

21世紀政策研究所新書

セミナー14

変わらない米国、 変わりつつある米国

The 21st
Century

The 21st Century Public Policy Institute

21世紀政策研究所新書

セミナー14

変わらない米国、 変わりつつある米国

The 21st Century Public Policy Institute

セミナー14（2018年2月8日）

講演

1 米国の国内政治の現状と展望……………7

21世紀政策研究所研究副主幹／
上智大学総合グローバル学部教授

前嶋 和弘

2 米国の外交・安全保障政策の現状と展望……………35

21世紀政策研究所研究主幹／
東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保 文明

はじめに

21世紀政策研究所では、久保文明東京大学教授を研究主幹、前嶋和弘上智大学教授を研究副主幹とする米国プロジェクトで、トランプ政権の動向を追うとともに、日本や日米関係への影響について分析を進めてまいりました。

そしてこの度（2018年2月8日）、トランプ政権発足から1年を経たタイミンで、政権のこの1年の動きを解説するとともに今後を展望するセミナーを開催いたしました。本書はその講演録です。

本書が、トランプ大統領という今までの型にはまらない大統領と、米国の政治情勢、動向に対する皆さまのご関心にお応えし、お役に立つことを願っております。

講演 1

米国の国内政治の現状と展望

21世紀政策研究所研究副主幹／
上智大学総合グローバル学部教授

前嶋
和弘

本日は、「米国の国内政治の現状と展望」というテーマで、米国の国内事情について3点ほどお話をします。

1点目として、トランプ政権のこの1年間の評価についてお話しします。昨年（2017年）1月20日の「アメリカ・ファースト」の演説から1年あまりがたちましたが、トランプ政権はある意味不思議な政権で、トランプ大統領のことが大好きな人と、そうでない人で見方が全然違います。そのような中で、評価できることは何かを考えてみたいと思います。

2点目に、国内政治においてトランプ政権がこの1年で変えたことと、変えることができるできなかったことについてお話しします。また、トランプ政権の発足により、米国の政治状況が変わってきたところについても考えてみたいと思います。議会の動きに加え、利益団体、シンクタンクといったいわゆる政治インフラの動きなどをお話しします。また、州レベルでも政策が大きく変わってきたところがあります。

最後に、今年（2018年）の米国政治の動向と2020年大統領選挙について展望します。今年は中間選挙が11月上旬にあるので、既に選挙モードの感もあります。そし



前嶋 和弘 研究副主幹

て、2020年にトランプ大統領の再選があるのか。再選に向けた動きなどを話していきます。

逆境からのトランプ政権

トランプ政権のこの1年間の評価の前に、いくつかの話をしたいと思います。

トランプ政権が逆境からのスタートであったのは間違いないことだと思います。トランプ大統領は品格がなく、とんでもないという話が、いろいろなところでされてきましたが、トランプ大統領にしてみればそもそもが大変なスタートだったのです。米国の政治がこれだけ2つに割れているのは、恐らく南北戦争以降初めてだと思います。そのような中で、果たして大統領としてうまく務め

ていけるのか。それはもともと難しいはずだったので。

大統領の政党である共和党は上下両院で多数派を占め、形の上では、大統領の政党と上下両院の多数派が同じ統一政府ですが、上院を見ると共和党51、民主党49（無党派2人含む）です。しかも、米国では党議拘束がないので反対票を投ずる人が必ず数人出てきます。となると、実質的には統一政府ではなく、いわゆる分割政府です。二大政党が拮抗しているので物事は動きません。

前のオバマ政権は、何もしなかった政権だと言われることがありますが、それでも最初の2年間はいろいろと実現をしました。それは大統領の政党である民主党が上下両院とも多数派という統一政府でしたので、その間、オバマケア、大型景気刺激策、ウォール街の改革といった大きな政策を議会とともに動かしました。しかし、その後、2010年の中間選挙で下院において共和党が多数派を占めるようになってからは、大きなことはほとんど何もできませんでした。

そういった状況の中で何もできない政治が、圧倒的な政治不信を招きました。オバマ政権のときの大統領の支持率は四十数パーセントで、トランプ政権の支持率より少し高

いものでした。一方、議会に対する信頼度 (Congressional Job Approval) はギャラップの調査では史上最低の9%でした。今は少し上がり10%台ですが、いずれにしても政治そのものにとっても不信がある中で、国際情勢を見ても、経済のグローバル化の中で米国はどうなるのだろうか。中国、ロシアの台頭もあり、経済の面でも、外交の面でも、なかなかリーダーシップを取りにくい。要するに、負け戦になる可能性が高いわけです。この負け戦の中でも負けなためにはどうしたらよいか。この逆境を乗り越えるためには、共和党支持者の強い支持に乗って物事を動かしていけばいいのではないか。トランプ大統領はそのように考えたのだと思います。

逆境を乗り越えるための支持固め

トランプ連合、つまりトランプ大統領の支持者はどのような人たちかというと、まずは、通常の共和党支持者です。リベタリアン的な、規制緩和を望んでいるような「小さな政府」を支持する人たちと、聖書をそのまま信じる「宗教保守」の人たちです。大統領選挙の出口調査では、「宗教保守」の人たちのうち8割ぐらひはトランプ候補に投票

しています。それらの通常の共和党の支持基盤に、白人ブルーカラー層、いわゆる「怒れる白人たち」が加わりました。従来であれば民主党を支持したであろうはずの人たちがトランプ候補を応援しました。トランプ候補は、この「怒れる白人たち」の支持を固めることにより、中西部の、いわゆるラストベルトで勝利したところがあります。

そして、トランプ大統領は、この1年間、それら支持者への「還元」をしました。

去年（2017年）11月と今年2月では状況は全く変わりますが、まず小さな政府を志向する人たちへの「還元」としての税制改革を通し、連邦法人税の税率を35%から21%へと大きく下げました。いろいろな層の所得税も下げ、これは「小さな政府」層の心を圧倒的にわしづかみにしました。

もう一つ、わしづかみにしたのが「宗教保守」層の心です。連邦最高裁は、1973年に人工妊娠中絶を合法化しました。それまでは州により異なっていたのが、この年以降は連邦の法として米国全土で人工妊娠中絶が認められるようになりました。近年では同性婚も米国全土で認められるようになりました。そのような状況に対して、このままです。いったら米国のモラルはどうなるのだと、宗教保守の人たちは思っていたわけです。

そういったなかで、連邦最高裁判事にゴースッチ氏という保守派の判事を任命したので、最高裁は、ゴースッチ氏が任命される前はリベラル派4人、保守派3人、中立派1人で、保守派のほうが少ないわけです。保守派の判事の任命は連邦最高裁だけではありません。トランプ政権は人事が遅い、まだ中心となるメンバーが決まっていないといった話があるのですが、判事に関しては高裁と地裁はかなり速いペースで進んでいます。つまり、それだけ意図的に「宗教保守」層への「還元」が頭にあると感じます。

白人ブルーカラー層への「還元」としては、TPP離脱、NAFTA再交渉があります。そして、保護主義的で、雇用の確保を強調する、経済ナショナリズムの動きなどがあります。

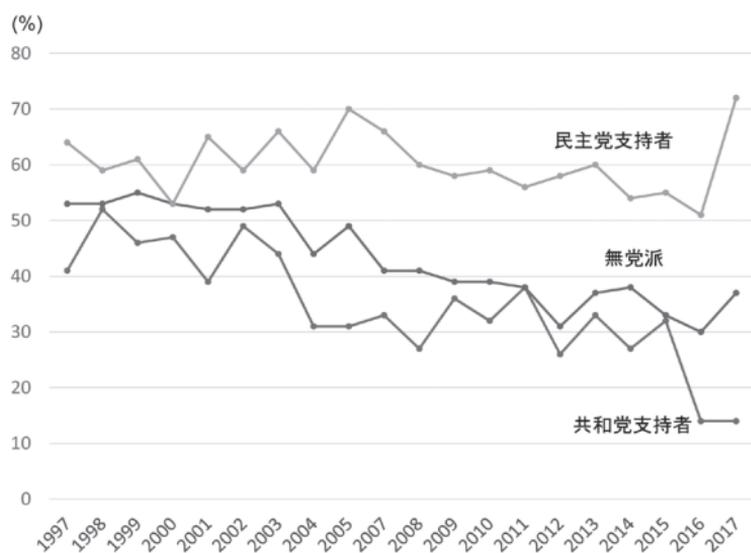
「小さな政府」層の中には国際主義の人たちも結構いて、保護主義には反対だと思っている人たちもいます。トランプ政権の矛盾しているところですが、言ってみればトランプ政権は野合なのです。どこの層にどういう「還元」をしていくかというところで微妙なバランスが保たれ、今のところ、どの層にも還元されているのだと思います。

また、徹底したメディアたたきもあります。2016年、2017年のギャラップの

調査では、共和党支持者の中で米国のメディアを「とても信頼できる」「信頼できる」と思っている人たちは14%です（図表1）。つまり、圧倒的に多くの人たちが信頼できないと思っている。それならば主要なメディアをたたいてフェイクだと言えば、支持者が喜ぶ。そのことで自分の支持層が団結していく。それを狙っているところがあります。

2017年の調査ではだいぶ変わりました。おもしろいことに、民主党支持者、リベラル派のほうは今のメディアはいいと判断するようになっていて、メディアへの支持に対してもだいぶ分かれてきているところです。逆境を乗り越えるための支持固めに関して

