

米大統領選後の安全保障の展望⑨

米国における政権移行を支える制度とトランプ＝バイデン政権移行の混乱

菊地 茂雄 地域研究部 中国研究室長

NIDS コメンタリー

第 157 号 2021 年 2 月 4 日

はじめに

2021 年 1 月 20 日に大統領就任式が行われ、ジョセフ・バイデン元副大統領が第 46 代大統領に就任した。当日、ビル・クリントン、ジョージ・W・ブッシュ、バラク・オバマの 3 人の元大統領は、就任式に出席した後、就任祝賀舞踏会に代わって放映された特別番組にそろってビデオ出演し、平和裏の権力移行と党派対立を超えた融和の重要性を訴え、バイデン新大統領に対する激励の言葉を贈った。このことは「大統領クラブ (Presidents Club)」と呼ばれる、それまでの党派対立を越えた元大統領の間のつながりを見せる稀な機会ではあった¹。しかし、同時に、ドナルド・トランプ前大統領が就任式当日の朝ホワイトハウスを去り、就任式には出席していないこと、そして、トランプ政権からバイデン政権への政権交代がかつてない異常なものであったことを、かえって思い起こさせるものであった。

選挙キャンペーン当初から、トランプ大統領は、来る大統領選挙で選挙不正が行われるとの主張を繰り返し、選挙で敗北した場合の平和裏な権力移行の確約を拒否した。2020 年 11 月 7 日に主要メディア各社がバイデン元副大統領とカマラ・ハリス上院議員の当選確定を報じた後も「勝利が盗まれた」との自説を繰り返しつつ、64 件の敗訴・取り下げ、1 件の勝訴の結果となる法廷闘争（2021 年 1 月 11 日時点）、ジョージア州選挙管理当局への激しい攻撃と介入、自身の支持者の直接行動への扇動など、様々な手段を用いて選挙結果を覆すことを試みた。1 月 6 日、トランプ大統領の支持者が選挙人投票の結果の認証を行う両院合同会議が開かれていた連邦議会議事堂を襲撃、4 時間にわたり占拠したのはその帰結であり、米国はかつてなく混乱した政権交代を迎えることとなった²。

さらに、今回の政権交代においては、次期政権が就任式後、直ちに業務を開始し得る体制を確立するための一連の準備プロセス、いわゆる「政権移行 (transition)」についても、これまでにない、現政権からの「妨害」、「遅滞行動」行為と目される動きが見られた。本稿では、平和裏の権力移行を支える政権移行のための諸制度を概観し、こうした制度によっても防ぐことができなかった、今回の政権移行の混乱の諸相を明らかにしたい。今回の政権移行の成否を評価するには今しばらく時間を要するが、一般投票から就任式までの政権移行期に、両政権の間でどのような問題が生じたのかを、公開されている情報を元に整理しておくことは、今後の米国の政治を理解する上でも有益であると思われる。なお、すでに政権交代が行われているが、本稿では、政権交代前のトランプ政権末期の事象を取り扱っているので、その時点での肩書を使用する。

¹ Kate Andersen Brower, *Team of Five: The Presidents Club in the Age of Trump* (New York: HarperCollins, 2020).

² 米国の大統領選挙では、まず 11 月第 1 月曜日の直後の火曜日に行われる一般投票で有権者が州ごとに選挙人を選び、12 月第 2 水曜日の直後の月曜日に各州で行われる選挙人投票で大統領を選ぶ。選挙人投票の結果はワシントン DC に送られ、1 月 6 日の両院合同会議で開票・集計を行い、正副大統領の当選者を確認する。大統領選挙のプロセスについては次を参照。Thomas H. Neale, *The Electoral College: A 2020 Presidential Election Timeline*, F11641 (Washington, DC: CRS, October 22, 2020).

1. 1963 年大統領政権移行法 (PTA) における政権移行プロセス

政権移行において、次期大統領とそのチームは、1 月 20 日の政権発足をめし、ホワイトハウススタッフの人選、ホワイトハウスを中心する意思決定プロセスの設定、4000 人にも及ぶ各省庁の政治任用者（1200 人の上院承認人事を含む）の人選、引継ぎに係る各省庁との協議、政策プラットフォームの策定、立法戦略を含む政権発足当初の行動計画の策定、コミュニケーション戦略の策定などを行う³。一般投票から就任式までの 2 カ月半の期間でこれらの作業を進めるという時間制約もあり、政権移行の作業は非常に複雑で、かつ大きな困難を伴う。

こうした状況の中、政権移行を円滑に行うため、米国では、1963 年大統領政権移行法 (PTA) と累次の改正において、現政権と次期政権の双方が関与する様々な制度が定められている⁴。まず、行政府の独立機関、共通役務調達庁 (GSA) には、政権移行に関連した業務の推進と、政権移行に関連した行政府全体の調整を行うための職として連邦政権移行調整官 (FTC) が設置されている。また、行政府内での政権移行に向けた作業を調整する枠組みとして大統領府・ホワイトハウススタッフ内の関係者をメンバーとするホワイトハウス政権移行調整会議 (WHTCC) (議長：大統領首席補佐官) と、各省庁において新政権を受け入れる準備責任者を集めた省庁政権移行ディレクター会議 (ATDC) (共同議長：FTC および行政管理予算局 (OMB) 次長) が設置されることとなっており、今回の政権移行では、2020 年 5 月の時点で、WHTCC と ATDC (24 の省庁が参加) が設置され、これに加えて、117 の公社・政府系機関には政権移行のための連絡窓口が設置された⁵。なお、政権移行の作業に党派的な対立が入り込むのを防ぎ、作業を円滑に進める観点から、FTC や ATDC メンバーは政権交代後も政府に残るキャリア公務員が充てられ、各省庁における政権移行の作業もキャリア公務員を中心に行われる。ここでは、政治任用者が去った後の幹部ポストをどのように埋めるかの計画も作成される⁶。

