

21世紀政策研究所新書

セミナー5

トランプ政権と 日米関係

The 21st
Century

The 21st Century Public Policy Institute

セミナー5 (2017年2月17日)

講演

1 トランプ政権と日米経済関係……………7

外務省北米局北米第二課長

高羽 陽

2 トランプ政権の外交・安全保障政策……………17

21世紀政策研究所米国プロジェクトメンバー／
法政大学法学部教授

森 聡

3 トランプ政権のエネルギー・環境政策……………31

21世紀政策研究所米国プロジェクトメンバー／
一般財団法人日本エネルギー経済研究所主任研究員

杉野 綾子

パネルディスカッション……………

【パネリスト（順不同）】

外務省北米局北米第二課長

高羽 陽

21世紀政策研究所米国プロジェクトメンバー／
法政大学法学部教授

森 聡

21世紀政策研究所米国プロジェクトメンバー／
一般財団法人日本エネルギー経済研究所主任研究員

杉野 綾子

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹／
東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保 文明

はじめに

21世紀政策研究所では、かねてより、日本を取り巻く国際情勢の変化への対応の観点から、東京大学の久保文明教授を研究主幹とした「米国プロジェクト」を立ち上げ、米国内政治の動向を分析するとともに、日米関係を強化する方策について検討をしてきました。

トランプ大統領が誕生した今後についても、引き続き、久保研究主幹を座長とする米国プロジェクトにて、米国の経済社会情勢、対外関係の変化等を追跡のうえ、日米関係と日本の経済界への影響について分析し、その情報発信に取り組んでいきます。

その一環として、1月20日の大統領就任直後のトランプ政権の最新情勢について、2月上旬の安倍首相の米国訪問に同行した高羽陽外務省北米局北米第二課長から日米首脳会談の状況も交えた日米経済関係の最新情勢を伺い、当研究所米国プロジェクトメンバーの森聡法政大学法学部教授から「トランプ政権の外交・安全保障政策」、杉野綾子日

本エネルギー経済研究所主任研究員から「トランプ政権のエネルギー・環境政策」を報告するセミナー「トランプ政権と日米関係」を2月17日に開催しましたので、本書にて、ご紹介します。

まだまだ不透明な「トランプのアメリカ」ではありますが、本書が、皆さまの今後のビジネスに少しでもお役に立つことを願っております。

※なお、本書の内容は、セミナー開催の2017年2月17日時点での見通しに基づいたものですが、その後の状況を一部追記しています。

講演 1

トランプ政権と日米経済関係

外務省北米局北米第二課長

高羽

陽

今回の安倍総理の米国訪問の成果

外務省の高羽です。

2月上旬の安倍総理の米国訪問に私も担当課長の一人として同行し、今回の首脳間で発表した日米共同声明の経済関係部分に関しては、交渉段階から関わっていました。最初の首脳会談で、文書の形で共同声明が出せたことは一つの成果と考えています。

その中でも、大きな構成として安全保障部分と経済関係部分があり、お手元に経済関係部分の抜粋を資料（11ページの図1）としてお配りしています。新聞報道等によれば、安全保障部分については、100点満点に近い仕上がりということですが、経済関係部分については、うまくまとめたというのが平均的な評価かと思えます。

今回の安倍総理の米国訪問ですが、成果は大きく分けて三つです。

一つ目は、安全保障面でしっかりした成果が得られたこともあり、日米同盟が揺るぎないことを内外にはっきり示すことができた。これは一番大きな成果と言えるかと思えます。

二つ目は、ワシントンにおける公式日程に加え、10日の首脳会談及びワーキングラン



高羽 陽氏

チを経て、そのまま安倍総理は大統領専用機に同乗してフロリダまで行き、翌日は丸1日、ゴルフで27ホール回ったということですが、そこで本当に個人的な信頼関係を首脳間で深めたことも、これまた大きな成果であるとわれわれは考えています。

三つ目の大きな成果は、麻生副総理とペンス副大統領をヘッドとする「日米経済対話」を立ち上げることに合意できたことです。

その中で、私の担当分野である三つ目の日米経済対話の立ち上げについては、今後の日米経済関係をうまく管理し、推進していく上で、重要なプラットフォームになるものと考えているので、着実な実施に向け、これからしっかりと詰めていく作

業をしていかなければならないと思っています。

麻生副総理とペンス副大統領の下での「日米経済対話」の立ち上げ

日米共同声明の経済関係部分（図1）について、読み解き方を紹介したいと思います。経済関係部分は五つのパラグラフから成っています。五つのうち、一番下のパラグラフで、まさにいま申し上げた経済対話の立ち上げについて言及しています。

若干、背景を申し上げると、共同声明では、必ずしも麻生副総理とペンス副大統領が経済対話のヘッドとなるとは明記されていません。なぜかという点、麻生〓ペンスという枠組み自体はまさに、当日の首脳会談まで決まらなかつたという経緯があります。

日本側としては、米国側の経済チームの全体像がまだ見えない中、かつ閣僚候補者がいろいろな立場を対外的に表明している中で、最も現実的な意見というか、日本に関する知見と経験もあり、経済閣僚全体をまとめられる地位に位置するペンス副大統領を担ぎ出すことが、今後の日米経済関係全体を管理していく上で大きな意義があらうと考えました。そこで麻生〓ペンス対話をずっと提案していたわけですが、米国側がそれを受

図1 日米共同声明（仮訳）（首脳会談後発出） （経済関係部分のみ抜粋）

本日、安倍晋三内閣総理大臣とドナルド・J・トランプ大統領は、ワシントンDCで最初の首脳会談を行い、日米同盟及び経済関係を一層強化するための強い決意を確認した。

日米経済関係

日本及び米国は、世界のGDPの30パーセントを占め、力強い世界経済の維持、金融の安定性の確保及び雇用機会の増大という利益を共有する。これらの利益を促進するために、総理及び大統領は、国内及び世界の経済需要を強化するために、相互補完的な財政、金融及び構造政策という3本の矢のアプローチを用いていくとのコミットメントを再確認した。

両首脳は、各々の経済が直面する機会及び課題、また、両国、アジア太平洋地域及び世界における包摂的成長及び繁栄を促進する必要性について議論した。両首脳は、自由で公正な貿易のルールに基づいて、日米両国間及び地域における経済関係を強化することに引き続き完全にコミットしていることを強調した。これは、アジア太平洋地域における、貿易及び投資に関する高い基準の設定、市場障壁の削減、また、経済及び雇用の成長の機会の拡大を含むものである。

日本及び米国は、両国間の貿易・投資関係双方の深化と、アジア太平洋地域における貿易、経済成長及び高い基準の促進に向けた両国の継続的努力の重要性を再確認した。この目的のため、また、米国が環太平洋パートナーシップ（TPP）から離脱した点に留意し、両首脳は、これらの共有された目的を達成するための最善の方法を探求することを誓約した。これには、日米間で二国間の枠組みに関して議論を行うこと、また、日本が既存のイニシアティブを基礎として地域レベルの進展を引き続き推進することを含む。

さらに、両首脳は、日本及び米国の相互の経済的利益を促進する様々な分野にわたる協力を探求していくことにつき関心を表明した。

両首脳は、上記及びその他の課題を議論するための経済対話に両国が従事することを決定した。また、両首脳は、地域及び国際市場裏における協力を継続する意図も再確認した。

け入れるまでに最終的に首脳会談までもつれ込んだという経緯があります。

従って、事前に共同声明をまとめた段階では、これが明記できなかったのが実際です。ただし、首脳会談を経て、共同声明を発表する共同記者会見の場で、安倍総理自らが首脳会談の中で麻生⇨ペンス対話を合意できたと発表されたので、その意味では麻生⇨ペンス枠組みは固まっているということです。

この経済対話が今後どういう議題を取り上げていくか、その三つの柱については、その上に書いてある四つのパラグラフから読み解くことができます。

「日米経済対話」の大きな三つの柱

一番上のパラグラフのうち最も重要な部分は、4行目からです。「国内及び世界の経済需要を強化するために、相互補完的な財政、金融及び構造政策という3本の矢のアプローチを用いていく」という書き方をしている、今後の日米が世界の需要を支えていくために、財政・金融・構造政策といった、日本のアベノミクスで言うところの3本の矢、この政策を総動員して日米が引っ張っていく。そのために、いろいろ議論をしてい

こうということを確認している。これが一つ目のパラグラフで、経済対話の中の一つの柱になっていく部分であります。

もう一つの柱は、二つ目と三つ目のパラグラフの中に散りばめられています。まず、二つ目のパラグラフの3行目にある「自由で公正な貿易のルールに基づいて、日米両国間及び地域における経済関係を強化することに引き続き完全にコミットしている」という部分は、すなわち日米が協力して自由で公正な貿易ルールを引っ張っていかうということ事です。

それを受けて三つ目のパラグラフで、二国間の貿易・投資関係の深化、それからアジア太平洋地域における貿易、経済成長及び高い基準の促進に向けた両国の努力といったものをしっかりと目標にしてやっていかうということ。その目的を達成するために最善の方法を今後二国間で議論しながら探求していかうということが明記されています。

ここにある「最善の方法」の内容については解釈の分かれるところですが、しかも、この「最善の方法」の前にわざわざ「米国がTPPから離脱した」というところにも「留意する」としてある。ここは米国の立場として書き込まざるを得なかったわけですが、

そういう前提ではあるが、最善の方法としてはいろいろなやり方があるということだ。そこには、例えば二国間で何らかの枠組みを議論していくこととあわせて、日本が既存のイニシアティブを基礎として地域レベルの進展を引き続き推進するとしていることも明記されています。すなわち、日本がこれまでやってきたTPPであるとか、RCEPであるとか、地域レベルの通商枠組みというものを、日本としてはしっかりと推進していくということです。要するに、二国間の枠組みとか、日本がこれまで取り組んでいる地域レベルの通商枠組みも含め、何が最善なのかを日米間で議論していこうということを確認したのが、三つ目のパラグラフの趣旨なのです。

この二つ目と三つ目のパラグラフを併せて、今後、日米間でどのような貿易投資ルールのあり方が一番望ましいのかを議論していきましようということになっており、それがこの経済対話の二つ目の柱になります。

三つ目の最後の柱は、非常に簡潔に書いてある四つ目のパラグラフで、お互いの利益になる分野について協力をしていくとし、ここでは具体的な分野は書いていませんが、共同記者会見やその後の官房副長官の記者ブリーフの場で、具体例として、エネルギー

分野、インフラ投資、サイバー空間といった分野において、日米が知見を出し合い、win-winの協力を追求していこうということが書かれているわけです。

以上、経済政策については、税制等も含め、財政・金融・構造政策といったものを日米間で議論していくという第一の柱、日米間で貿易投資ルールのあり方について議論していこうという第二の柱、そして協力分野を特定して日米で協力していこうという第三の柱が、麻生・ペンスの枠組みの大きな三つの柱になります。

「日米経済対話」の早期の立ち上げに向けて

これらの柱を担当の下、各省庁とどういう具体的なアジェンダを立て、どういうスケジュールで今後議論していくかということをも日本側で調整し、米側とも今後調整することになります。これについては、日本側の体制のあり方、米側との詳細なアジェンダのすり合わせなど、容易ならざる調整が待っているわけですが、なるべく早い時期に東京かワシントンのどちらかで、麻生、ペンスの双方が相まみえて、この対話を立ち上げるのが当面の目標となっています。

今回の安倍総理の米国訪問の経済関係部分に関して簡単に紹介しましたが、皆さまから具体的なご関心があれば、パネルディスカッション等で質問にお答えする形でより深い説明を申し上げます。

