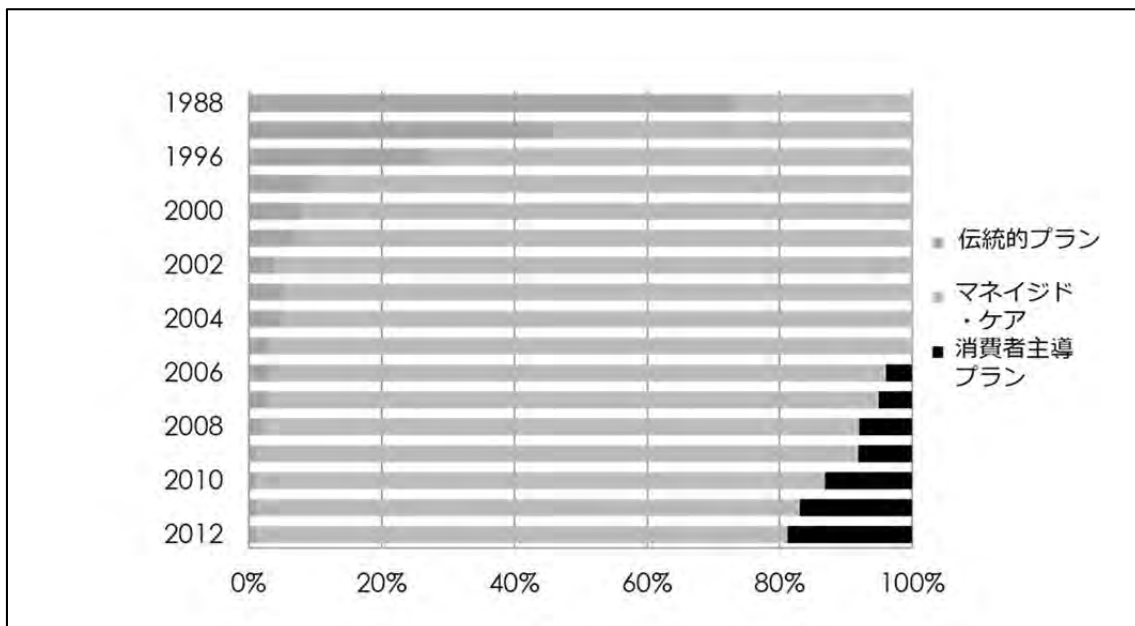
（図表 6-5）全人口に占める無保険者の割合



もう一つの解決すべき問題である「低保険者問題」だが大きな特徴は免責額が非常に高いことだ。免責額とは医療保険が適用されるまで自分のポケットから支払わなければいけ

ない金額のことである。免責額が低ければ、たとえば免責額の年間 1,000 ドル（10 万円程度）までを自分のポケットから払って、それ以上は保険プランがカバーしてくれるが、免責額が高くなればなるほど保険料は安くなる。したがって、企業としては免責額の高い保険を従業員に適用すれば企業の負担は小さくなる。企業の中には免責額のほとんどをカバーできる余裕のある企業もあるが、実際には「消費者主導プラン（consumer-driven plans）」という免責額が高く設定してあるプランが増えてきている。その一方で「伝統的プラン」は日本人に馴染みのあるもので、どの医者にもどの病院にも保険証を持っていけばほとんどのサービスが無制限に受けることができるものである。マイケル・ムーアの「シッコ」という映画では、保険に加入しているのだが、病気になって免責額を自分で負担して、また次の病気になって免責額を自分で支払ってということを夫婦で繰り返し最後には破産してしまう、という問題を扱っているが、それは「消費者主導プラン」の問題である。無保険者問題とともに低保険者問題もメディアに大きく取り上げられるようになってきている。経済格差の枠組でいうと、非常に所得の低い層はこういった保険料の安いプランに頼らざるを得ない。仮に免責額が 6 千ドルだったとしても、銀行に 6 千ドル入っていれば問題は無いが、蓄えを持っていない人はどんどん借金が嵩んでいくことになる。

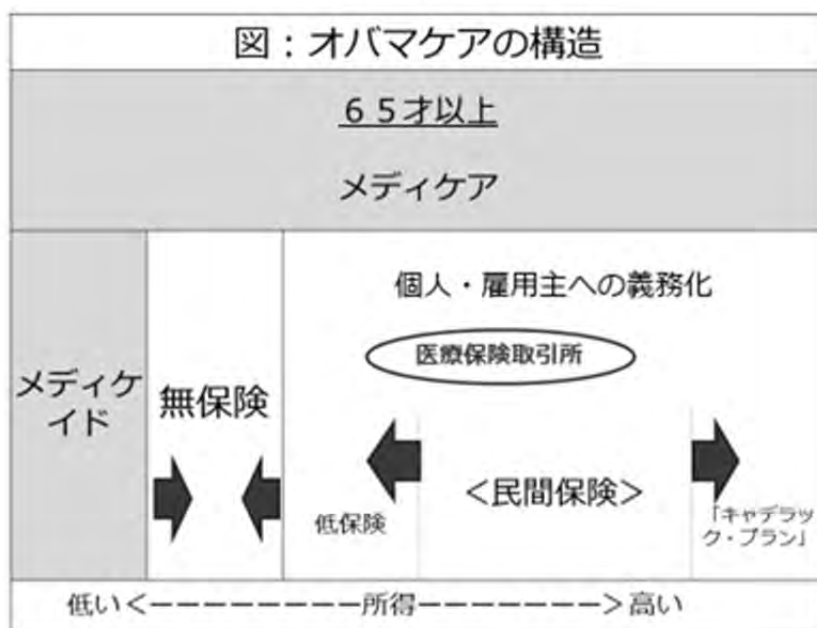
（図表 6-6）低保険者問題



オバマケアにおいては、無保険者問題と低保険者問題という二つの問題を解決するために、個人に対して保険への加入を義務化するという方策をとった。それまで個人は自分で保険プランを見つけて加入していたが、政府の医療保険取引所で提示される政府の基準に合うプランの中から選べるようになった。また、雇用主による保険の提供も義務化され、50人以上の雇用をしている企業は従業員に保険を提供しなければならなくなった。個人に対する義務化は2014年1月にプログラムが始まったが、雇用主に対する義務化は延期され、従業員100人以上の場合は2015年、50人から99人までの企業は2016年までプログラムの開始時期が後倒しとなった。もう一つの仕掛けとしてはメディケイド (Medicaid) という貧困者向けの公的医療保険プログラムが拡大した。ただ、65歳以上の高齢者等を対象としたメディケア (Medicare) と貧困者のメディケイド以外の人たちは基本的に民間の保険に入らなければならない、というところでは根本的なものは変わらない。他の仕掛けとしては、医療費全体を抑制するメカニズムの投入、保険料の高騰問題への対応があるが、それらは解決策としては不十分で現在も課題として残っている。

