バイデン大統領の外交戦略とリベラル国際秩序のゆくえ

バイデン政権のもとで何が変化し、継続するのか。アジア重視と大国間競争という礎石は継続する一方、同盟国との協働という姿勢は新政権で鮮明になるだろう。

2015年9月に中国の習近平国家主席が米国を公式訪問。ワシントンで出迎えたバイデン副大統領（当時）（新華社／アフロ）

米戦略国際問題研究所（CSIS）所長兼CEO

ジョン・J・ハムレ

John J. Hamre 一九七八年ジョンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院（SAIS）にてPh.D.を取得。国防次官（会計監査担当）、国防副長官などを歴任後、二〇〇〇年より現職。一六年に旭日大綬章を受章。

ジョー・バイデンは、米国の外交政策の歴史における特異な時代を経て大統領に就任することになる。行政や外交の深い経験がなかったドナルド・トランプ前大統領は、分析ではなく衝動に突き動かされ、戦略的計画よりも戦術的優位を求めていたように思われる。「米国を再び偉大に」という彼の代名詞的なスローガンは、大衆的な激情を煽るのには向いていたが、大統領の地位を象徴する知性や肝心の中身を欠いていた。

対照的に、バイデンは三八年間にわたって国政に携わってきた。彼は一二年にわたって上院の外交委員会における民主党の有力メンバーであったし、委員長を務めたこともある。ジョージ・H・W・ブッシュ政権以降、これほど深い外交経験を有する大統領はいなかった。それでは、バイデン政権に何が待ち受けているのだろうか？

バイデン大統領は慎重で思慮深く、外交儀礼を重んじるとともに、同盟国と手を取り合い、国際連合や世界保健機関（ＷＨＯ）といった国際機構を再び重視すると思われる。変化は劇的なものになり、その傾向はトランプ政権とまったく異なるだろう。しかし、とりわけアジアにおいて、バイデン政権の外交政策の内実は、変化よりもむしろ継続性を示すことになろう。

バイデン外交の重心はアジアに

トランプ、バイデン両政権のアジア外交には二つの礎石がある。その一つ目は皮肉にも、トランプが事あるごとに軽蔑し中傷してきた、彼の前任者であるバラク・オバマ大統領まで遡る。ここにおける文脈が重要なのである。

二〇一一年秋、オバマ大統領と連邦議会の共和党指導部は、巨大な財政赤字をめぐって何ヵ月も対立し続けた。トランプ政権期と比較すれば大した赤字ではなかったのだが、オバマ政権は通常の予算審議で処理できる限度を超えて、国防総省の予算を大幅に削減するという妥協を余儀なくされた。このような著しい予算の縮小に直面した国防総省は、政策の序列を決めるべく「戦略レビュー」の検討をおこない、大規模な兵器開発プログラム、軍事組織の規模、平時における海外任務の優先順位などを体系づけていった。

第二次世界大戦後から冷戦期にかけて、米国は三つの主

要な地域で平時の海外任務を維持してきた。ヨーロッパには北大西洋条約機構（ＮＡＴＯ）を通じて関与し、海軍が主に担当していた中東では、イラク侵攻後に相当数の地上兵力も投入した。そして太平洋地域においては、日本や韓国の駐留部隊を中心に据えてきた。そのなかで、ソ連との対立の歴史もあって、ヨーロッパへの関与は常に最優先されてきた。中東は歴史的に大規模な軍隊を必要としたわけではなかったが、イラク侵攻によって情勢が変わった。一方、鄧小平が中国の経済成長と国際協調の方針を定めて以来、太平洋地域は相対的に落ち着いたため、優先度としては三番目に留まることになった。

二〇一一年から一二年にかけての「戦略レビュー」は、そのような序列を覆すものであり、オバマ大統領は米国が「アジアに回帰する」という有名な演説をおこなった。中国が台頭するにつれて攻撃的な態度を強めつつあることを、アジアの多くの指導者たちは憂慮しており、この演説が米国のアジアにおける軍事力拡大の契機になると考えた。その後、アジアへの追加的な部隊の増強はなされず、失望した彼らはオバマ大統領の公約の信頼性に疑問を呈した。ただし、この優先順位の逆転が、大規模な予算縮小の文脈で起こったことを指摘しておく必要がある。つまり、米国の「アジア回帰」とは、ヨーロッパと中東の部隊を削減する一方で、アジアへの関与は縮小しないという意味だったのである。