講演2

トランプ政権の 外交・安全保障政策

21世紀政策研究所米国プロジェクトメンバー／
法政大学法学部教授

森

聡

法政大学の森です。私からは、トランプ政権の外交と安全保障政策についてお話しさせていただきます。

大きく三つの話題を提供します。一つ目が安全保障観、二つ目が政策過程、三つ目が主要な政策イニシアティブです。このうち、一つ目の安全保障観と二つ目の政策過程を中心に話し、具体的な各論の政策については、パネルディスカッションで説明をさせていただきます。

トランプ政権の安全保障観

まず、トランプ政権の安全保障観です。そんなものトランプ政権にあるのかと疑問に思う方もいらっしゃるかもしれませんが、いくつか標語を挙げています。新聞、メディア等でご覧になっていると思いますが、一つは「America First（米国第一）」、もう一つは「力による平和」で、英語ではPeace Through Strengthです。こういった標語を掲げながら彼らがとうとうとしている政策イニシアティブの看板にしているわけです。

これらはいずれも、言ってみれば米国の国内的な事情、あるいは国内面での目標を達



森 聡氏

成するために、対外政策をどうしていくのか、対外関係をどのように変更していくのかということを考えるような発想に立った考え方です。

【America First (米国第一)】

一つ目の標語として挙げた「America First (米国第一)」について、三点、お話しします。

「米国第一」の一点目は、米国本土の安全保障の強化ということで、米国内におけるテロに対する恐怖が高まりつつある中で、トランプ大統領は選挙期間から「テロ対策の強化」ということを繰り返し強く訴えてきたことです。

政策のアジェンダとしては、ISISの撲滅、イスラム過激派テロ組織に対するグローバル、広

範にわたる撲滅のための取り組みを展開していくことが一方であり、他方で、移民の中にテロリストが潜んでいるのではないかという推定に立ち、入国規制をかけることなどをやっています。

もう一つ、政策としてやっているのが、あまり報じられていませんが、米国のハワイトハウスの中には、よく言われる国家安全保障会議 (National Security Council = NSC) という組織とは別に、国土安全保障会議 (Homeland Security Council = HSC) という組織があり、トランプ政権はこの組織についても、前の政権より重視していく構えを見せています。今年 (2017年) の1月28日に「大統領国家安全保障覚書」を出し、この組織にも相応の権限を与えることを明確にしています。

「米国第二」の二点目は、米国の労働者、中流階級が裨益する対外関係、あるいは対外環境の構築で、これが貿易協定の見直しというものになるわけです。労働者、中流階級といっても消費者なので、本来、自由貿易という従来の枠組みでも十分裨益していると思うのですが、構えとしては、貿易不均衡を是正したいとか、先ほど高羽課長から話がありました。多国籍間の貿易協定ではなく二国間の貿易協定を結びたいというよう

な、イニシアティブを訴える一つの背景にある考え方であると思います。

「米国第二」の三点目は、トランプ大統領自身が明確に言っているわけではなく、最近報道でもよく名前が出てくる首席戦略官という肩書のステイブ・バノンという人が言っていることです。グローバリズムへの反感とか、多国間レジームから脱却していくこと。国家主権、彼らは *sovereignty* という言葉を使いますが、そういうものを重視するような考え方も、彼らの大きな安全保障観に組み込まれているように見受けられます。政権が発足する前後だったでしょうか、一時、国連の分担金の見直しをするという報道もあり、それがその後どうなるかはこれから見ないとわかりませんが、そういうところにつながっていく可能性もありますし、あるいは気候変動枠組みに関する取り組みの消極化という形で表れてくるかもしれないと思われまます。

「力による平和」

二つ目の標語として挙げた「力による平和」、*Peace Through Strength* という言葉ですが、これが最初に出てきたのは、選挙戦をやっている最中の2016年の9月7日

に、フィラデルフィアでトランプ氏が自分の国防政策に関する考え方を演説したときです。この時に、この言葉が前面に打ち出されました。この言葉はレーガン大統領が一期好んで使っていたもので、これに関する解釈はいろいろありますが、あえて二点にまとめると、一つは、言葉からイメージされるとおり、軍備を増強して軍事的優位を確保して、米国に対する攻撃を抑止していくことです。もう一つは、軍事的優位を背景にして、関係各国と外交交渉における一種の取引のようなものを通じて新しい政治的均衡をつくりだし、対外関係を安定させていくということだと思います。こうした発想は対ロシア、対中国、あるいは同盟国に対する安心を供与するような外交に反映されるのだから、うと思われまます。

人権・民主主義や開発援助の推進に対する関心の希薄さ

オバマ政権では、どちらかというルールに依拠した国際秩序ということとで、Rule-Based International Order (System) という言葉を好んで多用しましたが、トランプ政権の場合には、Orderとか、Liberal International Orderといったような、かつてワ

シントンで誰しもが使っていた言葉がほとんど使われなくなり、価値規範を遵守し、推進し、普及させていくといったような発想は希薄になっていくような気がします。

人権民主主義の推進とか、オバマ政権はよく Defence, Diplomacy, Development という3つのDを推進すると言っていました。このうちの開発援助、Developmentの部分についての言及が目に見えて減っていることは、少なくとも今のところは言えるのではないかと思います。

そういうことで、米国の安全、米国の労働者・中流階級のための対外政策を推進していく。それと同時に、主要国との関係では、軍備増強を背景にして外交交渉を行い、新しい政治的な均衡関係を取り結んでいくという大きな発想を、大統領自身、あるいはその取り巻きの人たちが漠然としたイメージとして持っている可能性があると言えます。

トランプ政権の政策過程

次に、二番目のトランプ政権の政策過程ですが、これは選挙期間中に個別の政策で言われてきたこと、あるいはさまざまに専門家が言っているような政策提言がある中で、

どういう政策路線をトランプ政権はとっていくのかというときに、その政策過程において誰が影響力を大きく行使するのかというところが、重要なポイントになってくると思います。当然、これは外から見るところと見えないうところがあるので、ゴシップなども含め、いろいろな観測が飛び交っていますが、最側近と呼ばれる人たち、選挙期間中から、場合によっては選挙戦前から付き合いがあったり、助言をしてきたインナー・サークルと呼ばれる人々がいます。歴代の大統領も必ず、このインナー・サークル（相談役）という人たちを抱えてきたものです。

これは重要な政策の方向性を相談する相手であったり、あるいは個別の局面で大統領が重要な決断を下すときの相談相手になる人々です。例えば、武力攻撃を決定するか、どういうタイミングでそれを決定するのか、議会との関係で大きな動きに出るのかどうかとか、そういう重大な局面で相談する相手として影響力を行使する存在と言われてきた人たちですが、トランプ大統領の場合は、バノン氏、クシュナー氏、プリーバス氏などがこれに当たります（追記…その後、バノン氏がプリーバス氏の影響力の後退が取り沙汰されている）。少し前まではプリン氏もここに入っていたわけですが、直

近でプリン氏辞任のニュースが入りここから名前を消したのですが、これらの人々がトランプ大統領の外交・安全保障政策について、かなり近いところで相談に乗りながら助言をしていく存在になるのだろうかと思われまます。

他方で、政治任用される閣僚、議会で承認される人たちですが、国防長官、国務長官、国土安全保障長官として指名されたマティス氏、ティラーソン氏、ケリー氏という人たちです。職業軍人であったり、ビジネスマンであったりするこの人たちは、今のところ、ワシントンなどの話を見ていると、言葉として適当かどうかわかりませんが、比較的ワシントン国際主義の主流派と呼ばれるような人々、オバマ政権の中でも正当な政策を論じてきた人たちの政策路線を踏襲しているようです。彼らはかなりの程度、継続性を推進するような存在として見られていて、そういう役割を期待されているようです。

今後、こういうさまざまな人が入り乱れる中で、ホワイトハウスの中でどのように意思決定していくのかということが、世界中のメディアも政府も情報機関も注目していると思いますが、米国の場合は大統領が最終的な決定権限を握っているのです。大統領は誰と相談しても最終的に自分がこれだと決めれば決定できます。したがって、国家安全保障会議（N

SC) で必ずコンセンサスを得なければいけないというルールがあるわけではありません。

国家安全保障会議 (NSC) プロセスにおける政策の審議・決定

しかしながら、NSC という一つの審議機関というものは従来から重要視されていません。最近注目されているのは、首席戦略官のバノン氏が国家安全保障会議と、その直下にある閣僚級の政策協議の委員会、PC (Principals Committee) のメンバーとして出席資格を与えられたことが、大統領国家安全保障覚書で明示されたということです。かつての統合参謀本部議長をやった人などが異論を唱えたりして、やや物議を醸しているようですが、バノン氏が、フリン氏が辞任した後、さらに影響力を強めるのではないかとか、いろいろな観測が出ています (追記…その後、バノン氏はNSC出席資格を失ったと報じられている)。

バノン氏が就いた首席戦略官は従来なかった新しいポストであり、しかも公式の協議体に参加することで、彼がどういう政策を大統領に助言するのか。そして、どういった議論を行い、どういうイニシアティブを推進しようとするのか、注目されるところに

なっています。

ただ、一部伝えられるところによると、既にいろいろな障害が起きているようです。今まで政府の中で政策決定の経験を積んでこなかったバノン氏もそうですが、フリン氏も軍人で、国防情報局等、政府機関のマネジメントの経験はあったものの、政策過程のプロセスは十分管理できなかった。特に入国制限の大統領令を出したときに現場でかなりの混乱が生じたのは、ニュースでも話題になりましたが、あれについては、事前の調整不足がバノン氏、フリン氏による意思決定のプロセスを狭め、秘密主義的になった部分があったのではないかということが報じられていて、若干迷走気味のところがある。そして、これらの事件を受け、プリーバス氏という人が、トランプ大統領から政策決定のチャンネルをきちんとしろという指示を受けており、今後はより整然とした物事の決め方になっていく可能性があるということ事です。

ホワイトハウスと関係省庁との関係

ここで一つ焦点となってくるのが、政策過程の中におけるホワイトハウスと各関係省

庁との関係です。こういう中で、選挙期間中の側近の人がどれだけ影響力を持つのか。他方で関係閣僚、関係省庁が推し進めてきた、いわばオーソドックスな、レジティメートな政策路線というものが、案件によつてはぶつかる可能性があるということです。

私が見るところ、一つの非常に興味深い事例は、「一つの中国」という政策についてのトランプ大統領の発言です。政権発足前の12月に、中国が貿易を含む各種の合意に応じないのであれば、なぜ「一つの中国」という立場にこだわる必要があるのかわからないうい、というような発言をして物議を醸したことがありましたが、少し前の習近平国家主席との電話会談では「一つの中国」というものを honor すると言ったことが、プレスリリースなどで明らかにされています。

ワシントンでの受け止め方は、これで一応元に戻った、従来からの米国政府の立場に戻ったということでした。このことは、取り巻きの最側近の人たちが一つのアイデアとして、中国に圧力をかけるために台湾をカードに使うべきだという助言をしたものの、政権が発足して、国務省や関係省庁や政策のプロ集団からさまざまに働きかけがあり、トランプ大統領がやはり「一つの中国」という従来の立場を踏襲しなければ、その先、

中国との交渉は進められないという判断に至ったという見方もあるようです。このように、最初はやや従来の路線から逸脱するような兆しが見えたものについても、さまざまな関係省庁とホワイトハウスとの相互作用がある中で、多少、従来の政策路線を踏襲するパターンが、今後も見られるかもしれません。

