

総論 トランプ大統領の対外政策と今後の日米関係— あるいはポピュリズムに対する脆弱性をいかに克服するか？

久保 文明

1. 選挙戦中の発言を中心に

選挙戦中の発言を根拠にする限り、ドナルド・トランプ候補の対日観が、歴代大統領のそれと大きく異なっていたことは明らかである。

現在の日米安全保障条約は、日本がアメリカの防衛義務を負わないにもかかわらず、アメリカのみが日本防衛義務を負っていて不公平であるというのがトランプ氏の持論である。40年前はそれでよかったが、それはもはや通用しないと付け加え、日本に対して核武装を含めた自主防衛も促した。

2016年3月21日、ワシントン・ポスト紙によるインタビューにおいて、人件費を除いた日韓の米軍駐留経費のうち、50%を日韓が負担していることを指摘された際、「なぜ100%ではないのか？」と答えた。海外に基地を有することで米国は利益を得ているかという質問には、「個人的にはそう思わない」と述べた（計算の仕方にもよるが、日本側の負担は75%と説明されることが多い）。

選挙戦中に発信されたトランプ氏の外交政策は、孤立主義、保護貿易主義と形容できよう。その発想は、「砦に籠るアメリカ」(fortress America) 的なものである。それはまさにトランプ氏が米墨国境線上に造ると公約している壁に象徴される。巨大な物理的、あるいは抽象的な壁を造って、不法移民やイスラム系移民を、さらには中国や日本からの安い商品の流入を阻止する。アメリカは砦の中に籠り、国益に合致しない場合、他国のために軍を動員することはない。ただし、テロ攻撃を受けた場合には、大規模に反撃する。

中国に対して厳しい言葉が投げかけられるが、それはほとんどが通商問題についてであったことに注意すべきであろう。たとえば、人権、軍事力強化、南シナ海での活動について、トランプ氏が11月8日の投票日前に批判的に語ったことはほとんどない。

トランプ氏の国際政治観について特徴的なのは、それが、お金の損得勘定の軸からのみ成り立っていて、価値観や戦略目標の共有などの要素が欠落していたことである。

むろん、大統領に就任後、以上の路線がそのまま政権の政策になるわけではないが、上に記したものがトランプ大統領の国際政治観の初期状態（デフォルト）であることを忘れてはならない。

実際の外交政策は、第一にどのような人事（とくに国務長官、国防長官、国家安全保障担当補佐官）が行われるかに大きく左右され、第二に、大統領がどの程度部下に政策の選択や権限を委任するかによる。そして第三に、トランプ氏自身がどの程度選挙戦での外交公約を修正するかである。この点は後に触れることにしたい。

しかし、トランプ氏の発言は折に触れ既述した初期状態に戻るかもしれない。そしてトルーマン大統領による朝鮮戦争参戦のように、大統領個人の判断力・決断が問われる場面があろう。尖閣諸島をめぐる危機が勃発した場合、トランプ次期大統領はどのような決断を下すのであろうか。

投票日直後の11月17日に安倍首相がトランプ氏と会談したのは画期的なことであった。

内容は公開されていないものの、ここで首相は、日米同盟の重要性を強調したものと推測される。

そもそも、選挙戦中のトランプ氏は日米同盟のみならず、日米関係全般について、深い知識を有しているとは言えない状態にあった。あまり時間をかけて側近のブリーフィングを聞かないタイプのトランプ氏に対して、安倍首相との会談に向けた準備時間と会談の時間そのものは、貴重な学習の機会となったはずである。

周知のとおり、日米同盟は権利と義務について非対称的な同盟であり、両国が異なった内容の権利と義務を約束し合っている。第5条ではアメリカの日本防衛義務が規定されるが、第6条ではアメリカが日本の基地を「極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」に、すなわち朝鮮半島、台湾海峡などに派遣されるべく使用する権利が明記される。西太平洋地域におけるアメリカ軍の展開を支えているのは、かなりの程度日本の基地である。また、最近の平和安保法制によって、条件が揃えば日本はアメリカのためにアメリカとともに戦うことも可能になった。このような点はすべて、トランプ氏が知らなかったことであろう。

