

変わるアメリカ、 変わらないアメリカ

— アメリカ政治の底流とトランプ政権 —

報告書

2019年5月

はじめに

2017年に従来の政権とは大きく異なる性格をもつトランプ政権が誕生したが、大統領選挙戦では「アメリカ第一主義」や「力による平和」などの演説も行っており、今後の世界的な変化の時代を予感させた。トランプ政権下で、これまでと何が変わり何が変わらないかを明らかにする必要があるだろう。そこでわれわれは“変わりゆくアメリカ”、そしてトランプ政権であっても“その大きな流れは変わらないアメリカ”について、米国政治のアクター及び産業構造の転換に着目しながら検討を進めてきた。トランプ大統領の動静ばかりに目を奪われることなく、過去未来の中期的な視点を織り込んで、一步踏み込んで米国を理解することが重要である。構成は以下の通りとなっている。

本報告書では、第1章「総論」で、アメリカの通常の範囲というべき政権交代の変化と、トランプ大統領に固有の変化について概括的な考察を行った。例えば、大統領命令による行政手続きを多用する手法は実はオバマ政権時代から行われている。一方で、外交政策、とくに対中国政策にみられる「全政府的対応」はトランプ時代になってあらわれた特徴的な変化である。このような形で、大統領そのもの、政党、利益団体、州政府・地方政府、対中国政策の各テーマについて、連続性の範囲内と言うべき事象も多い一方で、これまでの流れからの重要な不連続が存在することを明らかにした。

第2章「トランプ政権の通商政策と日本の対応」では、過去2年間のトランプ政権の通商政策の背景と展開を振り返り、日米関係についての示唆を検証した。対中制裁関税などは従来の政権にはないトランプ政権の独自性があるが、米中の貿易戦争について覇権争いに絡む部分は政権が変わっても基本的な方向性は変わらない。これらの経緯を詳細に見ていくことで、日米間の交渉に有意な示唆を得ることを目的とした。

第3章「アメリカの産業政策：その大枠とノースカロライナ州の例」では、アメリカの産業政策について事例を挙げながら、過去から現在に至るまでの流れとその背景を解説している。産業振興のための政策は党派性を超えて州政府がその主体であり、政権が変わっても継続される。ノースカロライナ州の事例では、リサーチ・トライアングル・パーク「大学・研究所+州の支援+ベンチャーキャピタル」によってハイテク産業の集積が行われ、産業構造

の転換に寄与したことを明らかにしている。

第4章「低炭素化が進む米国とトランプ政権による巻き返し」では、アメリカにおけるエネルギー政策の大転換と需給構造の変化を背景に、エネルギー・インフラに関する規制撤廃の動きと、司法府及び州政府の抵抗について解説している。トランプ政権は化石燃料を活用したエネルギー政策を進めているが、州によっては再生可能エネルギーを依然として推進している。

米国内でのエネルギー政策の劇的な転換にもかかわらず、エネルギー産業の活動が即座に変化し、化石燃料復権が期待されるわけではない事情について述べ、今後エネルギー政策が選挙結果を左右する可能性も示唆している。

第5章「政治アクターの動向：宗教保守派を中心に」では、2016年の選挙でトランプ勝利の原動力となった宗教保守派について解説している。宗教保守は分極化の中で存在感を高めているが、そもそも共和党の支持基盤となったのは実は1970年代以降のことであって最近の話ではない。

人工妊娠中絶や最高裁判事の指名問題などの宗教的争点にも触れながら、なぜ宗教保守派がトランプ大統領を支持するかについて、これまでの経緯についても触れながら解説している。

2019年5月

目 次

はじめに	i
研究委員一覧	v
第1章 アメリカ政治における変化と連続 —トランプ政権の影響を読み解く—	久保 文明 1
はじめに	1
1. 大統領	1
2. 政 党	5
3. 利益団体	7
4. 州政府・地方政府	9
5. 対中国政策	9
第2章 トランプ政権の通商政策と日本の対応	中川 淳司 13
1. トランプ政権の通商政策の背景	13
2. トランプ政権の通商政策を振り返る	14
3. 日米貿易協定交渉への示唆	23
第3章 アメリカの産業政策： その大枠とノースカロライナ州の例	前嶋 和弘 25
1. アメリカの産業政策	25
2. 連邦政府による様々な産業政策	28
3. 州の産業政策	30
4. 州の産業政策：ノースカロライナ州を例にとって	31

第4章 低炭素化が進む米国とトランプ政権による巻き返し…………… 杉野 綾子	37
1. エネルギー政策の大転換……………	37
2. エネルギー需給構造の変化……………	38
3. エネルギー需給にはたらく慣性力 (inertia) ……………	40
4. エネルギー政策に関わる主要なアクター……………	42
5. エネルギー開発・利用を巡る権限の棲み分け……………	42
6. パイプラインを巡る司法闘争……………	43
7. 環境訴訟を通じた政策形成を防ぐためのトランプ政権の提案……………	46
8. おわりに……………	48
第5章 政治アクターの動向：宗教保守派を中心に…………… 渡辺 将人	49
1. トランプでも変わらない政治アクター……………	49
2. トランプ支持マシンとしての宗教保守派……………	51
3. キリスト教保守マシンの系譜……………	54
4. 「信仰と自由の連合」が目指す「党内架橋」……………	55
5. 最高裁判事指名問題……………	58
6. おわりに……………	62

研究委員一覧

研究主幹

久保 文明 東京大学大学院法学政治学研究科 教授

研究副主幹

前嶋 和弘 上智大学総合グローバル学部 教授

研究委員

中川 淳司 東京大学社会科学研究所 教授（当時）
中央学院大学現代教養学部 教授（現在）

オブザーバー

金原 主幸 外国人技能実習機構 理事

山越 厚志 経済広報センター 常務理事

21世紀政策研究所（2019年3月現在）

岡野 暁夫 主任研究員

松原 祐二 主任研究員

※本報告書は、21世紀政策研究所の研究結果であり、経団連の見解を示すものではない。

第1章 アメリカ政治における変化と連続

—トランプ政権の影響を読み解く

東京大学大学院法学政治学研究科 教授
久保 文明

はじめに

トランプ大統領の就任によって、アメリカ政治のどこが変化し、どこが変化せずに残ったのであろうか。本稿はこの問題について、概括的な考察を行う。

1. 大統領

1-1 問題点の整理

トランプ大統領就任によって、もっとも大きな変化が期待されるのが、ある意味で当然ながら大統領であろう。ただし、本稿では政権交代に伴う通常の変更や転換については、「連続性」の範囲内で扱い、それを越えた大きな変化、あるいは大統領権限の行使の態様や人事権の行使等に注目することにしたい。

政策の変化について付言すると、最近40年近く、レーガン政権以来、政権を担う政党が交代したとき、経済政策や外交政策は大きく変化してきたが、それはいわばパターン化しており、広い意味では連続性を構成すると考えてよいであろう。この基準で判断すると、たとえばトランプ政権は気候変動をめぐるパリ協定から離脱したが、それについてはかなりの程度共和党に共有された政策であり、政権交代に伴う通常の変更や転換に近いと理解できよう。この点は、2001年、発足早々のジョージ・W・ブッシュ政権が、前政権が署名した京都議定書から離脱したことを思い起こせば明らかであろう。すなわち、二大政党のイデオロギ的分極化に起因する、このような政権交代に伴う政策の揺れは、最近のアメリカ政治では基本的には定数であるという理解が重要である。

あるいは、大統領命令を多発する統治スタイルについても、最近の大統領と比較してみる必要がある。たしかにトランプ大統領は多数の大統領命令を発したが、実はそれは前任のオバマ大統領とそれほど大きく異なっているわけではない。不法移民問題などに関して、いうまでもなく政策の方向性と内容は大きく異なっているものの、議会を飛び越え、あるいは議会が動かない中で、すでに与えられている権限の範囲で政策を決定しようとする行動様式

はとりわけトランプ大統領に特異なものでない¹。

1-2 「二元的大統領制」

トランプ政権が普通でない側面は、たとえば次の点でうかがい知ることができる。

2018年9月5日、『ニューヨーク・タイムズ』は匿名のコラムを掲載した。それは、「自分はトランプ政権内の抵抗勢力の一部である」(“I am Part of the Resistance Inside the Trump Administration,”)と題されており、著者はトランプ政権の閣僚クラスの人物である。『ニューヨーク・タイムズ』は著者が誰であることを承知したうえで、まことに異例ながら、匿名でのコラム掲載に同意した。コラムの内容も衝撃である。トランプ大統領の決定について「非道徳性」(amorality)という言葉を使いながら批判し、またその決定の仕方が衝動的 impulsive であると断じている。重要な決定であっても、一分後に大統領の態度が変わっていないという保証はないとの指摘もなされている。当然ながら、トランプ政権内では「犯人」探しが始まった。まだ誰であるかは判明していない。

しかし、このコラムの著者によれば、そのような中であって、政策のプロである「大人」(an adult) (ここではこの反対語である child、kid、baby といった言葉は使われていない)は、政権内で抵抗運動を形成し、大統領による不適当な決定を覆すべく努力している、とこの論説は主張する。この結果登場したのが、著者がいうところの「二元的大統領制」である。それは衝動的な決定をするトランプ大統領と、それを抑制しようとする「大人」たちから成る²。

このような政権の根本的性格は、2018年の中間選挙を経ても、とくに外交・安全保障・通商政策では大きく変わっていない。中国、ロシア、そして北朝鮮に対する政策などにおいて、しばしば大統領の政策は彼自身の閣僚・補佐官らの政策と異なっている。トランプ大統領が2019年3月22日、財務省が決定していた北朝鮮に対する追加制裁措置を撤回するとツイッターで発表した(ただし、朝日新聞の報道によると、それは21日に発表された制裁でなく、財務省内部で決定された別の制裁についてである可能性が指摘されている)³。

このような決定の動揺あるいは大統領と部下の間の齟齬は、きわめてトランプ政権に特

¹ 久保文明他編『アメリカ大統領の権限と限界』(日本評論社、2018年)参照。

² Anonymous, “I am Part of the Resistance Inside the Trump Administration,” The New York Times, September 5, 2018. <https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html>

³ <https://digital.asahi.com/articles/ASM3R2QRCM3RUHBI00F.html>

徴的な現象である。

1-3 人事と倫理

人事についてみると、他の政権と比較すると依然として任命されていないポジションが多く、この点はトランプ政権の特徴であろう。その原因としては、共和党の政策専門家、パブリック・インテレクチュアル自身、政権入りを拒否する書簡に署名するなど、反トランプの姿勢を早くから示しており、政権の側もそのような人々を排除しようとしてきたこと、およびトランプ大統領にみられる専門的官僚機構や政策専門家に対する敬意の欠如などがあげられよう。

トランプ大統領自身についていえば、低い倫理性を大きな特徴と指摘できよう。以下は、報道されたところのいくつかの実例である。

ポリティファクト（政治家の主張の真偽を検証するサイト）によると、トランプ大統領の発言は、「ほとんどウソ」「ウソ」「真っ赤なウソ」でほぼ7割を占める⁴。

『ワシントン・ポスト』の厳密な調査によれば、「トランプ氏は就任から558日の間に、虚偽、または誤解を招く主張を4,229回した」と報じた。それは1日平均7.6回ウソをついたことを意味する⁵。2018年だけ見れば、1日平均15回のウソをついており、これは前年の約3倍であった⁶。

これまでの大統領が従ってきた、あるいは尊重してきた前例・慣行の破棄あるいは無視も少なくない。以下がそのリストである⁷。

納税申告書の開示の拒否（フォード大統領以降守られてきた）

利益相反に関する規定の無視（ニクソン大統領以降守られてきた）

営利目的の事業の経営（ジョンソン大統領以降避けられてきた）

政権の上級職に家族を任命（ジョンソン大統領以降避けられてきた）

利益誘導により家族に利益をもたらす（グラント大統領以降避けられてきた）

⁴ POLITIFACT <http://www.politifact.com/personalities/donald-trump/>

⁵ Washington Post, Aug. 1, 2018, Fact Checker.

⁶ Washington Post, Dec. 30, 2018.

⁷ ジョージ・W.ブッシュ大統領スピーチ・ライター、デビッド・フラムの指摘（The Economist より、日本経済新聞 2018年5月2日）。

トランプ政権のもとで、アメリカの政治あるいは政治的言説（discourse）の質が劣化したと指摘されることが多いが、その原因の一部はここに求められよう。

また、大統領が主導した史上最長の連邦政府の閉鎖が 2018 年末から 19 年初めにかけて起きたが、これも異例であろう。これまで、例えば 2013 年秋あるいは 1995-96 年にかけて連邦政府閉鎖が起きているが、前者は議員（テッド・クルーズらティーパーティー系共和党上院議員）主導であり、後者は議会の政党（ギングリッチ下院議長率いる下院共和党）主導であった。しかも、トランプ大統領が連邦政府閉鎖に持ち込んだのは、メキシコとの国境線上に壁を建設するためであり、このような予算措置をめぐり大統領が議会に挑戦したのもほとんど前例がないと思われる。

さらに、同じ目的で、トランプ大統領が国家緊急事態宣言を発令したのも同じく異例である。国家緊急事態宣言には前例が存在するが、議会が承認しない予算を、真に緊急事態であるか疑義のある情勢において獲得することを目的に（軍の建設関係予算からの流用が可能になる）国家緊急事態宣言を行った点で、これまでの例と重要性において質的に異なる。これについては、ただちに訴訟が提起されたため、すぐに執行される状況にはない。下級審では大統領の敗北が続くのではないかと予想されるが、最高裁での展開は予測しにくい。保守派の判事が増えている中、大統領勝訴の可能性も否定できないであろう⁸。

トランプ大統領が就任早々から、FBI の捜査の対象となってきたのも異例なことである。2016 年大統領選挙にロシアが介入したことはアメリカ政府によって事実と認定されているが、それにトランプ陣営がどの程度関わっていたかについて疑いがあり、ロバート・モラー特別検察官による本格的な捜査が開始された。ここに至る過程で、トランプ大統領はオバマ政権期から FBI 長官を務めてきたジェームズ・ Comey を解任したこともあり、司法妨害の疑いもかけられた。捜査の過程では、トランプ大統領の側近の多くが起訴された。とくに 2018 年中間選挙後、下院で民主党が多数党となったこともあり、下院においてトランプ大統領に対する弾劾決議の可決は十分ありうるとの予測も多数出されていた。

しかしながら、2019 年 3 月末に提出されたモラー特別検察官の報告書は、ロシアとの共謀については証拠なしと認定し、司法妨害については判断を回避した。このように、結果的に起訴相当の認定にはならなかったものの、大統領任期開始以来、その半分以上の期間、捜

⁸ 2019 年 4 月 5 日、ニューヨーク州の司法長官は、20 州が差し止めの仮処分を申し立てを行ったことを表明した。これらの州は 2 月にこの問題でトランプ政権を提訴している。ロイター、2019 年 4 月 6 日。
<https://jp.reuters.com/article/us-ny-trump-idJPKCN1RH2C9>.

査の対象となり、メディア・世論・野党から疑惑の目で見られ続けた大統領も前例がない。

1-4 大統領を制約するメカニズム

立憲主義、あるいは共和政の強靱さという点では、とりわけ三権分立制のあり方という点では、強い連続性がある。すなわち、議会と裁判所は大統領の前にしばしば立ちはだかった。

議会との関係でいえば、トランプ大統領が公約したオバマケアの廃棄は、共和党が上下両院で多数党であった初期の 2 年においても実現できなかった。メキシコ国境の壁建設費用についても、トランプ大統領は連邦政府閉鎖にまで持ち込んで獲得しようとしたが、失敗した。予算でも、政権の希望が叶えられていない部分が多い。国家緊急事態宣言については、上下両院で否決する決議が可決されたが、大統領が拒否権を発動し、結局不成立となった。このあたりは、憲法が予定した手続き通りである。

司法部も政権の前に立ちはだかっている。国家緊急事態宣言については、結局司法部の判断に委ねられることになる。政権発足早々に大統領令で実施しようとしたイスラム教諸国その他からの入国制限については、まず複数の州政府の司法長官が提訴し、それを受けて、連邦の地方裁判所から違憲判決が相次いだ。オバマ大統領時代から、大統領命令については、野党系の州司法長官からの提訴、そして連邦地方裁判所による執行停止あるいは違憲判決というパターンがしばしばみられる。

立憲主義のあり方そのものの変化ではないものの、ここに来て、トランプ大統領が 2 人の保守派判事を連邦最高裁判所に任命したことにより、最高裁の政治的バランスには大きな変化が現れている。イスラム教諸国その他からの入国制限についても、結局、トランプ政権は勝訴することになった。国家緊急事態宣言についても、最高裁の判断次第と予想されるゆえんである。

全体として、アメリカの立憲主義・共和政のあり方そのものについては、トランプ政権成立後についても大きな変化はなく、その意味で、アメリカの政治制度はかなり強靱な抵抗力を有しているとみるべきであろう。

2. 政 党

大統領と政党の関係という点では、あるいは政党政治のあり方という点では大きな変化はないが、潜在的な変化とみられる部分はある。トランプ大統領は 2018 年中間選挙前に、とくに接戦とみられた上院議員選挙区を中心に、積極的に遊説に乗り出した。2002 年の中

間選挙の際に、前年の 9-11 テロ事件の後を受けて高い支持率を誇っていたブッシュ大統領がいくつかの選挙区で遊説を行った際には、きわめて異例であるとの批評・批判を受けた。トランプ大統領の場合、その数も多く、さらに積極的であった。予備選挙での遊説には失敗例も存在したが、概して遊説は効果的であり、共和党内でのトランプ大統領の人気の高さを印象づけた。重要なのは、共和党内で不法移民、通商などでトランプ大統領的な政策を支持する議員が増えつつあることであろう。すなわち、共和党のトランプ化が進行している。

民主党・共和党の支持基盤や政策志向、あるいは両党の対立と競合のパターンには変化が見られるが、中長期的な性格をもつものも多く、一概にトランプ効果とはいえない。たとえば、二大政党のイデオロギー的な分極化などは 1970 年代からの傾向といえる。

ここでは、短期的な変化ないし変化の兆しについて触れたい。

共和党については、トランプ効果として、中西部での白人ブルーカラー層の支持率が高まっていることを指摘できよう。トランプ候補が 2016 年の選挙戦で訴えた強烈な反不法移民の立場、保護貿易主義、そして孤立主義に敏感に反応したものと推測できる。共和党は白人低学歴層において支持を強めている。この現象については、トランプ大統領による「北部戦略」と命名することも可能であろう。

同時に、トランプ大統領は、渡辺論文にも詳述されているように、宗教保守勢力との関係強化に精力的に取り組んでいる。連邦司法部人事についていえば、最高裁判事のみならず下級審の判事についても宗教保守派の判事を多数指名している。共和党がキリスト教保守勢力との関係を持ち始めたのは 1970 年代後半であったので、トランプ政権時代の現象は目新しいものではない。ただし、大統領ないし大統領候補の人格そのものが必ずしも宗教的とは思えない場合でも、宗教保守派は忠実に当該人物を支持することが示された。この点は、これまでのパターンと異なる部分であろう。

逆に民主党については、支持層の高学歴化が顕著である。これは必ずしも政党として、すなわち議員団として、自由貿易支持にはつながっておらず、相変わらず TPP 反対といった意味では保護貿易主義的である。ただし、民主党支持層は、ここ 7-8 年で自由貿易支持に変化しており、かつてはほとんど同じスコアであった共和党との差を大きく広げている。民主党支持層全般について、少なくとも共和党支持者との比較において、グローバリスト的な傾向があると指摘できよう。

また、民主党支持層、とくにアフリカ系アメリカ人などの少数派は、ポリティカル・コレクティブネスに強くこだわっており、この点で共和党支持者や無党派層との相違が拡大している。

