

## 総論 トランプ大統領の予測不可能性とトランプ政権の対中政策

久保 文明

### 1. 「二元的大統領制」

2018年9月5日、『ニューヨーク・タイムズ』には前代未聞の論説が掲載された<sup>1</sup>。それはトランプ政権高官によって執筆されたものであったが、匿名で同紙に掲載されたのである。「私はトランプ政権内の抵抗運動に属している」と題する論説は、ほぼ全面的にトランプ大統領に批判的な点で、まことに衝撃的である。同紙は著者が誰であるか知りつつ、異例なことながら匿名での掲載に応じた。(当然ながら、トランプ大統領は激怒し、政権内では「犯人」探しが始まった。誰であるか、まだ判明していない)

その中で、著者は大統領がいかに十分な知識を持たないまま衝動的な決定を行っているかについて告発している。重要な決定であっても、一分後に大統領の態度が変わっていないという保証はないとも指摘されている。

しかし、そのような中であって、政策のプロである「大人」(adult。ここではこの反対語である child、kid、baby といった言葉は使われていない)は、政権内で抵抗運動を形成し、大統領による不適当な決定を覆すべく努力している、とこの論説は主張する。この結果登場したのが本論説の著者がいうところの「二元的大統領制」である。それは衝動的な決定をするトランプ大統領と、それを抑制しようとする大人たちから成る。

このような政権の根本的性格は、2018年11月の中間選挙を経ても、とくに外交・安全保障・通商政策では大きく変わっていない。例えば、中国との通商摩擦において、トランプ大統領がどこでどのように妥協するかはまったく予測不可能である。EU、カナダ、メキシコ、韓国などと同様、最初は強面であっても意外にすぐ妥協に応じるかもしれない。あるいは、中国だけは例外かもしれない。それは対北朝鮮においても同様であるが、19年2月末のベトナムでの首脳会談では、トランプ大統領は妥協でなく決裂を選択した。

原則を欠く言動が目立つトランプ大統領に対して、大統領を除いた政権幹部、議会も含んだアメリカ政府、あるいはシンクタンク等に所属する外交専門家は、全体として中国に対して、10年前より相当厳しい認識を持つ方向に変化したといえよう。例えば2017年12月に公表された『国家安全保障戦略』とそれに続く『国防戦略』などの一連のトランプ政権の公式文書では、中国とロシアについて、現状を変更しようとする競争相手と定義し、厳しい認識を示している。2018年10月4日に行われたペンス副大統領による演説は、対象を中国に絞り、しかもきわめて体系的かつ徹底的に中国を批判したものであった。ポンペオ国務長官、ボルトン国家安全保障担当大統領補佐官からなるトランプ政権の外交安全保障チームは概して対中タカ派である。ライトハイザー通商代表部代表やナヴァロ国家通商会議委員長ら通商チームら対中強硬派の発言力が強いことは改めて指摘するまでもない。

ちなみに、通商問題では、他の争点では概してトランプ大統領に正面から批判的な民主党議員も、政権の強硬な姿勢を支持する傾向が強い。本来自由貿易主義者が多い共和党では、共和党支持者の90%弱がトランプ大統領を支持していることに示されているように、トランプ人気が高いため、自由貿易主義者も沈黙する傾向がある。

対中国政策はまだいい方かもしれない。ロシアについては、民主党も含めて厳しい眼差しが注がれている中、トランプ大統領のみはプーチン大統領に好意的発言を連発している。

大人とそうでないトップからなる二元的大統領制の混乱と予測不確実性はさらに続くことになる。それでも、一定数の大人が限定的ながら影響力をまだ保持していることが救いかもしれない。

以下、このような予測不可能性を前提としつつ、トランプ政権の中国政策について、いくつかの論点を提示していきたい。

## 2. 国家安全保障戦略（2017）の特徴

2017年の12月から翌年2月にかけて、トランプ政権の外交・安全保障政策の基本方針を示す3つの文書が公表された。国家安全保障戦略、国防戦略、核態勢再評価がそれである。ここではとくに国家安全保障戦略について触れるが、基本認識は後の2つの文書においてもほぼ同じである。

そこでの議論の大きな特徴は、協力の可能性を残しつつも、中国とロシアを「現状改変勢力」と定義して、厳しい姿勢を見せていることであろう。旧ソ連を含めると、米国政府の公式の外交文書（最初の国家安全保障戦略は1987年に発表されているので、それ以前のさまざまな文書も含める）において、ロシアについて厳しい言及があるのは、冷戦時代には普通のことであった。中国についても、朝鮮戦争、文化大革命、あるいはベトナム戦争の時期まで遡れば、厳しい評価が見られる。