全体のオバマケアの構造は図表 6-7 の通りである。無保険者層をメディケイドを拡大することによって圧縮する。個人で加入する者については、雇用主を通じて加入するより保険料負担が大きくなる、既往症があると保険料が高額となり加入できない、などの問題に対応するため、医療保険取引所を設け加入を促進し無保険者を圧縮する。財源についてはメディケアでの病院に対する支払い部分の無駄を圧縮することにより、オバマケアにかかるコストの半分くらいを捻出しているほか、高所得者に対する社会保障関連の増税によりカバーしている。さらには「キャデラック・プラン」と呼ばれる伝統的なプランがあり、人口の2%程度が加入している。どういう医者でも、どういう病院でも、どういうサービスでも受けられるような贅沢なプランであるが、それを導入している企業に増税することにより財源を捻出している。なお、アメリカに進出している日本企業では質の高い労働者を確保するためにキャデラック・プランを提供しているところが多い。

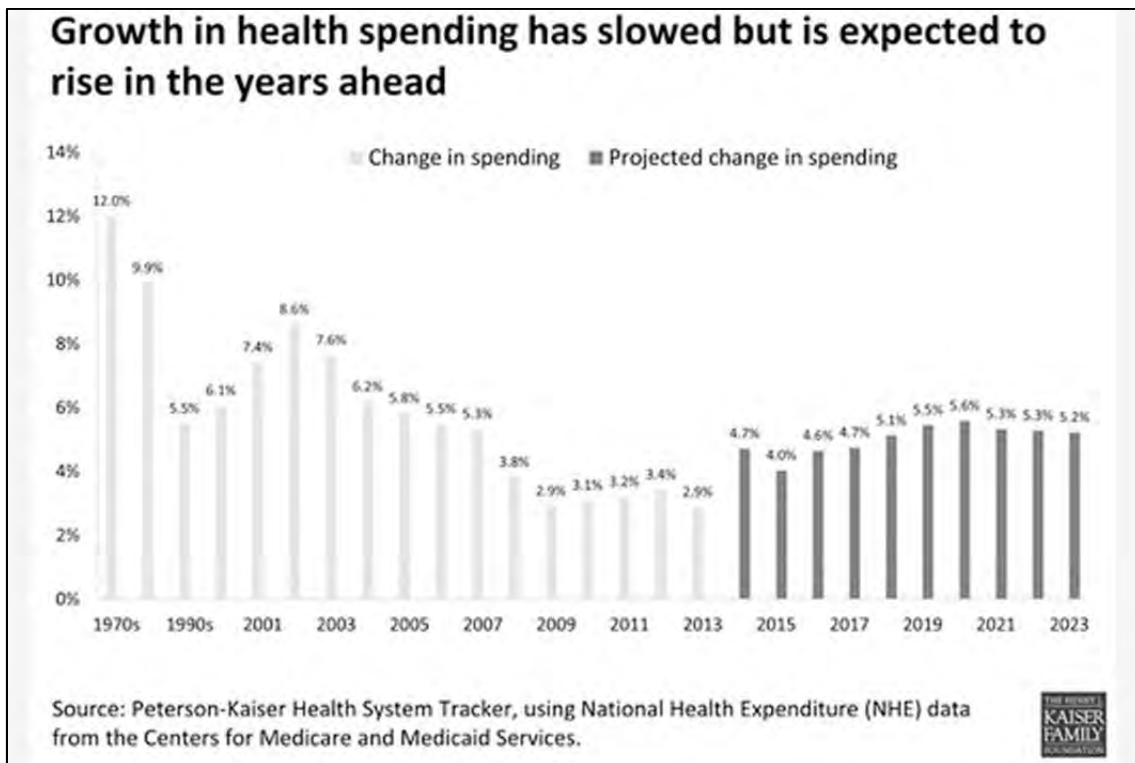
(図表 6-7) オバマケアの構造



オバマ改革成立後の対立軸であるが、一つは無保険者問題についてである。日本からみれば国民皆保険を達成するということだが、保険に入らない場合のペナルティがそれほど高額ではないので加入しないという人もいるし、様々な除外規定もあり、オバマ改革が完全施行されても10%近くの人が無保険者で残るであろうと推計されている。また、無保険者を圧縮することに力を注いでいるがために低保険者の問題がほとんど手付かずのままで残っているのが現状である。

医療費については先般のオバマの一般教書演説でも過去数年間は医療費の伸びが低く抑えられたことを強調していたが、共和党から言わせるとオバマケアの実施前から低くなっている。これはリーマン・ショックの後、全体的な医療費のパイが小さくなってしまったことが一つの要因としてある。図表 6-8 が示す通り、今後 2014 年から 15 年にかけては、オバマケアの導入により医療保険加入者が増え医療サービスを利用する人が増えていくため、医療費は確実に上昇していく。おそらく、2001 年や 2002 年のような高い水準には達しないであろうが、ここ数年の数字のように今後はいかないと思われる。

