

アメリカの対中政策は変わるのか？

(第30回安全保障外交政策研究会 2021/01/18での講話)

佐橋亮

東京大学東洋文化研究所准教授

1 バイデン次期政権を待ち受ける国内外の政治環境

米国内の分極化は行き着くところまで行った。そのシンボルが先般の暴徒による連邦議事堂侵入だ。

ジョージア州での上院補選を受け、民主党が期せずしてトリプルブルーを得た。しかし、党内において伸長した左派は中道政治に不満をため込みやすい。共和党は今回の選挙で宗教保守派を固めただけでなく、ヒスパニックにも支持のウイングを広げたように力を付けている。議会運営は容易ではなく、新政権の安定性はそれほど高いものではないだろう。

当面は、国内経済の再興、アメリカ社会の一体性の回復が課題となり、外交に割ける政治資源が大きいわけではない。

トランプ政権の継承（非継承）という面で見ると、トランプ時代は「外交不在」だったと言うべきだろう。外交らしきことはやっていたが、外交すなわち外国との交渉はやっていないし、国際規範は尊重しなかった。

バイデン外交は、「オバマ外交への復帰」と「トランプ外交の否定」が照点になる。

アメリカの価値観と同盟国の負担の共有をベースに、同じ方向を向いた努力への期待が高まるだろう。他方で、オバマドクトリンは、世界の警察官からの撤退であったので、トランプのやったことに通じる点がある。

バイデン政権は、国際ルール、国際秩序を重視する。気候変動や保健協力などグローバル課題について民主党的に進めるだろう。

中国の強権化への警戒、アメリカが中国に寄せてきた「三つの期待」喪失は、トランプ政権と共通する。このアメリカの姿勢の変化の背景としては、米中における力関係の接近と対中不信の強まりがある。

米中の信頼の根拠には、三つの期待、すなわち、政治改革への期待、経済改革への期待、国際社会への積極的貢献への期待があったが、これが期待できないことがわかった。

なお、新政権にとっては中国政策だけが重要課題ではない。民主党としては、欧州との同盟関係の弛緩やロシアに甘い姿勢に不満があったので、今後これらの立て直しが重視される。

2 トランプ政権、特に末期の対中政策

トランプ政権の中国への問題意識と力点を見てみると、2018～2019年では、安全保障と技術覇権の確保のため貿易戦争（貿易赤字の解消、不公正貿易慣行の是正）を仕掛けた。このころ、トランプ政権内での司令塔は不在で、強硬・対決姿勢と交渉姿勢が併存していた。貿易協議の第一段階合意は、奇異に映るかもしれないが、両政府の協調を支えたといえる。

2020年以降になると、コロナ禍を受けて、貿易戦争ではなく中国国内の政治体制や人権問題への批判が定着してくる。イデオロギー色を増した強硬姿勢が強まる。トランプ政権としては保守派にアピールする意味があったと思うが、世論の対中感情悪化がその背景にある。輸出管理等への規制は強化され、サプライチェーン見直し圧力は引き続き高かった。

米国の強硬派には、トランプ政権期に多くの政策課題で強硬姿勢を可能な限り前に進めておこうという意欲、中国ないし中国企業の競争力を削ごうという意味があった。輸出管理を強化して中国製品の不使用を推進し、資本市場からの締め出しも実行した。他方で、中国の方も、従来持っていた米国との関係管理の視点を失いつつあり、対米依存の解消を視野に入れ始めた。

これらはレガシー作りというよりは、「爪痕を残そう」「次期政権の手を縛ろう」としたアプローチである。

競争と人権の両方を理由に、対中政策が展開された。昨年6、7月には、閣僚級の4名の政府高官（オブライエン大統領補佐官、レイ FBI 長官、バー司法長官、ポンペイオ国務長官）が立て続けに、中国に対する厳しい演説を行った。また、秋に国務省は、書き人知らずの、The Elements of the China Challenge と題する文書を出しているが、米ソ冷戦の始まりを告げたジョージ・ケナンの長文電報を強く意識したアピールだった。

輸出管理（SMIC、DJI）の強化、中国製品の使用禁止の拡大（ファーウェイから電力システムまで）、資本市場からの締め出し（小米科技も）を進めた。

議会においても対中強硬は進み、ウイグル人権法案、チベット支援法案、台湾保障法案が可決された。国防授權法 2021 は、議会が大統領の拒否権をひっくり返して成立させた。

トランプ政権と台湾に関して言えば、トランプ政権下でも「一つの中国」政策は維持されたが、スケルトン（空洞）化された。骨格のみ残り中身はなくなった。

台湾への関心は、親台湾派以外の米民主主義団体などで強まった。

2020年5月の蔡英文総統就任式への米側の祝意では、米国が台湾を同じ価値観を持つ信頼できるパートナーと認めた。

台湾海峡周辺では、人民解放軍と米軍の活動が活発化している。このような中、米国のアザー厚生長官など高官の訪台が実現した。中止とはなったが EPA 長官や国連大使の派遣も計画された。政府間接触の制限に係る内規が廃止された。

台湾への武器売却が駆け込み的に進められたが、中国市場を実質的に断念した TSMC など台湾経済を支える半導体産業は立ち位置を厳しく問われている。

3 本当に爪痕は残るのか？：バイデン次期政権の展望

バイデン次期政権のもつ世界観・情勢認識はどうであろうか。

参照点として、オバマ政権を見る必要がある。また、任命予定者たちの見解も参考となる。

政府公職経験を持ち、また考えをすでに様々な形で残している人物がとても多い。

利益・手法を考えてみると、国際秩序、法規範、同盟を重視する。

宣言政策が多用される、言葉を変えていえばエリート色が強まる。また、官僚主義も強まるだろう。それは安定性を意味する。

新政権の顔ぶれ見てみよう。

まず、ホワイトハウスだが、サリバン大統領補佐官、キャンベルインド太平洋調整官、ケリー気候変動特使という布陣だ。キャンベルは 2019 年 9 月/10 月号の Foreign Affairs にサリバンと共著で Competition Without Catastrophe と題した論考を投稿しているが、これを見ると中国とはトランプ政権流に対抗するのではなく、競争と共存をさぐることとなろう

