

トランプ政権対外政策決定過程の三位相

——混沌の中のある種の秩序——

阿 南 東 也

- I はじめに
 - II 背景と第一期
 - 1 トランプの世界観
 - 2 混乱期としての第一期
 - III 第二期と第三期
 - 1 「成人の枢軸」の崩壊とボルトンの登場
 - 2 「予測可能な」一貫性欠如
 - 3 ボルトンの退場と対外政策後退期
 - IV おわりに
- 注
英文要約

I はじめに

トランプ (Donald J. Trump) の大統領制を社会科学的手法で分析しようとする試みは全て意味がない。合衆国憲法、延いては民主主義の理念に全く理解を示さず、単なる権力欲と私的な恩讐晴らし¹⁾を目的に大統領選挙に出馬し、就任後の政策は国内政策、対外政策に拘わらず、全てを自らの再選、すなわち保身に照準を絞り、歴代政権の蓄積を全面否定するがごとく前例を覆し続けた。大統領像としても、国家元首としての国民の統合の象徴、国民の親の像とはかけ離れた、ふさわしくない粗野な言動に終始し、自分を支持していない側の国民に対して攻撃的挑発を繰り返し、国民の中の分断を深めた。権力から距離を置き、時に政権に批判的な報道をするマスメディアをフェイクニュースと決めつけ、言論、報道の自由原則を蹂躪した²⁾。人種差別の国民の統合にかかわる問題、新型コロナウイルス COVID-19蔓延の多数の国民の生命にかかわる問題でさえも分裂争点化した。

2016年の大統領選挙の折から、自党の予備選挙での指名競合候補、本選挙での対立党からの指名候補に拘わらず、敬意を払わず、悪意のあるあだ名をつけ個人攻撃に終始した。2020年大統領選挙の対立候補としての登場が予想されていたバイデン (Joseph R. Biden, Jr.) の子息がウクライナにおいて不正な商取引があったか否かの調査を、軍事経済援助と引き換えにウクライナ政府に依頼した疑惑に関して、史上三人目の弾劾訴追を受けた大統領となった。20年11月、大統領選挙で再選を目指したものの結果バイデンに対して明らかな敗北を喫したが、証拠なく選挙に不正があったと主張し敗北宣言を拒み、権力にしがみついたために民主主義の基本的な表明方法である選挙の正当性を認めず、その結果の政権の平和的移行の民主主義的伝統を蔑ろにした。さらには大統領選挙人投票を承認し当選者を正式に決定する21年1月の連邦議会の投票日に暴徒化したトランプ支持者が議事堂を集団襲撃し、その暴力的行為を扇動したとして、一人の大統領として史上初の二度目の弾劾訴追を受けた。

対外政策の領域においてもトランプはそれ以前の原則、伝統から逸脱し続けた。第二次世界大戦後のアメリカが築き上げてきた国際的な位置付けを全面否定するように、様々な国際的枠組みや同盟関係を軽視し、中国、ロシアなどの擬似権威主義的な指導体制に共感し、北朝鮮の最高指導者との直接会談、在イスラエル大使館のエルサレム移転など、それまでの暗黙の禁忌を破った。

この対外政策の領域に関しても、トランプ自身及びその政権の意思決定における予測不可能性 (unpredictability) が指摘された。トランプの世界観はそれ以前のあらゆる対外政策決定者が持っていたそれらとは全く異質のものであることに加え、彼の起伏の激しい性格によっても方向性の予測は困難であった。また、これもトランプのその性格の現れであるといえるが、トランプ政権下では対外政策関連の閣僚、補佐官の入れ替わりが激しく人事が安定しなかったために混乱した印象を与えた。

この不確実性によって特徴づけられるトランプ政権の対外政策決定過程を、対外政策決定論の枠組みを用いて分析を試みることに意味はあるだろうか。トランプの四年間はアメリカにとっても世界にとっても不毛な時期であったが、その四年間に対外政策決定スタイルに変化が見られ、それを期間に分割して特徴を抽出することにより、全体としての異質性と、一貫性の欠如へのある種の説明ができるかもしれない。

II 背景と第一期

1 トランプの世界観

対外政策決定論において、アリソン (Graham T. Allison) が設定した、国家、組織、個人間バーゲニングの三つのレベル³⁾に加え、政策決定者の個人の意思決定、認識のレベルに焦点を当てた分析枠組みは「第四モデル」と呼ばれる⁴⁾。「信条体系 (belief system)」⁵⁾と呼べるほど整理されたものではないが、トランプ個人の性格及び世界観の概観が本論の始点となる。

マカダムス (Dan P. McAdams) によれば、人間の性格を形成するとされる「外向性 (extroversion)」「神経症的傾向 (neuroticism)」「誠実性 (conscientiousness)」「同調性 (agreeableness)」「経験への開放性 (openness to experience)」の五つの要素に照らし合わせた場合、トランプの性格は、「神経症的傾向」は強く表れており、「誠実性」と「経験への開放性」は低い、「外向性」と「非同調性」が同居する稀な例であるという⁶⁾。バーバー (James D. Barber) による大統領の性格分類の文脈では、「外向性」とは「楽観的 (positive)」な大統領が持つ特徴であり、「非同調性」は「悲観的 (negative)」な大統領に特有のものであるとされ⁷⁾、その意味でも相反する要素が併存していると考えられる。これによってトランプには、短気で、自己撞着的で、積極的にリスクを冒し、強硬な態度をとる傾向が表れるという。またプレ斯顿 (Thomas Preston) による「指導者特性分析 (Leadership Trait Analysis=LTA)」の基準の研究によれば、トランプは、就任以前の政策経験が低く、複雑な認知において低く、他者への不信が非常に高く、自分への自信が低く、物事への推移への支配欲が高く、権力への上昇志向が高く見られるという⁸⁾。

このようなトランプの性格の基本を形作っていた要素によりトランプの大統領としての行動パターンが説明される。即ち、敵と味方を明確に区別し、自分と意見を同じくし自分に忠実な部下を極度に重用し、情報の細部には無関心で、政策決定をコントロールしようとする。認知機能が単純であるがゆえに人物、国、民族、国際組織などの行為主体に対しステレオタイプ像を作り上げ、それはほぼ永続的である⁹⁾¹⁰⁾。

これらを基盤としてトランプの世界観も形成されたといえる。トランプの世界観は1980年代後半に一部の人たちが抱いていたものであり、その時点から全く不変のように見える。トランプは対外政策のそれ以前の原則、

伝統から逸脱し続けた、としたが、より具体的には、フランクリン・ローズベルト (Franklin D. Roosevelt) 以来の全ての政権が程度の差こそあれ推進、維持に努めた「自由主義的秩序 (liberal order)」を否定し¹¹⁾、その三本の柱ともいえる同盟関係、自由貿易、民主主義と人権の拡大、の三本の柱を全て拒否した事実であった¹²⁾。それは2016年大統領選挙時の主張にも表れていたことからトランプが元来持っていた世界観であることは明らかである。

同盟関係に関しては、アメリカは敵対国に対しても、また同盟国や国際組織にも、軍事上、経済上ともに弱体化されている状態にある。アメリカ及び同盟国の敵対国に対する防衛にアメリカは必要以上の軍備増強及び軍事費浪費をしており、同盟国は見合った軍備増強の努力もしていないし経費負担もしていない。トランプは「北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization=NATO)」を「時代遅れ (obsolete)」と一蹴し、日本との同盟も、日本を北朝鮮の攻撃から防衛することでアメリカは果たして何を得ているのかと疑問を提起し、日本、韓国からの撤退を唱え、日本は核武装するべきであると主張した。アメリカが世界の警察官であることは、アメリカの富を費し続けるに等しいと解釈していた¹³⁾。

アメリカが支えてきた国際貿易制度とは、トランプにとって、アメリカの雇用機会を奪うもの以外の何物でもない。2001年の中国の「世界貿易機関 (World Trade Organization=WTO)」への加盟は「我が国への暴行」であり「世界史上最大の略奪」であった¹⁴⁾。「北米自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement=NAFTA)」は「我が国史上最悪の貿易協定」「世界のあらゆる貿易の取り決めの中でも最悪」のものである。オバマ (Barack Hussein Obama) が環太平洋11ヶ国と交渉していた「環太平洋連携協定 (Trans-Pacific Partnership=TPP)」も「我が国を暴行しようとする特殊利益によって推進され成立した、ただの惨劇」である。多国間枠組みではアメリカが元来持っている有利さを生かせず、通商交渉は二国間で個別の「取り引き (deal)」を進める方が好ましいとトランプは主張していた¹⁵⁾。安全保障問題と同様に貿易においても多国間枠組みを敬遠する傾向は、上記の、認知上の複雑性を回避し単純化を好む性向から、また個別の「取り引き」を好む傾向は彼の不動産ビジネスマンとしての背景から説明されよう。トランプの理解では安全保障問題も経済問題もともにゼロサムゲームなのである¹⁶⁾。

民主主義と人権の価値の否定は、アメリカの開放性、多様性の否定につながり、メキシコ移民、中東地域からの移民、紛争難民への強硬姿勢として現れた。メキシコ移民の排斥、メキシコとの国境に壁を建設しその費用はメキシコ政府に負担させる、はトランプの最も知られた主張となった。イスラム世界はアメリカを嫌厭しており、アメリカ国内に居住するイスラム教徒全てを登録管理し、以降のイスラム世界からの移入の完全な禁止をも掲げた¹⁷⁾。シリア内戦による難民は世界に広がる史上最悪のトロイの木馬であると表現した。

