

特集◎

対米自立を模索する世界

国際社会が進む「米国離れ」。
新たな秩序はどの「アクター」がつくるのか。
その際の「条件」とは、そして可能性は。



座談会

脱「米国依存」の 国際秩序と日本外交

トランプ政権は社会の分断を利用して、
国際協調や自由貿易の軸から米国を遠ざけた。
それまでの米国の役割はどんなものだったか、
市場や金融はトランプ政権をどう変えるのか。
見通しが利かない霧の中で、
日本はどう考え、どう行動すべきか。

4月3日、トランプ大統領が相互
関税を発表。「未曾有の世界が
やってきた」その衝撃は世界を駆けめぐる (AP / アフロ)

東京大学名誉教授
古城佳子

国際大学特任教授
田所昌幸

元駐英大使
鶴岡公二

——トランプ政権が次々と繰り出す関税政策、外交政策に国際社会が振り回されている感があります。トランプ政権をどう理解すべきでしょうか。

田所 一つの時代認識としては、冷戦後の「グローバリゼーションの時代」がほぼ終わった、ということだと思います。ドナルド・トランプという人はとても変わった人ですが、トランプ政権が体现する一国行動主義は、米国政治において前例がないわけではありません。

トランプ政権に体系的な政策があるかと言えば、恐らくないでしょう。したがって今後も政策の整合性のない、場当たり的な方針がとられるであろうことを、われわれは覚悟する必要があります。政策はともかく、米国の伝統的なエスタブリッシュメント——ワシントンの政治家、財界人、メディア、知識人などに対する強い反発という点では一貫していると思います。これはトランプ大統領を取り巻く閣僚やスタッフたちの多くも共有しています。そしてその根底には、比較的教育水準が低く、グローバリゼーションに取り残されたと感じている白人労働者などの岩盤支持層の不信や怒りが存在します。トランプ政権には、イーロン・マスク氏のような「グローバルに商売できればいい」という考えの人もいますが、反エスタブリッシュメントという

点では共通します。

反エリート運動としてのトランプ政権

鶴岡 エスタブリッシュメント、あるいは政策エリートに対する「庶民」の不信や反発が高まり、自分たちの手に権力を取り戻そうとする動きは、歴史をひもとけば、米国では繰り返し見られる現象です。外交などはまさにエリートが牛耳る世界であって、国務省の官僚は「青い血が流れている」（高貴な血が流れている）と言われ、しばしば揶揄や批判の対象でした。

もともと米国は旧世界のヨーロッパから逃れてきた人たちが、自分たちの理想郷をつくるべく建国した国であり、原点として中央の権力に対する警戒感があり、外交的には旧大陸に関与しないという意味で一国主義的な傾向がありました。それに加えて、言葉や宗教、民族が異なる移民たちが国をつくり、南北戦争という内戦も経験した米国は、次第に国力を増強させるなかで、国内にこもって平和で豊かに敬虔な暮らしを送ることに至上の価値を置き、それを世界が仰ぎ見るという「丘の上の町」のイメージが定着します。それは精神的にも物質的にも、自らの優位性を示すものでした。

反エリート、反グローバリゼーションの 運動が生じていたにもかかわらず、 二大政党は正面から向き合えなかった。

しかし現在はそれが崩れてしまった。米国はいつの間にか世界中の出来事に関与するようになり、交渉は多国間で行われ、ビジネスはグローバル化し……しかしそれで豊かになったのは、一部のエリート層とそれに乗じて経済機会を拡大させた諸外国である。その反面、米国は疲弊し、世界から尊敬されることもなく、多くの労働者は豊かで穏やかな暮らしを奪われた——そういった一連のナラティブが導火線となり、トランプ氏という起爆剤を得て爆発した面があります。

トランプ現象はトランプ氏に特有な面もありますが、このような思考はこれまでも再生産されており、歴史的視野で見れば、トランプ政権が米国史の中で異常あるいは例外的だと決めつけることは、適当でないと思います。

古城 やはり背景にある米国社会の構造変化、つまり格差



こじょう よしこ 1988年プリンストン大学大学院政治学部博士課程修了。Ph.D. (Political Science) 取得。専門は国際関係論。國學院大学助教授、東京大学教授、青山学院大学教授などを歴任。著書に『経済的相互依存と国家』など。

