

アメリカ上下両院議員による代理戦略 についての考察：トランプ政権 からバイデン政権にかけて

邱 師 儀

(台湾・東海大学政治系専任教授)

【概要】

本論文は台湾では研究の少ない米国上下両院議員による台湾関連の立法行為について、トランプ政権からバイデン政権の議会に焦点を当て、資料を収集した。結果、政権交代の過程で上下両院議員の中国に対抗し台湾を支える力は弱まるどころか強まっており、また彼らの議案提出・発言・訪台回数から見ると、上院は下院より、共和党は民主党より、やや積極的である。しかし全体として言えるのは、中国に対抗し台湾を支持することは、上下両院議員たちの間で共通認識を得ることのできる数少ない議題である。上下両院議員の口から、台湾を対中戦略の代理者にするとその言葉を直接聞くのは難しいが、それは彼らの論述に「台湾防衛はアメリカ防衛に等しい」とのつながりがないことを意味せず、このような言い回しは、法案提出や談話の中に常々みられる。そしてより興味深いのは、台湾が中国に対抗する米国の代理者と直接述べる一群の人々が、かえってその戦略に反対していることである。彼らは米中衝突に反対し、往々にして米国は台湾を支持することで中国と直接衝突する必要があるとは考えていない。

キーワード：代理人戦略、米中台、武器売却、上院・下院議員

一 はじめに

近年、米中競争がエスカレートしたことで、台湾はまたも両国関係で最も重要かつセンシティブな議題となっている（Freeman 2011; Glaser 2021; Sakaguchi and Hadano 2022）。また両国関係を語るにあたって、台湾は優先的に議論しなければならない議題の一つである（Xie 2009）。同時に、中国共産党が「台湾は中国の一部である」と考えていることを前提に、米台間の交流も「中国ファクター」の影響から抜け出すことはできない。本論文では、アメリカ上下両院議員の立場から始めて、トランプ大統領の就任した 2017 年 1 月 20 日からバイデン大統領就任までの間に、上下両院議員による台湾向けの立法行為において、注目に値する傾向があったかを明らかにしたい。これらの立法行為には立法そのもののほか、法案に対するメディアへの発言や外国訪問など、広義の国会活動も含まれている。特にバイデン大統領が 2020 年に当選し、2022 年に中間選挙を経験しているが、メディアが予想していたような民主党大敗とはならず、下院では大幅に議席を減らしたものの、上院はコントロール下にある。筆者は、トランプ・バイデン両大統領の任期中における国会の外交行為を考慮し、バイデン時代の上下両院議員による台湾向けの立法行為が、トランプ時代と何か違いがあるのか、違いがないのなら、継続する意味は何かについても明らかにしたい。

この問題を提起することには理論的な意味がある。まず研究の背景からいえば、アメリカの国会と外交政策決定についてのほぼ全ての文献は、大統領が外交政策の決定権を一手に握っているアクターで、上下両院議員は追随が難しいという見解を打ち出している（Lindsay 1992-1993; Bergbower and Schmitt 2015; Ingber

2020; Friedrichs and Tama 2022)。しかし、上下両院議員は依然として立法あるいは法改正を推進することで大統領の外交政策決定に影響を与えることができ、その後、法案通過に成功する必要は必ずしもないということが、彼らが外交政策決定に影響力を持つことを証明している。事実上、法案推進の過程だけで、大統領の外交政策決定に影響を与えるに足るのである (Lindsay 1994, 99)。一步引いた見方をすれば、立法または改正を主導できなくとも、上下両院議員にはまだ予算決定権、公聴会、メディアでの訴え、外交政策決定機関の創設、実務官僚への影響力行使などの手段を通じて、大統領の外交政策決定に影響を及ぼすことができるのである (Lindsay 1994; Ingber 2020)。

以上に基づき、筆者は上下両院議員が台湾関連の立法に動く背後を探り、米中衝突と関連があることを具体的に述べる。アメリカの「非対称的代理戦略 (asymmetric proxy warfare strategy)」の考えの下、台湾は中国に対抗する代理者となっているのかもしれない。上下両院議員も同様に考えているのかもしれない。特に米中衝突がエスカレートしたとき、台湾関連法案の通過への支持など、対台湾援助をさらに追加するだろう。筆者の知るかぎり、今のところ中国語と欧文で上下両院議員の台湾への関わりをテーマとする文献、特に実証研究ではほとんど見当たらず、ましてや「代理戦略」を用いて上下両院議員の台湾関連の立法行為を説明する学術的出版物はいうまでもない。比較的近いものとして、Xie の著作の一部 (2009, 123-147) と Yang (2019) の学会論文が参考となるくらいである。上下両院議員の台湾関連の立法行為の効力は、大統領、国務長官や行政部門の政策決定には及ばないものの、アメリカの行政部門が「一つの中国」政策のもと遵守する、台湾の行政部門と直接接触してはならないとの制限を受けにくく、かえって台湾関連の立法行為

を行う余地は大きい。

二 アメリカ上下両院議員の外交への影響力

いわゆる議会外交とは、議会が一機関として外交政策決定の意志を表明し、大統領に独断専行させないようにすること、あるいは議員各自が立法行為により外交を推進することを指す。これらの行為から議員の立場と志向が明らかになるだけでなく、外交政策決定の進む方向にも一定程度の影響を与える (Roehrig and Wessel 2011, 106)。上下両院議員各自の外交への影響力は重要なのだが見過ごされがちであり、ましてや台湾関連の立法行為についての研究は非常に稀である (Xie 2009; Yang 2019)。そのため、筆者は上下両院議員の台湾関連の議題に対する立場を研究の焦点に置いた。しかし上院・下院でも演ずる役割に違いがある。例えば上院議員は大統領の外交政策提出権に比較的強く臨むが、下院議員はその点で比較的弱腰である。しかし下院議員には歳入を扱うという上院議員にない権限がある。このほか、上院議員は人数では下院議員にはるかに及ばないが、国内外での知名度は通常比較的高い。また任期についてみると上院議員は 6 年と長く、台湾関連法案への態度表明にあたってイデオロギーあるいは政治理念を反映でき、有権者からのプレッシャーをそれほど頻繁に受けなくて済む。これに対し任期 2 年の下院議員は、より有権者の気持ちを考えに入れる必要がある。このように、上下両院議員の台湾関連の立法行為には職権や選挙へのモチベーションの上でいくらか違いはあるものの、立論を簡略化するため、筆者は上下両院議員を同じ性質を持つ立法行為者として扱い、上下両院議員が台湾関連法案通過を支持するときも同様に、両者が代理人戦略の考え方を持っているものとする。

一般に、外交政策決定は大統領の権力領域に属するもので、上下両院議員がそれを主導する機会は少ない（Lindsay 1994; Bergbower and Schmitt 2015; Ingber 2020; Friedrichs and Tama 2022）。特に 1960 年代以前は、連邦議会議員に外交政策決定への影響力があるか否かを議論するような政治学者は非常に少なかった。しかし 1960 年代、ベトナム戦争が泥沼化するにつれて、メディアがニクソン・フォード両大統領の外交政策に疑念を抱き、批判を行うようになっただけでなく、外交政策の決定に影響を及ぼすという上下両院議員の企図も活発化した（Mann 1990）。1970 年代を通じて、外交政策の決定権は大部分、大統領の手に戻ったが、1980 年代、レーガン大統領の時代になると、イラン・コントラ事件（Iran contras）、武器売却、軍事予算、貿易、それに議会が外交政策に対して持つ決定権（micromanagement）をめぐり、行政・立法部門がレーガン大統領と対峙し始めた。全体的にみると、議会が大統領の外交政策決定を主導できるという主張は正確ではないが、大統領が一手に握っている外交権限の前に議会が手も足も出ないというのも決して事実ではない。正確な言い方は、連邦議会議員には自ら外交政策決定に影響を与える途があるということになる。

まず、大統領と比べて議員は外交政策の決定への影響力が全くないかを明確にしよう。それについては三つの説がある。

一つ目は、大統領独占説（presidential dominance）である。この説をとる学者は、大統領は外交政策の権限をほぼ一手に握り、上下両院議員が口を挟む余地はないと考える。主な根拠として挙げられるのは、大統領が情報へのアクセスに関して絶対的な権限を持っていること、大統領制の構造、大統領が三軍の長であり直接命令を下せること、危機の際には大統領の方が比較的大衆の支持を得やすいこと（rally around the flag）、議員は外交問題の処理を大統領に

委ねる習慣があることなどである (Corwin 1948; Crabb and Holt 1984; Dahl 1950; Spanier and Uslander 1974; Wildavsky 1966)。

二つ目は、循環説 (cyclic) である。この説をとる学者は独占説に与せず、外交権限は本来大統領と議会議員の間で揺れ動く可能性があるものだと考える。Wildavsky (1966) は、大統領 (president) はアメリカに一人だけだが、その地位 (presidencies) は二つあり、一つが国内事務の総攬、もう一つが国際事務の管理であると考えた。しかし Peppers (1975) は、これら二つの地位は大統領に大幅に偏った後には議会の手に戻ると考えた。また Sigelman (1979) は、危機の際には確かに大統領が外交権限を掌握することができるが、議会はその慣性に基づいて速やかに外交政策決定上の力点を探し当てることができるとしている。研究では、歴史上大統領と議会が交替で外交政策決定を主導した例が数多くみられることが明らかになっている (Franck and Weisband 1979; Abshire and Nurnberger 1981; Sundquist 1981; Forsythe 1988; Ripley and Lindsay 1993; Wildavsky 1991)。

