
トランプ外交と向き合う日本外交

彦谷 貴子

Hikotani Takako

はじめに

トランプ米政権発足から3年半が経った。諸外国からは、日本政府はトランプ大統領という非従来型の大統領をうまく「管理」している、という見方が多い。また、日本政府の役人を名乗る匿名論文⁽¹⁾も、トランプ政権下の日本外交を称賛している。しかし、トランプ政権に対する支持率が低迷し、バイデン新政権の可能性が高まるなかで、トランプ大統領と安倍晋三首相との個人的関係を最重要視した、このいわゆる「抱きつき」外交は、みえないリスクとコストを伴っているのではないかを検討しておく必要がある。

本稿ではまず、トランプ政権の外交政策にどのような特徴があるのかを検討する。トランプ外交では、トランプ大統領個人の外交についての考え方や、国務省や国防総省といった組織の外交政策とが必ずしも一致しない。トランプ外交を語るにあたっては、この点に留意することが重要である。

次に、日本がこの特異なトランプ大統領に対して、どう対応してきたか、安全保障と通商問題の2つの領域から検証する。2017年夏の拙稿では、日本政府のトランプ政権に対する外交を「トランプ・マネージメント」と称し、それはトランプ大統領の「敵意を取り除くこと (disarm)」と「中核アジェンダからの切り離し (disengagement)」によって構成されると論じた⁽²⁾。その後も、日本の「トランプ・マネージメント」は、トランプ政権側の変化に適応しながら継続している。トランプ外交の特異性が想像を超えるものであったがゆえに、日本外交の思い切った「トランプ・マネージメント」は有効であった。ここでは、その有効性は、個人レベルの相性 (ケミストリー) だけによるのではなく、日本側の制度変革がタイムリーに間に合ったこと、また、みえないコストを伴うものだったことを指摘する。

最後に、今後の日本の対米外交の短期的・中長期的展望について考察する。まず、短期的展望として、11月の大統領選挙の結果の米国の外交政策への影響を比較考察する。次に、中期的展望として、米国内の世代間の意識変化に着目し、世論調査結果などから米国の対外政策の将来展望を検討する。米国の世界の警察官としての役割を見直す傾向は、実はトランプ大統領個人の問題ではない。こういった米国内の外交に対する認識の変化を前提に、日本が将来的な対米政策をどう考えていくかは重要な課題である。

1 トランプ外交の特異性

トランプ外交とは何か。一般には、トランプ大統領個人が志向する世界観とそれを実現するための外交手法と言えよう。もうひとつは、トランプ政権を構成する閣僚、それを支える官僚組織による政策形成プロセスを経て実現するトランプ「政権期」の外交政策とも解釈できる。いつの政権でも、大統領選挙で表明される大統領の世界観、特に前任者との違いを強調した政策がそのまま現実的に政策になるわけではなく、既存の政策との整合性や継続性、そして変化する国際情勢によって修正を余儀なくされる。また、政権内で意見の異なる閣僚やアドバイザーがいることも一般的である。

しかし、以下の3つの点からトランプ政権は特異な事例である。第1に、トランプ大統領本人が志向する外交政策が、これまで米国自身が主導的に築き上げてきた国際秩序を否定し、破壊することを志向していること。第2に、既存の秩序破壊の矛先は対外関係だけでなく、国内の官僚組織や専門家たちにも及び、いまだに官僚組織にも空席が目立つなど外交・安全保障の専門家に対する軽視の姿勢が明確であること。第3に、自称「政権内の大人たち」が大統領の破壊的傾向や予測不可能な決定スタイルを抑制し、専門的な知見に基づく政策に軌道修正しようとした結果、トランプ政権期の外交自体が二元的な様相をみせたことであろう⁽³⁾。

まず、トランプ大統領個人の志向する外交とは何か。もともとビジネスマンであったトランプ大統領は、外交については定見がなく、機会主義的に外交を行なっていると思われることが多い。しかし、ブルッキングス研究所のトーマス・ライトも指摘するように、トランプ氏はビジネスマン時代から新聞に意見広告を出すなど、外交政策について発言を行なっており、またその主張は1980年代から驚くほど一貫している⁽⁴⁾。その主張は一言で言うと以下のとおりである。米国は第2次世界大戦後のリベラルな国際秩序を築き、リードするために尽力してきたが、その秩序そのものからひどい仕打ちを受けている。米国は同盟国の安全を守るために全世界に軍をコミットしすぎであり、経済のグローバル化の流れのなかでも損をしている。そのしがらみから米国を自由にする必要があり、そのためには権威主義的な他国の指導者と手を組むことを厭わない。

2016年の大統領就任演説で謳われた「アメリカファースト」は、まさにこの「負」の現状からの打破を呼びかけるものだった。「ポピュリスト・ナショナリズム」⁽⁵⁾の信奉者である側近のスティーブン・バノン、スティーブン・ミラーらによって書かれたと言われるこの演説は、「アメリカの惨状 (American Carnage)」を強調するものであり、ブッシュ元大統領を含む共和党主流派にも衝撃を与えたとされる。トランプ政権の国家安全保障会議 (NSC) で次席補佐官 (戦略コミュニケーション担当) を務めたマイケル・アントンによると⁽⁶⁾、トランプドクトリンとは、米国が他国を作り替える事業から手を引くだけでなく、世界各国もそれぞれの主権を重視すべきとの考え方である。物理的な壁や入国管理というかたちで国境を高くして、異質なものを排除する考え方もこの文脈で正当化される。「ポピュリスト・ナショナリズム」に基づく外交政策は、米国が理想主義的な期待や非現実的な軍事的なコミットメントをやめて、巻き込まれ防止 (disentanglement)、戦線縮小 (retrenchment)、外交資源の再配分

