

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	各論稿の紹介
他言語論題 Title in other language	Overview of the Articles
著者 / 所属 Author(s)	—
書名 Title of Book	21世紀のアメリカ 総合調査報告書 (The United States in the 21st Century)
シリーズ Series	調査資料 2018-3 (Research Materials 2018-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2019-03-19
ページ Pages	v-x
ISBN	978-4-87582-836-5
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード Keywords	—
摘要 Abstract	—

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

各論稿の紹介

本報告書は、序論とアメリカの主に内政を論じた5本の論稿と対外政策を論じた2本の論稿から成っている。扱う時代は、主にトランプ政権時代を論じたものと、トランプ政権時代に限らない近年のアメリカについて論じたものに分かれる。

現代アメリカの政治状況を読み解くキーワードとして、「アメリカ政治・社会の分断」が我が国の報道でも盛んに使われている。山田敏之「序論—アメリカの政治・社会の分断と国際秩序の揺らぎ—」では、このアメリカの政治・社会の分断について、その実態、原因、影響等について論ずる。さらに対外的な面では、トランプ大統領のアメリカ第一主義の施策により、第2次世界大戦後、アメリカが指導して構築し、維持してきた自由な国際秩序が大きく揺らいでいる状況について概観する。

以下の5論稿は、主に内政について論じている。三権分立の下、大統領が政策を実現しようとする場合、連邦議会と協働することが必要となる。しかし、議会がイデオロギー的に分極化した現代のアメリカにおいては、大統領が大統領令等により連邦議会や裁判所と協働せずに自らの望む政策を単独で実現しようとしている。中村絢子「アメリカ大統領のユニラテラルな（単独での）政策実現手段—大統領令を中心に—」は、現地での専門家からの聞き取り調査の結果を踏まえてこのような事象が発生している背景の事情を紹介するとともに、このような政策実現の手段として、大統領令に焦点を当て、その制定過程、法的性格等を解説する。

トランプ政権は、選挙公約に掲げた大規模減税を含む税制改革のための減税・雇用法を2017年12月に成立させた。瀬古雄祐「トランプ政権下のアメリカにおける2017年税制改革の概要及び影響」は、これまでの税制改正の歴史を振り返った上で、この2017年税制改革の成立経緯、その概要と影響を論じる。

ラストベルトの伝統的な製造業（鉄鋼、石炭、自動車等）に従事する白人労働者は、その支持によりトランプ大統領が誕生したと我が国のメディアでも注目を浴びた。岡田悟「製造業をめぐる現状とトランプ政権の通商政策」は、アメリカの製造業の現状について論じ、ペンシルベニア州とインディアナ州の事例について現地調査に基づき紹介する。また、トランプ政権の通商政策についても論じる。

トランプ政権は、オバマ政権が行った気候変動抑制に関する規制を撤廃する方針を示し、2017年6月には気候変動抑制に関するパリ協定からの離脱も宣言した。岩澤聡「気候変動対策とエネルギーをめぐる動向」は、このようなトランプ政権の各施策を紹介するとともに、それに抗する形で進められている州政府や企業の温室効果ガス削減の取組等も概観する。

アメリカでは、インターネットサービスプロバイダがそのネットワークにおいてアプリケーション、サイト、サービスを公平に扱うべしとする「ネットワーク中立性」をめぐる政策が政治的な争点となってきた。神足祐太郎「アメリカにおけるネットワーク中立性政策の展開—政権交代と政策転換—」は、ブッシュ（子）政権以降の共和党と民主党の間の政権交代等に伴う中立性をめぐる議論の動向を紹介し、その論点を整理する。

以下の2論稿では、対外政策について論じている。1980年代後半以降、歴代政権は安全保障政策の基本文書として「国家安全保障戦略」を策定・公表しているが、佐藤毅彦「21世紀アメリカの安全保障政策—歴代政権の「国家安全保障戦略」を中心に—」は、ブッシュ（子）

政権の2002年からトランプ政権の2017年までの各戦略の概要を紹介し、トランプ政権の安全保障政策とそれ以前の政策とを比較して論ずる。

オバマ政権は、外交、軍事、経済など広範な領域においてアジア太平洋諸国との関係を強化することを目標に「アジアへのリバランス」政策を実施した。このうち軍事面での取組の中核は、米軍前方展開態勢の再編（配置見直しや能力強化）である。福田毅「アジア太平洋における米軍前方展開態勢の再編—オバマ／トランプ両政権下での動向—」は、オバマ、トランプ両政権における米軍前方展開態勢の再編について検討する。

各論稿の要旨

「序論—アメリカの政治・社会の分断と国際秩序の揺らぎ—」 山田敏之

アメリカ議会では、重要法案についてかつては民主・共和両党の議員が超党派で連帯して行動する例がしばしば見られた。しかし、両党の議員のイデオロギー上の立ち位置が左右に分極化し、穏健（中道）派の議員が少なくなり、他方で、各党議員のイデオロギーは同質となっている。議員はより党派的に行動し、超党派での行動は減少してきている。

