

バイデン政権の陣容から見る外交安保政策の方向性

渡部恒雄

笹川平和財団上席研究員

1月20日、米国の民主主義の勝利と、国民の団結を訴えたジョー・バイデン新大統領（Joe Biden）の就任演説は、米国内の分断という難しい状況を反映したものだ。そして、「我々は同盟関係を修復し、もう一度世界に関わっていきましょう」¹という宣言も、トランプ前政権の「アメリカ・ファースト」による世界と米国の深刻な分断状況を反映したものであり、世界はこのメッセージを真摯に受け止めた。バイデン就任を受け、フォンデアライエン欧州委員長（Ursula Gertrud von der Leyen）は「アメリカが戻ってきた」とツイッターに投稿した。²バイデン政権の外交・安保政策は、政権人事を見る限り、就任演説で発信したメッセージの三つの要素、「民主主義・人権」「環境重視」「コロナ感染対策」を反映したものとなりそうだ。本稿では、バイデン新政権の外交・安保政策を支える政権の陣容を概観し、今後の政策方向性を考える。

バイデン政権が置かれた厳しい政治環境

バイデン政権が置かれた政治環境は、過去のどの政権よりも厳しいものだ。民主党中道のバイデン政権は、共和党と党内左派の双方から抵抗に直面し、それらの調整なしには、政権の維持や政策の遂行ができないという脆弱な立場にある。

まず共和党議会とその支持者の多くは、ドナルド・トランプ大統領（Donald Trump）が選挙の不正を主張したまま退任したことで、バイデン政権を正統な政権と認識していない。1月10日から13日に行われたワシントン・ポスト/ABC共同世論調査によれば、回答者全体の32%がバイデン氏は「大統領選で正当に勝利しなかった」と回答し、共和党支持層の7割が「正当に勝利しなかった」と回答している。バイデン政権は、共和党支持者と議会からの厳しい姿勢を覚悟しなくてはならない。³

¹ 邦訳は日本経済新聞の掲載による。「バイデン米大統領就任演説（全文）」『日本経済新聞』2021年1月22日。

² 白石武志「バイデン米大統領就任に期待感 各国首脳から祝辞相次ぐ」『日本経済新聞電子版』2021年1月21日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOQN20EPG0Q1A120C2000000>

³ “The Washington Post-ABC News poll”, January 10-13, 2021, <https://context-cdn.washingtonpost.com/notes/prod/default/documents/b2030ff6-7d13-4e12-83b1-42ef7ace3da5/note/b5008a8e-3565-4eae-83d9-de48d22eeaf5.#page=1>

加えて議会では、上院では民主党対共和党が 50 議席対 50 議席の同数で、カマラ・ハリス副大統領(Kamala Harris)による一票だけの過半数であり、下院でも民主党対共和党は 222 対 211 の 11 票差というわずかな過半数だ。政府高官の政権人事や条約の批准などは上院の承認が必要であり、巨額の予算が審議される国防政策はもちろんのこと、外交政策においても共和党議会の影響力は無視できない。

一方、バイデン候補の 2020 年の大統領選挙勝利には、党内左派の支持が必須だった。2016 年の大統領選挙でのヒラリー・クリントン候補の敗因の一つは、彼女の中道姿勢を嫌った民主党左派の支持が弱かったことも指摘されている。⁴

バイデン大統領は、自らの政権の政治的な制約をよく理解しており、共和党議会と民主党党内左派の双方に目配せをした政権人事と政策を行っている。バイデン政権の政権移行チームの関係者にインタビューしたブルッキングス研究所のトーマス・ライト (Thomas Wright) 米欧研究センター・ディレクター/上席研究員によれば、2020 年の民主党の大統領選挙予備選において、バイデン候補が左派のバーニー・サンダース候補(Bernie Sanders)やエリザベス・ウォーレン候補 (Elizabeth Warren) に勝利して民主党の指名を獲得した後、側近のジェイク・サリバン元副大統領担当国家安全保障担当補佐官(Jake Sullivan)とアントニー・ブリンケン元国務副長官 (Antony Blinken)が、党内左派 (進歩派) との調整を行った。その際に左派の外交・安全保障専門家が少ないこともあり、バイデン政権誕生後を見据え、左派は主に経済・内政の要職に就くことにして、住み分けを図ったようだ。ただ左派の一部は外交・安保チームに外から圧力をかけて、対中、対イラン政策や軍事費削減などに影響力を加えている。一方、内政志向の民主党左派だが、世界における民主主義の退潮には危機感を持っており、歯止めを掛けなければならないとも考えているようだ。⁵

