

オバマ大統領と変革の政策課題

— その方向と可能性 —

砂田 一郎

アメリカ政治研究者・学習院大学前教授

チェンジ（変化、変革）を訴え続けた民主党候補オバマが大統領選挙で共和党候補に圧勝した。全国得票率では53%対46%と大差はつかなかったが、選挙人獲得数では365対173と、地すべりのといえる勝利である。議会選挙でも民主党は、すでに持っていた両院の多数を占める議席をさらに増加させた（上院58対40未定2、下院255対174未定4へ）（National Journal 11-8）。二大政党の選挙での得票が伯仲していた近年のアメリカ政治で、一方の政党がこれだけ完勝した例は少ない。政権交代を果たした野党が、彼らの政策を実行するのにきわめて有利な政治環境が整ったといえる。

オバマが選挙中に訴えたチェンジとは、内政外交両面で行き詰ったブッシュ現大統領の保守主義政治からの変化であり、共和党マケイン候補がブッシュ政治を引き継ぐのを許さないとする主張であった。したがって、選挙結果は第一にブッシュ政治に対する国民の不信任を意味する。同時にそれはブッシュ政治

が残した貧富の格差拡大や、長引くイラク戦争の清算をオバマに期待した人々の選択でもあった。選挙戦の終盤に起こった金融危機は、ブッシュ政権の行き過ぎた規制緩和政策の結果と受けとられ、オバマに有利に働いた。そしてこれを機に、共和党の市場至上主義を批判し政府の役割を見直す世論の動きが出てきた（WP11-5）。新たに誕生する民主党政権にとっては追い風である。だが一方で金融危機に次ぐ経済不況の深刻化が、変革を行おうとするオバマの手足を縛ることもありうる。オバマが試みようとするアメリカの変革の方向と可能性を、彼の政策課題に沿って検討してみよう。

経済危機への対応と変革の機会

当選した次期大統領としてのオバマの行動は、異例なほど敏速でまた積極的であった。彼は当選のわずか3日後の記者会見を開き、経済危機に対処するため大規模な景気刺激策を取ると表明した。オバマ新大統領の当面の最重要課題が経済であることを示すように、冒頭の演説はすべて経済対策に費やされた。さらに2008年11月24、25日に記者会見と演説を重ねてオバマ政権の経済関係閣僚の人事を発表すると同時に、大型の景気対策についての説明を加えている（WP11-25）。それは今後2年間に250万人の雇用の創出と維持を目指して5000億から7000億ドル規模の財政支出を行うというもので、

すなだ いちろう

1937年生。早稲田大学政経学部卒。カリフォルニア大学バークレー校大学院政治学修士課程修了。毎日新聞記者、東海大学講師、助教授、教授を歴任。著書に『現代アメリカ政治』『アメリカ大統領の権力』などがある。

選挙中に掲げていた、合わせて1750億ドル規模の公共投資計画をはるかに超えている。「新ニューディール」を提唱している経済学者クルーグマンの6000億ドル規模の財政出動の主張とも符合する(IHT11-15-16)。オバマはこの大胆な景気刺激策に道路や橋、学校などインフラへの投資だけでなく、従来からの彼の政策課題であるクリーン・エネルギーへの投資、中産階級への減税、失業保険の支給期間の延長なども含めている。また同時に医療保険改革を早期に行うことも明言している。オバマは景気刺激策の内容を政権移行グループの経済チームに急ぎ詰めさせ、平行して景気対策に積極的な議会民主党とそのための立法化の準備を進め、1月20日の就任後直ちに署名してその一部でも早急に実施に移したいとしている。大型の景気刺激策を突破口にして、政治社会の変革につながる各種の政策課題にもできるだけ早く手をつけようとする意欲的な姿勢が見られる。

選挙中の9月半ばに起こった金融市場の破綻に対しては、すでに現政権下で議会が支出を認めた公的資金による個別金融機関の救済が始まっている。オバマもそれを引き継ぎ新たな優先順位に基づいて資金の支出を行う。さらに金融機関や市場への監督、規制はオバマ政権下で強化されるだろう。問題は10月の失業率が6.5%に達し、2009年には8%になると予測される実体経済の危機的状況である。オバマの景気刺激策が発動される就任までの2ヶ月の間にも景気後退はさらに進行する。財政赤字も2009年度は1兆ドルに膨らむと見込まれている。平常だと膨大な財政赤字の存在は、医療保険改革のような新たに相当規模の政府支出を要する政策の実行を困難にする制約要因である。大型の景気刺激策を試みるのも同様である。