トランプ大統領によってしばしば発せられる女性蔑視的な発言・態度にも影響され、とくに高学歴の白人女性の間で民主党支持が強まっている。大きな変化は、高所得であり、以前は共和党を支持していた高学歴の白人女性が、民主党支持に転じたことである。その結果、同じ白人でも、学歴の差によって、支持政党の傾向が異なってきた。とくに高学歴の白人女性と低学歴の白人男性を比較すると、1994年頃にはほぼ同様に共和党寄りであったのに対し、こんにちでは、前者は強く民主党支持、後者は鋭く共和党支持と別れるようになった。これは基本的には中長期的な変化であるが、トランプ大統領が加速させている変化でもある。

地理的にみると、共和党はオハイオ、ミシガン、ウィスコンシン、アイオワなど、白人低所得者層が多数住む州で支持を強めている。それに対して、民主党はノースカロライナ、ジョージア、テキサスなどで徐々にではあるが党勢を増している。その変化の要因の一部は、大学町の存在であったり、ハイテク産業の流入であったりするが、ヒスパニック系人口の増加も重要である。ベト・オルークが現職上院議員テッド・クルーズに僅差まで詰め寄ったテキサス州は、今後とくに注目に値する。

3. 利益団体

利益団体の世界においては、トランプ時代において大きな変化が見られるわけではない。イデオロギーによって支持政党を決める団体と現職議員とのアクセスを重視する団体の相違といったパターンにおいても、それほど顕著な変化は起きていない。

ただ、たとえば通商政策に関して、これまで経済団体が伝統的に有していたホワイトハウスや議会への影響力には局部的に大きな変化が生じていると考えられる。たとえば、北米自由貿易協定（NAFTA）の改定によって悪影響を受ける可能性のある企業や業界団体は、とくにホワイトハウスに対して最大限のロビー活動を展開していたと伝えられるが、公約を完全に履行しようとするトランプ大統領の堅い決意の前にはほとんど無力であった。

トランプ政権下において、全体的に、自由貿易主義派の経済団体は通常の影響力を相当程度失っていると想像できる。それは対中国貿易についても妥当すると考えられる。安全保障上の理由をあげて制裁を課した鉄鋼・アルミニウムをアメリカ国内で使用する産業についても同様である。それに対して、まさに鉄鋼・アルミニウム業界などは、トランプ政権による制裁によって大きな利益を享受したことになる。ただし、この政策が果たして彼らの影響力行使、すなわちロビー活動の成果といえるかどうかは疑わしく、むしろトランプ大統領の強い思い入れから来るイニシアティブの効果であると解釈した方がよいであろう。

ただし、トランプ政権は共和党政権としての性格を反映し、減税あるいは規制緩和を実現している。これは必ずしも経済界や高額所得者の強力な働きかけの結果ではなく、共和党のイデオロギーの帰結そのものに他ならないが、これらの団体や集団が受益者であることは間違いない。

追い風を受けている業界の中には、エネルギー業界も含まれる。具体的には、杉野論文で詳述されているように、環境保護庁や内務省の人事、規制緩和、ダコタ・アクセスおよびキーストン・エクスセルの建設承認などが、エネルギー業界に歓迎されている。それに対して、環境保護団体については、逆風に晒されていると形容できよう。ただし、共和党政権によるこのような政策は、民主党のオバマ政権期の政策からの大きな転換であることは事実であるが、レーガン政権以来の共和党政権にふつうにみられる現象であり、とくに長期的な変化であるとはみなしにくい。何より、杉野論文が強調しているように、どのエネルギーが優位に立つかは多分に価格に依存しており、政治的要素が皆無ではないものの、市場によって規定される部分が大きいことは認識しておく必要がある。

元来民主党系であるものの、労働組合はトランプ政権のもとで、政策的には大きな成果を手に行っているといえよう。とくに通商政策において、労働組合は受益者となっている。

通商政策の展開そのものについては中川論文で詳述されているのでそちらに委ねたいが、何よりも、TPP からの離脱、NAFTA 再交渉、鉄鋼・アルミニウムへの制裁関税の実施、自動車への制裁関税発動の威嚇などはすべて、労働組合の立場に合致するものである。ただし、オバマケアの廃棄などの争点では、組合はトランプ政権の立場と対立する。

それに対して、農業、とりわけ牛肉農家などは、TPP 離脱によって日本市場でますます不利となり、トランプ政権通商政策の被害者といえる。トランプ政権による対中制裁関税によって中国から報復関税を課された大豆農家についても、同様である。ここでは、国内政策では受益者であった LNG（液化天然ガス）ですら、中国による制裁関税の対象となり、被害者の立場におかれている。

これらは、これまでの政権交代の際にも見ることでできなかった激変であり、通商政策における既存のコンセンサス打破という点で、トランプ政権の特徴の一つであるといえよう。賛成・反対いずれの立場にせよ、関係利益団体からの働きかけは、それほど効果がなかったと推測される。

4. 州政府・地方政府

近年の顕著な傾向は、大統領の政策執行において、州政府がその障害として立ちはだかることが少なくないということである。野党系の州司法長官による提訴という司法的手段がとられることが多い。あるいは、杉野論文で触れられている地球温暖化対策はその典型例であろう。こちらの事例においては、いくつかの州政府・地方政府は連邦政府に対して公然と反旗を翻し、自主的にパリ協定を遵守することを決定した。トランプ政権による政策とは裏腹に、企業による自発的な努力、および天然ガス価格の低下等によって、近年アメリカの地球温暖化ガス排出量は着実に低減している。その背景には、シェール・ガス、シェール・オイルの普及によって、石油・天然ガス価格が低下していることがある。アメリカは2018年に石油輸出に転じた。それによって、長年中東の石油への依存から脱却しようとしてきて果たせなかった夢が達成された。歴史的な変化であることは間違いない。イランやベネズエラのような産油国に対する制裁を、これまでほど躊躇することなく実施しようという意味で、アメリカ外交の選択肢が広がったことも確実である。

不法移民問題でも、連邦政府と地方政府の対立は存在する。サンクチュアリー・シティと呼ばれる自治体がそれである。それは、不法移民に対して寛容な政策をとっている自治体の総称である。アメリカ国内では、ニューヨークやロサンゼルスなどの大都市圏をはじめとして、約300存在するとされる。具体的には、不法移民であるだけでは逮捕や強制送還されることはない。聖域都市に属する警察官は、同市内に住む不法移民に対して在留資格の有無を調査することを許されていない。また不法で入国して在住しているにもかかわらず、市民権がある市民とほぼ同様の公共サービスを受けることが出来る。

トランプ政権は補助金の削減などを示唆して、こうしたサンクチュアリー・シティへの締め付けを強めつつある。これまで、連邦政府がサンクチュアリー・シティのあり方を問題視したことはなかったため、このような対立も新しい現象ということができよう。

同時に、全体として州政府および地方政府とトランプ大統領が率いる連邦政府の対立の背景には、民主党対共和党、あるいはリベラル派対保守派の対立が横たわっていると考えて大きな間違いではない。

5. 対中国政策

中国に対して、トランプ政権はこれまでのどの政権とも異なる方法を採用している。この変化は重要である。

まず、2017年12月に公表された『国家安全保障戦略』において、中国とロシア両国に対して、競争相手と定義する厳しい評価を示した。両国ともに厳しい評価を政府が公表するのは1960年代以来のことであろう。トランプ政権による同様の認識は、その後の『国防戦略』『核態勢再評価』でも踏襲された。

また、トランプ政権は通商面で中国に強硬な姿勢を示す一方で、上記の戦略文書に見られる通り、国防総省は、宇宙やサイバーでの競争を意識しつつ安全保障面で中国に厳しい態度を示している。民主党的な対中強硬論と共和党的な対中強硬論どちらも併せ持ったのが、トランプ政権の対中政策であるともいえよう。

2018年10月4日に行われたペンス副大統領による演説は、対象を中国に絞り、しかもきわめて体系的かつ徹底的に中国を批判したものであった。マティス前国防長官、ポンペオ国務長官、ボルトン国家安全保障担当大統領補佐官からなるトランプ政権の外交安全保障チームは概して対中タカ派である。これは、マティス国防長官が退任してからも変わりが無い。通商チームにおいても、ライトハイザー通商代表部代表やナブアロ国家通商会議委員長ら、対中強硬派の発言力が強いことは改めて指摘するまでもないであろう。

手法においても、交渉・協議・警告から漸進的に始めるのではなく、いきなり制裁を課した点できわめて異例である。中国は虚を突かれたと思われる。

とくに重要な点は、今回のトランプ政権の対中強硬策がいわば「全政府的対応」(a whole-of-the government approach)としての性格を有していることであろう。それは通商から始まり、知的財産権の盗取、核兵器・宇宙・サイバーなどをめぐる安全保障、一帯一路構想、国際融資政策、南シナ海での行動、台湾、ウイグルやチベット、海外への文化的浸透、人権問題に至るまで、きわめて広範囲にわたって対象にしている。

担当する政府部門あるいは官庁という意味でも、行政部のみならず立法部もかなりの程度一致して強硬な対中政策に傾斜しつつあり、また行政部においても、ホワイトハウス、国家安全保障会議、通商代表部、国防総省、国務省、財務省、商務省、司法省などがそれぞれの管轄において、その対中政策を変えつつある。

そのような全政府規模での巨大な変化の根底にあるのは、アメリカにおける中国観の劇的な変化であろう。これまでは中国の将来について、国際規範を受け入れる方向に徐々に好転していくものと期待する論調や見方が支配的であったが、ここ数年、それはかなり大きく変わりつつある。それを象徴するのが、フーヴァー研究所から2018年11月に公表された

『中国の影響力とアメリカの国益：建設的な警戒態勢の推進』と題する報告書であろう⁹。たとえばエズラ・ヴォーゲルのような、これまで穏健派とみられていた専門家も、本報告書に賛同していることが印象的である。

トランプ政権の場合、対中政策のみならずほとんどすべての政策について、その安定性について懸念がある。例えば、中国との通商摩擦において、トランプ大統領がどこでどのように妥協するかはまったく予測不可能である。EU、カナダ、メキシコ、韓国などと同様、意外にすぐ妥協に応じるかもしれないが、中国だけは例外かもしれない。

それにもかかわらず、トランプ政権の対中政策は、その厳しさの程度と包括性においてこれまでの政権交代ごとの振幅を越えた内容となっており、大きな変化であるといえるであろう。このような変化は、イランやイスラエルなどに対する政策についても、見出すことができる。

繰り返し留保を付せば、トランプ政権においては、トランプ大統領自身がある意味で最大の予測不可能要因であり、あるとき強硬な姿勢でも次の瞬間に柔軟なそれに変化しない保証はない。にもかかわらず、これまでの流れからの重要な不連続が存在することも確かである。

⁹ <https://www.hoover.org/research/chinese-influence-american-interests-promoting-constructive-vigilance>

第2章 トランプ政権の通商政策と日本の対応

21世紀政策研究所 研究委員

東京大学社会科学研究所 教授（当時）

中央学院大学現代教養学部 教授（現在）

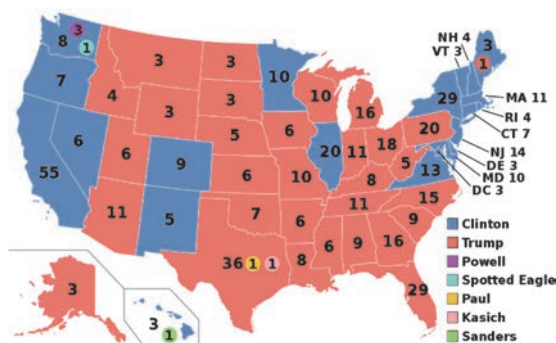
中川 淳司

就任から2年が経過したトランプ政権の通商政策は、大統領選挙中に出された公約を忠実に実現する方向で進められてきた。通商政策の背景とこれまでの展開を振り返り、本年4月にも開始される見込みの日米貿易協定の交渉について得られる示唆をまとめてみたい。

1. トランプ政権の通商政策の背景

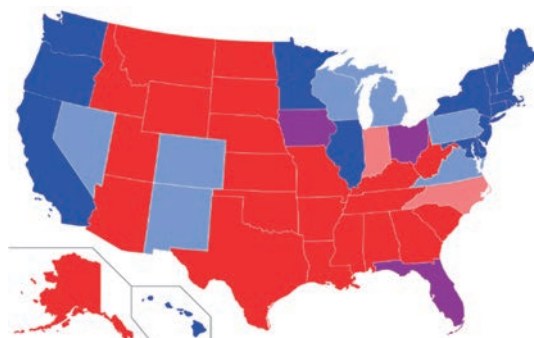
トランプ政権の通商政策を理解するには、トランプ氏が大統領に当選した2016年の選挙を振り返ってみることが有効である。図表2-1は、2016年の選挙における州別の得票結果を示している。図表2-2は、2004年から2016年までの4回の大統領選挙における州別の得票結果を見たものである。

図表 2-1 : 2016 年大統領選の州別得票結果



(Source: Wikipedia, 2016 United States presidential election.)

図表 2-2 : 2004 年～16 年大統領選の州別得票結果



赤＝4回とも共和党勝利
濃い青＝4回とも民主党勝利
紫＝共和・民主が2回ずつ勝利
水色＝民主3回共和1回勝利
ピンク＝共和3回民主1回勝利
(Source: Wikipedia, Red States and Blue States)

両者を比較すると、2016年の大統領選挙では、ウィスコンシン、ミシガンなど、従来民主党候補を支持してきた州でトランプ候補が勝利を収めたことが、トランプ大統領誕生の鍵を握ったことがわかる。これらの州は、ラスト・ベルト（錆び付いた工業地帯）と呼ばれる地域に重なる。かつては米国内で栄えた工業地帯であったが、日本、さらにはアジアの新興国の製造業が国際競争力を増してゆく中で衰退していった地域である。トランプ候補は1990年代以降急速に進んだグローバル化の中で、グローバル化の恩恵にあずかることができなかつた国内製造業の労働者層にアピールする政策を政権公約に盛り込むことで、従来民主党候補に投票してきたこの階層の支持を取り付け、大統領に当選した。

2. トランプ政権の通商政策を振り返る

大統領就任以来 2 年余り、トランプ政権は、大統領選挙中に掲げた公約を忠実に実行する通商政策を展開してきた。大統領選挙中の 2016 年 9 月にトランプ陣営が公表した「トランプ経済計画」は、通商政策の手段を動員して米国の貿易赤字を減らすことで、米国の国内総生産と国内雇用を増大させるという公約を打ち出した。具体的な政策として、①為替操作により巨額の貿易黒字を計上している中国に対抗する、②貿易上の不正を行っている諸国への対抗、特に、中国の不正な貿易慣行（輸出補助金、知的財産の窃取、技術移転の強制、劣悪な労働基準と環境基準、鉄鋼・アルミ製品のダンピング）に対する防衛的関税の発動、③北米自由貿易協定（NAFTA）と米韓自由貿易協定を再交渉して米国の貿易赤字を削減し、国内製造業の基盤を強化する、を掲げた¹。翌 10 月の「米国を再び偉大にする 100 日計画」は、米国の労働者を保護するために取り組む行動として、①NAFTA の再交渉または離脱、②環太平洋連携協定（TPP）からの離脱、③中国を為替操作国と認定する、④米国に対する貿易上の不正行為を止めさせるために米国法と国際法に基づくあらゆる手段を利用する、を挙げた²。政権発足後にとられた通商政策を振り返ると、中国を為替操作国に認定するという公約以外の公約はほぼ忠実に実行されたといえる。

¹ 参照、Peter Navarro and Wilber Ross, “Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts”, September 2016. Available at <https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf>.

² 参照、Donald Trump, “100-day action plan to Make America Great Again: Seven actions to protect American workers”, 22 October 2016. Available at <https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf>.

① TPP からの離脱

トランプ大統領は就任直後の 2017 年 1 月 23 日に、TPP からの離脱を指示する大統領覚書に署名し、これを受けて米国通商代表は 1 月 30 日に TPP の寄託者であるニュージーランドに TPP からの離脱を通告した。これにより、TPP はその発効要件を満たす可能性がなくなったが³、日本を含む 11 の原署名国は米国離脱後の TPP を迅速に発効させるための選択肢の検討に着手し、2018 年 3 月に、TPP の一部の条項を締結した先進的かつ包括的な TPP 協定（CPTPP）に署名した。CPTPP は 2018 年 12 月末に発効した。この間、トランプ大統領は、2018 年 1 月末にダボス会議に出席した際に、再交渉で有利な条件が得られることを前提として、TPP への復帰の可能性を検討すると発言したが、この方針は実現されなかった。

② NAFTA 再交渉

2017 年 5 月、トランプ政権は NAFTA の再交渉を議会通告し、7 月には再交渉の目標について議会に通告した⁴。それによると、米国は NAFTA の再交渉を通じて貿易赤字を減らし、カナダとメキシコにおける米国産品（農林水産品及び工業製品）とサービスの市場アクセスの改善を目指すとした。1 年余りの交渉を経て 2018 年 11 月末に署名された米国・メキシコ・カナダ協定（US-Mexico-Canada Agreement : USMCA）は、ルールの面では TPP が盛り込んだ多くの規定を取り入れて、NAFTA の刷新（modernization）を達成した。例えば、デジタル貿易に関する 19 章、国有企業に関する 23 章、中小企業に関する 25 章、競争力に関する 26 章、反腐敗に関する 27 章、良い規制慣行に関する 28 章等である。このほか、知的財産に関する 20 章の内容も概ね TPP の知的財産章（18 章）の内容を取り込み、NAFTA に比べると手厚い知的財産保護を盛り込んだ。また、NAFTA では附属協定とされていた労働と環境は、USMCA では協定本文に取り込まれた（各々 23 章と 24 章）。その内容は TPP の労働章（19 章）、環境章（20 章）とほぼ同様である。

³ TPP は発効要件として 3 通りを挙げていた。即ち、(1) 全ての署名国が受諾してから 60 日後、(2) 署名から 2 年以内に、署名国のうち少なくとも 6 国で、2013 年の GDP の合計が全署名国の 85%以上を占める国が受諾した場合、署名の 2 年と 60 日後、(3) 以上いずれの条件も満たされない場合、署名国のうち少なくとも 6 国で、2013 年の GDP の合計が全署名国の 85%以上を占める国が受諾してから 60 日後、の 3 通りである（TPP30.5 条 1 項～3 項）。米国の 2013 年の GDP は全署名国の 60%強を占めたので、米国の離脱により、以上いずれの発効要件も満たされないことになった。

⁴ 参照、Office of the USTR, Press Release, “USTR Releases NAFTA Negotiating Objectives”, 17 July 2017. Available at <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/july/ustr-releases-nafta-negotiating>>/

その一方で、市場アクセスに関しては貿易自由化を制限して米国国内産業の保護につながる内容を盛り込んだ。特に、自動車については、乗用車・軽トラックの域内原産比率をNAFTAの62.5%から75%に引上げ、完成車（乗用車・軽トラック・大型トラック）の価値の40%以上を時給16ドル以上の労働者によって生産するという要件を新たに設けた。さらに、自動車生産者が新たに購入する鉄鋼・アルミ製品の70%以上を北米原産とする要件も設けられた。米国内の自動車生産の比重を高め、米国自動車産業の雇用を増やすねらいが明白である。付加価値基準と賃金条項については、2020年1月または協定発効日の遅い日から段階的に引き上げられ、2023年1月から完全実施される（図表2-3）。

図表 2-3：付加価値基準と賃金条項の引き上げスケジュール

		2020年 1月	2021年 1月	2022年 1月	2023年 1月
付加価値基準	乗用車・SUV及び小型トラック	66%	69%	72%	75%
乗用車・SUV	賃金条項（時給16ドル以上）	30%	33%	36%	40%
	完成車・部材の製造にかかる労務費（下限）	≥15%	≥18%	≥21%	≥25%
	柔軟措置* R&D・IT関連の件数費（上限）	10%	10%	10%	10%
	エンジン、変速機、次世代電池（上限）	5%	5%	5%	5%
小型トラック	賃金条項（時給16ドル以上）	45%	45%	45%	45%
	完成車・部材の製造にかかる労務費（下限）	≥30%	≥30%	≥30%	≥30%
	柔軟措置 R&D・IT関連の件数費（上限）	10%	10%	10%	10%
	エンジン・変速機・次世代電池（上限）	5%	5%	5%	5%

（注*：柔軟措置として、R&D・IT関連の件数費、エンジン・変速機・次世代電池の工場向け賃金を賃金条項の対象となる労務費に合算することが認められる。）

（出典：MUFG ユニオンバンク戦略調査（ニューヨーク））

さらに、USMCAはサイドレターで、後述する1962年通商拡大法232条に基づく自動車関税の引上げが実施された場合、メキシコとカナダに対して、乗用車・SUVは各々年間260万台までは関税引上げの対象から除外されると規定した。この枠を超えた輸入に対しては引き上げられた関税が適用される⁵。

⁵ 参照、米国・メキシコ 232 条サイドレター、米国・カナダ 232 条サイドレター。Available at <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>>.

