



1948年4月3日、「マーシャル・プラン」に署名するトルーマン大統領。左端が、「党派政治は水際で終わる」という言葉を残したヴァンデンバーグ上院議員（AP／アフロ）

ねじれ議会 内政と外交の連続性は

アメリカにおいて外交は大統領の専権事項にみえるが、実際は議会も大きな権能と役割を持つている。
第一次大戦後から繰り返される、大統領・議会間の協力と対決を踏まえて、次期二八議会の動向を展望する。

コングレッショナル・クォーターリー記者
ロバート・トムキン

Robert Tomkin ニューハンプシャー大学、オックスフォード大学、ハーバード大学ケネディスクールで学位取得。米國務省、NGOやメディアのリサーチアナリスト、米民主党の調査機関などを経て現職。専門は米国の外交、軍事、貿易問題。

情勢を利用できなかった。

二〇二二年のアメリカ中間選挙の結果は、いくつかのレベルで驚きをもたらした。上下両院で共和党にかなりの多数をもたらすとされた「レッド・ウェーブ」は、実現しなかった。バイデン大統領の支持率は低迷し続け、民主党も全体として不人気だが、共和党は主にドナルド・トランプ前大統領が持ち続けている影響力によって、好ましい政治

民主党は今回の情勢予測、そして過去の戦績から言っても、良い結果を残した。中間選挙において大統領の与党は、ほとんど常に議席を失ってきたのである。直近の四回（二〇〇六年、一〇年、一四年、一八年）ではすべて、野党の「波」が起きて、大幅に議席を減らしている。

レッド・ウェーブを押しとどめたトランプ

今回のように波が起きなかったのは二〇二〇年中間選挙以来である。その時はジョージ・W・ブッシュ大統領が同時多発テロ事件以降の国民の結束もあって七〇％という高い支持率を誇り、そのおかげで共和党は上下両院で議席を増やすことができた。しかし今回は、バイデン大統領の支持率は四〇％に過ぎず、そのために、多くの激戦州で民主党の候補は大統領とともに選挙戦を展開しなかった。また七〇％以上のアメリカ人が、自国は間違った方向に進んでいると考えていた。

ではなぜ「波」が起こらなかったのか。これまでと異なっていたのは、政権批判の受け皿の側である。いくつかの要因——人工妊娠中絶を違憲とした連邦最高裁判決への有権者の不満など——が共和党の苦戦につながった一方で、大半の専門家はトランプやその支持者たちに対する有権者の反感が最大の要因だと確信している。

ほぼすべての激戦州において、敗北した候補者はトランプの支援を受けており、そこには勝つことができたはずのペンシルベニアやアリゾナ、ニュー・ハンプシャー、ネバダの上院議員選挙が含まれている。おそらくジョージアも

同じ結果になるだろう。二〇二〇年の大統領選挙は「盗まれた」とするトランプの根拠のない主張を、自分が支援した候補者も支持しているという彼の主張によって、このような「選挙否定論者」のほぼすべてが敗北した。要するに今回の結果が意味しているのは、有権者が現在の政治情勢を認めているとか、民主党を評価しているわけでもなく、共和党の候補者が悪かったということである。

共和党のここまでの苦戦はいくぶん驚きだったが、予想通りだったのは外交政策が選挙にはほとんど影響を与えなかったことだ。これは全く驚くことではなかった。大半の有権者にとって、外交はめったに問題にならない。

しかし、実際の投票には反映されないとしても、アメリカの外交政策は中間選挙の結果によって影響を受けるだろう。下院は共和党の手中に収まり、上院は民主党が掌握し続ける。このような状況では、共和党が論争的な国内立法の大半を下院で阻止することになるだろうが、民主党が支配する上院とホワイトハウスが共和党のイニシアティブを阻止して、次の二年間で国内政策はほとんど変化しないだろう。