一方、選挙に勝利すれば政権に就くこととなる各候補者の陣営も、一般投票の数カ月前から政権移行に備えた体制作りを始める。今回の政権移行では、2020 年 6 月、バイデン元副大統領の上院議員時代の首席補佐官、テッド・カウフマン元上院議員が全体の監督を行い、オバマ大統領のアドバイザーの 1 人であったヨハネス・エイブラハムが日常的な業務を統制する、バイデン・ハリス政権移行チーム (以下、政権移行チーム) が設置された⁷。政権移行チームには、省庁別に、それぞれの分野での経験・知識を有する専門家からなる 40 の省庁レビューチームが設置され、担当省庁の現況や課題の把握、幹部人事の検討などの準備を進めた⁸。さらに、政権移行チームで秘密情報に接することが必要になる者については、一般投票以前からセキュリティクリアランスの申請を行うことが認められており、これに対応する省庁の側も、申請の審査に必要な調査を「最大限可能な限り」一般投票翌日までに済ませることとされている⁹。さらに、一般投票前の段階で政権移行チームは、選挙後に GSA や各省庁から提供されることになるさまざまな便益を利用する上での条件や手続き等を規定す

³ Center for Presidential Transition, *Presidential Transition Guide* (Washington, DC, 2020), 3.

⁴ PTA に基づく政権移行のプロセスについては次を参照。Henry B. Hogue, *Presidential Transition Act: Provisions and Funding*, R46602 (Washington, DC: CRS, November 13, 2020).

⁵ Presidential Transition Act of 1963, § 4(c), 4(d), 4(e), 4(f), 3 U.S. Code § 102 note, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/3/102>; General Services Administration, *2020 Presidential Transition Activities: Progress Report as of May 2020* (Washington, DC, 2020), 2; General Services Administration, “Agency Transition Directors Council (ATDC),” General Services Administration (website), last reviewed September 17, 2020, <https://www.gsa.gov/governmentwide-initiatives/presidential-transition-directory/agency-transition-directors-council-atdc>; and Office of Management and Budget, *M-20-24 Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies* (April 27, 2020), 5-7.

⁶ Presidential Transition Act of 1963, § 4(c), §4(e)(3); and “Preparing the Government for a Presidential Transition,” Center for Presidential Transition (website), August 10, 2020, <https://presidentialtransition.org/blog/preparing-presidential-transition/>.

⁷ Shane Goldmacher, “Biden Team Begins Raising Money for Transition Committee,” *New York Times*, June 30, 2020.

⁸ Biden-Harris Transition, “Agency Review Teams,” <https://buildbackbetter.gov/the-transition/agency-review-teams/>.

⁹ 50 U.S. Code § 3342.

る了解覚書を、FTC との間で取り交わすこととなっており、今回の政権移行では 2020 年 9 月 2 日に締結されている¹⁰。ここまでの、一般投票より前に行われる政権移行の作業である。

次に一般投票後の政権移行の作業は、11 月の一般投票で勝者がはっきりした段階で GSA 長官が「明確な当選候補者」を「認定」することで始まる。この「認定」により、選挙の勝者は正式に「次期大統領」、「次期副大統領」と位置付けられ、GSA は彼らに対して就任準備のために「必要な役務および施設の提供」を行う（このうち、事務所スペースの提供、光熱通信費、政策課題について検討するためのブリーフィング等に係る経費などについては、党大会による大統領候補指名を受けた「有資格の候補者」に対して提供可能）。また、PTA では、次期大統領が、次官以上の、国家安全保障に関係する高官に指名する候補者の氏名を FBI その他に通知し、通知を受けた省庁は、1 月 20 日の就任式に間に合うよう可及的速やかにクリアランスに必要な調査を行うことと規定されている。当選した候補者の陣営が、各省庁と政権移行に向けた具体的な協議を行うのも、この「認定」以降である¹¹。

「認定」により初めて、次期大統領と次期副大統領に対して提供が可能となるのが「国家安全保障上の具体的な、作戦に係る脅威、主要な軍事あるいは秘密作戦、起こり得る軍事力の使用に係る、保留中の決定事項」に関する「詳細、秘密、区分された要約」の提供である¹²。これまでの政権移行においては、各情報機関が収集した報告に基づき国家情報長官室（ODNI）が作成し、大統領に届けられる大統領日々ブリーフ（PDB）を、次期大統領、次期副大統領に対しても提供する形で行われてきた。彼らが PDB の説明を受けることは、就任後、国家安全保障上の責任を果たす備えとして重要であるとされている¹³。

なお、正副大統領を選出する手続きは、11 月の一般投票から 1 月 6 日の両院合同会議まで 2 カ月にわたり進められるが、GSA 長官による「明確な当選候補者」の「認定」は、このプロセスには含まれない。「認定」は、次期政権への円滑な政権交代を目指して行われる政権移行のステップの一つである。これを、正副大統領選出の手続きの完了を待たずに行い、政権移行に向けた様々な支援を早期に開始することで、次期政権が、一般投票から就任式までの 2 カ月半という短い期間の中で、行政権を引き継ぐための準備を整える時間を、最大限確保しようとするものである。

どのような条件下で「明確」に当選したと判断できるかについては PTA にも明文の規定はなく、「明確な当選候補者」と「認定」することには、場合によってはそれ自体が大きな政治的重みを持ち得る。そのため、歴代の GSA 長官は「認定」にあたり、さまざまな状況を考慮してきた。オバマ政権の GSA 長官デニス・ターナー・ロスは、2016 年大統領選挙では 11 月 8 日の一般投票の翌日 9 日にトランプ候補を「明確な当選候補者」と「認定」したが、それにあたっては、各州における投票状況、主要メディアのトランプ当選確定の報道や、獲得した選挙人でトランプ候補の優位が確実であったこと、投票不正がないことを考慮したと説明した¹⁴。

2. 2020 年大統領選挙における「明確な当選候補者」の「認定」の遅れ

トランプ政権からバイデン新政権への政権移行の作業は、当初おおむね予定通り進められたが、一般投票を境に様相を大きく変えた。まず注目されたのが、11 月 7 日にバイデン副大統領の当選が明確になった後もエミリー・マーフィ GSA 長官が、11 月 23 日になるまで「明確な当選候補者」の「認定」を行わなかったことで

¹⁰ Presidential Transition Act of 1963 § 3(i), 4(g).

