

バイデン外交の基本方針と中国

東京大学東洋文化研究所准教授
21世紀政策研究所客員研究委員

佐橋 亮
さほし りょう



中間層のための外交と 対中戦略の接点

2021年3月、バイデン政権は本格的な国家安全保障戦略を発表する前に、異例のこただが国家安全保障戦略指針(暫定版)(以下、戦略指針)という文書を公表した。これまで相次いで行われた大統領、ブリンケン国務長官の演説などで示された方針と実質的に大差はないが、前政権とのあまりの外交哲学、およびスタイルの違いを考え、早い段階で方向性を広く示したかったのだろう。

この戦略指針の冒頭にはバイデン大統領名での挨拶が記載されている。そこには民主主義など普遍的価値を擁護し、同盟国とともに世界に関わるなどの表現に加え、極めて特徴的な一節がある。「世界を牽引することは私達が自己満足のために行う投資ではない。それはアメリカ市民が平和で安全に、繁栄のうちに暮らすことが出来るようにするためだ。

つまり、否定しようもない、私達自らの利益のためなのだ」

この言葉の真意を探ることは重要だろう。

それはバイデン外交を読み解く手掛かりといわれている「中間層のための外交」という考え方だ。2020年、サリバン大統領補佐官(国家安全保障担当)もメンバーに加わり、カーネギー国際平和財団より発表されていた同名の報告書には、ワシントンの外交エリートの視点を排除し、中間層の厚みを増やすための雇用確保や新たな産業の創出に取り組む外交の重要性が掲げられている。戦略方針にもその哲学を感じさせる文言が多く、WTO改革や新しい貿易協定もアメリカの雇用を支えるためのものでと言い切られ、労働組合や環境団体の代表が外交の場に参加するとも書かれている。バイデン政権にはそもそも、コロナ禍に苦しむ国内経済状況を考えれば対外政策に割く政策資源が少ないが、その対外政策の範ちゅうにおいても「中間層のための外交」が判断

軸として強い影響を振るうことになる。前政権の「アメリカ第一」にみられた取引主義や露骨な圧力は和らぎ、国際法秩序が重要な手段とみなされるようになるが、国内を向いた外交姿勢という意味では近い。

もちろん、戦略指針には、権威主義のグローバルな展開に対し民主主義が劣勢に立っているとの深い問題意識がみられ、特に中国は「経済力、外交力、軍事力、技術力を組み合わせて、安定的で開かれた国際システムに持続的に挑戦することが出来る唯一の競争相手」と表現されている。人権状況悪化への懸念も強く打ち出されている。中国を抑止するだけでなく「打ち負かす」という強い表現もみられるが、その背景には、過去5年以上にわたってワシントンで党派を超えて共有されてきた、中国が国際システムを強制的に書き換えてしまうほどの力を持ちつつあるという懸念が反映されている。

それでは中国との「戦略的競争」が「中間

層のための外交」と交錯したとき、いかなる影響があるのか。第1に、対中政策のコスト・ベネフィットが厳しく問われ、国内経済への裨益ひえきという視点から政策を正当化することが少なからず必要になってくる。加えて、同盟国には軍事的な負担をシフトしつつ、アメリカを利する制度づくりへの協調を求めるということになるだろう。第2に、中国の影響力を押し戻すことは支持するが、それが軍事衝突や経済制裁などの形で安定を崩し大きなコストとならないように配慮が生まれる。先のカーネギー報告書にも「中国との戦略的競争を管理する」という表現がみられるが、民主党系の専門家も相互依存を前提にした競争を訴えている。

なお、戦略指針に「気候危機」という表現がみられるように、バイデン政権は気候変動問題に果敢に取り組もうとする。とすれば、そのために求められる中国との協調は、ケリー特使の政府内での重みを考えても一定程度は外交姿勢に影響しても不思議はない。ただし、一般的な対中戦略の構えを変えるほどのインパクトは持たないだろう。

経済安全保障政策の 具現化に向けた動き

具体的な政策展開も始まっている。バイデン大統領は、2月下旬に大統領令に署名し、サプライチェーンの見直しに着手し、特に半

導体やバッテリー、医薬品、希少資源と4分野での政策再検討から始めると公表した。また豪州企業への補助金交付によるレアアースの代替調達先の確保に向けた動きも進んでいる。報道では、貿易や技術を巡り環太平洋パートナーシップ協定以外の形で、多層的なルール形成のための連合形成を行うとされている。興味深い指摘として、メンバー等が公表されない枠組みを一部設けることも検討されているという。連邦議会は与党を含め、サプライチェーンの見直し、半導体製造産業の国内復興の考えに歩調を合わせている。

科学技術の成果流出に繋がるとして外国政府等との協力など利益相反に関わる捜査が近年、司法省のチャイナ・イニシアティブという形で行われてきた(研究費を交付する他の政府機関も同様の調査を行っている)。このイニシアティブに対して、特定の背景を持つ科学者への偏見を増長するとの批判が強まっている。アジア系市民への憎悪犯罪が増えているとの報告もあるが、民主党は移民政策を重視しており、その限りでは今後、科学者や留学生を巡って何らかの方針の修正が行われることもあり得る。

しかし、閣僚人事に関する議会での指名公聴会での発言、また上院議員らの厳しい追及を踏まえて考えれば、経済安全保障や人権を名目にした輸出管理や投資規制等の厳格化、中国製品の調達排除などの動きが緩むことは

ない。サプライチェーンの見直しは中間層のための外交と整合的なところもある。タイ通商代表部(USTR)代表が指名公聴会において、関税を有効な政策手段と認めたことも留意すべきだ。

また、中国の技術規格を国際標準化させる「中国標準2035」戦略に向けた中国政府の動きが本格化するとみられるが、それへの対応は国際機関での高官人事やルール形成への取り組みとなることから、民主党外交のアプローチが得意とするところだろう。

他方、気になる動きとしては、対中抑止が破綻する可能性を表明する政府高官・専門家が aumentando ことだ。バイデン大統領は、習近平国家主席との電話会談後のプレスリリースでも、台湾情勢へ深い懸念を示している。アメリカでは台湾の政治的、戦略的重要性に加え、半導体受託製造を念頭に世界経済にとって死活的に重要との認識も増している。とはいえ、アメリカの動きは中国の動きをさらに誘う可能性もあり、今後も注視が必要だ。

米中対立は今後も日本外交、経済活動に深刻な影響を与え続ける。経済安全保障、また人権を念頭に置いた取り組みを強化することは当然だが、それに加え、同盟国への期待が肥大化することも認識する必要がある。受け身の対応だけでなく、ルールと規範に沿った対応を率先するような姿勢が求められよう。