三つ目は、条件説 (contingency) である。この説をとる学者は、行政または立法は外交政策決定への影響力について定まった効果に限られるということではなく、議題により違う態度をとると考える。Lindsay と Ripley (1993, 10) がこの説の最も有力な擁護者である。二人は外交政策と国防政策はそれ以上細かく分類できないひとかたまりのものではなく、三つの類型に分けられると考えた。

第一の類型は危機型 (crisis policy) で、大統領と議会がアメリカの国益への差し迫った脅威があると感じたとき、共に武力行使の政策をとる。国家の危機に際して、有権者は大統領の方により権力を委ねたがる傾向があることを、議員は知っている。

第二の類型は戦略型 (strategic policy) で、この種の政策は国防

と外交の目標と戦略とは何か、はっきりと定義する。通常「外交政策」と称されるのは全てこの類型に属する。またアメリカの軍事力の定義と機能を明確にする政策も、この類型に含まれる。

第三の類型は構造型 (**structure policy**) で、資源の運用方式を規範化するものであり、国内向けの分配型政策 (**distributive policy**) に比較的近い。国防政策でいえば、構造型政策の目的は軍隊の人事と資源の募集・配置・組織化にある。また外交政策についていえば、援助を行ってもよい国はどこか、移民・難民をどのような規則で管理するか、国際機関にどの程度の資金を拠出すべきか、といったことが構造型政策の目的となる。

Lindsay and Ripley (1993, 11-12) は、大統領は危機型政策を処理する際に最も広汎な影響力を持ち、この類型の政策の中では、議会はアメリカが危機に直面したときには強く力のある行政のトップが主導する方がいいと理解している、と考えた。同時に、将来過ちを引き起こして有権者から責められないよう、国難が目の前にある重大事件の時に政策決定に強く介入しようと望む議員はいくらもいない。一方、構造型政策を処理しているときに大統領の影響力は最小となる。例えばアメリカ軍基地をどこに置くかといったことでは、大統領の決定は予算のことで下院に却下されるという形で阻止されがちである。最後に、大統領が戦略的政策を処理しているときの影響力は前二者の中間で、例えば共産中国との国交樹立や核兵器削減の規模、人権状況の良くない国家との関係維持などの際である。議会の角度からは、Xie (2009, 20) が Lindsay and Ripley (1993) に依って次のように推論している。議会は、外交への影響力は大統領に比べて小さいものの、構造的政策に向き合ったときは影響力が最大となる。危機型政策に直面した際は影響力は最小、そして戦略型政策を論じるときはその中間である。

三 国会議員が外交政策決定に影響を与える手段

議員が大統領のように直接外交政策を策定・執行することはできないが、Lindsay と Ripley (1993) は、議員には外交に影響を与える特定の手段を持っていると考えた。

第一に、議員には外交政策に対して立法あるいは法改正を行う以外にも、議会内外で行政部門が回答しなければならない問題を投げかけること、行政部門による政策推進に影響を与えること、エリートと大衆に対して特定の外交政策に関する認識を形成することなどができる (Lindsay and Ripley 1993, 8-9; Ingber 2020)。

第二に、大統領と上下両院議員は、外交政策決定で常に対立するわけではなく、事実として、両者の間には協力できるときもある。例えばレーガン時代、ホワイトハウスと議会はアフガン・中国・インド・リビア・ペルシャ湾などの問題で協力を行った。

これとは別に、立法部門だけでなく行政部門にも内部分裂が起こっている可能性があり、何らかの問題について立法の推進を望む行政部門のメンバーが上下両院議員と連携を模索することもあり、その逆もある。それに大統領も、しばしば立法部門の同僚が議案を提出してくれないかと考えている。例えば 1985 年、レーガン大統領はニュージーランドの「非核政策 (nuclear free weapons policy)」に懲罰を与えたいと考えたが、公然と行うことはできず、結局は共和党のベテラン議員に議案を提出してもらった。いずれにせよ、上下両院議員はこのように自分をアピールできる。特に改選を控えている者にとって、このような立法行為は選挙の際に有権者に訴求するのに便利なのだ。

また票決に及んだとしても、Lindsay (1994, 99-110) は上下両院議員が立法により外交に影響を与える手段をいくつか帰納してい

るが、それらは行政部門の諸々の手順に制限を加えるもの、実質的な外交政策をボイコットまたは否決するものである。これらの立法行為にあたっては、票決を経なければならないこともあれば、コンセンサスを得ただけで通過することもある。

一つ目は、議会が行政部門の中に新しい機関とポストを作ることである。例えば 1961 年「軍備管理軍縮法（The Arms Control and Disarmament Act of 1961）」が議会を通過したが、この法律により行政部門による「終末兵器（核、生物化学兵器など）」の濫用を管理・コントロールする事務局が設立された。

二つ目は、立法により外交政策決定のメンバーを変えることである。例えば 1988 年、議会は「包括通商・競争力法（The Omnibus Trade and Competitiveness Act）」を通過させたが、同法で最も有名なのは、大統領による不公正貿易への報復権（retaliation against unfair trade practice）を「アメリカ貿易事務局（USTR or United States Trade Representative）」の手に移したことである。

三つ目は、議会の拒否権である。この拒否権は 1941 年のレンドリース法（Lend-Lease Act）に源を発するもので、大統領が議会を通過した法案に行使する拒否権とは全く違うものである。議会の拒否権は全て、議会が行政権を大統領に委託するというロジックを遵守するものだが、単純決議案（simple resolution、一院通過）、または共同決議案（concurrent resolution 両院通過）の形で保留するという手段で、外交政策に関する大統領の拒否権と対峙している。しかもいったん議会の拒否権が通れば、大統領はそこから自らの拒否権を行使することができない。1941 年から、議会の拒否権は時折議員に取り上げられ行使されてきたが、1983 年の移民帰化局対チャダ事件（INS v. Chadha）の際、最高裁は議会拒否権の行使が大部分の状況下で違憲となるという判決を下した。議会はこれ

に対し、議会拒否権行使の範囲をケースバイケースで検討するという制限をつけた。歴史上有名な例は「戦争権限法 (War Powers Resolution)」に紛れ込ませた議会拒否権である。それにより大統領の発動する戦争を型にはめるもので、議会の認可、あるいは正式な宣戦布告がない場合、議会は軍の撤退を要求することができる。

四つ目は、立法の際に新しい手続きの要求を加えることである。そのような要求を出すのは、外交政策の実行をより議会の好む方向にもっていくためである。例えば 1988 年の改正「包括通商法」(Omnibus Trade Act of 1988) の「スーパー 301 条」は、アメリカにとって不公正な貿易を行っている国家に経済制裁を加えるよう、大統領に要求するものであった。

五つ目は、報告の提出である。プロジェクト型・週例・一回性に分けられている。議会は毎年、数百から 1000 本の書面による報告を行政部門に要求している。1988 年の例では、行政部門は 700 本以上の外交関連報告を議会に提出する必要がある、うち 288 本が対外援助に関するものであった。このほか、国防総省が年平均 500 本以上の報告を議会にあげている。

これ以外に、Roehrig and Wessel (2011, 90) は上下両院議員が外交政策に影響を与えられる意図を分析し、それを議会的起業家精神 (Congressional Entrepreneurship) と呼んだ。上下両院議員が行政部門による外交政策の既定方針に挑戦したがること、または行政部門が政策の方向性をはっきりさせる前に主張を出すことを意味している。Roehrig and Wessel は一連の理論を用いて、上下両院議員が北朝鮮の非核化に影響を与えようと努力したことを説明した。2001 年当時、外部からはブッシュ(子)大統領こそがこの政策を主導しているとみられていた。下院で共和党が多数を占めていたという有利な状況のもと、ブッシュ政権は北朝鮮に対し強硬な態度

に転じたのだが、野党議員は制裁ではなく外交的な途を探るべきだと考え、結局両院にいたこれらの議員は代表団を結成して自ら北朝鮮に赴いた。2004 年には「北朝鮮人権法 (North Korean Human Rights Act)」を通過させ、難民が北朝鮮から脱出するのを支援した。2009 年のオバマ時代に到るまで、上下両院議員は「北朝鮮制裁法案 (S. 837, North Korea Sanctions Act)」などを提出し続けた。2010 年 3 月、韓国の天安 (チョナン) 艦が北朝鮮の魚雷の攻撃に遭い将兵 46 名が死亡した際、上下両院の一部議員は北朝鮮を国務省の「テロ支援国家」リストに入れるよう要求した。2010 年 11 月に北朝鮮が延坪 (ヨンピョン) 島を砲撃した際、上下両院はそれぞれ決議案 (R. Res 693 と H. Res 1735) を通過させて暴挙を非難した。つまり Roehrig and Wessel (2011) が本論文に啓発してくれることは、議会議員の発言はキャピトル・ヒルでのものでもメディアに対するものでも、立法行為の重要な一環であり、これを分析することで彼らの志向と立場を知ることができるということである。

