

第4章 トランプ政権の対中認識

舟津 奈緒子

●はじめに

2017年1月にドナルド・トランプが第45代アメリカ合衆国大統領に就任し、アメリカにトランプ政権が誕生した。アメリカではオバマ前大統領の時代から軍事力行使を肯定する外交・安全保障エスタブリッシュメントの影響によってアメリカが終わりのない戦争に陥り、アメリカの国力を削いでいるとの声が広がり、外交・安全保障政策をめぐる非介入主義¹の動きが強まっている。アメリカ第一主義（アメリカ・ファースト）を唱え、トランプ大統領も選挙戦において従来のいわゆる「外交・安全保障エスタブリッシュメント」を批判しており、トランプ大統領の外交・安全保障政策が従来のアメリカ外交と一線を画すものになるのか、その結果として一体どのような外交・安全保障政策になるのか注目を集めた。

他方、改革・開放路線に則って社会主義体制を維持しながら市場重視の経済政策に転換することによって、2001年の世界貿易機構（WTO）加盟以降、目覚ましい経済成長を遂げ、2010年には国内総生産（GDP）で日本を抜きアメリカに次いで世界第2位となった中国の国際社会における存在感の急速な高まりは著しく、アメリカが今後、中国とどのように向き合っていくのかはアメリカ外交の大きな課題である。本稿ではトランプ政権のアジア外交を分析し、その軸となっているトランプ政権の対中認識について考察するものである。

●「インド太平洋」地域の重要性

「ピボット・トゥ・アジア（Pivot to Asia）」、「リバランス・トゥ・アジア（Rebalance to Asia）」という語を使い、アメリカ外交にとってのアジア外交の重要性を説いたのはバラク・オバマ前政権であったが、トランプ政権の外交政策にとって、この地域の重要性が損なわれていっているということは決してない。トランプ政権においてもこの地域の重要性は大きい。それはトランプ政権の外交・安全保障政策に表れており、とりわけ、アジア外交の重要性はトランプ政権が推進している一連の「自由で開かれたインド太平洋」をめぐる一連の政策に反映されていると言っていいだろう。

大統領就任前に政治経験のないトランプ大統領による外交政策がどのような方向性になるのか大きな注目を集めていたが、トランプ政権2年目あたりからトランプ政権の外交・安全保障政策を示す戦略文書が発出され、その外交戦略の輪郭が見え始めてきた。2017年12月にホワイト・ハウス国家安全保障会議（NSC）から「国家安全保障戦略（NSS2017）」²が、2018年1月に国防総省から「国家防衛戦略（NDS2018）」³（要約版のみ一般公開）が発出された。注目されるのは、これら二つの外交・安全保障政策に関わる政府の公式文書（NSS2017およびNDS2018）において、これまで使用されてきた「アジア太平洋」に代わって、「インド太平洋」という呼称が新たに使用されるに至ったことである。「自由で開かれたインド太平洋（Free and Open Indo-Pacific）」という呼称は、安倍総理大臣が2016年8月の第6回アフリカ開発会議で行った自由で開かれたインド太平洋に係る演説⁴において、アジアとアフリカをつなぐ二つの海洋とこれら二つの大洋がつなぐ二つの大陸の自由と繁栄の重

要性を強調して使用されたものであるが、これに呼応するかのように、トランプ政権になってアメリカ政府においても従来のアジア太平洋からインド太平洋へと政府の公的文書に呼称の転換が見られたことである。つまり、アメリカ政府において地域概念の転換が見られたことが言える。

これら二つの政府の公式文書に加えて、2018年5月30日にはジェームズ・マティス国防長官（当時）が軍司令官交代式において、アジア太平洋軍（PACOM）をインド太平洋軍（INDOPACOM）へと名称変更することを発表した。この名称変更の理由として、マティス国防長官はインド洋と太平洋の連結性の重要性が増していると説明し、地域概念の広がり必要性を説いたのである。

