

Contents *****

特集：動き始めたバイデン政権の対中外交	1p
<先週の”Washington Post”紙から>	
“ Our four nations are committed to a free Indo-Pacific region ”	
「われら 4 か国は自由なインド太平洋地域を目指す」	7p
<From the Editor> 「新 X 論文」に思うこと	8p

特集：動き始めたバイデン政権の対中外交

バイデン外交の動きが活発です。3月11日に1.9兆ドルの米国救済法案（American Rescue Plan Act.=ARP法）を成立させたと思ったら、「Quad首脳会談」（オンライン、3/12）、「日米2+2」（東京、3/15）、「米韓2+2」（ソウル、3/18）、そして米中外相級会合（アンカレッジ、3/19-20）と続いています。緻密に計算されたチームプレイの外交で、“Diplomacy is back!”と言っていたのは伊達ではなかった。外交と言えば大統領のワンマンショーをだった過去4年のトランプ時代から、なんとという変化ぶりでしょうか。

一連の動きから浮かび上がってくるのは、米国の対中姿勢の厳しき、そして「オバマ時代の失敗を繰り返さない」という固い決意です。いろんな意味で、政治家バイデン氏の経験値の深さが生きているように感じています。

●10年前の夏をしみじみと思い出す

外務省のHPを探していて、このページを見た瞬間に「空目」してしまった¹。「すが総理」がバイデン氏に会ったのではない。この時の首相は菅（かん）直人氏である。これは **2011年8月23日、あの震災の年の夏に行われた日米会談**である。

菅総理とバイデン米副大統領の会談（概要）

23日（火曜日）11時15分から約1時間、菅総理大臣は、来日中のバイデン米副大統領との間で会談を行ったところ、概要以下のとおり。（米側：ルース駐日大使、プリンケン副大統領補佐官、ラッセル NSC アジア上級部長ほか、日本側：枝野官房長官、松本外務大臣、福山官房副長官、藤崎駐米大使ほか同席）。

¹ https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_kan/usa_110823.html



(写真提供：内閣広報室)



(写真提供：内閣広報室)

今から 10 年前の夏、バイデン副大統領は被災地の宮城県を訪れ、米軍の協力で再開が可能になったばかりの仙台空港で演説を行っている²。このときの随行者に、当時は副大統領補佐官であったプリンケン氏が居た（おそらく右上の写真、左側奥から 2 人目）。それが今回は、国務長官となって再び日本を訪れている。

そのプリンケン氏は、日本に到着した 3 月 15 日午後 9 時 48 分に”Happy to be back in Japan.”とツイートしている³。当時は副大統領であったバイデン氏とともに、日本を訪れた 10 年前の夏をしみじみと思い出していたのではないだろうか。

ところでこの時の訪日は、バイデン副大統領が中国を訪問した帰途であった。そのことは、外務省の記録にも下記のように記されている。

これに対し、バイデン副大統領から、日本側のもてなしに感謝する、今次訪日の目的は 2 つある、一つ目は日本国民に東日本大震災のお見舞いを申し上げることであり、震災に直面した日本国民の態度に感銘を受けた、日本国民が示した決意や勇氣は世界の模範である、

(中略)

続いて、二つ目の目的は、今回は中国の胡錦濤国家主席と習近平副主席から招待を受け訪中し、習副主席との関係を深めることができた一方で、日本は米国と共にアジア太平洋国家であると同時に同盟国であり、日本の経済力、政治力は大変に価値があるものであることを示すことである旨述べた。

10 年前の夏には、米国と中国のナンバーツー同志が親交を深めていて、プリンケン補佐官はその場にも居合わせていた。そして習近平氏はその翌年に総書記に就任し、権力基盤を固めて今日に至っている。来年は前代未聞の 3 期目を目指すと目されている。

他方、バイデン氏はどうだったかという、2 期 8 年を務めた副大統領としてはめずらしく、「その上」を目指さなかった。2015 年には最愛の長男を脳腫瘍で失い、ほとんど政治生命が終わったともみられていた。ところが諸般の事情で 2020 年大統領選挙に出馬することとなり、強敵の現職・トランプ大統領を倒してしまった。そして今度は合衆国大統領として、再び習近平国家主席と向かい合うことになる。

² 河北新報の報道を参照。「バイデン氏の振る舞い被災者忘れず 震災後に宮城訪問、仮設住宅で交流」(2020 年 11 月 20 日) <https://kahoku.news/articles/20201110kho00000009000c.html>

