

リベラルな国際秩序とトランプ政権の 国家安全保障戦略

—— 普遍主義からの二重の「撤退」 ——

藤木 剛康

【1】課題と視角

2016年のアメリカ大統領選では、第2次大戦以来のアメリカ外交のコンセンサスだとされてきたリベラルな国際秩序（Liberal International Order。以下LIO）の是非が重要な争点となった。接戦を制したドナルド・トランプ（Donald J. Trump）は、「NATOは時代遅れ」「諸外国との自由貿易でアメリカは食べ物にされた」などの扇動的なメッセージを演説やツイッターで繰り返し、LIOの理念に真っ向から対立する「アメリカ第一（America First）」外交政策を提起した¹⁾。これらの主張から、トランプの大統領就任はLIOの終わりを意味すると指摘する論者も数多い。既に前オバマ政権期においても、「LIOの危機」や「国際政治の多極化」は活発に論じられてきたが、現実に行進したのはアメリカ自らがLIOの解体を宣言する事態であった。この点について、LIO擁護論の代表的なイデオログであるジョン・アイケンベリー（G. John Ikenberry）は以下のように述べている。「秩序は外部勢力に粉砕されることでその役目を終える。自死を選ぶことはない。だが、トランプのあらゆる直感は、戦後の国際システムを支えてきた理念に反するようだ。貿易、同盟関係、国際法、多国間主義、環境保護、拷問、人権と、これら中核課題の全てについて、彼がこれまでに主張してきたことを実行すれば、LIOの擁護者としてのアメリカの役割は終わる²⁾」。

本稿の課題は、2017年12月に発表されたトランプ政権の国家安全保障戦略³⁾と、翌年1月に発表された国家防衛戦略⁴⁾を中心に、アメリカ外交のコンセンサス、さらにはそれを評価し議論する認識枠組みにどのような変化が起こっているのかを検討することである⁵⁾。LIO

- 1) 選挙戦においてトランプの提起した「アメリカ第一」外交については、さしあたり以下の演説を参照されたい。Donald J. Trump, "Trump on Foreign Policy", *The National Interest*, April 27, 2016. また、通商政策については以下の演説がまとまっている。Donald Trump, "Declaring America's Economic Independence", June 28, 2016
- 2) G. ジョン・アイケンベリー「トランプから国際秩序を守るには——リベラルな国際主義と日独の役割」『フォーリン・アフェアーズレポート』2017年5月号
- 3) The White House, "National Security Strategy 2017", December 18, 2017. 以下、NSS2017と表記。
- 4) "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge", January 19, 2018. 以下、NDS2018と表記。
- 5) NSSとは、大統領が議会に対し、アメリカの利益、目的、政策、世界全体への関与、目的を実現するために必要な能力、目的を達成するための国力の諸要素の利用、これに伴うリスク評価を報告する文書である。ただし、資源制約、目標の優先順位などには触れられないため、戦略の名に値しないという批判もある。この点では、その時々々の政権の世界観・外交観を示す文書だと位置づけられよう。NDSは、「4年ごとの国防見直し」プロセスの一環として、NSSを実行するために国防省が追求する目的を規定した下位の文書である。Catherine Dale, "National Security Strategy: Mandates, Execution to Date, and Issues for Congress", *CRS Report for Congress*, 2013

とは何よりもまず、ポスト冷戦期アメリカ外交のコンセンサスであり政策論争のための共通の基盤でもあった。クリントン（Bill Clinton）政権からオバマ政権（Barack Obama）に至るポスト冷戦期の政権は党派を問わず、LIOの拡大や強化、その擁護を外交政策の出発点としてきた。例えば、「アメリカは世界の警察官ではない」と宣言し、一般には対外コミットメントからの撤退を優先したとされるオバマ政権ですら、少なくともレトリックの上ではLIOの大義を主張し、国際ルールと国際協調によってLIOの拡大を進めようとした⁶⁾。では、巷間論じられているLIOとはどのような認識枠組みであり、なぜ、それが危機に至ったのであろうか。そして、トランプ政権の外交政策は、これまでのLIOに代わるどのようなコンセンサスをめざすものなのだろうか。

ここで結論を若干先取りしておこう。ポスト冷戦期におけるLIOとはアメリカを始めとする先進民主主義国を中核とし、自由と民主主義の理念をグローバルに推進しようとする普遍主義的な秩序だった。しかし、国際政治の現実の中で、LIOの普遍主義そのものに自らの足元を掘り崩す契機が含まれていることが明らかとなる。LIOは次第に弱体化し、とりわけ2014年以降、国際秩序の多極化を求める中国とロシアの地政学的挑戦と、先進民主主義国の経済的・社会的停滞に対するポピュリストからの不満という2つの圧力に直面するようになった⁷⁾。こうして、LIOの理念を正面から攻撃するトランプがアメリカ大統領に就任したが、政権の外交政策チームはLIOの是非をめぐる深刻な内部対立に悩まされるようになった。対立の一方の側には、LIOの維持こそがアメリカの国益だとみなが、相対的国力の低下に対処するためにその普遍性を放棄し、中国やロシアとの地政学的競争を優先目標とする伝統的グローバリストと言われる人々が存在していた。もう一方の側は、グローバル化や自由貿易、国際機関に反対し、LIOの解体を求める経済的ナショナリストと言われる派閥が占めている。経済的ナショナリストはアメリカ国内のリベラルで普遍主義的な価値観を攻撃し、アングロサクソンを中核とするアメリカ固有の歴史や文化に基づくナショナリズムに置き換えることをめざしている⁸⁾。これら2つの派閥はポスト冷戦期の普遍主義的なアメリカ外交を否定する点では共通の立場に立つが、優先的な政策目標や政策手段をめぐる深刻な対立関係にあり、対立が解消されないまま相互に矛盾した政策が進められている。本来ならば、政権内部の政策対立を解消し、アメリカ外交の新たなコンセンサスをめざすのがホワイトハウ

6) オバマ政権の外交・安全保障政策については以下の拙稿を参照されたい。藤木剛康「外交・安全保障政策——無極化する世界への先制的対応」河音琢郎、藤木剛康編『オバマ政権の経済政策——リベラリズムとアメリカ再生のゆくえ』ミネルヴァ書房、2016年。

7) Michael J. Mazarr, Astrid Stuth Cevallos, Miranda Priebe, Andrew Radin, Kathleen Reedy, Alexander D. Rothenberg, Julia A. Thompson and Jordan Willcox, "Measuring the Health of the Liberal International Order", Rand Cooperation, 2017

8) Anatol Lieven, "Clinton and Trump: Two Faces of American Nationalism," *Survival*, 58:5, 2016, 中山俊宏「アメリカン・ナショナリズムの反撃——トランプ時代のウィルソン主義」『アステイオン』88号、2018年。

スの役割だが、トランプは政策対立やその結果としての混乱を放置し、助長する役割を果たしている。

以上の議論を踏まえ、本稿ではまず、LIOに関する近年の論争を、LIOの概念、危機の原因、LIOに対する中国やロシアの挑戦、LIOに対するナショナリストの反発、今後の展望といった主要な論点ごとに整理する。次に【3】において、2018年初頭の時期までを念頭にNSSとNDSを中心にトランプ政権の外交政策の理念を検討する。具体的には、トランプ政権の意思決定パターン。経済的ナショナリストと伝統的グローバリストの世界観、2つの世界観の関係について整理する。

【2】LIOをめぐる論争

【2-1】LIOとは何か——階層構造と多面性

LIOとは、第2次大戦後にアメリカ主導で構築された開放的・多国間主義的・民主主義的な規範、ルール、国際機関から構成される国際秩序だとされる⁹⁾。ただし、当初の構想がそのまま実現したわけではなく、その形成プロセスは様々な歴史的偶然や参加国間での利害対立にも左右され、紆余曲折に満ちたものであった。こうしたことから、単なるアメリカの覇権の産物ではなく、近代性をもたらす諸課題に対処するため、開放的で緩やかなルールに基づく国際秩序、安全保障協力、自由主義的民主主義を漸進的に実現するビジョンであるとする議論もある。この議論によれば、制度というよりはむしろ自由主義的国際主義(Liberal internationalism)という理念がその本質だということになる¹⁰⁾。