1993年に政権交代を果たして前共和党政権が作った巨大な財政赤字を引き継いだクリントンは、赤字の削減を迫られて公約だった中産階級減税を取りやめた。その結果は2年後の中間選挙での与党民主党の大敗であった。これに対して空前の経

済危機の中で就任するオバマ大統領は、この禍を福として財政赤字には当面目をつぶり、公約の中産階級減税を含む大型の財政支出を行おうとしている。ここでは状況が実行を迫っているのは赤字削減ではなく、景気の刺激なのである。オバマは11月25日の記者会見で財政赤字対策にも言及し、無駄な支出を徹底的に削減すると述べたが、社会保障関係の支出が民主党にとって聖域である以上、その努力の成果は限られている。民主党内ではクリントン政権が財政赤字の削減に成功して経済を成長路線に乗せたことから、それ以後財政責任主義が主流の考え方になっていた。オバマが当面赤字をいとわぬ財政支出を行えば、それはクリントン民主党の財政パラダイムの実質的な転換となる。共和党や民主党内の中道から保守派の財政責任主義者たちの抵抗もいまは弱くなっている。オバマの景気刺激策は就任後すぐに実行に移され、医療保険改革の立法化も着手されるだろう。もちろんそれらが成功する保証はないし、効果が出るにしても一定の時間がかかる。しかし財政赤字の削減に努めた挙句、2年後の選挙で政治的敗北を喫したクリントンの不運な例が繰り返されることはない。オバマにとって現下の経済危機は、彼の変革政策実現への好機に転じつつあるようだ。

ここで金融・経済危機が起こる以前からオバマ陣営が掲げていた諸政策の内容を検討してみよう。すでにそれらは景気刺激策の一部として触れたが、特にオバマが選挙中に有権者に訴えていた内政課題の柱は、中低所得層への減税と医療保険制度改革であった。前者はブッシュ政権が残した内政、外交の負の遺産を清算するという意味で、後者は新たな制度を導入するという意味で現状を変革する政策である。しかしオバマ陣営の内政の政策課題は、クリーン・エネルギーの技術開発への大規模な投資などに新しが見えるが、全体として新たな政治哲学に基づいた新時代の政策体系とは言い難い(National Journal 8-23 P.37,41)。オバマの減税案は2001年から実施されているブッシュ減税を、それ

によって拡大した貧富の格差を是正するように修正するものである。納税者の95%を占める中低所得層への減税という公約は、彼らにはブッシュ減税の所得税率(2010年末に期限切れ)を継続し、さらに新たに一人500ドルの定額減税を行うことである。一方で年収25万ドル以上の富裕層に対しては、ブッシュ減税を前倒しで取り消し、税率をクリントン時代に戻す実質増税を行う。さらにキャピタルゲイン、配当所得に対する減税も縮小して、格差是正の効果を上げようとしている(http://change.gov/agenda/tax_agenda)。

オバマの医療保険改革案は、新制度を作るという意味では本質的に変革的な政策である。しかしその内容を見ると、1993年にクリントン政権が提案して不成立に終わった包括的な国民皆保険計画より穏健で漸進的なものである。民主党の大統領予備選挙では、政府の一元的な管理による医療保険制度を求めるリベラル派はもとより、国民すべてに保険加入を義務づけることを主張するヒラリー・クリントン陣営からも、オバマ案は不十分だと批判されていた。オバマの改革案は無保険の児童の公的な救済と、企業の従業員に対する保険付与の促進が柱になっている。そのため大半の企業に、従業員を保険に入れるか公的医療保険に拠出金を出すかを求め、従業員を保険に入れる零細企業には税控除を与える。既存の公的保険制度であるメディケアと州児童医療保険計画への加入条件を緩め、段階的に無保険者を減らして2012年までに国民皆保険を達成しようとしている(*National Journal* 8-23 P.47)。ただ議会民主党でも国民皆保険を早期に実現するための各種の案が検討されており、立法の過程でオバマ案が修正される可能性は十分ある。

