

(鹿島平和研究所委託事業)

平成 29 年 1 月

トランプの外交安保政策の方向性

— 大統領の特異な性格と現実的な閣僚選択との相互作用の行方 —

安全保障・外交政策研究会シニア・アソシエイツ

笹川平和財団特任研究員

渡部恒雄

トランプ政権の特異な政策方向性を暗示した就任演説

トランプ政権が 2017 年 1 月 20 日の就任式で正式に始動した。就任演説では、選挙中のコアメッセージである「アメリカ・ファースト」(自国民優先)という問題意識を掲げ、トランプ候補の選挙においてキャスティングボートを握ることになった中西部に住む白人の低中所得者層を意識した演説となった。これらグローバル経済の負の影響を受け「忘れ去られた」層に対して、「この国の忘れ去られた人々は、もう忘れ去られることはありません」と語った。このトランプのメッセージはあくまでもアメリカ人の一部だけへのメッセージであり、分断を促進する内容でもある。

さらにこの演説では米国の積極的役割を世界に向けて発信していない。世界に発信したのは、アメリカは世界の平和や繁栄の前に、自国を優先していくという宣言をしたことだ。そしてこのトランプ大統領のメッセージを規定しているのが、実体とはかい離した「内向き」で「否定的」な米国の自己イメージだ。この「認識」は、前述の「忘れ去られた」層を含む一部のアメリカ人とは共有されるが、グローバル経済の恩恵により豊さを享受しているアメリカ人とは大きくかい離したものである。しかし、そのようなトランプの自国への認識が、今後の米国の外交・安保政策および通商・経済政策を規定していく。米国にとって大きな同盟および通商・経済パートナーである日本にとっては、懸念すべき認識が、トランプ演説で示された。

何十年もの間、私たちはアメリカの産業を犠牲にし、外国の産業を豊かにしてきました。他の国々の軍隊を援助してきました。一方で、アメリカの軍隊は、悲しくも枯渇しています。私たちは他の国の国境を守っていますが、自分たちの国境を守るのを拒んでいます。(本文の日本語訳はすべて「ハフィントンポスト」より引用。)

http://www.huffingtonpost.jp/2017/01/20/trump_n_14287238.html

しかし事実としては、米国の経済は世界第一の地位を力強く維持し、マイクロ・ソフトやグーグルなどのグローバルに競争力のある企業が、それをけん引している。しかも、それらの企業がけん引しているのは、米国経済だけでなく世界経済である。アメリカが維持してきた世界におけ

る軍事プレゼンスは世界を安定させ、これらの自由な経済活動を可能にしてきた。トランプ大統領の就任演説にはこのような意識はみじんもない。そして彼がこれから行おうとしていることは以下の点に集約される

今日、この日から、アメリカ第一のみになります。アメリカ第一です。貿易、税金、移民、外交についてのすべての決定は、アメリカの労働者と家族の利益のために下されます。他国の暴挙から国境を守らなければなりません。彼らは私たちの商品を生産し、私たちの会社を盗み、私たちの仕事を破壊しています。保護こそが偉大な繁栄と力に繋がるのです。

もちろん、これらのメッセージは、あくまでも国内向けのメッセージということもできるし、現実の対応は異なると想定することもできる。しかし少なくとも、就任直後に大統領令によって、矢継ぎ早に、「TPP 離脱」「メキシコ国境での壁の建設」「難民受け入れの一時的な全面停止」などを遂行しているということは、上述の認識や姿勢を大きく変えるつもりはないのだろう。少なくとも現時点では、トランプの外交・安全保障政策は、「内向き」で「一国主義的」なものになると想定しておくことが妥当だろう。

トランプ政権の具体的な政策が見えてこない三つの理由

筆者は、1月前半に、ワシントンDCを訪問して関係者に話を聞いてきたが、トランプの批判者だけではなく、トランプを積極的に支援してきて、政権に近いポジションにいる人たちでも、詰めて話を尋ねると、あまりにも「わからないこと」だらけ、ということが実感できた。実際のところ、トランプ陣営は、その具体的な政策については2016年の大統領選挙を通じて、TPP離脱、ロシアとの関係改善などの象徴的で漠然としたものを除けば、具体的な外交・安保政策の目標と、それを達成するための合理的な道筋や戦略を示してこなかった。例えば、TPP離脱による経済的・政治的な損失をどう穴埋めするかは示されなかったし、ロシアとの関係改善により得られるメリットは漠然としめされたが、それによるデメリットは示されてなかった。就任直後の現在においても、トランプの外交・安保政策を「内向き志向」「アメリカ・ファースト」以上に、具体的に予想することは、かなりの困難な作業である。