トランプ政権の主要な政策イニシアティブ

個別の政策イニシアティブについて、全体的なことだけ申し上げると、軍事という面では、これから対ISIS作戦をイラク、シリア領内で本格化させていくのではないか。これは大統領国家安全保障覚書で指示を出しており、2月末ぐらいまでに対ISIS作戦の第1次案を国防長官に提示するように求めています。そこが、highest priority というように謳われているので、一つの軍事面での焦点になってくると思われる。経済面では、トランプ政権が貿易不均衡を重視するときに、赤字額で突出しているのが中国なので、中国が一つの焦点になってくるでしょう。

外交面では、従来対立的な関係にあったロシアとの関係改善になると思います。さまざま

まな問題が出てきて、今、スピーデーに關係改善をやるうとしてもいろいろ障害があるということ、時間はかかるかもしれないませんが、ロシアとの關係改善の方向に向かおうとする。これも国内外からいろいろな押し返し、巻き返しがあると思うので、一筋縄ではないかないかもしれませんが、そういったところが大きな注目点になってくると思われます。

まだ閣僚の承認、政治任用者の承認というものがすべて終わっていません。USTRなどもまだ代表が承認されていないと思いますし、その他の長官以下のポストでも、いろいろな省庁でまだ空席のままのところがあると聞いているので、ある種の試運転の状態というところがあるとは思いますが。そこで、差し当たり一番注目されるのは「国家安全保障戦略」と呼ばれるものではないか。これはどちらかというと大ざっぱな文書ですが、歴代の政権が自分たちのビジョンをまとめて打ち出す文書として注目されるところで、それが大きなフレームワークになり、いろいろな政策を位置づけていくことになるわけです。そういったものを見れば、今後、トランプ政権の外交・安全保障政策の見通しを得るための一つの重要な材料になるのではないかと思います。

各論についてはパネルディスカッションでお話しさせていただきます。

講演3

トランプ政権の エネルギー・環境政策

21世紀政策研究所米国プロジェクトメンバー／
一般財団法人日本エネルギー経済研究所主任研究員

杉野
綾子

トランプ政権のエネルギー政策 [America First Energy Plan]

日本エネルギー経済研究所の杉野と申します。

図2は、ホワイトハウスのホームページに出ているトランプ政権のエネルギー政策です。内容としては選挙期間中に言っていたものとあまり代わり映えはしなくて、エネルギーの開発を促進します、オバマ政権の環境規制を撤廃します、そして環境のことを忘れたわけではありませんよ、但し気候変動ではなく、従来からの大気汚染・水質汚染対策を重視します、ということを一応付け加えている内容になっています。

パイプライン建設に関する大統領令とそれが示唆するもの

トランプ大統領が就任して最初にやったことは、2本のパイプラインについての大統領令でした。キーストンXLというカナダ産の原油を運ぶためのパイプラインとノースダコタで産出される原油をイリノイ州まで運ぶためのパイプライン、この2本のパイプラインについて、オバマ政権下では建設承認を遅らせていたり、不承認としていたものを、速やかに審査をなささいという大統領令を出したわけです。このうちのダコタ・ア

クセスのほうは、大統領令から2週間後に既に承認されてしまいました。したが、エネルギー市場にとって、パイプラインが追加的に建設されることは意味があります。そこに留まらない影響があります。

一つは、オバマ政権時代には、行政機関が何かしら公共事業の許可をする場合に、その事業による米国内プラス世界全体に対する気候変動面での影響を考慮しないということを指示していました。これに対し、トランプ政権は

図2 America First Energy Plan
(<https://www.whitehouse.gov>)

- ・米国の勤労世帯のエネルギー費用負担低減、国産資源の利用を促進し輸入原油依存を脱却
- ・Climate Action PlanやWaters of the U.S. ruleなどのエネルギー産業に負担を強いる規制を廃止し、7年間で300億ドルの給与所得増
- ・シェールオイル／ガス革命を一層促進し雇用と繁栄を実現：未利用の資源、特に連邦領の資源を開発し、その収入を道路や学校、橋など公共インフラの再建に充当
- ・クリーンコール技術の開発／商業化推進、苦境にある石炭産業の再活性化
- ・国産エネルギーは安全保障にも資する。OPECおよび米国に敵対的な国への依存から脱却。同時に対テロ戦争の一環として、湾岸の同盟国と建設的な協力関係を築く
- ・環境保護：清浄な空気や水を護り、生態系を維持し、自然資源を保全。EPAを本来の役割である大気／水質の保全に専念させる
- ・経済成長、国防と健康を両立させるエネルギー政策を実施する

そういうことを考慮しなくなる。

もう一つは、こういう事業をするときには、当然、地元の人たちにパブリックコメントをしますが、パブリックコメントという公式の手続きをして、それでもなお心配だという人に対し、オバマ政権はもっと慎重にその人たちの声に耳を傾ける政策をとっていました。これに対しトランプ大統領は、パブリックコメント以上の考慮は必要ないというスタンスをとっている。これはパイプラインだけに限らず、鉄道であれ、港湾であれ、同じようなスタンスで公共事業に臨んでくることは、インフラの建設を促進するということを制度面でバックアップするものかと思われれます。

トランプ政権の気候変動対策に対する姿勢

トランプ大統領のエネルギー・環境政策の中で、名指しで廃止すると言われている規制の中に Climate Action Plan というものがあります。何かというと、オバマ政権の気候変動対策の全体像を Climate Action Plan と呼んでいるのです。図3（36ページ）の表の中の赤い文字で書かれて下線を引いているものが、トランプ大統領が明示的にこれ



杉野 綾子氏

は廃止すると言っているものです。黒い文字で書かれて下線が引いてあるのは、保守系のシンクタンク、産業界から、これは見直してほしいという申し入れがあるものです。下線を引いていない部分は、今のところ反対がない政策です。

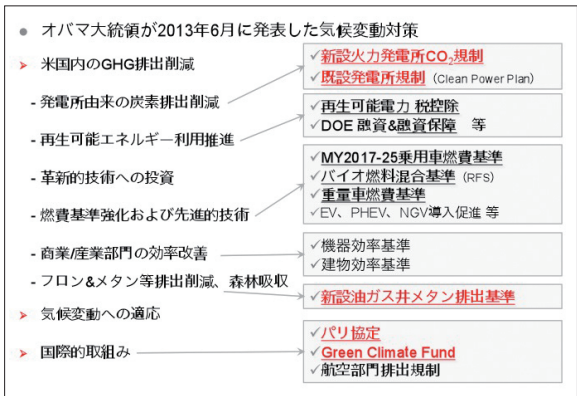
トランプ政権がそもそも気候変動対策にどう取り組むのかという姿勢は、今のところ、よくわかりません。選挙期間中には、気候変動はでっち上げだと言ってみたり、パリ協定即時離脱など言っていたわけですが、今のところ、離脱はしていません。トランプ政権の閣僚に指名されたエネルギーに関係の深い4人の閣僚候補が公聴会で言っていたのは、「気候変動が起きていることは、もはや科学的に示された事実として存在するもので

あり、それについて、われわれ人間の活動が何かしらの影響を与えている可能性がある」ということで、そこまでは認めています。

ただ、「われわれの活動と気候変動の因果関係がどれだけのなのか、どれだけ強い対策をとらなければいけないのかということについては、まだ研究が必要だ」と言っているのです。これは逆に言うと、この先、任期いっぱい4年間なり8年間の間、「研究中」と言っていて、研究が進むまで何も対策をしないことになるのだろうと思われまます。

ただ、そうは言っても気になるのが、テイラーソン国務長官の出身母体であるエクソンモービルが、パリ協定についてこれを支持するとい

図3 Climate Action Plan



う宣言をしていることです。エクソンモービルは気候変動などは存在しないとずっと言っていました。それに対して訴えられている最中に「パリ協定を支持します」という声明を出しました。その心はというと、パリ協定でコミットした排出削減目標は法的拘束力を持たないので、支持しても痛手はないということではないかと推測します。

もう一つ気になるのは、ティラーソン長官自身が排出削減のための炭素税の仕組みを支持するという発言をしている点です。ティラーソン長官は2009年から炭素税を支持するという発言をしています。ただ、そのときの文脈は、排出削減のためのほかの取り組み、例えば排出権取引と比べると「税のほうがよりました」ということでした。それは経営的に見ると明らかなこと、排出権取引制度を導入すると排出権価格が乱高下するかもしれないわけで、企業としていくら負担しなければいけないのか見通しがつかないことに比べれば、税のほうが費用の見通しが立てやすいという意味で「ましである」という発言になったわけです。

しかも、「税のほうがましである」と言ったもう一つの意図として、共和党議員が新たな税の導入を支持することは政治的には絶対ないという確信があったからとも言われ

ています。ましてや、いま議会の上下院両方とも共和党なので、たとえテイラーソン長官自身が炭素税を支持したとしても、この議会の下で炭素税は実現しないだろうというのが、エネルギー・環境をやっている人たちの間での共通見解です。ただ、まだ少し揺れているところで、次のサミットなどの国際的な場でどういうスタンスで臨むのか、待っている状態かと思えます。

Clean Power Planの行方

次に「Clean Power Planの行方」(図4)です。オバマ政権の気候変動対策の本丸である発電所のCO₂排出規制です。これについては、実は現在裁判中で、裁判の経緯については細かいので図4を見ていただきたいのですが、一番困るのは、裁判の結果として、トランプ大統領にとって不利な、この発電所のCO₂規制をちゃんと実施しなさいという判決が仮に出た場合、トランプ大統領はどう対応するのだろうかという問題です。

今の時点の推測では、実際にこの規制に対する訴えを起こしている州は「実施しな

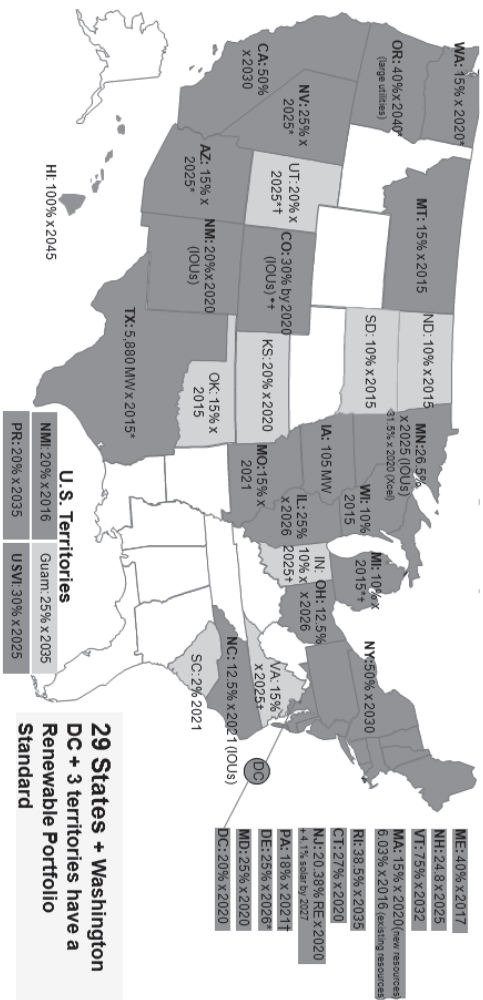
い」という態度を貫くわけです。一方、環境に熱心な州はそれを歓迎して肅々と実施するだろう。つまり、米国の中で、半分の州は気候変動対策を実施して、半分の州は実施しないというパッチワーク状態が生まれることが、企業の経営環境としては気になることかと思えます。

ただ、これが実際どれだけのインパクトがあるかということを考えてみたのですが、結論から言うと、大した影響はないというのが今の見立てです。なぜならば、米国の電力市場は既にパッチワーク状態になっているからです。図5（40ページ）の地図で表示しているのは州別の再生可能電力基準です。電力供給の中の何割

