

バイデン政権の対中戦略の行方

米新政権の安全保障戦略の変化に日本はどう対応すべきか？！

樋口 譲次

○バイデン政権の外交・安全保障政策は中道（バランス）・国際協調・同盟重視

2020年11月4日の米大統領選挙は、その後、選挙結果を巡って大混乱し、長期戦の様相を呈していた。

ドナルド・トランプ大統領は、未だに敗北を認めず選挙結果に異議を唱え続けているが、12月14日の選挙人投票で、ジョー・バイデン氏が過半数の選挙人を獲得し当選が確認された。ようやく、新年の1月20日にバイデン氏が第46代米大統領としてホワイトハウスの主になる見通しとなった。

民主党予備選挙で、いわゆる有力候補として扱われていた候補者は、あわせて29人に達し、そのうち、最初の党员集会・予備選挙である、アイオワ州党员集会が開かれた2020年2月3日時点で選挙活動を継続していたのは、それでも11名に及び左派と中道の乱立・乱戦模様であった。

結局、ピート・ブタジェッジ前インディアナ州サウスベンド市長やエイミー・クロブシャー上院議員など中道系の候補が選挙戦からの撤退を表明し、穏健中道派がバイデン氏で結束した。その結果、急進左派のバーニー・サンダース上院議員や進歩的左派のエリザベス・ウォーレン上院議員を退け、バイデン氏が民主党の大統領候補となった。

バイデン次期米大統領は、入閣が取り沙汰された左派のサンダース、ウォーレン両氏について、「上院に残って進歩的な政権課題の実現に協力してほしい」との意向を示し、閣内での起用は考えず左派色を薄める模様である。

また、大統領選挙と同時に行われた下院選挙では、民主党は過半数を確保したものの議席を減らし、上院では、共和党が過半数を確保すると見込まれ、議会運営では共和党との協調関係が欠かせない。

大統領選挙は、民主党と共和党の二大政党制を反映し、ほぼ得票数を二分する形となった。米国の分断を象徴する結果に、バイデン氏は「分断ではなく、融和を目指す大統領になる」との課題を負わされた。

このように、米国の政治事情や二大政党の力学関係から、バイデン政権は、いわゆる中道（バランス）路線を志向する、あるいは志向せざるを得ないと見られる。

中道（バランス）路線では、意見が対立する問題で中間案や現状維持などの無難な政策が採用される一方、トランプ大統領のような旗幟鮮明あるいは極端な政策が排除され、民主の

左・中両派、民主・共和の両党が失望する中途半端で成果の見え難い傾向に陥り易い。

他方、バイデン氏は、選挙戦で「トランプは同盟国やパートナーを軽視し、時には見捨ててきた」と非難し、同盟関係を重視する姿勢を強調した。

また、トランプ政権の一国主義、単独主義の外交・安全保障政策を非難し、気候変動に関するパリ協定への再加入や世界保健機関（WHO）への再加盟、イラン核合意（JCPOA）への復帰と拡充などの必要性を説き、失墜した米国の指導力の回復の処方箋は多国間主義による国際協調であると主張した。

以上の文脈から、2021年1月に始まるバイデン政権の外交・安全保障政策は、①中道（バランス）、②国際協調そして③同盟重視の3つがキーワードになると見ることができよう。

○米国の安全保障戦略はどう変わるか

米国の最上位の外交・安全保障政策の方針を示すのは、大統領の名で発出される国家安全保障戦略（NSS：National Security Strategy）である。

そこで、バイデン氏が副大統領を務めたオバマ政権の国家安全保障戦略とトランプ大統領のそれとを比較し、その相違とバイデン政権の3つのキーワードに照らしながら新しいNSSの方向性について考えてみることにする。

■オバマ大統領のNSS

オバマ大統領は、第1期目の2010年5月と2期目の2015年2月にNSSを公表した。

NSS2010では、2001年の「9・11」同時多発テロの影響を受け、非国家主体のテロと大量破壊兵器、特に核ミサイルの拡散が最大の脅威と見なされた。

NSS2015は、イスラム国（ISIL）などの非国家紛争の外に、脅威対象国としてロシア、中国、イランそして北朝鮮を挙げた。そして、NSS策定前年（2014年）のロシアによるクリミア半島併合とウクライナ東部への軍事介入を受け、「冷戦後の国際規範を危険にさらしている。侵略を抑止し、戦略的能力を警戒し、ロシアに抵抗する同盟国や友好国を支援する」と記述した。