民主主義の推進は、トランプによれば単なる骨折り損であった。非民主主義国はアメリカが拡大しようとしている理念には全く関心がない。中東地域の政情不安は、歴代のアメリカの政権が、西洋型民主主義に対して関心も経験もない国々を西洋型民主主義国家に変容させようとする危険な思想を抱き続けたことが原因であると考えていた。この文脈から、ブッシュ(George Walker Bush)政権が始めたイラク戦争とその後のイラクの国家再生への介入、及びオバマ政権によるアフガニスタン・パキスタン国境紛争への増派、イスラム国(Islamic State in Iraq and Syria=ISIS)への対抗及びシリア内戦での反政府勢力への援助も、またも失敗であり惨劇であった。これら、以前の政権の武力行使を伴った政策への批判は、2016年選挙において対立候補であった、オバマ政権の前半期に国務長官として政策決定の中枢にいたヒラリー・クリントン(Hillary Rodham Clinton)を守勢に追い込んだ効果において一定の成果があったといえる¹⁸⁾。

民主主義、人権への軽視は、擬似権威主義的な、強力な指導者への異常な憧憬へとつながった。トランプのプーチン(Vladimir Putin)ロシア大統領への称賛は2007年に遡っており、「我々の国家の指導者よりも賢明で偉大な業績を上げている」と発言していた¹⁹⁾。アメリカとの関係を悪化させた14年のクリミア併合も「賢明な政策」であり、主権国家の領土保全原則には関心を示さなかった²⁰⁾。中国の習近平(Xi Jinping)の終身的な指導体制を「(西側各国の指導者たちより)より賢明であると称賛した。大統領になった後にも、「サダム・セイン(Saddam Hussein)やカダフィ(Muammar Gaddafi)大佐が生きていたら、世界は100パーセントましになっていただろう」と発言していた²¹⁾。

トランプの対外政策、国内政策を包含した総合的方向性は「アメリカ第一主義(America first)」として知られ、国民の中にあった、アメリカの他

世界への関与などどうでもよい、自分の仕事が他国の影響下であり移民に奪われていると考えていた層に響いたが、結局は自らの再選、権力維持を最優先した「自分第一」が本質であったといえよう。

2 混乱期としての第一期

上記のようにトランプ個人として、大統領としては特異な世界観を持っていたが、それが実際の政策に反映されるか否かは、トランプがいかに政策決定に対して権威主義的な自己支配スタイルを好もうとも、その他の対外政策関連政策決定参加者の信条体系、世界観、決定過程内での力学に左右される。アリソンの「第三モデル」である。

トランプ政権には明らかな政策決定スタイルの変化が見られ、それによって時期区分が可能である。政権開始の2017年1月から18年3月あたりまでを第一期と考える。これは、トランプは比較的合理的な政策決定者に囲まれ、伝統的な対外政策組織も機能し、制止されていた時期である。それは同時にトランプ色が前面に出ることなく熾ぶり続けた、混乱した時期であったといえる。

政界での経歴を持たず、共和党を予備選挙で乗っ取ったかたちで指名候補となり、またその過程で既成政治勢力を批判し対立して当選したトランプは、当然のことながら人脈を持たず、対外政策関連を含めた閣僚、補佐官の人事には、ビジネスで成功した実業家、戦功のあった元軍人などに頼ることとなった。財界からは、国務長官にエクソンモービル社 CEO であったティラーソン (Rex Tillerson)、財務長官にゴールドマンサックス銀行の CEO であったムニューシン (Steve Mnuchin)、国家経済担当大統領補佐官に投資銀行経営者のコーン (Gary Cohn) をそれぞれ起用した。元軍人としては、国防長官にマティス (James Mattis)、国家安全保障担当大統領補佐官にマクマスター (H. R. McMaster)、国土安全保障長官にケリー (John Kelly) を登用した。また前述の人脈の欠如から、近親者や、自らに思想的に近いと思われた人物を重用する傾向が顕著であり、娘婿のクシュナー (Jared Kushner) を大統領直属補佐官に、特別に創設した主席戦略補佐官に、保守系ウェブサイト主催者の Bannon (Steve Bannon) を起用し、対外政策決定へ参加させたことがトランプ政権の特徴として特記されよう。特に Bannon は国家安全保障会議への参加が認められていた。

ティラーソンもトランプと同様に政府での経験は皆無であったが、石油

業での対外交渉経験を買われ、トランプは「彼は最高の交渉者になる」と期待していた²²⁾。しかしティラーソンは、トランプとは対照的な対外政策観を持っていた。ティラーソンは上院での指名承認審議の段階から、アメリカはNATOにおける義務を果たすべきであり、日本と韓国の核武装に反対した。トランプの立場とは逆に、ティラーソンは気候変動の現実を認めており、2014年のロシアによるクリミア併合に反対しウクライナへの軍事援助を支持したであろうと証言していた²³⁾。

国家安全保障担当大統領補佐官には当初、やはり軍経験者であり、トランプ選挙陣営で対外政策顧問を務めていたフリン (Michael Flynn) が就任したが、ロシアが2016年大統領選挙に間接的に干渉した問題に関して、駐米ロシア大使を含めたロシア高官と接触していた可能性が追及され、二週間で辞任に追い込まれた。後任となったマクマスターは、ベトナム戦争時の軍事情報政策を批判的に評価した研究²⁴⁾で評価され、歴史から乖離しているといわれた政権の中で最も歴史に精通しているようであった。また国際政治の複雑な現実も、自由主義的秩序の維持にアメリカが積極的な役割を果たすことの重要性も理解していた²⁵⁾。

マティスの登用は、海兵隊での戦闘経験、軍事組織の指揮経験などから比較的妥当な選択であるとされた。しかしマティスの対外政策観もトランプのそれとの相違は議会承認審議の段階から明白であった。マティスはロシアの擬似権威的体制、膨張主義に対して猜疑的であり、NATOへの積極的な関与にも賛成し、2015年のイラン核合意にも留保付きながら賛成していた。また、ロシアの選挙介入疑惑を本格的に調査し始めたためトランプが敵視していた諜報機関に対しても信頼を表明した。さらに、トランプが国務省への予算配当を削減し高官の指名人事が遅れる中で、「国務省の外交に注力すればするほど、アメリカの国際場裏からの撤退によって生じる空白を埋めるための軍事支出増強を抑制できるようになる」と述べ、国務省中心の外交交渉の重要性に理解を示していた²⁶⁾。

これらにケリーやコーン²⁷⁾を加えた、政治での経験は少ないながらもトランプとは世界観を異にしていた一団が「成人の枢軸 (Axis of Adults)」を形成し、トランプと衝突し、混乱しながらも既存の対外政策路線から大きく逸脱することは避けられた時期であったといえる²⁸⁾。この時期では政権の対外政策決定過程は、関連省庁による正式な情報分析プロセスを経て国家安全保障会議の場をもって決定され、トランプ及びパノンらは不承不

承ながらも承認していたという図式であった。

トランプは就任後の2017年1月NATOに関して、詳細は理解していなかったと認め、対テロリズム戦争において重要な役割を果たしているとし、時代遅れではないと態度を変えた²⁹⁾。しかし5月ブリュッセルNATO本部での首脳会談において、欧州の加盟国のほとんどは国内総生産の2パーセント拠出の義務を果たしておらず、アメリカとして北大西洋条約第5条の集団安全保障を支持しないと発言し物議を醸した³⁰⁾。これはティラーソン、マティスら同盟関係重視派を驚かせたが、パノンが国家安全保障会議スタッフに調査させ、2パーセント拠出が全加盟国で守られていた場合の拠出額が実際の支出額より1兆ドル少なかったとの結果を得たことに基づいていた³¹⁾。メルケル (Angela Merkel) ドイツ首相はこれに対して「欧州の将来は我々自らの手に委ねられた。欧州が他勢力に依存するという概念は終わったと過去数週間に感じた」と発言した³²⁾。しかし7月のG20首脳会談前日のポーランドでの演説で、アメリカの条約第5条に対する関与を再び確証した³³⁾。

アジアの同盟関係に対してもトランプは政権として理解を示し態度を変えた。安倍晋三首相はトランプ当選の数日後、2016年11月に異例の訪米、次期大統領との会談を行い、就任直後の17年1月にも首脳会談を行った。その後の共同声明で「日米双方が防衛能力の向上のために巨額投資を続ける」としながらも「日米同盟は太平洋地域の平和と安定の礎石」であり「より緊密なパートナーシップ」の構築のため「アメリカ政府は全力で関与し続ける」とされた。アメリカが関与する防衛範囲とは「日本の行政権下にある全地域」とされ、中国との争点となっている南シナ海の尖閣諸島も含まれると暗に示唆した。2月にマティスが訪韓し、アメリカの韓国防衛への関与を再確証した。3月に北朝鮮が弾道ミサイル発射実験を行った際「北朝鮮の脅威に直面する日本と韓国の側に立つ鉄壁な関与」を確約した。4月にはペンス (Mike Pence) 副大統領が訪韓して、米韓には「断ち切りえない絆」があり「我々は100パーセント韓国と共にある」と強調した³⁴⁾。

アフガニスタン問題に関して、2017年7月に重要な国家安全保障会議が開かれた。マクマスターはこの会議までの方針作成の過程でパノンを意図的に排除していた³⁵⁾。その会議に上程された案とは、アフガニスタン政府の安定のための支援、オバマ政権終了時点で削減されていた8,400人の兵員に4,000人を増派するというものであった。トランプは、撤退はアフ

ガニスタン政府を内戦によって失い、それは戦争に負けた大統領という評価につながることを理解しつつも、見返りとしてアメリカが十分な鉱物資源を得られない限り「取り引き」はするべきではないと主張した。最終的に原案が「成人の枢軸」を中心に推されたかたちでトランプは増派を承認したが、この問題に関して不平をツイッターなどを通して公表し続けた³⁶⁾。

