

ROLES REPORT

No.13

コロナ・パンデミックとアメリカ政治

——分裂の中の危機対応——

高橋慶吉

(大阪大学大学院法学研究科教授)

2021.8

ROLES REPORT_No.13

コロナ・パンデミックとアメリカ政治

——分裂の中の危機対応——

高橋慶吉 (大阪大学大学院法学研究科教授)

2021.8

発行所

東京大学先端科学技術研究センター
創発戦略研究オープンラボ (ROLES)

〒153-8904

東京都目黒区駒場4-6-1

Tel

03-5452-5462

Webサイト

<https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/>



東京大学 先端科学技術研究センター
Research Center for Advanced Science and Technology
The University of Tokyo



左 / May 1, 2021, Boston, Massachusetts, USA: Signs at Anti vax, anti mask rally sponsored by Truth, Freedom and Health at Government Center in downtown Boston. (Keiko Hiromi/アフロ) 右 / Supporters of the Michigan Conservative Coalition protest against the state's extended stay-at-home order, amid the spread of the coronavirus disease (COVID-19), at the Capitol building in Lansing, Michigan, U.S. April 15, 2020. REUTERS/Seth Herald TPX IMAGES OF THE DAY (United States)(ロイター/アフロ)

はじめに

アメリカで新型コロナウイルスの感染者が初めて確認されたのは2020年1月21日のことである¹。感染者はワシントン州の住民で、中国・武漢からの帰国者だった。それから1か月後の2月26日には、初の市中感染と見られる事例も確認される。中国への渡航歴も、コロナ患者との接触歴もないカリフォルニア州住民の感染が判明したのである²。それ以降、アメリカでは急速に感染が広がっていった。ジョンズ・ホプキンス大学の集計によると、アメリカの感染者数は3月末には8万3507人となり、中国を抜いて世界最多に、死者数も4月12日に1万8860人となり、イタリアを抜いて世界最大となった³。

感染の広がりを抑えるため、アメリカ全土で厳しい経済規制が敷かれた。それにより、大量の失業者が発生し、治安も悪化した。5月には黒人男性、ジョージ・フロイド(George Floyd)が路上で警察官によって押さえつけられ命を落とすという事件が発生し、人種差別に抗議する激しい運動—1960年代の公民権運動以来最大と言われる—が各地で巻き起こる。アメリカで、黒人が警察官の暴行の犠牲になるという事件はそれほど珍しいものではない。5月の事件が大規模な抗議運動へと発展したのは、新型コロナウイルスの蔓延で黒人が不釣り合いに多くの命と職を失っており、人種差別の問題に対する社会的な関心が高まっていたからだった⁴。

アメリカが多くの悲劇と大きな混乱に見舞われる中、ウォール・ストリート・ジャーナルのコラムニスト、ウィリアム・ガルストン(William A. Galston)は6月のコラムで、2020年を「南北戦争以来、最悪の年」と表現した。ガルストンによれば、コロナ・パンデミックがアメリカを襲うまで、そのように表現されるべき年は1968年だった。その年の4月、アメリカでは公民権運動のリーダーであったマーチン・キング(Martin Luther King, Jr.)牧師が暗殺された。2か月

1 Centers for Disease Control and Prevention, First Travel-related Case of 2019 Novel Coronavirus Detected in United States, Press Release, January 21, 2020, <https://www.cdc.gov/media/releases/2020/p0121-novel-coronavirus-travel-case.html>. 閲覧日は2021年7月9日。以下、ウェブサイトの閲覧日はすべて2021年7月9日。
2 Centers for Disease Control and Prevention, CDC Confirms Possible Instance of Community Spread of Covid-19 in U.S., Press Release, February 26, 2020, <https://www.cdc.gov/media/releases/2020/s0226-Covid-19-spread.html>.
3 『日本経済新聞』、2020年3月27日夕刊、2020年4月12日朝刊。
4 Patricia Fernández-Kelly, "A Sociological Note on George Floyd's Death and the Pandemic," Items, June 18, 2020, <https://items.ssrc.org/covid-19-and-the-social-sciences/society-after-pandemic/a-sociological-note-on-george-floyds-death-and-the-pandemic/>.

後には大統領予備選挙を戦っていた、ジョン・ケネディ(John F. Kennedy)大統領の弟、ロバート・ケネディ(Robert F. Kennedy)上院議員も暗殺されている。また、全米ではベトナム反戦運動が巻き起こっていた。1968年のアメリカはまさに悲劇と混乱に満ちていたと言える。だが、ガルストンはその年より2020年の状況の方が悪いと見たのである⁵。

このように評価されるほど深刻な国家的危機に陥ったアメリカに、本ペーパーの筆者はジョージ・ワシントン大学の客員研究員として滞在していた。筆者にとって、アメリカでの長期滞在はフィラデルフィアで学生時代を送って以来、約15年ぶりのことだった。2019年8月にアメリカに渡って以降、久しぶりにフィラデルフィアを訪れたり、滞在先のヴァージニア州アーリントンから国立公文書館に通ったりと、楽しく充実した日々を送っていた。しかし、そうした生活は新型コロナウイルスの蔓延によって一変する。

コロナ禍のアメリカに滞在していて強く印象に残ったのは、保守とリベラルの間に分裂し、危機下でも一向にまとまることのできないアメリカ人の姿と州知事の役割の大きさだった。だが、従来アメリカでは国家的危機に直面したとき、国民がそれなりに結束し、それを政治的支えに大統領が強力なリーダーシップを取ってきた。今回のコロナ危機では、この従来パターンとはかなり異なる反応、対応が見られたことになる。

もっとも、100年前にアメリカがインフルエンザ・パンデミックに襲われたときにも、その対応に当たったのは州政府、もしくはそれより下位の地方政府だった。だが、ニューディール前のその時代においては、そもそも連邦政府に公衆衛生の問題への対処を求める考え自体ほとんどなかった。何より、インフルエンザ・パンデミックを国家的危機として捉える認識が弱かった⁶。当時、全国的な関心はかなりのところ第一次世界大戦の方に向けられていた。

筆者は、2020年8月に帰国した翌月、「米国・既存秩序の動揺に関する分科会」において⁷、「コロナ・パンデミックとアメリカ・ヴァージニア滞在(2019年8月～2020年8月)の経験から」というタイトルの発表をさせていただいた。本ペーパーはその発表を下敷きに、コロナ危機をめぐるアメリカ政治を見てみようとするものである。第一章ではコロナ禍における政治的分裂状態を概観するとともに、それが危機の中でも解消に向かわなかった要因について考える。そのうえで、第二章においてヴァージニア州の事例を中心に州知事主導の危機対応に注目したい。

アメリカがコロナ・パンデミックに襲われる前年の10月、ジョンズ・ホプキンズ大学の健康安全保障センター(Center for Health Security)が発表したレポートは、アメリカを世界で最もパンデミックに対する備えができている国と評価していた⁸。だが、同センター所属のある研究員が述べているように、アメリカは世界で「最も水準の高い備えをしながら、最悪の結果」を見た国の1つになってしまったのである⁹。「おわりに」では第一章と第二章の内容を踏まえつつ、「最悪の結果」を招いた政治的要因について簡単な考察を行う。

5 William A. Galston, "I've Never Seen So Afraid for America," Wall Street Journal, June 2, 2020.

6 この点、歴史家アルフレッド・クロスビー(Alfred W. Crosby)は次のように述べている。「スパニッシュ・インフルエンザは、これまで人々の畏怖の対象とされたことは一切なかったといってもいい—1918年においてもそれ以降でも、そしてどのような土地に住む人々からも、もちろんわが合衆国市民からも。」(アルフレッド・W・クロスビー/西村秀一訳・解説『史上最悪のインフルエンザ—忘れられたパンデミック』みすず書房、2004年、382頁)

7 「米国・既存秩序の動揺に関する分科会」は、令和2年度外交・安全保障調査研究事業費補助金(総合事業)の助成による、「体制間競争の時代における日本の選択肢:国際秩序創発に積極的関与を行うための政策提言・情報発信とそれを支える長期シナリオプランニング」の一環として設置された分科会である。

8 Nuclear Threat Initiative and Center for Health Security of Johns Hopkins University, Global Health Security Index, October 2019, <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>.