³ <https://twitter.com/SecBlinken/status/1371443183335440385>

●米国に「外交が戻ってきた！」

そのバイデン氏に対して、当初は「中国に対して強く出られないのではないか」との見方が少なくなかった。本誌としても、「バイデン政権は内政重視」「外交の優先順位は、①欧州との和解→②中東政策の変更→③アジアでの対中政策」であろうと踏んでいた。

ところがふたを開けてみると、①欧州や②中東への対応はさほど進んでおらず、むしろ③アジア政策が先行している。中国に対する働きかけも、緻密に計算されたチームプレイになっている。そのことは、以下の日程を振り返ってみるだけでよく分かる。

○バイデン政権の対アジア政策日程

- * 3月11日（木） 全人代が閉会（北京）
- * 3月12日（金） 史上初の **QUAD（日米豪印）首脳会談**（オンライン）
- * 3月16日（火） 日米「2+2」会合（東京）
- * 3月18日（木） 米韓「2+2」会合（ソウル）
- * 3月19-20日（金-土） 米中外相級会談（アンカレッジ） ←サリバン NSA が合流
- * 3月19日（金） オースティン国防長官がインドを訪問

3月5日から行われていた恒例の全人代が、11日に終わった翌12日に **QUAD 首脳会談をセットした**、という点がまず技能賞モノである。その週末14日のワシントンポスト紙には、バイデン大統領、菅首相、モディ印首相、モリソン豪首相の4人が共同で寄稿している（本号 P7 に抄訳を掲載）。だが、そこには”China”という言葉は1回も出てこない。



Clockwise from top left, President Biden; Yoshihide Suga, Japan's prime minister; Narendra Modi, India's prime minister; and Scott Morrison, Australia's prime minister during the virtual Quadrilateral Security Dialogue on Friday.

Our four nations are committed to a free Indo-Pacific region

4 首脳曰く、インド太平洋地域における民主主義 4 か国の協力は、2004 年のインド洋津波を端緒とする。それが今日では気候変動問題やパンデミックでの協力が必要になっている。具体的にはインド生産のワクチンを 2022 年内に域内に行き渡らせる、とある。

ところがよく読んでみると、この中には「国際法の支配」「航行の自由」など中国を匂わせるキーワードが埋め込まれている。そして「近年ではこのビジョンは試されつつあるが、かかる試練はわれわれの決意をいや増すばかりである」とある。読みようによっては、中国に喧嘩を売っているともいえる。いやもう、何と言う芸の細かさであろうか。

We are striving to ensure that the Indo-Pacific is accessible and dynamic, governed by international law and bedrock principles such as freedom of navigation and peaceful resolution of disputes, and that all countries are able to make their own political choices, free from coercion. **In recent years, that vision has increasingly been tested. Those trials have only strengthened our resolve** to reckon with the most urgent of global challenges together.

●日韓との「2 + 2」で同盟国を固める

Quad では深入りを避けた中国に対する言及は、翌週 16 日の日米 2 + 2 ではいきなり遠慮のないものとなった。日米安全保障協議委員会（2 + 2）の共同文書では、日米の閣僚は以下の点について意見の一致を見ている⁴。

- * 中国による、既存の国際秩序と合致しない行動は、日米同盟及び国際社会に対する政治的、経済的、軍事的及び技術的な課題を提起していること
- * ルールに基づく国際体制を損なう、地域の他者に対する威圧や安定を損なう行動に反対
- * 自由かつ適法な通商への支持、航行及び上空飛行の自由並びにその他の適法な海洋の利用を含む国際法の尊重
- * 中国海警法等の最近の地域における混乱を招く動きについて深刻な懸念を表明
- * 日米安全保障条約第 5 条の下での尖閣諸島を含む日本の防衛に対する米国の揺るぎないコミットメント
- * 台湾海峡の平和と安定の重要性
- * 南シナ海における、中国の不法な海洋権益に関する主張及び活動への反対
- * 香港及び新疆ウイグル自治区の人権状況について深刻な懸念を共有

中国の海警法に警告を発し、地域の他者に対する威圧（たぶん豪州に対するもの）に反対を表明したのみならず、「台湾海峡の平和と安定」に言及したことは日米の合同文書にしては踏み込んだ感がある。当然、中国は反発するわけだが、見方によってはそれくらい米軍が台湾情勢に危機感を覚えていることの裏返しであるのかもしれない。

続く 3 月 18 日の日米韓「2 + 2」では、共同声明文の中に”China”は 1 回も出てこない⁵。むしろ焦点は北朝鮮の核開発であり、この部分もどこか歯切れの悪いものになっている。その後には、とってつけたように「日米韓 3 か国協力は重要である」と続いている。