(realignment) を重視するドクトリンとも説明できる⁽⁷⁾。

米国の「世界の警察官」としての振る舞いを見直すとの考え方は、トランプ大統領がもたらしたのではなく、米国社会の対外的介入疲れや内向き志向を反映したものであり、オバマ政権との連続性もみられる⁽⁸⁾。しかし、オバマ時代との重要な違いが3点ある。まず、オバマ政権期の米国の対外的関与の見直しは、国際協調や国際機関、同盟関係からの撤退、あるいは否定ではなく、関与を見直すことを通じてより関係を強化することを目指していた。また、対外介入の見直しは外に向けて壁を高くすることとは無関係で、むしろ新しい移民を通じて米国の多様性を維持することが是とされた。そして、直接的に国家建設 (nation building) はせずとも、間接的には人権問題をはじめとする普遍的価値観の波及を目指していた。

第2の国内の外交エスタブリッシュメントとの関係の特異性については、共和党系の外交専門家たちが選挙戦の最中にトランプ政権に協力しない (Never Trump) 活動に名を連ねるなど、政権入りする人材の不足が懸念された。現実には政権発足当初はジェームズ・マティス国防長官、レックス・ティラーソン国務長官、H・R・マクマスター国家安全保障担当大統領補佐官、ジョン・ケリー大統領首席補佐官など、共和党主流派が政権入りし、ポピュリストのバノン首席戦略官が解任されるなど、トランプ的な方向性が押さえ込まれていた。この現象は「大人たちがトランプ的な方向性を封じ込める」とも表現された。その後、2018年3月にティラーソン国務長官が解任され、続いて4月にマクマスター補佐官も解任される一方で、よりトランプ大統領に思想的にも政治的立ち位置も近いマイク・ポンペオCIA長官が国務長官に指名されるなど、「大人たち」が次第に排除され、2018年12月にマティス国防長官が辞任するに至って、政権当初からの主流派は一掃された。

関連してトランプ政権に特徴的なのは、ホワイトハウスのスタッフ、閣僚、そして国務省、国防総省の政治任命ポストの入れ代わりの頻繁さである。政権中枢要職の回転率は歴代政権に比較しても非常に高く⁽⁹⁾、NSCでは、国家安全保障担当補佐官が4回交代しているほか、8つの要職のうちの7つが1回は交代している。また、上院の承認を要する約1200の連邦政府ポストのうち755ものポストでも⁽¹⁰⁾ 空席が多く、2020年7月現在でも国務省で74%、国防総省で66%しか満たされていない⁽¹¹⁾。

また、トランプ外交の特徴として特記すべき点は、軍との関係である。マティス前国防長官、マーク・エスパー国防長官、ポンペオ国務長官、マクマスター元補佐官をはじめ、それ以外の政治任命ポストについても軍歴があるスタッフの割合が高い。その理由としては、トランプ大統領自身が軍人は自らの「味方」とみなす傾向が強いこと、また軍人は国家への忠誠心から政権入りを求められると拒むケースは少ないこと、将官レベルでは共和党支持者の割合が相対的に高いことなどが挙げられる。

第3のトランプ外交の二元的な様相は、トランプ大統領が独自のドクトリンに基づく外交を進め、外交・安全保障の専門家を軽視した結果、当然の事象として生じてきた。また、トランプ大統領が重用した軍人は、これまで安全保障の領域において同盟国との関係の担い手でもあった経緯もあり、トランプドクトリンによる同盟国との関係見直しへのブレーキとなった。ただし、軍との関係において懸念されることは、トランプ大統領が大統領の権限につ

いての規範や前例、暗黙の了解には関心がなく、明示的に憲法上禁止されている事項以外については裁量権があると考えていることである⁽¹²⁾。また、マシュー・ワックスマンらが指摘するように、平時の同盟管理については意外と大統領の裁量権が大きい点は、基地再配置などの観点からは今後注視すべき点である⁽¹³⁾。

2 トランプ外交の二元性とアジア、日本

(1) トランプ政権の対アジア外交

トランプ政権の外交の特異性は、アジアへの外交にどのように反映されたのだろうか。トランプ「大統領」の特定国との二国間取引を重視する姿勢と、トランプ「政権」が進める、中国の台頭を意識した対インド太平洋の地域戦略とにより、「2つのアジア政策」が展開されたとするザック・クーパーの指摘⁽¹⁴⁾は、先述のトランプ外交の二元性を意識したものと言える。

トランプ「大統領」の対アジア外交は、発足直後の2017年1月、環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定からの離脱の発表で幕開けした。トランプドクトリンの観点からは、米国にとって損することはあってもメリットはない国際的取り決めに巻き込まれるのを防止 (disentanglement) したこととなる。先述のマイケル・アントンは、アジアはヨーロッパとは異なり「幸いにも欧州連合 (EU) のような超国家的な官僚機構がない」ことを強調しているが⁽¹⁵⁾、その観点からは、TPP協定といういわば超国家的な機構を防止することに重要な意味があった。

トランプ大統領のアジア地域への関心の欠如は、アントンが「トランプドクトリンの具現化」と称賛している2017年のアジア太平洋経済協力会議 (APEC) サミットでのスピーチに顕著に現われている。トランプ大統領は「われわれはお互いの手を縛り、主権を制約するような取り決めには入らない。私がアメリカファーストを目指すように皆さんも自国を第一に考えることを期待する。二国間で相互に公平な貿易上の取り決めに入ろうではないか」⁽¹⁶⁾と述べた。「インド太平洋」に15回も言及しつつも、国家間の協調を促進することを目的とする場においてその意義を否定するスピーチを行なったのは、トランプドクトリンの称賛そのものである。