図4 Clean Power Planの行方

- オバマ政権が表明した、2025年に26-28%削減の最大の取組み
 - 既存の発電所からのCO₂排出量を32%削減（熱効率改善／稼働シフト／需要抑制/再エネ推進など）
 - 実施主体は州：各州が実施計画を策定、計画を提出しない州にはEPAが連邦実施計画の採用を要請
 - 28州が提訴、2016年2月 連邦最高裁による差止（Stay）判決
- ↓
- 連邦控訴裁が訴訟を受理するか？
 - 控訴裁判決&最高裁まで争われた場合
⇒ 最高裁人事（Neil Gorsuch氏）の行方??
 - 別途係争中の新設発電所CO₂規制に対する判決
 - EPA勝訴 = Clean Power Plan差止解除の場合のEPAの対応??
 - 提出拒否の州（訴訟参加の28州等）⇒ トランプEPAは黙認?
 - 実施計画提出の州（北東部、加州等）⇒ トランプEPAは黙認?
 - 半分の州でClean Power Planが実施されるパッチワーク状態？

図5 州別の再生可能電力基準

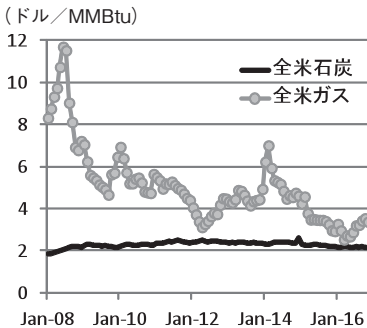


を再生可能エネルギーにしなさいという指令が州別に決まっています、既に29州でこれが導入されていますが、その内容はばらばらです。米国の電力市場は既にパッチワーク状態なので、パッチワーク状態になること自体は、大した影響はないかと思えます。

もう一つ、Clean Power Planという発電所の規制が仮に撤廃されたとしても、米国の石炭火力発電所の廃止はとくにピークを超えていますし、既に導入されてしまった再生可能電力や天然ガス火力の設備はなくならないという意味で、既に実施されている投資が相当あるので、規制がなくなったからといって、揺り戻しはなかなか起きにくいのではないかと思われます。

図6のグラフは、発電所にとっての燃料の引取価格をカロリベースで揃えて示したのですが、天

図6 発電所の燃料引取価格の推移



然ガスが圧倒的に高かったのが、石炭価格にどんどん近づいてきていくことが見てとれます。ところが、足元ではガス価格が上がっている。このガス価格が上がったことにより、この1〜2年は石炭が若干復活するだろうと見られていますが、それも過去50%超だった石炭が3割強になっていて、それが4割に戻るほどの戻りはないだろうと見ています。

シェール開発の促進について

トランプ大統領の二つ目の政策である国内の石油ガスの開発ですが、これも細かい規制の話になります。シェールを開発するときにどういう規制がかかっているか。オバマ政権がどういう規制を導入したか。大きく言うと、内務省が導入した石油ガス会社に対し、掘るときはこういう手順でやりなさいという操業基準と、環境保護庁が出した、掘るときはこういう汚染物を出していいですよという環境基準。この両方共が共和党の政権と共和党の議会により、廃止に追い込まれようとしています。

これも事の成り行きを見るしかない状況ですが、何にせよ、石油ガスの上流開発にと

つては、規制は必ず緩む方向に動くし、価格条件を別にすれば石油ガスの生産は増える方向にいくのだろうと思います。

クリーンコール技術の重視について

その他について言うと、選挙期間中、トランプ大統領はずっと石炭産業の復活を言っていました。では、石炭産業はどう復活するのか。国内の石炭の需要の戻りはあまり期待できない中で、どうやって石炭を復活させるのかという詳細はまだ見えていませんが、一つ期待できるのはFuture Genという、ブッシュ・ジュニア政権のときに導入された石炭の利用技術の研究開発です。これはブッシュ・ジュニア政権のときに始まり、一度打ち切られて、オバマ政権により再度始まり、再度打ち切られたものですが、その復活があるのかということです。

これはホワイトハウスでクリーンコール技術と言っていた話ですが、一般的にクリーンコールというときに、日本が誇る高効率の石炭火力の燃焼技術、米国で注目している炭素回収貯留技術（CCS）、さらには東南アジアなどの低品位炭をより効率よく使う

技術など、複数の技術があるのですが、米国が今まで十数年にわたり断続的にお金を注ぎ込んできたCCSという技術に対し、もう一度トランプ大統領がお金を付けるのかどうかというところが、今はその政策の発表待ちという段階です。

自動車燃料政策について

もう一つ、わからない (Unknown な) 部分があります。トランプ大統領は自動車産業についていろいろと言いますが、今後どういう自動車を開発していくのかということについては、あまり語っていません。オバマ政権のときには、電気自動車の普及、水素燃料電池自動車の研究、天然ガストラックの普及、乗用車の燃費改善、ガソリンに混ぜるバイオ燃料の普及等を進めるといって、総花的な自動車燃料対策をやっていました。トランプ大統領は、どういう種類の自動車についての研究開発をして、市場に出していくのかということについて、語っていないのも気になるところです。これらについては、月末、あるいは来月上旬に出てくる予算教書を待つことになるのだろうと思います。

エネルギーインフラへの投資について

最後にインフラについてです。特にエネルギーに関するものだけに限ってみると、次のものがあるのかと思われまます。

一つはパイプラインです。シェールが出てきて、今まで石油やガスの生産地域でなかったところで石油ガスが出ることにより、大量の新規のパイプラインを引かなければいけない。さらに、今あるパイプラインの老朽化による更新投資が必要となります。

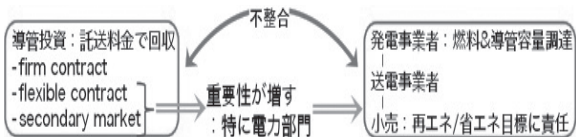
二つ目は送配電網です。これも老朽化していることと、再生可能エネルギーがどんどん入ってきて、電源構成の変化による需給対応機能を強化していかなければいけないので、そのための投資が必要です。船舶については、国際的な燃料基準が強化されたことへの対応というものがあります。

最後は道路です。道路の老朽化は深刻な問題になっていますが、道路財源がガソリン税であることから、エネルギー政策とも密接な関係にあります。米国の道路については、これまでもいろいろな対策がされてきました。例えば、アイドリングを削減するために停車中は道路脇から電気を供給しようとか、2人乗り以上の車を優先して、なるべ

く車の台数を減らして混雑を緩和しようとか、さまざまな対策が講じられてきたのですが、何が問題かという点、先立つもの、つまりお金がないことです。自動車の燃費がどんどんよくなり、ガソリンの販売量は減るが、それにかかる税金はインフレ調整すらされない。税率が一定です。この財源の枯渇がここ10年深刻化していて、そのお金をどう手当てするのかということが注目される場所です。インフラという点、もっとほかに通信などの分野がありますが、エネルギーに関するものとしてはこういうものが考えられます。

インフラ投資に関する課題の一例として、ガスパイプラインについて、なぜパイプライン投資を確保するのが難しいのかということについて、図7で示しています。米国は連邦と州に分かれた市場であることが一番効いていて、ガスパイプラインを設置し、その費用をどう回収するのかというガス料金のシステムと、そのガスを発電用燃料で使うときに、電力の料金として回収する電気料金のシステムが州によっ

図7 自由化された市場におけるパイプライン投資の課題



てばらばらです。

そうすると、複数の州をまたがるパイプラインの場合は、パイプラインが通過するすべての州のガス料金制度と電気料金制度のずれにより、投資が確保できないことに直面することになります。こういうものを一貫通貫で、統一的な制度をつくるような対策を連邦議会がやってくれるのかどうか。ここは議会の働きが注目されるかと思えます。

パネルディスカッション

【パネリスト（順不同）】

外務省北米局北米第二課長

高羽 陽

21世紀政策研究所米国プロジェクトメンバー／
法政大学法学部教授

森 聡

21世紀政策研究所米国プロジェクトメンバー／
一般財団法人日本エネルギー経済研究所主任研究員

杉野 綾子

【モデレーター】

21世紀政策研究所研究主幹／
東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保 文明

トランプ大統領の「これまでと変わってきた所」「これから変わるであろう所」

久保 ここから、私の司会でパネルディスカッションを進めさせていただきます。

全体を通してどの政策を考える際にも、これまでの大統領と非常に違っていて、どのように出てくるか、前代未聞の、異次元の予測不可能性のようなものが、この政権、この大統領にはあるのではないかという気がします。

一つは、これまでのトランプ氏と今後のトランプ大統領はどれぐらい変わるのだろうかということ。予備選挙で共和党の中の指名を固めた頃から、本選挙に向けてはさすがに変わるはずだ、変わってくれるに違いないという期待があった。特にトランプ氏を支持する人は、トランプ氏は変わってくれるはずだと、祈るような気持ちで自分に言い聞かせてきたと思うのですが、本選挙に向けてもそんなに変わらなかった気がしますし、当選後はさすがに変わるのではないかと期待した人もいたと思いますが、これもそれほど変わっていない。さすがに1月20日、就任してからは変わるだろうと思った人も多かったと思うのですが、あまり変わっていない部分もあるような気がします。

他方、日米首脳会談だけは見事に変身した。あまりプライドとかにこだわらずに、こ



久保 文明研究主幹

れまで日本について語ってきたことを、ある意味ですべてかなぐり捨て、まったく違う路線に走ったことになるわけで、このように変わった部分もあります。そういう意味では、「これまでと変わってきた所」「これから変わるであろうと思われる所」についてどのように見たいのかということ。重なる問題としては、補佐官や閣僚の言うことをどのくらい聞くのかということにも関わってくるかと思えます。

例えば日米首脳会談については、マティス国防長官のアドバイスを従い、その路線に結構近づいてきている。ただ、これにも伏線があり、テロリストを捕まえ、彼らに拷問を加えていいかどうかという論争が米国であり、トランプ氏は拷問は必

要だという考えだが、マティス国防長官は拷問には反対している。そこで、自分が信頼し、任命した国防長官が反対を唱えているので、自分はそれに従うことを表明している。そういうパターンもあるわけですが、どうも違うパターンもあるような気がします。

もう一つ、関連した問題として、新大統領について結構難しいのは、言葉が重いのか軽いのかわからないところ。ある部分では真剣に考えているようだが、ひよつとしたらこれはあまり考えずに言っているのではないかと判断せざるを得ない部分もあるような気がします。これまで日本について語ってきたことは、先般の首脳会談では一応あっさり全部捨てたことになりまし、中国については、森教授の話にもありましたが、「一つの中国」というものに自分は縛られないのだと言った発言、あれは何だったのだろうかということがある。

そういう発言をするときには、普通の大統領候補、あるいは当選した大統領であれば、相当長く専門家と協議をして、プラスマイナスを考えて発言するのが普通のパターンだと思いますが、トランプ氏の場合はどうも違うような気がします。しかし、ときどきは、自分で本気で考え、こだわっている部分もあるようなので、その辺をどのよう

見るべきかということです。

特に「一つの中国」方式については、突き詰めて考えると、「一つの中国」政策に縛られないことは、台湾を独立国家として承認することに論理的に帰着するわけですが、そこまで考えて言っていたのかというと、違うかもしれない。その辺をどう見るべきか。