さらには、アメリカ政府の「自由で開かれたインド太平洋」戦略の下、アメリカのインド太平洋地域に対する開発援助政策にも変化が見られた。2018年10月、ビルド法（BUILD法、Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018）⁵が成立し、新たな開発金融機関（DFI）が成立した。これは共和党と民主党の超党派によって議会で可決され、トランプ大統領の署名によって成立したが、ビルド法によって、これまでは政府系開発金融機関「海外民間投資公社（OPIC）」と国際開発庁（USAID）が実施してきた「開発信用保証メカニズム（DCA）」が統合され、最大で600億ドルもの資金を投入し、インド太平洋地域におけるインフラ構築支援を開始することとなった。インド太平洋地域にまたがる国々には大きな経済格差と、開発支援の必要性が認められることがその理由となっている。高いインフラ需要が大きな理由であることに疑いの余地はないが、この地域で中国が進める一帯一路構想に対する危機感がその目的の背後にあることも指摘されている。

その根拠として、前出の国家安全保障戦略が挙げられよう。まず目を引くのが、アメリカ政府の包括的な外交・安全保障政策の指針を示す国家安全保障戦略における地域別戦略を著す項目において、インド太平洋地域が最も初めに記載されている点であり、この一点を以ってしても、トランプ政権の外交・安全保障政策におけるこの地域の重要性が見て取れる。そして、そのインド太平洋地域の項目において、中国のインド太平洋地域に対するインフラ投資と貿易戦略は中国を中心とする経済圏の創出といった中国による地政学的な野心に基づいていると警鐘が鳴らされていることは重要な点であろう。さらには、中国が主導するアジアインフラ投資銀行（AIIB）は一帯一路構想と深く結びついているものであり、第二次大戦終了以降、米国が主導し、展開してきた既存の国際システムに挑戦するものとして捉えられていることが読み取れる。とりわけ、中国によるアジアインフラ投資銀行を用いた、いわゆる「借金外交」による地域秩序の崩壊と中国優位の地域の再編成についての警戒感が強くにじみ出ているものであり、中国が急速に高めた経済力を背景に地政学的な観点においても国際社会に対する戦略的な挑戦を行っているという認識がトランプ政権下のインド太平洋戦略に流れていると言えよう。

安全保障に目を向けても、アメリカのインド太平洋戦略において、南シナ海における「航行の自由作戦」の重要性が謳われており、アメリカは中国の一連の南シナ海や東シナ海における海洋進出を既存の秩序を書き換える一方的な現状変更の行動として批判している。また、アメリカ、インド、オーストラリア、日本による4か国の協力体制であるクアッド協力⁶もアメリカの自由で開かれたインド太平洋戦略の安全保障協力の一例として挙げられるが、これは安全保障の面においても台頭する中国を念頭に置き、インド太平洋地域に

における中国との関係管理という側面が指摘される。つまり、アメリカの自由で開かれたインド太平洋戦略には、経済、安全保障、政治的影響力などのあらゆる分野において急速に台頭する中国に対してアメリカがどのように向き合うべきかという点が主題として通底していると言えるだろう。

●トランプ政権の対中認識

トランプ大統領は大統領選挙期間中から、そして大統領に就任してからも、急速な経済成長を遂げている中国に対して一貫して厳しい姿勢を示してきた。トランプ大統領の関心の根底にあったのはアメリカの多額の対中貿易赤字を背景とした通商をめぐる対立であり、トランプ政権に特徴的な取引主義や経済ナショナリズムに基づくものであったと言える。アメリカの対中貿易赤字の是正を目指す通商上の中国との対立は「貿易戦争」とも形容されることがあるが、政権初期には中国をめぐる争点はまだ通商分野における対立に留まっており、経済のほか、安全保障や政治的影響力を含めたあらゆる分野にまたがる包括的な対中政策全般の基調は定まっていなかったと言えるだろう。

