

バイデン外交ドクトリンと 対中政策の路線

内政外交ともに「反トランプ」が際立つ

バイデン政権においても、

対中強硬外交の基本路線は継続しそうだ。

政権の構造に分け入り、外交のキーパーソンの

発言を読み解きながら、その内実を探る。

笹川平和財団米国会長兼理事 長

秋元諭宏

あきもと さとひろ 一九八〇年慶應義塾

大学卒業、九五年ハーバード大学社会学博

士号。米国三菱商事上級副社長、ワシン

トン事務所長などを経て現職。国際問題

戦略研究所(英)アソシエイト・フェロー(ア

ジア太平洋担当)、岡崎研究所コメンテーター、

ジャーナル・タイムズ紙コントリビュー

ティング・コメンテーターも務める。

バイデン大統領が就任してから二カ月が経過し、「バイデン外交ドクトリン」とも呼ぶべき、政権の外交指針が明らかになった。その柱は、①米国主導での国際社会への関与、②民主主義など政治価値の推進、③新型コロナウイルス感染、気候変動など国際的課題への積極的取り組み、④同盟国との連携および国際機関への関与、⑤政策専門家の重用などだ。

同時に、バイデン大統領は地政学的には、アジアにおける大国間競争、中でも最大の戦略的競争国である中国へ厳しい姿勢で臨む姿勢を明らかにした。バイデン政権ではオ

バマ政権の外交政策関係者が多く起用されているが、ブリンケン国務長官らがオバマ政権時とは明確な一線を画すように、中国に対する警告ともとれる強い警戒感を次々に発している。

バイデン大統領が打ち出した外交姿勢は、日本にとって米国との同盟関係を梃に中国からの安全保障上の直接的脅威を牽制すると同時に、地域における自由で開かれた国際秩序を維持する視点から、好感すべき滑り出しに思える。しかし、実際にはバイデン政権における中国に対する大戦略の策定は緒に就いたばかりであり、将来的な対中政策の

構築と遂行に関して楽観はできない状況だ。本稿では「バイデン外交ドクトリン」を踏まえながら、バイデン政権の対中政策の現状について分析し、今後の政策路線について展望する。

バイデン外交ドクトリン

バイデン大統領は今年二月四日、トランプ前政権でモラルが低下した国務省職員を前に、外交の施政方針を語った。「米国の世界における位置付け」と題された演説では、①米国主導での国際社会への関与、②価値（民主主義、自由、法治、多様性、市場経済など）の推進、③国際的課題（新型コロナウイルス感染症、気候変動、LGBTQI）への取り組み、④同盟国との連携および国際機関への関与、⑤職業外交官を含む専門家（地域と分野）の重用が強調された。バイデン大統領が意識したのは、トランプ前大統領の保守系支持基盤のみを対象にした恣意的で無軌道、かつハイリスクな外交からの決別であり、前大統領の劇場型外交に振り回された国際社会に一定の安堵感を与えた。

しかし、バイデン政権が自ら掲げた外交ドクトリンに基づいた政策を推進することは容易ではない。ドクトリンの根幹をなす、同盟国と協調した国際問題への対応に関して

さえ、バイデン政権は大きな試練に直面しながらの船出になった。ハムレ米戦略国際問題研究所(CSIS)所長は「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」(本誌六五号)で、同盟関係に関する思考様式の変更、同盟国との経済的競争と国家安全保障の整合性、トランプ前大統領による外交インフラの破壊などを、バイデン政権の外交の課題として指摘している。

ある象徴的な出来事があった。バイデン大統領は二月一九日、ミュンヘン安全保障会議の代替会議にオンライン出席し、欧州の同盟国に「アメリカ・イズ・バック!」と三回にわたり呼びかけた。さらに、「米国が欧州との関係を再構築し、信頼される指導者としての地位を取り戻す」と謳ったが、欧州の主要同盟国の反応はいまひとつであり、むしろ米国とは一定の距離を置く姿勢が明らかになった。

マクロン仏大統領はバイデン大統領の秋波には応えず、逆に米国からの「戦略的自立」を拡大した欧州独自の安全保障構築を訴えた。またメルケル独首相も、マクロン仏大統領に同調するかのようには、米欧間の国益は常に共有されているとは限らないと指摘し、欧州が米国から一定の独立性を維持する必要性に言及した。英国王立防衛安全保障研究所(RUSI)の評議員を務めるピケッツ元駐仏大使は、

メルケル首相が指摘した米欧間の国益の不一致は中国への対応の差異を示していると指摘しており、英国が欧州連合から離脱した状況で、仏独の冷めた反応はバイデン政権の対中政策に深刻な影響を与えそうだ。