さらに付言すれば、日本はアメリカの職を奪っているとトランプ氏は主張するが、日系企業はアメリカにおいて、直接雇用だけでもおよそ90万の雇用を創出している。

当初から、TPP反対の態度を変えるのは困難であると認識されていたが、日米同盟については、その基礎を理解することによって態度を変えることは可能かもしれない、との希望的観測は日本政府内に存在したように思われる。

トランプ政権発足にあたり、日本にとってとりわけ死活的に重要なことは、トランプ大統領に、一日でも早く、公式発言として尖閣防衛を確約してもらうことであった。オバマ大統領が2014年4月に東京で公式に語ったこの発言を、トランプ新大統領が引き継ぐかどうか、トランプ対日外交の、さらにいえばその同盟外交の試金石ですらあった。

もしトランプ政権がこれを避けた場合、日米同盟は大きな危機に直面する。アメリカのすべての同盟がその土台から揺らぐことになる、といっても過言ではなからう。そして早晩、尖閣諸島周辺における中国の挑発が拡大するであろう。

アメリカで正面から孤立主義を提唱する大統領が当選したことは衝撃である。中長期的には、今後もこのようなことはありうると想定せざるを得ないが、日本は短絡的に同盟破棄、核武装、中国との連携などを考えるべきではないであろう。トランプ氏の対日観自身変化の可能性がある、そうである以上、それを求めて働きかけるのがまず急務となる。アメリカの外交安全保障専門家のコンセンサスは、依然国際主義であり、同盟堅持である。

孤立主義・保護貿易主義の理念に立脚したシンクタンクは、アメリカにはほとんど存在しないし、その専門家のネットワークもきわめて弱い。ここから有能で経験ある人材を政権にリクルートするのは至難の業であろう。トランプ氏が任命する外交安全保障関係の人事でも、おそらく95%以上は国際主義者で埋められることにならう。

しかも、孤立主義的政権は短期間で姿を消すかもしれない。日本で2009年に政権交代が起こり、「アメリカを除外した東アジア共同体」が提唱された。その際、アメリカは日本の漂流を懸念したであろう。しかし、2012年に日本は元の外交路線に回帰した。

今後のアメリカが、これまで同様確固として国際主義を堅持するかどうかについて、これまでほど確信が持てなくなったことは確かである。共和党が1945年以降、孤立主義者を

大統領公認候補に指名したのは、今回が初めてのことである（民主党は1972年に「アメリカよ、世界から帰還しよう（Come home, America!）」をスローガンにしたジョージ・マクガバンを指名したことがある）。トランプ氏は、共和党内で、強烈的な反不法移民の立場をとり、保護貿易主義と孤立主義を煽ると指名が獲得できることを実証した。あとに続く候補が出てこないという保証はない。ちなみに、民主・共和の二大政党の候補者どちらもが保護貿易主義的立場をとったのも、1945年以降では、2016年が初めてであろう。アメリカ政治の今後の方向性につき、一抹の不安があることは確かである。

中長期的にはこのような懸念があるとはいえ、専門家レベルではまだ大きな変化は起きていない。ただし、エリートが一般国民を説得する能力が弱まっていることが懸念材料である。

安全保障政策を考える際の出発点は、日本にとっての脅威の深刻さの評価であり、それに対して日本単独で対応すべきなのか、同盟政策を選択すべきなのかの検討である。脅威が存在することは事実であり、防衛費の増額など、日本独自で努力すべき点もあると思われる。その上でアメリカとの同盟を維持・強化の方が安全保障はより堅固なものとなろう。同盟には逆境のときもあるが、辛抱強い説得と日米双方の努力の積み重ねが必要であろう。

2. トランプ大統領の対日政策

事前の懸念とは裏腹に、少なくとも日本に関しては、実際に始動したトランプ外交は豹変することになる。

その兆候は、2017年2月3日から4日にかけてのマティス国防長官訪日の際にすでにみられた。さらに遡ると、大統領就任前より、トランプ氏はたとえば身柄を拘束したテロリストに対して拷問を加えることについて、自説を曲げ、自分が指名したマティス国防長官に従う旨、表明していた。対日政策に関しても、結果的に同様の態度を示すことになる。マティス国防長官は、訪日の際に、日本の貢献と日米同盟の価値を高く評価する発言をしていた。