一方、トランプ「政権」のアジア外交は、当初は歴代政権のアジアに対する政策や、オバマ政権下で中国の台頭を意識して進められたアジアへのリバランス政策と連続性をもっていた。米国がアジア太平洋地域において自らの権益を守るために、シーレーンの開放性を守り、民主主義的価値と秩序を促進し、それを下支えするための軍事的プレゼンスを維持するのは、超党派的に続いてきた政策であるが⁽¹⁷⁾、トランプ政権以降はポジティブサムの協力戦略から、より対抗的、ゼロサムの競争戦略になった。2017年12月に発表された国家安全保障戦略 (NSS) では、「インド太平洋地域には自由と抑圧の2つの世界秩序の間での地政学的競争が存在し、中国は米国の権益に挑戦し、安全と繁栄を脅かそうとしている」⁽¹⁸⁾という認識に基づき、優先課題として中国の軍事的脅威や「一带一路」に対抗するために同盟国や友好国からの協力を促す、という競争的論理が貫かれている。そして2018年1月に発表された国家防衛戦略 (NDS) における同盟国・友好国との連携強化、同年5月に太平洋軍を「インド太平洋軍」に名称変更したことも、このような論理に基づく。さらに同年11月のAPEC首脳会議

では、マイク・ペンス副大統領がインド太平洋諸国へのインフラ支援と4億ドルの汚職対策プログラムを発表したほか、2019年6月には国防総省が「インド太平洋戦略レポート」、11月には国務省が「自由で開かれたインド太平洋——共有されたビジョンの推進」という報告書を発表、構想が具体化しつつある。

これら「2つのアジア政策」が進められてきたなかで、トランプ「大統領」自身による北朝鮮、中国との間での二国間交渉が暗礁に乗り上げ、結果として、中国の台頭を意識したアジア地域戦略のなかで、中国に対する強硬姿勢という方向で収斂されつつあるのが今日の様相と言える。

(2) 日本の対米外交

米国の外交政策は、トランプ大統領の就任後3年半を経て、より大統領自身の世界観、そして不確実性が前面に出るようになってきた。そのなかで、日本の対米外交は安倍首相とトランプ大統領の親密な関係に立脚して「うまくやってきた」と言われることが多い。筆者も3年前に安倍政権の対米外交を「トランプ・マネージメント」として分析し、トランプ大統領の敵意を取り除くこと（disarm）とトランプ大統領を政策課題から引き離すこと（disengage）の2つのマネージメント方法の有効性と限界について論じたが、「トランプ・マネージメント」はいまだ有効に機能していると言えるだろうか⁽¹⁹⁾。

ここで留意すべき点は、トランプ政権当初において、アジア地域に対する外交上の関心は全体として薄く、ヨーロッパと比較すると敵意の対象となっていなかったなかで、日本は例外的に敵視されるリスクがあったことである。日本は1980年以来年季の入った攻撃対象であり、日本経済脅威論と、同盟の非対称性についての不満は、時代錯誤的な要素を含めて根強くトランプ大統領の世界観に影響を及ぼしていたからである。

① Disarm（敵意を取り除くこと）作戦の進化

2016年11月、安倍首相が当選直後のトランプ大統領をトランプタワーに訪問したことは、大統領就任前の行動として注目された。そして、2017年2月の米国訪問では、ホワイトハウスでの日米首脳会談に続いてフロリダ州マラーゴでの1ラウンド半のゴルフを含め、11時間も時間を過ごした。その後も頻繁な交流は続き、2020年6月現在で首脳会談は13回、電話会談は36回、そしてゴルフを4回も共にしている⁽²⁰⁾。また、新天皇の即位に当たっての2019年5月の訪日では、相撲観戦が話題となり、来日前にはトランプ大統領が記者会見で、安倍首相から北朝鮮問題でノーベル賞候補に推薦されたと言及した⁽²¹⁾。

安倍首相との友好的な関係は、トランプ大統領と他の先進国首脳との個人的関係が冷却化するにつれ、いっそう際立っている。2018年6月の主要7カ国（G7）サミットでのトランプ大統領による合意文書の承認撤回や、2019年12月の北大西洋条約機構（NATO）首脳会議の歓迎行事の際に複数の加盟国首脳がトランプ大統領を笑い種にして歓談する様子が報道された⁽²²⁾。さらに、トランプ大統領の長女、イバンカ・トランプに対しての気配りも意味があったと思われる。欧米のメディアはトランプ大統領がイバンカ氏を国際会議に同行し、実質的に参加させることに批判的だが、日本政府は2017年11月に東京で開かれた世界女性会議WAW！（World Assembly for Women）や、2019年6月の女性活躍推進サミットで講演の機会を設けた。

さらに、会談の頻度だけでなく、会談の機会を最大限に生かして、トランプ大統領の好みに合わせたかたちで情報提供を行なったことも重要である。例えば、2019年9月の日米首脳会談でトランプ大統領に提示された資料からもその配慮がうかがえる。トランプ大統領は大量の活字を伴う資料を嫌うが、大統領自身がツイッターに投稿した写真には、米国の地図上にトヨタ自動車やパナソニックなど8企業の対米投資計画が示され、「日本は米国でナンバーワンの海外投資」「トランプ大統領就任以来、200億ドル（約2兆2000億円）の投資、3万7000人の雇用創出」⁽²³⁾などと、わかりやすく赤字で書かれていた。