図表1 メディアに対する信頼度（ギャラップ調査）



は、もう一つ大きなポイントがあります。ロシア疑惑の話です。

ロシア疑惑に関しては主要メディアに対するリークがあります。各省庁のオバマ前政権から残っている人たちからいろいろな情報が出てきているようです。現在もモラー特別検察官の捜査が進んでいますが、半年後ぐらいに捜査結果が実際に表に出てきます。

下院は共和党のほうが多い。今年（2018年）の秋に435人全員が改選ですが、共和党の候補者たちにとってみれば、自分のところに票を入れてくれる人がこれだけトランプ大統領を応援しているのだとなれば、なかなか弾劾には賛成しづらい。要するに、トランプ大統領は自分の支持層を固めておけば下院共和党から弾劾の話は生まれにくいということがあります。したがって、中間選挙対策にもなっていくということかと思えます。

トランプ大統領のこの1年の評価

トランプ大統領のこの1年の評価の話に移ります。私がBS11の「INSIDEOUT」という番組に出演した時に、トランプ大統領のこの1年を人事考課しました（16ページ）

図表2)。人により意見の分かれるところでしょうが、総合点で60点です。合格はしているのだろうと思います。

このうち、評価Aとしたのは、「コスト意識」、つまり経済政策です。もちろん、オバマ政権のときの経済政策がいま花開いているという見方もあるのですが、ランプ政権になってから既に1年たったので、これはトランプノミクスが成功していると見てもいいと思います。

もう一つの評価Aは「創意工夫」です。「新しい考えを取り入れ、積極的に改善に取り組んだか」ということですが、びっくりするような考えを含め、いろいろ取り組んでい

図表2 「INsideOUT」(BS11、2018年1月26日放送)

人事考課表			
考課項目		着眼点	評価
態度考課	経営認識	世界情勢を正しく理解、認識しているか 世界全体の立場、高い視点から判断しているか	B
	コスト意識	米国大統領として正しい経済政策に取り組んだか	A
	積極性	政策の質的向上に意欲的に取り組んだか	B
	責任性	役割と責任を自覚し努力を惜しまなかったか	B
能力考課	企画力 知識・技能	アメリカ大統領としての一通りの知識を習得しているか 政策、方針計画を具体的・論理的に立案できたか	C
	管理力	予算を上手に活用し政策を実行する能力があるか	B
	指導・育成	部下の能力を公正に評価し、指導することができたか	C
	決断力	世界情勢に応じて的確な判断を下すことができたか	B
成績考課	達成度	国民の先頭に立ち、目標を完全に達成できたか	B
	創意工夫	新しい考えを取り入れ、積極的に改善に取り組んだか	A
総合 (100点)			60点

るのは間違いないと思います。

評価Cとしたのは「企画力、知識・技能」で、「米国大統領としての一通りの知識を習得しているか」「政策、方針計画を具体的・論理的に立案できたか」というところで。具体的ではあるかもしれませんが、論理的ではなかったということで、評価はCです。

もう一つの評価Cは「指導・育成」で、「部下の能力を公正に評価し、指導することができたか」というところです。バノン首席戦略官を更迭しましたが、指導もしていないので評価はCです。

総合点で60点ですが、これだけ米国の政治が動かしにくい中で60点というのは、評価すべきものだろうと思います。

ちなみに、これまでの大統領に対する私の評価は、オバマ大統領も60点ぐらい、その前のブッシュ（ジュニア）大統領は55点ぐらい、クリントン大統領は62点か63点と、そんなに変わりません。見方にもよりますが、トランプ大統領は、大統領としてはそれなりにしっかりやっていると思います。

トランプ政権が変えたもの

次に、2点目の話の「トランプ政権が変えたもの」についてに移ります。

これは何と言っても「新しい風」、オバマ政権からの政策的な決別でした。これは既存のものをつぶす「壊し屋」ということです。TPP離脱とパリ協定離脱表明がありました。

そして、テロの可能性がある国からの入国規制は驚きでした。最初は非常に粗いもので、あまり練られたものではありませんでした。入国審査で特定の国の人たちが対象になりましたが、入国を拒否するかしないかという判断を空港に着いたその場でやらないといけないような状況でした。入国規制そのものは今もまだ司法で争っています。最高裁が取り上げるか取り上げないかですが、基本的にこれはまだ有効です。（最終的には2018年6月、トランプ政権の政策を合憲であると最高裁は判断した。）

不法移民の子どもたちが合法的に米国にいいかという話もあります。幼少期に家族に連れられて不法入国したこれらの子ども自身に罪はない、合法的滞在を認めるべきだという議論がある一方で、それを認めたら不法移民を推奨することになるという議論

もあります。このような中で、これらの不法移民の子供たちの合法的滞在を認めたオバマ政権の大統領令であるDACAが、基本的には3月で廃止されます。(その後司法が中止措置をやめさせて、現在に至っている。)今年に入り予算の話の中で、これが共和党対民主党の争点になっています。

あと、トランプ大統領が変えようとしたのは、エルサレムへの大使館の移転の話、海外援助の内容の精査といったことがあります。海外援助の内容の精査とは、例えば、国連人口基金への援助といった中で、人工妊娠中絶を認めるような国などにはお金を出さないというような、宗教保守を意識した動きなどもありました。

最高裁判事の任命や税制改革で見られた議会規則等のルールを変える「力技」もありました。

また、専門技術を持つ外国人向け査証H-1Bの発給については、今ももめているところですよ。

トランプ政権の5つの「成果」

トランプ政権の国内政策における成果としては5つあります。

1つ目は、経済成長です。実質経済成長率が3%を超える四半期もありました。経済成長の中で、雇用も伸ばしました。また、トランプ政権はエネルギーの優越性ということをよく言っています。これはシェールガスです。中東との価格競争があったのですが、シェールガスが生き延びて強くなっています。これからの米国経済の発展を考える中で、シェールガスがかなり注目を浴びるようになっていきます。これはトランプ大統領というよりも民間が頑張ったわけですが、これらも含め、トランプ政権下で経済成長をしたのは大きな成果だと思います。

2つ目の成果は、トランプ大統領自身がやった規制緩和です。トランプ大統領のツイッターを見ているとおもしろい言葉があります。regulatory savingsです。どういう考えかという、1つ規制をつくったら2つ減らして、「規制」を貯金するということのようにです。削減数を優先することで規制を減らしていきます。

3つ目は、これは道半ばですが、ワシントンの腐敗を減らしていく、官僚組織を小さ

くしていくとあります。

4つ目は、先ほど話しました保守派判事の任命です。

5つ目は、減税規模1・5兆ドルという税制改革です。今後出てくるインフラ投資も大きいのですが、税制改革はレーガン政権以来の大きな改革で、トランプ政権は大減税を達成した政権と後世に伝えられるのは確かですが、それがよかったか、悪かったかは今後の評価になるのかもしれませんが。

好調な経済…「トランプリスク」ではなく「トランプチャンス」

好調な経済について、もう少し説明します。

ここ1年間の経済状況を見ると、「トランプリスク」ではなく、明らかに「トランプチャンス」です。株価は、ここ数日の乱高下の前まではかなりの上昇です。戦後に就任した大統領の1年目の上昇率としては歴代トップで、最もダウ平均が伸びました。失業率も4・1%で、就任時の4・8%よりも着実に改善しています。オバマ政権のときはリーマンショックのせいもあり10%近かったことを考えると、かなりよくなっています。

そういうことで、期待感が「トランプノミクス」の核だと思っています。期待感が先行するかたちで実際に経済も成長しているのですが、実際の政策の何が景気を押し上げているのかは、よく分らない。これは皆さんもご存じのとおりです。株価を押し上げているのはグローバル企業で、世界経済がよいことで日本も米国も株価が上がっています。

ただ、財政悪化で長期金利が上がる可能性もあるので、FRBのパウエル議長は大変だと思っています。

先ほど申し上げたH1Bビザの規制強化だけでなく、日本で言う科学研究費にあたるようなもの的大幅カットについても、米国の友人からよく聞きます。それは長期的に見ると、応用の研究はできるけれども基礎の研究ができなくなるということ、長期的な打撃があると思います。

トランプ政権が変えられなかったもの

それでは、トランプ政権が変えられなかったものは何か。

1つは政治システムそのものです。米国の政治システムのコアとは何かについて、よ

く私も学生と話します。大統領が強いことと答える学生もいますが、大統領が強いわけではないのです。第二次大戦以降、大統領が強くなりましたが、基本的に米国の政治システムはいろいろなかたちで権力が分立されています。議会と大統領のすみ分けがあり、司法とのすみ分けがあり、これはトランプ大統領は変えられないと思います。それでトランプ大統領が旗を振ってもなかなか動かない。大統領令は行政命令で、行政命令を出しても、そのもとのルール（法律）のところで議会が動かないと本当には動かさない。大統領令が「張り子の虎」というケースはたくさんあります。

2つ目に、安定した政権運営です。安定していない感じが常にします。オバマケアの改廃案は4回失敗しました。人事も安定していません。安全保障の話になると思うのですが、ビクター・チャ氏が駐韓大使になる話を取り下げになってしまったり、なかなかうまくいきません。（その後ハリス氏が大使に就任。）