¹¹ Presidential Transition Act of 1963, § 3(a), 3(c), 3(f), and 3(h).

¹² Presidential Transition Act of 1963, § 3(a)(8)(A)(v), and 3(h)(2)(A).

¹³ David Priess, *The President's Book of Secrets* (New York: PublicAffairs, 2016), xii, xiii, 266–70, 225, 273; David Priess, “The President's Daily Brief and Presidents-Elect: A Primer,” *Lawfare* (blog), November 17, 2020, <https://www.lawfareblog.com/presidents-daily-brief-and-presidents-elect-primer>.

¹⁴ Denise Turner Roth, “Opinion: Obama's GSA Administrator: Presidential Transition Is Too Important to Politicize,” *CNN*, November 18, 2020.

ある。

「明確な当選候補者」の「認定」が遅れたことで知られる例としては、フロリダ州における投票結果の再集計をめぐる連邦最高裁判所まで争われた 2000 年大統領選挙がある。今回の政権移行でも GSA 関係者が 2000 年の事例を「認定」を遅らせることを正当化する根拠の一つとしていたと報じられたが、2 つの事例はまったく異なる。2000 年大統領選挙では、フロリダ州を除けば、アル・ゴア副大統領がブッシュ・テキサス州知事に優位に立ち、逆にブッシュ知事が勝利するためにはフロリダ州を確保することが必須であった。しかし、そのフロリダ州における、ブッシュ知事のゴア副大統領に対するリードは、連邦最高裁判所が手作業での再集計の中止を命じた段階では 537 票とわずかなものとなっていた。また、フロリダ州で使用されていたパンチカード式投票装置によって、いずれに投票したのかが読み取りにくい票や、有権者が候補者を間違えて選択したと強く疑われる票が多数生じていたことが明るみになっており、ゴア陣営が要求していた手作業での再集計を進めれば、ブッシュ候補の僅差の勝利が覆る可能性もあった。まさに、当時のデービッド・バラム GSA 長官が述べるように「誰が勝者なのかははっきりしない」（2000 年 12 月 4 日、下院政府改革委員会公聴会証言）状況が続き、結果、同長官がブッシュ知事を「明確な当選候補者」と「認定」したのは、12 月 12 日の連邦最高裁判所の判決で再集計の中止が命じられてブッシュ知事の勝利が確定し、13 日にゴア副大統領が敗北を認めた翌 14 日であった¹⁵。

これに対して、今回の選挙でバイデン元副大統領は、トランプ大統領に対して獲得した選挙人で 74 人、総得票数でも約 706 万票の差をつけていた。さらに、いずれの激戦州でも、1 万票以上のリードを維持しており、再集計でバイデン元副大統領の勝利の結果が覆るような状況ではなかった。すなわち「裁定が必要な訴訟は残るかもしれないが、選挙結果は十分に明らかであり、政権移行プロセスを今始める必要がある」という状況であり、前述のバラム元 GSA 長官も、CNN のインタビューで、連邦最高裁判所の判決が出るまで選挙結果が確定しなかった 2000 年大統領選挙と、今回の選挙では状況が「劇的に異なる」として、2 つの事例の類似性を否定した¹⁶。

このような状況において、特段の説明もなくバイデン元副大統領を「明確な当選候補者」と「認定」することを拒み続けたマーフィ GSA 長官は、メディアや民主党議員から、次期政権に対する政権移行の支援を行うという法律上の責任を放棄し、円滑な政権移行を妨げているとの厳しい批判を受けた。「認定」の遅れについてバイデン陣営が問題視したのが、それによって各省庁から現況説明を受けられなかったことで、とりわけ、第 1 の緊急課題と位置付けるコロナウイルス対策立案の遅れにつながることであった。また、これまでの政権移行では、一般投票後間もなく次期大統領と次期副大統領に提供されてきた PDB についても、ODNI は、GSA 長官による「認定」までバイデン元副大統領に対して提供しないとの立場を崩していなかった。これに対しては、共和党議員を含めて、批判が出されていた。

こうした中、トランプ政権に対して、すみやかに「明確な当選候補者」の「認定」を行い、政権移行のプロセスを進めるよう求める動きが活発になった。11 月 19 日、行政監視・改革委員会をはじめとする下院の 4 委員会の委員長は連名の書簡で、マーフィ長官ら GSA 幹部を公聴会に召喚するとの圧力をテコに、長官本人が説明を行うことを求めている。また、経済界も、敗北を認めないトランプ大統領から離れつつあり、11 月 18 日には全米製造業協会が GSA 長官に対して直ちに「認定」を行うよう求める声明を公表し、翌 19 日付 Axios が、政権移行プロセスをこれ以上遅らせるべきではないとのトーマス・ドノヒュー米商工会議所会頭の発言を

¹⁵ Michael Nelson, ed., *Guide to the Presidency and the Executive Branch*, vol. 1 (Thousand Oaks, CA: CQ Press, 2013), 452, 453; and Shirley Anne Warshaw, *Guide to the White House Staff* (Thousand Oaks, CA: CQ Press, 2013), 185.

¹⁶ "A Message from the Center for Presidential Transition Advisory Board," November 8, 2020, <https://presidentialtransition.org/publications/message-from-the-center-advisory-board/>; and Veronica Stracqualursi, "Former GSA Administrator: 'It's Clear' We Should Recognize Biden as the President-Elect," *CNN*, November 19, 2020.

