

民主党のバイデン大統領が1月20日に就任した。米国史上47代目の大統領である。世界を混乱させたトランプ前大統領の「米国第一主義」に代わって、「国際主義」と「同盟重視」という第二次大戦後の伝統的な米国外交に復帰することを鮮明にした。問題はそれをどうやって実現していくかだ。閣僚や主要人事の顔ぶれから「オバマ政権3期目」などと揶揄されるが、「オバマ回帰」といった従来型の外交では立ち行かなくなるほどに国際情勢は緊張に満ちてい

対中政策が最優先

バイデン政権がまっさきに取り組むべき課題は、新型コ

る。バイデン氏が描くのは、「現実的で実利的」な外交である。その目的を果たすには、政権交代のたびに繰り返す「すべてをひっくり返す」(エニシング・バット)では混乱を助長するだけだろう。「トランプ外交」から何が変わり、何が変わらないのか――。まずはこの点の検証が重要だ。



変わる外交、変わらぬ外交 アジア・中東政策を展望する トランプ前政権の負債と遺産

おいかわ まさや
及川 正也

(毎日新聞論説委員)



就任式で宣誓するバイデン新大統領(2021年1月20日、ホワイトハウスの Flickr から)

コロナウイルス感染症の収束に向けた対策と、大きな影響を受けた米国経済の立て直しだろう。日本政府の高官は「政治任用の要職がすべて決まるまでには、コロナ禍もあり半年近くかかるだろう。外交の出遅れは織り込み済みだ。こちらは、この間に何があってもいいように、準備だけはしていく」と言う。おそらく多くの外国政府の高官も同じ認識だろう。

もちろん、だからといって政権の外交チームが手をこまねいているわけではない。トランプ前政権の「同盟軽視」で最も傷ついた欧州各国とは、就任して間もないブリンケン国務長官が1月27日と28日、フランス、ドイツ、英国、イタリア、欧州連合(EU)の外相と相次いで電話で協議した。これに先立ち、バイデン大統領もジョンソン英首相、マクロン仏大統領、メルケル独首相と電話協議した。

バイデン氏やブリンケン氏は日本や韓国、オーストラリアなどアジアの同盟国とも電話協議を続けており、まずは、同盟の立て直しから着手している。とくに、注目したいのは、ブリンケン氏が3月中旬から下旬にかけて、日本、韓国、オーストラリアなどアジアの同盟国を訪問する計画だと、米CNNが報じたことだ。同時にオースティン国防長官もアジア歴訪を検討しているという。

それだけ、アジアを重視しているということだろう。2月4日、ワシントンの国務省での就任後初の外交演説でバ

イデン氏が強調したのは、中国とロシアへの強い懸念だった。「中国は米国と競う野心を抱き、ロシアはわが国の民主主義に打撃を与えようとする強い意思を持っている。権威主義の高まりに立ち向かわなければならぬ」と述べ、中露に対抗する姿勢をあらわにした。

早くも米中対決

とくに中国を「最も重大な競争相手だ」と位置付け、「強圧的な行動」や人権、知的財産の侵害で「米国の繁栄や安全保障、民主的価値観に挑戦している」と指摘した。一方で、「国益にかなうなら、中国政府と協力する用意がある」とも述べ、気候変動問題などを念頭に協力を呼び掛けた。こうした中国に対し、同盟国を「最も素晴らしい財産」と表して連携を強調したことに、アジアの同盟国は心を強くしたに違いない。

バイデン氏の外交演説の翌日に行われたプリンケン氏と中国外交担当トップの楊潔篪（よう・けつち）共産党政治局員との電話協議は、今後も続くであろう「対決」の第一弾となった。5日後に行われるバイデン氏と習近平・中国国家主席との電話協議の地ならしの意味合いがあったが、双方とも強硬姿勢を前面に出した。「融和よりも強硬」というトーンセッティング（外務省幹部）をする狙いがあったのだろう。