イスラム国への対抗及びシリア内戦への反政府側に立っての派兵に関しても、トランプは選挙中には撤退を主張していた。しかし、2018年いっぱいまで、トランプ政権はオバマ政権の方針を基本的に踏襲し続けた。トランプがこの問題に対して高い関心を払わなかったことに加え、ティラーソンが17年を通してシリアからの撤退を政策の選択肢として常に排除していたこともこの連続性に寄与していた³⁷⁾。17年4月、シリア内戦が激化し、反政府勢力に対して化学兵器を使用した疑惑が浮上した際、トランプは、オバマ政権が13年に直面した同様の事態への対処³⁸⁾を失敗例と見なし、同じ轍を踏まぬよう決意していた。ホワイトハウス運営に関与させている親族からの私的な助言から決断したとの説もあるが³⁹⁾、4日の発生後の60時間内に国家安全保障会議が四回開かれ、情報分析と軍事作戦の選択肢が検討された結果、7日の、フロリダ州マールバーグの別荘での習中国国家主席との会談の期間中に空爆が実行された。この決定は正常なプロセスを経て出されたものといえる⁴⁰⁾。

2015年の「合同包括的行動計画 (Joint Comprehensive Plan of Action=JCPOA)」、いわゆるイラン核合意は、国連安全保障理事会常任理事国5ヶ国にドイツが加わった P5 プラス 1 で、イランの10年間の核兵器開発計画停止への見返りに経済制裁を解除する内容であったが、これに合わせてアメリカでは連邦議会が「2015年イラン核合意再検討法 (Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015)」、法案提出議員の名を冠して「コーカー＝カーディン法 (Corker-Cardin Act)」として知られる法律が制定され、大統領に、イランは合意を遵守しているか、合意はアメリカの安全保障上の国益に適っているかを90日毎に再検討する義務を課していた。トランプの選挙中の、合意はイランのミサイル技術開発や中東でのテロリズム支援を抑止していない「かつてない最悪の取り引き」であるとした主張に反し、2017年4月と7月には延長を承認した。ティラーソンとマティスは無条件の延長を主張していた⁴¹⁾。しかしトランプは9月、国連総会でイラン核

合意は「合衆国にとって阻害要因である」と表明し、合衆国議会に対しイラン経済制裁再開の法案を準備するよう要望した。マクマスターは、議会在次回延長後60日以内に再経済制裁案を可決しない限り延長不承認が経済制裁に直接結びつくことはないとし、延長も経済制裁も行わず、代替として議会在イランの弾道ミサイル開発計画の中止、テロ集団への支援停止により焦点を絞った法案審議を促すという案を提示した。ティラーソン、マティスも合意そのものの消失は望まず、結果的にこの案に同調した。10月の延長時にこの政策は発表され、合意からの離脱はないものの承認は初めて見送られた⁴²⁾。

トランプは就任三日後に TPP から離脱する大統領令を発した。これはオバマ政権が推進した枠組みであったのでトランプの独断で決定した側面があり⁴³⁾、TPP 自体も、ターンバル (Malcolm Turnbull) オーストラリア首相を中心とした努力、トランプからの二国間交渉の申し出を受け入れない合意などから制度そのものは維持された。同様に2017年6月に気候変動に関するパリ議定書からもトランプの独断の形で離脱した。

NAFTA に関しても、トランプは就任100日目を迎える2017年4月に離脱表明を計画していた。しかしながら NAFTA の場合は、既に成立から24年を経て制度化が進んでおり、アメリカ経済の構造もそれに依存している度合いが大きかったため、離脱や廃止に伴うリスクが大きかった。農業では、30パーセント以上の関税をかけられかねない大豆やコーンなどが非関税でメキシコに輸出できていた。自動車産業では、フォード社、ジェネラルモーターズ社、クライスラー社らが国境を越えて製造ラインを持っていた。離脱表明の前にトルドー (Justin Trudeau) カナダ首相とニエト (Enrique Pena Nieto) メキシコ大統領が、廃止ではなく再交渉を提案した外交交渉も奏功した。コーン、ティラーソン、ムニューシンら多国間貿易推進派の影響もあった⁴⁴⁾。

III 第二期と第三期

1 「成人の枢軸」の崩壊とボルトンの登場

既にイラン核合意への態度の変化の例などに予兆は見られていたが、2017年秋ごろからトランプ色が濃く出るようになった。予測不可能性という点において不確実性は減じられる傾向であった。すなわち、トランプ

政権の対外政策の方向性はより予測が容易になった。第二次世界大戦以降の全ての政権が重点の置き方の違いこそあれ踏襲し続けてきたアメリカ対外政策の原則、伝統を全て否定する方向であり、世界に混乱を招く方向であった。「成人の枢軸」はトランプの気紛れな人事によって崩壊し、トランプの世界観を部分的に共有し、トランプにより忠実な政策決定者にとって代わられることによって変化は決定的になった⁴⁵⁾。

2017年12月、トランプはエルサレムをイスラエルの首都と正式認定し、駐イスラエル・アメリカ大使館をテルアビブからエルサレムに移転した。イスラエル・パレスチナ紛争において最重要であるのはエルサレムが持つ象徴的な意味であることを以前の政権が理解し、この承認を禁忌としてきた。1995年、合衆国議会は「エルサレム大使館法 (Jerusalem Embassy Act)」を成立させており、1999年までに大使館移転を掲げていたが、その法に大統領に六か月毎にアメリカの国益に照らし合わせて移転再検討を義務付ける条項が含まれており、1999年の移転期限も延長されたため、クリントン (Bill Clinton) 以来の大統領は六か月毎に移転を見送ってきた⁴⁶⁾。トランプ政権内でもティラーソンらが慎重な立場をとっていた。しかしながらトランプはイスラエル及びサウジアラビアとの交渉を、自身がユダヤ系であるクシュナーに主要部分を担わせることにより、トランプ大統領個人としての利益に照準を合わせた対イスラエル方針転換を容易にした。すなわち、ユダヤ系の大口献金者やユダヤ票、反イスラムという意味での宗教保守派支持層からの票に訴える方向性であった⁴⁷⁾。

2018年初頭から、トランプ政権の対外政策チームの構成が変化し、「成人の枢軸」が崩れていった。

国務長官職は、2018年3月、ティラーソンは主にイラン核合意問題におけるトランプとの見解の相違から辞任に追い込まれ⁴⁸⁾、CIA長官であったポンペオ (Mike Pompeo) が横滑り指名された。ポンペオは2010年の中間選挙で台頭した「茶会運動 (Tea Party movement)」⁴⁹⁾の勢力に乗って当選した元下院議員 (カンサス州選出) であり、その「茶会運動」が2016年にトランプを押し上げたポピュリズムに多くが継承されていることから、トランプとポンペオは基本的な路線で概ね一致していることは明白であった。多国間主義に消極的である強硬論者として知られ、何よりもポンペオはトランプに対して忠実であり、トランプにして「ポンペオと論争した記憶がない」と言わしめた⁵⁰⁾。

トランプ政権の対外政策チームの変化をより鮮明にしたのは2018年4月のマクマスターの解雇と、後任の国家安全保障大統領補佐官としてボルトン(John R. Bolton)の起用であった。マクマスターは、やはりイラン核合意からの離脱、及びアフガニスタンからの完全撤退を改めて主張し始めたトランプとの乖離がますます鮮明になっていた。マクマスターの国家安全保障会議スタッフの軍組織的な規律による運営方針も、自身の独自性を前面に出し始めたトランプにとって阻害要因になっていた⁵¹⁾。

ボルトンは父ブッシュ(George Herbert Walker Bush)政権で国務次官補を、子ブッシュ(George Walker Bush)政権でやはり国務次官補を、2005年からは国連大使を務め、民主党政権時には保守系シンクタンクやFOXニュースの解説者として活動しており、トランプ政権の参加者の経歴としては珍しく政権経験者であり、トランプが嫌ったいわゆるエスタブリッシュメントの一部と見なされてもおかしくなかった。しかしながら、国連大使指名時には、その承認を議会上院は共和党多数の状態でありながらその強硬に過ぎる対外政策観から見送ったため、ブッシュ(子)は議会休会期にボルトンに任務を開始させたといった事例があるように⁵²⁾、強硬な対外政策路線は広く知られていた。ボルトンはトランプ政権での初代国務長官就任の下馬評も高く、本人もその準備をしていた。ポストは与えられなくともボルトンはトランプと頻繁に意見交換し、多くの点で一致することを確認しており、来るべき時期のしかるべきポストでの政権加入に備えていた⁵³⁾。

ボルトンの対外強硬論でトランプのそれと軌を一にするのは、第一に多国間主義の軽視、とりわけ国連の軽視であった。前述の、国連大使任命承認難航の直接的な背景は「国連本部ビルは38階建てであるが、十階減らしても大して変わりはないだろう」「国際連合などというものは存在しない。アメリカという唯一の超大国の国益に適う時だけ活動する国家の連合体があるだけである」という1994年の発言であった。

加えてトランプ、ポンペオと一致していたのは、イラン核合意は失敗であるという点であった。ボルトンは、トランプ政権のいわゆる「成人の枢軸」の合意維持の提言は誤りであるとし、オバマ合意と呼ばれているそれはオバマートランプ合意となりつつあり、嘆かわしいことであると論評した。2015年に、イスラエルはイランを爆撃すべきであり、アメリカは根気強い制裁によってイランの体制変化を促すべきであると論じていた⁵⁴⁾。