トランプ政権の方向性が政権移行期においても、就任後の現在になっても、明確にならないのはなぜなのだろうか。三つの理由があると思われる。

第一には、反ワシントン、反エリートを掲げたトランプ陣営が、ワシントンDCのシンクタンクに在籍しているエリート研究員のアドバイスを得て、選挙中に具体的な政策を作ったことだ。当初はトランプ氏自身が、政策エリートの方から拒絶されていた。例えば2016年2月には、エリオット・コーエン、ジョンホプキンスS A I S教授らの共和党の安全保障専門家が、トランプ候補が大統領になっても任官を拒否するという書簡が130人以上の署名を集めて公開された。

トランプ陣営は、これを自らの政権の特長として、労働者クラスの支持を得るために展開した反エスタブリッシュメントと反エリートのメッセージと呼応させ、大統領就任後の現在も、ワシントンの主流派シンクタンクからの人材登用をあえて避けて、政権人事を行っている。これはトランプ大統領の就任演説でも、反ワシントン、反エスタブリッシュメントという意識として明確に示されている。

あまりにも長い間、ワシントンにいる一部の人たちだけが、政府から利益や恩恵を受けてきました。その代償を払ったのは国民です。ワシントンは繁栄しましたが、国民はその富を共有できませんでした。

このような意識は、結果的に、ワシントンに陣取る既存の政策エリートの共有する合理的な国際認識や外交安保政策のロジックを拒否することになった。トランプ政権の現時点での人材の供給源を見ると、大学やシンクタンクからの人材は少数で、軍人とビジネスマンからの起用が圧倒的に多い。当然のことながら、シンクタンクに在籍して、次の共和党政権を見据えて政策提言を行ってきた人間が政権に入らないのだから、現時点で、今後のトランプ政権の参考となる資料は少ない。

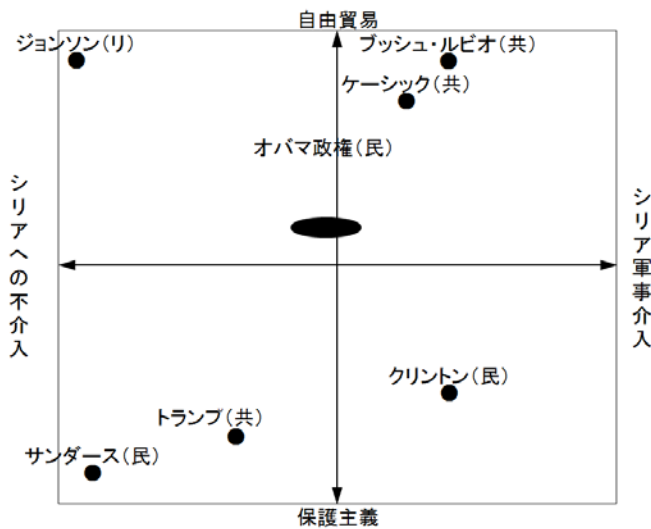
しかも、通常の大統領選挙であれば、シンクタンクに在籍している政策アドバイザーが大統領候補にアドバイスをしながら、候補者同士のディベートに向けた候補者の政策の頭作りがなされる。しかし今回の選挙での候補者ディベートでは、相手の政策ではなく、性格を批判するような議論がメインとなり、きちんとした政策論議は行われなかった。

皮肉なことだが、トランプ候補は政策以前にその人格が問題とされ、クリントン候補は、未熟な政策の矛盾点よりも、問題の多い人格に批判を集中させたが、そのためにトランプ候補の政策の矛盾や未熟さが露呈しなかったともいえる。

