

トランプからバイデンへ： 米国新政権の対外政策の変化と踏襲

李大中

(台湾・淡江大学国際事務與戦略研究所副教授)

【要約】

トランプ政権は、過去四年間の外交政策において、一国主義の追求、国際社会からの離脱、貿易赤字の削減及び同盟国への負担分担を優先した。米中関係は、貿易戦争、科学技術の覇権争い及び戦略的競争、グローバルガバナンス、COVID-19、民主主義といった議題をめぐる矛盾により、更に悪化した。バイデン新政権は、アメリカを取り戻し（アメリカの魂を取り戻す）、外交を通じて米国の同盟関係を見直し、国際社会のメンバーとしての役割を再び発揮し、グローバルな舞台で米国の威信と指導者的地位等を回復することで、中国と互角の優位な地位の確保を目指すと宣言した。本論の目的は、主にバイデンの勝利が米国の外交路線及び対中政策に与える影響を検討することにある。

キーワード：バイデン政権、米国の外交政策、インド太平洋地域、米中関係

一 はじめに

ドナルド・トランプ (Donald Trump) 前大統領は、政権を担った四年間、「アメリカ・ファースト」 (America First) と「アメリカ合衆国を再び偉大な国に」 (Make America Great Again) を大々的に掲げ¹、対外政策では一国主義を追求し、経済面では強い保護貿易主義の傾向を顕著にした²。同時に、トランプ政権は中国を修正主義、強権主義或いは戦略的競争相手と位置づけ、機運を醸成してインド太平洋戦略を打ち出した。米中は徐々に一触即発の状況となり、二国間、地域或いはグローバルなレベルに関わらず、摩擦や衝突の局面が増え、協力の基盤は崩れ続け、戦略と相互信頼の模索も難しくなった。いわゆる新冷戦に向かってはいないにしても、その複雑な競合関係における競争の要素は、オバマ大統領 (Barack Obama) やジョージ W. ブッシュ (George W. Bush) 大統領の時期より明らかに上昇した。2020 年末に大統領選挙のゴタゴタが終わり、2021 年 1 月 20 日、バイデン (Joseph R. Biden, Jr.) とハリス (Kamala D. Harris) がホワイトハウスに入ると、米国は新たな歴史の 1 ページを開いた。本研究はバイデン新政権の米国の対外路線に焦点を当て、以下主に「バイデン新政権の外交政策の思考・目標・原則・特徴」「重視されるインド太平洋地域」「米国政策の変化と踏襲」及び「結論」から構成する。

¹ The White House, “America First Foreign Policy,” January 31, 2017, <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>.

² Ryan Teague Beckwith, “Read Donald Trump’s ‘America First’ Foreign Policy Speech,” *Time*, April 26, 2016, <https://time.com/4309786/read-donald-trumps-america-first-foreign-policy-speech/>.

二 対外路線：思考・目標・原則・特徴

バイデンは、大統領選挙期間を通じて「アメリカを取り戻す」(Build Back Better)と主張し続け、新政権発足100日の優勢政策目標として、COVID-19の克服、米国経済の回復、気候変動による脅威への対応、人種問題等を含む米国内部の矛盾の解消を挙げた³。対外政策の再構築について、バイデンは大統領選挙期間中に発行された『フォーリン・アフェアーズ』(Foreign Affairs、2020年3-4号)において、「アメリカのリーダーシップと同盟関係－トランプ後の米外交に向けて」(Why America Must Lead Again: Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump)と題した論文を発表している。そこでは、トランプ政権期の外交政策は適切なものではないと厳しく批判し、挽回の道筋を示しただけでなく、自身の対外政策の主要理念・目標・原則を具体的に描き、米国の民主主義と同盟関係の回復、米国経済の保護、国際社会における米国の威信と指導的地位等の回復をポイントとして挙げた⁴。

バイデンは、米国が明るさを取り戻す外交政策を打ち出すと主張した。バイデンの外交的思考は国内を重んじることを出発点としているが、トランプ政権と比較して異なっているのは、価値と理念をより重視した外交政策の重要性を主張している点である。例えば、バイデンは、権威主義国家からのチャレンジに立ち向かい連携する

³ Alana Abramson and Brian Bennett, “Crisis Mode: Inside Joe Biden’s Agenda for the First 100 Days,” *Time*, Vol. 197, Nos. 3-4 (February 1 and February 8, 2021), pp. 32-35.

⁴ Joseph R. Biden, Jr, “Why America Must Lead Again: Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

ことを目的に、志を同じくする世界の国々と共に、就任後一年以内に世界民主主義サミットを開催するとコミットした。また、外交政策が再び米国の政治エリートの特権とならないためにも、米国社会の内部の需要を満たし、一般の米国国民の目線と利益から出発すべきで、中間層の利益に配慮した対外政策を打ち出すと宣言した。オバマ政権時代と同じく、多国間主義（multilateralism）が再び外交政策のキーワードとなり、米国は再び国際社会と連携（国際組織及びメカニズム）すべきであるとした上で、トランプ政権時代の「離脱」路線を見直し、同盟国との関係修復が急務であると何度も強調した。また、外交手段については、政治と経済・貿易等の重要性を重ねて述べたが、武力行使の選択肢は排除していない⁵。

バイデンが、相手国のチャレンジと優勢を直視するだけでなく、米国は自身の弱点や至らぬ点を厳粛に見つめ直すべきで、とりわけ研究開発やイノベーションを重視して、より多くのリソースを 5G・人工知能・インフラ・通信・医療・高等教育等の重要な分野に投入すべきとしている点は、注目に値する。この他、バイデンは公平な貿易を支持し、保護貿易主義に反対しており、労働者の権益、中間層の収入、環境保護、透明性等の確保が重要で、米国は世界経済を牽引する重要な地位を保ち、国際ルールの制定者や執行役としての役割を担うべきで、完全なアメリカを取り戻さない限り、他の国と新たな貿易協定を締結することを検討すべきでないとも表明している⁶。

バイデンは、2021年1月20日の就任演説において、「米国はその力を見せつけることによってではなく、米国が見本となることの

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

力によって導いていく」(The US will again lead not just by the example of our power but the power of our example)と強調した。このコメントは理想主義的な色彩を帯びており、これによって道徳と価値をも取り戻すことで、伝統的な米国の対外政策において特殊な地位を築こうとしている⁷。2021年2月4日、バイデンは国務省で大統領就任後初めての外交問題に関する演説を行った。その演説に含まれたいくつかのポイントを分析すると、以下の通りである。

第一、外交を取り戻す：バイデンは、外交(diplomacy)を再び米国の対外政策に回帰させ、米国の価値に基づいた外交を重視すると宣言した。これには民主主義や自由の擁護、普遍的価値観の維持、法治の重視、尊厳を以って他国と接するといった重要な原則が含まれ、加えて、外交チャンネルによって、米国の同盟国や友好国と結束し、グローバルリーダーとしての米国の地位を揺るぎないものにしていくべきと強調した⁸。

第二、同盟関係を修復し、再び国際社会に回帰する：バイデンが、大統領就任後、各国首脳に電話し、米国が関与する(engagement)対象は、米国の同盟国や友好国(優先)に限らず、米国の競争相手や挑戦者も含んでいると明かした点は興味深い。すなわち、米国は同盟国や友好国とより緊密な協力と協調を追求する

⁷ The White House, “Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.,” January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

⁸ The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

だけでなく、自国の安全保障と利益を増進させることに適うなら、競争相手や挑戦者とも関与することを意味しており、例として、条約の特殊性を強調した上で、米露間の「新戦略兵器削減条約」(New Strategic Arms Reduction Treaty, New START)の5年間延長でロシアのプーチン大統領(Vladimir Putin)と共通認識に達したことを挙げた。しかし、ロシアによる米国大統領選挙への関与、サイバー攻撃、内部反対勢力に対する抑圧等の議題においては、米国政府はロシア政府に対し、米国の利益と安全保障の考慮に基づき、かかる上述の脅威を座視せず、志を共にする国と連携することを明確に表明しており、ロシアは大きな代償を払うことになるだろうとも述べた⁹。