ボルトンは北朝鮮に対しても同様に、アメリカ側から先制爆撃を行うべきであり、体制変化を目標とするべきであると主張していた。北朝鮮に関して、2017年7月に二回の弾道ミサイル実験が実行されたのに対し、8月に国連安保理決議2317号によって対北朝鮮経済制裁が強化され、トランプは「北朝鮮はアメリカに対するこれ以上の脅威をもたらしてはならない。世界が見たことのない炎と怒りと直接の力に直面するだろう」と発言した⁵⁵⁾。ボルトンの主張はこの方向性には一致していたといえる。

ボルトンは論理一貫した強硬論者であり、特異で日和見的な世界観を持ったトランプといくつかの点で異なっていた。ボルトンはロシア、中国ら大国の影響力拡大に対して、アメリカは大規模な軍事力増強をもって対抗するべきであるとの立場をとった。またトランプが失敗と評価したイラク戦争の政策決定にかかわった一人として、その行為は誤りではないと主張していた⁵⁶⁾。

国務省や国家安全保障会議下の官僚機構の動態にも精通し、良し悪しとは関係なく対外政策観に一貫した論理を持ち、それがある程度大統領のそれと合致点があり、大統領に対してある程度忠実な国家安全保障大統領補佐官の存在で、トランプ政権の対外政策チームに軸ができることになった。トランプは対外政策関連省庁間の決定過程における課題設定力を得て、より対外政策決定に裁量を拡大した。2018年4月にコーンも辞任し後任の国家経済担当大統領補佐官にはやはりトランプに忠実なクドロウ (Larry Kudlow) が就任し、ヘイリー (Nikki Haley) 国連大使の辞任で「成人の枢軸」はほぼ消滅した⁵⁷⁾。12月のマティスの辞任をもって完成するが、残ったマティスは「ボルトンと一緒にでは仕事がやりにくい」と周囲に漏らしていた⁵⁸⁾。

2 「予測可能な」一貫性欠如

前掲の在イスラエル駐米大使館移転問題を嚆矢とし、2018年初頭前後からトランプ色が台頭し始めた。ボルトンと一致した部分での強硬的態度を基本とするが、トランプの世界観そのものが基軸、一貫性を持たない特異なものであったため、ボルトンの一貫性のある対外強硬論とのずれが生じた事例も見られた。トランプ自身の保身を至上に据えそれに照らし合わせて言動を簡単に変えるため理解しがたいものであったが、トランプ個人を基準にすれば何らかの説明が可能になるものでもあった。

トランプ政権は2018年5月、「コーカー＝カーディン法」による4度目の再検討の機会に、イラン核合意からの離脱を表明し、選挙運動からの公約を実現させた。ボルトン、ポンペオといった、イランが合意を遵守しているか否かに拘わらずトランプの離脱の主張に同意する対外政策チームを得て可能になった⁵⁹⁾。実際に、ポンペオは議会承認公聴会において、イランは合意を遵守していると認識しているが、アメリカは離脱を選択肢と考慮すべきであり、その場合でも経済制裁の再開には慎重であるべきであると証言していた⁶⁰⁾。しかしアメリカ離脱の直後に経済制裁は再開された。選挙公約の実行、前オバマ政権の実績の破壊、北朝鮮との交渉において有利な前例を作ろうとするトランプの思惑と、イランの体制変化を最終目標とするボルトンの態度が一致し、イランの政策転換を目指したポンペオとの相違はあったものの⁶¹⁾、トランプが既に持っていた世界観の安定性、政策決定過程への支配欲を表す事例となった。

トランプの世界観の表出は、全体像として同盟国と競争国の関係の、一貫性が欠如した流動化として具体化した。最も象徴的であったのは、既に例示した米朝トップ会談の実現といえよう。核兵器、ミサイル開発問題に関して、前オバマ政権まで引き継がれた「戦略的忍耐」政策を失敗と評価し、2017年3月、7月の弾道ミサイル実験の際にはマティス、ペンスの日本と韓国との同盟の再確認、トランプの「炎と怒り」発言などがあったにも拘わらず、18年1月の平昌冬季オリンピックを契機に実現した南北朝鮮首脳会談の南北雪解けの流れを受け、金正恩朝鮮労働党委員長との米朝首脳会談の可能性が高まると一変して融和的態になり、6月にシンガポールで実現した。ボルトンは、「戦略的忍耐」は失敗であったという点では一致していたが、トランプが金正恩と直接会ったとしてもそれは北朝鮮が騙されやすいアメリカの指導者を利用して更なる譲歩を引き出そうとしているに過ぎず、「戦略的忍耐」と大差なく北朝鮮の核兵器、ミサイル開発への意思に影響するものではないとの立場で、元来の北朝鮮への強硬な態度もあり、消極的であった。しかし政権発足時から参加していたポンペオは、トランプは実は当初から対北朝鮮頂上会談に積極的であった事実を知っており、トランプに忠実なそのポンペオが國務長官となった現状ではボルトンは無力であって⁶²⁾、大統領の意思を尊重した。トランプの奇異な、権威主義的な指導者への撞着、過去の対外政策原則への無頓着、自身の再選に有利にするためのスタンドプレーが勝った結果であった。結果的

にはスタンドプレー以上の意義はなく、米朝間の「包括的検証可能不可逆的非核化 (Comprehensively Verifiable Irreversible Denuclearization=CVID)」への理解の相違、さらに北朝鮮は経済発展よりも体制維持をより重要な目標と位置付けており、アメリカ側は経済支援のみでも北朝鮮の政策変更を望めるとした誤解などから⁶³⁾、核兵器、ミサイル開発問題は短期的な休止期間があったのみで基本的な変化はなく、その後も経済制裁は継続された。

金正恩との個人的関係を築いたトランプは、2018年11月の中間選挙での共和党の議席減の結果⁶⁴⁾を受けて、20年選挙での自身の再選に向けての印象の向上のために再び関係を政治利用しようとした。二度目の米朝頂上会談は19年2月ハノイでの開催方向で調整された。ボルトンは、ポンペオ、及びビーガン (Steve Beigun) 国務省北朝鮮政策特別代表の、北朝鮮との合意への熱意を危険視し、会談の直前の会議でトランプに、オバマまでの北朝鮮政策と、1986年のレイキャビク会談それぞれの概要を編集したビデオを見せて、断固とした姿勢を貫く方が譲歩するより優れた合意を結べると論じた。トランプは自分の方から会談を立ち去ってもよいということを理解し⁶⁵⁾、会談はその通りの、二者会談は40分間で終わり、トランプがその後の会食を拒否する結果になった。

トランプと新たな対外政策チームは多国間主義、同盟関係の軽視で一致していた。まず NATO に関して、2018年7月のブリュッセルでの首脳会談においてメルケル首相に対して、ドイツがノルドストリーム2パイプラインを通じて天然ガス資源をロシアに依存している状況を非難し、「ドイツはロシアの支配下にある」「仮想対立国に依存している国家が構成する同盟に何の意味があるか」と発言し⁶⁶⁾、さらに欧州の加盟国が国内総生産の2パーセントを拠出していないという問題を再燃させた。トランプは、この回の会談をアメリカが脱退を迫る歴史的瞬間にすると意気込み、ポンペオとボルトンに同意を求めた。ボルトンは加盟国の負担不平等は積極的に主張すべきだが脱退という抜本的变化には言及するべきではないと主張した。本会議においてトランプは、アメリカが実際では22パーセント程度である NATO に対する負担の割合を、70パーセントから90パーセントであると主張し無知を露呈したが、最終共同宣言では、2024年までに全加盟国各々の GDP2パーセント以上の拠出を目標とする2014年の合意を再確認する結果になり、トランプもこの点において主張が通ったと考え満足した。ボルトンとマティスは、ストルテンベルグ (Jans Stoltenberg)

NATO 事務総長他首脳に、トランプ到着以前に最終共同宣言の内容を詰めておくように提言していた⁶⁷⁾。ボルトンは、この何の変哲もないありふれた文言を引き出すためにどれほどの不毛な努力が費やされたことか、と回想している⁶⁸⁾。

そのブリュッセルでの NATO 首脳会談の後、ロンドンでの米英頂上会談を経て、ヘルシンキ⁶⁹⁾でプーチン大統領と米ロ頂上会談を行った。時期的には会談直前に12人のロシア人ハッカーが2016年大統領選挙の過程で民主党全国委員会のネットワークに侵入した疑いで起訴されていた。トランプは個人的にはプーチンへの撞着を続けており、ロシアのアメリカ大統領選挙介入疑惑も虚実であると主張していた。しかし2018年1月に発表された「国家安全保障戦略 (National Security Strategy)」及び「国防戦略 (National Defense Strategy)」において、アメリカの世界戦略の優先課題を対テロリズムからロシア、中国といった軍事大国との競合に移行する方針を打ち出していた⁷⁰⁾。16年選挙へのロシアの介入はトランプ陣営との共謀で行われたとの疑惑も深まり、トランプとしてもロシアに対して強硬な態度を示す必要に迫られ、議会からの、ロシアのクリミア、ウクライナ東部、南オセチア、アブハジア等の併合を認めず経済制裁継続を内容とする「2017年欧州・ユーラシア地域におけるロシア影響力対抗法 (Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act of 2017)」に署名し⁷¹⁾、ロシアのシリア内戦でのアサド政権側支援を非難するツイートを出していた。ヘルシンキでは、16年選挙介入問題に関してプーチンを擁護し、数日前の NATO 首脳会議では対抗国と位置付けたロシアとの友好関係確認を宣言した。他方、欧州中距離核戦力削減条約 (Intermediate-range Nuclear Forces Treaty=INF) に関しては多国間条約を嫌うトランプと、その抑止力の有効性を時代遅れと見なしていたボルトンの主張が合致し⁷²⁾、19年2月にロシアに対して破棄を通告した。ロシアとの関係の例は北朝鮮との関係と同様に、トランプ色が前面に出てきたがゆえに、対抗国との一貫性欠如の事例となった。