しかし、共和党が内紛に揺れる一方で民主党内の結束が高まることで、とりわけ多くの外交問題に党派対立がその

まま反映されないことを考えれば、バイデンは外交政策においてより大きなフリーハンドを得るだろう。

戦争、予算、通商条約など広範な議会の権限

外交政策の形成における議会の役割は、建国のときから意図的にあいまいにされている。アメリカ合衆国憲法の「起草者たち」は、外交政策を実行する権限を大統領に与えたけれども、彼らは議会に大統領に対する歯止めをかける力も持たせた。これは偶然ではなかった。憲法の「チェック・アンド・バランス」は、当時イギリス国王のジョージ三世によって具現化されていた、専制権力の出現を構造的に防ぐ意図があったのである。

軍の統制権は大統領に与えられた。しかし、宣戦布告の権利は議会だけにあり、戦費を認めるのも議会である。さらに、二つの大統領権限（条約の締結と外交使節の任命）は、上院の同意を必要としている。結果的に、大半の憲法学者が行政府には軍事力を行使する権限が内在的に備わっていることで一致する一方で、特に予算がからむ話になると、アメリカ軍の海外での配置について議会が積極的な役割を果たすことになるのである。

議会は海外での武力行使を抑制しようとしたが、憲法上

の観点から議論され続けている一九七三年の戦争権限法のような議会制定法は、議会にとって自らの影響力を行使する一つの手段だった。

また、より重要なことに、議会は「財布を握っている」ことを利用してきた。例えば、行政府の手を縛るために予算を差し止めることができるのである。

実例として、一九七五年にフォード大統領は議会に対して南ベトナム軍への支援の継続を訴えたが、議会が追加の援助を望まなかったことで、実質的にアメリカの南ベトナムに対する支援は終わりを告げた。議会はまた、予算の不成立を脅しに使得、紛争地帯からアメリカ軍を撤退させてきた。クリントン政権初期のソマリアの事例がそれである。さらに議会には、行政府に望まない政策を取らせることもできる。オバマ政権やバイデン政権が、キューバのグアンタナモ基地の軍事刑務所を閉鎖するために予算を使うとしたのを阻止したことが一例である。

年度予算のプロセスを通して議会在政府に資金を与えるので、議会は一兆ドル以上の裁量的予算がどのように使われているか、細かく管理することができる。例えば、毎年三〇〇〇ページに及ぶ国防授權法では、安全保障や外交を目的とした年間八〇〇〇億ドルの予算が何を目的にしてい

るか、詳しく説明される。

合衆国憲法第一条では、議会に「他国との通商を規定する」権利も与えられている。このような権限は、長年にわたって国際貿易が爆発的に増加するにつれて拡大してきた。

北米自由貿易協定（NAFTA）や中国との恒久通常貿易関係（PNTR）は、議会から広範囲にわたる修正を受け、その同意を得なくてはならない。最近では、オバマ政権が交渉した環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の承認を議会が拒んだことで、国際貿易における議会の役割が強く、ますます行政府に敵対的になっていることが強調された。

議会は特に経済制裁の発動において、このような権限をいっそう行使するようになっていく。イランや北朝鮮、ロシア、中国などの国々に対して、核開発や人権侵害、ロシアのウクライナ侵攻などさまざまな理由で、包括的な経済制裁を課すことを議会はいくつかの政権に迫ってきた。そして、人権侵害を認められた外国政府の関係者に対する制裁をアメリカ政府に認めたマグニツキー法の制定に見られる議会のイニシアティブに、他国の政府も追従せざるを得ないケースもみられる。

第一次大戦から冷戦へ 変わりゆく議会の役割

アメリカ合衆国の建国から一五〇年間、議会のこのような権限は非現実的だった。二つの大洋で外界から隔てられて、アメリカは世界の舞台では脇役に過ぎなかった。しかし、第一次世界大戦の惨禍によって、ウッドロウ・ウィルソン大統領は、「世界を民主主義にとつて安全にする」ためにアメリカを参戦させた。そして、戦後の国際連盟をつくる上で最も助けになったのはウィルソンだった。