この他に、USMCA は、有効期間を 16 年と設定した上で、発効後 6 年目に行う締約国の合同見直しで合意が得られなければ、発効から 16 年で協定が終了するとのサンセット条項 (34.7 条)、締約国が非市場経済国との通商協定を締結した場合、他の締約国は USMCA から離脱することができるとする、「毒薬条項 (poison pill clause)」 (32.10 条) を設けた。投資に関しては、米国とカナダとの間では投資紛争仲裁への付託を廃止し、米国とメキシコとの間でも、投資紛争仲裁に付託できる事案を内国民待遇原則 (14.4 条)、最恵国待遇原則 (14.5 条) と収用に対する補償原則 (14.8 条) の違反に関わる事案に限定した。さらに、競争力確保のための為替操作の禁止を協定本文に規定した (33.4 条)。これらは米国がこれまでに締結した自由貿易協定には盛り込まれてこなかった規定であり、トランプ政権の通商政策が企図する米国国内製造業の競争力回復と雇用増加を達成するための手段という性格が色濃い。

③ 米韓自由貿易協定 (米韓 FTA) の再交渉

2017 年 6 月の米韓首脳会談で、米国は米韓 FTA の再交渉を提案した。8 月に開催された米韓 FTA の特別合同委員会では協定の再交渉についての意見がまとまらなかったが、2018 年 1 月に再交渉が開始され、9 月に改正協定が署名された。その主な内容は、小型トラックの関税 (現行 25%) の撤廃時期を現行協定の 2021 年から 2041 年に 20 年間延期する⁶、米国の安全基準に適合する車両を韓国の安全基準にも適合するとして輸入を認める台数を現行協定の年間 2 万 5 千台から 5 万台に増やす⁷、後述する米国の 1962 年通商拡大法 232 条に基づく鉄鋼への追加関税について、韓国を適用除外とする一方で、韓国産鉄鋼の対米輸出については 2015 年から 2017 年までの平均輸出量の 70% に該当する輸出枠を設定するというものであった⁸。

④ 不公正な貿易慣行に対する米国通商法上の措置

外国の不公正な貿易慣行に対して、米国の国内法上とりうる対抗措置を講じるという大統領選の際の公約は、アンチダンピング税と補助金相殺関税の調査案件の増加という形で

⁶ 参照、米韓自由貿易協定改正議定書 1 項、2 項。

⁷ 参照、2011 年 2 月 10 日の交換公文を改訂する米韓議定書。

⁸ 参照、USTR, Fact Sheet, New U.S. Trade Policy and National Security Outcomes with the Republic of Korea, 3 March 2018. Available at <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/new-us-trade-policy-and-national>>.

実行された。2017年のアンチダンピング税と補助金相殺関税の調査開始案件数は各々54件と25件であり、前年の35件と16件に比べると顕著な増加を示した。さらに、2017年11月には、中国産の汎用アルミ合金板に対するアンチダンピング税と補助金相殺関税の職権調査が開始された。当局の職権による調査開始は、アンチダンピング税については1985年の日本製半導体、補助金相殺関税については1991年のカナダ産軟材以来であり、これらのいわゆる通商救済措置を当局が積極的に実施するという姿勢を示した。さらに、2017年5月には、結晶シリコン太陽電池について、6月には大型家庭用洗濯機について、当局のセーフガード調査が開始され、2018年1月に両製品に対するセーフガード措置の発動が決定された。米国によるセーフガード措置の発動は2002年に鉄鋼製品について発動して以来であり、この点も国内産業を保護するために国内法上とりうる政策手段を動員するという姿勢の表れと見ることができる。

⑤ 1962年通商拡大法 232条

国内産業保護のためにとりうる国内法上の措置を動員するというトランプ政権の姿勢を強く印象付けたのが、1962年通商拡大法 232条に基づく鉄鋼・アルミ製品に対する追加関税である。この条項は、国内産業からの申立に基づき、あるいは職権により、商務省が、特定製品の輸入増加で米国の国内産業が弱体化し、米国の国家安全保障を損なう恐れがあるかどうかを調査し、そのような恐れを商務省が認定した場合に、これに基づいて大統領が当該製品の輸入を制限するものである。「安全保障条項」とも呼ばれる。トランプ政権以前にこの条項に基づく商務省の調査は26件行われたことがあり、恐れありと認定した事例が8件、そのうち大統領が輸入制限措置を発動した事例が5件あった。いずれも原油・石油製品に関わるものである。そのうち、1件は措置（石油製品に対する資源保全料の追徴）が連邦裁判所で違法と認定されており、2件は1962年通商拡大法制定以前の義務的石油輸入プログラムに基づく措置である。したがって、純粹に同法 232条に基づいて大統領がとった措置は1979年のイランからの原油の禁輸措置、1982年のリビアからの原油の禁輸措置の2件のみであった⁹。

2017年4月、商務省は、鉄鋼・アルミ製品の輸入増加で米国の鉄鋼産業が弱体化しており、米国の国家安全保障を損なうおそれが生じているかどうかについて調査を開始し、報告

⁹ 参照、Rachel F. Fefer & Vivian C. Jones, “Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962”, *CRS In Focus* 10667, 23 February 2018, pp.1-2.

書を2018年2月に公表した。それによると、(1) 安価な鉄鋼の過剰な輸入が米国鉄鋼産業の財務健全性を弱め、製鉄設備の閉鎖、雇用の減少、市場シェアの低下をもたらした、(2) 過剰な輸入により国内鉄鋼産業は弱体化し、存続が危ぶまれる状況に陥っている、(3) 世界的な鉄鋼生産能力の過剰が国内鉄鋼産業の弱体化を招いた「状況」である。以上から、鉄鋼の輸入量及び状況は国内鉄鋼産業を弱体化させ、米国の国家安全保障を損なう恐れがあると報告書は結論付けた¹⁰。

この報告書に基づいて、トランプ政権は、2018年3月、鉄鋼について25%、アルミ製品について10%の追加関税を賦課することを決定した。全世界からの輸入が対象とされ、日本も対象となった。NAFTA や米韓 FTA の再交渉中であったメキシコ、カナダ、韓国は除外された。追加関税の対象となった国のうち中国を初めとする多数の国が WTO に協議要請を行っており、今後、この措置の WTO 協定適合性が WTO の紛争解決手続で審議されることになる。本件に関して最初に WTO に協議要請を行った中国は、本件措置をセーフガードとみなし、その発動要件を満たしていないとの主張を協議要請書面で展開している¹¹。この主張に平仄を合わせて、中国は WTO のセーフガード協定 8 条 2 項に基づく代償措置としての関税引上げを実施した。

ただし、中国のこの主張には無理がある。米国はこの措置をセーフガードとして発動したわけではなく、国家安全保障のための貿易制限措置として実施した。したがって、米国はこの措置を1994年のGATT21条の安全保障例外として正当化すると思われる。同条は、「締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める」貿易制限措置をとることを認めている。この条項が援用され、ガットの紛争解決手続に持ち込まれた事案で、米国は、「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要である」かどうかを判断することは発動国の裁量に属すると主張し、この点の判断を紛争解決小委員会の付託事項から除外した。米国は、WTO 紛争解決手続でロシアが安全保障例外を援用した事案に第三国として提出した書面でも同様の主張を行っており¹²、今回の紛争解決手続でも同様の主張

¹⁰ 参照、Department of Commerce, Report on the Effect of Imports of Steel on the National Security, 23 February 2018. Available at <<https://www.commerce.gov/section-232-investigation-effect-imports-steel-us-national-security>>.

¹¹ 参照、WTO, *United States – Certain Measures on Steel and Aluminum Products*, Request for Consultations by China, WT/DS544/1, 9 April 2018, pp.2-3.

¹² 参照、WTO, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, Third Party Executive Summary of the United States of America, 27 February 2018, pp.1-2. Available at <<https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.3d.Pty.Exec.Summ.fin.%28public%29.pdf>>.

を行うことが予想される。

仮に米国の主張が WTO の紛争解決手続でも認められるとすれば、WTO 加盟国は国家安全保障を根拠として広範な貿易制限措置をとる余地が認められることになる。その意味で、今回のトランプ政権による本条に基づく鉄鋼・アルミ製品の関税引上げは、「国家安全保障」を錦の御旗として国内産業を保護する貿易制限措置を展開する第一歩と位置付けられるかもしれない。

この措置が安全保障例外に該当するかどうかは措くとして、トランプ政権は、本条に基づく鉄鋼・アルミ製品の関税引上げを、政権が進める二国間の通商協定の交渉で自国に有利な結果を引き出すための梃子として利用した。そのことは、先に見た NAFTA の再交渉や米韓 FTA の再交渉の場合に顕著であった。さらに、米国商務省は、2018 年 5 月、自動車を対象とする同条の調査を開始し、2019 年 2 月には報告書をトランプ大統領に提出した¹³。本稿執筆時点でその内容は公表されていない。後述する日米の貿易協定交渉では、本条に基づいて自動車の関税が引き上げられる場合であっても、交渉中は日本に対して引上げは適用されないことが約束されている。逆に言えば、交渉が不調に終わった場合は自動車関税の引上げが適用される可能性があり、これが米国にとって交渉を有利に進めるための梃子となりうる。

⑥ 米中貿易摩擦と 1974 年通商法 301 条

米トランプ政権の通商政策において最も重要なターゲットは対米貿易で最大の黒字を計上している中国である。中国は、これまでに見てきたアンチダンピング税と相殺関税やセーフガード、1962 年通商拡大法 232 条に基づく鉄鋼・アルミ製品の関税引上げの適用対象となってきた。それに加えて、2017 年 8 月、トランプ大統領は中国の知的財産保護や技術移転政策に関して、1974 年通商法 301 条に基づく職権調査開始を通商代表部 (USTR) に指示した。USTR は 2018 年 3 月に報告書を公表し、技術移転、知的財産権とイノベーションに関わる中国の政策・法制が差別的で不公正で、米国の技術、知的財産権、イノベーションに害を与えていると認定した。USTR は 4 月には同条に基づく対中国制裁措置のリスト (1,300 品目、500 億ドル) を公表するとともに、中国の措置が WTO の TRIPS 協定に違反するとして WTO 紛争解決手続に協議を要請した。これに対して中国は同額の対抗措置の

¹³ 参照、Reuters, “U.S. Agency submits auto tariff probe report to White House”, 18 February 2018.

リストを公表するとともに、米国の措置について WTO 紛争解決手続に協議を要請した。

5 月には両国の代表が北京で第 1 回目の公式交渉会合を持ったが、その際に米国が中国に提示した要求項目は¹⁴、技術移転や知的財産に限られない広範囲の要求を掲げていた（図表 2-4）。

図表 2-4：米中交渉での米側要求項目

2019 年 6 月までに 1,000 億ドル、20 年 6 月までに 2,000 億ドルの対米黒字削減 うち、最初の 1,000 億ドルの 75%、続く 1,000 億ドルの 50%は米国製品輸入で充てる
中国製造 2025 の重点産業に対する補助金の廃止
2018 年末までに強制的技術移転に関する政策と慣行を廃止
米国商業ネットワークに対するサイバー攻撃及び知財・営業秘密の窃取の即時かつ検証可能な停止
知財保護と執行の強化
米国のセンシティブな技術分野・国家安全保障上重要な分野への中国の投資禁止
外資規制のネガティブリストを提出する
2020 年までに同一品目で米国の関税を上回らない水準まで関税率を下げる
サービス市場アクセスの改善
農産物市場アクセスの改善
以上の要求項目履行状況のモニタリング

（出典：筆者作成）

1974 年通商法 301 条は、外国政府の措置や政策が通商協定に違反し、米国の利益が否定されている場合、または米国の商業に負担となる不正な (unjustifiable) ものである場合に、当該国に対して制裁措置を発動することを USTR に義務付ける。周知の通り、同条は 1980 年代に多用された。WTO の紛争解決了解は、23 条で、WTO 協定違反の認定は紛争解決手続を通じて行い (1 項)、この手続によらず加盟国が独自に認定を行ってはならない (2 項) と規定し、1974 年通商法 301 条の適用に法的な制限を課した。この結果、WTO 発足後、米国は、主として他の加盟国を相手取って WTO 協議要請を行うための国内手続として同条を運用してきた。

今回のトランプ政権による中国への同条の適用は、中国の WTO 協定違反の政策・慣行に

¹⁴ 参照、U.S. Draft Framework for “Rebalancing the Trade Relationship with China”, 4 May 2018. Available at <<https://insidetrade.com/daily-news/china-rejects-new-slate-us-trade-demands-tariffs-loom>>.

対する WTO 協議要請を伴っているものの、WTO 紛争解決手続を通じた認定を待たず、協議要請と同時に制裁措置の発動を決めた点で、WTO 設立後の米国による同条の運用方針から逸脱している。しかも、米中交渉での米側要求項目には、貿易赤字の削減や「中国製造 2025」の重点産業に対する補助金の廃止など、それ自体としては WTO 協定違反とはいえない事項に関わる要求が含まれている。ここでも、1962 年通商拡大法 232 条について指摘した、二国間の通商交渉を有利に進めるために、交渉相手に圧力をかけるための梃子として関税引上げという措置を用いるというトランプ政権の姿勢が表れている。

5 月の交渉はまとまらず、米国は 2018 年 7 月から 9 月にかけて、3 次にわたり中国に対して合計 2,500 億ドルの制裁関税を発動した。これに対して、中国も 3 次にわたり合計 1,100 億ドルの対抗関税を発動した。米国は第 3 次制裁関税 2,000 億ドルの引上げ率 10%を 2019 年 3 月 1 日に 25%に引き上げるとの方針を提示し、これを梃子として米中間で交渉が行われてきたが、本稿執筆時点では合意に至っていない。

以上見てきたように、中国に対するトランプ政権の通商政策は、基本的に大統領選挙中の公約として掲げた方針に沿って進められてきたといえる。しかし、2018 年に入って、新たな要素が加わった。その発端となったのは、4 月に、米国連邦通信委員会 (FCC) が、中国通信機器大手の華為技術 (ファーウェイ) と中興通迅 (ZTE) の調達禁止を決めたことである。両者の通信機器が中国政府のスパイ活動に利用されることを警戒しての決定であり、国家安全保障の見地から、中国が先端技術分野で米国の優位を脅かしかねないことに対する警戒が一気に強まった。8 月には、対米外国投資委員会 (CFIUS) による外国企業の対米投資審査基準を厳格化する 2018 年外国投資リスク審査近代化法 (FIRRMA) が成立した¹⁵。中国が先端技術分野で急速に台頭し、米国の優位を脅かすことに対する警戒が立法府、行政府を含めて広く共有され、これに対抗することが党派を超えた共通の目標として意識されるようになった。

中国に対する米国の方針転換を強く印象付けたのが、2018 年 10 月にペンス副大統領が行った演説である¹⁶。巨額の対米貿易黒字や「中国製造 2025」を通じた先端技術分野での

¹⁵ 参照、U.S. Department of the Treasury, Summary of the Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018. Available at <<https://www.treasury.gov/resource-center/international/Documents/Summary-of-FIRRMA.pdf>>.

¹⁶ 参照、White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy toward China”, 4 October 2018. Available at <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>>.

覇権確立とそのための不正な技術移転強制、米国の知的財産の窃取等に加えて、中国が軍事面でも台頭してきていることに対して、米国が全面的に対抗することをうたっている。

3 日米貿易協定交渉への示唆

トランプ政権の通商政策の背景を探り、これまで 2 年間に展開された政策を振り返ってきた。結びとして、本年 4 月にも開始が予定されている日米貿易協定交渉について得られる示唆をまとめておく。

二国間の貿易赤字を削減し、米国国内の雇用を増やすことが、トランプ候補の大統領選挙の公約の要諦であり、トランプ政権のこれまでの通商政策は基本的にこの公約を忠実に実行するという方針に基づいて進められてきた。就任早々に TPP から離脱し、日本に対しては二国間の自由貿易協定の交渉を求める方針を一貫して提示してきた。これに対して、安倍政権は、米国に TPP への復帰を求めてきたが、2018 年 9 月の日米首脳会談で、二国間の貿易協定の交渉開始に合意した。公表された日米共同声明は、物品貿易及びサービスその他の早期に合意が得られる事項についての協定を交渉し、その後その他の貿易・投資の事項についても交渉することをうたっている。同時に、農林水産物の市場アクセスについては過去の経済連携協定で約束した水準を上限とするという日本政府の立場を尊重することと、自動車に関する市場アクセス交渉によって米国の製造及び雇用の増加を目指すという米国政府の立場を尊重することをうたった。また、交渉中は共同声明の精神に反する行動をとらないと宣言し、米国が 1962 年通商拡大法 232 条に基づいて自動車関税を引き上げたとしても、交渉中は日本にこれを適用しないことを確認した¹⁷。

2018 年 12 月に USTR が米議会に通告した日米貿易協定の交渉目的は、TPP のカバーする広範囲の事項を目的に掲げている¹⁸。米国の関心事項が日本の農林水産物市場アクセスにあることは明白である。TPP 交渉で日本が米国に約束したものの、米国の TPP 離脱によって反古になった事項であり、米国抜きの CPTPP の発効、さらに 2019 年 2 月の日 EUEPA の発効により、これらの締約国からの農林水産物輸出が伸びる中で、米国の関連業界から早期に交渉妥結を求める声が上がっている。共同声明の文言を踏まえて日本が TPP や日 EU

¹⁷ 参照、日米共同声明、2018 年 9 月 23 日。

¹⁸ 参照、USTR, United States – Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives, 10 December 2018. Available at <<https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations>>.

