

米国バイデン政権の1年を振り返る



上智大学 教授 前嶋 和弘

.....

激動だったアメリカのトランプ政権の4年間の後、バイデン政権が発足して1年を迎えた。この1年間で何が変わり、何が変わらなかったのか。本稿ではバイデン政権の国内政策や外交政策を検証し、その不透明さの要因を探る。これに続き、バイデン外交の最重要課題であった中国政策の1年の動きを振り返ることにする。さらに、この1年間で進展がみられなかったイラン核合意交渉の今後などを展望する。

(1) 「危険水域に入る」手前のバイデン政権の1年

バイデン政権の支持率は各種世論調査によると、8月の段階で支持と不支持が逆転し、2021年秋からは不支持が上回っている状況だ。ギャラップの2021年12月分調査（1日から16日）によればバイデン政権支持率は43%で、不支持率は51%となっている。

アメリカの各種メディアも「人気のないバイデン」という報道を繰り返し伝えている。支持率の急降下をみて、既に現段階で「危険水域に入った」とみる見方すらある。

実際に、支持率だけをみれば、バイデン政権は求心力を失っているようにもみえるものの、各種世論調査では、バイデン政権の支持と不支持が逆転したタイミングはオバマ政権とほぼ同じである。そして、2022年1月初めの段階での支持率はトランプ政権よりは高い。そう考えるとバイデン政権の支持率は決して壊滅的ではない。

特に、オバマ政権前後からのアメリカは、極端な政治的な分極化が目立っていることも特筆すべきであろう。ギャラップによれば、共和党支持者の中でのバイデン支持率は政権発足時には11%で、2021年11月には6%、12月には5%と微減の域にとどまっている。民主党支持者の中でのバイデン支持率は政権発足時には98%で、11月は90%とほぼ変わっていない。ただ、12月には78%と下がっているのが気にかかる場所である。

むしろ、「バイデン離れ」が民主党支持者よりも顕著なのは、無党派層である。無党派層のバイデン政権の支持率は政権発足時の61%から11月には37%。12月には40%にまで激減している。支持率の急降下の大きな要因は無党派層であるといえる。硬い岩盤支持が揺るがなかったのは政党こそ異なるがトランプ政権時も同じである。政党支持態度が強ければ強いほど投票に行くため、民主党支持者の離反はまだ大きくは目立っていないという意

味では、バイデン政権は「危険水域」には入っていない。

とはいえ、求心力が低下しているのもまぎれもない事実である。これには大きく2つの要因がある。1点目が、現在アメリカで起きつつある急激なインフレーションである。新型コロナの拡大で個人の消費は2021年2月頃まで落ち込んでいたが、経済活動が徐々に再開し、現在、景気そのものは持ち直している。株価好調で失業率は低水準を記録している。しかし、人手不足や物流の停滞などによって供給が追いつかず、物価高になっている。労働省が12月発表した消費者物価指数は、前年同月比で6.8%の上昇となり、39年ぶりの伸びを記録した。

ギャラップの調査によると12月現在、アメリカが進んでいる方向性に「満足している」と回答したのは21%で、バイデン大統領の就任以来、最も低い水準にある。アメリカの現状に「満足している」とする回答は、トランプ政権時の2020年2月には45%を記録し、15年ぶりの高水準を記録したものの、その後、コロナ禍で急激に下がっていった。そして、1月6日にデモ隊が連邦議会議事堂を襲撃した直後には11%まで下がっていた。

もう1つはバイデンが一昨年の選挙戦から訴え続けてきた「ビルド・バック・ベター（よりよい再建）法案」という目玉公約に実現のめどが立っていないことである。同法案は主に気候変動対策と社会福祉の2つの分野にわたる幅広い施策を含んだ大型法案で、当初は総額3兆5,000億ドル規模に上った。

現在の117議会（2021年1月から23年1月）では議席数が20年ぶりの歴史的な僅差となっており、上下両院で民主党が多数派を占めてはいるものの、上院は51（副大統領分含む）対50、下院も8議席差である。必然的に立法過程は息をのむ展開となり、分極化の中、自党を固める以外に方法はない。それもあって、民主党の中でも上院のマンシン、シネマという保守的な穏健派の両議員が常にキャスティングボートを握る状態となっている。ビルド・バック・ベター法案は総額1兆7,500億ドル（約200兆円）に半減した形で11月19日に下院を通過した。ただし、半減した上でなお、マンシンが反発しており、上院でのこのままの通過は厳しい情勢だ。

バイデン氏としては実績をアピールするためにも一刻も早く成立させたいところだが、議会の動きはあくまでも議会に任されており、ホワイトハウスが動ける部分は少ない。だが、分極化の中、わずか2人の上院議員の反対でも「民主党がまとまっていない」という印象が非常に強く、バイデン政権の議会対策の不手際が非難されるようになってきている。