最後に、上下両院議員は両院合同会議で遠路はるばる訪れた外国の来賓をもてなすだけでも、世界中の注目を集めることがある。2022 年 12 月 22 日、ウクライナ戦争の真っ最中に、ウクライナのゼレンスキー大統領が突然議会の両院合同会議に現れ、25 分間の演説を行った。同氏はアメリカと全世界に向けて、アメリカがウクライナに行く軍事援助は慈善事業ではなく、世界の民主主義に対する最大の投資であり、ウクライナ人はこの軍事援助を活かす責任を負うと訴えた。一年近く続く同戦争に関心が低下しつつあった当時、この演説がアメリカの民意に与えた影響は甚大であった。

四 代理戦略

米台関係が米中関係に関わってくるとき、上下両院議員は台湾関連法案の通過を支持する。この背景には「非対称代理戦略」が関わっている。いわゆる「非対称」は、中国の軍事力・経済力・国際的な影響力のいずれも台湾より大きくなっている状況下で、台湾と中国が対称でない状態になっていることを指す。同時に米中間の競争が白熱してくるにつれ、アメリカが中国の台頭を抑える手段が多方面にわたるものとなっており、その一つとして「代理戦略」が採用されている。筆者は「戦争」ではなく「戦略」という言葉を使った。それは、アメリカの中国への対し方はまだ戦略的配置準備期間にあり、この後台湾海峡を舞台にしたアメリカ主導の非対称戦争になるかもしれないし、この戦略が奏功して中国を抑え込むことができ、戦争にはならず、最後には台湾海峡の平和が維持できるかもしれないからである。

いわゆる代理戦略について、Fox (2019, 49) と Groh (2019) による定義は「ある環境に目標を同じくする二つあるいは多数の行為者がいて、その二つの行為者の間の関係が階層性あるいは上下の従属的なものであるとき、強い方が弱い方を利用／協力／経由してその目的を果たすこと」というものである。強い方とはアメリカであり、弱い方すなわち台湾を利用／協力／経由して中国に対抗するという目的を達成している。代理戦略で最も重要な理論的メカニズムは「プリンシパル－エージェント（委託者－代理者）」関係（principal-agent relationship）で、委託者が任務を代理者に委託し、特定の国家が委託者を代表してその任務を遂行することを指す（Byman and Kreps 2010; Rittinger 2017）。当然ながら国際的な場では、ここでの委託者・代理者は国家でも、正規・非正規組織や

個人でもよい。さらに言えば、委託者は大きな意味でのアメリカでなくとも、特定の連邦議会議員でもよく、彼らは法の制定・改正、また発言など各種立法行為を通じて台湾に中国への対抗を委託しているのである。代理戦略におけるプリンシパル－エージェント関係の構築は、当然利益主導に属するものが多いが、その他にも理念・感情によって結ばれる代理戦略関係もある（Farasoo 2021）。筆者はこの因子を無視するわけではないが、本論文では利益主導型の代理戦略関係を理論的基礎とする。

台湾の元参謀総長・李喜明（2022）は、長期にわたり台湾は中国に対し非対称作戦モデルをとっている、それは軍事的な弱者が強者と渡り合う戦争の中で、いかに勝利を勝ち取るか、あるいは戦闘の目標を達成するかというモデルであると主張している。しかし筆者は、アメリカの上下両院議員が台湾が中国に対抗するのを支持するのは、非対称作戦モデルによるものではなく、当該モデルが達成しようとする「代理戦略」の目的ゆえであると考えている。李喜明はアメリカの対台湾戦略は委託者対代理者だが、手段は非対称作戦ではないと考えている。李は最近のウクライナ戦争を例に、米台の代理戦略運用はアメリカの利益にかなっているとしている。アメリカが 2014 年にウクライナ支援を開始したのは、ロシアに対抗するための代理者を育てていたのであり、開戦前アメリカは直接派兵して介入することはないとはっきり宣言する一方、各種の資金・軍事援助を行っていた。アメリカにとってみれば、早くから十分に代理戦略を運用していれば、敵の攻撃発動を充分抑止することができる。具体的に言えば、平時であっても、開戦後の初期段階であっても、アメリカは台湾へのハイテク兵器の提供を続け、台湾は手強いと中共に悟らせることができる。攻撃をしかけたことで中共が甚大な死傷者という対価を払い、解放軍が作戦に対して消極的になり、甚だ

しくは国内の人民からの反発に遭って中共が崩壊する恐れすらあるかもしれない。さらに甚だしくは、一気に台湾をその手に収めることができなかった場合、アメリカを含む西側諸国が台湾に向けて途切れることなく資金・軍事援助を行うことになる中共が予想し、それに対する評価を踏まえて出兵をやめるか、または出兵したものの大敗を喫して手を引くことになるかもしれない。このような状況のもとでは、アメリカは直接戦場に飛び込まずして共産党軍を抑止する効果を達成することができる。簡単に言えば、「代理戦略」の運用は戦争を求めるものではなく、さらに重要なのは中共の抑止を果たした後に達成することができる戦争回避の効果なのである。

1 BWT 戦略

より興味深いのは、代理戦略の話題になると、米軍は往々にして直接代理戦略とは言わず、いつも By（利用）、With（協力）Through（経由）approach（略称 BWT）という前置詞を使って美化することである（Votel and Keravuori 2018; Fox 2019, 46）。この表現は米陸軍のジョセフ・ヴォーテル（Joseph Votel）将軍とイーロ・ケラヴオリ（Eero Keravuori）上将の提唱による。二人はアメリカ人が代理戦略を運用していると認めたとき、婉曲に「アメリカ軍は様々な形態のパートナーと国家を利用・協力または経由し、さらに効率よく敵に対抗することが必要だ」というような話をするだけである。実際には、アメリカがロシアや中国に向けて発動した代理戦略は決して特別な例ではなく、またアメリカだけがこの戦略を発動しているのでもない。例えばロシアはアメリカへの対抗をシリアのアサド政権に委託しているし、中国でさえ朝鮮戦争の時期には国連軍（後ろにはアメリカの勢力がついている）への対抗を北

朝鮮に委託していた。ただアメリカの代理戦略は各地で行われている (Fox 2019, 50-51)。2001 年にはアフガニスタンでタリバンへの対抗を北部同盟 (Afghan Defense Forces) に委託し、2003 年には「イスラム国」への対抗をイラク治安部隊 (Iraqi Security Forces) とクルド人勢力に委託した。さらにはフィリピン、サウジアラビア、アフリカに至るまで、アメリカは敵に打撃を加えることを当地の代理者に委託している。

2 二種類の「プリンシパル－エージェント」関係

理論についていうと、代理戦略はこの 10 年間で著名な学説となり、一つの道筋を形成するサブリージョン研究となっている (Hughes 2012; Mumford 2013; Groh 2019; Fox 2019; Rauta 2020; Farasoo 2021)。この戦略の中の大きな鍵となる理論的基礎が、委託者－代理者関係である。委託者は代理者に比べ権力と地位の面で優勢ではあるが、実のところ代理者は委託関係から抜ける可能性もあり、委託者が代理者に希求する状況に転ずることさえある。Fox (2019) は、もし代理人が委託者から対抗を引き受けた敵の能力が次第に増大したとき、代理人が敵に対抗することで生じるリスクがあまりにも大きく受け入れられなくなったとき、または代理人が一定程度敵からの利益に誘引されたとき、代理人はその関係から抜ける、甚だしくは元の敵を委託者と認識するかもしれないと分析している。したがって、委託者も遠い場所から代理者がすすんで自分の代わりに汗をかくよう操縦していればよいわけではなく、切れ目のない援助を与えるほか、敵に対抗する動機と利益が自分と一致していると、いつも代理人に確信させておかねばならない。Fox は委託者－代理者関係には二種類あると考えた。

(1) 取引モデル (transactional model) : この種の代理戦略では、代理者は委託者に従うものの、いつも「我々は必ず彼らを共通の敵とし、打ち砕こう」とは言わない。このモデルのもとでは代理者はブローカーのようなもので、敵を負かしたいというニーズがある委託者には他にも潜在的な代理者がいるかもしれないことを理解している。この種の代理者は、自分一人だけで敵を打ち破る任務を引き受けるとは限らない。逆に言えば、代理者が敵を負かすためのパートナーを探すこともできる。そのため、敵を負かす任務が達成されれば一自分だけでか、パートナーとの協力のもとでかに関わらず一、代理者は代理戦略を終了する。取引モデルの代理者は外からの誘惑に抗うのが難しい。委託者の援助を必要とするのは自己の利益 (self-interest) のためであり、「委託者がいなければ代理者も生きていけないという存亡に関わるニーズ」 (survival) に基づくものではないからである。このモデルの例としては、ロシアと中国がイラクで育てた代理者があり、共通の敵はアメリカであった。中国の代理者となった者は比較的忠誠度が低かった。

