

第5章 個人レベル・政府内要因からみたトランプ政権の外交政策

泉川 泰博

はじめに

2016年11月8日、共和党の大統領候補ドナルド・トランプは、メディアの大方の予想を覆して民主党候補ヒラリー・クリントンを破り、第45代の米国大統領となることになった。選挙期間中から人種問題や女性問題などで数多くの問題発言を繰り返したトランプ氏の勝利は、ワシントンのシンクタンクの外交・安全保障専門家に衝撃を与えた。というのも、彼は、選挙期間中から様々な外交問題に関しても不適切かつ機会主義的な不規則発言を繰り返したためである。その目に余る状態に、超党派の専門家有志がネバー・トランプ運動(Never Trump Movement)を繰り広げ、その様子は、クリントン氏が大統領に就任した際には今日のアメリカ政治では極めて稀な、超党派の支持を土台とした外交が展開されるのではないかとの期待も高まるほどであった¹。

本年1月20日に大統領に就任したトランプ氏は、就任後は大統領らしく振舞うようになるのではという一部の期待を裏切り、選挙期間中同様の不規則な発言を繰り返している。そうしたトランプ大統領が今後どういった外交・安全保障政策を展開するのかを予測することは極めて困難であると認めざるを得ない。しかし、こうした時にこそ重要なのは、基本に立ち返ることである。外交政策分析の基本のひとつに、外交政策に影響を及ぼす諸要因は、3つの分析レベル(levels of analysis)個人(すなわちリーダー本人)レベル、国内レベル、国際システムレベルに大別できる、というものがある²。この3つの分析レベルのうち、外交政策の策定に直接影響を与えるのは第1、第2レベルの要因である³。そこで本論では、個人レベル要因・国内レベル要因の中でも、とくに重要だと思われるいくつかに絞って分析を試みる。

以下では、まず、個人レベルとしてのトランプ大統領の政治的信条を分析する。次に国内レベル要因として、外交・安全保障関連政府組織やそのリーダーの特徴と、それらのトランプ政権内での予想される位置づけについて分析する。

1. トランプ大統領の世界観

トランプ氏の台頭をなぜ多くのメディアが予測できなかったのかについて、ジャーナリストのセリーナ・ジト(Salena Zito)は「メディアはトランプ氏の発言を額面通りにとるが、彼を真摯にとらず、彼の支持者は彼を真摯にとらえているが、その発言を額面通りにはとっていない」ためだと喝破した⁴。この分析は、彼の発言を文字通りにとらえて、その政策を予想することの危険性をも示唆している。実際にトランプ氏は、韓国の核武装を容認して自衛力を高めさせて、米軍は朝鮮半島から撤退すべきとの選挙期間中の発言に関して、「そんな発言をした覚えはない」と否定した。こうした例にみられるように、都合の悪い過去の発言や、発言内容の矛盾を指摘された際に、ためらいもせず否定することが少なくない。

しかし、1980年代にさかのぼってトランプ氏の政治的発言・言動を分析したブルッキングス研究所のトマス・ライト(Thomas Wright)は、一見不規則に見える同氏の発言の根底には、一貫性の高い3つの特徴から成る世界観がある、と共和党予備選挙の早い段階です

で指摘していた。それらは、(1) 既存の自由貿易体制は米国にとって不利で不公平である、(2) 同盟関係において米国は過剰な負担を担っており、同盟国はいわゆる「ただ乗り」をしている、および(3) 独裁者と言われる指導者を「強いリーダー」と好意的に評価する、というものである⁵。すなわち、トランプ氏が選挙期間中に繰り返し示した環太平洋経済連携協定(TPP)への嫌悪感や、日本、韓国、欧州同盟国に対する懐疑的姿勢は、選挙用のレトリックであると同時に、1980年代以降の一貫した世界観を如実に反映したものである。ライトは、こうしたトランプの世界観は、第2次世界大戦後に米国が中心となって構築した、いわゆるリベラルな国際秩序に対する挑戦を意味しており、彼が大統領になった際の外交政策は、そうした国際秩序を揺るがすものになるだろうと指摘した。