中国について、これと異なった見方を提供したのは、1969年に発足したニクソン政権であろう。ニクソン大統領は中国を、最低限でも交渉可能な相手、場合によっては潜在的な協力者とみなして接近したが、その結果ニクソン大統領の訪中を実現し、関係改善を果たすことに成功した。

冷戦終結後、とりわけソ連崩壊後、ロシアに対してアメリカは、ロシアの核不拡散を主な目的にして、ロシア支援すら行い、その民主化の進展を期待した。プーチン大統領が登場した後ですら、2001年9-11テロ事件後にプーチン大統領がアメリカのテロとの戦いに協力姿勢を示したこともあり、アメリカの対ロ政策はそれほど敵対的ではなかった。

中国に対しては、1989年の天安門事件以降しばらく厳しい関係が続いたが、90年代前半からアメリカの経済界からの投資が膨らみ始め、米中関係の緊密化が進んだ。アメリカの中には中国に対する人権批判は残り、ときにアメリカの議会では激しい論争を引き起こしたものの、アメリカは中国の世界貿易機構（WTO）加盟に賛成するなど、その態度は基本的に友好的であった。2001年に発足したジョージ・W. ブッシュ政権は、政権発足以前から対中強硬策を用意していたが、それは9-11事件で大きく転換した。

そのような意味で、冷戦終結後、ロシア・中国双方について同時にここまで厳しい評価を下した安全保障関係のアメリカの行政府の公式文書は初めてであろう。

ただし、今後の論点として、保守強硬派や新保守主義者（ネオコン）が主張するように、アメリカが中国とロシア両国を同時に競争相手としてみなし続けるのか、あるいはいわゆるリアリスト的発想に依拠して、中国を牽制するためにむしろロシアとは協力しようとするのか、あるいは少なくとも両国の関係強化を防ぐことをどの程度優先するのかといった問題については触れられておらず、現時点では議論はまだまだ尽くされていない。周知の

ように、1970年代から80年代末の冷戦終結にかけて、レーガン政権初期を除外して、アメリカはソ連を主要敵とみなし、中国については、ときに準同盟国として処遇するなど、異なった対応を示してきた。こんにち、異論はあるものの、多くの専門家は、中国の方が本質的かつ長期的にはアメリカにとってより大きな脅威であるとみなしている。そうであれば、中国に対抗するための米中協力というのがあるのであろうか。あるいは、そこまで行かないものの、米中の協力を阻むことは、これからのアメリカ外交の重要な目標となるのであろうか。

### 3. 政党政治における中国

今回の対中観は、民主党・共和党それぞれの内部の状況から分析しても興味深い。

民主党内で中国に厳しい見方をしているのは、労働組合、環境団体、そして人権団体である。労働組合は、当然ながら雇用の流出と廉価な製品が流入することを嫌っている。中国では人件費が安いというのに、労働組合を自由に結成することができず、アメリカの労働組合はそのような国と対等な形の競争は不可能であると論ずる。環境団体は中国の環境規制が緩いことそのものに加え、そこにアメリカ企業が生産拠点を移転させることを批判的に見ている。そして人権団体は、中国における言論、政治活動、そして信仰の自由が厳しく制約されていることを批判している。

それに対して、民主党系の外交・安全保障の専門家では、少数の対中タカ派が存在するものの、穏健な関与論をとる者が多数であると言ってよからう。

共和党側に目を転ざると、対中強硬派がたしかに目立つ。外交・安全保障の専門家では、ニクソン＝キッシンジャー的なリアリストは比較的柔軟な対中政策を支持するものの、ニクソン政権崩壊後、党内において大きく影響力を失ってきた。それに対して、こんにちではレーガンの外交を信奉する保守強硬派が強い影響力を獲得しており、彼らは中国にも厳しい見方をしている。さらに、新保守主義は、道徳的な視点も加えて、すなわちその非民主的な性格に対する道徳的・倫理的な非難を含めて、中国に厳しい態度を示す。宗教保守勢力が中国を見る目も、当然ながら否定的である。

それに対して、共和党内で長年もっとも親中派であったのは、上述のリアリストと並んで、1990年代から中国に投資し、莫大な利益を得てきた経済界であった。経済界は同時に中国との自由貿易も支持してきた。

要は、民主党・共和党とも対中政策に関して一枚岩ではなく、親中派・反中派両方を中に抱え込んでいることである。ただし、野党であるときには与党の対中政策に異を唱えるグループ（通常は反中派）の見解がより目立つことになりがちである。

今回のトランプ政権の対中政策は、このような文脈で見ると興味深い。中国政策について、民主党の厳しい部分（通商）と、共和党の厳しい部分（安全保障）の両方を備えているからである。これは、トランプ大統領の政策が内政においても、共和党的なもの（減税、銃所持、規制緩和など）と民主党的なもの（インフラ投資）の折衷的なこととよく符合している。