(2) 利用モデル (exploitative model) : (1) のモデルと違い、このモデルの代理者にとっては、委託者のニーズは存亡のかかったレベルとなる。委託者の援助なしには、代理者は最悪の場合、生存すらできない。そのため、このモデルでは「委託者が代理者を必要とする」より「代理者が委託者を必要とする」面が大きい。委託者からすると代理者の唯一の責任と機能は心を一つに共通の敵を撃つのに専念することであり、代理者にそれができなければ、委託者から見捨てられるかもしれない。また代理者が共通の敵を打ち砕いたときも、委託者にはもはや代理人に委託する必要はなくなる。それと同時に、代理者は切実に委託者を必要としているので、その目標が達成できなければ代理戦略は長きにわたり維持されるこ

とになる。委託者—代理者関係は安定したものになるだけでなく、委託者の代理者に対する権力と影響力が増大していく機会がある。Fox (2019, 62) は、このモデルを寄生虫と宿主 (a parasite and a host) の関係にも例えている。このモデルの例としては、中東に二つのケースがある。アメリカがシリアの民主派勢力にアサド政権への対抗を委託したこと、また同じくアメリカはアルカイダ・シーア派武装勢力・イランの代理者ほか、イラクにいる敵対勢力に対して、イラク治安部隊に対抗を委託したことである¹。

そしてアメリカと台湾の「代理戦略」関係は、このような言い方を不愉快に感じる台湾人もいるであろうが、取引モデルというよりは利用モデルにずっと近いかもしれない。最近蔡英文総統は徴兵制の期間を一年に戻したが、国内外の多くのメディアはどのくらいアメリカの圧力があつたのかを推測した。実際その措置が発表された後、ただちにアメリカ在台湾協会 (AIT) は「台湾による自衛への決意と抑止能力強化を表すものだ」という声明を出して支持した。そのほか、利用モデルの下では、委託者の期待する敵への対抗という目的を全く果たせない場合、代理者は見捨てられるかもしれず、それはいわゆる「台湾放棄論」へとつながっていく。しかし台湾は中国にこれほど近く、アメリカは共産党政権を仮想敵とする限り代理戦略に頼らざるを得ない。それならば中国に対抗する代理者国家

¹ もちろん、委託者にとって代理者がその付託を實踐できるだけの力があるかも、常に討論されている。そのため、委託者がいかに代理人を監督するか、例えば定期的に人を派遣して評価させる、成果目標を提出するなどは、全て監督の手段である。ただ台湾の例でいえば、Fox の提唱した利用モデルにより近いもので、もし台湾が中共に対抗する任務を果たすのに力を入れなければ、国を滅ぼされる可能性がある。同時にアメリカ以上に資源を与えてくれる委任者の選択肢はない。そのため、アメリカが中国に対抗する任務を執行する台湾を監督するコストは比較的低いはずである。

として、台湾ほどの条件（地縁、願望、軍事力）を備えているものはなかなか見つからない。

日本・韓国・フィリピン・ベトナム・インドといった国々は、それぞれの理由で中国との間に摩擦を起こしているが、これらの国々にはアメリカと正式な国交がある。そのため米台間の関係が正式でないこと、また中国が台湾を自らの一部とみなして併呑しようとするのに対し、中国は上記の国々を併呑する意志はないので、これらの国々には台湾ほど積極的に中国に反抗する必要があるとは限らない。それどころか、中国の体制に憧れる人間が委託者を中国に切り換えてアメリカに対抗するかもしれないのである。

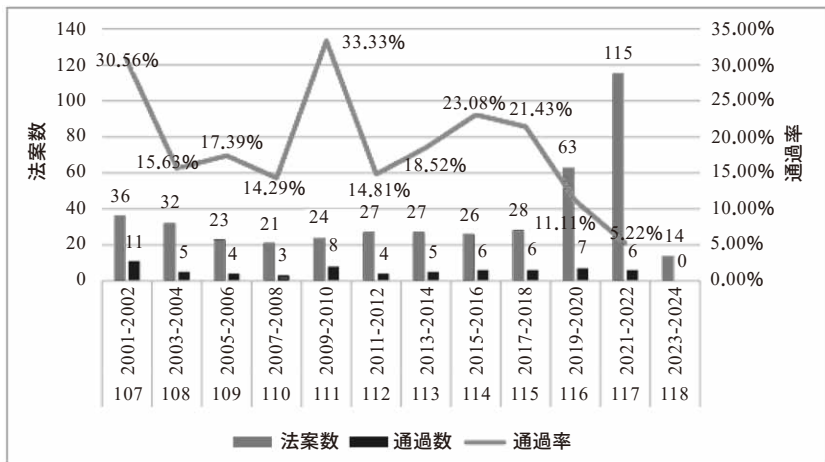
五 トランプ政権からバイデン政権にかけての上下両院議員の立法行為

続いて、上記の代理戦略がいかに近年のアメリカ上下両院議員による台湾関連の各種立法行為（議案提出、発言、台湾訪問など）に応用されているかを観察する。これらの行為の中から、上下両院議員が持っている代理戦略的な思考の跡を探することができる。まず 2022 年 11 月 8 日に行われた中間選挙から始める。435 の全議席が改選となった下院では、共和党が民主党より 9 議席上回り多数派となった。2020 年の第 117 下院議会では民主党と共和党の議席数はそれぞれ 222 と 213 だったが、2022 年の第 118 下院議会では 213 と 222 となった。三分の一、35 議席が改選となった上院では、そのうち 14 議席が民主党議員、21 議席が共和党議員だった。民主党の要改選数が 14 議席と共和党より少数だったことで、民主党が失ってもいい議席は共和党より少なく、民主党が上院で多数を維持するのに有利であろうとの説があった。結果、民主党は現職議員の議

席全てで当選を果たし、共和党もペンシルベニア州以外の議席を全て守った。

一般には民主党が下院では敗北したと考えられているが、内実は予想ほど悪いものではなかった。選挙結果が上下両院議員の対台湾政策への立場に与える影響として、筆者は大きな転換がないだけでなく、上下両院議員が普遍的に中国に対抗し、競争相手と見なす傾向が、さらに強化されるとの仮説を立てた。言い換えれば、バイデン当局のもとでの上下両院議員はトランプ時代に行っていた中国への対抗を続けていこうということである。注目に値するのは、上下両院議員が台湾関連法案に向き合うことで、議案・発言から訪台にいたるまで、具体的にどのようなことをするのか、そしてその内容は代理戦略と関わりがあるのかということである。もしあれば、本論文の中心となる論述が支持されることを意味する。

図 1 台湾関連法案の提出数・通過数・通過率



出典：Congress. gov より筆者が収集のうえ作成。

まず量的側面から観察を行う。上下両院議員が提出した台湾関連法案、またそれらの通過数と最終的な通過率をより完全に観察するため、21 世紀に入ってからを対象に **Congress. gov** から収集した資料を整理し、図 1 にまとめた。筆者が検証したところ、法案は中国への対抗を目的とするものが若干あったほかは、全て台湾を支援するものであった。図 1 を見ると、台湾関連法案が明らかに増えたのはトランプ当選後の第 115 議会（28 本）からではなく、トランプの任期満了前の第 116 議会の際に大幅に増加（63 本）、バイデン時代に入った第 117 議会ではさらに倍近くの 115 本まで増えた。第 115 議会では上下両院で共和党が多数派となり、第 116 議会では下院で民主党、上院で共和党が多数派となった。そして第 117 議会に至り、上下両院で民主党が多数派となっている。そしてこの時期の法案の増加には両党が参与しており、親台湾的な法案の増加が超党派的な現象であったことを暗示している。そして第 118 議会（2023-2025）では、本稿執筆時点ですでに 14 本の台湾関連法案が出ている。しかし通過率からいうと、実は法案の数が増えたからといって通過率も高くなるということはなく、第 117 議会では 5.22%、第 116 議会では 11.11%、第 115 議会では 21.43%となっており、第 114 議会から第 107 議会まで遡ってみると、上記より高い通過率を示す時期が多数存在する。推測できる理由はいくつかある。

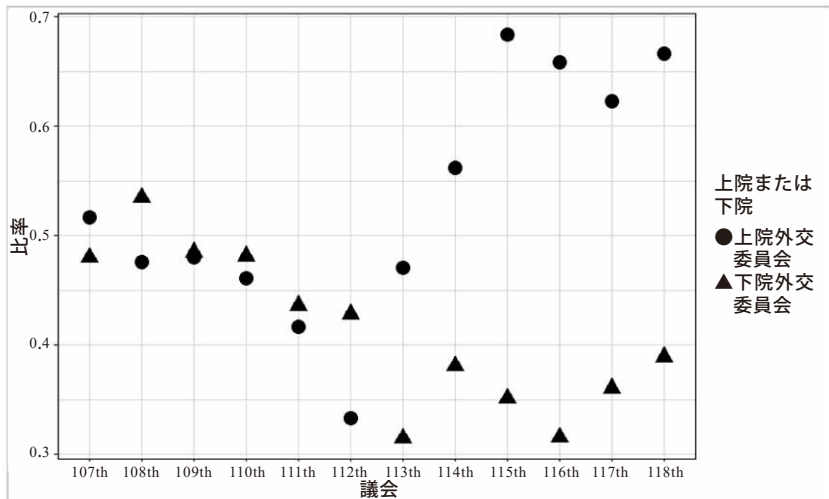
第一に、米台関係が密になりすぎることによって中共の過激な反応が引き起こされることを行政部門が懸念し、与党の上下両院議員に立法のテクニックを使って法案の通過率を下げるよう要請したのかもしれない。