他方、LIOは数多くの国際制度の総和以上のものだとする議論もある。すなわち、LIOは国家の選択や政策を形成して多国間主義の習慣を定着させ、多国間主義の規範を内面化した国々からなる非公式の「指導連合(guiding coalition)」を生み出した。指導連合に含まれる国々は、LIOの価値観を共有する民主主義国家の共同体の一員だと自認しており、この共同体こそがLIOの本質だという¹¹⁾。実際にも、多くの問題でアメリカを除く民主主義諸国は協力を続けており、LIOの強靱性を示している¹²⁾。価値観が共有された国同士ならば利害対立の調

9) 例えば、Michael J. Mazarr, "Summary of the Building a Sustainable International Order Project", Rand Corporation, 2018

10) G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?", *International Affairs*, 94:1, 2018

11) Mazarr, *ibid.* 指導連合の中核国としては、アルゼンチン、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、チリ、コロンビア、チェコ共和国、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシア、ハンガリー、アイスランド、インド、インドネシア、アイルランド、イタリア、日本、ルクセンブルク、マレーシア、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェイ、ペルー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、サウジアラビア、シンガポール、スロバキア共和国、スロベニア、南アフリカ、韓国、スペイン、スウェーデン、スイス、タイ、トルコ、イギリス、アラブ首長国連邦、アメリカ、が列挙されている。

12) Michael J. Mazarr, Miranda Priebe, Andrew Radin and Astrid Stuth Cevallos, "Understanding the Current International Order", Rand Cooperation, 2016

整や協調関係の構築もより容易であり、指導連合に属する国々はLIOを共通の規範として連合を形成し、自国の影響力を強化しようとするであろう。

LIOの概念的な特徴は階層性と多面性である。第一に、LIOは主権の尊重と勢力均衡を原則とするウェストファリア秩序を否定するものではなく、その否定的な作用を一定の範囲で抑制する秩序であり、ウェストファリア秩序の「上」に存在する。例えば、2つの秩序の関係についてヘンリー・キッシンジャー（Henry A. Kissinger）は以下のように指摘している。「現代の新グローバル・ヴェストファーレン・システム…は、世界の無秩序な性質を抑えるよう努力してきた。開放的な貿易と安定した国際金融システムをはぐくむために、国際法や国際機関を大幅に拡充し、幅広く認められるような国際紛争の解決策を確立し、戦争が起きたときには過剰な行為を制限するような条約を定めた¹³⁾」。ウェストファリア秩序は中国やロシアを含むほとんどの国々が受容する一方、LIOを受容する国々ははるかに少なく、また、LIOへのコミットメントの範囲や水準も様々である。

では、これら2つの階層の関係はどのように考えられているのだろうか。この点については、両者は対立するという立場と補完関係にあるとする立場とが存在する。前者はG.W.ブッシュ政権期に活躍したネオコンなどの単独行動主義者の議論で、それぞれの秩序の支持国がその正当性をめぐって争っているが¹⁴⁾、これまではアメリカの圧倒的なパワーによってウェストファリア秩序の影響は封じ込められてきたとする。ネオコンの代表的な論者であるロバート・ケーガン（Robert Kagan）は、「単極秩序の本質的な安定性は、不満を持つ地域大国が現状への挑戦を試みれば、その周辺諸国が地域大国の野心を封じ込めるようアメリカに近づくという力学の反映である¹⁵⁾」と述べる。これに対し、補完関係にあるとする論者は民主党系の多国間主義者に多く、ウェストファリア秩序だけではグローバル化した今日の世界の課題には十分に対処できず、国際機関やルールなどのLIOが必要であるとする¹⁶⁾。LIOを維持するためにはハードパワーとソフトパワーの両方を活用する必要がある¹⁷⁾、それゆえに軍事・経済・価値観の3つの側面にわたる総合的なパワーを持つアメリカの強みはLIOにおいてこそ発揮されるとする¹⁸⁾。

13) ヘンリー・キッシンジャー（伏見威蕃訳）『国際秩序』日本経済新聞社、2016年、14頁。

14) Peter Harris, "Losing the International Order: Westphalia, Liberalism and Current World Crises", *The National Interest*, November 10, 2015

15) Robert Kagan, "The twilight of the liberal world order", Brookings Institution, January 24, 2017; Robert Kagan, "Backing into World War III", Brookings Institution, February 6, 2017

16) Richard N. Haass, "World Order 2.0: The Case for Sovereign Obligation", *Foreign Affairs*, 96:1, 2017; Ikenberry, *op.cit.*

17) Michael J. Mazarr, Miranda Priebe, Andrew Radin and Astrid Stuth Cevallos, "Understanding the Current International Order", Rand Cooperation, 2016

18) ジョセフ・ナイ「秩序を脅かす最大の脅威は米国内にある——国際公共財を誰が支えるのか」『フォーリン・アフェアーズ・リポート』1号、2017年。

第二に、LIO は一枚岩でもなければ明確に区別された構造を持つものでもなく¹⁹⁾、安全保障と経済、民主主義の3つの分野から構成される多面的かつ折衷的な構造を持つ²⁰⁾。図表-1 はリベラルな国際秩序の構成要素を示している。ここでは、国連やG-7などの多国間会議を基盤に、安全保障と経済、自由主義的価値観の3つの分野で多様な制度やルール、規範が存在していることが示されている。したがって、それぞれの分野や構成要素ごとに危機の深刻度も異なり、大幅な改革の必要な分野もあれば、改革をほとんど必要としない分野とがあるとされる²¹⁾。図表-2は8つの領域を選び、それぞれの領域での危機の深刻度を評価し、比較したものである。大まかに整理すれば、安全保障の分野では軍事同盟は安定しているが、死亡者の多い紛争やグレーゾーンでの紛争は増大しており、経済の分野では貿易自由化が停滞し、保護主義が台頭する一方で、援助は拡大している。自由主義的価値観の分野では、ポピュリズムが台頭する一方で、LIO に対する世論の支持は安定的だとされる。

【図表-1】リベラルな国際秩序の構成要素

<p>グローバルな基礎的的制度と規範</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国連システム ・準公式のグローバルな協会 (G-7/8, G-20, G-77, BRICSなど) ・領土的主権の規範 (法的・制度的原則)
<p>安全保障問題と規範</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基本的な安全保障規範としての不可侵 (nonaggression) ・アメリカの軍事同盟 ・武力紛争に関する国際法と関連する法的基準と規範 ・地域安全保障制度 (EU, ARF, アフリカ連合) ・軍備管理・不拡散条約とそのため組織 ・平和的解決、透明性、信頼醸成に関する多国間・二国間条約 ・透明性、安全保障問題、軍縮、平和構築のための政府間・非公式の国際機関 (ジュネーブ軍縮会議、ミサイル技術管理レジーム、OSCE、核供給グループ、拡散に関する安全保障構想)
<p>経済制度と規範</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基本的な新自由主義的経済規範としてのシステムの自由化と自由貿易 ・GATT/WTO貿易条約と法的・規制システム、紛争解決メカニズム ・地域貿易制度 (NAFTA, EU, APEC, Mercosur) ・IMF ・グローバルおよび地域開発銀行 (世界銀行、アジア開発銀行、国連開発計画、OECD、国連開発委員会) ・BISと中央銀行通貨協力 ・知的所有権と特許を管理する国際法
<p>自由主義的価値観のための制度と集合財</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人権分野における協定や条約を含む戦後の法的および規範枠組み (国際刑事裁判所、欧州司法裁判所、国際刑事警察機構) ・環境に関する瀬野の法的および規範枠組み ・保健・福祉分野における政策調整とサービス供給のための組織 (WHO, HIV/AIDSに関する国連計画、WFP) ・特定の機能領域における政策調整のための組織 (国際電気通信連合、多様な漁業組織、万国郵便連合、ILO, UNFAO, UNESCO, 国際民間航空機関など)

(出所) Michael J. Mazarr, "Summary of the Building a Sustainable International Order Project", Rand Corporation, 2018, p.4

19) Rebecca Friedman Lissner and Mira Rapp-Hooper, "The Day after Trump: American Strategy for a New International Order", *The Washington Quarterly*, 41:1, 2018

20) Hans Kundnani, "What Is the Liberal International Order?." *Policy Essay*, 17, The German Marshall Fund of the United States, 2017; Mazarr, Priebe, Radin and Cevallos, *op.cit.*

