



# バイデン政権と中国

## NIDS コメンタリー

前田 祐司 政策研究部防衛政策研究室  
 第 176 号 2021 年 6 月 29 日

### 1 はじめに

バイデン政権の対中政策はどこへ向かうのか。オバマ政権およびトランプ政権からの継続と変化はどこにみられるか。バイデン政権の外交政策方針については正式な『国家安全保障戦略』や国防省の各種『見直し』も発表されていない萌芽的な段階ではあるが、信憑性の高いヒントは集まってきている。本稿ではバイデン政権発足から半年間の動向、政権の要職に就いているメンバーらが過去に執筆した論考、そして 2021 年 3 月発表の『暫定国家安全保障戦略ガイダンス』などから、バイデン政権の対中政策がどのような軌道に沿っていくのか一考してみたい。

結論からいえば、バイデン政権は多面的かつ長期的な競争を前提とした対中政策を展開していくだろう。「反トランプ＝対中強硬路線からの脱却」や、「オバマ政権初期への回帰＝対中関与の継続」といったイメージでバイデン政権の政策方針を予測するのは適切ではない。たしかにバイデンはワシントン DC の政策エリート（エスタブリッシュメント）の中でキャリアを築いてきた政治家であり、同盟国との協調を重視する伝統的な国際主義、ひいてはリベラルな国際秩序の守護者としてアメリカを位置づける姿勢は、トランプ政権のようにセンセーショナルな変化を感じさせるものではない。しかし 2010 年代を通じて急激に悪化した対中認識に基づき、バイデン政権もまた、潜在的なパートナーというよりも競争相手ないしは挑戦者として中国をとらえるのが基本方針となっている。その意味では、トランプ政権からの連続性もたしかに存在しているといえよう。

### 2 バイデン政権の外交政策チーム

共和党の外交政策ブレーンたちを引き入れることのできなかつたトランプ政権とは対照的に、バイデン政権の外交政策チームにはこれまでの民主党政権で活躍してきた面々が揃っており、政権の政策方針に一定の予測可能性を与えている。

まずバイデン自身、外交政策経験の豊富な大統領であることが指摘できる。1997 年以降、長らく上院外交政策委員会のメンバー（2001～2003 年および 2007～2009 年には委員長）を務め、さらにオバマ政権の副大統領として外交の表舞台に立って存在感を示してきた。そうした活動から読み取れるバイデン像は、実践的でありつつも根本的にはリベラル国際主義者である。つまりバイデンの国際政治の認識は、軍事力や経済力といったハードパワーのバランスだけでなく、他国の国内政治体制や人権事情からも影響を受けている。例えばコソボ紛争（1999 年）の際には、セルビア軍による民族浄化を止めるため NATO による人道的介入に踏み切るよう当時のクリントン政権に働きかけたこともある。そのようなバイデンのリベラル思想は現在の中国に対する見方にも表れており、従来の中国共産党の集団的意思決定システムから逸脱して自身に権力を集中させ、さらに新疆ウイグル自治区などでの弾圧を強める習近平国家主席を「悪党」と呼ぶなど、選挙期間中から不信任

を露わにしていた<sup>1</sup>。大統領就任後も、国務省での演説で中国を「最も深刻な競争相手」と位置づけたうえで、「中国の不正な経済活動に立ち向かい、その攻撃的で威圧的な行動に対抗し、人権、知的財産、そしてグローバル・ガバナンスに対する中国による侵害を押し返す」という意図を述べている<sup>2</sup>。もちろん大統領個人の思想が必ずしも米国政府の政策に直結するわけではないが、中国に対する根本的な不信感は今後あらゆる場面で影響を及ぼしてくるだろう。