さて、「敵意を除く」最大の目的は、日米同盟の非対称性が日米間の政策課題となり、在日米軍駐留経費負担の増大、さらには通商問題についての交渉カードとされないことにあった。トランプ大統領は、2016年の大統領選挙戦の際にも「米国が攻撃されても日本は何もしないが、日本が攻撃されたら米国は駆けつけなくてはならないのは不公平で大問題だ」⁽²⁴⁾「われわれはヨーロッパやアジアの防衛のために多大な金額を払ってきたが、同盟国は全然払っていない。同盟国はこのコストを負担すべきであり、負担しないなら米国は彼らを守る必要はない」と繰り返し述べてきた。大統領就任後はしばらくこのような発言はみられなかったが、2019年6月の20カ国・地域（G20）大阪サミットの後の記者会見の際に日米安全保障条約について「不公平な合意だ」として、条約の片務性を変える必要があると伝えたと明らかにした。さらに、同年7月にジョン・ボルトン国家安全保障担当大統領補佐官らが来日した際に、在日米軍駐留経費負担を現行の約4倍の約80億ドル（約8800億円）に増額するように要求したと報じられている⁽²⁵⁾。現行の在日米軍駐留経費負担協定は2021年3月末日までが有効期限であるため、河野太郎防衛大臣は記者会見で「今年の秋口ぐらいから交渉が始まることになろうかと思う」と発言している⁽²⁶⁾。大統領選挙のタイミングを考えると、駐留経費問題についての結論を年内に出す必要はないが、同盟国負担の問題が選挙戦のなかで取り上げられる可能性はある。

② DisengageからEngagementへ

上記のように、トランプ大統領は、在日米軍駐留経費負担と通商問題に定期的に言及しており、「政策課題から引き離す（disengage）」ことに完全に成功してはいない。しかしながら、この作戦では、トランプ大統領の取引的なアプローチが具体化することを防止することに意味があり、トランプ大統領から「引き離す」だけでなく、誰を相手とするか（engage）も重要なポイントであった。特に、トランプ政権のアジア外交が「二元的」に行なわれていた政権前半においては、政権内の大人たちと手を結ぶことで、トランプ大統領の言動が政策に直接的に反映されないようにすることが重要だった。安全保障問題に関しては、マティス国防長官が2017年2月に来日し、「日米安保条約に基づく対日防衛義務、同盟国への拡大抑止提供を含め、米国の同盟上のコミットメント（関与）を再確認する」と表明し、「尖閣諸島は日本の施政の下にある領域であり、日米安保条約5条の適用範囲だ」と言明した⁽²⁷⁾。また、稲田朋美防衛大臣（当時）との会談では、「日本はコスト負担のモデルだ。日米の経費分担は他の（同盟）国での手本となる」と称賛したほか⁽²⁸⁾、アジアにおける米国と米軍のコミットメントを繰り返し強調し⁽²⁹⁾、「最高安心供与官」⁽³⁰⁾のような役割を果たした。

その後、2018年12月20日にマティス国防長官は辞表を提出し、2019年6月にエスパー国防長官が着任した。それ以前の4月にティラーソン国務長官、マクマスター補佐官も、よりトランプ大統領に考えの近いマイク・ポンペオ、そしてタカ派のボルトンにそれぞれ交代した。特にマティス国防長官辞任は、日本の安全保障関係者に大きな衝撃を走らせた。しかし、その後も日米間の安全保障面ではトランプ大統領の発言を除くと比較的動揺なく関係が維持できているように見受けられる。それには2つの理由があったと考えられる。

まず、2014年1月の国家安全保障局（NSS）の発足と、米国の国家安全保障担当補佐官のカウンターパートとしての谷内正太郎NSS局長の存在が、大統領と首相の間の相性の良さを補完した。最近出版されたボルトン元補佐官の回顧録は日本や安倍首相への言及と並んで、谷内局長への言及が多いが⁽³¹⁾、ボルトンの前任のマクマスター元補佐官も、退任後の講演会で谷内局長との関係が綿密で良好であったことを強調している⁽³²⁾。また、政権当初から一貫してマーク・ポッティンジャー国家安全保障担当副補佐官（元NSCアジア上級部長）がキーパーソンであり、カウンターパートとしての日本のNSSの役割は肝要である。

2点目は、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想という日米共通の政策課題が存在したことである。2017年1月のトランプ政権発足後まもなく、外務省総合外交政策局と国務省政策企画局の政策協議で米国側が日本のFOIPに関心を示したのを発端として、日米ともにFOIPを推進することとなった⁽³³⁾。当初はトランプ大統領の言行と政策の不一致の状況が続き、APEC会議でのFOIPへの言及はFOIPの基本認識から大きく乖離するものであった。また、インド太平洋の地理的範囲についての捉え方や、中国の一带一路構想への立場も異なる。しかし、インド太平洋地域における地政学的課題について日米が共同で戦略的方向性について議論したことは、「外圧に頼って意思決定を行なうことに慣れている日本にとっては心理的に重要なブレイクスルーであった」⁽³⁴⁾と日本の外交当局者が執筆した匿名論文は指摘している。