伝えた。さらに、11月23日には、ニューヨークの著名な企業の経営者166人も、公開書簡において、マーフィ GSA 長官にバイデン元大統領とハリス上院議員を次期正副大統領と認定するよう求めていた¹⁷。

他方、11月下旬のこの時期には、ジョージア州のトランプ陣営がペンシルベニア州における68万票余りの郵便投票による票の無効を求めて起こした「トランプ選挙対策本部対ブックバー」事件が一審で退けられ（11月21日）、バイデン元副大統領が勝利した、ジョージア州（20日）、ミシガン州（23日）、ペンシルベニア州（24日）において選挙結果の認証が行われていった。トランプ大統領による選挙結果を覆すための企てが奏功していないことは誰の目にも明らかになっていた。

マーフィ GSA 長官が、政権移行準備のための資金として630万ドル、また、政治任用者に対するオリエンテーション等のために100万ドルを利用可能であり、GSA が PTA に基づく支援を行う準備があることを示した書簡を、バイデン元大統領に送付したのは、11月23日午後のことであった¹⁸。この書簡は、それまでの慣例とは異なり、バイデン元副大統領に対して「次期大統領」の敬称を使用せず、「明確な当選候補者」とも「認定」してはいないが、事実上「認定」したものと位置付けられた。

マーフィ GSA 長官は、書簡において「独自に決定に至った」、「私の決定の内容とタイミング」について誰からも「圧力を受けていない」と説明し、また、ホワイトハウス報道官も認定を行うのは GSA であると述べて、マーフィ長官に圧力をかけているとの見方を否定していた。ただし、マーフィ長官は、トランプ大統領の逆鱗に触れることを避けるため、ホワイトハウスからのなんらかの「キュー（合図・指示）」を待っていた、また、トランプ大統領に対して彼女だけがバイデン元副大統領の勝利を認めたわけではないということを演出するための「カバー」としてトランプ大統領の敗北を認める共和党議員が出てくることを待ち望んでいたと報じられている。前述のように、各方面からマーフィ GSA 長官に対して「認定」を行うよう圧力がかかっていたし、民主党が多数を占める下院では、マーフィ長官を公聴会に召喚する動きもあり、同長官がいつまでも「認定」を拒み続けることが難しい状況が現出していたのは事実である¹⁹。そこで、11月23日には、マーク・メドーズ大統領首席補佐官らが、政権移行のプロセスを開始しても敗北を認めることにはならないとして政権移行を始めるようトランプ大統領を説得していたと報じられている²⁰。こうした見方を裏付けるかのように、トランプ大統領は、23日夜、マーフィ長官のバイデン元副大統領に対する書簡の報道がなされた直後のツイートで、自身が「米国の最善の利益のために、エミリー [マーフィ GSA 長官] と彼女のチームに初期の手順に関して必要な措置を講ずるよう勧めると同時に、私のチームにも同様に処置するよう指示した」と述べ、さらに別のツイートで「民主党員たちと一時的に協力する許可を受けた GSA」（下線部筆者）に言及しており、マーフィ長官の決定がトランプ大統領の承認を受けたものであることを示唆していた。

3. 国防省における政権移行プロセスの混乱

マーフィ GSA 長官の11月23日の書簡により、バイデン陣営の省庁レビューチームと各省庁政権移行担当者との間で政権移行に向けた協議が開始され、翌24日、ホワイトハウスは ODNI による PDB 提供を承認した

¹⁷ “Manufacturers Call on GSA to Sign Letter of Ascertainment,” National Association of Manufacturers (website), November 18, 2020, <https://www.nam.org/manufacturers-call-on-gsa-to-sign-letter-of-ascertainment-11130>; Mike Allen, “CEOs Abandon Trump,” *Axios*, November 19, 2020; and “166 New York Business Leaders Send Open Letter on Presidential Transition,” Partnership for New York City (website), November 23, 2020, <https://pnfny.org/news/166-new-york-business-leaders-urge-the-trump-administration-to-move-forward-with-transition/>.

¹⁸ Emily W. Murphy, administrator, US General Services Administration, letter to Joseph R. Biden, Jr, November 23, 2020.

¹⁹ Lisa Rein et al., “As Democrats Fume, the Trump Appointee Who Can Start the Biden Transition Is in No Hurry,” *Washington Post*, November 20, 2020.

²⁰ Andrew Restuccia and Rebecca Ballhaus, “Trump Clears Way for Biden Transition Process to Begin After Weeks of GSA Delay,” *Wall Street Journal*, November 24, 2020.

(11月30日に最初のPDB説明を実施)。バイデン元副大統領もこの時点では、トランプ政権の政権移行への対応は「誠実なもの」(11月24日、NBCインタビュー)であると述べていた。しかし、12月初旬になり、これまでの政権移行では見られなかったような「遅滞行動」と称されるような動きがトランプ政権側の対応にみられると報じられるようになった。たとえば、省庁レビューチームと各省庁の移行準備担当者との会合に、ホワイトハウスから送り込まれた「トランプローヤリスト」(イデオロギー的に大統領に近く、大統領個人に忠誠を誓っていると目される者。なお、政治任用者であるからといってすべてがローヤリストになるわけではない)が出席して政権移行チームとの議論を監視し、省庁側からの情報提供を制約しようとしたり、政権移行チームによる記録へのアクセスや関係職員に対するインタビューを拒否したりするなどの事象がみられたという²¹。

遅滞行動で特に注目されたのが一般投票後、国防長官以下の幹部が交代した国防省であった。マーク・エスパー国防長官は、ジョージ・フロイド死亡事件(2020年5月25日)を契機に各地で発生した抗議活動を鎮圧するための連邦軍使用を主張するトランプ大統領に反対して以来、いずれ解任されるとの観測がなされてきたが、一般投票後の11月9日、トランプ大統領によって解任され、国防長官代行にクリストファー・ミラー国家安全保障センター長が充てられた。同時に国防次官(政策担当)と国防次官(情報・保安担当)が更迭された。後任に、オバマ大統領が「ムスリム」で「テロ指導者」と述べたり、「深層国家」がトランプ政権を妨害・転覆しようとしていると主張したりするなど、トランプローヤリストと目される人物が代行として任命された²²。エスパー国防長官は、解任直前のインタビューで、自分の後任者は「本当の『イエスマン』になるはずだ。そうしたら、いったいどうなることか」と述べていたが、トランプ政権末期に生じた国防長官らの更迭は、「彼[トランプ大統領]のアジェンダへの抵抗派リーダー」と目されてきた国防省の「トランプ国家安全保障会議スタッフによる乗っ取り」などと評された²³。そのため、トランプ大統領が大統領選挙での敗北を受け入れない中、国防省における政権移行に向けた作業が円滑に進まないのではないかと懸念された。