次に、政権の安全保障政策全般に大きな影響力を持つと考えられるのが国家安全保障担当補佐官ジェイク・サリヴァンである。まだ 40 代半ばの若手であるが、オバマ政権時代から国務省政策企画本部長（2011～2013 年）や副大統領付国家安全保障担当補佐官（2013～2014 年）といった要職を務め、民主党の外交政策ブレーンとして頭角を表してきた人物である。特にイランとの核合意に至る交渉プロセスで大きな役割を果たしたことで知られるが、トランプ政権下の在野時代に執筆した論考などから、東アジアについても関心を寄せていることがわかる。例えばカート・キャンベルとの共著でフォーリン・アフェアーズ誌に寄せた論文（2019 年）では、貿易や人権といった分野で中国への不信感を示すだけでなく、中国が強圧的な外交政策によって地域での影響力拡大を志向していることを警戒している<sup>3</sup>。もっとも、米中関係には競争と協調という二つの側面があることを強調し、危機管理と抑止態勢の両方を強化する必要があるという点でバランスのとれた論調という方が正しいだろう。

国務長官アントニー・ブリンケンも、クリントン政権やオバマ政権の時代から外交政策の中枢に関わってきた人物である。2008 年の大統領選における外交政策アドバイザー、上院外交政策委員会の専門スタッフ、副大統領付安全保障問題担当補佐官として長らくバイデンを補佐してきた経緯もあり、大統領の信頼が厚い。国務長官就任に際して開かれた上院での公聴会では、「トランプ大統領が中国に対して厳しいアプローチをとったのは正しかった」と述べ、具体的な手段はさておき、中国に対する強い姿勢をうかがわせた<sup>4</sup>。2021 年 3 月、アラスカ州アンカレッジで開催された米中の閣僚級会談では、「新疆ウイグル自治区、香港、台湾、米国へのサイバー攻撃、同盟国への経済的な強制行為など中国の行動に対する我々の深い懸念についても提議する。これらの行為はいずれも世界の安定に欠かせないルールに基づく秩序を脅かすものだ」と述べ、中国側との激しい応酬をみせた<sup>5</sup>。このように中国の権威主義体制を非難し、ルールに基づく国際秩序に対する侵害をアメリカへの脅威と見なすブリンケン国務長官の姿勢は、トランプ政権の「アメリカ・ファースト」的な対中強硬路線とは一線を画すバイデン政権のリベラル国際主義的な対中強硬路線をよく体现している。

また国務省では、長らく民主党の対中政策に参加してきたカート・キャンベルが東アジア・太平洋担当国務次官補に就任した。キャンベルは 2000 年代初頭から台湾防衛問題に関する論考を執筆するなど中国の軍事的

<sup>1</sup> 選挙期間中の発言はパフォーマンスとしての側面も強いいためすべて額面通りに受け取るべきではなく、また一般に米国の選挙において外交政策の重要性は内政問題の数々に比べて低い。しかしながら、タカ派對ハト派という構図ではなく、どちらが中国に対してよりタフな姿勢を見せるかという一元的な選挙アピールとなった点は意義深い。Bloomberg, “Joe Biden Calls China’s Xi Jinping a ‘Thug’” (Feb 25, 2020), available at: [https://www.youtube.com/watch?v=DcMT\\_QZN2xk](https://www.youtube.com/watch?v=DcMT_QZN2xk) (last access: June 17, 2021).

<sup>2</sup> Joseph R. Biden, “Remarks on United States Foreign Policy at the Department of State” (Feb 4, 2021), retrieved from the American Presidency Project: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-united-states-foreign-policy-the-department-state> (last access: Jun 17, 2021).

<sup>3</sup> Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs* (Sep-Oct 2019).

<sup>4</sup> South China Morning Post, “Antony Blinken, US secretary of state nominee, says Trump’s tough approach to China was right but tactics were wrong”, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3118412/antony-blinken-next-us-secretary-state-says-trumps-tough> (last access: Jun 21, 2021).

<sup>5</sup> 「米中外交トップ会談、異例の応酬」、日本経済新聞（2021 年 3 月 22 日）。  
<https://www.nikkei.com/article/DGXZOOGM223K10S1A320C2000000/> (last access: Jun 21, 2021).