アジア外交・安全保障政策の中枢は対中警戒派と同盟国重視派

バイデン大統領は、11 月 23 日、最側近の二人、ブリンケンを国務長官に指名し、サリバンの国家安全保障担当大統領補佐官への起用を発表した。彼らは、上院外交委員長を 3 度、8 年間の副大統領職を経験した外交の専門家のバイデン氏の政策志向を熟知する腹心だ。例えば、ブリンケンはメディアからバイデン大統領の分身 (alter ego) と評されたほどだ。⁶

⁴ Bill Scher, "Why does the Left hate Hillary?" *Politico*, June 4, 2016, <https://www.politico.eu/article/why-does-the-left-hate-hillary/>

⁵ Thomas Wright, "The fraught politics facing Biden's foreign policy," *The Atlantic*, November 22, 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/11/biden-must-master-politics-foreign-policy/617181/>

⁶ Demetri Sevastopulo, "Biden's 'alter ego' Antony Blinken will try to rebuild alliances," *Financial Times*, November 24, 2021, <https://www.ft.com/content/99dc4c74-4292-4e34-b66a-82857918d151>

1942年生まれのバイデン大統領は、民主党中道派で、外交における力の要素を重視する現実主義者（リアリスト）でもあり、側近二人もそのリアリズムを共有している。しかも世代的にバイデン氏よりも若いブリンケン（1962年生）やサリバン（1976年生）は、対ソ冷戦時代に経験を積んだバイデンと比較して、中国の突き付ける挑戦をより深刻に意識している。

サリバンは、自身の管轄することになる大統領府のNSC（国家安全保障会議）に新しい職責を加えた。これまでアジア政策の最高責任者だったアジア上級部長（Senior Director for Asia）の上にインド・太平洋調整官（Coordinator for Indo-Pacific）を新設し、その職にオバマ政権で東アジア太平洋担当国務次官補として「アジア回帰（pivot）政策」（その後、アジア・リバランス政策に名称を変更）を主導したカート・キャンベル（Kurt Campbell）を任用した。この人事は、欧州派のバイデン大統領やブリンケン次期国務長官がともすればロシアの脅威や欧州の同盟国に目が向き、アジアを疎かにするのではないかという日本や韓国などのアジアの同盟国の懸念を和らげようとする人事と考えられている。⁷

サリバンとキャンベルは厳しい対中認識を共有しており、それが同盟国重視にもつながっている。彼らの共同論文は、これまでの米国の対中関与政策（エンゲージメント）は間違っていたという率直に述べている。関与政策とは、冷戦期の「封じ込め」政策に代わり、中国の経済発展を容認して国際社会に取り込み、国際ルールや民主的な価値観を中国が尊重するように誘導し、長期的には中国の政治体制の民主化も期待するという政策である。彼らは、対中関与詮索の「基本的な間違いは、それを通じて、中国の政治システム、経済、外交政策に根本的な変化をもたらせると思い込んでいたこと」だと指摘する。⁸この点では、2020年7月にニクソン記念図書館で、米国の対中関与政策の失敗を指摘したトランプ政権のポンペオ国務長官とも共通の認識だ。⁹一方で彼らは、トランプ政権のアジアでの同盟国軽視も批判し、同盟国を「削減すべきコストとしてではなく、投資すべき資産」とみなすべきだとも主張している。¹⁰

またサリバンは、ハル・ブランズ、ジョンズホプキンス大学 SAIS（高等国際問題関係大

⁷ Josh Rogin, "Biden's pick for top Asia official should reassure nervous allies," The Washington Post, January 13, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/01/13/kurt-campbell-biden-china-asia-nsc/>

⁸ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, "Competition without Catastrophe: How America can both challenge and coexist with China," Foreign Affairs, September/October 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>（引用部分の邦訳は「封じ込めではなく、米中の共存を目指せ：競争と協調のバランスを」『フォーリンアフェアーズレポート』2019年11月号を使用）