国防省における政権移行の作業の遅滞を最初に明るみにしたのが、省庁レビューチームが国家安全保障局(NSA)や国防情報局(DIA)などに要請していたインタビューが拒否、あるいは承認されずにいると報じた12月4日付 *Washington Post* であった。翌5日には、6日(日曜日)を挟んだ7日にもNSA・DIAと省庁レビューチームとの会合を開く旨、国防省関係者が明らかにしたと報じられ、いったんは、省庁レビューチームと国防省の間で政権移行の作業が進められた²⁴。しかし、12月18日付 *Axios* が、ミラー国防長官代行が、前日17日の夜、国防省全体に対して省庁レビューチームとの間で予定されていた会合を突如キャンセルするよう指示したと報じた。この報道に対して、ミラー長官代行は同日付で声明を発出し、これを政権移行関係業務の「相互に合意した、祝祭日による一次休止」によるものと説明した。さらに、ミラー代行の声明は、省庁レビューチームとの「インタビューをキャンセルあるいは拒否」したことは否定しているものの、省庁レビューチーム

²¹ Lisa Friedman, “Trump Administration Is Planting Loyalists in Biden Transition Meetings,” *New York Times*, December 8, 2020; and Paul Farhi, “Trump Appointee Who Oversees Voice of America Refuses to Cooperate with Biden Transition Team,” *Washington Post*, December 9, 2020.

²² Em Steck, Andrew Kaczynski and Nathan McDermott, “Top Pentagon Policy Nominee Has a History of Islamophobic and Offensive Comments,” *CNN*, June 23, 2020; June 12, 2020, <https://imgur.com/a/KDLpvsj>; Anthony J. Tata (@ajtata), May 24, 2018, 08:46 a.m., <https://twitter.com/ajtata/status/999632637860999168>; and Department of Defense, “DOD Statement on Personnel Changes at the Pentagon,” November 10, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2411893/dod-statement-on-personnel-changes-at-the-pentagon/>.

²³ Meghann Myers, “Exclusive: Esper, On His Way Out, Says He Was No Yes Man,” *Military Times*, November 9, 2020; and Dan Lamothe et al., “Trump Administration Upends Senior Pentagon Ranks, Installing Loyalists,” *Washington Post*, November 11, 2020.

²⁴ Greg Miller and Missy Ryan, “Pentagon Spy Agencies to Meet with Biden Transition Team,” *Washington Post*, December 5, 2020.

が予定していた「40 人の関係者との 20 件のインタビューを 1 月 1 日以降で再調整」していることを明らかにしていた。つまるところ、ミラーの声明は、当初、予定していた省庁レビューチームと国防省関係者との会合を約 2 週間遅らせることを認めたものとなっている²⁵。

これに対して、政権移行チームのエイブラハム事務局長は、12 月 18 日の記者会見で、会合のキャンセルは 17 日に突然通告されたもので、ミラー国防長官代行が言及した「お互いに合意した祝祭日休暇」など存在しないとして、彼の説明に反論した。そして、GSA 長官による「認定」が 2 週間遅れた以上「無駄にする時間はない」として、省庁レビューチームとの会合と情報提供を、直ちに再開するようミラー国防長官代行に要求した。そして、エイブラハム事務局長は、多くの省庁、特に、その大半を占めるキャリア公務員は政権移行にも非常に協力的であり、「祝祭日」を名目とした突然の会合キャンセルにみられる「遅滞行動」は「政治任用者」による「一部での散発的な抵抗」であると述べた²⁶。なお、ミラー国防長官代行が祝祭日を理由に繰り延べた会合には、スコット・ミラー在アフガニスタン米軍司令官とのものも含まれていたという²⁷。

バイデン元副大統領はこうした政権移行のプロセスの遅延を直接的に批判することをしばらく控えていたものの、12 月 28 日に行った演説で、国防省と OMB の対応を取り上げて政権移行に対する妨害を批判した。ここで、バイデン元副大統領は、国防省の予算策定の状況について情報を求めたところ、国防省と OMB の「政治指導者層」からの「妨害に直面」したと指摘し、国家安全保障に関連して必要な情報提供を受けていないと主張した。そして、こうしたトランプ政権の対応を「まさに無責任」と批判した²⁸。これに対して同日、ミラー国防長官代行は声明で、国防省は当初政権移行チームから要請があった以上の情報提供を行っているとして反論した（ここでは 12 月 18 日の声明にある「祝祭日」に言及していない）²⁹。また、バイデン元副大統領が OMB に言及したことに関連して国防省報道官は、FY 2022～2026 の国防省予算要求の「総額に関する情報」は政権移行チームに提供しているが「プログラムの詳細」については、OMB が提供を許可していないと述べて責任を OMB に帰した（なお、省庁レビューチームは 1 月 20 日の就任式の「前の週」によろやく各軍の予算担当者との会合を行うことができたという）³⁰。12 月 29 日、大統領補佐官（国家安全保障担当）に指名されているジェイク・サリバンは、NPR とのインタビューで、ミラー国防長官代行がインタビューをキャンセルした 12 月 18 日以降、国防省関係者へのインタビューは認められていないし「文字通り何ダースもの情報要求が認められないままとなっている」として、ミラー代行の主張を「間違い」とであると指摘した³¹。

バイデン元副大統領らの批判に対して、ラッセル・ポート OMB 局長は、カウフマン政権移行チーム共同議

²⁵ Mike Allen and Jonathan Swan, "Scoop: Pentagon Halts Biden Transition Briefings," *Axios*, December 18, 2020; and Department of Defense, "Statement on Transition Activities by Acting Secretary of Defense Miller," December 18, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2451652/statement-on-transition-activities-by-acting-secretary-of-defense-miller/>.