このような議会分極化の原因としては、南部の保守の民主党員の消滅など選挙民の政治的意見と政党支持の一致、選挙区の党派的同質性の増大、政党活動家の働き掛け、下院議員の選挙区の区割り変更、議会共和党指導部の権力の強大化等、多数党の議会指導部による本会議議事の統制などが挙げられている。

こうした分極化が進む中で、大統領の所属する政党と上・下院の一方あるいは双方の多数党が異なる分割政府になると重要政策が全く進まなくなる。さらには、大統領の所属する政党が両院で多数を占めている統一政府であっても、上院でフィリバスタを阻止するための討論終結動議の可決に必要な60票を確保していないと、重要議案を議会通過させることができない。

そのため、オバマ・トランプ両政権の下では、医療保険改革法案（オバマケア）等の審議には、フィリバスタが禁止される予算調整手続が活用されている。子どものときに入国した無資格滞在者の救済措置等については、法律に代わり大統領が自らの行政措置によりその政策の一部の実現を図ることも行われている。また、上院の人事承認については、60票でなく単純過半数で議決できるとする規則の解釈変更が、核オプションと呼ばれる方法により一党のみの賛成の過半数で行われている。

一方、アメリカ国民については、政治学者の間では、2000年代にはその大部分は穏健であり分極化していないという説が有力であった。しかし、現在では保守、リベラルに分極化しているという説が有力となっている。

対外関係に目を転じると、トランプ大統領のアメリカ第一主義の政策により、第2次大戦後にアメリカの主導で構築・維持された多国間協調による自由な国際秩序が大きく揺らいでいる。

「アメリカ大統領のユニラテラルな（単独での）政策実現手段—大統領令を中心に—」 中村絢子

トランプ大統領は、2017年1月の就任以来、自らの権限の強さを誇示するかのような言動を見せている。しかし、アメリカの政治制度は、憲法上、大統領優位となるように作られてはおらず、立法権を連邦議会に、行政権を大統領職に、司法権を裁判所に委ねて厳格な三権分立を図り、各機関が相互に抑制し、均衡を保つ関係に置かれている。

こうした制度の下にありながら、現代のアメリカでは、大統領が連邦議会との協働を避けてユニラテラルに（単独で）政策実現を目指す事象が指摘されている。その背景としては、資本主義経済の発達に伴い連邦政府の果たす役割が増大し、連邦政府を率いる大統領に対する国民の期待が高まる一方で、イデオロギー的分極化が進行した連邦議会との協働が難しくなったことなどが挙げられている。

現代の大統領が用いるユニラテラルな政策実現手段としては、連邦議会で可決された法案への署名時に発する声明、大統領令などがある。そのうち、トランプ大統領就任当初に日本のメディアでも大きく報じられた大統領令は、正統な権限に基づき発出され、かつ、公表された場合には、法の効力を有する可能性があるという解されている。大統領令は、審査や公表に係る制約が小さく、大統領にとって自由度の高い政策実現手段であると言える一方で、後の大統領や連邦議会、裁判所により改廃され、又は無効とされる可能性があるという意味で、安定性を欠く面もある。大統領令は外交・防衛分野で多く用いられる傾向があり、我が国も注視する必要がある。

対外政策の分野では、大統領は、行政府の長かつアメリカを代表するただ一人の国家の長として強大な権限を有しており、国内政策の分野と比較して、連邦議会や裁判所から受ける制約は、相対的に小さい。とはいえ、厳格な三権分立制を採用するアメリカの政治制度の下で、三権の抑制と均衡は常に働いており、大統領の政策を分析する際には、その内容はもとより、政策実現手段を踏まえた上で、連邦議会の勢力状況や連邦裁判所の動向も勘案しつつ、政策の実施状況と効果を冷静に見極めることが不可欠であろう。

「トランプ政権下のアメリカにおける 2017 年税制改革の概要及び影響」 瀬古雄祐

2017 年 12 月に、トランプ政権と議会共和党の主導の下で、連邦税制の大幅な見直しを内容とする減税・雇用法（Tax Cuts and Jobs Act）が成立した。レーガン政権期以来、約 30 年ぶりの大規模な税制改革であり、その影響に注目が集まっている。

今般の税制改革（以下「2017 年税制改革」）は、連邦個人所得税の税率引下げと控除の見直し、連邦法人税率の 21% への大幅な引下げ、企業のアメリカ国内における投資の促進等を目的とする国際課税制度の見直し等を主な内容としている。今後 10 年間で 1 兆ドル超の減収が見込まれているが、これはレーガン政権やブッシュ（子）政権により行われた減税を上回る規模である。同税制改革の特徴は、連邦個人所得税や連邦法人税の減税によりアメリカ経済の拡大を促しつつ、税制の簡素化を図る、という点にある。議会共和党により近年提示されてきた複数の税制改革案と共通する理念であり、2017 年税制改革は、これらの改革案の延長線上に位置付けられる。

