

アメリカ大統領と国務長官の関係が与える米外交への影響

本間 圭一¹

Impact on U.S. Diplomacy based on the Relationship between the American President and Secretary of State

Homma, Keiichi

Abstract

The United States is a world superpower which exerts great influence diplomatically. However, this influence has not resulted in great diplomatic achievements so far. For example, the USA could not get worldwide cooperation to support the Iraq War in 2003. Although there are several reasons, I would like to research how the relationship between the American President and the Secretary of State has an impact on the outcome of diplomacy. C-SPAN conducted a survey in which 142 historians or professors rated each president in 10 categories including foreign relations. According to this result, the highest ranking president in terms of foreign relations after World War Two was Dwight Eisenhower and the worst was Donald Trump. Eisenhower had a good relationship with his Secretary John Foster Dulles and Trump fired Secretary Rex Tillerson, reflecting their cold relations. The historical data or documents show that the higher the ranking, the better the relationship between the President and Secretary of State. One of the reasons is that a bad relationship would make the President inaccessible to the abundant human and/or secret resources of the State Department. A bad relationship may also hamper the efficient cooperation within the National Security Council, in which the Secretary of State participates. In order to analyze the results of diplomacy of the Biden administration, it is important to examine the relationship between President Biden and Antony Blinken, the current Secretary of State.

¹ 北見工業大学教授 Professor, Kitami Institute of Technology

1 はじめに

アメリカは国際政治の舞台で大きな影響力を持つ外交大国である。2022年2月にロシアが隣国ウクライナに侵攻したウクライナ戦争では、民主主義陣営をたばね、対ロシア制裁を主導した。5月には東南アジア諸国連合(ASEAN)加盟国との特別首脳会議、6月には米州首脳会議を主催し、地域連合で指導的な役割を果たす姿勢を示した。以前より影響力が衰えたとはいえ、世界一の軍事費、世界最大の国内総生産(GDP)、世界最多の留学生数など軍事、経済、学術面での圧倒的な強みを背景に、今なお世界一の外交力を持つ国と言えるだろう。

しかし、歴史的に外交の成果をみると、その国力が十分に反映されてきたわけではない。例えば、2003年のイラク戦争では、開戦前に主要国の同意を取り付けられず、戦後統治は国際批判を招いた。2018年の米朝首脳会談は朝鮮半島の非核化に道筋をつけるに至らなかった。その理由として、国際情勢の変化、大統領の判断ミス、米国内世論の圧力といった様々な要素がある。筆者は、別の要因として、大統領と国務長官の関係を外交成果と結びつけて検討する。国務省は、世界195か国に計276の使節団を置き²、外交官を含む職員数が約6万9000人に上る³世界最大規模の外交集団である。この省を率いるのが国務長官であり、日本の外相に相当する。大統領の継承順位が第4位の筆頭閣僚であり、日本を含め各国政府がその発言力に注目する。本論文では、この2人の関係を外交の成果と関連付けようとする。

アメリカではこれまで、大統領や国務長官の個性が外交に与える影響(Falkowski 2019)や、歴代国務長官を紹介する中で大統領との関係の検証(Grissom 2011)など、大統領と国務長官について様々な研究が行われてきた。国務長官の大西洋政策(Larres 2013)や、国務省高官の主要任務の追跡(Willis 1968)といった特定の切り口や、国務長官経験者の自伝を通じて、大統領との関係を検証する研究もある。日本では、大統領の外交に関する研究は多いが、国務省については、第二次世界大戦後の太平洋戦略を巡る国務

² Department of State, *Congressional Budget Justification Fiscal Year 2022*, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/05/FY-2022-State_USAID-Congressional-Budget-Justification.pdf

³ Id., «About the U. S. Department of State Our History», <https://www.state.gov/about/#:~:text=More%20than%2030%20years%20later,than%2070%20diplomatic%20missions%20worldwide.>

省の役割(池上 2013)や、戦間期の国務省官僚(山澄 2008)など、対日政策に関する分析が中心だった。本論文では、これまで扱われなかった、専門家による外交面の評価と2人の人間関係を調べていく。

構成は以下の通りとする。第1章では、外交に関する大統領の権限を踏まえ、大統領の外交政策を支える主な行政機関や議会の役割と機能を概観する。第2章では、専門家による大統領の外交評価ランキングを紹介し、大統領と国務長官との関係との相関性を調査し、その背景を分析する。第3章では、現政権のジョー・バイデン大統領とアントニー・ブリンケン国務長官の関係と、それが直近の外交政策に及ぼす影響を検証する。こうした分析を踏まえ、最終的な結論を得る。

