

オバマ政権の現状

―政治不信、イデオロギー的分極化、および経済危機の中で

東京大学教授

久保 文明



オバマ政権は、発足早々の2009年2月、7870億ドルに上る、超大型で史上最大規模の景気刺激策を成立させた。またアメリカでは20世紀初頭以来いわば100年越しの課題であった、国民健康保険改革法も2010年3月に成立させた。

同年7月には金融改革法も制定された。金融機関やGMの救済と再建も基本的には順調に進んでいる。外交では、議会での批准は遅れているものの、ロシアとの新戦略核兵器制限条約（START）の合意、イラク撤退完了などを達成した。業績という点では、決して低い評価を与えることはできない。それにもかかわらず、オバマ大統領の支持率は

就任当初の70%前後から40%台半ばから前半にまで下降し、来る11月の中間選挙では与党民主党の歴史的な大敗北が予測されている。本稿では、なぜこのような状況に立ち至ったかについて、分析を試みたい。

政府への信頼の低下

オバマ大統領の支持率については、就任後同じ時期のものとしてはクリントンあるいはレーガンと並ぶ、あるいはそれらすら下回る低い支持率である、と、しばしば報道される。

近年の大統領の支持率を評価する場合に、視野

に入れておかねばならない点が少なくとも二つ存在するように思われる。一つは、1960年代半ば以来観察される、政府に対する一般的な信頼の低下であり、もう一つは、1970年代ごろから進んできた民主党・共和党の二大政党のイデオロギー的分極化である。ここでは、まずこれらの点の重要性について説明したい。

第一は、1960年代前半と比較すると、それ以降、一般的に政府に対する信頼度は低い水準になっていることである。それは、信頼・浪費・国民の利益・正直といった四つの尺度から計測した政府に対する信頼度において、1964年から1980年にかけて着実に下がり、その後やや持ち直したものの、2000年においても低い数値にとどまっていた、1964年の水準にはるかに及んでいない。

マーク・ヘザリントンとスザンヌ・グロベッティの論文によると、そのような政治不信の高まりは大統領に対する支持率とも無関係ではなく、それを押し下げる効果をもってきた。

さらに、ヘザリントンらは、リンドン・B・ジョ

ンソン大統領の任期を1963～1965年と、1966～1968年に分け、またジョージ・H・W・ブッシュ大統領(父)とジョージ・W・ブッシュ大統領(子)の任期を、戦争あるいはテロ攻撃による支持率上昇期とそれ以外の時期に分けて、アイゼンハワー以後の大統領の在任期間平均支持率を算出した。すなわち、前者については、湾岸戦争勝利による支持率急上昇期とそれ以外の時期、後者については9・11テロ事件からイラク戦争での「使命達成」演説(2003年5月1日)までと、それ以外の時期に分けている。そのような作業をした上で、1953年から2004年までの大統領の平均支持率を見ると、次のことが明らかにになる。

第一に、アイゼンハワー、ケネディ、そしてジョンソン前期(1963～1965年)はいずれも平均支持率がおおよそ65～70%という高い範囲に収まっている。第二に、ブッシュ(父)の湾岸戦争期とブッシュ(子)のテロ攻撃後の時期は70～78%程度の異例に高い支持率を記録している。しかし第三に、それ以外、すなわち、ジョンソン後期

(1966～1968年)からブッシュ(子)(テロ攻撃後の時期以外)の時期は、それ以前と比較すると、おしなべて低い水準(44～56%程度)で低迷している。すなわち、1960年代後半以来、湾岸戦争やテロ攻撃などの国家的危機の時期以外、大統領は低い支持率を甘受せざるを得ないのである。⁽¹⁾これは、オバマ大統領を評価する際に念頭においておかねばならない構造的要因の一つである。

