

## トランプの対中アプローチはどこまで変わるか

森 聡（法政大学法学部国際政治学科教授）

トランプ政権は、中国にどう向き合うのか。この問いに、次の四つの角度から迫ってみたい。第一に、オバマ政権との違いはどこにあるのか。第二に、北朝鮮と貿易という二つの課題の扱い方はどうなるのか。第三に、政権の世界観や歴史観に照らすと、中国はどう映っているのか。第四に、より長いタイムスパンで米国の対中姿勢のパターンを見たとき、いま現れつつある強硬姿勢をどう評価できるのか。（南シナ海については、いつか号を改めて論じたい。）

\*\*\*\*\*

対中アプローチをめぐるオバマ前政権とトランプ政権の違いを挙げるとすれば、大きく二つある。それは、中国に見出す役割の違いと、対中圧力の有効性に関する見方の違いである。

オバマは、気候変動やマクロ経済といった世界全体の利益に大きく係わるグローバル・イシューで協力を引き出すべき相手として中国を見ていた。これに対してトランプは、北朝鮮の核・ミサイル開発と貿易赤字という米国の国益を損なう問題で是正措置を引き出すべき相手として中国を見ている。つまり中国を、オバマは利益増進を図るためのパートナーとみなしていたのに対し、トランプは損害補償させるべきライバルとみている。

また、オバマは、中国に圧力をかけるのは有効ではないとみていた。中国は自らの利益に適った行動しかとらないので、利害の一致しない問題で米国がたとえ圧力をかけたとしても、米中間の軋轢が増すだけで、中国を望ましい方向に導くことはできないと考えていた。よって、あくまで米中協調という文脈の中で、中国の利益とは何かを説きながら協力を引き出す手法を好んだ。これに対してトランプは、圧力をかければ中国は動くという想定の下で動いている。中国は、アメリカと競争している相手なので、そもそも利害が一致するはずもなく、そうした相手にアメリカの利益に適うようには行動させるためには、米中関係の緊張を辞さずに圧力をかけるべきと考えているようにみえる。事実、北朝鮮問題をめぐるいわゆる二次制裁や、1974年通商法第301条に基づく調査など、圧力手段を繰り返している。

\*\*\*\*\*

トランプ政権1年目の対中政策は、北朝鮮による核・ミサイル開発を抑え込むための制裁について、中国の協力をどう引き出すかということに焦点が絞られた。政権首脳陣は中国に対し、累次の機会を捉えて国連安保理決議の徹底履行と北朝鮮への圧力強化を求めたほか、昨年8月には北朝鮮と取引のある中国企業に対して二次制裁を科した。一方、北朝鮮の核実験やミサイル発射を受けて国連安保理で決議案を審議した際には、米中は対立しながら

らも、互いに歩み寄って迅速な決議採択を実現したりもした。

対中貿易赤字の削減も重要課題とされているが、1年目はこの問題について中国に対して本格的に圧力を行使しようとする動きはみられなかった。包括的経済対話なる政策協議メカニズムを通じて「100日計画」を策定したり、トランプの訪中に合わせて2,500億ドル規模の商談の成立を発表するなどしただけで、為替操作国の指定や輸入関税の引き上げは見送られた。一方、昨年8月に大統領の指示を受けた米通商代表部（USTR）が、1974年通商法第301条に基づいて中国による知的財産権の侵害などについての調査を開始したものの、「不公正貿易慣行」を取り上げる通商交渉は準備段階のまま政権1年目を終えた。

昨年4月にトランプは、中国の習主席に対して、北朝鮮問題での解決で中国が協力すれば、貿易をめぐる米中間の合意は、中国にとってはるかにマシな内容になるとツイッターでつぶやいた。しかし、そもそも米国通商代表は未就任で、通商交渉チームが立ち上がっていないことに照らせば、北朝鮮問題と貿易赤字問題をあたかもリンクするかのようなアプローチは、意図的に計画されたものというよりも、お家事情から生じた制約の産物だったとみた方がよいであろう。もしそうだとすれば、USTRの準備が整い次第、トランプ政権が「不公正貿易慣行」と呼んでいる中国の法律や制度の是正を求める動きが活発化するとみられ、ワシントンの専門家でも「貿易モラトリアムの終結」という見方がある。つまり、北朝鮮問題でも貿易問題でもトランプ政権が中国に厳しい姿勢で臨むことになるかもしれない。

