

第三章 トランプ政権からバイデン政権へ ～米中関係の現状と行方～

呉 軍華（株式会社日本総合研究所 上席理事）

はじめに

2021年1月20日、ジョー・バイデン氏が予定通り第46代アメリカ大統領に就任した。これに伴って、アメリカの内外政策のリセット(reset)に対する期待が一層高まった。実際、「よりよい復興(Build Back Better)」はバイデン大統領の2020年大統領選挙を通じてのキャッチフレーズであった。バイデン政権の誕生はある意味、こうした「リセットの期待」に呼応した結果であるといっても過言ではない。

周知の通り、アンチトランプがバイデン政権の原点であった。このため、ここでいうリセット、あるいは「よりよい復興」とは、トランプ前政権のレガシーを打ち消し、アメリカをオバマ政権までの状況にリセットし、それをベースに再興することを意味するのであろう。台頭する中国への対処がトランプ政権の対外政策の主たる柱の一つであったために、リセットの対象になるのは当然である。実際、バイデン政権発足早々、その兆しがすでに表れた。1月29日、ホワイトハウスのサキ報道官は記者会見において、中国との第1段階の通商合意を含め、「バイデン政権の国家安全保障に対するアプローチにかかわるため、前政権の全ての決定事項を見直す」と表明した。

しかしその一方、社会がアンチトランプとトランプ支持の二極に分裂されている目下のアメリカにおいて、中国に強硬的に臨むべきであるというのは唯一のコンセンサスであるともいわれる。こうしたコンセンサスの存在を反映しているかのように、着任早々、ブリンケン国務長官やオースティン国防長官を含むバイデン政権の主要閣僚が軒並み厳しい口調で中国に言及し、トランプ政権の対中政策の継承を示唆した。

矛盾しているともみえる一連の動きが続く中、2月4日、バイデン大統領が国務省に出向き、就任以来初めての外交政策に関する演説を行った。この演説において、バイデン大統領は「アメリカが帰ってきた」と繰り返し強調したうえ、「外交を再び(米外交政策の)中心に据える」と宣言した。

一体、今後の米中関係の流れをどう把握すべきであろうか。リセットの可能性を見極めるために、まずリセットの対象、つまりトランプ政権が米中関係にどのようなレガシーを残したかを今一度確認する必要がある。

3.1 トランプ政権のレガシー

3.1.1 「冷」を極めた「冷和」バランス

トランプ時代、とりわけその最終盤の2020年において、米中関係が自然落下の勢いで劇的に悪化した。こうした米中関係を「新冷戦」や「冷戦 2.0」で評する向きが多い。ちなみに、1月25日、世界経済フォーラム(WEF)主催のオンライン会合「ダボス・アジェンダ」での講演において、中国の習近平国家主席は「新冷戦で他国を脅かし、制裁するのは世界を分裂や対抗に向かわせるだけだ」と主張した。名指しこそはしなかったものの、中国に対してのトランプ政権の厳しい取り組みが新冷戦を巻き起こそうとしているものであるとの認識を滲ませた。

しかし、冷戦が果たしてトランプ時代の米中関係をとらえた的確な概念なのか。筆者はむしろ

疑問を持つ。あらためて強調するまでもないが、「新冷戦」も「冷戦 2.0」もかつての米ソ冷戦が念頭にあっての議論である。確かに、冷戦時代の米ソ関係とトランプ時代の米中関係の間に共通点を見出すことができる。第二次世界大戦で盟友として戦ったアメリカとソ連が戦後最大のライバルになったのは自由民主主義対マルクス・レーニン主義という構図で価値観・イデオロギーを巡って根本的に対立していたからであった。それと同様、米中対立も同じような価値観・イデオロギーの対立構造を持っている。しかし、共通点があるからといって、そのまま米中対立を冷戦と定義するのはやはり短絡であると言わざるを得ない。アメリカと中国の対立が冷戦時代の米ソ対立並み、ひいてはそれ以上のレベルにまで先鋭化した 2020 年においても、米中、なかでもアメリカ国内において、両国を対決の崖っぷちから引っ張り返そうと、いわば、両国の関係を「和」に維持しようとする勢力が依然として根強く存続していた。