なお、肩書は2022年9月時点のものとし、敬称は省略する。

第1章 大統領の外交

(1) 国務省と国務長官

1787年に制定された合衆国憲法は、第2章第1条で、「行政権は合衆国大統領に属する」とした上で、第2条第1項で、その権限について、「行政各部門の長官に対し、それぞれの職務に関するいかなる事項について、書面での意見陳述を要求できる」と規定している。つまり、外交政策は大統領が行使し、閣僚は意見を具申する存在でしかない。続く第2条第2項は、「大統領は、(中略)法律によって設置される他のすべての合衆国公務員を指名し、上院の助言と承認を得て、これを任命する」と定める。大統領が、外交政策を担当する国務長官を指名する根拠となる条文である。

国務省は、1781年にフィラデルフィアで創設された外務省を起源とし、憲法下で承認された最初の省となった。初代大統領のジョージ・ワシントンは、フランス担当相を務めたトマス・ジェファーソンを初代国務長官に任命した。国務長官は、財務長官、司法長官、戦争長官と並び、建国当初から存在した4ポストの1つで、大統領に次ぐ地位を占めた。このため、政界重鎮として政権を支える役割を期待され、大統領が、有力政治家や大物官僚から国務長官を起用することが多かった。

在日アメリカ大使館の公式マガジン「アメリカン・ビュー」によると、大統領選に出馬した国務長官は19人で、このうち、ジェファーソンやジェームズ・モンローら6人が大統領となった。南北戦争(1861~65年)以前は、

国務長官を経験することが大統領の登竜門となっていたようだ。エイブラハム・リンカーン大統領が国務長官に指名したウィリアム・スワードは、ニューヨーク州知事や上院議員を務めた政界の大物だった。

20世紀に入ると、国務長官は外交や国際関係を専門とし、政治家の割合は減っていく。現在のプリンケンまで71人の国務長官の前歴をみると、弁護士が最多の53人で、この後、外交官・特使が19人、省庁長官が19人、知事が14人、学者が7人と続いた。平均の在任期間は3.3年で、これまでで最長は、フランクリン・ルーズベルト政権時代のコーデル・ハルの11年8か月（任期1933～44年）、最短はユリシーズ・グラント政権時代のエリフ・ウォッシュバーンの11日（任期1869年）だった。2期8年の大統領任期を全うした長官は少なく、近年では、ディーン・ラスク（任期1961～69年）のみであり、大統領の任期1期で退任するケースが大半となっている。2期目に外交政策を一新したい大統領の意向の表れだろう。

現在の大統領継承法によると、国務長官は、大統領の権限継承順位で、副大統領、下院議長、上院議長代行に次ぎ、閣僚の中でトップである。慣例としては、閣議メンバーが重要文書に署名する際に最初に行うのが国務長官であり、大統領の一般教書演説では、大統領の前に「大統領の顧問団」として紹介され、下院本会議議場に入る。

（2）国家安全保障会議と国家安全保障担当補佐官

第二次世界大戦後の米外交の特徴は国家安全保障会議（National Security Council: NSC）の創設である。ハリー・トルーマン大統領が国家安全保障法に基づき、1947年に創設したもので、各省庁の意見を調整し、安全保障戦略を立案する。外交や国防問題で有効な助言を求める狙いがあった。大統領が議長となり、構成メンバーは当初、副大統領、国務長官、国防長官だけだったが、後に陸軍長官、海軍長官、空軍長官、国家安全保障資源委員会議長ら加わった。

NSCの役割と重要性は大統領によって異なる。トルーマンは、国務長官と国防長官からの個人的な助言を重視し、毎週木曜日の会議としてNSCが開催されたのは朝鮮戦争の時だけだった。ドワイト・アイゼンハワー大統領はNSCを定例化し、大統領に政策提言を行う企画会議（Planning Board）と、政策を監視する作戦調整会議（Operations Coordinating Board）に分け、政策の実行と監視に活用した。さらに、国家安全保障担当補佐官を置き、NSCスタッフを統括させた。ジョン・F・ケネディ大統領とリンドン・ジョンソン大統

領は NSC の規模と責任を縮小させる一方で、国家安全保障担当補佐官の助言を軽視しなかった。リチャード・ニクソン大統領も国家安全保障担当補佐官を重用した。補佐官はホワイトハウスに事務所を構えるため、日常的に大統領と接する。補佐官の存在感が高まるのは、外交や安全保障が複雑化し、関連省庁の意見調整や情報交換がより重要になったためである。結果として、大統領は信頼を置く人物を補佐官に充てる。

国家安全保障会議の中に多くの委員会が設置され、補佐官の下には、副補佐官、補佐官代理、上級部長（地域担当・機能担当）が置かれ、組織はピラミッド型となっている。各レベルで関係省庁の担当者との間で委員会や会議が開かれ、政策の調整が行われている。それに伴い、NSC の要員も 1970 年代には約 20 人、1990 年代には約 60 人と増え、ジョージ・W・ブッシュ政権時代には 100 人となり、バラク・オバマ政権下では 400 人を超えた。