また、不規則発言もあります。他国のことを「不潔な国」など、大統領が言う言葉ではありません。

そして、政治的分極化も変えられません。暴露本などを見ても、やはり右と左に分か

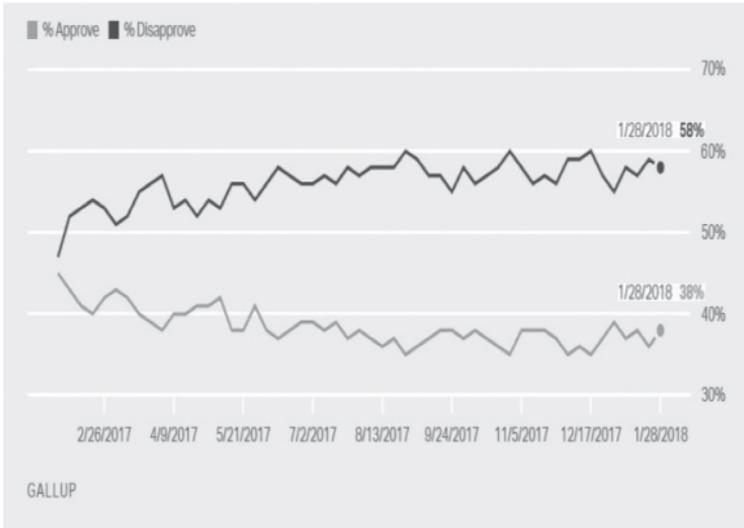
れています。例の『Fire and Fury』（「炎と怒り」）も、この本を読んでリベラル派は、大統領としてとんでもない人だと見ているかもしれないかもしれませんが、保守派のほうは、いや、これはうそだ、フェイクブックだと見ていたりします。

政治的分極化が大きいために、これだけ景気がよくなったとしても、トランプ大統領の支持率は全く伸びません。ここ2週間はかなり改善気味ですが、就任1年目は史上最低でした。2018年1月末で、支持をしない人が58%います（図表3）。図表4のグラフは、一番上が共和党支持者、真ん中が無党派、一番下が民主党支持者のトランプ大統領への支持率ですが、党派で全然違います。1月末を見ても、共和党支持者では90%近くがトランプ大統領支持で圧倒的に強い。そこで支持層を固めることにより、分極化の困難さを抜け出て物事を動かそうとしました。なかなか動きませんでした。

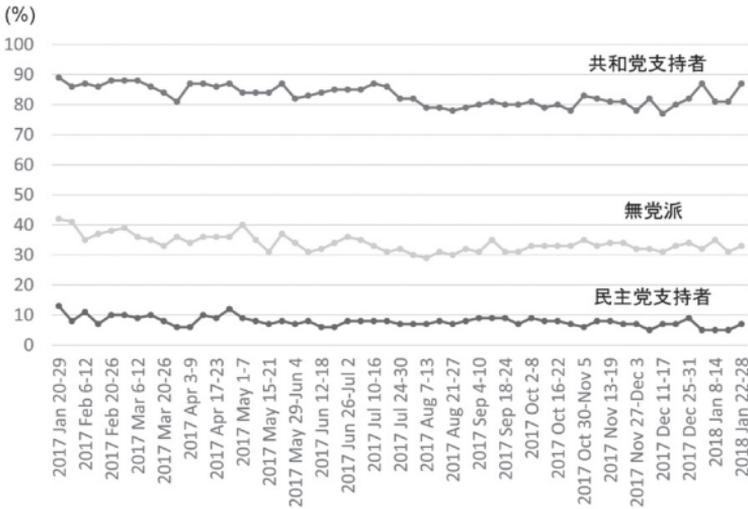
米国政治のダイナミズムの変化

それでは、米国政治のダイナミズムはどう変わったのでしょうか。大統領から少し離れ、ほかのところを見てみようと思います。

図表3 トランプ大統領の支持率と不支持率（ギャラップ）



図表4 トランプ大統領の党派別支持率（ギャラップ）



まずは、議会内の変化についてです。議会の構造的なところは、変わったようでも変わっていないところもあります。議会の中には反トランプの人たちもたくさんいるのですが、共和党支持者がトランプ大統領を応援するので、なかなか声を出せない。共和党の反トランプで有名な上院のコーカー議員、フレーク議員は今年の選挙に出馬せず引退することを決めています。それから、マケイン議員はいま病気ですが、たぶん引退せざるを得ません。

そういう引退する人たちはトランプ大統領の批判はしやすい。しかし、まだ自分の首がかかっている人たちはなかなか批判ができません。トランプ的なものが共和党に広がっていつているところがあると思います。

共和党と民主党の対立もありますが、一方で、共和党と民主党が融和しようとするところとして、この間の一般教書演説でトランプ大統領が言っていますが、インフラ投資などがあります。これは民主党側を取り込まないと数的にもなかなかうまくいかないのですが、まだどう動くのか、分かりません。もしかしたら、2年目のトランプ政権は変わってくるのかもしれません。民主党に融和的な動きになるかもしれないと思いますが、分からないところです。

次に、利益団体、シンクタンクといったいわゆる政治インフラの変化についてです。

政治インフラにも、やはり変化の動きがあります。例えば、トランプ大統領に反発していた保守系の利益団体も、次第に共和党支持イコールトランプ支持になりつつあります。ここでも、トランプ的なものが共和党、保守系に広がっていつていところがあります。

それから、「トランプ的な」という言葉とともに、「バノンのな」という言葉をついこの間まで言っていたわけですが、そのバノン氏が辞めたので、例えば北朝鮮と戦争をするよりもラストベルトの人たちを助けろという考え方が少し減ってきていると思います。例の暴露本で表に出たバノン氏のトランプ批判もあり、バックにいた財団がお金をバノン氏のところには出さなくなったようです。トランプ大統領とバノン氏の関係が、今だいぶ切れているところがあります。

続いて、司法のほうはどうかというと、明らかに保守化の動きが進み、先ほど申し上げたように保守派の判事の任命がだいぶ進んでいます。今度、最高裁に上がってくるのですが、役所とか公的セクターの労組の組合員が労組を辞める場合は罰金を払わないといけないのですが、その罰金は違憲だという訴訟があります。ここで最高裁が違憲だと

判断すると、労組がだいぶ弱くなります。すると民主党の支持基盤が大きく揺れてしまう。(その後、最高裁は2018年6月に違憲と判決した。)ですから、司法が変わると政治も大きく変わっていきます。宗教保守的な、生命倫理や同性婚以外のところでも司法の影響があるわけです。

州レベルの変化についてはどうかというと、もちろん賛否はありますが、経済発展の部分ではトランプノミクスをだいぶ歓迎しているところがあります。なぜかというと、直接投資が他の国から入ってくる。法人税を下げればそれだけ他の国からの投資がくるということです。日本もそこで貢献してほしいという声、皆さまのところにもいろいろあるのではないかと思いますし、既に進出していらつしやる企業の方もたくさんいらつしやると思います。インフラ投資が進んでいけば、州レベルでも日本に対する期待が高くなっていくことが、もちろんあります。

ただ、州に対する連邦政府からの補助金も状況はだいぶ変わっていて、リベラルな州の場合、医療保険に関する補助金のカットの額が大きいという話もあり、批判のあるところではあります。

今年の注目点

最後に、今後の話をしたいと思います。

今年の最大の注目点は何か。先ほども申し上げましたが、インフラ投資です。メキシコとの国境の壁の建設がここに入ってくるかどうかというところもありますが、インフラ投資については、去年の大きな山だった税制改革と議会の動かし方が実は違います。上院には100人の議員がいるのですが、単純過半数の51票では安定多数とは言えず、安定多数には少数派を抑えられる60票が必要です。少数派が40票を超えていけば、議事の進行を止められるフィリバスターという制度があるからです。フィリバスターは、民主主義とは何かというところで、少数派の意見も大切にしないといけないという考えに基づくものです。昔は実際に長時間の演説をすることだったので、今は必ずしもそうではありません。

しかし、このフィリバスターが効かない財政調整という制度があります。財政のことに関しては過半数の51票を超えればいいという制度が上院にはあり、去年の税制改革はこれで乗り切りました。今年はこれができるか。インフラ投資の場合は難しいと思いま

す。そうすると民主党側に対する切り崩しが必要になってきます。一般教書演説でも、いろいろな自画自賛をした後で「融和」を打ち出しました。

ペロシ民主党下院内総務の全然融和しそうな感じがしない顔が映像で流れていましたが、やはり融和がポイントになってくるところがあります。

ロシア疑惑については、今年（2018年）5月にモラー特別検察官が報告書を出すはずですが、それまでにトランプ大統領に聴取をする。トランプ大統領は宣誓をして聴取に応じると2〜3週間前に言いましたが、昨日、今日の段階では、トランプ大統領の弁護士側は、そんなことはない、やめろということになっています。どうなるか、まだ分かりません。FBIの捜査に関しては、いろいろな議会の報告書が出ています。対立するような報告書も出て、いま米国内では大きな話題になっています。

2018年中間選挙

今年の秋の中間選挙はどうなるのか。

大統領の政党が議席を減らすのが中間選挙の従来の傾向です。ただ、今年の場合は何

とも言えない事情があります。

上院は議席が100あり、3分の1ずつ2年ごとに改選です。今年の間選挙の改選は33だったのですが、昨年の年末に民主党の議員が一人辞め、暫定的に指名された人が上院議員を務めていますがこの議席も今年の改選対象となるので、合わせて34議席の改選となります。この改選の34議席のうち、共和党の改選は8議席だけです。(注、その後ミシシッピ州の共和党の暫定1議席が加わり、改選35議席のうち、共和党の改選は9議席。) 2012年の選挙で民主党側が議席を多く獲得したからです。上院はいま共和党51対民主党49です。民主党の49は民主党の47に統一会派の無党派2を加えたものです。1議席が共和党から民主党に変われば同じ数になってしまいますが、民主党の候補者は現職が少なく、現職の再選率が9割であることを考えると、民主党が逆転するのは容易ではない状況かと思えます。