一方、経済政策については異なる展開があった。トランプ大統領から経済問題を「切り離す（disengage）」方策として、2017年4月に麻生太郎副総理・財務大臣とペンス副大統領による「日米経済対話」の第1回会合が開かれた。しかし、同年10月の2回目の協議の後、トランプ大統領が「対日貿易は公正ではなく開かれてもいない」と不満を表明し、その後はこの枠組みでの対話は行なわれなかった⁽³⁵⁾。代わりに、2018年8月に日米貿易協定（FFR）の初会合が行なわれ、それを発展するかたちで同年9月の日米首脳会談において両国は「日米物品貿易協定（TAG）」交渉の開始で合意した。その後、茂木敏充内閣府特命担当大臣（経済財政政策担当）とロバート・ライトハイザー通商代表との間で2019年4月から閣僚級協議が開始され、同年8月23日の閣僚会合において農産物、工業品の主要項目について大枠で合意し、9月25日の首脳会談で「日米貿易協定」と「日米デジタル貿易協定」の最終合意を確認する「日米共同声明」が署名された。日米貿易協定によって、日本は米国産の牛肉・豚肉などの農林水産品の関税をTPPの範囲内に抑制し、余剰トウモロコシの購入を約束するなど、具体的な成果を求めるトランプ政権に最大限の配慮を行なった。一方、米通商拡大法232条に基づく自動車・自動車部品への追加関税措置についてはとりあえず回避できた。

多国間の自由貿易体制強化を主張してきた日本にとって、このような二国間協定を締結す

るのは大きな譲歩とも言える。しかし、安全保障問題とは異なり、トランプ大統領からの「切り離し」を図ろうとしても、代わりにエンゲージするのは大統領と同じく「互恵的で公正で相互的な貿易」を目指すライトハイザー通商代表が一貫して担当していたことから、困難であった。協定締結後の国会審議において、安倍首相は「日米双方にとってウィンウィンでバランスの取れた結論を得ることができた」と述べたが、現実には、自由貿易を掲げる日本にとっては大きな後退であり、「米国にとっては大文字のウィン、日本にとっては小文字のウィン」⁽³⁶⁾であったとの理解もあろう。ただ、大統領選挙が近づくにつれて成果を求めるトランプ政権の状況を見極めて「抱きつき戦略」⁽³⁷⁾をとったことは、合理的な選択であったとも言える。

③ トランプ・マネージメントの「成功の代償」

日本政府のトランプ・マネージメントは、トランプ政権後半においても、極めてうまく機能しているように見える。トランプ政権の外交が、時が経つにつれトランプ大統領自身による属人的要素に大きく左右され、予想以上の不確実性を伴うようになったなか、大統領との関係をリスクとするのではなく、本人の懐に飛び込み、思い切った適応⁽³⁸⁾をすることで、マネージメント方法を進化させ、政権の資産に転換させることに成功している。

また、具体的なトランプ・マネージメントの方法については、「敵意を取り除くこと」には基本的に成功したが、「政策課題から引き離すこと」は困難だった。その代わりに、FOIPという概念を提供し、共通の利益を探すことを提起して、トランプ政権内の「大人たちの関与」を得ることに成功した。ただし、この成功は起こりえた危機を回避し、二国間関係が「正常運転」できたという意味での成功であり、その代償として問題を先送りした面も否めない。

先送りした問題のなかで最大の課題は、FOIPについての日米の方向性の相違である。FOIPという共通のビジョン、すなわちインド太平洋地域にルールに基づく秩序と法の支配、航行の自由を維持し、質の高いインフラを整備するという目的において、日米間で相違はなく、そのようなビジョンを日米で共有することができたことは大きな成果である。しかし、日本のFOIP構想は、2012年の第2次安倍政権初期には、中国の挑戦に対して、インド、オーストラリアを加えた「アジアの民主的な安全保障ダイヤモンド」の枠組みを形成するという競争的な構想であったが、現在は、より協力的な、中国をも包摂する、地域協力的な構想へとニュアンスが変わりつつある⁽³⁹⁾。これに対して、米国の構想は、中国を明示的に敵視する第2の冷戦との色彩を強め、インド太平洋での同盟国間の連携を中国包囲網として強化するトレンドに向かっている⁽⁴⁰⁾。前述のとおり、米国の中国に対する厳しい姿勢は、トランプ大統領の個人的主張に限定されるものではなく、民主党政権となったとしても、当分は継続していくと予想される。日米の相違は、日米の地政学的立場の違いに基づく面があり、日本の立ち位置が中国包囲網のなかでの役割分担として解釈されるものであれば問題はないが、米国の政策と矛盾するものであることが顕在化すると問題となろう。トランプ大統領という不確定要素をマネージするために日米が同じ目的に向かって進んでいるかたちをとることは危機管理上有益だったが、中国の外交姿勢が大きく変化するなかで、日米間の政策姿勢の差異が顕在化する可能性は高くなってきている。

もうひとつの成功の代償は、日本の普遍的価値に対するスタンスに関することである。戦後の日本外交は、国際協調を重視し、自由貿易を推進し、他国の民主的価値を重視することを基調としてきた。また、このような普遍的価値は、米国が主導し、自由主義先進国が維持してきたものである。日本は、トランプ・マネージメントのために、これまでの日本外交の基調に反する政策的妥協を行ってきたとも言える。トランプ大統領がこのような普遍的価値に関心がなかったことから、日本が対中政策、対ロシア政策において、フリーハンドを与えられた面もある。また、国際的に、安倍首相や日本の親トランプスタンスに対して、ヨーロッパなどから批判がなかったのは、大統領が相当特異性を有しているとしても米国と良好な関係を保たなくてはならない日本の立場を理解し、同時に安倍首相に自分たちに代わってトランプをマネージすることを期待したとも言える。しかし、どれだけ妥協をしても、トランプ大統領のディールに対するこだわりや二国間の要求は減ることはなく、発言や行動には予測可能性がない。トランプ大統領の再選によって、日本が現在の外交スタンスを継続せざるをえなくなった場合には、他の先進国との価値観の溝が深まり、国際社会のなかで、日本外交は厳しい選択を迫られることがあるかもしれない。