中国については、「建設的関係を発展させる。海洋安保、貿易、人権などで国際ルールや規範の支持を求め、軍の近代化やアジアでの影響力拡大を注視する」とし、アジア太平洋地域重視の推進、同盟の近代化および同盟国間の交流の推進を挙げ、日韓豪などへの条約上の義務を守ると記述した。

その後、NSS2015を基に策定され、2015年7月に発表された国家軍事戦略（NMS2015）では、米国の安全保障を脅かす国家としてロシア、イラン、北朝鮮、中国を順番に列挙し、ロシアが「最大の脅威」と明示した。

中国の脅威は4番目扱いであったが、2000年代始めから活発化した中国の海洋侵出によって対中脅威認識が変化し、「中国の活動がアジア太平洋地域で緊張を高めている」と指摘して中国に対する戦略転換を初めて公式に表明した。

クリントン政権以来の民主党の対中「関与政策」は、ようやくバラク・オバマ政権の 2 期目後半になって見直された。しかし、2014 年半ば以降、中国に係争中の南シナ海の 7 か所の岩や岩礁の埋め立て・人工島造成・軍事拠点化に至る既成事実化を許してしまったことを考えれば、「遅すぎた」との批判を甘受せざるを得ないだろう。

2017 年 1 月に大統領に就任したトランプ氏は、同年 12 月に公表した NSS で対中安全保障戦略の抜本的転換を図った。

トランプ政権は、その 4 年間で共和党のリチャード・ニクソン政権時代から数十年続いた、中国との関係改善によってソ連（現ロシア）を牽制するという「チャイナカード」戦略を完全に放棄し、対中強硬策に転じた。そして、中国共産党を米国の国家安全保障にとって最大の脅威と見なし、民主党のクリントン政権時代から始まった対中「関与政策」を大幅に修正した。

数十年後に振り返ってみると、トランプ大統領は、中国との「新冷戦を決断した大統領」として歴史に名を残しているかもしれない。

■トランプ大統領の NSS

トランプ政権初の包括的な安全保障政策文書となった NSS2017 は、中露は力による「現状変更勢力」で、米国に挑戦し、安全や繁栄を脅かそうとしている「ライバル強国」であると断じ、米国は、新たな競争の時代のこのゲームに勝利するとの決意を示した。

その背景を、近年、中露などと競合関係にある地域で米国が力の空白を作り上げたせいで、現状変更勢力に影響力拡大の機会を与えてしまったと認識し、中露に対抗して世界各地の係争地域での「競争的関与」を推進するとした。

中国は、インド太平洋地域で米国に取って代わり、国家主導の経済モデルの範囲を拡大し、地域の秩序を好きなように再編成しようとしていると指摘した。

ロシアは、強力な力を再び蓄積し、周辺に勢力圏を築こうとしており、サイバー攻撃などの情報活動で世界のさまざまな国で内政に干渉していると指摘した。

なお、核ミサイル開発を継続するイランと北朝鮮を名指して「ならず者国家」と非難した。

その上で、安全保障戦略の方針及び重視政策として、①「米国第一主義」の立場から国際社会での米国の優位を回復し、国力を増強させること、②米軍の力を再建し、「力による平和」に基づいた国外での権益を拡大すること、そして③米国の伝統的な同盟諸国との連携を強化すること、以上の 3 点を掲げ、安全保障戦略の原則として、下記の 4 項目を示した。

- ①米本土と米国民、米国的生活様式の防衛
- ②米国の繁栄促進・・・「強い経済が米国の力を増す」（経済安全保障）
- ③「力による平和」の堅持
- ④米国の影響力の拡大

NSS2017に基づいて作成し、2018年1月に公表された国防戦略（NDS2018）では、いまやテロではなく、大国間の競争が国防の最重要の焦点であり、中露との「長期的な戦略的競合」への対応が最優先課題であると明記した。