しかし、勝ち誇ったウィルソンがアメリカに帰ると、彼はマサチューセッツ州選出のヘンリー・カボット・ロッジ上院議員を中心とする、国際連盟に対する議会からの反対に直面した。ウィルソンが全国で連盟支持の演説を行ったにもかかわらず——多くの人々はこれが彼の死期を早めた——と信じている——、ロッジは議会で国際連盟を創設する条約を通過させず、この新しい組織は実質的に発足当初から力を弱められてしまった。

部分的にはこのような党派対立と議会の介入への対応として、第二次世界大戦後の議会はおそらくより建設的な役割を演じた。有名な「党派政治は水際で止まる」という言葉を発したミシガン州選出で共和党のアーサー・ヴァンデ

ンバーグ上院議員を中心として、議会は今日まで外交政策を形成し続けているさまざまなプログラムや制度の構築を手助けた。ヴァンデンバーグたちは、共和党の孤立政策を積極的な国際主義に変えるのに大きく貢献し、マーシャル・プランやトルーマン・ドクトリンの形成、北大西洋条約機構（NATO）と国際連合の創設において決定的に重要だった。

しかし、ベトナム戦争の際に議会は大統領に対して対決姿勢をより鮮明にするようになった。一九六六年に行われた、アーカンソー州選出のウィリアム・フルブライト上院議員が主導したベトナムに関する聴聞会や、七五年に開かれたアイダホ州選出のフランク・チャーチ上院議員による中央情報局（CIA）の活動に対する聴聞会に見られるように、議会が政権の外交政策に対する一連の調査を行ったのである。これらは議会による監督権限を強調し、どちらも最終的には政策の変化につながった。

行政府に対する監視は、議会が時々に生み出した暗黙の力を象徴した。このような権限は、中国と最後の大規模な対立があった一九九〇年代に明らかだった。国務省の反対にもかかわらず、九五年五月に下院は三九六対〇で、コーネル大学の同窓会に出席する台湾の李登輝総統に対するビ

ザの発給を支持したのである。このような議会の支持を受けて、クリントン政権はビザの発給を認め、これに対して中国政府は一連の挑発的な軍事演習——今年、ナンシー・ペロシ下院議長が台湾を公式訪問するまで、その規模を上回ることにはなかった——に踏み切った。

台湾への関与強化は変わらず

トランプ主義に影響された候補者たちが一月八日に打ちのめされた一方で、特に大統領選挙への再出馬を表明した後、共和党に対する影響力をトランプが持ち続ければ、第一一八回議会での外交政策の扱われ方に確実に影響することになるだろう。

皮肉なことに、トランプ派の候補者たちが共和党の敗北の最大の要因である可能性が高いにもかかわらず、共和党が下院で薄水の勝利を収めた状況によって、彼らの票がこれまで以上に必要とされて、力も増すだろう。

院内総務に就任するとみられるカリフォルニア州選出のケヴィン・マッカーシー下院議員が、「もはやキークウに対する『白紙委任』はない」と発言したために、共和党多数の下院がウクライナへの支援により慎重な姿勢を示すと考える人もいる。しかし、極右や極左の一部を除いて、ウク

ライナへの支援については、超党派の合意が存続する可能性は高い。もっとも、ヨーロッパ諸国に対して支援の強化を求める声が高まることも予測されるのだが（アメリカはヨーロッパ全体を合わせた以上の支援をウクライナに提供している）。

習近平自身が強硬な姿勢を取っているので、中国に対する断固とした姿勢を保つことは、両党が一致する数少ない問題の一つである。バイデン政権の立法成果の一つである半導体法は、共和党の支持を受けて議会を通過した。この法律では、国内の半導体研究や製造を加速させるために数十億ドルが投じられ、中国政府のさらに巨大な技術産業に対する支援に対抗することを目的としている。