9 Mark Johnson, "The U.S. Was the World's Best Prepared Nation to Confront a Pandemic. How Did It Spiral to 'Almost Inconceivable' Failure?" Milwaukee Journal Sentinel, October 14, 2020, <https://www.jsonline.com/in-depth/news/2020/10/14/america-had-worlds-best-pandemic-response-plan-playbook-why-did-fail-coronavirus-covid-19-timeline/3587922001/>.

第一章 コロナ禍における分裂

私たちはレッド・ステイトとブルー・ステイトの集まりではありません。私たちはアメリカ合衆国です¹⁰。

これは2009年に第44代アメリカ大統領となるバラク・オバマ(Barack H. Obama)が前年の大統領選挙の際に行ったスピーチの中の一節である。レッド・ステイト(赤い州)とは共和党が強い州を、ブルー・ステイト(青い州)とは民主党が強い州を意味する。オバマは、共和党と民主党、あるいは保守とリベラルの間にアメリカが激しく分裂した状態を克服しなければならないと訴えたのである。

だが、オバマ政権の8年間でこの訴えが実現することはなく、アメリカの政治的分裂状態は続いた。アメリカがコロナ・パンデミックに襲われる前年の秋に、公共宗教研究所(Public Religion Research Institute)が発表したアメリカ人の価値観調査に関するレポートによると、共和党員と民主党員の間には重視する国家的課題に大きな違いがあり、共和党員には民主党を社会主義者に乗っ取られた政党として、民主党員には共和党を人種主義者によって支配された政党として見る傾向があった¹¹。

こうした世論状況の中、ワシントンにおける党派間の争いも当然激しく、公共宗教研究所のレポートが発表されたころには、ドナルド・トランプ(Donald J. Trump)大統領の弾劾の問題をめぐる共和党と民主党がつばぜり合いを演じていた。この問題は、2020年2月5日、トランプ大統領が上院で無罪評決を勝ち取ることで幕を閉じる。だが、トランプとその弾劾を目指した議会民主党との関係は決定的に悪化し、無罪評決が出る前日に行われた一般教書演説の際には、下院民主党のリーダーで下院議長も務めていたナンシー・ペロシ(Nancy P. Pelosi)がトランプの演説原稿を破り捨てるという一幕まであった。

アメリカがコロナ・パンデミックに襲われたのはまさにこのころだった。政治的には非常に悪いタイミングでアメリカは危機に突入することになったと言えよう。それでも、3月末には超党派の支持で総額2兆2000億ドルにのぼるコロナ救済法が成立した。トランプは署名式の際、「共和党議員と民主党議員が違いを脇に置き、協力」し、「アメリカ史上最大の経済救済法案」を通したことに感謝の意を表明した¹²。だが、ホワイトハウスの大統領執務室において行われた署名式に民主党議員の姿はなく、トランプを囲んだ15人の中には共和党議員しかいなかった。

政権側で、ペロシなど民主党指導部との交渉役を担い、コロナ救済法案の取りまとめに当たったのはスティーブン・ムシューニン(Steven Mnuchin)財務長官だった。12月末に成立した第二弾の大型コロナ救済法案をまとめる際にも民主党指導部との交渉は主としてムシューニンが担当した。トランプ自身が交渉に乗り出すことはなく、コロナ危機対応について民主党指導部との間で直接協議を行うことは2021年1月に大統領職を退任するまで一度もなかったようである。

だが、アメリカが国家的危機に見舞われたとき、過去の大統領は反対党の指導者をホワイトハウスに招いたりして、協力関係を築こうとしてきた。フランクリン・ローズヴェルト(Franklin D. Roosevelt)などは民主党所属の大統領で

10 Barack Obama's Caucus Speech, New York Times, January 3, 2008.

11 "Fractured Nation: Widening Partisan Polarization and Key Issues in 2020 Presidential Elections," Public Religion Research Institute, October 21, 2019, <https://www.prrri.org/research/fractured-nation-widening-partisan-polarization-and-key-issues-in-2020-presidential-elections/>. 公共宗教研究所はアメリカ人の価値観調査を2010年から毎年行っている。

12 Remarks by President Trump at Signing of H.R.748, The CARES Act, March 27, 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-h-r-748-cares-act/>.

ありながら、第二次世界大戦に超党派で対応するため、ヘンリー・スティムソン(Henry L. Stimson)とウィリアム・ノックス(William Frank Knox)という共和党の重鎮をそれぞれ陸軍長官と海軍長官として政権内に加えたほどである。

これとは対照的に、トランプはコロナ危機下においても民主党と協力関係を築こうとする素振りすら見せず、その指導部をツイッターや記者会見場で頻繁に批判し続けた。民主党指導部もトランプとの直接の協議を望んでいたようには見えない。2020年10月のCNNのインタビューで、ペロシは「私は大統領とは話さない。彼の代理人と話をすると述べている¹³。

このようにトランプと民主党指導部双方が直接の協議に否定的な姿勢を取った理由は、弾劾騒擾以来の感情的しこりに加え、コロナ危機下でも一向に解消に向かわなかった世論の分裂状態に求めることができるように思われる。世論が保守とリベラルの間で激しく分裂している中で、政治家が反対勢力と手を組むことは難しく、危険でさえある。とりわけ選挙が近い場合はそうであろう。アメリカでは11月に大統領選挙など大型の選挙が予定されていた。

その選挙の結果はアメリカ社会の分裂状況を如実に示すものとなった。トランプはジョセフ・バイデン(Joseph R. Biden)に負けたとはいえ、一般投票で46.9%の票を獲得した。下院議員選挙では、民主党が多数を維持したものの、共和党との議席差は35から9へと縮まった(民主党222、共和党213)。上院では選挙の結果、6あった議席差がなくなり、民主党と共和党が50ずつ議席を分け合うことになった。

国際政治学者・高坂正堯は1993年発表のコラムで、「人間というものは、しばしば順調にことが運んでいるときに群れ、危機になるとバラバラになるところがある」と指摘する。ただし、イギリス人は逆で、平時にあっては「群れを作るのが嫌い」だが、「危機のときだけはまとまる」という¹⁴。高坂は、そうした国民の性向がイギリスを巨大な帝国へと発展させた1つの重要な条件と見ていた。