例えば、基本姿勢ではこうだ。

プリンケン氏 「台湾海峡を含むインド太平洋地域の安定を脅かし、ルールに基づいた国際システムを弱体化させている中国の行動に責任を取らせる」

楊氏 「各国が守るべきは国連を中心とする国際システム、国際法を基礎とする国際秩序だ。少数の国々が言う『ルールに基づく国際秩序』ではない」

中国の新疆ウイグル自治区、チベット自治区、香港での人権問題ではトーンが上がった。

プリンケン氏 「米国は人権と民主主義の価値を守るために引き続き立ち向かう」

楊氏 「中国の内政であり、いかなる外部勢力による干渉も容認しない」

トランプ前政権がイスラム教徒の少数民族ウイグル族らの弾圧を国際法上の犯罪の「ジェノサイド（大量虐殺）」と認定し、プリンケン氏も継承する考えをかねて表明している。バイデン政権の対中政策が民主主義や法の支配、人権などの価値観を前面に掲げて強硬に立ち向かう、という姿勢を印象付けた。一方、楊氏は「対立や違いを管理し、安定的な中米関係を発展させたい」とも述べており、先のバイデン演説と照らせば「対立の管理」は米国も共有するポイントだろう。

激しいやりとりは2月10日の米中首脳電話協議でも繰

り返されたが、長時間にわたって双方が協議を重ね、対立的が鮮明になったことは、今後の「対立の管理」に向けた成果だろう。貿易戦争、デジタル覇権、サイバー、新型コロナ対策、香港や台湾問題、南シナ海と東シナ海の海洋進出、ミャンマー問題……。これまでになく対立は多岐にわたるだけに米中对立の長期化は避けられない。

本気度示す「インド太平洋調整官」新設

バイデン氏がホワイトハウスに「インド太平洋調整官」というポストを新設し、アジア外交のベテランであるカート・キャンベル元国務次官補を起用したのは、対中政策を一本化し、政権あげて本腰で取り組む姿勢をアピールする狙いがあるようだ。「インド太平洋」という発想は、日本が考案し、米国が同調した。もともと米国内で系統立てて策定された戦略ではないため、一本筋が通っていない側面があったのは事実だ。

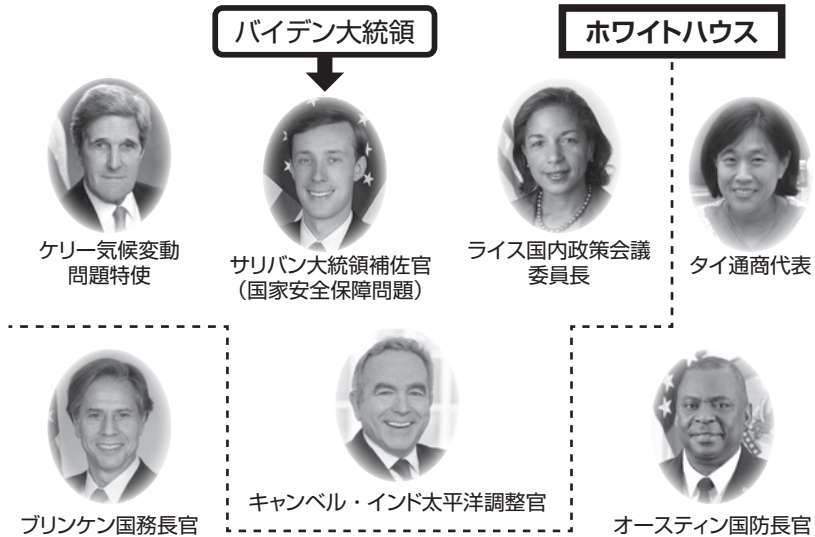
米メディアなどによると、インド太平洋調整官組織は20人程度の専門家で構成するホワイトハウスの国家安全保障会議（NSC）最大のチームとなり、従来の北東アジア、東南アジア、南西アジアを直轄とし、中国、日本、韓国、オーストラリア、東南アジア諸国連合（ASEAN）、インドなどを総括して地域横断的な「インド太平洋」戦略を構築する。

ホワイトハウスによれば、カバーする政策も広範だ。テクロロジー、グローバルヘルス、国防、民主主義・人権、国際経済にわたって戦略を構築し、対中国政策として立案されるという。NSC事務局トップのジェイク・サリバン大統領補佐官（国家安全保障問題担当）は中国政策に「優先的に特化」し、「外交政策と国内政策の垣根を払い、省庁横断的な体制を構築する」という。

新設されるインド太平洋調整官組織が意味するのは、ホワイトハウスの外交の最優先が「中国」だということである。たとえば、トランプ前政権下での米議会の公聴会を聴くと、同じ「自由で開かれたインド太平洋」という表現を使っても、国防総省は軍事面でのネットワークが主眼であり、国務省では外交的な枠組みづくりに重きを置いていた。それを縦割りではなく、包括的な政策に練り上げるわけだ。キャンベル氏は、その実務責任者だ。2001年の米同時多発テロ後、アフガニスタンやイラクに集中投下された外交的・軍事的資源をアジアへと「旋回」させる「ピボット」(Pivot) は、オバマ元政権の外交政策を象徴するキーワードとなり、世界の目をアジアに向けさせるテコになった。中国を強く意識した戦略だったが、その立案者の一人がキャンベル氏であり、売り込みの先兵役でもあった。