このため、冷戦(Cold War)よりも「冷和(Cold Peace)」が米中関係の本質をよりの確にとらえるコンセプトであると、筆者は考える。米中関係の両端にそれぞれ戦争と平和があるとすれば、その中間は冷和に当たる。米中関係に残したトランプ政権の最大のレガシーは米中関係を戦争の一方手前の「冷」の状態に推し進めたことだ。

ちなみに、冷戦と冷和はともに冷という形容詞で綴っているが、その意味合いは必ずしも同じわけではない。このうち、前者が戦争(Hot War)、すなわち、直接的な軍事衝突に比しての「冷」であり、アメリカとソ連の対立が直接的な軍事衝突に突入しかねないほど先鋭化していたものの、結果的に戦争を回避できた歴史的事象を表す。戦争と平和を両端に置いた関係の構図でみた場合、冷戦の「冷」は戦争に比して平和寄りの状態を意味し、最悪の状況を回避できたというどちらかといえば、ポジティブなニュアンスを持っている。これに対して、筆者が考案した後者、つまり冷和の「冷」は平和(Peace)を起点に戦争に向かっていくプロセスを強調する意味合いがある。アメリカと中国が準同盟国から対立、対決に向かっていく動態的状况を表し、いわば、ニュアンスとしてはきわめてネガティブである。こうした違いに示唆される通り、「和」が部分的に存続していることは必ずしも冷戦に比して、冷和がより好ましい状態であることを意味するわけではない。こうした構造を持っているがゆえに、時の政権の政策次第で冷和関係の「和」が相対的に増長し、米中関係の安定度合いが一時的に高まるのは起こりうることである。

筆者が初めて冷和のコンセプトで米中関係の本質を定義したのは 2015 年であった。それ以降、共通な価値観や核の相互確証破壊、経済的相互依存関係、共通の敵の有無と覇権争いや相手敵視同盟の存在、文化／文明的対立の構造、歴史的負の遺産をそれぞれ「和」と「冷」を評価するファクターにし、冷和の度合いを測ることによって米中関係の流れを追ってきた(冷和の度合いの高いほど、両国関係の「和」が進んでいることを意味する)。その結果は図 3.1 である。これに示される通り、米中関係が 2015 年以降悪化の一途を辿り、2020 年に至っては、冷戦時代の米ソ関係と同じレベルにまで達した。

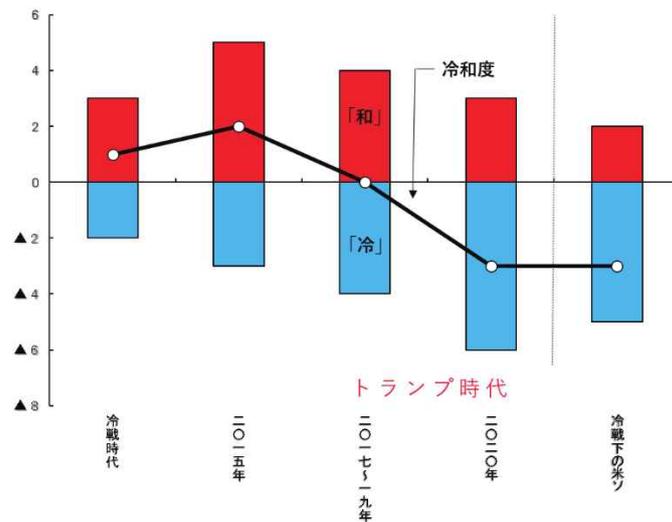


図 3.1 米中冷和度の変遷

(出所) 筆者作成

なお、冷和という表現こそは使っていなかったものの、トランプ前政権も冷戦が米中関係の本質を表すもっとも適切なコンセプトではないという認識を持っていたのは確かのように見える。たとえば、2020年8月12日、マイク・ポンペオ国務長官(当時)が訪問先のプラハで開かれた記者会見で「現在起きていることは決して冷戦 2.0 ではない。なぜならば、中国共産党がソ連と違って我々の経済、我々の政治と我々の社会と絡み合っているからだ」と語ったという。その後(9月21日)、トランプ大統領(当時)もフォックステレビのインタビューで、中国がアメリカにかつてのソ連以上の脅威を与えていると主張した。