このように実際の世論調査の数字以上に、バイデン政権が置かれている状態に対するイ

筆者紹介

静岡県生まれ。上智大学教授、総合グローバル学部長。専門は現代アメリカ政治外交。上智大学外国語学部英語学科卒、ジョージタウン大学大学院政治学部修士課程修了（MA）、メリーランド大学大学院政治学部博士課程修了（Ph.D.）。主な著作は『アメリカ政治とメディア』（北樹出版、2011年）、『危機のアメリカ「選挙デモクラシー」』（共編著、東信堂、2020年）、『現代アメリカ政治とメディア』（共編著、東洋経済新報社、2019年）、*Internet Election Campaigns in the United States, Japan, South Korea, and Taiwan* (co-edited, Palgrave, 2017) など。

メージは悪化している。そのため、バイデン政権の1年についてはどうしても厳しい点数を付けざるを得ない。特に、アメリカの方向性についても、議会对策についても今後の方向性が不透明であることが、2年目以降のバイデン政権に対する不安材料となっている。

さらに2022年11月の中間選挙では「共和党が優位」というシナリオが既に指摘されている。なぜなら上述の超僅差の議会の中、そもそも中間選挙では大統領の政党は議席を減らすのが常であるためだ。中間選挙で民主党が大敗した場合、バイデン政権残り2年間の主要法案の立法はほぼ不可能となるため、本当に「危険水域に入る」ことになる。

(2) 「世論重視」の外交

今後の方向性が不透明であるのは内政だけではない。外交政策の展開もかなり不透明である。特に上述の政治的分極化が外交政策にも大きな影響を与えている点はその不透明さの中核にある。

バイデン政権は対外的には「アメリカは戻ってきた (America is Back)」「外交が戻ってきた (Diplomacy is Back)」というスローガンとともに、同盟国重視の外交への回帰をうたってきた。バイデン政権の外交・安全保障政策ベクトルとして、国際協調は強く前面に掲げられてきた。トランプ外交が米国の孤立を招いたとし、国際的な同盟関係を素早く回復させる必要がある。世界各地で民主主義を支え、パリ協定、WHOへの復帰、欧州の関係改善、COVAXに加盟などの国際協調を進めてきた。トランプ前政権との比較もあり、欧州諸国から高い評価を得てきた。

ただ、その一方で外交政策を国内的に説明する際のもう一つのスローガンが「ミドルクラスのための外交 (Foreign Policy for the Middle Class)」である。このスローガンは世論重視の外交にほかならない。バイデン政権は常に国民の方向性をよみながら動く必要がある。「ミドルクラスのための外交」というスローガンは、世論の重視というトランプ政権からの「継続性」ともいえる。

特に支持層の民主党支持者の見方が重要になる。例えば、民主党支持者にとって気候変動問題は大きく、2021年11月のCOP26（国連気候変動枠組条約第26回締約国会議）での積極的な対応などがその象徴であるといえる。

拙速だった2021年8月のアフガニスタンからの米軍撤退も「ミドルクラスのための外交」の一環である。アフガン撤退についてのアメリカ国民の世論は拙速な撤退の仕方については否定的だったものの、撤退そのものは、おおむね歓迎するものであった。ISIS-Kが起こした自爆テロ後の8月29日から9月1日のワシントンポストとABCの世論調査によると、「アフガニスタン撤退」を支持するのは全体で77%と圧倒的だった。しかも、民主党支持者88%、共和党支持者74%とかなり超党派だった。この撤退にも外交政策の根本に国内世論への配慮があることを示している。

この国内世論、特に大統領の自らの政党への支持者の声を強く意識するポピュリズム的な傾向で外交に一貫性を欠くというのは、トランプ政権時からの継続性がみえる。

TPPへの復帰が全く進んでいないことも世論を強く反映した外交政策の一つである。中国や台湾からの TPP 加盟申請があっても、いまのところアメリカ側の再加盟の動きはほぼない。民主党の支持母体である労組が反対しているほか、環境保護団体も TPP の環境規制が緩すぎるとして反発しているためである。

アメリカの TPP 参加が難しい現状は、そもそも大統領に議会から与えられていた貿易促進権限 (TPA) が 6 月末に失効していることが象徴的である。憲法では通商権限は議会にあるため、TPA は円滑な FTA 交渉に欠かせないツールだが、バイデン政権は延長を全く働きかけず、自由貿易を望む一部の議員が不満を示していた (トランプ政権ですら延長申請を行った)。オバマ政権の時の TPA 法案は議会を大きく割ったため、まずそこからとなると、バイデン政権残りの任期は時間的にもかなり難しいだろう (2 期目があれば状況は異なるが)。

