

第二次トランプ政権と日米関係—元実務家の視点から

富田 浩司

現地時間 11 月 5 日実施された米国大統領選挙で、ドナルド・トランプ前大統領が勝利し、来年 1 月には第二次政権が発足する運びとなった。本稿では、新政権との関係構築に向けた課題について、これまで日米関係の運営に携わってきた立場から論考を行ってみた。なお、以下の論考は筆者の実務家としての経験を踏まえた推論であり、日本政府の現在の立場を反映するものでないことをお断りしておきたい。

1. 政権移行の実務的課題

筆者は、外務省に在職中、米国の政権移行に伴う作業に一度ならず関与してきた。1993 年のクリントン政権と 2009 年のオバマ政権発足時には、外務本省の担当部局で、2021 年のバイデン政権発足時には駐米大使としてこの作業を経験した。

筆者がこうした経験を通じ痛感することは、米国の対日政策には基本的な継続性がある一方で、どれ一つとして同じ政権はないということだ。すべての政権は、異なる指導者に率いられ、異なる政策環境のもとで、異なる優先順位に基づき内外の諸課題に取り組んでいく。意思決定過程も、同一の制度のもとで運用されているように見えて、それを動かす力学は政権ごとに異なる。

そのため新しい政権との関係を構築する作業は政権交代の度にゼロから積み上げていく必要がある。その一方で、いかなる政権を相手にする場合でも、実務的に必ずやらなければならない、「基本動作」が存在する。具体的には、以下の通りである。

- ①首脳レベルを含む、政府の各レベルで人的関係を構築し、連絡経路を開通させること。
- ②関係運営における双方の基本的関心を整合させ、優先して取り組むべき課題を特定すること。
- ③新政権における政策の見直し作業と並行する形で、個別の重要政策に関する考え方のすり合わせを行うこと。

以上の「基本動作」は、それぞれ内容的には自明だが、どの程度円滑に進むかは、新政権の体制構築のスピードや対日関心の度合いなどに左右される。筆者が実際に経験した中で、最も円滑に進んだのはバイデン政権発足時である。これにはいくつかの理由がある。

第一は、新設の国家安全保障会議（NSC）インド・太平洋担当調整官にカート・キャンベル元国務次官補が起用されたことだ。政権発足と同時に、政策決定過程の中枢に日米関係に深い知見を有するカウンターパートを確立できたことは、大きな財産であった。実際、筆者は大統領就任式の約1週間後に新大使として着任したが、その数日後には同調整官との間で関係運営の大きな方針について話し合いを始めることができた。政権発足後間もない時期に菅総理の訪米が実現するなど、協力関係がかつてないスピードで立ち上がったのは、彼の存在に負うところが大きい。

第二の理由は、基本的な政策関心の一致だ。バイデン政権の外交面での最大の関心事は、対中関係の運営と、トランプ政権時代に後退した外交的関与の修復であった。これらの課題への取り組みにあたって、インド・太平洋地域の主要国で、同盟国でもある我が国とのパートナーシップを重視したのは自然の成り行きであり、我が国の関心とも整合していた。政権発足後の早い段階から、同盟協力の強化のみならず、QUADなどの地域的なイニシアチブで協力する体制が整ったことは、こうした関心の一致を背景としている。

2. トランプ政権の政策関心と我が国の基本的目標

一方、トランプ大統領はバイデン政権とは大きく異なる政策関心を持って第二次政権をスタートさせる。

トランプ政権の支持基盤は、大統領を支持する大衆組織である MAGA 運動、イーロン・マスクに代表されるビジネス界の支持層、様々な保守的なアジェンダを追求する関係者・団体など、多様な利益集団の集合体である。このため政権が目指す政策目標も必ずしも一貫性を備えているわけではないが、大まかに言って以下のように整理されよう。

- ① トランプ大統領の政治力の源泉である MAGA に対する公約（不法移民の強制退去、関税障壁構築を通じた国内産業の保護など）
- ② DEI、気候変動などの進歩的な政策のロールバック（進歩的な規制の撤廃、いわゆる DOGE プロセスを通じた行政改革など）
- ③ ビジネス・フレンドリーな政策環境の整備（2017年減税の恒久化、エネルギー・セクターなどにおける規制緩和など）