の拡大に目を向けないと、トランプ大統領の言動が持つある種の説得力を理解できないと思います。一九八〇年代後半からのグローバリゼーションの進展、新自由主義経済の発展は、米国におけるイノベーションを活性化させ、IT企業、プラットフォーム企業を次々と生み出しましたが、同時に製造業の衰退などで中間層が縮小し、特に二〇〇八年の金融危機以降は、日々の暮らしにさえ苦しむ人たちが増えてきました。

鶴岡さんが指摘されたように、反エリート、反グローバリゼーションの運動は保守・リベラルにかかわらず九〇年代以降生じており、世界金融危機以後のティーパーティーや「オキュパイ・ウォールストリート」などは、記憶に新しいところだと思います。しかし共和党・民主党いずれも、正面から向き合おうとしませんでした。

社会の分断が国際協調の足かせに

鶴岡 多様化する社会の価値観や要求を、政党がすくい上げていないのです。米国の政治制度では第三党が機能することが難しい。英国でさえ二大政党制が崩れつつあると言われるなかで、米国のその強靱さは驚くべきことです。しかし民主・共和両党とも内部が極端な方向に分裂しています。共和党はトランプ大統領の選挙戦術の巧みさもあり「トランプ党」化していますが、党内の政治力学を考えると、いずれ極端なトランプ的思考からやや中道的な路線に戻る可能性はあります。ただ、それはあくまで「微調整」であり、大きな流れは引き続き米国第一主義ということになるでしょう。社会の多様化自体は戦後西側諸国がつくり上げてきたすばらしい現象ですが、それが極端に進むなかで、政治の対応が後手に回っています。

田所 再び民主党が勢力を盛り返しても、このような米国社会の体質は急に変わらないでしょう。また、経済格差に加えて、米国は文化的格差も大きい。東海岸で高等教育を受けた人たちが持つ規範を、中西部に住む白人労働者たちは受け入れられないし、逆もそうです。この点も、米国社会の深刻な分裂要因であり続けるでしょう。

鶴岡 トランプ支持者と民主党系では、見ているメディアも全く違いますね。

田所 文化的、宗教的、思想的な分断により、基礎的な事実や科学的知見についてさえ合意が難しいような状況下で社会をまとめていくのは、相当に困難です。トランプ氏はいずれいなくなりますが、「トランプなきトランプ主義」は続く可能性があり、そういった米国とどう付き合うかは、一過性の課題ではありません。例えば、経済政策における保護主義の趨勢は、民主党政権になっても変わらないでしょう。この点は共和・民主が一致するところで、産業の国内回帰を求める社会の要求がいかに広範に存在するかがわかります。

鶴岡 社会の分断が政治の分断に直接的に反映される現象は、欧州の民主国家においても見られます。かつて冷戦下では、第三次世界大戦や核戦争の恐怖があったので、ソ連の存在が西側諸国の内部における政治的対立の激化を抑える役割を果たした面がありました。しかし冷戦が終結し、国内政治における対立は激しさを増す一方で、歯止めが利かなくなりつつあります。そして背景には、やはり格差の問題があります。国内格差の拡大は、国際的な関与政策への消極姿勢につながりやすく、その点でも今後の国際協調

は難しい状況が続くでしょう。

古城 国際社会において、あるいは国内でも、協調や統合の基盤となる価値や理念の共有が難しい状況が定着しており、非常に懸念しています。トランプ政権ほど脱価値的で社会の統合を語らない政権は米国では珍しいですが、それも一連の社会構造の変化の帰結ということでしょう。トランプ政権の理念といえ、米国第一主義だけです。

鶴岡 反エリートの話に戻りますが、エリーートの側が一般の国民を見下して、時々政策やその根底にある価値・理念が持つ意義や重要性、効果を十分に説明してこなかった面は、確かにあると思います。あるいは言葉巧みにだましてきたと言えるかもしれません。「関税及び貿易に関する一般協定（GATT）」などはそのよい例でしょう。GATTは関税という財政にも国民生活にも大きな影響を与える問題を扱う協定ですから、本来は上院の承認をもつて国際的約束となるべきでしょう。実際、ほとんどの国がそうしています。しかし米国では、GATTは上院の承認どころか、上院に持ち込まれることすらありませんでした。米国においては、GATTは議会の承認が要らない行政協定という扱いなのです。これは米国のエリート層が、専門性の高い分野は議会に説明する必要はないという考えを持つ