そして、軍事力の近代化と増強を図り、核兵器・宇宙サイバー空間を含み、アメリカの軍事的優位を維持するとともに、同盟関係を強化し、アメリカの軍事的優位の低下を補うため、互いの利益となる集団安全保障（共同防衛）に寄与する公平な負担を求めることを強調した。

トランプ政権の4年間を振り返ると、NSS2017の方針に沿って米国の外交・安全保障政策が遂行されたことが分かる。

①は共産中国のグローバルな覇権拡大の脅威との対決を鮮明にし、②は貿易戦争や技術覇権争いを仕掛け、③はインド太平洋を重視した米軍の増強・近代化と「航行の自由作戦」などの実行動で牽制し、また、④経済や軍事力の再建による国力の増強を通じた米国の優位回復など、安全保障戦略の原則が言行一致の具体的な行動をもって追及されてきた。

このように、トランプ政権によって対中安全保障政策は抜本的に転換されたが、前述したバイデン氏の批判のように、功罪相半ばする課題も指摘されている。

それでは、バイデン大統領の外交・安全保障政策は、どのようになるのであろうか。

■バイデン大統領のNSSの方向性

まず、バイデン大統領の外交・安全保障政策を考えるに当たっては、前に述べた①中道（バランス）、②国際協調そして③同盟重視の3つがキーワードであることを想起したい。

<トランプ政権の対中強硬策の維持>

最大の焦点は、バイデン政権がトランプ政権の対中強硬姿勢を今後も維持していくかどうかである。

バイデン氏は、米中国交正常化以降の対中「関与政策」を支持していたが、その後は次第に対中姿勢を硬化させ、香港や新疆ウイグル問題などでは習近平国家主席を「悪党」とさえ呼んだ。

米議会では超党派で、覇権拡大する中国への対応が米国外交・安全保障政策の柱であるとの共通認識が広がっており、トランプ政権が進めてきた対中強硬策が少しでも後退すれば「米議会が大きく反発する」という流れになる。一方、歴代、「関与政策」を採ってきた民主党政権は、「中国に甘い」という批判から脇を固める必要があり、バイデン氏の対中姿勢はそのような空気を反映して微妙なバランスをとるものと見られる。

したがって、戦略的にはトランプ政権の対中強硬路線をほぼ踏襲する可能性が高い。一方、気候変動や人権問題、輸出規制などでは、中国との対話による解決にも言及しており、個々の問題解決の手法や戦術はより柔軟になる可能性があり、硬軟織り交ぜた戦略あるいは曖昧で中途半端な姿勢は、弱腰だとの批判や融和路線に傾くのではないかとの懸念を引きずることにもなり兼ねないので、注意が必要だ。

<インド太平洋重視の軍事戦略の維持>

米国の軍事戦略上の優先事項については、継続が見込まれる。

バイデン氏は、オバマ政権時に副大統領として中東からアジアに軸足を移す「リバランス（再均衡）」戦略を支持し推進役を果たした。また、バイデン氏は、「自由で開かれたインド太平洋」（Free and Open Indo-Pacific：FOIP）の表現を、「安全で繁栄したインド太平洋」（Secure and Prosperous Indo-Pacific：SPIP）に変えているが—その真意は明らかではない—、中国の東シナ海・南シナ海侵出をけん制する取り組みを含め、インド太平洋地域への重視を維持すると見られる。

他方、中国と並ぶ大国間紛争の相手であるロシアに対しては、インド太平洋重視の軍事戦略を踏まえ、米欧亀裂の発端となった NATO 加盟国の国防費を GDP 比 2%以上に引き上げる共通目標を早期に達成して軍事力を増強・近代化する。あわせて「同盟の再構築」によって結束を強化し、ロシアの旧勢力圏回復の軍事的冒険を許さない抑止体制を確保することになる。