⁴ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100161034.pdf>

⁵ <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>

「同盟国との関係を強化したうえで中国に向き合う」という米国の方針から言えば、こちらは「満額回答」とは言い難い。とはいえ任期が残り1年となった文在寅政権としては、南北対話再開の夢は捨てきれず、米国の強硬路線には賛同しにくい。直前の3月15日に、金与正労働党副部長が米韓合同演習を非難した脅しも、程よく効いている様子である。韓国の行為は「レッドラインを超えるふぬけな選択」とのお言葉であったが、今回の米韓演習はコンピュータシミュレーションによる訓練が中心とご存じなのだろうか。

ともあれ、日米韓が一体となって中国や北朝鮮と対峙する、というわけにはいかなかったものの、バイデン政権は同盟国との対面の調整を済ませ、いわば「仁義を切った」うえでアンカレッジでの米中外相級会合に臨んだわけである。皆がトランプ大統領のツイッターに振り回されていた時代を思えば、まさに”Diplomacy is back!”ではないだろうか。

●米中外相級会合の裏に「オバマ時代の反省」

ここに至る過程で、バイデン政権は内政面でも一定の目途をつけている。3月11日は政権発足からちょうど50日目であったが、この日にバイデン大統領は米国救済法案(ARP法)にサインをし、1.9兆ドルの対策を成立させている。事実上、これが初めて議会を通った法案であり、経済効果もかなり大きそうである⁶。

また、この日、バイデン氏は初の国民向けのテレビ演説を行い、「5月1日までに18歳以上の全成人がワクチンを接種可能に」「独立記念日(7/4)までに少人数で集まれることを目標に」などと呼びかけた。幸いなことに米国では、ワクチン接種は急速に普及しつつあるし、感染者数も減少に向かっている。「外政は内政の延長」なので、国内に不安を抱えているようでは、中国に対して強く出られないのである。

さて、バイデン政権になって初の米中外相級協議は、下記の陣容で現在進行中である。中国側はトランプ時代に始まった対中制裁関税を解除せよ、と迫る構えのようだが、商務長官やUSTRが不在とあっては、多分に「言うだけ」で終わりそうである⁷。米側としては、制裁関税は前任者が残してくれたせっかくのカードであるから、中国側が何か良いことをしたときの「ご褒美」に残しておきたいと考えるのが普通であろう。

(米国) : アンソニー・ブリンケン国務長官、ジェイク・サリバン国家安全保障担当補佐官

(中国) : 楊潔篪国務委員、王毅外交部長

米国側も似たようなところがあって、中国側に台湾や香港、ウイグルなどに関する懸念を伝えたところで、「内政干渉」とはねのけられるのが落ちであろう。米中の初会合は、互いに言いたいことを言い合うことに終始することになりそうだ。

⁶ ARP法に対する筆者の見解はこちらをご参照。「ばらまきバイデン政権の裏で起きる意外なこと」(東洋経済オンライン、3月13日) <https://toyokeizai.net/articles/-/416544>

⁷ 3月17日に、キャサリン・タイ氏がちょうど上院でUSTRに承認されたところである。

中国側はこれを「戦略対話」と位置付け、定例化することを申し入れた。ところがそれは米国側が歓迎することではなく、過去に幾度となく繰り返されてきた「米中戦略対話」「米中戦略・経済対話」的なものを再現しても、生産的ではないという認識のようである。

バイデン政権のスタート期間を振り返ると、「オバマ時代への反省」を意識しているように見える。ARP法が1.9兆ドルという巨額の規模に膨れ上がったのは、2009年の米国債投資法（7870億ドル）が小さ過ぎたという反省があるからであろう。外交政策においては、初期のオバマ政権が「G2論」を掲げて対中融和姿勢に出たことが、結果的に中国を増長させてしまったという思いがある。今から約10年前、バイデン副大統領とそのスタッフたちは、当時は飛ぶ鳥を落とす勢いだったオバマ大統領を、意外にも冷ややかに観察していたのかもしれない。

●対中外交「裏方」が抱える苦い思い

バイデン政権の対中外交を裏方で支えているのは、国家安全保障局（NSC）で「インド太平洋調整官」を務めるカート・キャンベル氏と目されている。クリントン政権の頃から、東アジア政策を担ってきた民主党の大ベテランである。また国防長官特別補佐として、ペンタゴンの「中国タスクフォース」で対中戦略の取りまとめを担当しているのがイーライ・ラットナー氏で、これもまた責任重大な立場である。彼もまた、補佐官としてバイデン副大統領を支えた経験の持ち主である（2015年～17年）。