おそらく、これと同じことはイギリスから分かれ、北米大陸に世界の超大国を築いたアメリカ人に対しても言うことができたはずである。アメリカ人は平時においては一致団結して行動するのは得意でないし、好きでもない。だが、危機にあってはまとまる。そのようにして、過去何度も国家的危機を乗り越えてきたのがアメリカという国家である。もちろん、ベトナム戦争のときのように、危機的な状況にありながらなかなかまとまらなかったときもある。そのようなときアメリカは弱い。今回も例外ではなかった。アメリカはワクチン開発に成功したとはいえ、60万人を超える死者を出すことになってしまったのである。

ちなみに、非常時におけるアメリカ人のまとまりはしばしば、大統領支持率が急激に上昇するという「旗下集結効果」(rally 'round the flag effect)となって表れてきた。ある研究によれば、「旗下集結効果」が観察されたのは次の5つの危機のときだった。すなわち、1941年の真珠湾攻撃と1961年のピッグス湾事件、1991年湾岸戦争、2001年同時多発テロ、2003年イラク戦争である。いずれも軍事に関わる危機であるのは、「怒り」(anger)が旗下集結効果をもたらす重要な要因だからだという¹⁵。

こうした見方から、その研究は危機がもたらす「不安」(anxiety)で旗下集結効果が起きるという先行研究の主張を否定する。アメリカ人に大きな不安を抱かせた国家的危機と言えば、1930年代の経済危機が挙げられよう。たし

13 "Transcript of Pelosi Interview on CNN's The Situation Room with Wolf Blitzer," October 13, 2020, <https://www.speaker.gov/newsroom/101320-0>.

14 高坂正堯『世界史の中から考える』(新潮社、1996年)145頁。

15 Alan J. Lambert, J. P. Schott and Laura Scherer, "Threat, Politics, and Attitudes: Toward a Greater Understanding of Rally - 'Round - the - Flag - Effects," Current Directions in Psychological Science, Vol. 20, No. 6 (December 2011).

かに、そのときアメリカ人がハーバート・フーバー(Herbert C. Hoover)大統領のもとに集結することはなかった。それどころか、1932年の大統領選挙でフーバーを見限り、ローズヴェルトを選んだのだった。

だが、その選挙でローズヴェルトが巨大な勝利を収め、同時に行われた議会選で民主党が共和党に圧勝したことはアメリカ人がローズヴェルト、もしくは民主党のもとに集結したと言えるかもしれない¹⁶。今回のコロナ危機ではこうした展開も見られなかった。見られなかっただけでなく、選挙結果に不満を持つトランプ派が議会議事堂を襲撃するという前代未聞の事態まで起きてしまう。

アメリカ人がコロナ危機にまともな立ち向かうことができなかったのはなぜだろうか。その1つの理由は、アメリカが危機前にすでにひどく政治的に分裂した状態にあったことに求めることができるように思われる。政治学者レイチェル・ミリック(Rachel Myrick)によれば、「歴史的に、安全保障上の挑戦に対するアメリカの反応は国内の分極化の程度を反映してきた。新たな安全保障上の脅威がすでに分極化した環境の中に入ると、それはしばしばすぐに両派の間の政治問題と化してしまう」¹⁷。ミリックの議論は、今回のコロナ危機のような公衆衛生上の危機についても言えるのではないだろうか。

もう1つの理由は、コロナ危機の性格に求めることができるだろう。コロナ危機はアメリカにおいて、地域によって大きく異なるインパクトを与えた。ウォール・ストリート・ジャーナルの2020年5月18日の記事によれば、その時点でアメリカ全体の3分の2の感染者が都市を多く抱える民主党知事の州、すなわちブルー・ステイトに集中していたのである¹⁸。

もっとも、6月ごろから南部や西部、中西部のレッド・ステイトにも感染が広がっていった。とはいえ、レッド・ステイトの中でも感染者の割合が高いのはやはり民主党支持者の多い都市部だった。農村部で公衆衛生上の被害が皆無だったわけではもちろんないが、それよりも農村部が受けたのは経済上の被害だったであろう。レストランのサービス提供が厳しく制限され、学校は閉鎖となったために、アメリカでは農産物や牛乳、肉の消費量が著しく減少した¹⁹。

コロナ危機のインパクトは地域によって違っただけでなく、人種によっても違った。黒人やラティーノ(ヒスパニック)の感染率・死亡率の方が白人のそれよりも高かったのである。アメリカ疾病管理予防センター(CDC)のデータを基にした7月5日のニューヨーク・タイムズの記事によると、1万人当たりの白人の感染者数は23人、黒人は62人、ラティーノは73人と、白人と黒人の間には3倍弱、白人とラティーノの間にはそれ以上の差が出ていた。死亡者数でも白人と黒人・ラティーノの間には2倍ほどの開きがあった²⁰。

このように黒人とラティーノが公衆衛生上の被害を強く受けたのは、彼らの多くが都市部に住み、かつ清掃業や配送業など在宅勤務のできない仕事に就いていたからだった。また、低所得のため自家用車を持たないものが多

16 アメリカ政治史の文脈で1932年の選挙は、共和党優位の時代を終わらせ、民主党優位の時代を開いたという点で、決定的選挙の1つに数えられる。

17 Rachel Myrick, "America Is Back – But for How Long?" Foreign Affairs, June 14, 2021. 分極化が安全保障上の脅威に対するアメリカの反応に影響を与えてきたとするミリックの議論については、Rachel Myrick, "Do External Threats Unite or Divide? Security Crises, Rivalries, and Polarization in American Foreign Policy," International Organization, 2021も参照。この論文でミリックは、大統領支持率の分析を通して、対外的危機が分極化の程度を緩和させることもあることを認める。だが、その効果は長続きしない。しかも分極化が行われている中では、大統領など政治家から提供される危機に関する情報は世論のさらなる分極化をもたらしがちだという。現在アメリカには、中国の脅威によって結束を取り戻すことができるという見方があるが、それに対してミリックは懐疑的である。

18 Gerald F. Seib, "Why Coronavirus Increasingly Exacerbates the Red – Blue Divide," Wall Street Journal, May 18, 2020.

19 Jesse Newman and Jacob Bunge, "Farmers Dump Milk, Break Eggs as Coronavirus Restaurant Closings Destroy Demand," Wall Street Journal, April 9, 2020; Jayson L. Lusk and Michael D. Boehlje, "For Farmers and Consumers, a Crazy Year in Food," Wall Street Journal, December 16, 2020.