3 今後の展望

このように、日本の対トランプ外交は、トランプ大統領の特異性が予想を超えたがゆえに、予想以上の成果をもたらしたが、そこには新たな課題もある。まず、短期的には、これから大統領選挙までの間、トランプ大統領が再選のために外交政策をどう利用するか、注視する必要がある。特に懸念されるのが、選挙目的で対中姿勢がより強硬化すること、そして中国がそれにどのように対応するかである。また、対北朝鮮外交において、トランプ大統領が短期的な成果を上げるため、より融和的な、日本にとってさらに不都合な妥協を行なう危険性は否めない。また、仮にバイデン候補が当選した場合でも、11月から1月の間に大統領権限を用いて、トランプ大統領あるいはその側近がレガシーとしてどのような成果を残そうとするか懸念が残る。

中期的には、トランプ大統領が再選された場合、再選という目標を果たしたトランプ本人がどのようなレガシーを目指すかは自明でない。ただ、4年間でトランプ政権の陣容が逆風のなかでもトランプ大統領に忠誠を誓った人たちに「純化」されており、1期目当初のようなバランスや現状維持勢力による抑制が効きにくくなる。外交については、トランプ大統領は関心を失い、大統領への野心を隠さないポンペオ国務長官の影響力が増大することも予想される。特に中国に対する政策が、より強硬で、対立的になっていくと、同盟国としての日本に対して中国封じ込めのなかで新たな役割を期待する声が高まり、より具体的かつ取引的な要求があることも覚悟する必要がある。

バイデン候補が当選した場合は、まずは「外交エスタブリッシュメント」が復帰することが予測される。多国間での国際協調を重視し、同盟国との連携によるリベラルな国際秩序の実現を目指す、というスタンスは、本来トランプ外交のスタンスよりも日本の外交目的と整合的である。しかし、中国の覇権主義に対する米国内世論の厳しさを考えると、中国に対す

る姿勢は現政権と変わらず厳しいものとなると予想される。しかし、トランプ政権の国際協調に対する敵視と予測可能性の欠如とを比較すると、民主党政権の下では、米中関係は、修復不可能なイデオロギー的対立というよりは、共存の可能性を模索する方向に向かうのではないかと考えられる。

バイデン候補は、すでにトランプ政権期と比較して、同盟国を重視することを表明しているが、「重視」とは何を意味するのだろうか。バイデン政権入りが予想される民主党系の若手研究者ミラ・ラップ・フーパーは、同盟についての新著において、ロシアと中国との競争に備えて、各同盟国の能力や比較優位を生かすことが重要であり、同盟国間で負担を再配分することによって、より対称的 (symmetric) な貢献を行なうよう働きかけること、さらに同盟国間で情報収集や戦略策定を同期化 (synchronization) させる必要があると論じている⁽⁴¹⁾。同盟関係の再検討は決して新しい議論ではない。トランプ政権ではどちらかという米軍駐留経費問題に議論が矮小化されていたとも言える。バイデン政権になった場合には、同盟に伴うリスクの共有とコストについて、より包括的な議論が求められてくるだろう。

最後に、長期的な趨勢を述べたい。米国の世界の安全へのかかわり、特に冷戦後の対外介入についての批判は、トランプ大統領、あるいはトランプドクトリンのようなポピュリスト・ナショナリズム信奉者だけによるものではない。対外介入の拡大を推進した「外交エスタブリッシュメント」への批判は、スティーブン・ウォルトらリアリストからも行なわれている⁽⁴²⁾。政策担当者レベルでも、オバマ政権の国家安全保障担当副補佐官のベン・ローズは外交エスタブリッシュメントのことを批判的に「ブロブ (Blob: 掴みどころのない凡庸な塊)」と表現したが、今日でも彼らの役割と意義をめぐる議論が活発に行なわれている。外交エスタブリッシュメントが排他的で自己満足的で集団思考に陥りがちであるという批判は過剰な面があり、むしろ現政権の状況を考えると、外交エスタブリッシュメントの専門性が必要である⁽⁴³⁾。一方で、過去20年間の米国の外交、特に対外的なコミットメントや既存の同盟関係について、より批判的な検証が必要であるという意見が、特に若手研究者の間では一定の支持を得ており、新しい傾向として注目する必要がある⁽⁴⁴⁾。

世界の警察官であることについての国内的支持が特に若年層の間で減少していることは、最近行なわれたいくつかの意識調査の結果からも浮かび上がっている⁽⁴⁵⁾。一般に、米国の世代間比較調査では、静かなる世代 (1928—45年生まれ)、ベビーブーマー世代 (1946—64年生まれ)、ジェネレーション X (1965—80年生まれ)、ミレニアル世代 (1981—96年生まれ)、ジェネレーション Z (1997年生まれ以降) に世代分けして分析する。ミレニアル世代は、冷戦の終焉、9・11同時多発テロ事件、そしてアフガニスタン、イラクでの戦争を子供時代に経験した世代であり、すでにジェネレーション Z と合わせて2018年の選挙では投票の25%を占めるが、彼らは他世代と比べて、米国が他国と比べて特別な役割を果たす国だとは考えていない⁽⁴⁶⁾。また、世代間で、脅威についての認識も大きく異なり、中国の台頭を重要な脅威と考える割合は、静かなる世代では57%だが、ミレニアル世代では35%にすぎない。軍事力の行使については、北朝鮮が韓国を侵略した場合に軍隊を派遣することに賛成するのは、静かなる世代では76%だが、ミレニアル世代では49%である。ただし、留意すべき点は、若い世代におい