第三、米中関係の定義：バイデンは演説の中で、中国を最大の競争相手(the most serious competitor)と呼び、米国の指導的地位、価値及び安全保障にとって大きな挑戦であり、米国は、経済、知的財産権、人権、グローバルガバナンス等の分野で、中国政府の強硬姿勢や侵略行為に対抗するとしたが、同時に、自国の競争的優勢と国益の確保に適うなら、中国政府と協力する用意があると述べた¹⁰。

第四、外交と内政のリンク：バイデンは、内政と外交の両者の間には明確な境界線はなく、米国の如何なる外交的行為はいずれもみな、サラリーマン家庭の経済や福祉を豊かにすることを出発点として、米国中間層の利益を優先とすべきで、同視点から考えれば、米国自身の外交への投資、同盟関係の強化、他国経済への投資、WHO等の健全な運営等は、つまるところ米国が外的脅威から身を

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

守り、安全保障を増進させ、国際的なビジネス環境を改善し、国民の健康を確保することに繋がっていると何度も強調した。バイデンは明確なキーワードこそ用いなかったが、これは相互信頼と相互利益を意味している。また、選挙公約の一つである、米国と志を共にする国家との世界民主主義サミットの開催についても重ねて言及した。

第五、グローバルリーダーとしての威信の回復：バイデンは、前述した国際社会への回帰の主張において、米国は、米国の同盟国、友好国及び競争相手のみならず、国際的、或いは地域的組織の重要性を再び重視し、高いモラルを持って、国際社会が米国の指導力を期待し、また国際社会からリーダーとしての信頼を回復できるよう、多国間協力の枠組みから離脱したトランプ政権時代の状況を改善すると述べた¹¹。

実際、アントニー・ブリンケン (Antony J. Blinken) 次期国務長官は、すでに 2021 年 1 月 19 日の上院公聴会において、その証言の中で 3 つの優先目標を強調した。第一に、国務省への投資と再活性化を掲げ、超党派の代表的で戦闘力のある米国外交チームの組織を目指すとした。第二に、外交の再活性化を挙げ、米国は民族主義の台頭や民主主義基盤の消失、国際システムに対する中国とロシア及びその他権威主義国家からの挑戦や脅威、科学技術革命がもたらす大きな変化 (サイバーセキュリティ等) といった複雑な課題を抱えた、全く新しい国際情勢や異なる世界に対し、米国は同盟国

¹¹ Pranshu Verma and Rick Gladstone, “Diplomacy Is Back’: Linda Thomas-Greenfield Is Confirmed as Biden’s U. N. Envoy,” *The New York Times*, February 23, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/02/23/us/politics/biden-un-ambassador-thomas-greenfield.html>.

や友好国とより緊密にコミュニケーションを図り、協調や協力を模索していくべきであると述べた。第三に、米国のリーダーシップは重要で、リーダーシップを追求するには謙虚さ (humanity) と自信 (confidence) の 2 つが必要であると述べた。前者はつまり、現在の苦境は様々なものが密接に繋がっているだけでなく、内外がリンクしており、如何なる国家も一国で立て直したり、自国の力だけであらゆる問題を解決することはできず、米国も例外ではないことを意味している。さらに、自信については、米国は依然として現在の国際社会で最も実力のあるアクターであることから、その他各国が上述の挑戦や脅威を解決できるようリードするためにも、米国自身が自国に対して自信を持つべきと指摘した¹²。

ブリンケンはさらに、米国が前述の目標や原則に則って行動すれば、かかる困難は解決できるだろうとの見方を示した。各界は、ブリンケンが、米国が直面する様々な挑戦や脅威をどのように捉え、定義するかに大きな関心を寄せていたが、その証言で言及したのは、COVID-19 の克服 (overcome the COVID crisis)、米中競争における勝利 (outcompete China)、気候変動の脅威への対応 (threats posed by climate change)、ロシア・イラン・北朝鮮による脅威への対応 (counter threats posed by Russia, Iran, and North Korea) だった¹³。当初、ブリンケンは中国に対して「挑戦」と「競争」を用い、ロシア等その他諸国に対しては「脅威」を用いると見られていたが、総体的には、挑戦と脅威はそのレベルがやは

¹² US Senate Committee on Foreign Relations, "Statement for the Record before the United States Senate Committee on Foreign Relations, Antony J. Blinken, Nominee for Secretary of State", January 19, 2021, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921_Blinken_Testimony.pdf.

¹³ Ibid.

り異なるものであるため、ブリンケンは、バイデンが国務院での演説で、中国を米国にとって「重大な競争相手」と呼んだことに応えた¹⁴。つまり、「最大の」と形容し、バイデンもブリンケンも中国を依然として「挑戦」であるとしたものの、「脅威」という直接的で目に触る文言は用いなかった。

2021年2月19日、バイデンはミュンヘン安全保障会議にオンライン参加し、米国・欧州・アジアの同盟国は心を合わせて協力し、安全保障を維持し、繁栄を増進させ、共通の価値を守るべきだと演説した。バイデンは、将来における米中の競争は非常に張り詰めたもの（stiff）になり、経済を独断し、国際経済システムの基盤を損なう中国政府の行為に対して、国際社会は真っ向から押し返さなければならないと述べたが、やはり中国を「脅威」とは形容せず、「競争」と形容するにとどめた¹⁵。よって各界は、バイデンとブリンケンの就任以降の発言が、現在の米国が関連する挑戦と脅威をどのように理解しているかを図る判断基準で、重要な参考指標だと見ている。

ブリンケン国務長官の他、ヒラリー元国務長官とバイデンのブレーンや顧問であったジェイク・サリバン（Jake Sullivan）が国家安全保障担当となり、サリバンはバイデン新政権においても重要なポジションに就いた。米国平和研究所（United States Institute of Peace）が、2021年1月29日に開催した政策座談会には、ジェイ

¹⁴ The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” op. cit.

¹⁵ The White House, “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

ク・サリバンのほか、ジョージ W. ブッシュ (George W. Bush) 政権時代に、国家安全保障問題担当補佐官や国務長官を歴任したコンドリーザ・ライス (Condoleezza Rice) 及びトランプ政権最後に国家安全保障問題担当補佐官を務めたロバート・オブライエン (Robert O' Brien) が一同に会して対話した。サリバンは、あらゆる外交政策はいずれも内政であり、あらゆる内政もまた外交であると繰り返し述べ、米国の現在ある問題は盤根錯節としており、内政も外交も互いにリンクしていることから、問題の解決においては自身を振り返って大いに反省することが必要で、まずは米国自身を強くすることから始め、国内の回復、COVID-19 への対応、経済措置の展開等の挑戦に対して取り組んでいく必要があると述べた。またサリバンは、米国にとって喫緊の課題は、米国が有利な立場 (position of strength) を構築・確保することであり、その改革に米国は抜本から取り組むべきで、そうしてこそ競争関係にある米中関係、気候変動、核拡散防止、サーバー攻撃、経済的ジレンマといった米国が直面する外部からの挑戦に効果的に対処することができ、また、これらはいずれも民主党新政権の優先政策目標でもあるとの認識を示した¹⁶。

サリバンは、米国にはまず自身を整える必要があること、対外政策において同盟国と足並みをそろえること、米国指導の下で共同で様々な挑戦に立ち向かうこと、多国間主義の精神に回帰すること、米国外交において重要な、伝統的な地位を占めてきた価値を注視し、国際組織や機構に再び関与することといった様々な主張をして

¹⁶ United States Institute of Peace, "Passing the Baton 2021: Securing America's Future Together," January 29, 2021, <https://www.usip.org/sites/default/files/Passing-the-Baton-2021-Transcript-FINAL.pdf>.