ていたことの一つの象徴と言えるでしょう。その意味で、現在の米国社会の分断は、エリーートの側の失敗でもあるのです。

田所 米国に限りませんが、対外関係についてはエリート層が国内政治とは異なる論理で外国との問題を調整せざるを得ないことが、よくあります。そしてそれが許容されるには、エリート層とそれ以外の人たちとの間にある種の信頼関係が必要です。米国は帝国なので、国内の論理が対外政策に直接的に反映される傾向は強いですが、エリート層への不満・不信が、その傾向を加速させている面はあります。

鶴岡 米国に国際協調主義に回帰するよう外国から促すにも、限界があります。すでに米国国内における社会内部の分断の拡大は顕著であり、国際協調主義的な政策が「正しい」という言説は説得力を失っています。パンドラの箱が開けられてしまった以上、もう後戻りはできません。楽観論に立つことなく、こうした情勢を前提とした対応が、これから日本にも求められるのだらうと思います。

トランプ関税で米国企業も動揺

——トランプ政権は各国との関税交渉を進めています。米

英の関税交渉は妥結しましたが、各国が置かれている状況や対応は異なります。

田所 トランプ関税の政策目標は、一つは関税を国庫に入れて財政資金とする、第二に国際収支を改善する、第三に交渉上のツールとして利用する、第四に国内産業の保護を進める、といったことでしょうか、いずれも達成は困難でしょう。

古城 各国の対応は、短期と中長期の問題に分けて考えるべきです。短期的には、ほとんどの国が米国市場に大きく依存しているので、米国が高関税を実施すれば、経済的影響は甚大です。日本に限らず、どの国も関税を下げてもらうべく交渉せざるを得ません。

——英国は真つ先に米国との交渉で合意に達しました。

鶴岡 大枠合意文書はわずか五枚ほどで、詳細は調整中

日本の自立の第一歩は、国力の回復。

新しいイノベーションやビジネスモデルを生み出せるかにかかっている。

です。いつ実施されるかもわかりません。英国が重視した自動車関税は従来の二・五％から一〇万台までは四倍の一〇％、鉄とアルミは無税としました。英国は米国製品関税を五・一％から一・八％に引き下げ、また農産物輸入も増やします。米国に有利な一方的な内容で、英国は早期妥結の政治的意義を優先させたと思います。これが今後の各国の米国との関税合意の先例とされるのは困ったものです。

——他方で欧州連合（EU）は、報復関税や世界貿易機関（WTO）への提訴も選択肢に入れています。

田所 欧州の場合、米国に対抗する地域的な経済枠組みがありますし、また安全保障面でも米国への幻滅感が強いだけに、域内の結束を強化しつつ、米国に対しても筋の通らない取引はしないという姿勢を明らかにしているのだろうと思います。



たどころ まさゆき 1983年ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）修了。京都大学で博士号取得。専門は国際政治経済。防衛大学校教授、慶應義塾大学教授などを経て現職。著書に『「アメリカ」を超えたドル』『国際政治経済学』など。

今こそ日本の総理大臣は TPP首脳会合を呼びかけ、 自由貿易の堅持を訴えるべきです。

——日米間の交渉も進んでいます。

古城 上乗せ税率は九〇日の停止期間が七月上旬に終わる予定です。日米のどちらが、それまでに成果を上げたいとより強く望むかが、交渉の帰趨を占う重要な要素になるでしょう。米国民の関税政策への支持は低いので、成果を強調したい米国は合意を急いでいるようにも見えます。

——長期的な影響をどう見ますか。

古城 トランプ政権の一連の関税政策は、米国は関税を道具にする国になった、自由貿易のリーダーとしての地位を自ら降りた、という印象を国際社会に与えました。サプライチェーンを短い期間で変えることはできませんが、米国が同様の政策を続ける場合、中長期的には多くの国や企業が米国への依存を回避する形でリスクの分散を図り、その影響をできるだけ小さくしようとするでしょう。グローバル



