

21世紀政策研究所新書—2025年2月

セミナー

トランプ政権再始動と 米中対立・国際秩序の行方



セミナー（2025年2月21日開催）

開会ごあいさつ

日本経済団体連合会 専務理事

井上 隆

3

講演

トランプ政権再始動と米中対立・国際秩序の行方

21世紀政策研究所 客員研究委員
東京大学東洋文化研究所 教授

佐橋 亮

5

質疑応答

59

ごあいさつ

会員企業の皆さまにおかれましては、平素より経団連21世紀政策研究所の活動にご支援を賜り、厚く御礼申し上げます。また、本日はお忙しい中、多くの皆さまに会場までお越しいただき、誠にありがとうございます。

本日は、当研究所の客員研究委員を務めておられる東京大学教授の佐橋亮先生に「トランプ政権再始動と米中対立・国際秩序の行方」と題するご講演をいただきます。佐橋先生は米中関係を中心とした国際政治学がご専門であり、各種メディアも含めて多方面でご活躍されています。今年1月から東京大学の教授になられまして、本日はご多忙の中、経団連会館へお越しいただきましたことに心より感謝申し上げます。

さて、第二次トランプ政権が発足し、早いもので1カ月が経過しました。先日、米国で行われた日米首脳会談では、日米関係の新たな黄金時代に向けて、特に安全保障面での協力推進が強調されたところですが、その後、関税の問題やロシアとの関係の中での

ウクライナの扱いについても矢継ぎ早に報道がなされていて、トランプ大統領の一挙一動が注目を集めております。私ども経済界としては、これらの状況やパワーバランスをよく注視しながら、復調しつつある日本経済をしつかりとした成長軌道に乗せるために、どのように米国の政策に対応していくべきなのかを考えていかなくはなりません。

本日のセミナーでは、第二次トランプ政権の外交とは何か、あるいは米中関係、東アジア、その他諸国、地域との関わり、そして日本への影響などについて、佐橋先生からお話を伺いたいと考えています。このセミナーが皆さまの事業活動にとって有益なものとなりますように祈念いたします。開会のごあいさつとさせていただきます。本日はどうぞよろしく願います。

二〇二五年二月二十一日

日本経済団体連合会 専務理事 井上 隆

【講演】

トランプ政権再始動と
米中対立・国際秩序の行方

21世紀政策研究所 客員研究委員
東京大学東洋文化研究所 教授

佐橋

亮

はじめに

本日は、「トランプ政権再始動と米中対立・国際秩序の行方」と題して講演いたします。トランプ政権が発足して1カ月が経ちました。いや、まだ1カ月と言うべきでしょうか。皆さまの中では、もう1年くらい経ったのではないかという心持ちすらあるくらい、日々の報道や日々の動きに疲れ切っているところかもしれません。これがあと47回あるわけです。

人によっては、2026年に実施される米中間選挙が終われば、きっとトランプ政権はレームダック化するだろうし、そもそも中間選挙で勝てるかどうか分からないと言いかもしれません。それは全く違うと思います。中間選挙が終わった後も、大統領権限は依然として残ります。大統領権限、すなわち軍の最高司令官としての権限、そして外交を司る権限を持っていけば、さまざまなことができるのです。ですから、この1カ月があと47回あると認識して、しっかりと身構えておくことが非常に重要だと私は思っています。

ご存じの方もいらっしゃると思いますが、私は悲観的な見通しを話すことが多いため、



佐橋客員研究委員

皆さまの思考を下の方に修正してしまうかもしれません。しかし、これから起きる変化というもの、アメリカだけの変化ではなく、日米関係だけの変化でもなく、これまで私たちが見てきた第二次世界大戦後の国際秩序の大きな変化なのです。それは、これまでの私たちの国際秩序、すなわちアメリカとその同盟国が中心となる西側が、世界全体を席巻していくという大きなストーリーの終焉を意味するかもしれません。もう一方では、ブレトンウッズ体制に代表されるような、もしくは近年では世界貿易機関（WTO）が司ってきたような国際経済秩序、そしてグローバル化の時代の一つの終わりのなのかもしれません。今起きていることはそれ

ほどまでに大きな変化なのだということが、本日の一つの結論でもあります。

この講演では、トランプ外交の特徴とは何か、果たしてこれからどのようなことが起きていくのかについて、さまざまにお話いたします。そして最後に、国際秩序や国際経済秩序がこれからのように揺さぶられていくのか、そのことで話をまとめて終わりたいと思います。よろしくお付き合いください。

アウトサイダーとしてのトランプ政権

まず、トランプ政権の一般的な性格について、一度確認しておきましょう。

トランプ政権は、ワシントンのアウトサイダーであることを強く自認した政権です。これは、2017年1月に行った最初の就任演説の頃からはっきりしています。これまでのワシントンの政治は極めて腐敗に満ちたものであって、世界中で戦争に明け暮れていた。そのような政治を私たちは否定するのだという強いメッセージを、トランプ政権は打ち出してきたのです。この考えは一貫していて、現在に至るまでいささかも変わりありません。民主党、共和党にかかわらず、これまでのワシントン政治の在り方を否定

しているのです。

ワシントンのアウトサイダーとしての大統領は、彼の登場が初めてではありません。例えば、最近亡くなられたジミー・カーター元大統領は、ジョージア州知事から一気に中央政界に駆け上がり大統領の座を射止めた、そんな大統領でした。では、そのカーター氏は、選挙キャンペーンのときに主張していたことをどこまで実現したのでしょうか。実は、外交一つとっても、そこまで実現できたわけではありませんでした。1979年に発生したイラン・アメリカ大使館人質事件で足元を掬われたところはありますが、実のところ、彼の政権は彼だけがアウトサイダーであって、そのほかの多くの人たちはインサイダーだったのです。

一方、今のトランプ政権は、アウトサイダーとしての性格がとても強いと言えます。第一次政権のときは人事が間に合わず、いわゆる「大人たち」と呼ばれる人たちが多く入ってきたために、これまでの政治との連続性を感じさせるような政権運営になってしまいました。そこに大きな反省があったので、この4年に及ぶ落選期間中、彼らはしっかりと準備を整えました。確かに、今でもインサイダーのように見える人たちの考えは

残っていますし、人事にも入っています。しかし、今の政権を取り巻くのは前回以上に純化されたトランプイズムであり、MAGA (Make America Great Again、アメリカを再び偉大に) 運動というものが強く人事に反映されています。つまり、アウトサイダー感が増しているということです。

政権が発足してからの1カ月をみると、スタートダッシュが極めて早い印象です。これは、彼らが入念な準備をしてきたことを物語っています。他方で、彼らがやっていることは無茶苦茶だと言う人もいます。彼らのやり方は矛盾していて、右手と左手で違うことをしているのではないかと。確かにそう見えます。ただ、それはこれまでの常識から判断しているに過ぎません。実は、彼らの中ではそれぞれのがロジックとして一貫しているのです。私たちはそのように見ないといけません。トランプ政権が無茶苦茶な考え方でやっているとは見ない方がいいということです。彼らは彼らなりの考え方、哲学を突き詰めています。たとえば、大統領権力の拡大、アメリカと世界経済の関わり方の見直しを本気で考えている。しっかりとした準備とそれを支える思想があって、そこに共感する人たちが入ってきて政権を動かしているのです。

そのような政権の中、経済においては強い対立が存在します。すなわち、一方に経済ポピュリズムがあつて、他方にはリバタリアン（自由放任主義者）がいて、大きくこの二つの陣営が争っています。また、移民労働力を少なからず重視する人たちと、新たな移民そのものに否定的な人たちの考え方も対立しています。このような対立軸は確かにあるのですが、それは起こるべくして起こっている対立だと言えます。今のトランプ政権には、経済ポピュリズムや反不法移民の問題を突き詰めて考えている人たちが多くいる一方で、共和党の伝統的な立場である小さな政府や減税、規制撤廃を追求する人たちも依然として存在しています。加えて、イーロン・マスク氏に代表されるようなテック企業のトップの人たちも政権に参画しているため、そこで争いが始まるのです。そのような争いの中で、経済ポピュリズムを支持する人たちは産業政策を重視し、どれだけ雇用を創出できるか、またはアメリカ経済をどれだけ豊かにできるかを考えています。彼らの動きには、相当強い意志が感じられるように思います。

リアリスト、ナシヨナリストとしてのトランプ政権

トランプ政権の性格としてもう一つ指摘しておきたいのは、トランプ大統領はリアリスト（現実主義者）であり、独特なところも多いリアリズムに基づいた政権であるということです。リアリストの対義語は、アイデアリスト（理想主義者）やリベラリスト（自由主義者）です。このような価値観を重視する世界観を広めてきた人たちの居場所は、トランプ政権にはほとんどありません。

現実主義とは一体何でしょうか。現実主義という言葉を聞くと、ヘンリー・キッシンジャー氏を思い浮かべる方が多いかもしれません。キッシンジャー氏やこれまでのアメリカのリアリストは、確かに自国の利益を考えて動き、理念より利益であると主張してきました。しかし、トランプ政権が考える利益というものは、それよりもはるかに狭く定義されています。つまり、自分たちのアメリカの、より短期的な利益の追求に徹底的にこだわっているのです。