脅威について警鐘を鳴らしてきた人物である<sup>6</sup>。単に国際的なバランス・オブ・パワーの観点にとどまらず、中国共産党の強固な中央集権体制や、習近平国家主席の権威主義的政治思想にも懸念を示す点は、やはりバイデン大統領やブリンケン国務長官の見方とも合致している。トランプ政権下で戦略的競争へのシフトが注目を集めるなか、イーライ・ラトナーとの共著でフォーリン・アフェアーズ誌に寄せた論文では、経済的関与を通じて中国の将来像をシェイプするという希望的観測に基づいた政策は失敗したとし、特に 2010 年代を通じて独断的な外交政策を推し進めてきた中国に対して米国が後れを取っているとの批判を展開した<sup>7</sup>。もちろん米国の対中貿易・投資は自国の経済的利益を追求してきた結果でもあるが、米国が自由主義経済へのアクセスを許したからこそ中国の台頭が実現したのは事実であり、「米国が関与政策を通じて寄せた期待を中国が裏切った」というナラティブは今後も強い影響力を持つだろう。

国防省を率いるロイド・オースティン長官もまた、オバマ政権期からバイデンとよしみがある人物である。オバマ政権下でジェームズ・マティスを継いで中央軍司令官を務め、イラク・アフガニスタンにおける長い紛争で大きな役割を果たしたことで知られる。2016 年まで現役の軍人であり（マティスと同じく国防長官任命に際しては議会から特別な許可が必要となった）、しかも長らく中東での任に就いていたため東アジアの安全保障問題に関する論考などはなく、彼の個人的な見解については不明な点も多い。しかし国防長官就任後の発言からは、中国の行動に対する懸念を見て取ることができる。議会で中国に関する見解を問われた際には、「中国の目標はインド太平洋を支配することにある」という認識を示し、また「中国の攻撃的なふるまい」によって危機が生じるリスクに対して、米中首脳間のホットラインが整備されていないなど意思疎通の不足によって意図しない軍事的衝突が発生することを懸念している<sup>8</sup>。2021 年 3 月、東京で開催した日米安全保障協議委員会（2+2）の共同発表でも、ブリンケン国務長官とともに中国に対する懸念を日本側と共有し、「核を含むあらゆる種類の米国の能力による日本の防衛に対する揺るぎないコミットメントを強調」した<sup>9</sup>。

国防省では、長年バイデンに助言してきた米中関係の論客イーライ・ラトナーも参画している。2010 年代初頭、ラトナーは米国の積極的な関与によって中国の将来像に影響を与えることができるという楽観的な見方をしていた<sup>10</sup>。しかし中国の周辺諸国に対する強圧的行動の数々を受けて認識を修正し、独自の勢力圏構築を目指す中国の拡張主義を警戒すべきとする論調に変化した。特に中国の「一帯一路」政策やアジアインフラ投資銀行（AIIB）設立などから経済秩序をめぐる競争を強く意識し、危機感を強めている<sup>11</sup>。ラトナーは政権発足後すぐに国防長官付きの特別補佐官として「中国タスクフォース」を率い、その後インド太平洋地域担当国防次官補に指名された。このタスクフォースが具体的にどのような役割を果たしたかは不明だが、西太平洋における通常戦力バランスの悪化を懸念する国防省において対中競争の方向性を議論する場であったことは想像に難くないだろう。近いうちに発表されるであろう「世界的な戦力態勢の見直し（Global Posture Review）」の内容が注目される。

総じて、バイデン政権の指導部から実務を掌握する中間職まで、中国に対して厳しい認識を持つ人物らが重

<sup>6</sup> Kurt M. Campbell and Derek J. Mitchell, “Crisis in the Taiwan Strait?,” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 4 (2001), pp. 14-25.

<sup>7</sup> Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (2018), pp. 60-70.