こうじ 1976年東京大学卒業、外務省入省。国際法局長、総合外交政策局長、外務審議官、内閣官房TPP政府対策本部首席交渉官、TPP交渉日本政府代表、駐英国大使などを歴任。現在、国際情勢研究所所長を務める。

ル・サウスの国々も経済力をつけており、地域的な自由貿易協定（FTA）や経済関係などを利用しながら、米国に頼らない枠組みを模索することが、自国の脆弱性をカバーすることになると考えるはずです。

——具体的にはどのような状況が考えられますか。

古城 アジアでは「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）」や「地域的な包括的経済連携協定（RCEP）」など、米国の入らない枠組みがあるので、これらが活用されることになるでしょう。各国ともすでにそういった準備を始めていると思います。日本もこのような状況を踏まえ、米国を中心に構築された国際経済体制、通商体制、通貨金融体制の維持に努めることは重要ですが、場合によっては米国への依存度を下げようという試みが増えるかと思います。

ビジネスにおける米国離れの兆候

——通貨・金融面はいかがでしょう。

古城 通貨金融に関しては、米ドルが非常に強いので、その基軸性はそれほど変わらないと思います。

田所 危惧されるのは米国マーケットの信頼性の低下です。基軸通貨ドルの役割は急には変わらないかもしれませんが、サプライチェーンの組み替えや新しい貿易枠組みの策定には時間がかかります。一方、金融市場は何かの条件が揃えば、比較的短期に、かつ大きく反応します。米国国債が売られる、金利が上昇するといった市場の反応はすでに見られます。何より不確実性そのものがリスクとなります。それゆえ、個々がリスクを回避するためにとった行動が別のリスクを生み、それが連鎖するといった想定外の「ワーストシナリオ」も、全く考えられないわけではありません。

鶴岡 米国の市場は世界的に見ても格段に開放的です。そこに世界中からモノとカネが集まり、経済の好循環が生まれ、国際社会のみならず米国自身も裨益している——それゆえに国際公共財なのですが、それをやめるということであれば、米国市場の不確実性は高まり、外国資本も手を引くようになるでしょう。例えば、ボーイング社の最先端の

航空機は、その中枢部の部品と最終的な組み立ては米国ですが、部品全体で見れば自給率は五割に届きません。世界中から部品を購入しているのに、関税によりその供給が滞れば、米国企業にもしわ寄せが行きます。

田所 i Phone だって、製造プロセスを見れば世界中の部品が使われています。

鶴岡 先月にワシントンに出張した際に聞いた話では、国際の展開するある米国企業が、自社の米国色を消そうと腐心しているということです。すでに一部では、米国企業とビジネスすることが、リスクと見られ始めています。

——ビジネスにおいて米国離れが始まっているのですね。

鶴岡 市場への信頼が低下すれば、企業も政府も「虎の子の資金は金庫にしまっておこう」となって、お金が回らなくなり、世界経済全体が縮小します。それが続けば、体力のない国や企業から先に被害を蒙ることになるので、敏感にならざるを得ない面があります。

古城 国際公共財への「ただ乗り」批判、そのツケを米国の労働者が支払わされているという論理は、大統領領経済諮問委員会（CEA）のミラン委員長が就任前の投資会社勤務時代に発表した報告書にも見られ、そこでは高関税とドル安誘導政策が提唱されています。

田所 先ほど述べたように、ドルの基軸通貨としての役割はそれなりに強固ですが、あまり強引なドル安誘導が起ると、予期せずに深刻な影響が出ないとも限りません。金融市場は非常に敏感だし、簡単に思い通りには動かせませんから。

——今後、何らかの方針転換はあるのでしょうか。

古城 トランプ大統領は「いずれ景気後退は起こるだろう」「調整時期が来るが、がまんすべきだ」と予防線を張りますが、それがどれくらいの期間なのか、誰にもわかりません。米国がインフレに陥るなど、経済指標が悪化し、人々の生活に顕著な影響が出始めれば是正せざるを得ないでしょうが、いつまで人々が待てるのかは難しい問題ですね。

田所 今まで機能していた国際分業のネットワークを、結果としては潰そうというわけですから、米国も含めて経済的にデメリットが大きいことは自明です。それでは、米国が政策を変えれば元通りになるかといえは、そうはならないでしょう。戦後米国が率先して築き上げてきた多国間主義に基づく制度は、すでに大きなダメージを受けてしまつた。トランプ政権が、あるいは次の政権が少々政策を変えたくらいでは、元に戻らないという覚悟が必要だろうと思います。