下院は46議席差(講演時)なので、24がひっくり返れば民主党が多数派になります。昨年の9月のセミナーでは、私から、下院の中間選挙では共和党がなかなか強いという話をしましたが、その後、去年の秋から下院で引退する議員が相次ぎ、上院、知事選へ

のくら替えを考えると30人を超えています。そうになると、共和党候補での現職議員の減といった状況が、民主党にとつては有利となってきます。また、民主党としてはトランプ弾劾選挙という分かりやすいメッセージを出し、下院をひっくり返したら大統領弾劾のスタートができるというPRを秋にかけてしてくると思います。

ちなみに、共和党の引退する議員を見ると多くが穏健派です。下院の委員会の委員長もいます。これは弾劾とか、トランプ大統領の批判を言い出しにくい状況に対する反トランプの動きにほかならないと思います。

また、中間選挙の投票率は40%に満たず、非常に低いわけです。ですから、投票率がどうなるかで大きく変わってくるところがあります。熱心な共和党の人たちを取り込めるのか。民主党としてはトランプ弾劾選挙で熱心なりベラル派を取り込めるのか。ここがポイントかと思っています。

政権与党が大幅減となった中間選挙は過去にもあり、下院で50議席や60議席減らすこともあり得るわけです。今年はこの波が押し寄せるかもしれない。そのようなWave electionになる可能性もないわけではありません。何とも言えませんが、そうになるとや

はり大統領の弾効がスタートしていくところがあります。

2020年大統領選

一番最後に、「2020年へ」という話をします。

トランプ大統領は、2017年1月20日に就任したときに再選に向けたチームを既に立ち上げています。まず最初に、2017年4月のイースターまでにオバマケアをつぶして、2017年の年末までに税制改革をするという方針は、中間選挙を目標としたものではなく、2020年の大統領再選を念頭に置いたものでした。オバマケア改廃はうまくいかなかったのですが、税制改革のほうはうまくいきました。今年（2018年）、インフラ投資を実現し、中間選挙を乗り越え、大統領再選への道を開いていこうというのがトランプ大統領の頭にあると言われています。

2012年のオバマ大統領の選挙以降、大統領選挙ですら投票率は60%にいかないぐらいなので、まず支持層を固め、その後、いろいろな層から支持を得ていけば再選されるというのが狙いです。

いま、政治インフラの再編が続いています。共和党の中でも、トランプ大統領的なものは何か、を模索しつつ、従来の共和党の政治インフラでいろいろな動きや変化が出ています。

バノン後をどう見るのか。経済ナシヨナリズムはどうなるのか。TPPにも、パリ協定にももう一回戻ってくるかもしれない。真意が掴みにくい言葉をどこまで本気にしていいかは分かりませんが、トランプ大統領としては観測気球を飛ばしているところだと思います。人々がどう動いていくのかを見ながら、バノン後はもしかしたら穏健な路線も取れるのかと見ているのかもしれませんが。

中間選挙後はどうなるか。もし下院の多数派が民主党になった場合、トランプ大統領にとっては最悪かもしれませんが、過去にはクリントン大統領も、オバマ大統領も、中間選挙で大敗した後に再選されています。何と言っても民主党の対立候補がまだ浮かんできていないことが、現時点での予想を難しくしているところだと思います。

講演2

米国の外交・安全保障政策の
現状と展望

21世紀政策研究所研究主幹／
東京大学大学院法学政治学研究所教授

久保
文明

私からは、主として外交の分野について、これまでの動向をフォローしたうえで、新しい展開について説明したいと思います。

「国家安全保障戦略」が、昨年（2017年）の12月に発表されました。その後「国家防衛戦略」、「核戦略の見直し」あるいは「核体制再評価」と呼ばれるものが続き、安全保障政策の根幹にかかわる指針が次々と出ています。

2016年大統領選挙の特徴…異例づくめの選挙

外交・安全保障政策について話をする前に、中長期的に、米国は今後、どういう方向に行くのかという観点から、米国の国内の状況について若干説明いたします。

トランプ氏は、政治経歴も軍歴もないままに、二大政党の一方が大統領の公認候補に指名した戦後初めての人です。これは、今の米国で職業政治家に対する信頼感が地に落ちている状況を示しています。

共和党は1945年以降、大統領選では米国がある程度「持ち出し」になっても国際的秩序を支えるという考えを持った候補者、つまり孤立主義ではなく国際主義の候補



久保 文明 研究主幹

者をずっと指名してきました。そして、ソ連を封じ込める政策を長い間推進してきたのです。民主党は最初は国際主義でしたが、70年代に大きく変わり、その後は共和党が国際主義を引っ張っていた部分があります。

しかし、その共和党から、トランプ氏のように選挙戦でかなり露骨に孤立主義を唱えた人が大統領候補に指名されたことが2016年大統領選の注目点です。もちろん、共和党の大統領候補は17人もいたので、まぐれかもしれません。しかし他方で、このようにやれば共和党の指名が取れるのだということを示してしまっただけの面もあります。

もう一つは、2016年の大統領選挙は、民主

党のヒラリー・クリントン氏も、共和党のトランプ氏も、反TPPに見られるように、どちらも保護貿易主義でした。これも、1945年以降の大統領選挙のパターンとしては初めてだと思います。共和党が保護貿易主義の人を公認候補にしたのは初めてです。民主党は70年代ぐらいからやや孤立主義の傾向が生まれ始め、労組の影響が強まるにつれ保護貿易主義の傾向もありました。それに対して共和党は、安全保障面では力で、最初はソ連、最近では中国に対抗する姿勢を見せながら、通商面ではかなりしっかりと自由貿易主義を支持する政党だったのですが、その共和党が今ひょっとしたら大きく揺らいでいるのかもしれない。トランプ氏の公認候補指名は、このことを示唆しているようにも思います。今後、共和党の中で自由貿易主義への支持が揺らぐのかどうかを見ていく必要があると思います。

トランプ支持者のプロフィール…トランプ人気の秘密

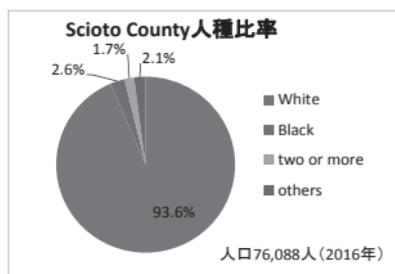
トランプ候補が2016年の選挙で非常に大きく票を獲得した地域があります。オハイオ、ペンシルベニア、ウイスコンシンの辺りがそうですが、一つの例を紹介します。

オハイオ州の南部、ケンタッキー州と接したところにScioto County (サイオート郡)があります(図表5)。ここは人口7万6000人、その94%が白人というコミュニティですが、高卒白人男性の約4分の1が仕事を持っていない状況です。大統領選挙の結果は、オハイオ州全体でもトランプ候補はクリントン候補に圧勝しているのですが、オハイオのなかでも、より中心部から離れたScioto Countyでは、トランプ候補66・8%対クリントン候補29・7%と、トランプ候補の強さは際立っています。

2000年から2012年までの4回の大統領選挙では、共和党のそうそうたる候補がどんなに頑張っても、このカウンティでは52・2

図表5 Scioto County in Ohio

Scioto County
Location in the U.S. state of Ohio



Ohio's location in the U.S.



%の得票が最高でした。しかし、トランプ候補では66・8%に跳ね上がる。これはすごいことです。米国の選挙は日本の選挙ほど風が吹きません。民主党に入れる人、共和党に入れる人はそれぞれ非常に固定的で、日本とは違い、自分の支持政党をはっきりと意識している人が多いのです。ですから、トランプ候補のどこが魅力的だったのかを考える必要があります。もちろんキャラクターも大事ですが、それを政策面で詰めて考えることも必要だと思います。

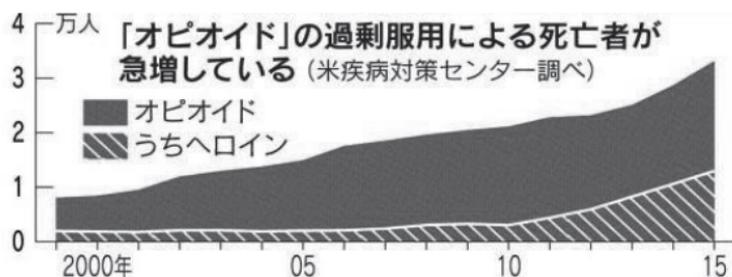
Scioto Countyのようなカウンティで何が起きているのか。かつて鉄鋼業等があり、時給35ドルの仕事があったけれども、今はスーパーの店員のような時給11ドルの仕事しかない。これが一つ、背景にあります。

また、新しい現象としてみられるものに、米国民の平均寿命が短くなったことがあります。2016年には2年連続で短くなったことが判明しました。2年連続は1962年から63年以来的のことです。これは原因がはっきりしていて、白人の40代半ばから50代半ばの高卒の人々の死亡率が極めて高く、それが白人全体の、そして国民全体の平均寿命を押し下げているのです。

いま先進国の平均寿命は少しずつ延びていますが、米国はそれとは違った方向を向いています。死因は自殺、薬物・アルコール中毒、肝臓障害等です。世界の人口の5%の米国人が、世界の鎮痛剤の80%を消費しているという数字もあります。日経新聞の昨年（2017年）8月の記事を見ると、米国では、いまオピオイド中毒による年間の死亡者が3万3000人にも及んでいるとあります（図表6）。2017年の米国の平均寿命についてはまだ集計中ですが、どうもあまりいい数字は出てきそうもない。3年連続で平均寿命が短くなる可能性があります。経済学者のアンガス・デイトン氏は、麻薬中毒とかアルコール中毒、自殺による死を *death of despair*、つまり「絶望による死」と命名して、普通の死とは異なるものと言っています。