欧州の同盟国はトランプ前大統領によってもたらされた安全保障上の危機を忘れていない。さらに、米国民が極左と極右に影響され、修復不能とも思えるほど激しく分裂し対立するなか、二〇二二年の中間選挙や二四年の大統領選挙でトランプ前大統領本人、あるいはトランプ大統領的な政治家が台頭し、米国外交が再び機能不全に陥る危険性も懸念している。バイデン大統領が「アメリカ・イズ・バック！」と呼びかけても、米国の安定し継続した国際社会への関与が担保されなければ、米国の国際社会への本格的な復帰は覚束ないのが、「バイデン外交ドクトリン」を取り巻く厳しい現実だ。

対中強硬レトリック

中国に対する厳しい見方は、議会も共有している。二〇一九年国防授權法、人権や信教の自由を擁護するチベット人権法、二〇一九年台湾保障法、台湾旅行法など、中国への強硬姿勢を示す法的措置をとった。また、超党派

諮問機関である米中経済安全保障再考委員会（USSCC）は、二〇二〇年報告書で中国による同年六月の香港国家安全維持法の制定に言及し、台湾有事に備えるように提言した。ワシントンにおける上下両院の議員との会話でも、党派を問わずに中国に否定的な見方が圧倒的に多い。

バイデン大統領も米国社会における中国脅威論に同調する形で、オバマ政権時とは比較にならないほど、中国に対する警戒感を高めている。バイデン氏は大統領選に勝利した後、新政権の外交政策の指導チームを組成し、機密情報ブリーフィングを受けながら、外交政策の指針を練っていくなかで、中国に対して強硬な姿勢を明示するようになった。前述の国務省における演説でも「中国の増大する野心のような権威主義」と対峙する決意を表明した。

バイデン政権はトランプ政権のアンチテーゼとして誕生し、トランプ大統領の政策は全て否定する姿勢とあって過言でないが、中国政策だけは別である。バイデン大統領の側近中の側近のプリンケン国務長官は今年一月一九日の指名公聴会で、中国との戦略的競争をバイデン政権の最大の外交課題として掲げ、「中国に打ち勝つことができる」と述べた上で、「トランプ大統領の、中国に強硬な姿勢をとるといふ決断は正しかった。（中略）彼の基本原則は正しく、

米国の外交政策に実際に寄与したと考えている」と対中強硬路線の継続を明示した。

こうした対中強硬姿勢は政権の高官全員が共有しているといっても過言ではない。オースティン国防長官は中国を「地域覇権国」と呼び、米国の軍事的優位を維持すると明言した。イエレン財務長官は中国による知的所有権の侵害、技術移転の強要、国営企業の補助金提供など、違法な経済慣行を是正すると強調した。ヘインズ国家情報長官は中国をスパイ行為において敵国であると警告した。タンデン行政管理予算局長候補（後に辞退）は、米国のサプライチェーンを中国から守り、中国製品の政府調達審査を厳格化すると明言した。

サリバン補佐官が掲げる四つの対応策

さらに、ホワイトハウスでバイデン外交の采配を振るうサリバン大統領補佐官（国家安全保障担当）は、今年一月二九日に米国平和研究所（USIP）で、恒例になった政権移行に伴う外交政策全般の討論会に出席した。サリバン大統領補佐官の話は多岐にわたったが、最大の大国間競争の相手として中国を名指しして、政権が対中国策を周到に用意していることをうかがわせる、四つの対応策を以下の

ように秩序立てて提示した。

「第一に、中国は社会のあり方として中国モデルが米国モデルより優れていると論じており、その証拠として米国社会の機能不全と分裂を指摘している。中国の指導層が揃って民主主義、市場経済より優れた代替モデルがあると喧伝しているのだ。米国は人種、経済などの不平等を是正し、民主主義の基盤を一新しなければならぬ。

第二に、米国は民主的な同盟国・友好国と密接に連携して中国に対抗すれば、最も効果的になることを認識するべきだ。米国は一国では世界の四分の一の経済だが、欧州とアジアの同盟国と組めば世界の半分以上の規模になる。中国の実力行使による現状変更に対して、米国は同盟国・友好国と一緒に、民主主義の原則に基づいて押し戻すのだ。

第三に、全ては人工知能、量子計算、バイオテック、クリーンエネルギーなど、数多くの鍵となる最先端技術の優位性を握る競争にかかっている。同盟国・友好国と緊密に連携すること、米国内で積極的に野心的な公共投資を行うことを合わせて、米国の最先端性を確保するのだ。この点については民主党と共和党は見解が異なったが、今では党派的な合意が形成されている。

最後に、中国には明確に、そして継続して課題を指摘することが肝要だ。さらに、中国の新疆ウイグル自治区や香港における行動、台湾に対する敵対的脅威などについて、中国に対価を払わせる行動をとる準備をしなければならぬ。バイデン政権は、大統領、国務省、国防総省、世界中の大使館など全てのレベルで、明確に継続して立場を明らかにする」。