20 Richard A. Oppel, Jr., Robert Gebeloff, K. K. Rebecca Lai, Will Wright and Mitch Smith, "The Fullest Look Yet at the Racial Inequality of Coronavirus," New York Times, July 5, 2020. 2021年7月21日のCDC発表によると、新型コロナウイルスの蔓延が主因で、アメリカの2020年の平均寿命が19年より1歳半短くなった。それは、第二次世界大戦時以来、最大のマイナス幅だという。人種別に見ると、マイナス幅が最も大きかったのはヒスパニックで、78.8歳と19年より3歳短くなった。黒人は71.8歳で2.9歳短くなった。白人は77.6歳で1.2歳の縮小にとどまった(Center for Disease Control and Prevention, Life Expectancy in the U.S. Declined a Year and Half in 2020, July 21, 2021, https://www.cdc.gov/nchs/pressroom/nchs_press_releases/2021/202107.htm; 『日本経済新聞』2021年7月23日朝刊)。

く、移動手段がもっぱら公共交通機関となっていたためでもあった。加えて、やはり低所得であることを背景にした密集度の高い住居環境も彼らの感染リスクを高めたと見られている²¹。

黒人とラティーノの中には、接客業や小売業など、コロナのためサービスの縮小、停止を余儀なくされた業種に就いていたものも多くいた。そのため彼らは公衆衛生上のインパクトだけでなく、甚大な経済上のインパクトも受けることになった。4月にアメリカは14.7%という世界恐慌以来最悪の失業率を記録するが、とくに失業率が高かったのが黒人(16.7%)とラティーノ(18.9%)だった(白人の失業率は14.2%)²²。

このような状況の中でジョージ・フロイドの事件が起き、人種差別に抗議する運動が全国に広がったというのは「はじめに」でも述べたとおりである。ただし、民主党員と共和党員の間には、人種差別の問題に対する認識に大きな違いがあった。公共宗教研究所が2020年9月から10月にかけて行ったアメリカ人の価値観調査によると、人種的不平等を重要課題の1つに挙げた割合が民主党員では68%であったのに対して、共和党員ではわずか17%だったのである²³。

最も多くの共和党員が重要課題に挙げたのは犯罪の問題だった。失業者の増加などで治安が悪化していたこと、そして人種差別抗議運動の参加者の一部がしばしば暴徒化したことがその背景にあらう。犯罪の問題は民主党員の中でもそれなりに重視される傾向にあり、それを重要課題の1つに挙げた共和党員が58%、民主党員でも48%に上った²⁴。

人種差別の問題ほどではないが、民主党員と共和党員の回答に大きな違いが出たのはコロナ・パンデミックの問題だった。それを重要課題に挙げた民主党員が85%に上ったのに対して、共和党員は39%にとどまったのである²⁵。このように民主党員と共和党員の間でコロナ・パンデミックに対する意識に大きな開きが生じたのは、前述のように都市部など民主党の強い地域でとくに感染が広がっていたこと、そしてコロナの被害をとりわけ強く受けていた有色人種の多くが民主党支持者であったことによるだろう。

公共宗教研究所の価値観調査は、非基幹ビジネスの閉鎖やマスク着用の義務化など州政府、もしくは他の地方政府によって実施されたコロナ規制の是非についても問うている。結果は、民主党員では是が94%、非が5%、共和党員では是が56%、非が43%だった²⁶。共和党員の回答でも是が非を上回っているが、民主党員の回答と比べると非とする割合が圧倒的に高い。また、保守のニュース専門放送局であるフォックス・ニュースを主たる情報源とする共和党員に限ると、是が48%、非が51%と非の割合の方が高くなる。

こうした状況を背景に、アメリカではマスク着用の義務化をめぐる論争、いわゆるマスク論争が巻き起こる。コロナ・パンデミックの問題をあまり重視していなかった共和党員、あるいは保守派にとって、マスク着用の義務化は個人の生活領域に対する政府の不当な介入であり、個人の自由を脅かすものだった。また彼らの重視するたくましさや男らしさの観念からして受け入れることのできないものでもあったようである。加えて、かねてより地球環境問題に対する否定的な反応に表れていた科学に対する不信も、彼らをマスク着用の義務化反対に走らせた1つの要因と言

23 無党派層を含めた全体の割合は43%だった。“Dueling Realities: Amid Multiple Crises, Trump and Biden Supporters See Different Realities and Futures for the Nation,” Public Religion Research Institute (October 19, 2020), <https://www.prrri.org/research/amid-multiple-crises-trump-and-biden-supporters-see-different-realities-and-futures-for-the-nation/>.

24 全体では46%だった。ちなみに、2019年の調査で最も多くの共和党員が重要課題に挙げた問題はテロリズムだった(63%)。そのあと、移民(60%)、犯罪(50%)と続く。

25 全体では60%と、全体の割合としては最も高い割合となっている。

26 全体では、是が76%、非が23%。

われる²⁷。

マスク着用を嫌い、その義務化に否定的な姿勢を取り続けた共和党員の1人がトランプ大統領だった。4月にCDCがマスク着用を推奨する方針を示したときにも、トランプは「それ[マスク着用]をすることは無いと思う」と記者の前でコメントしている²⁸。7月にそうした姿勢を改め、マスク姿をカメラの前で見せたが、マスク着用の義務化に対する否定的姿勢を変えたわけではなかったし、マスク着用に積極的になったわけでもない。大統領選では、公の場で常にマスクを着用していたバイデンを嘲る発言を繰り返した。

こうしたトランプの姿勢もあって、アメリカではマスク着用の有無が政治的意味を持つようになっていく。ある上院議員の言葉を借りれば、「命を救うこの単純な行動が政治議論の一部となってしまった」のである。「トランプ支持ならマスクを着けないし、反トランプなら着ける、というように」²⁹。

CDCがマスク着用を推奨する方針を示したころには、マスク着用が社会的連帯を示す象徴的な行為になり得るという意見もあるにはあった³⁰。だが、現実にはマスクがむしろアメリカの分裂を非常にわかりやすい形で、日常生活のレベルにおいて可視化することになってしまったのである。それによって、アメリカ社会の政治的分裂が助長されたところもあったかもしれない。

第二章 州知事主導の危機対応

アメリカ東部に位置するヴァージニア州で、新型コロナウイルスの感染者が初めて確認されたのは3月7日のことだった。その日、ニューヨーク州では累計感染者が70名を超え、アンドリュー・クオモ(Andrew Mark Cuomo)知事によって緊急事態宣言が出されていた。ヴァージニア州の公衆衛生当局によれば、ニューヨークとは違い、ヴァージニアでは「州内での感染の広がりはみられず、感染リスクは低い」ということだったが³¹、3月10日には5名の感染が、翌日には9名の感染が確認される。ヴァージニアのラルフ・ノーサム(Ralph S. Northam)知事は3月12日、17名の感染を確認したあと、6月10日までを期限とする緊急事態宣言を出した³²。翌日にはトランプ大統領がアメリカ全土を対象とする緊急事態宣言を発出している。

ヴァージニア州には、知事を「危機管理長官」(Director of Emergency Management)と定め、緊急事態下におけるその権限を規定した緊急事態・災害対策法(Emergency Services and Disaster Law)という州法がある。緊急事態宣言後、ノーサム知事は主としてこの州法のもと感染の広がりを抑えるための命令をつぎつぎに出していった。

27 Tara McKelvey, "Coronavirus: Why Are Americans So Angry about Masks?" BBC News, July 20, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53477121>; Victor Daniel, "Coronavirus Safety Runs into a Stubborn Barrier: Masculinity," New York Times, October 10, 2020; Jonathan Chait, "Why Has the Republican Response to the Pandemic Been So Mind-bogglingly Disastrous?" Intelligencer, July 20, 2020, <https://nymag.com/intelligencer/2020/07/republican-response-coronavirus.html>.