これは気候変動、環境・エネルギーについても、ある程度言えることかと思えます。杉野先生から紹介がありましたように、地球温暖化はうそだという発言がありましたし、就任初日にパリ協定から離脱するという発言もしましたが、就任後4週間たった現在でもまだ離脱はしていません。その辺もどこまでが真意で、どこまでがそうでないのかということを読み解く作業が、ほかの政権、ほかの大統領以上に必要ではないかという感じがしています。

その辺のことを、一般論として、どのように見たらいいのか、どのようにご覧になっているかということについて、少しご意見を伺えればと思います。さらに各論として、それぞれのパネリストの方に、一つ二つ追加で質問をさせていただければと思います。

高羽課長には、せっかくなので、今後、実際の日米の経済協力について、日本側としてはどういうことを考えているのか。特に日米二国間のFTAというものが正式な言葉としては入っていないけれども、米国側からはそれをやりたがっている話伝わってきているので、日本としてはそれにどのように対応しようとしているのか。できればやりたくないとか、なるべく先延ばしにしたいとか、あるいはチャンスかもしれないので受けて立つ、という考え方があるかもしれません。

もともとTPPが始まる前は、韓国と米国にはFTAがあるのに日本にはないということ、日米のFTAがあればいいなと思っていた人も結構多かったけれども、日本から提起しても米国は絶対乗ってくれないのではないかという見方もあったかと思えます。しかし、TPPがあり、これは日本にとっていいチャンスだったわけですが、日本がTPPをやると決めたときには米国は降りてしまいました。その辺をどのように考えておられるのかについて、差し支えない範囲で伺えればと思います。

それから、日米経済協力の中で、インフラ投資とか、エネルギー分野とか、サイバー空間とかの分野での協力を先ほど紹介されましたが、具体的にどの辺りの案件につい

て、どういう形の協力が想定されているのか。もし何かあれば提示いただければと思います。

森教授の報告に対してですが、トランプ氏は軍事力の増強をかなり強く言ってきたと思います。これはもちろん大統領だけでできることではなく、まず予算を議会から取ってこなければいけない。最近は特に共和党の議員でも財政保守というか、財政タカ派の人がいて、軍事費ですら、大盤振舞をしてくれない。共和党は、かつては軍事費は聖域で、均衡財政や財政縮小から例外扱いをしてかなりのお金を付けてくれていたのですが、例外扱いをせず、財政規律にこだわる議員が増えているような気がします。その辺について、トランプ政権と共和党議会の関係がどのようになるのか。

それから、トランプ大統領が大々的に増強すると言っている軍ですが、実際にどこに配置するつもりなのか。軍の専門家は、そんなに大量に戦艦や戦闘機を用意して、いったいどこに配置するのかわからないと言っている声もあるようですが、どういうプランがあるのか、ないのか。その辺について、お考えがあれば教えてくださいと思います。

各論としては、最近もミサイル実験がありました。北朝鮮に対しての政策に関して

は、相当変えるというサインは出ていますが、実際にどのくらいの変化があり得るのか。米国としてできる手段は限られている部分もあるかと思いますが、それについてどういうことが予想されるのか、お考えがあればお答えいただきたいと思っています。

杉野先生に対しては、高羽課長にもお尋ねしていますが、エネルギーをめぐる協力といたった場合に、日米でお互いに具体的に協力し合えることがあれば、それはどんなことか、その辺についてお聞きしたいと思います。

また、環境・エネルギー関係では、大統領、行政府でできることとして、規制緩和など相当あると思いますが、議会を巻き込んで本格的に法律を変えていく、立法の部分からの規制緩和、法律をつくり変えるというシナリオも、この政権の下ではあり得るのかどうか、その辺についても伺えればと思います。

それから、米国の場合、非常に難しいのは法律が複雑で、特に連邦下での法律と州の下での法律もあり、州ごとで規制の中身が異なることもあると思います。例えばシェールガス、シェールオイルを含め、州による規制の部分もあるかと思うのですが、そのまま踏み込んだ場合に、どういうことが予想されるのかということについて、例示程度で

も、州のファクターについてお聞かせいただければと思います。これは、必ずしもトランプ政権と連動して動くものではないし、州独自の考えもあるかと思いますが、その辺りについても教えていただければと思います。

まず、高羽課長からお願いします。

今後のトランプ大統領がどれだけ変わり得るか

高羽 最初に指摘のあったこれまでのトランプ氏、つまり大統領候補者、大統領就任前のトランプ氏と今後のトランプ大統領がどれだけ変わり得るかということ。その観点から、今回の日米首脳会談におけるトランプ大統領はずいぶん違う顔を見せたのではないかとこの指摘についてです。

いくつかの可能性があると思います。一つは、実際の対外関係であれ、国内政策であれ、戦術的に若干のアプローチを変えるとか、従来の主張を少し手控えるといったようなことは、大統領としても当然あり得るのではないか。その一つの例が、日米関係で言うとうと、もともと今回の首脳会談の前からツイッター等で表明していた日本の自動車産業

に対する関心とか、彼自身の二国間の貿易協定に関する関心といったものが、今回の首脳会談では具体的な形では提起されなかったわけですが、それをもって今回考え方を完全に変えたと速断するのは危険ではないかと思えます。これは、今後の日米関係、米国から見て日本を引きつけておくための戦術的な判断として、今回その問題を提起しなかった面もあるかと思うので、彼が完全に考えを変えたと判断しないほうがいいと思います。

二つ目の可能性としては、議会との関係とか、大統領職を全うするために、どうしても軌道修正を強いられる場面。自分の考えは変えずとも、実際の政策を実現する過程で、議会との調整の中で軌道修正を強いられていく場面も、やはりあるのではないかと思えます。

そういう観点から注目しているのは、トランプ大統領が候補時代から主張している大幅な減税、保護貿易主義的な大胆な関税引き上げ等の通商政策、メキシコとの関係で壁を設ける、そのためにメキシコに壁の建設費用を支払わせるといった方針は、議会との関係、メキシコという近隣国との外交関係の中で、今後、結果として軌道修正を強いら



れる場面も出てくる可能性はあるのではないかと見
ています。

もう一つの可能性としては、大統領という職に就
いた結果として、学習や経験の中で、認識なり方針
を現実路線に変えていく可能性も当然あるのではな
いかと思います。日本との文脈で言うところ、少し手応
えを感じているのは、大統領選を戦っている間、貿
易上の懸念から、米国の雇用を脅かす貿易相手国と
して、中国、メキシコと並び、日本について言及し
ているようなケースが多々あったわけですね。

これに対し、われわれとしては、日本企業は、特
に80年代の貿易摩擦以降、現地生産の形に切り替え
る中で直接雇用をしており、現時点で直接雇用だけ
でも84万人の雇用を生み、4000億ドル以上の直

接投資の蓄積があることを説明してきました。日本企業は米国の経済に貢献する良き企業市民であるとの事実を、われわれはいろいろな形でトランプ大統領周辺にも説明してきましたわけです。

そういう中で、日本との経済関係の重要性に関して、トランプ大統領の中で認識がもしかしたら変わってきたかもしれないと言えるのではないかと思えます。それが今回の首脳会談における建設的な議論のバックボーンになったのではないかと思えますし、その意味ではトランプ大統領自身が変わってきたことの一つのケースと言えるかもしれません。

以上、外形的にトランプ大統領が変わったと見えるケースについても、いくつかのパターンがあるのでないかというのが私の考え方です。

今後の日米経済関係、二国間枠組み等について

高羽 もう一つ、今後の日米経済協力について、どういう考え方で進めていくのか。特に米国側に関心のある二国間のFTAについて、どう対応していくのかということ。難

しい質問ですが、基本的な考え方は、麻生Ⅱペンスという枠組みの中で、扱っていく三本柱をバランスよく進めていくことだと思えます。まず一本目の柱では、特定分野の対立案件に焦点が当たるような経済関係にせずに、経済政策全般の意思疎通をしっかりとしていくこと。二本目の柱では、日米が共同でアジア太平洋地域の経済発展のためにルールをしっかりと引張っていく観点からの議論をすること。そして三本目の柱では、いろいろな分野の中で同じ方向で協力できる分野を真剣に探求し、実際に具体的な協力案件を積み重ねていく。これらを同時並行的に進めていくことで、全般として建設的な日米経済関係の絵姿をつくっていくことが、日米にとっても、また地域、世界にとっても一番望ましいアプローチかと思えます。これは言うは易く行うは難しで、実現していくのは簡単ではないと思えますが、それぞれの柱のメリットをよく考えながらバランスよく進めていきたいと思えます。ただし、米国側には米国側の関心事項、日本側にも日本側の関心事項がありますが、米国側で特に関心が強いと思われる二国間のFTAの可能性については、今回の首脳会談では特に触れられませんでした。

この二国間FTAの可能性については、米国がTPPの署名を撤回したことをも

って、残された可能性は日米FTAしかないのだという、オール・オア・ナッシングの考え方は適当ではないと思います。米国がTPPから実質的に現時点で撤退したことに、非常に難しい状況ではあるものの、日本だけでなく、日米及び地域にとっても、TPP協定が目指したものの、そこで期待された経済的な意義、戦略的な意義は引き続き追求する価値のあるものであり、そのためにどういった可能性があるのかを、日本として腰を据えていろいろな形で追求していくというのが今の日本のスタンスです。

そして、そういう着地点へ持っていくために、日米間でどういう議論ができるか。同時に米国は今距離を置いていますが、他のTPP参加10カ国とTPPが目指したものを実現していくために、どういう議論ができるのか。日本としてはこれらを同時並行で議論していく中で、望ましい着地点に何とか持つていけないかという、ある種、多元連立方程式の解を探求していくこと、これが今の日本のとるべきアプローチだと思えます。それについては、わかりにくい形ですが、共同声明でも書いています。二国間の枠組みについて議論をすることと同時に、日本がこれまで追求してきた地域のイニシアティブも引き続き推進していく。それらも含め、何がベストであるかを考えていく。こうい

うアプローチについては米国も受け入れているわけで、少なくとも日本はTPPを諦めていないぞというメッセージは共同声明に込められているわけです。そういう絡み合う文脈があるため、二つ目の柱は難しい議論になるかと思いますが、きちんと米国と向き合い、議論していくということであると思います。

日米経済協力について

高羽 もう一つ、個別分野での協力についてですが、インフラ投資に関しては、現在既に進んでいる象徴的な案件としては、ニューヨークとワシントンを結ぶリニア鉄道の建設、さらにテキサスへの輸出計画が進んでいる新幹線の案件等があります。高速鉄道案件は象徴的な案件ですし、ここはこれまで以上に力を入れて進めていきたいと思っています。

そのほかにも、米国では、道路、橋梁、電力施設、水道等々、広範な分野でインフラ需要があるので、そこにどういう形で日本として協力していけるのか。日本企業がどのような形で参入していけるのか。日本の資本をどのように効果的に流し込んでいけるのか。そのような面でも、米国政府との間でできる議論をやっていききたいと思っています。

エネルギーについては、むしろ杉野先生のご意見を伺いたいと思います。エネルギーも同様に大型の投資機会を提供する分野だと思えます。特に、大統領就任演説と同時に、ホワイトハウスのホームページに掲載された「トランプ政権の重要6分野」を読むと、トランプ政権でのエネルギー分野の重視が象徴的にわかります。この6分野について、通商政策やメキシコの国境の壁問題などが最初にくるかと思っておりますが、第一に挙げられた政策がエネルギー分野で、エネルギー産業の規制緩和とか、重要プロジェクトの推進といったものでした。この順番がプライオリティをそのまま反映しているかどうかはわかりませんが、少なくともホワイトハウスのホームページにおいて、「一丁目一番地」の政策分野としてエネルギー分野が挙げられている。このことから、エネルギー産業は、今後の米国の経済を振興していく中で重視されているものだと思われるので、そこへの日本企業の投資機会の確保等を含め、政府間で建設的かつ実践的な議論がしていければいいと思います。