（3）国防総省と連邦議会

大統領の外交政策に影響を与えるその他のアクターとして、ここでは、国防総省と連邦議会を取り上げる。

国防総省は、米軍を統括する省であり、主要軍隊として陸軍、海軍、空軍、海兵隊、宇宙軍を置く。軍人・文民の要員は 291 万人に上り、予算額は 7529 億ドルで⁴、世界一の規模だ。有事の軍事行動だけでなく、軍事同盟の締結など外交面でも重要な役割を果たす。セオドア・ルーズベルト大統領が、「優しく話し、大きな杖を持っていけ（speak softly and carry a big stick）」の格言を好み、軍事的威圧をちらつかせながら対外交渉に臨んだように、軍事力は外交力を持つ。近年の大統領が、敵対国への対応について、「あらゆる可能性を排除しない」と口をそろえるのは、軍事力行使の選択肢を見せることが、外交的目標の達成につながりやすいためだ。

こうしたことから、大統領が外交政策を遂行する上で、国防長官は国務長官に並ぶ重要閣僚となる。国防長官は、国家安全保障会議のメンバーであり、外交政策にも意見を述べる。このため、外交的主導権を巡り、国務長官との対立も取りざたされてきた。レーガン政権では、ジョージ・シュルツ国務長官とキャスパー・ワインバーガー国防長官が対ソ軍縮交渉やレバノンでのテロへの対応を巡り、W・ブッシュ政権では、コリン・パウエル国務長官とドナルド・ラムズフェルド国防長官がイラク戦争の是非について、それぞれ対

⁴ U.S. Department of Defense, «About», 2022, <https://www.defense.gov/about/>

立した。

連邦議会は憲法上、宣戦布告や軍創設の権限を与えられているほか、1973年の戦争権限法により、大統領の戦争遂行に一定の制約を課す権利を認められた。財政上の権限も有し、外交関連予算の承認権を持つ。また、立法措置を通じて、外交に影響力を与えることも可能だ。大統領と同じ党派が議会多数派になれば、議会と政権は協調的となるが、違う党派の場合は対立的となる。また、上院には閣僚、大使らの承認権が与えられ、政府を監視する機能を持つ。こうした議会権限のうち、外交関係で主導的な役割を担うのが、外交委員会である。本会議で審議する前に、財政や人事などの案件を審査する。

第2章 大統領の外交評価

(1) 外交政策ランキング

政治専門の米ケーブルテレビ「C-SPAN」は2000年以降、4回に分けて、歴史家や大学教授らに対し、歴代大統領の国際関係に関する成果を評価してもらっている。10点満点で採点し、その平均値を100点満点でランキングするもので、直近の2021年の調査では、前回2017年より51人多い142人が参加した。専門家による外交政策のランク付けとしては継続的で大規模な調査と言える。

その結果によると、第1位はフランクリン・ルーズベルト、第2位はワシントン、第3位はリンカーンで、最下位はジェームズ・ブキャナンだった。第二次世界大戦後に国家安全保障会議が創設されたことを踏まえ、ランキングを戦後の大統領に絞ると、以下掲載の結果となった。なお、この調査では、国際関係に関する項目以外に、指導力、経済運営、道徳的権威など9項目も聞いているため、全10項目の総合評価での順位（表の右端）は、国際関係のみのランキングとは異なっている。

アメリカ大統領と国務長官の関係が与える米外交への影響

第二次世界大戦後の国際関係（外交）での大統領ランキング（2021年）

順位	大統領	得点（満点 100）	総合順位（外交も含め、計 10 項目で計算）
1	ドワイト・アイゼンハワー	78.5	1
2	ハリー・トルーマン	78.3	2
3	ジョージ・H・W・ブッシュ	74.7	8
4	ロナルド・レーガン	73.8	4
5	リチャード・ニクソン	68.7	12
6	ジョン・F・ケネディ	65.7	3
7	ビル・クリントン	58.7	7
8	バラク・オバマ	56.7	5
9	ジェラルド・フォード	52.8	10
10	ジミー・カーター	50	9
11	ジョージ・W・ブッシュ	42.2	11
12	リンドン・ジョンソン	39.7	6
13	ドナルド・トランプ	33.3	13

（2）関係分析

順位に沿って、大統領と国務長官との関係を検証する。最初に上位 3 人を見る。

1位のアイゼンハワーは大統領に就任した 1953 年 1 月、ジョン・フォスター・ダレスを国務長官に任命した。アイゼンハワーはその理由として、①アメリカ外交の研究を継続し、②国際派弁護士として外交分野で働き続け、③任命前に国際問題で意見が一致した、点を挙げている⁵。ダレスは以後、健康悪化により辞任するまで、6 年 3 か月、任期を務めた。ニクソンとジェラルド・フォードの下で国務長官だったヘンリー・キッシンジャーは「一貫性のある外交が実現するのは、大統領と国務長官が信頼を築く時だけだ」とした上で、その好例として、アイゼンハワーとダレス、トルーマンとディーン・