ロシアとはシリアに関してイスラム国掃討においては協力関係にあり、内戦においては反政府勢力支援対政府側支援で対立している構図ができていた。2018年12月にトランプは2,000人の兵員の撤退を表明した。これは「我々はイスラム国に勝利した」というツイート⁷³⁾と、およそ20,000人の兵員の残留及びトルコの戦闘継続によって正当化された。しかしこの決定

にマティスとボルトンは、アメリカの撤退によって、ロシアと同じくアサド政権側の立場をとっていたイランの影響力が同地域で増す可能性から慎重論を唱えていたが⁷⁴、トランプの16年選挙時の主張への固執に押し切られる形になった。

同様にアフガニスタンに関して、18年を通じてアメリカ軍撤退に向けての交渉が行われた。タリバンを交渉相手とし、ガニ (Ashraf Ghani) 大統領ら政府側からの参加は除外された。ボルトンは、アメリカが始めた戦争ではないので、アメリカによる紛争国の戦後処理の国家建設行為そのものに反対であり、またアフガニスタン紛争介入はアメリカにとって「最も長い戦争」となったがアメリカが開始した戦争ではないのでアメリカの一方的事情による撤退はできないとの主張を展開しており⁷⁵、この政策決定からは基本的に除外され、ポンペオの指示を受けたカイルザード (Zalmay Khalilzad) 特使の主導で行われた⁷⁶。同年9月までにキャンプ・ディヴィッドで会談を開催する予定を立てるまで交渉は進んだが、直前で戦闘が激化したため開かれることはなかった。

2018年1月の「国家安全保障戦略」及び「国防戦略」においてロシアと並んで戦略的競合国と位置付けられた中国であったが、同年以降の米中関係は貿易戦争と呼ばれる報復関税の応酬に終始し、トランプ流の、全体像を考慮しない、一点思考型の「取り引き」の例となった。対中貿易政策は、親中派のムニューシン、自由貿易論者のクドロウ、対中強硬派のロス (Wilbur Ross) 商務長官、ライトハイザー (Robert Lighthizer) 米国通商代表部 (United States Trade Representative=USTR) 代表、ナヴァロ (Peter Navarro) 国家通商会議代表らが主にトランプの意思決定に影響し、戦略的問題と不可分と考えるボルトンは無力を悟ってトランプを支持した⁷⁷。

金正恩とのシンガポールでの会談を終えた後の6月に北京で通商交渉が行われ、中国側は700億ドル相当のアメリカ製製品、天然ガス、石油、石炭、大豆、その他の農産物を輸入する計画を提示したが、これはトランプが望んでいた2000億ドル相当の対中輸出に及ばないものであった。しかも中国側はトランプの対中貿易関税のちらつかせに対する様子見の態度であった。実際にトランプ政権は6月15日に、500億ドル相当の中国製品に対して関税率引き上げを発表した。トランプは公式声明として、米中間の貿易は「長期にわたって不公正な状態」であったとし「関税引き上げによって中国への更なる、アメリカの科学技術と知的所有権の不公正な流出を防止

し、国民の雇用機会を守ることになる」と述べた⁷⁸⁾。加えて6月30日に、中国からの投資制限、中国への科学技術移転の規制強化の実施を発表した。同日に中国は、牛肉、タバコ、自動車などのアメリカからの輸入品に対して500億ドル相当の関税引き上げを発表し、その時点までの二国間での経済、貿易問題交渉の合意の全面無効を宣言した⁷⁹⁾。これに対しトランプはライトハイザーに、中国からの輸入に対して2000億ドルに相当する10パーセントの関税率引き上げの検討を命じた。さらにトランプは、中国からこの措置に対して対抗措置としての関税引き上げがあった場合、アメリカ側は加えて2000億ドル相当の関税引き上げを検討するとした⁸⁰⁾。これらによって4500億ドル相当の中国からの輸入製品が新たな関税の対象になり、これは中国の対米輸出の89パーセントに相当することになった。関税引き上げによって消費者にとっての価格上昇は明白であり、中国製の部品を使用するアメリカの産業にとっても悪影響は必至であった。また対中輸出に依存している穀物農家にも悪影響が予測された。

ペンスが2018年10月にハドソン研究所において、翌19年10月24日にウィルソンセンターで行った演説、さらにポンペオが20年7月23日にニクソン (Richard M. Nixon) 大統領記念図書館で行った演説が、トランプ政権の対中政策の指針表明として位置付けられている。ペンスのハドソン研究所での演説で「断固として中国に立ち向かう」と表明され、米中冷戦における「鉄のカーテン」演説と準えられた⁸¹⁾。ウィルソンセンター演説では中国の資金力を背景にした外交、軍備拡張、人権抑圧、監視国家体制強化、不正貿易慣行などの問題点を強調した上で、現実的な関係構築を訴える内容であった⁸²⁾。ポンペオの演説は「自由主義の世界は独裁体制に勝利しなければならない」と強硬姿勢をより前面に出した。「中国が繁栄すれば民主主義に転換するとの期待の下で続けていた従来の関与政策は失敗」だったとした。記念図書館においてニクソンに敬意を表し、その「中国が変わらない限り、世界は安全にはならない」との言葉を引用し、自由主義の同盟国が立ち上がって中国の姿勢を変えるべきと主張した。中国政府による香港や新疆ウイグル自治区での人権侵害や知的財産権の盗用、南シナ海での領有権の拡大、その他の国際規範からの逸脱を列挙し、「中国の指導者の言葉ではなく行動を見て判断しなければならない」と強調した。レーガンが冷戦時代に対ソ連政策の指針として使った「信用するが、確認もせよ (trust but verify)」を引用し、中国に対しては「信ずるな、確認も

せよ (distrust and verify)」を貫き、「公平性と相互性 (fairness and reciprocity)」を追求していくとし、トランプ政権の指針を表明した⁸³⁾。これらが対中冷戦開始宣言として受け止められ、トランプ時代の対外政策の最大の遺産とも位置付けられるが、国際経済では孤立し経済成長が鈍かったソ連との冷戦とは異なり経済成長が著しく自らを国際経済に不可分に食い込ませ狡猾な外交や海域膨張を展開する現在の中国との冷戦は段階が上がったものになり⁸⁴⁾、今後のアメリカ対外政策の最重要課題となるであろう。

3 ボルトンの退場と対外政策後退期

その就任時期からトランプ政権の対外政策決定過程の軸となり、「成人の枢軸」期から解放され、ポンペオら大統領に忠実な意思決定者を配し自身の特徴を明確に打ち出したトランプに対して、元来の強硬の態度と、大統領へのある程度の敬意から部分的に合致し、その時期の対外政策決定を方向づけたボルトンであったが、上述のようにその信条に基づいた強硬の態度ゆえに、一貫性の欠如した強硬論のトランプと様々な不協和音が生じ、2019年9月10日、国家安全保障担当大統領補佐官から離任した⁸⁵⁾。

上掲のアフガニスタン問題における立場の相違が象徴的であったのに加え、シンガポール首脳会談の時に見せたトランプと金正恩との雪解けに対する警鐘によって明白となった北朝鮮に関する二者の相違は19年5月の北朝鮮の核実験再開に際して、トランプはその重要性を軽視しようとしたのに対しボルトンは、核実験は国連安保理決議違反でありグレイゾーンはあり得ないと主張し、隔たりは拡大した。イランに関しても核合意離脱において一致を見ていた二者は、その後トランプがロウハニ (Hassan Rouhani) 大統領との会談の可能性を模索したことでさらに隔たった。19年6月、イランがアメリカの偵察ドローンを撃墜した際、ボルトンは報復攻撃を主張したが、トランプは事件の重要性を過小評価しようとし受け入れず亀裂が深まった⁸⁶⁾。

離任一か月前の2019年8月、ボルトンはキエフに赴き、ウクライナのゼレンスキ (Volodimir Zelensky) 新大統領の政権の外交関連閣僚と会談し、ウクライナ東部のロシア系分離主義運動抑え込みのための軍事支援について話し合ったが、ボルトンによればトランプは、それまでこの問題にほとんど関心を示さなかったが6月からにわかにな熱心になったという⁸⁷⁾。7月25日のトランプとゼレンスキの電話会談で、バイデン前副大統領の子息

の行動調査依頼との引き換えに軍事支援を持ちかけたことが露呈し、トランプの第一回目の弾劾裁判の訴追理由となった。このようにボルトンはその時の状況を近くから観察していた立場にあり、20年3月の上院弾劾審議での公聴会証言が検討されたが、多数派であった共和党議員からの反対で却下された。トランプの一回目の弾劾裁判は、弾劾の歴史上初めて大統領の対外政策上の行動が訴追理由となったものであり、その罷免が否決された事実は、大統領は自らの利益のために対外的にいかなる行動をとったとしても許容されるという解釈を残すことになる⁸⁸⁾。