鶴岡 経済、思想、職業など、さまざまな分断線が走る米国社会にあって、国民が誤った認識を持ったとしても、エリートは彼らを説得できないし、国民もエリートの言うことに聞く耳を持ちません。われわれはその点を踏まえて米国と向き合わなければなりません。これまでの国際協調主義をリードしてきたのは各国のエリート層です。しかしエリート層による国民への説得や教育が困難ないま、われわれはエリート以外の米国各層にも国際協調の意義を語りかける術を持たねばなりません。ただ、外国政府が米国民に与えられる影響には限りがあります。すでにパンドラの箱は開いてしまったのであって、それが元に戻るかのような楽観論は戒めるべきでしょう。

日本に求められる国力強化と同志国との連携

——このような状況下で、日本は何をすべきでしょうか。

田所 中長期の視点で申し上げれば、まず何より、日本自身がより自立できるよう国力を向上させることです。世界中でイノベーションが競われる時代にあつて、日本は「失われた三〇年」の停滞のなか、創造的破壊もなく、昭和の遺産で食いつないできたような感じさえします。政府も企業も、大胆な戦略をもつて、ゲームチェンジャーになるよ

うなイノベーションやビジネスモデルに取り組んでほしいと思います。

鶴岡 米中経済対立の中で日本企業は右往左往しています。まずは日本国内への投資に立ち戻るべきでしょう。最近、日本の株式市場でよく見られるような自社株買いではなく、やはり企業が将来的な展望を提供して、そこに資金を集めて事業を展開するというサイクルをつくるのが大切です。もちろん一企業の努力だけでは難しいので、政府や政党、さまざまな研究機関が協力し、改善すべき点を明確にしながら、投資環境を整備することが必要でしょう。日本は依然として大きな市場であり、米国市場が仮に半分以上しか提供されない事態に陥ったとしても、自国市場内の投資活性化によって日本経済の活性化は十分に可能ではないでしょうか。

——関税の影響を受けやすい日本の製造業にそのような力は残っているのでしょうか。

鶴岡 十分にあると思います。これまでも日本の最大の長所は政治力ではなく経済力であり、根底にあるのは日本企業が世界各国への貿易や投資で積み上げてきた信用にあります。例えば、米国の空港でレンタカーを利用すると、それほど価格差があるわけではないのに、日本ブランドの自

動車が真っ先に利用され、次いで欧州車や韓国車、最後に米国の車が残ります。日本ブランドに対する信頼は、商品そのものの品質に加えて、商品の現地生産を進めていること、現地の工場が労働者や地元社会と対話を重ねながら経営されていることなどからも生み出されるものです。仮に現地工場を縮小・撤退せざるを得ないケースでも、労働者の再就職・再教育の斡旋などに協力的なことが多い。これから米国市場で何が起くるのかは予測不可能ですが、こうした日本企業の長所を継続してゆくことが、日本の将来にとっても、確実に良い効果を生んでくると思います。

古城 日本国内への投資という点では、これまで進んでこなかった国内制度改革の促進は重要です。もちろん社会保障などでも非常に重要な問題ですが、日本の国際的なプレゼンスや外交力を維持するには、何より日本の経済成長を後押しすることが不可欠です。例えば、研究投資に対する税制の優遇など、より融通が利くような形で、日本国内でイノベーションを後押しする仕組みの創設が求められます。

——外交面ではいかがでしょうか。

田所 やはり価値観を同じくする国々との協力強化が重要でしょう。日本はエネルギーや食料の多くを外国に依存しており、存立基盤は非常に脆弱です。それゆえ協調的な国

際秩序は日本の生命線です。それを維持・保全するためには、各国に協力を呼びかけてゆくほかありません。差し当たっては、CPTPPなど機能的な通商枠組みがあるので、それを使って信頼できるネットワークを広げていくとよいでしょう。

鶴岡 トランプ関税に揺れる現在において、同志連合的な経済提携を行える国々の存在は、大きな財産と言えます。二〇二三年に英国が加わったことで、CPTPPは現在一ニカ国で構成されていますが、市場規模や成立経緯からいって、やはり日本が指導的な立場にあると言えるでしょう。今こそ日本の総理大臣が加盟国首脳に呼びかけ、TPP首脳会合を開催してほしいと思います。そこで自由貿易の堅持・促進を訴えていく必要があります。