第二に、トランプの掲げる政策と共和党の主流派の政策との矛盾が、大きいことである。今回の大統領選挙では、トランプ候補は、共和党の伝統的な政策に逆らって反自由貿易を掲げ、共和党の伝統である積極的な対外的な軍事関与にも否定的な姿勢を示した。以下の図に示す 2016 年大統領選挙におけるトランプ候補の政策軸は、2008 年および 2016 年の共和党主流派の政策軸とは大きく異なり、むしろ民主党候補の政策軸に近い。

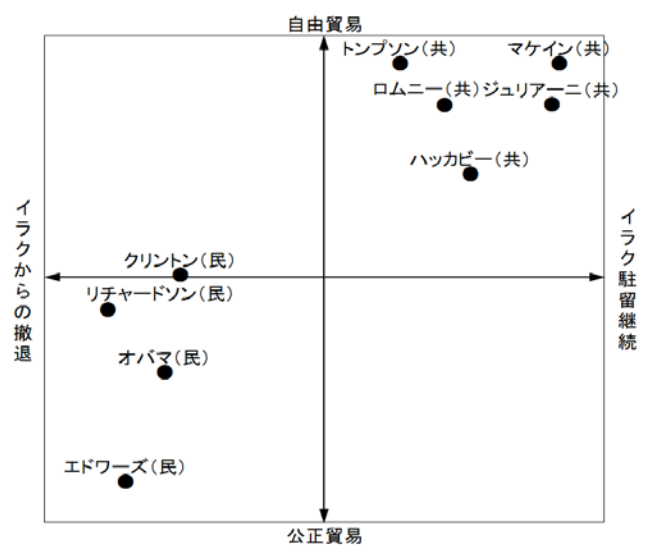
一方で、税制、テロ対策、不法移民対策などは、伝統的な共和党の保守派のラインを示している。おそらく、このバランスにより、トランプ候補は、伝統的な共和党支持者を繋ぎとめる一方で、クリントン候補との逆転を成功させたミシガン州、ペンシルバニア州、オハイオ州、ウィスコンシン州などでの、どちらかといえば、これまでは保護主義を訴える民主党を支持してきた白人の労働者層の気持ちをうまくつかみ、逆転に成功したのだろう。だからこそ、トランプ政権は、保護主義、特に米国内に雇用を創出するというメッセージを意識して、TPP 反対、NAFTA 見直しを強く主張し、大統領府には国家通商会議 (National Trade Council) を新設して、保護主義的な動きを強めている。

2016年大統領選挙予備選 主要候補の政策軸



(出所)各候補の2016年予備選での発言を基に筆者が作成

2008年大統領予備選 主要候補の政策軸



(出所)Mother Jones 2007年11/12月号、各候補の政策を基に筆者が作成

ただし、共和党の主流派は、自由貿易支持者であり、マイク・ペンス副大統領も過去にTPPを支持する発言をしており、レックス・ティラーソン国務長官は、1月11日に行われた上院外交委員会の指名公聴会において「TPPには反対ではない」と証言している。

第三に、トランプ大統領の国家指導者としては特異な経歴と性格に触れる必要があるだろう。トランプ大統領には、自らのビジネス経験から得られたと思われる特質がある。簡潔にまとめると、二つの「U」と「T」ということができる。「Unpredictable」(予測不可能)、「Uncertain」(不確定)、「Transactional」(交渉的)である。トランプの自伝の英語タイトルはそのものずばり、「アート・オブ・ディール(交渉術)」(「トランプ自伝」ちくま文庫・2008年)であり、その中にこれら的一端が示されている。

トランプ氏は、取引において禁物なことは、相手に自らの達成したいものを知られることだと考えている。言い換えれば、彼は取引相手に対して、意図的にUnpredictable(予測不可能性)を作ることが、自らのレバレッジを高めることだと考えているのである。彼は「ねらいを高く定め、求めるものを手にいれるまでは押して押しまくる。」最終的には欲しいものは手に入れるが、「時には、ねらったものより、小さな獲物で我慢することもある」とも語っている。つまり、トランプの目標は明確に規定されたものというよりは、相手との交渉や条件に大きく左右されるものでもある。これが、米国のトランプ評において形容される「Transactional」(交渉的)という特質だ。政策の最終的なゴールは明確に決めておかないため、はたから見れば、その不確実性が増すことになるのである。