では孤立主義的な傾向があるとは限らず、むしろ多国間の協調には前向きであることである。ミレニアル世代以下の若い世代では、「国際的な問題解決のために、米国は国益の面では次善の策であっても、国連の決定と合わせるべき」と答える割合がどの世代よりも高く(74%)⁽⁴⁷⁾、TPP、パリ協定、イラン核合意への賛成も多い。今後の展望を考える場合に、こういった世代的な認識ギャップを踏まえることが重要である。

新型コロナウイルス感染症の拡大の影響で、米国は、他の国と同様しばらく「内向き」志向が強まるだろう。しかしながら、意識調査からもわかるように若者は単純な孤立主義を支持しているわけではない。トランプ大統領は米国が損をしてきたという過去世代の怒りを反映して、グレートアゲイン(再び偉大な国になること)を目指していたが、若い世代がその感覚を共有しているわけではない。今後、静かなる世代の影響力が小さくなっていくことは必然であり、こういった点も考慮に入れて将来的な日米関係を議論していく必要がある。

- (1) Y. A. "The Virtues of a Confrontational China Strategy," *The American Interest*, April 10, 2020.
- (2) Takako Hikotani, "Trump's Gift to Japan: Time for Tokyo to Invest in the Liberal Order," *Foreign Affairs*, September/October 2017. 邦訳は「トランプが日本に突きつけた課題——トランプ制御策を超えて」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』2017年10月号。
- (3) "I Am Part of the Resistance Inside the Trump Administration," *New York Times*, September 5, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/09/07/opinion/contributors/trump-white-house-anonymous-resistance-japanese.html>; Jim VandeHei and Mike Allen, "The Committee to Save America," *Axios*, August 10, 2017.
- (4) Thomas Wright, "Trump's 19th Century Foreign Policy," *Politico*, January 20, 2016.
- (5) ポピュリスト・ナショナリズムについては、以下の論説が詳しい。会田弘継「第1章 トランプ政権の外交思想を考える——『バノン』後の変化を見る」、平成29年度外務省外交・安全保障調査研究事業『トランプ政権の対外政策と日米関係』、日本国際問題研究所、2019年5月20日。
- (6) Michael Anton, "The Trump Doctrine: An insider explains the president's foreign policy," *Foreign Policy*, April 20, 2019.
- (7) Ross Douthat, "The Trump Doctrine: A chaotic administration's unexpectedly coherent grand strategy," *New York Times*, January 29, 2019. これらの記事については、渡部恒雄「マティス退任後の新トランプ・ドクトリンの可能性」『SPF アメリカ現状モニター』(2019年2月18日)が詳しい、https://www.spf.org/jpus-j/spf-america-monitor/spf-america-monitor-document-detail_21.html.
- (8) Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," *Atlantic*, April 2016.
- (9) Kathryn Dunn Tenpas, "Crippling the capacity of the National Security Council," Brookings, January 21, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2020/01/21/crippling-the-capacity-of-the-national-security-council/>.
- (10) 『ワシントンポスト』紙とPartnership for Public Serviceの共同調査("Tracking how many key positions Trump has filled so far"), <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-appointee-tracker/database/>.
- (11) アジア関連でも、国務省の東アジア・太平洋担当国務次官補ポストは、ダニエル・ラッセルが2017年3月に退任した後は、2019年6月にデイビッド・スティルウェルが着任するまでは2人の代行が役職を担っていた。国防総省のアジア太平洋担当国防次官補ポストも、2017年12月から2019年12月まではランディ・シュライバーが務めていたが、この2つのポストが同時に埋められているのはほぼ半年だけである。
- (12) このような考えは、2020年6月のワシントンDCを中心とした平和的デモへの軍隊の投入をめぐっても顕在化した。経緯については、マティス元国防長官の*Atlantic*誌への寄稿(2020年6月3日)、