——CPTPPへの加盟希望も相次いでいます。

鶴岡 私が注目するのは、東南アジア諸国連合（ASEAN）です。すでにマレーシア、ベトナム、ブルネイ、シンガポールの四カ国が原加盟国となっていますが、他の国々は交渉に参加しませんでした。しかし最近になってインドネシアが手を挙げています。日本としては、より多くのASEAN諸国に参加してもらえようという態勢づくりを推進する必要があるでしょう。

日本の投資先として、「チャイナプラスワン」、つまり中国への依存度が高すぎるから他にも投資先を設けるべきだという議論があります。その際にASEAN諸国は有力な候補として名前が挙がりますが、現在に至るまでこの投資の分散化は期待されたほど進んでいません。しかし、TPPのルールを尊重し、安定した貿易・投資の環境を整えれば、ASEAN諸国は日本との外交関係が良好な分、投資先としての魅力が一気に高まると思います。

古城 ASEAN諸国との連携という点では、CPTPPほど水準は高くありませんが、中国も加わっているRCEPも重要な枠組みです。日本はできる限りRCEPにも関与し続け、ASEAN諸国と共にリーダーシップをとりながら運営できないか、模索すべきでしょう。

鶴岡 他方で、AIやサイバー問題といった経済面での新たな課題については、CPTPPをより時代に適合した形で拡大・深化させる必要があります。TPPの加入促進は、世界貿易機関（WTO）を中心とする自由貿易の多国間枠組みが事実上頓挫するなかで、すぐれて自由化された経済圏を構築するのに大きく寄与すると思います。のみならず、TPPの枠組みの中で各国の経済成長が確保されていけば、やはりこういった経済連携が各国にとっても利益

につながるという具体的な証拠になっていくでしょう。

田所 日本は「失われた三〇年」などと言われますが、少なくとも過去八〇年間は平和で、恵まれた環境にあつて、今なお世界的に見て高い水準を維持していることは間違いないありません。私がいま教えている国際大学の学生は、ほとんどが途上国から来ていますが、「どうしたら日本で仕事を心得て住み続けられるか」と聞かれることもあります。日本人が享受している日常は、結局のところ、歴史的条件と日本人の努力が噛み合った結果です。当たり前のことに過ぎませんが、今後は日本も自国の独立・平和・繁栄にはコストも代償も避けられないという認識を共有し、負担をどう皆で分担するかを考えるしかないだろうと思います。

米国依存でも米国排除でもない外交

——米国が国際社会への関与を縮小するなかで、「米国の国際秩序」を想定した「プランB」を用意しなければならぬとの議論もあります。

鶴岡 軍事力、政治力、経済力などあらゆる側面から見て、「米国なしの国際秩序」は、まったくもって現実的とは言えません。それは中国でさえそうで、中国は自国中心の、すなわち米国を中心としない国際秩序を目指しているかもしれない

せんが、国際秩序から米国を排除したいわけではないと思います。いずれにせよ、米国自身には国際秩序の一翼を担っていく義務があると思わせることが必要で、米国を切り捨てればよいといった感情論は排さなければなりません。

古城 同感です。特に国際経済体制の安定は、米国にとっても非常に大きな利益を生み出します。国際社会は米国に對し、自由貿易には一國主義では得られない利益があることを説明し続ける必要があります。

田所 他方で、米国がかつてほど頼りにならないという状況は事実としてあり、その潮流は変わらないと思います。それを前提に、これまで米国に依存してきた部分をどのように見直すかという議論は、あつてしかるべきです。その点で、日米同盟を基軸としてきた戦後日本の外交・安全保障に何らかの代替政策を準備できるか、という問題は免れないと思います。鶴岡さんが指摘されたように米国排除論は現実的ではありませんが、米国への依存を減らしつつ、いかに自分たちの利益や理念を実現していくかという意味での「プランB」は、常に考え続けていかなくてはならないし、それを考え始めるには遅すぎたくらいかもしれません。同志国との連携をはじめ、やれることに思い切って着手していくしかないだろうと思います。●