しかも、トランプがビジネスでディールをする際に、おそらくチームとして交渉をする必要はなかったはずだ。これまでのビジネス経験では、あくまでも企業のトップであるトランプ氏が、自らを全権として相手と交渉し、自己に有利な交渉を引き出してそれなりの成功を収めてきたのだろう。

おそらく、トランプ氏の政策志向として、多国間協議よりは二国間交渉を好み、交渉相手としては、独裁的な指導者を好むという傾向は、これらの交渉スタイルから来ている部分もあるはずだ。問題は、国家というチームを運営する際に、トランプの交渉スタイルが同じように良い結果をもたらすのかはわからない、という点だ。

例えば、上院での指名公聴会におけるティラーソン国務長官やマティス国防長官らの大統領との矛盾する発言を当面は容認しているようだが、今後もそれぞれの政策を容認して進めさせるのか、今後はゆるやかな調整を行っていくのか、あるいは、徹底的な対立という局面を迎えるのか。これらについて現時点ではまだわからない。

具体的には、トランプ大統領とティラーソン国務長官はロシアとの関係改善に前向きだが、マティス国防長官は公聴会でロシアへの深刻な脅威認識を表明している。また、ティラーソン、マティス両氏とも米国の同盟国との関係を重視する発言をしているが、トランプ大統領は、NATO（北大西洋条約機構）を「時代遅れ」と呼び、伝統的な同盟国ドイツのメルケル首相を、ロシアのプーチン大統領と「同様に」尊敬していると発言している。おそらくトランプ大統領にとっては、アメリカだけがファーストであり、諸外国の中で大事にする優先順位は、同盟関係によるものではないのだろう。

そして、これらの調整役となるマイケル・フリン国家安全保障担当大統領補佐官の能力については、過去オバマ政権時代にトップをつとめた国防情報局での彼のマネージメントへの低い評価から、あまり期待はできなさそうだ。トランプ大統領自身が、どのような調整を考えているのかも不明だ。かつてレーガン大統領が、閣僚に仕事を任せ、細かい調整は行わずに、シュルツ国務長官、ワインバーガー国防長官という大物閣僚に仕事を任せ、政権運営に成功した例もあり、自由放任も一つの選択肢ともいえる。あるいはどこかで閣内の決定的な対立が表面化するのかもしれない。今後、政権が動きだすまで、その実体は見えてこないだろう。

トランプの外交・安保政策を予想する際に重要なことは、上記のような不確定要素を前提に「おおよその方向性を見定めること」と、唐突な方針転換がなされる可能性も視野にいれることであり、複数のシナリオを考えて、ヘッジ策も準備しておくことだろう。

また、二人のオーソドックスな現実主義志向の国務・国防長官が、自らのチームを作るための人事について、トランプ側近たちが共有する反ワシントンの「革命政権的」な発想から抵抗されているのも現状である。すでに、国務・国防で副長官以下の人事について、長官サイドとトランプ側近サイドの間で、不協和音がみられる。政権人事の遅れによる米国の停滞というのも、日本が考えておくべきリスクである。

トランプ外交・安保チームの主要アジェンダ

現時点での、トランプ政権の安全保障政策の柱になると目されるのが、フリン国家安全保障担当補佐官およびマティス国防長官の2人が最重視する過激派組織「イスラム国」対策だ。そして、それを実現させるためにもロシアとの関係改善に動くというのが、外交の方向性である。こ

これはトランプ氏が大統領選挙を通じて、繰り返し発言してきたものでもある。ロシア通のティラーソン国務長官起用もそこにあると考えられる。

ティラーソン国務長官は、上院指名公聴会では、ロシアについて極端に甘い姿勢は示さずに、「バルト諸国がロシアの国境からの侵入を警戒している状況を懸念している」などの現実的な認識も示している。一方で彼が、これまでロシアへの経済制裁を解除すると主張をしてきたことも事実であり、トランプ大統領が選挙中に発言してきた「ロシアとの関係改善」は、政権の「初期設定」として継続していくと考えていいだろう。