こうした彼の世界観が、大統領就任によってより穏健化する可能性は低い。というのも、過去30年にわたって一貫した世界観を保持してきた70歳の成功した実業家であり、自らの主張を展開した大統領選で勝利を収めた個人が、その主張を今変える必要を感じないと思われるためである。もちろん、トランプ氏の信条がすべて政策において忠実に反映されるわけではないが、以下で述べる政府内政治要因とも関連しつつ一定程度の影響を及ぼすものと思われる。

2. トランプ政権の政策決定プロセス：官僚組織と政府内政治

グレアム・アリソン(Graham Allison)は、キューバ危機の際の米政府内の政策決定を分析し、政府内要因に注目した2つの理論モデルを提示した⁶。そのひとつである組織プロセスモデルは、各官僚組織を外交政策の立案・実施における主たるアクターととらえ、その既定の政策・行動手順が政策オプションを制約するというモデルである。これに対し、官僚政治モデルは、各官僚組織の長を主なアクターとして、政府の決定する政策は、個人的および組織的利益を代表する各組織の長が妥協できる産物として政策を捉える。本論では、便宜上、この2つの理論モデルが注目する要因を別個に扱うのではなく、複合的に分析する。

(1) ホワイトハウス内政治の重要組織・アクター

i. 組織面

トランプ政権はその発足後、オバマ政権時の国家安全保障会議(NSC)の改組を発表した。それによると、オバマ政権時代にNSCと統合した国土安全保障会議(Homeland Security Council)を再びNSCから独立させる一方、他方でクリントン政権時代に創設された国家経済会議(National Economic Council)は存続させることとした。

NSCを政権発足時に率いたのは、選挙期間中からトランプ氏の外交政策顧問として活動してきた、元国防情報局長官のマイケル・フリン(Michael Flynn)であった。選挙後いち早く大統領の国家安全保障問題担当補佐官に任命されたフリンは、彼のNSCは「より戦略に専念し、プロセスでスタッフを忙殺しない」ことを目指すと述べ、NSCの合理化を進めようとした⁷。また、NSCに軍関係者を積極的に採用していると報じられている⁸。こうした意向は、オバマ政権のNSCプロセスに関する問題を意識したものと思われる。具体的には、NSCの肥大化と他省庁に対する介入やマイクロマネジメント、および軍事問題の専門家が少なく、軍事的対応を迫られる状況に対処できなかったと批判されていることを意識しての措置であろう。しかし彼は、政権発足前に駐米ロシア大使と接触して対ロ制裁に

ついて議論したことに関する一連の問題で、2月13日に辞任に追い込まれた。その後任には、戦後イラクでのいわゆる「増派戦略」を導入するうえで鍵となる貢献をしたヒューバート・マクマスター（Herbert R. McMaster）陸軍中將が任命された。マクマスター氏は、イスラム過激派に対するロシアとの連携を模索していたフリンとは異なり、ロシアに対する警戒心をあらわにしており、米軍の伝統的な安全保障観を持つと報じられている。彼はまた、上官に対しても意見が異なる場合は安易な妥協をしないことで知られており、今後大統領と良好な関係を築くことができるのか、またNSCの政策にどう影響を与えるのかが注目される⁹。

NSCに関してさらに特筆すべきは、その構成に関する変更である。1月28日に発された大統領令によれば、NSCの構成委員として、大統領首席戦略官兼上級顧問のステイブン・バノン（Stephen Bannon）が常任のメンバーとなる一方、統合参謀本部（JCS）議長および情報長官は、必要に応じて出席するものとされた¹⁰。軍事・安全保障の重要決定をつかさどるNSCのメンバーからJCS議長や情報長官（以前はCIA長官）が外され、政策の政治的側面に従事するはずのバノンのような人物が加わるというのは前代未聞であり、この発表は大きな衝撃をもって受け止められた。その後、JCS議長や情報長官を排除したわけではないというトランプ政権側の発表がなされ、該当する2名も常時参加する意向を表明したが、バノンは、中東・アフリカ7か国からの入国規制に関する悪名高い大統領令を後押しした主要人物の一人であり、彼の影響がどう反映されてくるのかが注目される。