⁵ ドワイト・アイゼンハワー（仲晃・佐々木謙一・渡辺靖共訳）『アイゼンハワー回顧録 1 転換への負託 1953-1956』東京：みすず書房、81 頁、2000。

アチソンを挙げた⁶。この時代の外交は、共産主義の封じ込めに主眼が置かれ、その方策として、他国と安全保障協定を結ぶことで、アイゼンハワーとダレスの見解は一致していた。ダレスとアイゼンハワーは頻繁に接し、強い友情関係を指摘する声もあった。アイゼンハワーはダレスを「フォスター」とファーストネームで呼び、一日の仕事が終わる午後6時ごろ、ダレスがアイゼンハワーの執務室を訪れ、椅子にもたれ、リラックスした雰囲気の中で「眼前に展開している世界のドラマについて話し合った」という⁷。ダレスは1954年1月、国家安全保障政策の基本として、攻撃されれば即座に大規模反撃を行う「大量報復戦略（massive retaliation strategy）」を発表した。アイゼンハワーが承認し、国家安全保障会議で正式決定されたものだった。後の核抑止戦略の原型となった重要発表をダレスが行ったことは、政権内における影響力の大きさを示している。キッシンジャーはその背景として、「国務長官が、効率よく仕事ができるかは、大統領がどういう人なのかを知ることによって左右される。そういう意味で、ダレスはアイゼンハワーを理解していた」と指摘した⁸。

2位のトルーマンが2期目の国務長官に指名したのは、国務次官のアチソンだった。この時代は、ソ連への脅威に対抗する外交が求められ、米ソの代理戦争とも言われた朝鮮戦争への対応に追われた。キッシンジャーが指摘した2人の信頼関係は、最終決定は大統領が下すというトルーマンの考え方をアチソンが理解し、大統領の質問に迅速かつ明快に答え、国務省の活動や外交交渉の詳細をトルーマンに報告した⁹点によって醸成された。トルーマンは退任後、「アチソンと対立していると言われたことはなかった」と振り返るほどだった。

3位のジョージ・H・W・ブッシュについては、国際政治学者のジョセフ・ナイが、第二次世界大戦後に外交政策で最も成功した大統領と評価している。経済情勢の悪化で支持率を落とし、再選できなかったが、ナイはその外交政策について、「戦禍をもたらさずに冷戦を終結させた」だけでなく、「国連安保理決議を通じて多国籍軍を編成し、クウェートに侵攻したサダム・フセイ

⁶ Henry Kissinger, *In Years of Upheaval*, Toronto : Little, Brown & Company, p. 434, 1982.

⁷ ドワイト・アイゼンハワー（仲晃・佐々木謙一・渡辺靖共訳）『アイゼンハワー回顧録2 平和への戦い1956-1961』東京：みすず書房、322頁、2000。

⁸ Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York : Touchstone, p. 538, 1994.

⁹ 花井等・木村卓司『アメリカの国家安全保障政策』東京：原書房、172頁、1993。

ンを撤退させた」と強調した¹⁰。この決議とは、1990年11月に国連安保理が採択した678号を指す。この年の8月にクウェートに侵攻したイラクに無条件撤退を要求し、イラクが期限を守らなかった場合、国連加盟国に武力行使を認める内容だった。この決議採択のため、大統領の意を得て、世界主要国を訪れ、決議への賛同や多国籍軍への参加を呼び掛けたのが国務長官のジェームズ・ベーカーだった。ベーカーは長官に指名された後、タイム誌のインタビューを受け、ホワイトハウスでは国務省の代弁者とならず、国務省でも大統領の部下に徹するとの考えを示した¹¹。しばしば大統領と対立してきた過去の国務長官の失敗を自戒したものである。ベーカーは、大統領に忠誠を尽くす姿勢を示し、ブッシュの信頼を勝ち得た。世論調査でブッシュの再選が危うくなった1992年8月、ベーカーは国務省からホワイトハウスに移され、ブッシュ選対の指揮を執るほどの信頼ぶりだった。