²⁶ "Biden Harris Transition Team Press Conference Transcript December 18," Rev (website), December 18, 2020, <https://www.rev.com/blog/transcripts/biden-harris-transition-team-press-conference-transcript-december-18>.

²⁷ Lara Seligman and Bryan Bender, "'Really Quite Shocking': Inside the Ugly Transition at the Pentagon," *Politico*, January 20, 2021.

²⁸ "National Security Agency Review Teams Briefing Remarks by President-elect Joe Biden in Wilmington, Delaware," American Presidency Project (website), December 28, 2020, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/national-security-agency-review-teams-briefing-remarks-president-elect-joe-biden>.

²⁹ Department of Defense, "Statement by Acting Secretary of Defense Miller on Transition Efforts," December 28, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2457973/statement-by-acting-secretary-of-defense-miller-on-transition-efforts/>.

³⁰ Nick Niedzwiedz and Lara Seligman, "'We Have Encountered Roadblocks': Biden Rips Pentagon over Transition Foot-Dragging," *Politico*, December 28, 2020; and Seligman and Bender, "Really Quite Shocking."

³¹ "Biden's National Security Adviser: Pentagon Hasn't Granted Meetings Since Dec. 18," *NPR*, December 29, 2020, <https://www.npr.org/sections/biden-transition-updates/2020/12/29/951120832/bidens-incoming-national-security-adviser-faults-pentagons-obstruction>.

長に宛てた 12 月 31 日付書簡で、OMB が政権移行チームに対して協力を拒んでいるとの批判は「虚偽の声明」であり「OMB に要請された情報はすべて提供してきた」と反論した。しかし、その一方で、ポート局長は「貴方のチームの予算提案を起草するためにスタッフと資源を割り当てるのは政権移行に関する OMB の責任ではない」、OMB は「国境保全を弱体化する政策の策定に参加し、トランプ大統領の規制緩和の成功を解体し、米国を破産させる予算の起草を行うことはない」と述べた³²。

これまでの政権移行において OMB は、次期政権に対して、政権発足前からその政策課題を踏まえた予算編成を行うため、データの提供にとどまらず、予算要求を編成すること自体でも協力を行ってきたとされる³³。政権移行チームへの協力を拒否したとの批判に「虚偽」と反論しながらも、政権移行チームの求めに応じて「米国を破産させる予算の起草」に協力することないとしたポート局長の書簡は、過去の政権移行で、円滑な政権移行のために必要として OMB が行ってきた協力を、バイデン新政権に対しては拒むことをはっきりと認めたものであった。政権移行チームのアンドリュー・ベイツ報道官が、ポート局長の書簡は「つまるところ、彼らが協力しないということを確認したものにはすぎない」（12 月 31 日付ツイート）と述べたのもそのことを指摘したものであった。デイナ・ミルバンクは、ポート局長の対応を「バイデン次期政権にとって物事が困難となるよう、国家安全保障、パンデミック対応、そして経済回復をサボタージュ」しており「米国民が被る損害などお構いなしに意図的に政権移行を妨害」していると批判した³⁴。

1 月 20 日付 *Politico* は、国防省における政権移行の作業の遅滞を総括した記事において「ホワイトハウスが国防省に送り込んだローヤリストが妨害の主な原因」であるとの見方を紹介した。国防省担当者が省庁レビューチームに説明を行おうとすると、同席していた国防省法律顧問室の関係者に「未決定」事項であることを理由に説明を遮られることや、発言内容について明示的な事前指示があたため、省庁レビューチームに対応した国防省関係者の口が最初から堅くなることもあったという。また、省庁レビューチームがキャリア任用の国防省職員と話をしようとするのを、政権から送り込まれてきた政治任用者が遮るということも多く見られたとされる。その傾向は作戦事項、特に特殊作戦に関して顕著であり、ソマリアを含むアフリカにおける作戦に関する情報が提供されなかったことを省庁レビューチームは懸念していたとされる³⁵。

その背景には、トランプ大統領に対する批判の材料を与えないという考慮もあるものとみられている。特に、国防省側が省庁レビューチームに対して、ミラー在アフガニスタン米軍司令官とのインタビューを繰り延べにしたり、特殊作戦に関する情報を出し渋ったりしたのは、11 月中旬、トランプ大統領が、アフガニスタン駐留兵力を 1 月中旬までに 5000 人から 2500 人に削減するよう指示したことや、ソマリアから米軍特殊部隊の大半の撤退を命じたことが、各方面から批判を浴びていたこと関係していたとみられていた。また、トランプ政権が軍事建設費を流用してメキシコとの国境分離壁の建設を進めようとしていたことに対し、12 月 16 日付 *Washington Post* が、陸軍工兵隊の予算資料に言及しつつ、壁の建設を取りやめれば 26 兆ドルの節約になると報じたことが、国防省側が省庁レビューチームに対して国防予算に関する情報提供を拒んだことと関係していると報じられた³⁶。このように、伝統的に「プロフェッショナル同士、プロフェッショナルの間の超党派的ビジネス」とされてきた国防省において、トランプローヤリストが引き起こした政権移行への抵抗や妨害が「無益で、みっともなく、恐ろしい前例」となり、今後「こうした狭量な行いを真似しようとするもの」が出

³² Russell T. Vought, Director, Office of Management and Budget, letter to Ted Kaufman, December 31, 2020.

³³ Brett Samuels, "Trump Budget Director Pushes Back on Biden Team's Claims of Obstruction," *Hill*, December 31, 2020.

³⁴ Dana Milbank, "Meet the Trump Saboteur in Charge of Undermining Biden — and America," *Washington Post*, December 31, 2020.

³⁵ Seligman and Bender, "Really Quite Shocking."

³⁶ Josh Dawsey and Nick Mirroff, "Biden Order to Halt Border Wall Project Would Save U.S. \$2.6 Billion, Pentagon Estimates Show," *Washington Post*, December 16, 2020; and Allen and Swan, "Scoop."