選挙戦を勝ち抜いたオバマは、いま民主党内で各派を超えた幅広い支持を得ている。リベラル派は党内外の活動家層に足場を持ち、議会内でも「進歩的議員団」を中心に下院民主党の約三分の一の勢力を持つ。社会的に保守の立場を取る「ブルドック」グループが四分の一弱、あとの半数は「民主党

指導者会議」系や無派閥の中道派である。オバマはその票決行動からリベラルな上院議員とされてきたが、選挙中は特にリベラル派の候補としては振舞わなかった。その政策もすでに見たように典型的にリベラルなものではなく、むしろクリントン流の中道左派的な「第三の道」路線の諸政策に近い。オバマの指名獲得後に彼の下に集まった民主党の政策エリートの顔ぶれも、圧倒的にクリントン人脈からである。いま経済関係の閣僚、対外関係の閣僚の人事が発表されつつあるが、いずれも中道か中道ややリベラル寄りの人物である。

それにもかかわらず、党内外のリベラル派のオバマ新大統領に対する支持と期待が高いのは、興味深いことである(*The Nation* 8-18-25,9-1-8,11-10)。もともと選挙期間中から、リベラル派のオバマに対する評価は割れてはいたが概して高かった。イラク戦争に初めから反対したという立場や、若者層を鼓舞し草の根参加を促す民主主義的な彼の選挙運動のスタイルが評価される一方で、中道に寄った諸政策やアフガニスタンでの武力行使を肯定する立場に対する批判が出ていた。かつて民主党リベラル派が構築した福祉国家体制は、レーガン、ブッシュの小さな政府と市場至上主義の政治路線に沿った諸政策によってその基盤を侵食され、社会のセーフティネットはほころびを見せている。危機感を抱くリベラル派にとって、ブッシュ政策の結果をまき戻そうとするオバマの諸政策は、現実的でその実現の可能性が高いという意味でも支持に値するのである。リベラル派がオバマ新大統領に期待するもう一つの理由は、すぐれた資質をもつこの若い政治家が、今後状況に対応して成長し変わっていく可能性があると見ているからである。有名なニューディールの改革も初めから改革の青写真があったわけではなく、ローズヴェルト新大統領の危機に対するプラグマティックな対応が積み重なって達成された。すでに経済危機に対して大型の財政支出を決めたオバマの大胆な行動は、彼にローズヴェルトのようになって欲しいとするリベラル派の期待を高めている。

国民を導く

経済危機への対応が前面に出てその陰に隠れたが、オバマの大統領当選と同時に始まったアメリカ社会の変化への動きも、今後のオバマによる変革のあり方に一つの鍵を示している。それは新大統領が国の政治ムードの大きな変化をもたらすということである。選挙開票日の夜オバマの大統領当選が報じられると、全米各地でブッシュ時代が終わったことを喜ぶ人々の高揚した感情の爆発が見られた。長く続いた保守主義支配の閉塞感が破られた解放感である。そしてそれは「今アメリカに変革が到来した」というオバマの勝利演説で、新しい時代が来ることへ期待感に代わっていった。もちろん当選直後に見られたこのような現象は一時的なものであったし、共和党候補を支持した人々に共有されてはいなかった。アメリカの政治ムードの本格的な変化は、1月20日のオバマの大統領就任式と共に始まるのである。

全米に伝えられる新大統領の就任演説は、彼が国民との間に心理的な結びつきを確立するための重要な機会である。ここで党派を超えた幅広い国民の心をつかみ、彼らとの間に信頼関係を築くことができた新大統領は、人々を自分の理想とする方向に導くことが可能になる（精神的リーダーシップ）。世論の支持を背景に、意図する政策課題を立法化するリーダーシップを振るうことも容易になる。1930年代の大恐慌のさなかに大統領に就任したローズヴェルトは、就任演説で苦境を恐れるなど国民を元気づけ、ニューディール改革に対する彼らの期待を作り出した。また1961年に43歳の若さで大統領に就任したケネディは、その有名な就任演説で「諸君が国家のために何ができるかを問え」と国民に公共のために尽くすことを求めた。この演説は特に若者層を鼓舞し、彼らの社会を改革する運動への参加を促した。そしてこれを機に50年代の保守的で沈滞した社会のムードは一変し、国家と個人が共に

上昇する感覚を伴った理想主義的で前向きなムードが支配的になった。オバマはその年齢、雄弁、クールな理想主義、カリスマ性などケネディとの共通点が多い。選挙中から若い有権者の政治参加を促し、共に変革をもたらそうと訴えてきたオバマが、第二のケネディとなって国民を導くリーダーシップを振るうことになる可能性は高い。