キャンベル氏は、回顧録「THE PIVOT アメリカのアジア・シフト」で、六つの柱を提示している。①同盟

バイデン政権のアジア政策の体制



※写真は、タイ氏は政権移行チームのホームページ、その他は公式ホームページから。

国との関係を強化し、②中国などの台頭国との関係深化に取り組み、③地域の多国間枠組みに関与し、④貿易と投資を拡大し、⑤海外の軍事プレゼンスを構築し、⑥民主主義と人権を普及させる——ことだ。日豪などとの同盟関係を強化し、インドやベトナムなど友好国と協調する必要性を説いている。

その後、キャンベル氏は2018年春の米外交誌「フォーリン・アフェアーズ」に「外交や通商面でのエンゲージメントも政治や経済の開放レベルを高めることはなく、軍事力もアジアリバランス戦略も、北京がアメリカ主導のシステムの中核部分を変えようとする試みを止められなかった」と、「ピボット」を含めた従来の対中政策の失敗を認めている。

「競争と協調」を軸に

米国は長年にわたって「管理する」という視点から対中政策を立案してきた。いわゆる「関与とヘッジ」だ。しかし、中国の巨大化により、中国を対等化し、米中関係を客観化する視点が必要になった。キャンベル氏が新たに提案しているのが、「競争と協調」の関係だ。バイデン氏の外交演説も「競争と協調」がベースにある。問題は、そのバランスをどう取るかだ。バイデン政権は現時点では「競争」が前面に出ている。

つまり、現時点では、トランプ前政権の政策を急転換させることは考えていないようだ。これまでトランプ氏のよ
うな「報復的な高関税政策」は取らないと述べてきたが、
すぐにはそうした関税政策を解除するつもりはなさそう
だ。昨年1月にトランプ前政権が中国政府と締結した「第
一段階の合意」も維持するという。これには、不公正な貿
易慣行に対処するという姿勢を中国に見せつける意味合い
がある。

一方で重要なのは、4月にバイデン政権が主催するオン
ラインでの気候変動問題首脳会議（サミット）だ。バイデ
ン氏は大統領令で、2050年までに温室効果ガス排出量
を実質ゼロにする目標を改めて示し、サミットに合わせて
当面の削減目標を公表する予定だ。ここでは、中国との「協
調」をどう演出するかが焦点となる。これがトランプ前政
権からの「変化」をアピールする場面となるだろう。

こうした「競争と協調」の外交展開でとりわけ重要な
のは、ジョン・ケリー気候変動問題担当大使とスーザン・ラ
イス国内政策会議委員長との存在だ。オバマ元政権で国務長
官を務めたケリー氏は、中国との「協調」の役割を担うが、
海洋問題から難民問題まで国家安全保障の観点からの気候
変動対策を掲げており、融和ばかりが先行することにはな
らないだろう。

ライスは、オバマ元政権の国家安全保障担当大統領補

佐官のとき、中国が提案した「新たな大国関係」を前向き
に検討したとされ、「中国寄り」との批判が国内外から出た。
バイデン政権は中国をならんで「労働者層の利益になる外
交」を掲げており、中国を軸とした内政と外交のつなぎ役
を務めるとみられている。その際、台湾系で中国強硬派と
目されるキャサリン・タイ通商代表との連携がカギとなり
そうだ。

バイデン氏は対中政策を米国単独ではなく、アジアの同
盟国を基軸に、欧州の同盟国も巻き込んで「包囲網」を形
成しようとしている。そのコンセプトは、ブリンケン氏が
2019年1月の米紙ワシントン・ポストの寄稿に詳しい。
この中でブリンケン氏は「民主国家サミット」の考え方を
明らかにしている。従来の日米欧による主要7カ国（G7）
を拡大する構想だ。

寄稿でブリンケン氏は「東西冷戦で勝利をもたらした同
盟国コミュニティから目をそらせば、目の前の戦いに敗
北する」と述べる一方、いまの同盟ネットワークは「時代
遅れ」とも指摘する。中国の経済圏構想「一帯一路」や無
限のサイバー空間を利用したデジタル権威主義に対し、欧
州とアジアに二分されている米国の同盟国ネットワークを
連携させる必要があるという。これを「民主国家のリーグ
（連盟）」と呼ぶ。