(図 6-8) 医療費の高騰問題



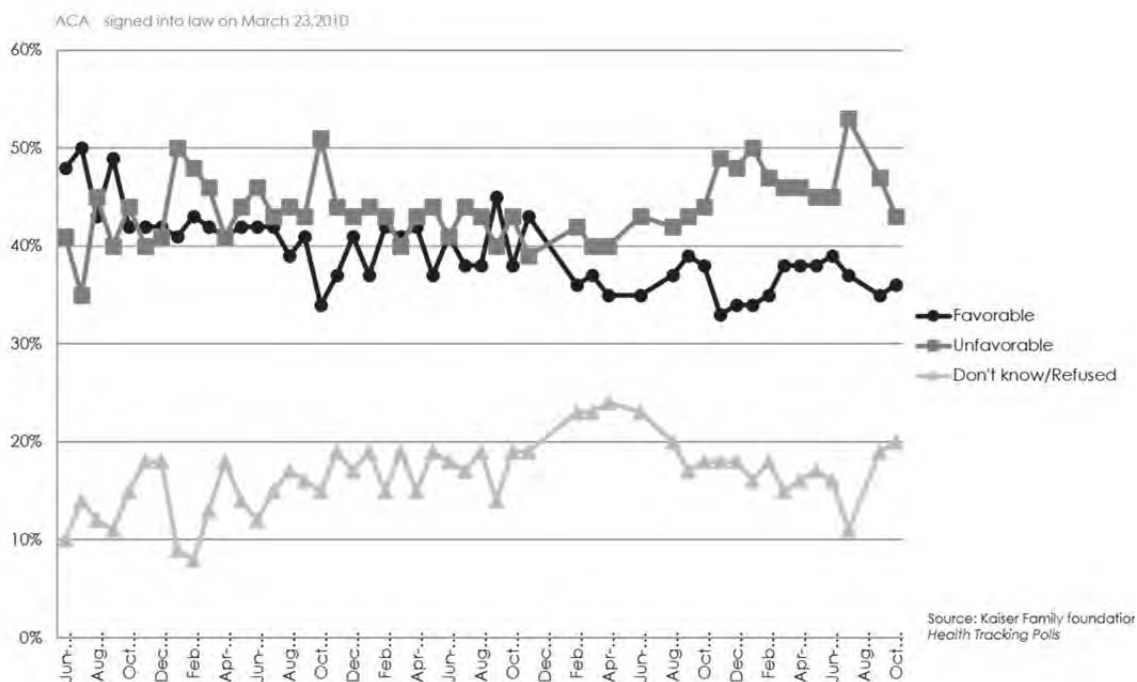
医療費の財源であるが、今のところはオバマケアの費用は増税等ですべてカバーできているが、2018年に予定されているキャデラック・プランへの増税については労働組合の反対で無理ではないとも言われているし、メディケア・メディケイドが予定通りに予算圧縮のメカニズムが働くかどうかとも政治的には困難である。さらに、政府が規定する必須医療給付メニューがあるが、いろいろな政治圧力により、たとえば眼の検査やカイロプラクティックなどがどんどん加えられてしまい、結果として医療費が膨らんでいくのではないかと、ということも言われており、財政的にも今のプラン通りにいくとは考えられない。

また、保険料の高騰問題だが、保険料が大きく変わったのは既往症を持つ人である。これまではいったん糖尿病などになると保険に入れない状態になるか、あるいは健康リスクが高い人を加入させたくない民間保険会社からべらぼうな保険料を請求されていたが、そうした行為が禁止されたため、これらの人たちにとっては保険料が下がっている。一方で、これまでずっと既往症も無く保険に加入し続けた人たちにとっては、オバマケアによって保険料が下がることはあまり無い。具体的な金額を例示すると、家族4人のケースで普通の医療保険に加入すると平均して年間1万5千ドル(約180万円)くらいで、免責額の大きな消費者主導プランだと年間6~70万円くらいとなる。2015年に至っても、家計のうち医療

関連支出が 15%を占めており、未だに医療費問題が解決されていないことが見て取れる。

改革法に対する支持・不支持であるが、アメリカ人にとっては好ましい改革と思いきや、図表 6-9 の通り、支持は右肩下がりであり不支持がしだいに高くなり逆転している。

(図表 6-9) 改革法に対する支持・不支持の推移

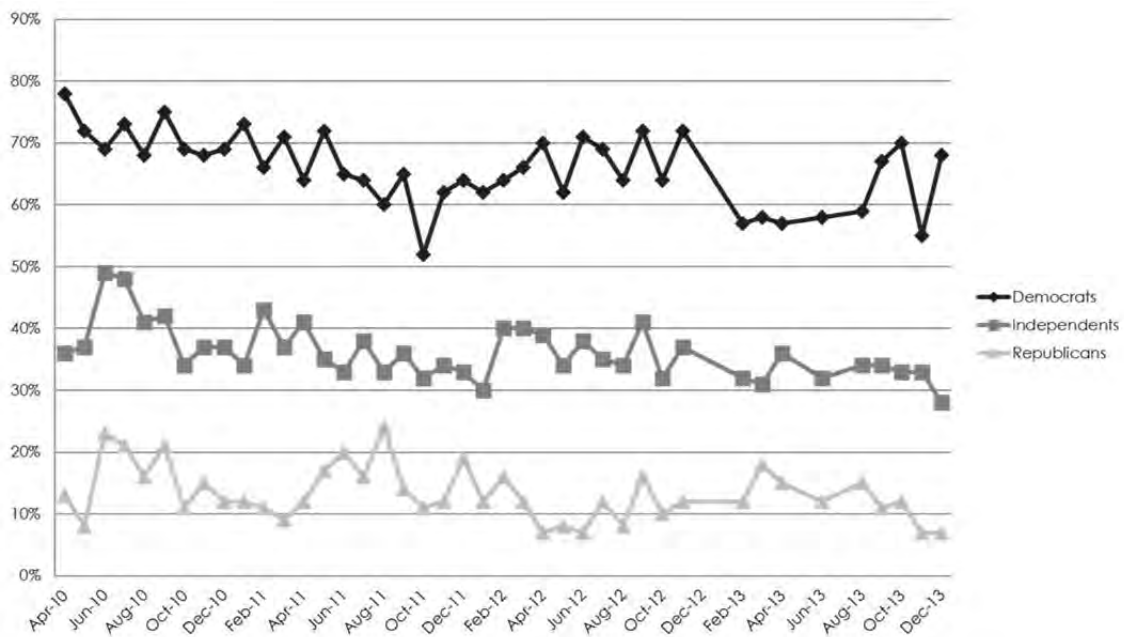


日本では、たとえば堤未果さんなどはアメリカの医療が崩壊しているような話をしているが、普通の会社で働き会社が提供する保険に加入している人たちにとっては、あまり問題は生じていない。日本より窓口負担が少ないサービスもあるし、何が問題なんだ、と考えているアメリカ人は大勢いる。逆に、今まで問題無く来られたのに、一部の人のために増税にならなければいけないのかという思いがあり、じわじわと不支持の数字に出ているのではないかと感じる。自分の友人などは、家族にいい医療保険を提供してもらうために、好きでもない会社で頑張ってきたのにオバマケアでその努力が無駄になってしまう、ということを書いており、同様な気持ちをもっている人も多いただろう。ただ、オバマケアが今後もしも続いているならば、こういう人たちも少なくなっていくだろう。支持・不支持の数字が今後どうなっていくかは予想し難いが、我々日本人が感じるよりは、どうしてオバマケアという制度が必要なのか疑問に思っている人が多いということである。