いる。これらはいずれも初めて提起したものでなく、バイデンやブリンケンらと論調は一致しており、これらは概ねトランプ政権時代の対外路線を念頭においたものである。バイデンの国家安全保障チームは、米国は混乱を鎮め、トランプが固執した一国主義、国際システムの見捨て、国際メカニズムからの離脱、理念や価値を見捨てたことにより引き起こされた米国の外交的危機を修正すべきと認識している¹⁷。

討論の中で、ライス前国家安全保障問題担当補佐官がサリバンに、実際どのように取り組むのかと追求したのに対し、サリバンは以下の具体的なステップを示した。第一は、内政の立て直しと取り組みで、米国の民主主義の基盤を深化させ、経済のアンバランスや人種問題の矛盾といった国内問題を解決する。第二は、米国の民主主義の同盟国や友好国と団結し、足並みの揃った言動で、米国が信じる理念や主張を発信して、中国の台頭がもたらす挑戦に効果的に対応する。第三は、人工知能、電子コンピュータ、バイオ科学、クリーンエネルギー等の鍵となる分野で、米国が指導的な役割を担う。第四に、以上の基礎を具えてこそ、米国は同盟国や友好国の力を結集させ、自身のリーダーとしての優勢を構築・確保でき、世界からの威信を回復し、再び世界をリードすることができる¹⁸。その他サリバンは、新疆・香港・台湾に対する中国の抑圧と脅威を与える行為に対して、バイデン政権は中国に対して明確に立場を表明し、上述の行為は深刻な結果を招くことになるだろうと述べた。ま

¹⁷ Kimberly Dozier and W. J. Hennigan, "Grave New World: How Trump's Disruptions Could Be Biden's Opportunity?" *Time*, Vol. 196, No. 22 (December 14, 2020), pp. 24-27.

¹⁸ United States Institute of Peace, "Passing the Baton 2021: Securing America's Future Together," *op. cit.*

た、バイデン政権チームは、国家安全保障局から国防総省、国務省から米国の在外大使館に至るまで、足並みをそろえ、十分に協調・協力して取り組んでいくと強調した¹⁹。

三 重視されるインド太平洋地域

第二次世界大戦の終結から今日に至るまで、米国と同盟国の関係は、いわゆるハブアンドスポーク (hub-and-spoke system) の同盟システム関係の上に成り立っており、これには、日本・韓国・タイ・フィリピン・オーストラリア等の同盟国が含まれ、とりわけ日米同盟と米韓同盟は最も重要な位置づけにあり、米国は日韓両国内に複数の駐軍基地を有している。菅義偉首相は2021年4月16日訪米し、バイデン大統領就任後、初めてホワイトハウスで会談した首脳となったが、ここからも日米双方が同盟関係の強化について高いコンセンサスを持っていることが分かる²⁰。

米国による同盟システムの見直しの他、バイデン政府が中国による深刻な挑戦に対して、どのような地域戦略を採るかも関心を集めている。トランプ政権の四年間、トランプは「アメリカ合衆国を再び偉大な国に」を掲げ、対外路線でも「アメリカ・ファースト」を強調し、インド太平洋戦略の輪郭を徐々に具体的で明確なものとし、これらを旗幟鮮明な地域政策とした。トランプ政権時代に掲げられたインド太平洋戦略には、言うまでもなく明確なターゲットがあり、すなわち、中国の台頭を封じ込め、米国が第二次世界大戦以

¹⁹ Ibid.

²⁰ Itaru Oishi, “Suga to Face Make-or-Break Moment during Biden Summit,” *Nikkei Asia*, April 5, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Suga-to-face-make-or-break-moment-during-Biden-summit>.

降に構築してきた指導的地位の確保を狙ったものであったことに疑いの余地はない。こうした情勢の下で、米国政府とその同盟国は使い慣れた「アジア太平洋」の文言をやめ、インド太平洋という地理的概念と文言を使用するようになった。この変化の背景には政治的意味合いがあり、当該地域における中国の影響力を恣意的に下げることが重要で、更には米国・日本・オーストラリア・インドの民主主義国家4カ国を連携させ、日米豪印戦略対話（QUAD）によって共に中国に対抗することを目指していた。

バイデン政権が発足すると、米国政府はトランプ政権時代のインド太平洋地域の文言と概念を踏襲することを選択したが、民主党新政権が採るインド太平洋地域政策については、その中身であれ名称であれ、一定の調整期間が必要で、時間を経て明らかになってくるだろう。しかし、戦略的観点からすれば、インド太平洋地域がバイデン政権にとって比類なく重要な位置にあることは間違いない。また、トランプ政権時代に重要な役割を担った QUAD についても、現在のところ、バイデン政権も踏襲する姿勢を見せていることから、その重要性も引き続き大きいだろう。

2021年3月上旬、バイデン政権は一連の外交スケジュールを公開したが、その日程構成も非常に興味深い。まず、日米豪印首脳テレビ会議を行い、次いで、ブリンケン国務長官及びオースティン国防長官が訪日・訪韓し、国防及び外務の閣僚レベルの2プラス2会合を行い、その後、オースティン国防長官が訪印した。3月18日、19日のクライマックスでは、ブリンケン長官とオースティン長官がアラスカ州で楊潔篪・中共中央外事活動委員会弁公室主任と王毅外相と会談し、これがバイデン政権発足後初の米中ハイレベル対話となった。

上述したバイデン政権のスケジュールからすると、基本的には親

密度や距離によって整理し、まずは米国とその同盟国と足並みをそろえ、最初のステップとしてコンセンサスを形成してから、最後に米国にとって最も重要な競争相手と対話していることが分かる。こうすることで、米国の同盟国が不必要な懸念を抱くことなく、また各界から中国重視や同盟国軽視と捉えられることを避けることができる²¹。

今回の日米豪印首脳会議後に発表された共同声明は5点あり、以下の重要なポイントを含んでいる。まず4カ国の首脳は、ワクチン、重要技術、気候変動について3つの作業部会を立ち上げることで一致し、以降の4カ国の協力スケジュールについても明確にアウトラインを描き、外相会議や高官及び専門家の会議を定期的に行き続けること、2021年末までに首脳会合を開催することで一致した。ここから、米国政府の指導の下、4カ国の協力が徐々に制度化し発展に向かっていくことが分かる。第二に、4カ国の協力は、国際法に根差した、自由で開かれ、ルールに基づく秩序を重視し、法の支配、紛争の平和的解決、航行及び上空飛行の自由、民主的価値、領土の一体性の支持等を原則とし、4カ国の協力メカニズムはインド太平洋地域のその他重要な制度とリンクさせるべきと強調し、日米豪印は域内のその他パートナーと共に協力し、ASEANとも緊密な連携を保っていくべきと訴えた。第三は4カ国が協力・協調すべき分野について、気候変動、COVID-19 ワクチンの生産と公平なアクセスの拡大、経済発展、重要技術及び域内の安全保障

²¹ Lara Jakes, John Ismay and Steven Lee Myers, “Biden Goals Converge in Asia: Rebuilding Alliances and Countering China,” *The New York Times*, March 14, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/03/15/world/asia/blinken-japan-south-korea.html>.

(南シナ海、東シナ海、朝鮮半島、ミャンマー等)等において、その挑戦に4カ国は共同で取り組むとした。第四に、4カ国は、バイデン政権が米国の指導力を発揮し、同盟国を引きつける重要な枠組みを構築できるよう協力するとしたが、包括性を強調することで、各界から4カ国の協力が反中同盟と見られるのを避けるために、協力の狙いを敢えてぼかそうとした²²。同会議後に発表された共同声明の内容は、文言上の意味以外に別の意味が含まれており、中国要因は字面としては現れていないが、サリバン国家安全保障問題担当大統領補佐官は会議後、ホワイトハウスの定例記者会見における記者との質疑応答の中で、4カ国の協力は軍事同盟ではなく、言われているような新NATOでもないを重ねて述べた²³。

4カ国の協力対話が意図的にターゲットをぼかそうとしようとも、前述の通り、バイデン政権は同盟関係を深化させるアクションを度々起こしている。ブリンケン長官とオースティン長官は、3月16日に東京で茂木敏外務大臣及び岸信夫防衛大臣と、3月18日にはソウルで韓国の鄭義溶外相及び徐旭国防相と会談した。また4月2日には、サリバン国家安全保障問題担当が、北村滋国家安全保障局長及び韓国の徐薫国家安保室長と、メリーランド州の海軍兵学校で三者会談を開いた²⁴。バイデン政権の一連の外交努力の動機のポ

²² The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’,” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>.

²³ The White House, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan,” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/12/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-march-12-2021/>.