中東のイラン問題に対しては、イランが核合意（JCPOA）を順守するとの条件付きで JCPOA に復帰する。その上で、トランプ政権による経済制裁を解除し、欧州と共同歩調をとってイランの核開発を中止させ、イランが急増させている精密誘導ミサイルや過激派組織への支援の問題などを対話によって関係改善を模索することになる。また、シリアなど中東の対テロ戦に関しては、イラクなどの立場を尊重して急激な完全撤退を避け、現地での小規模なテロ対策部隊を維持しつつ、将来的に「永遠の戦争」（バイデン氏）を終わらせる計画を明らかにすることになる。

北朝鮮の核問題は、オバマ政権がイランと結んだ JCPOA をモデルに「抑止と封じ込め」を目指すことになりそうだ。

<同盟重視への回帰>

トランプ政権との大きな相違は、同盟国との協調路線に戻って中国に国際ルールを順守させるようにすることにある。

トランプ政権の NSS2017 にも「米国の伝統的な同盟諸国との連携を強化する」と謳われていた。しかしその実際は、安全保障面での「ただ乗り」や貿易での「不公正」をやり玉に、ディールや脅しの手法で欧州（ドイツ）、韓国そして日本など伝統的な同盟国相手に譲歩を迫り、あるいは同盟や友好関係を軽視することで、総じて同盟効果を弱める欠陥となって現れた。

トランプ大統領は、トップアドバイザーらの助言を無視して独断専行する傾向があり、レックス・ティラーソン国務長官、ジェームズ・マティス国防長官、ジョン・ボルトン大統領補佐官（国家安全保障担当）そしてマーク・エスパー国防長官など、国際協調派や忠誠的でないスタッフを次々と解任した。

バイデン氏は、「同盟の再構築」を掲げ、実務経験豊富な外交・安全保障チームを編成し、同盟国・友好国と緊密に協力して中国に協調行動を取らせると約束している。

この方針は、同盟国や友好国から温かく受け入れられ、それによって、安全保障や経済・技術などの問題で中国に対し共同戦線を張ることがでる。

同盟関係は、アメリカの強みの源泉であり、逆に中国の弱みであることから、バイデン氏の「同盟の再構築」は、トランプ政権以上に中国を悩ませ、痛手を与える可能性がある。

<国防予算の現状維持もしくは削減>

いずれの政権においても、国内政策と外交・安全保障政策をいかにリンクさせるかが大きな課題である。

バイデン氏は、新型コロナウイルスのパンデミック対策や経済再生のための巨額のインフラ投資、「米国産を買おう」政策での国内製造の強化と数百万人分の雇用創出、医療保険制度「オバマケア」改革の保護と拡充、司法改革、黒人政策（人種平等）など、多くの国内政策を掲げている。

他方、大統領選挙で増幅された保守派とリベラル派の対立による米国社会の分断と混乱の解消が大きな課題であり、国としての一体感を取り戻し、足場を固めることが積極的な対外政策推進の前提ともなる。

そのため、国内政策に投資と時期的優先順位が与えられ、同時に、パリ協定への再加入や世界保健機関（WHO）への再加盟など大きな財政的負担を伴わない対外政策は直ちに着手されることになろう。

しかし、国防予算に関しては、中国やロシアの脅威に対抗し、また、軍事産業従事者の雇用を維持する必要から大幅な削減は困難であるが、財政赤字の急拡大や国内政策との関連で現状維持もしくはやや縮小される可能性があり、米国の軍事的優位の低下を補うため同盟国や友好国の力を利用しようとの動きが強まろう。

<多国間主義による国際社会、特に同盟国・友好国との協調>

バイデン氏は、前述の通り、トランプ政権の一国主義、単独主義の外交・安全保障政策を非難し、気候変動に関するパリ協定への再加入や世界保健機関（WHO）への再加盟、イラン核合意への復帰と拡充などの必要性を説き、国際社会において失墜した米国の指導力復活の処方箋は、多国間主義による国際協調であると主張した。

アメリカが国際機関から撤退することで中国にその空白を満たす機会を与え、その結果、中国は国際機関で独自のリーダーシップを発揮しようとしており、また、香港の民主主義や新疆ウイグル自治区の人権問題で中国に大きな免責感を与えているとの見立てだ。