2017 年税制改革に対しては、経済成長に資するとの評価がなされている一方で、大幅な減収による連邦財政への影響が懸念されている。また、減税の恩恵を受けるのが高所得層に偏るとの批判もなされている。

連邦法人税率の引下げ等による影響は、日本にも及ぶものと考えられる。例えば、税率引下げにより、アメリカに進出している日本企業の法人税等負担率が減少しているとの指摘がある。また、各種の減税措置もあいまって、日本企業のアメリカ国内での投資等が促される可能性もある。一方で、連邦法人税率の大幅な引下げは、国際的な法人税率の引下げ競争に拍車をかけることから、日本も法人税率の更なる引下げの検討が必要となる可能性も指摘されている。

2017年税制改革の影響を、引き続き注視していく必要がある。

「製造業をめぐる現状とトランプ政権の通商政策」岡田悟

かつて製造業は、アメリカ経済において高卒労働者に対して比較的良い賃金獲得の機会を提供し、地域における中産階級の生活を支える産業として重要視されてきた。

マクロ統計から、製造業の雇用者数、付加価値額等の推移をみると、長期的に雇用者数が減少を続けている一方で、生み出す付加価値額は増加している。アメリカの製造業は、少ない労働力で付加価値の高い製品を生み出す構造に変化している。

IT技術や産業用ロボット等の活用による製造工程の自動化及び製品の高付加価値化は、製造業の仕事を定型的な肉体労働から頭脳労働に変え、労働者に求められる技能も高度化した。それにより、20世紀における製造業雇用と異なり、アメリカの新設工場で創出される雇用は、小規模で、かつ一定以上の技能を必要とするものが多くなっている。

トランプ政権の誕生に当たり、再び注目を浴びることになったラストベルトは、総体的にみれば、製造業が衰退しているという状況にはない。むしろ、労働需給がひっ迫している現状があり、地域の製造業者においては、高い技能を持つ労働者の獲得や労働力の確保が最大の課題となっている。

トランプ政権の通商政策には、国内の製造業の生産及び雇用を守るための保護主義的な要素が見られる。しかし、関税引上げ等の貿易制限措置は、製造業における生産コストの上昇にもつながるため、アメリカの製造業の競争力を低下させる懸念が指摘されている。製造業をめぐる現状を踏まえると、政策アプローチとして重要なのは、製造業が直面する課題である労働力の偏在やスキルギャップを改善するための支援といえるだろう。

「気候変動対策とエネルギーをめぐる動向」岩澤聡

トランプ政権は、発足直後から、前政権が積み上げた気候変動対策の実績を覆す決定を次々と実行し、2017年6月にはパリ協定からの離脱を宣言した。環境保護庁(EPA)も、政権の意向を受けて温室効果ガス排出規制の見直しを相次いで行い、2018年8月には、既設火力発電所に対するCO₂排出規制であるクリーン・パワー・プラン(CPP)に代わる規則を提案した。

2000年代後半以降、アメリカのCO₂排出量は全体として漸減しており、特に電力部門の排出減少がCO₂排出量の抑制に大きく貢献している。その主要な要因は、電源構成における石炭から天然ガスへの燃料転換である。ただし、エネルギー情報局(EIA)の予測によれば、長期的なCO₂排出抑制のためには、脱石炭とともに、再生可能エネルギーの着実な伸長が必要とされる。

トランプ政権のパリ協定離脱宣言は、気候変動対策に向けた州政府や企業等、非連邦主体の広範な連携を促している。州レベルでは、10州が排出量取引制度に取り組み、29州が再生可能エネルギー目標を設定し、45州が低公害車普及促進策を講じている。企業においても、気候変動関連情報の開示や社内における炭素価格付け制度の導入が進んでいる。

我が国のエネルギー基本計画とEIAの長期予測に基づき、日米の電源構成の現状と将来を比較すると、気候変動対策の観点から両国に共通する課題が浮かび上がる。日米両国は、ともに、着実な脱石炭と再生可能エネルギーの導入の更なる加速化という課題に直面しており、国家としての政策的な後押しは重要であると思われる。

「アメリカにおけるネットワーク中立性政策の展開—政権交代と政策転換—」 神足祐太郎

2000年代以降、インターネット上の通信を公平に扱うこと（「ネットワーク中立性」）の義務付けの是非は、通信政策において、2大政党間の対立が鮮明に見られる論点となってきた。自由な情報流通の確保等のために、ネットワーク中立性への積極的介入を求める民主党に対し、共和党は、規制緩和と事業者による投資の促進を主張してきた。