下位3人についても、大統領と国務長官の関係をみる。11位のジョージ・W・ブッシュは、2003年のイラク戦争を巡り、軍事攻撃に慎重なパウエル国務長官との関係をぎくしゃくさせた。ブッシュがパウエルと初めて会ったのは、父親のH・W・ブッシュが大統領だった1989年、大統領の別荘キャンプ・デービッドに統合参謀本部議長だったパウエルが訪れた時だった。大統領の息子に話しかけてくれた友好的な態度に好印象を持ち、国務長官の指名につながったようだ。しかし、ホワイトハウスの内部事情に詳しいジャーナリスト、ボブ・ウッドワードは、2人の関係について「パウエルはブッシュの私的な輪に近づくことはなかったし、自然で打ち解けた関係になることはなかった」と解説した¹²。一方で、ブッシュは国家安全保障担当補佐官に起用したコンドリーザ・ライスとは良好な関係を保ち、ディック・チェイニー副大統領やパウエルがメディアで自分と異なる見解を述べた時は、必ずライスを通じて、発言の真意を確認させた。ウッドワードは「ブッシュとローラ夫人にとってライスは家族の一員のような存在だった」と形容しており¹³、2期目には国務長官に抜擢した。

¹⁰ Harvard Magazine, *Joseph S. Nye: How Do Past Presidents Rank in Foreign Policy?*, 2020, <https://www.harvardmagazine.com/podcast/2020/joseph-s-nye>

¹¹ James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, New York : G. P. Putnam's Sons, pp.29-30, 1995.

¹² Bob Woodward, *Bush at War*, New York : Simon & Schuster, p.13, 2002.

¹³ *Ibid.*, p.34.

12位のジョンソンは、暗殺されたケネディ政権下で国務長官だったラスクを留任させた。ケネディはラスクの頭越しに国務次官と接触し、ラスクとの関係を悪化させたが、暗殺後に副大統領から昇格したジョンソンは、ラスクの辞意を受理しなかった。ジョンソンはラスクを評価し、任期満了まで長官職にとどめた。その背景として、テキサス州出身のジョンソンと、ジョージア州出身のラスクという同じ南部出身であることに加え、ラスクが副大統領時代からジョンソンへの政策説明を続けていたためだった¹⁴。

最下位のドナルド・トランプは、最初の国務長官レックス・ティラーソンとの関係を悪化させた。トランプがティラーソンを指名したのは、ライス元国務長官とゲーツ元国防長官と会談した際、推薦を受けたことがきっかけだった。ロシア関係を改善したいトランプが、石油大手エクソンモービルの最高経営責任者（CEO）として、ロシアでビジネスを展開し、プーチン大統領とも親しいというティラーソンの経歴を評価したようだ。だが、懸案を解決する外交手法で2人は食い違った。例えば、オバマ前政権が締結した2015年のイラン核合意について、トランプは「不平等だ」と一蹴したが、ティラーソンは一定の理解を示した。北朝鮮の核・ミサイル問題を解決するため、交渉を行っていると明かしたティラーソンに対し、トランプは「時間の無駄だ」とツイートした。2017年10月、ティラーソンが会議の席上、トランプを「間抜け（moron）」と呼んだと広く報道された。結局、トランプは2018年3月、ツイッターに「レックス・ティラーソン、これまでの貢献に感謝する」と書き込み、ティラーソンの解任を発表し、中央情報局（CIA）長官のマイク・ポンペオを後任に充てると公表した。外遊中のティラーソンにとって寝耳に水であり、トランプはその後、ティラーソンに電話し、正式に解任を伝えた。トランプは解任の理由について、記者団に「我々は考えが同じではなかった」と語った。ホワイトハウス主導で進められた米朝首脳会談で、ティラーソンは蚊帳の外に置かれた。解任されたティラーソンは、国務省で記者会見し、「円滑な職務の移行が重要だ」と述べたが、トランプに謝意の言葉はなかった。

もともと、政治経験のないトランプは、他の政権高官や一般職員とも対立を繰り返し、国務長官との関係だけで外交的評価が固まるわけではない。ジョン・ボルトン国家安全保障担当補佐官も2019年9月に解任された。国務省職員からも批判の声が挙がった。省内には政府の政策に抗議する「反対路

¹⁴ 花井等・木村卓司、前掲書、182頁。

(ディセント・チャンネル)」という制度があるが、トランプが2017年、イスラム教徒が多い7か国からの移民を規制する大統領令を出した際には、これに反対の署名を行った職員は史上最多の約1000人に上った。

(3) 相関性分析

上記のように、大統領と国務長官の関係の良し悪しが、外交の成果や業績にある程度関連していることが分かる。この相関性について、考えられる背景を指摘する。

第一に、2人の関係悪化は、国務省の膨大な情報や外交分析を大統領が生かしきれない結果を生み出す。世界各地の在外公館から送られる機密情報は日々ワシントンに集約され、各地域局の担当次官補、次官を通じ、重要なものが長官に届けられる。クリントン政権で国務長官を務めたマデレーン・オルブライトは、毎朝執務室に登庁すると、机上には情報調査局からの最新の資料が置かれ、長官が知っておくべき世界の出来事について、歴史的背景や対応策などの説明が加えられていたと明かしている¹⁵。こうした情報のうち、さらに重要なものは、国務長官を通じて、大統領への助言に利用されることが多いが、大統領と国務長官の意思疎通が困難になれば、大統領が外交政策で正しい判断を行うための材料が提供されないことになる。