28 Kevin Breuninger and Christina Wilkie, "Trump Says CDC Advises Cloth Masks to Protect against Coronavirus, but He Will Not Wear One," CNBC, April 3, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/04/03/trump-cdc-recommends-cloth-face-covering-to-protect-against-coronavirus.html>. []内は高橋。

29 Chairman Alexander Opening Statement, "Covid-19: Update on Progress toward Safely Getting Back to Work and Back to School," June 30, 2020, U.S. Senate Committee on Health, Education, Labor and Pensions, <https://www.help.senate.gov/imo/media/doc/Chairman%20Alexander%20Opening%20Statement%20COVID19%20Update%20on%20Progress%20toward%20Safely%20Getting%20Back%20to%20Work%20and%20Back%20To%20School.pdf>; 「トランプ氏『マスクは大賛成』態度を転換」『BBC News』(日本語版)、2020年7月2日、<https://www.bbc.com/japanese/53259859>.

30 Alejandra Borunda, "America's Face-mask Culture Is Changing, and Their Meaning Changes too," National Geographic, April 28, 2020, <https://www.nationalgeographic.com/science/article/coronavirus-america-face-mask-culture-changing-meaning-changes-too>.

31 Virginia Department of Health, "First Virginia Case of Covid-19 Confirmed at Fort Belvoir," March 7, 2020, <https://www.vdh.virginia.gov/news/2021-news-releases/first-virginia-case-of-covid-19-confirmed-at-fort-belvoir/>.

32 Ralph S. Northam, Executive Order No. 51, "Declaration of a State of Emergency due to Novel Coronavirus (COVID-19)," March 12, 2020.

そのうち代表的なものを挙げると、下記のとおりとなる。

3月13日 小中学校の臨時休校を命令。

3月23日 非基幹ビジネスの閉鎖を命令。

3月30日 外出禁止令を発出。生活必需品の買い出しや運動のため、外出することは許可。ただし、対人距離を6フィート(約1.8メートル)取ること。また、10人以上の公私の集まりを禁止。

5月29日 屋内施設におけるマスク着用を命令(10歳以上が対象)。

こうした強力な措置によって、ヴァージニア州では5月半ばに新規感染者数が一旦頭打ちとなり、後半から減少していった。そこで今度は規制の緩和が行われることになる。それは3段階に分けて行われた。まず5月8日に規制緩和の第一段階であるフェーズ1への移行が決定される(5月15日施行)。その後、6月2日にフェーズ2への移行が、6月30日にフェーズ3への移行が決定された(それぞれ施行日は6月5日、7月1日)。なお、こうした規制の段階的緩和を可能にするため、5月26日、ノーサム知事は6月10日までとなっていた緊急事態宣言の効力を無期限とする方針を決定している³³。

具体的に規制がどのように緩和されていったのか、飲食店に対する規制を例に見てみたい。3月23日の非基幹ビジネスに対する閉鎖命令によって、飲食店は持ち帰りとデリバリーのための営業となった。だが、フェーズ1への移行とともに、屋外席をいくつかの条件、たとえば最大収容数の50%までとか、それぞれのグループのテーブルの間に6フィートの間隔をあけるといった条件のもと再開することが許可された。フェーズ2では、屋内席を屋外席と同じ条件のもとで再開することが許可される。フェーズ3では、テーブル間に6フィートの間隔をあけるという条件は残されたものの、最大収容数の50%を上限とするという条件が撤廃された。

だが、フェーズ3に移行したあとヴァージニアでは再び新規感染者が増加していくことになる。とくに11月から翌年1月にかけての時期はひどく、7月1日にフェーズ3へと移行したとき感染者数の7日間平均は527人だったのが、11月16日のそれは1,594人となる³⁴。その日、ノーサム知事はフェーズを3に据え置きながらも規制の強化に踏み切り、午後10時以降の酒類の販売を禁止したり、マスク着用義務の対象年齢を10歳から5歳に引き下げたりした。12月14日にはさらなる規制の強化が行われ、屋内だけでなく屋外でもマスクを着用することが義務付けられた。また、フェーズ2への移行に伴い廃止されていた外出禁止令が一部復活し、午前0時から午前5時の間の不要不急の外出が禁止されることになる³⁵。

このようにヴァージニアでは、知事が危機管理長官として州内の経済活動などに対して強大な権限を行使した。

33 Ralph S. Northam, Executive Order No. 61, "Phase One Easing of Certain Temporary Restrictions due to Novel Coronavirus (COVID-19)," May 8, 2020; Northam, Executive Order No. 65, "Phase Two Easing of Certain Temporary Restrictions due to Novel Coronavirus (COVID-19)," June 2, 2020; Northam, Executive Order No. 67, "Phase Three Easing of Certain Temporary Restrictions due to Novel Coronavirus (COVID-19)," June 30, 2020; Northam, Executive Order amended No. 51, "Extending Declaration of a State of Emergency due to Novel Coronavirus (COVID-19)," May 26, 2020.

34 Sy Mukherjee and Nicolas Rapp, "50,000 Coronavirus Cases in One Day – Mapped State by State," Fortune, July 3, 2020, <https://fortune.com/2020/07/02/coronavirus-cases-us-map-state-by-state-50000-texas-florida-arizona-california/>; "Coronavirus Cases, Positivity Rate Soaring in Arlington," ARLnow, November 16, 2020, <https://www.arlnow.com/2020/11/16/breaking-coronavirus-cases-positivity-rate-soaring-in-arlington/>.

35 Ralph S. Northam, Executive Order 6th amended No. 67, "Phase Three Tightening of Certain Temporary Restrictions due to Novel Coronavirus (COVID-19)," November 13, 2020; Northam, Executive Order amended No. 63, "Requirement to Wear Face Covering While Inside Buildings," November 13, 2020; Northam, Executive Order No. 72, "Certain Temporary Restrictions due to Novel Coronavirus (COVID-19)," December 10, 2020.

同様のことは、ヴァージニア以外の多くの州でも見られた。今回のコロナ危機で、知事が強大な権限を行使することができたのは、多くの州で緊急事態下での知事の権限があらかじめ広く定められていたこと、そして知事がかなり自由に緊急事態宣言を出したり、延長したりすることができたからだった。後者の点に関して、4月30日にウォール・ストリート・ジャーナルに掲載されたあるコラムによれば、知事が緊急事態宣言を発出するに際して州議会の同意が必要とされていたのは50州の中でジョージアとオクラホマのみだった。他の7州では知事が緊急事態宣言を延長するときに議会の同意が必要とされ、また別の22州では州議会が緊急事態宣言を無効にする権限を持っていた。それに対して残りの19州では、州議会が同意権も無効にする権限も持っていなかった³⁶。ヴァージニアはこの19州の1つだった。

ただし、知事はその緊急事態権限を主として洪水や山火事など自然災害に対応するため地域を限って行使してきた。その意味で、過去の知事による同権限の行使は抑制的であったと言える³⁷。それだけに、今回のコロナ危機をとおして、知事の緊急事態権限がいかに強大か、強く認識されることになった。とくに、ヴァージニアのようないわゆるブルー・ステイトではそうだった。感染者が多かったこともあって、知事が緊急事態権限をとりわけ積極的に行使したからである。