これに加えて外交・安保政策の方向性を見るうえで重要な要素が、国内の雇用や生産を増やすための保護主義という要素だ。これがトランプの語る「アメリカ・ファースト」という最重要テーマだけに安易な妥協はしないだろう。そして、これは、メキシコ、日本、ドイツという主要な同盟国との軋轢を呼び、同盟を弱体化させるリスクもある。

一方で、中国との貿易摩擦はより深刻なリスクがある。トランプ大統領は、ホワイトハウスに National Trade Council（国家通商会議）という新しい組織を立ち上げ、そのトップには、中国との貿易赤字や拡張的な安保政策に批判的なピーター・ナヴァロ、カリフォルニア大学教授を起用した。そしてトランプ氏は、就任前に、台湾の蔡英文総統と電話会談を行い、海軍力の拡張も提言しており、オバマ政権よりもあきらかに中国に対して厳しい態度をとっている。そして問題は、トランプ大統領が、これまで米中が合意してきた「一つの中国」政策を見直すという姿勢を見せていることだ。トランプ大統領は、「一つの中国」政策見直しも、中国の東・南シナ海の拡張姿勢へのけん制、北朝鮮への経済制裁への協力、貿易不均衡、為替操作国認定、などのディールのコマとして使おうという腹づもりなのかもしれないが、中国共産党政権にとって台湾が中国の主権の一部であることは、最も妥協できない核心的利益であり、米国が追い詰めすぎると、米中紛争にすらつながりかねない安全保障上の大きなリスクになる。この事実を、トランプ大統領がどのくらい理解しているのは不明であり、台湾、中国の双方に大きな懸念を生じさせている。これは地域不安定性を不要に高めかねないリスクだ。

そして、トランプ政権内で、外交・安全保障政策と通商・経済政策とのバランスをだれがとるのかも重要な課題であるとともに大きな疑問だ。トランプ大統領の頭の中では、同盟国とその他の国家との間での優先付けがないように、外交・安全保障が、通商・経済の基礎になる優先順位の高い問題だ、という意識はないはずだ。

トランプ政権の厳しい対中姿勢は、中国の国際法を逸脱した拡張的な行動へのけん制となるという日本を含む同盟国からは期待はある。一方で、不必要な対立の拡大というリスクへの懸念とともに、同盟国を軽視する傾向のあるトランプ大統領が、同盟関係を犠牲にして、中国との大きな交渉のディールに使われる懸念も払しょくできない。そもそも、米国、日本、韓国の三国はすでに中国経済を切り離せないほどの経済相互依存関係にあるにもかかわらず、トランプ政権が貿易戦争を仕掛けるとすれば、それはあまりにも経済の現状を無視した自己破滅的な政策になりかねない。

日本の戦略は？

日本にとってチャンスなのは、アジアにおいては中国への厳しい姿勢と、トランプ政権が世界への対外関与の負担を削減させたいという意図により、同盟国の日本への期待が高まることだ。しかも、トランプ氏が強権的なトップとの関係での「ディール」を志向しているため、世界の中でも安定した基盤を築き、保守的傾向のある安倍首相は比較的、良好な関係を作りやすいということだ。

日本にとってのリスクは、トランプ大統領が、安全保障よりも、貿易赤字解消を重視する姿勢を見せていることだ。彼の頭に日本は重要な軍事同盟国だからとか、通商はウィンウィンの経済関係にあるというような思考がないようだ。

日本は、80年代、90年代の日米貿易摩擦時代のブッシュ（父）やクリントン政権の対日姿勢を再度、思い起こす必要があるだろう。日本はあの難しい時代を、日米同盟というより大きな共通利益を固めることで乗り切った。おそらく、トランプ政権のアジアにおける日本の安全保障上の役割への期待は大きくなるが、それにうまく応えることで、トランプ氏自身に安全保障が担保する経済利益の大きさを実感・理解させ、予測不可能なトランプ政権を乗り切るしかないだろう。これは安倍政権が打ち出してきた「積極的平和主義」という方向性と整合性がある上に、長い目でみれば、日本が主体的に考え、行動する外交・安保政策への大きな一歩にするチャンスともなる。