²⁴ The White House, “United States–Japan–Republic of Korea Trilateral National Security Advisors’ Press Statement,” April 2, 2021, <https://www.whitehouse.gov/>

イントは、米軍配備の見直しにあり、駐軍基地の経費負担によりギクシャクしている日米関係や、米韓関係についてトランプ政権時代の路線を見直すこと、さらには米国が表に出て歴史問題をめぐる矛盾を抱える日韓関係を仲裁することにあるとした。とりわけ、日韓両国は、日本の植民地時代に強制労働をさせられたとする元徴用工訴訟問題をめぐる摩擦から GSOMIA を失効しかけたこともあり、共に地域の挑戦と脅威に対応し、米国の戦略目標を実現するためにも、米国政府は日米韓三カ国が再び協力することを期待している。

日米2プラス2会合後に発表された共同声明は、相当にターゲットが明確なもので、日米同盟の重要性について重ねて触れ、日米両国は自由で開かれたインド太平洋の推進についてコミットメントを新たにし、新型コロナウイルス、気候変動、クリーンエネルギー、サプライチェーン、サイバーセキュリティ等の分野における協力を強調した。更に、地域の問題については、朝鮮半島問題の他、新疆と香港の人権問題を含めた中国の挑戦に注視することや、中国が施行した海警法に対する懸念を示し、インド太平洋地域の平和と安定や国際秩序を脅かす中国の行為に対する反対を表明した。また、かかる中国の行為はすでに日米同盟及び国際社会にとって、政治的、経済的、軍事的、科学技術的な挑戦になっているとした上で、尖閣諸島を日米安保条約第五条の適応対象であると明言し、日本が尖閣諸島の行政権を持つことを支持し、中国による一方的な現状変更の試みに懸念を表明し、さらに台湾海峡の平和と安定の重要性についても言及した²⁵。

briefing-room/statements-releases/2021/04/02/united-states-japan-republic-of-korea-trilateral-national-security-advisors-press-statement/.

²⁵ Department of State, “U. S. -Japan Joint Press Statement,” March 16, 2021, <https://>

米韓2プラス2会合後の共同声明を見ると、中国を名指しで批判しておらず、米韓同盟の維持を朝鮮半島及びインド太平洋地域の平和と安全保障、繁栄の鍵であるとし、共通の価値に基づくことを強調した。米韓同盟は現在、全方位のグローバルパートナー関係へと発展しており、両国は気候変動、経済回復、感染症対策等の分野における協力を引き続き強化することをコミットし、北朝鮮の核・弾道ミサイル問題が米韓同盟の優先的な関心事項で、両国の戦力と態勢を強化し続けるとした。また、在韓米軍駐留経費負担に関する特別協定に署名したことは、日韓同盟の共同コミットメントの重要なシンボルであり、日米韓三カ国の協力促進の重要性を強調した²⁶。

四 中国への対応：トランプからバイデンの変化と踏襲

バイデン政権の外交路線に関する前述の観察と分析に続き、バイデン政権チームの主要高官の現在までの発言から判断すると、筆者は、米国政府の対中政策の立場は、いわゆる「原則ある交流」で、「一定の条件にかなうなら、中国と付き合う」ことを強調しているとみている。

トランプ政権における米国の対中政策を振り返ると、複雑な揺れや変化を経てきている。しかし、情勢から判断すると、2018年春以降、米国政府は中国に対してより強硬な姿勢を取り始め、米中摩擦は経済貿易から徐々に科学技術・金融・外交・安全保障等の分野に拡大し、矛盾が広がり続け、トランプ政権最後の1年（大統領選

www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/.

²⁶ Department of State, “Joint Statement of the 2021 Republic of Korea - United States Foreign and Defense Ministerial Meeting (“2+2”),” March 18, 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>.

の1年)でピークに達し、台湾海峡や南シナ海等の問題においても両国の競り合いが焦点となった。

基本的に、トランプ政権が採った対中強硬政策の背景にあるロジックについては、完全に相容れない2つの解釈が考えられる。一つ目の解釈は、中国国内の政治コントロールがより厳しくなったことに基づき、その対外行為も更に独断的になっていき、長年の米国の対中関係政策は効果を発揮していないことが実証されたとのコンセンサスが、米国の超党派エリートの間で徐々に形成していったとする見方である。彼らは、中国を転換させ、国際規範や体制によりフィットさせようとした過去の働きかけの効果がなかったとある程度認めており、よって米国は対中政策を変更する必要があるとする解釈である。2つ目の解釈は、米中の総合国力の急速な消長が疑いような重要な要素で、トランプの強硬な対中政策の背景には深い要因があるとする見方である。実際、ここ数年、一定の割合の米国のエリートが、中国の台頭に深い疑念と恐怖を抱き、米国の優勢を維持できるか否か懸念していることを反映している。彼らにとって米国は、第二次世界大戦以降、国際舞台で飛び抜けた存在であったが、これが中国に取って代わられ、米国の国際的、地域的な指導的地位が奪われてしまうと懸念していることから、抑止的色彩がより強い強硬手段を採る必要があるとする解釈である²⁷。

バイデンは中国を最も重大な競争相手と呼び、中国の台頭が米国にもたらす挑戦に厳しく対応している。2021年3月初め、バイデン政権は暫定版の「国家安全保障戦略の指針」(Interim National Security Strategic Guidance)において、より強気で権威主義的な中国に対して、米国がこの長い競争で勝利を収めるには、国民、経

²⁷ 李大中「川普的印太戦略與美中戰略競争」『軍事社會科學專刊』、頁13。

済と民主主義に投資する必要がある、そしてこそ世界における指導的地位を取り戻すことができるとした²⁸。しかし、バイデンとトランプを比較すると、バイデン政権は人権や民主主義等の価値観の問題及び米中が戦略的に競争している分野（例えば、南シナ海をめぐる争い）についての立場は硬いが、米中の複雑な競争関係を対処するにあたっては、リスクコントロール、多国間主義及び道理にかなえば利は多しの重要性を注視し、米国自身の戦略目標を実現できるよう、一国で戦うことはせず、米国のリーダーシップを活かし、同盟国・友好国・国際メカニズム等の力を借りることを強調している点は異なっている。筆者は、バイデン政権は比較的控えめな実務姿勢を採り、その対中政策も冷戦に陥らないよう言葉を慎み、中国抑制の色彩は、トランプ政権のように旗幟を鮮明にすることはないと見ている。

キャンベル元国務次官補とサリバンは、『フォーリン・アフェアーズ』（2019年9/10月号）で発表した「封じ込めではなく、米中の共存を目指せ-競争と協調のバランスを」（*Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China?*）の中で、米中関係に対する基本的な見方を示した。注目に値するのは、オバマ政権が当時掲げたアジア太平洋リバランス政策の目標は中国封じ込めではないと重ねて論じ、トランプ政権の対中政策は明確な戦略目標を欠いていると批判した。また現在の中国は冷戦時代のソ連よりも手に負えなくなっており、冷戦スタイルの囲い込み路線は通用せず、トランプ政権の政策は失敗の二の舞を演

²⁸ The White House, *Renewing America's Advantages: Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, p. 20, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

じるもので、競争によって中国を変更・降伏させて、体制を瓦解させることを目指すのは誤った見方である。米国は競争による争いを避け、米国の政策目標も中国との共存 (co-exist) におき、こうした共存関係を米国の国益や価値観に合致させる必要があり、同時に様々な競争と協力を包含すべきと論じている点である²⁹。

ブリンケン国務長官は 2 月 8 日、CNN のインタビューに応じ、中国関連の質問を受けた際、公平な議論として、トランプ政権の強硬な対中政策姿勢は、基本的には正しかったが、戦略に問題があったと述べ、この発言は各界の議論と関心を呼んだ³⁰。一週間後の 2 月 16 日、ブリンケン国務長官は NPR (National Public Radio, NPR) のインタビューで、上述のトランプ政権の強硬な対中政策姿勢に関する発言について問われた際、トランプ政権が米国の国益や価値観に関わる中国の一部の行為に対し、対中強硬姿勢を採ったことは正しかったが、問題の核心はその政策が成果を挙げられていないことにあるとの自身の見方を再び示した。また、ブリンケン国務長官はインタビューにおいて、対抗であれ、協力であれ、競争であれ、米中のやり取りを観察すると、米国が不利な立場 (position of weakness) でなく、有利な立場 (positon of strength) で中国に対処することがポイントだと繰り返し述べた³¹。

²⁹ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan “Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China?” *Foreign Affairs*, September/October 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>.