<sup>8</sup> “China wants to control Indo-Pacific, Defense Secretary Austin says”, *Nikkei Asia* (June 11, 2021), available at: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/China-wants-to-control-Indo-Pacific-Defense-Secretary-Austin-says> (last access: June 21, 2021).

<sup>9</sup> 防衛省、「日米安全保障協議委員会（2+2）共同発表（仮訳）」。  
[https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/kyougi/2021/0316b\\_usa-j.html](https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/kyougi/2021/0316b_usa-j.html) (last access: June 21, 2021).

<sup>10</sup> Ely Ratner, “The Emergent Security Threats Reshaping China's Rise”, *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 1 (2011), pp. 29-44.

<sup>11</sup> Ely Ratner and Samir Kumar, “The United States Is Losing Asia to China”, *Foreign Policy* (May 12, 2017), available at: <https://foreignpolicy.com/2017/05/12/the-united-states-is-losing-asia-to-china/> (last access: Jun 17, 2021).

要なポストを占めているものと評価できる。権威主義的な中国に対して不信感を抱くリベラル国際主義者であれ、単に近年の中国の言動から認識を改めざるをえなくなったという実践主義者であれ、同じ方向を向いていることはたしかである。

### 3 『暫定国家安全保障戦略ガイダンス』と「中産階級のための外交政策」

バイデン自身がオバマ政権で外交政策に直接関与していたこともあり、バイデン政権はオバマ政権との連続性を強調されがちである。しかしながら、「オバマ政権への回帰＝関与政策の復活」という図式でバイデン政権をとらえるのは二つの点で誤っている。第一に、中国との対話を強調したオバマ政権も中国の独断的な行動の数々を受けて軌道修正し、アジア太平洋への「ピボット」ないしは「リバランス」政策を掲げて対中バランスに向けた布石を置いていた。関与とヘッジを両輪とするアメリカの対中政策は冷戦終結以降長らく維持されていたが、オバマ政権期からその軸足は徐々に後者へと移っていたのである。例えば南シナ海問題を議論した 2015 年 5 月のシャングリラ会合では、当時のカーター国防長官が「他国よりずっと速く、ずっと速くへと先走っているのが中国である」と名指しで中国批判を展開するに至った<sup>12</sup>。仮にオバマ政権の三期目があつたとしても、楽観的な対中関与政策をとつたとは考えにくいだろう。第二に、2010 年代を通じて急激に悪化した米国内の対中認識はすでに民主・共和両党のエリート層で広く共有されており、超党派的なコンセンサスに達しつつあるといっても過言ではない。その意味では、大統領がオバマであってもトランプであってもバイデンであっても、従来に関与政策に回帰するとは考えにくい。むしろ部分的にはトランプ政権の方針も踏襲するかたちで、バイデン政権も中国との戦略的競争を意識しているという方が正しい。

バイデン政権が 2021 年 3 月に発表した『暫定国家安全保障戦略ガイダンス』（以下、『暫定ガイダンス』）からも、そうした厳しい対中認識を読み取ることができる<sup>13</sup>。例えば、「その経済・外交・軍事・技術といった分野における能力を結集して、安定的かつ開かれた国際システムに対して長期にわたる挑戦を突きつける潜在能力を持つ唯一の競争相手である」として中国を位置づけている（7-8 頁）。こうした文書の中で中国を明確に競争相手として扱う姿勢は、オバマ政権では見られなかった。中国が総合的な国力において米国に比肩するという指摘は、純軍事的には均衡を達成したものの経済的には米国の後塵を拝していたソ連との違いを際立たせる。実際、冷戦中の米国は軍縮交渉などの文脈ではソ連を対等と見なしたものの、それ以外の面でソ連を対等に扱ったことはないという研究もある<sup>14</sup>。軍事偏重路線のソ連が自壊するに至った冷戦の教訓を中国の指導者らが意識しているという指摘もあり<sup>15</sup>、経済・科学技術の振興を優先させてから余剰リソースを軍事的近代化に振り向けるというやり方で台頭してきた中国は異なるタイプの挑戦者となるだろう。そのような観点から、『暫定ガイダンス』は「経済安全保障が国家安全保障である」とし、国際的な貿易・金融の取引制度が米国の利害を損なわないよう働きかけていく方針も打ち出している（15 頁）。