もうひとつ重要な変化として、上記3つの協議体に加えて新たに国家通商会議（National Trade Council: NTC）が創設され、その長には選挙中に経済政策に関するトランプ氏の顧問を務めたピーター・ナヴァロ（Peter Navarro）が就任した。ナヴァロは、カリフォルニア大学アーヴァイン校の経済学教授で、通商問題に関しては保護主義的な立場を鮮明にしており、経済問題に関する対中強硬派として知られている。こうした組織変更は、当然ながら貿易・経済問題に関するトランプ氏の考えを反映しているものである。

以上のように、トランプ政権においては異なる4つの組織が大統領の膝元に置かれることになったが、それらの間でこういった調整が行われるのかは不明である。こうした組織の並立、およびバノンのような政治的スタッフのNSCプロセスへの関与が強まると、大統領へのアクセスポイントが増えることになり、影響を及ぼそうとするスタッフ間の競争を助長することが懸念される¹¹。

ii. 大統領側近

前述した組織的側面とともに、もう一つ重要なのが、大統領に近いスタッフである。主要スタッフの中でも特に重要なのが、前述したバノン首席戦略官であろう。バノンは、極右ニュースサイトのブライトバート（Breitbart）の会長で、昨年大統領本選挙途中からトランプ陣営の選挙に正式に加わり、本選を勝ち抜く戦略を打ち立てた功労者と見られている。元海軍所属で、反移民、白人至上主義、反ユダヤおよび反イスラムに特徴づけられる過激な思想の持主だという見方が多い反面、ハーバード大学のビジネススクールMBAを取得した後金融業界で成功をおさめた、極めて知性の高い人物という評価を得ている。

同じく選挙の功労者であるラインス・プリーバス（Reince Priebus）は、共和党全国委員長としてトランプ陣営と共和党のエスタブリッシュメントとの橋渡し役として活躍し、大

統領首席補佐官に任命された。今回の任命も、未だに反トランプ感情のくすぶる議会共和党との連携を担うことを目論んだものと思われ、彼自身はウィスコンシン州出身で、同州選出のポール・ライアン（Paul Ryan）下院議長に近い。ジャレット・クシュナー（Jared Kushner）大統領上級顧問は、トランプ大統領の娘婿であり、トランプ氏同様、親から不動産業を引き継ぎ、成功を収めている。敬虔なユダヤ人であり、ニューヨーク大学でMBAを取得し、トランプ・ファミリーの一員として、大統領個人の政治的立場を視野に入れて助言し、政権発足前後では対外的な窓口を仕切っていたと報じられている¹²。民主党の大口献金者であった父親が選挙法違反で逮捕された際の検事が、現ニュージャージー州知事のクリス・クリスティであり、彼が自身の共和党予備選挙離脱後いち早くトランプ支持を打ち出したにもかかわらず、本選勝利後早々にトランプ陣営から見限られたのは、クシュナーの影響が大きいと言われている。スティーブン・ミラー（Stephen Miller）上級政策顧問は、司法長官に任命された移民問題強硬派の元アラバマ州上院議員ジェフ・セッションズ（Jeff Sessions）の元側近である。文化多元主義や移民に対する過激な発言で保守系メディアの注目を集め、論争を呼んだ反移民の大統領令の発令をバノンとともに進めたとみられる¹³。

上記の主要スタッフの中でも、政権発足当初はバノン、プリーバス、およびクシュナーはトランプ大統領に極めて近い人物であり、一部には「影のNSC」として外交政策に関してさえも大きな影響力を行使できる立場にあると報じられている¹⁴。こうした、表に出ない非公式のプロセスが、NSCを通じた正規の政策プロセスとどう共存していくのか、あるいは勢力争いを激化させるのかが注目される。