各種世論調査でも次に述べる中国に対する意識の悪化は超党派でかなり目立っており、対中政策が外交の中心である強い要因となっている。必要な地域へのリソース集中として中東からアジア外交にシフトしつつある。ただ、アフガン問題が大きかったように、やはり過去 20 年のアメリカ外交の柱は中東にあった。後述するイラン核合意をめぐる中東情勢も党派性を超えて強い関心があるため、そのシフトが実際にどうなるかには注目したい。

(3) 対中政策の進展

中国はバイデン政権でも「宿敵」であり、対中世論が党派を超えて悪化する中、中国に対する対応が厳しいのは当然でもある。具体的には「デカップリング」を本格化させつつある。中国を経由しない半導体などの精密機器のサプライチェーン再構築などがポイントであるのは言うまでもない。

アメリカと中国との関係は一筋縄ではない。バイデン政権は安全保障、人権、貿易、環境の 4 つの主要分野のうち、安全保障、人権については前トランプ政権よりもさらに中国に対して厳しい姿勢を取り続けている。

安全保障では米英豪の潜水艦同盟である「AUKUS (オーカス)」, 日米豪印の外交・安全保障の協力体制の「クアッド」, 「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」構想など中国包囲網ともいえる形を作ってきた。後者 2 つは日本が提唱したものであり、安全保障における日米同盟の深化が反映されている。21 年 8 月のハリス副大統領のアジア発外遊が、ベトナム、フィリピンだったことも「中国包囲網」を意識したのは明らかだった。

人権については香港、ウイグル、チベットの問題で厳しく中国に対して対応してきた。北京冬季オリンピックへの外交ボイコットの他、12 月には、中国新疆ウイグル自治区から

の物品輸入を原則禁止する「ウイグル強制労働防止法」が成立した。同法は成立し、輸入禁止の対象が同自治区での全製品に広がる。議会の圧倒的な超党派の流れの中、大統領が署名しないという選択肢は最初からなかった。既に進んでいる太陽光パネルのシリコンの規制に加えて、どこまで進んでいくかが注目されている。

バイデン政権は、人権や法・規則の準拠、民主主義を強く押し出すことで、中国への強い対抗姿勢を示しており、米中対立を「民主主義対権威主義」というイデオロギー対立というプリズムでみているといえる。12月に主にオンラインで開催された、民主国家の首脳を集めた「世界民主主義サミット」は中国に対する強い牽制であった。

安保、人権での対中強硬路線とは異なり、貿易、環境については米中が歩み寄り始めている。貿易については、バイデン政権内でも高い関税をかけ合うことに対して否定的にみる見方も広がっており、軍事利用に転用できる情報技術関連については高関税を維持しても農産物などの貿易は自由化するデカップリングも進んでいく。米国通商代表タイ氏は「米国と中国は対立関係ではなく、よりうまくやっていくことが重要だ」と踏み込んだ発言を2021年秋から続けてきた。

環境については、バイデン政権では温室効果ガス対策が「安全保障戦略」であり、中国には気候変動対策についての協力圧力が加わっている。気候変動対策をバイデン政権は「安全保障」の一部とみており、気候変動で米中協力の重要性はトランプ政権では全く議論されなかったのとは対照的である。

民主党支持者の特に左派の方からは、中国との気候変動対策での協力を求める声が高まっている。これに反応し、2021年11月半ばの国連気候変動枠組み条約第26回締約国会議(COP26)で米中が共同宣言を行った。この宣言では、パリ協定に基づいて世界の平均気温上昇を産業革命前の1.5度以内に抑えるため両国が協調して対策を強化するとしている。宣言には、今後10年の気候変動対策を話し合う作業部会の設置や、中国の石炭消費量を段階的に削減、メタンガスの排出削減計画の策定などが盛り込まれた。しかし、石炭削減の具体的な数値などへの言及がないほか、メタンガスに関しても、米欧が推進しているメタンガス削減枠組み(2030年までにメタンガスを2020年比で30%削減)への中国の参加の有無はあいまいだった。

このようにCOP26での米中協力はあいまいなものだったが、習近平国家主席のCOP26欠席の中、それでも最終的に米中で一緒に気候変動対策に取り組む姿勢を見せたことを評価する声も民主党支持者の間では少なくない。バイデン政権では気候変動での話し合いのために、米中間では今後様々な動きが進んでいく。

ただ一方で、貿易問題の歩み寄りは、トランプ政権が2期続いていたとしても既定の路線であった。つまりデカップリングを「精緻化」する中で、半導体のサプライチェーンのように切り離すべき部分は切り離し、農産物や白物家電など安全保障上問題ないものは貿