実際も、トランプ政権は中国と対峙するにあたって、冷戦時代と異なるアプローチを取っていた。周知の通り、コンテインメント(Containment)、つまり、ソ連を中心とする共産主義陣営の拡張を抑え込もうとする抑制策はアメリカがソ連との冷戦を勝ち抜くにあたって主たる戦略であった。これに比して、デカップリング(Decoupling)という言葉が一時期持てはやされていたのに象徴される通り、トランプ政権は経済を含め中国との持ちつ持たれつの関係、つまり米中冷和の「和」の部分の切って落とすことに注力した。アメリカを中心とする西側陣営とソ連を中心とする東側陣営という二つのブロックに明確に分けて対峙していた時代、アメリカにとって、コンテインメントが自らの境界線をしっかりと守る有効な手立てであった。しかし、経済を中心に中国がすでにアメリカ社会に広く深く浸透した状況のもとでは、コンテインメントはもはや有効な戦略になり得ない。是か非かはともかくとして、トランプ政権は中国との競争を勝ち抜くにあたって、自らもある程度の代価を払わなければならないデカップリングの手法でアメリカ社会に入り込んだ中国の勢力と影響を排除するのが避けて通れないと判断したのだろう。

コンテインメントは結果的に軍拡競争とともにアメリカが冷戦を勝ち抜くにあたって、大きな役割を果たした。これに対して、デカップリングは果たしてアメリカにとって、中国との競争を勝利に導く有効な手立てになることができるのか。バイデン政権の発足に伴って、その有効性を試す前に、すでに手法としての存続が問われることになりそうである。

3.1.2 米中関係に残した三つの「トランプ色」

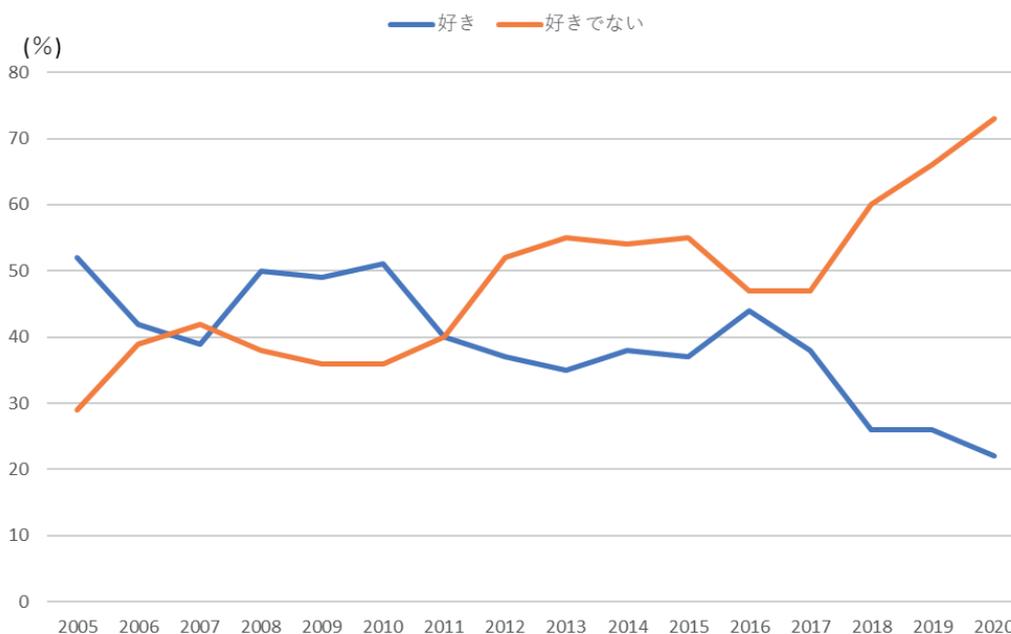
米中関係の流れが「冷」に極められるとともに、トランプ政権は米中関係を「トランプ色」に染めた。こうした「トランプ色」は主として次の三点に集約することができる。

第一点は、エンゲージメント、つまり関与を基調とする政策が失敗したということである。アメリカでは、長年、中国をめぐる、エンゲージメント、つまり中国の経済成長等を支援することが中国の変化に繋がるという関与政策とコンテインメント、つまり中国の台頭を押し込むべきであるとする抑制政策のどちらを取るべきかの論争が繰り返して起こってきたものの、対中政策は結果的にエンゲージメントを基調とするものにしてきた。前述の通り、2010年頃のワシントン界限でエンゲージメント政策に対する疑念が大きく盛り上がり、2015年に至っては、中国問題の専門家や政策立案関係者の間である程度の意見の合意に達した。この意味で、アメリカの対中政策に変調をもたらしたのはトランプ政権ではなく、トランプ政権がプロフェッショナルのサークル内で合意しつつあった認識をアメリカ社会全体のある種のコンセンサスの形成に繋げさせたに過ぎなかったというべきかもしれない。