経済連携協定で約束した水準を上限とするとすれば、この事項については早期に合意が得られる見込みがある。他方で、米国が関心事項として挙げた自動車に関する市場アクセス交渉で、米国の製造及び雇用の増加を目指すという目標については、日本の自動車関税が無税であることを踏まえれば、これを達成する方策は自明ではない。TPP と並行して行われた日米協議で合意された、米国の安全基準に適合する車両であれば、日本基準の適合性を審査することなしに輸入を認める、その台数を増やすという方策が考えられるが、よりストレートに、米国における自動車産業の生産や雇を増やすための方策を日本側に要求してくる可能性も否定できない。また、NAFTA 再交渉後の USMCA で協定本文に加えられた為替操作禁止条項を日米貿易協定の本文に盛り込む要求も出される可能性がある。まずは早期に合意の得られる事項について合意するという共同声明の文言に忠実に、農林水産物市場アクセスなど、日本にとって受入れ可能な事項に絞って交渉を取りまとめるのが得策であろう。

第3章 アメリカの産業政策：その大枠とノースカロライナ州の例

21世紀政策研究所 研究副主幹
上智大学総合グローバル学部 教授
前嶋 和弘

はじめに

本稿はアメリカの産業政策（Industrial Policy）について、その大枠をまとめるのと同時に、2018年に訪問したノースカロライナ州を例にとりて説明する。

1. アメリカの産業政策

（1）連邦政府の産業政策

米国には、経済発展は政府が牽引するものでなく民間部門に任せるべきだという考え方があり、「小さな政府」を志向する一種のイデオロギーともいえるものであり、連邦政府には必要最低限の役割だけを持たせるという理念から、産業政策は連邦政府ではなく州が担うと思われてしまうこともある。ただ、実際は連邦政府が担っていることは多い。

連邦政府が行った産業政策の典型例はいろいろある。例えば、過去においては19世紀中頃のモールス信号の例がある。首都ワシントンとボルチモア間の電信線敷設のための資金は連邦政府が大部分を拠出したと言われている¹。

一方で、連邦政府が規制強化や緩和を通して特定の産業を育成するケースもある。例えば禁酒法時代にはケンタッキー州のバーボン業界が連邦政府へのロビイングをする形で、「薬用」として禁酒法の対象外とさせた。これによって同州のバーボンは禁酒法の時代ではあったが、むしろ産業として成長する結果となった²。

いわゆるニューディール以降、連邦政府の役割が大きくなっていったが、米国憲法第1篇8節3項（いわゆる通商条項）の拡大解釈が根拠とされた。これによって、より積極的な連邦政府による産業政策が可能となっている。

¹ Coe, Lewis, *The Telegraph: A History of Morse's Invention and Its Predecessors in the United States*, McFarland, 2003.

² Jones, Bartlett C. "A Prohibition Problem: Liquor as Medicine 1920-1933," *Journal of the History of Medicine and Allied Sciences* 18(4), 1963, 353-369.

(2) 産業政策をめぐるかつての議論

チャルマーズ・ジョンソン (Chalmers A. Johnson) の『通産省と日本の奇跡』(1982年)によれば、資本主義国における、国家による経済領域への介入には2つのタイプがある。1つはアメリカなどのアングロサクソン国家のように、規制で介入していく「規制指向型 (regulatory state)」である。もう1つは日本のような、国が計画を立てて産業を牽引していく「発展指向型 (developmental state)」であり、それについては、アメリカの視点からは「偽の資本主義 (crony capitalism)」という批判が含意されている³。トランプ大統領も日本のことを“crony capitalism”と見ている節があり、選挙戦での演説で日本市場の「非開放性」を何度も非難したのは記憶に新しい。

1990年代にかけて、アメリカの政治学では日米の対比の観点から産業政策が研究されたこともある。スティーブン・ハガード (Stephan Haggard)、ロバート・ウェード (Robert Wade) などによる研究では、日本から台湾・韓国などに発展指向型が広まったといった議論があった⁴。その議論は、1990年代末のアジア通貨危機まで、比較政治学の分野で続いた。1980年代から1990年代にかけて「日本異質論」もあった。

1980年代半ばの日米貿易摩擦の時代にアメリカ側が日本を叩く際に、「産業政策」は「汚いもの (dirty)」という批判すらあった。その場合の「産業政策」は重点産業の政府による選択である“targeting policy”であった(狭義の「産業政策」)。典型的な例はジョンソンが指摘した、政府(通産省)が自動車や半導体を支援しての輸出拡大である。

ただし、モールス信号をはじめ過去の事例を踏まえると、アメリカを規制指向型とするのはステレオタイプではないかと考える。特に軍が、優遇措置も与えながら、長期に渡って様々な形で企業に対して兵器の開発要望を出す、といったことが、実質的には支援政策そのものである。その意味ではアメリカも狭義の「産業政策」をやっており、日米貿易摩擦の際の“dirty policy”という、日本に対する批判は謂れないものである。

産業政策に関してかつての日本がアメリカと異なった点は、アカウンタビリティや透明性であろう。1980年代半ばまでは、電電公社や国鉄など三公社があって、また当時の金融

³ Johnson, Chalmers A. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press, 1982. 邦訳は『通産省と日本の奇跡』矢野俊比古監訳、TBSブリタニカ、1982。

⁴ Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, 1990.やWade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Stanford University Press, 1990.などが代表的な論考。

行政なども含めて、政府が産業の枢要な部分をコントロールしている、というイメージがあったとしてもおかしくはない。当時の日本は、行政指導といった国内でも見えにくい、外国にはなおさら見えにくいやり方があった。この点がアメリカからの日本叩きの一つの要因になっていたのは否定できない。アメリカの場合、補助金をつけるにしてもコンペを通じたものにするなど、納税者に対するアカウントビリティや透明性を維持する形でやっている。さらに、アメリカは、基本的には連邦ではなく州が産業政策をやっている、と主張するなど、見せ方も上手だった。当時は、二番手の日本が力をつけてきたので、叩きたかったという思惑も働いていた。

（３）レーガン政権期から現在

日本の成長に対する焦りもあり、連邦政府がもっとしっかり産業政策に取り組むべきではないかという考えもレーガン政権前後からアメリカ国内でも浮上してきた。レーガン政権では「プロジェクト・ソクラテス」という名前の産業政策プロジェクトが主唱され、DIA（Defense Intelligence Agency、国防情報局）がレポートをまとめるなどして、米国の産業を俯瞰的に見て、産業政策に欠けているものを見つけようとした。この「プロジェクト・ソクラテス」は、日本への対抗意識がかなりあったといわれている⁵。

実際、レーガン政権期から連邦政府主導の産業育成がかなり目立っている。SBIR（Small Business Innovation Research、中小企業技術革新研究）が始まった。SBIRは国防総省、エネルギー省、環境保護庁、NASAなど、連邦政府がベンチャー企業を支援する制度であり、中小企業庁（SBA）による融資保証などがある。

オバマ政権は、大型景気刺激策の一つとして、代替エネルギーに税優遇とともに予算をつけた。貸付金が焦げ付いたソリンドラ社（太陽光発電）の例もあり、非難を浴びたこともある。

トランプ政権の場合、大統領自身がビジネスマン出身であることもあって、産業政策への取組みに非常に積極的になっている。トランプ政権による石炭の規制緩和は、日本がかつて行った自動車・半導体産業の育成とは趣が異なるが、狭義の「産業政策」だといえる。トランプ氏は政権発足の直前に、空調製造のキャリア（Carrier）社に、インディアナ州からメキシコへ生産拠点を移転する計画を撤回させた。大統領就任後も、大手通信キャリアグループ

⁵ Ackman, Ervin, *President Reagan's Program to Secure U.S. Leadership Indefinitely: Project Socrates*, Amazon Kindle e-book, 2013.

の米国への巨額投資計画についてツイートするなど、これほど産業政策が頭の中にある大統領はいない、とも言えるのではないかな。

現在は、政府による産業政策は、アメリカと他国で差が無くなってきている。そもそも欧州と比べると、アメリカの場合は、共和党も民主党も、産業界を敵視しない親ビジネス (pro-business) の土壌がある。特に州レベルではこの傾向が強く、狭義の「産業政策」に積極的である。

2. 連邦政府による様々な産業政策

(1) 様々な産業政策

連邦政府の産業政策にはいろいろなパターンがある。何を産業政策と呼ぶかだが、ニューディール以降、政府が資金を提供してハイウェイやダムを造ったのも産業政策である。また、1980年代以降、政策として積極的に行うようになった減税、特定の産業に対する税控除も産業政策と言える。

近年では、代替エネルギーがクリントン政権やオバマ政権で税控除の対象となった。クリントン政権期以降、アマゾンなどオンライン商取引について、インターネットによる購入を長く非課税としてきた⁶。

規制緩和も産業政策である。トランプ政権の場合、規制緩和で石炭産業を復活させている。また開発規制の緩和により、今は、連邦政府の土地をできるだけ開発していこうとする方向にある。

また、各州の輸出促進プログラムに、連邦政府が協力しているケースも目立っている。さらに、国立衛生研究所 (NIH)、国立科学財団 (NSF) から直接の研究助成の対象になることも少なくない。今回訪問したノースカロライナ州立大学では、NIH から巨額の研究助成を受けたプログラムもあった。

連邦政府による、軍事を軸にした産業育成も各州の産業を支えてきた。カリフォルニア州南部 (サンディエゴ) やバージニア州 (ノーフォーク)、サウスカロライナ州、ルイジアナ

⁶ ただし、2018年6月に連邦最高裁は、州政府が州内に物理的接点を持たない事業者に対して売上税の徴収義務を課すことができるとの判決を下した。これは、過去の連邦最高裁の判例を覆すもので、各州政府が州内に拠点を有さない電子商取引業者等に売上税徴収義務を課す道を開く判決である (Ernst & Young「月刊国際税務」Vol.38 No.8)。最高裁の動きに対して、トランプ政権も異を唱えていない。その背景にはいわゆるGAF A (Google, Apple, Facebook, Amazon) に代表される巨大ネット産業が新規のオンライン事業者の成長を阻害するという見方のほか、オフラインの実際の小規模事業者の経営を圧迫しているという非難が高まっていることなどがある。

州、ミシシッピ州など全米各地に大きな軍事産業の拠点がある。冷戦が終結したため、クリントン政権期に軍を縮小したが、「産業発展や雇用のために軍を残してほしい」という地域が多かった。アメリカと日本とでは感覚が異なるが、軍は産業の発展に寄与しているという感覚もアメリカにはある。

(2) コーディネーターとしての役割

連邦政府には、官民協力の態勢をつくるというコーディネーターとしての役割もある。“Manufacturing USA”としても知られる全米製造業イノベーションネットワーク (NNMI) を、オバマ政権が打ち出したのはその例である。

昨年9月の米国出張の際に訪問したノースカロライナ州立大学では、民間企業が加わり、連邦政府が資金を拠出する、エネルギー関係のプロジェクトが動いている（産学官連携）。

クリントン政権の「情報ハイウェイ（全米情報基盤、National Information Infrastructure）」のように、連邦政府は資金を拠出せずに規制緩和のロードマップを作りながら、州と企業の連携を図った例もある。

なおクリントン政権は、ゴア副大統領（当時）らが「リインベンティング・ガバメント（Reinventing Government）」という名前の行政改革を進め、国家業績評価（National Performance Review）などを通じて、コーディネーターとしての連邦政府の立場を強めていこうという動きをとった⁷。

上記（1.（3））で述べた SBIR に類似のプログラムとして、1990年代に始まった STTR（Small Business Technology Transfer、中小企業技術移転）では、資金を受けるベンチャー企業は、州や大学の研究所・プログラムと組むことが求められる。

(3) 軍事技術から生まれたイノベーション

アメリカにおけるイノベーションは、軍事技術から生まれたものも多い。インターネット（ARPANET⁸から生まれた）、パソコン（もともと弾丸軌道計算のために作られた）、光ファイバー（核攻撃の電磁パルスで破壊されないためのケーブルとして作られた）、携帯電話（モ

⁷ Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, 1992.

⁸ ARPANET (Advanced Research Projects Agency Network) ARPA は国防総省の高等研究計画局（現在の DARPA : Defense Advanced Research Projects Agency、国防高等研究計画局）。

トローラが陸軍の通信システムを真似て作った)、電子レンジ、デジタルカメラ、GPS などがある。

3. 州の産業政策

(1) 独立採算、雇用への責任

州が独立採算、雇用への責任を負っており、州にとって産業政策は不可避である。州の場合、産業政策において党派性はあまり強くない。

アメリカと日本の違いとして、州政府の権限が日本の都道府県とは比較にならないほど大きいことがある。売上税を導入している州と、していない州があり、あっても税率が州ごとに違って、そこからもう企業誘致の競争が始まっているといえる。他方、市もゾーニング（区画規制）に関する規制緩和などを行っている。郡、市などの地方自治体では、企業誘致のための地方税の引下げ競争などが行われている。

(2) 「企業家的政府」

各州は産業育成に長年、力を入れてきたが、1990年代から目立っているのが規制緩和を通じた産業政策であり、売上税を含む税制改革も進められてきた。特に共和党の州知事を中心に規制緩和が進められた。企業家的政府（Entrepreneur Government）という言葉が広まり、産業育成は首長の PR ポイントであった。

ウィスコンシン州のトミー・トンプソン知事（任 1987-2001、共和党）、カリフォルニア州のピート・ウィルソン知事（任 1991-1999、共和党）、インディアナポリス市のスティーブン・ゴードンズミス市長（任 1992-2000、共和党）などが、規制改革と行政改革と産業育成を進めた首長として有名である。のちに大統領となる G. W. ブッシュ（テキサス州知事、任 1995-2000、共和党）もその 1 人である。民主党の知事の中にも例えば、同じくのちに大統領となるビル・クリントン（アーカンソー州知事、任 1979-1981、1983-1992）のように産業政策を全面的に打ち出した知事もいる。

(3) 州の様々な産業政策

州政府は貸付保証、貸付、誘致など具体的で多様な産業支援をしている。

優秀な人を大学卒業後も州内に留まらせるために、州立大学を通じた産学官協力の意義は大きい。

州ごとに主な産業、労組の組織率などが異なる。スキルのある労働者を維持するために、コミュニティカレッジ、技能訓練が重要である。

1990年代に、各州の州政府が行政改革とともに産業政策に取り組んだ際に、「シリコン〇」と名づけられた地域が米国内でたくさん生まれた。しかし、2008年のいわゆるリーマンショック以降、減税と州政府主導の政策という2つを比べた場合、減税の方が目立ってきている。

4. 州の産業政策：ノースカロライナ州を例にとって

(1) 生活の質

昨年9月の出張で、日系企業を含む訪問先で聞いたのは、温暖な気候、治安の良さ、物価の安さなど、ノースカロライナの生活の質の良さという点である。生活費が安い実質的な生活水準が高いことも、人口増加と発展につながった。シャーロットはバンク・オブ・アメリカの本店があり、またウェルズ・ファーゴに買収された旧ワコビアの本店もあったことから、金融の拠点となっている。

ノースカロライナ州は、大戦直後は全米の中でも貧しい州だった。しかし現在は、州のGDPは全米10位（約5,400億ドル）、人口は全米9位（約1,030万人）である（2017年）⁹。キリスト教の有名な伝道師ビリー・グラハムの出身地であるなどノースカロライナ州は、特に農村部は、宗教保守の牙城である。

連邦と同様に、年間賃金の中央値（3万3,920ドル）は、単純平均（4万7,260ドル）よりも低い¹⁰、賃金の中央値が単純平均よりも低いことは他国でも通常のことであり、特にノースカロライナ州で、格差が大きいとは言えないのではないか。

(2) 過渡期を迎えた政治風土

政治風土としては保守の土地である。ただし、かつて南部で民主党が保守として、圧倒的に優勢だった時代にも、ノースカロライナ州では共和党がリベラル派として一定の勢力があり、同州は南部の中ではリベラルな州であった。政治学の古典である V. O. Key, Jr. の *Southern Politics in State and Nation* (1949年) によると、ノースカロライナは国内でも

⁹ U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA), U.S. Census Bureau

¹⁰ North Carolina Annual Economic Report (2016)

プログレッシブ（今の言葉でいえばリベラル）で、保守がゴリ押しをしない土地であった¹¹。

ノースカロライナ州では、2008年の大統領選挙でオバマ候補が勝利した。激戦州であるフロリダを除く南部州で民主党が勝てる条件は、通常は、ヒスパニックが多いことなどだろう。しかし、ノースカロライナ州の場合は、シャーロットやリサーチトライアングル地域など、都市部では社会的リベラルが比較的強い。州知事は戦後、3人を除き、現職のロイ・クーパー知事を含め民主党が多い（11人）。

しかし、現在は全米的な分極化が進んでおり、ノースカロライナ州の政治風土も現在、過渡期にある。ノースカロライナ州でも共和党の勢いが増しつつある。2012年の大統領選挙はロムニー候補（共和党）が勝利し、2016年も続いてトランプ候補（共和党）が勝利した。保守強硬派の連邦下院共和党のフリーダム・コーカス（自由議連）を率いるマーク・メドウズ議員は、ノースカロライナ選出である。

連邦上院議員は2名とも共和党議員。連邦下院議員は共和党9名、民主党3名であり、激戦区（同州第9選挙区）は不正疑惑で2019年2月下旬現在、結果がまだ出ず、再選挙が行われる見通しとなっている。

保守強硬派が台頭する中、減税主導（「小さな政府」）か、州政府主導（「大きな政府」）かのせめぎあいの中にある。これまでは州政府主導で、クラスターづくりを進めてきたが、今では減税していこうという動きが共和党多数派の州議会の中にあり、研究費の削減を懸念する大学研究者もいる。

（3）州知事主導の知識集約型クラスターの形成

第二次大戦の直後、既に、繊維・たばこ・家具という伝統的な主要産業が、全米の中でも振るわず、他方、当時からあるハイレベルな大学では卒業生が州外に出てしまっていた。

そのような背景のなか、「最大のリソースが大学」であることに着目し、産業育成の柱としての産学官協力を前面に押し出していったのがノースカロライナ州である。当時の州知事主導で1959年にリサーチ・トライアングル・パーク（Research Triangle Park : RTP）が始まった。1984年にはノースカロライナ・バイオテクノロジーセンターが設立された。そして、バイオ・ライフサイエンス産業などの知識集約型のクラスターが作られていった。他にもゼネラルエレクトリックやホンダジェットなどの航空機産業、自動車産業も集積さ

¹¹ Key, V. O. Jr., *Southern Politics in State and Nation*, Alfred A. Knopf, 1949.