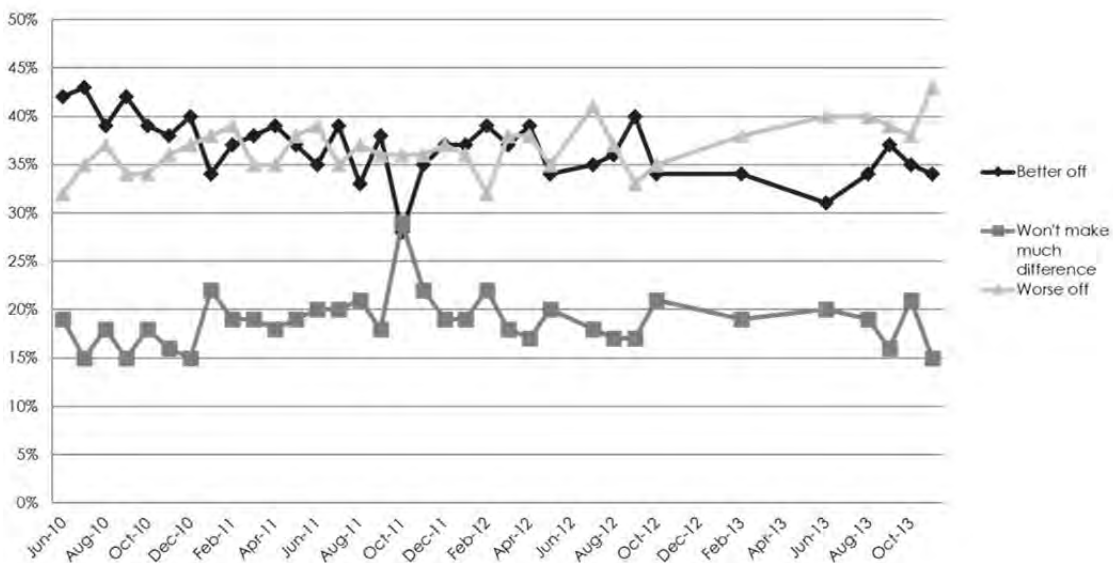
また、図表 6-10 の党派別の改革法に対する支持・不支持だが、オバマ大統領のお膝元の

民主党の支持率がじわじわと下がっており、共和党は一貫して反対が続いている。面白いことに、「改革法は国にとってどのような影響を与えるか？」(図表 6-11)を見ると、「悪くなる」とする数字が増えている一方で、「改革法について議会は何をすべきか？」(図表 6-12)を見ると、そのままでもいいとしている人も多く、微妙かつ複雑な状況になっている。ただ、このままでいいと思いつつも、これ以上自分のポケットからお金を払わなければならないような増税がある改革法であれば反対、というのが正直なところではないかと思う。

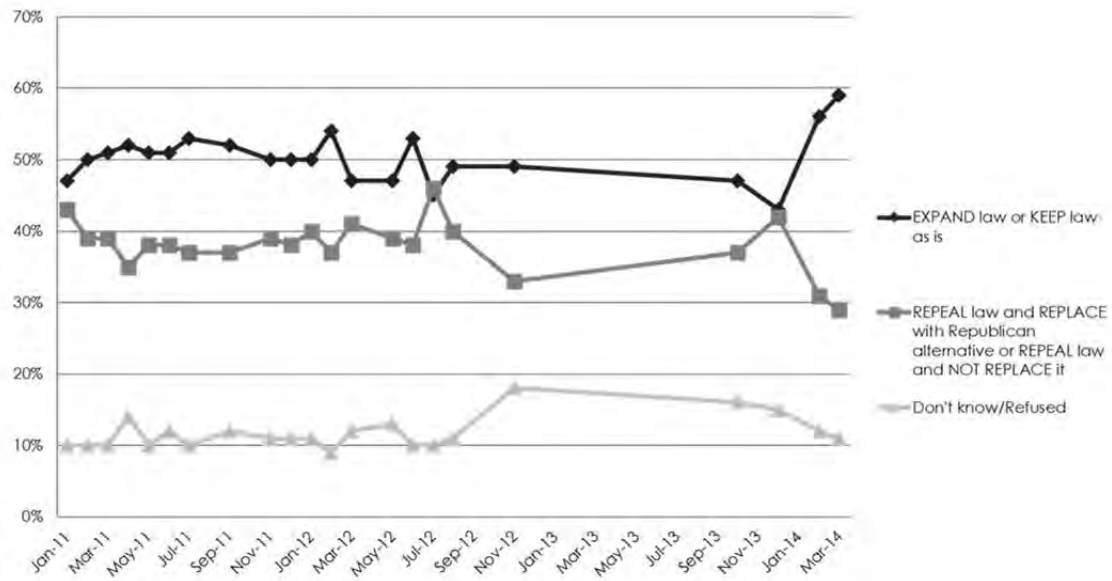
(図表 6-10) 党派別の改革法への支持



(図表 6-11) 改革法は国にとってどのような影響を与えるか？



(図表 6-12) 改革法について議会は何をすべきか？



大きな流れとして重要なのは、最近「大きな連邦政府」に対して、世論が消極的、懐疑的になってきていることである。オバマが 2008 年に大統領になり、積極的に社会福祉政策を打って、今までの共和党、保守系の流れからリベラル系に変わったが、世論を見ると、政府の役割が「too much」だと思っている人たちがじわじわと増えてきている傾向にある。

今後オバマ改革がどうなるかであるが、第 114 議会は共和党議会だが、上院では 60 までの議席は持っていないのでリピール（廃案）はなかなか出来ないが、他方で、民主党の中でもオバマケアを積極的に推進しようという議員は減っている。第 113 議会では、オバマケアに対して積極的な上院民主党議員は 60 人くらいいたのだが、引退したり選挙で負けたりした結果、第 114 議会では 30 人くらいにまで落ち込んでいる。それに加えて、医療改革をさらに前進させたいという次世代が育っていない。ワシントン・ポストに寄稿するコラムニストのフィリップ・バンプは「Obamacare is political poison」と表現しているが、オバマケアは政治家があまり語りたくないイシューの一つになっている。その一方で、2016 年の大統領選挙でオバマケアが争点になると、民主党は保険料を安くするなり、医療費を削減するなりの手を打たなければならない。オバマ大統領は国民皆保険にずっと反対してきたアメリカ医師会や民間保険業界などから賛同を得ながら改革を実現させてきたが、医療費を圧縮するという段になると、必ず医療サービス提供者、医師会、病院団体、民間保険会社などが反対する。つまり次の一手を踏み込んだら、そこに地雷があるということである。ただその一方で、共和党はリピールと言っているものの、リピール自体に対