対中エンゲージメントの政策はニクソン政権に始められたとみる向きが多いが、筆者はむしろその起源を少なくとも1930年代に遡って追い求めるべきであると考え。中国に対するトランプ政権の厳しい取組みが正しくこうした歴史を深く反省した結果であった可能性がある。ちなみに、2020年6月24日、ロバート・オブライエン国家安全保障担当大統領補佐官(当時)が「中国共産党のイデオロギーとそのグローバルな野心(The Chinese Communist Party's Ideology and Global Ambitions)」と題した演説において、「中国共産党に対する判断ミスは1930年代以来最大の対外政策の失敗だ」と訴えた。オブライエン氏はその講演でこのような判断に至った理由を説明していなかったものの、中国共産党と現代中国に対するアメリカ社会の認識の土台が1930年代に出来上がったとの認識をかねて持ってきた筆者にとっては、相当の衝撃を覚えた発言であった。

第二点は、対中政策が中国共産党と中国人民に分けて考案していくべきだということである。歴代政権になかったアプローチである。現時点の状況をみる限り、当面、バイデン政権はこのアプローチをそのまま援用する可能性が低い。時の政権として正式にこのようなアプローチで中国に対応すべきとの方針を打ち出したことのインパクトは決して軽視してはいけない。

第三点は、中国が脅威であるといった認識をアメリカはもとより、世界にも大きく浸透させたことである。図3.2が示す通り、アメリカ人の対中感情が2017年から悪化の一途を辿り、2020年中央に至っては過去最低のレベルにまで達した。さらに特筆すべきは、こうした対中感情の悪化が年齢や教育水準、所属政党といったバックグラウンドと関係なく、社会一般に浸透したことである(図3.3)。



