

第8章 トランプ政権とバイデン新政権の対中政策

舟津 奈緒子

近年の国際情勢を特徴づける米中対立はどのようなものであろうか。本稿では、2017年に発足したトランプ前政権下で米中対立がどのように変化し、固定されていったのか、そして、2021年に発足したバイデン新政権が米中対立をどのようにして管理していくのかを概観することを目的としたい。

●トランプ政権下における大国間競争の激化

国際社会における中国の存在感の高まりは目覚ましい。中国は2001年の世界貿易機関(WTO)への加盟以来、経済成長を続け¹、2010年に国内総生産(GDP)で日本を抜き、アメリカに次いで世界第二位の経済大国となつてからはこの世界第二位の経済規模を保っている²。グローバル経済が拡大するとともに、当然ながらその経済成長および経済規模にともない、国際社会における中国の存在感は高まってきた。

他方、アメリカでは中国が国際社会にどのように組み込まれていくべきか、対中政策のあり方をめぐって様々な議論がなされてきた。1960年代の冷戦を経て、中国をかつてのソビエト連邦のような封じ込め政策ではなく、直接的な軍事的脅威が無いことを前提として、1979年の米中国交正常化以降、アメリカでは関与政策と呼ばれる対中政策が形作られていくようになってきた。特に、クリントン政権以降、関与政策の下、中国との貿易や投資を進め、中国の経済力の伸長を国際社会に取り込むと同時に、アメリカが主導する国際秩序に中国が取り込まれていくことが期待された。しかし、中国の経済成長と国際経済のグローバル化の進展にともなう米中間の貿易不均衡が拡大し、アメリカでは対中貿易赤字が問題視されるようになっていった。加えて、2008年の世界金融危機(リーマン・ショック)では、その金融危機の発生地であるアメリカをはじめ世界各国が経済停滞に苦しむ中、中国がその経済伸長とともにいち早く経済回復を遂げ、それに続く経済成長のなかで、宇宙関連産業、人工知能(AI)や5G等の情報通信技術をはじめとする新興技術・先端技術分野における中国の競争力が著しく増大していくと、これら新領域における競争力が安全保障上に及ぼしうる影響に対する懸念の高まりとともに、中国の軍民融合政策に対するアメリカの警戒感が大きくなっていった。

こうした流れの中で、トランプ政権は、南シナ海や東シナ海における中国の強硬な行動や人民解放軍の軍拡等の伝統的な安全保障分野における懸念や新型コロナウイルス感染症をめぐる中国のマスク外交やワクチン外交とともに対中警戒感を強めていった。例えば、政権発足当初は対中貿易における貿易不均衡の是正というトランプ政権に特徴的な経済ナショナリズムを全面に出した対中政策が目立っていたが、2017年12月にホワイト・ハウス国家安全保障会議(NSC)から発出された「国家安全保障戦略(NSS2017)」³や2018年1月に国防総省から発出された「国家防衛戦略(NDS2018)」⁴では、アメリカと中国が大国間競争関係にあると規定し、中国を第二次大戦終了以降、アメリカが主導し展開してきた既存の国際システムに挑戦する修正主義勢力とみなし、これまでの協力の可能性を含んでいた米中関係からそのトーンが変わった。さらに、2018年10月⁵と2019年10月⁶に2

年連続でペンス副大統領が中国をあらゆる面においてアメリカの競争相手とみなすという対中批判の演説を行い、中国を強く批判した。この意味で、トランプ政権は米中国交成立以来続いていた対中政策を大きく方向転換したと言えるだろう。

さらに、トランプ政権最終年の2020年には、トランプ政権高官による中国共産党政権や共産主義そのものに対する批判が繰り返されていったことが注目に値する。6月24日には、ロバート・オブライエン安全保障担当大統領補佐官が、中国が経済発展を達成し、経済的な自由主義化を遂げれば、政治的にも民主化を達成するだろうとの期待の下、アメリカは中国の経済発展を支えてきたが、このような関与政策による中国共産党への期待はあまりにも楽観的であったとして、過去のアメリカの関与政策を否定する「中国共産党のイデオロギーと国際的野望」と題する演説を行った⁷。7月7日には、クリストファー・レイ連邦捜査局（FBI）長官が、中国が知的財産の盗用などの経済的諜報活動をすることによって、アメリカの国際社会における経済および技術的優位性が脅かされていると中国を批判する「中国政府と中国共産党によって米国の経済と安全保障にもたらされる脅威」と題した演説を行った⁸。7月16日には、ウィリアム・バー司法長官が、オブライエン安全保障担当大統領補佐官とレイ FBI長官による中国共産党批判演説に賛意を示し、中国共産党政権が主導するあらゆる政策を以って、アメリカの透明性と開放性の高い民主主義体制に付け込み、中国がアメリカを搾取していると非難した⁹。7月23日には、一連の高官による演説を主導したマイク・ポンペオ国務長官が、共産主義国家である中国が覇権国家となる野望を隠していないと警鐘を鳴らし、これに対して、アメリカをはじめとする自由主義世界を守らなくてはならないと説く「共産主義の中国と自由主義世界の未来」と題した演説を行った¹⁰。

これら2020年の夏に行われた一連の政府高官による演説は、政権後期に至って、トランプ政権が中国の問題であると思われる行動を各々に批判するのではなく、中国共産党政権による中国の統治モデルという中国を覆うシステム全体を批判することにより重点を置いていることを意味し、アメリカが中国を多面的かつ全面的に批判する構図となっていった。こうして、アメリカの対中政策においてかつての関与政策の様相はますます小さくなり、トランプ政権下において米中競争が激化し、アメリカと中国が大国間競争の状態にあるという新たな段階に入ったと言えよう。