(2) 主要組織とリーダーシップ

ホワイトハウス以外に外交・安全保障政策に携わる組織としては、国務省（DOS）、国防総省（DOD）、CIA などがある。これに加えて、通商問題を重視するトランプ政権においては、為替問題を扱う財務省、商務省および米国通商代表部（USTR）なども重要な役割を果たしうる。

i. 外交・安全保障・情報組織

従来の共和党政権では、国務省よりも国防総省の影響力が高まる傾向があった。これは、政策的に、共和党のほうが民主党よりもより軍事力の行使に前向きであることや、軍関係者の間では共和党支持者が多いなどの理由がある。トランプ政権においても、この傾向は一定程度見られると思われる。それは、国防長官に任命され、軍内部で幅広く支持されているジェームズ・マティス（James Mattis）のような元軍関係者が数多く閣僚として重用されていることや、NSCにも元軍関係者が比較的多く採用されていることなどからも見て取れる。ただ、同盟国に対する懐疑的姿勢や、ロシアに対して接近しようとする意図を持つトランプ政権の安全保障政策の方向性は、従来の国防総省が追求してきた政策路線とは大きく異なるため、国防総省が政権の政策イニシアティブに対する歯止めになるかどうか注目される。

対照的に、国務省はトランプ政権下ではかなり難しい立場に置かれると思われる。そもそも共和党支持者にとって、外交官とは東部エリートを象徴する疎ましい存在と見られが

ちで、逆に国務省スタッフの間でも民主党支持者が多い。また、他国との交渉を担う国務省にとっては、トランプ政権の排外主義的姿勢は、米国の国益にとってマイナスであり、受け入れがたいものと思われる。このことは、7か国からの入国停止に関する大統領令に対して900人ほどの国務省関係者が、政府内で特定の政策に反対する意見を拾い上げる正規のプロセスを通じて反対の意を表明したことにも如実に表されている¹⁵。長官となったレックス・ティラーソン（Rex Tillerson）は、エクソンモービルのCEO時代に築いたロシアのプーチン大統領との関係が取りざたされるが、ジョージ・W・ブッシュ政権時代の高官であるロバート・ゲーツ（Robert Gates）やコンディ・ライス（Condoleezza Rice）などに支持されており、概ね伝統的外交・安全保障観を持つ人物と目されている。今後彼が、ホワイトハウスとの良好な関係を構築できるかどうかは鍵となる¹⁶。

組織面でホワイトハウスとの関係で最も難しい立場に置かれるのが、CIAなどの情報機関であろう。選挙期間中から、イラク戦争時のCIAによる情報分析ミスなどを揶揄してきたトランプ氏は、選挙勝利後にロシアによる選挙へのサイバー介入の深刻さを指摘する情報機関の信頼性を疑うような発言を繰り返した。同氏は最終的にロシアが介入したことは認めたものの、同氏およびその側近の情報機関に対する懐疑的態度が改善されたとは言い難い。さらに、CIA長官に就任した元カンザス州下院議員で陸軍経験のあるマイク・ポンペオ（Mike Pompeo）は、上院の承認公聴会において、ロシアに対する警戒感を示すとともに、大統領に命じられてもテロ容疑者に対して拷問は絶対使わないと述べ、大統領との違いを際立たせた。情報長官がNSCの常任メンバーでなくなったこともあり、各情報機関が大統領に対して、必要な情報を効果的に伝えられるかどうか懸念されている。