21) Mazarr, Cevallos, Priebe, Radin, Reedy, Rothenberg, Thompson and Willcox, *op.cit.*

【図表-2】 リベラルな国際秩序——危機的な領域と強固な領域

①貿易：悪化・高リスク 2008～09年に統合が低下したのち回復。その後停滞もしくは低下。新たな地域貿易合意の崩壊。ポピュリズム。
②紛争：悪化・軽微なリスク 死亡者の多い紛争数は2006年の4件から2014～15年に11～12に増加。グレートゾーンでの侵略の増加。
③同盟への加盟国数：安定・改善 北朝鮮の挑戦に対し、米日・米韓同盟は強化。NATOはロシアの挑戦に反撃。
④公式の態度：安定・生じつつあるリスク 多くの国々は多国間での解決を支持。中国はグローバル化、問題となっている秩序への公式の支持の結節点としてのアメリカの重要な役割を支持。
⑤民主主義：悪化・軽微なリスク グローバルな民主主義評価の後退と特定の反リベラルな体制の台頭、民主主義の原則に対する大衆的支持の風化。
⑥世論の態度：安定 より多くのアメリカ人が、国連は2008年よりも2017年の方がよい仕事をしているとみている。貿易に対する一般国民の態度は安定的で、NATOには強固な支持。EUの態度も回復しつつある。
⑦国際制度：安定 加盟国数はそのまま。制度の機能も安定し、EUやNAFTAなどの地域制度への懸念。
⑧対外援助・平和維持活動 新興国の貢献も増大しつつあり、グローバルな協力も深化。

（出所）Michael J. Mazarr, "Summary of the Building a Sustainable International Order Project", Rand Corporation, 2018, p.7

【2-2】 LIO のダイナミズムと危機

LIO が危機に陥ったのはなぜだろうか。そもそも、LIO の依拠するリベラルな価値観は多様な人間集団の寛容や公正、平等を求めるが、それ自体として「我々が誰であるのか」を語らない。このため、内部での結束を強化する「他者」や「敵」を必要とする²²⁾。冷戦期のLIO はソ連という明確でわかりやすい敵の存在を前提に、西ヨーロッパの先進民主主義諸国に限定され、米ソ二極の冷戦システムの内部に存在した秩序（inside order）だった。このため、その大義や社会的目的も明確で、先進民主主義諸国がソ連の軍事的・政治的脅威に対抗し、経済的繁栄と社会的安定を促進するための総合的な安全保障共同体として受容されていた²³⁾。しかし、冷戦終結によって、LIO は外部の敵を失い、新たに国家間の連帯を維持してLIO に結集するための大義を必要とするようになった。こうしてポスト冷戦期のアメリカの外交エリートは、新たな敵を外部に求めるネオコンと、国家間での自由主義的な秩序の構築を優先する多国間主義者との間で深刻な政策対立に陥った²⁴⁾。

ネオコンは、既存の国際制度では反自由主義的・反民主主義的な国家や価値相対主義的な

22) ジェフ・コルガン「リベラリズムを脅かす「他者化」メカニズム」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』2017年2月号

23) Ikenberry, *op.cit.*; 納谷正嗣「歴史の中のリベラルな国際秩序」『アステイオン』88, 2018年

24) Paul Musgrave and Daniel Nexon, "American Liberalism and the Imperial Temptation", Noel Parker ed., *Empire and International Order*, Routledge, 2016; Dan Nexon, "Xi Jinping's China, Trumpism, and International Order", *Lawyers, Guns & Money*, October 22, 2017

勢力の存在が容認されているとして、それらの国際制度を強く批判した。彼らは国際法や規範、制度が権力政治を抑圧する力に懐疑的で、これらの問題を放置すればアメリカ本国の自由主義への脅威となって跳ね返ってくると危惧した。このため、アメリカ単独でも自由主義的統治を拡大すべきであるとし、民主主義国家の建設に乗り出した。しかし、これらの事業のほとんどは、巨額の資金や人的資源を投じたにもかかわらず失敗に終わった。アメリカはアフガニスタンやイラクで自由主義的統治の制度枠組みを整備したが、実際には宗教や血縁・地縁に基づく党派政治が横行し、政治権力から排除された党派が反発して社会秩序が安定せず、却って米軍の駐留の延長が求められるという悪循環に陥った。自由主義的な統治の前提は非人格的なルールに対する国民全体の忠誠心にあるが、そのような普遍的でナショナルな忠誠心は制度を整備しただけでは形成されず、選挙で選出された政治家たちはこれまでの党派的な忠誠心に従って自らの党派のために政治権力を独占しようとした²⁵⁾。

これに対し、多国間主義者はネオコン的な「帝国への誘惑」を自制し、国家間での自由主義的秩序の構築を優先するため、反自由主義的国家のLIOへの参加を容認した。彼らの展望では、反自由主義国家であっても、LIOに参加して民主主義国家との協力を積み重ねることにより、次第に民主化し信頼できるパートナーへと「成長」するはずだった。こうして、LIOは冷戦期の安全保障共同体から、貿易や多国間協力のための機能的なプラットフォームに変貌した。参加国は増大したが、内部での自己認識は多様化し、LIOは凝集性を失って統治と権威の危機に陥った。さらに、先進国においてはグローバル化が一般国民の収入や社会的上昇に結びつかない状況が長期化し、LIOは社会的目的の危機にも直面した²⁶⁾。

以上のように、ポスト冷戦期のLIOは本質的に外部に向かって拡大していく衝動を持ち、そうした衝動そのものがLIOにとって重大なリスクをはらむものだった²⁷⁾。最後に、LIOの拡張主義に対し、早くから一貫した批判を行ってきた現実主義者の議論を検討しておこう。

現実主義者によれば、LIOという国際秩序は地政学的パワーバランスを生み出さないし、アメリカの覇権を固定化(Lock in)しない。むしろ、国家間のパワーバランスの変化が国際秩序の変動をもたらす²⁸⁾。この意味で、そもそもLIOなど存在したことはなく、LIOを実体視することでアメリカの役割を過大視したり、大国間の権力政治が終わったとみるのは間違っている。ポスト冷戦期のアメリカ外交はアメリカの国益ではなく、LIOの強化を議論の出発点とする致命的間違いを犯した結果、国家建設という過大な任務に踏み込まざるを得な

25) Michael Mandelbaum, *Mission Failure: America and the World in the Post-Cold War Era*, Oxford University Press, 2016

26) I kenberry, *ibid.* ジェフ・D・コルガン, ロバート・O・コヘイン「切り崩されたリベラルな秩序」『フォーリン・アフェアーズ・リポート』2017年5月号。

27) Mazarr, Priebe, Radin and Cevallos, *ibid.*

28) Christopher Layne, "The US-Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana," *International Affairs*, 94:1. 2018

くなった。LIOの本来の目的は、重要な自由主義諸国を開放的で安定した貿易と自由主義のシステムに参加させることであり、真に存在していたのはアメリカのパワーによって導かれた地域の相対的な安定だった²⁹⁾。

【2-3】外部の対抗勢力——中国・ロシアの挑戦

ここでは中国とロシアのLIOへの挑戦に関する議論について、主要な論点を整理しておく³⁰⁾。まず、中露両国はアメリカとの直接対決を回避し、アメリカの軍事的介入を招かないレベルの地域的かつ非対称な実力行使に限定している。グローバルなレベルでは、今日においてもアメリカの軍事的優位は揺らがない。また、中国にしるロシアにしる、グローバル経済に深く組み込まれており、そのことも大国間戦争を抑止する。しかし、これらの地域大国は地経学的手段やグレーゾーンでの実力行使によって自国周辺に独自の勢力圏を構築しようとしている。とりわけ中国の場合、南シナ海などの周辺地域では国際法を無視して軍事拠点を建設し、より広いアジア地域ではブレトンウッズ体制を代替する経済制度を創設し、グローバルな問題では建設的なパートナーとして台頭するという選択的・複合的な戦略を追求している。これらの挑戦によって単純にILOが崩壊することは考えられないが、いくつかの勢力圏に分断され、既存の国際機関や国際ルールのいくつか機能不全に陥ることは考えられる。