④「自国第一主義」外交の推進（同盟協力の負担の適正化、国益に資さない多国間協調からの撤退など）

こうした政策目標が日米関係にどのような影響を与えるか、現時点では明確な見通しはない。政権の体制も、閣僚候補者などの指名が始まった段階で、議会承認の帰趨を含め、いまだ全貌は見えてこない。また、現状打破を訴える新政権が政権運営に当たり、他のステークホルダー（議会、官僚制度、司法制度）との折り合いをどうつけていくかも不明である。さらに、この政権が一限りの政権であることに伴う時間的制約についても念頭に置く必要がある。

以上の留保を付した上で、筆者はトランプ政権との間で我が国が目指すべき基本的目標は以下の5点に集約されると考えている。

第一は、日米同盟の基本的健全さ、強靱さを維持すること。これはいかなる政権との間でも優先事項として位置づけられるべき点であるが、トランプ政権が「自国優先主義」の旗印の下、従前のコミットメントを当然視しない姿勢を示していることからことさら重要となる。

第二は、米国の東アジアの安全保障へのコミットメントが堅持されるよう確保すること。中国、台湾海峡、朝鮮半島、ロシアなど地域の不安定要素に対する対処、さらには「自由で開かれたインド・太平洋地域」の構築へのコミットメントは、引き続き我が国にとって重要な意義を有する。

第三は、我が国の国民、ビジネスの権益が適切に保護されるよう確保すること。同じく「自国優先主義」の旗印のもとで、我が国の貿易、投資上の権益に一方的で、不当な措置がとられないように確保することが重要であり、仮にそうした措置が実施される場合には速やかに除去されるよう努める必要がある。

第四は、米国がグローバルな外交的関与を継続するよう慫慂すること。我が国にとって望ましい国際秩序の維持のためには、米国が引き続き指導的役割を果たしていくことが必要だ。他の同志国とも連携しながら、トランプ政権が孤立主義的な傾向を深めることで外交的関与を後退させることがないよう努める必要がある。

第五は、米国の関与の後退によって、多国間協力のモメンタムが失われることを防ぐこと。気候変動含む地球規模の問題の解決に向けては、引き続き多国間の協力が求められる。トランプ政権が多国間協調の枠組みに距離をおく場合でも、グローバルな協力が停滞することがないよう確保していくことが課題となる。

3. 当面の「To Do」リスト

政権が正式に発足する前の現時点で、以上の基本目標を達成するための具体的方策について議論を行うことは時期尚早だ。しかし、実務的観点から、今後取り組むべき「To Do」リストを整理しておくことは重要であり、それには以下の事項が含まれよう。

(1) 人的関係の構築（連絡経路の開通）

実務関係の立ち上げに際しては、政府間の各レベル、さらには政権を取り巻く幅広い人脈との間で人的関係を構築し、連絡経路を開通させることが大前提である。この作業は新政権の体制がどのような速度で固まっていくかにも依存するが、二国間関係運営に主要な責任を有する部局（ホワイトハウス、国務、国防等）間の制度的な関係を早期に確立することが枢要である。

この関連では、2014年に国家安全保障局（NSS）が設立されたことの意義の一つは、米側国家安全保障会議（NSC）とのカウンターパートとなる組織を整備したことにある。この結果、日本側国家安全保障局長と米側国家安、全保障担当補佐官、およびそれぞれのスタッフ間で継続的、安定的な連絡経路が確立された。トランプ政権との間でも両部局間の連携が政策調整の中心的役割を担うこととなろう。

首脳間の個人的関係の確立も、二国間関係の円滑な運営のために不可欠だ。特に、新政権は、トランプ大統領による「トップダウン」型の政権となることが予想されるので、石破総理と同大統領が直接面談し、個人的信頼関係を築く機会を早期に設定することが重要である。

その一方で、関係運営のすべてを首脳間の個人的関係に依存することは、現実的でも、適切でもない。この関係を支えていく協力体制を充実させていくことが肝要であることは言うまでもない。

(2) 関係の基調設定に向けたナラティブの策定

首脳間を含め、新政権との人的関係を構築する過程では、関係運営の基調を定めるための議論が行われる。その際、新政権の政策関心が大きく変化していることを踏まえ、お互いにとっての関係の重要性について当然視することなく、丁寧に説明するナラティブを準備しておくことが必要だ。その際、新政権が「自国優先型」で、「取引型」の外交を目指していることを踏まえ、極力抽象的な言辞は避け、二国間関係がお互いにもたらす実益を具体的に示していくことが重要だ。