本来であれば、長期的にアメリカを利するものは多くあるはずですが、例えば、国際ルールや経済ルールも含めた「ルール」は、その典型だろうと思います。しかし、トラン

プ政権はそういった長期的な利益よりも、短期的な利益を優先させます。徹底的にアメリカの利益を追求し、さらに言えば自分たちの票田の利益を優先する。これが、「ハイパーリアリスト」たるゆえんです。

加えて、2025年1月の就任演説の内容から分かるように、ナシヨナリストとしての性格も強めています。これもトランプ政権で見落としてはいけない重要なポイントです。一貫した考えに基づき、現在の政治を動かそうとしていると考えた方がいいのです。

他方、トランプ政権を否定する人はこういうことを言うでしょう。彼らは孤立主義であって、世界との関わりを一切絶とうとしていると。そんなことはありません。彼らがやろうとしていること、または彼らが考えている狭い利益というものは、結果的には世界と結び付いているのです。アメリカ経済は決して世界から切り離されて存在しているわけではありませんし、もし離れてしまったらアメリカの利益を維持することはできません。そのことをしっかりと自覚しているからこそ、彼らは世界から完全に撤退しよう、離れようとは思っていないのです。

では、どのように考えればいいのでしょうか。彼らは、自分たちの考えている計画を

世界に押しつけようとしているのです。実際、トランプ政権は単独行動を取り、さまざま外交手段を駆使しています。典型的な例がウクライナへの対応であり、もしくはマルチラテラル（多国間）の交渉よりもバイラテラル（二国間）の交渉を好むことにも表れています。このあたりの性格は、最近になってはつきりしてきました。頭ごなしの外交で梯子を外されてしまった国は、アメリカに文句の一つも言いたくなるでしょう。ただ、交渉をバイでやるというトランプ政権特有の性格は今後も変わりませんし、第一次政権以上のスピード感と政策課題への確信をもって行っていることも忘れてはいけません。

派閥闘争に明け暮れるトランプ政権

そのほかにも、トランプ政権の忘れてはいけない特徴として派閥闘争があります。前回の政権のとき、実は内部での派閥闘争が非常に熾烈に行われていました。常に内部で争いが繰り広げられ、トランプ大統領はその上で超然としている、そんなスタイルの政権でした。しかも、派閥闘争はいつも合理的な論点に基づいて行われるのではなく、結

局のところ、人間関係が原因となって争われているのです。さらに、そこには私たちが考えるような科学的なものだけではなく、非科学的な考えや陰謀論も入ってきます。ここに大事なポイントがあるのです。思い返してみると、第一次政権の4年目は、コロナ禍の真っ只中でした。当時の政権内では、非科学的な政策なども数多く議論されていました。そういった危うさも抱えていた政権だったのです。

一方、派閥闘争があったからこそ、トランプ大統領の下にはいろいろな人たちが近寄りやすく、その中でさまざまな考えを議論するという構造も併せ持っていたのかもしれませんが。今の政権をみても、ホワイトハウスには閣僚だけでなく、さまざまな立場の人たちが入ってきています。有名なところでは、移民問題を担当するステイブン・ミラー氏や、イデオロギー的な主張がかなり強い、もともとブライトバートにいたセバスチャン・ゴルカ氏。さらには、第一次政権時に対中デカップリングを声高に主張したことで有名な、ピーター・ナバロ氏のような人たちがホワイトハウスにアクセスができる体制にあります。このようなことを念頭に、私たちはトランプ政権を分析するべきだと思います。

疲れ果てた巨人

さて、外交に焦点をあてて、具体的にこれからどのような展開が予測されるのかを考えてみましょう。

まず、これからのトランプ政権は、これまでのアメリカとはだいぶ違う性格になるだろうと指摘できます。これを考えるうえで興味深いのが、「疲れ果てた巨人」と題された、トランプ大統領がいかに現実主義者であるのかについて書かれた論文です。この論文の書き手は、非常に高名な国際政治学者であるランドール・シュウエラー氏と、東南アジアなどを担当する国防次官補代理のポストが決定しているアンドリュー・ベイヤーズ氏の二人です。

この論文で述べられているのは、トランプ外交の特徴として、これまでのような世界へ関与していく余力はもはやないということです。アングル・サム、すなわちアメリカ自身は、今や疲れた老人のようであって、今までのように覇権国として世界に介入していくことはできません。他方、アメリカが集中すべきことは自国を強化するための政策の実行であり、必ず目的を達成してみせるという強い決意を示しています。加えて、衰

退しつつある覇権国は、もはや貿易が自由だとは考えていません。こうした現実主義的な衝動は、第一次トランプ政権下では彼とビジョンを共有しないタカ派的なスタッフによって弱められ、時には抑えられることもありました。前政権では不十分だったという世界観は、ここからも読み取ることができるのです。

ピースメーカーとしてのトランプ？

このような背景のもと、トランプ大統領がこれから強く打ち出してくることの一つに、ピースメーカーとしての側面があります。つまり、平和をつくる大統領という概念です。トランプ政権は孤立主義だという批判もある中、どうしてこのような世界観が出てくるのでしょうか。重ねて申し上げますが、アメリカには世界とつながっているという自意識があります。ただ、これまでのようにコストの高い手段で世界と関わることはできません。

では、より低コストで世界に関与し、かつ平和を実現するためにはどうすればいいのでしょうか。彼らには、アメリカのパワーは今なお世界で強大だという認識があります。

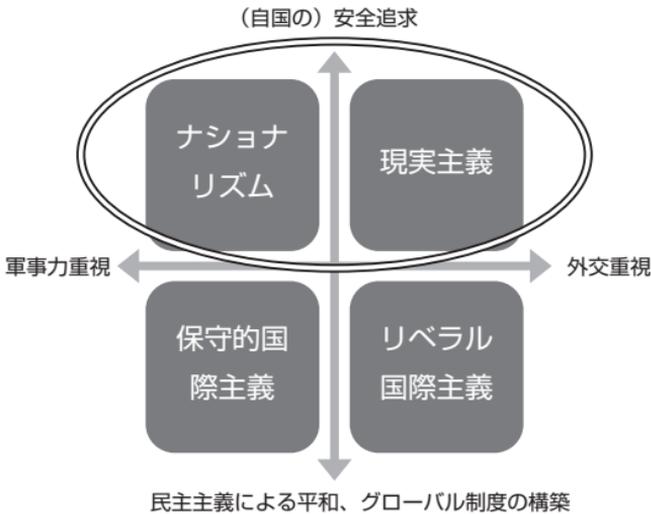
そうであれば、その強大なパワーを背景にして、外交によって平和をつくるべきだという発想に至るのも理解できると思います。典型的なのは、先日、中東で行われた米露外相および外交当局者会議です。外交によって平和を無理矢理にでも見える形でつくっていくトランプ政権のやり方は、これからも続いていくと思います。

アメリカ外交の四つの領域

これまでのアメリカ外交をカテゴリー化すると、どのようになるのでしょうか。ここでは、ジョージ・ワシントン大学のヘンリー・ナウ名誉教授の議論に基づいて作成した資料¹を見ながら解説していきたいと思います。

第二次世界大戦後の1945年以降、アメリカは一貫して国際主義を基調とした外交政策を展開してきました。国際主義の外交とは、学術的には「大戦略」と呼ばれるうちの一つに分類される、ある種の覇権戦略です。これは、アメリカの圧倒的なパワーを背景に、自国の安全と繁栄を長期的に担保するため、普遍的な価値観を世界に広め、ルールメイキングやグローバルな制度の確立を重視する戦略です。

資料1 アメリカ外交の四つの領域



参考：大戦略の類型

- ① 覇権 ② 集団安全保障 ③ 選択的関与 ④ オフショアバランシング ⑤ 撤退

(出所) Nau, 2015 & 2021

これまでのアメリカは、軍事力を重視して世界に関わるような、図表の左下に位置する保守的国際主義。もしくは、より外交を重視して、例えば外交援助などの形で世界に関わるような、図表右下のリベラル国際主義、この両方を追い求めてきたと言えます。共和党はやや保守的国際主義寄りかもしれないし、民主党はリベラル国際主義寄りかもしれません。いずれにしても、共和党も民主党も、実際には下段の左右どちらの性格も併せ持

つていたとみる方が正確だと思えます。かつて民主党政権においても、人道的介入として軍事力が行使されたことがあります。例を挙げれば、ビル・クリントン政権での旧ユーゴスラビア領における軍事介入がその典型と言えるでしょう。他方、共和党の歴代政権においても外交重視で世界に関わり、民主主義の促進を展開してきた歴史があります。