例えば、ブッシュ大統領が2003年3月に始めたイラク戦争については、偏向的な情報に依存していたことが指摘されている。国務省では「国益にならない」といった戦争反対論が根強く、反発して辞任した高官も存在した。国務省の高官3人は開戦前、ポーラ・ドブリアンスキー国務次官（地球規模問題担当）に対し、中央軍の占領後の治安・人道支援計画が不十分であると報告していた。パウエルとの仲が疎遠だったブッシュが、こうした省内の地域専門家の意見を十分に理解したかは不明だ。また、2017年8月、ベネズエラのマドゥロ大統領が、自派が多数派を占める制憲議会を国権の最高機関とすることを決めた際、トランプ大統領は「我々はベネズエラについて、軍事面も含め、多くの選択肢がある」と発言したが、軍事行動を念頭に置かない国務省の中南米局に衝撃が走った。同局の担当者は「我々には大統領をなだめる力がない」と述べ¹⁶、大統領と国務省との連携不足を認めた。

¹⁵ Madeleine Albright, *The Mighty & the Almighty*, New York : HarperCollins Publishers, p.48 , 2006.

¹⁶ Ronan Farrow, *War on peace - The end of diplomacy and the decline of American influence*, New York : W. W. Norton & Company, pp.283-284 , 2018.

第二に、2人の関係悪化は、NSCの機能不全をもたらしかねない。前述したように、国家安全保障担当補佐官が統括するNSCは、国務省、国防総省、中央情報局、その他省庁を調整する役割を持つ。大統領は、国務長官と話さなくても、国家安全保障担当補佐官と話せば、政府全体の考えを知ることができる。ニクソン政権のキッシンジャー国家安全保障担当補佐官が、大統領の意を受けて国務長官を除外し、外交的成果を挙げた例もある。ただ、キッシンジャーは自らのスタッフに、アンソニー・レイクやローレンス・イーグルバーガーら優秀な国務省出身者を引き抜いており、国務省の人材を全く排除していたわけではない。国務長官や国務省をNSCから完全に排除すれば、限定された偏向した情報を基に大統領が決断を下すというリスクを抱えることになる。

第3章 バイデン政権

(1) バイデンとブリンケン

2022年9月時点で第46代アメリカ大統領を務めるのはバイデンである。弁護士、地方議員を経て、1973年に30歳でデラウェア州選出の上院議員となり、以後連続6期務めた。在任中は、上院外交委員長となるなど外交問題に強い関心を示してきた。オバマ政権下で副大統領となり、2期8年務めた。2020年の大統領選で当選した。

国務長官に指名されたブリンケンは、弁護士を経て、1993年に国務省に入省し、2002年に上院外交委員会の民主党スタッフとなった。そこで委員長を務めていたのがバイデンである。以来、親交と信頼を深め、バイデンが副大統領になると、国家安全保障担当副大統領補佐官に引き抜かれ、側近となる。ホワイトハウスに隣接するアイゼンハワー行政府ビルに事務所を持ち、バイデンの外遊に同行したり、ホワイトハウスの国家安全保障会議に出席するバイデンに国際情勢を説明したりした。その功績が認められ、2013年には国家安全保障担当大統領副補佐官、2015年には国務副長官に抜擢された。バイデン政権の閣僚の中で、大統領と私的な関係が最も深いのがブリンケンとみられている¹⁷。大統領と長年信頼を築き、国務長官になったケースとしては、

¹⁷ Kylie Atwood, «Blinken becomes Biden's top diplomat after a friendship forged over

ベーカー国務長官以来と言われている¹⁸。

バイデンが、国家安全保障担当補佐官に指名したジェイク・サリバンは、弁護士出身で、顧問弁護士として仕えたエイミー・クロブシャー上院議員（ミネソタ州）からヒラリー・クリントンを紹介され、その国務長官時代に政策企画本部長に起用された。ホワイトハウスに転出したブリンケンの後任として、2013年に国家安全保障担当副大統領補佐官に就任し、バイデンに仕えた。また、国防長官に指名したロイド・オースティンは、オバマ政権時代にイラク駐留米軍司令官や中央軍司令官などの要職を務め、バイデンと中東政策を巡り議論を交わした。バイデンの副大統領時代の上司だったオバマが、大統領選の民主党予備選で争ったヒラリー・クリントンを国務長官に添え、ほとんど面識のなかった元海兵隊司令官のジェームズ・ジョーンズを国家安全保障担当補佐官に指名し、「ライバルのチーム」と呼ばれたのとは対照的に、バイデンは、信頼の置ける最側近で外交スタッフを固めている。