イデオロギー的分極化

もう一つの重要な要因は、政党と有権者のイデオロギー的分極化である。これは1970年ごろから着実に進行してきたが、今日、連邦議会レベルでも、一般有権者レベルでも、顕著な現象として定着した。例えば、下院議員全員のイデオロギー的位置を数値化し、一次元的に直線上に並べた場合、1970年代には90人程度の議員が、所属する政党の枠を越えた点に存在し、イデオロギー的に重複していた。すなわち、最も保守的な民主党議員と最もリベラルな共和党議員の間に存在する議員

が90人程度存在していた。ところが1990年代から今日まで、その数はもはや、わずか数名でしかない。

1960年代から1970年代にかけて、民主党には南部の保守派が、共和党にはリベラル派が相当数存在していて、両党議員は、保守・リベラルのイデオロギーに沿って、截然と分裂していたわけではなかった。しかし、近年、両党は極めて明確に、イデオロギー的に整序されるようになっていく。

さらに、オバマ大統領の支持率のイデオロギ的な内訳を見ると、有権者レベルにおいてもイデオロギー的分極化が観察されることが見てとれる。有権者を、リベラル派の民主党支持者、穏健派の民主党支持者、保守派の民主党支持者、純粋な無党派、リベラル派ないし穏健派の共和党支持者、保守派の共和党支持者の六つのカテゴリーに分類し、それぞれの集団ごとにオバマ大統領の支持率を見てみよう。この調査が行われた2010年9月13～19日のオバマ大統領の支持率は46%であるが、リベラル派の民主党支持者の支持率は85%であり、

以下、先のカテゴリー順で支持率は78%、65%、37%、27%、7%となっている。オバマ大統領の支持率は、イデオロギー的に左派のグループから右派にかけて、見事に減っていくのである。

ちなみに、この現象は、ブッシュ前大統領についても左右対称形でほとんど同じであり、共和党保守派が強く支持し、民主党リベラル派がほとんど支持していなかった（米ギャラップ社による調査）。

下図は、大統領任期初年度の支持率における民主党支持者・共和党支持者の差の平均値を示したものである。「民主党・共和党の政党対立を乗り越え、アメリカを一つにまとめる」というスローガンと裏腹に、オバマ大統領は、二大政党支持者の間の支持・不支持の差が最も大きな大統領となってしまった。共和党はこれをとらえてオバマ大統領を「最も党派的な大統領」と定義しようとするが、図からもうかがえるように、これは、実はオバマ大統領個人の現象というよりは、長期にわたって進行してきた、より歴史的・構造的な変動の一部であると理解できよう（にもかかわらず、それを敢えて

公約としたことの責任を、オバマ大統領に問う余地がないわけではない）。

以上の二つの現象、すなわち、政府に対する不信感、およびイデオロギー的分極化は、今日の大統領にとって、極めて深刻な拘束要因となっている。有権者はそもそも大統領に不信感を抱きがちであり、それは大統領の支持率を押し下げる。同時に、その有権者はイデオロギー的に分裂している。オバマ大統領の場合、民主党支持者、特にそのリベラル系支持者は、彼らにとって重要な政策の実現を大統領に強く求めるし、そうしないと支持基盤はオバマ大統領に対して強い不満を抱くであろう。それに対して、保守派の共和党支持者は、オバマ大統領のそのような姿勢

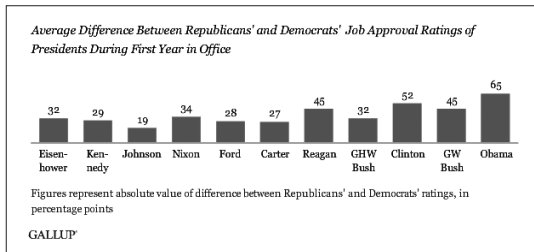


図 就任1年目における政党支持者による大統領支持率の絶対差（平均値）

を正面から批判する。超党派的な支持は、当初からほとんど期待できない。とりわけ、現在のように失業率が9・6%の経済状態では、無党派層の支持を獲得するのも容易ではない。