2月10日から11日にかけて行われた日米首脳会談は、日本からするとほぼ満額回答を得たものとなった。トランプ大統領がそれまでの日米同盟に対する態度を大幅に変更したのである。1980年代以来の日本観を100%修正し、一転して同盟も日本による基地費用負担も評価した。

トランプ氏のように突然発言を変える大統領の場合、共同声明を作成することも重要であり、その点も日本側の希望がかなった。

共同記者会見において、トランプ大統領は慎重に原稿を読んでいた。慎重を期したのは重要な問題であるとの意識があったためであると推測され、それ自体は歓迎すべきことである。しかし、同時にこのことは、新しい対日政策がまだ大統領の中で十分消化され、内面化されていないことも示唆していた。

ちなみに、首脳会談では以下の点が合意・確認された。

**日米同盟はアジア太平洋地域における平和、繁栄及び自由の礎であること。
核・通常戦力による日本防衛。**

日米安保条約第5条は尖閣諸島に適用。
南シナ海での力による現状変更の試みに反対。
北朝鮮による更なる挑発行動に反対。
自由で公正な貿易ルールに基づく2国間と地域の経済関係を強化。
副大統領と副総理による経済対話。

トランプ大統領は、記者会見において、在日米軍受け入れに謝意まで表明した。これは日本側が期待した以上の発言であった。

日米首脳会談において、トランプ大統領は前言に囚われることなく、学習し、変化する能力があることを示した。ただし、前述したように、まだ大統領自身の外交原則のレベルまで高められたものではない可能性が高い。これが今後にわたっての懸念すべき点であろう。同時に、ここには、マティス国防長官を初めとする国際派・関与派のエリートないしエスタブリッシュメントによる巻き返しという側面も存在する。ちなみに、トランプ大統領による他の首脳会談（イギリス、カナダ、ドイツ、イスラエル等）は、当事国双方から批判される点があり、日米首脳会談ほど成功していないといえよう。ちなみに、4月に入って行われた米中首脳会談では、共同声明も共同記者会見もなかった。

トランプ大統領は選挙戦中「時代遅れ」と呼んだNATOについても、評価を180度変えた。原則の欠如こそがトランプ外交の原則との論評が出始めている現在、予測不可能性は同盟国にとっても依然として頭痛の種である。ただし、短期的には、日米同盟は今次の政権交代にあたって、とりあえずは大きな障害を克服したといえよう。

3. 日米同盟における権利と義務における非対称性とポピュリズム

本稿の最後に、権利と義務における非対称性を特徴とする日米同盟がポピュリズムに対して抱える潜在的な政治的脆弱性について、指摘しておきたい。

ここでいう日米同盟における非対称性とは、軍事力や国力における非対称性ではなく、条約上獲得した権利とそこで負った義務における非対称性を意味する。

1960年に改定された日米安全保障条約（以下安保条約）において、米国は日本の基地を使用する権利を獲得する代わりに、日本を防衛する義務を負った。日本の義務は、国内の基地を米国に使わせることであり、権利は米国に防衛してもらうことであった。ここで注目すべき点は、日本には、日本の外で米国を防衛する義務がない点である。

世界史上の古今東西の同盟においては、相互にほぼ同じ内容の権利と義務を約束し合うのが一般的であろう。たとえば、A国とB国の同盟の場合、Aが攻撃された場合にBがAを守り、Bが攻撃された場合には逆にAがBを支援する、といった具合である。

ところで、米国は安保条約において、なぜ、日本による米国防衛義務がないにもかかわらず、自国の若者の命を賭してまで日本を防衛する義務を引き受けたのであろうか。その答えは、安保条約において米国が獲得した権利にある。すなわち、安保条約の第六条において、米国は「極東における国際の平和及び安全」のために日本の基地を使用する権利を獲得した。これは言い換えると、日本防衛以外の目的でも日本の基地を使用する権利を得ていることになる。これこそが、安保条約で米国が獲得している国益の核心である。