私たちが直面している問題は、図表の下段に位置する保守的国際主義やリベラル国際主義といった覇権戦略が、現在のアメリカの雰囲気にとぐわす、トランプ政権の理念とも一致しないことです。そうであるならば、図表の上段、すなわち自国の短期的な安全と繁栄を追求する方向へと考え方をシフトせざるを得なくなってしまう。ただ、アメリカの利益はいろいろな形で結び付いているので、いずれにしても世界と関わりなくはないけません。そして、できれば自国の軍事力は使いたくなくとなると、外交重視の方向に振れます。さらに、外交が低コストであるとすれば、トランプ政権が現実主義的な外交を掲げている意義もご理解いただけるでしょう。

今私たちが目撃している世界観は、かつてのリベラル国際主義の観点からすると到底

考えられないと思います。事実として、トランプ政権は停戦に向けてウクライナ政府へ頭ごなしにさまざまな条件を提示していますし、ロシアとも交渉し始めています。条件の中にはウクライナやヨーロッパが負担するべきものも入っていますが、それらを全て頭ごなしに押し進めていることが問題なのです。さらには、ウクライナのゼレンスキー大統領を独裁者と批判することまでやってしまっています。

トランプ政権は今後、中国や北朝鮮に対して、あるいは中東においても、例えばイスラエルのネタニヤフ首相とともにさまざまなことをやってしまうかもしれません。そこには、道徳主義や道徳的リーダーシップのようなものは微塵もありません。極めて現実主義的な外交であって、これまでのリベラル国際主義とは違うのです。これは、キッシンジャー氏が行った米中ソの三角外交を彷彿させる、リアリズムに基づく手法です。トランプ大統領は、キッシンジャー氏から直接受けた助言に従い、交渉において不確実性というものをうまく活用しようとしています。これは伝統的な外交史の言葉を借りると、マッドマン・セオリー（狂人理論）と言われているものでもあります。このような手法を駆使し、ときには大胆に外交関係を再編して、コストを抑えて国際的な問題を解決し

ようにするやり方は、トランプ政権の特徴の一つと言えるでしょう。

トランプ大統領は、軍事力の行使にはそこまで積極的ではありませんが、軍事力自体は否定していません。そのため、殺傷能力の大規模行使は否定したとしても、強大な軍事力を背景にした恫喝や限定的な武力行使は、前回と同様に試みてくると思います。図表（19ページ資料1）の左上にはナシヨナリズムとありますが、不法移民対策の文脈で軍の国境管理への投入に言及したり、ガザ地区の強制移住に軍を使うことをほのめかしたり、自身のアジェンダに対して軍を使うことにはあまり抵抗感がないようです。殺傷的な意味での、戦争や武力紛争といった意味での軍事力の投入には否定的ですが、軍事力自体を否定している政権ではないというところは、トランプ政権の大胆な特徴と言えるかもしれません。

この姿勢は、図表下段にあるこれまでの国際主義の形とは違うものですし、私たち学者の言葉でいう「大戦略」の類型である覇権戦略でもありません。もちろん、集団安全保障でもありません。では、これが世界からの撤退なのかというと、これまで申し上げたとおり、トランプ政権はまだ孤立主義に行き着いているわけではありません。おそらく

く選択的関与、もしくはオフショアバランシングという戦略なのだと思います。これら戦略についてはあとでも触れますが、いずれにしても、これまでの覇権戦略の形を否定しているところにポイントがあるということです。

これまでの米中対立

さて、続いては米中対立にフォーカスしていきたいと思えます。

そもそも、アメリカと中国の対立はいつから始まったのでしょうか。米中が接近した1970年代、その後の中国への近代化支援と関与といったものは、いつ頃から壊れ始めたのか。それは、この経団連会館で以前開催したセミナーでお話ししたように、また、私の著書の『米中対立 アメリカの戦略転換と分断される世界』（中公新書、2021）でも説明しているとおり、認識のレベルではオバマ政権の末期から変わり始めていたと言えるでしょう。

しかし、中国との対立的な姿勢を明確に打ち出して政策化することに成功し、それまでの関与政策の放棄を決定付けたのは、ほかでもない第一次トランプ政権なのです。そ

の政権において、米国輸出管理改革法や対米外国投資委員会（CFIUS）の権限強化などが決定され、それが国防授權法、通称マケイン法に盛り込まれて2018年8月に成立しました。さらには同盟強化も行われましたし、軍事体制も一般的に強化されました。そして、そのあとに発足したバイデン政権は、こういった成果や中国との対立、これまでの戦略の見直しを引き継ぎ、伝統的な安全保障領域だけでなく、昨今注目されている経済安全保障政策についても踏襲していきました。

他方、バイデン政権はいくつかの修正も行いました。具体的には、第一次トランプ政権、特にその末期に見られた厳しい中国共産党批判をやめました。ほかにも、チャイナ・イニシアチブのような、中国系をはじめアジア系住民への差別を助長するような政策も廃止していきました。加えて、特に経済安全保障に関しては、政策の緻密化を図っていきました。第一次トランプ政権は、面で潰すように対中経済規制を強めていった一方で、その後のバイデン政権は、外科的にメスを入れるように、経済安全保障政策や経済規制を細かく実行する方針に舵を切りました。このようなバイデン政権の姿勢は、ボクシングスタイルのトランプ的アプローチではなくて、長期的な勝利を掴みにいくマラ

ソンのようなアプローチであると例えられました。だからこそ、衝突を避けるためにガイドラインを設けつつ、長期的に自国がリードを保ち続けられるようにしなければいけないと、バイデン政権はこのように言い続けたのです。

バイデン政権が終わる頃、政権を通して国家安全保障担当大統領補佐官をしていたジエイク・サリバン氏は、自分たちが行った対中政策の結果、両国の差は広がったと総括しました。バイデン政権は、中国とは是々非々で、できるところは協力した方がいいと考えていました。特にグローバル課題に対して、例えば気候変動や国際保健行政では協力すべきと考えて、ジョン・ケリー元國務長官を気候変動担当大統領特使として中国との交渉にあたらせたりしました。また、2022年夏のナンシー・ペロシ下院議長による台湾訪問後の情勢悪化、さらにはその翌年に中国から飛来した偵察気球によるアメリカの対中警戒感などを受けて、危機管理のためには中国とのパイプやチャンネルをむしろ太くすることが重要だと判断しました。実際に、彼らは多くの閣僚級協議とともに、バイデン大統領と習近平国家主席の直接対話に相当な重点を置いています。バイデン大統領と習主席は2023年11月、アジア太平洋経済協力（APEC）が行われたサンフ

ランシスコで4時間にわたる米中首脳会談を行いましたし、2024年11月にもペルーのリマで、やはり非常に充実した首脳会談を行いました。

このように、バイデン政権の米中関係はマネジメントに力点を置いたものであって、その世界観に基づいて対中政策、対中戦略を実行してきました。経済や安全保障などの構えを強化しながら、他方では米中関係をしっかりとマネージしていこうという発想は、確かに合理的なものだったと思います。しかし、あえて一言付け加えるとしたら、そこには「遠慮」があったのかもしれませんが。

これからの米中対立

では、トランプ政権のこれからの対中政策はどのようになっていくのでしょうか。

間違いなく言えるのは、バイデン政権にあった「遠慮」を感じさせるものにはならないということです。その方向性は二つありまして、まずは中国に対して厳しい経済的要求を突きつけて対話に持ち込むという姿勢です。ここで言う対話とは、バイデン政権のときのような両国の安全を確保する危機管理のための、もしくは戦争を避けるための対

話ではありません。あくまでもアメリカ経済の利益を求めるための協議ということになります。それが左手だとしましょう。

そして右手には、中国に対する安全保障上の強い警戒感が依然として残っています。それは、伝統的な軍事安全保障における中国への警戒だけではなく、中国の科学技術への警戒でもあります。さらには、中国の世界的な政治的影響力の増加に対する警戒でもあり、さまざまな形でアメリカの政治に介入してくるといった中国の工作活動に対する警戒でもあるのです。この安全保障上の警戒という右手は、おそらく今後も変わりません。右手と左手、この二つが並存するということです。例えるならば、ギリシア神話のキマイラ、もしくは合成獣キメラのようなものと言えるでしょう。

初期の報道によれば、現在のトランプ政権は保守派の閣僚を登用して対中強硬姿勢を強調しようとしているけれども、結局それはネームオンリー（名ばかり）の保守にすぎず、米中交渉が始まれば次第に落ち着いていくだろうと予想する人たちもいました。確かに、それが事実となる可能性はあります。左手に持っているアメリカの対話の姿勢は、中国とビッグデール（大取引）をしたい、そして自国の経済に還元したいというもの

です。その目的を達成するために、中国とはどのような形であれ交渉のテーブルに着き、対話さえ進めていけばいいのだという短絡的な方向に進む可能性は捨て切れません。先日、ある新聞社が報じたように、トランプ政権内には中国とのビッグディールを目指す動きがあることは事実です。経済的利益を勝ち取れるのであれば、たとえそれが安全保障に関する問題だったとしても、中国との対話を進めてしまう危険性があるのです。