このような、オバマ大統領が置かれた歴史的・政治的文脈をまずは理解しておく必要がある。

「初年度戦略」の蹉^さ跌^{てつ}

言うまでもなく、大統領の成果は、特に内政の場合、議会を通過した法律によって実現する。多くの大統領は、就任1年目に多数の法律を通過させ、自らの公約を実現しようとする。

大統領の高い支持率は、大統領が支持する法案の成立のための、極めて重要な要因であるために、大統領は初年度に多くの法案を通過させようとする。

実は、大統領が成功するか否か、すなわち、自らが望む法案を多数成立させることができるかどうかは、かなりの程度、当選の仕方、すなわち、政権初発の条件によって決定づけられている。大統領

候補の勝利がどの程度圧勝であるか（得票率、獲得した大統領選挙人数、勝利した州の数）、同時に行われる連邦議会選挙において、大統領の政党がどの程度勝利するか（上院・下院それぞれにおいて多数党か少数党か、議席は増か減か、どの程度の議席増か）、そして大統領自身の支持率などが特に重要な指標である。

例えば、1932年に当選したフランクリン・D・ローズヴェルトは、自らの選挙に圧勝し、また自分が所属する民主党の上下両院の議席を劇的に増加させることに成功した。その結果、就任1年目の、しかも夏までの期間に矢継ぎ早に多数の法律を成立させた。まさに「最初の100日間」パラダイムの最初の実践者であった。その後では1964年のリンドン・B・ジョンソン、ややスケールは小さいが1980年のロナルド・レーガン（下院ではレーガンが属する共和党は少数党のままであった）などがこのような例に当たる。それぞれの大統領は、特に1年目に、しかし概して言えば、政権の全期間を通して、重要な成果を上げる

ことに成功した。

このような観点から見ると、オバマの勝利はどのようにに評価できるだろうか。獲得した大統領選挙人の数で見ると、共和党のジョン・マケイン候補に対する勝利は365人対173人であり、圧勝のように見える。しかし、得票率で見ると約53%対46%であり、それほど圧倒的な勝利ではない。

連邦議会での議席は、下院で民主党が22議席増やし(235議席から257議席に)。共和党の選挙後の議席は178)、上院では10議席増やした(49議席から59議席に)。共和党の選挙後の議席は41)。民主党は2006年の中間選挙で大きく躍進して少数党から多数党に転じていたため、2008年でさらに議席を上積みしたことは、非常に大きな勝利であった。就任直後の支持率が70%前後という極めて高い水準に達したことも、オバマ政権にとって、強い追い風であった。ただし、党議拘束がないアメリカの政党政治においては、下院で257議席、上院で59議席持っていない、多数党が完全に主導権を握れるほどの多数ではない。

総合的に評価すると、2008年のオバマの勝利は、一方で、それほど僅差のものではなく、特に民主党の議席の伸びという点では、ある程度の規模のものと言えるが、他方で、1932年、1936年、1964年などのローズヴェルトやジョンソンの大勝利と比較すれば、かなり限定された規模の勝利と言わざるを得ない。特に連邦議会での議席に関しては、1936年あるいは1964年の民主党の大勝利の際には、民主党の議席が上下両院において共和党のそれの倍以上となった。アメリカの政治では、そのような条件が整ったときのみ、大統領主導の強力な変革が可能になる。2008年のオバマの勝利は、それに匹敵する大勝利とはなっていないことに注意する必要がある。

ただし、オバマ政権の初発の条件として評価が難しいのが、金融危機という要素である。1933年3月にローズヴェルト政権が発足した時、アメリカはすでに大恐慌に突入してから3年以上経ち、その金融システムは文字通り崩壊しかかっていた。失業保険などいわゆるセーフティ・ネットのない社