してはアメリカ市民も賛同していないし、どの部分を破棄するのか、共和党の中でもコンセンサスが取れていない状況である。

もうひとつ、オバマケア関連で非常に重要なのは、6月に出る連邦医療保険取引所に関する最高裁判決である。連邦医療保険取引所とは、個人が医療保険を購入する際に利用するオンライン・ショップであるが、自らが開設している州とオバマケアに反対しているため連邦の取引所に任せている州に分かれる。連邦に任せている34の州の州民は連邦の取引所から保険を購入するが、購入者に対し補助金が出ている。しかし、この補助金は法律上は州運営の取引所での購入者を対象としており、違法だということで共和党、保守派の人たちが訴訟を起こしている。オバマケアが個人に保険の購入を義務付けていることの可否が争点となった2012年の訴訟沙汰のときよりも違憲判決が出る可能性が高いと言われており、そうなるとうバマケア全体に対しても大きな影響が出てくる⁷。

さらにはいろんなスキャンダルも出てきている。プログラムにこんな無駄があったとか、法案の立案に関わったMITのJonathan Gruberが、オバマケアはアメリカ人がstupidだから法案が通過した、という発言をしたとか、こういったスキャンダルが去年の年末にかけて取り上げられ、共和党がオバマケアのイメージを貶めるための攻撃材料として使われることになった。

ただ、医療改革をめぐる総論も変化してきている。無保険者は約3分の1減少しており、そういう意味でもはや完全撤廃はあり得ず、国民皆保険はよいものだ、達成すべきものだというコンセンサスがアメリカ国民の間には広がりつつある。

オバマケアのもうひとつの問題は「政治的動員が困難なプログラム」であることだ。社会保障法の中でも年金、メディケアは高齢者向けの公的医療保険プログラムだが、高齢者向けのプログラムというのは、アメリカ人が65歳になると必ずもらえるユニバーサルなプログラムである。一方、オバマケアは、人生において必ずお世話になるものでもなく、補助金についても最後に自己申告をしたときに初めて返ってくるものなので、本当にいくらもらっているのかよく分からない。高齢者年金やメディケアのプログラムが成立した後には、高齢者団体ができて、それがプログラムの継続をロビイングで要求していくような運動が生まれたが、オバマケアについては、受益者団体ができあがって政治運動をするよ

7 2015年6月25日、最高裁は合憲の判決を下した。事前の予想に反して、9人中共和党大統領から指名されたジョン・ロバーツ首席判事とアンソニー・ケネディ判事を含む6人の判事が合憲と判断した。これによって、連邦政府による医療保険取引所で購入した人々に対しても補助金が支払われるようになった。

うな動きにはなかなかかなりにくいメカニズムがある。

オバマ政権で上級顧問を務めたデイヴィッド・アクセルロッドは、「オバマケアは社会保険というより福祉プログラムとして見られてしまっている」と言っている。会社から提供される保険で十分だと思っている人たちが、何であいつらのために自分たちが負担しなければいけないのか、ここでいう「あいつら」は白人の側からすると、所得の低いラティーノや黒人などのエスニック・グループが念頭に置かれているが、こういった言説が広がっている。社会保険というと日本人の感覚では国民全体で弱者の負担をしていくメカニズムということだが、アメリカでは特定のエスニック・グループ向けの福祉プログラムとしてオバマケアが見られている現状がある。

オバマケアはアメリカ経済への影響についても注目されていたが、今までのところは雇用が順調に拡大していく中で、オバマケアの経済への悪影響はあまり無かったとオバマ改革の支持者は議論する。しかし、今後いろんな世界的要因でアメリカ経済が落ち込んだ場合にまず企業は負担になる医療保険を落としていくことが想定され、そうなると政府の補助金の額が増えていくという困った状況になる。さらにもうひとつ大きな話をすると、オバマケアは公的なプログラムを作って政府が運営するものではなく、民間の保険にいろんな規制をかけてそこに補助金を拠出するもので、非常に複雑な 2,600 ページにわたる法律になっている。それを存続させていくためには、何千ページ・何万ページものマニュアルを整備しなければならず、民間に任せる方法を取ったにもかかわらず、民間のメカニズムをコントロールするために結果として大きな政府にならざるを得ない側面がある。2016年の大統領選挙で候補者がどのように舵を取っていくか、注目されるところである。

■意見交換

～オバマケアに対する不支持・不信感について～

——オバマケアに対する保守派のイデオロギー的な不信感をよく聞こえてくるが、実態としては、生活レベルの不信感のほうが強いと捉えたほうがよいのか？

【山岸委員】

イデオロギーの面よりは生活実態面のほうが強いという印象を持っている。保険料というのはこれまで非常に高く、しかも毎年毎年高くなっていて、年間に 5 万円、下手をすると 10 万円上がる年もあるという感じだった。ただし、民間の保険会社を非難していれば

終わりの話でその怒りが政府に向くことはなかった。今回オバマケアで「入らなければいけない」となったときに、今までよりも上昇率が低い1万円、2万円でも保険料が上がったときにその怒りは政府に向いてしまう。オバマからすれば保険料を抑制するようなメカニズムをそもそもそれほど組み込んでいないわけだが、結局怒りが政府に向いてしまう。一般市民にもインタビューしたが、2012年に民間保険会社からレターが来て、オバマケアの導入により来年から保険料を上げざるを得ないという内容が書いてあったそうだ。オバマケアによって新たなベネフィットを受けるのならいいが、今までと全くサービスが変わらない中でそういうものを手にすると、感情的に反対する人たちも増えてくるのではないか。

——不支持の中で、現制度では不十分だから支持しないという層とリベラル派との関係はどうか？ 以前保守派の不支持とリベラル派の不支持が同じくらいという記事を読んだことがある。

【山岸委員】

不支持の中に民主党の中でもコアな人たちがどれだけ含まれるのかは数字を調べてみなければ分からないが、オバマケアはまだ行くべきところまで行っておらず、政府がプログラムを作って提供すべきだという意見は根強くある。

～オバマケアの所得再分配機能～

——日本でよく勘違いされているのは、貧困者がいちばんの受益者という理解があり、アメリカでもそう思っている人が多いらしいが、本当は正しくない。貧困層についてはメディケイドがカバーしており、それより少し上の層がオバマケアの主たる対象である。したがって国民の17%のためのプログラムで受益者は非常に特定されている。そういう意味では、アファーマティブ・アクション⁸的な要素があり、かつて共和党が民主党の支持者を分断するためのウェッジ・イシューとしてAFDC（要扶養児童家族扶助、主としてシングルマザーを支援）を利用した例があるが、それと似た機能を果たしている部分があるのではないか。民主党としては一種国民の団結のシンボルのような形で議論できれば一番いいのだが、ティーパーティーなどが、全く働かないような人が一方的な受益者になっているという主張をしてくるので、よけいに分断の論理が鮮明になってきている。共和党など反対