上院では、台湾がいくつかの立法イニシアティブの焦点となるだろう。外交委員長のパート・メネンデスは、台湾への軍事援助のために数十億ドルを拠出する超党派の法案を成立させようとしている。この法案では、台湾にオーストラリアや日本と同じように、武器の売却や、現在ウクライナに提供されているステインガー地对空ミサイルやジェヴェリン対戦車ミサイルのようなアメリカの武器の移転も含めて、NATO域外のアメリカの主要な同盟国としての地位を与えようとしている。一部の条文は最終的に

撤回されるかもしれないけれども、議会は台湾が対外軍事融資（FMF）プログラムに参加することを認めるなど、その大半を受け入れる可能性が高い。

バイデン政権の一部には、中国との現在の関係を考えてこれほど多くの支援を与えることに難色を示す向きもあるが、法案の支持者たちはこの援助が一九七九年の台湾関係法と一致していると主張する。米中国交正常化の直後に議会によって制定されたこの法律では、台湾に対する攻撃をアメリカの安全保障に対する脅威とみなし、「台湾が自国を防衛する十分な能力を維持するために必要な規模の防衛関連品を利用できるようにする」ことが、実質的にアメリカの政策になった。

反中感情は、強硬なトランプ派で、トランプの後継者になろうとしているミズーリ州選出のジョシュ・ホーリー上院議員によって強められ、ここに新しくオハイオ州で選出されたJ・D・ヴァンス上院議員が加わって、中国への圧力を維持しようとしている。

もし共和党が下院を掌握すれば、テキサス州選出のマイケル・マッコール下院議員が新しく下院外交委員長になり、アラバマ州選出のマイク・ロジャース下院議員が下院軍事委員長になるだろう。ともに台湾を強く支持しており、イ

インド太平洋におけるアメリカのプレゼンスを高めようとすることは確実である。マッカーシーを含めた他の人々は、すでにペロシ議長に続いて台湾を訪問すると示唆しており、彼らの行動は中国政府を激怒させるだろう。

現状固定化は、バイデン外交を活性化させるか

共和党が多数派になれば環境政策に影響するかもしれないが、影響は微々たるものであろう。半導体法に加えて、バイデン政権はすでに富裕層への課税を強化して気候変動対策や医療制度への投資に充てたり、低炭素技術への投資を促すためのインフラ投資に関する法案を成立させたりしたように、重要な立法成果を上げている。気候変動に関する法律だけで三七〇〇億ドルが基金に投じられ、二〇三〇年までにアメリカは温室効果ガスの排出量を半減させることになっている。

結果的に、共和党が支配する下院は気候変動に関する委員会を廃止する可能性が高いが、前の議会が実行した環境面でのイニシアティブを撤回することはなさそうである。

共和党優勢の議会は、政権によるぶざまなアフガニスタンからの撤退やメキシコとの国境において継続する問題、そして大統領の息子であるハンター・バイデンの国外にお

けるビジネス活動さえ含めた、一連の調査を発動することも予期される。

貿易については、どちらの党が議会を掌握するにしても、TPPのような包括的な貿易協定が承認される可能性は低い。共和党にはトランプが誘発した自由貿易への反発を捨ててつもりがあるようには見えない。なぜなら、産業空洞化によってひどく打撃を受けた中西部のラストベルト選出の新人共和党議員たちは、伝統的に自由貿易協定を支持してきた共和党の態度から離れているからだ。さらに民主党でも、若手の反グローバル主義を掲げる議員たちがアメリカにとっても世界の他の国々にとっても、グローバル化は悪いことだという見方を強めているので、自由貿易を支持する見込みはない。

要するに、中間選挙における予想外の民主党の善戦は、現状を固定化する可能性が高いのである。選挙戦のほとんどにおいて外交政策の問題がわずかな役割しか持たなかったので、議席数は僅差だが深く分断された議会は、バイデン大統領に彼の外交政策目標を追求する余裕を与える可能性が高い。それらの目標がキャピトル・ヒルの全体的なコンセンサスからあまりにも逸脱しない限りは。●

(翻訳・谷一巳)