トランプ政権の軍事力増強策、ロシアへの接近、北朝鮮政策の展望等

森 これまでのトランプ、これからのトランプということですが、トランプ氏が選挙期間中から言っていたことのうち、今後どれぐらい実行するのかという質問だと思います。

まず、一つ目は、最近のところと言うと、ニュースでも報じられていますが、NATO諸国に対する防衛努力について、マティス国防長官が、NATOの国防相会議に出た際に、米国にコミットメントしてほしいならば、各国政府は共同防衛への支持を示す必要がある、もっと汗をかかなければだめだと発言したということ、ああ、やはりきたか、という受け止めがヨーロッパ側にあるということです。

これについて、日本との関係では日本は同盟国のモデルだということであったので対照的ではあったのですが、NATOの中には、対GDP比2%の防衛費ということ、彼ら自身が合意しているルールというものがあり、それにきちんと応じず、約束を果たしていないから、その約束をきちんと果たしてくれということですから、これ自体はそれほどとっぴなことでもないわけです。このことは、かねてオバマ政権時代やその前から、同盟国による防衛力の増強、向上ということは言っていたので、トランプ大統領

と国防省や関係省庁の立場が符合している部分であり、従来の方針がそのまま進められたのだと思います。

類似の事例として、シリア、イラク領内のISIS掃討作戦も、国内でブレイキを踏むようなアクターは基本的にいないと理解していると思います。これについても、オバマ政権と何がどう変わるのかよくわからない部分です。いろいろな取り組みで活発化させるとか、軍事行動が少し強化されるところはあるかもしれませんが、これまで言ってきたことをそのままやっていくのだろうと思われれます。

若干黄色の信号になってきているのがロシアへの接近です。トランプ氏は選挙期間中にロシアに接近して何をやるのかということは、必ずしも明らかにしてこなくて、何でもここまでロシアに対し秋波を送るのかということは、われわれ専門家の間でも議論しており、ワシントンの人たちの中にもいろいろな説があるようです。つまり、トランプ氏のロシア接近の目的は何なのかということがよく見えないし、やろうとはしているが、いくつブレイキがかかりつつある部分もある。

国内では、トランプ氏の取り巻きの人々にロシアとのコネクションがあるのではない

かと言われていきますし、そもそも対テロ作戦でロシアと協力すべきとフリン氏などは言っていたようですが、国防省の中には、ロシア軍との協力に対し非常に消極的で、場合によっては反発するような声も強い。国務省においても、ロシアとどういふ条件で関係を改善していくのかが重要なポイントで、例えばクリミア問題やウクライナ問題で、米国が従来ロシアに対して要求してきたことをロシアがきちんと果たさなまま、制裁を解除してしまうようなことについても、反対意見が恐らく出てくると思います。ですから、国内での対口接近への消極姿勢のようなものが、今後ブレイキになってくる可能性もあるかもしれません。

他方、米国の国外に目を向けると、ヨーロッパ諸国は、トランプ政権が対口接近政策を本格的に動かし始めたときに、果たしてどう反応するのかということです。ここでもウクライナの問題、NATO諸国の防衛について、ロシアが挑発行動をやめていないのにそういうことをやるのかとか、そういった面が懸念の要因になるかもしれません。

ただ、ヨーロッパの主要国でも、選挙が控えているので、指導者が代わって見方が変わることもあるかもしれません。しかし、バルト三国などは非常に懸念しているように

す。ロシアとの緊張の最前線に位置する国々ですので、トランプ政権がどういふ条件下でロシアとどのように関係を改善するのかということは、国の安全保障の根幹に関わる問題になります。その他の国も、今まで問題視してきた懸案が解決されないまま対口制裁が解除されることについての反対がありますから、そこでもブレーキがかかってくる可能性がある。

そういうことから、いろいろな意味で、対口接近については、トランプ氏が従来から言ってきた持論をそのまま押し通そうとすると、いろいろな押し返し、巻き返しの動きが国内外で発生する可能性があるということ、まだよくわからない状況です。今はややペースダウンをしてこざるを得ないし、制裁解除も先延ばしにしなければいけないのではないかという形になってきているところだと思います。

イラン制裁についても、当初は核合意を破棄するのだと言っていました、今のところは破棄、あるいは廃棄とまでは言っていないようです。他方で、制裁の強化は個別の各論ベースでやっているようです。これについては、ホワイトハウスでフリリン氏が2回ほど声明を出し、散発的な「フーシ派」と呼ばれる武装組織、あるいはテロ組織による

攻撃に対し、イランはこのテロ組織を支援してきたと言っている。つまり、テロ支援の問題を理由に挙げ、制裁を再強化することをやっており、他方で、イラン核合意の他の当事国は合意の廃棄について反対していることなので、これについても、果たして米国はそのまま合意撤回を実行することができるのかというところも、様子を見ていかなければいけないと思います。もしかしたら変わるかもしれないし、先送りとか、棚上げということになるかもしれません。

それから、言葉が軽いのか重いのかということ、「一つの中国」をめぐる発言が変転するということがありますが、中国をめぐる一連の動きにより、トランプ大統領が自分の政権がどういうコストを負ったのかについて、きちんと検討するかどうかということにもよってくるのだらうと思います。目に見えて議会やメディアから攻撃される材料を振りまくようなことになってしまふ。それが嫌だというようなマイナスのフィードバックになってくれば、こういうことも減るかもしれませんが、他方で、ツイッターで発言し、メディアに挑発されたときに、それに反応しているいろいろなことを言ったりすると、十分な政策審議を経ないまま、大統領個人の、大統領自身の信念や感情に基づいて

何か言ってしまうこともあり得ますが、ここもパターンが見えてくるまで、まだ何とも言えないところだと思います。

三点目の軍事力の増強については、久保先生のおっしゃるとおり、トランプ大統領は言及していますが、議会が予算を決めるわけですし、議会の中にはさまざまな勢力があります。トランプ大統領は、軍備増強だけでなく、非国防支出についても、インフラ、教育、エネルギー等々の予算を増やすとする一方、減税ということも言っていますから、それを全部やろうとすると、どう考えても財政赤字になるわけです。インタビュの中で、減税して支出を増やせば赤字が膨らむばかりなのに、それでも軍備増強をやるのかと尋ねられたのに対し、彼はそれでも自分は軍備増強をやると言っていたわけです。まさにこの問題はレーガン大統領のときにもありました。そのとき、行政管理予算局（OMB）のデイビッド・ストックマン局長と国防長官のワインバーガーが、レーガン大統領の前で御前会議を開いて議論をして、最終的にレーガン大統領が赤字覚悟で軍備増強路線を進める決断をしたという話があるので、ワシントンの一部の専門家は、もしかしたらトランプ大統領は同じようなことをやろうとするかもしれないという見方をし

ています。

ただ、これを議会に持つていくと、久保先生が指摘されたように、そういう路線にのらない財政保守と呼ばれる勢力がありますし、民主党系の議員などは、国防支出を増やすのであれば同額同率で非国防支出も増やさなければ、自分たちは絶対同意しないと言っているのです、これも駆け引きの材料になり、一筋縄ではいかなくなります。

さらに、財政的に軍備増強に前向きなジョン・マケイン上院軍事委員会委員長でさえも、最近、トランプ大統領が言ってきたような国防政策の軍備増強策はあまりにも荒唐無稽であると言って、自身で白書のようなものをつくって公表し、自分の国防予算案のようなものを提示して注目を集めています。そういう人ですら、トランプ大統領の言っている軍備増強政策は画に描いた餅だという形で批判をしており、議会の中では反対の声が上がっているのです、軍備増強のイニシアティブに予算的な裏付けがきちんと担保されるのかというと、わからなくなってきている状況です。

そのような中、トランプ大統領は、大統領国家安全保障覚書の中で軍備増強のメモラムダムを早速一本出しています。その中身を見ると、艦船、航空機、戦車の類いの数を

挙げて、それを目標とするようなことは書いていません。そうではなく、三つか四つあるセクションの一つ目のセクションで延々と即応態勢 (Readiness) の向上について言及している。つまり、訓練、装備の維持等、どちらかというところと維持・運営関係の予算をきっちり担保するための予算編成をしろと指示しており、逆に、調達などの面で大きな数字を出し、今からどっと増やすのだということはまだ指示していない。

たぶんレビューも済んでいないと思うのですが、差し当たっては、軍が速やかに対応できるような即応態勢に必要な訓練、装備を維持するために必要な予算を確保するようにといい対応にとどまっている。国防予算をめぐる政治過程は非常に複雑で、共和党が議会で多数派だから大統領の指示に乗って増えるのだというように、そんな簡単な話ではないのだらうと思います。

北朝鮮に対する政策で変化があるのかどうかということですが、米国の選択肢はそんなに多くはないと思います。先ほど、イランについてはテロのレンズで見ていることを言いましたが、北朝鮮については、やはり核兵器とミサイルを問題視しているというところで厳しくなるでしょう。安倍総理も間違いなく厳しくなるという見通しを得たといい

ていますが、韓国に配備されているTHAADや、ミサイル防衛システムの類いを配備していかうとするのではないかと思えます。

一つ、ワシントンの国防専門家の間で注目されているのは、米国に到達するような大陸間弾道ミサイルというものが実戦配備、テスト発射の段階を迎えたときに、果たしてそれを撃ち落とすようなことをやるのかどうかという点です。これについては、もちろん最終的にどうなるかはわかりませんが、国務省や国防省も、米本土にまで到達するようなミサイルの開発に北朝鮮が成功したとなると、衝撃がかなり大きいということの問題視すると思うので、それなりに対応は厳しくなっていくと思われれます。

同時に外交的には、これはオバマ政権のときからやっていることですが、中国にもつと制裁を強化するように言っているのではないか。これには限界があり、魔法の杖はないのですが、北朝鮮による核ミサイルの開発がこの段階まで至ってしまったところには、国連決議等を守らない中国の責任だという外交的な抗議なども、中国との関係では繰り広げていくのだろうと思えます。

トランプ政権のエネルギー・環境政策の今後の展望

杉野 トランプ大統領がどれくらい変わるのかということですが、まずエネルギーについては、変わると言うよりも、語っていないものが多いので、それがだんだん出てくるのではないかと思います。例えば原子力発電についてですが、今後、原子力発電をどう使っていくのかについては、トランプ氏は選挙戦中に一回しか発言していません。「原子力発電はいいものだ」と漠然と言っているにすぎないわけです。共和党全体としては、原子力発電についてまったくネガティブな要素がないので、恐らく原子力発電フレンドリーな政権になるだろうと思うのですが、その言質はまったくとれていないので、取り組む姿勢がもう一つわからない。

省エネについても語っていないし、再生可能エネルギーについてもどのぐらい、どのように取り組んでいくのかということについて一度も触れていない。「自分のお墓の上に風車を建てないでくれ」と言ったとか言わないとか、その程度の話です。

自動車燃料については先ほど話しましたが、送電についても、第三世界レベルの送電線を更新するのだと言っただけで、州際の高圧の送電線と中低圧の配電線という区別が

あるが、そこまで考えていないだろうと思います。そういう具体的なことがこれから明らかになっていくだろうと思いますが、それはトランプ大統領からというよりも、エネルギー長官になるリック・ペリー氏が行うことになると思います。これはかなり期待できる人事で、トランプ大統領の数ある人事の中で一番いいくらいではないかと思つてます。