れ、産業構造が転換していった。

RTP はボストン、シリコンバレーなどとともに、全米的なハイテク集積の象徴になっていった。ボストン（ハーバード大学、MIT など）やシリコンバレー（スタンフォード大学、カリフォルニア大学バークレー校）は大学からの高い能力を持つ人材が供給され拡大してきたが、RTP の場合、大学だけでなく、それに州の支援が加わる形で成功した。「大学・研究所+州の支援+ベンチャーキャピタル」はその後、雨後の筍のように現れたハイテク集積の育成の方程式になっていった。

ノースカロライナ州の場合、伝統的な産業との棲み分けが目立っている。知識集約型産業が産業構造転換の鍵になってはいるが、単純に、伝統的な産業が知識集約型産業に転換したのではなく、棲み分けており、州内産業の多様性がみられるのも特徴である。

（４）大学の役割

RTP の場合、繰り返しになるが、産業政策における、大学・研究所の役割が特に重要である。技術を学外に出す連携に関して、知的所有権についてかなり整理されている。出張した際のノースカロライナ州立大学センテニアルキャンパスでの面談相手は、産学連携担当部署のスポークスパーソンであった。大学というよりも、企業を訪問しているような印象を受けた。ノースカロライナ州立大学センテニアルキャンパスの場合、キャンパスに通う人の数 1 万 5,000 人に対し、パートナー企業の従業員は約 4,600 人であり、産学連携の色彩が極めて濃い。さらに、応用研究が基礎研究よりも重視されるところがどうしてもあるが、成果を学外に出して儲けることを悪く思わない文化も間違いなくある。

しかし、これは基礎研究にはあまり熱心ではないという意味では決してない。応用研究が中心のノースカロライナ州立大学センテニアルキャンパスとは違って、ノースカロライナ大学チャペルヒル校（州立）や、デューク大学（私立）は、ノーベル賞受賞者が出るような伝統校であり、基礎研究にも力を入れており、レベルの高いエンジニアが輩出されている。

また、セーフティネットやバックアップといった観点から、コミュニティカレッジなど再教育・職業訓練が、熱心にやられていることも特筆したい。

ノースカロライナ州内には、コミュニティカレッジ（主に州立、2 年間の課程、安い学費などが特徴）が 58 もある。大学と連携して、進出企業の事業に必要な技術を学べるテラーメードのプログラムをコミュニティカレッジで提供している。

今回の出張では、どこの訪問先でもコミュニティカレッジの有用性について強調してい

た。ハイエンドでない従業員のトレーニングについて、企業の資金負担はないケースも少なくないという。

また、大学が企業の人材を受入れるケースもある。コミュニティカレッジで2年間学んだ後、レベルの高い大学に転入する卒業生もいる。

ノースカロライナ州への直接投資を呼びかける州の外郭団体である EDPNC (Economic Development Partnership North Carolina) は、誘致の際に様々なアピールをする。その中では、陸路・水路・空路含めて地の利の良さや、人材供給力がポイントとなっている。失業率が低水準にあるなか、特にスキルドワーカーがどれだけ集められるかが進出企業にとって非常に重要になっている。

(5) 現在、そして今後

RTP を開始した時点では、ノースカロライナ州に先見の明があったとはいえるが、上述のように RTP と同様のことをやる地域が増えている。競争相手が増えているなかで、今後のことを考えると、現状に甘んじているわけにはいかない。

他にもハイレベルな大学のある地域、例えばコロラド州(コロラド大学ボルダー校)、バージニア州(ジョージ・メイソン大学などがある)、テキサス州、フロリダ州などで産業の発達が見られる。中にはノースカロライナ州の後追いとも言えるケースがある。

他方、ノースカロライナ州では、軍事利用できるものは様々あるが、軍事産業そのものは目立っていない。同州が接しているバージニア州やサウスカロライナ州では大きな港があり、それらを中心に軍事産業の拠点があるのとは対照的である。

財政に関しては、妥協できない強硬な財政保守になりつつある。2011年にノースカロライナ州議会の上下院の多数派が共和党になって以降、州立大学などの予算の削減が進められ、大学の研究費・人件費は削られている。

共和党は規制緩和を主張するとともに増税には強く反対し、民主党はそれとは異なる立場、という連邦のパターンがノースカロライナ州にも持ち込まれつつある。一貫して減税を主張する声も高まりつつある。「財源がサステイナブルでない」という批判からリサーチトライアングル地域の産学官協力の財源の見直しも進んでおり、これまでの発展の物語の曲がり角にもなりかねない厳しい局面を迎えつつある。

連邦政府も予算を削減しているが、それがどのように Power America など連邦政府との連携によるプログラムや、州内の産学連携に影響するか、注視したい。

州内に加工工場がある食肉加工大手のスミスフィールド・フーズ社が、2013年に中国企業に買収された。中国企業による買収に対して問題視する見方もあるが、今のところ州では雇用の方を重視している印象である。出張後に、ZTE、ファーウェイの問題も一層注目されるようになった。貿易摩擦のほか、安全保障にも関連しているため、ただ単に経済の論理だけでは解決しない問題も生じている。今後、州の中国企業誘致にも大きな影響が出てくる可能性がある。

(6) おわりに

今回の報告には2つの方向性がある。1つは日本企業がノースカロライナ州で投資をする際の参考となるものであり（ビジネス環境、州の支援制度など）、もう1つは日本の地方都市にとっての地域活性化のヒントである。もちろん、州の権限と都道府県の権限の違いなど、日米で基礎条件は大きく異なるが、産学官連携など、ヒントになる点はいろいろあるとみられる。

第4章 低炭素化が進む米国とトランプ政権による巻き返し

(一財) 日本エネルギー経済研究所
電力・新エネルギーユニット 電力グループ 研究主幹
杉野 綾子

エネルギー・環境政策は、トランプ政権により 180 度の政策転換が起きた分野の 1 つである。本稿では、エネルギーおよびエネルギーに密接に関連するインフラ政策の分野における規制撤廃の動きと、司法府および州政府の抵抗について述べる。

1. エネルギー政策の大転換

トランプ大統領は、米国第一のエネルギー政策として、①国産資源の利用促進・輸入原油依存脱却、②エネルギー産業に負担を強いる規制の廃止、③連邦領での資源開発収入を公共インフラ再建に充当、④石炭産業の再活性化、⑤環境政策は、気候変動ではなく大気質・水質の保護と生態系保全に注力、等の公約を掲げた¹。また、大規模なインフラ投資を掲げ、該当するインフラの例としてパイプラインや送電網、エネルギー輸出施設を挙げた。実際、就任直後の 2017 年 1 月 24 日に署名した行政命令で重要インフラの審査迅速化を指示し²、同年 3 月 28 日には「エネルギー自立・経済成長促進に向けた行政命令」で、オバマ政権の気候変動対策をすべて廃止するとともに、インフラに係る環境影響評価の際に気候面の影響を考慮すべきとした前政権の指針を撤回した³。さらに同年 6 月には、気候変動対策に関するパリ協定からの離脱を宣言し、温室効果ガス排出削減に関する対外的なコミットメントを一方向的に破棄した⁴。

オバマ政権は、石油・天然ガス・石炭の化石燃料を脱却すべきエネルギー源と位置づけ(但し 2010 年以降、天然ガスは脱炭素経済に向けた移行期燃料 (Bridge fuel) として国内開発を推進し、2014 年には石油も、自給率向上を背景にトーンダウン)、再生可能エネルギーの

¹ The White House, “America First Energy Plan,” January 20, 2017.

² Executive Order 13766—Expediting Environmental Reviews and Approvals for High-Priority Infrastructure Projects, January 24, 2017.

³ The White House, Executive Order No.13783 - Promoting Energy Independence and Economic Growth, March 28, 2017.

⁴ The White House Office of the Press Secretary, “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” June 01, 2017.

利用拡大と省エネ、石炭利用への規制強化を通じて、炭素排出削減を促した。トランプ政権になって文字通り 180 度の政策転換が行われたわけだが、この影響について論じるにはまず、近年の米国のエネルギー需給の推移と、連邦と州の間の権限の分布について整理する必要があるだろう。

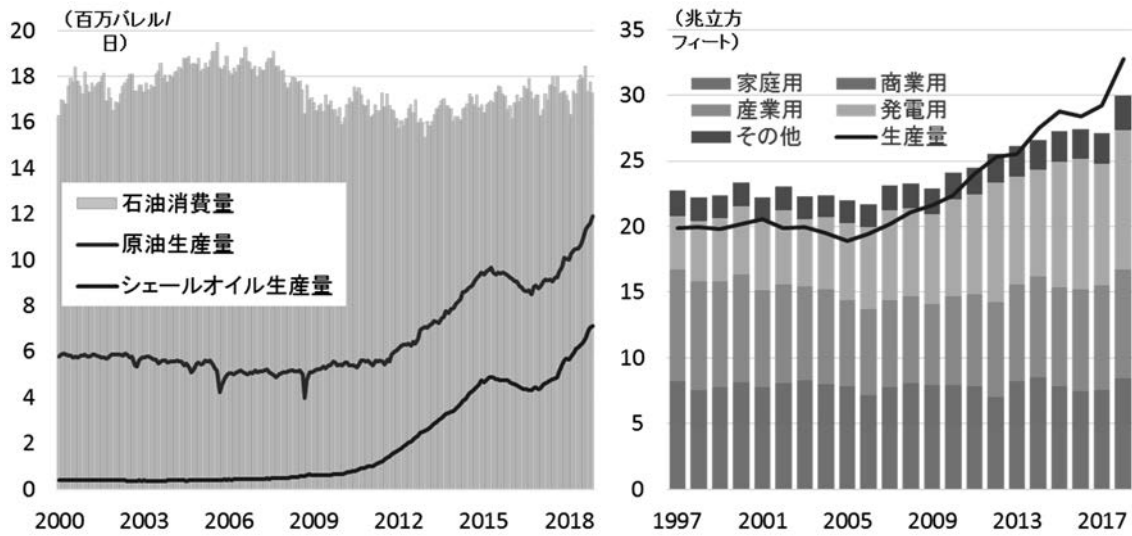
2. エネルギー需給構造の変化

米国の原油生産量は、2011 年以降増加してきた。主にシェールオイル（タイトオイル）⁵ 生産の増加によるもので、2014 年夏以降の原油価格下落に伴う掘削活動停滞を受けて小幅減少したが、油価の回復と生産効率改善に支えられて 2016 年末以降も堅調に拡大している。輸入依存度低下と、精製能力の大幅増が起きない中での原油需給緩和・米国内価格下落を受け、2015 年には、長らく禁止されてきた原油輸出が解禁された。他方、国内石油需要は 2005 年をピークに 2012 年まで減少したが、その後反転している。米国の石油需要の半分をガソリン、2 割強を軽油が占めており、自動車の燃費改善が需要押下げ要因として作用する一方で、2013 年以降の景気改善が需要を押し上げている。

天然ガス生産量は、2006 年以降増加基調にある。主にシェールガス生産の増加によるもので、これも短期的に資源価格下落の影響を受けたが、現在も堅調な増産が続いている。天然ガスの需要も拡大している。2000 年代前半までは天然ガス価格上昇を背景に産業用需要が減少したことなどによりガス需要は停滞した。しかし国内ガス生産増加に伴う価格下落により、2009 年以降、産業用需要が増加に転じ、発電用需要も急速に拡大しつつある。但し、発電用需要は、他燃料との相対価格に左右されるため変動が大きく、2017 年は価格上昇に伴って減少した。

⁵ シェールオイルとは、高密度の泥岩で固く、薄片状に剥がれやすい性質をもつシェール（頁岩）の中で熟成した石油をいう。頁岩がもつ、微細な割れ目に含まれた石油を回収するために、地上から掘削をすすめて行って頁岩層まで達した後に、高圧で流体を注入して、頁岩層に割れ目を作り（水圧破碎）、その流体と石油と一緒に回収した上で分離する、という工程を経て、原油が産出される。次に述べるオイルシェールと区別するため、タイトオイルと呼ばれる場合が多い。これに対しオイルシェールとは、埋没深度が石油の熟成度にまで達しなかった母岩である「油母頁岩」のなかに、石油になる前のケロジェンの状態で留まっている。これを採掘し、乾留（空気を断ったまま熱してガス、液状油と固体残留物に分解）することで重質油が産出され、さらにアップグレード（熱分解して軽質化）の工程を経て、改質原油として供給される。

図表 5-1：米国における石油需給（左）、及び天然ガス需給（生産量と用途別消費量）（右）の推移

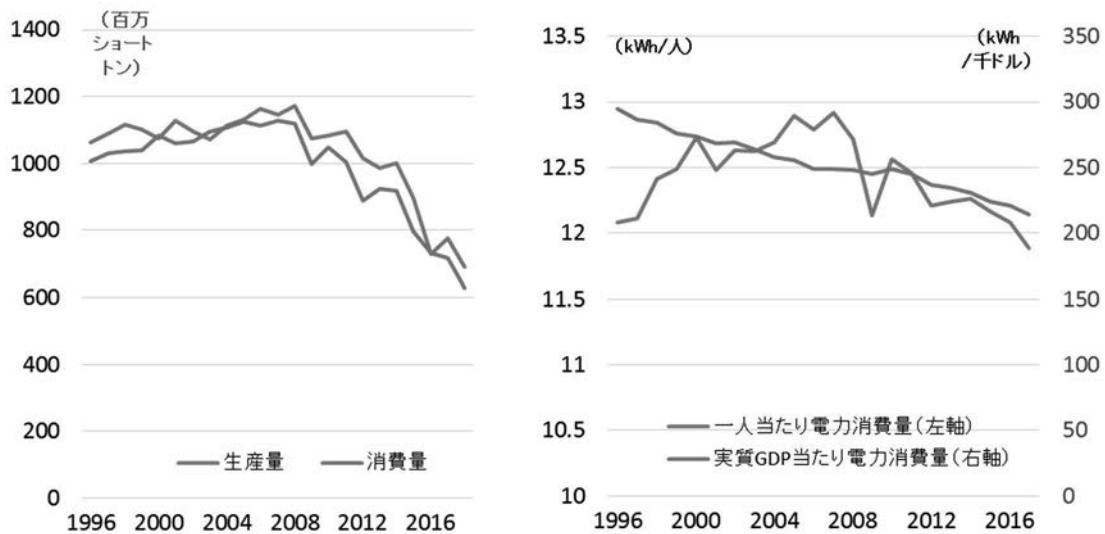


(出所) 米 Energy Information Administration

石炭はほぼ全量が電力部門で消費され、2009 年以降急激に減少した。2008～10 年にかけては景気後退に伴う電力需要停滞、2011 年以降は天然ガス価格下落が主要因となった。

電力消費量は 1990 年代から金融危機前まで堅調に増加したが、2008 年以降は緩やかに減少している。景気や天候の影響はあるものの、一人当たり電力消費量、実質 GDP 当たり電力消費量が減少基調にあり、ここには電力消費機器の効率改善が大きく寄与している。

図表 5-2：米国における石炭需給（左）、一人当たり電力消費量・実質 GDP 当たり電力消費量（右）の推移

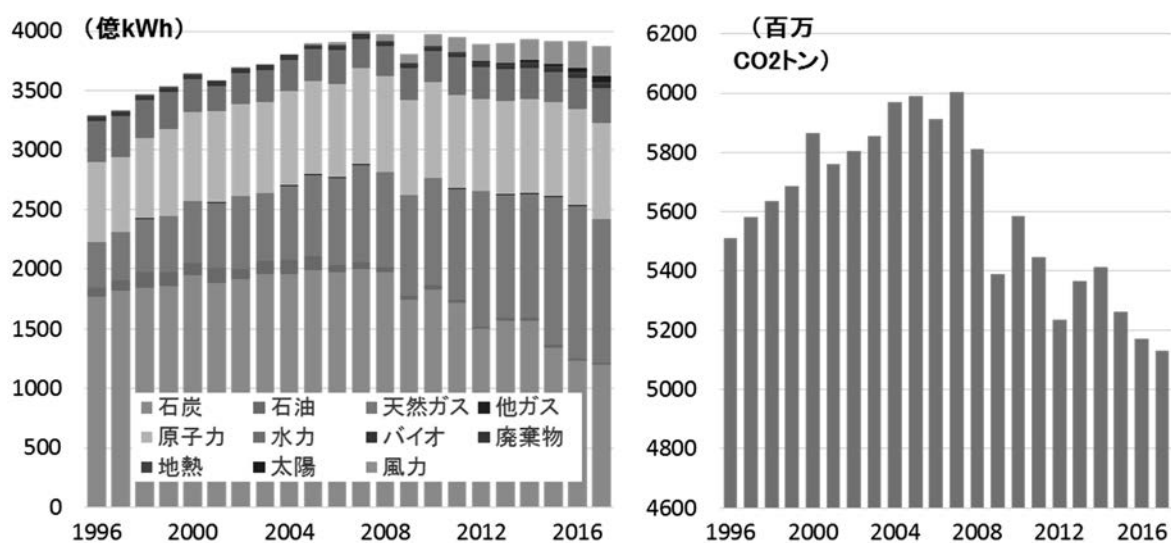


(出所) 米 Energy Information Administration

この間、電源構成は大きく変化した。2005年まで過半を占めた石炭は、2017年には30.1%であった。天然ガスが31.7%、原子力が20.0%、水力を除く再生可能エネルギーが9.8%を占めた。2008年以降、再エネ発電は急速に拡大しており、中でも風力が電源構成の6.3%を占めるまで拡大しているが、近年では太陽光／熱が拡大している。補助金とコスト低減、29州が導入する再エネ普及目標に支えられた再生エネの拡大に伴い、バックアップ電源の必要性が高まり、ガス火力が有する負荷追従性の高さ、小型投資で建設可能、という特性に加え、天然ガス価格が下落したことが、天然ガスの比率拡大に寄与した。

エネルギー需給構造の変化を背景に、米国の温室効果ガス排出量は2007年をピークに減少している。2018年には排出量が増加したとの報道があるが、好景気を背景として大型車の販売が好調なことと製造業エネルギー消費の増加、ガス価格上昇に伴う石炭火力発電の小幅拡大などによるものである。

図表 5-3：米国の電源構成（左）、及びエネルギー起源 CO₂ 排出量（右）の推移



(出所) 米 Energy Information Administration

3. エネルギー需給にはたらく慣性力 (inertia)

以上を踏まえて指摘できるのは、まず、エネルギー需給の構造を左右する最大の要因は、景気や価格などの経済要因だという点である。

もちろん、政府の政策も影響を与えている。例えば、自動車の燃費改善は、オバマ政権が実施した燃費基準の強化によって促された面があり、トランプ政権が燃費基準を緩和しよ

うとしていることは、燃費改善のペースを鈍化させる可能性が高い⁶。とはいえ、世界的に電気自動車の開発競争が激化するなか、米国政府は電気自動車推進に関する方針を示してはいるものの米国自動車メーカーはその開発に熱心に取り組んでおり、米国内で販売される自動車も、電化の方向へと進むことは免れないだろう。

電源構成についても、トランプ政権は、前政権が制定した石炭に不利に働く環境規制の廃止を進めている。しかし、これが実現した場合でも、既に再生可能電力のコストは化石燃料に対して十分に競争力を持つまでに低下している。さらに、29州が地場の再生可能エネルギー資源利用や、州の環境（大気質改善）や気候変動対策の観点から、電力供給に占める再生可能エネルギー比率の目標（Renewable portfolio Standard : RPS）を制度化しており、この再エネ支援策は一層強化される方向にある。トランプ大統領は気候変動対策に関するパリ協定からの離脱を表明したが、それにもかかわらず、むしろ離脱表明を契機として、州政府や自治体、民間企業の間で気候変動対策を強化する動きが広がっている。カリフォルニア、ニューヨーク、ワシントン州を創立メンバーとして12州と1自治州が「米国気候同盟」（United States Climate Alliance）を立ち上げ、パリ協定における米国の排出削減目標を域内で遵守することを誓約した。その後加盟州は22まで拡大している。また取組みの一環として、既に2040年と2045年に再生可能電力100%の目標を州法で採択しているカリフォルニアとハワイに続いて、2018年中間選挙では7州で、再生可能電力100%を掲げる知事が誕生した。自治体レベルでも、ニューヨーク、ヒューストン、シカゴ等の主要都市を含む全米279都市の市長が、パリ協定の責任を果たすため、再生可能エネルギーや省エネ事業への投資を拡大することで合意した。米国の電力供給が低炭素な方向へ向かう流れは今後も続くだろう。

このように、トランプ政権による化石燃料（特に石炭）の復権を目指した劇的な政策転換にもかかわらず、それによるエネルギー需給構造の変化の方向性に対する影響は、わずかな

⁶ オバマ政権の運輸省と環境保護庁（EPA）は2012年に2017-25年型乗用車・小型トラックの燃費基準を大幅に上げた。しかし運輸省は2016年、2025年型車基準は技術的に達成困難との分析を公表した。トランプ大統領は2017年3月に両行政機関に燃費基準の見直しを指示し、2018年8月に、2020年の基準を凍結し2021年以降の基準を引き下げる規則改定案が告知された。加えて、大気浄化法の規定に基づきオバマ政権が許可した、カリフォルニア州が連邦のものより厳格な基準を実施する権限（ウェイバー）の取消しを提案した。

National Highway Traffic Safety Administration and Environmental Protection Agency, “Notice of proposed rulemaking : The Safer Affordable Fuel-Efficient (SAFE) Vehicles Rule for Model Years 2021–2026 Passenger Cars and Light Trucks,” Federal Register Vol. 83, No. 165, August 24, 2018.