今回の大統領選挙でのトランプ候補の得票が、4年前の選

図表6



出典：日本経済新聞 2017年8月19日（朝刊）

挙での共和党候補と比べ増えた地域と、「絶望による死」が多い地域の間には、相関関係があることが分かっています。つまり、トランプ候補の得票が増えたところは、「絶望による死」が多いところだということです。

日本から見て、トランプ政権、あるいはトランプ政権の下の米国を理解する一つのカギは、まずはこういう地域が、トランプ旋風、あるいはトランプ革命の震源地であるということです。

日本では、普通でないトランプ候補になぜ投票するのかと見がちですが、米国のこういう地域の人たちは、自分の人生は絶望的だから、取りあえず根本的に変えてほしいと思っている。しかし、クリントン候補は普通の政治家なので期待できない。そうなる、いろいろな意味で普通ではないトランプ候補に期待するしかない。そういう、やむにやまれぬ感情があったのではないかと思えます。

他方、株価はいま乱高下していますが、米国の経済は非常にいい。2008年の金融危機以来ずっと順調に景気拡大が続いていて、連邦準備制度理事会（FRB）も金利を少しずつ上げていくわけです。失業率も4・1%で、これは米国では完全雇用状態とい

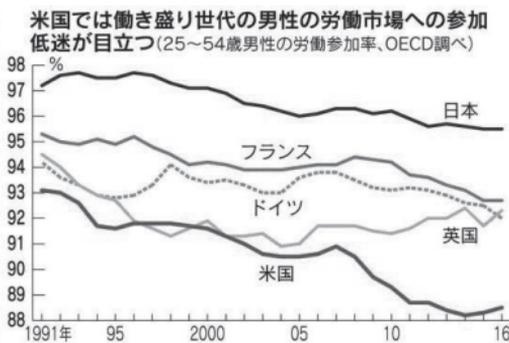
うことになります。株価も順調に上がってきました。

そういう好調な経済が、絶望的な気持ちでトランプ候補に投票したようなコミユニティーへも波及するのかどうか。カリフォルニアやバージニアへ行く、確かに経済、景気はいい。しかし、ラストベルトにまで米国の全般的に好調な経済が波及するのかどうか。そういうことを見ておく必要があります。

そういったことを考える時に、実際に仕事をしている人と求職活動をしている人の合計である労働参加率が米国では際立って下がっている、特に中堅世代、学歴の低い人で下がっているといった現象がポイントになると思います（図表7、及び44ページの図表8、図表9）。

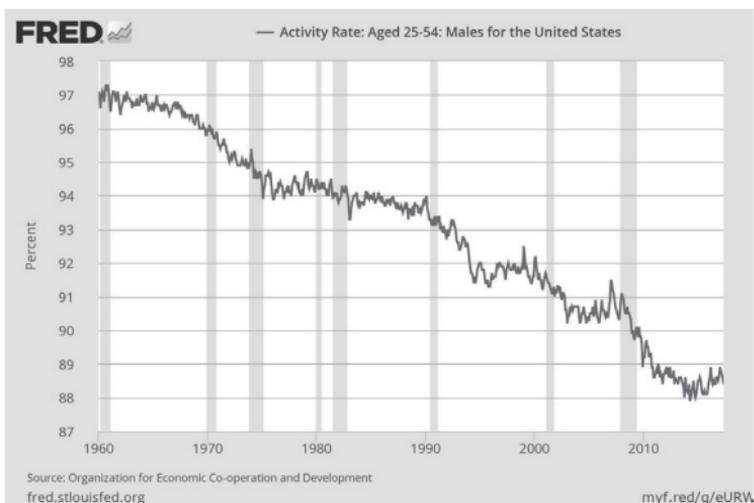
図表7 働き盛り（25～54歳）男性の労働参加率の低下

アメリカでは、他の先進国と比較して顕著に低下し、最低水準となっている。（労働参加率：働いている人と職探しをしている人の合計）



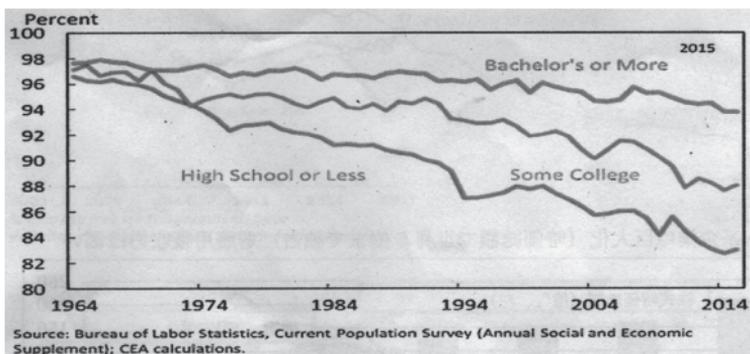
出典：日本経済新聞 2017年8月19日（朝刊）

図表8 中堅世代男性労働参加率



Source: FRED (Federal Reserve Bank of St. Louis), Economic Data
<https://fred.stlouisfed.org/series/LRAC25MAUSM1565>

図表9 教育水準が低い人ほど労働参加率が低い状況は加速



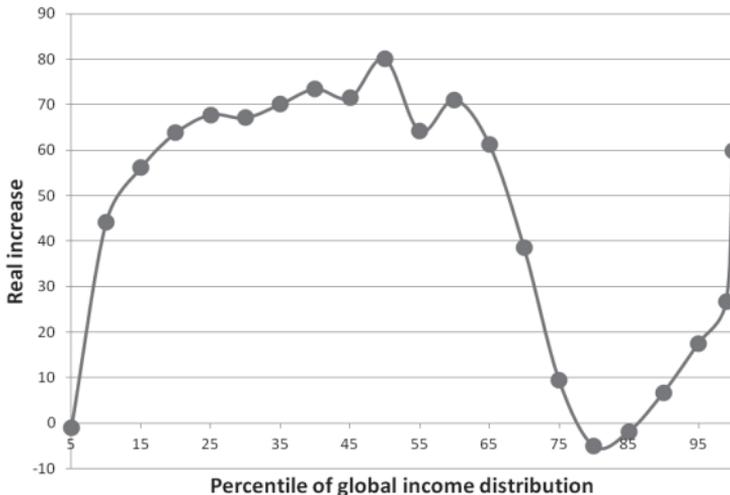
グローバル化の勝者と敗者

図表10は有名なグラフで、象のカーブ、象のグラフなどよく言われますが、今の米国を考える際だけではなく、先進国全体のことを考える際にも大事な現象だと思います。

このグラフは1988年から2008年までの20年間の世界の所得分布ごとの実質所得の増加率です。地球上の人々を1988年の所得の多い順に右から並べたものです。だいたい先進国はグラフの右のほうに来て、先進国以外は左のほうに来ることになるわけですが、その20年後にそれぞれの層の実質所得が増えた

図表10 グローバル化の勝者と敗者

世界の所得分布ごとの実質所得の増加率（1988年－2008年）



出典：Branko Milanovic, "Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now" (The World Bank, 2012)

か、増えなかったかということを見たものです。

グラフの右向きの像の頭の部分である中国やインドといった新興国の人たちは例外なく生活水準が相当上がった。グローバリゼーションの恩恵を相当受けています。先進国のいちばん上の人たち（像の鼻先の部分）も所得水準がものすごく上がっています。逆に、ほとんどプラスの影響を受けていない人たちが先進国の中・低所得層で、これは日本もヨーロッパも同じですし、米国でもそういう現象が起きています。象の鼻が地面に着いた部分がそうです。自由貿易というのは先進国全体にとって平均するとプラスということはあっても、勝者とそうでない人が結構はつきり分かれます。象のグラフは厳然とその事実を示している気がします。

日本でも、グローバリゼーションの恩恵をあまり受けられない人々のことをどう考えていくか。そういうことを考えながら進めていく必要があります。放っておくと、2016年の米国の大統領選挙のように、こういった人々が思い切ったかたちで復讐し、思いもかけないかたちでエリートが敗北することになるのではないかと思えます。

ここで最初に話した懸念と交差させていくと、自由貿易協定に賛成か、反対かという

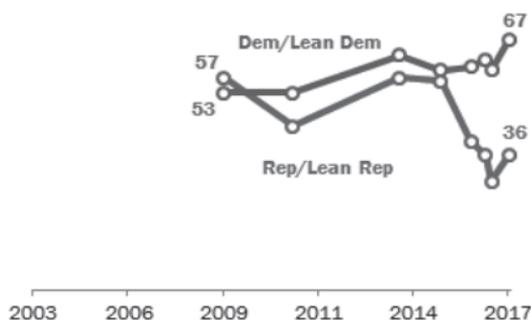
Pew Research Center の世論調査によると、金融危機の前ぐらいは共和党支持者と民主党支持者の間であまり変わらさず、むしろ共和党支持者のほうが自由貿易に賛成だったのですが、今は急速に共和党支持者の自由貿易支持が下がっています。民主党支持者と共和党支持者の差が明確に出てきています（図表11）。

そのことは、トランプ候補が保護貿易主義者であること、2010年ぐらいにティーパーティーが出てきたこととも符合するのかもしれませんが。トランプ候補の出現以前から共和党支持者の自由貿易支持の数字は下がっているのです、こういう共和党員の

図表11

Continued partisan divides in views of the impact of free trade agreements

% who say free trade agreements have been a *good thing* for the U.S.



Note: Don't know responses not shown.
Source: Survey conducted April 5-11, 2017.