8 人種や障害などで社会的な差別・不利益を受けている層に対し、雇用や教育などにおいて優遇し差別を是正する措置。

側のスピンのほうがうまくいった、効いてしまったということがあるのかもしれない。

実際の再分配の程度はどのくらいなのか、高額所得者がどの程度負担しているのか、分かりやすい数字があれば教えてほしい。要するに、オバマケアで保険を買わなくてはならなくなった人はただではなく保険料を支払う、一方でキャデラック・プランには課税するなどしているが、AFDCに比べると再分配の程度は相当緩いのではないか。

【山岸委員】

もともとオバマケアはロムニー氏がマサチューセッツ州知事時代に行った医療制度改革「ロムニーケア」を基にして構想されたものであり、すなわち共和党から出てきた案なので、おそらく富の再分配機能はそれほど強く組み込まれてはいない。ブルッキングズ研究所のゲイリー・バートレスとヘンリー・アーロンの研究によると、所得下層 20%までのグループはオバマケアによって恩恵を受ける。それを負担するのは、それ以上の所得層になるが、上位 10%のグループは 0.3%の負担で済むのが、下位 30%のグループは 0.9%の負担をしなければならない。その結果、オバマケアは所得上位層から下位層への再分配は、中位層から下位層への再分配に比べると少ないといえる。

また受益者は最下層の人たちではなくて、日本円でいうと 4 人家族で 800 万円とか 900 万円の所得の人たちも補助金の額は少ないとはいえ対象となっており一般的に考えられているよりも幅広いものである。ただ、幅が狭い部分もあって、それは雇用されている人たちにとってはまったく関係の無い話だという点である。自営業やフリーランスの人たち向けのプログラムであるので、会社で働いている人たちにとってはほぼメリットがない。唯一影響するのはおそらく会社を解雇され次の仕事が見つからない場合や、会社が保険の提供をやめたときにはじめて恩恵を受けることになる。あとは増税の影響を受けるだけということになる。

～オバマケアと宗教保守派の関係～

——ミッド・ロムニーのマサチューセッツ州知事時代の医療保険改革の話は興味深いところがあり、ロムニーは大統領選挙の際にあれば州がやったことだと説明し、それに対して共和党支持者たちは一定の納得を示し、連邦政府が手を突っ込んでくるのはさすがに問題との反応であった。医療保険制度に関しては、連邦政府が関与すべきことなのか、州政府が関与すべきことなのか、共和党内部においても反発の温度差があるように思う。

人工妊娠中絶 (Abortion) がプランに入ってくるということで、宗教右派・共和党から

の反発が出ているが、民主党内でもフェミニスト（女性団体）とカトリック教徒を分断するイシューとなっている。女性団体は認めてほしいし、一方でカトリック系の民主党で重要なベースボードである人たちは反発するという綱引きが民主党の支持母体の中でずっと続いている。党派別の改革法への支持で、民主党の最も高いときで80%、最も低いときで50%と上下30%くらい揺れているが、この支持が低かった時というのは、おそらくパブリック・オプション⁹に対する賛同者、クシニッチ（下院、オハイオ州選出）などリベラル派の人たちの反発という要因ももちろんあると思うが、それと同じくらいか場合によってはそれ以上に、女性団体を怒らせたか、あるいはカトリックの人たちを不安にさせたというような報道が出たタイミングと一致しているかもしれない。

【山岸委員】

2011年の支持率の凹みはまさにそういった騒ぎが発生していた時である。

まず、人工妊娠中絶の件だが、政府が定める必須医療給付メニューの中に、女性特有のサービスを入れるべきか、一つは中絶、もう一つは避妊を入れるべきか、という議論があった。結局、中絶については議論を後回しにし、避妊に関連するサービスが入ることになった。避妊薬というのは、単に避妊のためだけでなく、女性特有のホルモンのバランスを整えたり、生理不順を解決したりするために飲むというように、アメリカの女性の95%以上が一度は使ったことがあるという広く普及しているものである。したがって、民間の保険プログラムでも元々パッケージに組み込まれていることが多かった。ただ問題は政府がそれを強制していいのかという点で、たとえばジョージタウン大学はカトリックの大学の団体だが、大学で働いている従業員に提供する元々のプランにはカトリックの教義に反する中絶や避妊に関するサービスを入れていなかったが、それを連邦政府が教義に反することを強制できるのかということで、ジョージタウン大やその他同じカトリック大学のノートルダム大でも大騒ぎになった。共和党保守派の人たちがカトリックの部分非常に大きさに煽るのは、宗教の自由を全面的に押し出していくことで、オバマケアの恩恵を受けることの多い、基本的にカトリックであるラティーノの人たちの心をオバマケアから引き離す一つの材料としている面があると思う。

ロムニーケアとオバマケアの問題についてだが、2012年の大統領選挙のディベートでは、オバマはロムニーケアに倣ったものであり何が問題なのかと主張したが、ロムニーは

9 無保険者を対象に、民間保険会社ではなく政府が保険者となるプログラムを導入しようとしたが、共和党の反対により導入が断念された。

それを州政府がやるのと連邦政府がやるのでは違うと反論している。日本人からは分かりにくい、アメリカにおいては、大きな社会保障プログラムが導入されると必ず訴訟が起こり、州の管轄なのか連邦政府の管轄なのかが争点となる。2012年の最高裁判決もそれがイシューだったが、州ごとに州民皆保険にするか選択すればいいではないかという声はまだまだ大きく、アメリカ人の本音から言えば、それができるのであればそれが一番いいということだと思う。

～オバマケアの制度設計面での問題～

——喜んでもらおうと思っていた人にはいまひとつ喜んでもらえず、恩恵の無い人からは反感を買うということであれば、そもそも制度設計に重大な問題があったと見るべきなのか？ またそうした問題が共和党にあげつらわれて、つけこまれる隙を与えているということになると政治的な影響も見誤ったと見るべきなのか？ 制度設計に関わった MIT の先生の発言も踏まえると、政策パッケージとして政治的な影響やデータを十分に考慮したうえで作られたものなのかどうか疑問がある。

【山岸委員】

制度設計についてはたぶん意識して受益者を幅広くとろうとしている。これは福祉プログラムではないし、年間収入が 800 万円、900 万円の人も補助金を受け取るプログラムだということで、特定のグループなり特定の階層の人たちだけを対象とする制度設計はしていない。ただ、アメリカ市民あげて大きな政府を支持する 1930 年代のニューディール期や 1960 年代のジョンソン政権時代などにこれを導入していれば、オバマが意図するようなメッセージが伝わったかもしれないが、大きな政府に対する不信感がじわじわと増えていく中での導入なので、共和党のスピンの成功してしまうような状況になっている。制度設計の詳細に関しては、2,600 ページに及ぶ法律に基づいており、法案成立に尽力した当時の下院議長のナンシー・ペロシもおそらく全部は読んでいない。全体のプログラムがどうなっていて、相互がどう関連しているかなどの詳細部分についての吟味は政策立案者の中でもなかなかできていないところがあると思う。