コロナに対する脅威認識が弱く、かつ私的領域に対する政府の介入に敏感な保守派は、ヴァージニアを含むいくつかのブルー・ステイトで知事のコロナ規制に対して激しい抗議運動を展開した。もちろん、レッド・ステイトで抗議運動がまったく行われなかったわけではなく、4月にはテキサスやジョージアといったレッド・ステイトでも、数百人が州都に集まり、知事のコロナ規制に抗議するという光景が見られた。だが、規模や頻度において、レッド・ステイトのコロナ規制に対する抗議運動がブルー・ステイトのそれを上回るものでなかったのは確かだろう。

レッド・ステイトでむしろ目立ったのは、知事の規制緩和措置に対する抗議運動だった。たとえば、レッド・ステイトの1つ、フロリダでは秋学期からの対面授業の再開を推し進める知事の方針に教員組合が激しく反発した。街頭で方針の撤回を求める運動を行うとともに、訴えを起こし、対面授業再開に関する指示は安全(safe)で安心な(secure)教育を謳うフロリダ州憲法に違反するとしてその無効を主張した。第一審の巡回裁判所は教員側を支持する判決を出した。だが、それは控訴裁判所によって執行停止とされ、最終的には否定されることになる³⁸。すでにそのとき、多くの学区で対面授業が始まっていたためか、教員側は最高裁まで争うことはしなかったようである。

知事のコロナ規制に対する抗議運動が、ブルー・ステイトの中でもとくに激しかったのはミシガンだった。4月15日、数千人が州議会周辺に車で集結し、クラクションを鳴らしながら、グレッチェン・ウィットマー(Gretchen E. Whitmer)知事のコロナ規制に抗議した。その半月後には、自動小銃などで武装した者を含む数百人が州議会議事堂に押し寄せ、規制反対を叫んだ。そのさらに半月後にも同様の抗議運動が行われている。このようにミシガンで

36 Dan McConchie, "Limit Governor's Emergency Powers," Wall Street Journal, April 30, 2020.

37 Candy Woodall, Gareth McGrath and Brian Gordon, "As Covid Wanes, State Legislatures Are Limiting Governors' Emergency Powers. Why It Matters," Goerie, June 7, 2021, <https://www.goerie.com/story/news/2021/06/07/covid-states-limiting-governors-emergency-powers/7512483002/>. ちなみに、1918年から19年にかけてアメリカを襲ったインフルエンザ・パンデミックの際には、多くの州で州政府より下位の地方政府が危機対応の中心を担い、知事が今回のコロナ危機ほど強力な権限を行使することはなかった。

38 Greg Allen, "Florida Teachers Sue to Block School Coronavirus Reopening Mandate," NPR, July 20, 2020, <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/07/20/893232710/florida-teachers-sue-to-block-school-coronavirus-reopening-mandate>; "Judge Strikes Down Florida's School Reopening Order, Says Unconstitutional to Require 'Brick and Mortar' Classes This Month," Orlando Sentinel, August 25, 2020, <https://www.orlandosentinel.com/news/education/os-ne-lawsuits-reopening-order-ruling-20200824-kz3fo7od45c2pc5jrdadzwpahty-story.html>; Dara Kam, "Florida School Reopening Ruling Back on Hold," Staughtine, August 29, 2020, <https://www.staughtine.com/story/news/2020/08/29/floridas-school-reopening-ruling-back-hold/5669244002/>; "Appeals Court Sides with Florida in School Reopening Fight," Click Orland, October 9, 2020, <https://www.clickorlando.com/news/2020/10/09/appeals-court-sides-with-florida-in-school-reopening-fight/>.

とくに激しい抗議運動が行われたのは、公私の集まりが少数の例外を除いて一切禁止されるなど、全米一と言われるほど厳しいコロナ規制が敷かれたからだった³⁹。また、州議会の上下両院で共和党が多数を占め、2016年の大統領選挙で僅差ながらトランプが勝利したことに表れているように、保守派がかなりの勢力を持っていたからでもあった。

ミシガンにおける抗議運動の参加者の中には、「知事を隔離せよ」とか、「独裁者は絞首刑に処せ」という過激な内容のプラカードを掲げる者もいた⁴⁰。10月には実際に、ウィットマー知事の誘拐を企てたとして13人が逮捕されている。この13人は、ウィットマー知事ほどではないとはいえ、厳しいコロナ規制を敷いていたヴァージニアのノーサム知事の誘拐も計画していたという。

ウィットマー・ミシガン知事のコロナ規制に反対する動きは院外だけでなく、院内でも見られた。4月30日に共和党多数のミシガン州議会が、知事の緊急事態宣言の効力を28日間に限定し、延長する場合は州議会の同意を得なければならないという内容の法案を可決したのである。

このように、知事の緊急事態権限に法的制限をかけようとする動きはヴァージニアなどミシガン以外の州でも見られた。全米州議会議員連盟(National Conference of State Legislatures)のデータによれば、2020年においてその数は28にのぼった。だが、そのうち法案、もしくは決議案の成立にまでこぎつけたのは9州のみである。ミシガンでは、知事の拒否権行使によって、州議会が4月30日に可決した法案が廃案となっている。ヴァージニアでは、民主党が上下両院で多数であったことから、法案・決議案が議会を通過することもなかった⁴¹。

しかも、9州の1つ、ペンシルヴァニアで成立した州法は、緊急事態下においても知事は州政府文書に対する開示請求を無視してはならないといった内容のものに過ぎなかった。ペンシルヴァニアでは、ミシガンと同じく上下両院が共和党多数の状態にあり、コロナ規制をめぐる民主党知事と州議会が激しく対立した。6月9日、州議会は知事の緊急事態宣言の効力を終わらせる決議案を可決する。7月14日に知事がそれに対して拒否権を行使すると、その翌日、州議会は知事の緊急事態宣言を失効させる権限を州議会に与え、州議会の同意なしに21日を超えて緊急事態宣言の効力を持続させることはできないという内容の憲法修正案を可決した。ペンシルヴァニア州憲法上、州知事は憲法修正案に対する拒否権を持たない。2021年5月、憲法修正案は州民投票にかけられ、賛成多数で成立した⁴²。

州議会の中には、司法に訴え、知事の緊急事態権限の制限に成功したところもあった。ミシガン州議会である。ウィットマー知事とその緊急事態権限に制約をかける法案に対して拒否権を行使した4月30日、ミシガン州議会の上下両院は、知事のコロナ対応について裁判所に異議を申し立てる権限をそれぞれ上院共和党の院内総務と下院議長に与える決議案を可決する。この背景には、ミシガン州最高裁の7人の判事のうち、4人が保守派の判事であったため

39 Paul Egan and Kathleen Gray, "New Whitmer Order Bans 'Travel between Residences,' with a Few Exceptions," Detroit Free Press, April 9, 2020, <https://www.freep.com/story/news/local/michigan/2020/04/09/no-more-visiting-friends-and-neighbors-under-whitmers-expanded-coronavirus-order/5125426002/>.

40 Abigail Censky, "Heavily Armed Protesters Gather Again at Michigan Capitol to Decry Stay-At-Home Order," NPR, May 14, 2020, <https://www.npr.org/2020/05/14/855918852/heavily-armed-protesters-gather-again-at-michigans-capitol-denouncing-home-order>.