中国やロシアが台頭したのはLIOに限定的・経済的にアクセスできたためである。欧米諸国はこれらの権威主義国も経済的に成長すれば、国内の民主化を進めて信頼できるパートナーになると期待し、LIOへの統合を進める関与政策を続けた。しかし、中露の政治指導者は、政治的民主化は自国の体制を転覆するための西側諸国の陰謀だとして非難し、「屈辱の歴史」を持ち出して権威主義体制を正当化してきた。さらに近年では、欧米諸国に世論操作をしかけてそれらの国々の世論を分断し、政治不信を高めて民主主義の魅力を弱体化しようとしている³¹⁾。

これらの挑戦への対応策としては、第一に、今後の中露との経済関係の見直しが求められる。中露との経済関係は相互にとって利益となるが、同時に、潜在的な敵対国としての両国の経済成長を促した。今後も権威主義大国との経済的協調関係を追求するのか、TPPやTTIPなどの先進的なメガFTAを活用して中露を排除した経済圏の構築を展望するのか、地政学的な観点からの再評価が必要である³²⁾。第二に、中露による限定的な実力行使は既存

29) Ted R. Bromund, Michael Auslin, and Colin Dueck, "Reclaiming American Realism", *American Affairs*, 1:2, 2017

30) 本節での議論は、主に Lissner and Rapp-Hooper, *op.cit.* およびアーロン・フリードバーグ「リベラルな国際秩序と権威主義諸国の挑戦」『アステイオン』88, 2018年に基づく。

31) こうした民主主義に対する攻撃的な情報活動はシャープパワーと呼ばれる。Christopher Walker and Jessica Ludwig, "The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence", *Foreign Affairs*, November 16, 2017

32) Ashley J. Tellis, "The Geopolitics of the TTIP and the TPP", Sanjaya Baru and Suvi Dogra eds., *Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System*, The International Institute for Strategic Studies, 2015

の抑止概念や軍事ドクトリンへの挑戦でもあり、正当な武力行使の新たな指針が必要となる。これに加えて軍事力以外の手段、経済的手段を地政学的目的のために活用する地経学的手段の検討も不可欠である³³⁾。

【2-4】内部からの反発——LIO と国内コンセンサス

ポスト冷戦期のアメリカ外交は国内政治の党派の分裂を背景とした二極化に悩まされてきた。【2-2】でも検討したように、LIOの擁護に対しては超党派のコンセンサスが存在したものの、共和党系の外交エリートは単独行動主義を追求する一方で、民主党のエリートは多国間主義によってLIOの強化を進めようとして、激しい政策対立を繰り返してきた³⁴⁾。また、党派対立の結果、前政権の成果を次の政権が否定しようとするため、長期的で一貫性のある対外政策が困難になるという弊害も指摘されてきた³⁵⁾。

しかし、2016年大統領選挙におけるトランプの勝利によって、LIOへの支持は二大政党のエリート間での合意に過ぎなかったとの指摘に注目が集まった³⁶⁾。こうした指摘によれば、ポスト冷戦期アメリカ外交の主要な対立は、グローバルな課題を追求するエリートと、対外関与の縮小を求める一般国民との間に存在したことになる。他方で、世論調査によれば、貿易や軍事同盟、国際機関、移民などLIOの主要な構成要素に対し、トランプの中核的支持層を除くアメリカ国民の多くは概ね好意的な態度を示している³⁷⁾。では、外交政策について、多くの国民とは大きく異なる主張を繰り返したトランプがなぜ、大統領に選出されたのであろうか。

この問題については、一般国民は支持政党のエリートが示す外交アジェンダを受動的に受け入れているからだという分析がある。世論調査によれば、共和党支持層は多くの外交課題についてトランプ支持層とそれ以外とで分裂しているが、全体として自らを保守主義者だと考える傾向がある³⁸⁾。同様に、内部に多様な意見の対立を抱える民主党支持層も全体として

33) Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Council on Foreign Relations, 2016

34) Peter Beinart, "When Politics No Long Stops at the Water's Edge: Partisan Polarization and Foreign Policy", Pietro S. Nivola and David W. Brady eds., *Red and Blue Nation? : Consequences and Correction of America's Polarized Politics*, The Brookings Institution, 2008; Charles A. Kupchan and Peter L. Trubowitz, "Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States", *International Security*, 32:2, 2007; Daniel Deudney and G. John Ikenberry, "Unraveling America the Great?: The Radical Conservative Challenge to the Progressive Foundations of Pax Americana", *The American Interest*, 11:5, March 15, 2016

35) Kenneth A. Schultz, "Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy", *The Washington Quarterly*, 40:4, Winter 2018

36) Joshua Busby, "Has Liberal Internationalism Been Trumped?", Jervis and Diane Labrosse eds., "Is Liberal Internationalism still Alive?," *H-Diplo/ ISSF Policy Roundtable* 1-6, 2017; Walter Russell Mead, "A Debate on America's Role—25 Years Late", *The Wall Street Journal*, May 22, 2017

37) Robert Y. Shapiro, "Liberal Internationalism and Partisan Conflict", Jervis and Labrosse eds., *ibid.*

38) The Chicago Council Survey, "What Americans Think about America First", 2017

は自らをリベラリストだと考え、民主党の政治家に投票する。したがって、政党内での政治エリート間での対立が激化し政党の政策が大きく変化したとしても、一般国民は支持政党に沿って賛否を表明し、これまでとは異なる政策を主張するエリートを既存の政党支持層が支えるという構図が成立しているものと考えられる³⁹⁾。

以上の議論を踏まえれば、政治エリート間での外交論争、とりわけ共和党内でのLIOをめぐる論争の帰趨を注視していく必要がある⁴⁰⁾。

[2-5] LIOの展望

LIOの今後の展望については、①LIOの普遍主義的再編、②いくつかの国際秩序間の多元的均衡、③地政学とナショナリズムによるアメリカ覇権の再建、という3つの立場に整理される。

第一に、近い将来において、中国が総合的なパワーでアメリカを超えることはあり得ず、ILOの代替構想も存在しないのだから、ILOの再編成を進めるべきだという立場がある⁴¹⁾。そのためには、国内では自由主義的民主主義諸国での政治的合意を再建し、国際レベルではILOを支持する有志連合を形成し、各国間での権利と責任の再配分を進めるべきだとする。

第二に、LIOを縮小し、政治体制の異なる諸大国の主導する他の国際秩序との多元的均衡をめざすべきだとする議論である。もともとのLIOは自由主義的先進国による国際秩序であり、その範囲は世界全体よりもはるかに小さかった。これを無理に世界全体に広げようとしたことが問題だった⁴²⁾。今日の世界は政治的民主化を進めることなく、近代化に成功した権威主義国が数多く存在しており、むしろそれらの国々の方が民主主義国家よりもグローバル化の進展にうまく対処できることもある⁴³⁾。したがって、定期的な対話フォーラムを設置し、主要国間での勢力圏の対立を解決もしくは先送りする「多元主義的混合型秩序⁴⁴⁾」、あるいは、政治体制の異なる国々がグローバル経済の問題では協力する「リベラルな国際経済秩序⁴⁵⁾」をめざすべきだとされる。

39) Busby, *op.cit.*

40) エリート間の外交論争に加え、貿易に関連する産業や労働者、対外援助を支持するロビー団体、これらの産業や団体の利益を支持する議員、自由貿易や対外関与を支持する有権者など、アメリカをLIOに結びつける多元的な制度的諸勢力によって孤立主義は抑制されるという分析もある。Stephan Chaudoin, Helen. V. Milner and Dustin Tingley, "Down but Not Out: A Liberal International American Foreign Policy", Jervis and Labrosse eds., *op.cit.*

41) Ikenberry, *op.cit.* ナイ前掲論文。

42) Michael Anton, "America and the Liberal International Order", *American Affairs*. I:1, 2017

43) チャールズ・カプチャン（坪内淳、小松志朗訳）『ポスト西洋世界はどこに向かうのか——「多様な近代」への大転換』勁草書房、2016年

44) マイケル・マザー 「リベラルな覇権」後の世界——多元主義的混合型秩序へ』『フォーリン・アフェアーズ・レポート』1号、2017年。

45) ロビン・ニブレット 「欧米の衰退と国際システムの未来——バッファーとしての「リベラルな国際経済秩序」』『フォーリン・アフェアーズ・レポート』1号、2017年。