³⁰ Department of State, “Secretary Antony J. Blinken with Wolf Blitzer of CNN’s The Situation Room (Interview),” February 8, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-wolf-blitzer-of-cnns-the-situation-room/>.

³¹ National Public Radio (NPR), “Transcript: NPR’s Full Interview With Secretary of State Tony Blinken,” February 16, 2021, <https://www.npr.org/2021/02/16/968332308/>

米国の有利な立場の概念に関しては、前述の通り、バイデン大統領もサリバン国家安全保障問題担当補佐官も過去に触れているが、いわゆる有利な立場の具体的な方法とは如何なるもので、何のためだろうか。ブリンケンはこの機会を利用して、より明確な解釈を示しており、そのポイントは以下にまとめられる。第一に、米国は同盟国や友好国と協調・協力し、衝突の矛先を米国の友好国や同盟国に向けないようにすべきで、そうしてこそ米国が中国と付き合う際の力を強化することができ、そうしなければ米国の国力は削がれてしまう。第二に、米国は国際協調に回帰すべきで、もし米国が後退や責任逃れをしたり、国際社会による規範や準則の制定に協力しなければ、中国がこの隙間に入り込み、結果、米国は有利でなく不利な立場に陥る³²。また、ブリンケンは有利な立場（実力の位置づけ）と米国の価値観をリンクさせ、米国は中国の新疆ウイグル自治区の収容所や香港の民主主義問題を認めないと表明すると同時に、米国自身に投資し、科学技術を強化させることで、更に自国の競争力を高めて優勢にたつことができ、いわゆる有利な立場（実力の位置づけ）を獲得できると指摘した。加えて、幸いにも、上述の決定は他者によってなされるものではなく、自身で決定できることであり（米国自身が決定する）、これが中国と交流する際に重視すべき基礎（前提）であると補足した³³。

また、中国がもたらす競争と挑戦を正面からとらえて、米中協力は引き続き必要だとも強調している。バイデンが通商代表に指名したキャサリン・タイ（Katherine Tai）は、その就任宣誓の中で、

transcript-nprs-full-interview-with-secretary-of-state-tony-blinken.

³² Ibid.

³³ Ibid.

中国は米国の競争相手だが、重要な経済体にして貿易パートナーでもあり、グローバルな挑戦に対応すべく、米国は中国と協力すべきだと指摘した上で、中国にその責任をコミットさせ、米国が国家主導の経済体制によって競争できる力を具えられるよう、米国は戦略的かつ一貫した方案を制定する必要があると述べた³⁴。加えて、米国は同盟国と共に知恵と力を集結させて統一戦線を形成し、かつ米国の政策は内外を兼ね備え、国内的には国民やインフラへの投資を加速させることで、自国の繁栄と競争力の強化を増進させ、国際的にはグローバルビジネスの規範と価値観を制定して執行すべきとした。キャサリンのこうした見方は、複雑な米中関係に対応するバイデン政権チームの基本的考えと原則を改めて裏付けている³⁵。

実際、米国政策決定者の米中関係の位置づけは、これまでも米中関係の行方を決める重要な判断基準となってきた。歴史的脈絡からすれば、クリントン政権は米中関係を建設的な戦略パートナーシップと位置づけ、ジョージ W. ブッシュ政権に入ると、911 テロ事件を受けて、米国は中国と国際的な反テロ協力を強化し、米中関係は戦略的競争相手から、建設的な協力関係へ移った。オバマ政権に至ると、イデオロギー、価値観・制度における両国の違いを背景に、米中双方は敵でもなく、友人でもないと強調するようになり、競争相手になった³⁶。トランプ政権時代には、前述の通り、米国政

³⁴ Office of the United States of Trade Representative, “Opening Statement of Ambassador-designate Katherine Tai Before the Senate Finance Committee,” February 24, 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/february/opening-statement-ambassador-designate-katherine-tai-senate-finance-committee>.

³⁵ Ibid.

³⁶ 李大中「川普的印太戦略與美中戰略競争」『軍事社會科學專刊』、頁2～3。

府は相次いで中国とロシアを明確に米国の戦略的競争相手と位置づけたり、修正主義国家と呼ぶ文書を発表した³⁷。トランプ大統領と米国政府が対中姿勢を強硬に転換した理由は、米国の長きにわたる関与戦略が失敗に終わったためであるが、たとえそうであったとしても、トランプ政権末期になると米中関係は表面上は一触即発の状況だったが、基本的には依然として張り合っても突破はしない情勢を保ち、米中の二大大国はお互いを冷戦時代の米ソのような敵対関係、或いは全面的なゼロサム関係の、いわゆる新冷戦への突入とはみなしていなかった。

バイデン新政権の対中政策と米中関係の総体的な方向について、オバマ政権において米国務次官補（東アジア・太平洋担当）だったダニエル・ラッセル（Daniel Russel）は、2021年2月、アジアソサエティ（Asia Society）のテレビ演説の中で、バイデンの国家安全保障チームは中国がもたらす挑戦を深刻に受け止めているが、現在の中国の権威主義傾向や米中関係の本質はオバマ政権時代とは異なっているとの認識を示し、言い換えれば、民主党政権はこれまでになく厳しい挑戦に直面していると指摘した³⁸。バイデン政権は、

³⁷ U. S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy, The United States: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, January 2019, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>; The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>; Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, January 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

³⁸ Daniel Russel, "The Future of U. S. -China Policy Under the Biden Administration, A Keynote Speech to the U. S. - China Business Council Forecast 2021 Conference,"

民主主義や人権、米中が戦略的にせめぎ合う分野においては、中国に対し引き続き強硬な政策を採るが、中国との交流の中で自国の国益と競争力を増進させ、米国の同盟国や友好国の利益にも配慮すべきで、気候変動や世界衛生、核拡散防止といった若干の議題において、中国との協力を検討するだろうとの見方を示した。実際、バイデンはすでに 2020 年 10 月の大統領選挙期間中、華僑の支持を得るために、『ワールドジャーナル』(The World Journal) に投稿して上述の見方を示しており、新政権発足から今日まで、主要な政策決定者も同点については一致した見解を示している³⁹。

バイデン政権の主要メンバーは、米国は同盟国や国際メカニズムの力を借りて、外交目標を実現すべきと繰り返し強調している。トランプが発動した米中貿易戦争について、バイデンは慎重な姿勢を示しており、例えば、選挙期間中のカマラ・ハリスとペンス副大統領とのディベートの際、トランプが発動した貿易戦争は一般のアメリカ国民に何の利益ももたらさず、先に被害を被って、米国はビジネスチャンスを失い、製造業は後退し、農業もダメージを受け、国民は物価高騰に苦しむことになったと厳しく批判した。よって、トランプ政権時代に経験した米中関係の大きな揺れと比較すると、バイデン政権発足後の対中政策はより落ち着いたものになるだろう⁴⁰。またバイデン政権チームは、自国にとって中国の台頭は長

February 3, 2021, <https://asiasociety.org/policy-institute/future-us-china-policy-under-biden-administration>.

³⁹ Joseph Biden, "More Prosperous Future For Our Families," 『世界日報網』(The World Journal), October 22, 2020, <https://www.worldjournal.com/wj/story/121468/4957269>.

⁴⁰ Ian Bremmer, "Biden Inherits A China Policy with Strings Attached," *Time*, Vol. 197, Nos. 3-4 (February 1 and February 8, 2021), p. 17.