もう一つ、オバマの当選と同時に始まった重要な変化がある。それはアメリカが歴史的な人種間の対立を克服し、人種や民族の違いを超えて統合へと向かう動きである。自らが黒人との混血であるオバマは、選挙中から人種間の融合と国民的統一を主張し、人種の違いを超えた候補者として運動してきた。それが多くの白人に評価されて選挙に勝利した。出口調査では選挙民の最大の関心事は経済で、人種を考えてオバマを敬遠した投票者は数%にとどまった(NYT11-5)。黒人大統領に抵抗感を持っていた保守的な白人はもともと多かったが、彼らは経済を重視してそれにこだわるのをやめた。これは大きな変化である。そしてオバマの当選自体が、アメリカの人種間関係の歴史の中で画期的な変化なのである。オバマの当選後、南部各地で人種差別主義者の団体の動きが活発化したと報じられている。限られた少数派による人種差別主義はまだ残っている。しかしオバマが選挙中の人種間の融合と統一の誓いを守り、大統領としてどの人種集団も等しく公平に扱う政治を続けていけば、残存する人種差別主義は衰え、アメリカの人種間関係はさらに変革されていく。また多人種国家アメリカを体現するオバマがアメリカを代表する最高指導者として行動することが、世界のアメリカに対するイメージを高めることは疑いない。

外交と安全保障の変革

ブッシュのイラク戦争に開戦当時から反対したことが、オバマが民主党の予備選挙を勝ち抜いた原点だった。本番の選挙期間中もイラクからの早期

撤兵が、一貫して外交上の公約の柱だった。2007年末にブッシュ大統領がイラクへの兵力増派を決めたときにも、それに反対するオバマと大統領の決定を支持する共和党のマケインとが厳しく対立した。しかしオバマが大統領当選を決めた今日、イラクからの撤兵問題はオバマ民主党とブッシュ政権との重要な対立争点ではなくなりつつある。11月27日にイラク国民議会が承認したイラク米軍駐留協定が求める2011年末までに現在15万に上る米戦闘部隊を撤退させることに、ブッシュ大統領が合意したからである (IHT11-29-30)。オバマの今日掲げている公約は、少数の兵力を残して全戦闘部隊を大統領就任後16ヶ月以内—2010年夏までに段階的に撤退させるというものである。同時にイラクのすべての周辺諸国と同地域の安全保障について対話を行い、撤退によるイラク国内の不安定化を防ごうとしている (http://change.gov/agenda/iraq_agenda)。だが少なくともイラクからの撤兵に関しては、その期限が1年半早いものの現政権の方針との間に決定的な対立はなくなった。今回の大統領選の出口調査でも、国の直面する五つの争点のうち最重要として「イラク戦争」を挙げた者は、「経済」の63%に対してわずか10%にとどまっている。

ブッシュの負の遺産を取り除くというオバマの基本姿勢がイラクからの撤兵問題には当てはまらなくなった今日、外交・安全保障の分野でブッシュ外交からの転換をより鮮明に示しているのは、アメリカの対外戦略全体の基本的な変化—ブッシュ・ドクトリンに代わるオバマ・ドクトリンの表明である。オバマ政権移行チームの新しいサイトは、別に論じているイラク問題を除く外交課題として下記のようなものを挙げている (http://change.gov/agenda/foreign_policy_agenda)。

第一に「アメリカ外交の刷新」と題する総論で、まずアメリカはパートナーと共に行動したとき最強になるとして国際協調主義を強調し、テロ、核兵器、気象変動、貧困など共通の挑戦に他国と共同して取り組むことを主張している。

これはオバマの外交チームが米国の世界における力の限界を認識し、米国が単独で世界秩序を構築することはできないと考えていることを示している。そして国際協調主義の枠組みの中でアメリカのグローバル・リーダーシップを回復し、共通の課題に協力して取り組むことを通じてブッシュ時代に失われた国際社会の信頼を取り戻そうとしていると読める。ブッシュの単独行動主義外交からの原理的な転換である。次に友好国、非友好国を問わずすべての国 (イラン、北朝鮮を含む) と前提条件なしで直接外交を行うと述べている。これもブッシュ外交の大きな修正である。また対アフリカ外交や地球上の貧困との戦いを重視し、対外援助を増やすとしているのも新しい点である。