ものに留まる可能性が高い。

州政府が、エネルギー政策について強い影響力をもっていることを指摘してきたが、連邦政府内にも、大統領の方針転換が即座に実行されない制度的障壁が備わっている。

4. エネルギー政策に関わる主要なアクター

エネルギーの生産・消費は、全ての産業が関わる経済活動であり、エネルギーの生産開発・供給と、エネルギー利用およびエネルギー消費機器の生産に関与する企業・業界団体や、消費者と、環境団体等の公共利益団体が利害関係者としてエネルギー政策に関与する。

政策の実施側では、連邦政府と州政府が関わり、概して、共和党の大統領・知事・議員は、国内資源開発促進と規制緩和を支持する傾向にある。安全保障（エネルギー自給率向上・輸入依存の低減）と、経済成長（安価で豊富なエネルギー供給）、小さな政府といった考え方が背景にある。他方、民主党の大統領・知事・議員は、省エネや再生可能エネルギーの利用促進、環境保全を支持する傾向にある。共和党と同様に自給率向上は重視するが、その達成に向けた最も効果的・効率的な方策は省エネであり、環境と開発の両立のために政府が有益な役割を果たし得る、との考え方である。

ただし、エネルギー資源を擁する州では党派に関わらず地場資源の開発（化石資源であれ、再生可能エネルギーであれ）が重視される。また、西海岸と北東部のリベラルな州では有権者の環境意識が高く、共和党の政治家であっても化石燃料消費に批判的な傾向がある（そもそも化石燃料資源の埋蔵量が乏しい州が多いことも事実である）。

このようにエネルギーに関しては党派性よりも地域性が重要な意味を持ち、連邦政府に対して州政府が、地場の経済・産業や住民に密接に関わる環境問題への対策を講じる権限を主張し、衝突することが頻繁に起きる。

5. エネルギー開発・利用を巡る権限の棲み分け

米国内の資源開発は、連邦保有地における開発、州有地での開発と、私有地での開発に分けられる。連邦領での開発は陸上・沖合ともに、連邦内務省による鉱区入札に参加して企業が鉱区を獲得し、掘削計画を提出して探鉱開発を進める。掘削計画の一環として、健康・安全・環境（HSE）対策を含む掘削作業の手順は、連邦内務省がガイドラインの形で規定する。州有地であれば鉱区入札の実施主体は州政府であり、ガイドライン策定も州の権限だが、多くの州は連邦内務省のガイドラインを採用し、追加的により厳しい環境基準を要求す

る場合もある。私有地であれば地主が自由に企業と契約して開発を進めることができるが、掘削時の HSE 対策については所在する州ないし自治体政府の基準が適用される。

そして、連邦領／州有地／私有地を問わず、油ガス田や炭鉱の開発に起因する大気汚染は、大気浄化法に基づき連邦環境保護庁（EPA）が規制権限をもつ。水質汚染は、連邦法である水質清浄法・飲料水安全法の対象の水資源では EPA、それ以外は州・自治体が権限をもつ。

製油所や発電所といった施設は、大気汚染、水質汚染、廃棄物処分等の環境面は EPA の規制を受ける。立地州の政府は、州内の土地利用について許可権限をもつほか、安全基準や州の独自の環境基準を実施している。さらに発電所は、地場資源の活用や雇用創出、州民への電力供給の確保や環境など様々な目的から州政府が実施する電源計画の影響を受ける。また、電力安定供給の責任を負い、複数州にまたがる送電網を運用し、電力の需要と供給を均衡させる役割を担う「地域送電機関」からも関与を受ける。

石油・ガスパイプラインや送配電網といった輸送インフラは、州内でルートが完結する場合には州の規制（建設許可や料金規制、利用者の恣意的な差別の禁止等）を受ける。複数州にまたがる場合、あるいは卸取引に使われるインフラは、連邦の規制を受ける。ただし、例えば連邦政府が規制権限を有する州際パイプラインであっても、それが通過する州の政府は安全・環境面では規制権限を有している。

このように、エネルギー産業の活動には様々な機関が関わり、複数州を通過するパイプラインや送電線は、ルート上の 1 州でも建設に反対すると建設計画が頓挫し得るため、調整は難航しやすい。特にパイプラインには、油濁やガス漏れといった物理的な事故のリスクがあるため、「不安」を抱えた周辺住民の反対が起きやすい。そして、シェール革命の結果として従来は石油・ガスを産出しなかった地域で油ガス田開発が始まったために、これまで石油産業と無縁だった人々が「周辺住民」となり、環境影響を理由とした訴訟が起きてパイプライン建設が難航する事例が頻発している。次節でその具体例をいくつか紹介したい。

6. パイプラインを巡る司法闘争

トランプ大統領は、選挙戦で、Keystone XL と Dakota Access という二件の原油パイプライン建設許可を遅らせ雇用創出の機会を潰したとしてオバマ政権を批判した。

Keystone XL は、カナダのパイプライン事業者 TransCanada がカナダからメキシコ湾に至る既存パイプラインの支線として構想した原油パイプラインである。2008 年 7 月に計画が発表され、カナダ政府は 2010 年 3 月にカナダ国内部分の建設を承認、サウスダコタ州

も、環境影響評価を経て州内部分の建設を許可した。米国では、国際パイプライン建設には国務省の許可が必要であり、省庁は国家環境政策法に基づいて、建設許可に際して環境影響評価の実施が要請される。国務省は2011年8月に、Keystone XL 建設による重大な環境負荷の懸念はない、との評価結果を公表し、これを受けて2012年内の建設許可、2013年着工が期待された。この間にノースダコタ州でシェール開発が進み、Keystone XL はシェールオイルの輸送ルートとしても期待された。

しかし、2012年1月、TransCanada が国務省に提出した許可申請は却下された。前年に通過州であるネブラスカ州議会で、水源近くを通ることに伴う油濁・水質汚染懸念を理由に代替ルート検討を命じる法案が提出されたことが原因であり、同社は5月にルートを変更して再申請した。2013年3月に国務省は環境影響評価書案を発表し「Keystone XL は温室効果ガス排出の大幅増をもたらさない」との見解を表明した。しかし環境団体と通過州の部族団体の反対運動は続き、2015年11月にオバマ大統領は建設許可見送りを宣言した。

Dakota Access は、米国のパイプライン事業者 Energy Transfer Partners が計画した、ノースダコターイリノイ州間原油パイプラインであり、既存パイプラインに接続しメキシコ湾までの輸送を可能にする。2014年7月に計画が報じられ、2015年1月に州と連邦の関係機関への建設許可申請を行った。州政府の建設許可取得後も石油漏れによる環境汚染の懸念から農家のほかに多くの先住部族が反対し工事の差止請求を行っており、連邦控訴裁判所は、2016年9月に、建設許可の過程で先住部族の意見が十分に考慮されたか精査する、として着工を遅らせるよう指示した。

既述のとおり、トランプ大統領は、就任直後の2017年1月24日に、①TransCanada に Keystone XL の許可申請再提出を呼び掛けるとともに、国務省に申請を迅速に審査するよう指示する行政命令、②Dakota Access について、河川横断部分の建設許可権限を有する陸軍工兵隊が工事開始を速やかに承認するよう指示する行政命令、③大統領府の環境問題評議会（CEQ）議長に対し、今後提出されるインフラ計画が重要インフラに該当するか否かを30日以内に判断し、該当する計画は迅速に審査するよう指示する大統領覚書、に署名した。さらに3月28日の「エネルギー自立・経済成長促進に向けた行政命令」では、環境アセスメントの際に米国内外の気候変動面の影響を考慮すべきとしたオバマ政権の方針を転換し、気候面の影響の考慮は不要とされた。

1月の行政命令を受けて2月7日に Dakota Access、3月24日に Keystone XL の建設が承認されたが、トランプ政権による建設許可を得て両事業が円滑に進んだわけではない。

Keystone XL は 2017 年 11 月にネブラスカ州の承認を得たがその直前に同州内で原油流出事故が起き、さらに 2018 年 11 月にモンタナ州の連邦巡回裁判所が、温室効果ガス排出及び先住部族居留地への影響の検討が不十分として工事の差し止めを命じたため、TransCanada が追加的環境影響評価の実施を決定した⁷。

Keystone XL 建設の問題は、計画発表から足掛け 12 年の長期に及び、環境団体にとっては石油産業批判の象徴的なプロジェクトとなっている。連邦政府が建設を承認しても州政府の反対により最終投資決定に至らず、また、大統領の気候変動面の影響考慮の必要なし、との指示を受けて行政機関が承認した環境影響評価が、連邦裁判所により、気候変動面の考慮が不十分との理由で差し止められた顛末は、連邦と州政府の諸権限、そして行政機関と司法府が複雑に対立する典型例であるともいえる。

これ以外にも、2017 年 8 月には連邦控訴裁が、オハイオフロリダ州を結ぶ Southeast Market Pipelines の拡張工事を連邦エネルギー規制委員会 (FERC) が承認したことに対する環境団体等の訴えに関して、同パイプライン完成に伴う温室効果ガス排出量への影響が適切に考慮されていない、との判決を下した。パイプラインは既に稼働中であり、判決により稼働停止等の影響を受けることはないが、これも、気候変動面の影響考慮の必要なし、というトランプ大統領の指示を、FERC が忠実に実行したことが不適切と判断された事例である。Keystone XL の場合と異なり、FERC は独立規制機関であり、行政機関である国務省と異なって、専門領域の判断について、高度な独立性が付与されている。本件では、環境アセス制度の根拠となる国家環境政策法が気候変動面の影響評価を含むとした場合に、大統領の指示で気候変動面の影響を評価対象から外すことはできないのか、という点が第一の論点である。が、同時に、国家環境政策法は気候変動面の影響評価を含まないとした場合に、気候変動面の影響評価を命令したオバマ大統領の指針と、それを廃止したトランプ大統領の指針とが行政機関と独立規制機関の両方に及ぶのか、それとも、そもそも環境影響評価は独立規制機関の専門性の範疇に属しており大統領の指針から独立しているのか、という論争にまで発展し得る事例である。

同じく 2017 年 8 月には、ニューヨーク州環境保全省が、FERC が承認した Millennium Pipeline 社による Valley Lateral Pipeline に関し、上述の Southeast Market の判決を引

⁷ Dakota Access は、2017 年 6 月 1 日に商業運転が開始したが、同年 6 月 14 日、連邦控訴裁判所が環境影響評価が不十分として評価のやり直しを命令、但し運転停止の必要はなしとされた。同年 10 月、評価の結果を受けて裁判所が正式に承認した。

用して、州内部分の建設不承認を決定した。これに対し FERC は 2017 年 9 月に、州政府の判断を無視して事業者にパイプライン建設の承認を与えた。

このように、トランプ大統領の方針に基づき連邦の行政機関と規制機関が環境アセスで気候変動面の影響を考慮することを止めた後も、連邦最高裁が、それを考慮することを禁止しない限り、気候変動面の影響懸念、または連邦行政機関による気候影響評価の適否を巡る対立が、インフラ計画の推進を阻害する要因として残り続けることになる。

なお、このニューヨーク州の事例では、州際パイプラインの許可権限をもつ FERC が、州政府の反発に対し、正当な連邦政府の権限を主張した、と見ることもできよう。ただし、2016 年にニューヨーク州が、やはり FERC が建設を承認した Constitution Pipeline 社の Constitution Pipeline 計画について、連邦法である水質浄化法に基づく通過地域の水質影響の検討が不十分として州内部分の建設承認を拒否した件に関し、2018 年 1 月に FERC は州の判断を支持し、建設承認の確認を求める事業者の請求を却下している。

このように、ガスパイプライン建設が環境訴訟によって難航する事案が数多く起きているが、その要因としては、既述のとおり、そもそもガスパイプラインの安全性や周辺環境への影響に関する「不安」を抱く自治体・州による訴訟が増えていることと、環境アセスに関する連邦と州の権限の棲み分けの曖昧さが挙げられる。そして、トランプ政権下で連邦控訴裁判所と巡回裁判所の判事の任命が粛々と進んではいるものの、依然として過去の民主党政権により任命されたりベラルな判事が各地の裁判所に多数在籍していることが、トランプ政権の指針に対する制度的障壁となっている。

7. 環境訴訟を通じた政策形成を防ぐためのトランプ政権の提案

こうした混乱を念頭に置いたのか、2018 年 1 月 12 日に大統領府が発表したインフラ投資に関する政策草案では、環境アセスメントについて、①インフラ計画に関する環境審査を担当する連邦機関の一元化、②大気浄化法に基づき EPA が有する環境審査へのコメント権限の廃止、③州政府へのより広範な権限委譲、④環境審査に関する司法審査請求の要件厳格化、などが盛り込まれた⁸。

②は、大気浄化法の実施を担う行政機関として、連邦・州レベルの全ての機関が行う環境影響評価に対して、連邦 EPA がコメントする権限をもっているが、この権限を廃止すると

⁸ The White House, “Legislative Outline for Rebuilding Infrastructure in America”, January 12, 2018.

いうものであり、選挙公約であった、EPA は気候変動対策には関与せず、本来の任務である大気汚染や水質汚染への対策に専念する、という提案に沿っている。これにより、将来の民主党政権の EPA が環境アセスへのコメント権限を盾にインフラ計画に介入し、投資を阻害することを防ぐ狙いがあると推測される。

③は、環境保護は合衆国憲法に規定された連邦政府の職掌ではなく、州政府に委ねるべき、という主張であり、2016年の共和党綱領でも示された保守の考え方である。これが実現すると、逆にリベラルな州では、厳格な環境アセスが行われインフラ投資が停滞すると予想される。④は、環境訴訟の多発によるインフラ事業の遅延・高コスト化を防ぐ狙いがある。いずれにせよ、これらの提案は大気浄化法や国家環境政策法の修正を要するために行政権限で実行し得るものではなく、実際に現在のところ、これらの提案は実現されていない。

また、広域のパイプラインと送電線建設の許可権限をもつ FERC の審査基準についても見直しが提案され、検討が始まっている。パイプライン建設計画の審査では、環境審査の他に、パイプライン建設の必要性、すなわち十分な天然ガス需要が見込まれ、当該パイプライン建設のメリット・デメリットを比較考量して公共の利益に適うか、という点も審査される。2017年12月に FERC は、このパイプライン建設計画の審査方針の見直しを宣言した⁹。

ガスパイプライン建設に関する FERC の現行政策は、クリントン政権下の1999年9月に策定された文書に示されている¹⁰。好景気による旺盛な電力需要と天然ガスの環境性により、北東部を中心に天然ガス需要の堅調な拡大が続く中、新規パイプライン建設を推進するため、効率的な（ガス市場全体のニーズに適合した）事業選定と、適切な利用料金の設定のために策定された。1999年以前は、新規建設計画に際して、長期の固定輸送契約を確保することで事業の必要性を示す必要があったが、1999年の決定により、長期契約確保を義務付けないことになった。

2017年12月に検討開始された見直しは、パイプラインの新規建設/拡張計画をより迅速かつ柔軟に進めるための取組みであり、規制緩和、手続きの迅速化を目指すものである。だが、コメント募集に対して、現在の環境影響評価は不十分であり気候変動面を含め慎重な評価を行うべき、との意見が出されており、ここでも、環境アセスが争点になる可能性がある。

⁹ News release, “FERC to Review its 1999 Pipeline Policy Statement”, December 21, 2017.

¹⁰ Federal Energy Regulatory Commission Statement of Policy: Natural Gas Pipeline Facilities, Docket No. PL99-3-000, September 15, 1999.

8. おわりに

本稿では、トランプ政権によるエネルギー政策の劇的な転換にもかかわらず、エネルギー産業の活動が即座に変化し、化石燃料復権が期待されるわけではない事情について、連邦一州の関係と環境訴訟を中心に述べてきた。2020年選挙で仮に共和党政権がさらに4年間継続することになり、連邦裁判所の保守色が強まれば、また様相は違ってくる可能性がある。

足元では、民主党の若手のアレクサンドリア・オカシオ=コルテス下院議員 (NY) が提案した非常に野心的な Green New Deal 決議案¹¹に対し、民主党内でも「急進的」「非現実的」との反発が生じている。しかし、民主党から2020年大統領選挙への出馬を表明しているコリー・ブッカー (NJ)、カーステン・ギリブランド (NY)、カーマラ・ハリス (CA)、エリザベス・ウォーレン (MA) の各上院議員は決議案を支持しており、バーニー・サンダース上院議員 (VT) も支持することが予想されている。Green New Deal を選挙公約に盛り込む場合、財源が問われるが、オカシオ=コルテス、ウォーレン両議員は大富豪の所得税率を70%に引き上げる案を明らかにしている。最終的に指名を勝ち取る候補者が Green New Deal と富裕層増税のような左派路線をとるのか、現実的・穏健・漸進主義的な路線をとるのか、左派と中道派の間で民主党支持層が分裂しないか、エネルギー政策が選挙結果を左右する重要な要素となる可能性があり、引き続き注目される。

本稿執筆中の2019年4月10日にはトランプ大統領が新たにエネルギーインフラ建設推進のための2件の行政命令に署名した¹²。1件は、パイプライン建設計画について、規制の重複及びそれに起因する遅延を防ぐため、エネルギー省 (DOE) 及び EPA が連邦水質清浄法 (Clean Water Act) に基づく州・自治体の権限を精査する (実質的に環境審査を簡素化)、というものである。もう1件は、国際パイプラインについての許可権限を国務省から大統領に移管するとともに、安全基準を見直して LNG の多様な輸送方法を認める内容である。これら行政命令に対しては州政府の権限への侵害であるとして批判が出ており、既述の個別のパイプライン計画をめぐる係争に加えて、今回の行政命令もまた訴訟に発展する可能性がある。

¹¹ House Resolution no.109, “Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal.” The 116th Congress 1st session.

上院では民主党のエド・マーキー議員 (MA) が同内容の決議案 S.Res.59 を提出している。

¹² The White House, “Order on the Issuance of Permits with Respect to Facilities and Land Transportation Crossings at the International Boundaries of the U.S.” および “Executive Order on Promoting Energy Infrastructure and Economic Growth”

第5章 政治アクターの動向：宗教保守派を中心に

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. トランプでも変わらない政治アクター

2016年のトランプ勝利以降、「トランプで変わった政治」に注目が集まりがちである。無論、公職経験が皆無の大統領としてアメリカ史上に類例を見ない大統領であり、かつては民主党の支持基盤だった白人労働者層を取り込んでの勝利は、「反エスタブリッシュメント」で大統領選挙に勝てるという新たな成功例を誕生させた。とりわけトランプが異質なのは、共和党大統領であるにもかかわらず、従来の意味での「保守」とは乖離したイデオロギー的立場である。あるいは、理念上の信念の欠如という意味ではイデオロギー的ではない。最もトランプが共和党と波長が合わないのは、インフラ投資などに前向きな「大きな政府」に親和的な傾向と保護貿易主義的な貿易政策である。しかしそれでもなお、トランプは巧妙に共和党の伝統的な各派の好みに合いそうな政策に自らの言説や行動をアレンジし、共和党内での支持を得て、共和党「トランプ連合」を維持することに努めている。

トランプ大統領は類例がない「非職業政治家」大統領で、爆弾発言（ときには民主党リベラル派が嫌悪する差別的発言）の過激さからも、その特異なキャラクターに関心が集まりがちである。しかし、民主党にすべての面で憎悪され、共和党内でもコアな支持基盤だけが頼みの綱かといえれば必ずしもそうではない。民主党内に貿易政策を梃に楔を打ち込みつつ、共和党内に「同盟」を育てることに注力してきた。

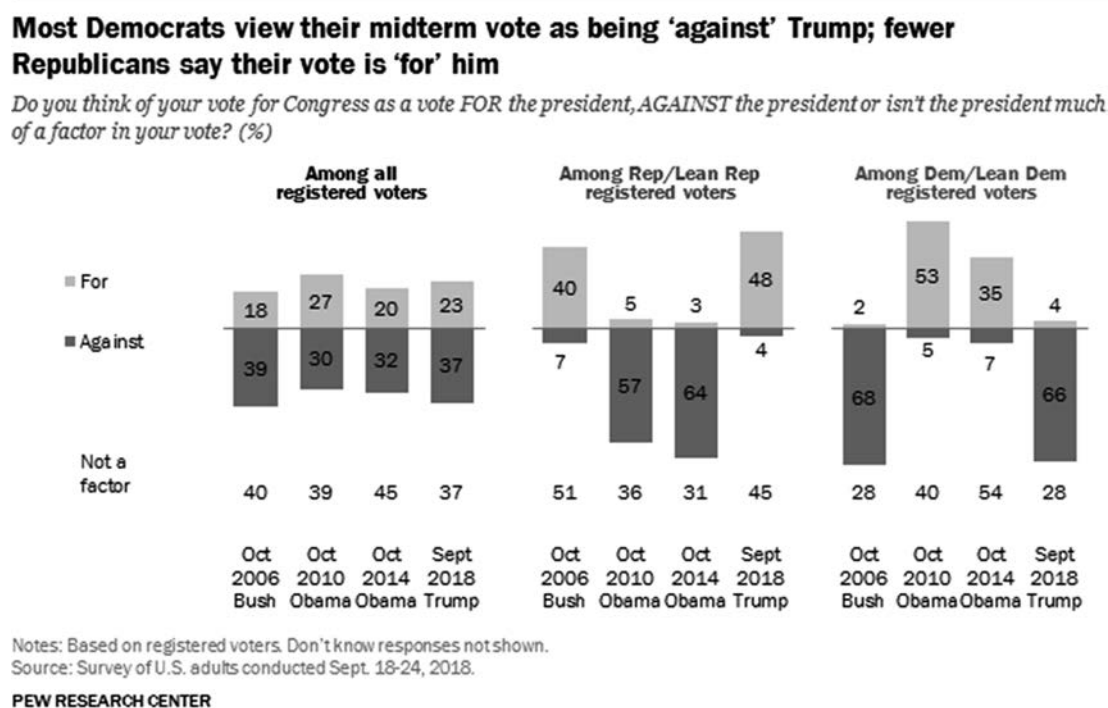
近年、議会選挙を大統領の信任投票と捉える有権者が増加傾向にあり、1980年代以降、中間選挙の「全国化」は長期的な傾向にある。2018年中間選挙ではトランプ要因でこれが極大化した。二大政党がトランプへの賛否を唱え、投票率も伸びた。だが、大統領への信任や反発には同じ共和党政権下の2006年選挙と比較すると微妙なニュアンスの差も浮き彫りになっている。米調査機関ピューリサーチセンターが2018年9月に公表した調査¹で全有権者対象のグラフ（表1左端）を見ると、オバマ政権期と比較するとトランプへの賛否が大きな要因であることが分かるが、注目すべきは2006年との比較である。「民主党支持者」

¹ Pew Research Center, September 26, 2018.