さらに、バイデンはブリンケンを通じて、国務省の機能復活に取り組んでいる。オバマ政権時代のように、国務副長官を政策担当と管理担当の2人態勢に戻し、トランプ政権の外交政策に反発して辞任した高官を呼び戻した。

（2）成果と展望

バイデン外交は、トランプ時代の「アメリカ第一主義(America First)」を修正し、オバマ時代の国際協調主義に転換することを目指している。トランプ政権が離脱した温暖化対策のための国際的枠組み「パリ協定 (Paris Agreement)」に正式に復帰し、トランプ政権が表明した世界保健機関(WHO)からの脱退手続きも撤回した。また、自由、人権、民主主義という価値観を掲げ、トランプ政権が導入したイスラム圏からの入国制限を撤廃した。

一方で、トランプ政権から踏襲したのが、強硬な対中外交である。中国を「最も深刻な競争相手 (the most serious competitor)」と呼び、有力な中国企業を米市場から締め出し、中国包囲網を念頭に、「インド太平洋経済枠組み (Indo-Pacific Economic Framework : IPEF)」の創設を表明し、日米豪印の4か国による安全保障上の協力の枠組み「クアッド (Quadrilateral Security Dialogue : QUAD)」の協議も活発化させている。

decades», CNN, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/01/26/politics/blincken-biden-relationship/index.html>

¹⁸ Michael R. Gordon and Warren P. Strobel, «Blinken's Ties to Biden will make him a unique secretary of state», Wall Street Journal, 2021, <https://www.wsj.com/articles/blinkens-ties-to-biden-will-make-him-an-unusual-secretary-of-state-11610985602>

2022年2月にウクライナ戦争が起こると、バイデンはロシアのウラジーミル・プーチン大統領を「残忍な独裁者 (murderous dictator)」と呼び、欧州諸国や日本と結束して対露制裁を主導した。ウクライナへの大規模な武器供与に乗り出すとともに、ロシアがポーランドなど北大西洋条約機構 (NATO) 加盟国に侵攻する事態を想定し、加盟国への攻撃を全加盟国への攻撃とみなす NATO 条約第 5 条 (集団防衛) を確認した。

バイデンは 2022 年 9 月現在、任期 4 年の半ばにも達しておらず、外交政策を評価するには時期尚早だが、識者やメディアによるこれまでの評価は分かれている。政治学者のジョナサン・バーンスタインは 2022 年 8 月、フィンランドとスウェーデンの NATO 加盟を上院がほぼ満場一致で承認したことを挙げ、「誰も予想しなかった超党派による外交政策を実現した」と称賛した¹⁹。その一因として、「バイデンがトランプの外交政策を必要以上に攻撃しなかった」と述べ、共和党内のトランプ支持者に配慮した点を挙げた。また、ナイは 2022 年 7 月、バイデン政権のウクライナ、欧州、NATO 政策について、バイデンが NATO 条約第 5 条を「神聖な関与」と明言したことなどを挙げ、「対応が素晴らしかった」とし、最高水準の A 評価を与える一方で、アフガニスタンからの撤退については、「結末がよくなかった」と述べ、下位水準の C または D とした²⁰。また、日刊紙ロサンゼルス・タイムズは、2022 年 6 月に行われた米州首脳会議が、一部首脳を招かずに不調に終わったとして、「バイデンの外交政策は、同盟国を優先させ、ウクライナ以外では成果がほとんど見られない」と批判した²¹。

こうしたバイデン外交に緊密に関わっているのがブリンケンである。アメリカの週刊誌ザ・ウィークは、2 人の関係について、「ブリンケンは、(大統領と) 公式な会合でしか会わない、象牙の塔に住むような遠い所にいる人物

¹⁹ Jonathan Bernstein, «A Biden Surprise : Bipartisan Foreign Policy», Bloomberg, 2022, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2022-08-05/biden-s-bipartisan-foreign-policy-success-starts-with-trump>

Opinion

²⁰ Kelsey Koberg and Andrew Murray, «Lawmakers, experts grade Joe Biden's foreign policy: 'Higher grade on foreign policy than domestic policy'», Fox News, 2022, <https://www.foxnews.com/media/lawmakers-experts-grade-joe-bidens-foreign-policy-higher-grade-foreign-policy-domestic-policy>

²¹ Los Angeles Times, «Biden's foreign policy prioritizes alliances. Beyond Ukraine, there's little to show for it», 2022, <https://www.latimes.com/politics/story/2022-06-13/la-pol-biden-alliances-analysis>