第二に、第 115 議会以降に提出された法案が、米台間の実質的に外交・政治・軍事面での正式な交流に関連し、それ以前と比べてよりセンシティブなものであったため、通すにあたっては中共の反

応、国務省の政策変更、大統領の態度などを考慮しなければならず、通過するチャンスが低くなった。

ただ図 1 は少なくとも一つの事情を証明している。上下両院議員にあつては、台湾関連の議題について法案提出という手段で態度を表明することが確かに活発で、しかも共和党と民主党のどちらが上院または下院を支配しているかを問わないということである。

図 2 上下各院外交委員会での審査に付された台湾関連法案の比率



出典：筆者作成。

注：第 107 議会 (2001-2002) より第 118 議会 (2023-2024) まで。

時間の制約上、筆者にはまだ台湾関連の法案全ての実質的な内容を検証できていないが、これらの法案の内容が米台間の実質的な外交関係に関連するものであるかどうかを判別する方法がもう一つある。それは、ある法案が提出された後、対案を含むいくつかの法案が上院または下院の外交委員会で審議されたかをみることである。も

し高い比率の台湾関連法案が外交委員会の審議にかけられたなら、それは第 115 議会の後明らかに当該法案が増えただけでなく、その意義からいってもアメリカの台湾に対する実質的な外交関係に関わるものであることを示しており、台湾関連法案の政治性とセンシティブティが過去に比べて高くなっていることの傍証となる。ここまでの考察から、筆者は収集した資料に基づき図 2 を作成した。丸い点と三角の点がそれぞれ、第 107 議会から第 118 議会までの台湾関連法案のうち、上院・下院の外交委員会の審議に付されたものの比率を表している²。興味深い発見としては、台湾関連法案のうち下院外交委員会での審議に送られたものの比率は、第 114 議会（2015-2016）以後、第 113 議会（2013-2014）以前に比べかえって低くなっている。ところが、上院外交委員会での審議に送られたものについては状況が異なり、第 113 議会後の比率が明らかに増加していて、第 113 議会で 47.06%、第 114 議会で 56.25%、第 115 議会（2017-2018）で 68.42% となり、それ以後もずっと 65% 前後を維持している。

言い換えると、上院に関しては、外交委員会に送られた台湾関連法案の増加は、トランプ就任からではなくオバマの第二期就任から始まっており、バイデン政権に至ってもそれが維持されているのである。2013 年から中国のアメリカに対する外交姿勢と脅しが顕

² 台湾関連法案は、外交委員会以外にも予算（appropriation）・歳入（ways and means）・軍事（armed service）・司法（judiciary）などの委員会に送られている。過去の台湾関連法案は事務性の立法に大きく偏っていたので、予算・歳入・軍事委員会でも高度に政治的でセンシティブな台湾関連法案が審議されていたかもしれないが、多くは軍事装備調達や移転の批准についての、定例的な法案だった。そのため筆者は、台米関係の親密化をより反映しやすい外交委員会で行われる審議を評価の対象とする。

著に増加しており、それに応じて上下両院議員が立法を引き起こしたというのが合理的な見方であろう。一般には行政・立法部門で対中強硬姿勢が始まったのはトランプ任期中のことだと考えられているが、実際には中国の台頭以後、いわゆる「戦狼外交」によって平和的台頭路線から外れたことで、上下両院議員に米中は競争しなければならないと意識させ、それに対応するためのより多くの立法行為が発生したと言える。下院ではなく上院の外交委員会で審議にかけられた台湾関連法案の比率が増えた理由としては、上院はもともと外交提案権を司り、下院は主に予算権を担当しているためだと考えられる。米中関係で緊張が高まるにつれ、とりわけ中国に対抗する代理者として台湾を自らの方に引き寄せなければならない状況のもとで関連法案を審議するにあたり、下院と比べて上院は自然に外交に照準を合わせた審議に回帰することになる。このため、外交委員会の審議に送られやすいということである。もう一步進んだ問題は、外交委員会に送られる台湾関連法案の比率は、上院または下院で、どちらの政党が多数派であるかと関係があるのかということである。筆者の整理した資料では、第 107 議会から第 118 議会までの間、下院で共和党が多数を占めた際は台湾関連法案のうち 41.2%が、民主党が多数を占めたときは 41.47%が、外交委員会の審議に送られていることが示されており、ほぼ変わらない。しかし上院では状況が異なり、共和党優勢のときは 56.3%に達している一方、民主党優先のときはそれを下回る 49.53%にとどまっている。このことから合理的に推断できるのは、2001 年以降の共和党は民主党に比べ、確かに米台の実質的な外交関係に触れたがっているものの、両党の違いは想像ほど小さくなく、違いは主に上院の方に現れたということである。

まとめると、以上の経験的証拠は、2022 年中間選挙の結果は、

上下両院議員が立法行為上、中国に対抗し続ける姿勢に全く影響を与えていないことを語っている。台湾関連法案通過の難易度は本来低くないのだが、上下両院議員はもう一つの手段—発言—を通じて台湾関連の議題への考えを説明することができるので、以下にトランプ・バイデン時代の何人かによる提出議案の内容と発言を示し、その中から上下両院議員の持つ「代理戦略」の考え方を明らかにしていきたい。

六 代理戦略についての、上下両院議員による議案提出と発言

1 「抗中保台」の議案提出

上下両院議員により中国に対抗するべく提出された議案について言えば、その 9 割は提出の段階に留まり、通過する確率は非常に低い。またアメリカの代理戦略を露骨に示す内容が見つかるような法案も多くはないのだが、その他の手段で代理戦略を暗示している法案もないことはない。まず上院議員、リック・スコット（Rick Scott：共、フロリダ州）の提出した「金融制裁を通じて共産中国の台湾侵略を抑止するための法律（S. 481, Deterring Communist Chinese Aggression against Taiwan through Financial Sanctions Act of 2023）」第 2 章第 9 条では「このような日増しに近づく脅威に直面する台湾の防衛を支持することは、米国の安全と当該地域の盟友、また民主主義、自由市場経済、国際秩序のルールと基準を守る上で極めて重要な利益である」と規定されている³。これは台湾

³ Supporting Taiwan's defense against such increasingly imminent threats is a vital interest of the United States for the sake of the national security of the United States and allies of the United States in the region, and the preservation of democracy, free

が武装して中共の侵略に対抗し、それを通じてアメリカも守ることができることを意味する。しかしこれは、「代理戦略」を消極的に述べたものであり、台湾海峡での衝突により台湾とアメリカが何を獲得するかではなく、アメリカの国益損失を避けることを含め、何か失うことを回避することである。

このほか、2017 年 11 月 7 日にマイケル・マッコール (Michael McCaul : 共、テキサス州) の提出した「台湾安保法 (H. R. 4288, Taiwan Security Act of 2017)」第 2 章第 2 号は「台湾の安全と民主主義は、アジア太平洋地域の平和と安定の鍵となる要素であり、米国の安全にとっても極めて重要である」と提唱している⁴。同時に第 5 章「台湾への武器売却」(a) 項では「台湾軍の海面下での戦争と防空能力における非対称戦力を発展させるため、アメリカは定期的に台湾へ国防物資を移転させなければならない」と提起している。この条項からだけでも、台湾の安全と民主主義がアメリカの利益の一環であり、それには台湾への武器売却を続けなければならないことがわかる。

筆者が Congress. gov で中国に対抗するための法案について、バイデン・トランプ時代の下両院議員の検索を行ったところ、95% 以上の法案がほぼ提出の段階に留まり、次の議会では存在していないことがわかった。しかし上下両院議員は近年中国に対抗する法案を提出することに興味津々で、最近 (2023 年 3 月 1 日) でも下院の委員会では「台湾での衝突を抑止するための法律 (H. R. 554,

market economics, and the rules and norms of the international order.

⁴ The security of Taiwan and its democracy are key elements for the continued peace and stability of the greater Asia-Pacific region, and the indefinite continuation of that security is in the vital national security interests of the United States.