2000年代に入ってからの数少ない原子力発電所の新設計画のうち、テキサス州知事時代の彼がテキサス州に立地をしていますし、テキサス州は全米で風力発電が伸びた州ですが、最初は送電線が追いつかなくて、風力発電したものを全部空中に放電していた状態から、それを全部グリッドに接続するための送電線投資というものを州内で進めた人でもあります。

そういう意味で、テキサス州という単一の州ではありますが、あの大きな市場の中でエネルギー政策を切り盛りしてきた人がエネルギー長官になり、原子力、省エネ、再生可能エネルギー、自動車燃料の研究開発、送電線等々、全部エネルギー省の管轄なので、正式に就任したあとに、ペリー氏から詳細な説明が出てくることを期待しています。

す。ですから、変化というよりも、これから細目がわかるということかと思えます。

片や環境面ですが、国内の環境規制をやめると言っており、これは一貫しているように見えますが、問題はパリ協定です。パリ協定や国連の気候変動枠組み条約の交渉は、恐らくテイラーソン氏の国務省が窓口になると思われますが、テイラーソン氏はパリ協定にとどまったほうが良いと言ったとされています。その理由は、これから詳細な制度設計をしていく段階にある中、抜けてしまったときに、万が一米国に不利な制度をつくられてしまう可能性を考慮すれば、交渉のテーブルにとどまったほうが良いからということです。それについてもトランプ大統領が「おお、そうか」と聞いてくれるのであれば、こんな面白い話はないわけです。

どちらにしろ26〜28%削減という数値目標を守ってくれるという期待はしないほうがいいのですが、少なくとも交渉のテーブルから降りないという意味で、ここは変化が予想されるし、それが世界にとって好ましいことだろうと思われまます。原子力や再生可能エネルギーについても、仮に国内の対策が進んでいき、将来、米国がコストを負わずにCO₂を削減できる状態に仮になったときに、地球温暖化対策に戻ってくる可能性を残

す意味でも、それは変化として好ましい変化と言えるのではないかと見ています。

環境分野での日米経済協力

杉野 協力の可能な分野として私が思いつく範囲で言うと、一番に挙げたいのが石炭の利用技術です。日本国内でも石炭の利用を政府、産業界でも言っていますし、使うなら少しでもきれいにということは日本のニーズとしてもあり、今までは石炭は逆風でしたが、具体策はないにしても、とりあえず政権からいい風が吹いているということで、石炭を効率的にきれいに使う技術を一緒に試行錯誤する方法は、一番に挙げられるのではないかと思います。

そのときに日本からも高効率の、高度の燃焼技術を持っていけるし、米国で蓄積した回収する技術と埋める技術と合わせ、どの組み合わせが最適かということを共同で試行錯誤しながら研究していけるかと期待しています。既に始まっている取り組みですが、より強化できるかと思っています。

もう一つが水です。川が茶色くなるという事故があったりして、飲料水の安全に対す

る懸念がとても高まっているニュースを日々目にするので、水道事業というよりも、むしろ下水、それも製造現場の排水の分野などで協力ができるのではないかと思えます。パイプラインや送電線は、付随するIT技術との組み合わせ等、裾野が広いのでいろいろと考えられます。これも立地が進んでもらわないことには話になりませんが、ものが動き始めたときにはビジネスチャンスは多いのかなという気がしています。

議会を巻き込んだ規制緩和の可能性

杉野 議会を巻き込んだ規制緩和はあり得ないのかという質問については、実際に大気浄化法を改正する法案が出たというニュースを見ていて、実際のところ、発電所のCO₂規制を裁判でやっているという話をしましたが、本当につぶそうと思ったらこれは簡単な話で、大気浄化法に一文付け加えれば済むことです。「この法律はCO₂に適用しない」と、議会が条文一つ書き換えればいい話で、そういうチャレンジはあると思うのですが、今の議席の構成でそれが最終的に実現することはないのだろうと思います。

むしろ、議会を巻き込んだの制度改革があり得るとすれば、自動車燃費の問題とか、

バイオ燃料の義務という部分が考えられます。この部分は制度が破綻をしている実態があるし、しかも議会が動かないといけない部分なので、具体的には2007年のエネルギー自立安全保障法という法律を改正することになるのではないか。これは議会がやらない限り、行政府ではどうにもならない分野です。

もう一つ、送電網やパイプラインなどのインフラ整備については、去年（2016年）までの2年間の議会で既に法案が成立し、上院と下院で可決もされ、大統領の署名待ちというところまでいっていたのですが、時間切れになった法律があります。パイプラインの建設投資がどれだけ難しいかという話を先ほどしましたが、連邦議会が、連邦政府の権限はここまで、州政府はこれをやりなさい、企業はこれをやりなさい、こういう期限でこういう連携をしなさいというような地図を描けば、スムーズに動かせることはできるわけで、実際にそこまで送電線についてやろうとした法案が、成立目前までいったのにつぶれてしまった経緯があります。それについては出し直しをして、インフラ投資をスムーズにすることは、早い段階でやる気になればできるのかと思います。

シエールについての州単位の規制ということですが、これについては内務省の基準と

環境保護庁の基準があります。内務省の基準は基本的に掘る段階の基準で、環境保護庁の基準は汚す段階の基準です。掘るほうの内務省の規制は、連邦の内務省がどんな規制を書いて、それが及ぶのは連邦が持っている土地に限られます。州が保有している土地や個人が保有している土地に対しては、この規制は及びません。

ただし、特にシエールの場合は、今まで石油産業の経験がない州で新しく掘削事業が始まったために、州政府や自治体政府にそれを管理する能力がなかったり、規制を書く能力が備わっていないケースが多いと思います。そういう人たちは、連邦が規制をつくってくれると、その制度をそのまま移植することが実際に起きています。逆に言うと、トランプ大統領が連邦内務省の規制を廃止に追い込んだとしても、いったんそういうパッケージを示してしまつたら、環境に関心の高い有権者の多い州では、連邦では廃止になつたが、われわれの州ではあれを復活させて使おうということもあり得るだろうと思います。

実際、ニューヨーク州やカリフォルニア州のようなところは、州内でのシエールの開発についてはだめと、モラトリウムとか禁止ということをしているので、住民の反対が

強い州の場合は、連邦レベルで推進しようとしても州レベルで禁止に向かう動きはあり得ると思います。

環境保護庁による汚すほうの規制は、環境保護庁が権限を持っているものなので、その権限を奪おうと思うと、トランプ大統領が環境保護庁はそれをやるなと命令をするか、議会がそれをやってはいけないという法律を書くかの、どちらかの話になります。

実は本日（2017年2月17日）の朝ニュースを見ていて懸念を感じたのが、環境保護庁の長官が金曜日に議会承認の投票をすと言っていて、それが承認されたらトランプ大統領が環境保護庁についての大統領令を6本書くという話が出ていることです。その6本の中に環境保護庁はこれをやるな、あれをやるなというのが入ってくるのかなと思います、そうすると今日の話の内容ががらっと変わってしまうという懸念を持っています。

事前のブリーフィングは受けているのか

久保 私から、追加の質問です。パネリストの皆さまに共通の質問として、トランプ大

統領は、自分の閣僚やアドバイザーから、ちゃんと座って30分なり1時間なりのブリーフィングを受けているのかどうかということです。例えば、日米首脳会談に当たり、トランプ大統領はどのくらいちゃんと勉強したのか。答案は100点満点に近いようですが、結構一夜漬けっぽい感じも受ける。つまり、直前に勉強して、最後の段階の共同声明まで深く見る時間もなく、少し見て、これでいいやという感じになったのではないかという疑いがないわけではないです。

それから、記者会見では珍しく文章を丁寧に読んでいて、その意味ではカンニングペーパーをちゃんと読んだような気がします。一夜漬けやらカンニングというと人聞きが悪いですが、彼にはにわか勉強という面がある。それでもちゃんとした答案を出したのでもいいのですが、事前にとのくらい時間を割いているのか、わからない部分がなきにしもあらずである。

その意味では、逆に日本の首相は2日間、5回も一緒に食事をして、時間のかかるスポーツであるゴルフにも付き添った。そして、サツカーで言うのと、あちらは11人選手が揃っていない。日本側はばっちりウォームアップをして万全の状態で乗り込んでいき、

あちらは、役所でも長官はいるが副長官はいないとか、スタッフが揃っていないところに押しかけていき、速攻で結構成果を上げた部分があったように思います。特に毎回、国際会議のたびに日米首脳会談を必ず行うという約束を取り付けたのは、早い者勝ちのような部分もあるようですし、大きな成果を上げた部分はあると言える。

ですから、今回は別に問題はないのですが、例えば中国問題、台湾問題、北朝鮮問題、今後のパリ協定の問題とか、大統領はどのくらい側近によるブリーフィングなどを持ちんと聞いているのかなというところが懸念としてあります。トランプ大統領は、特に情報機関の人のブリーフィングをあまり聞こうとせず、逆に "I disagree with you." と言って論争してしまう部分もあるような話も聞きます。

この辺は今後の政権運営の面で不安かなという気がします。特に自分の関心のない分野については、結構丸投げになるのかもしれない。私見では、地球温暖化対策とかは本来自分が関心の強い分野ではないので、それで共和党の主流派の人たちに任せっぱなしになっているのではないかという気がしています。この点についても、ご感想でもあれば後ほど補足していただければと思います。

その前に、ここで会場の皆さまからご質問を受けたいと思います。

質問 高羽課長と森教授に一つずつ質問をさせていただきます。

高羽課長には、共同声明に関する説明の中で、麻生副総理とペンス副大統領の間の日米経済対話について、ぎりぎりまで決まらなかったという話がありました。帰国直後の安倍総理も、テレビの番組でそのようなことをおっしゃっていたように記憶しています。私としては、こういう枠組みをつくったのはいろいろな意味でうまくやったという感じを持っているのですが、ぎりぎりまで決まらなかったという最大の問題点は何だったのか。単にプライドの問題だけだったのか。その辺りを差し支えない範囲でお話しいただけたらと思います。

森教授にお聞きしたいのは、安全保障観のお話の最後の部分で「人権・民主主義や開発援助の推進に対する関心の希薄さ」とありました。明確にこういうことを言っているわけではありませんが、いろいろな行動を見てみると、確かにこういう面があるように思われます。そして、もしこのような対応でいくならば、これから国際社会において、

いろいろ非難が出てくると思います。その非難が国際政治の中でどのくらいのインパクトがあるのか。この面での批判、非難が、どの程度、今後の国際政治に影響を及ぼしてくるのか。

米国が尊敬されなくなれば、国際政治の面で根本的なレジーム・チェンジが行われる可能性があるわけで、そこまでいくのかどうか。あるいは単に批判は批判だけで終わりという程度のもものと見たらいいのか。その辺について、森教授の個人的なご感触、今後われわれが物事を見ていく上での視点の枠組みのようなものを教えていただければと思います。

久保 私からももう一つ。杉野先生が最後にバイオ燃料の話をされましたが、これは政治的にはある意味人気のある政策で、環境保護派の人たちも喜ぶし、特にアイオワの農民の人たちはトウモロコシをつくればどんどん買い上げてくれるという政策のため、特に大統領選挙がアイオワの予備選挙からスタートすることから、大統領になろうと思う人がこれをやめるのは難しい部分があると思います。

一方、保守系シンクタンクなどでは、政府による人為的な、網をかぶせるような規制は取り払ったほうがいいという意見もあるようなので、本当にこういう方向にいくのかどうか。これについて、教えていただければと思います。