バイデン大統領は今年二月一〇日夜、中国の習近平国家主席と休憩なしで二時間という、異例の第一回電話会談を実施した。ホワイトハウスの発表によれば、バイデン大統領は初の首脳会談で、中国の「高圧的かつ不正な経済慣行、香港の弾圧、新疆ウイグル自治区の人権蹂躪、台湾を含む地域において増加する一方的な行為」に関して、習国家主席に抗議した。バイデン大統領の外交チームは習国家主席との第一回首脳会談を、政権の対中政策の基調を設定する重要な第一歩と位置付けて、日本、インド、オーストラリア、韓国、台湾などと事前に対応を協議した上で、中国に對して厳しい注文をつけたと言えよう。

なお、バイデン大統領は台湾防衛の姿勢を政権発足直後に具体的行動で示した。一月二〇日の大統領就任式に、一九七九年の米台断交後、初めて駐米台北経済文化代表処

の蕭美琴代表（大使に相当）を招待し、蕭美琴代表の参列が実現した。また、バイデン政権は習近平国家主席と電話会談を行った二月一〇日当日に、キム国務次官補代行（東アジア・太平洋担当）が蕭美琴代表を国務省に招いて会談している。

強硬論も一枚岩ではない

これまで見てきたようにバイデン政権は、中国のアジアにおける一方的な現状変更、経済力を背景とした周辺国への影響力拡大、軍事力を背景とした南シナ海や東シナ海などの周辺地域への膨張、経済安全保障を含む安全保障上の脅威などに対して、強い姿勢で臨むように思われる。しかし、バイデン政権の現状を見てみると、対中政策が確立しているとは言えず、対中政策の将来路線を占ういくつかの要素を指摘したい。

第一に、バイデン政権には中国に対する警戒感を共有しながらも、対応方法に関する考え方が異なる二つのグループ間の主導権争いがある。一つは、中国と、民主主義と市場経済、専制主義と国家経済というイデオロギー対立の構図を回避し、言うべきことは言いながらも、連携を促進しようとするグループだ。もう一つは、中国を戦略的脅威と

して意識し、同盟国と連携を深めながら一定のリスクを冒しても厳しく対応しようとするグループだ。ブルツキングス研究所のライト米欧センター所長は、二つのグループはバイデン政権の外交全般でしのぎを削っていると指摘し、前者の漸進的なアプローチを重視するグループを「オバマ復古派」、後者の大胆で急進的なアプローチを重視するグループを「オバマ改革派」と呼んでいる。

第二に、外交・安全保障と気候変動のどちらを中国に対する最優先課題とするかの課題がある。外交・安全保障、気候変動は相互に排他的である必要はなく、バイデン政権にとっては双方で成果を上げるのが理想的である。しかし、中国にとって気候変動での協力は、外交・安全保障で譲歩を得る取引材料になり得る。オバマ政権第二期では、第一期で外交・安全保障を重視したクリントン國務長官、スタインバーグ國務副長官、キャンベル國務次官補（東アジア・太平洋担当）、ベイダー国家安全保障会議アジア上級部長らが去り、オバマ大統領のイデオロギーを反映したケリー國務長官の主導で気候変動が最優先され、外交と安全保障は等閑視された。この構図はバイデン政権で再浮上しているが、現時点ではケリー大統領特使（気候変動問題担当）の部屋は國務省内に設置されており、同特使は国家安全保

障会議のプリンシパル会合には参加していない。

第三に、国家安全保障会議の新設ポストに就いたキャンベル・インド太平洋調整官の影響力がある。キャンベル・インド太平洋調整官は二〇〇九年七月の米中戦略対話で戴秉国國務委員（当時）から、国家主権と領土保全、国家の基本制度と安全の維持、経済社会の持続的かつ安定した発展という核心的利益は譲らないと聞いて、強い危機感を抱いた一人だ。『フォーリン・アフェアーズ』誌で、一八年に中国との経済関係の深化が中国を国際社会の責任ある一員に導くなど、過去の対中政策の前提が誤りであると論じ、さらに一九九年には、サリバン大統領補佐官と連名で、中国には衝突を避けながらもより競争的な対応が必要であると唱えた。

バイデン政権ではプリンケン國務長官がバイデン大統領と外交の全体像を仕切り、アジア政策は国家安全保障会議においてキャンベル・インド太平洋調整官が東erner役割だ。ステイルウエル前國務次官補（東アジア・太平洋担当）が政権交代で去り、ナッパ國務次官補代理（韓国・日本担当）が転出予定であることから、國務省のアジア部門の陣容は整っておらず、中国の戦略的脅威を十分に認識し、日米同盟の重要性を理解しているキャンベル調整官が政権内