また『暫定ガイダンス』は、「米国が海外で強くあるためには国内の再建を進めなければならない」（16 頁）という認識に立ち、国内格差を是正して中産階級を再び強く育てることを経済安全保障の主目標と捉えてい

<sup>12</sup> Ash Carter, “Regional Security Architecture where Everyone Rises”, (May 30, 2015), available at: <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/606676/iiss-shangri-la-dialogue-a-regional-security-architecture-where-everyone-rises/> (last accessed on June 21, 2021).

<sup>13</sup> The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* (March 2021), available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/> (last access: April 12, 2021).

<sup>14</sup> William C. Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions During the Cold War* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993).

<sup>15</sup> Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* (Stanford University Press, 2005), p. 31.

る点も特徴的である。そもそも「中産階級のための外交政策」は、バイデン自身が 2008 年の大統領選に向けて立候補したときから発信してきたスローガンであり、バイデン政権における共通認識といっても過言ではない。就任後間もないブリンケン国務長官も「アメリカ国民のための外交政策」と題した演説で、「アメリカの中産階級を育てる」観点から貿易政策を行うべきであると訴えた<sup>16</sup>。また、在野時代にサリヴァンが執筆者の一人として名前を連ねたカーネギー国際平和財団の報告書は、「米国が海外で強くあるためには国内で強くあらねばならない」だけでなく、「アメリカが国内の再生を期するには、まず世界におけるアメリカの役割を考え直さなければならない」と指摘する<sup>17</sup>。実際、中東への軍事介入で人的・財政的に多くの損失を出してきたなかで、行きすぎた介入主義に対する否定的な感情は米国内で確実に高まっている。もっとも、この報告書は単純な孤立主義思想の産物ではなく、よりニュアンスに富んだ内容である。どちらかといえばトランプ政権の「アメリカ・ファースト」に対するアンチテーゼという位置づけに近く、グローバル化の潮流に逆行することはできないし、同盟国・友好国とも協力しながら国際経済の再建を図るべきだという結論となっている。特に対中政策については、「不安定化を招く紛争のリスクを低減するため中国との戦略的競争を管理し、中国が目論む経済・技術覇権に対抗する」というように、あくまでアメリカの主導的な地位を保全すべきという論調である<sup>18</sup>。つまり「中産階級のための外交政策」とは、人民元の為替操作や知的財産の窃取といった不公正な経済活動が続ける中国に対抗することとは矛盾せず、むしろその競争の一側面ともいえるのである。

もっとも、バイデン政権は競争が意図せず戦争へとエスカレートしないよう管理することも繰り返し強調している。『暫定ガイダンス』でも、「戦略的競争は、米国の国益に資する場合には中国と協力していくことも排除するものではない」とし、「誤解や誤算のリスクを減らすため実践的かつ成果重視の外交を行う」方針を示している（21 頁）。また、同文書は激しさを増す米中の技術競争にも言及し、「不確実性を低減させ、競争が紛争へとつながるリスクを管理する」ための法や規範による制約が振興技術分野において不十分であると指摘する（8-9 頁）。バイデンの議会演説も「紛争ではなく競争」というテーマを掲げ、アグレッシブな言葉選びで対中強硬路線を演出した前任者との違いを際立たせるものであった<sup>19</sup>。しかし、トランプ政権も過激な発言とは裏腹に中国との武力による対決に突き進んだわけではなく、長年の関与政策によってすでに現実のものとして存在している米中間の相互依存的な経済関係をいかに自国有利に運んでいくかが争点であったという意味で、トランプ政権の政策も実質的には「紛争ではなく競争」であった。その意味では、バイデン政権とトランプ政権の違いは単にレトリックの問題にすぎないかもしれない。