期的な挑戦であり、その挑戦は切羽詰まったものだが、軽率で自分勝手な政策を採るべきではなく、とりわけトランプ政権のような一国主義や場当たりの戦術の変更、大局を見失い一貫性を欠いた政策は避けるべきで、戦略的思考を具え全方位の方案の制定を準備すべきとしている点がポイントである⁴¹。こうした考え方は、ジェン・サキ (Jen Psaki) ホワイトハウス報道官が記者会見で度々言及している通りで、バイデン政権は、戦略的な忍耐力 (strategic patience) を以って、中国が米国にもたらす挑戦に適切に対処するとしている⁴²。

バイデン政権による対中政策の踏襲と変化を掘り下げるには、トランプ政権四年間における外交、政治、安全保障、経済貿易、科学技術、文化等の異なるレベルの内容をまず検証する必要がある、そこから将来のバイデン政権の可能な発展の方向と行方を明らかにすることができるだろう。戦略国際問題研究所 (CSIS) のスコット・ケネディー (Scott Kennedy) 研究員は、中国に対する米国政府の総体的な政策内容を研究し、単独的多国間主義 (Unilateral Multilateralism)、中国の孤立 (Isolate China)、米中関係の安定 (Bilateral Stabilization)、制限と改革の見直し (Modified Restrictions and Reforms) の4分野に整理した⁴³。筆者は、この異なる議題に関する分析は、相当に参考となるもので、初歩的な観察

⁴¹ Ian Bremmer, "Biden Faces A World that Will be Wary of U. S. Leadership," *Time*, Vol. 196, Nos. 20-21 (December 7, 2020), p. 19.

⁴² The White House, "Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki," January 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/25/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-january-25-2021/>.

⁴³ Scott Kennedy, "A Complex Inheritance: Transitioning to a New Approach on China," CSIS, January 19, 2021, <https://www.csis.org/analysis/complex-inheritance-transitioning-new-approach-china>.

からすると、バイデン政権発足から今日までの大まかな政策方向と一致しているとみている。例えば、バイデンがいうところの多国間主義路線への回帰は、関係する国際的、地域的マルチメカニズムへの回帰であり、その政策決定のリズムも非常に明快である。民主主義や人権等の問題については、バイデン政権は現在まで前政権を踏襲しており、如何なる緩和や後退の動きも見えない。米中関係の安定については、仮に将来、米中に協議の機会があるなら、こうした議題は、米中が比較的コンセンサスに達し、まとめやすい分野となる可能性がある。最も厄介なのは、いかに米国の指導的立場を確固としたものにするか、経済競争力を増進させ重大技術の優勢を確保し、今後の国際ルールの制定をコントロールするかといった問題で、その力加減やさじ加減を掴むのは容易ではないことから、最終決定までには時間が必要であろう。バイデン政権の高官が、現在はまだ省庁を跨いで審議し、コンセンサスを形成している段階にあると強調していることも、これを実証している。

上述した 4 つの主な議題・分野のほか、バイデン政権の対台湾政策の行方もまた関心を集めている。トランプ政権の 4 年間、米中関係の駆け引きが白熱するのに伴い、米国は台湾同盟国際保護強化イニシアチブ法案や台湾への武器売却の常態化といった台湾支持の一連の表明や措置を採った。現在の発展状況からすると、バイデン政権は依然として引き続き台湾支持の立場で、関係する高官もまた米国は 1979 年以來の台湾海峡兩岸政策にかかる長期的基本方針を維持すると重ねて述べている。これには、一つの中国政策、米中の 3 つのコミュニケ、台湾関係法、六つの保証を推進し、かつ台湾人の希望と最大の利益に合致することを前提とし、平和的な方法で兩岸の分断を解決し、兩岸が有意義な対話を進めることを奨励することが含まれ、これはまた米国二大政党の長年の共通認識であるとし

た。各界が関心を寄せる台湾との交流のルールについての調整は、バイデン政権内部でまだ審議中である⁴⁴。

もう一つの関連する重要な議題は、対台湾政策において長年採ってきた戦略的曖昧さ (strategic ambiguity) を明瞭戦略 (strategic clarity) に徐々に変化させていくか否かである⁴⁵。実際のところ、米国政府の政策グループやシンクタンクはここ数年かかる検討を続けており、例えば、米国外交問題評議会 (CFR) のリチャード・ハース (Richard Haass) 会長とデビッド・サックス (David Sacks) リサーチフェローは、『フォーリン・アフェアーズ』に論文を発表し、また米国国際問題研究所 (CISS) のボニー・グレイザー (Bonnie S. Glaser) 上級研究員、ランド研究所 (RAND) のマイケル J. マザー (Michael J. Mazarr) シニアアナリスト、フレッチャー法律外交大学院 (The Fletcher School of Law and Diplomacy) のマイケル・J・グレンノン (Michael Glennon) 教授等も相次いで論文を発表し、それぞれ異なる見解を示している。ハー

⁴⁴ Department of State, “News Release (Ned Price): PRC Military Pressure Against Taiwan Threatens Regional Peace and Stability,” January 23, 2021, <https://www.state.gov/prc-military-pressure-against-taiwan-threatens-regional-peace-and-stability/>; Department of State, “Department Press Briefing (Ned Price),” April 1, 2021, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-april-1-2021/#post-232014-China>.

⁴⁵ 例えば、Nancy Tucker は、1954～55年の第一次台湾海峡危機の際、当時のアイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 政権が戦略的曖昧を採った主な目的は、中台双方が誤った判断を下すのを避けることにある。これにより中国は台湾やその他諸島を攻撃した場合、米国がどのように反応するか予測不可能なため軽率には動けず、他方の台湾も、米国が台湾を支持し続けるかどうか確認できないため、性急に攻撃的な行動を起こすには至らなかったと考えている。Nancy Tucker, ed., *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York, Columbia University press, 2005), p. 191.

スとサックスは明瞭戦略への転換に賛成を示し、その理由として主に、昨今の中国の行為がより侵略的で強気の姿勢であること、米中双方の軍事力がすでに急速に接近していること、兩岸の軍事バランスが大きく崩れていること、台湾の兩岸政策は慎重で台湾は民主主義を達成していること、台湾の科学技術レベルと感染防止の取り組みの成果が国際社会から認められていること等を挙げ、米国政府は方向を転換し、より直接的に牽制して実力を示し、台湾の安全保障に対する米国のコミットメントをより明確にしてこそ、効果的に中国がとり得る軍事的活動を阻止することができるとした。しかしこれは必ずしも米国が長年にわたって採ってきた対台湾政策の基礎を変更するものではなく、言い換えれば、明瞭戦略は米台関係のレベルアップや米台共同防衛協定の締結でもないとした⁴⁶。

しかし、グレイザー等は、台湾は現在、政策的に慎重な姿勢を採っているが、将来のリーダーが同じように挑発しない政策を採るとは限らず、明確な安全保障のコミットメントは却って台湾が一方的に現状の変更を試みることを助長する誘因になりかねない。さらに1979年から今日まで、米国は台湾関係法によって台湾海峡情勢に関心を示し、非平和的な手段による台湾の現状変更に強く反対している。台湾に対する安全保障上のコミットメントも、同法は主に台湾に対する武器やサービスの提供を通じて、台湾が自己防衛力を維持し、レベルアップを図ることにポイントをおいているが、台湾が脅威に遭遇し、米国の利益をも危ぶませる場合には、大統領と議会

⁴⁶ Richard Haass and David Sacks, "American Support for Taiwan Must Be Unambiguous: To Keep the Peace, Make Clear to China That Force Won't Stand," *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>.

は憲法の手続きに則って適切な行動を起こすとしている。この意図的に作られた戦略的曖昧さの効果は、米国の政策決定者が客観的な政治的判断を可能にする余地を残すだけでなく、自身の行動範囲が狭まるのを防げることから、中国は予め相手が採りえるであろう反応や行動を予想できないため、武力による台湾侵略を効果的に抑制することができる⁴⁷と論じた。戦略的曖昧さと明瞭戦略に関するこうした議論が、どの程度バイデン政権の対台湾政策に反映されるか検証しているが、現状ではまだ明らかでなく、今後も継続的に観察し、フォローアップしていく必要がある。

実際、米中が3月18日～19日にアラスカ州アンカレッジで開催した会談は、バイデン政権発足後の米国政府の対中政策を占う重要な機会であり、バイデン政権は中国による挑戦を深刻に受け止め、中国を最も重大な競争相手としたが、米中双方は、対話と接触の必要性を共に認めており、同政策基本方針はトランプ政権後期（特に2019-2020年）の米中関係の悪化とは一定の違いがある。前述のように、米国の国家安全保障チームは訪日・訪韓後によりやく楊潔篪や王毅とアンカレッジで会談しており、まず同盟国とのコミュニケーションによって協調を図ってから、競争相手と接触したこのアレンジは、バイデン政権が改めて強調した原則と一致している。

習近平政権からすると、バイデン政権発足以降、中国は米中関係を再スタートさせ、トランプ政権時代の米中関係の深刻な後退の趨勢を緩和することを望んでいる。しかし、アラスカ会談の前夜から、米中のやり取りにはすでに不穏な兆候が見られ、米中は図

⁴⁷ Bonnie S. Glaser, Michael J. Mazarr, and Michael J. Glennon, "Dire Straits Should American Support for Taiwan Be Ambiguous?" *Foreign Affairs*, September 24, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-24/dire-straits>.