出所：Pew Research Center

注：2020年は6月16日～7月14日の調査に基づく

図 3.2 歴史的に悪化したアメリカ人の対中感情

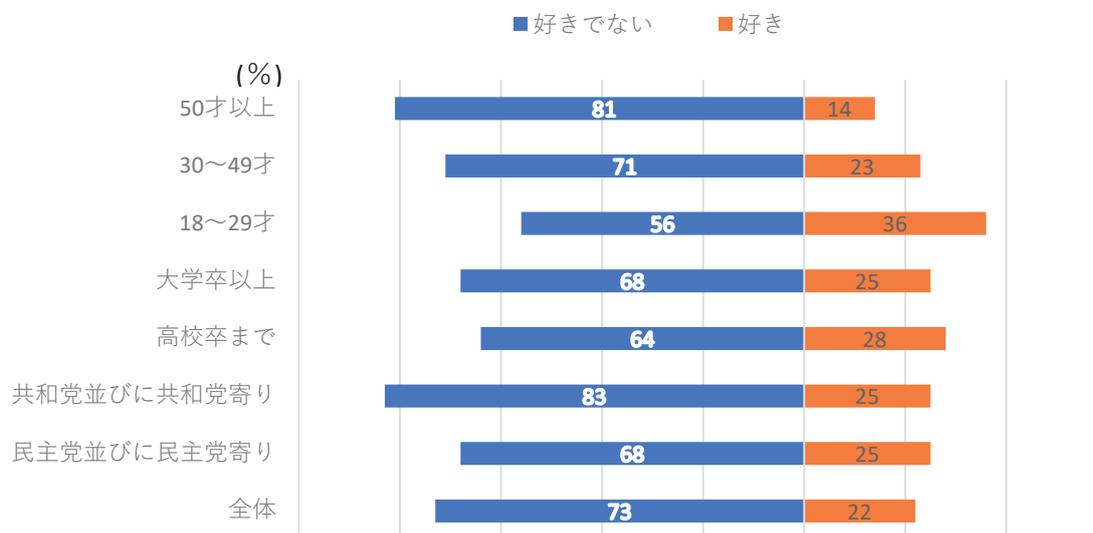


図 3.3 対中感情の悪化が米社会全体に浸透

出典：図 3.2 と同じ

注：教育レベルに関する数値は 2020 年 3 月調査時、それ以外は 6～7 月現在

3.2 米中関係悪化の背景：経済のグローバル化

このように、トランプ政権は米中関係に実の多くのネガティブなレガシーを残した。しかし、そのまま米中関係の悪化がトランプ政権によってもたらされたとみてはならない。換言すれば、トランプ政権が米中関係の悪化に拍車をかけたのは事実だが、悪化をもたらした要因ではない。すると、なにがアメリカと中国の関係をかつての準同盟国から対立、そして対決しかねないほど深刻な状況に陥れたのか。最大の要因は、経済のグローバル化であると筆者は考える。

思いを起こせば、フランシス・フクヤマが「歴史の終わりと最後の人間」と題した著書において、民主主義と自由経済の勝利によって冷戦が終結し、民主主義と自由経済が人類社会の政治・経済制度の最終的形態になったと宣言したのは1992年であった。しかしその後、むしろ、政治制度も経済制度も民主主義と自由経済と大きく異なる中国が国際社会を動かすもっとも重要なプレイヤーとして台頭した。一方、民主主義と自由経済の守護神であるはずのアメリカでは、社会がアンチトランプとトランプ支持の二つの陣営に極端に分裂し、プログレッシブと称して社会主義を彷彿とさせるような急進左派が政治を動かす大きな勢力の一つとして登場した。なぜ、このような状況が起きたのであろうか。米ソ冷戦の終結を受けて、経済分野でのグローバル化が本格的に展開したからであった。

自由貿易、経済のグローバル化が不可逆的な歴史の流れだというような論調は多い。しかし、米中関係の流れを振り返ってみると、両国の関係が準同盟国から対立、ひいてはトランプ時代において対決しかねないほど先鋭化した背景には、まさに価値観・政治制度の違いをそのままにして経済の一体化を進めたポスト冷戦時代のグローバル化があったことが明らかである。米中関係の悪化は経済のグローバル化の必然的結果であるといっても過言ではないわけである。一方、2016年において、ドナルド・トランプというワシントン政治の完全なるアウトサイダーが大統領として選ばれたのも、経済のグローバル化と切っても切れない関係がある。

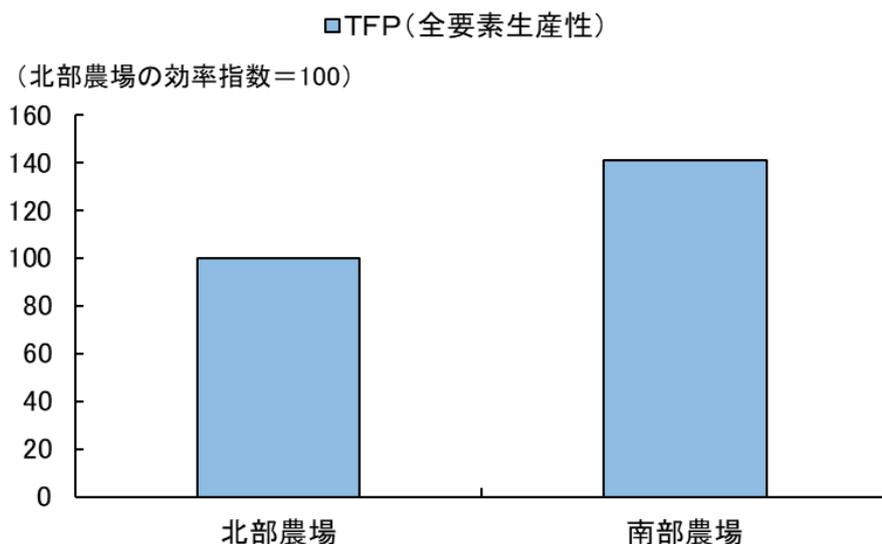
本来ならば、共和党が資本側に立ち、民主党は労働者など貧しい人の利益を代表する政党であるはずだ。しかし、2020年大統領選挙を含めて近年のアメリカの選挙においては、民主党候補が往々にして共和党候補より多くの資金集めに成功している。その背景に、民主党がグローバルに利益を追求する巨大資本やウォール街、シリコンバレーを代表する政党に変質したことがあった。無論、巨大資本だけでは選挙を勝ち取るに必要な票の数が足りない。そこで、多様化を大義名分にアイデンティティポリティクスを遂行することによって、違法移民を含め、所得の低い、ないし所得のない層に福祉政策を訴え、票を取る。この結果、民主党はグローバル化の推進と福祉政策の二本立てのアプローチによって最上位の所得層と最下位の所得層に支持される政党になった。一方、経済のグローバル化に取り残され、福祉に頼りたくない人々を中心にトランプ支持層が形成された。