ネットワーク中立性の問題は、とりわけ携帯電話を通じたデータ通信の増加やこれに伴う新たな料金プランの登場等通信市場を取り巻く状況の変化などから、近年、日本においても、改めて注目されており、総務省情報通信審議会にも関連の諮問が行われている。

本稿の主な構成は次のとおりである。

最初に取り上げるのは、通信分野の規制監督を所掌する連邦通信委員会（FCC）の権限である。アメリカでは、ネットワーク中立性は、主に独立規制委員会であるFCCの規則等を通じて規制されてきた。したがって、ネットワーク中立性の問題を論じる際には、常にFCCの規制権限の有無が問題となり、訴訟や規則の改廃につながった。議論の理解に資するため、FCCの組織、機能、権限をまとめる。

次に、アメリカにおけるネットワーク中立性に関する規則と関連議論の整理である。2004年以降のFCCによる規制の中でも大きな変化を生んだ2015年の「新オープンインターネット命令」及び2017年の「インターネットの自由を回復する命令」を主に扱う。

最後に、ネットワーク中立性に関わる規制をめぐる論点として、新しいビジネスモデルと事業者の行為に対する規制（行為規制）の関係性及び事業者の情報開示の在り方について整理し、今後を展望する。

「21世紀アメリカの安全保障政策—歴代政権の「国家安全保障戦略」を中心に—」 佐藤毅彦

アメリカでは、1989年の冷戦終結後、湾岸危機・湾岸戦争、ユーゴスラビア紛争における「人道的介入」（コソボ空爆）などを経た後、2001年9月11日にアメリカ国内における同時多発テロを経験した。2001年に発足したブッシュ（子）政権は、この同時多発テロを契機に対テロ戦争を国家安全保障政策の中心に据え、アフガニスタン戦争及びイラク戦争に踏み切った。2007年に発生した世界金融危機が続く中、2009年に発足したオバマ政権は、厳しい財政状況もあいまって、長期化するアフガニスタン及びイラクの駐留米軍の撤収を模索した。一方で、オバマ政権は、中国の台頭や北朝鮮の核・ミサイル開発の進展等を踏まえ、アジア太平洋地域へのリバランス政策を打ち出した。2017年に発足したトランプ政権は、アメリカ第一主義を掲げ、外交・安全保障分野や貿易・通商分野における従来の国際的枠組みに次々と波紋を投げ掛けている。もっとも、トランプ政権は、2018年末時点で、米軍の展開に関しては、オバマ政権の方針を基本的に踏襲している。しかし、中国やロシアに対する認識が、ブッシュ（子）政権当時の「ともに国際的課題に取り組み得る対象」から、トランプ政権においては「修正主義国家」へと変貌してきている状況などがあり、今後のアメリカの安全保障政策の進路については予断を許さない。

「アジア太平洋における米軍前方展開態勢の再編—オバマ／トランプ両政権下での動向—」 福田毅

オバマ政権が進めた「アジアへのリバランス」政策は、外交、軍事、経済など広範な領域に

においてアジア太平洋諸国との関係を強化するものであったが、軍事面での取組の中核は、米軍前方展開態勢の再編（配置見直しや能力強化）と同盟国／パートナー国との防衛協力強化であった。オバマ政権の後を継いだトランプ政権も、軍事的リバランスについては（少なくとも今のところは）前政権の方針を基本的に踏襲している。

アメリカは2000年代にも前方展開態勢の大規模な再編を実施したが、その主目的はテロや「ならず者国家」といった脅威への対応であった。一方、オバマ政権期に開始された軍事的リバランスでは、中国の軍事的台頭への対応に主眼が置かれている。具体的には、敵対国の接近阻止・領域拒否（A2/AD）能力に対抗するための能力（ステルス技術、各種無人機、長距離精密攻撃能力、水中戦闘能力、宇宙・サイバー能力等）への重点的投資と、中国の海洋進出への対抗策としての南シナ海におけるプレゼンスの拡大、中国のミサイル脅威が比較的低いグアムやオーストラリアの態勢強化などが実施されている。ただし、大規模な部隊の追加配備や海外基地建設は行われておらず、軍事的リバランスにおける態勢再編は限定的なものにとどまっている。

トランプ政権下で軍事的リバランスが実質的に継続している理由としては、中国の台頭といったアジア太平洋における戦略環境が基本的に変化していないこと、トランプ政権が軍事の領域における新たなアジア太平洋政策をいまだ提示できていないこと、同盟国との協力を重視するマティス国防長官らが安全保障政策を担っていたことなどを挙げることができよう。マティス国防長官は2018年末に辞任したものの、他の要因については状況に変化はなく、将来の動向を予見することは難しい。