#### 4 おわりに

以上見てきたように、バイデン政権の外交政策チームは民主党の歴代政権に携わってきた経験豊富な面々が顔を揃えているだけでなく、要職を占める人物らは異口同音に中国に対する不信感・警戒感を示しており、対中政策の方向性について政権内で一定のコンセンサスがあるものと思われる。中国との戦略的競争は、いまや米国の政策エリートたちの間で広く共有されたテーマであり、大統領から発信されるレトリックの違いはさておき、バイデン政権の根本的な対中政策方針にはトランプ政権からの連続性も大いにみられる。

より興味深いのは、経済的な「取引」重視で人権問題などには無関心であったトランプとは異なり、バイデ

<sup>16</sup> Antony Blinken, “A Foreign Policy for the American People”, available at: <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/> (last access: Jun 21, 2021).

<sup>17</sup> Salman Ahmed and Rozlyn Engel eds., *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class* (Carnegie Endowment for International Peace, 2020), p. 1.

<sup>18</sup> 同上、4 頁。

<sup>19</sup> “In His Speech to Congress, Joe Biden Sets Out a Vision for ‘Competition, Not Conflict’ With China”, *Time* (April 29, 2021), available at: <https://time.com/5995109/biden-congress-speech-china/> (last access: June 21, 2021).

ン政権が伝統的なリベラル国際主義に則っている点であろう。「民主主義による平和」や経済的相互依存、そして経済的自由化が政治的自由化にもつながるというロジックで長らく対中関与政策を支えてきたリベラル国際主義は、あくまでアメリカ主導の国際秩序を前提としている。その前提を揺るがすパワーを持つにいたった権威主義国家が台頭してきた時点で、それは封じ込めのロジックへと変貌しうる。しかも、上述のキャンベルとラトナーが論じているように、辛抱強く関与政策を続けてきたアメリカの善意を中国が裏切ったというナラティブに基づいた現状認識であるとすれば、なおさらであろう。「紛争ではなく競争」というように、中国との無益な対立や衝突を求めているわけではないが、バイデン政権の方針はアメリカの世界的な影響力ないしは指導的地位を維持すべきであるという根本的な信念に基づいている。これはトランプ政権の誕生によって揺るがされたアメリカの国際主義を再確認しつつ、戦略的競争を見据えているものといえよう。

このようなバイデン政権の外交政策の方向性は日本にとっても歓迎すべきものであろう。日本では、いざという時アメリカに「見捨てられる」リスクを懸念する声と、米中間の競争に「巻き込まれる」リスクを心配する双方の声が存在している。しかし地政学的に中国から直接の軍事的脅威にさらされるリスクの少ない米国とは異なり、中国による領土的侵害の矢面に立つ日本にとって、「巻き込まれ」のリスクよりも「見捨てられ」のリスクの方がはるかに大きいと言わざるをえない。それに対してバイデン政権内では、むしろ対中強硬路線が地域の同盟国に不安を与えてしまうのではないかという懸念のため、対中戦略を内密に議論しているともいわれる。無論、そうしたレトリックにとどまらず、今後の政権運営の中で軍事、経済、技術、その他の手段をもって実際の政策として形を与えることが不可欠であるが、バイデン政権が同盟国との関係を重視しつつ中国との戦略的競争にそれほどコミットしているとすれば、中国に対する決意のシグナルが弱すぎるために抑止が破綻するリスクは抑えることができるだろう。無論、結局のところシグナルを受け取る側の中国がいかなる認識に立って行動するかは別問題であるが、少なくとも現段階で観察される範囲では、バイデン政権が中国に伝達しているメッセージは極めて明確である。中国の行動を善意的に解釈し、政治的自由化および友好関係の恒常化を期待するという意味での関与政策は終わったのである。

## プロフィール

profile

政策研究部

防衛政策研究室

研究員 前田 祐司

専門分野：国際政治理論、

アジア太平洋地域の安全保障、米中関係

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。

NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。  
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

FAX：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>