\*\*\*\*\*

ところで、トランプ政権は昨年12月に『[国家安全保障戦略](#)』（NSS）<sup>1</sup>を発表して、その中で中国を、米国を追い落とそうと企図し、経済的な侵略を働く「修正主義国家」と位置づけた。「平和で繁栄する中国の台頭を歓迎する」としてきたオバマ政権の対中姿勢からは様変わりである。このNSSは、大統領の判断や政策を拘束するものではないし、日々の個別具体的な問題への政策上の対応や判断は、その時々内外の諸事情が総合的に勘案されて下される。しかしNSSは政権が、米国政府の様々な取り組みを体系化するための知的枠組みであり、そこには、程度は不明であれ大統領と政権関係者の世界観がちりばめられる。

トランプ政権は、各種の国際問題についてオバマ前政権ないし歴代政権とは対照的な見方や立場を取ろうとしてきたが、NSSにはそうした姿勢が如実に表れている。オバマの対中アプローチを「協調が主、競争が従」だったとすれば、トランプのそれは「競争が主、協調が従」になるとみていいだろう。NSSは、中国やロシアが既存の秩序に取り込まれ、やがて秩序の担い手になっていくとする、歴代政権が前提としてきた期待は、実際のところ誤っていたとする見方を披露し、いわゆる「責任あるステークホルダー論」を退けた。「過去20年あまりにわたって採られてきた政策、すなわちライバル国を国際機関や世界貿易に取り込んで関与していけば、それらの国が無害な存在もしくは信頼できるパートナーへと変

わるという前提に立った政策は、見直されるべきである。そうした命題は、多かれ少なかれ過ぎていたということが明らかとなったのである」と喝破している（3頁）。NSSが中国をあらゆる箇所ですり上げて警戒の対象としているところにも、政権の対中観の厳しさが現れている。

\*\*\*\*\*

また、歴史観という点でもトランプは、オバマのテーゼを否定している。オバマは政権終盤のインタビューにおいて、いまや大国間戦争の危機が遠のき、貧困が削減される「歴史の弧」(arc of history)があるという世界観を披露し、そこには地球規模の課題を解決する機会が開けているので、個別の国際問題に過剰に反応して集団間の対立を煽ることによって、こうした歴史的機会を失うべきではないという判断に立って様々な危機に抑制的な対応をとった、と語った。これに対してトランプNSSは、より良い将来の世界を保証する「歴史の弧」などというものはなく、今いかに行動するかが今後を左右すると論じている。さらに、中国のみならずロシア、北朝鮮、イラン、ジハードイスト・テロリスト、国際犯罪組織といった敵対勢力との争いは、つまるところ抑圧的な体制と自由な社会との間の闘争であるという、冷戦開始期のトルーマン・ドクトリンを彷彿させる二元的な世界観をNSSは披露している。このような世界観は、2018年1月に要旨が発表された『[国家防衛戦略](#)』(NDS)<sup>2</sup>にも色濃く出ている。

\*\*\*\*\*

こうした箇所を目を向ければ、トランプ政権が、これまでの政権よりも厳しい姿勢、すなわち圧力重視のアプローチで中国に向き合うと予想される。実際にそうなるであろう。しかし、トランプ政権の対中政策が、今後どこまで変化するかは、引き続き注意深く見守る必要がある。ここでは二つの理由を挙げておきたい。