冷戦終結後のアメリカで、安全保障と通商の両面で中国に厳しい政策を採用した政権はないのではなかろうか。クリントンは政権発足当初通商で厳しい態度をとったが、第二期には中国との関係改善を重視した。ジョージ・W・ブッシュ政権は2001年9月11日のテ

ロ事件まで短期間強硬な対中政策を外交・安全保障面で推進したが、その後軟化した。対中政策としてはロバート・ゼーリックによる責任あるステークホルダー論が知られているが、それは厳しい警告を含みつつも関与を基調とするものであった。オバマ政権も、基本的には関与と協力を基本としていた。

ちなみに、これまで良好な米中関係を支持してきたアメリカの経済界は、少なくとも部分的にトランプ政権の強硬な対中政策を、経済面を含めて支持しているように見える。中国政府に対する不満が累積してきた結果であろう。この変化は、アメリカの対中政策を分析する際に重要な含意を有しているように思われる。

#### 4. 中国のアメリカ観

中国は、今次のトランプ政権の突然の一方的制裁関税に、相当虚を衝かれたといえよう。これまでも、アメリカから厳しい中国批判が投げかけられたことはあった。軍事力拡大、南シナ海での活動、チベット、台湾、人権、通商など、それは多岐にわたる。たとえば、1996年にクリントン政権が台湾海峡に空母2隻を中心とする艦隊を派遣したことなどは、例外的に強い対応であったといえよう。しかし、これすら、その後のクリントン政権の中国接近によって、中国が解釈する教訓は異なったものになった可能性がある。

中国からみると、強制的技術移転、知的所有権の軽視ないし無視、サイバーでの企業秘密の窃盗などについて、あるいは南シナ海での埋め立て、建設、基地化について、オバマ政権までのアメリカは警告を發し、南シナ海での航行の自由作戦などをたしかに実施したものの、現実には制裁を実施してまで中国を制止しようとしたことはなかった。とくに2008年の金融危機以降、中国は、アメリカが衰退基調に入ったと結論付けていたようであり、この二つが相まってアメリカの対応について過度に楽観視していた可能性は小さくない。

そのような中国からすると、いきなり制裁関税をかけるトランプ政権の手法は異例であり、驚き以外の何物でもなかったと推測される。たしかに、アメリカの多元的で分節化した政治制度の下で、なおかつこんにちの政治的分極化の下、容易に国論は統一されない。国際問題に対しても、当初の対応は微温的で緩慢ですらある。勢い、他国はアメリカの対応について過小評価しがちである。1941年に日本は、孤立主義と国際主義の間を揺れていたアメリカについて、精神において軟弱であるがゆえに、緒戦で大敗を喫すると和睦を申し出てくると期待した。1950年、スターリンはアメリカが北朝鮮による韓国侵攻に応戦してきて驚愕した。スターリンが理解するところのアメリカの国益に無関係な地域で、なぜアメリカが介入するのか、スターリンには理解できなかった。実は47-48年あたりから、アメリカはソ連観を大きく変えつつあった。1962年のキューバ危機の際のフルシチョフも同様かもしれない。

すでにオバマ政権時代、オバマ大統領自身は中国に対して依然抑制的であったものの、国防総省、司法省などはきわめて批判的であった。そして議会在2000年に設置した米中経済安全保障再評価委員会は、長年中国に関して強い警告を發していた。このような「兆候」があったにせよ、突然対中姿勢を硬化させたアメリカの姿に中国は驚愕しているであろう。

#### 5. 全政府的アプローチ (the whole of the government approach)

トランプ政権の対中政策の特徴の一つは、多方面から中国に対して厳しい政策を採用し

ていることである。それは全政府的アプローチ（the whole of the government approach）と形容することも可能であろう。

トランプ大統領自身の関心はもっぱら通商問題に集中している。とりわけアメリカが中国に対して抱える巨額の貿易赤字そのものがトランプ大統領にとって大問題である。しかし、2018年から19年にかけて行われている米中貿易交渉においては、アメリカ側はより広範な問題を取り上げている。それは、外国資本に対する投資の規制、外国企業に対する強制的な技術移転、自国企業と外国企業に対する内外無差別原則の無視ないし軽視、あるいは知的所有権の侵害・盗取などである。通商問題には、高度技術分野の国有企業への補助金や、中国政府による人民元安への誘導も含まれる。

トランプ政権は、高度技術をめぐる中国の能力、とくにその獲得方法と安全保障上の含意にも神経をとがらせている。政権と議会が、アメリカへの投資と半導体等アメリカの高度技術製品の中国への輸出に制限をかけ、またファーウェイの製品を政府調達から排除する決定を行ったのも、そのような懸念に基づいている。そこには、通商代表部だけでなく、商務省も関与している。司法省も、国家安全保障部のもとで中国による産業スパイ活動を重点的に捜査・摘発している。