⁹ 大島隆「米の歴代対中政策『失敗だった』ポンペオ国務長官」『朝日新聞電子版』2020年7月24日、<https://digital.asahi.com/articles/ASN7S45ZRN7SUHBI004.html>

¹⁰ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, *op.cit.*

学院) 教授 (Hal Brands) との「中国が世界を支配するために二つの道筋」という共同論文で、中国の世界覇権への二つのアプローチを検討し、それを阻止する米国の強味として、同盟国のネットワーク、特に中国に海を隔てて近接する日本のような緊密な同盟国の存在を指摘している。¹¹

サリバン、キャンベルの下で NSC のアジア担当のディレクター職には、ブルッキングス研究所対中戦略イニシアティブ・ディレクターのラシュ・ドッシ(Rush Doshi)と GMF(ジャーマンマーシャルファンド)上級研究員のローラ・ローゼンバーガー(Laura Rosenberger)が任命された。¹²ドッシは、キャンベルとの共同論文で、中国と他のアジア諸国とのパワーバランスが大きく中国に傾いている現状の中で、米国がバランスをとることで中国の軍事的な冒険主義を抑止すべきだという提言をしている。¹³ ローゼンバーガーは、バイデン副大統領の国家安全保障担当次席補佐官を務めた欧州専門家、ジュリー・スミス GMF アジア・ディレクターとの共同論説で、コロナ感染拡大下で米欧関係が悪化する中、欧州、特に東欧への影響力を拡大させている中国の動きに警告を送っている。¹⁴

また同様に厳しい対中認識を持つ元バイデン副大統領国家安全保障担当次席補佐官のイーライ・ラトナー、CNAS (アメリカ新安全保障センター) 副所長・研究部長は、国防長官特別補佐官 (special assistant to the Secretary of Defense) に任命された。彼はアジアでの勤務経験がほとんどないオースティン新国防長官への重要なアドバイザーとなると期待される。

クリントン政権で北朝鮮政策調整官を務め、オバマ政権でイランとの包括核合意を進めたウェンディ・シャーマン元国務次官 (政務担当) (Wendy Sherman)は国務副長官に指名された。これはイランとの交渉だけでなく、北朝鮮の核開発問題の脅威についても想定している布陣とも推察される。

党内左派からの警戒とけん制への対処

このような対中強硬派が主力となる人事には党内左派から警戒が示された。左派は必ず

¹¹ Hal Brands and Jake Sullivan, “China has two paths to global domination,” *Foreign Policy*, May 22, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/05/22/china-superpower-two-paths-global-domination-cold-war/>

¹² David Wertime, “Challenger to the throne: A Biden China doctrine emerges,” *Politico*, January 21, 2021, <https://www.politico.com/newsletters/politico-china-watcher/2021/01/21/a-biden-doctrine-on-china-emerges-491467>

¹³ Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” *Foreign Affairs website*, January 12, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>

¹⁴ Julie Smith and Laura Rosenberger, “While the U.S. sits back, China is using COVID-19 to cozy up to Europe,” *Newsweek*, May 13, 2020, <https://www.newsweek.com/while-us-sits-back-china-using-covid-19-cozy-europe-opinion-1503778>

しも親中派ではなく、中国の人権侵害や民主化抑圧などには批判的ではあるが、米中の軍事対立がエスカレートして軍事予算が膨らみ、医療や社会福祉などの予算を圧迫することを警戒している。したがって軍事産業と関係が近い安全保障専門家の起用には抵抗が示された。

例えば、国防長官候補の有力候補だったミッシェル・フローノイ元国防次官（政策担当）(Michèle Flournoy)は自身の寄稿で、中国を抑止するために米国の意思と能力への疑いを払拭すべきで、そのためには、軍事能力への投資に加え、インド太平洋への永続的プレゼンスの強調、同盟国やパートナー国との関係強化が必要だと主張していた。¹⁵これは上述の外交・安保チームの認識と一致するものだが、バイデン大統領は、結局、フローノイを指名せず、アジアでの経験が皆無のロイド・オースティン元米中央軍司令官(Lloyd Austin III)を国防長官に指名した。