●バイデン政権の対中アプローチ

激しい選挙を経て、2020年11月のアメリカ大統領選挙では民主党のジョー・バイデン候補が当選し、2021年1月にバイデン政権が発足した。その間、前項でみたように、トランプ政権下で顕著となり近年の国際情勢を特徴づけることとなった米中対立は、一向に緩和される兆しが見えず、バイデン政権にそのまま引き継がれることとなった。

2021年3月3日にバイデン政権下において初めてのまとまった公式の外交・安全保障にかかわる文書となる国家安全保障戦略暫定指針が大統領府から発出されたが¹¹、ここではバイデン政権は単独主義を好んだトランプ政権とは異なるアプローチを取る姿勢が明らかにされている。すなわち、同盟国や友好国、国際機関等の多国間システムとの協調や協働を重視する外交姿勢を鮮明にしている。ただし、アメリカの外交・安全保障政策の基底となる国際情勢に対する認識はバイデン政権下においてもトランプ政権時代と大きく変わっ

ていないことが見て取れる。国家安全保障戦略暫定指針では、アメリカと中国やロシアをはじめその他の権威主義国家との対立が高まっているとの認識が示されており、なかでも中国が急速に自己主張を強めてきていることが今日の国際情勢の特徴として記載されている。さらに、アメリカにとって、21世紀における地政学上の最大の挑戦は対中関係の管理であるとの記述もある。つまり、多面的に及び、構造的となり、大国間競争の様相を帯びている米中対立をアメリカがどのように管理していくかが重要であるとの認識が通底している。

実際、このような中国に対するアメリカの危機感はバイデン政権の政策の実行面においても表れてきている。例えば、就任からわずか2か月となる2021年3月12日に、アメリカ、日本、オーストラリア、インドの民主主義国家の4か国による協力の枠組みであるクアッド（QUAD）に関する首脳会談がバイデン政権の呼びかけで行われることとなった¹²。新型コロナウイルス感染症対策のためオンラインでの開催となったが、インド太平洋地域において民主的かつルールと法に基づく自由で開かれた秩序をどのようにこの地域に組み込み、守っていくのかというのがクアッドの大きな議題であり、ここで非民主主義国家である中国の影響力の拡大に対する懸念等が話し合われていくことは明白であろう。さらに、クアッド首脳会談に続いて、3月16日にアントニー・ブリンケン国務長官とロイド・オースティン国防長官が日本と韓国を訪問し、それぞれの国で外務・防衛2大臣との2+2会合を開催した。これはインド太平洋地域におけるアメリカの同盟国である日本と韓国との間で対中政策の擦り合わせをすることが目的である。

ここまで見てきたように、バイデン政権においてもトランプ政権と同様に、アメリカと中国は大国間競争にあり、その競争は多面的かつ構造的であるというアメリカの対中認識に大きな変化は見られない。しかし、どのようにこの大国間競争を乗り越えていくのかという競争のあり方はバイデン政権とトランプ政権では大きく異なるようである。それは、つまり、単独行動を好んだトランプ政権と比べて、バイデン政権は同盟国やパートナー国との協力を全面に出していくということである。先に述べたクアッド首脳会談や日本および韓国との2+2会合はこの例に当たる。いわば、バイデン政権はチーム・アメリカとして、中国との大国間競争を乗り越えていくという形が見て取れよう。

また、バイデン政権は国家安全保障戦略暫定指針において民主主義的価値の擁護もアメリカが守るべき指針であり、優先政策の一つであるとも述べており、中国やロシアをはじめその他の権威主義国家の脅威についても記載されている。これは、トランプ政権後期に特徴的だった価値観に基づく統治モデルの対立姿勢という構図を引き継いでいるようにも見えるが、ここには若干の注意が必要であろう。というのは、バイデン政権はトランプ政権のように中国の共産主義体制という統治モデルそのものに疑義を呈する言説はまだ採っていないからである。バイデン政権が米中間の戦略的競争を語る際に、中国に対して共産党や共産主義という言葉をあえて使用せず、権威主義あるいは専制政治と形容している点に留意したい。例えば、3月25日に行われた就任後初の大統領記者会見¹³において、バイデン大統領は共産主義（communism）という言葉を使わず、専制政治（autocracy）という言葉を使って中国批判をしていたが、ここには中国共産党を否定することで中国との決定的な対決を避けようとする意図があろう。つまり、トランプ政権後期に見られたように中国共産党の存在そのものを否定すれば、新冷戦と形容されるような米中間の全面的な対立

は避けられず、そのような二項対立的な対決は避けたい、という思惑があると考えられる。そこには、同盟国やパートナー国との協力を第一義として中国との戦略的競争を乗り越えたいというバイデン政権の外交・安全保障政策が通底していよう。

— 注 —

- 1 https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_chine_e.htm
- 2 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=map&year=2010>
- 3 <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 4 <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- 5 <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>
- 6 <https://www.wilsoncenter.org/article/vice-president-pence-to-deliver-inaugural-frederic-v-malek-public-service-leadership-lecture>
- 7 <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/chinese-communist-partys-ideology-global-ambitions/>
- 8 <https://www.hudson.org/research/16201-transcript-the-threat-posed-by-the-chinese-government-and-the-chinese-communist-party-to-the-economic-and-national-security-of-the-united-states>
- 9 <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-remarks-china-policy-gerald-r-ford-presidential>
- 10 <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/index.html>
- 11 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- 12 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>
- 13 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/25/remarks-by-president-biden-in-press-conference/>