大きな転換点は、前項でも挙げられた2017年末の国家安全保障戦略と2018年初の国家防衛戦略であると指摘される。政権発足から1年ほどを経て、これらのトランプ政権の外交・安全保障政策を示す戦略文書が発出され、そこにおいて通商上の対立を超えたトランプ政権による包括的な対中認識が明らかになったのである。とりわけ、外交政策のまとまった概要が示されている国家安全保障戦略はトランプ政権に特徴的な大国間競争の様相が強く表れており、そこにはトランプ政権の競争的・二元的な世界観が色濃く反映されている。むしろ、対中認識もその競争的・二元的な価値観に基づいて評価されているという例にもれていない。国家安全保障戦略では、明示的に中国とロシアを「現状を変更する勢力」と規定し、政府の公式文書としては初めて、中国がアメリカの主要な競争相手とみなされていることが著されている。「現状を変更する勢力」の意味するところは、具体的には国際社会におけるアメリカの影響力を含めたアメリカの国力と利益に挑戦し、アメリカの安全と繁栄を傷つけようとする勢力と説明されている。アメリカが政府の公式文書に中国をそのような「修正主義国家」として明示することの重みは非常に大きく、アメリカの対中認識、および、それに基づく対中政策がトランプ政権においてリセットされ、大きく転換した重要な節目と指摘できるだろう。

政権2年目に入ると、この傾向はより強調されていった。2018年10月には、マイク・ペンス副大統領がワシントンD.C.にあるシンクタンクのハドソン研究所においてトランプ政権の対中政策に係るスピーチを行った⁷。ペンス副大統領のスピーチは中国をあらゆる面においてアメリカの競争相手とみなすというトランプ政権の対中認識の基調を繰り返すものであった。国家安全保障戦略や国家防衛戦略で述べられていた中国が抱える諸問題を改めて指摘するとともに、中国の急速な経済成長と中国国務院が2015年6月に発表した産業政策「中国製造2025」に対する強い警戒感に端を発し、中国の知的財産の取り扱いをめぐる懸念が強調されている。とりわけ、知的財産の取り扱いをめぐることは、次世代の国際競争力のかなめとなる人工知能(AI)やIT、宇宙産業等の幅広い分野にまたがる軍事力に転換可能な技術力への懸念が示されている。政権発足時に見られた貿易赤字をめぐる議論から、ここでは知的財産や次世代先進技術をめぐるパワーの競争という文脈で、中国がアメ

リカの競争相手であると語られている。このペンス副大統領による演説は中国批判という一点に絞られたと表現してもよいものであり、トランプ政権が発足して以来、アメリカで高まってきていた中国に対する警戒感と不信感が強く表明され、トランプ政権による対中強硬論が強調されるとともに先鋭化されたかたちで表れたものと言えるだろう。なお、続く翌年の2019年10月にもペンス副大統領はウィルソン・センターにおいて対中政策に係る演説を行っている⁸。2018年演説に比べると、若干トーンが弱まっているものの、基本的に中国をアメリカの競争相手とみなす基調が貫かれている。

ここで、アメリカの対中政策を振り返ると、1969年に発足したニクソン政権においてリチャード・ニクソン大統領（当時）がヘンリー・キッシンジャー国家安全保障問題担当大統領補佐官（当時）とともに、二国間関係の改善を果たして以降、中国の経済発展に伴って、米中間の貿易や投資が緊密化し、経済を中心として米中関係の緊密化が進んでいったという経緯がある。アメリカと中国の間には民主主義体制と社会主義体制という政治体制の違いはあれど、基本的には経済関係の推進を梃子として二国間関係の管理を図るものであった。ここでアメリカの対中政策の基調となっているのは中国に対する「関与」である。冷戦終結以降は1989年の天安門事件や1995～1996年の台湾海峡危機を経ても、この関与の傾向は損なわれず、第二次ブッシュ政権下でのロバート・ゼーリック国務副長官（当時）による「責任あるステーク・ホルダー論」⁹はアメリカの中国に対する関与政策の文脈上に理解されるものと言えるだろう。また、「ピボット・トゥ・アジア」、[リバランス・トゥ・アジア]の語に代表されるオバマ前政権によるアジア政策もアメリカの対中関与政策の枠組みの中で理解できるものであり、オバマ前政権がそのアジア外交の柱の一つとして掲げていた環太平洋パートナーシップ（TPP）協定は中国を包囲する、あるいは封じ込めるといった排除の論理ではなく、究極的には中国のTPPへの参加を歓迎する文脈であった¹⁰。