『毎日新聞』2020年6月11日の記事への筆者のコメントも参照されたい。

- (13) Mira Rapp-Hooper and Matthew Waxman, “Presidential Alliance Powers,” *Washington Quarterly*, Vol. 42 (2): 67–83, June 28, 2019.
- (14) Zack Cooper, “A Tale of Two Asia Policies,” *War on the Rocks*, September 7, 2018.
- (15) Michael Anton, op. cit.
- (16) 2017年APEC演説原稿は以下からアクセス可能、<https://vn.usembassy.gov/20171110-remarks-president-trump-apec-ceo-summit/>.
- (17) Michael Green, *By More than Providence*, Columbia University Press, 2017.
- (18) White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017.
- (19) Takako Hikotani, op. cit.
- (20) 「数字で見る安倍首相とトランプ大統領の蜜月」、NHK News web、2019年5月24日 (https://www3.nhk.or.jp/news/special/45th_president/articles/visit_japan_2019/trivia/2019-0524-02.html) のデータに外務省HPの掲載情報を追加。
- (21) 「トランプ氏をノーベル賞に推して…米国が安倍首相に依頼」『朝日新聞』2019年2月17日、「安倍首相、『トランプ氏をノーベル賞に』の波紋」、東洋経済オンライン、2019年2月22日。
- (22) 「カナダ首相は『裏表ある』、陰で皮肉られたトランプ米大統領が反撃」『ブルームバーグニュース』2019年12月5日。
- (23) 「トランプ氏『日米貿易バランスへ共に努力』安倍首相称讃」『毎日新聞』2018年10月19日、<https://mainichi.jp/articles/20181020/k00/00m/020/028000c>.
- (24) *New York Times*, March 26, 2016.
- (25) Lara Seligman and Robbie Gramer, “Trump Asks Tokyo to Quadruple Payments for U.S. Troops in Japan,” *Foreign Policy Online*, November 15, 2019.
- (26) 防衛大臣記者会見、2020年1月21日。
- (27) 『日本経済新聞』2017年2月3日。
- (28) 『日本経済新聞』2017年2月4日。
- (29) 2017年、2018年のシャングリラ・ダイアログでのマティス国防長官の発言は以下のサイトより閲覧可能、<https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.
- (30) Yuki Tatsumi, “Defense Secretary Mattis in Asia: Challenges for a ‘Reassurer-in-Chief,’” *Diplomat*, February 3, 2017.
- (31) 宮家邦彦「ボルトン『暴露本』が示した、想像を超える日本への関心と信頼」『日経ビジネス』2020年7月1日。
- (32) コロンビア大学でのマクマスター元補佐官の講演「The Future of the US-Japan Alliance: Advancing the Vision of a Free and Open Indo-Pacific」(2019年4月9日)での発言。
- (33) 小谷哲男「第4章 アメリカのインド太平洋戦略——日米同盟へのインプリケーション」、平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業『インド太平洋地域の海洋安全保障と「法の支配」の実体化に向けて』、日本国際問題研究所、2019年10月31日。
- (34) Y. A. 前掲論文。Y. A. 論文への反論には、Toshihiro Nakayama, “Confrontation for Its Own Sake Is No Policy at All,” *American Interest*, June 24, 2020がある。
- (35) 『日本経済新聞』2019年4月4日。
- (36) Richard Samuels, “Japan’s whack-a-mole foreign policy,” *Boston Globe*, September 30, 2019. 元駐米大使の発言として紹介。
- (37) 「日米、首の皮一枚の自由貿易」『日本経済新聞』2019年9月26日。
- (38) Toshihiro Nakayama, “Radical Adaptation: Japan’s Foreign Policy in the Trump Era,” University of Michigan,

April 18, 2019.

- (39) Yuichi Hosoya, “FOIP 2.0: The Evolution of Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 26 (1), 2019. 神谷万丈「『競争戦略』のための『協力戦略』——日本の『自由で開かれたインド太平洋』戦略（構想）の複合的構造」、SSDP 安全保障・外交政策研究会、2019年2月、<http://ssdpaki.la.coocan.jp/proposals/26.html>.
- (40) 2018年以来の対中政策の変化については、佐橋亮の論考「アメリカと中国(1)―(9)」(東京財団政策研究所、2018年8月1日―2020年6月4日)に詳しい、<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=28>.
- (41) Mira Rapp Hooper, *Shields of the Republic: The Triumph and Peril of America’s Alliances*, Harvard University Press, 2020, Chapter 7, pp. 176–198.
- (42) Stephen Walt, *The Hell of a Good Intentions: America’s Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018. ウォルトの議論に対するアカデミックな観点からの批判的検討については、Robert Jervis, “Liberalism, the Blob, and American Foreign Policy: Evidence and Methodology,” *Security Studies*, Vol. 29 (3), 2020を参照。
- (43) Hal Brands, Peter Feaver, and William Inboden, “In Defense of the Blob: America’s Foreign Policy Establishment Is the Solution, Not the Problem,” *Foreign Affairs*, April 29, 2020.
- (44) Emma Ashford, “Build a Better Blob: Foreign Policy Is Not a Binary Choice Between Trumpism and Discredited Elites,” *Foreign Affairs*, May 29, 2020. 新設のQuincy Instituteについては、Ricard Fontaine, et al., “New Voices in Grand Strategy,” Center for New American Security (CNAS), April 11, 2019, も参照。
- (45) Dina Smeltz, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, and Brendan Helm, “Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs,” Chicago Council on Global Affairs, September 6, 2019; Richard Fry and Kim Parker, “Early Benchmarks Show ‘Post-Millennials’ on Track to Be Most Diverse, Best-Educated Generation Yet,” Pew Research Center, November 15, 2018; John Halpin, et al., *America Adrift: How the U.S. Foreign Policy Debates Misses What Voters Really Want*, Center for American Progress, May 5, 2019. 同調査を基に問題提起を行なった論文は以下を参照、Trevor Thrall, William Ruger, and Erik Goepner, “The Clash of Generations and American Foreign Policy,” *War on the Rocks*, August 29, 2019. Jonathan Panter, Anand Jantzen, and Johnathan Falcone, “The 100-Ship Navy,” *War on the Rocks*, June 26, 2020.
- (46) 前掲のChicago Councilの調査によると、「米国は世界で最も偉大な国であり、特別な国である」と答える割合は、ミレニアル世代で43%、ジェネレーションXが61%、ベビーブーマー世代が63%、静かなる世代が77%である。Pew Research Centerの調査では、「米国は世界のどの国よりも良い国である」と答えるのはミレニアル世代では14%、ジェネレーションZは13%で、静かなる世代(45%)、ベビーブーマー世代(30%)、ジェネレーションX(20%)との違いは顕著である。
- (47) Brendan Helm and Dina Smeltz, “OK Boomer: Youth Hesitant to Use Force, Shun US Exceptionalism in Foreign Policy,” Chicago Council on Global Affairs, February 4, 2020, https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report_youth-hesitant-on-force-shun-american-exceptionalism_20200204.pdf.

ひこたに・たかこ コロンビア大学准教授
<https://polisci.columbia.edu/content/takako-hikotani>
 tk84@columbia.edu