で発言力を得られるかが、対中路線に関する重要な要素となる。

実際、初期の報道ではキャンベル調整官の役職が「皇帝（ツァーリ）」と呼ばれたが、バイデン政権はキャンベル調整官に権力が集中することを回避するためか、「皇帝」という名称を嫌い、使わなくなった。なお、キャンベル調整官は政権入り直前の『フォーリン・アフェアーズ』誌で「地域）システムの均衡と正当性を維持するためには、同盟国と友好国の強力な連合と共に、中国による一定の黙認と合意が要求される」と中国に同志国が圧力をかけ、相当程度の譲歩を求める方針を示している。

第四に、外交におけるリベラル課題がある。バイデン大統領は国務省における演説で、LGBTQIを含む人権を外交の柱の一つとして言及した。オバマ政権のアラブの春への対応にも見られたように、米国の人権外交は時に急進的で不安定な面がある。リベラル派のライス国内政策会議（DPC）委員長はあくまで国内担当だが、国務長官候補や副大統領候補が噂されたバイデン大統領に近い人物であり、人権外交では発言力を有している。実際、ライス国内政策会議委員長は国家安全保障会議のプリンシパル会合に出席しており、バイデン政権の対中政策に影響を与える可

能性がある。

議会急進左派の影響力、試される人権外交

最後に今回の議会選挙において民主党が上下両院を事実上押さえたことから、バイデン政権は気候変動や人権に十分な目配せを行う必要がある。議会民主党内には気候変動や人権を内政と外交の両面で反映しようとする、急進的な左派がおり、具体的な成果を求めている。バイデン政権も気候変動と人権を重視する姿勢であるが、中道的な有権者が過激な政策を求めていることは先の選挙でも明らかになっており、バイデン政権は議会民主党との微妙な取り合いが求められる。

なかでも懸念されるのは、左派に影響された議会民主党による人権外交推進への圧力が政権の対中政策全体に与える影響である。バイデン政権の人権外交のテストケースとなっているのが、ミャンマーにおける軍事クーデターへの対応である。財務省は今年二月一日に国軍関係者一〇人と三企業に米国内の資産凍結などの経済制裁を発表した。バイデン大統領が、クーデターの事態が改善しなければ追加経済制裁の追加を示唆したように、二二日には国軍幹部と国家統治評議会委員を兼任する二人を特別指定国民（S

DN)として制裁対象に指定した。

下院外交委員会のスタッフによれば、同委員会は米国がミャンマーに対して有する影響力は極めて限定的であることは理解しているが、軍部によるクーデターを看過するわけにはいかず、まずは目に見える形で「叩く」が、その先の展望は描けていない。このため、人権を重視して急進的に突っ込んでさらなる混乱を招き、結果としてミャンマーを中国に押しやってしまう可能性がある。クーデターを容認することは絶対にはできないが、国軍は決して中国に必要以上に近づくことを望んでいないので、米国の対中政策という視点から残念極まりないことだ。

日本の視点を反映する絶好の機会

バイデン大統領は政権の初期段階で、米中関係の基調を主体的に築くように積極的に動いている。就任直後から豪印日の同盟国や友好国との連携を行った後、二月の習国家主席との一時間半にわたった初の電話会談、三月のバイデン大統領が議長を務めた米日豪印四カ国(クアッド)首脳会議、ワシントン・ポスト紙掲載のクアッド首脳連名の声明、外務・防衛担当閣僚の安全保障協議委員会(2プラス2)において、中国の国内外における不正で威圧的な行

為に対して、明示的・暗示的に懸念と警告を発した。

言うまでもなく、外交政策に関する指針、策定、遂行は自動的には連続しておらず、政策指導者や担当者が意識して連結させる必要がある。換言すれば、バイデン政権が中国に対してどのような政策を実際にとるのかは、これまで見てきたような政権内における指導力、調整力、実行力などが大きく影響する。

バイデン大統領は米国の多様性を反映した政権を標榜しているが、米国内の中国に関する多様な思考と利害を束ねて、大戦略を策定して具体的な政策に落とし込む作業はこれからだ。四月上旬にはワシントンで菅首相とバイデン大統領の初会談が予定されている。バイデン大統領がホワイトハウスに迎える初の外国首脳であり、菅首相にとっては両国首脳が交代しても揺るがない日米同盟とインド太平洋構想を訴える絶好の舞台だ。むしろ日米は、中国観はもとより、安全保障、経済、地域戦略上の国益が完全に一致してはいないが、日本にとって現在の状況は米国をインド太平洋につなぎ留めながら、地域の安定、平和、繁栄を担保するという日本の戦略的視点を、バイデン政権の中国に対する大戦略に投影する大きな機会であり、日本の総合的な外交力が問われている。●