——90年代のクリントン政権の時にも医療保険改革に取り組んでいる。その時はもう少し異なるプランで連邦政府の規制が厳しくコスト抑制のメカニズムも組み込まれていた。一方で日本やカナダの制度と比べると相当分権的で、ゆるいプランだったが、それでも頓挫してしまった。それを踏まえてもっとゆるいプランということで再設計したのがオバマケ

アである。そういう意味では過去の教訓というのはあったと思う。

アメリカの医療保険の場合、今まですべて民間で対応して民間の保険マーケットが出来上がっていたところに、そこに押し分けるように国が入っていくわけであり、特にビジネスの強いアメリカにおいては既得権益と正面から戦わなくてはならず、そういう意味で民主的なプロセスでどのくらいできるか、という難しさがあるのではないか。

【山岸委員】

メディケアという制度については、日本における後期高齢者のプログラムをイメージしていただければいいが、アメリカの場合には 75 歳以上の人は政府の運営するプランに加入してもいいし民間保険会社のプランに加入してもよいという、プライベート・オプションという制度がある。メディケイドも同様に、政府のプランでもよいし民間保険会社でもよいというオプションがある。日本人としては感覚がつかみにくいところではあるが、アメリカにおいては、医療に関して公的なプログラムが導入されることに対するアレルギーがあり、また民間保険会社の反対もあることから、メディケア・メディケイドという公的プログラムにおいても 2000 年以降プライベート・オプションがどんどん拡大していく流れにある。

——民主党のリーダー格の一人であるチャック・シューマー上院議員が中間選挙後の記者会見で「オバマケアは大失敗だった」と発言したが、この発言は今後どのような影響があると考えられるか？

【山岸委員】

民主党の中にも財政保守派みたいな人たちがおり、オバマケアの財政面での心配をしている人は多い。フランクリン・ルーズベルトの社会保障法（ニューディール政策の一環）にしても最初の 10 年・20 年はかなりゴタゴタが続いていて、制度が定着するまでには非常に時間がかかった。オバマケアが始まって 2~3 年で民主党の中からこういうメッセージが出てくることは新しい制度が導入された際の必然という感じもする。もう一步踏み込まなければいけないという意味でこういった発言をする人もいる。民主党はオバマケアという看板をもはや取り下げることができないのだから何らかの改革の一手を次に打ち出さざるを得ないと思う。ただし、共和党の中でも代替案が出ていないし、民主党の中でも次の一手は何かということでコンセンサスがあるわけではない。

～ヒラリー・クリントンのオバマケアに対するスタンス～

——2016年の大統領選挙に向けて、民主党、特にヒラリー・クリントンがどのような立場を採るのだろうか。コスト抑制の方向にいかざるを得ない面は確かにあるが、強力な既得権益集団、医師団体、病院、保険会社を正面から敵にしなければならない。他方でヒラリー・クリントンが、オバマケアは失敗だった、自分が大統領であればやらなかった、と言うのも難しい。90年代に医療保険制度にあれほど積極的であったし、2008年の選挙でもオバマ以上に皆保険にこだわっていた。どういう態度を取るのか、どう逃げるのか？

【山岸委員】

共和党も対案のコンセンサスが無いので、あえてオバマケアについては争点にはしないという方向もあり得る。その場合、何を争点とするかだが、外交はそもそも票につながらないため、LGBTのようなイシューで文化的多様性を打ち出すといったところが考えられる。

～オバマケアの加入者数～

——今までのところ、どのくらいの人が加入したのか？

【山岸委員】

無保険者 4,600 万人のうち 3 分の 1 くらいが保険に加入したということなので、1,500 万人程度ではないか。

——残りの未加入者は罰金を確定申告の際に支払うことになるのだろうが、そのプログラムが複雑で、IRS（内国歳入庁）では作れないのではないかと、という話を聞いた。

【山岸委員】

保険取引所のウェブサイトが初期の頃に稼動しなかった事例もあるし、確かに IRS がシステムを導入できないのではないかと話もあり、オバマケアに対する不信がじわじわと広がる要因にもなっている。

——オバマケアにおけるコスト抑制の重要な手段として、病気になる確率の低い若い世代をどれだけ加入させられるかという点があったかと思うが、実際のところどの程度加入は進んでいるのか？

【山岸委員】

若年層の加入促進についてだが、一つには 26 歳までは被扶養者として親のプログラムに加入できるし、もう一つには医療保険取引所などを通じて、計画通り加入が進んでいる

と聞いている。共和党の主張するような、ペナルティを支払って保険に加入しない若年層が予想より多くなるというような実態は今のところは確認されていない。

～オバマケア非加入の罰金について～

——保険を購入しないことによる罰金はどのくらいか。割と高くして 300 ドル、400 ドルくらいになると、新聞で読んだことがあるが。

【山岸委員】

単身者だと 1 年目は 95 ドルに抑えられているが、2016 年からは 695 ドルとなり結構高額だが、自分で保険に加入すると年間 3,000 ドル以上の保険料になる場合が多い。オバマケアの良い点は、今までは、保険に加入していない人が病気になってしまうと保険に加入できなかったが、オバマケアでは保険会社は拒否できないことになった。しかしこれを逆手にとって、ずっとペナルティを支払って、いざ病気になったら加入するという人たちが増えている。現在、そうしたことをさせないようなルールを作ろうとしているということで、想像する以上に罰金を支払う人たちがいるのではないか。

～オバマケアの日本企業での取り扱い～

——オバマケアはアメリカに進出している日本企業にはどのような影響を与えているのか？

【山岸委員】

日本企業に関しては、ある大手メーカーはキャデラック・プランを提供していたが、コスト面で今後も提供し続けるのは無理だという判断をしている。キャデラック・プランは高ければ従業員一人あたり年間 400 万円程度かかり、低くても推定 2～300 万円はすると考えられるので、企業としてはできれば提供したくないが、競争相手の企業が提供しているから提供せざるを得ないというチキン・レースのような状況になってしまっている。今回をきっかけに皆でやめようという話になっていくのかもしれないが、アメリカ国内で優秀な労働者を集めるために継続しようという会社が残ってもおかしくないだろう。