しかし、そのような状況だったとしても、右手、つまり中国への安全保障上の警戒が消えてなくなることはありません。目の前の大きなディールに引き付けられるトランプ大統領に対して、この右手がどこまで説得力を持てるのか。今後、この問題は常に出てくると思いますが、そうであっても、政権の中には二つの異なる手が存在し続けていることを私たちは忘れてはいけません。

第一次トランプ政権の中国への問題意識と力点

ここで、第一次トランプ政権をもう一度振り返っておきます。

先ほど説明した右手と左手の構図というのは、実は第一次トランプ政権のときから変

わっていません。トランプ大統領の関心は中国とのデールです。それを典型的に表しているのは、2020年1月に米中が署名した第1段階の経済・貿易協定です。その内容は、決して満ち足りたものではなく、3年もの時間を費やしたわりには小規模だったとも言えますが、それでもこのデールのために動く力は確かにありました。

その一方で、右手には安全保障上の警戒、そして技術覇権の確保と言えるものがずっと残っていました。この右手の人たちは、中国に対する政策を変えるようトランプ大統領に常に働きかけていました。というのも、トランプ大統領は左手の人たちになりに肩入れをしていたからです。ただ、そこは交渉ですから、常に左手が利くとは限りません。そういうときは右手の人たちが強くなって、例えばトランプ大統領にファーウェイなどへの規制を受け入れさせるような、そんな形で情勢が動いたりするので。

そう考えると、第二次政権においても、おそらく第一次政権のときと似たような構図になると思います。つまり、右手と左手という異なる考え方が共存し、それぞれがお互いのロジックで政策を追求していく。結果としてビッグデールになる可能性もあれば、スモールデールで終わるかもしれないけれども、同時に安全保障重視の政策も残して

いる。そんな展開になっていくでしょう。

中国政策に関連した人事

第二次トランプ政権で中国政策を担当する人たちの顔ぶれを確認しておきます。

国務長官にはマルコ・ルビオ氏が承認され、就任しました。彼はかなりのタカ派です。ここでのタカ派というのは、中国への関与政策自体を否定し、中国に対する安全保障上の警戒心を持つ人たちのことを指します。タカ派は中国のパワーを問題視するのですが、それだけでなく中国の政治体制そのものも問題視する、もしくは人権侵害を問題視する人たちのことを、私は超タカ派と呼ぶことにしています。その意味では、ルビオ氏は中国の政治体制を真正面から批判する、超タカ派と言っているでしょう。中国に対して非常に強い信念を持ち、それを上院議員としてアメリカの立法措置に反映させようとしてきたのが、まさにマルコ・ルビオその人なのです。

そのルビオ氏が率いる国務省を見ると、これから議会承認を受けるメンバーが多量のもの、ある程度の陣容が固まってきました。司令塔の役割である政務担当の国務次

官を担うのは、アリソン・フッカー氏です。彼女はアジア政策の専門家で、第一次トランプ政権では北朝鮮との交渉を担当していました。そしてこれからは、全世界に対するアメリカ外交政策の司令塔となるのです。彼女の下で東アジアを担当するのが、マイケル・デソンブレ次官補です。その下には、第一次政権で北朝鮮との交渉を担当したケビン・キム次官補代理がいます。ほかに、政策企画局長にはマイケル・アントン氏が就任するのですが、彼は台湾問題に関してそこまで伝統的な親台派とは見られていません。さらに、広報担当のジェイコブ・ヘルバーク次官は、政府に入る前に中国の人権問題を軽視するような発言をしたことでも知られています。

このように、国務省にはさまざまな考えがばらばらに存在していて、まとまっているようにはまだ見えません。同時に、北朝鮮との交渉意欲が垣間見えるような、これまでの外交とは少し違う方向性を持った人たちまで入ってきている印象もあります。

他方、国家安全保障担当大統領補佐官のマイク・ウォルツ氏は、もともとジョージ・ブッシュJr.政権で国防総省に勤務していた経歴もあり、ルビオ氏と比べると伝統的なタカ派とみなされています。人権問題よりも中国のパワーにより重点を置いているように

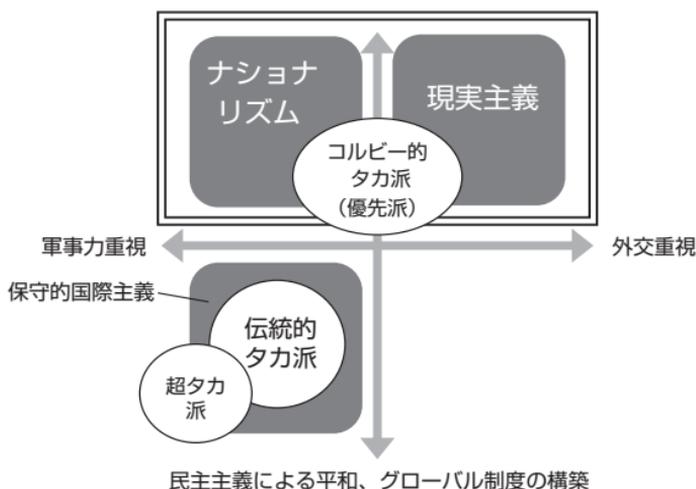
見えますが、このあたりは議論が分かれるところでしょう。そして、大統領補佐官の下に集うスタッフを見ていくと、ナンバー2の副補佐官にはアレックス・ウオン氏、その下でアジアを担当する上級部長はイバン・カナパシー氏が務めることになっています。カナパシー氏はこれまで台湾に関するさまざま論考を発表してきましたが、私は伝統的な安全保障の立場を取っている人物だと見ています。

続いて国防総省を見ていきます。ここはなかなか新しい味を出していると思います。国防長官にはピート・ヘグセス氏が就任します。彼の問題意識は何と言っても国防総省自体と、米軍におけるDE&I（多様性、公正性、包摂性）にあり、この考え方は、彼が国防長官になる前に出版した著書の中で明確に示されています。そして、彼の下で国防次官として政策の調整役を担うのが、エルブリッジ・コルビー氏です。彼は著名な戦略家であり、日本語訳された著書『拒否戦略 中国覇権阻止への米国の防衛戦略』（日本経済新聞出版、2023）や『アジア・ファースト 新・アメリカの軍事戦略』（文春新書、2024）でも知られています。

ここで指摘したいのは、彼はこれまでの伝統的なタカ派とは少し趣きが違うというこ

資料2 アメリカ外交でのタカ派の立ち位置

(自国の) 安全追求



(出所) 講演者作成

とです。日本でのインタビュ記事にも出ていますが、彼の考え方は、ウクライナ問題はヨーロッパに任せておいて、アメリカは中国に専念すべきだというものです。そして、自分自身を中国にプライオリティを置く「優先主義者」であると呼称し、その一方で、世界に関わらないという抑制主義については否定していません。このコルビー氏の考え方は、先ほどの図表（19ページ）の下段に位置するような覇権主義に基づくものなのでしょうか。私はそうではないと思います。このことを理解するために、図表に考え方を当てはめてみたのが資料2です。

私の考えでは、伝統的タカ派のウォルツ大統領補佐官のような人たちは、この図表では左下の保守的国際主義に分類されるべきだろうと思います。つまり、自国のみの短期的利益よりも、世界の安全保障に積極的に関与しようとする考え方です。そして、ルビオ国務長官のような超タカ派は、そこからさらに左下に飛び出したところに位置します。かつてネオコン（新保守主義）と呼ばれる人たちがいましたが、そこに近い雰囲気すら感じさせます。ただ、このあたりの人たちは、トランプ政権の特徴でもある自国の安全と繁栄の追求というところから見ると距離感があります。なぜならば、軍事力を世界のために使うことを惜しまないからです。

しかし、コルビー氏は、ウクライナはヨーロッパに任せて中国に専念すべきとの考えを示すと同時に、このように言うのです。中国に専念するにしても、強固な反覇権連合を組織していかなければ、到底中国のパワーに迫ることはできない。だからこそ、アジアの国にこれまでよりもはるかに大きな国防負担を求めるのだと。この考え方は、図表の上段で括られた現実主義、ナシヨナリズムという世界観に通じます。まるでバルーンが上空に舞い上がっていくかのように、上の方にふわっと近付いていく。これがコルビ

一的タカ派（優先派）の考え方なのです。

これは覇権主義ではなく、学術的にはオフショアバランシングに分類すべきでしょう。つまり、中国が地域覇権を取ることを阻止するという絶対的な目的があつて、そのためには地域諸国がしっかりと対処しなければいけない。あくまでもアメリカの出番は最後であるということです。コルビー氏はその著書の中で、ジョン・ミアシャイマーという高名な国際政治学者の言葉を繰り返し引用するのですが、ミアシャイマーの考え方はまさにオフショアバランシングなのです。

トランプ政権の世界観

それでは、これまでに出てきたトランプ政権の見方を一度整理してみましょう。

トランプ政権は、先の図表でいうところの上段、つまり現実主義とナシヨナリズムの世界観に基づいた政権であつて、左手には、ディールのな対話、右手には安全保障上の警戒という両側面を持ち合わせています。他方、中国に対しては、図表の左下に位置するこれまでの覇権主義的な厳しさやタカ派らしさに加えて、コルビー氏のようなアプロー