同盟国との調整欠かせぬ

北大西洋条約機構（NATO）のような軍事安全保障を構築するというよりも、民主主義国家が直面するテロや選挙妨害、サイバー攻撃などの脅威に協力して対抗するという構想だ。インド太平洋の安定した秩序構築には、英国、フランス、ドイツなどが参加する意思を示している。欧州にも、中国の拡張主義に対する懸念は強まっており、協力は拡大の兆しを見せている。

同盟国ネットワークを最大限に活用する手法は、トランプ前政権とは明らかに違う。ただし、こうした枠組みが、「中国排除」となることには、欧州や日本、韓国は非常に慎重だ。「インド太平洋戦略が中国を封じ込めるものだと受け止められてはならない」という指摘は、同盟国に限らず、米国内にも根強くある。とくに、共和党の主流派などに多い意見で、中国と敵対するのではなく、均衡を図るといって考え方だ。

トランプ前政権は、ポンペオ前国務長官らが日米豪印（クアッド）の枠組みをベースに「アジア版NATO」を暗に打診したが、こぞって軍事同盟化には慎重な姿勢を示している。その点でバイデン政権は「外交力」を重視して違いを強調しているが、それでも「包囲網」的な印象が強く打ち出されれば、「協調」の余地はどんどん狭まっていくだ

ろう。同盟国との政策調整をどこまで熱心にやるか。そこが、バイデン政権がトランプ前政権との差別化を図るメルクマールとなる。

トランプ前政権の「功績」

決して評価が高いとはいえないトランプ前政権の外交政策で、超党派の支持を得た数少ない成果が、イスラエルとベルシャ湾岸などのアラブ諸国との国交正常化である。2020年8月のアラブ首長国連邦（UAE）との合意を皮切りに、バーレーン、スーダン、モロッコと国交を結んだ。これを仲介したのが、トランプ前政権だった。イスラエルとアラブ諸国の国交樹立が地域の安定化に結びつくのは間違いない。

しかも、イスラエルによるアラブとの平和条約締結は、1994年のヨルダン以降、四半世紀以上も途絶えていた。保守系のウォール・ストリート・ジャーナルが社説で「トランプ氏の中東政策で画期的な成果」と評し、「今回の合意は中東における米国の立場を有利なものにした」と称賛したのは当然としても、「反トランプ」でリベラルのニューヨーク・タイムズも「よいディールだ」とし、「有益な進展だ」と論じた。

この舞台裏では、トランプ前大統領の娘婿でユダヤ教徒のジャレット・クシュナー前大統領上級顧問が暗躍したと

伝えられているが、日本の外務省幹部は「党派を問わず、国務省が長年、粘り強く交渉してきたものだ。トランプ政権はその最後のプッシュをしただけ」と話す。別の日本政府高官は「米国政府の芸術作品」とまで言い切つて高く評価していた。

実際に裏で仕切つたのは、ポンペオ前国務長官だった。昨年11月下旬、イスラエルのネタニヤフ首相がサウジアラビアでムハンマド・ビン・サルマン皇太子と極秘会談したとのイスラエル発のニュースが世界を駆け巡つたが、このとき同席していたのがポンペオ国務長官だった（※サウジ外相は、ネタニヤフ氏とムハンマド皇太子の会談を否定）。

中東の勢力は、サウジアラビア、イスラエル、エジプト、イラン、トルコの5つの地域大国がバランスを取り合っている。中東和平をめぐるイスラエルとサウジを筆頭とするアラブ諸国の対立、イスラエル（ユダヤ）とイラン（イスラム）との対立、サウジ（イスラム教スンニ派）とイラン（シーア派）の対立が複雑に絡み合い、米国と旧ソ連・ロシアが介入しながら緊張を管理してきた。

イスラエルとサウジが国交樹立すれば世紀の大ニュースとなるはずだが、会談は、宿年のライバルが次期バイデン政権への対応をすり合わせるのが狙いだったのでないか、という見方がもつぱらだ。米外交専門誌「フォーリン・ポリシー」は当時、「トランプ大統領の恩恵を受けたイス