ではない」とし、「ブリンケンはバイデンの耳である」と形容した²²。例えば、ウクライナ戦争では、ブリンケンはバイデンの意を受け、対露制裁網を形成するため主要国を訪問したり、フィンランドとスウェーデンの NATO 加盟に難色を示したトルコの説得に動いたりした。また、日刊紙ニューヨーク・タイムズは、「バイデン政権幹部の間で摩擦が公になったケースはほとんどなかった」とし、「こうした親密性が、(閣僚同士の) 縄張り争いを封印した」と論評している²³。ブリンケンは、オースティン国防長官とともに、ウクライナの首都キエフを訪れ、ロシアと戦うウオロディミル・ゼレンスキー大統領に軍事支援の用意を伝えた。バイデン側近としての長年の関係が、閣僚間の連携に役立っているようだ。

もちろん、万事順調ではない。アフガニスタンからの撤退後、イスラム主義勢力タリバンが実権を握り、再びテロの温床になるとの懸念が出ている。バイデンがウクライナ戦争を巡るブリンケンやオースティンの発言に不快感を示すなど²⁴、大統領と閣僚の隙間風を伝える報道も出ている。だが、これまでにバイデン外交の大きな失点を指摘する声は多いと言えない。

おわりに

大統領と国務長官との関係は、外交的評価と一定の相関性があると言えるだろう。今回示した C-SPAN の調査で外交的評価が上位の 5 位だったニクソンは、ウィリアム・ロジャーズ国務長官を外交案件の政策プロセスから外したし、下位の 12 位だったジョンソンは、6 位のケネディよりも、ラスク国務長官と良好な関係を築いた。つまり、大統領と国務長官の関係が、外交的評価を決めるわけではない。しかし、国務省が持つ外交資産を有効活用できず、主要省庁の政策調整に齟齬をきたすという意味で、2 人の関係悪化は、外交迷走の要因になり得るのである。

それでは、2 人の関係がうまくいくかぎはどこにあるのか。大統領は様々

²² Lavina Melwani, «Anthony Blinken, America's top negotiator, enjoys a tight bond with Biden», The Week, 2022, <https://www.theweek.in/theweek/more/2022/02/24/antony-blinken-america-top-negotiator-enjoys-a-tight-bond-with-biden.html>

²³ Peter Beinart, «Is Biden's Foreign Policy Team the Best of "the Blob" ?», the New York Times, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/06/02/opinion/biden-the-blob-china-us.html>

²⁴ Carol E. Lee, Courtney Kube, Ken Dilanian and Abigail Williams, «When the secretaries of Defense and State said publicly the U.S. wants Ukraine to win and weaken Russia, Biden said tone it down», NBC News, 2022, www.nbcnews.com/politics/national-security/secretaries-defense-state-said-publicly-us-wanted-ukraine-win-biden-sa-rcna33826

な思惑を抱きながら、国務長官を指名する。カーター政権で国家安全保障担当補佐官を務めたズビグニュ・ブレジンスキーは著書で、「外交を優先課題とする大統領は、国家安全保障担当補佐官を重用する傾向があり、内政に集中する大統領は外交を国務長官に託す傾向がある」とみている²⁵。外交を重視する大統領であっても、国務長官に求める役割がないわけではない。「外交政策で重大な決断を下すのは大統領だけだ」と公言するケネディがラスクを国務長官に指名したのは、ラスクの中に「自ら統率しようとするのではなく、顔の見えない忠実な官僚となる」資質を見ていたからだった²⁶。憲法上、大統領は国務長官の任命・罷免権を持ち、国務長官の主要任務は、大統領の外交を補佐する役割である。極論すれば、国務長官が政治力を持ち、存在感を示すための条件は、大統領の資質や要求を理解し、その枠内で行動し信頼を得ることである。

アイゼンハワーは、ダレスとの間に「相互信頼と相互理解」が芽生えた理由として、ダレスが「外交関係の分野におけるあらゆる重要決定の最終的、個人的責任が大統領のみ属すると主張していた」点を挙げている²⁷。ダレスは、大統領が承認するまで重要な演説や声明を発表しなかったし、大統領と合意した範囲外の行動を取らなかった。外遊中には一日の出来事を要約して大統領に電報する習慣を続け、そうした電報の紙の量は最終的に高さ1メートルを超えたという²⁸。

現政権のバイデン外交をみる視点は様々あるが、ブリンケンとの「信頼関係と相互理解」がその外交評価を左右する可能性があるのである。

²⁵ Zbigniew Brzezinski, *Second Chance*, New York : Basic Books, pp.8-9, 2008.

²⁶ Robert Dallek, *An Unfinished life John F. Kennedy 1917-1963*, New York : Little, Brown and Company, p.315, 2003.

²⁷ ドワイト・アイゼンハワー、再掲書、320頁。

²⁸ ドワイト・アイゼンハワー（仲晃・佐々木謙一共訳）『アイゼンハワー回顧録1 転換への負託 1953-1956』東京：みすず書房、129頁、2000。