らずも共に予防線を張ることで、各界が対話の成果に過度な期待を抱かないようにした⁴⁸。まず、対話のレベルとその性質について、米中はそれぞれに見方を示し、米国政府が米中間のハイレベル対話と呼び、単発の会談であって、米中両国の将来の戦略的対話の制度的アレンジとは無関係であるとしたのに対し、他方の中国は、スポークスマンがこれは戦略的対話であり、中国は米国の招聘に応じて訪米したもので、アラスカ対話の主要目的は習近平とバイデンが春節の電話会談で達したコンセンサスを実行することにあると強調した⁴⁹。次に、米中会談が始まっていない段階でも、米中は火花を散らした。例えば、ブリンケンとオースティンは出発の前夜に『ワシントン・ポスト』（The Washington Post）に投稿し、新疆・香港及び台湾等の米中関係における最も敏感な問題を直接指摘し、批判した⁵⁰。中国は、中国の主権に関わる如何なる事柄について、米国を含む外からの内政干渉を断じて許さず、同点について中国には一切の妥協の余地はないと繰り返し述べ、米国が会談の前夜に、中国及び香港の当局者を新たに制裁対象に加えたことを厳しく非難した⁵¹。

⁴⁸ U. S. Department of State, “Department Press Briefing (Ned Price),” March 11, 2021, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-march-11-2021/#post-225613-CHINA>.

⁴⁹ Tsuyoshi Nagasawa and Tsukasa Hadano, “US and China Play Mind Games over How to Frame Alaska Meeting,” *Nikkei Asia*, March 12, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/US-and-China-play-mind-games-over-how-to-frame-Alaska-meeting>.

⁵⁰ Antony Blinken and Lloyd Austin, “Opinion: America’s Partnerships are ‘Force Multipliers’ in the World,” *The Washington Post*, March 14, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/03/14/americas-partnerships-are-force-multipliers-world/>.

⁵¹ 中華人民共和國外交部「2021年3月17日外交部發言人趙立堅主持例行記者會」

米国政府と中国が先に達したコンセンサスに基づき、アンカレッジにおける米中会談では3つの会議が開催され、それぞれの議題について3時間対話することでアレンジされていた。会議開催前からすでに不確定な暗雲が立ち込めてはいたが、冒頭発言から一触即発の相互批判の雰囲気の中、非難の応酬となって、数時間にわたる激しいやり取りが続き、双方一步も譲らず、これほどに緊迫するとは誰も予想していなかった。会談終了後、米中両国は共同声明やプレスリリースも発表しなかった。ブリンケンとサラバンはプレス対応した際、「厳しい、そして率直な協議だった」と認め、米国政府は協議前から今回の機会を利用して、中国に対し一部の行為に対する懸念を表明し、米国の政策・国際観及びいくつかの重要な議題に関する立場を表明し、提示する意向であったと強調した。ブリンケンは、この点からすると今回の会談は当初の目的を達成した、と述べた⁵²。さらに、気候変動、イラン、アフガニスタン及び北朝鮮等の問題について、米中の利益が一致するところもあり、会談において、協力を模索することでコンセンサスに達したとも述べたが、民主主義、人権、サイバーセキュリティ、新疆、香港、台湾、南シナ海、東シナ海等、対抗の色彩が強い分野では、米中は根本的に相容れないことを強調した。さらに、貿易、科学技術、重大技術等、米中が激しい競争を展開している分野について、米国は現在、国内の各省庁を跨いで政策を検討し、同時に米国の同盟国や友好国

2021年3月17日、https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1861952.shtml。

⁵² Department of State, “Remarks to the Press: Secretary Antony J. Blinken and National Security Advisor Jake Sullivan Statements to the Press, Anchorage, Alaska,” March 19, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-national-security-advisor-jake-sullivan-statements-to-the-press/>.

と緊密なコミュニケーションを図り、協議をしている段階であることから、結果が出るまでにはもうしばらく時間を要するだろうとした⁵³。上述したプリンケンコメントが示すように、米中はアラスカで激しい外交戦を展開したが、これは現在の米中関係に対するバイデン政権の基本的評価と判断を裏付けるものである。つまり、米政府が、米中両国間には協力・競争・対抗の複雑な側面があると判断していることを示している。

五 結論

バイデン政権発足から現在まで（2021年4月）の3ヶ月あまり、その総体的な外交路線やインド太平洋地域戦略及び対中政策のトーンは、すでに定まりつつあるものの、完全には明らかになっていない。本論の主旨は、バイデン新政権の外交路線の基本的理念・目標・原則・特徴に焦点を当て、今後の米国の対中政策において起こり得る変化と踏襲する部分を分析し、初歩的な検証を行うことにあった。分析の結果、バイデン政権は米国が国際社会の威信と指導的立場を回復し、同盟関係を確固としたものとし、国際社会に回帰して影響力を取り戻すことを目指し、米国自身の目標を実現することを重視していることが明らかとなった。地域戦略（アジア太平洋とインド太平洋）に関して、バイデン政権は「インド太平洋」の文言と概念を踏襲し、多国間主義の精神を強調し、米国の優位な立場を固めることを重視しているが、その国家安全保障チームは依然として一定の調整期間が必要で、最終的な政策（正式名称やその実質的内容）の提示には時間がかかるだろう。バイデン政権の対中政策

⁵³ Ibid.

の基本方針は、現在の状況から見ると、「原則ある交流」と「若干の前提が一致する状況下で中国と関わる」路線に向かう可能性があり、自身の価値と立場を堅く守りながら、他方でその政策が柔軟性を持てるようにするだろう。バイデン政権の安全保障チームは、米国政府と中国の交流は、米国自身の競争的優勢を確保し、かつ同盟国の利益に配慮すべきで、気候変動、世界的な感染防止、核拡散防止及び一部の地域的な問題等の分野では中国との協調の空間を維持すると繰り返しており、その本質は依然として協調と抑制の両方を重視していることに変わりない。総体的に言えば、米国の外交路線、地域（インド太平洋）戦略と対中政策に関し、バイデン政権にはすでに概ねの政策原則と基本方針があり、一部は変化し、一部は踏襲している。変化していない部分とは、米国の根本的な戦略目標にまだ大きな転換が現れていない点で、第二次世界大戦以降の指導的地位と優勢の確保が引き続き最も重要だが、その手段とアプローチにおいて重視するポイントやウェイトは異なっている。よって、例えば本論で掘り下げてきたいくつかの重要な議題・分野、つまりバイデン政権の外交と対中政策のより詳細な内容については、更に慎重に検証して、判断する必要があるだろう。

（寄稿：2021年3月2日、再審：2021年4月7日、採用：2021年5月27日）

翻訳：渥美すが子（フリーランス翻訳）

從川普到拜登： 美國新政府對外政策的變與不變

李大中

(淡江大學國際事務與戰略研究所副教授)

【摘要】

川普政府在過去四年間的美國優先外交政策，聚焦於追求單邊主義、降低美國國際參與，減少美國貿易赤字以及盟邦責任的重新分擔，進而使美中因貿易戰、科技爭霸以及兩國在戰略競逐、全球治理、新冠疫情起源與民主等議題之矛盾，導致雙方關係更形惡化。拜登新政府誓言將藉由重回美好（完善美國自身）、透過外交修補美國盟國體系、重振美國於國際建制中的角色以及恢復美國在全球舞台上的威信與領導地位等方式，確保美國能以優勢地位與北京一較長短。本文的主要研究旨趣是探討拜登的勝選對於美國外交路線取向及對北京政策之影響。

關鍵字：拜登政府、美國外交政策、印太地區、美中關係

From Trump to Biden: Continuity and Change in U.S. Foreign Policy

Da-jung Li

Associate Professor, Graduate Institute of International Affairs
and Strategic Studies, Tamkang University

【Abstract】

In the past four years, the America First approach to U.S. foreign policy during the Trump's term centered on pursuing the path of unilateralism, withdrawing from international involvement, reducing U.S. trade deficits, and rebalancing burden sharing within U.S. alliances. U.S.-China relations worsened as the two powers engaged in a trade conflict, competed on technology, and clashed over issues, such as strategic competition, global governance, the origins of Covid-19, and human rights. On the other hand, the new Biden administration pledges to compete with Beijing from the position of strength, as well as building a better home through repairing U.S. alliance through diplomacy, renewing U.S. role in international institutions, and restoring U.S. credibility and leadership's position on the global stage. The primary goal of the research for this paper is to address the implications of Biden's victory on foreign policy and the China policy of the new administration.

