



対談

バイデン新政権 対中政策の振れ幅

独特のスタイルで「アメリカ第二」の外交を進めたトランプ大統領。バイデン政権では、何が変わり、何が引き継がれるか。

米ステイムソン・センター
東アジア共同部長
辰巳由紀

東京大学准教授
佐橋亮

たつみ ゆき 1996年ジョンス・ホプキンス大学ポール・H・ニツツェ高等国際問題研究大学院修士課程修了。在米大使館専門調査員などを経て、2018年より現職。著書に*Global Security Watch: Japan* (共著)。

さはし りょう 2009年東京大学大学院博士課程修了。博士(法学)。専門は国際政治学、米中関係。神奈川大学教授などを経て、19年より現職。著書に『共存の模索 アメリカと「二つの中国」の冷戦史』、編著に『冷戦後の東アジア秩序』など。

11月7日の「勝利宣言」に続き、10日も地元デラウェア州ウィルミントンで記者会見に臨むバイデン氏 (AP / アフロ)

——今回の大統領選挙の結果をどのように見ておられますか。

辰巳 バイデン氏の勝利というよりは、トランプ大統領の敗北と理解しています。決定的だったのは、新型コロナウイルス感染拡大と人種問題の先鋭化によって、比較的穏健なトランプ支持層が離れ、全体として「地盤沈下」したことです。トランプ大統領は、公の場でマスクを着用せず、大勢の人が集まる集会を繰り返し開催しました。感染拡大が一向に収まらない状況下で、このような行動は政権の危機管理能力を大いに疑わせたと思います。人種問題についても、抗議のデモや暴動が全国で起こっているにもかかわらず、自らの支持層に向けた言葉しか発信しなかった。人種問題の先鋭化を前に、「次の四年間をトランプ政権に任せることはできない」という危機感が、有権者の間に広まりました。

米国の分断を克服できるか

佐橋 言い換えれば、バイデン氏は「敵失」によって選挙を有利に進めたということです。もしコロナ危機がなければ、選挙結果は大いに違ったかもしれません。

今後のバイデン氏にとっての最大の課題は、米国の一体性を回復することで間違いありません。トランプ大統領は

二〇一六年大統領選挙の時を上回る七三〇〇万票を獲得しており、バイデン氏との票差は六〇〇万票「しかない」とみるべきでしょう。依然として米国内の分断は深刻です。次期副大統領のハリス氏と共に、バイデン氏がこの分断をいかに克服していくか、注目しています。

また、連邦議会選挙では、下院では民主党が過半数を維持したものの、選挙前の議席を減らすことになり、上院はどちらが多数を取るか、現時点ではわかりません。こちらが民主党が望んだほどの勝利は得られませんでした。民主党にとって今回の結果は「完全な勝利」からはほど遠いものになりましたし、共和党にとって「完全な敗北」でもありません。議会との関係を念のため、政権運営はかなり厳しい。近年まれに見る脆弱な基盤とともに、バイデン政権はスタートすることになります。

辰巳 米国の上院には、党派色を抑え、大局的な観点から米国の国益に資するための決定を行う伝統がありました。しかし、ここ二〇年ほどの間に二大政党の分極化が進み、上院でも下院のような党派対立の論理が強く働くようになりました。いわば「上院の下院化」です。トランプ政権の四年間で、この傾向にさらなる拍車がかかりました。

バイデン氏は長年にわたって上院に籍を置き、古き良き

時代の上院議員という感じの人物です。一方、副大統領となるハリス氏が上院議員になったのは二〇一七年であり、新しい時代の上院議員といえます。バイデン氏とハリス氏が上院対策（外交問題や閣僚指名など）でコンビネーションを発揮できるかは、予想できませんが……。

佐橋 再選を目指さず一期しか務めない、とバイデン氏は話してきました。議会との関係では主として内政問題にエネルギーを割かねばならず、「外交」は後回し、内政の従属変数になるかも知れません。

辰巳 党派間対立に加え、党内の対立も激しさを増しています。ここ数年の分極化を反映するように、民主党では左派、共和党では右派の声が強くなっています。共和党と交渉するためにも、バイデン氏としては、まずは党内の掌握、すなわち左派の極端な意見を制御できるかが、今後の行方を左右します。ハリス氏を副大統領に起用したことも、その一環です。一方の共和党は、右派の極端な政策が結局は支持を失ったとみるか、トランプ氏の七三〇〇万票を継承しようとするか、決着がついていません。両党がどのように収斂されるか、あるいは流動化するか、二年後の中間選挙、さらにその先に向けての注目点です。