バイデン大統領は、黒人初の国防総省起用ということで、黒人コーカス（議連）の要求に応え、左派の懸念にも一定の配慮をみせた。バイデン自身は、在イラク米軍司令官として、イラクからの米軍の撤退を遂行した能力や、軍のロジスティック専門家として、コロナ・ワクチンの米国内の配布などを期待するという雑誌寄稿を行った。¹⁶おそらく、46歳の若さで病死した自身の長男ボー・バイデンのイラク従軍時代の上官とあったオースティンとの「人間関係」も重要な要素であったと思われる。1月22日、上院はオースティンの国防長官就任を承認し、米国史上初の黒人の国防長官が誕生したが、この人事は、バイデン大統領が党内左派からの圧力を考慮した人事の一例といえる。

気候変動対策とパンデミック対策の重視

バイデン大統領は中道と左派が合意できる政策課題を外交の中心に持ってきた。気候変動対策である。バイデン氏は気候変動政策を調整する大統領補佐官に、オバマ政権で環境保護（EPA）長官を務めたジーナ・マッカーシー(Gina McCarthy)を指名して、ホワイトハウスに新設された「国内気候政策局」のトップに据えて、外交・安保の「国家安全保障会議」、経済の「国家経済会議」と並ぶ組織を作った。これは過去に類をみない気候変動の重視姿勢だ。

彼は就任一日目には、トランプ前政権が離脱した気候変動防止のパリ協定に復帰する大統領令に署名し、気候変動担当の大統領特使にはジョン・ケリー元国務長官(John Kerry)を任命し、外交政策においても気候変動対策重視を明確にした。これは気候変動を重視す

¹⁵ Michèle A. Flournoy, "How to Prevent a War in Asia: The Erosion of American Deterrence Raises the Risk of Chinese Miscalculation," Foreign Affairs Website, June 18, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-18/how-prevent-war-asia>

¹⁶ Joe Biden, "Why I chose Lloyd Austin as Secretary of Defense," December 9, 2020, *The Atlantic*, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/12/secretary-defense/617330/>

る欧州諸国と、党内左派の双方にアピールする政策だ。

また、バイデン政権の内政の最重要課題のコロナ感染対策も、外交・安保政策のアジェンダの一つだ。バイデン大統領は就任一日目に、トランプ大統領が離脱を表明したWHO(世界保健機構)への再加入手続きを進める大統領令に署名した。そして、トランプ前政権が2018年5月に廃止したNSCのグローバル・ヘルスセキュリティ&バイオディフェンス部門を復活させた。オバマ政権時にこの部門の立ち上げに貢献し、NSCのパンデミック・プレイブックを執筆したエリザベス・キャメロン(Elizabeth Cameron)元国防次官補(核・化学・生物兵器防衛プログラム担当)が担当上級ディレクターに就任した。¹⁷

外交における民主主義と人権の重視

バイデン大統領は就任演説において、トランプ前大統領が根拠なく選挙結果を覆そうとしたことが議会や司法から否定されたことを念頭に、米国内で民主主義が勝利を収めたと宣言し、今後も民主主義を守るという決意を表明した。同時に、同盟国との修復と世界に関わっていくという意志をみせた。これは国内向けのメッセージだけではなく、民主的価値を否定する世界への影響力拡大を図っている中国やロシアへの対抗と、民主的な同盟国・パートナー国にむけた協調へのメッセージだ。

このようなアジェンダ設定は、バイデン政権の現実的な外交・安保チームの国防費の膨張には懸念をしめず党内左派にもアピールするものだ。上述したように、党内左派は、世界における民主主義が退潮していることには危機感を抱いているからだ。

バイデン政権は、NSCの新設の民主主義・人権担当調整官に議会が出資する全米民主主義基金(National Endowment for Democracy)のシャンティ・カラシル(Shanthi Kalathil)を任命し、国務省では、ウズラ・ゼヤ(Uzra Zeya)元国務次官補代理(民主主義、人権、就労問題)を国務次官(民間人保護・民主主義・人権担当)に指名し、サマンサ・パワー元国連大使(Samantha Power)を米国際開発庁(USAID)長官に指名した。¹⁸政治的にはリベラルだが、人権や民主主義のための米国の軍事介入を支持する人たちを「リベラル・ホーク」と呼ぶが、パワーは代表的な人物だ。国務省副長官に次ぐナンバー3の政務担当国務次官には、ビクトリア・ヌーランド元NATO大使(Victoria Nuland)が指名されたが、彼女も「リベラル・ホーク」である。リベラル・ホークは、民主的価値達成のために米国の武力介入を正統化する新保守主義(ネオコン)と関係が近いと言われているが、実際、彼女の夫はネオコンの論客のロバート・ケーガン(Robert Kagan)、ブルッキン