トランプ政権でも、米中対立は自由民主主義と共産主義との戦いであることが強調されたが、民主党は特に人権問題に敏感であることから、バイデン政権は、米国の自由や民主主義、法の支配、人権を柱にした「価値観外交」を強める可能性がある。

そして、共産主義、強権支配の中国が世界的に影響力を拡大するのであれば、中国と対立し阻止する立場にある米国は、多国間主義による国際社会との協調、特に同盟国・友好国と協力連携して有利な安全保障環境を構築していく必要性が高まる。

例えば、中国の影響力拡大に対抗するため太平洋諸国 12 か国からなる貿易圏を創造するはずだった環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定は、米国の離脱表明を受け、同国抜きで 2018 年 12 月に発効した。他方、2020 年 11 月には中国を含むアジアの 15 か国が、地域的な包括的経済連携 (RCEP) 協定に署名した。

米国は、いずれの協定からも蚊帳の外に置かれていることから、米国が TPP 協定に復帰するシナリオには十分な可能性が強まっている。

○日本の安全保障・防衛に及ぼす影響と日本の選択

翻って、中国の国家目標である「中国の夢」としての「中華民族の偉大な復興」とは何か。

それは、中国は世界の「中心の国」、すなわち国際秩序の中心に位置し、政治的階層の頂点にあって、自らの世界観や制度を世界の隅々にまで広め従わせるのは当然と考える独善的で特異な主張である。共産主義思想と相俟ったその主張は、既存の国際秩序を覆して中華秩序に代え、世界中に中国の覇権を拡大しようとすることに他ならない。

主権平等を原則とする西側とは根本的に異質であるが、中国は決して自らの主張を変えず、中華思想の伝統を受け継いだ偉大な帝国の復興に終始一貫、強硬姿勢で臨んでいることから、衝突が不可避になっていると見る事が出来る。

そのため、中国との新冷戦に突入した米国はもとより、北大西洋条約機構 (NATO) も 12 月初め、今後 10 年間の課題をまとめた報告書「NATO2030」を公表し、その中で中国やロシアを「巨大な脅威」と位置づけ、侵略行為やサイバー攻撃などに対処できる体制の構築を訴えた。

現在の国際情勢は、冷戦後のどの時期よりも危険で対立が激しくなっており、日本は、「安全保障上の最大の課題」である中国を念頭に、安全保障戦略の全面的な見直しを行い、防衛力を飛躍的に強化しなければならない。

米国の安全保障戦略の基本は、他の覇権国の登場とそれによるグローバル・コモンズの支配を抑止することであり、そのため「世界関与戦略」に基づき、ユーラシア大陸の沿岸部で戦う「前方展開戦略」を採用している。

東西冷戦は欧州が主戦場であった。米国は、主敵のソ連を封じ込めるため、東アジアで社会主義の主導的役割を任されていた中国との関係改善によってソ連を牽制するという「チャイナカード」を切った。

いま、中国が米国に取って代わって世界的覇権を追求しようとしており、それを主因として米中の本格的・構造的対立、すなわち米中新冷戦が生起した。そして、中国は、対米 (NATO) 戦略上の思惑が一致するロシアとの協力・連携を強めている。

新冷戦では主敵がソ連から中国へ、そして主戦場もインド太平洋地域へと移った。中国の歴史的かつ最大の課題は、戦略的包囲を防ぐことであり、その弱点を突いて、今度は中国を封じ込めるため、ロシアとの関係改善によって中国を牽制するという「ロシアカード」を切る番ではないか。

日本は、バイデン政権との戦略対話において「ロシアカード」の重要性を強調し、米国主導の下に NATO とも共同して中露の分断を策し、中国を被包囲の態勢に導くべきである。また、トランプ政権が採った対中強硬策が後退し、対中融和策に傾斜することがないよう釘を刺すことも忘れてはならない。

中国の国防予算は、経済成長率（国内総生産（GDP）増加率）を上回る高い割合で増大し続けており、もし、米国の国防予算が現状維持もしくは削減されることになると、日本にも大きな影響を及ぼす。