てくることを懸念する専門家もいる³⁷。

こうした事態に対して、国防長官経験者 10 人は、*Washington Post* に連名で寄稿した 1 月 3 日付意見記事で「国防省における政権移行は完全に、協力的に、かつ透明性をもって行われなければならない」と述べて、ミラー国防長官代行以下に「次期政権の就任を促進し、誠心誠意これを執り行う」義務があると諭し、「選挙の結果を損ねる、あるいは新しいチームの成功を阻害するような政治的な行為を控える」よう「最も強い言葉で」警告した³⁸。この声明は、ジョージ・W・ブッシュ政権で国防次官（政策担当）を務めたエリック・エーデルマンが、12 月 31 日・1 月 1 日の 2 日間で、ディック・チェイニー元副大統領に諮りながら起草を進め、ジェームズ・マティスやエスパーらトランプ政権の国防長官を含む、存命中の国防長官経験者 10 人全員の賛同を得たものだという。このことは、それだけ政権移行に係る国防省の混乱に対する懸念が深く、切迫したものであったことを示している³⁹。

4. 「ゴールドスタンダード」としてのブッシュ＝オバマ政権移行（2008 年～2009 年）

米国においては、今回の政権移行の特異性ゆえに、過去の政権移行との比較が盛んになされた。そこでたびたび引き合いに出されたのが、今回と同様に共和党政権から民主党政権への政権交代であり、リーマンショック直後に行われた危機時の政権交代という点でも今回の政権交代と共通点を有する、ブッシュ政権からオバマ政権への政権移行である。

この政権移行で重要なのは、ブッシュ大統領自身が政権移行に全面的に協力する姿勢を早期に、明確に打ち出したことである。一般投票日の 2 日後の 2008 年 11 月 6 日、ブッシュ大統領は、ホワイトハウススタッフと政権メンバーをホワイトハウス・サウスローンに集めて演説を行い「政権移行を可能なかぎり円滑なものとする」ことを同政権の残る 2 カ月半の「優先課題」と位置付け「我々全員で次期大統領とそのチームがただちに全力で職務に取り組めるようにしていかなければならない」と強調した。政権移行の作業を担うのは、現政権において行政府にいるメンバーである以上、ブッシュ大統領が、特に機会を設けて政権移行に協力するよう彼らに訴えたことには大きな意義があった。ブッシュ大統領によれば、こうした方針は大統領選挙の数カ月前には決めており、ジョシュア・ボルテン大統領首席補佐官とブレイク・ゴッテスマン副首席補佐官を政権移行の責任者に充てていた⁴⁰。

これに対するオバマ大統領は、ブッシュ大統領について「制度というものへの敬意なのか、父親からの教えなのか、自身の政権移行の苦い記憶なのか・・・あるいは単に礼節の問題であるからなのか、ブッシュ大統領は、私の選挙から彼の退任までの 11 週間が円滑に進むよう最大限の協力」をしてくれた、と高く評価している。そして、オバマ大統領によれば、政権移行への協力は大統領同士の関係にとどまらなかったという。ブッシュ・ホワイトハウスの各担当者は、オバマ次期政権移行の後任者に詳細な申し送りを行っただけでなく、彼らがホワイトハウスでの仕事の現場に付いて廻り、仕事ぶりを見学するのさえ認めたという⁴¹。そうした後任者の 1 人、オバマ大統領の選挙参謀で大統領上級アドバイザーを務めることになるデービッド・アクセルロッドは、ブッシュ政権での前任者にあたるエド・ギルスピー大統領顧問から「ホワイトハウスにおける彼の日常業務と生活」について「何時間」にもわたり説明を受け、そのことは、連邦政府での勤務経験のないアク

³⁷ Seligman and Bender, “Really Quite Shocking.”

³⁸ Ashton Carter et al., “All 10 Living Former Defense Secretaries: Involving the Military in Election Disputes Would Cross into Dangerous Territory,” *Washington Post*, January 3, 2021.

³⁹ “Defense Secretaries’ Letter Warning Trump Was Signed by All in Only 2 Days,” *ABC News*, January 5, 2021, <https://abcnews.go.com/Politics/defense-secretaries-letter-warning-trump-signed-days/story?id=75036788>.

⁴⁰ George W. Bush, *Decision Points* (New York: Crown, 2010), 467.

⁴¹ Barack Obama, *A Promised Land* (New York: Crown, 2020), 207.

セルロッドにとって「かけがえない手ほどき」であったと述べている⁴²。

さらに、ブッシュ政権からオバマ政権への政権移行において特徴的なことは、選挙から新政権発足までの2カ月半の間に両政権の間で突っ込んだ政策協議が行われたことである。特に、この時期、最も差し迫った課題は、リーマンショックが引き起こした金融危機への対応、特に、金融危機により自動車ローンが停止、売り上げが激減して危機に陥った自動車産業の救済策であった。ブッシュ大統領は、自動車産業からの救済要請にも関わらず、救済措置に関する決定を選挙結果の確定まで待った上で、11月10日、ホワイトハウスを訪れたオバマ次期大統領と政策協議を行った際に、経済破綻を回避するために自動車産業を救済する意向を明らかにしていた⁴³。また、ヘンリー・ポールソン財務長官自身も、11月10日の会談を受けて、オバマ次期大統領に対して、金融危機対策について継続的にブリーフィングを行っている。また、11月下旬には、ボルテン大統領首席補佐官が両政権の経済チームを招集し、政府全体での自動車産業への支援策を統括する司令塔役「自動車産業ツアー」を設置すべきかどうかといった具体的な策も議論していたことが知られている⁴⁴。

ブッシュ政権が計画していたアフガニスタンへの増派も両政権の間の協議の対象となった。ゲイツ元国防長官は、回顧録において、2008年12月、ブッシュ大統領がアフガニスタンに対する兵員2万人増派の決定を行おうとした際、同大統領は一方的に決定を行うのではなく、ブッシュ政権側で決定を行ってしまった方がよいか、ブッシュ政権で決定を行わず、オバマ新政権に判断をゆだねた方がよいかの打診を、オバマ次期大統領に行ったと述べている（結果、オバマ新政権側は後者を選択した）⁴⁵。このエピソードは、前述のトランプ大統領によるアフガニスタン駐留兵力削減指示の報道で、にわかに注目された⁴⁶。