佐橋 おそらく四年後の「バイデン後」を見据えて、民主

党内では二年後くらいから大統領候補選びを含めて、中道対左派で激しい駆け引きが行われるでしょうね。

辰巳 二〇一六年の大統領選挙で民主党は、かつてビル・クリントン氏やオバマ氏が体現したような、国民を統合する像のようなものを示せませんでした。言い換えれば「ポスト・オバマ」の形を提示できずに敗北したわけです。バイデン氏はオバマ路線を継承する人物ですから、民主党は依然として「ポスト・オバマ」像を提示できていません。共和党も同様ですが、長期的な将来像を描けるかどうかが課題です。

同盟重視路線の復活

——トランプ政権の外交を振り返ると、どのような特徴が見出せるのでしょうか。

佐橋 トランプ政権の四年間、大統領就任前からトランプ氏が主張していた外交方針が、かなりの程度貫かれました。おおむね「公約を守った」わけです。まず、米国第一主義です。その背景には、米国だけが国際秩序の維持に過分のコストを支払っているという不公平感があります。

次に、取引主義です。トランプ政権は「取引」にあたって、同盟国にも容赦なく要求を突きつけ、北大西洋条約機

構（NATO）加盟国や韓国との同盟関係に亀裂を生じさせました。他方で、中国やロシア、北朝鮮などの国とも対話・取引を厭わない姿勢を示しました。もつとも、対中関係については取引主義から戦略的競争を前提とした政策にシフトしましたが、それはトランプ大統領個人の要因というよりは、政権全体の意向であったように思います。

辰巳 他方で、同盟国に対しより大きな負担の分担を求め、姿勢自体は、オバマ政権期にもすでに萌芽的にみられた、アメリカ外交の「底流」のようなものです。しかしオバマ政権がトランプ政権と異なるのは、同盟関係自体には重きを置いており、それゆえ米軍の駐留経費や防衛費増額などで厳しい要求を突きつける時も、同時に同盟重視のメッセージを常に発していました。そこは根本的な違いだと思います。

佐橋 重要なご指摘で、両者には共通点と相違点があるのです。オバマ政権とトランプ政権に共通するのは、米国の力に限界があるという認識です。ただし、オバマ大統領は米国が「世界の警察官」ではいられないからこそ、多国間協力によって国際秩序を維持する必要があると考えた一方、トランプ大統領はむき出しに国益を追求する姿勢を隠しませんでした。

バイデン政権でも、米国の力の限界に関する認識は継続するでしょう。そのため、国際秩序の維持のために同盟国に負担を求める姿勢は変わらない。とはいえ、バイデン氏が思い描いているのは、法やルールを重視する国際秩序なので、例えば世界貿易機関（WTO）に対する米国の姿勢は変化すると思います。また、米欧関係の立て直しがまず優先されるでしょう。

辰巳 同盟国からすると、バイデン政権がパリ協定と環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の枠組みに復帰するか否かが、同盟重視路線に回帰できるかの、一つの試金石になると思います。

佐橋 TPPは議会の反対がある以上、容易に復帰することは困難だと思いますが、そのような枠組みに戻りたいという意思表示を行うことは重要です。

辰巳 そのあたりは、米国離脱後に一一カ国で包括的・先進的TPP（CPTPP）協定をまとめた日本に、果たすべき役割がありそうです。

米国の対中批判は継続する

——バイデン政権で、対中政策は変化するのでしょうか。

辰巳 新型コロナウイルスについて、中国からの情報が乏しかった

ことや、世界保健機関（WHO）の対応などをトランプ政権が激しく非難したこともあり、米国内の対中認識は極度に悪化しました。議会でも批判的な声が強く、対中政策では党派対立はあまり目立ちません。他方、新型コロナウイルスの封じ込めに成功した台湾への評価が高まっていることは、米中関係にも影響を与えそうです。

外交政策は、協調から強硬に路線転換する場合に比べ、強硬から協調に戻すにはその数倍のエネルギーが必要です。米国内で中国が競争相手として広く認識されている以上、バイデン政権としても容易には中国に接近できません。強硬姿勢を求める米国内への配慮と、関係悪化を食い止めたいという配慮の間で、バランスを模索することになるでしょう。