会で、失業率はほぼ25%にも達した。2008年9月に表面化したアメリカの金融危機も、「第二次世界大戦後最大の経済危機」あるいは「100年に一度あるかないかの経済危機」などと表現された。1929年の大恐慌ほどではないにしても、最近経験したことのない巨大な危機であるとの恐怖感が、少なくとも2009年1月当時蔓延^{まんえん}していたことは確かであろう。そのころ、金融危機がどこまで深刻化するか、まだ底が見えていなかった。

こうした状況下で、オバマ大統領とラーム・エマニエル首席補佐官ら側近は、「最大限戦略」とでも言うべきものを選択した。すなわち、初発の条件を極めて有利なものと解釈し、危機の雰囲気を大胆な変革を推進する好機と見た。

実際、オバマ政権の方針は、内政でも外交でも、多数の巨大な課題に同時並行的に取りかかる、というものであった。内政では、大型景気刺激策、GMあるいは金融機関の救済、国民健康保険改革、環境・エネルギー法案など、外交ではイラクとアフガニスタンでの戦略変更、中東和平、ロシア外交の

「リセット」、イランと北朝鮮への対応（対話と交渉の呼びかけ）、中国との協議などである。アメリカの大統領は常に多数の重要案件と同時並行的に立ち向かわねばならないことは言うまでもないが、特に連邦議会との関係において、オバマ政権が考えたアジエンダ・セッティングは、極めて野心的にして大胆であった（共和党側は、金融危機の中の恐怖心につけこんだシニカルな戦略であると批判した）。

むしろ、初年度を重視しない戦略、ましてや初年度の立法計画を放棄する戦略はあり得ない。しかし、重要法案へ取りかかるのを多少抑制する選択肢はあり得たであろう。また、国民健康保険改革に全精力を集中するかのような取り組みでなく、国民の最優先の関心事であった雇用対策とのバランスをより配慮した戦略は可能であったであろう。

その後約1年半、オバマ政権の成果はおおよそ冒頭で列挙した通りである。逆に、難点を挙げれば、経済面では失業率が依然9%台後半に留まっていることと、むしろ景気回復の腰折れの懸念が強まっていることが指摘できよう。外交では、アフガ

ニスタンに対して2度の増派を行ったものの、局面打開の展望は開けていない。北朝鮮とイランによる核兵器開発を阻止する目途もたっていない。

国民健康保険改革法案は、2010年3月に成立したが、その代価は高かった。オバマのホワイトハウスは、クリントン政権期とまったく逆の戦略を採用した。ホワイトハウス案を作成することは考えず、与党民主党議員にある意味で法案作成を「丸投げ」した。「まとまる案でまとめて欲しい」ということであつた。詳細な案を作成しないまでも、幾つかの原則を提示するなど、もう少し時間をかけ、先に雇用対策や金融改革などに取り組む、という手法もあり得たであろう。しかし、オバマ陣営は最大限主義を選択し、とにかく早い時期の法案通過を目指した。

しかし、民主党議員が提案する、さまざまな案に対して、保守派から「オバマ案」とされて厳しい批判を浴びた。大統領が重視し、こたわる原則が不明確であつたために、民主党議員の間での法案取りまとめ作業は難航した。審議が長引いたため

に、野党に批判する時間を、より多く与えることになった。同時に、特に無党派の有権者を中心に、オバマ政権は、彼らの最大の関心事である雇用ではなく、民主党の支持基盤にとつての関心事でしかない国民健康保険にばかり精力を注いでいるとの印象を与えることになった。結果的に2010年3月までかかつてしまい、他の懸案への取り組みがすべて遅れることになった。

ホワイトハウスは、支持率低下が明らかとなつた2009年秋から雇用対策に力を入れ始めたが、世論に強い印象を与えることには成功していない。困難な立法課題が多数存在する場合、どのように優先順位をつけるかが決定的に重要となる。その点で、オバマ政権首脳は、大統領の高い支持率と説得能力について楽観視し過ぎ、また金融危機の中の危機感をやや過大視し、ティーパーティー運動に見られる草の根保守の反対運動の動員能力を過小評価したことも指摘しておくべきであろう。