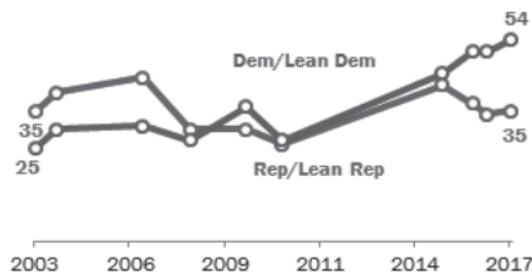
PEW RESEARCH CENTER

変化に乗り、トランプ候補が出てきた部分もあると思います。保護貿易主義で共和党の大統領候補の指名が取れることを彼が実証したわけです。すると、これからは中間選挙でも、大統領選挙でも、トランプ路線をまねする人が出てくる可能性があります。

それから、自由貿易協定が家計を助けたかどうかについて、かつては共和党支持者のほうがイースと言っていたのですが、今は民主党支持者のほうがイースと言います、共和党支持者はノーと言っています。そういう変化が生じています（図表12）。もう一つは、NAFTAに賛成か、反対かを聞いていますが、共和党支持者はいま反対の人が増えています。民主党の支持者はグローバリストで

図表12

% who say free trade agreements have definitely/probably **helped** their financial situation



Note: Don't know responses not shown.
Source: Survey conducted April 5-11, 2017.

PEW RESEARCH CENTER

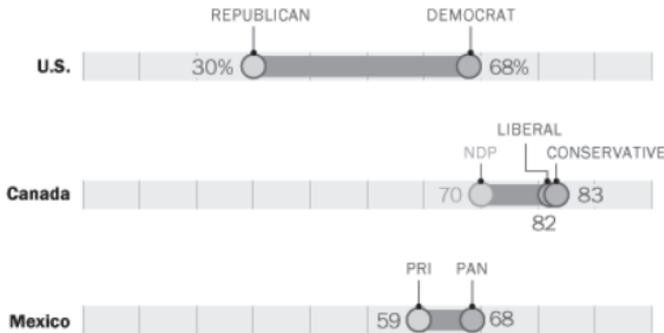
自由貿易主義者が多数派ですが、連邦議員や大統領候補になると保護貿易主義者となる傾向があります。労働組合や環境保護団体の支援を受けたりするからですが、支持者と政治家の間に強烈なねじれがあるのが民主党です。

共和党にもねじれはあり、支持者はグロバーバリーゼーションに否定的ですが、連邦議員は比較的肯定的です。これはやはり選挙のプロセスで企業関係者から支援を受けるからだろうと思います。ちなみに、カナダでは全体として反対が少なく、メキシコも恩恵を受けているので賛成が多いのですが、メキシコでは今年選挙があります。

図表13

Large partisan gap in American views of NAFTA

The North American Free Trade Agreement, or NAFTA, has been a good thing for our country



Source: Spring 2017 Global Attitudes Survey, Q16.

PEW RESEARCH CENTER

選挙の後になるとNAFTAをめぐる交渉はさらに難しくなるのではないかとも言われています（49ページの図表13）。

トランプの3点セット

トランプ候補のカリスマ性、個人的特質を切り離し、純粹に政策的なところで何があれほどアピールしたのかを突き詰めると、強烈な反不法移民のレトリック、保護貿易主義（反自由貿易）、そして孤立主義（アメリカ・ファースト、反国際主義）の3つだと私は考えています。

この辺りを注視していく必要がありますが、他方で、好調な経済が続き、景気がよくなれば、多くの人々の保護貿易主義に対する恨み、批判、あるいは不法移民に対する敵意は緩和されていく可能性があります。そういう動きに繋がっていくのかどうか、見ていく必要があると思います。

トランプ外交の原則・無原則

次に、日米関係について話しますが、最初に、トランプ外交の原則について説明します。

まず、トランプ候補の選挙戦での外交政策の柱、スローガンから振り返ってみます。

トランプ候補は選挙戦で「アメリカ・ファースト」という言葉を使いました。これには2つの意味があります。一つは安全保障における孤立主義で、同盟国やヨーロッパの国々が侵略されても自分は助けてやらないという考えです。

もう一つはTPP離脱、NAFTA再交渉に見られるように、他国との経済取引において米国が常に優位に立ち、得をしなければならぬという経済ナショナリズムの思想です。この「アメリカ・ファースト」が選挙戦での外交政策の柱でした。

しかし、トランプ候補は、実はもう一つ別のことを2016年9月ぐらいから言い始めていました。それが「力による平和 (Peace through Strength)」というスローガンです。アクセントは「平和」ではなく「力」のほうにあるのですが、かつてレーガン大統領がよく使った言葉です。徹底した「孤立主義」と「力による平和」は相容れない考

え方ですが、それを一緒に使うところがトランプ候補であって、原則にこだわらないというか、ひよっとしたらこの2つの考え方の意味するところを分かっているのかもしれない。一方ではレーガンの国際主義を言う、一方ではレーガンの国際主義を言う。何なのだろうということになるわけです。

大統領就任後のトランプ外交

大統領に就任してからどうなったか。

NATOは時代遅れだとか、日本や韓国はもう自分で自分を守れという選挙戦の態度を、大統領に就任してから早々に捨て、伝統的な同盟重視の政策に戻っています。

それでもいろいろな不安があります。例えば、北朝鮮の核の脅威に韓国も脅かされているわけで、同盟国の韓国に対しては連帯の姿勢を普通は示すものです。しかし、トランプ的発想だと、同盟国が弱い立場に立っているときは逆にチャンスだということ、米韓自由貿易協定の再交渉を無理やりのませたという経緯もあります。そういう発想は、これまでの大統領とは違っているところだと思います。日本としても、韓国にやったこと

を日本にやらない保証はないというのが若干心配な点です。

日米関係

日米関係についても、昨年（2017年）2月の首脳会談でトランプ大統領は選挙戦中の発言等を撤回し、「日本を守る」「日米安全保障条約を全面的に尊重する」「日米同盟こそが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」と選挙戦では言わなかったことを急に言うようになりました。核・通常戦力による日本防衛を確約し、日本にとっていちばん切実な課題だった尖閣諸島の防衛義務について、日米安保条約第5条に基づき防衛することを公的に発言しました。

これは2014年4月にオバマ大統領が東京に来たときに、米大統領としては初めて尖閣諸島の防衛義務を表明したわけですが、結局、トランプ大統領もそれを踏襲することになったわけです。これは、日本政府が胸をなでおろした瞬間ということになるだろうと思います。それがないと、尖閣諸島における中国の挑発的活動はもっと露骨なものになった可能性があります。

南シナ海で中国が行っている、力による一方的な現状変更の試みにも、米国は反対するとトランプ大統領は言っています。これは伝統的な国際主義的な米国の外交コミュニケーションの考えを、そのまま支持する姿勢を示したものです。そういう意味で、安全保障政策に関しては就任1カ月強で、はっきりと政策を転換したことになるかと思っています。

その次が、昨年11月にトランプ大統領が東京に来たときの首脳会談ということになります。このときは安倍首相が訪米した2月の首脳会談の成果に基づき、どれだけのことを積み増しできるかということ、日本側としては強い危機感はないけれども、どのくらいのがさらにできるか、楽しみだという会談だったと思います。

2月の会談のときに、すべての国際会議で会う度に必ず首脳会談をするという約束を取り付けていたので、この段階までに5回首脳会談をしていました。それにトランプ大統領とは数多く電話会談をしているようです。今日（2月8日）までに17回か18回になっています。トランプ大統領と安倍首相は、どうもウマが合うようです。トランプ大統領は原理原則で外交を考えるタイプの大統領ではないので、そういうアプローチも大事かもしれません。ニクソン大統領やレーガン大統領は、外交を考えるときに原則があ

り、それに基づいて考えるわけで、原則がない大統領の場合には、人間関係が相当大きいのかも知れません。

自由で開かれたインド太平洋戦略

昨年11月の会談で注目すべき点は、自由で開かれたインド太平洋戦略という点で一致したことだと思えます。今までは太平洋が中心だったのですが、新たにインド洋が入っている。そこには日米だけではなく豪州とインドが入っています。その後、日米とインド、日米と豪州という3カ国での外務大臣、国務長官の会談は既に行われています。ひよっとしたら今年、4カ国の外務大臣、国務長官が一堂に会することもあるのではないかと思いますし、G20などのときに4カ国の首脳が会うこともあるかもしれません。

これは中国をかなり意識した動きです。中国は「一帯一路」ということで、陸からも海からも進出していく考えですが、インドからすると、インドを取り囲むように陸路も海路も中国が進出してくるように見えるわけです。それでインドが、日本、米国、豪州と一緒にやっていきたいと、いま急に態度を変えています。

インド太平洋戦略が注目に値するのは、日本が一昨年（2016年）8月にケニアで最初にこれを打ち上げて、それに米国が昨年11月に公式に乗ってきたという経緯です。通常、米国がこういう戦略を発表するときには、日本に相談したり、ましてや他の国が先に打ち上げたものに乗ってくることはあまりありません。例えば、オバマ政権のときのアジアへのリバランスも米国が先に打ち上げ、後で日本に支持してくれと頼んできたわけですが、今回のインド太平洋戦略の場合は、日本が先に打ち上げ、それに米国が乗ってきたという珍しいパターンになります。

これは、海洋秩序、国際法的な面で言うと、南シナ海や東シナ海で起きているような力づくで一方的に現状を変えることに反対するという、原理原則に立脚した考えです。そういう原理原則にトランプ政権が乗ってきたのは大きな変化ということになるのではないかと思えます。中身については打ち出されたばかりなので、まだ見えていない部分があります。