佐橋 米国内では、①習近平政権発足後の中国が国内的にも対外的にも強硬な政策をとるようになった、②中国に対する「関与政策」が十分な成果を上げてこなかった、というコンセンサスがおおむね形成されています。従来と同じ対中政策ではいけないというのが、民主党・共和党の一致した見方です。加えて、コロナ危機を受け、米国世論の対中認識が著しく悪化しています。政権発足後の最初の半年ほどは政府高官の上院での承認が控えており、バイデン政

権はそれへの配慮から、強硬姿勢をとるかもしれません。——このまま米中対立は激しさを増すのでしょうか。

佐橋 強硬路線一辺倒ではなく、気候変動や国際保健分野を中心に、一定の協力も模索されるのではないかと思えます。民主党は、二〇一八年にトランプ政権が発動した対中追加関税に批判的な立場をとる一方、中国の不正な貿易慣行について問題視しています。バイデン政権は何らかの形で、中国との経済交渉に乗り出すことになるでしょう。

また、近年、米国から中国への技術流出が問題となっており、バイデン政権もそれを阻止するための対応を引き続き充実させてくるでしょう。ここで注目されるのが、中国人留学生の問題です。トランプ政権は経済安全保障上の理由から、人民解放軍との関係が疑われる数千人の中国人留学生へのビザを取り消すと発表しました。それは維持されると思われませんが、移民や留学生を積極的に受け入れるというのが民主党の立場なので、バイデン政権は一般的な中国人留学生には再び門戸を開くでしょうし、アジア系アメリカ市民の差別につながるような、慎重な移民政策、査証政策を模索すると思います。

——トランプ大統領は米中経済の「デカップリング」を唱え、戦略的な分野において中国企業を米国のサブライ

チェーンから排除するよう主張しました。

辰巳 トランプ政権は、特に国防分野での中国企業の排除を前面に打ち出し、米国企業と取引をする外国企業にも規制を強めていきました。日本は二〇一四年に防衛装備移転三原則を策定し、米国などへの防衛装備輸出を増やそうとしており、米国のサプライチェーン再編に対しては日本企業も無関心ではられません。米国とは異なり、日本の国防産業は機械製造業の一部門です。それゆえ、米国への防衛装備輸出のために中国企業を排除するとすれば、日本の機械製造業全体へのダメージが及ぶ恐れがあります。米国の外国企業への規制がバイデン政権で緩和されるのかは注目点です。

佐橋 経済安全保障の観点では、ポンペオ國務長官が主導した「クリーンネットワーク」計画（個人や企業の情報を守るために、アプリやクラウドなど五つの通信分野で中国企業の排除を目指す）は、名称が変わることはあっても、今後も継続していくでしょう。輸出管理の厳格化も変わらない。

経済安全保障の観点だけでなく、近年は人権保護の観点からも輸出管理が行われています。ウイグルや香港での人権問題への米国内の関心は高く、民主党政権としては人権

保護の目的で行われている現在の政策を変更することはできないと思います。むしろ、トランプ政権時代にできた法的枠組みも含め、制裁を強めることもあり得るでしょう。

——米中関係において、台湾をどう扱うかも重要です。

佐橋 トランプ政権は米台関係の強化に努め、蔡英文政権もそれにうまく応えました。新型コロナウイルス対策でも米国内で台湾の評価が高まっており、台湾は民主主義の「モデルケース」として捉えられています。一方、台湾は中国の政治的圧力に抗う「テストケース」とも見られており、台湾を守らなければ世界の民主主義が危機に瀕するという危機感が米国内で広がっています。

二〇一九年七月の蔡英文総統による訪米や相次いだ台湾への武器売却に象徴されるような米台関係の発展の背景には、米連邦議会の積極姿勢もあります。台湾の国際的地位向上を目的に二〇年三月に制定された「台湾同盟国際保護強化イニシアチブ（TAIPEI）法」など、台湾に関する立法がこの数年増えています。制定に当たってはおおむね共和党議員が主導しましたが、民主党中道派も理解を示しており、バイデン政権発足で多少勢いは落ちるかも知れませんが、台湾問題が軽視されるということはないのだらうと見ています。

気候変動問題が、米中関係打開の鍵を握るか

—— バイデン政権は気候変動問題を重視しています。

辰巳 バイデン政権の政策綱領には外交に関する具体的な記述はあまりないのですが、そこで言及された数少ないイシューの一つが気候変動問題です。先ほど佐橋さんがおっしゃったように、これは米中間で一致できる分野です。経済安全保障や人権の問題に比べて、気候変動問題はイデオロギーが前面に出ることは少なく、米中対話の第一段階の分野になるでしょう。