なお、外交については、説得、交渉、相手の主張を聞く姿勢、対話、プッシュ外交との断絶の強調、

ソフトパワーの強調といった路線から始まったが、比較的すぐに、少なくとも部分的には路線転換したと解釈できよう。対ロシア政策のように柔軟な現実主義的外交の側面も維持しつつ、イラン、北朝鮮には制裁を強化し、中国の南シナ海での「核心的利益」の主張に対しても、2010年夏にアメリカの自由航行の権利を打ち出すことで対抗し、また原子力空母ジョージ・ワシントンをベトナムへ派遣するなど、力を見せつける側面も打ち出している。現在、変化の途上にあるとも言えよう。

ティーパーティーの台頭をめぐる

オバマ政権下での政治的展開で特筆に値するのが、ティーパーティー運動の台頭である。ティー「パーティー」と称しているが、政党ではない。全国に散らばる無数の団体や運動の緩やかな連合体に過ぎず、厳密な意味での幹部や司令塔が備わっているわけでもない。ボストン・ティーパーティー（茶会事件）からその名を取っているこの運動は、オバマ政権による大型景気刺激策、金融機関・GMな

どの救済措置、そして特に健康保険改革への反対を軸にして結集している（teaは“taxed enough already”も意味する）。反オバマ、反民主党、反政府、反政府支出、反移民、反ワシントン、反現職、反共和党指導部、そして反「妥協の政治」といった性格が濃厚である。ただし、ティーパーティーは10項目にわたる「アメリカからの契約」（1994年に共和党下院立候補者が作成した「アメリカとの契約」をもじったもの）を作成し、ここでは「反」で始まる否定の政治ではなく、均衡財政、単一税率所得税制度、減税などを提案している。思想的にはリベタリアン色が濃厚である。

運動の性格として、非妥協的傾向、最大限極端な要求を掲げる傾向、草の根保守による単純化した政策要求、そして異論に不寛容な傾向などを看取することができる。

本年の上院選挙で見ると、ケンタッキー、ネヴァダ、コロラド、ユタ、アラスカ、デラウェア諸州の共和党予備選挙において、ティーパーティー系の候補は、しばしばまったく無名であったにもかかわらず

ず、同党のエスタブリッシュメントが推す候補を破って共和党公認候補の座を勝ち取った。大変な勢いがあることは確かである。共和党指導部にとっても、さまざまな意味で脅威となっている。

ティーパーティーの活動家・政治家は現在のところ、独自の政党組織を立ち上げる第三政党路線ではなく、共和党の中に浸透し、予備選挙で自らが推す候補を当選させる戦いを進めている。いわば共和党を乗っ取るうとしていると表現することも可能である。マケインやミット・ロムニーなど、エスタブリッシュメントに属すると見られた政治家は、ここに来てティーパーティーの立場に接近する動きを見せている。他方で、フロリダやアラスカなどで見られるように、共和党主流の知名度のある政治家が共和党からではなく、無所属で立候補する事例も登場している。すでに述べた反共和党的傾向とともに、共和党系、保守系の票が分散するという意味でも、ティーパーティーの台頭は共和党にとって好都合な面ばかりではない。

より深刻なのは、大方の予想通り共和党が下院

で多数党となり、さらに上院でも多数となった場合、ティーパーティーの影響を強く受けた共和党が果たして統治できるかどうかである。アメリカの制度では議会が予算案・法律案を作成し、また決定する。議会の多数党は、公約を法律の形で実現できるという意味では、行政権を掌握しないものの、「与党」に近く、大きな統治責任を担うことになる。予算や健康保険法の撤廃などの重要案件で、共和党内で意見を取りまとめるのは至難の業であろう。