ボルトンの後任にはオブライエン (Robert C. O'Brien) が任命された。オブライエンは2018年に海外人質解放交渉担当特使を務め、対イラン、対中国問題等の立場で強硬派として知られた人物であったが⁸⁹⁾、国家安全保障担当大統領補佐官としての存在感は薄かった⁹⁰⁾。ポンペオを含めて、トランプにとっては自身と完全に一致する対外政策決定チームを得ることになった。しかしながら、20年に入ると、1月3日にバグダッドで、イラン革命防衛隊 (Iranian Revolutionary Guards Corps=IRGC) コッズ部隊のソレイマニ (Qasem Soleimani) 将軍の米軍ドローン攻撃による爆死、IRGCによる報復攻撃及びウクライナ民間機撃墜など国際的な問題は続発したものの、その1月にはトランプの最大関心事であった自身の再選に向けての大統領選挙の過程が党員集会、予備選挙の開始により本格化し、さらに前述の大統領弾劾裁判、そして新型コロナウイルスの蔓延の問題など、全てが国内政治の文脈で解釈されるに至った。

IV おわりに

トランプは職務遂行の積み重ねから学習することを拒み続け、その対外政策観は任期中不変であったといえるが⁹¹⁾、政権としての対外政策は検討したように方向性にある程度の時期的区分が可能であり、それは政策決定者の交替とそれに伴う政策決定スタイルの変化に起因するものであった。

クラブ (Cecil Crabb) とマルケイヒー (Kevin Mulcahy) による、大統領と国務長官と国家安全保障担当大統領補佐官との力関係を対外政策決定過程の最終段階として位置付け、それ以前の政権の政策決定スタイルの図式化を試みた「三角形モデル」⁹²⁾に修正を加え、各政策決定者の対外政策観による方向性が合致するか対立するかの関係をも加味した図式化でその

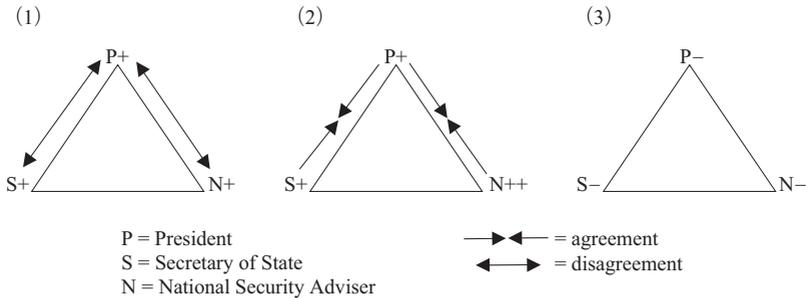
変化を整理すると以下ようになる。

政権発足時から2018年3月あたりまでを第一期と捉えた。この時期はいわゆる「成人の枢軸」が成立して比較的機能していた時期であり、伝統的な対外政策観を持たず個別の「取り引き」や自身の支持率維持を基本に考えるトランプに対して、国際協調主義やアメリカの国際的役割に理解を示していたティラーソン、マクマスターらが拮抗していた時期であった。対外政策の全体像としては不安定であったが、トランプ政権下の中では短命の希望の期間であった。三者の力関係としては、大統領と国務長官が影響しあっていた「伝統的パターン」に近いといえる。

それ以降2019年10月あたりまでを第二期と捉えた。「成人の枢軸」は崩壊し、国務長官はポンペオに、国家安全保障担当大統領補佐官はボルトンに交代した。ポンペオはトランプと軌を一にする所が多くあり、トランプに対しても忠実であった。ボルトンは独自の強硬論からトランプと部分的に一致し、信条に基づいた強硬論であったことから政権の対外政策決定に軸をもたらした。ボルトンもトランプの決定をある程度尊重したためトランプにとっては自らの方向性を打ち出しやすい環境にあった。最終的には一貫性を持つボルトンとそれを持たないトランプとは袂を分かち結果となった。この時期は大統領の意向が反映され、国家安全保障担当大統領補佐官が軸として機能していたので、ニクソン政権の「衛兵パターン (Palace Guard Pattern)」に近かった。

それ以降の時期を第三期と捉えた。ボルトンの後任にオブライエンが就任したが存在が希薄であった。トランプにとって2020年大統領選挙における自らの再選に関心が移り、またアメリカ全体としての関心も国内事情に移行したため、対外政策決定における軸の不在状況は重要な問題とは見えなくなった。三者が影響力を失った状態はレーガン政権の「無秩序パターン (Anarchical Pattern)」に酷似する。(Figure 1)

2020年選挙の結果登場したバイデン政権は、対中冷戦などトランプ政権時に進行した課題を継承しつつも、様々な多国間枠組みへの復帰など、いったん外れたアメリカ対外政策の基本路線に回帰しようとしているかに見える。筆者は、それが2024年のトランプになるか否かは別として、トランプ的なものはいずれ何らかの形での復活があり得ると予想している。対外政策の側面に限定すれば、トランプの特徴はいかに異端であったとしても、ポピュリズム、反エリート主義、アメリカ第一主義などは、ミード



- (1) Period I (January 2017 – circa March 2018): Semi-Traditional Pattern (Trump—Tillerson—McMaster)
- (2) Period II (circa March 2018 – circa October 2019): Semi-Palace Guard Pattern (Trump—Pompeo—Bolton)
- (3) Period III (circa October 2019 – January 2021): Semi-Anarchical Pattern (Trump—Pompeo—O’Brien)

Figure 1: Three Phases in the Foreign Policy Decision Making Style of the Trump Administration

(Walter Russell Mead) による対外政策の伝統分類⁹³⁾の中で「ジャクソンの (Jacksonian) 伝統」として認知されている⁹⁴⁾。再び逸脱が起こったとしても、原則、伝統を繋ぐ道筋が残ることが望まれる。

注

- 1) 一説には、2011年5月のホワイトハウス記者懇談晩餐会で、面識がなかったオバマ大統領に壇上から冗談でからかわれたことに対し、憤怒し逆心を持ったことがトランプに出馬を決意させた一因とされる。トランプの一連の政策はオバマの逆をやろうとした一点において一貫性が見られる。Roxanne Roberts, “I Sat Next to Donald Trump at the Infamous 2011 White House Dinner,” *Washington Post*, April 28 (2016).
- 2) Brian Stelter, *Hoax: Donald Trump, Fox News, and the Dangerous Distortion of Truth* (N.Y.: One Signal, 2020).
- 3) Graham T. Allison & Philip Zelikow, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (N.Y.: Longman, 1999).
- 4) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton,

- N.J.: Princeton University Press, 2017).
- 5) Richard Little & Steve Smith, *Belief Systems and International Relations* (London: Blackwell, 1988); Hayden J. Smith, *Realism and Idealism in Foreign Policy Decision-Making* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2021).
 - 6) Dan P. McAdams, “The Mind of Donald Trump,” *The Atlantic* (June 2016).
 - 7) James D. Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (N.Y.: Routledge, 2019).
 - 8) Thomas Preston, “The LTA Profile of Donald Trump,” presentation at the Foley Institute, Washington State University (February 2017).
 - 9) ただし、自身の保身、自分に忠実な人物の存在など、より高次の信条と相克した場合にはイメージはそれらに超越され変化する。北朝鮮、日本などの例。
 - 10) Martha Cottam, “Foreign Policy Decision Making in the Trump Administration,” in Stanley A. Renshon & Peter Suedfeld (eds.), *The Trump Doctrine and the Emerging International System* (N.Y.: Palgrave Macmillan, 2021), chap. 5, p. 174.
 - 11) Joshua Busby & Jonathan Monten, “Has Liberal Internationalism Been Trumped?” in Robert Jervis, Francis J. Gavin, Joshua Rovner & Diane N. Labrosse (eds.), *Chaos in the Liberal Order: The Trump and International Politics in the Twenty-First Century* (N.Y.; Columbia University Press, (2017), chap. 5; Yale H. Ferguson & Richard W. Mansbach, “America’s Decline, President Trump, and the Global Liberal Order,” in Richard W. Mansbach & James M. McCormick (eds.), *Foreign Policy Issues for America: The Trump Years* (N.Y.; Routledge, 2019), chap. 1; John G. Ikenberry, “The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3 (May/June 2017); Stewart M. Patrick, “Trump and the Death of the Liberal World Order: What Comes Next?” *World Policy Review*, (January 2019).
 - 12) Ivo H. Daalder & James M. Lindsay, *The Empty Throne: America’s Abdication of Global Leadership* (N.Y.: PublicAffairs, 2018), p. 31.
 - 13) Donald Trump, *Great Again: How to Fix our Crippled America* (N.Y.: Threshold, 2015), p. 32.
 - 14) Nick Gass, “Trump: ‘We Can’t Allow China to Rape our Country’,” *Politico*, May 2 (2016).
 - 15) Cristiano Lima, “Trump Calls Trade Deal ‘a Rape of our Country’,” *Politico*, June 28 (2016).
 - 16) Cottam, *op. cit.*, p. 176.
 - 17) Jenna Johnson & Abigail Houslohner, “‘I Think Islam Hates Us’: A Timeline of Trump’s Comments about Islam and Muslims,” *Washington Post*, May 20 (2017).