チも出てきました。

改めて申し上げますが、今のトランプ政権は、第一次のときよりも純化したトランプイズムを持ち合わせています。アメリカファーストを高く掲げ、MAGA外交を徹底的に追求する大統領令が数多く発令された今、これまでの民主主義に基づく平和やグローバルな制度を重視する下段の人たちは、この状況の中で果たして生き抜いていけるのでしょうか。

私は、下段の世界観を持つ人たちはそれなりに残ってくると思います。その代表的な人物がルビオ氏ですが、彼がこれからの4年間、最後までトランプ政権とともに歩むかどうかは分かりません。もしかしたら、彼は今後、自分の考えをより強く前面に出し、下段に位置する覇権主義的な世界観を主張し始めるかもしれません。次の大統領選挙への出馬を決意し、2年後には彼自身が大統領選挙キャンペーンを行っていても不思議ではないでしょう。

他方、政権の中で実務にあたる人たちは、ルビオ氏のように下段の世界観の中で存在し続けられるのでしょうか。私の考えとしては、上段の世界観の方にふわっと引き付け

られていくのではないかと思えます。それでも中国に厳しく対処することに変わりはありません。しかし、同盟国に対する負担の要求は、負担の共有という言葉では済まされないほど大きいものになります。これは、負担シフトの世界観です。加えて、経済安全保障として求められる要求も、今までよりはるかに大きいものになると思っておいた方がいいでしょう。

ただ、中国に対して威勢の良いことだけ言っていれば済むわけでもありません。トランプ政権に存在する力の行使への抑制的な雰囲気を踏まえれば、中国が思い留まる程度の拒否的な能力を持つことに目標が定められ、それを越えて中国を懲罰するとか、中国を過度に刺激することには後ろ向きになるかもしれません。そう考えると、現在のトランプ政権は、私たちが今まで考えてきたタカ派とは少し違う立ち位置にいることが分かると思います。押さえるべきところをしっかりと押さえながら、軍事的な衝突を避けつつ、中国の地域覇権を阻止することだけに目的が収斂していくかもしれません。

トランプ政権に対する中国の反応

では、対する中国はこれからのどのようにトランプ政権と対峙していくのでしょうか。

2024年11月にペルーで行われた米中首脳会談の際、習近平国家主席は当時のバイデン大統領に対して、四つのレッドラインを提示しました。それは、台湾問題、民主・人権、路線と制度、発展の権利についてです。中国はアメリカに対して、明確に、この四つのラインをしっかりと守ってほしいというメッセージを出したのです。この内容は、今もなお中国国営の新華社のホームページではつきりと確認できますし、これらの要求は依然として有効です。

果たして、アメリカはこれらをしっかりと守るのか。米中関係はどうなっていくのか。中国の中にもさまざまな考え方がありますが、長期的な見通しとしては、政府や学者の間ではある程度明確になってきているように思います。つまり、トランプ政権が今行っていることは、アメリカが中心を担ってきた第二次世界大戦後の国際秩序の終焉を早めることになる。加えて、リベラル民主主義が世界の中心的価値観だったようなこれまでの状況の終わりも早まるだろう。そしてそれは、長期的に見て中国にとってそう悪い話

ではないと。このような考え方は、かねて中国の最高指導部が示してきた認識とも合致するものだと思います。

その一方で、短期的な見通しでは意見が分かれています。例えば、北京大学国際関係学院長の賈慶国氏は、アメリカはコストを厭わない対中強硬姿勢であると主張していて、中国外交学院長の王帆氏なども似たような見解を示しています。彼らの見方は、これから中国は相当厳しい状況になるという短期的悲観論の世界観に基づくものです。他方、短期的楽観論も存在します。ここでは、清華大学の高名な教授である閻学通氏がアメリカのフォーリン・アフェアーズ誌に寄稿した内容を一部紹介します。それによると、一つの見方として、中国には第一次ランプ政権としっかりと向かい合った相応の経験の蓄積があり、結局のところ、アメリカも中国のパワーを認識しているからこそ、中国との関係を構築しようとするはずだと。そのように見ると、米中の軍事衝突の可能性は低く、さまざまな分野で協力ができるだろうという見解です。この短期的楽観論の側に立つ論者は多くいて、私も何人もの方と会って話をしています。

では、短期的悲観論と楽観論のどちらが強いかというと、そこは意見が分かれています。

ます。正直なところはつきりとは分かりません。特に、中国政府がどのように認識しているかについては掴み切れないところがあります。ただ、私の考えでは、短期的には悲観論の方が強いのではないかと感じています。現時点では、中国はまだトランプ政権のやり玉に上がっておらず、話題になっているアメリカの対中関税や中国の報復関税も、まだ抑えめであると考えられます。しかし、例えば対中関税60%などという最悪のシナリオに進んでしまう可能性も依然としてありますし、いずれにせよ、今後非常に厳しい状況になることは避けられないと思います。

米中対立の負のスパイラル

これからの問題は、果たして米中対立がどうなっていくのかということ です。

その際に注目すべきは、現在の中国は8年前の中国とは異なり、十分に経済を武器化できる能力を持っているという点です。今では、信頼できないエンティティリスト (EUL: Entity List) 規定や輸出管理法、反外国制裁法などを制定したり、立法や政府命令を強化することによって、十分にエコノミック・ステイトクラフト (Economic

(Statecraft) が行える体制が整っています。そう考えると、今後、米中交渉が左手の世界で行われたとして、仮にその交渉がうまくいかなかったとき、中国側も経済を武器化できるので、アメリカに対抗措置を取ってくる可能性が高くなります。少なくとも、これまで以上に交渉が難しくなることは間違いありません。

まだ米中交渉は本格的には行われていないのですが、そもそも何を争うのでしょうか。そして、誰が交渉を担うのでしょうか。実は、トランプ政権1年目である2017年当時、対中交渉は相当に混乱しており、その役割を誰が担うのかさえ定まっていませんでした。その後、通商代表のロバート・ライトハイザー氏が本格的に動き始めてからようやく交渉らしくなり、彼が中国の劉鶴副首相と向かい合うこととなりました。しかし、今回はまだそれが見えてきません。今後、いよいよ交渉が始まったとしても、相当な努力をしなければうまく進むことはないと思います。これが左手の対話です。

そして右手ですが、アメリカがこれまで強化してきた経済安全保障政策は立法化されて、政府としても実行に移しています。今後、安全保障や技術覇権を重視する人たちがさまざまに新しいイニシアチブを取ってくる状況の中で、中国がアメリカから確かな成

果を引き出せるかどうかは不透明です。中国の思惑としては、2020年の第1段階の合意で約束したような穀物の購入や、アメリカが懸念しているフェンタニル（合成麻薬の一種）の規制への協力などで交渉を進めようとすると思います。しかし、アメリカがそれに見合う対価を与えるかどうかについては、大いに疑問が残ります。

先のない交渉の中では、先のマッドマン・セオリーのように、相手に対してさまざまな手段で応酬が繰り広げられる展開になりかねません。その最初の手段は関税かもしれませぬ。経済界の皆さまの前でこのようなことを申し上げるのは気が引けますし、どうか怒らないでいただきたいのですが、正直なところ、貿易の範疇であればまだましだと言えるかもしれませぬ。関税が60%に引き上げられれば確かに大変ですが、それでもまだましだということです。

それ以上に問題なのは、金融に影響が及んでしまうことです。どのような形で影響が及ぶのかは分かりませんが、トランプ政権が発足する前に囁かれていた最悪なシナリオの一つに、中国が保有するアメリカ国債の利払いを停止してしまうという発想がありました。報道されているとおり、中国は確かに米国債の保有比率を下げていますが、それ

でも利払いが停止されるような事態になれば、深刻な影響を受けることになります。

さらに、アメリカも中国も安全保障の領域にまで踏み込んででも、米中交渉の停滞に対して異議を申し立てる可能性があります。相手を揺さぶるために、時として軍事力をちらつかせることもあり得るでしょう。それがエスカレートしてしまうと、この世界は一体どうなってしまうのでしょうか。そう考えると、正直なところ、米中の経済交渉や貿易交渉というものは、非常に深刻なものになるとご理解いただけると思います。

米中交渉を経てアメリカが本当に得たいものは、自国の利益になる市場開放であり、中国の徹底的な経済政策の見直しです。その中には中国の国有企業への改革も含まれます。中国からすると、そのような要求を許容できるはずがありません。おそらく最後は行き詰まるであろうこの交渉のプロセスで、スモールディールで落とすのか、2020年の第1段階の合意プラスアルファのようなものができるのか。もし失敗してしまえば、米中間の苛烈な経済的応酬の先に、金融分野や安全保障分野へ波及してしまうこともあり得ます。私はこの可能性を非常に懸念しています。