しかし、これまで見てきたように、トランプ政権における対中認識はこのような伝統的なアメリカの対中関与政策の文脈から外れており、中国をアメリカの競争相手であると明確に規定している。トランプ政権はアメリカの対中関与政策を放擲し、アメリカの伝統的な対中政策を大きく転換させたと言えるだろう。

さらに、注意すべき点が三つ挙げられる。一点目は、トランプ政権の対中認識において中国の「シャープ・パワー」¹¹に対する警戒論が高まっている点である。「シャープ・パワー」とは権威主義国家がパブリック・ディプロマシーの領域を超えて、様々な手段を用いて外国に対するプロパガンダや干渉工作を行うものという概念であり、例えば、クリストファー・レイ連邦捜査局（FBI）長官は中国が中国語学習や中国文化を学ぶ場としてアメリカの大学などに提供している「孔子学院」が中国のアメリカにおける世論に対する宣伝工作部隊の一部であるとし、警鐘を鳴らしている。さらに、トランプ政権における知的財産権や先端技術をめぐる対中警戒感や不信感も「シャープ・パワー」という面からも説明できよう。例えば、中国企業が5Gや先端技術を用いたサービスや製品やアプリケーションなどによってアメリカ人利用者の個人情報の収集を行ったり、アメリカ人利用者に対して中国に利するような宣伝活動をアメリカで行うことに対する警戒感が高まっている。2018年8月に対米外国投資委員会（CFIUS）の権限を強化するために、外国投資リスク審査近代化法（Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018）¹²および輸出管理改革法（Export Control Reform Act of 2018）¹³が制定され、中国の通信機器大手の華為技術

(ファーウェイ)と中興通訊(ZTE)など中国企業5社からの政府機関の製品の調達を禁じる国防権限法が成立したが、これには先端技術分野をめぐる競争のみならず、これら先端技術を用いた情報戦の様相もあることが見て取れ、そこにはアメリカの中国のシャープ・パワーに対する警戒感があるだろう。二点目は、トランプ政権における厳しい対中政策が超党派の支持を得ていることである。党派的分断が深刻な現代のアメリカ政治において¹⁴、厳しい対中認識で一致している点は注目に値しうると言える。例えば、2018年3月にアメリカと台湾の高級官僚の相互訪問を促進させる台湾旅行法(Taiwan Travel Act)¹⁵が成立した。また、2018年12月には台湾への防衛装備品の売却推進を含むアジア再保証イニシアティブ法(Asia Reassurance Initiative Act of 2018)¹⁶が成立している。台湾は中国の「一つの中国」のかなめであり、トランプ政権下における米台間の関係強化は厳しい対中認識に基づくものである。そして、これらの法案の成立に見られるように、議会も超党派で政権に歩調を合わせており、行政府および立法府が多方面から中国に対して厳しい措置を次々と打ち出す全政府的なアプローチが取られている点が指摘できる¹⁷。そして、三点目は、トランプ政権が人権や基本的自由の観点からも対中批判を強めている点である。トランプ政権はチベットおよびウイグルにおける少数民族の人権に係る問題で中国批判を強めているのみならず¹⁸、2019年11月には、中国が香港に高度の自治を保証する一国二制度を守っているかどうかについてアメリカに毎年の検証を求める香港人権・民主主義法案(Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019)¹⁹が成立した。このような人権や基本的自由といった「価値」をめぐるイデオロギー対立が先鋭化すれば、米中対立は本格化し、長期化することが予想される。加えて、2020年初以降、猛威をふるう新型コロナウイルス感染症の発生源や対応をめぐるアメリカの対中不信の深まりと米中対立の先鋭化に拍車がかかるものと懸念される。