- 18) Richard S. Conley, “The Clash of Civilizations and the Clash of Candidates: The 2016 Election,” in Conley (ed.), *Presidential Leadership and National Security: The Obama Legacy and the Trump Trajectory* (N.Y.: Routledge, 2018), chap. 10.
- 19) Jeremy Diamond, “Timeline: Donald Trump’s Praise for Vladimir Putin,” CNN, July 29, (2016) [<http://www.cnn.com/2016/07/28/politics/donald-trump-vladimir-putin-quotes/index.html>].
- 20) Christopher Massie & Andrew Kaczynski, “Trump Called Russia’s Invasion of Ukraine ‘So Smart’ in 2014,” BuzzFeed, August 1 (2016) [<https://www.buzzfeed.com/christophermassie/trump-called-russias-invasion-of-ukraine-so-smart-in-2014/index.html>].
- 21) Jeremy Diamond, “Trump: World Would Be 100% Better with Hussein, Gadhafi in Power,” CNN, October 25, (2017) [<http://www.cnn.com/2015/10/25/politics/donald-trump-moammar-gadhafi-saddam-hussein/index.html>].
- 22) J. Zengerle, “Rex Tillerson and the Unraveling of the State Department,” *New York Times*, May 28 (2017).
- 23) James M. McCormick, “American Foreign Policy Making: Institutions and Individuals in the Trump Administration,” in Mansbach & McCormick (eds.), *op. cit.*, chap. 2, p. 20.
- 24) H. R. McMaster, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and Lies that Led to Vietnam* (N.Y.: Blackstone, 2018).
- 25) Idem, *Battlegrounds: The Fight to Defend the Free World* (N.Y.: William Collins, 2020).
- 26) McCormick, *op. cit.*, p. 21.
- 27) コーンはマクマスターと共に、「アメリカ第一主義」とアメリカ単独主義は異なると論じていた。H. R. McMaster & Gary D. Cohn, “America First Doesn’t Mean America Alone,” *Wall Street Journal*, May 30 (2017).
- 28) Kimberly Dozier, “New Power Center in Trumpland: The ‘Axis of Adults’” *The Daily Beast*, April 16 (2017). ボルトンは「(成人の枢軸) 仮説は部分的に正しいが、全体像としてはあまりに単純化され過ぎている。(中略) 実際に彼らが行った行動はあからさまに利己的で、トランプの明確な目標を公然と否定しただけだった。そのために、既に疑り深かったトランプは懐疑的な姿勢をさらに強め、その結果、後に政権に加わるスタッフが大統領と正当な政策議論を交わすことは難しくなってしまった」と述べている。John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (N.Y.: Simon & Schuster, 2020), p. 2. ジョン・ボルトン、梅原季哉監訳『ジョン・ボルトン回顧録—トランプ大統領との453日』朝日新聞出版、2020年。
- 29) Ellen Mitchell, “Trump Didn’t Know ‘Much’ about NATO When He Called It

- Obsolete: Report.” *The Hill*, April 24 (2017) [<http://thehill.com/policy/international/330245-trump-didnt-know-much-about-nato-when-he-called-it-obsolete-report>].
- 30) Susan B. Glasser, “Trump National Security Team Blindsided by NATO Speech,” *Politico*, June 5 (2017) [<http://www.politico.com/magazine/story/2017/06/05/trump-nato-speech-national-security-team-215227>].
- 31) Ivo H. Daalder, “The Value of NATO Goes beyond Defense Spending,” *Financial Times*, May 23 (2017).
- 32) Henry Farrell, “Thanks to Trump, Germany Says It Can’t Rely on the United States. What Does That Mean?” *Washington Post*, May 28 (2017).
- 33) Steven E. Schier & Todd E. Eberly, *The Trump Presidency: Outsider in the Oval Office* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2017), chap. 5.
- 34) Maria Ryan, “‘Stability Not Chaos?’ Donald Trump and the World: An Early Assessment,” in Mara Olivia & Mark Shanahan (eds.), *The Trump Presidency: From Campaign Trail to World Stage* (N.Y.: Palgrave Macmillan, 2019), chap. 10, pp. 251–252.
- 35) Kimberly Dozier, “Steve Bannon Is Removed from the NSC,” *Economist*, April 6 (2017) [<https://www.economist.com/news/united-states/21720301-donald-trumps-government-turns-slightly-more-ordinary-steve-bannon-removed-ns>].
- 36) Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House* (N.Y.: Simon & Schuster, 2018), pp. 115–125. ポブ・ウッドワード、伏見威蕃訳『恐怖の男—トランプ政権の真実』日本経済新聞社出版、2018年。Sharifullah Dorani, *America in Afghanistan: Foreign Policy and Decision Making from Bush to Obama to Trump* (N.Y.: I. B. Tauris, 2019), chap. 12.
- 37) Cottam, *op. cit.*, pp. 181–182.
- 38) 2013年のシリア化学兵器危機とオバマ政権の対処に関して以下を参照。阿南東也『『強制外交』と国内政治—2013年シリア化学兵器危機の国際政治次元とアメリカ政治次元』『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』第47号、2015年。
- 39) ホワイトハウス補佐官の地位を与えられていたトランプの長女イヴァンカ (Ivanka Trump) が、シリアでの惨劇の映像を見て心を砕かれ、父親に積極的介入を進言した。Issabelle Gerretsen, “‘Heartbroken’ Ivanka Urged Trump to Bomb Syria,” *Newsweek*, April 11 (2017).
- 40) Daalder & Lindsay, *op. cit.*, pp. 73–74.
- 41) Stephen F. Hayes & Michael Warren, “Getting to No: How the Trump Administration Decided to Decertify the Iran Nuclear Deal,” *Weekly Standard*, October 16 (2017). p. 54.

- 42) Michael Nelson, *Trump's First Year* (Charlottesville, Va.: University of Virginia Press, 2018), chap. 8.
- 43) 注1)参照。
- 44) Daalder & Lindsay, *op. cit.*, pp. 141–143. NAFTA はその後の三国間交渉で成立した「アメリカ・メキシコ・カナダ協定 (United States Mexico Canada Agreement=USMCA)」に引き継がれ、2020年7月に発効した。
- 45) Thomas J. Wright, “Trump’s Foreign Policy is No Longer Unpredictable: Gone are the Days of a Divided Administration,” in the Council of Foreign Relations (ed.), *The Best of 2019: Foreign Affairs Anthology Series* (N.Y.: The Council of Foreign Relations, 2020), p. 126.
- 46) Peter Baker, “An Embassy in Jerusalem? Trump Promises, But So Did Predecessors,” *New York Times*, November 18, (2016) [<https://www.nytimes.com/2016/11/19/world/middleeast/jerusalem-us-embassy-trump.html>].
- 47) Lena Saleh & Mira Sucharov, “The U.S. Embassy Moved to Jerusalem,” in Ralph G. Carter (ed.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy: From National Security to Human Security* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 6th ed, 2021), chap. 8; Richard A. Mansbach, “America and the Middle East,” in Mansbach & McCormick (eds.), *op. cit.*, chap. 9, pp. 119–120.
- 48) トランプのツイートで更迭が発表された。
- 49) 2010年中間選挙と「茶会運動」に関して以下を参照。阿南東也「2010年中間選挙の過程と投票行動分析—『茶会の逆襲』の本質と平常への回帰」『愛知県立大学外国語学部紀要(地域研究・国際学編)』第44号、2012年。
- 50) Cottam, *op. cit.*, pp. 185–186.
- 51) Ronald E. Powaski, *Ideals, Interests, and U.S. Foreign Policy from George H. W. Bush to Donald Trump* (N.Y.: Palgrave Macmillan, 2019), chap. 8, p. 293.
- 52) John Bolton, *Surrender is Not an Option: Defending America at the United Nations and Abroad* (N.Y.: Threshold, 2007), chap. 6. ボルトンは議会休会期任命の期限が切れた2006年5月に、議会承認を得る見込みが立たないため辞任していた。
- 53) Bolton, *op. cit.* (2020), chap. 1.
- 54) John Bolton, “To Stop Iran’s Bomb, Bomb Iran,” *New York Times*, March 26 (2015).
- 55) Peter Baker & Choe Sang-Hun, “Trump Threatens ‘Fire and Fury’ Against North Korea if it Endangers U.S.,” *New York Times*, August 8 (2017); Jeff Zelany, Dan Merica & Robert Liptak, “Trump’s ‘Fire and Fury’ Remark Was Improvised but Familiar,” CNN, August 9 (2017), [<http://www.cnn.com/2017/08/09/politics/trump-fire-fury-improvise-north-korea/index.html>].

- 56) ボルトンの対外政策信条に関して以下を参照。Globe Wire Services, “Seven John Bolton Policy Views You Should Know About,” *Boston Globe*, March 23 (2018); “John Bolton: Five Things New Trump Security Adviser Believes,” BBC News, March 23 (2018).
- 57) Wright, *op. cit.*, p. 129.
- 58) Anthony Blinken, “When Republicans Rejected John Bolton,” *New York Times*, March 24 (2018).
- 59) Wassim Dagher, *The Trump Administration’s Foreign Policy: A Trumpian World of Uncertainty or a Decline of Pax-Americana?* (N.Y.: Peter Lang, 2021), p. 44; Anne Gearan, “Trump’s Trust in His Gut-Driven, Out-of-the-Box Approach to International Relations Grows,” *Washington Post*, May 9 (2018) [http://www.washingtonpost.com/politics/trumps-trust-grows-in-his-gut-driven-out-of-the-box-approach-to-international-relations/2018/05/09/e8c3f252-4fc0-11e8-84a0-458a1aa9ac0a_story.html].
- 60) Mark Landler, “Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scored,” *New York Times*, May 8 (2018) [<https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>].
- 61) Michael R. Pompeo, “Confronting Iran: The Trump Administration’s Strategy,” in the Council of Foreign Relations (ed.), *Trump’s World: The Foreign Policy Legacy of the “America First” President: Foreign Affairs Anthology Series* (N.Y.: The Council of Foreign Relations, 2021), p. 225; Cottam, *op. cit.*, p. 188.
- 62) Bolton, *op. cit.* (2020), pp. 77–78.
- 63) Mel Gurtov, *America in Retreat: Foreign Policy under Donald Trump* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2021), pp. 75–77.
- 64) Larry Sabato & Kyle Kondik (eds.), *The Blue Wave: The 2018 Midterms and What They Mean for the 2020 Elections* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2019); Gary C. Jacobson, “Extreme Referendum: Donald Trump and the 2018 Midterm, Elections,” *Political Science Quarterly*, Vol. 134, No. 1 (2019); James E. Campbell, “Explaining Electoral Change in the 2018 US Midterm Elections: The Three Components of Electoral Mandates,” *The Forum*, Vol. 16, No. 4 (2019).
- 65) Bolton, *op. cit.* (2020), pp. 320–322.
- 66) Jonathan Lemire & Jill Colvin, “President Trump Kicks Off NATO Summit by Claiming Germany Is ‘Controlled’ by Russia,” *Time*, July 11 (2018); Ivan Krastev, “Sorry, NATO, Trump Doesn’t Believe in Allies,” *New York Times*, July 11 (2018).
- 67) Gurtov, *op. cit.*, p. 61.
- 68) Bolton, *op. cit.* (2020), p. 146.
- 69) トランプはフィンランドをロシアの一部だと思っていた。 *Ibid.*, p. 128.