しかし、4カ国がそれぞれ得意なところで頑張っていくと、結構効果があるかもしれません。例えば、米国の場合は強力な軍事力です。南シナ海での「航行の自由作戦」を

できるのは米国だけです。日本は経済援助が得意ですが、米国は経済援助はあまりやりたがらない。そういう意味ではアジア、特にアフリカで経済援助で日本が頑張るという相互補完性を考えることができるかと思いません。

こういう戦略を語る際に、トランプ大統領がどのくらい理解しているかは疑問で、最近の暴露本（『炎と怒り』）の中にも、例えばトランプ大統領に憲法の講義をしたけれども、すぐに飽きて聞いてくれなくなったとか、大学を出てからは自分が書いたものを含め本を1冊も読んでいない、ブリーフィングは視覚的な資料によるか口頭によるものでなければ駄目だとか、いろいろな話があります。ただ、マティス、マクマスター、テイラーソンなどの側近たちの合意、理解、支持がないと、こういったインド太平洋戦略が出てこないことは確かです。トランプ大統領は毎日、ツイッターでいろいろなことを言ったりしますが、米国の基本の安全保障政策は固まりつつあると考えていいのではないかと思います。

日米経済関係

日米の経済関係については、ペンス副大統領と麻生副総理のもとで経済協議をやることになっていますが、米国の通商のターゲットはメキシコ、NAFTA、そして今は中国のほうにいき、日本については同盟国だということで少し違った扱いをしつつあるという感触があります。

そこに、先日のダボス会議のときのTPPに戻ってやってもいいという発言が出てきたので、世界中がびっくりしているところです。

どういう発想からあの発言が出てきたのか、なかなか分かりません。ダボスの時は、原稿に基づく演説でも言っていたので、単なる思い付きではなく、ホワイトハウスの中で議題として出ていることは確かではないかと思えます。側近たちは本音ではTPPには入ってもいいと考えていて、大統領に対して、株価を上げていくにはTPPに戻ったほうがいい、自由貿易のほうが経済界には歓迎されるという説得をしている可能性があるという話を聞きます。

米中関係

対中国については、1年たち、結果的に安全保障面でも通商面でも相当厳しい態度に変わってきました。

民主党では、安全保障関係であまり中国と対決したくないと思っている人たちがいますし、地球温暖化などに熱心な人たちは中国との協力が大事だと思っています。一方で、民主党の中にも、中国に対して通商関係や人権で厳しい立場を取る人たちがいます。

共和党には、安全保障では中国に厳しい人が当然いますが、他方で支持基盤である経済界は長い間中国市場で利益を得ていたので、中国との安定した関係を望んでいます。

民主党にも共和党にも、中国に批判的なグループと、比較的中国に親近感を持つグループの両方がいたわけですが、ある意味で、トランプ大統領は両党の厳しい部分を一緒にして対中政策を表にしつつあるような気がします。通商面でも安全保障面でも厳しい。地球温暖化にはあまり関心がないので中国が協力してくれなくても構わない。あ

と、北朝鮮に関してもう少ししっかりとやってくれという発想です。

そのような中国への姿勢から考えると、側近が、トランプ大統領にTPPについて説明する際に、TPPとは、中国が通商秩序でリーダーシップを取らないように、中国より先に米国と日本が中心になって質の高い通商秩序を創ろうとしたものであり、中国に批判的な大統領であれば、TPPをサポートしたほうがいいですよ、といった説得をしている可能性があります。

NAFTAについては、米国の部品をもっと使えという要求をしているのですが、そう簡単に決着はつかず長期化するという予測もあります。衝動的に、NAFTAから離脱するという決定をする可能性について米国の専門家に聞くと、何をするか分からない大統領なので、それはないと否定し切ることは難しいという答えが返ってくる人が多いです。

昨年（2017年）4月の米中首脳会談では、トランプ大統領は、中国が北朝鮮問題で頑張ってくればやさしくするよという感じの微笑みだったと思います。11月に日本に来た後に中国へ行き、トランプ大統領はものすごい商談をもらいました。そういうと

きはご機嫌になり、中国の指導者は偉大だと持ち上げる。しかし数日すると、また中国にガンガン厳しいことを言ってくる。相当フラフラしていました。ただ、側近の説得もあり、今は比較的軸が定まってきたように思います。

最初、トランプ政権の出方がはつきり分からなかったのは、「航行の自由作戦」です。これはオバマ政権の最後の年から始めたのですが、南シナ海で中国が埋め立てをし、その埋め立てたところの周りを中国の領海と主張しているわけですが、米国はそれが無効であることを示すために、示威行動としてわざわざ戦艦を航行させて「領海」を無視する姿勢を示してきました。

トランプ政権が「航行の自由作戦」をやるのだろうか、最初、世界は固唾をのんで見守っていました。それをやらないとなると、南シナ海は中国のやり放題となったのですが、トランプ政権は結局、昨年5月に「航行の自由作戦」を実施しました。結局、就任後の1年間で少なくとも5回はやっています。そういう意味ではオバマ政権以上に頑張っています。これができる国は世界で米国だけではないかと思えます。フィリピンやベトナムが実行したら、何らかの対抗措置を中国は取ると思えます。しかし、米国が

「航行の自由作戦」をやっても、中国は見ているしかないわけです。

そういう意味で、中国を何らかのかたちで牽制できる物理的な力を持った国は米国だけで、米国にこれをやる意欲があるのかどうかは結構大事だと思います。選挙戦のレトリックからは、やらない可能性もあったわけですが、やる方向にいったので、特に日本政府は歓迎していると思います。

その後、原則のレベルでも中国について厳しい発言が出てくるようになりました。例えばテイラーソン国務長官は昨年10月のCSISでのインド政策に触れた演説で、インドについての話をするはずだったのに、中国に厳しい話がどんどん飛び出しました。普遍的価値と国際秩序に触れながら中国を批判し、米国とインドがいろいろなかたちで協力を強めていくことを言っています。

北朝鮮問題

ここに北朝鮮問題が絡んできます。米国に多数の選択肢があることは確かです。

先制攻撃は、そう簡単にはできないのですが、先制攻撃にもいくつかのパターンがあ

ります。全面的に攻撃するのか、限定攻撃をするのかなどです。北朝鮮が反撃できないような限定攻撃として、核開発をしている施設を選択的に攻撃することも選択肢としてよく指摘されています。

他方で、中国に圧力をかけさせる。これは説得だけではなく、中国を通じた制裁の強化もあります。また、北朝鮮をテロ支援国家に再指定しました。

オバマ政権が小規模に始め、トランプ政権が拡大していったのが、小さい銀行も含め、しらみつぶしに制裁をかけていく二次制裁です。北朝鮮に直接制裁をかけるのではなく、北朝鮮と取引をした第三国の企業や個人に制裁をかけるというものです。制裁の対象の大部分は中国企業ですが、あとはロシア、マレーシア、パキスタンの企業です。中国と対決するのを躊躇したオバマ政権と異なり、トランプ政権は、二次制裁をかなり本格化させています。中国は非常に不愉快に感じているわけですが、こういうしらみつぶしのきめの細かい制裁も効果を上げている可能性はあります。

交渉は、極端に言うところ、北朝鮮が「参った」と言って始まる交渉と、米国のほうが頭を下げて「お願いですからやめてください」と言って始まる交渉があります。全然違う

タイプ交渉があるので、単に交渉か、軍事攻撃かという二項対立は不毛な議論に陥ることが多いのではないかと思います。

日本や米国が望んでいるのは、北朝鮮が「参った」と言って始まる交渉になるかと思えます。米国が一定程度、限定攻撃の可能性を探っていることも確かだろうと思えますし、それがなくなると、完全に北朝鮮に足元を見られるので、おそらく一定程度の脅しも必要だろうと思えます。この辺りから、いろいろなたちで制裁は強化されています。

国家安全保障戦略

最後に、「国家安全保障戦略」と「国家防衛戦略」「核戦略の見直し」について触れたいと思います。

昨年（2017年）の12月18日に公表されたトランプ政権の「国家安全保障戦略」は、トランプ大統領のやりたいことと、米国の伝統的な共和党のタカ派的政策がうまくブレンドしています。「力による平和」の堅持と米国の影響力拡大が一番の柱だと思

ます。国境をしっかりと管理するとか、米国が儲かるような貿易体制をつくるとか、トランプ大統領の公約にある程度配慮しつつ、一番大事なことをやっていくということ、同盟国に対するかなり強力な、安心できるメッセージを出してきたと言えます。

この中で特に注目に値するのは、中国とロシアに非常に厳しいことです。

ロシアはソ連時代を含めると相当厳しい評価を米国から受けてきたわけですが、これだけ厳しくなったのは冷戦終結後では初めてではないかと思えます。

中国についても、オバマ政権でも、その前の共和党のブッシュ（ジュニア）政権でも、レスポンシブル・ステークホルダーとして中国を比較的温かく見守っていたわけですが、トランプ政権は政権1年目から中国に厳しい姿勢を公式文書で打ち出してきました。

安全保障と通商の両方で厳しい。通商問題では対日本と対中国は同じような問題を抱えている面があるのですが、日本と中国を仕分ける論理がマクマスター国家安全保障担当大統領補佐官やマティス国防長官のレベルではかなり固まってきていて、しっかりと戦略をつくり始めていると言えるかと思えます。