しかも、共和党の前には、党がまとまっても、まとまらなくても、大きな難問が立ちはだかる。首尾よく党内がまとまり、保守色の強い予算案が可決された場合、オバマ大統領が拒否権を発動する可能性が高い。まさに1995年から翌年にかけて起きた連邦政府閉鎖の再現すら予想される。この時、世論は極端な案を可決した共和党を批判し、「国民生活を守る」役割に徹したクリントン大統領を支持した。同様のことが再び起こるかもしれない。共和党内でまとまらない場合、民主党議員団と

一定の妥協を行うことを余儀なくされる。共和党議員団の内部対立は深刻なものになる。特に妥協を嫌うティーパーティー系議員が、このような状況でどのような行動を取るかが注目される。

オバマ大統領にとって、民主党の議席が大幅に減少すると予想される中間選挙後、自らの、あるいは民主党的な政策課題を立法化できる可能性はほとんど皆無となる。議会を通過するのは共和党の相当数の議員の賛成が得られる議案のみであろう。

しかし、逆にそこにチャンスがあるかもしれない。ティーパーティー系の議員を孤立させ、また共和党全体をティーパーティーと同一のものと定義する広報戦略を展開する余地も存在する。

大恐慌期には、ヒューイ・ロングによるデマゴグ的運動が台頭した。ただし、これは富の再分配を求めており、左派的傾向が強かった。1950年代には安定した経済状況の中で極右マッカーシイズムの嵐が吹き荒れた。そして1990年代には、景気低迷と政治不信の中で、ロス・ペローの運動が幅広い支持を得た。これは増税を正面から訴えた

点で、保守とは一線を画すものであった。今回のティーパーティーの運動はそのリパリアン性格において、これまでのさまざまな運動とは異質である。これが戦後最大の不景気と無関係でないことは明らかであるが、景気的好転とともに衰退していく一時的な存在であるかどうかはまだ不明である。

終わりに

とりあえず2010年11月の中間選挙は、オバマ政権に厳しい結果が出るが、ほぼ確実である。しかし、その延長線上に2012年が存在するわけではない。オバマ大統領が着実に実績を積み重ねていることは否定できない。何より、その時の経済状態がどの程度好転しているかが極めて重要な決定要因であろう。同時に、言うまでもなく、選挙結果は、共和党がどの程度強力な候補を擁立できるにもかかっている。

2008年大統領選挙のように、民主党がインディアナ、ヴァージニア、ノースカロライナ諸国で

勝利するのは容易でない。しかし、1995（1996年の共和党多数議会との闘争に勝利したクリントンのように、2012年の共和党候補をティーパーティーと同一視することに成功し、また1996年の福祉改革法に匹敵するような超党派の成果を少しでも達成することができれば、民主党の勝利も不可能ではなであろう。

クリントン大統領は、4年目に福祉改革法という重要な成果を手にした。レーガン大統領は初年度に大型減税を勝ち取っているが、6年目にも画期的な税制改革を実現した。「最初の100日間」のモデルとなっているロースヴェルト大統領ですら、実は初年度だけでなく、3年目に社会保障法など、より巨大な遺産を残す法律を成立させている。オバマ大統領は、3年目、4年目を見据えた戦略をすでに手にしているであろうか。⁽²⁾

(1) Marc J. Hetherington and Suzanne Globetti, "The Presidency and Political Trust," in Michael Nelson ed., *The Presidency and the Political System* (CQ Press, Washington,

DC: 2006), p. 239.

(2) 本稿は、久保文明「オバマ大統領の政権運営」（久保文明・東京財団現代アメリカ・プロジェクト編著『オバマ政治を採点する』日本評論社、2010年10月1日、1～13頁）をもとに、加筆・削除・修正を加えたものであることをお断りしておきたい。

久保文明

くぼふみあき

1956年生まれ。1979年東京大学法学部卒業。東京大学法学部助手、筑波大学助教授、慶應義塾大学教授等を経て現職。主な著書に『アメリカ現代政治の構図 イデオロギー対立とそのゆくえ』（五十嵐武士・久保文明編、東京大学出版会、2009年）、『オバマ政権のアジア戦略』（久保文明編、ウエッジ、2009年）など。