¹⁷ Karen DeYoung, "Biden's NSC to focus on global health, climate, cyber and human rights, as well as China and Russia," *The Washington Post*, January 8, 2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-nsc-covid-climate-cyber-china/2021/01/08/85a31cba-5158-11eb-83e3-322644d82356_story.html

¹⁸ *Ibid.*

グス研究所上級研究員である。

外交と国務省機能の復権

トランプ政権においては、伝統的な外交官による外交が軽視された。例えば、ほとんど成果を上げなかった二回の米朝首脳会談のように、トランプ大統領が自身の再選のための成果を優先し、国務省の外交官の頭ごなしに成功の見込みの薄い外交が進められた。バイデン政権は、この「トランプ外交」へのアンチテーゼと、軍事予算拡大を警戒する党内進歩派の意向を反映して、外交と国務省の復権を検討していると思われる。

国家安全保障担当筆頭次席補佐官（Principle Deputy National Security Advisor）には、バイデン副大統領のスピーチライターを務めたジョン・ファイナー（John Finer）が起用されたが、彼は、外交問題評議会での国務省の機能再生の提言の中で、「外交は、対外的な国益を達成するための最大のツールであることに変わりはない」と結論づけている。¹⁹

バイデン政権は、トランプ政権で1人態勢となった国務副長官を、オバマ政権時代の二人体制に戻し、前述の政策担当のシャーマンに加え、国務副長官（管理・資源担当）には、バイデン副大統領の国家安全保障次席補佐官を担当したブライアン・マッキオン元筆頭国防副次官（政策担当）（Principal Deputy Undersecretary for Policy）を指名し、国務省のテコ入れを図っている。

NSCの中東政策調整官（Middle East Coordinator）には、ブレット・マクガーク（Brett McGurk）元対イスラム国グローバル連合担当大統領特使（Special Presidential Envoy for the Global Coalition to Counter ISIL）を起用した。彼は、オバマ政権時代から継続して、トランプ政権でも中東問題を担当してきたが、トランプ大統領の一方的なシリアからの米軍撤退の要請に反発して辞任した。²⁰シリアからの米軍の早期の撤退は、同盟相手のクルド人武装勢力を危険に晒し、世界の同盟国から信頼を失う行為であり、マティス国防長官（当時）の辞任にもつながった。マクガークの起用は、トランプ前政権の同盟国、現地の米軍、外交官、国務省の声を軽視した「トランプ外交」の失敗へのアンチテーゼともいえるだろう。

まとめ

バイデン政権の起用人事から、その外交・安保政策の特徴と方向性をまとめると以下のようなになるだろう。まず、議会で力を持つ共和党と、大統領選挙で協力した民主党内左派の双方のバランスをとり、自らの中道・現実派の政策を実現しようとしている。そのため

¹⁹ Uzra Zeya and John Finer, “Revitalizing the State Department and American Diplomacy,” Council on Foreign Relations, November 2020, <https://www.cfr.org/report/revitalizing-state-department-and-american-diplomacy>

²⁰ Karen DeYoung, *op.cit.*

に、自身の長い政治経歴の中で、側近として共に働いた個人的に信頼できる人物を、政府の要職に配置している。

またトランプ政権時代に、トランプ大統領の独善的な外交・安保政策に振り回された政府の官僚機構、とくに外交の主体となる国務省の機能を重視し、外交の復権を図っている。これは、国防予算の膨張を警戒する党内左派の圧力も考慮したものであるが、トランプ時代のアメリカ・ファースト政策に対する世界、特に同盟国からの懸念を解消するためのものである。そして党内左派と欧州の同盟国の支持をえられる気候変動対策を、エネルギー政策と外交政策の中心に置いた。バイデンの長い政治キャリアゆえの目配りの効いた人事と政策方向性ではあるが、政権を取り囲む厳しい政治環境ゆえの帰結ともいえるだろう。

以上。