今年（2018年）の1月19日に、「国家防衛戦略」が発表されました。これも中国、ロシア、それから北朝鮮、イランにかなり厳しい姿勢が示されています。

さらに2月2日に発表されたのが「核戦略の見直し」（Nuclear Posture Review）」です。「核体制再評価」と訳されることもあります。

ここにはもちろん北朝鮮が入ってきますが、本丸は中国、ロシアという印象です。米国がすぐ核を使うということではないのですが、「大きな核」だけを持っていて「核を使うぞ」と言っても相手に対しては迫力がないので、相手が恫喝してきた場合には「米国はいつでも受けて立つ」と言えるような「使える小さな核」を用意する可能性を明記している。ただ、核の使用は究極的な場に限りと言っているのです、そこはこれまでの政権と同じです。しかし、核の恫喝を受けないためにどうするかを考えているということではないかと思えます。

トランプ政権をどう見るか

トランプ政権をどう見るかは常に難しい問題です。トランプ大統領だけを見ていて

も、また、特に大統領のツイッターだけを追っていても理解が難しいのですが、側近レベルは、大統領の公約をある程度尊重しつつ、世界で何が起きているのか、米国としては何が問題なのか、何をしなければいけないのかをしっかりと考えている部分が見えなくもありません。その中では、同盟のパートナーとしての日本についても評価がかなり上がっているような気がします。

ですから、今後も、大統領と、その側近という2つのレベルでトランプ政権を見ていくことが必要ではないかと思えます。

私からの説明は以上ですが、残りの時間、会場からのご質問にお答えをしたいと思います。

トランプ路線の継続性

質問 トランプ大統領のようにやれば、票が取れることが分かったので、今後まねをする人が出てくるだろうというご説明がありました。トランプ大統領のまねをする人は、安全保障でも、特に中国、ロシアに厳しいという面についてもまねをしてくれるのかど

うか。日本にとってはまねをしてくれたほうが安心感があると思います。

この点は大統領のキャラクターにもよると思いますが、継続性という面において、今後出てくる人もそこは継承してくれるのかどうか。それとも誰が大統領になるかによるのか。その点についてご意見をお聞かせください。

久保 通商面で中国に厳しいのは分かりやすいし、やりやすいです。いま民主党の人は既にそういうことをかなりやっているとだと思いますし、共和党の人でも選挙区状況によってそういうことをしている可能性はあります。そういう部分はみんながついていきやすいと思います。

鉄鋼など、米国で生産を頑張っている分野もあるので、通商面で中国への厳しい態度を抜げていくと、支持者もついていきやすい。まねをしやすい感じはします。

安全保障面については、議員の信念にかかわる問題であり、ネオコン的な、米国は世界の秩序を支える義務があるといった、価値、原則の問題として考えている政治家も多いです。そういった人は中国に対し相当厳しい態度を取るのは当然だという考えを持つ

ていると思います。これも人々は支持しやすいと思います。

他方で、米国の一般の人からすると、非常にエリート不信になったのは、例えばアフガニスタン、イラクです。アフガニスタンに対する戦争、イラクに対する侵攻が必要だと言われ、結局、アフガニスタンで二千数百人以上の人が死亡し、イラクでも四千数百人以上の人が死んだわけです。いま、アフガニスタン、イラクがその結果を反映して、いい国になっていくかというと、かなりネガティブな感情を持っている人も多いという気がします。そういうところに米国の軍隊が行って何かしなければいけないというような説得に対し、一般の人たちは批判的な感情を持っている可能性があると思います。結局、エリートの側の、政治家の説得力の問題かもしれません。

TPP

質問 TPPの件ですが、ダボス会議のときの、戻ってやってもいいという発言には私も大変混乱しましたが、その背景をご説明いただき、ありがとうございます。

次のステップとしてTPP11が間もなく固まりつつある中で、米国の再交渉、見直し

に対しては11カ国側は断っていくわけですが、その綱引きの中でトランプ大統領自身が自分の敷居を下げてでも入るまでの意向の強さなのか。それともノーサンキューでいいと元の姿に戻るのか。どちらが強いのでしょうか。

久保 直感的にはノーサンキューで、お前らが言うことを聞かないのだったらもう戻ってやらないというのが自然に出てくる反応かと思います。ひよっとしたら中間的なやり方で、11カ国側が米国のために何か譲歩したように見せ、トランプ大統領が国内で、自分が再交渉をしてこれだけのものをまた取ってきたのだと言えるようにする、そういう工夫があり得るのかもしれませんが。しかし、原則としてTPP11のほうでは、個別に交渉に來られても、11カ国で合意したこと以上の合意、妥協、譲歩はできないだろうと思います。

そういう意味では、米国がいくら日米FTAと言っても、日本としても譲れる限界はTPP11で約束した範囲しかないと思います。それ以上の譲歩をしようとする、ほかの10カ国に対する裏切りになってしまいます。

ただ、ひよっとしたら、象徴的な勝利を米国に持たせてあげる方法があるのかもしれないという気もします。

グローバリゼーションの行方

質問 トランプ大統領、あるいはトランプ政権を含む米国の話は大変よく分かりましたが、もう少し広げ、グローバリゼーションの行方ということについて、ぜひ先生のご意見を伺いたいと思います。

先生のご説明にもあった通り、過去30年、世界は自由貿易、あるいはその開放、統合という考え方でグローバリゼーションによって成長を実現してきました。ただ、ここに来て国家主義、あるいは閉鎖的なものの考え方でポピュリズムが出てきて成長が行き詰まってきたている。これは、長い歴史で見ればどちらが卵なのか、ニワトリなのかという議論になるかもしれませんが、この先、トランプ政権の動きも含め、グローバリゼーションによる成長が続くのか、そうではなくなるのか。続くとすれば中身が変質するの
か、しないのか。つまり、成長モデルが変わるのかどうか。予測の範囲になると思いま

すが、ぜひ先生のご意見を伺いたいと思います。

久保 基本的にはグローバリゼーションによる成長が続くのではないかという気はしています。一般論としては、先進国にとっても自由貿易をさらに進めていくことによる利益はあると思いますが、例えば、米国がTPPに加わるにより得られるプラス効果はかなり小さかったですね。マレーシアとか、中・後進国のほうがプラス効果は大きい。日本の場合も、TPPによるプラスは比較的小さく、数パーセントです。

あとは政治の問題もかなりあると思います。受益者と利益を受けられないグループの格差が出るわけです。それは例えば日本の場合も、利益を受けられないグループの典型が農業だったりしますし、農業従事者の平均年齢は結構高いです。そういう方々にこれから職業訓練を受けましょうと言っても、空疎に響くだけです。ですから、最後はそういうところをうまく説得してやっていける国は、少しずつでもグローバリゼーションを進めていくことができます。そういうことをうまく対応できない国は、グローバリゼーションに反対する人たちの抵抗で進まなくなることもあると思います。

そういう意味では、経済の論理だけではなく政治の論理の問題になるのではないか。それを進めようとする政治側の説得の質がますます問われてくると思います。80年代、90年代はグローバリゼーションを素朴に受け入れてくれる素地があったのですが、今はそういった環境が相当変わってしまったと私は感じています。

講演者略歴紹介（敬称略、順不同。2018年2月8日現在）

久保 文明（くぼ・ふみあき）

21世紀政策研究所研究主幹

東京大学大学院法学政治学研究科教授

東京大学法学部卒。東京大学助手（1979～82年）、筑波大学講師（1982～87年）、コーネル大学客員研究員（1984～86年）、筑波大学助教（1987～88年）、慶応義塾大学法学部助教授（1988～93年）、ジョージタウン大学客員研究員（1991～93年）、慶応義塾大学法学部教授（1993～2003年）、ジョージタウン大学客員研究員、メリーランド大学カレッジパーク校客員研究員（1998～99年）を経て、東京大学法学部教授（2003年～）。

著書に『ニューディールとアメリカ民主政』東京大学出版会（1988年）など多数。

前嶋 和弘（まえしま・かずひろ）

21世紀政策研究所研究副主幹

上智大学総合グローバル学部教授

上智大学外国語学部英語学科卒（1990年）。ジョージタウン大学大学院政治学部修士課程修了（MA）、メリーランド大学大学院政治学博士課程修了（Ph.D.）。敬和学園大学（2002～08年）、文教大学（2008～14年）を経て、2014年から現職。

著書に『アメリカ政治とメディア：「政治のインフラ」から「政治の主演」に変貌するメディア』北樹出版（2011年）など多数。

セミナー14

変わらない米国、 変わりつつある米国

2018年7月17日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

21世紀政策研究所新書【セミナー】

- 01 英国と欧州のエネルギー・環境政策動向（2016年10月28日）
- 02 英国のEU離脱（2016年10月4日）
- 03 中国企業の現状（2016年10月26日）
- 05 トランプ政権と日米関係（2017年2月17日）
- 06 トランプ政権のエネルギー温暖化政策（2017年3月27日）
- 07 トランプ政権の評価―米国現地調査を踏まえて（2017年4月20日）
- 08 韓国新政権と今後の日韓関係（2017年5月19日）
- 09 トランプ政権のこれまでと今後、そして日本への影響（2017年9月26日）
- 10 文在寅政権の現状と諸政策の見通し（2017年9月29日）
- 11 欧州の政治・経済情勢から展望するEUの未来（2017年10月24日）
- 12 需要家の視点からエネルギー問題を考える（2017年10月30日）
- 14 変わらない米国、変わりつつある米国（2018年2月8日）
- 15 中国のイノベーションの実力とその持続可能性（2018年2月15日）

21世紀政策研究所新書は、21世紀政策研究所のホームページ (<http://www.21pqi.org/seminar/index.html>) でご覧いただけます。

 21世紀政策研究所