いうまでもなく、軍事的脅威に対してもアメリカは警戒している。そこには極超音波兵器、宇宙あるいはサイバーでの能力などが含まれる。南シナ海の島々における埋め立てと軍事基地化が止まることがない点にもトランプ政権は批判を強めており、航行の自由作戦を継続している。国務省もこれまでより強硬な対中政策を推進し、中国からの一部の留学生に対するビザについてその期間を短縮している。ポンペオ国務長官は、中国による一帯一路構想に対抗すべく、インド太平洋重視の姿勢を示し、デジタル・コネクティビティを重視したインフラ構築支援を開始することを表明した。基本的に海外援助に消極的なアメリカ議会であるが、政府系開発金融機関「海外民間投資公社（OPIC）」や米国務省傘下の国際開発庁（USAID）が実施してきた「開発信用保証メカニズム（DCA）」を統合し、新たな開発金融機関（DFI）を設立することを規定した法案「BUILD（Better Utilization of Investments Leading to Development） Act of 2018」を超党派で可決し、2018年10月5日に大統領の署名をえて成立した<sup>2</sup>。冷戦終結以来、海外援助の削減に熱心であったアメリカ議会としては、かなり画期的な方針転換であると考えられる。

議会は台湾旅行法を成立させて台湾への関与を強化するとともに、チベットおよびウイグル問題での中国批判を強めている。同法をはじめ、国防権限法やアジア再保証イニシアティブ法の制定などに見られるように、議会も超党派で政権に歩調を合わせている。

以上すべてを包括するように、そして徹底的に中国を批判したのが、副大統領ペンスの2018年10月4日の演説であった。

冒頭で示唆したようなトランプ大統領自身にまつわる予測不可能性は残ったままであるが、近年、アメリカの行政府・立法府がここまで歩調を合わせて中国に厳しい措置を次から次へと打ち出すことはなかったといえよう。

## 6. レーガン政権の対中政策 - 前例として

このような全政府的アプローチには、中国が対象ではなかったが、前例がないわけではない。

1980年代前半、レーガン政権はソ連に対し、包括的かつ全政府的アプローチを採用して攻勢を強めた。その最大の柱は国防費の大幅増額と核兵器の増強であった。なおかつ、レーガン大統領は多くの側近の慎重論を振り切って戦略的防衛構想（スターウォーズとも呼ばれた）を実施した。

レーガン政権はさらに、ソ連が介入したアフガニスタンにおいて最大限の痛手を負うことを意図して、パキスタンを通じてソ連に抵抗していたムジャヒディンに対してチェコスロヴァキア製武器を提供した。それはついに、高性能のステインガー・ミサイルの供与にまで至った。

レーガン政権はさらにサウディアラビア等からコーランを入手して、アフガニスタン北部国境から、ソ連領内のイスラム教地域に送り込み、そこの住民たちがイスラム教に覚醒することを促した。バチカンを通じてポーランドの反政府勢力・連帯を支援したことも知られている。当時、ヨーロッパ諸国はソ連との間で天然ガス・パイプラインの敷設を計画していたが、レーガン政権はこれを阻止・遅延させようとして、ヨーロッパの関係国に働きかけていた。さらにサウディアラビアの協力を求めながら、原油価格の低下を試みていた。これはソ連の貴重な外貨収入源を標的にしたものであった。

むろん、1980年代前半のソ連とこんにちの中国の間には、大きな違いが存在する。したがって、アメリカ側の対応策も当然異なってくる。しかし、ここで紹介したレーガン政権の対ソ政策は、軍事、文化、経済、政治等、広範な分野にわたって攻勢をかけている点で、現在のトランプ政権の全政府的な対中アプローチに似た部分があるといえよう。ただし、大きな違いは、レーガン政権には大統領と側近の間にかんがりの程度の目標の共有があり、また両者の間に信頼関係が存在していたのに対し、トランプ政権においてはその点に疑義が存在することであろう。

## 7. 終わりに

トランプ政権の突然の攻勢の効果は、中国が提示しようとしている様々な譲歩案から判断すると、とりあえずは小さくないようである。むろん、早計な判断は禁物である。しかし、対中政策に対する一つの壮大な実験の例としては、どの程度熟慮の結果であったかどうかは別にして、意外に重要な先例を残したと言えるかもしれない。

### — 注 —

<sup>1</sup> <https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html>

<sup>2</sup> <https://sustainablejapan.jp/2018/10/11/opic-usaid-new-dfi/34889>