もっとも、こうした構図はアメリカだけでなく、イギリスを含む他のヨーロッパの国々でもみられる。これを民主主義の劣化と見立て、その原因をもっぱらドナルド・トランプのような異質なリーダーの扇動によって、ポピュリズムが横行した結果であるとみる向きが多い。しかし、筆者はむしろ経済のグローバル化が最大の要因であると考え。トランプ前大統領が経済のグローバル化で多大な恩恵を得た共和党の主流派と民主党に見捨てられた有権者の声をキャッチしたに過

ぎなかったのであった。

そう判断する根拠を考えてみよう。デヴィッド・リカードが提唱した比較優位論を取り上げるまでもなく、比較優位に基づいて競争に優位を立とうとするのは企業が国境の彼方にまで出向いてビジネスを展開しようとする最大の動機である。国家の政治制度が異なるままの状態のもとで国境を越えての企業活動が大きく展開された場合、民主主義体制の国よりも非民主主義体制の国、なかでも開発志向が強い非民主的な国の方がより高い比較優位を有することになる。なぜならば、非民主的な国は環境や労働者権益をはじめとする生産コストを抑え、いわば、いわゆる「底辺への競争」をより強く進めることが可能だからである。

もっとも、それはポスト冷戦時代に生じた新たな現象ではない。数量経済史の研究でノーベル経済学賞を受賞したロバート・フォーゲル元アメリカ経済学会会長は、南北戦争直前のアメリカにおいて、南部の奴隷制農場の生産性が北部の自由農場より高いという研究成果を発表した(図 3.4)。こうした研究結果を踏まえて、同氏は経済的に効率的だったがゆえに、道徳的・論理的に許容できない奴隷制の廃止に政治的決断が必要だったと主張したという。



出所：R.W.フォーゲルほか／田口芳弘ほか訳『苦難のとき アメリカ・ニグロ奴隷制の経済学』、創文社、1981年

図 3.4 1860 年におけるアメリカの南北経済効率性

無論、アメリカと中国をとりまく 21 世紀現在の世界情勢をそのまま南北戦争時代のアメリカに置き換えて語るのは妥当ではないかもしれない。しかし、あくまでも比較優位に基づく自由貿易の原理・原則に従って国際間の経済競争が展開された場合、民主的な国は、「底辺への競争」をより強く進められる非民主的な国家の制度的「優位」に勝てないのは明らかである。民主的でない体制が競争を有利に進め、民主的な体制が関税などの経済的手段で不公平な競争環境を是正できないと判断した場合、軍事を含む非経済的手段を使う政治的決断を下さざるを得ない状況に陥ってしまうというのはあながち杞憂とは言い難い。トランプ政権のもとで、アメリカと中国の対峙はまさに関税の引き合い合戦を起点に、政治や軍事、人的交流の分野等を含む全方位的に展開す

るようになっていた。その背景に、関税を含む経済的手段だけでは政治制度の一体化を伴わない経済の一体化の推進によって生じた競争の劣勢を挽回できない状況に直面して、トランプ政権がきわめて高い焦燥感を抱いたことがあったかもしれない。

結びにかえて一当面は「戦略的定力」VS.「戦略的忍耐」のバトルになるか

さて、米中関係が歴史的に悪化した流れを受け継いで誕生したバイデン政権の下で米中関係の今後にどのような展望を持つことができるのか。バイデン政権が発足してまだ一か月も経っていない現時点で結論を出すのは無論時期尚早である。しかし、米中関係に転機が訪れる兆しが早くも表れている。少なくとも今後しばらくの間において、米中関係が中国の「戦略的定力」対アメリカの「戦略的忍耐」という新たな構図で動かされる可能性が高いという兆しだ。この予想が当たるならば、トランプ時代、極度に「冷」に傾斜した米中関係がこれから「和」の方に大きくシフトしていくことになるだろう。