多くの専門家にとってこれは常識であるが、残念ながら、この基礎的事実を知らない人は、

一般国民だけでなく、政治指導者でも少なくない。

ここでは、この非対称的同盟の長所短所を考察してみよう。以下が短所である。

1. 日米の一般国民にとって理解しにくいこと。しばしば指導者も正しく認識していない。その結果、同盟が双方から不公平、不公正に見えてしまう傾向がある。「日本との同盟は不公平」という大統領候補時代のトランプ氏の発言もその一例である。
2. 日本側に基地の負担がかかること。
3. 日本人には、占領の継続であるように見えてしまう場合もあること。
4. 日本の側で、安全保障政策においてアメリカへの依存心が強くなること。
5. 地位協定の問題など、米軍駐留から起因する多数の問題が生起すること。

それに対して、以下がこの同盟の強みである。

1. 駐留の帰結としての抑止力。米軍は遠方から駆け付ける必要がない。
2. 2011年の東日本大震災の際の米軍支援活動にみられるように、災害対応という点で強みを持つこと。
3. 基地の経済的効果。一般的、客観的にはプラスとみなされてよからう。米国防総省は米国内の基地閉鎖をできずにいるが、その理由は、地元の有権者と議員がそれに反対するからである。
4. 米軍が日本防衛以外にも基地を使えることの直接的帰結として、東アジアを中心に地域安全保障に大きく貢献すること。
5. 中長期的に日米文化交流と相互理解促進の媒体として機能すること。米軍人は長期的に日本ファンになってくれる可能性がある。
6. 日本の長期に及ぶ軽武装政策を可能にしたことで済んだ結果、日本は他国から脅威とみなされにくいこと。

非対称性ゆえに困難もあるが、長所があることも認識する必要がある。

ただし、最大の政治的弱点は、権利と義務の内容が複雑であり、一般国民には理解しづらいことであろう。自ずと、国民の目は、自らが負った負担、すなわち義務の方に向けられることになる。アメリカの場合、それはアメリカの日本防衛義務と、日本側での同内容の義務の欠如であり、日本の場合、それは圧倒的に日本に多数存在する米軍基地となる。それはとくに沖縄において顕著である。

既述した通り、日米同盟には、巨視的に見れば大きな効用も存在するわけであり、政治指導層にはそれを国民に分かりやすく、しかも強力かつ効果的に説明・啓蒙する義務があるというべきであろう。

トランプ現象の潜在的な危険は、大統領候補自らが、全体像を理解せず、不十分な理解で同盟の「問題」を煽ったことにある。むろん、本稿では、トランプ氏の日米同盟論ゆえに彼が当選したと主張しているわけでは毛頭ない。しかし、大統領候補自身がいわばポピュリスト的な議論を選挙戦で展開してしまうと、不可避的に聴衆の少なくとも一部はその議論に同意してしまう。

日本について同様な問題を指摘し始めると、枚挙にいとまがない。「米軍駐留なき日米安保」を唱えたことがある鳩山由紀夫元首相がどの程度、日米同盟の全体像を理解していたか、心もとない限りである。日本の政治指導層にもアメリカ側同様の義務があるというべきであろう。

今後は長所を生かし、短所を改善していくことが肝要である。この意味で、最近の安保法制は集団的自衛権の限定的行使を可能にすることで、非対称性のもっとも弱い部分を一定程度補強することになったと考えてよいであろう。

いずれにせよ、2016年の大統領選挙が教えてくれたことは、権利と義務において非対称的な同盟である日米同盟が、ポピュリズムに対して抱える政治的脆弱性である。日米首脳会談によって、短期的な危機はとりあえず去ったのかもしれない。しかしながら、中長期的な懸念まで払拭されたわけではない。日本としては、つねにではないにせよ、トランプ型の政権が今後も登場しうることを視野に、中長期的な対応策も考え始める必要があるだろう。