Taiwan Conflict Deterrence Act of 2023)」「台湾の差別を禁ずる法律 (H. R. 540, Taiwan Non-Discrimination Act of 2023)」「台湾保護法 (H. R. 803, PROTECT Taiwan Act)」など 4 本の法案が委員会を通過した。このほかにも、外交事務委員が口頭で異議無しとして通過させた「台湾保証実行法 (H. R. 1159, Taiwan Assurance Implementation Act)」がある。その中の「台湾での衝突を抑止するための法律」の主旨は、もし中共があえて台湾を侵略するなら、その首脳級の官員と家族に最も厳しい金融制裁を課すとの恫喝にある。これらは上下両院議員が法案提出を利用して自らの立場をアピールし、世論にも影響を与える可能性を示している。

2 「抗中保台」の発言

マイク・ギャラガー (Mike Gallagher : 共、ウィスコンシン州) は 39 歳の下院議員で、ジョージタウン大学の政治学博士でもある。ギャラガーはマッカーシー下院議長の委託を受け、中国に対抗するための「アメリカと中共の戦略的競争に関する特別委員会」を成立させた。同委員会は賛成 365 票・反対 65 票をもって成立し、共和・民主両党からほぼ同数の議員が参加している特別委員会である。ギャラガーは Podcast の番組でのインタビュー (2023 年 1 月 24 日) に応じた際、アメリカの中国対抗戦略における台湾の立ち位置についての見方を提起し、心中にある「代理者」のイメージをほのめかした。

現在の米中関係が「冷戦 2.0」だという者がいるが、私は何も悪いことはないと思う、「熱戦」にならなければいいのだから。過去の米ソ冷戦で最後にソ連が崩壊したような結末になってくれるといい。…ただ当時の朝鮮戦争のように熱戦に転じた場合、米軍から少

なからず犠牲者が出るだろう。…我々が対抗しているのは中共であって中国人ではない。…アメリカがとっているのは防衛戦略で、中国の領土に侵入する意図はない。もっと重要なのは、我々はアジアにいるアメリカの盟友に気づいてもらいたいのだ。台湾防衛の一番重要な理由は、自由な領土の最前線を守り、台湾が強権の中国による侵犯を受けないことを確実にし、将来台湾が今のウクライナになってしまうのを防止することにある。だから正しく台湾の資源を補えば、これらの目標は達成できる。…現在の米中対峙は、ミュンヘン・ベトナム・イラク・アフガンなどの歴史を鑑にすることができる。それに朝鮮戦争も同じだ。以前の共和党には孤立主義者がいたが、皆後になってアメリカがこれらの戦争に介入しなかったのは間違いだったとわかったのだ (Gallagher 2023)。

ギャラガーの談話から三つのことを確認できる。

一つ目は、米中は現在敵対関係にある。

二つ目は、彼の挙げている歴史からの例では、いずれも後ろに代理戦争を行う強権国家があった。ミュンヘンとアフガンの後ろにはソ連が、朝鮮戦争とベトナム戦争では中国が後ろについていた。

三つ目は、台湾はアメリカが中共に対抗するための代理者ではないとしても、少なくともアメリカの勢力の最前線である。

もう一つ、代理戦略についてのより完備した言い方は、共和党上院議員ダン・サリヴァン (Dan Sullivan : アラスカ州) による 2023 年 3 月 2 日、ハドソン研究所におけるスピーチである (Focus Taiwan 2023)。彼は、もし中共が台湾を手にすることに成功すれば、攻撃は台湾にとどまらず、アメリカを含む外部への侵略を継続するだろうと唱えた。解放軍はすでに東アフリカのジブチに基地を設け、中国はアフリカから東南アジアに至るまで軍事基地を置いている。これ以外にも世界全体で 17ヶ国が中国からの軍事基地設置

の要求を受け入れることを考慮しており、中国による領土拡張への絶えざる野心を示している。かつてアイゼンハワー大統領は、もし中国が台湾を手に入れることに成功すれば、アジアにおけるアメリカの同盟国への条約履行義務などは吹っ飛んでしまうと語ったが、この憂慮は日本に対しても、韓国にもオーストラリアにも今日依然として存在している。サリヴァンは、1930 年代に世界各地でファシズムが跋扈したが、第二次世界大戦の際は民主国家全てが一体となってファシズムの暴政に対抗したと指摘した。当時の状況は今日の中国と非常によく似ており、習近平がもし台湾を手に入れてしまえば、彼の強権統治が新しい可能性となり、新しい正統性も付与されてしまう。アメリカ人はそれを見て見ぬ振りにはできない。これも、なぜ台湾が重要なのかという理由である。もし中共が台湾を手に入れば、他の領土も勝ち取る自信となるため、我々は台湾への軍事援助を増強しなければならないという。

国の領土拡張への野心を防止するため、サリヴァンは「台湾と共にあるための法律（S.3526 - STAND with Taiwan Act of 2022）」を提出した。サリヴァンの結論は、過去一世紀、アメリカの両党からの大統領はいずれも、アジア・ヨーロッパ戦域（Asia and European theater）が独裁者の手に落ちればアメリカの安全と経済が直ちに脅かされるということを見てきた、現在アメリカは中国がすでに脅威となっているのを目の当たりにしている、というものであった。台湾防衛を以て中国に対抗しようというサリヴァンとギャラガーの言葉は、次の五つに整理することができる。

第一に、上下両院議員は代理戦略を直接口にするのではなく、前置詞を重ねることで表す。

第二に、代理戦略は中国との戦争を回避するものであって、戦争を求めているわけではない。

第三に、もし中共に台湾を取らせてしまえば、インド太平洋地域の同盟国はもはやアメリカを信じなくなるだけでなく、核武装を始めるだろう。

第四に、二つ目と三つ目からわかるように、アメリカが台湾に対し代理戦略を用いているのは、アメリカ自身の利益しか考えていないのではなく、東アジアが火薬庫となってしまうのを懸念している。

第五に、代理戦争を行うのは、アメリカが中国に対し直接軍事制裁を課さないということを意味しない。

このほか、抗中委員会のメンバーでカリフォルニア州選出の民主党下院議員ロ・カーナ (Ro Khanna) も同様に、2023 年 4 月 20 日に CBS ニュースの取材で「アメリカはアジアにおいて、台湾も含めた NATO のようなコンセプトの中国に対抗する組織を作れるか」と聞かれたのに対し、カーナはそうしたいならば「第一歩としてアメリカが台湾の防衛力を強化することが必要で、それでこそ中共抑止 (deterrence) の効果が得られる。アメリカも日本・インドなどアジアの同盟国に長距離ミサイルを配備すると同時に彼らの海軍力を増強、中国が近隣海域を封鎖することが不可能な状態を固めなければならない」と直言した (Khanna 2023)。

まとめると、上下両院議員は「代理戦略」という言葉によって価値判断を隠しているのかもしれない。台湾に対して不公平になりかねないため、あまりそれを直接口に出すことはしないが、台湾への軍事援助により中共に対抗することこそ、基本的には代理戦略の現れである。一方で筆者は、台湾は中国への対抗のためのアメリカの代理者だということを指摘する者は、それを通常「台湾はアメリカの駒だ」という言い回しにつなげたり、アメリカは中国との衝突を避けるべきだと提案することを発見した。アメリカの退役将校フラ

ンツ・ゲイル (Franz Gayl)⁵ と学者であるジョフリー・ギャレット (Geoffrey Garrett) がこの種の話し方をする (Garrett 2018)。最後に、台湾支援と反中のどちらを優先するか？代理戦略の主な精神の一つは、アメリカが「直接」中国に対抗することを避けることであるが、台湾支援という手段で同じく「間接的に」中共に対抗するという効果が達成できるのだから、反中よりも台湾支援を優先させるはずである。

七 上下両院議員の台湾訪問

最後の一つは、上下両院議員が台湾訪問という方式で実践している代理戦略で、資料を表 1 にまとめた。2018 年 3 月 16 日に「台湾旅行法」が通過・成立後は上下両院議員の訪台の頻度と「強さ」が高まったが、すでにこの少し前のトランプ時代には始まっていた徴候であった。筆者の集計によると、2016 年は訪問団の訪台が 2 回、2017 年 2 回、2018 年 4 回、2019 年 4 回、2020 年 0 回、2021 年 3 回、2022 年 8 回、2023 年 3 回となっている。2019 年末からの新型コロナウイルス感染拡大により国境が封鎖された中、その後一年間は何の効果も見出せないが、2022 年になると効果を現し、一気に 8 回に跳ね上がった。

⁵ 海兵隊歩兵将校フランツ・ゲイルは記事の中で次のように提唱している。「米中の軍民のリーダーたちによる台湾の立場を強調する継続的なコミュニケーションなしには、アメリカの忘れっぽいエリートたちは厳粛で交渉の余地のない現実につまずくことになる。アメリカが戦争勃発を回避するためには、中国に服従しない台湾が「アメリカの不沈空母」でも、すぐ近くにある戦場でも、独立主権国家でもないことを、常に念頭に置かなければならない。我々はその島が中国の一部であることを理解したうえで中国の立場に立ち、その現実を無視したことで招く悲惨な結果を理解しなければならない」。(Gayl 2022) を参照。