佐橋 気候変動や環境保護の問題は、民主党員の「哲学」ともいえる重要な分野の一つです。例えば、オバマ大統領は気候変動を「世界の安全保障の脅威」と規定しており、同政権末期に米中関係が悪化に向かう中でも、気候変動問題では一定の協力が実現していました。バイデン政権もパリ協定への復帰を目指すのは確かでしょう。しかし、気候変動対策や環境保護を全面に押し出した政策をとれば、雇用に悪影響が及び、民主党の政治基盤を揺るがす恐れもあります。

辰巳 おっしゃるとおり、民主党のエスタブリッシュメントにとって気候変動問題は譲れない政策分野である反面、

彼らが政治の表舞台で活躍できるのは、ミシガンやウイスコンシンなど製造業が強い地域の支持層に支えられているところもあります。今回の選挙で争点となったことからわかるとおり、これらの地域の雇用に悪影響が及べば、民主党の重要な政治基盤は崩れます。民主党にとって、気候変動問題は「諸刃の剣」であり、バイデン政権としては、気候変動条約への復帰が米国内の雇用創出につながることを示す必要があります。

日米同盟重視だが問われる内幕

—— バイデン政権期に北東アジアの国際関係や日米関係は、どのように展開していくのでしょうか。

佐橋 米国で中国に対する警戒感が超党派で共有されている状況で、日米同盟の重要性は高まっています。すなわち、米中対立の時代にアジア太平洋地域の安定を維持するためには、日本との協力が要だ、という一定のコンセンサスが米国内にあるわけです。日米同盟重視の方針は、バイデン政権でも継続すると見えています。

その上で、やはり日本には一層の負担共有を求めてくるでしょう。駐留経費問題が焦点だったトランプ政権と比べても、論点が拡大する可能性は高い。また、今後はより技

術と経済発展が競われる時代となり、経済安全保障の重要性が増します。これまで伝統的な意味での安全保障をベールにしてきた日米同盟の管理・発展を志向するだけでは、今後の国際環境に対応できないと思います。

——民主党は、人権や民主主義への関心が強いのも特徴です。

佐橋 中国の国内政治に対する米国の厳しい見方は、今後とも継続するでしょう。日本も中国を含む世界の民主主義や人権状況に目を配り、普遍的価値を外交に投影していくことが求められると思います。トランプ政権発足以前から、世界では民主主義の危機が叫ばれていました。現在でも、コロナ対策を理由とした立法や政策による市民的自由の侵害が多く、多くの国で問題となっています。日本として民主主義や人権の問題にいかなる姿勢をとるのか、そこを曖昧にしていると、日米関係が漂流してしまう危険があります。

辰巳 ここは難しいところで、これまでの日本外交は民主主義や人権といった価値を重視しつつも、米国ほど教条的ではなく、東南アジアやアフリカ、ラテンアメリカの国々との関係において、それが長所となってきた面がありました。しかし、このような「ニュアンスある外交政策」をいつまで続けることができるか、あるいは続けるべきか——。

この見極めは、これまで以上に難しい選択になるかもしれません。

佐橋 たしかに、民主主義や人権問題での旗幟を鮮明にしすぎると、結果的に硬直した外交政策しかとれなくなり、成果を上げられない恐れもあります。ことは中国以外の国との外交にも影響します。他方で、米国も欧州も、これまで以上に人権問題を重視する状況があるということ、は、よく踏まえておく必要があります。

——民主主義や人権を前面に押し出すことは、かえって多くの国を中国になびかせることになりませんか。

佐橋 それでも、これまで以上に人権、そして民主主義の定着を重視する方向に舵を切るべきです。中長期的に見て、途上国・新興国の人々が、経済発展に加え、自由で民主的な生活を送れることは、その国のいっそうの発展のためにも、また日本を含む国際社会全体にとっても、極めて重要なことではないでしょうか。

北東アジアの安定に向けて何ができるか

——バイデン政権で北朝鮮問題に進展はあるでしょうか。

佐橋 トランプ政権が明らかな対話路線をとったのに対して、バイデン政権はあくまで北朝鮮の非核化を念頭に置いて、

た姿勢をとるでしょう。米朝首脳会談というカードを、めぼしい成果を上げることなく何回も切ったことに、民主党関係者は批判的でした。具体的にどのような推移するのかは現時点ではわかりませんが、バイデン政権が「トランプ外交からの転換」を目指すのであれば、北朝鮮への包囲網構築を重視するでしょう。