●むすびにかえて

これまで見てきたように、トランプ政権における対中認識はこれまでの政権が継続してきた関与政策から外れるものであり、アメリカの対中外交の転換点となるものであった。さらに、こうした政府の中国に対する姿勢に議会も超党派で賛意を示し、厳しい対中認識が全政府的に広がっていていることが見て取れる。また、対立の分野は経済、安全保障、技術、政治的影響、さらには、人権や基本的自由をめぐるイデオロギー的な対立にも及び、先鋭化し、長期化する懸念が持たれる。新型コロナウイルス感染症をめぐる米中間の不信も懸念される。

他方で、トランプ政権の政権立案にポピュリズム的な性格が残されていることも否定できないとも付言したい。それは外交・安全保障政策についても例外ではなく、インド太平洋地域に対する外交・安全保障政策において最も顕著に表れているのが対北朝鮮政策であると指摘できよう。例えば、北朝鮮の非核化をめぐるっては、2018年6月のシンガポールおよび2019年2月のハノイにおける2度にわたる前代未聞の米朝首脳会談を経ても、日本を含む同盟国をはじめ、国際社会が望んできた北朝鮮による非核化の道程は見えてこなかった。そればかりか、トランプ政権は二度の米朝首脳会談を経て、北朝鮮の短距離弾道ミサイル発射を事実上容認する姿勢さえ見せた。つまり、トランプ政権におけるポピュリズムとエリートイズムの相克²⁰は依然として残存しており、対中政策を含む外交・安全保障政

策においてもトランプ大統領の取引主義が完全に消えたとは言えないという懸念が残っている。外交・安全保障政策における基本原則が見えにくい状況は払拭できず、予測可能性が低い状態が続いているため、2020年11月に大統領選挙を控えたトランプ大統領が対中政策の策定においても原理原則に基づかず、取引主義的な観点に傾く可能性も未だ否定できないのである。投票を前に佳境を迎える大統領選挙において、対中政策がどのように議論されていくのか、そして、そこに表れるであろうトランプ大統領の対中認識に引き続き注目したい。

— 注 —

- 1 アメリカの外交・安全保障政策をめぐって、「軍事力行使を肯定する外交・安全保障エスタブリッシュメントの影響によって、アメリカが終わりのない戦争をたたかっている」とし、アメリカの非介入を主張するもの。非介入をめぐる傾向はオバマ前政権時代から見られ、左右を問わず、アメリカの有権者に広く共有されていると指摘される。
- 2 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 3 <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- 4 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/17_hakusho/honbun/b1/s1_1.html
 なお、安倍総理による演説全文は次の通り。https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af2/page4_002268.html
- 5 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463>
- 6 アメリカ、インド、オーストラリア、日本の4か国によるインド太平洋地域における法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の確保に向けた取り組みで、インド太平洋地域における航行の自由、海洋安全保障の確保、テロ対策、災害対応などでの協力が目指されている。
- 7 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>
- 8 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/>
- 9 <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>
- 10 例えば、オバマ大統領による対中関与の姿勢は2009年11月の東京におけるスピーチ（<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>）に表れている。
- 11 <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>
- 12 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5841?q=%7B%22search%22%3A%5B%22FIRMA%22%5D%7D&s=1&r=1>
- 13 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040>
- 14 前嶋和弘「トランプ政権とメディア：分極化の中での「劇場」の日常化」、『平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業 トランプ政権の対外政策と日米関係』（日本国際問題研究所、2019年）、pp 75-78.
- 15 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535>
- 16 <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>
- 17 久保文明「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」、『平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業 トランプ政権の対外政策と日米関係』（日本国際問題研究所、2019年）、pp 96-97.
- 18 例えば、2019年6月に国防総省が発出した「インド太平洋戦略報告（Indo-Pacific Strategy Report）」（<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>）において、国家安全保障戦略と同様に中国を「修正主義国家」と定義し、中国の新疆ウイグル自治区の少数民族の人権問題に対して警鐘を鳴らしている。
- 19 <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3289>
- 20 久保文明「外交論の諸潮流とイデオロギー」、『アメリカ外交の諸潮流ーリベラルから保守までー』（日本国際問題研究所、2007年）、pp 7-8.