以上のことから、外交・安全保障の政府機関の長は、多少の差はあれ伝統的な共和党の政策を志向する個人が多いと言える。このことは、こうした機関とやり取りする他国政府への安心供与にはつながるが、これらの政府機関とホワイトハウスとの間で効果的な政策調整が行われるのかには疑問が残る。

ii. 経済・通商組織

まず目につくのは、経済関係の政府機関のトップには、トランプ大統領の信条に共鳴する、あるいは個人的に近い人物が配置されていることである。財務長官に任命されたスティーブン・ミニューチン（Steven Mnuchin）は、選挙中にトランプ陣営の財務責任者を務めた。ゴールドマン・サックスで成功を収めたのち、自らヘッジ・ファンドを創設して莫大な資産を作った。外交・通商に関する考えはあまり知られていないが、財務長官として、対イラン、対ロシアの制裁や、中国などによる為替操作の認定などに関わってくる。商務長官に指名されているウィルバー・ロス（Wilbur Ross）は、トランプ大統領とも近く、また、かねてより多国間自由貿易協定に批判的であり、上院の承認公聴会では、長官としての優先事項として北米自由貿易協定（NAFTA）の見直しを挙げた。中国に関しては、「最も保護主義的国家」と批判したものの、個人としては中国の芸術品の収集家であることが知られている¹⁷。米国通商代表部（USTR）代表に指名されたロバート・ライトハイザー（Robert Lighthizer）は、レーガン政権時の対日貿易交渉にも携わった経験を持ち、以降も米国の鉄鋼産業を代表する弁護士として活躍してきた。近年は、自由貿易主義者の多い共和党の保護貿易主義への転換を訴えるなどしてきた¹⁸。

このように、外交・安全保障関連の閣僚と比べ、経済閣僚は思想的、個人的にトランプ大統領に非常に近いと言える。大統領個人は、安全保障の問題よりも通商・経済問題に強い関心を持っていることは明らかであり、この親和性が政策にどのように影響を及ぼすのかが注目される。もうひとつ興味深いのは、議会においては、こうした経済閣僚の政策的立場に共鳴する民主党議員が少なからずいる一方、自由貿易を信奉する共和党議員のなかからはやや冷めた声が聞こえてくることである。このため、保護主義的な経済政策に関しては、奇妙な超党派が成立する可能性がある。

おわりに

いずれの政権においても、政府内において政策に関する競争は起こるものである。しかし、トランプ政権においては、政治経験がなく個性の強い大統領のもとに、いくつかの異なる思想、属性をもつグループが存在している。こうした状況では、余程効果的な政策決定スタイルが確立されなければ、政策競争が混乱を生じさせる危険性が高い。NSCの政策調整機能およびNTCなどとの関係、 Bannonを中心とする大統領側近、外交・安保閣僚及び組織、そして経済・通商閣僚などがどのように結びつき、競合するのか。そこに、トランプ個人の世界観や信条がどのように影響を及ぼすのか。こうした点が今後どう展開するのかによって、トランプ政権の政策の方向性は大きく左右されることになるであろう。

— 注 —

- 1 Greg Jaffe, “Washington’s foreign policy elite breaks with Obama over Syrian Bloodshed,” *The Washington Post*, October 20, 2016, at https://www.washingtonpost.com/politics/washington-foreign-policy-elites-not-sorry-to-see-obama-go/2016/10/20/bd2334a2-9228-11e6-9c52-0b10449e33c4_story.html?hpid=hp_hp-more-top-stories_obamaforeign-1120am%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.485fd7e0e694, accessed on October 21, 2016.
- 2 J. David Singer, “The Level-of-Analysis Problem in International Relations,” *World Politics*, Vol. 14, No. 1 (October 1961), pp. 77-92; Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959) [渡邊昭夫、岡垣知子訳『人間・国家・戦争——国際政治の3つのイメージ』勁草書房、2013年] .
- 3 もちろん、国際システムレベル要因も外交政策に影響を及ぼすのだが、その影響は、政策決定者の認識や国内政治を通じてのものとなる。その意味では、同レベルの要因が外交政策に与える影響は、直接的なものではないと言える。
- 4 Salena Zito, “Taking Trump Seriously, Not Literally,” *The Atlantic*, September 23, 2016, at <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/09/trump-makes-his-case-in-pittsburgh/501335/>, accessed on December 19, 2016.
- 5 Thomas Wright, “Trump’s 19th Century Foreign Policy,” *Politico*, January 20, 2016, at <http://www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546>, accessed on March 18, 2016.
- 6 Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971); Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis 2nd Edition* (New York: Longman, 1999).
- 7 David Ignatius, “Michael Flynn: Trump is like the chariot driver in ‘Ben-Hur,’” *The Washington Post*, February 7, 2017, at https://www.washingtonpost.com/opinions/michael-flynn-trump-is-like-the-chariot-driver-in-ben-hur/2017/02/07/3a037b08-ed82-11e6-b4ff-ac2cf509efe5_story.html?hpid=hp_no-name_opinion-card-b%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.4a6c1df35cb0, accessed on February 7, 2017.
- 8 Josh Rogin, “Flynn is creating the most military-heavy National Security Council of the modern era,” *The Washington Post*, January 21, 2017, at <https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/flynn-is->