ともあれ、この演説の意義は特筆に値する。米国の政治指導者が、ヨーロッパではなくアジアが最重要の優先地域であると述べたのは、同国の歴史上で初めての、前代未聞のことであった。それまであらゆる面で一義的に重視されていたのはヨーロッパであったが、外交・防衛政策を担う人々は抜本的な認識の変化を促されることになった。今世紀における戦略上の最大の変化は中国の台頭であり、アジアの支配的な大国であると主張する同国の独断的な動きも強まっていた。

米国やその同盟国に挑戦する存在として中国の問題が大きくなるという結論は、南シナ海の島嶼部での基地建設や「一帯一路」への投資、いわゆる「一匹狼」的な外交といった事例によって、オバマ演説の後も強化されるばかりであった。現在の米国では、中国の台頭という安全保障上の挑戦への対処が、大統領の外交政策における最重要課題であると一様に信じられている。オバマが先鞭をつけたこの判断をトランプも否応なく引き継ぎ、そしてバイデン政権でも、政策上の第一の焦点をアジアに向ける傾向は続く

ことになるだろう。

外交政策の前提は「大国間競争」

第二の礎石は、トランプ政権の初代国防長官であったジェームズ・マティス将軍によって定められた。米国の各政権は任期の初年度に国家安全保障政策の枠組みを見直しているが、マティス国防長官が指揮した安全保障の見直しはとりわけ重要であった。オバマ政権の国家安全保障戦略はテロとの戦いを最優先課題にしていたが、マティスはこれを転換し、「大国間競争」への対峙こそが長期的な計画や資源の割り当てにおける最優先事項であると結論づけた。米国は再び、中国とロシアの両国を最大の軍事的脅威とみなして警戒するようになった。

「アジア回帰」と大国間競争への還流という二つの課題を最優先するという根本的な政策転換は、個人的で不規則な言動が目立つトランプ大統領に意識されていたとは到底思えないものの、実のところ同政権の安全保障政策を基礎づけるものであった。そして、これら二つの重要な政策は、バイデン大統領が自身の外交政策を立案する際にも基点となるだろう。

バイデンのチームは、中国からの挑戦に気付いたという点ではトランプ政権の功績を認めている。しかしバイデンは、トランプ大統領にはその挑戦に対応するための戦略がないと大っぴらに批判してきた。輸入品に対する関税の引き上げは戦略と呼べるものではないし、同盟国を脅迫するのは完全な逆効果であった。米国、ヨーロッパ、日本の総人口を足した数よりも多い、一四億人という中国の巨大な人口と消費者の存在は、中国の政治的・外交的な競争を支える構成要素となってきた。一国主義的な行動によって「米国を再び偉大に」するというトランプの主張は、戦略として絶望的なまでに欠陥があった。閣僚や補佐官たちは大統領の好戦的な発言を埋め合わせようとしてきたが、予測不能な大統領を怒らせないためには、舞台裏で目立たないように努力するしかなかった。

同盟国との協働に必要な思考様式の転換

バイデン大統領は引き続きアジアに焦点を当て、中国との競争も継続することになるが、その論調と外交的アプローチは前政権とはまったく違うものになるだろう。同盟国や友好国とのあいだでコンセンサスを形成しない限り、中国と効果的に対峙できないと理解しているバイデンにとって、外交は最優先課題となる。

それには米国の思考様式の転換も必要になるだろう。伝統的に、米国の外交・安全保障問題の主導者たちのなかには「われわれは自らの戦略を決める必要があり、同盟国がそれに従う」という考えが根強く、それがトランプ政権では特に極端な方向へと進んだ。アジアの友好国に向かって、米国の大使たちは「あなた方は米国と共にあるのか、それとも中国と共にあるのか」と言わんばかりの態度であった。このような論法は、自滅的で愚かしいものでしかなかった。明確に反中国を掲げることのできる国家は、アジアには存在しない。この地域のあらゆる国々は、建設的な米国のプレゼンスは歓迎するが、「米国か中国か」という二者択一などできないのである。