- 70) Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America* (2018) [www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf]; White House, *National Security Strategy* (2017) [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf]; Andrew E. Kramer, “Russia and China Object to New ‘America First’ Security Doctrine,” *New York Times*, December 19 (2017) [www.nytimes.com/2017/12/19/world/europe/russia-china-america-first-doctrine.html]; Elbridge A. Colby & A. Wess Mitchel, “The Age of Great Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy,” in the Council of Foreign Relations (ed.), *Trump’s World ... op. cit.* (n. 60 *supra*, 2021), esp. p. 46.
- 71) Scott Fineststein & Ellen B. Pirro, “Realpolitik: United States-Russian Relations and the Emerging Political Order,” in Mansbach & McCormick (eds.), *op. cit.*, chap. 5, p. 62.
- 72) Bolton, *op. cit.* (2020), pp. 159–163.
- 73) Mark Landler et al., “Trump to Withdraw US Forces from Syria, Declaring We Have Won Against ISIS,” *New York Times*, December 19 (2018) [<https://www.nytimes.com/2018/12/19/us/politics/trump-syria-turkey-troop-withdrawal.html>].
- 74) Bolton, *op. cit.* (2020), p. 194.
- 75) *Ibid.*, p. 213.
- 76) Cottam, *op. cit.*, p. 193; “Bolton Excluded from Afghanistan Policy amid Disagreement with Trump,” (globalsecurity.org), September 2 (2019). ただしボルトンとカ ril ザードは連絡を取り合っていた。Bolton, *op. cit.* (2020), p. 214.
- 77) *Ibid.*, p. 289.
- 78) “Statement by the President Regarding Trade with China,” The White House, June 15 (2018) [<https://www.whitehouse.gov/...statements/statement-president-regarding-trade-china>].
- 79) Ana Swanson, “U.S. and China Expand Trade War,” *New York Times*, June 15 (2018).
- 80) Powaski, *op. cit.*, pp. 306–307.
- 81) Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy toward China—The White House (archives.gov/), October 4 (2018).
- 82) Edward Wong, “Pence Says U.S. Companies Leave ‘Conscience at the Door’ Over China,” *New York Times*, October 24 (2019).
- 83) Mathew Choi, “Pompeo: U.S. Engagement with China Failed,” *Politico*, July 23 (2020).
- 84) Kurt M. Campbell & Jake Sullivan, “Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China,” in the Council of Foreign

- Relations (ed.), *Trump's World ... op. cit.* (n. 60 *supra*, 2021), p. 98.
- 85) トランプはトランプが解任したと主張し、ボルトンはボルトンが先に辞任を申し出たと主張している。Chris Riotta, “John Bolton: Trump Claims He Fired National Security Adviser Who Insists He Resigned,” *The Independent*, September 10 (2019).
- 86) Eileen Sullivan, “Five Policy Clashes between John Bolton and President Trump,” *New York Times*, September 10 (2019).
- 87) Bolton, *op. cit.* (2020), p. 464.
- 88) Timothy Naftali, “Trump Hijacked U.S. Foreign Policy during his Impeachment: Private Political Interests Became Nation’s in a Moment of Crisis,” in the Council of Foreign Relations (ed.), *The Best of 2020: Foreign Affairs Anthology Series* (N.Y.: The Council of Foreign Relations, 2021), pp. 177–178.
- 89) Gurtov, *op. cit.*, p. 25.
- 90) Naftali, *op. cit.*, p. 177.
- 91) Richard Haass, “Present at the Disruption: How Trump Unmade U.S. Foreign Policy,” in the Council of Foreign Relations (ed.), *Trump's World ... op. cit.* (n. 60 *supra*, 2021), p. 72.
- 92) Cecil V. Crabb & Kevin V. Mulcahy, *American National Security: A Presidential Perspective* (N.Y.: Brooks Cole, 1990); これを用いたクリントン政権の分析として以下を参照。阿南東也「クリントン政権の対外政策決定スタイル—『パーソナリティ・イフェクト・モデル』からみる問題点」阿南『ポスト冷戦のアメリカ政治外交—残された超大国のゆくえ』東信堂、1999年、第4章。
- 93) Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (N.Y.: Century Foundation Book, 2001).
- 94) Idem, “The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order,” in the Council of Foreign Relations (ed.), *The Best of 2017: Foreign Affairs Anthology Series* (N.Y.: The Council of Foreign Relations, 2018).

Predicting the Unpredictable: The Changes in the Trump Administration's Foreign Policy Decision Making Style

Haruya ANAMI

The Donald J. Trump administration's foreign policy has often been characterized with its incoherence and unpredictability. These characteristics of instability can be derived both from (1) the fact that the administration's policy was a deviation from the traditional directions in American foreign policy and (2) the whimsicalness and inconsistency in the administration's policy itself.

The abnormality of the administration's foreign policy was largely due to the personal traits and foreign policy beliefs (if there ever was one) of Donald Trump. Trump was high on extroversion and neuroticism, low on agreeableness, conscientiousness and openness to experience. Trump's narcissistic trait set his reelection in 2020 as his sole interest in the presidency and made him interpret all the policy areas, domestic or foreign, in that context. Trump tended to claim his centralized control over events, distrust others while rely on like-minded loyal advisers, avoid cognitive complexity and informational subtleties. Trump lacked in common knowledge on history of American foreign policy as well as the idea of preserving the post-WWII liberal international order and the American leadership thereof. Trump preferred bilateral "deals" to multilateral frameworks and refused to connect dots of bilateral ties. Trump showed strange admiration to quasi-authoritarian leaders in the world such as Vladimir Putin and Xi Jinping.

The Trump administration's foreign policy can be divided into three periods according to the difference in decision making style. In the Period I (January 2017 – circa March 2018), Trump was constrained by "Axis of Adults": Secretary of State Rex Tillerson, National Security Adviser H. R. McMaster, Secretary of Defense James Mattis, among others, who relatively appreciated the traditional values in American foreign policy and blocked Trump from pursuing unconditional and whimsy policy directions. Trump reassured the American commitment to the defense of NATO allies in July 2017 in spite of his earlier campaign remark wherein he had stated NATO became obsolete; the administration reaffirmed the importance of bilateral

military cooperation with such Asian states as South Korea and Japan; Trump grudgingly acknowledged an increase in the number of combat troops dispatched in Afghanistan at the advice from the Axis; the administration followed the previous Obama administration's policy toward Syria and continued to intervene in the civil war in spite of Trump's campaign claim for a withdrawal; the administration extended the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), or the Iran nuclear deal of 2015, in spite of Trump's earlier denouncement as "the worst deal ever"; Trump's unitary announcement of nullifying the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in April 2017 was delayed in the face of diplomatic efforts by Justin Trudeau and Enrique Pena Nieto, and dissuasion from the "Axis".

At the beginning of the Period II (circa March 2018 – circa October 2019), the "Axis of Adults" collapsed: Tillerson was replaced by Mike Pompeo, who was in tandem with Trump in "America First" posture and personally loyal to Trump; and McMaster was replaced by John Bolton, who was a disciplined foreign policy hawk in part agreeable with Trump and also somewhat loyal to Trump. Bolton became the backbone in the Trump foreign policy team. Trump was unleashed for the first time and policies became less unpredictable in accordance with Trump's personal beliefs, however anormal they might be. Trump surprised the world in December 2017 by announcing the relocation of the U.S. embassy in Israel from Tel Aviv to Jerusalem thereby recognizing the city as the capital; the administration decided to withdraw from JCPOA and resumed economic sanctions on Iran in May 2018; after condemning ballistic missiles launch tests by DPRK in July 2017 as a provocation to the international community that would be met with "fire and fury," Trump reversed himself and had a summit meeting with North Korean dictator Kim Jong Un in Singapore in June 2018; Trump questioned NATO's *raison d'être* in July 2018 citing that Germany was heavily dependent upon Russia's natural resources; in spite of Russia's alleged meddling in the U.S. presidential election in 2016 and the doctrinal shift in defense strategy from combating terrorism to superpower competition, Trump reaffirmed a cordial relationship with Putin; Trump pushed for withdrawal of combat troops in Syria and Afghanistan; the administration proposed continuous tariff rate increases on the import of Chinese products, thereby bringing the U.S.-China relations to a new stage of another "Cold War".

At the beginning of the Period III (circa October 2019 – January 2021), Bolton was replaced by obscure Robert O’Brien. While the foreign policy team lost the center, the concern of Trump himself and the American people shifted to domestic affairs such as the presidential impeachment, the elections of 2020, and the COVID-19 pandemic. The lack of a hub in foreign policy decision making was not of importance.

While the succeeding Joe Biden administration has tried to get American foreign policy back on track, a Trumpian “Jacksonian revolt” may reappear in some form in the near future.