また、最近、中国のデイトップシークが話題になっています。デイトップシークだけな

く、現在、中国からは新しい技術的なイノベーションが次々と発信されています。この現状にふと疑問を感じることはありませんか。つまり、アメリカが中国に対して行っている先端技術の輸出規制のような経済安全保障政策が、実は効いてないのではないかという疑問です。少なくとも、今のままでは不十分だと政権内には共有されていると思います。そうすると、これからトランプ政権が打つ手は何が考えられるでしょうか。

一つには、バイデン政権の末期から繰り返し指摘されているように、アメリカへの投資を促進させることがあります。これにより、アメリカ自身のイノベーションを強められます。これは正論であり、合理的な競争に向かわせることは正しい方向性ですので、本気で取り組んでいくでしょう。一方で、トランプ政権には政策への独特のこだわりがあるため、例えば科学技術の一部の分野では十分に予算が付かないかもしれません。さらには、より強い対中経済規制の方に向いてしまう可能性もあり得ます。つまり、中国のイノベーションを阻止するために、より厳しい規制をかけるという試みです。トランプ政権は、むしろこれまで全く規制が足りていなかったと主張するかもしれません。これを私は心配しています。

アジア情勢への影響…台湾問題

もう少し各論の話をしてから、まとめの方向に持っていきたいと思えます。

まずは、台湾問題について見ていきます。この問題については、おそらく今後、トランプ政権内で考え方が割れてくるでしょう。伝統的タカ派や超タカ派の人たち、そして議会は、台湾に対するこれまでの政策を見直すように強く動いていくと思えます。その中には、アメリカが台湾を守るか守らないかを曖昧にする、いわゆる戦略的曖昧さの見直しも入ってくる可能性があります。実際に、ウォルツ大統領補佐官は、そのような考えがあることを著書の中で明確に記しています。

一方で、トランプ大統領が中国との交渉に前向きな姿勢の間は、おそらくそのような方向には進まないでしょう。なぜならば、中国との交渉の余地を狭めてしまうからです。そう考えると、これからトランプ政権が行うのは、おそらくこれまでと同じような政策だと思えます。つまり、台湾に対しての武器の売却や、台湾の国防予算をもっと上げるようにとの働きかけです。特に国防予算増額の働きかけについては、国防次官に指名されたコルビー氏が主張しているように、これまでとは比べものにならないくらい大きく

なるでしょう。そしてこれが、台湾におけるアメリカへの疑念、いわゆる疑米論を強める結果にもつながってしまうと思います。

さらに、実現するかはさておき、米中交渉が進展していく中で、中国がアメリカに「第四の文書」をつくりたいという話を持ちかける可能性があります。特に、アメリカがビッグデイルを狙っているときに、この話を持ち上がってくる可能性がより高まります。今に至るまで、中国とアメリカの間には三つの文書がありました。最初は1972年のニクソン大統領時代の上海コミュニケ。次が1978年の米中国交正常化に合わせたコミュニケ。そして最後が1982年の台湾への武器売却に関するコミュニケですが、最後の文書はもう死文化しています。そして今、第四の文書という議論が出てきました。実は、第一次政権の初期にもこの話が盛り上がった時期がありました。すぐにしぼんでしまいました。それが今、にわかにな注目を集めているのです。

では、第四の文書にはどのようなことが盛り込まれるのでしょうか。それは、台湾の独立反対や台湾への武器売却の制限、または中国による統一促進についての何らかの言及などです。つまり、中国を利する形で、アメリカが公式な合意文書で台湾に関する新

たな言及をする可能性があるのです。ただし、その可能性が高いわけでもありません。そうだとしても、米中が交渉フェーズに入ったときに、このような議論をしているという話が出るだけで心理戦になるわけです。少なくとも、台湾にとっては厳しいものが予想されるので、次第に追い込まれていくことになるでしょう。現時点ではあくまでも一つの可能性として承知いただきたいのですが、私たち日本にとっても、前もってこのような視点で考えておくことは大事であって、今後どのように世界を見ればいいのか、中国とどのように関わっていくべきなのかを考える機会になると思います。

いずれにしても、アメリカから台湾への支援は、基本的にはこれまでと同じように続くだろうと思います。今まで以上に台湾に対して努力を求められるけれども、アメリカと台湾との関係は変わらず、戦略的曖昧さの見直しまで踏み込まないと思います。新しい第四の文書もそう簡単に俎上に上がるとは思いません。ただ、先ほど申し上げたように、頭の片隅には置いておいた方がいいと思います。台湾をてこにビッグディールをして、中国の経済をこじ開けていくというシナリオがある以上、やはりトランプ政権の今後の行方を注視していく必要があると思います。

アジア情勢への影響…北朝鮮政策

次に、アメリカと北朝鮮の関係はどうでしょうか。今後、北朝鮮との交渉が動く可能性は十分にあると思います。なぜならば、北朝鮮との交渉を動かそうとするインセンティブは、実はアメリカ側に強くあるからです。トランプ大統領は前の政権のときに北朝鮮と交渉しましたが、時間はそこで止まっています。本人はうまくいっていると思っただけかもしれませんが、事実、交渉は止まっています。

他方、金正恩総書記にとっては、トランプ大統領との交渉はとても厳しい教訓を残した出来事だったと言えるでしょう。ベトナムのハノイで決裂したあの交渉は、北朝鮮にアメリカとの交渉の価値について非常に厳しい問いを投げかけたのです。その後、北朝鮮はウクライナ戦争という、ある種の棚ぼたによって、ロシアとの関係を一気に前進させることができました。中国との関係に加えてロシアとの関係を強化した北朝鮮は、露朝戦略的パートナーシップ条約のほか、ロシアからさまざまな技術支援も受けているとみられます。そして、ロシアとの関係強化が対米抑止力につながるとの認識を、北朝鮮は強く持っているとも言われています。このような状況にもかかわらず、トランプ大統領

領は今まで止まっていた北朝鮮との交渉の針を再び動かしたいと思っています。

北朝鮮との交渉によって、トランプ政権は果たして何を得るのでしょうか。もしそれが彼らの言う平和なのだとすれば、アメリカが北朝鮮に求めることは、まずは核実験の猶予だとか、大陸間弾道ミサイル（ICBM）に関する取り決めなどに限定される可能性があります。これは、いわゆるスモールデールです。しかし、トランプ大統領はこれらを大成果だと誇示し、北朝鮮とさらに交渉を進め、ともすれば韓国パッシングをしてまで制裁の一部解除や朝鮮戦争の終戦宣言を試みたり、または米韓軍事演習の一部見直しにまで舵を切ることもあり得ると思います。本当にそこまで踏み込んでしまうのか、私はとても懸念しています。先に申し上げたとおり、北朝鮮はアメリカとの交渉に非常に慎重です。だからこそ、アメリカがより多くの譲歩をしながら米朝交渉を強引に進めてしまうのではないかということを、非常に心配しているのです。

ウクライナをめぐる交渉や北朝鮮をめぐる交渉、もしくは中東をめぐる外交、どれが先行して行われるのかという議論が今までされてきました。おそらく、それらは並行して行われると考えるのがいいでしょう。ただ、理論的に考えると、ウクライナとの交渉

が先にあった方が露朝関係に一定の抑えを効かせることができますし、アメリカには有利に働くと思います。加えて、北朝鮮にとって今年は国防5カ年計画の最終年であり、交渉での譲歩が難しいため、ウクライナとの交渉が先行する可能性が論理的にも高いと言えます。ただ、何と言ってもあのトランプ政権ですから、理論や論理のとおりに進まないことは十分にあり得るでしょう。

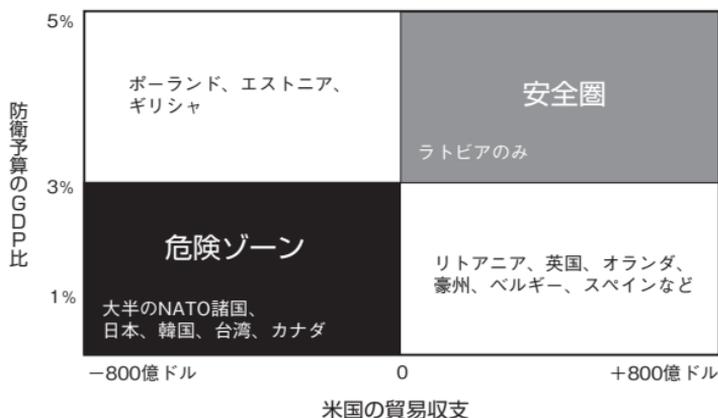
同盟の役割とは？

トランプ政権にとつての同盟の役割は、いったい何なのでしょう。それは、あくまでもアメリカの安全と繁栄を獲得するための道具にすぎないのだと考えた方がいいと思います。とてもひどい言い方をしますが、道具はしゃべらない方がいいですよ。残念ながら、この一言に尽きます。ただの道具だということを、私たちがどこまで理解できるのかということ。同盟国という道具はアメリカに反発してモラル的な説教をしないでほしい、アメリカの利益にはつながってほしいとトランプ大統領は考えているのです。