<<http://www.people-press.org/2018/09/26/democrats-have-edge-in-2018-midterm-votin>>

(表 1 右端) がトランプ大統領への不信任で投票するとした割合は 2018 年調査では過半数の 66%だった。しかし、2006 年秋にジョージ・W・ブッシュ大統領への不信任で投票すると回答した割合も 68%で、2018 年秋よりも 2 ポイント多かった。他方、「共和党支持者」(表 1 中央) で大統領の信任投票と見なした割合は、2018 年の対トランプの 48%のほうが 2006 年の対ブッシュの 40%を上回っていた。民主党の「反トランプ」の熱量もイラク戦争が泥沼化した時期の「反ブッシュ」を凌駕するほどではなく、共和党内の求心力も、W・ブッシュ政権二期目ほどは低下していなかったことが垣間見える。

表 1 :ピューリサーチセンター調査「議会選挙における投票が大統領への賛否に基づくものか、それとも大統領は投票要因としては無関係か」(2018 年 9 月)



民主党の労組派にはトランプを貿易政策では評価する向きも少なくない。2018 年 3 月、アメリカ労働総同盟・産業別組合会議 (AFL-CIO) 会長が、トランプ政権の鉄鋼・アルミニウム関税について、労働者にとって素晴らしい政策だと褒めちぎり、政権の努力を賞賛して「偉大なる第一歩」とまで呼んだ。これに議会民主党幹部らも同調を示し、チャック・シューマー上院院内総務が政権の対中関税を高く評価する展開も生じた²。他方、アメリカ

² AFL-CIO “Steel and Aluminum Tariffs Good for Working People” March 1, 2018.
<<https://aflcio.org/press/releases/steel-and-aluminum-tariffs-good-working-people>>

が TPP 離脱に舵を切ったことについても、リベラル派の反トランプ連合（労組、環境団体、消費者団体）はトランプをその点では評価している。部分的に民主党支持層にアピールする要素を抱えている完全に保守とは言いがたいトランプの「ハイブリッド」な性質の面目躍如であるが、民主党が貿易政策でトランプを一丸となって攻撃しにくい立場にある中で、トランプ大統領は文化的な保守路線を鮮明にして、共和党の票を逃がさないように心がけている様子も見える。結果、2018 年中間選挙で民主党は女性票と若年票で大健闘して下院を制したものの、2006 年のように両院で多数派となることはできなかった。上院は改選枠が共和党に有利だったこともあり多数派を維持したが、トランプ政権が意図的に上院に狙いを定めたのも事実である。共和党の変わらない政治マシーンの継続とそれに依存することでかろうじて成立している「トランプ連合」の実態について、宗教保守派を例にとり、以下で確認してみたい。

2. トランプ支持マシーンとしての宗教保守派

2016 年大統領選挙を分析する上で、予備選挙過程での勝利要因と本選挙過程でのそれを分類して考えることは極めて重要である。アメリカの選挙の最大の特質の 1 つは、政党幹部が候補者の指名権を有さず、緩やかな政党支持層としての選挙区内の有権者が、党员集会や予備選挙に参加することで候補者を決めるというシステムである。強い草の根の支持に支えられれば、政党幹部が嫌う候補者が勝利することを制度的には排除していない。民主党では議員が多く票を持つ特別代議員制度で「エスタブリッシュメント」の力を温存させているが、共和党にはこの制度がないため、より政党が外に開かれているとも言えるし、草の根の「反乱」に脆弱であるとも言える。この予備選挙過程、しかも特別代議員制度がない共和党で勝利するという力学は、本選挙の力学とは異なるものである。トランプの予備選挙突破は、「反エスタブリッシュメント」の力が源だった。ラストベストやアパラチア地方の白人労働者層の不満が後押しになったのは周知の通りだ。それは「反共和党」「反ブッシュ家」運動でもあった。クリントン、ブッシュの家族による大統領職の独占に対するアンチテーゼとしての「非政治家」に有権者は魅了されたのであり、ジェブ・ブッシュは兄のイラク戦争

“Schumer Floor Remarks on Trade Tariffs and the GOP Tax Bill Leading to Huge Stock Buybacks”
Senate Democrat, March 8, 2018.

<<https://www.democrats.senate.gov/newsroom/speeches/schumer-floor-remarks-on-trade-tariffs-and-the-gop-tax-bill-leading-to-huge-stock-buybacks>>

の責任追及と共に格好の標的となった。

しかし、誤解は禁物であるが、本選挙では共和党全国組織が動き、トランプ支持のために州や郡の政党委員も票の駆り出しに協力した。そこで1つの鍵になったのがキリスト教保守派であり、現在もトランプ政権を支える重要な支持基盤となっている。人工妊娠中絶の権利（プロチョイス）の象徴であるヒラリー・クリントンを勝たせれば、最高裁での中絶非合法化が遠のく可能性があった。また、2016年本選挙ではリバタリアンの多くもトランプを支持した。医療保険改革の推進者で外交的には介入主義のクリントンは、「小さな政府」を目指すリバタリアンの反発を招いた。リバタリアンは予備選でクルーズ上院議員やポール上院議員を支持したが、クリントン阻止のためにトランプ支持に回った³。反トランプを貫いたのはネオコンサーバティブと、伝統保守の一部に留まった。投票行動としての「トランプへの投票」とトランプ大統領を積極的に共和党や保守の指導者として尊敬することは別の問題である。投票に関する出口調査は、理由が併記されず純粋に投票先を示している数字であれば、それは「支持」とは同義ではない。「投票」の事情や情熱度にはかなりの幅がある。2016年にクリントンという敵に恵まれたトランプにとって、「反クリントン」で暫定的につなぎ止めた共和党の伝統的な各派をどう「トランプ支持連合」に育てられるかが課題だった。

結論から言えば、トランプは党内「同盟」として宗教保守派を重視しつつある。その母体は原理的な福音派から保守派のカトリックまで広がるが、宗教争点を政治的な価値判断の基準にする集団である。前述のブッシュ政権の失敗を振り返れば、2006年共和党敗北は、リバタリアンと宗教保守派の離反が原因であった。リバタリアンは、イラク戦争の長期化、対テロ目的の市民監視（愛国者法）に反発し、次いでキリスト教保守も政権に幻滅した。2004年の再選挙で、ブッシュ陣営は顧問カール・ローブの策で、「同性婚阻止」を約束したが、ブッシュ政権はキリスト教保守を便利な票と見なしただけで、二期目も対テロ対策に注力し、人工妊娠中絶の非合法化など信仰課題を優先しなかった。ブッシュはボーン・アゲインのキリスト教徒としての信仰物語が広く知られる敬虔な人物であったし、ブッシュ政権中はホワイトハウスのキリスト教色も強まった⁴。当時、宗教保守派はこれを高く評価し、

³ 以下を含む複数の共和党関係者とのインタビュー、保守系批評家ジョン・ギジ（2016年11月16日）、ジム・グラスゴー（トランプ支援活動家、配管会社社長）（2016年11月18日）、ティム・ヘーグル（アイオワ州ジョンソン郡共和党委員・アイオワ大学政治学部准教授）（2016年11月16日）、元共和党アイオワ州委員（リバタリアン活動家）（2018年8月24日）

⁴ 渡辺将人『現代アメリカ選挙の集票過程—アウトリーチ戦略と政治意識の変容』（日本評論社、2008年）

マイケル・ガーソンらブッシュ大統領のスピーチライターは巧妙に宗教的なレトリックを演説に盛り込んで彼らの支持を得た⁵。しかし、宗教保守派はブッシュ政権に幻滅する過程で、大統領本人のキリスト教徒としての敬虔さは何の役にも立たず、大統領には本人の敬虔さよりも行動が大切なのだと学んだ。かくして、本人は敬虔さとおよそ縁遠い大統領を支持するマインドが宗教保守派には備わりつつあった。もし、ブッシュ政権以前の時期であれば、キリスト教保守がここまで私生活では世俗的な大統領を支持したかは分からない。宗教保守派が大統領の私生活での敬虔さを問わない姿勢に転じているのは、ロー対ウェード判決が覆らないまま年月だけが経過する現実への苛立ちの結果であり、福音派キリスト教徒が本心から大統領の敬虔さに無関心というわけではない。現に 1970 年代当時は、ジミー・カーターが候補者本人の信仰心で当時は民主党支持が多数だった福音派に支持されて当選している。だが、候補者本人の敬虔さよりも候補者のアクションを評価するという宗教保守派の変容期にトランプ台頭が絶妙にシンクロナイズした点は興味深い。

トランプはこうした変容をどこまで計算の上で把握していたのかは不明であるが、結果として宗教保守派や文化争点への傾倒は、トランプの保護貿易路線や「大きな政府」路線といった経済政策における非保守性から共和党内で目を逸らす効果を発揮している。対中関税への報復で苦境に陥る農業州の共和党支持の農家と宗教保守派はかなりの部分で人口動態的には一致するからだ。中国の報復で大豆農家が頭を抱えたアイオワ州では、2018 年州知事選で共和党州知事が再選された。トランプ政権は、人工妊娠中絶の非合法化、米大使館のエルサレム移転、トランスジェンダーの疎外化に邁進する道を選んでいる。トランプは 2016 年選挙で、調査史上最高の福音派獲得率 80% を記録し、2018 年中間選挙でも福音派の 75% の支持を得た⁶。トランプ政権の宗教保守派の支持基盤化の加速は、リバタリアンの取り込みに苦慮していることとも関係している。特にブッシュ政権の金融危機への公的資金注入に反発してティーパーティー運動を起こした原理的な流派は懐柔できていない。彼らはトランプ減税や銃所持尊重は評価するが、トランプ政権 1 年目に政権のオバマケア改廃案への共和党内抵抗勢力となり、インフラ投資にも反対の構えであり相容れない。

4 章参照。

⁵ Gerson, Michael J., *Heroic Conservatism: Why Republicans Need to Embrace America's Ideals (And Why They Deserve to Fail If They Don't)*, New York: HarperCollins, 2007.

⁶ 2018 年中間選挙 CNN 出口調査<<https://edition.cnn.com/election/2018/exit-polls/>>

3. キリスト教保守マシーンの系譜

トランプ政権を背後で支えているのは、1988年大統領選で予備選に出馬したパット・ロバートソン牧師が設立した「キリスト教連合（クリスチャン・コアリション）」を継承する流派だ。「キリスト教連合」は1980年代末から1994年「ギングリッチ旋風」まで、共和党の動員を支えた団体で、ロバートソンが1989年に設立したものだ。同団体の「頭脳」にラルフ・リードという政治コンサルタントがいたが、このリードが2016年大統領選挙以降のトランプのキリスト教保守集票の主要な設計者の一人である⁷。その意味では、トランプは共和党がレーガン、ギングリッチからブッシュ親子まで恩恵を受けてきた伝統的な宗教保守動員に依存しているわけで、「トランプ連合」の実相は共和党の集票マシーンとしては、これまでと何ら変わらない性質を有している。トランプが「ラストベルト」「白人労働者」に支えられている新しいポピュリストという印象には、コアな支持基盤以外の党内「同盟」の形成観察においては一定の留保が必要だ。

歴史的には、初期のキリスト教保守運動の指導者の関心は、「対抗文化」に歯止めをかけて家族の価値を取り戻す宗教的使命にあり、選挙政治とは距離を置いていた。アメリカのキリスト教プロテスタントは、原理主義であるほど信仰そのものを深く追求し、政治活動を世俗的に行う姿勢とは一貫して一線を引いてきたからで、禁酒運動、「スコープス裁判」以降、福音派は政治活動とは距離をとり続けてきた。しかし、「対抗文化」による文化的リベラル化の中、1970年代以降、連邦通信委員会の規制緩和とケーブルテレビの普及も背景に、放送を通じた宗教活動が活発化し、ビリー・グラハム、ジェリー・ファルウェルらの伝道師が台頭した。ファルウェルを看板に1979年に誕生した「モラルマジョリティ」は、人工妊娠中絶や同性愛への反対、家族の価値の評価、ポルノなどメディア表現への規制を政治争点化することに成功した。しかし、こうした初期の運動とトランプを支えるリードに象徴される草の根の運動は同じ宗教保守でも異質のものとして理解される。リードを重用したパット・ロバートソンの「キリスト教連合」は選挙マシーンとしての組織的な機能性、そして宗教性よりも政治性を重視し、組織拡大のオペレーションは政治センスを重視して非聖職者にあえて任せる方針にした。このプラグマティズムはトランプにも相性がいい。ファルウェル主導の初期の宗教右派運動であれば、トランプ大統領自身が運動からの糾弾の対象になって

⁷ Reed, Ralph, *After The Revolution: How The Christian Coalition Is Impacting America*, Dallas: Word, 1994, Jelen, Ted G. and Clyde Wilcox, *Religion and Politics in Comparative Perspective: The One, The Few, and The Many*, Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2002.

いたかもしれない。

リードは全盛期に福音派プロテスタントとローマカトリック信徒の動員による宗教の「政治組織化」を目指し、会員に信仰に関する「リトマス検査」は求めなかった。換言すれば、敬虔であることよりも、献金を多く集める組織運営に才のある人材が重用された。リードは高額コンサルタントには頼らず、グラスルーツの動員教育のワークショップ運営や「投票ガイド」の作成、フオンバンクに予算を注ぎ、「地上戦」の基盤を優先した。リードの動きは州別のフィールド作戦が中心であるため、ワシントンでは軽視されがちな面がある。かつてリードは他の宗教保守運動との組織上の違いを以下のように総括している。第1に、特定の人物ではなく争点によって動かされる組織。第2に、全国組織ではあるがあくまで地域の争点を重視した草の根組織。第3に、選挙サイクルごとに勃興する組織ではなく永続的組織である⁸。

リードはアメリカ労働総同盟・産業別組合会議（AFL-CIO）に「キリスト教連合」の組織モデルをなぞらせ、ニューディール連合以来、民主党の選挙における手足となってきた利益団体の動員システムを、信仰を基軸にして共和党でも開拓しようと試みた。「宗教を政治化し、政治を宗教化した元凶」ともされ、党内に反発もある。ロビー活動をめぐる汚職疑惑で失脚した際には共和党内でも冷ややかに扱われた過去があるが、トランプの台頭で息を吹き返している。

4. 「信仰と自由の連合」が目指す「党内架橋」

そのリードの新団体「信仰と自由の連合」（FFC：Faith and Freedom Coalition、以下FFC）は、2009年に設立された501(c)(4)団体であるが、特徴は伝統的な宗教保守団体のような狭い意味での宗教保守争点に関心を限定していないことだ。2009年にティーパーティー運動を駆動した財政保守派やリバタリアンと宗教保守派の架け橋的なプラットフォームを目指している。FFCの原則として以下を掲げている⁹。

「自由社会の基本としての命、家族、婚姻の神聖と尊厳への敬意」

「起業家の創造的エネルギーを解き放つための、小さな政府、減税、財政規律」

「子ども第一の教育改革」

「貧困者や取り残された人々に手を差し伸べること」

⁸ Reed, Ralph. 1994. 渡辺将人『現代アメリカ選挙の集票過程』（日本評論社、2008年）4章参照。

⁹ Faith and Freedom Coalition のウェブサイト<<https://www.ffcoalition.com/>>

「機会の平等をもたらす自由市場と思想の自由」

「イスラエルを含む民主主義の同盟国を支え、テロと専制政治との戦いに勝利する」

1970年代のファルウェル時代の宗教保守派の聖職者が運動で重視しそうな「家族の価値」と財政保守的な「小さな政府」争点が混在し、宗教保守団体としては原則が揺らいでいる意味不明なプラットフォームのように見える。しかし、共和党全体を代弁する「架け橋」的な方針の反映を目指したリードとしては、これは意図的なものだ。貧困に触れているのは自由競争の共和党の印象からは意外かもしれないが、キリスト教精神からは当然のことで、税金で救うのではなく教会を介した慈善で救う点に民主党との違いがある。また、民主主義の同盟国としてイスラエルだけが具体的に国名を挙げられている。

しかし、共和党内の分裂要因になる争点には過度に踏込んでいない。そもそも宗教保守派は個人の自由よりも聖書を優先させる点で、一皮むけば全体主義的な政策判断を好む側面があり、いくつかの争点において根本的に世俗的なリバタリアンとは共闘しにくい性質があった。「憲法修正 10 条の州の権利の優越」原理主義のリバタリアンには、あらゆる連邦政府と最高裁の価値判断への介入も好まない「プロチョイス・リバタリアン」も少なくない。同性愛にも寛容だ。レーガン政権期に大きく躍進したにもかかわらず、宗教保守派が共和党の最主流にはなれないのは、進化論をめぐる学校教育、LGBT をめぐる同性婚への原理的な反対姿勢などで、党内で孤立してきたことも関係している。リードの狙いは、旧来の宗教保守マシーンの原動力である人工妊娠中絶の非合法化へのエネルギーは温存しながらも、同性婚、進化論など共和党内でも見解の割れる問題に過度に踏込まず、「自由」、イスラエル擁護など各派を束ねられる争点だけを強調して、そこに宗教保守派を包み込むことだった。従って、実態としては伝統的な宗教保守派であり、彼らの会合への参加者も熱心なキリスト教徒で、世俗的な党主流派には必ずしも居心地のいい団体ではないのだが、表向きの団体名やプラットフォームは架橋的にアレンジしてある。これは共和党の内なる分裂要因を示唆している一方、トランプの支持者連合の形成モデルと奇しくも符合しているとも言える。

FFC のホームページはフロントのページで同団体への著名政治家からの賛辞を掲載しているが、FFC の架橋戦略が見事に象徴された人選だ¹⁰。2019年3月1日時点、トランプ大統領以外では、マイク・ペンス副大統領、ニュート・ギングリッチ元下院議長、テッド・ク