ブッシュ政権の政権移行への全面的な協力、さらにそれに応えたオバマ政権移行チームの周到な政権交代の準備ゆえに、2008年11月から2009年1月にかけて行われた、ブッシュ政権からオバマ政権への政権移行は「ゴールドスタンダード」を確立したと評価されている⁴⁷。

おわりに

政権移行を専門とする米国のシンクタンク、大統領政権移行センターによれば、政権移行の混乱にも関わらず、バイデン新政権の人材登用のペースは直近の3つの政権を上回っているという⁴⁸。これは、バイデン新政権が早い段階から周到に政権移行の準備を始めていた成果である。そして、それは政権移行の重要性と複雑さを理解する者がプロセスを主導していることによるといえよう。オバマ政権の副大統領として2度の政権移行を経験したバイデン新大統領自身はもちろん、今回の政権移行を主導したカウフマン政権移行チーム共同議長も、2009年～2010年の上院議員在任中、さらに上院議員を退任した後も引き続き、政権移行の体制整備に尽力し、2016年のPTA改正法には、その貢献をたたえて「2015年エドワード「テッド」カウフマン＝マイケル・リービット大統領政権移行改善措置法」と彼の名前が冠されたほどである⁴⁹。また、PTAと累次の改正、

⁴² David Axelrod, *Believer: My Forty Years in Politics* (New York: Penguin Press, 2015), 335, 336.

⁴³ Bush, *Decision Points*, 468.

⁴⁴ 米国政府において、政府全体をまたがる特定の政策課題の調整を行うために設置される高官職を「czar（ロシア皇帝の意）」と呼ぶ。Center for Presidential Transition, *Collaboration in Crisis: Example from the 2008-2009 Presidential Transition* (November 2020), 2.

⁴⁵ Robert M. Gates, *Duty* (New York: Alfred A. Knopf, 2014), 223.

⁴⁶ “President Trump Still Falsely Claiming Fraud; Biden Hopes to Break Gridlock, NBC,” *NBC News: Meet the Press*, November 29, 2020, Factiva.

⁴⁷ Center for Presidential Transition, *How Bush and Obama Created a Gold Standard Transition*, 1.

⁴⁸ Center for Presidential Transition, *Pace of Nominations: How Does Biden Compare with Previous Presidents?* (Washington, DC, 2021).

⁴⁹ Alex Thompson, “The Man Who Created the Modern Presidential Transition Now Faces an Extraordinary One,” *Politico*, October 29, 2020; and Edward “Ted” Kaufman and Michael Leavitt Presidential Transitions Improvements Act of 2015, Pub. L. No: 114-136, 130 Stat. 301 (2016).

過去の政権移行における慣行の積み重ね、政権移行の「制度」の意義も指摘できる。マーフィ GSA 長官がトランプ大統領の逆鱗に触れることを恐れながらも、結局、バイデン元副大統領を事実上、「明確な当選候補者」と「認定」して政権移行のプロセスをスタートさせたこと、その後、各省庁に省庁レビューチームが派遣され、軋轢はあったものの政権移行の作業が行われたことなどは、法律に基づく制度があったためである。

しかし、11月の一般投票後に経験した「カオス的な政権移行」というのは「氷山の一角」に過ぎず、トランプ前政権が「各省庁の内部に残っていた問題」や「行政政府内の現状」は「想像していたより悪い」のではないかとの懸念が、バイデン新政権に広まっているという⁵⁰。また、国防省において、省庁レビューチームが、特殊作戦に関する情報に接することが制約されたことは、新政権のチームがこうした機微な作戦の全容を把握するのに、より時間を要することを意味している。米国において「政権移行は本質的に危険を伴う」とはしばしば指摘されるが、大統領就任式が無事済んだことが、そうした「危険」が過ぎ去ったことを示すことにはならない⁵¹。また、頻繁な政権交代が起きる米国において、現政権と次期政権が、党派対立や、選挙戦における批判の応酬の記憶を超えて、円滑に政権移行を執り行うことは、国の安全にもかかわる重要な事項であると考えられてきた。こうした規範が、今回の政権交代において大きく侵食されたのではないかという点も懸念されている。

最後に、今回の政権移行について指摘するとすれば、敗者——特にそれが現職大統領であった場合——の重要性である。今回の政権移行がかつてない混乱を経験したのも、一にトランプ大統領の行動による。政権移行において「遅滞行動」をとったトランプ政権の関係者の動機は、大統領に対する個人的な忠誠心、明示的な指示、党派性、大統領の心情の忖度など、さまざまであると思われる。しかし、仮にトランプ大統領が、2016年大統領選挙でトランプ候補の勝利確定が報じられた数分後には同候補に対して敗北を認め、祝意を伝えたヒラリー・クリントン元国務長官の例にならい、早期に敗北を認め、政権移行に協力することを明らかにしていたら、その後の政権関係者の対応と政権移行の様相は大きく変わっていたことは想像に難くない。その意味でも、議事堂襲撃事件の翌7日夜公開されたビデオメッセージで、トランプ大統領が「1月20日に新政権が就任する」ことを初めて認め、自身は「円滑で、秩序立った、そしてシームレスな権力移行」に注力すると述べたことは、あまりに遅く、時機を逸したものであったといえよう。

(令和3年1月26日脱稿)

プロフィール

profile

地域研究部

中国研究室長 菊地 茂雄

専門分野：米国の政軍関係、軍事戦略、安全保障政策決定過程

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111 (内線 29171)

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>

⁵⁰ Tyler Pager et al., "Biden Team Fears Rocky Transition May Have Revealed Only 'Tip of the Iceberg,'" *Politico*, January 20, 2021.

⁵¹ Kurt M. Campbell and James B. Steinberg, *Difficult Transitions: Foreign Policy Troubles at the Outset of Presidential Power* (Washington, DC: Brookings Institution, 2008), 23, 24.