例えば、日米間の経済協力については、トランプ政権が自国産業保護のため関税などの貿易上の措置を一方的に実施する可能を念頭に、日系ビジネスの米国経済に対する貢献について先方の理解を深めるためのナラティブを考えていく必要がある。特に、1990年代以降、米国企業が生産拠点を海外に移す中で、日系企業はむしろ米国国内での現地生産を進め、製造業の衰退を食い止める役割を果たしてきており、現在も積極的な直接投資を全米で展開していることを強調

することが重要である。こうした点については、第一次政権当時から、トランプ大統領自身を含め、様々な機会を捉え、政権関係者に説明を行ってきた経緯があるが、引き続き説得努力を続ける必要がある。

また、外交政策の分野においては、新政権が4年間のブランクを経て、政権に返り咲いたことから、第一次政権当時進められていた緊密な対話と協力について「制度的記憶」が薄れている可能性もあろう。北朝鮮の核開発問題や経済安全保障への取り組みはこうした協力の具体例であり、「自由で開かれたインド・太平洋（FOIP）構想についても議論の深まりが見られた。今後の対話においてこうした実績を想起させ、我が国が新政権にとって信頼できるパートナーであることを印象付けることも重要だ。

（3）「摩擦」への備え

以上のように二国間関係の基調設定に努める一方、新政権との間で生じ得る「摩擦」への対処についても検討を進める必要がある。

現時点で予見し得る「摩擦」の一つは、新政権から我が国の防衛努力について具体的な要求が行われるケースである。上述の通り、我が方としては、関係の基調設定を図る中で防衛力の拡充努力について理解を求めるとしても、新政権がNATO加盟国を含む幅広い同盟国との負担の「適正化」を目指す中、横並びの観点から「GDP2%」はミニマム・スタンダードという立場をとる可能性もあろう。その場合、先方からは、さらなる防衛予算の積み増しを求められるか、そうでなくとも「2%」の中身について精査を受ける可能性も排除できない。

我が国として避けるべきは、この問題が「数字のゲーム」の隘路に陥ることだ。そのためには日米同盟が単に日本の防衛のみならず、東アジアの平和と安定に果たしている役割をしっかりと踏まえた議論の土台を作る必要がある。その上で、防衛技術協力や装備品の調達を含め、同盟協力が米国に裨益することが大である点も強調する必要がある。なお、在日米軍の駐留に係るいわゆる「同盟強靱化予算」については、現行協定がトランプ政権中に期限切れを迎えるところ、新たな協定の交渉方針についても今後検討を進める必要がある。

トランプ政権との間で「摩擦」を警戒すべきもう一つの分野は、貿易・投資分野だ。新政権は国益を確保する手段として、関税等、貿易上の一方的措置に訴えることを躊躇しない姿勢を明らかにしている。また、「自国優先」の方針の下で、米国市場における外国企業の活動に差別的な取り扱いが行われるおそれもある。

現時点では、我が国を直接の標的とした措置が導入される具体的動きは認められないが、トランプ次期大統領はすでにすべての貿易相手国を対象として10%から20%の関税を賦課する可能性を示唆している。また、第一次政権中、鉄鋼・アルミ製品に対して通商法232条が適用さ

れた事例のように、セクター別の措置によって損害が生じる場合もある。さらに、第三国に対する措置であっても、中国、メキシコ、ベトナムなど、我が国企業が米国を仕向け地とする製品や部品を生産している国が対象となる場合には、我が国も「流れ弾」を受ける危険がある。

第一次政権中、我が国は、米国と円満な形で互恵的な経済関係を発展させることを目指し、鉄鋼・アルミ問題で対抗措置をとることは差し控える一方、米国の TPP からの離脱の影響を最小限に食い止めるため、二国間の貿易協定の締結に成功した。第二次政権との間でも、基本的に円満な関係運営を目指す姿勢で臨むことが想定されるが、先方の出方によっては、対抗措置の実施を含む、より厳しい姿勢をとることを迫られる局面もあり得よう。

なお、新政権への対応に当たっては、これまで以上に官民の連携を強化し、「オール・ジャパン」で取り組んでいくことが求められよう。政府においても、日系企業支援のための取り組みを一層強化していくことが必要である。