この2人が共同で、2018年にForeign Affairs誌に寄稿した”The China Reckoning – How Beijing Defied American Expectations”（中国の因果応報——北京はいかに米国の期待を裏切ってきたか）という論文がある。全編が苦々しいトーンで書かれていて、印象的な文のほとんどが否定形になっている、という不思議な論文である。

論旨は明快で、「米国はもう中国の変化に期待するのを止めよ」と言い切っている。トルーマンやニクソンの時代から、米国は「中国を良い方向に誘導できる」と考え、さまざまな方法を試してきた。ところが貿易による経済開放の試みは概ね失敗に終わったし、経済成長すれば政治が自由化するという思い込みも外れてしまった。むしろコミュニケーションテクノロジーの進化が、国の管理能力を高めて市民の行動監視を容易にしている。

外交と軍事力を組み合わせて、中国をアジアの秩序に取り込もうとする試みも失敗だった。今や米国はソビエト以来はじめて、互角の力を持つ軍事国家と対峙することとなっている。希望的観測を排除して、この挑戦を受け止めなければならない、とある。

あいにく本稿には、「だったらどうすればいいのか？」という提案はない。とにかく過去の米国外交を否定することが主眼である。しかも「自分もその一翼を担っていたが、やっぱり駄目だった」という悔しさがにじんでいる。答えはこれから、彼らが自分たちの手で見出さなければならない。現在のバイデン外交を支える裏方には、かかる対中観があることは注意すべきであろう。

＜先週の”Washington Post”紙から＞

”Our four nations are committed to a free Indo-Pacific region”

Opinion

「われら 4 か国は自由なインド太平洋地域を目指す」

March 14th 2021

***3月12日にオンラインで初の日米豪印4か国首脳会談が開催されました。その直後に4首脳が共同でワシントンポスト紙に寄稿した内容は、今後何度も引用されることでしょう。**

＜抄訳＞

2004年12月、近代史上最大の津波が発生し、インド洋周辺で人道的危機が発生した。数百万人が避難して数十万人が死に、地域は助けを求めた。われら4か国がそれに答えた。豪州、インド、日本、米国という民主国家グループが、必要な人々への人道支援と災害救助を調整した。「クワッド」は2007年に外交対話となり、2017年に新たに生まれ変わった。

新たな時代に、われわれは再び支援を必要とする地域のために結束した。津波の発生以来、気候変動は危険な水準となり、新技術は日常生活に革命をもたらし、地政学がますます複雑となり、パンデミックは世界を荒廃させた。われわれはインド太平洋地域が自由で、開かれ、強靱で、包摂的であるという共有ビジョンを固く決意する。国際法に従い、航行の自由や紛争の平和的解決などの原則を遵守し、全ての国が強制されぬよう努力する。このビジョンを試す動きはあるものの、われらが困難に取り組む決意はいや増すばかりである。

この金曜日、われわれは「クワッド」史上初の首脳会議を開催した。新しい技術がもたらす課題に対処するよう提携し、未来の革新を制御する規範と基準を設定することで合意した。気候変動が戦略的優先事項であることは明らかだ。われわれはパリ協定を強化し、各国の対策を支援する。そしてCovid-19のパンデミックを終わらせることを決意した。

パンデミックは近年の歴史上最たるリスクである。われわれはインドにおけるワクチン生産を拡大、加速する。2022年までにインド太平洋地域にワクチンが普及するようにする。科学的工夫、資金調達、生産能力、国際衛生協力により、WHOなどとも協力してワクチンの供給を増大させる。このイニシアティブはクワッドのワクチン専門家が指導する。また年末までに、対面での首脳会合を実現する。この約束を果たさねばならない。

これらの行程を高らかに宣言する。パンデミックを終わらせ、気候変動に立ち上がり、地域の夢を前進させることは容易ではない。協力なしには不可能である。そこでASEANとの連携を強化し、太平洋諸国と協同し、インド洋に関与する。クワッドは志を同じくする者同士の柔軟な枠組みである。目標を共有する全ての人々との協力を歓迎し、模索する。

ここ数か月の間に、われわれは自らと世界における犠牲を悼んでいる。この暗闇の中で前途に希望の光をもたらすのが、われわれの提携である。民主主義の基盤と関与への決意がわれわれを結び付けている。ともに国際的な危機に挑むことにより、国内に安全と繁栄をもたらすことができる。悲劇があるからこそ力と強靱さを得ることができる。インド太平洋地域は自由で開かれ、安全で繁栄したものであるべきと改めて決意するものである。

<From the Editor> 「新 X 論文」に思うこと

最近、米国の外交論壇が活発になってきたような気がします。それまではどんな提言をしても、トランプ政権下では「モノ言えは唇寒し」で、まともに取り上げてはもらえなかった。しかるに今の大統領はバイデンさんで、部下の意見を丁寧に聴いてくれる。シンクタンク業界としては、久しぶりに春が来たように感じるのも無理からぬところです。