41 "Legislative Oversight of Emergency Executive Powers," National Conference of State Legislatures, June 25, 2021, <https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/legislative-oversight-of-executive-orders.aspx>. 後述のように、ミシガン州議会では知事の緊急事態権限の行使について司法に訴えるという決議案が可決されている。全米州議会議員連盟のデータは、それをもってミシガンも知事の緊急事態権限を制約することに成功した州として数えている。だが、本ペーパーでは数えなかった。ミシガン州議会が可決した決議は、直接知事の緊急事態権限を制約するものではなかったためである。なお、州法案、もしくは決議案の成立にまでこぎつけた9州とは次の通りである。アーカンソー、コロラド、ハワイ、カンザス、ケンタッキー、ミシシッピ、オクラホマ、ペンシルヴァニア、ユタ。

42 Pennsylvania General Assembly, Bill Information – History, "Senate Bill 1166; Regular Session 2019 – 2020," https://www.legis.state.pa.us/cfdocs/billInfo/bill_history.cfm?year=2019&sind=0&body=S&type=B&bn=1166; Ed Mahon, "Pa. House Passes Constitutional Changes That Would Limit Governor's Emergency Powers," Witf, July 14, 2020, <https://www.witf.org/2020/07/14/pa-house-passes-constitutional-changes-that-would-limit-governors-emergency-powers/>; Adeel Hassan, "The Pandemic Is Ebbing, But What about Governors' Emergency Powers?" New York Times, May 22, 2021.

に最終的には勝てるという計算があったかもしれない。そうだとすれば、その計算どおりになったと言うべきだろう。10月、ミシガン州最高裁は知事の緊急事態権限を定めた1945年知事緊急事態権限法を違憲とし、州議会の同意なしに緊急事態宣言の効力を延長することはできないという判決を下したのである。ウィットマー知事はすでに1回、州議会の同意なしに緊急事態宣言の期限を延長していたため、この判決によって同宣言は失効することになる⁴³。

このように知事側敗訴に終わった係争は他にもある。5月、ウィスコンシン州最高裁は訴えを起こした共和党議員の主張を認め、知事の外出禁止令を無効とした。11月には、宗教施設の集会規模を厳しく制限したニューヨーク州知事の命令が、信教の自由を定めた合衆国憲法修正第1条に違反するとして、連邦最高裁によって無効とされている⁴⁴。

これら係争とは逆に知事側勝利に終わったものとしては、ヴァージニア州知事の非基幹ビジネスに対する閉鎖命令をめぐる係争がある。4月に州内のジムのオーナーがその閉鎖命令は知事の緊急事態権限を逸脱しており、無効だとする訴えを起こした。だが、その訴えは下級審で受け入れられず、最終的には州最高裁で退けられることになる⁴⁵。

2021年2月13日のウォール・ストリート・ジャーナルの記事によれば、コロナ禍における知事の緊急事態権限の行使に対して、アメリカ全土でおよそ300の訴えが起こされた。そのほとんどで知事側が勝っているという。ただし、例外的に裁判所の厳しい判断にさらされているものもあるとその記事は指摘する。宗教活動に関する制限と中絶手術に関する制限である。このうち後者については、ブルー・ステイトではなく、レッド・ステイトで広く取られた措置となる。すなわち、共和党の知事が中絶手術を緊急性のない手術に指定し、制限をかけたのである。それを裁判所が無効にするケースがまま見られたという⁴⁶。

2月13日のウォール・ストリート・ジャーナルの記事は、アメリカ連邦制の観点から、今回のコロナ禍で相次いだ知事の緊急事態権限に関する司法判断の意義についても言及している。コロナ・パンデミックがアメリカを襲うまで、公衆衛生の問題における州の権限に関係する重要判例と言えば、天然痘の予防接種に関する1905年の最高裁判決だった。それは州民に天然痘の予防接種を義務付けたマサチューセッツの州法を支持した判決で、州の公衆衛生上の「緊急事態措置は健康上の利益に適い、甚だしく不正でない限り、支持されるべき」という考えを示したものだ。2月13日のウォール・ストリート・ジャーナルの記事は1905年の最高裁判決をこのように紹介したうえで、コロナ対応として取られた知事の緊急事態権限をめぐる多くの司法判断によって州の権限の範囲がより明確になったと指摘する。

マサチューセッツの予防接種に関するエピソードからうかがわれるように、歴史的に公衆衛生の問題に主として取り組んできたのは州政府である。今回のコロナ危機でも、危機対応を主導したのはやはり州政府であり連邦政府ではない。たしかに、州や個人に対する連邦政府の経済支援は巨額であったし、ワクチン開発の上でも連邦政府が

43 Jason Slotkin, "Michigan Supreme Court Rules against Governor's Emergency Powers," NPR, October 3, 2020, <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/10/03/919891538/michigan-supreme-court-rules-against-governors-emergency-powers>; Samuel Dodge, "Immediate End to Whitmer's Emergency Powers Applauded by GOP Leaders," Mlive, October 12, 2020, <https://www.mlive.com/public-interest/2020/10/immediate-end-to-whitmers-emergency-powers-applauded-by-gop-leaders.html>.

44 Hannah Hagemann, "Wisconsin Supreme Court Overturns the State's Stay-At-Home Orders," NPR, May 13, 2020, <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/05/13/855782006/wisconsin-supreme-court-overturns-the-states-stay-at-home-order>; Jess Bravin, "Supreme Court Blocks Covid-19 Restrictions on Religious Services in New York," Wall Street Journal, November 26, 2020.

45 "Supreme Court of Virginia Rejects Gym Owner's Request to Open," WHSV, May 20, 2020, <https://www.whsv.com/content/news/Supreme-Court-of-Virginia-rejects-gym-owners-request-to-open-570603961.html>.

46 Jacob Gershman, "Challenges to Covid-19 Lockdowns Have Been Mostly Losing in Court," Wall Street Journal, February 13, 2021. 中絶手術の問題については、Laurie Sobel, Amrutha Ramaswamy, Brittini Frederiksen and Alina Salganicoff, "State Action to Limit Abortion Access during the Covid-19 Pandemic," KFF, August 10, 2020, <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/state-action-to-limit-abortion-access-during-the-covid-19-pandemic/> も参照。

重要な役割を担った。後者について、5月にトランプ大統領がワクチンを年内に利用可能にするという目標を発表したとき、専門家の間ではその実現性を疑う見方が強かった。だが、トランプ政権は製薬企業のワクチン開発を強力に後押しし、5月発表の目標を実現させたのである⁴⁷。

とはいえ、ワクチン開発でトランプ政権が見せた強力なリーダーシップは、同政権の危機対応としては例外的なものだった。それよりも、ハドソン研究所の研究員クリストファー・ディムース(Christopher DeMuth)が2020年4月17日発表のあるコラムで指摘しているように、権力・権限の非集中化(decentralization)と規制緩和(deregulation)にトランプ政権の危機対応の特徴があると見るべきだろう⁴⁸。

ディムースが言うとおり、コロナ・パンデミック前にアメリカを襲った過去の国家的危機は概して大統領への権限の集中とその拡大をもたらしてきた。なぜなら、危機に際しては何より行動が重視されるからである。大統領やその部下、機関は議会よりはるかにすばやく行動することができる。しかも、危機にあっては効率性こそが権力の正統性を図る指標となるために、それらアクターが法律や憲法で定められている権限の範囲を超えて行動することが許される場合がある。本来、そのような行動は非常時の例外的な行動として捉えられるべきだが、平時の行動の先例となることが往々にしてある。加えて、危機はしばしばその再発を防ぐための新たな行政機関を生み出す。