(4) 潜在的協力分野の特定

以上のような「摩擦」への備えに取り組む一方、二国間協力を推進力を与えるような協力分野を特定していくことも重要である。その際、バイデン政権の下で進められてきた各分野における協力がすべて中断に追い込まれると想定する必要はなく、案件の意義に応じ継続が必要なものについてはそのための協議を進めて行くべきであろう。

その上で、新政権の政策関心に応じた協力案件を探求していくことも重要だ。現時点で具体的な分野を特定することは困難だが、例えば、エネルギー分野における協力の強化は一つの可能性であると考えられる。新政権は規制緩和により、石油、天然ガスの大幅な増産を目指しているが、新規投資に見合う販路が期待できなければインダストリー側の反応も低調なものに留まるおそれがある。そうした中で、我が国が適正な価格で米国産エネルギーを安定的に確保することが可能とする協力案件が実現すれば、新政権との間で「ウィン・ウィン」の関係を築くことに資する。

また、新政権は技術覇権をめぐる中国との競争を念頭に、科学技術面での我が国との協力を引き続き関心を持つことが予想される。AI、量子、半導体、バイオ、宇宙などの先端技術分野における協力を追求していくことは、新政権との関係強化に資するものと考えられる。

(5) 第三国との連携

トランプ政権の誕生は国際関係全般に影響を与えることが予想される。こうした影響に適切に対処するため、第三国と連携していくことも考えなければならない。もとよりこうした対応は、新政権に対して「ギャング・アップ」することを目的とするものではなく、米側にそのような誤解を招かないような注意が必要であることは言うまでもない。

こうした連携において、まず優先すべきは、G7メンバーとの意思疎通の強化だ。この点は、ウクライナ紛争への対処が焦眉の急であることに加え、G7が米国の外交的関与を確保する主要な手段であることから自明であろう。また、同盟国との負担適正化要求や貿易上の一方的措置といった、想定される米新政権の動きへの対応に当たっても連携が求められる局面も予想される。

ただし、G7諸国との連携においては、究極的には米国の関与を確保しつつ、プロセスの一体性、有効性を維持していくことを目指すべきである。したがって、今後第一次政権時と同様に米欧間の亀裂が深刻化する場合には、我が国が「橋渡し役」としての役割を果たすことが求められることもあり得よう。

国連、G20、APECなど、G7以外の多国間のプロセスについては、トランプ政権になって関与が後退したり、コンセンサスの形成が難しくなったりする可能性があるだろう。ここでも、各組織の一体性、有効性を維持するため我が国が汗をかくことが求められる局面も生まれよう。

G7諸国以外では、豪、韓、比など、インド・太平洋地域における米国の同盟国との連携が必要だ。この際、バイデン政権で深化した防衛協力を堅持していくことが重要なテーマとなる。また、バイデン政権のレガシーであるQUAD、日米韓の首脳プロセスについては、FOIPの実現に向けた重要なステップであり、その存続に向け関係国と連携することが重要となろう。

また、いわゆるグローバル・サウスとの関係においても、米国の関与が後退する場合には、我が国がこれを補完する役割を担う必要があるだろう。

なお、今後中国、ロシア、北朝鮮などから、日米の離間を目指して様々なアプローチが行われる可能性がある。我が方としては、対話自体を否定する必要はないが、それぞれの真意を見極めつつ、注意深く対応していくことが必要となろう。

(6) 重要政策に関する擦り合わせ

前項までに取り上げた事項は、政権発足に際する「初動対応」であり、新政権の体制が整備され、政策の見直し作業が進展するのに合わせて、重要政策の擦り合わせを進めていく必要がある。具体的な優先分野としては、中国（含む、台湾海峡）、朝鮮半島、ロシア、中東（含む、イラン、中東和平）などが考えられるが、それ以外の分野でも政策当局間の人的関係を構築することも兼ね、対話を深めていくことが有益だ。

こうした擦り合わせに当たっての具体的方針については本稿のスコープを超えるので、ここでは触れない。重要なことは、いずれの政策課題についても我が国の考え方を率直にぶつけ、何事にも共同作業で取り組む気運を作っていくことだ。そのことを通じ、新政権との協力関係をより建設的なものへと導くことができよう。

(前駐米大使)