「戦略的定力」とは、自らの信念と意志を動揺せず所定の目標を戦略的に達成していくという意味である。これは習近平国家主席が対米関係を含む中国が直面する内外の挑戦に立ち向かっていく時に持つべき心構えであるとかねて主張してきたことだ。その背景に、アメリカとのパワーバランスにおいて、中国が優位に立ちつつあるという判断があったのだろう。バイデン政権の発足を挟んで繰り広げられた硬軟交えての中国の取り組みを通して、アメリカの政権交代により「戦略的定力」に対する中国の自信が一層強まったようである。

たとえば、北京時間 2021 年 1 月 21 日深夜、バイデン大統領の就任式が行われている最中に、中国がポンペオ国務長官を含んで計 28 名のトランプ前政権の高官に制裁を課すことを公表した。その 4 日後、冒頭で述べた通り、習近平主席が「ダボス・アジェンダ」で講演した。この講演で、習主席が世界の進むべき方向を提示しつつ、「新冷戦」やデカップリング、制裁といった行為を激しく糾弾し、名指しこそはしなかったものの、トランプ政権を批判した。2 月 2 日、米中関係全国委員会のオンライン会議で、楊潔篪政治局員は「極端に誤った反中政策を実行した」と、中国政府として初めて名指しでトランプ政権に対する激しい批判を展開した。このうえ、バイデン政権に対して、トランプ政権が犯した歴史的・方向的・戦略的な誤りを是正すること、米中交流を再開し、中国人留学生とメディア、企業に対する誤った政策を撤回すること、一つの中国政策をきちんと守ること並びに互恵的な協力を展開すること、といった具体的な注文を突き付けた。今後の米中関係の基調を決めつけようとする中国の強い意気込みを感じさせるスピーチであった。

一方で、アメリカ内の宥和勢力の増長を促すソフトな一手も怠っていない。1 月 14 日、新華社は習近平主席がスターバックスの共同創業者のハワード・シュルツ氏宛に手紙を書いたと報道した。ちなみに、同手紙で、習主席は中国がスターバックスを含む各国の企業に更なる発展の可能性を提供すると約束しつつ、シュルツ氏に米中経済協力の深化と両国関係の発展に積極的に努力してほしいと書いたという。

こうした中国に比してのバイデン政権の動きは相対的に穏やかである。前政権の強硬姿勢を継承しつつも異なる手法で中国に臨むという大統領選挙キャンペーン以来のトーンが続く中で、唯一、筆者の目を引いたのは 1 月 25 日の記者会見でのサキ大統領報道官の発言であった。「多少の

戦略的忍耐で(中国に)対応していきたい」という発言であった。「戦略的忍耐」が失敗したオバマ政権の北朝鮮政策を連想させるのを嫌ったためか、同報道官は後日発言を修正した。しかし、筆者はむしろ、少なくとも当面の間、「戦略的忍耐」こそが実質的にバイデン政権の対中政策の基本方針になるのではないかとみる。

あらためて強調するまでもなく、コロナ禍が続く中で、アメリカ社会はアンチトランプとトランプ支持の二つに大きく分裂している。来年に迫る中間選挙と2024年の大統領選挙に備えるためにも、バイデン大統領にとって、国内問題の解決に相当専念せざるを得ない状態が当面続くとみられる。より重要なのは、中国に関してある種のコンセンサスが形成されているとはいえ、共和党よりも、民主党の対中姿勢が相対的に宥和であることも注目に値する(図3.5、図3.6)。