Keywords: Biden Administration, U.S. Foreign Policy, Indo-Pacific Region, U.S.-China Relations

〈参考文献〉

- 中華人民共和國外交部「2021年3月17日外交部發言人趙立堅主持例行記者會」
2021年3月17日、https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1861952.shtml。
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "2021 nian 3 yue 17 ri waijiaobu fayanren zhaolijian zhuchi lixing jizhehui" [Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on March 17, 2021], March 17, 2021.
- 李大中「川普的印太戰略與美中戰略競爭」『軍事社會科學專刊』第15期（2019年8月）、頁3~14。
- Li, Da-jung, "Chuanpu de yin tai zhanlue yu mei zhong zhanlue jingzheng" [Trump's Indo-Pacific Strategy and U.S.-China Strategic Competition], *Publication of Military Social Science*, No.15, August 2019, pp. 3-14.
- Abramson, Alana and Brian Bennett, "Crisis Mode: Inside Joe Biden's Agenda for the First 100 Days," *Time*, Vol. 197, Nos. 3-4 (February 1 and February 8, 2021), pp. 32-35.
- Biden, Joseph, R. Jr. "More Prosperous Future For Our Families," 『世界日報網』(The World Journal), October 22, 2020, <https://www.worldjournal.com/wj/story/121468/4957269>.
- Biden, Joseph, R. Jr., "Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump," *Foreign Affairs*, March/April 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.
- Bremmer, Ian, "Biden Inherits A China Policy with Strings Attached," *Time*, Vol. 197, Nos. 3-4 (February 1 and February 8, 2021), p. 17.
- Bremmer, Ian, "Biden Faces A World that Will be Wary of U.S. Leadership," *Time*, Vol. 196, Nos. 20-21 (December 7, 2020), p. 19.
- Beckwith, Ryan Teague, "Read Donald Trump's 'America First' Foreign Policy Speech," *Time*, April 26, 2016, <https://time.com/4309786/read-donald-trumps-america-first-foreign-policy-speech/>.
- Blinken, Antony and Lloyd Austin, "Opinion: America's Partnerships are 'Force Multipliers' in the World," *The Washington Post*, March 14, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/03/14/americas-partnerships-are-force-multipliers-world/>.
- Campbell, Kurt M. and Jake Sullivan "Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China?" *Foreign Affairs*, September/October 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>.
- Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy, The United States: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, January 2019, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
- Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, January 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

- Department of State, “Department Press Briefing (Ned Price),” April 1, 2021, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-april-1-2021/#post-232014-China>.
- Department of State, “Remarks to the Press: Secretary Antony J. Blinken and National Security Advisor Jake Sullivan Statements to the Press, Anchorage, Alaska,” March 19, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-national-security-advisor-jake-sullivan-statements-to-the-press/>.
- Department of State, “Joint Statement of the 2021 Republic of Korea – United States Foreign and Defense Ministerial Meeting (“2+2”),” March 18, 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>.
- Department of State, “U.S.-Japan Joint Press Statement,” March 16, 2021, <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/>.
- Department of State, “Department Press Briefing (Ned Price),” March 11, 2021, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-march-11-2021/#post-225613-CHINA>.
- Department of State, “Secretary Antony J. Blinken with Wolf Blitzer of CNN’s The Situation Room (Interview),” February 8, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-wolf-blitzer-of-cnns-the-situation-room/>.
- Department of State, “News Release (Ned Price): PRC Military Pressure Against Taiwan Threatens Regional Peace and Stability,” January 23, 2021, <https://www.state.gov/prc-military-pressure-against-taiwan-threatens-regional-peace-and-stability/>.
- Dozier, Kimberly and W.J. Hennigan, “Grave New World: How Trump’s Disruptions Could Be Biden’s Opportunity?” *Time*, Vol. 196, No. 22 (December 14, 2020), pp. 24-27.
- Glaser, Bonnie S, Michael J. Mazarr, and Michael J. Glennon, “Dire Straits Should American Support for Taiwan Be Ambiguous?” *Foreign Affairs*, September 24, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-24/dire-straits>.
- Haass, Richard and David Sacks, “American Support for Taiwan Must Be Unambiguous: To Keep the Peace, Make Clear to China That Force Won’t Stand,” *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>.
- Jakes, Lara, John Ismay and Steven Lee Myers, “Biden Goals Converge in Asia: Rebuilding Alliances and Countering China,” *The New York Times*, March 14, <https://www.nytimes.com/2021/03/15/world/asia/blinken-japan-south-korea.html>.
- Kennedy, Scott, “A Complex Inheritance: Transitioning to a New Approach on China,” CSIS, January 19, 2021, <https://www.csis.org/analysis/complex-inheritance-transitioning-new-approach-china>.
- National Public Radio (NPR), “Transcript: NPR’s Full Interview with Secretary of State Tony Blinken,” February 16, 2021, <https://www.npr.org/2021/02/16/968332308/transcript-nprs-full-interview-with-secretary-of-state-tony-blinken>.
- Nagasawa, Tsuyoshi and Tsukasa Hadano, “US and China Play Mind Games over How to

- Frame Alaska Meeting,” *Nikkei Asia*, March 12, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/US-and-China-play-mind-games-over-how-to-frame-Alaska-meeting>.
- Office of the United States of Trade Representative, “Opening Statement of Ambassador-designate Katherine Tai before the Senate Finance Committee,” February 24, 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/february/opening-statement-ambassador-designate-katherine-tai-senate-finance-committee>.
- Oishi, Itaru, “Suga to Face Make-or-Break Moment during Biden Summit,” *Nikkei Asia*, April 5, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Suga-to-face-make-or-break-moment-during-Biden-summit>.
- Russel, Daniel, “The Future of U.S.-China Policy Under the Biden Administration, A Keynote Speech to the U.S. – China Business Council Forecast 2021 Conference,” February 3, 2021, <https://asiasociety.org/policy-institute/future-us-china-policy-under-biden-administration>.
- The White House, “United States-Japan-Republic of Korea Trilateral National Security Advisors’ Press Statement,” April 2, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/02/united-states-japan-republic-of-korea-trilateral-national-security-advisors-press-statement/>.
- The White House, *Renewing America’s Advantages: Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.
- The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad,’” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>.
- The White House, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan,” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/12/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-march-12-2021/>.
- The White House, “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.
- The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.
- The White House, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki,” January 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/25/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-january-25-2021/>.
- The White House, “Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.,” January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

- The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- The White House, “America First Foreign Policy,” January 31, 2017, <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>.
- Tucker, Nancy, ed, *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York, Columbia University Press, 2005).
- US Senate Committee on Foreign Relations, “Statement for the Record before the United States Senate Committee on Foreign Relations, Antony J. Blinken,” Nominee for Secretary of State,” January 19, 2021, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921_Blinken_Testimony.pdf.
- United States Institute of Peace, “Passing the Baton 2021: Securing America’s Future Together,” January 29, 2021, <https://www.usip.org/sites/default/files/Passing-the-Baton-2021-Transcript-FINAL.pdf>.
- U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy, The United States: Sharpening the American Military’s Competitive Edge*, January 2019, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
- Verma, Pranshu and Rick Gladstone, “‘Diplomacy Is Back’: Linda Thomas-Greenfield Is Confirmed as Biden’s U.N. Envoy,” *The New York Times*, February 23, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/02/23/us/politics/biden-un-ambassador-thomas-greenfield.html>.