辰巳 他方、六者協議における交渉が瓦解した後、オバマ政権が八年間、実質的に北朝鮮に関与しなかったことで、結果として北朝鮮の核兵器プログラムが進んでしまったこととに対する反省があるのも事実です。ただ、それがどう政策に反映されるかは、まだ読めません。一つだけ確実に言えることがあるとすれば、いかなる政策をとるにしても、同盟国との政策協調が再び重視されるようになるということです。

——北東アジアの安全保障状況と、その中で日本に期待される役割について、どのように考えますか。

辰巳 日本には北東アジアだけでなく、インド太平洋地域においてバイデン政権下の米国が目指す政策目標の実現に不可欠な安定感のあるパートナーとしての役割が求められると思います。菅総理が先日、日ASEANバーチャル首脳会談の場で、この地域における日本の政策目標として安

倍前総理がトランプ大統領とともに使っていた「自由で開かれたインド太平洋」ではなく、「平和で繁栄したインド太平洋」という言葉を使いましたが、これはバイデン次期大統領が菅総理との電話会談で、日米同盟について「安全で繁栄したインド太平洋の礎」と発言したことを意識したものと捉えられています。

ただ、日韓関係の停滞は、バイデン陣営でアジア政策に関与することになると思われる人々の間で懸案事項として認識されており、この問題での日本の対応は注目されると思います。

佐橋 日本周辺の安全保障環境はますます厳しくなっています。海洋やサイバー空間への脅威、ミサイルからの脅威に加え、先端的な科学技術成果を守るなど新しい課題も登場しています。日本にとって、日米同盟が重要な役割を果たすことに疑問はありません。より一層の負担共有に向けた努力が期待されるなかで、日本の態勢に隙を見せないことが大切です。同時に、インド太平洋において、規範やルールを作り、外交力によって国際環境を安定化させることも、大いにアジア諸国をはじめ、国際社会から期待されています。

——新型コロナウイルスの感染状況が今後どうなるか、依然とし

て不透明です。米国の政治・外交への影響は。

辰巳 全米で二五万人以上が新型コロナウイルスにより死亡しているという現状では、バイデン政権の最優先課題が感染拡大防止だけではなく、新型コロナウイルスの蔓延により著しく減速した経済活動をどのように活性化させるかも含め、新型コロナウイルス対策になることは確実です。

佐橋 新型コロナウイルスの収束にどれほどの時間を要するのか、まだ誰にも答えはありません。しかし、アメリカ政治の分断は加速し、また当面、国内経済の立て直しが政治の中心的な課題になります。アメリカがこれまで通りの国際主義に復活し、世界の立て直しに惜しげもなく貢献するという姿は、あまり想像できません。とすれば、先進国、新興国の垣根を越えた国際協調が重要になる。それがなければ混沌としたリーダー不在の時代に近づくでしょう。

辰巳 また、新型コロナウイルスの直接的影響ではありませんが、ここにかけてランプ政権がイタチの最後っ屁のように、イラク・アフガニスタンからの米軍撤退、対中経済制裁強化などの決定を次々に発表しています。イラク・アフガニスタンからの米軍撤退は、先日解任されたエスパー国防長官も反対していた措置だと言われています。その結果、バイデン政権発足後に再び中東の状況が悪化するようなことに

なると、外交政策ではそちらへの対応が優先される可能性が高くなるのではないのでしょうか。

「ありのままのアメリカ」を見据えるべき

——私たちは、今後の米国政治を、どのような点に注意して見ていくべきでしょうか。

辰巳 日本のメディアでは、「民主党政権になれば米国は中国寄りになる」というように、二元論的に報道されることが多いように感じています。このような単純化された視点では、米国政治の動向を見誤る危険性があります。現在、米国内の政治状況は大変動の時期であり、そのような文脈を捉えた見方が重要でしょう。

佐橋 第一に、アメリカ政治には複雑なコンテクストが存在しています。それは人種や文化的背景、経済状況だけでなく、価値観や道徳観、ライフスタイルも関係します。単純化した見方は理解を妨げます。第二に、アメリカの分断は深刻ですが、次の時代も見据えることが必要です。若い世代は目指すべき社会像、国際的な役割に関して新鮮な議論を展開しています。私たちが見たいアメリカ像を投影して解釈するのではなく、ありのままにアメリカを見つめた