～オバマケアにおける現地日本人の取扱い～

——テクニカルな話であるが、日本人がアメリカの現地法人で働く場合や F-1 ビザの学生、交換留学したケースでも家族は J-1 ビザでオバマケアの対象になると聞いたことがある。

どこまでがオバマケアの対象となるのか？

【山岸委員】

オバマケアが対象とするグループについては、F、M、Q、Jビザなどを持つ学生は最初の5年間はオバマケアの規定が免除される。ただし、労働ビザを持つ者はオバマケアが適用される。

～オバマケアが労働市場に与える影響～

——自分の友人の話だが、次に何をやるのか未定だが年金をもらえるということで州政府の職員を退職しオバマケアに加入した人がおり、加入してよかったと言っていた。アメリカのような雇用の流動性の高い国においては、オバマケアにより恩恵を受ける層が意外に多いのではないか。

【山岸委員】

先ほどの私の友人の例だが、今まで医療保険のために頑張ってきたのに努力が無駄になってしまうという話だったが、彼はオバマケアのおかげで転職しやすくなったという側面もある。A社からB社に移るまでの期間に、雇用主から提供される保険が無くなるため、その間に病気になったら大変だということで新しい職場に移れない人が今まではたくさん存在した。オバマケアにより、流動性がさらに高くなって行って、オバマケアがあつてよかったと思う人が増えてくれば、オバマケアに対する評価も変わってくるのではないか。

～オバマケア廃案の可能性について～

——このプランのもとで新規に加入した人も多数いるので、そういった意味でリピールは難しいと考えてよいか？

【山岸委員】

補助金などはリピールできないが、民間保険に対して政府が要求する要件をどう変更するのかといった、もう少し具体的な議論になっていくのではないか。これは元々はロムニーケアであり共和党が認めてもおかしくないプランだったわけなので、共和党も乗れる話である。おそらく共和党はリピールはせずに、たとえばクリスティが大統領選に出てくるのであれば、プログラムを少し修正してこれはオバマケアではなくクリスティケアだというチャンスを窺っているのではないか。根本的な仕組み自体は今後もずっとこのまま残り、

これをどう運用するかという議論になる。ハイ・ポリティクスからロウ・ポリティクスになっていくわけだが、この 2~3 年の間はリピールするという話はレトリックとしては出てくるだろう。

アメリカ政治の現状と課題

21世紀政策研究所 研究プロジェクト
(研究主幹：久保 文明)

2015年9月発行
21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町 1-3-2
経団連会館 19階

TEL : 03-6741-0901

FAX : 03-6741-0902

ホームページ : <http://www.21ppi.org>

21 世紀政策研究所報告書一覧 (2012-2015.7)

《総合戦略・政治・社会》

2014. 9 日本政治の抱える課題と提言 (概要パンフレット)
- . 6 本格政権が機能するための政治のあり方 研究主幹：小林良彰
- . 6 実効性のある少子化対策のあり方 研究主幹：小峰隆夫
2013. 6 日本政治における民主主義とリーダーシップのあり方 研究主幹：北川正恭
- . 3 格差問題を超越して格差感・教育・生活保護を考える 研究主幹：鶴光太郎
2012. 7 政権交代時代の政府と政党のガバナンス
—短命政権と決められない政治を打破するために 研究主幹：曾根泰教
- . 4 グローバル JAPAN—2050 年シミュレーションと総合戦略—
主査：丹呉泰健、研究主幹：鶴光太郎、土居丈朗、白石隆

《税財政・金融・社会保障》

2015. 7 超高齢・人口減少社会のインフラをデザインする 研究主幹：辻 琢也
- . 5 グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～BEPS (税源浸食と利益移転) プロジェクトの討議文書の検討～
研究主幹：青山慶二
2014. 5 グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方
～国内法への帰属主義導入と BEPS (税源浸食と利益移転) 問題を中心に～
研究主幹：青山慶二
2013. 7 金融依存の経済はどこへ向かうのか 米欧金融危機の教訓
(日経プレミアシリーズ) 監修：池尾和人
- . 5 グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方 研究主幹：青山慶二
- . 4 金融と世界経済—リーマンショック、ソブリンリスクを踏まえて
研究主幹：池尾和人
- . 3 持続可能な医療・介護システムの再構築 研究主幹：川渕孝一
2012. 4 グローバル時代における新たな国際租税制度のあり方 (中間報告)
研究主幹：青山慶二
- . 3 社会保障の新たな制度設計に向けて 研究主幹：岩本康志

《行革・規制改革・経済法制》

2014. 9 ビッグデータが私たちの医療・健康を変える 研究主幹：森川博之
2013. 4 グローバル化を踏まえた我が国競争法の課題 研究主幹：村上政博

2012. 1 多重代表訴訟についての研究報告—米・仏の現地調査を踏まえて—
研究主幹：葉玉匡美

《産業・技術》

2015. 6 日本型オープンイノベーションの研究 研究主幹：元橋一之
. 3 森林大国日本の活路 研究主幹：安藤直人
2013. 5 サイバー攻撃の実態と防衛 研究主幹：土屋大洋
2012. 6 外部連携の強化に向けて—中堅企業に見る日本経済の新たな可能性
研究主幹：元橋一之
. 6 農業再生のランドデザイン—2020年の土地利用型農業 研究主幹：本間正義

《環境・エネルギー》

研究主幹：澤 昭裕

2015. 4 続・原子力安全規制の最適化に向けて—原子力安全への信頼回復の道とは—
2014.11 核燃料サイクル政策改革に向けて
. 8 原子力安全規制の最適化に向けて—炉規制法改正を視野に—
2013.11 新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて
.11 原子力事業環境・体制整備に向けて
2012. 3 エネルギー政策見直しに不可欠な視点～事実に基づいた冷静な議論に向けて～

《外交・海外》

2013. 7 ステート・キャピタリズムとしての中国—市場か政府か（勁草書房）
監修：渡辺利夫、幹事：大橋英夫
. 4 日本経済の成長に向けて—TPPへの参加と構造改革 研究主幹：浦田秀次郎
. 4 中国の競争力：神話、現実と日米両国への教訓 幹事：阿達雅志
2012.12 日本経済の復活と成長へのロードマップ
—21世紀日本の通商戦略—（文眞堂） 監修：浦田秀次郎
. 7 日本の通商戦略の課題と将来展望 研究主幹：浦田秀次郎
. 7 変貌する中国経済と日系企業の役割（勁草書房）
監修：渡辺利夫、幹事：大橋英夫



21世紀政策研究所
The 21st Century Public Policy Institute