- creating-the-most-military-heavy-national-security-council-of-the-modern-era/2017/01/20/8a45ce9c-df20-11e6-918c-99ede3c8cafa_story.html?tid=a_inl&utm_term=.f72c884f845b, accessed on February 7, 2017.
- 9 Gregg Jaffe and Joshua Partlow, “Trump’s new national security advisor: A soldier who can say ‘No, sir,’” *The Washington Post*, February 21, 2017, at https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trumps-new-national-security-adviser-a-soldier-who-can-say-no-sir/2017/02/21/0c05e696-f85e-11e6-be05-1a3817ac21a5_story.html?utm_term=.dd0b61e50216, accessed on March 8, 2017.
- 10 The U.S. White House, “Presidential Memorandum Organization of the National Security Council and the Homeland Security Council,” January 28, 2017, at <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/28/presidential-memorandum-organization-national-security-council-and>, accessed on January 28, 2017.
- 11 Ignatius, “Michael Flynn.”
- 12 Josh Rogin, “Inside Trump’s shadow national security council,” *The Washington Post*, January 19, 2017, available at https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/01/19/inside-trumps-shadow-national-security-council/?tid=a_inl&utm_term=.0fd69bbc8212, accessed on January 29, 2017.
- 13 Rosalind S. Helderman, “Stephen Miller: A key engineer for Trump’s ‘America first’ agenda,” *The Washington Post*, February 11, 2017, at https://www.washingtonpost.com/politics/stephen-miller-a-key-engineer-for-trumps-america-first-agenda/2017/02/11/a70cb3f0-e809-11e6-bf6f-301b6b443624_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_miller-1029am%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.619f79fb8c35, accessed on February 13, 2017.
- 14 ただし、この中でもプリーバスについては、議会や他の省庁とのパイプとして機能していないという批判が徐々に上がりつつある。また、ブライトバートなどの極右メディアは、プリーバスがバノンらイデオログを排除しようとしているという非難を強めている。
- 15 Josh Rogin, “Tillerson must bridge the gap between his workforce and the White House,” *The Washington Post*, February 12, 2017, at https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/tillerson-must-bridge-the-gap-between-his-workforce-and-the-white-house/2017/02/12/0f7cd4d0-efb0-11e6-9973-c5efb7ccfb0d_story.html?hpid=hp_no-name_opinion-card-e%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.a5b72f0f1fee, accessed on February 15, 2017.
- 16 Ibid.
- 17 Ylan Q. Mui, “Commerce nominee Ross says top priority is renegotiating NAFTA,” *The Washington Post*, January 18, 2017, at https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/01/18/commerce-nominee-ross-says-top-priority-is-renegotiating-nafta/?utm_term=.0dd8738fa1d4, accessed on February 15, 2017.
- 18 Shawn Donnan, “Trump chooses protectionist-leaning trade representative,” *The Financial Times*, January 4, 2017, at <https://www.ft.com/content/e1487162-d170-11e6-9341-7393bb2e1b51>, accessed on February 15, 2017.