第一に、トランプNSSは確かに競争的な世界観に立っているが、中国とロシアといったライバル国について、競争は常に敵対を意味するわけではない（3頁）、また中露両国の意図は不変というわけではなく、共通の利益があるところでは協力する（25、26頁）というくだりが登場する。NSSは、主権国家が並立する世界においてアメリカは自らの利益を追求し、利益が重なるのであれば、同盟国のみならず、ライバル国とも協力するとしており、トランプ政権は、やはり利益重視の対外関与のアプローチをとるとみられる。これがNSS序論の冒頭で出てくる「イデオロギーではなく結果に導かれた、原則に根差した現実主義の戦略 (a strategy of principled realism guided by outcomes, not by ideology)」というフレーズの意味するところであろう。ただし、ここでいう「原則に根差した現実主義」というフレーズは、トランプ政権はあくまでアメリカからみて正当とみなしうる原則、すなわち「アメリカ的価値」に反しない利益を追求するのであって、無節操・無原則な取引に及ぶつもりはないという意味合いが込められていると理解すべきで、これは政権幹部らが仕込んだ言

葉だと推察される。

第二に、歴代政権の対中アプローチは、硬化と軟化を繰り返してきており、今後も予断を許さないということがある。1989年に天安門事件の発生を受けてアメリカの対中姿勢はかなり厳しくなったが、ブッシュ I 政権は対中 MFN（最恵国待遇）ステータスを維持した。この姿勢を問題視したクリントン政権は、中国の人権問題を重視し、貿易とリンクして厳しい態度で臨もうとしたが、やがて人権と貿易を切り離した。同じクリントン政権は、96年に台湾海峡危機に空母を派遣して対応したが、政権末期には中国の WTO 加盟支援で合意している。さらにブッシュ II 政権は、当初中国を「戦略的競争相手」と名指ししたが、9・11 同時多発テロ事件が発生すると、中国を対テロで連携する相手と位置づけ、北朝鮮問題でも六者協議の枠組みで協力した。オバマ政権は、中国に対して協調を重視する姿勢で臨み続けた。つまり、政権によって事情は異なるものの、様々な出来事の発生によって、緊張した対中関係を安定化させるというパターンが過去にあった。米政権が対中関係の安定を重んじてきた理由は、冷戦期は対ソ戦略での提携、ポスト冷戦期には経済的互惠の追求や、中国が政治的自由化へ向かい、「責任あるステークホルダー」となることへの**期待**といったものがあつた。

現在のトランプ政権は、対中姿勢の変化サイクルの中の硬化局面にあるということなのか、あるいは、これまでのサイクルを下支えしてきた中国の政治的自由化や「責任あるステークホルダー」論といった**期待**が根本から減退し、アメリカの対中関係を安定させてきた**重り**となってきたものが希薄化していくことによって、これまでの硬化・軟化のサイクルから逸脱し、決定的に硬化していく局面に入り始めたのか。このいずれなのかはまだ判然とせず、引き続きこれを見極める努力が必要である。

いずれにせよ、トランプ政権は中国に関する「責任あるステークホルダー」論を却下したが、米中間協力の可能性を全て断ち切ったわけではない。ただし、北朝鮮の核放棄のように、トランプ政権が中国と共通の利益を見出す国際問題であっても、その問題を解決する方法をめぐって中国と不一致があれば、圧力をかけて自らの望む方法で中国の協力を引き出そうとするので、「利益の共有イコール緊張の不在」を意味するわけではない。むしろトランプ政権の競争的世界観からすれば、対中関係における緊張の許容度は、冒頭で述べた通り、オバマ政権よりも高いといえ、米中関係が緊張含みとなる可能性が大いにある。最大の問題は、トランプ氏が自らの重視する政策課題で、相手から何かを引き出そうと圧力をかけていったとき、相手が差し出した取引の条件を、いずれの時点、あるいはいかなる内容となった時に「満足のいく結果」ないし「やむを得ない結果」として受け入れ、合意ないし取引に至るのかということである。外交経験が皆無の大統領が、何をもって「妥当な結果」と判断するかについて NSS は何も語っていない。アメリカの対中アプローチは厳しさを増すだろうが、それが何について、いつどのような変化をみるかを見通すのは、引き続き至難の業となるろう。

(了)

---

<sup>1</sup> National Security Strategy of the United States of America, December 2017.  
[<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>] (最終検索日：2018年2月6日)

<sup>2</sup> Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America, *Department of Defense, United States of America*, January 19, 2018.  
[<https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>] (最終検索日：2018年2月6日)