表 1 2016 年～現在のアメリカ上下両院議員訪台一覧表

	年月日	訪台した議会議員
1	2023. 2. 19 同一週	下院「中国特別委員会」委員長・下院議員 Mike Gallagher (共、ウィスコンシン州) が台湾を極秘訪問。
2	2023. 2. 19- 2. 23	下院議員 Ro Khanna (民、カリフォルニア州) 及び訪問団；以下いずれも下院議員の Tony Gonzales (共、テキサス州)、Jake Auchincloss (民、マサチューセッツ州)、Jonathan Jackson (民、イリノイ州) を含む。
3	2023. 1. 18	上院議員 Todd Young (共、インディアナ州) 訪台。
4	2022. 10. 11	「国防情報及び戦士支援小委員会」の以下いずれも下院議員の Brad Wenstrup (共、オハイオ州)、Seth Moulton (民、マサチューセッツ州)、Michael Waltz (共、フロリダ州)、Kai Kahele (民、ハワイ州)。
5	2022. 9. 7-9. 9	下院議員 8 名が来訪。下院軍事委員会「情報及び特殊作戦」小委員会副委員長 Stephanie Murphy (民、フロリダ州) が団長。その他は Scott Franklin (共、フロリダ州)、Kai Kahele (民、ハワイ州)、Joe Wilson (共、サウスカロライナ州)、Andy Barr (共、ケンタッキー州)、Darrell Issa (共、カリフォルニア州)、Claudia Tenney (共、ニューヨーク州)、Kat Cammack (共、フロリダ州)。
6	2022. 8. 25	共和党所属上院議員 Marsha Blackburn (共、テネシー州)、同月 3 つ目の訪問団。
7	2022. 8. 14- 8. 15	上院外交委員会アジア太平洋小委員会委員長・上院議員 Ed Markey (民、マサチューセッツ州) が、以下いずれも下院議員の John Garamendi (民、カリフォルニア州)、Alan Lowenthal (民、カリフォルニア州)、Don Beyer (民、バージニア州)、Aumua Amata Coleman Radewagen (共、サモア) を率いる、議員計 5 名の訪問団。

	年月日	訪台した議会議員
8	2022. 8. 2	下院議長ナンシー・ペロシ来訪。ほかに下院外交委員会委員長 Gregory Meeks (民、ニューヨーク州)、下院退役軍人事務委員会委員長 Mark Takano (民、カリフォルニア州)、歳入委員会副委員長 Suzan DelBene (民、ワシントン州)、下院政府監督改革委員会・経済及び消費者政策小委員会委員長 Raja Krishnamoorthi (民、イリノイ州)、下院議員 Andy Kim (民、ニュージャージー州)。
9	2022. 7. 7	上院議員 Rick Scott (共、フロリダ州) 訪台。同議員は 2021 年 2 月に「台湾侵略阻止法 (Taiwan Invasion Prevention Act)」、今年 3 月に「金融制裁を通じて共産中国の台湾侵略を抑止するための法律 (Deterring Communist Chinese Aggression Against Taiwan Through Financial Sanctions Act)」の両法案を提出している。
10	2022. 5. 3-6. 1	上院議員 Tammy Duckworth (共、イリノイ州) がインド太平洋地域歴訪の一環として訪台。米台関係、地域の安全、貿易と投資、グローバルサプライチェーンほか共通の利益などの重要な課題について、台湾の古参トップ層と意見交換。
11	2022. 4. 15	いずれも上院議員の Lindsey Graham (共、サウスカロライナ州)、Robert Menendez (民、ニュージャージー州)、Richard Burr (共、ノースカロライナ州)、Robert Portman (共、オハイオ州)、Ben Sasse (共、ネブラスカ州) と、下院議員の Ronny Jackson (共、テキサス州)。
12	2021. 11. 26	下院議員・下院退役軍人事務委員会委員長 Mark Takano (民、カリフォルニア州) と、以下いずれも下院議員の Elissa Slotkin (民、ミシガン州)、Colin Allred (民、テキサス州)、Sara Jacobs (民、カリフォルニア州)、Nancy Mace (共、サウスカロライナ州) などからなる訪問団。
13	2021. 11. 10	いずれも上院議員の John Cornyn (共、テキサス州)、Mike Crapo (共、アイオワ州)。

	年月日	訪台した議會議員
14	2021. 6. 6	いずれも上院議員の Ladda Tammy Duckworth (民、イリノイ州)、Dan Sullivan (共、アラスカ州)、Christopher Andrew Coons (民、デラウェア州)。また支援物資として 75 万回分のワクチンを寄贈。
15	2019. 11. 26	いずれも下院議員の Bill Flores (共、テキサス州)、Guy Reschenthaler (共、ペンシルベニア州)。
16	2019. 10. 10	上院議員 Ted Cruz (共、テキサス州) の議会代表团。
17	2019. 4. 28	いずれも上院議員の Chris Coon (民、デラウェア州)、Maggie Hassan (民、ニューハンプシャー州) の議会代表团。
18	2019. 4. 15	下院議員・下院科学・宇宙及び科学技術委員会委員長 Eddie Bernice Johnson (民、テキサス州)、いずれも下院議員の Don Bacon (共、ネブラスカ州)、Salud Carbajal (民、カリフォルニア州)。
19	2018. 6. 1	上院議員 David Perdue (共、ジョージア州) の議会代表团。
20	2018. 4. 1-4. 3	下院外交委員会名誉委員長 Ileana Ros-Lehtinen (共、フロリダ州) と下院議員 Claudia Tenney (共、ニューヨーク州) の議会代表团。
21	2018. 3. 26-28	下院外交委員会委員長 Ed Royce (共、カリフォルニア州) の議会代表团 (二回目の来訪)。
22	2018. 2. 20-22	下院「台湾連絡会議」共同議長 James Inhofe (共、オクラホマ州) の、計 19 名の代表团。ほかのメンバーは、いずれも上院議員の Michael Rounds (共、サウスダコタ州)、Joni Ernst (共、アイオワ州)、Dan Sullivan (共、アラスカ州) と、下院議員の Trent Kelly (共、ミシシッピ州) など。
23	2017. 8. 30-9. 2	下院外交委員会委員長 Ed Royce (共、カリフォルニア州) が率いる Ted Yoho (共、フロリダ州)、Ami Bera (民、カリフォルニア州)、Jennifer Gonzalez-Colon (共、プエルトリコ) の超党派軍事訪問団。

	年月日	訪台した議会議員
24	2017. 8. 25	下院軍事委員会・海上権益及び兵力投射小委員会委員長 Robert Wittman (共、バージニア州) と下院議員 Madeleine Bordallo (民、グアム) の代表团。
25	2016. 6. 5	上院軍事委員会委員長 John McCain (共、アリゾナ州) の訪問団。団員は共和党政策委員会委員長 John Barrasso (共、ワイオミング州)、外交委員会アジア太平洋小委員会委員長 Cory Gardner (共、コロラド州)、いずれも上院議員の Lindsey Graham (共、サウスカロライナ州)、Tom Cotton (共、アーカンソー州)、Joni Ernst (共、アイオワ州)、Dan Sullivan (共、アラスカ州) ほか。
26	2016. 5. 28-6. 1	いずれも下院議員の Buddy Carter (共、ジョージア州) と Carlos Curbelo (共、フロリダ州) による議会代表团。二人は米連邦議会下院「議会台湾連絡会議」メンバー。

注：表の各セルには、当該時期に訪台した上院または下院議員の氏名・所属政党・選挙区を記した。議員以外の議会スタッフ、補佐官または行政部門の人物は記載していない。

出典：筆者が資料収集のうえ作成。

政党別では、上院議員では共和党がのべ 24 人で、民主党のわずかに 6 人を大幅に上回っている。しかし下院議員では差がなく、共和党 25 人に対し、民主党も 24 人と優劣はない。上院はやはり議会における外交事務の主要な象徴であることを思い返せば、台湾関連事務については共和党が民主党より一歩リードしていると合理的に推測してもいいだろう。しかし両党の台湾訪問参加の度合いからいえば、訪台は確かに近年来の超党派外交活動である。

八 おわりに

本論文は国内では研究の少ない上下両院議員による台湾関連の立法行為について、トランプからバイデン政権に至る時期の議会に焦点を当てて資料を収集し、これらの立法行為に変化があったかを観

察した。主な発見は、まずトランプ政権からバイデン政権まで、特にバイデン就任の二年前から 2022 年以後、上下両院議員の中国に対抗し、台湾を支える力は弱まるどころか強まっていること、また上下両院議員の議案提出・発言・訪台の回数から見ると、上院は下院より、共和党は民主党より、やや積極的だということである。しかし全体としては、中国に対抗し台湾を支持することは、分極化に直面する上下両院議員たちの間で共通認識を得ることのできる数少ない議題である。

そのほか筆者が発見したことは、上下両院議員の口から直接、台湾を中国に対抗するための代理者としての発言を聞くのは難しい。だからといって上下両院議員の論述のロジックに「台湾防衛はアメリカ防衛に等しい」とのつながりが無いことを意味しない。実際このような言い回しは、法案提出やキャピトル・ヒル内外での談話で常々聞かれるものである。上下両院議員が中国への対抗を主張するのが一つの既成事実であるというなら、台湾の安全をアメリカの安全と結びつけることは、自然と台湾がアメリカの権力・指揮下に付くことであり、それに加えて上下両院議員が台湾への武器売却と軍事支援を主張すれば、アメリカが台湾を中国に対抗する代理者とする関係は成立するのである。

またより興味深いのは、台湾が中国に対抗するためのアメリカの代理者だということを直接話題にする一群の人々が、かえってその戦略に反対するということである。彼らは米中衝突に反対し、往々にしてアメリカは台湾を支持することで中国との衝突を発生させるリスクを冒す必要はないと考えているが、その言い方はどうも代理戦略の本来の意図ではないようである。実際は、上下両院議員が提起しているが、代理戦略を使うのは米中が直接衝突するのを避けるため、台湾が軍事力を持ち、アメリカを盟主とする東アジア同盟