以下は各論が述べられている。「超党派外交」はオバマの党派対立の克服というかねてからの主張に沿ったもので、それを実践するための顧問グループを置いて政権と常時協議すると述べている。また外交活動を可能な限り国民に公開するための方策を提案している。「アフガニスタン」はイラクからの撤兵とアフガニスタンでの対テロ戦略の強化とが連動しているという意味で、オバマにとってきわめて重要な外交争点である。米戦闘部隊を増派し、NATO同盟諸国へも増派を要請し、同時に同国の経済発展のための援助を行うとしている。「核兵器」に関して、それがテロリストと危険な体制の国に拡散するのを防ぐ措置を強化するというのは前政権の政策と変わらないが、ブッシュ外交との違いは、核兵器のない世界という目標を設定し追求すること、またロシアとの関係を改善して新たなミサイル配備による対峙関係を解き、貯蔵核兵器の劇的削減を求めるとしている点である。「イラン」についても一項目を設け、今は外交の力を使って、その核開発計画やテロリストの支援を放棄するよう圧力をかける好機だとしている。もしイランが上記の政策を放棄するならWTOへの加盟、経済的投資、外交関係の正常化などのインセンティブを与え、放棄しないなら経済的圧力と政治的孤立化政策を強化

する、と詳しく述べている。対イラン外交に前向きな姿勢がうかがえる。

このようにオバマの外交チームは7年余りのブッシュ時代はもとより、ソ連崩壊後から続いてきたアメリカの力の優位を背景にした一極支配的な対外行動を、多極共存型に変えようとしている。しかしオバマ陣営のこの政策文書に国際協調主義は明示されているが、対外関係の処理に軍事力の行使を抑制することを明確に述べているような文言は見られない。かつてリベラル派が批判したブッシュの先制攻撃ドクトリンへの言及もない。オバマ自身も開票日の勝利演説で「国際社会の破壊者をわれわれは打ち負かす」と述べ、力による外交を否定していなかった。核兵器への対応などにその片鱗は見られるものの、オバマ外交は必ずしもハト派的ではないのである。軍事力の行使に関してオバマ新大統領の第一の試金石となるのは、アフガニスタンのテロリスト勢力に対する政策である。国際政治学者ナイは、アフガニスタンでのアメリカの作戦は非軍事的なソフトパワーにより大きく依存すべきだと主張している。もしオバマがテロに対する安全保障を優先し、テロ組織アルカイダへの先制攻撃あるいはパキスタンへの越境攻撃も辞さない行動を取れば、ここに派兵しているEU諸国や国際社会から批判の声が上がるだろう。オバマにとって政治的にさらに厳しい反応は、もともと力の外交に批判的なリベラル派や反戦グループの反発を招き、オバマ支持勢力内に亀裂が生じることである。民主党は国防に関し

て共和党より弱いと国民から見られはしないかという恐れを克服すべきだ、とりべラル派は主張している。重要なのは反米主義をはぐくんでいる悲惨さを克服するための経済復興を助け、海外におけるアメリカの威厳を増進することである (*The American Prospect* April)。

オバマ政権の対外関係閣僚候補が発表になった。経済関係の閣僚と同様に民主党中道派が主体の人事である。オバマは国務長官にヒラリー・クリントンという大物をすえた。彼女は外交を扱う経験と能力では定評があるが、予備選挙中の候補者としての主張はイスラエル寄りで力の外交を支持していた。ゲーツ国防長官の留任はオバマの望む超党派外交の現れである。一般には好感されているが、イラク増派を手がけたブッシュ政権の国防長官の留任は、新政権がブッシュ外交色を一掃するためには好ましくないとりべラル派は当然考えるだろう。要はオバマがいかに大統領リーダーシップを発揮して彼らを統率下におくかにかかっている。

以上見たように理想主義的なリベラル国際主義の外交路線に立ち戻ったオバマ政権であるが、新大統領にとって対テロ戦略の主戦場であるアフガニスタンにいかに対処するかが、当面の難問として突きつけられている。■

(文中カッコ内のWPはワシントンポスト紙、NYTはニューヨークタイムズ紙、IHTはインターナショナル・トリビュン紙の略記。数字はいずれも2008年の発行月日の略記)