¹⁰ Faith and Freedom Coalition のウェブサイト<<https://www.ffcoalition.com/>>

ルーズ上院議員、マイク・ハッカビー元アーカンソー州知事、サラ・ペイリン元アラスカ州知事（元副大統領候補）、マルコ・ルビオ上院議員、ランド・ポール上院議員、FOX ニュースの司会者のショーン・ハニティが顔写真入りで「賛同者」として紹介されている。これは伝統的な宗教保守派にとっては異質な顔ぶれだ。とりわけ宗教保守的な人物と言えるのは、ペンスとハッカビーであるが、宗教保守ではなくてもポピュリストとして共和党の顔である人物が並ぶ。驚きなのはリバタリアンのランド・ポールである。ポールは次のように賛辞を送る。「アメリカを偉大にしている伝統的な価値観、そして我々が憲法のもと享受している自由を守るという FFC の営みに賛辞を送ります。正しい公共政策を前進させ、信仰を自由に表現して役に立つ市民になれるようにキリスト教徒の権利を守るべく、連合とその草の根の会員と協働してきました。FFC は実績を作り出しています」。合衆国憲法、自由というリバタリアン流のキーワードを散りばめ、「信仰の自由」を守る立場から賛辞を送るも、中絶にしても同性婚にしても、具体的な信仰争点には何も触れていない。

FFC ホームページ上の同団体への賛辞：

ランド・ポール上院議員（上）、マイク・ペンス副大統領（下）

FAITH & FREEDOM COALITION

About Issues News Join Contact [Please Donate](#)



“I applaud Faith & Freedom Coalition for **defending the traditional values** that made America great and the freedoms we enjoy under the Constitution. I have had the privilege to work with FFC and its grassroots members to advance sound public policy and defend the right of Christians to express their faith and be effective citizens. **Faith & Freedom Coalition is making a difference.**”

- Senator Rand Paul

[Like FFC on Facebook](#) [Follow FFC on Twitter](#) [Follow FFC on Instagram](#)

FAITH & FREEDOM COALITION

About Issues News Join Contact [Please Donate](#)



“It is great to be back at the **FAITH & FREEDOM COALITION** - the greatest pro-family, pro-faith and pro-freedom grassroots organization in the United States of America... The **FAITH & FREEDOM COALITION** knocked on 1.2 million doors, made 10 million phone calls, sent out 22 million pieces of mail, distributed 30 million **VOTER GUIDES.**”

- Vice President Mike Pence

[Like FFC on Facebook](#) [Follow FFC on Twitter](#) [Follow FFC on Instagram](#)

ただ、この「架橋」がどこまで演出で、どこまでが本気で共和党の支持者連合の統合への貢献を目指しているのかは未知数だ。現に FFC の主要争点欄を見ると「結婚と家族」「宗教の自由」「イスラエル支援」「プロライフ（人工妊娠中絶反対）」「移民」「人身売買」「司法改革」が並び、「減税」や「財政規律」の記載はないからだ。あくまで変わらぬ宗教保守団体が、党内で浮いてしまわないように、彼らの関心事の宗教争点に共和党の他派を巻き込み続けるために洗練した新手の「看板」の掛け方のレトリックに過ぎないとシニカルな解釈もできる。

また、FFC の 5 つのミッションとして以下の 5 つを掲げ、「自由の愛国者（Freedom Patriot）になろう」と呼びかける。1: 信仰心ある人々を役立つ市民に成長させるために動員し訓練すること、2: キリスト教徒の価値観を代弁し、公共の場やメディアで発言していくこと、3: 立法を動かし、政府のあらゆる次元において正しい公共政策を実現させること、4: 効果的な市民行動のために市民を鍛えること、5: 信仰ある人々への狭量な姿勢や差別に抵抗すること。

動員に強さを発揮するリードの団体らしい運動論で、コーク兄弟が設立してソウル・アリンスキー流のオーガナイズングの出張訓練を展開している「アメリカンズ・フォー・プロスパーティ」（Americans for Prosperity）との類似性も顕著である。2012 年にはロムニー陣営を支援したが、2016 年本選ではトランプの隠れたマシーンとなり、180 万の会員を動かし 2000 万ドルを投票勧誘活動に投入した。中間選挙でも 21 州で 200 万の戸別訪問を展開し、ミズーリ州、インディアナ州の上院選で共和党勝利を支えたと公表している¹¹。

5. 最高裁判事指名問題

トランプ大統領が宗教保守派依存を強めた経緯は、最高裁判所の判事指名をめぐるタイミングの運とも関係している。カーターのように任期中に最高裁判事指名の機会が巡ってこない大統領もいるが、トランプは就任してから既に 2 回も指名の機会を手にしていく。スカリア判事の急逝は 2016 年大統領選挙緒戦中であつたが、ケネディ判事の引退表明も 2018 年中間選挙年で、いずれもキリスト教保守派の有権者の投票を活性化させた。穏健派のロバーツ首席判事を除くと、あと 1 人保守系判事が増えなければ中絶合法判決を覆せない

¹¹ Peters, Jeremy W. and Elizabeth Dias. “Evangelical Leaders Are Frustrated at G.O.P. Caution on Kavanaugh Allegation”, *New York Times*, Sept. 20, 2018
<<https://www.nytimes.com/2018/09/20/us/politics/brett-kavanaugh-religious-voters.html>>,
Faith and Freedom Coalition のウェブサイト<<https://www.ffcoalition.com/>>

と見られる中、引続き 2020 年大統領選挙に向けて最高裁判事人事をトランプはカードにする目論みである。リベラル派のギンズバーグ判事健康不安が懸念される中、トランプ大統領と共和党が判事の承認に必須の上院多数派の維持を優先した理由は自明であった。

FFC はウェブサイトの「トランプ大統領の傑出した成果」の一覧内にある「アメリカの裁判所の改革」で、連邦裁判所に 150 人以上の保守派判事およびニール・ゴースッチ、ブレット・カバノーの 2 名の最高裁判事を指名したことを讃えつつ「ヒラリー・クリントンが大統領になっていたら、ラディカルな反キリスト教の（連邦裁判所）判事と最高裁判事ばかりになっていた」と述べているが、まさに 2016 年の選挙年にスカリア判事の逝去が重なったことが、宗教保守票との関係ではクリントンにとって向かい風、トランプにとっては追い風になったことを示唆している。さらに興味深いのは「成果」欄に、「ペンス副大統領」という項目があることだ。「人事こそ政策」として、宗教的にも保守的なペンスを選んだことをウェブ上で 2019 年現在においても彼らは讃え続けているのである。

実際、筆者も参加した中間選挙前（2018 年 9 月 22 日）のアイオワ州デモインにおける 700 人規模の FFC 集会におけるリードの発言と参加者の反応はこれと符合したものであった。同集会では、「ブランド・ペアレントフッド」への助成停止、内国歳入庁の教会への圧力阻止、イラン核合意の破棄などが誉め称えられ、大きな喝采と起立拍手はアメリカ大使館のエルサレム移転への言及で起きた。リードはトランプの素晴らしさは「大統領選挙の段階で最高裁判事の望ましいリストを出した」ことにあり、保守系判事指名で「約束が守られている」「こんな大統領は希有だ」と絶賛した。これは中間選挙直前にトランプが指名したカバノー判事の性的暴行疑惑が発生し、議会承認が危ぶまれたことと関係している。

共和党を結束させたのは、カバノー判事の最高裁判事就任を阻止しようとする動きが、1991 年の最高裁判事承認時に表面化したアニタ・ヒル事件を彷彿とさせたことと無関係ではない。黒人の保守派判事クラレンス・トーマス承認を前に、セクハラを受けたと元部下の女性が告発した事件であるが、告発者のアニタ・ヒル弁護士の登場は、当時メディアが連日大規模に伝えた。ただ、カバノー判事の疑惑とトーマス判事のセクハラ疑惑との間には違いも存在していた。アニタ・ヒルの告発内容は、告発の数年前までに集中していたために判事に有利な証人が現れたが、カバノー判事の事件は 30 年以上前の出来事のため第三者の目撃証言が揃いにくい問題があった。カバノー判事の疑惑が学生時代の問題であったのに対し、トーマス判事とヒル弁護士は職場の上下関係で職務上の力関係を利用してのハラスメントであった。また、トーマス判事は「黒人最高裁判事誕生への妨害だ」と主張する「人種カード」を切った。

自分は「シェアクロッパー（小作人）の息子」「奴隷の子孫」だとアピールし、南部民主党と黒人の一部がトーマス支持に傾いた。告発者のヒルも黒人であることは無視されたのは、それだけ最高裁判事に黒人が就任することに期待感もあったことと、民主党がヒルを徹底して「女性」として位置づけたことも関係している。カバノー疑惑には人種要因は絡まなかったが、もし主要な被害者が白人の知識人女性ではなく人種マイノリティであったら、民主党の反対活動は2018年の「#Me Too」の延長戦略とは少し違う構図になっていた可能性もある。

カバノーの疑惑とアニタ・ヒル事件との共通点は、どちらも民主党のリークで政治問題化したことであった。ヒル事件の際は、FBI追加捜査は伏せられていたが、それはヒルの主張を裏付ける証言が出てこなかったからであった。当時の司法委員会の民主党議員は早期に公にする材料がないと判断したが、メディアで注目度が高まったのは第2ラウンドの公聴会以降であった。2018年のカバノー判事の疑惑では、背景捜査と同時に問題がかなり早期に公に報じられ、民主党のダイアン・ファインスタイン上院議員らによる政治利用色が共和党側に批判された。告発者のフォード教授の主張を裏付ける新情報が出ないまま、2名の女性が相次いで追加で別の告発を行ったが詳細情報が不十分なままだった。フォード教授が主張を二転三転させたことや、彼女が求めた証言者が詳細を説明できなかったことで、カバノー判事を政治的に貶める人格攻撃だとの共和党の声を通りよくしてしまった。女性の人権との関係で憂慮されたのは、かつてアニタ・ヒル事件で守れなかった「匿名で」という告発女性の希望を民主党は2018年のカバノー問題でも守れなかったことだ。結果として告発女性が公に引きずり出される形になったにもかかわらず、判事の就任も阻止できなかったことについて、民主党内にも司法委員会の幹部議員とりわけファインスタイン議員への内部批判は熾り続けている¹²。

民主党側が性的暴行を実証できればカバノー判事の最高裁判事就任を阻止できると考えていたのに対して、共和党側は総じてカバノーの疑惑の真相には関心を示していなかった。中西部の敬虔な宗教保守派の祭典である前述のリードのFFCの会合の参加者の中には、筆者に対してカバノーは暴行していると思うとオフレコの感想を述べる者もいた。いずれにせよ明白だったのは、共和党側の疑惑の真偽と保守系判事の実現との切り分けで、そのプラグマティズムは宗教保守ほど徹底していた。これが民主党側の最大の誤算であろう。中絶を

¹² 以下を含む民主党関係者、匿名連邦下院議員スタッフらとの複数のインタビュー。ロバート・クレマー（民主党全国委員会コンサルタント）（2019年1月22日）、サイモン・ローゼンバーグ（NDN会長、元ビル・クリントン大統領選挙陣営）（2019年1月24日）

殺人と認めさせることを女性への暴行の有無より優先しかねないのがアメリカの宗教保守派の政治的姿勢であることに、「#Me Too」ムーブメントの中で民主党は想像が及びにくかった。キリスト教徒であれば女性を暴行した疑惑がある人物を嫌うだろうという読みがあったように思える。そこで疑惑解明にひた走る選択をした。しかし、キリスト教保守は「道徳重視」集団のように見えて、「政策優先」集団であり、トランプや最高裁の判事候補に女性問題が露見しても、「中絶合法を覆す」という執念がある限りは支持が揺るがない。ラルフ・リードは Twitter で「ブレット・カバノー判事の証言は力強く、雄弁で、具体的で比類なきものだった。このように傑出した候補者を選んだトランプ大統領に感謝したい。私はカバノー判事の承認を支持していることを誇りに思っており、彼はまもなく最高裁判事になれるよう祈りを捧げたい」と支持者に呼びかけた。



ラルフ・リードのTwitter（2018年9月27日）より

結果、人工妊娠中絶非合法化への一里塚になる人事を妨害する共和党議員は再選させないという選挙区の宗教保守派の声が、上院司法委員会の共和党議員を一致結束させた。アメリカ国内にはあまりこの指摘はないが、両党の関係者に網羅的に聞き取り調査をして海外の目から観察していると、宗教保守層のマインドに対する民主党指導部や活動家の理解不足や認識の距離感がカバノー承認をめぐる戦術ミスに及ぼした影響は小さくないように感じられる。アメリカの世俗派が、保守的なキリスト教徒の政治的価値観を理解していないという、文化的な分極化のもう1つの副作用だとも言えよう。

6. おわりに

本稿では政治アクターとしての宗教保守派をケースとして考察してきたが、共和党のトランプ支持連合が宗教保守基盤に支えられている背景には、民主党側がトランプに部分的な親和性もある経済争点で、正面から共和党と差異化することに手詰まり感もある中、「女性の行進」に象徴される文化的な左傾化の度合いを強めているジレンマも関係している。2020年大統領選挙の候補者にエリザベス・ウォーレンをはじめとした左派候補が「主流」として名を連ね、経済格差の是正を求めるバーニー・サンダースの民主的社会主義が若者層に浸透しているとも見られているが、かつてのニューディール連合の頃のように労働組合や労働者が主役の運動ではないことに注目すべきだろう。民主的社会主義を唱えながらも、その運動の主体は労働運動ではない。草の根の理想主義的な若年層が主体で、彼らは人種マイノリティ、女性、移民、LGBTなどの権利や多様性を重視する文化的な左派でもある。換言すれば、現在のアメリカの若者の間に浸透しつつある「社会主義」の掛け声は、純粋に経済的な再分配だけを求める労働運動ではなく、まずもって文化的な左傾化の土台の上に成立している点に特質がある。それだけに民主党内では、文化的に人種マイノリティ、LGBT、移民に寛容で、環境保護や銃規制に前向きかどうかなど社会・文化要因が「リトマス試験紙」の主軸化し、文化的には保守的な層も散見される白人労働者層を民主党の弱者の「仲間」として受け入れることに一層の躊躇感が見られる。民主党の白人労働者取り戻し策の障害はここにある。他方で、こうした世俗派の勢いは1970年代の「対抗文化」をキリスト教保守には既視感とともに想起させ、キリスト教保守を活性化させるサイクルから逃れられない。

また、トランプ政権固有の要因も無視できない。第1にFFCの政権評価にも項目で上がっているペンス副大統領の要因だ。ペンスが2018年10月にハドソン研究所で行った対中政策をめぐる演説は極めて包括的に対中政策を網羅したが、本稿のテーマである宗教保守との絡みではその価値演説としての性質は特筆に値する。ペンスは「人権」ではなくあえて「宗教の自由」という表現で、「チベットの仏教僧」、「収容所にいる100万人のウイグルのムスリム」に言及し、人道上の問題である以前に宗教の自由への抑圧なのだという問題提起の仕方をした¹³。対外的な対中牽制のメッセージとして受け止めると優先度が高くなさそ

¹³ Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China (October 4, 2018) ホワイトハウスのウェブサイトより
<<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2019-munich-security-conference-munich-germany/>>

うに見える演説のこのパートであるが、これをアメリカ国内の宗教保守派や信仰者に別の角度から対中認識の覚醒を促す鐘として見た場合、軍事、テクノロジー、知的所有権、貿易などの諸相とは異なる意味で、政権の対中政策にトランプ支持連合の一角を築く宗教保守派を巻き込む工夫とも受け取れる。ある意味では最もペンスの特徴が浮き彫りになった部分とも言える。

第2に、娘婿ジャレッド・クシュナー大統領上級顧問の存在感である。対中貿易に関するスキャンダルの露見を恐れて、また一連のロシア疑惑の調査も進行する中、慎重で目立たない姿勢に徹しているクシュナーであるが、大使館移転をはじめとするイスラエル政策の要の部分で影響力を発揮しており、安保・外交の政権幹部が次々と辞任を繰り返す中、クシュナーは留任し続けており、共和党関係者内にもトランプ大統領が政策論でも心を許すのは家族だけであるとの評価が高まりつつある。こうした事情も背景に、トランプ政権のイスラエルと周辺に関する政策が一定程度、外交ではなく宗教保守基盤との内政要因で紡がれていることは注視しておくべきであろう。

白人労働者の共和党への参加がトランプ時代に起きている大きな変化だとすれば、共和党の伝統的マシン、とりわけ宗教保守派の影響力が党内で小さくないことは変わらぬ共和党の政治アクターの実相である。現在の共和党は「トランプの党」とも称される。しかし、レーガンのような「共和党の平定」とはほど遠いことも事実である。トランプの連合を暫定成立させているのは、「トランプ政権のうちに悲願の政策実現を」という共和党内各派の実利主義でしかない。宗教保守派はひとまず最高裁判事の人事でヒットを飛ばし続けるトランプに満足しているが、大きな目的は人工妊娠中絶の非合法化であり、これがある程度の一里塚を達成した暁には（厳密には最高裁が非合法判決を下した後にも州レベルの争いにもつれ込む）、トランプ大統領やトランプ的な大統領を今後も情熱的に支持し続ける保証はない。2020年にトランプが再選され長期政権化すれば、自由貿易で「小さな政府」の共和党の性質が変容を余儀なくされ、アメリカの保守の定義が変質し、ひいては大きな政党再編につながる可能性もあるが、政治アクターとしての共和党各層内でその危機感や問題意識は現時点では希薄な様子だ。トランプを利用して各派の目的の実現だけを目指す足元で、共和党と保守を形成していた理念が変容していくかもしれず、2020年大統領選挙に向けて一層の注視が求められる。

変わるアメリカ、変わらないアメリカ
—アメリカ政治の底流とトランプ政権—

21世紀政策研究所 研究プロジェクト
(研究主幹：久保 文明)

2019年5月
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（2014－2019.5）

《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

《税財政・金融・社会保障》

2019. 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
～ポスト BEPS の国際協調の下での国内法改正の動向～ 研究主幹：青山慶二
2018. 6 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 プロジェクトの重要積み残し案件の棚卸し検証～ 研究主幹：青山慶二
2017. 6 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 執行段階の課題の第一次検証～ 研究主幹：青山慶二
2016. 6 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 プロジェクトの総括と今後の国際租税の展望～ 研究主幹：青山慶二
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

《行革・規制改革・経済法制》

2016. 5 独占禁止法審査手続の適正化に向けた課題 研究主幹：上杉秋則
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

《産業・技術》

2018. 5 人工知能の本格的な普及に向けて 研究主幹：國吉康夫
- . 5 情報化によるフードチェーン農業の構築 研究主幹：大泉一貫
- . 5 データ利活用と産業化 研究主幹：越塚 登

2017. 4 イノベーションエコシステムの研究
～オープンイノベーションからいかに収益を上げるか～ 研究主幹：元橋一之
2016. 2 新しい農業ビジネスを求めて 研究主幹：大泉一貫
- . 2 研究開発体制の革新に向けて 研究主幹：橋本和仁
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

《環境・エネルギー》

2017. 7 カーボンプライシングに関する諸論点 研究主幹：有馬 純
2016. 3 国内温暖化対策に関する論点 研究主幹：有馬 純
- . 1 COP21 パリ協定とその評価 研究主幹：有馬 純
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—
研究主幹：澤 昭裕
- 2014.11 核燃料サイクル政策改革に向けて 研究主幹：澤 昭裕
- . 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— 研究主幹：澤 昭裕

《外交・海外》

2019. 5 変わるアメリカ、変わらないアメリカ
—アメリカ政治の底流とトランプ政権— 研究主幹：久保文明
2018. 7 英国の EU 離脱と EU の未来
～英国は何故 EU からの離脱を選択したのか～ 研究主幹：須網隆夫
2015. 9 アメリカ政治の現状と課題 研究主幹：久保文明



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