易促進に戻っていく。この動きはトランプ政権が続いていても同じであっただろう。

また、安全保障の面では中国からの輸入禁止のエンティティリストなどをさらに拡大しており、米中関係の複雑さがより「深化」している流れとなっている。

中国側もこのアメリカの動きをけん制するように、2021年10月から11月にかけてのG20とCOP26に合わせて米中首脳会談を申し入れていたバイデン政権になかなか応えず、結局、11月末のオンライン会談になった。

このように米中関係のフェーズが変わりつつあるものの、「バイデン政権の変質」ではなく、最初から対立が続く中、部分的な対話や協力も含めたシナリオで動いているととらえた方がいい。つまり、中国に対するアメリカ国民世論が悪化する中、当面は米中関係も大きな改善は見えにくいといえる。

(4) 2022年の課題：対イラン政策とウクライナ問題

バイデン政権の1年でやり残した感が強いのは、イラン核合意への復帰が思ったように進まなかったことである。

バイデン政権のイラン政策の基本スタンスは、外交でイランの核開発を封じて、紛争の可能性を避けていくことである。これはオバマ政権の時と同じである。イラン核合意はオバマ政権の2015年、アメリカやイギリス、フランスなどと6カ国で、イランの核開発を大幅に制限する代わりに経済制裁を解除することで合意した。核開発の完成まであと一歩だったイランをとどめ、核廃絶までとはいかないまでも、一時的に核の脅威からは逃れるとともに、イランが核を持つ前にイスラエルが大規模な攻撃を仕掛ける可能性を封じる目的もあった。イランの背後にはロシアもいるため、中東で唯一の核保有国であるイスラエルの優位性が崩れると、数珠つなぎのように状況が悪化し大きな紛争になってしまう可能性すらある。

バイデン政権はトランプ政権前の段階に戻すことでイラン側との話し合いの接点を探ってきた。イランがしっかり合意義務順守をすればという条件の下、イラン核合意に戻ることを進める、という点である。遠心分離機を削減し、ウランの濃縮率を制限し、国際原子力機関（IAEA）の核関連施設の査察が3つの大きな争点となり、これをバイデン政権は求めている。

そもそもロウハニ政権が終わるまでという明らかなゴールがあったため、バイデン政権は2021年4月から6月にかけて、ロウハニ前政権とのアメリカの核合意復帰とイランの合意義務順守を目指す間接協議を断続的に行ってきた。双方が歩み寄り、交渉は大詰めを迎えていたとされるが、6月のイラン大統領選で予想通り強硬派ライシ師が当選し間接協議は中断されていた。ライシ政権下で12月4日、ようやく協議は再開したが、現状ではなかなか進展しそうにない。

イラン側にとってもアメリカ側にとっても、イランが核合意に復帰していくのが難しいというさらに複雑な事情がある。

イラン側は2015年以後の経済制裁の即時撤廃という要求である。様々な制裁の中にはすぐに撤廃できるものと、人権的な内容などイラン側に明らかな改善がみられないと変えにくいものがある。アラブ首長国連邦とイスラエルの間の平和条約と国交正常化であるアブラハム合意に代表されるように、既にトランプ政権時にイラン包囲網が築かれつつあり、イランにとってはより外堀が固められた形となっている。

さらにイラン側はアメリカの政権が今後代わっても合意内容は変えないことを明文化するように求めている。アメリカは選挙を基盤とした民主主義であるため、政権交代の政策変化は当たり前のものであり、政権が変われば大きく政策が変わる。それを否定することはできない。バイデン政権にとっては絶対に飲めないイラン側の要求である。

また、アメリカ側にとっても、トランプ政権がイランの核問題を争点化してしまったため、10年以上の核開発の抑制期間や、弾道ミサイルの開発中止など、これまで以上の譲歩をイラン側から取り付けないと世論が納得しない部分がある。

このように、現段階でアメリカとイランとの交渉はハードルが高くなっている。合意文書に戻るためには、欧州側を含め、イラン側に対する国際的な圧力をかけていくことが大きなポイントとなる。その過程で中国やイランと深い関係があるロシアを動かすこともいづれ必要になってくる。

一方、2022年初めには、ロシアのウクライナ侵攻の可能性も指摘されている。もし、ロシアが実際に侵攻した場合、これまで中国シフトが顕著だったバイデン外交のベクトルが大きく変わってくる。さらに北京オリンピック後の台湾有事の可能性を指摘する声もある。2022年にはこのような様々な外交・安全保障の難局がバイデン政権を待っている可能性がある。その際に「ミドルクラスのための外交」というポピュリズム外交ではなく、アメリカが主導する動きと国際社会が望む方向性がどれだけ合致するかどうか大いに注目される。

*本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。