トランプ大統領の「決断」で決まった麻生Ⅱペンス枠組み

高羽 久保教授のトランプ大統領は閣僚からのくらい話を聞いているのかという質問ですが、その関連で、トランプ大統領の予定については実は透明性が高く、毎日の予定をホワイトハウスが詳細に発表しています。日本の新聞の「総理動静」のように、1日にあったことを後から発表するのではなく、その日の予定を発表していて、その予定表では、毎日、CIAの Daily Intelligence Briefing は受けています。ですから、そういう意味ではちゃんと話を聞く姿勢もあるのではないかと思います。

もう一つの例として、やや象徴的かと思ったのは、「一つの中国」という政策に関してです。あくまでも個人的な見解ですが、あれだけ短期間の間に舵を切って元に戻したのは、責任ある人たちの意見を相当聞いた上で判断したのだからという痕跡も、うかが

えるような気がしたので、言われているほど人の話を聞かないということでもないのではないかと思つた次第です。

一方で、相当程度任せるスタイルであることも事実であるかと思ひます。安全保障に關してはマティス国防長官を相当信頼して任せていますし、今回の首脳会談に關しても、共同声明については、直前まで事務レベルで数日にわたり時間をかけて詰めていきましたが、大統領については、最後の直前のブリーフィングでさつと決裁をした様です。下で相当詰めているのならこれでもいいという判断をされたのではないかと推測されるので、ある程度任せるスタイルも特徴だろうと思ひます。

それともう一つ、いったん決断したら自分の責任として引き受ける面もトランプ大統領の特徴かと思われまふ。先ほどの会場からの質問にもあつた麻生「ペンズ枠組みの立ち上げに關しては、「聞く」「任せる」「決断する」のうち、意外と三つ目の「決断する」の特徴がよく出た例ではないかと思ひます。

ぎりぎりまで決まらなかつた理由については、政権内の役割分担案の様な理由があつたと推測されますが、真相は分かりません。いずれにしても、結果としては、安倍総理

の直接の提起に対し、大統領自らが、ペンスにやらせようという決断をされたわけです。その意味では、日本側との今後の経済関係をしっかりとつくりつくるために大統領自らが決断をしたという面が一番よく出た場面ではなかったかと思えます。

トランプ政権の人権・民主主義に対する関心の薄さの国際政治への影響

森 最初に、人権・民主主義に対する意識の希薄さが、何らかの形で国際社会による非難に結びついた場合に、その非難に応えるのかどうかという質問だったかと思えます。国際情勢との関係で考えると、どこかの国で大規模な人権侵害が行われているといったような問題について、それに対し米国がアクションを起こさない。もしかしたらシリアでそういうことがあるかもしれませんが、恐らくそういう部分については、トランプ政権が強烈な制裁を課すことが行われない場合には、リベラルな、もともと政治イデオロギーを持って人権や民主主義の推進を強く言っているような政治団体から、トランプ政権が非難を受けることはあるかもしれませんが。

他方で、国際社会からの批判が巻き起こるレベルの事態が起こったときには、国務

省、つまり国務長官がホワイトハウスの国家安全保障会議の中で、トランプ大統領に、今アクションを起こさないとあなたの政治的な打撃になるというような議論がどこまでできるのかということ次第だと思います。そのためには、国内でも国際社会と類似の非難が巻き起こっていて、それが選挙間近の時期であったりしたら、もしかしたら人権侵害が起こっている状況への対応を取るといふようなことをするかもしれません。

民主主義という問題について、最近、別の文脈でロシアの選挙干渉とかいうことが出てきており、そういう面で民主主義というものについて、トランプ政権はどう考えているかという論点が提起されていますが、これについては、米国が何かをするということではありませんので、国際社会から非難されることはないと思います。

ちなみに、シリア内戦に関して申し上げると、ああいった形でアサド政権が反体制派、反政府勢力に対する武力攻撃を行い、たくさんの方が死んでいる状況の中で、ロシアが内戦を終息させるための会議を招集しようとしていて、テイラーソン国務長官とラブロフ外相が会い、その中で停戦、あるいは和平に向けたロシア主宰の協議のプロセスに乗っていく用意があることを伝えたいという話があるので、外交という形での

対応ということは進めていく可能性は十分あるのではないかと思います。

それから、久保教授からの質問で、閣僚からのブリーフィングをきちんと消化できているのかという点については、空席になっていない大統領補佐官（国家安全保障担当）とバノン氏といったような人たちのブリーフィング自体は受けると思いますが、その情報をトランプ大統領がどのように消化するのか、どうやって自分の中でプライオリティを考えるのかという、頭の枠組みのようなのをどのようにつくっていくのかということも、かなり重要なことだろうと思います。

恐らくトランプ大統領は、Core Issues と呼ばれる、選挙期間中から言ってきたような移民、テロ、貿易、イスラエル問題等、彼が重視する案件についてのブリーフィングを集中的に受け、それを消化していくことになるかもしれないませんが、補佐官の役割というものはそこで大きな意味を持つのだろうと思います。

余談ですが、ブッシュ・ジュニア政権のときの首席補佐官にアンドリュー・カードという人がいて、あるとき個別に話をする機会があったのですが、大統領の首席補佐官として最も重要な仕事は何ですかと聞いたところ、大統領は想像を絶する激務であるの

で、大統領が大統領らしくいられるように、どうやってプライベートの時間を確保するかが最も大変だったと言っていました。

トランプ大統領の場合にはトランプ氏らしくなってもらおうと、それはそれで大変なことも出てくるので、それでいいのかどうかよくわかりませんが、そういう時間のマネジメントが重要なようです。トランプ氏という人がプライベートで何に時間を使い、仕事では何に時間を使い、その中で誰と会い、どういうアポをとるのかは、究極的には首席補佐官が仕切ること、それがかなり重要な意味を持つわけです。

ダイレクトではないかもしれませんが、アポイントメント、誰と会い、どういう話をするのかというマネジメントも、長期的な、広義の意味でのインプットとして大きな意味を持つのではないかと個人的には考えています。

米国におけるバイオ燃料の現状等

杉野 部下の意見を聞くかどうかという話に関しては、幸か不幸か、エネルギーと環境はあまり政策を決める省庁ではないわけです。エネルギー省の役割の一つは、議会で決

まった予算、つまりお金を配るところ、ラボを持っていて研究をするところ、あとは照明器具の省エネ基準・効率基準を決めるなどの細々した、法律に基づいて議会からあれをやりなさい、これをやりなさいと言われたことの規則の制定をするところですし、環境保護庁も同じで、科学的根拠に基づいてこういう環境基準をつくらないといけないというのは法律で基本的に決まっているわけです。オバマ大統領のときには、それ以上にもっとこれをやったほうがいいということもやったのですが、基本的には自分で政策を考えるところがあまりないので、その意味では、ありがたいことに、意見を聞かなくてもそんなに支障はないと思われれます。

もう一つ、規則制定は、規則をつくった後で、ホワイトハウスが、やはりあれはやめなさいということが出来る。事後に介入ができる手続きなので、ブリーフィングはエネルギーと環境の省庁の場合には、任せっきりのほうが逆にありがたいのかと思います。

バイオ燃料については、2005年にバイオ燃料の政策が入ったときは、圧倒的に農業州とバイオ化学産業の後押しを受けていて、反対したのは、畜産業者と石油業者でした。畜産業者は、エサ代が上がるという理由から反対をしました。石油業者は、バイオ

燃料を販売する直接の義務を負うことと、更にガソリンスタンドのインフラの設備も更新しないといけないし、仮にそれを車に給油して、車のエンジンが何かトラブルを起こしたときの製造物責任を、自動車会社ではなく燃料会社が負うことになっていて、販売の義務を負わされた上に製造物責任まで負う。しかも車の製造物責任まで負うのはたまらないということで、石油業者が反対したわけです。

環境団体はもちろん賛成したのですが、それが10年以上たってみて、いま少し変わっているのは、バイオ燃料そのものが本当にライフサイクルで地球のためにいいのかどうかというところが、実は環境団体の人たちの中で議論が分かれていて、むしろ悪いのではないかという人たちもいるので、環境団体がバイオ燃料については二つに割れていることがあります。

農業系の人たちは相変わらず支持はしています。また、食料や飼料と競合しないような次世代バイオ燃料と言われるものについては、畜産の人たちも反対せず、推進策もすぐとっています。むしろ生産が追いついていない、まだ商業化されていないというテクニカルなところでハードルがあります。調達義務を負わされた石油会社がそれを理

由にもう何とかしてくれと言っている段階です。ですから、環境的な是非は後退気味かなという感じはあります。

久保 まだまだ伺いたいことがありますが、所定の時間となりましたので、本日のセミナーは、これで終了とさせていただきます。パネリストの皆さま、本日はありがとうございます。

杉野 綾子 (すぎの・あやこ)

21世紀政策研究所米国プロジェクトメンバー、一般財団法人日本エネルギー経済研究所主任研究員

慶應義塾大学法学部卒、同大学院法学研究科修士課程修了。日本エネルギー経済研究所研究員（2001～12年）、同主任研究員（2013年～）。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了（2016年）。

久保 文明 (くぼ・ふみあき)

21世紀政策研究所研究主幹、東京大学大学院法学政治学研究科教授
東京大学法学部卒。東京大学助手（1979～82年）、筑波大学講師（1982～87年）、コーネル大学客員研究員（1984～86年）、筑波大学助教授（1987～88年）、慶應義塾大学法学部助教授（1988～93年）、ジョンズホプキンス大学客員研究員（1991～93年）、慶應義塾大学法学部教授（1993～2003年）、ジョージタウン大学客員研究員、メリーランド大学カレッジパーク校客員研究員（1998～99年）を経て、東京大学大学院法学政治学研究科教授（2003年～）。

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

講演者等略歴紹介（敬称略、順不同。2017年2月17日現在）

高羽 陽（たかば・よう）

外務省北米局北米第二課長

東京大学法学部卒。外務省入省（1995年）、中東アフリカ局アフリカ第一課首席事務官（2007～08年）、アジア大洋州局中国モンゴル課首席事務官（2008～11年）、在アフガニスタン日本大使館参事官（2011～13年）、外務事務次官秘書官（2013～16年）、北米局北米第二課長（2016年～）。

森 聡（もり・さとる）

21世紀政策研究所米国プロジェクトメンバー、法政大学法学部教授
京都大学法学部卒、同大学院法学研究科修士課程（1995～97年）及び米コロンビア大学ロースクールLL.M課程修了（1997～98年）。外務公務員採用I種試験に合格し外務省勤務（1996～2001年）。2007年東京大学大学院法学政治学研究科で博士号取得、同研究科附属比較法政研究センター研究員を経て、2008年に法政大学法学部准教授に就任、2010年より現職。米プリンストン大学（2014～15年）及びジョージワシントン大学（2013～15年）に客員研究員として在籍。

単著『ヴェトナム戦争と同盟外交—英仏の外交とアメリカの選択 1964-1968年』（東京大学出版会 2009年）でアメリカ学会第15回清水博賞受賞。最近の共著に『希望の日米同盟—アジア太平洋の海洋安全保障』（中央公論新社 2016年）。

セミナー5

トランプ政権と日米関係

2017年6月10日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

21世紀政策研究所新書【セミナー】

- 01 英国と欧州のエネルギー・環境政策動向（2016年10月28日）
- 02 英国のEU離脱（2016年10月4日）
- 03 中国企業の現状（2016年10月26日）
- 04 エネルギーミックス実現に向けた展望と課題（2016年8月4日～2017年2月9日）
- 05 トランプ政権と日米関係（2017年2月17日）
- 06 トランプ政権のエネルギー温暖化政策（2017年3月27日）

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

 21世紀政策研究所