第三に、普遍的な国際秩序としてのILOは放棄して、地政学とナショナリズムの論理に基づきアメリカの覇権を再建すべきだとする立場がある。この立場によれば、アメリカ社会の基礎にあるのは価値中立的で普遍的な理念ではなく、アングロサクソン固有の歴史や文化に根差したナショナリズムである。したがって、普遍主義的な国際秩序の構築からは手を引き、グローバルな経済覇権のための海洋支配や自由で開放的な経済ルールの擁護、主要な地域における勢力均衡の維持に政策目標を限定すべきである⁴⁶⁾。また、アメリカは権威主義大国の勢力圏を拒否し、自由主義世界を拡大するための地政学的競争を強化すべきだとされる。この競争に勝利するためには、直接の武力対決や体制変革などの短期的な計画ではなく、個々の紛争を世界大の戦略的競争の一環として位置づけ、ある地域での攻勢に対しては別の地域でも反撃して敵対国により大きなコストを強要し、権威主義国の体制的な脆弱性が露わになるまでの長期的な展望に立つべきだといふ⁴⁷⁾。

[3] トランプ政権の国家安全保障戦略

[3-1] トランプ政権の外交政策の全般的特徴

トランプ政権の外交政策の全般的な特徴はアウトサイダー性と一貫性のなさにあり、それらの背景にはトランプの特異な世界観や経験が存在する。トランプは若い頃からニューヨークで不動産業を営み、その後、リアリティー番組『アプレンティス』のホストとして大衆的人気を得た。その反面、政治家や軍人としての経験の全くない政界のアウトサイダーでもある。したがって、その経験や世界観の多くは不動産業、すなわち、希少資源である土地の配分が少数の関係者の取引で決まる世界での経験に基づく。トランプの衝動的で場当たりのアプローチや極端なゼロサムの世界観は、そうした世界での長年にわたる経験から培われてきたとされる⁴⁸⁾。

トランプは若い頃から政治にも関心を持ち、自らの政治的意見を積極的に公表してきた。これらの発言を分析した研究によれば、トランプの中核的政治信条は反軍事同盟、反自由貿易である。トランプによれば、第2次大戦後のアメリカは、NATOなどの軍事同盟や自由貿易によって諸外国の食い物にされ、しかるべき尊敬を払われてこなかった。したがって、アメリカはかつてのような偉大さを回復しなければならない。こうした主張からうかがわれるのは、冷戦や地政学的な問題に対する関心の欠落である。トランプの発言には、日本やドイツとはソ連との冷戦で同盟関係にあったこと、また、アメリカが冷戦に勝利したことなどの重大な外交的・歴史的事実が全く登場しない。

46) ウォルター・ラッセル・ミード（寺下滝郎訳）『神と黄金——イギリス、アメリカはなぜ近現代世界を支配できたのか』青灯社、2014年

47) Bromund, Auslin, and Dueck, *ibid.*

48) Adam Davidson, "What Donald Trump Doesn't Understand about 'the Deal'", *The New York Times Magazine*, March 17, 2016

もう一つの中核的信条としてあげられるのが権威主義である。トランプによれば、アメリカが諸外国に敗北してきたのは全て愚かな指導者のせいだとされる。ゆえに、アメリカが勝者となり、その偉大さを取り戻すために必要なのも強力なリーダーシップだということになる。さらに、指導力のある指導者に対しては、例えばプーチンのような権威主義国の政治家であっても親愛や尊敬の念を抱き、それらの感情を隠さない⁴⁹⁾。

また、トランプは自らのビジネスの経験を政権の運営にそのまま持ち込んでいる。それは、中小企業のオーナー社長としての経験、すなわち、一人のボスとその歡心を買おうとする取り巻きの部下という組織での経験である。トランプは忠誠心の高い部下を周囲に集めて相互に競わせるが、閣僚や補佐官ですらそれぞれの任務は明確ではなく、誰がいつ大統領に会って意見を述べるのかも調整されず、様々な問題への対応も場当たり的に行われる。トランプ本人は、何か重大な問題が起こったとしても自分がその場にいなければ問題を認識すらせず、ホワイトハウスの外に存在する巨大な官僚機構は関心の外にある⁵⁰⁾。

以上のようなトランプの世界観は、グローバル化や国際機関に反発し、アメリカの主権の回復や繁栄をめざす経済ナショナリズムと概ね合致するものとみてよいだろう。ただし、トランプ自身は体系的で明確な政治信条を持っておらず、また、政策の細部や専門知識にも関心がないため、これらの世界観を一貫した戦略や政策として具体化できない。また、トランプは選挙戦中にそれまでのアメリカ外交の常識に反するような発言を繰り返した結果、共和党系の伝統的な外交政策エリートの離反を招いた⁵¹⁾。さらに、国務省の高官ポストを埋めることに関心がなく、国務長官を務めたティラーソン（Rex Tillerson）までもが以前 CEO を務めたエクソンモービル流の組織のスリム化を進めようとして省内から反発を買って、多くの外交官が辞任した。これらのことから、トランプ政権では外交問題に関するスタッフは恒常的に不足しており、組織的で一貫した外交政策を進められる体制が整っていない⁵²⁾。

トランプ政権の外交政策はそのアウトサイダー性や一貫性のなさにおいて際立っている。トランプ本人には経済ナショナリズムという基本的な方向性は存在するが、むしろ、世論の動向や前大統領のオバマへの反発など衝動的な機会主義者としての「勘」に頼った政権運営によって、相互に矛盾し、一貫性のない政策が断続的・競合的に進められ、「適材適所」で

49) トランプの世界観やパーソナリティーについては以下の文献を参照した。Charlie Laderman and Brendan Simms, *Donald Trump: The Making of a World View*, Endeavour Press Ltd, 2017; Thomas Wright, "The 2016 Presidential Campaign and the Crisis of US Foreign Policy", Lowi Institute for International Policy, October 2016

50) マイケル・ウォルフ（関根光宏他訳）『炎と怒り——トランプ政権の内幕』早川書房、2018年。

51) 「我々は共和党の安全保障政策コミュニティの一員であり、世界におけるアメリカの役割と我々を安全で繁栄させるためには何が必要なのか、幅広い意見を持っている。…しかし、トランプが大統領になるのには一致して反対する」"Open Letter on Donald Trump from GOP National Security Leaders", March 2, 2016

52) Robert Farley, "Tillerson's State Department and the Politics of the Indo-Pacific", *The Diplomat*, November 21, 2017; David Mckean, "Rex Tillerson Is Fiddling With Power Point While the World Burns", *Politico*, November 26, 2017

部下を競わせ使い捨てている⁵³⁾。さらに、軍を除けば経験や専門知識を備えたスタッフが圧倒的に不足しているために組織的で予想可能な政策プロセスが機能しなくなっており、政権の外交政策チームも政策形成プロセスも流動的で予測困難になっている。

時系列で整理すると、①バノン戦略官を中心とした経済ナショナリストの議題を強引に進めようとして行き詰まった2017年3月までの時期（トランプ外交1.0）、②マクマスター国家安全保障問題担当補佐官が安全保障分野での実権を握り、伝統的なグローバリストと経済ナショナリストとが対峙していた2017年4月から2018年3月までの時期（トランプ外交2.0）、③ティラーソン、マクマスターが政権を去ってグローバリストがほぼ一掃され、保守強硬派として知られるマイク・ポンペオ（Mike Pompeo）が国務長官に、ボルトン（John Bolton）が国家安全保障問題担当補佐官に交代した時期（トランプ外交3.0）に区分できる。

以下では、これらの時期のうち、NSS2017とNDS2018が発表されたトランプ外交2.0の時期に絞り、トランプ政権の外交政策の理念を検討する。この時期の特徴はバノンら経済ナショナリストと、マクマスターやジェームス・マティス（James N. Mattis）国防長官らの伝統的グローバリストが激しく対立し、それらの政策対立が調整されないまま相互に矛盾した政策が実行され続けたことである。以上の議論を踏まえ、以下では【3-2】において経済ナショナリストの議論を、【3-3】で伝統的グローバリストの議論を検討したうえで、両者の対立関係を分析する。