ラエルとサウジが、バイデン新政権からは『ならず者』として敬遠されるのを見越して距離を置こうとしている」と指摘していた。

当たつた面もあれば、いまのところ当たっていない面もある。

中東では同盟国に厳しく

1月20日に発足したバイデン政権が最初に取り組んだ中東政策の修正は、UAEへのF35最新鋭戦闘機の売却とサウジへの武器売却の凍結だ。米国務省が1月27日に発表した。UAEへの戦闘機売却は、イスラエルとの国交正常化合意後にトランプ前政権が同意していたものだ。

2月16日には、サウジと敵対するイエメンの反体制武装勢力「フーシ」のテロ組織指定を解除した。フーシはイランが支援するイスラム教シーア派の組織で、サウジが支援する暫定政権と戦闘を繰り返してきた。トランプ前政権は1月にテロ組織指定したが、ブリンケン国務長官は、イエメン内戦に伴い食料や燃料が途絶える人道危機の状況に対応する、と強調した。

中東の同盟国に対する態度が変わる一方で、トランプ前政権の政策転換を批判しながらも、ひとまず維持する政策には、イスラエルの利害に絡むものが目を引く。

一つは、イスラエルの米大使館のエルサレム移転だ。ト

ランプ前大統領が争いのあるエルサレムをイスラエルの首都として正式に認定し、2018年5月に商業都市テルアビブから正式に移転した。

1月19日の国務長官指名承認公聴会でプリンケン氏は、エルサレム移転を維持する方針を示し、ホワイトハウスの報道担当者も2月9日、米議会紙CQロールコールに「米政府がイスラエルの首都と認めるエルサレムに米国の大使館をとどめ置く」と述べている。これに先立ち、上院(定数100)はエルサレムに米大使館を置いている現状を追認する予算修正条項を97対3の圧倒的賛成多数で議決している。

もともと米議会はエルサレム移転を支持していた。1995年には決議が議決され、当時上院議員だったバイデン氏も賛成している。それを歴代政権が実行に移してこなかったのは、パレスチナ自治政府との中東和平交渉の妨げになると考えていたからだ。トランプ氏が突如、エルサレム移転を決定した際、バイデン氏は「間違ったやり方だ」と批判したものの、それでもテルアビブに再移転することには触れなかった。

もう一つは、イラン核合意だ。核兵器開発疑惑があったイランと米英独仏中露6カ国が2015年7月に締結。イランが高濃縮ウランや兵器級プルトニウムを15年間は生産しないことや、ウラン濃縮に使われる遠心分離機を大幅に

削減する代わりに、米欧が金融制裁や原油取引制限などを緩和した。このオバマ元政権時の合意から、トランプ氏が2018年5月に離脱し、イラン産原油の全面禁輸制裁を再開していた。

バイデン氏はこれを批判し、昨年の大統領選では、イラン核合意への復帰を公約に掲げていた。ただし、イラン側も米国の離脱後、合意の履行を留保し、今年1月には保有するウランの濃縮度を20%に高める作業に着手している。バイデン氏は、合意への復帰はイラン側の合意履行を条件としてきたため、イラン側がハードルを上げたことで、すんなりと交渉を再開できる状況にはない。

火花は早くも散っている。2月7日に放映された米CBSテレビのインタビュでバイデン氏は、交渉復帰のために米国が先に制裁を解除することはない、との考えを示した。同じ日、イラン最高指導者のハメネイ師は演説で「(交渉再開は)まず、米国が制裁を完全に解除することが必要だ」と述べ、真つ向から対立した。プリンケン氏は1月27日の記者会見で「長い道のりだ」と述べ、早期復帰には慎重な姿勢だ。

カギ握るユダヤ系閣僚

中東政策の修正で浮き上がるのが、対中国政策とも共通する「人権外交」だ。興味深いのは、とりわけ中東問題の

バイデン政権の主なユダヤ系閣僚（級）



※プロフィール、各種メディアから。写真は、クレイン氏は米ジョージタウン大学ホームページ、その他は公式ホームページから。

視点からバイデン政権の布陣を見ると、主要閣僚の多くがユダヤ系であることがわかる。ホワイトハウスでバイデン氏の最側近であるロン・クレイン首席補佐官、ブリンケン国務長官、イエレン財務長官らはいずれもユダヤ教徒だ。

とくに、外交トップであるブリンケン氏がユダヤ系という点は見過ごすべきではない。父は元駐ハンガリー米大使で、祖父は帝政ロシア時代にキエフからニューヨークに逃れてきた。米政治専門紙ポリティコによると、義父はホロコーストサバイバーという。親イスラエルのユダヤ教徒は、迫害を受けた長い歴史を持ち、人権問題にとりわけ敏感だ。ブリンケン氏も「人道的介入主義者」としても知られる。