上級部長クラスには、エドガード・ケーガン（東アジア・オセアニア）、ローラ・ロゼンバーグ（中国）、シャンティ・カラジル（民主主義）が就く。ロゼンバーグやカラジルにより民主主義に関する問題意識（外国からの政治工作への警戒、また権威主義と民主主義が対立関係にあるとの認識など）が前面に出てくる可能性が高い。ほかに、マイケル・フックスが副大統領副首席補佐官に着任し、ルス・ドシも中国担当で係わるようだ。

国務省（DOS）はプリンケン長官、ウェンディ・シャーマン副長官、ヌーランド次官の顔ぶれだ。国際開発庁（USAID）の長官はサマンサ・パワーズ。アジア担当の国務次官補はまだ発表されていない。

国防省（DOD）はオースティン長官、キャサリン・ヒックス副長官、コリン・カール次官だ。（報告後、ケリー・マグサメンが長官首席補佐官に、イーライ・ラトナーがアジア担当の特別補佐官に任用された。ラトナーは対中強硬派で知られる。アジア担当の国防次官補は現時点で発表されていない。）

商務省はレイモンド長官、USTR はキャサリン・タイ通商代表。タイは中国との交渉の責任者となろう。財務省は、イエレン長官。これらの組織で実質的に政策を担当する次官補クラスの人事を待ちたい。ヘーンズ情報長官（DNI）、バーンズ CIA 長官はいずれも情報畑出身ではない。

バイデン政権の 이슈（課題）としては、① 経済安全保障・先端技術をめぐる競争、②

通商、③ 気候変動、グローバルな課題、④ 市民的自由（人権）・民主主義、⑤ 軍事安全保障があげられる。

米中対立においては、まず、技術覇権、人権問題が中心になるだろう。

バイデンの対中姿勢をみると、中国との競争、輸出管理、機械技術管理は変わらない。

中国の人権問題には厳しく迫ることになるだろう。議会共和党も厳しい。欧州も同調している。

日本が G-7 で浮く可能性がある。これらの 이슈それぞれで対応が図られ、「コンパートメント化」するのではないか。つまり、個別の 이슈で中国との対決姿勢や協調姿勢は他の 이슈にすぐに連関するわけではない。たとえばグローバルな課題での協力のために、では技術や人権に係わる場所でも協調に転じるかといえば、そうはなりづらい。それぞれの 이슈での問題の根深さが認識されているからだ。また、同盟国、パートナーとの協調もそれぞれの 이슈毎に図られると思われる。

中国への対応に関し、バイデンは、まず現状維持への意思を強く示すことが中国に短期的な機会主義的な行動をとらせないことにつながると考えているようだ。トランプの混乱した行動が、結局中国をして修正主義、機会主義に走らせたと考えている。

バイデン政権の政策の中にインド太平洋という名称は残ったが、こういった地域における勢力均衡の問題だけでなく、グローバルな秩序においても、中国の挑戦に対応すべきと考えている。

しかし、中国の体制を転覆させようという発想はない。協調姿勢と対決姿勢が併存している。これは中間層を睨んだ外交と言いうる。通商における中国との第一段階の合意や対中関税については、すぐに放棄する必然性に乏しい。

同盟国と協調した対中政策になるかどうかに関しては、分野ごとに協力枠組みを構築すること、また個別に対応することが予想される。中国政府を丸ごと批判することはないだろう。地域秩序/制度への組み込みやルールにより中国をけん制していこう。

対話の枠組みが中期的には登場するだろう。押し戻すところと対話・政策協調を使い分けながら、対話の力を期待する。

台湾に関しては、米台関係の強化はスピードダウンするだろうが、議会の台湾支持は強い。台湾については危機管理を重視することになるだろう。キャンベル・サリバン論文を見ても、米中の協調を重視していて、それ程台湾寄りではない。昨年末に台湾にオンライン講演を行ったキャンベルは兩岸対話を懲憚するような発言もしている。とはいえ、台湾における民主化・民主主義定着への対応は、従来消極的だったが、2016 年以降は中国の台頭に影響を受ける「ショーケース」として、民主主義の「モデルケース」として再発見した。台湾との関係をあえて弱めるような動きは取らないだろう。

4 総括

バイデン政権で対中政策は変わるのか、変わらないのか。

トランプ政権の爪痕は残るものもある。人権に係わる取り組みは好例だ。(講演後、新疆ウイグル自治区における人権侵害をジェノサイド、および人道に対する罪とする認定をポンペオ国務長官が発表し、ブリンケン国務長官候補が上院での指名公聴会でそれに同意した。)ただ、アプローチは変わってくる。

そもそも、中国に三つの期待を再び寄せることもなく、パワー交代への恐怖が薄れることはなく、習近平政権の強権化も継続する、といった基本的な構図に変化がない以上、米中対立の流れは不変と考える。

米中貿易戦争の過程で生まれた関税、合意のどちらも早々の解除は厳しい。米国の利益をふまえた交渉となろう。

中国の競争力弱体化を念頭に置いた規制、技術分野の規制も継続するだろう。また、法執行分野も官主導であり、変わらない。

その上での差異を予測すると、①移民政策、②気候変動、保健などでのグローバル協力、③人権、民主主義の強調による変化である。

(文責 安全保障外交政策研究会事務局)