このような言い方をすると、いや違うのではないか、先（2025年2月7日）の日米首脳会談において同盟の価値は再確認されたであろうと言う方もいらっしゃると思います。私自身も、先の日米首脳会談は一定の成果を上げたと評価しています。日米関係の当面のマネジメントもそうですし、何より事務方協議の強さを示すことができたと思います。ウォルツ大統領補佐官と岡野正敬国家安全保障局長の間の調整が非常にうまくいったことを、私はいささかも疑っていません。ただ、トランプ政権の世界観では、もしくはMAG A外交の世界観における同盟というものは、決して今までどおりではないことに刮目すべきであります。

第一次トランプ政権の国家安全保障戦略やインド太平洋戦略のような枠組みは、もとは機密文書だったのですが、その後公開されました。政権の一部の人は、次のように主張します。この枠組みにおいてアメリカは覇権戦略を取っていて、同盟国の役割をしっかりと認めている。同盟国と協力して中国を押し込んで、第一列島線を絶対に守るのだと。果たしてそうなのでしょうか。先ほどから再三申し上げているように、アメリカは覇権戦略を維持できるのでしょうか。

資料3 トランプの視点に立った同盟国の分類



(出所) V. Cha (2024)

トランプ大統領の世界観というのは、結局のところアメリカ経済にどこまで貢献してくれるのが重要なのです。ここで、ビクタール・チャ教授の資料3を示したいと思います。今回は、縦軸に防衛予算のGDP比、横軸に貿易収支の値を設定していますが、横軸は純にアメリカ経済へ貢献か不貢献かで分けるのもいいと思います。この図表には地政学的な価値といった概念は入っておらず、もしくは道徳的な価値、リベラル、国際主義といったものも入っていません。

トランプ大統領の視点に立つと、残念ながら同盟国はあくまでも道具だということです。道具の良し悪しを判断する基準は、まずアメ

リカ経済への貢献があつて、そして防衛予算を引き上げて自分の身を自分で守れるか、地域の安全保障上のバランスを保つことに注力しているかといった観点でしか見ていないのです。このような同盟の見方というのは、私たちからすると非常に冷たいと感じますし、辛いものです。ただ、トランプ政権は孤立主義ではないので、逆に言えば、その程度には同盟国を見ているのだと言えるのかもしれませんが。

これから私たち同盟国に求められるのは、自分の身は自分で守れるほどの大きな防衛予算の負担、そして経済安全保障、さらにはアメリカ経済への貢献です。どんどんメニユーが広がっています。アメリカは同盟国に対して経済安全保障を求めつつ、アメリカ経済への貢献も求めている。これは二重の負担です。もしくは、一部のヨーロッパの論者が主張するように、保護主義に与することを求めているという見方もできるかもしれませんが。アメリカがどこまで私たちが抱える問題に関心を示してくれるか分からないのに、同盟国に対してはさまざま負担を求めてくる。私たち同盟国にとって、非常に不確実性が高く厳しい時代が到来してしまいました。

繰り返になりますが、日米首脳会談自体はマネジメントとして成功したと思いません。

しかし、日米関係だけマネージできて、も外交は成立しません。このままでは、日本の経済的利益や平和と安全だけでなく、国際秩序も保てないのだという危機感を私たちは強く持つべきだと思います。

変動する国際秩序

私たちが今見ている世界は、冷戦終結後の国際秩序の終わりではなく、第二次世界大戦後から続いてきた国際秩序の終わりなのかもしれません。少なくとも、冷戦終結後にみられたアメリカ自身がリベラルな覇権戦略を取り、もしくは国際主義的な立場を取って世界に関与していく世界観は、もはや望むべくもありません。さらに言えば、そもそも戦後体制の中核にはアメリカの市場・ドル・同盟があつて、それらを中心としてこの世界の秩序が形成されていきました。それすらも融解してしまふ可能性があるのです。当時、アメリカが自国のパワーを背景にして追求したのは、自由貿易や人権といった国際制度の構築、道徳の強化です。それは、普遍的価値観の拡大でもありました。しかし、今ではそういったものが、ほとんど全て疑わしくなつてしまいました。そして、アメリカ

力の市場やドルの魅力で他国を納得させることも、今後は厳しくなってしまうかもしれません。

私が特に懸念しているのは、アメリカが力の論理で秩序再編を図ろうとするかもしれないことです。ここで言う力の論理とは、アメリカが単独で、かつ同盟国ではなくロシアや中国と結託して、新しい秩序について話していくということです。同盟国は道具ですから、しゃべらない方がいいわけです。この状況は「新しいヤルタ会談」とも言えるのかもしれませんが、そのような世界が少しずつ見え始めてしまっているのです。

そこから取り残された国はどのようなふうになるのでしょうか。おそらくは、ばらばらにしかならないと思います。グローバルサウスと呼ばれるものは、そもそも第三極を形成していません。それぞれの国がそれぞれの実利で動いていますし、一部の国は中国とロシアがいるBRICSにも入っています。最近では新しくインドネシアが加わりましたし、ASEAN諸国からもマレーシアやタイが関心を示していて、実際にパートナー国になっています。

ヨーロッパにも目を移してみましょう。先（2025年1月11日）に行われた英中経

済・金融対話をみると、労働党政権のイギリスは、これまで保守政権が行ってきた厳しい対中姿勢を放棄し始めているように見えます。ほかのヨーロッパの同盟国も、おそらくは時間の問題でしょう。これまでは北大西洋条約機構（NATO）の重しの中で、これらの国々は中国に対して厳しい姿勢を取ってきました。もちろん、彼ら自身でも中国への警戒感がありました。しかし、やはりアメリカという重しがあったからこそ、中国との関係は実利先行ではなく、脅威をより強調するようなアプローチも取りながら、経済安全保障をはじめとする多面的で協調してきたのです。

果たして今後は、中国という国家が国際秩序のシステムミクなチャレンジだという共通認識のもと、これまでと同じような協調姿勢が取れるのでしょうか。残念ながら、私は大きな疑問を感じています。もしこのまま、どの国もてんでばらばらに、勝手に動いていくことになってしまえば、これからの世界は、アメリカと、アメリカが話す一部の権威主義大国によって主導されてしまうかもしれません。「楕円化する世界」と私はよく言っていますが、二つの大きな極以外の国が、二極の間を行ったり来たりするような、そんな状況がますます激しくなってくるでしょう。

日本が直面する課題

そのような情勢の中、私たち日本は大きな課題に直面しています。それは、国際秩序というものがすでに推進力を失っているということです。WTOは機能不全だと言っていた時代は過ぎ去り、そもそもWTOって何だっけという時代がそこまで来ています。アメリカは、世界保健機関（WHO）に拠出しないと断っていますし、ほかの国際機関にもそうするだろうと言っています。実際に、米国際開発局（USAID）はもう完全に空中分解しています。国連システムも間違いなく機能不全になります。これらの国際機関や援助活動を、G7マイナスアメリカで維持できると思いますが、おそらくできません。国際秩序を支えるパワーはそこにはありません。本当にこれからどうなっていくのでしょうか。そういう時代になってくると思います。

実利を求める動きも必要ですが、どうやってこの世界のシステムや制度、もしくは国連システムを維持するのか、世界のさまざまな援助活動を維持するのか、グローバルサウス諸国と付き合っていくのでしょうか。今はG7だけでなく、G20もほぼ機能不全です。アメリカのスコット・ベッセント財務長官がG20に行かないという報道がありました。

た。この衝撃をしっかりと受け止めて、本気で考えていかないといけません。このまま見過ごしてしまうと、世界は完全にばらばらになります。そんな世界では、利益を追求しようにもできません。ただの勢力均衡、力の世界に戻りつつある中で、どのようにルールをつないでいくのか、もしくは再構築していくのか。これから長い47カ月を乗り切っていくためにも、私たち日本には、重層的なルール重視の秩序構築が強く求められているのです。

質疑応答

質疑応答 1

質問者 これまでの長い歴史の中で、先人たちは国際秩序を維持していくためにさまざまなルールをつくってきました。特に国連というシステムは、そもそも脱退できないような強制力を持ったものとしてつくられたはずです。今のアメリカは、それすらも壊してしまうのではないかと思っております。今後、世界は秩序のない方向に行ってしまうのでしょうか。また、国際平和と安全の保障、国際協力の実現を掲げてつくられた国連のシステムはこれからどうなってしまうのでしょうか。



佐橋 おそらく、アメリカは秩序をなくしたいわけではないと思います。ただ、これまでのリベラルな秩序ではない、新しい力による秩序を実現することに相当な関心を寄せているのです。これがまさに現実主義であり、中国やロシアとのビッグデールの話にもつながってくるのだと思います。彼らがまず目指すのは自国の経済的利益かもしれませんが、同時に、中国やロシアとも話し合い、もしくははそのほかの国も巻き込んでいくことで、安全保障の根幹である平和が達成されるのではないかと考えていると思います。ここで言う平和というのは、あくまでも戦争がないという意味での平和です。しかし、現実主義である彼らの考え方からすれば、それでいいのです。私たちが考えていた秩序というものはもっ