イラン核問題の実務を担当するのが、国務副長官に指名されたウェンディ・シャーマン氏（クリントン元政権で北朝鮮政策調整官、オバマ元政権の国務次官）と、イラン担当特使に起用されたロバート・マレー氏（オバマ元政権の中東担当大統領特別補佐官）で、当時国務副長官だったブリンケン氏とイラン核合意交渉に関わった間柄だ。ちなみに、家系はともにユダヤ系で、これも3人の共通点だ。

財務長官のイエレン氏、司法長官のガーランド氏もユダヤ系だ。財務、司法両省は制裁に強く関与している。財務省は資産の凍結など金融制裁を科す権限がある。対イランの石油禁輸制裁を司法省は監視している。昨年8月、南米ベネズエラに向かうイランのタンカー4隻を拿捕し、積載



及川 正也(おいかわ・まさや)

早稲田大学政治経済学部卒。1988年毎日新聞社入社。水戸支局を経て、92年政治部。首相官邸、自民党、新進党、民主党、防衛庁(現防衛省)、外務省などを担当。2005年からワシントン特派員としてホワイトハウスや国防総省を担当。オバマ氏が勝利した08年大統領選では全米を取材で回った。政治部、経済部、外信部各副部長を経て13年4月、北米総局長。16年4月論説委員、18年4月論説副委員長。「琉球の星条旗」(毎日新聞政治部、講談社)、「検証『大震災』」(毎日新聞『震災検証』取材班、毎日新聞社)などの執筆、編集に参加した。

していた石油を押収したと発表したのは司法省だった。米政府はベネズエラのマドゥロ反米政権にも石油禁輸制裁を科している。

もちろん、ユダヤ系だからといって、「親イスラエル・反イラン」という単純な構造にはなっていない。バイデン政権は、トランプ氏がサウジなどと「対イラン包囲網」を築いて「最大限の圧力」をかけ、中東和平ではパレスチナに配慮しないイスラエル寄りの姿勢を鮮明にしたと考えており、より「中立的な姿勢」(マレー氏)に立場を修正

するとみられている。

イラン核合意復帰は遠く

バイデン氏は、イランの合意順守を確認した後に現行の枠組みに復帰したうえで、弾道ミサイルの規制や、イランの海外でのシーア派勢力支援(レバノンの武装勢力ヒズボラ、イエメンのフーシなど)などについても議題とし、欧州や中露など関係国と調整して合意に追加したい方針だが、当面は対イラン制裁解除のタイムリングをめぐる神経戦が繰り返される可能性が大きい。

バイデン政権は最初2年間、新型コロナウイルス対策や経済問題など内政に軸足を置き、外交は二の次で新たなビジョンを打ち出すのが精一杯ではないか、との見方がある。具体的な外交成果を早急に得るのは難しいという意見が支配的だ。とくに、イラン核問題では、対中国政策と同じく、国内でも党派を超えて妥協への慎重論や反対論が強い。

2015年のイラン核合意の上院承認審議ですら、民主党にも反対が強かった。その筆頭が、現在の上院トップのチャック・シューマー院内総務や上院外交トップのボブ・メネデス外交委員長らだ。その後、トランプ氏のイラン核合意離脱には両氏とも異議を唱えたが、合意復帰後はイランに対してより厳しい内容とするよう注文がつく可能性もある。サウジやイスラエルと再び緊張関係が生じるおそ

れも否定できない。

2021年は、米国が政治・軍事両面で偉大なパワーを見せつけた湾岸戦争から30年を迎える。30年前の1991年はソ連が崩壊し、米国が世界に君臨する唯一の超大国となった歴史的な年でもある。しかし、この間、米国中枢が狙われた米同時多発テロ、米国史上最長の戦争となったアフガニスタン・イラク戦争、金融恐慌を誘発したリーマンショックを経て、米国の威光は色あせた。

代わって、存在感を示しているのが、台頭する中国と復活したロシアであり、時代は米国を脅かす大国間競争の時代に突入している。米国はあと5年で独立宣言から250年を迎える。バイデン氏は米国を再び「世界の灯台」にすると言うが、世界の中心に返り咲くには従来のやり方だけでは果たせないだろう。バイデン政権は新たな米国の針路を定め、どのような国際秩序を築いていくか、その構想力と実行力が試される。