米国は、同盟国や友好国を含めて対中軍事的優位を追求するのは間違いなく、日本に対して NATO 並みに防衛費の増大を求めてくることになろう。また、米国は、中国に対する技術的優位を確保するため、テクノロジーの分野、特にハイテク兵器、指揮統制システム、人工知能（AI）などに国防予算を重点投資すると見られる。

日本は、台湾などともに中国の脅威に直接曝されている当事国中の当事国である。また、日本の防衛は、米国との同盟を基軸とし、東アジアにおける米国の前方展開戦略によって支えられている。

その日本は、経済を中国の人質に取られているため、ひたすら何事も起こらず無事ばかりを望む消極的なやり方、すなわち「事なかれ低姿勢政策」に甘んじているが、中国のあからさまで強引な攻撃的行動を前にして、その政策は既に限界に達している。抑止が破綻し、実戦に突入すれば、その方が国家にとって遥かに高くつくのは自明であり、それだからこそ抑止を達成できる予算を防衛に振り向け、防衛力を強化することには大きな価値や重要さがあるのだ。

すなわち、共産主義の中国に民主主義が乗っ取られないよう防衛の最前線に立っている日本は、米国からの外圧を待つことなく、今こそ自主的判断で防衛費の倍増に踏み出さなければならない。そして、マルチドメイン作戦を遂行する日米共同の観点から、米国と同様に、中国に対する技術的優位を追求するための投資に注力することが必要だ。

米国は、同盟重視の観点から、「自由で開かれたインド太平洋」（FOIP）戦略を強力に推進するため、日米豪印 4 か国の戦略的連携（クアッド）を正式組織として機能させ、それを基盤として、第一列島線諸国やカナダ、ニュージーランドなどを加えたアジア版「NATO」の構築を構想している。

日本は、FOIP を主導的してきた立場もあり、米国と協力して同盟・友好関係の強化拡大を積極的に推進するべきである。

なお、バイデン氏は、FOIP の表現を、「安全で繁栄したインド太平洋」（SPIP）に言い変えており、その真意を確かめ、関係国間で戦略構想の統一を図ることは同盟強化の出発点

だ。

自由民主主義の盟主であるアメリカの国際機関からの撤退は、米国の国際空間を狭めるだけでなく、日本をはじめ西側諸国の国際空間を狭めることにも通じる。また、国際空間を中国が強権支配体制の優位性を吹聴喧伝する場へとも変えている。

西側諸国がバラバラでは弱くなり、「民主主義の連合」（バイデン氏）として団結すれば強くなる。NATO も前述の報告書「NATO2030」で、「ロシアや中国が NATO の政治的亀裂を悪用し、同盟国の安全を危険にさらす」と指摘し結束強化を強調した。

日本は、米国の国際機関への復帰を率先して支持し、他の西側諸国と協力連携して、共産主義中国に対抗し自由民主主義を拡大・普遍化する努力を惜しんではならない。

その意味からも、米国の「価値観外交」を支援することが重要である。価値観をめぐる嘘や国際社会の不信感が中国の最大の脆弱性であるからだ。

日本政府は、香港の民主主義の危機や新疆ウイグル自治区の人権問題などに対し、中国を意識する余りか、大きな声を上げることに躊躇いがみられる。世界的に見れば、現在は、中国やロシアの強権主義によって自由民主主義が不当な挑戦を受けており、自らの価値観を国際社会の中で堂々と主張し広めていくことが時代の要請である。

環太平洋パートナーシップ（TPP）協定は、本来、対中戦略を背景として構想されたものである。インド太平洋において中国の影響力拡大を阻止するためにも、米国の TPP 協定復帰を日本が主導して促すべきである。

日本には、バイデン政権の誕生を危ぶむ声があるのも事実である。しかし、状況の変化に対応するのも戦略の役目であり、バイデン政権の誕生を所与の条件とし、コロナ禍と中国の脅威が複合する歴史的危機に直面している日本が、今後予想される米国の安全保障戦略の変化に対応して、いかに国益を高める戦略（方策）を練れるかが課題である。

（本稿は、2020.12.14 付の Japan Business Press に「バイデン政権で変わる対中国政策全貌」のタイトルで掲載された筆者の論考（一部補正）を、許可を得て転載したものである。）