【3-2】経済ナショナリストの国際政治観

NSS2017発表の際、トランプは30分以上に及ぶ異例の長さの演説を行っている。その趣旨は経済ナショナリストの世界観をまとめたものであり、NSS2017本文の内容とは大きく異なっていた⁵⁴⁾。トランプはまず、ポスト冷戦期の政治エリートたちは、外国の利益となるひどい通商合意を結んで工場と雇用を海外に流出させ、外国での国家建設にも国内での国の再建にも失敗し、我々の主権を外国に譲り渡したとして、彼らの失敗と裏切りを断罪した。トランプによれば、ポスト冷戦外交の最大の過ちはアメリカの原則からの逸脱であり、これからのアメリカ外交はアメリカ第一の原則、すなわちアメリカ市民への奉仕とアメリカの偉大さに回帰しなければならない。次に、国境の防衛や国内経済の繁栄、自国の歴史や価値観に対する誇りとナショナリズム、国家主権の重要性を強調した。そして、トランプ政権の国家安全保障戦略はこれらの原則に基づく「原則に基づく現実主義（principled realism）」だとし、

53) 2018年4月までに政権を去った外交・安全保障関係の閣僚は以下のとおりである。①マイケル・フリン（Michael Thomas Flynn）国家安全保障問題担当補佐官。2017年2月13日辞任。②スティーブ・バノン（Stephen Kevin Bannon）主席戦略官。2017年8月18日辞任。③レックス・ティラーソン国務長官。2018年3月13日解任。④ハーバート・マクマスター（Herbert Raymond McMaster）国家安全保障問題担当補佐官。2018年3月22日辞任。

54) “Remarks by President Trump on the Administration’s National Security Strategy”, December 18, 2017

軍事的・経済的・政治的競争が世界中に広がる中で、強力で主権を備え、独立した国々が貿易と協力によって繁栄し、自国の歴史に誇りを持ち、自らの運命を切り開いていくというビジョンによってアメリカの偉大さを回復すると述べた。さらに本土防衛、アメリカ経済の繁栄、強さに基づく平和の維持、アメリカの影響力の対外的前進、の4つの死活的国益を列挙した。

経済的ナショナリストの国際政治観の特徴は、多国間協定や国際機関を始めとするLIOへの反発と二国間主義である。アメリカの国益を第一とする利己的な行動はトランプ政権に限らず、歴代のアメリカの政権にもみられたことだったが、トランプ政権に特徴的なのはアメリカの利益や価値観を反映して構築されたLIOまでもがアメリカの戦略的利益に反するとしていることである⁵⁵⁾。このような反発の原因は、一般には経済的ポピュリズム、すなわち経済のグローバル化に対する製造業労働者の不満にあるとされるが、むしろ、自らを支持しない相手は敵だとみなす政治的ポピュリズムだとする指摘もある。ポピュリストは自らの権力の行使を拘束する政治的反対や制度的制約、多元的な政治制度を受け入れない。トランプがTPPのような多国間協定や国際機関に反対するのは、それらが国家主権を制限するものだとみなしているからである⁵⁶⁾。

こうした国際機関への反発は、二国間アプローチへの傾斜と「面」としての国際秩序の等閑視、さらには地政学的な競争関係や敵味方の区別への無関心に帰結する。経済ナショナリストは、アメリカの強い立場を最大限生かせる二国間の通商交渉によって、国ごと、品目ごとの取引を積み重ね、諸外国との「互惠主義」に基づく均衡貿易を実現するべきだと主張する⁵⁷⁾。その反面、中国が進める一帯一路構想やアジア諸国の進めているRCEP交渉などの多国間交渉の進展を放置し、これまで多国間制度や地域政策によって築いてきた国際的優位を自ら放棄している⁵⁸⁾。そもそも、中国やロシアの地政学的な挑戦への関心が薄く、二国間交渉に際して同盟国である日本やカナダと、地政学的競争国である中国とを区別することもなく、一帯一路やTPPの地政学的意義も視野の外にある。このように、トランプ政権の経済的ナショナリズムには国際秩序を「面」として捉え、地域や多国間の枠組みで自国の利益を追求していくという発想、中国やロシアとの地政学的な大国政治への関心が存在しない。

第二に、トランプの経済ナショナリズムそれ自体はLIOへの異議申し立てにすぎず、選

55) Jean Pisani-Ferry, "The International Economic Consequences of Mr. Trump", *Project Syndicate*, January 30, 2018

56) Daniel W. Drezner, "Why the Trump administration hates multilateral trade agreements the most", *The Washington Post*, March 9, 2017

57) Peter Navarro and Wilbur Ross, "Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory & Energy Policy Impacts", September 29, 2016

58) Jeremy Maxie, "Trump's National Security Strategy: Long on Realism, Short on Geoeconomics", *The Diplomat*, December 23, 2017

択的かつ予測不可能な関与のパターンにすぎない⁵⁹⁾。したがって、トランプの衝動や思いつきに基づくバラバラの政策を体系的な理念としてまとめ、アメリカ国民や諸外国に提示するための説得的な物語が必要である。現在、「トランプの物語」を執筆しているのはバノンら共和党内で新たに台頭したオルタナ右翼と言われる知識人や活動家たちである⁶⁰⁾。オルタナ右翼の主要なテーマは人種差別主義と陰謀論、権威主義であり、自由貿易と多国間機関に対する敵意を抱き、「西洋の没落」という文明衰退論を信奉している⁶¹⁾。例えばオルタナ右翼の代表的な存在であるバノンは1950年代のアメリカを理想化し、その後のアメリカはリベラル勢力の進めた政府の肥大化や、伝統的価値観の放棄によって衰退したと批判している。また、対外的にはアメリカを含む「ユダヤ・キリスト教的西洋 (Jude-Christian West)」は過激なイスラム教徒や中国との文明間戦争を戦っており、戦争に勝利するためにはユダヤ・キリスト教的価値観を担う政治的右派による政治権力の掌握が必要だと主張している⁶²⁾。ただし、オルタナ右翼は共和党の伝統的な保守主義者と激しい権力闘争を戦っており、トランプ政権も反動的なオルタナ右翼と伝統的な国際主義者とに分裂しているため、今後の展開は予断を許さない。

その一方で、共和党内での激しい権力闘争からは距離を置き、一般国民にも受け入れ可能な保守主義の革新をめざす若手の保守派知識人も存在する。彼らはジュリアス・クレイン (Julius Krein) を編集長とする保守論壇誌 *American Affairs* を創刊し、トランプ個人というよりは、白人労働者がトランプを支持する「トランプ現象」に肯定的な意味を与えようとする⁶³⁾。彼らによればトランプ現象とは、国境を越えたコスモポリタンな活動でアメリカ経済とアメリカの文化的紐帯や国家的実体を衰退させたグローバルな管理エリートに対する反発である。ゆえに、新たな保守主義運動は、こうした運動を担うアメリカの中間層 (Middle Americans) を動員して、管理エリートとグローバル経済、民主主義や人権などの普遍主義的理念に基づくリンカーン以来のナショナリズムを打破し、アメリカ固有の歴史や文化に基づくナショナリズムを創り出さなければならないとする⁶⁴⁾。対外政策についてはLIOを自由主義

59) Lissner and Rapp-Hooper, *op.cit.*

60) 会田弘継『破綻するアメリカ』岩波書店、2017年。ジョシュア・グリーン (秋山勝訳) 『バノン 悪魔の取引——トランプを大統領にした男の危険な野望』草思社、2018年。グリーンによれば、オルタナ右翼は「主流の共和党員とネオコン以外の多種多様なグループ」であり、一枚岩の白人至上主義団体だとレッテル貼りするのは間違っているという。

61) Iskander Rehman, "Rise of the Reactionaries: The American Far Right and U.S. Foreign Policy", *The Washington Quarterly*, 40:4, Winter 2018

62) バノンの議論については以下の分析を参照した。J. Lester Feder, "This Is How Steve Bannon Sees The Entire World", *Buzz Feed News*, November 17, 2016; Gwynn Guilford and Nikhil Sonnad, "What Steve Bannon really wants", *Quartz*, February 3, 2017

63) Jack Thompson, "American Affairs and U.S. Foreign Policy", *Policy Perspectives*, 5:3, 2017; 会田前掲書。