特に待望久しいのが、対中外交に関する政策提言です。と思っていたら、1月に"The Longer Telegram"もしくは「新 X 論文」と呼ばれる労作が登場しました⁸。出元はアトランティック・カウンシル。最近ちょっとお懐かしや的なシンクタンクであります。

「より長い電文」というだけあって、無茶苦茶長い。PDF ファイルで 85 ページもあります。こんなものを読んでいられるか！と思うのはあなただけではなく、筆者も心から同感です。よくしたもので、元外務官僚で参議院議員の松川るいさんが、ご自分のホームページで要約を紹介してくれています。遠慮なく参考にさせてもらいましょう⁹。

この題名は、冷戦時代に外交官ジョージ・ケナンがモスクワから送った長文電報（8000 語くらい）が、対ソ戦略の基盤となったことに由来している。ケナンはのちに国務省の政策企画局長に登用され、この内容をフォーリンアフェアーズ誌上に「X 論文」として発表した。それが米国の「対ソ封じ込め」政策の基本構想となった。米国外交史における有名なエピソードであります。

そこで今回は「より長い電文」と称する匿名論文が、対中政策バージョンとして登場したわけです。しかるにケナンの場合はともかく、なんで匿名なんだろう？ おそらくはこの論文の作成には、中国専門家が複数関与していて、その中には「元・親中派」が入っているからではないでしょうか。いや、これは単なる「下種の勘繰り」というものですが、ここまで長文となったのは多くの人の手が入っていたからではないかと考えるものです。

この新 X 論文に対する評価は、芳しいものばかりではないようです。その辺のことについても、松川るいさんがまとめてくれている¹⁰。新 X 論文のエッセンスは、「まず習近平を中国共産党から切り離せ」というもの。中国共産党内には今の習体制に逆らう人が少なくないのだから、全集中の呼吸でこれを排除すれば、2013 年までのように穏健な中国に戻ってくれるのではないか、との発想である。

もっともそんな保証はどこにもないわけであって、習近平がうまくステージから去ってくれたとして、スターリンが死んだ後のソ連と似たようなことになるのかもしれない。「もっとひどいのが出てきたらどうする？」と言われたら、答えはないのです。あるいは松川さんが指摘する通り、「中国が韜光養晦の頃に返ってくればそれでいいのか？」という疑問もあるでしょう。

⁸ <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/the-longer-telegram/>

⁹ <https://ameblo.jp/matsukawa-ruie/entry-12658758675.html> 米国の長期的対中戦略「新 X 論文」の概要

¹⁰ <https://ameblo.jp/matsukawa-ruie/entry-12658832754.html> 「新 X 論文」：長期的な対中政策の必要性

それから「中国に対するレッドラインを示せ」という提言もある。例えば「台湾への軍事攻撃は米国にとってのレッドラインであるぞよ」と中国に明確に示せ、というのである。今までのように、「戦略的曖昧性」で片づけるよりは、その方が良いかもしれない。香港があんなふうになった後は、次に台湾の自由が危うくなるのは間違いのないところである。

ただしこのレッドラインに、「尖閣諸島の占領」を入れるべきかどうかは、日本としても悩むべきポイントではないかと思う。米国がそれを保証してくれることは、一見ありがたいことに思えるかもしれないが、偶発紛争が発生する確率は急速に上昇する。そしてかつての「オバマのシリア」のように、米国にはレッドラインをシカトした前科もある。「安全神話」を求めたがために、かえってリスクを高めてしまう、のは古来よくある話です。

ともあれ「新 X 論文」が登場したことは、米国の外交政策論議にとってまことに良いことだと思います。名論卓説は、常に玉石混交の中から誕生する。極論すれば、シンクタンクの仕事というものは、9割9分までは無駄ダマに終わるものです。大事なことは、対中政策について「ワイワイガヤガヤ」という状態を作ること、内外の知恵を集結することにある。

久しぶりにこんな状況が生まれつつあるのは、「アフター・トランプ」時代のお陰なのかもしれません。

* 次号は4月2日（金）にお送りします。

編集者敬白

本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、双日株式会社および株式会社双日総合研究所の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記までお願いします。

〒100-8691 東京都千代田区内幸町 2-1-1 飯野ビル <http://www.sojitz-soken.com/>

双日総合研究所 吉崎達彦 TEL:(03)6871-2195 FAX:(03)6871-4945

E-mail: yoshizaki.tatsuhiko@sojitz.com