ディムースは、トランプ政権のコロナ対応はこうした歴史的パターンとは異なると指摘する。かなりのところ、それは確立された大統領権限の範囲内にとどまっているからである。しかもそれには、確立している大統領権限を行使することにさえ抑制的なところが見られるという。トランプ大統領は3月にスタフォード災害救助・緊急援助法(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)を発動し、連邦緊急事態管理庁の災害対策予算など最大500億ドルの使用を可能にした。ただ、その用途に関する決定の多くを州に委ねたのだった。また、トランプは国防生産法の発動に消極的で、民間企業の動員は協議と調整によって行うことを基本としている。しかも、3月13日に緊急事態宣言を発出したことによって規制権力を強力に行使することができる状態にありながら、州境をまたいだ医療行為や遠隔治療を可能にするなど、規制の強化ではなく規制緩和を推し進めている。ディムースはこのようにトランプ政権のコロナ対応を指摘し、「トランプは非常事態に関する常識を書き換えている」と主張するのである。

もっとも、トランプにその「常識」に従おうとする傾向が皆無だったわけではない。3月18日の記者会見でトランプは自らを「戦時大統領」と表現し、その1か月後の記者会見では、州に対する大統領の「全面的な」権限を主張した⁴⁹。だが、その主張は批判を受け即座に引込められ、「戦時大統領」という表現もすぐに使わなくなった。かわりに、トランプが使うようになったのが「チアリーダー」という表現だった。言うまでもなく、チアリーダーの役割は戦う選手を応援し、観客を盛り上げることにある。トランプはそのような存在に自らをなぞらえることで、知事のコロナ対応を応援し、国民を鼓舞することが大統領の役割だと主張したのである。

47 ワクチンの開発と早期の実用化を目指すトランプ政権のプロジェクトは「ワープ・スピード作戦」(Operation Warp Speed)と呼ばれた。なお、ワクチン開発に成功した一社であるファイザー社は、開発段階で連邦政府からの資金提供を受けなかった。それは、開発に当たる科学者を政治の圧力から「解放する」ためだったという。11月8日、ファイザーのワクチン開発の責任者はニューヨーク・タイムズ紙に、「われわれはワープ・スピード作戦の一部ではない」と語った。だが、7月にファイザー社は、1億回分のワクチンを提供するという条件のもと、連邦政府と19億5000万ドルの契約を結んでいる。ニューヨーク・タイムズ紙はその契約がワクチン開発を続ける「重要なインセンティブ」になったはずだと指摘する。ファイザー社の広報担当者は11月9日、「ファイザーはワープ・スピード作戦の協力企業の一員として、Covid-19のワクチン供給を目指していることを誇りに思っている」という声明を発表した("Was the Pfizer Vaccine Part of the Government's Operation Warp Speed?" New York Times, November 10, 2020; エミリー・チャコーラ『『画期的』ワクチン発表のファイザーが、トランプ資金を受け取らなかった理由』『ニューズウィーク』日本語版、2020年11月10日)。

48 Christopher DeMuth, "Trump Rewrites the Book on Emergencies," Wall Street Journal, April 17, 2020.

49 "Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing," March 18, 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-5/>; "Trump Feuds with Governors over Authority," BBC, April 14, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52274969>.

おわりに

もちろん、アメリカに大統領の強力なリーダーシップを望む声はあった。だが、トランプは危機のインパクトが地域によって異なることを理由に、そうした声に抵抗し続けた。連邦政府が全国一律の対応をするよりも、州政府、もしくはそれより下位の地方政府が地域の実情に合わせた対応を取った方がうまくいくというわけである。

トランプのこのような主張に間違いはおそらくない。だが、問題は連邦政府にしかなし得ない全国的な州間の調整すらトランプ政権が積極的にしようとしなかったことにあった。それによって、3月から4月にかけてはマスクやガウンなど医療用防具を各州が市場で取り合うという事態が起きてしまう。またある州が規制の発令を渋ったり、規制の緩和を急いだりしたために、その州の感染状況はもちろん、近隣州のそれも悪化させてしまうということがあった。

加えて、トランプのチアリーダーとしての態度にも問題があった。その応援に明らかに党派性が出てしまっていたのである。トランプはクオモやウィットマー、ノーサムなど民主党知事のコロナ対応は、ほとんど応援しようとしなかった。それどころか、激しい批判を展開し、コロナ規制に反対する保守派の運動を刺激したのである。

こうした態度に如実に表れているように、トランプにはコロナ感染の広がりをもひどく軽視するところがあった。その結果、10月に自身もコロナに感染し、危機管理の甘さをさらけ出してしまう。

ジャーナリストのボブ・ウッドワード(Bob Woodward)の著書によれば、トランプは2020年2月上旬の段階で新型コロナウイルスが「致命的な」新種のウィルスであることを認識していた⁵⁰。だが、その認識を国民と共有しようとしせず、むしろマスク着用を拒んだりすることで、「コロナを恐れるな」というメッセージを陰に陽に出し続けたのである。

大統領選挙の結果をめぐる大きな混乱ののち、トランプがホワイトハウスから去ったとき、新型コロナウイルスによるアメリカの死者は40万人を超えていた。この甚大な人的被害がすべてトランプによってもたらされたわけではもちろんないだろう。だが、ハーバード大学医学部教授のポール・ファーマー(Paul E. Farmer)が言うとおり、危機において「リーダーシップは重要で、リーダーが作り出す雰囲気も重要、またリーダーの振る舞いも重要」なのである⁵¹。

ただし、トランプの問題の多いリーダーシップや振る舞いもそれを支える政治的土壌なくしてはあり得ない。そのように考えれば、より問題視すべきはアメリカの政治的分裂状態ということになろう。

たしかに、今回のコロナ危機は地域や人種によってインパクトが異なり、団結するのが難しい危機だった。だが、本文中で紹介した政治学者ミリックの議論によれば、安全保障上の脅威ですら、すでに分極化した環境の中に入ると、両派の間の政治問題と化してしまう。コロナ危機自体はワクチンによって乗り越えることができるかもしれない。しかし、今後また何らかの国家的危機に直面することはあろう。はたしてアメリカは政治的分裂状態を克服し、危機に強い国家に再生することができるだろうか。

50 ボブ・ウッドワード／伏見威蔵訳『RAGE 怒り』(日本経済新聞出版、2020年)19頁。

51 Karen Weintraub, "Why This Harvard Doctor Is Optimistic about US Overcoming Covid-19 despite 'Epidemic of Mistrust,'" USA Today, January 12, 2021, <https://www.usatoday.com/story/news/2020/11/25/how-defeat-covid-paul-farmer-says-us-should-learn-ebola-outbreak-rwandan-genocide/6410161002/>. この点については、次の記事も参照。Wanyun Shao, "Political Leaders' Views on Covid-19 Risk Are Highly Infectious in a Polarized Nation - We See the Same with Climate Change," The Conversation, October 14, 2020, <https://theconversation.com/political-leaders-views-on-covid-19-risk-are-highly-infectious-in-a-polarized-nation-we-see-the-same-with-climate-change-147641>.