64) Plautous, "Notes on the Origins and Future of Trumpism", *Journal of American Greatness*, February, 2016. 執筆したのはクレインだが、発表時は Plautous という匿名だった。

的先進諸国による秩序だと再定義して過剰な対外関与を縮小すること、自由貿易主義を見直して真にアメリカ国民の利益となるよう通商政策を改革することなどを提起している⁶⁵⁾。

しかし、オルタナ右翼にせよ、*American Affairs* の知識人たちにせよ、現状では経済ナショナリズムの物語を定式化するのは困難であろう。経済的ナショナリズムは多文化主義的・普遍主義的なアメリカのナショナリズムの見直しを求め、固有の歴史や文化に基づくナショナリズムへの置き換えを求めている。この課題に対し、オルタナ右翼は人種差別主義への衝動を含んだ物語で対処しようとしているが、そもそもアメリカ国民の半数が含まれるリベラル派を「敵」として排除したままで、新たなナショナリズムの土台たりえるのかという問題がある。その一方で、クレインら若手知識人もトランプ政権下の荒々しい政治闘争や人種差別主義からはさらに距離を置かざるをえなくなっており⁶⁶⁾、2018年4月には唯一政権入りしていたマイケル・アントン（Michael Anton）報道官も退任した⁶⁷⁾。

【3-3】伝統的グローバリストの国際政治観——地政学的世界観の復活

ここではNSS2017とNDS2018をもとに、伝統的グローバリストの国際政治観について検討しよう。既に述べたように、共和党の伝統的な外交エリートが排除され国務省が機能不全に陥る中で、これらの文書は国防省のスタッフによって執筆された⁶⁸⁾。2つの文書を貫くトーンは、ポスト冷戦期のアメリカ外交の自己満足に対する痛切な反省である。冷戦後のアメリカ外交は、中国やロシアについては国際制度やグローバル経済に統合する関与政策で対処し、国際テロリズムを安全保障政策の最大の課題としていた。自国の政治的・経済的・軍事的優位を当然視した結果、中露の現状変更の取組みを看過してきた。

しかし、今日の世界を特徴づけるのは現状変更勢力との長期的な戦略的競争の復活である。すなわち、中露はアメリカのパワーや影響力、利益に挑戦し、独自の勢力圏の構築をもくろみ、北朝鮮やイランはそれぞれの地域を不安定化させている。これらの国々はアメリカの戦争法を研究し、その弱点を突く戦術や兵器を発展させた。アメリカ軍は平和と戦争を厳密に区分し、敵対勢力が軍事紛争の敷居を跨がない限り武力行使には踏み切らないし、平和と戦争との間のグレーゾーンでの実力行使に対処する術も持たない。このため、中国やロシアは民兵組織や巡視船、サイバー攻撃などの能力に投資し、これらの手段を用いた実力行使により自国の勢力圏を漸進的に進めるようになった。したがって、アメリカは軍事的優位を

65) Michael Anton, "America and the Liberal International Order", *American Affairs*, I:1, 2017

66) 2017年8月にバージニア州シャーロットビルで起きた白人至上主義団体と反対派との衝突に対して「双方に責任がある」と発言し、民主・共和両党からの強い反発を招いた。クレインはこの発言を機にトランプ支持を取り下げている。Julius Krein, "I Voted for Trump. And I Sorely Regret It", *The New York Times*, August 17, 2017

67) Curt Mills, "Michael Anton Lost the Faith of the Populist Right", *The National Interest*, April 9, 2018

68) NSS2017はマクマスター、NDS2018はマティスが中心となって執筆された。

維持するとともに、グレーゾーン対策を開発し、現状変更勢力の挑戦に正面から対処し、競争を巧みに管理して対立や紛争を回避すべきである。中露は既に地域レベルの挑戦国ではなく、同盟国とともに不利な立場に追い込み、選択肢を封じ込め、不利な状況下での対決を強いるべき戦略的な競争相手国だとされた。

このように、NSS2017とNDS2018は強力な主権国家の存在を前提に、それらの国々との地政学的競争こそが今日の世界の趨勢だという世界観を提示している。その上で、NSS2017は主要な政策課題として以下の4点を列挙した。第一に、大量破壊兵器やテロ対策、国境管理と移民規制の強化によるアメリカ国民、本土、アメリカ的生活様式の防衛である。第二に、不公正な貿易慣行を是正して貿易不均衡の実現を求めることで、アメリカの経済的繁栄を促進する。第三に、強さに基づく平和の維持、すなわち、長期的競争国に対し、アメリカと同盟諸国の力によって裏打ちされた強い立場から利益の合致する領域で協力を求める。第四に、価値観を押し付けるのではなく、例えば、国家主導の重商主義国に対抗する開発モデルの提示など、模範を提示することによるアメリカの影響力の前進である。

NSS2017とNDS2018に示された伝統的グローバリストの大戦略の第一の特徴は、国際政治におけるアメリカの単極構造を前提としたオバマ政権までの国家安全保障戦略からの転換が図られたことである。例えば、オバマ政権のNSS2015の場合、アメリカの単極構造を前提に、中国やロシアの挑戦に対しては国際ルールや規範の遵守を強く求めていくとして大国間の地政学的競争を否定していた。中国が進める一帯一路構想についてもあくまで国際的な貿易ルールの競争であるとして、その地政学的な意味に触れることはなかった⁶⁹⁾。これに対し、NSS2017やNDS2018では、冷戦後のアメリカ極時代の終焉と地政学的競争の復活を明言し、アメリカ外交が取り組むべき最優先の課題だと位置づけている⁷⁰⁾。

第二に、現状認識においては大きな転換が図られているが、提起されている政策についてはポスト冷戦の外交政策の多くを引き継いでいることである。世界の主要な地域への関与を継続し、中露などの大国に対しては軍事的優位に裏付けられた強い立場からは々々で対応し、グローバルなレベルでのテロ対策を継続することなど、あくまでアメリカの優位を追求する政策の継続が提起されている⁷¹⁾。

第三に、「原則に基づく現実主義」という理念により、経済ナショナリストの外交政策との折衷が図られていることである⁷²⁾。トランプの演説と2つの戦略文書は強力な主権国家間の競争関係による世界という現実主義的な国際政治観と、本土防衛とアメリカ経済の繁栄、

69) 前掲拙稿を参照されたい。

70) Zalmay Khalilzad, "Trump Has Unveiled a Strong National Security Strategy", *The National Interest*, December 26, 2017

71) Emma Ashford and Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, "Trump's National Security Strategy: A Critic's Dream", *Texas National Security Review*, December 21, 2017

72) Peter Feaver, "Five Takeaways From Trump's National Security Strategy," *Foreign Policy*, December 18, 2017

軍事的優位の維持、アメリカの対外的影響力の前進という4つの基本的な行動指針について一致している。自由と民主主義、市場経済などのアメリカの価値観が自動的に勝利を収める歴史的展望など存在しないし、それらを他国に押し付けることもできない。むしろ、厳しい国家間競争のなかで、アメリカは自国の価値観を擁護しなければならない。このように、演説と2つの文書は、国際ルールや規範、多国間機関を通じてアメリカの価値観を国際的に普及していくという普遍主義的な世界観を否定している点では共通している。したがって、前オバマ政権の外交政策を肯定的に評価する論者の中には演説と文書の世界観を同一視し、アメリカの価値観や軍事同盟、国際機関での優位を自主的に放棄したと批判する者もいる⁷³⁾。

では、演説と文書の間にはどのような断絶が存在するのであろうか。両者の最大の相違点は、中国やロシアとの地政学的競争の存在と、それに基づく潜在的敵対国と同盟国との区別を認めるのか否か、という点にある。経済的ナショナリストの認識には地政学的競争も敵味方の区別も存在しない。固有の歴史やナショナリズムを備えた主権国家と個別の取引をし、公正で互恵的な通商関係を構築するのが優先的な課題だとされる⁷⁴⁾。他方、伝統的グローバリストにとっては中露との地政学的競争に勝利することが最優先の課題であり、そのためにはアメリカの軍事力だけではなく、価値観を共有する同盟国との連携が不可欠となる。例えば、NDS2018では地域覇権をめざす中国の行動に対しても、一対一で中国の軍拡に対処するのではなく、グローバルな同盟関係というアメリカの非対称な戦略的優位を活用すべきだとされている⁷⁵⁾。