と上の価値観でしたが、現実主義ではそのような価値観を想定しません。そこが、恐ろしいところなのではないかと思えます。

これまで築き上げてきた国際制度は意味をなくしてしまうのでしょうか。国連からの脱退はできませんが、脱退する必要なんてありません。サボタージュすればいいのです。お金を出さない、会議に行かない。これだけでシステムは崩壊します。これから目に見えるくるのは、国際的な協力に対するアメリカの徹底的なサボタージュだろうと思います。そして、誰がそこを埋めるのかという非常に難しい話になってしまふのです。

他方で、アメリカ人の多くがトランプ的なことを考えているのかというと、決してそうではありません。良識的な人たちは政府の中にいますし、もちろん民間人にもいます。まずはそういった人たちと今からしっかりと手を携えて、4年後を見据えて協力していくのが重要です。そして、今の政権の間にも、どうにかして少しでもルールの世界、これまでの国際秩序の世界、そして国際協力、協調、制度の世界に持っていけるように努力していく必要があると思えます。

質疑応答2

質問者 本日の講義では、トランプ大統領は同盟国を道具として見ていることや、これからの国際秩序の見方として、アメリカがロシアや中国と一緒にやっていくというシナリオもあることをお話しいただきました。そういった状況において、日本はアメリカの同盟国として、どのような立ち位置や方向性で今後の外交を考えていけばいいのでしょうか。

佐橋 同盟国はしゃべらない方がトランプ大統領にとって都合がいいのかもしれませんが、政権内には国際協調を考えている人たち、世界の地政学的な問題を考えている人たちも多々います。その人たちにアクセスできるチャンネルはあるので、日本はそこを徹底的に使っていくことが重要です。

ただ、彼らもMAG Aという大きな枠の中で生きていることを自覚しています。彼らのその立場を理解し、日米のチャンネルをしっかりと使いながら手を取り合っていくことが、結果として良いディールにつながり、日本の実利にもつながっていくのかもしれない。

ません。それは、安全保障上の実利かもしれませんし、トランプ政権に対するくぎ刺し
かもしれません。北朝鮮や台湾問題に対してこういうことをしてはいけないとくぎを刺
すような、そういった話なのかもしれません。

私たちが真剣に考えるべきは、世界で深刻な問題が起きている中、日米だけで解決で
きることはほとんどないということです。そして、アメリカの徹底的なサボタージユが
想定される中で、その穴埋めを誰かがしなくてはなりません。日本にはその危機感が相
当に欠けています。このままでは、例えばAーでもグリーンといった世界的課題につい
ても、日本が主体的な役割を果たし、国際ルールづくりを主導していくことはできない
でしょう。アメリカはサボタージユ、もしくは自分たちに都合のいいことだけ言い続
けるでしょうし、この分野に関してはリバタリアンの考えも入ってきています。他方、
ヨーロッパはアメリカから徹底的に踵を返して、全く違う方向を見ています。

このようなまとまりのない世界が目前に迫っている中、私たち日本には、それらをど
うにかつなく接着剤の役割を果たすことが望まれているように思います。

質疑応答3

質問者 アメリカが国際秩序にサボタージュすると空白ができてしまうと思うのですが、それは誰が埋めるのでしょうか。今のアメリカの姿勢は中国を利するという見方があると思いますが、中国には空白を埋める意欲があつて、その機会を狙っているのでしょうか。

もう一つ、先に行われたミュンヘン安全保障会議をはじめ、トランプ政権の高官による一連の発言はヨーロッパに大きな衝撃を与えました。トランプ政権がヨーロッパに対する不満を強めた結果、経済的不均衡や国防への過剰な要求に留まらず、リベラルな国際秩序を体現するヨーロッパの価値そのものを激しく攻撃したのだと思います。ヨーロッパとの価値観の対立について、どのようにお考えでしょうか。また、その対立が日本に与える意味や影響についてもお聞かせいただければ幸いです。

佐橋 アメリカがサボタージュするのは、あくまでもこれまでの国際的な協調の在り方です。だからこそ、アメリカは米中露、もしくは米中、米露のバイでの交渉に関心があ

るのです。

では、中国はアメリカとの交渉に応じる意思があるのでしょうか。中国は是々非々の姿勢を取っているため、意味があれば交渉に応じることは十分に考えられますが、あくまでもケースバイケースです。例えば、中東やウクライナ問題についても、自国の利益につながるようであれば動くでしょう。もしくは、台湾問題で何かを得られると思うならば、アメリカとも協調したり、ビッグディールをしたりするでしょう。私が思うに、中国はまだこのレベルの発想ですので、世界の秩序形成に本格的に参入するにはまだ早いのかも知れません。ただ、中国にとっては、世界の新しい秩序形成に関与することは非常に魅力的です。そのため、中国は外交プレゼンスを駆使して、この機会を狙ってくるだろうと考えておいた方がいいと思います。

他方、G7マイナスアメリカの国はどうでしょうか。TPP（環太平洋パートナーシップ協定）がCPTPP（環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定）、つまりTPPマイナスアメリカでまとめられたように、G6の国がアメリカの空いた席を埋めるのでしょうか。残念ながら、私は無理だと思えます。そんな勇氣を持つ

国はどこにもありません。アメリカにケンカを売るだけです、G6がそのような行動を取るとは思いませんし、到底できないでしょう。

また、あくまでも想像の域を出ませんが、この世界に新しいグループ・ピングが生まれる可能性も考えられます。これは頭の体操ですが、これまでの先進国協調のような価値観に基づく連合とは異なるものが出てくるかもしれないということです。もしくは、新しいG20のようなものが生まれるかもしれません。ここは全く分かりませんので、今日はこのあたりで終わりにしておきます。

ミュンヘン安全保障会議で示されたものは、まさにご指摘のとおり、トランプ政権によるヨーロッパの価値観への徹底的な攻撃です。もはや大西洋の東西で目指す価値観は一致していないことが、あの場ではっきりと示されました。J・D・ヴァンス副大統領の演説は、確かに私たちには攻撃的に映りました。しかし、トランプ政権自体は、ヨーロッパへの攻撃そのものにはさほど関心がないように思います。彼らが示しているのは、価値観を強調することに対する冷酷なまでの無関心です。正直なところ、あの場であそこまで攻撃的な演説をする必要はなかったのではないかと、私は感じました。

最後に申し上げたいのは、日本がこのようなアメリカの姿勢をどのように受け止めるべきかということです。結局のところ、重要なのはやはり価値観なのです。自由貿易は守らなければならないし、ルールもつくっていかなければいけません。もちろん、ルールのラインをどこに引くべきかは、それぞれの立場によって異なると思います。しかし、ルールのない世界には、私たちのような国の利益は決して存在しないのです。

だからこそ、自由で開かれた国際秩序や自由で開かれたインド太平洋という言葉の意味が、非常に重要になってきたと感じています。これまでは自由で開かれたとは何かと問われると、少し自信なさげに答えたりして、ある意味で言葉遊びに過ぎない部分もあったと思います。しかしこれからは、もっと本気で「自由で開かれた」とは何なのかを突き詰めないといけません。

ウクライナ問題が発生した後、当時の岸田首相は自由で開かれた国際秩序と何度も言いましたが、その時点はまだ現実的な話ではなかったのかもしれない。しかし、今私たちに問われているのは、自己の実存にかかわる問題であり、実存的な脅威になりかねない国際秩序や国際経済秩序の崩壊です。だからこそ、私たちは自由で開かれた国際秩

序、自由で開かれたインド太平洋という言葉に魂を込める必要があるのです。おそらく、これが日本の生きる道だと私は考えます。

講演者略歴紹介（敬称略、2025年2月21日現在）

佐橋 亮（さはし・りょう）

21世紀政策研究所 客員研究委員
東京大学東洋文化研究所 教授

専攻は国際政治学、とくに米中関係、東アジアの国際関係、秩序論。イリノイ大学政治学科留学を経て、国際基督教大学教養学部国際関係学科卒。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了、博士（法学）。オーストラリア国立大学博士研究員、東京大学特任助教、神奈川大学法学部准教授、同教授、東京大学東洋文化研究所准教授を経て、2025年1月から現職。スタンフォード大学、ウィルソンセンター（米国）にて在外研究を行う。土地等利用状況審議会委員、外務省科学技術外交推進会議委員。ソウル大学校国際研究所客員研究員、公益財団法人日本国際交流センター客員研究員。日本国際問題研究所などで研究主査を務める。日本台湾学会賞、神奈川大学学術褒賞などを受賞。著書に『米中対立 アメリカの戦略転換と分断される世界』（中央公論新社、2021年）、『共存の模索 アメリカと「二つの中国」の冷戦史』（勁草書房、2021年）など。

セミナー

トランプ政権再始動と 米中対立・国際秩序の行方

2025年5月23日発行

編集 一般社団法人 日本経済団体連合会
21世紀政策研究所

〒100-8188 東京都千代田区大手町1-3-2

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>



21世紀政策研究所

THE 21ST CENTURY PUBLIC POLICY INSTITUTE