国の支持を獲得するほど、中国の台湾侵略に対する威嚇となる。これも、なぜ「代理戦略は最終的には代理戦争の勃発を回避することができる」かの鍵になる理由である。

（寄稿：2023 年 3 月 12 日、再審：2023 年 4 月 23 日、採用：2023 年 6 月 5 日）

翻訳：田中研也

美國參眾議員的代理人戰略思維： 從川普到拜登政府

邱師儀

（東海大學政治系教授）

【摘要】

本文作為國內少數研究參眾議員涉台立法行為的論文，聚焦在川普至拜登政府時期下的國會進行資料蒐集。有幾點發現，首先是從川普到拜登政府，參眾議員抗中挺台的力道不減反增。又從參眾議員提案、發言與訪台觀之，參議員比眾議員稍微積極，共和黨議員比民主黨議員也稍微積極。不過整體而言，抗中挺台是參眾議員彼此之間少數能夠凝聚共識的主題。此外，筆者也發現很難從參眾議員口中直接聽到運用台灣作為抗中代理人的這個戰略說法，不過這不代表參眾議員的論述不帶有「保衛台灣等於保衛美國」的連結，而如此說法在參眾議員的提案與談話中，常常可以看見。另外，比較有趣的是，會直接提到台灣是美國抗中代理人者，反而是反對此一戰略的群體，他們反對美中衝突，往往也不認為美國需要為了挺台灣而與中國直接衝突。

關鍵字：代理人戰略、美中台、軍售、參眾議員

Proxy Warfare Thinking in the U.S. Congress: A Comparative Analysis of the Trump and Biden Administrations

Albert Shihyi Chiu

Professor, The Department of Political Science, Tunghai University

【Abstract】

This paper examines the support for Taiwan in the U.S. Congress during the Trump and Biden Administration. By analyzing congressional speeches, legislation, and visits, I find that the intensity of bipartisan support for Taiwan has increased rather than decreased. Senators are more active than House members in advocating for Taiwan, and Republicans are slightly more active than Democrats. However, overall, supporting Taiwan is a topic that can unite both the Senate and the House of Representatives. Additionally, it is difficult to hear directly from lawmakers that Taiwan is a proxy for the United States in opposing China. However, the research finds that many lawmakers often suggest that safeguarding Taiwan also means safeguarding America, which is reflected in their proposals and discussions. Ironically, some lawmakers who oppose Taiwan being regarded as a U.S. proxy have often argued against the United States engaging in direct conflict with China.

Keywords: Proxy warfare strategy, US-China-Taiwan, arm sale, Senators, House members

〈参考文献〉

- 李喜明、2022「美國為何希望台灣採用『不對稱作戰』」『上報』9月8日。
- Li, Xi-ming. 2022. “Meiguo weihe xiwang taiwan caiyong ‘buduichen zuozhan’” [Why the U.S. wants Taiwan to Adopt “Asymmetric Warfare”]. *UP MEDIA*. September 8.
- Abshire, David, and Ralph Nurnberger. 1981. *The Growing Power of Congress*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Byman, Daniel, and Sarah E. Kreps. 2010. “Agents of Destruction? Applying Principal-Agent Analysis to State-Sponsored Terrorism.” *International Studies Perspectives*, 11(1):1-18
- Bergbower, Matthew L., and Carly Schmitt. 2015. “Congressional Activism in the Foreign Policy Arena.” *Democracy and Security*, 11(4):353-372.
- Corwin, Edward S. 1948. *The President, Office and Powers, 1787-1948: History and Analysis of Practice and Opinion*. New York: New York University Press.
- Crabb, Cecil Van Meter, and Pat M. Holt. 1984. *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Dahl, Robert. 1950. *Congress and Foreign Policy*. New York: Norton.
- Farasoo, Abbas. 2021 “Rethinking Proxy War Theory in IR: A Critical Analysis of Principal-Agent Theory.” *International Studies Review*, 23(4):1835-1858.
- Franck, Thomas, and Edward Weisband. 1979. *Foreign Policy by Congress*. New York: Oxford University Press.
- Freeman, Charles W. 2011. “Beijing, Washington, and the shifting balance of prestige: remarks to the China maritime studies institute.” May 10. Middle East Policy Council.
- Focus Taiwan. 2023. “U.S. lawmaker urges allies to introduce legislation to protect Taiwan.” March 3. <https://focustaiwan.tw/politics/202303030006> (Accessed on April 23, 2023).
- Fox, Amos C. 2019. “Conflict and the Need for a Theory of Proxy Warfare.” *Journal of Strategic Security*, 12(1):44-71.
- Forsythe, David. 1988. *Human Rights and U.S. Foreign policy: Congress Reconsidered*. Gainesville, FL: University Presses of Florida University.
- Friedrichs, Gordon M., and Jordan Tama. 2022. “Polarization and US foreign policy: key debates and new findings.” *International Politics*, 59:767-785.
- Gallagher, Mike. 2023. “Rep. Mike Gallagher: Inside the CCP Select Committee & Cold War II The Realignment Podcast.” *The Realignment*. January 24. <https://www.youtube.com/watch?v=W3SbtTQ8My4> (Accessed on April 23, 2023).
- Garrett, Geoffrey. 2018. “What U.S.-China ‘Proxy Wars’ Mean for Asia’s Balancing Act” *Wharton Magazine*. April 2. <https://magazine.wharton.upenn.edu/digital/what-u-s-china-proxy-wars-mean-for-asias-balancing-act/> (Accessed on April 23, 2023).
- Groh, Tyrone L. 2019. *Proxy War: The Least Bad Option*. Stanford University Press.
- Glaser, Charler. 2021. “Washington is avoiding the tough questions on Taiwan and China.” *Foreign Affairs*. April 28.

- Gayl, Franz. 2022. "To avert war, US must stop viewing Taiwan island as a proxy battlefield: Pentagon whistle-blower." *Global Times*. April 28. <https://www.globaltimes.cn/page/202204/1260599.shtml> (Accessed on April 23, 2023).
- Hughes, Geraint. 2012. *My Enemy's Enemy: Proxy Warfare in International Politics*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Ingber, Rebecca. 2020. "Congressional Administration of Foreign Affairs." *Virginia Law Review*, 106(2):395-465.
- Khanna, Ro. 2023. "Rep. Khanna: Congressional war game shows war with China would be 'catastrophic.'" *NBC News*. April 21. <https://www.youtube.com/watch?v=r1nXGYyEni4> (Accessed on April 23, 2023).
- Lindsay, James M. 1992-1993. "Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters." *Political Science Quarterly*, 107(4):607-628.
- Lindsay, James M. 1994. *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Lindsay, James M., and Randall B. Ripley. 1993. "How Congress Influences Foreign and Defense Policy." Randall B. Ripley and James M. Lindsay, eds. *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Mann, Thomas E., ed. 1990. "Making Foreign Policy: President and Congress." *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Mumford, Andrew. 2013. *Proxy Warfare*. Cambridge: Polity Press.
- Peppers, Donald A. 1975. "The Two Presidencies: Eight Years Later." Aaron Wildavsky, ed. *Perspectives on the Presidency*, Boston: Little Brown.
- Ripley, Randall and James Lindsay, eds. 1993. *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Roehrig, Terence and Lara A. Wessel. 2011. "Congress and U.S.-North Korean Relations: The Role of the Entrepreneur." *Asian Affairs*, 38(2):89-108.
- Rittinger, Eric. 2017. "Arming the other: American Small Wars, Local Proxies, and the Social Construction of the Principal-Agent Problem." *International Studies Quarterly*, 61(2):396-409.
- Rauta, Vladimir. 2020. "Proxy Warfare and the Future of Conflict: Take Two." *RUSI Journal*, 165(2):1-10.
- Spanier, John, and Eric Uslander. 1974. *How American Foreign Policy is Made*. New York: Praeger.
- Sigelman, Lee. 1979. "A Reassessment of the Two Presidencies Thesis." *Journal of Politics*, 41:1195-1205.
- Sundquist, James. 1981. *The Decline and Resurgence of Congress*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Sakaguchi, Yukihiko and Hadano Tsukasa. 2022. "Blinken readies for first China trip in new

- year.” *Nikkei Asia*. December 13.
- Votel, Joseph L., and Eero R. Keravuori. 2018. “The By-With-Through Operational Approach.” *JOINT FORCE Quarterly*. 2nd Quarter. p.40.
- Xie, Tao. 2009. *US-China Relations: China Policy on Capitol Hill*. London and New York: Routledge Contemporary China Series.
- Yang, Kuang-shun. 2019. “Taiwan and China in the U.S. Congressional Legislation: Who Supports it and Why.” presented at American Political Science Association, Boston.
- Wildavsky, Aaron. 1966. “The Two Presidencies.” *Trans-Action/Society*, 4:7-14.
- Wildavsky, Aaron. 1991. *The Beleaguered Presidency*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