自由貿易についての評価も同様である。どちらの派閥も不公正な貿易慣行や貿易不均衡を問題視しているが、NSS2017では公正で自由な市場原理に基づく国々と、それらの原則を尊重しない国々との経済競争を区別し、後者の閉鎖的・重商主義的貿易相手国に反対すると述べられている。つまり、経済ナショナリストが貿易の経済的側面を優先するのに対し、伝統的グローバリストは貿易の戦略的側面を重視している。第2次大戦以降、アメリカの通商政策は国家安全保障上の利益に従属し、貿易の経済的利益は同盟国を国際経済システムに統合して同盟関係を強化するための手段だった⁷⁶⁾。伝統的グローバリストの自由貿易観はこのような伝統に倣うものである。

国際関係の認識においてこれほどの相違があれば、両者の世界観を折衷してコンセンサスを形成するのは困難であろう。実際にも、トランプ政権の外交政策における戦略性や一貫性

73) Susan E. Rice, "When America No Longer Is a Global Force for Good", *The New York Times*, December 20, 2017; Richard Haass, "America and the Great Abdication", *The Atlantic*, December 28, 2017

74) Remarks by President Trump on His Trip to Asia, November 15, 2017

75) Ankit Panda, "The Trump Administration Says It's In for Great Power Competition With China. What Does That Mean?", *The Diplomat*, February 7, 2018

76) Salman Ahmed and Alexander Bick, "Trump's National Security Strategy: A New Brand of Mercantilism", Carnegie Endowment for International Peace, 2017

の欠如は数多く指摘されている。中国との地政学的対立を指摘しつつ貿易問題ではむしろ同盟国を攻撃し、TPPからは脱退してアジア太平洋における経済圏形成の主導権を中国に譲り渡した⁷⁷⁾。国家建設や民主主義の拡大などの対外関与を縮小すると主張しつつ、北朝鮮やシリア、イランなどに対する軍事的関与は強化した。このような混乱を踏まえ、トランプ外交を理念や政策目標を欠いたままで軍事的優位をめざす非自由主義的覇権戦略であるとする分析もある⁷⁸⁾。トランプ政権の外交政策を肯定的にみる論者は、混乱した政策プロセスの根底に大胆な決断力を備えた大統領と熟練の専門家チームとの組み合わせを見出し、LIOの強化を優先するポスト冷戦期の外交政策から、アメリカ経済の強さを基盤とした外交政策への転換が進んでいると評価する⁷⁹⁾。では、これらの混乱はトランプ政権の政策プロセスの本質的特徴、すなわちトランプ自身の人格や政治信条に起因するものであるのか、それとも政策の歴史的な転換に伴う副産物なのだろうか。本稿の分析に従えば、これらの要因に加え、2つの派閥の激しい政策対立に起因するものだということになる。

[4] 終わりに

本稿は、トランプ政権の誕生を機に活発化したLIOをめぐる論争を整理し、次に、2018年3月までの時期におけるトランプ政権の外交政策の理念を検討した。LIOとは開放的かつ多国間主義的な規範やルール、国際機関から構成される国際秩序であり、第2次大戦後、ウェストファリア秩序の否定的な作用を抑制するためにアメリカのリーダーシップの下で西側先進国中心の秩序として構築された。ポスト冷戦期、LIOは自由と民主主義の理念をグローバルに推進する普遍的な秩序へと変貌したが、外部では民主主義国家の建設に失敗し、内部では参加国の拡大によって凝集性を失い、急速に弱体化した。こうして、アメリカではLIOを正面から非難するトランプが大統領に就任したが、政権の外交政策チームはLIOの是非をめぐる内部で分裂して激しい路線闘争を繰り広げた。LIOを否定する経済的ナショナリストは国際機関や多国間協定を否定し、さらには中国やロシアとの地政学的競争をも等閑視して二国間の均衡貿易をベースとした経済関係に置き換えようとする。これに対し、伝統的グローバリストはLIOそのものは擁護するがその普遍性は否定し、中国やロシアとの地政

77) Phil Levy, "Economics in the National Security Strategy: Principles vs. Practices", *Texas National Security Review*, December 21, 2017; Michael J Green, "Donald Trump's message for Asia", *The Interpreter*, 31 October 2017, Lowy Institute; Chia-yi Lee and Su-Hyun Lee, "Trump's Asia Trip: Inconsistent US Foreign Policy?", *RSIS Commentary*, No.217, November 16, 2017

78) Barry R. Posen, "The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy", *Foreign Affairs*, March/ April, 2018; Stephen Sestanovich, "The Brilliant Incoherence of Trump's Foreign Policy", *The Atlantic*, May 2017

79) James Jay Carafano, "Trump Has a Foreign Policy Strategy", *The National Interest*, April 20, 2017; James Jay Carafano, "Inside Trump's National Security Team: Unmasking Captain Chaos", *The National Interest*, March 7, 2018; Walter Russell Mead, "Trump's 'Blue Water' Foreign Policy", *The Wall Street Journal*, December 25, 2017

学的競争に注力することを主張した。これら2つの派閥は国際ルールや多国間機関を通じてアメリカの価値観をグローバルに拡大するという普遍主義的な外交政策の理念を否定している点では共通しているが、中国やロシアとの地政学的競争の有無、さらには競争国と同盟国との区別を認めるのか否か、という点で深刻な対立を抱えている。

トランプ政権の外交政策は、ポスト冷戦期の普遍主義的なアメリカ外交からは二重の意味で撤退した。一つは普遍主義的な「外部に向かう秩序（outside order）⁸⁰⁾」としてのLIOの建設からは撤退し、大国間の地政学的競争に向かう伝統的グローバリストの路線であり、もう一つはアメリカのリベラルで普遍主義的な価値観から撤退し、アメリカ固有の歴史や文化に基づくナショナリズムに置き換え、国家間のゼロサム的な貿易戦争で勝ち抜こうとする経済ナショナリストの路線である。「二重の撤退」は、普遍主義的なLIOという外交コンセンサスを破壊した。しかし、破壊したコンセンサスをどのように再構築するのか、トランプ政権にはその問題意識すらないようにもみえる⁸¹⁾。

80) Ikenberry, *op.cit.*

81) 2018年3月に伝統的グローバリストの多くが政権を去り、トランプは北朝鮮やイランの核問題で自身に近い強硬な立場だとされるボルトンとポンペオを政権入りさせた。しかし、この交代劇をもって経済ナショナリストの勝利だと判断するのは時期尚早であろう。ボルトンやポンペオの政策志向については、むしろ伝統的な共和党強硬派に近いとする指摘もある。

Stephen M. Walt, "Welcome to the Dick Cheney Administration", *Foreign Policy*, March 23, 2018; Josh Rogin, "Trump's new foreign policy team is looking a lot more Republican", *The Washington Post*, April 12, 2018

The Liberal International Order and the Trump Administration's National Security Strategy: Dual "Retreat" from Universalism

Takeyasu FUJIKI

Abstract

The liberal international order is in crisis. Despite it having been the common ground of U.S. diplomacy since the end of World War 2, President Donald Trump is attacking policies and institutions based on the principle of a liberal international order under his "America First" approach to foreign policy. This paper arranges and analyses both the dispute on the liberal international order and the debate on President Trump's national security strategy. In the first section, the author studies the concept, causes of the crisis, threats to the liberal international order, and perspectives thereon. It is a grand project to promote freedom, democracy, and market economics around the world. However, the expansion project is viewed as having failed as a result of nation-building efforts in Afghanistan and Iraq being confronted by serious and protracted partisan politics and civil war, with the expansion of membership making cooperation among member states difficult. Universalism has been revealed to be undermining itself. In the second section, the author analyzes the internal division between "the economic nationalists" and "the traditional globalists" within the foreign policy team of the Trump administration. While both factions are retreating from the universalism of U.S. foreign policy in the post-cold war era, they are at odds with each other in terms of world views and priorities. On one hand, the former group overlooks geostrategic competition with authoritative states and prioritizes bilateral trade negotiations with major nations. In contrast, the traditional globalists focus on geostrategic competition with China and Russia and attempt to defend the liberal international order as a limited version. The Trump administration loses consensus on its foreign policy and leaves dissensus as it is.