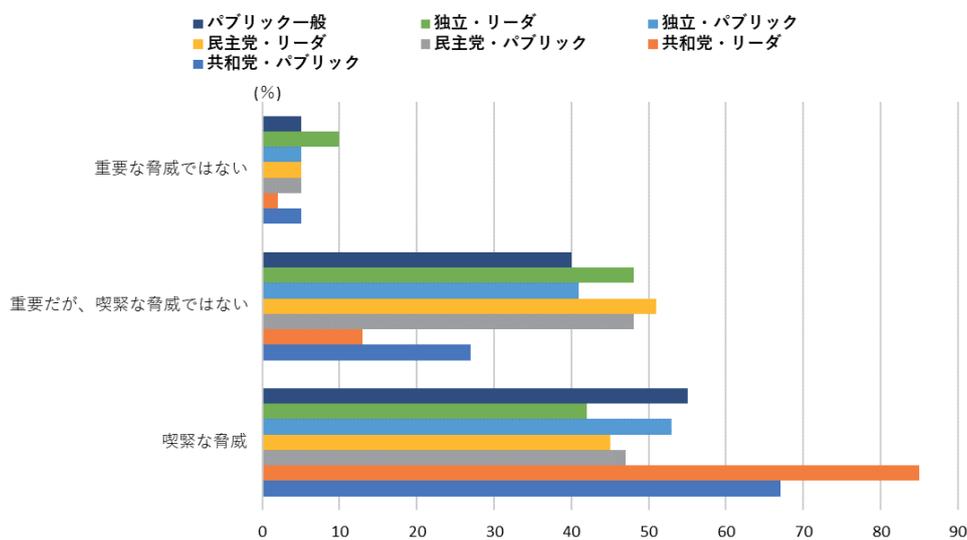


図 3.5 中国は脅威なのか

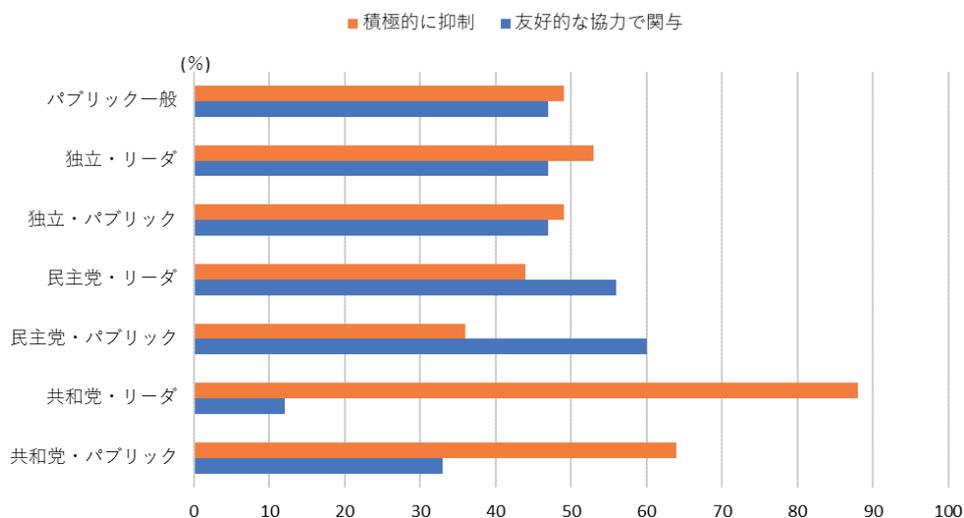


図 3.6 中国の台頭にどう対処すべきか

一方、アメリカほど深刻か否かはともかくとして、西側諸国の多くも山積する国内問題に直面している。こうした中で、ほとんどの同盟国はたとえアメリカと自由民主主義の価値観をシェアしても、自国の経済的な利益を一義的に追求しようとしている。この結果、国際協調と同盟国との連携で共通の歩調で中国に対処しようとするというバイデン政権の戦略は少なくとも欧米間では絵に描いた餅になる可能性がある。バイデン政権の発足を直前に、長年続いた中欧投資協定が急遽合意された。その後、メルケル独首相とマクロン仏大統領はさらにアメリカと一緒に中国と闘争する意思がないと敢えて明確に表明した。どんな表現を使うかはともかくとして、「忍耐」は結果的にバイデン政権が取りうる唯一の「戦略」になるのではないかと見通される。

「戦略的忍耐」によって、対決に向けての米中関係の流れは一旦止まるであろう。しかし、これで米中関係が安定軌道に入ったとみてはならない。「戦略的定力」の増強の行方とバイデン政権の忍耐力次第ではあるが、中長期的に、米中関係がむしろトランプ時代にも増して一層激しく揺れ動く局面を迎える可能性は高い。

(JST アジア・太平洋総合研究センター調査報告書
「新型コロナウイルス感染症後の中国経済・日中経済関係の展望（2021年3月）」より抜粋・転載。
全文は <https://spc.jst.go.jp/investigation/> よりご覧いただけます。)