バイデン大統領はこのことを認識しているが、彼は四年間にわたる米国の混乱含みのアジア外交を引き継いでいる。そのあいだに、アジアの人々は米国の信頼性をめぐって一つの結論を下し、独自のアプローチを形成し始めた。その象徴が、トランプ大統領による環太平洋パートナーシップ協定（TPP）合意からの離脱決定であった。米国の離脱に直面して、この巨大な貿易協定を具現化するべく歩みを進めたのが日本である。安倍晋三首相のもとで、日本はアジアにおいて自国が外交面や経済面で指導的立場にあることを確認した。トランプ政権は虚空を作り出したが、幸いにも安倍首相や菅義偉官房長官のリーダーシップがそれを埋めたのである。われわれは、これをG20の大阪サミットで鮮やかに目撃することになった。日本は見事にサミットのホスト国を務め、透明性や法の支配、デュー・プロセスといった西側の価値を掲げることに成功した。安倍首相がトランプ大統領を言葉巧みに説得し、G20コミュニケへの同意を引き出したことを、筆者は日本の友人たちから聞いたが、ひとたび日米で合意が形成されれば、中国の出る幕はなかった。

これらの動きは、バイデン大統領の外交政策の中核をなすと筆者が確信している点を補強してくれる。すなわち、米国は再び同盟国と協働し、アジアからより多くのリーダーシップを得ることになるだろう。

中国との経済的競争への準備が必要だ

しかし、これで十分というわけではない。中国との競争は、先に触れた冷戦期のソ連との対立よりも、はるかに複雑な問題である。ソ連は経済的な競争相手たり得なかったし、自国民からの信用が低下することを恐れて、世界における経済的影響力の拡大にも制限をかけていた。対して、

中国はより能力の高い、複合的な競争相手である。中国には一四億人の消費者が存在し、急速に洗練されつつある技術革新の文化を、大学や企業を通じて発展させてきた。

そして、中国は国家資本主義を奉じている。巨大な中国企業は欧米や日本の企業と国際舞台で競争しているが、中国の国営企業は利益を出す必要がなく、国家の財政保証があるため資本の有効原価もない。彼らはずば抜けて有利な立場から競争を始められるのであり、それは市場経済や自由企業とは比べ物にならない。また、中国はその巨大な国内市場へのアクセスを武器にすることを学習してきた。米国には八〇〇〇万人の「ミレニアル世代」の消費者がいるが、中国の同世代の人口は三億二五〇〇万人である。西側の企業にとって、中国の市場に投資し、物を売る機会を逃すことはできないが、それらの企業の経済的欲求を、政治的目的を果たすための梃子として用いる術を、中国は学んできたのである。

このような外交の新たな側面に対して、米国はまだまだ準備を整えられていない。国家安全保障会議に国防長官は含まれているが、商務長官や財務長官は参加していない。科学技術の進歩についても、米国の情報機関は軍事転用の可能性には巧みに対応しているが、経済的な優位性への注意は乏しい。米国は七〇年にわたって、情報収集の焦点を軍事的・外交的目標に合わせるという文化を培ってきたが、国有企業による経済活動を分析する用意はまったくできていないのである。

同盟国と協働するに際しても、経済的な競争を国家安全保障上の問題として考慮に入れなければならないという複雑さがある。ヨーロッパや日本の企業は、米国の企業を味方ではなく競争相手とみなしている。われわれは何十年にもわたる競争を克服し、新たな協力の方法を模索する必要があるが、それはバイデン大統領の個人的な専門分野ではないし、この挑戦に対して米国政府は十分に組織化されていない。バイデン政権の大きな課題が、ここに横たわっているのだ。

米国が中国との熾烈な競争に勝利することは十分に可能であるが、それは日本のような同盟国と協調し、それらの国々を従属して追随する存在としてではなく、対等なパートナーとみなしてこそ実現するものである。これには伝統的な米国の思考様式を変えることが必要だが、トランプ大統領はその多くを壊してしまった。しかし、その残骸から、共有された未来にわれわれを導くための、新たな枠組みを構築することもできるだろう。●

（翻訳・伊藤頌文）