



2021年1月7日

米バイデン新政権の外交・通商政策とASEAN諸国の見方

公益財団法人 国際通貨研究所
経済調査部 上席研究員 福地 亜希

バイデン政権は当面は国内問題優先、対外的には信認の回復が取り得る選択肢

2021年1月20日に米国の新大統領に就任予定のバイデン氏は、外交分野において、トランプ政権の「米国第一」主義から決別し、国際協調、同盟国との連携を重視し、多国間主義的なアプローチをとることを強調している。

外交・通商政策に関して、2020年8月に民主党大会で採択された「民主党政綱綱領（以下、綱領）」¹（全10項目）では、最後に「米国のリーダーシップを刷新する（Renewing American Leadership）」ための施策として言及がなされている（第1表）。アジア太平洋地域においては、「同盟国やパートナーと連携して、互いに共有する繁栄、安全保障、価値観の増進を目指す」方針である。中国に対しては、経済、安全保障、人権に関わる重大な懸念があれば、明確に反対する姿勢を示す一方、気候変動や核不拡散など、共通の利益に対しては協力を模索する方針を示している。なお、バイデン氏は、対中制裁関税について、「懲罰的な貿易手法はとらない」としつつも、即座に撤廃等を行わない方針を示しているほか、ハイテク分野での覇権争いにみられるような対中強硬策は、議会超党派でのコンセンサスであり、政権交代後も基本路線は変わらないとみられる。

他方、バイデン氏は、大統領就任後、最初に取り組む（day one）政策²として、「新型コロナウイルス」、「経済回復」、「人種平等」、「気候変動」の4分野を掲げるなど、当面は、コロナ対応をはじめとする国内問題に優先して取り組まざるを得ない。「綱領」の中で、「米国内での競争力向上に投資する前に新たな通商協議は行わない」とされていることから、早期の通商協議復帰の可能性は低い。また、通商や関税に関して議会が独占的権限を持つ中、民主党が上院においても事実上の過半数を確保したとはいえ、承認を獲得するのは容易ではない。大統領に通商交渉に関する権限を一時的に付与する現行の大統領貿易促進権限（TPA）法（2015年6月29日成立）は、当時のオバマ政権が、民主党が強硬に反対する中、共和党との協力により成立させた経緯があり、今年7月1日の失効前の再付与（期限を書き換えた法案の成立等）が実現するかは不透明である。

¹ Democratic National Committee [2020]

² <https://buildbackbetter.gov/>

また、グローバリゼーションの結果、国内製造業の雇用が失われ、所得格差が拡大したとの見方が強まる中、従来以上に労働者の利益確保を重視した通商政策が内政上求められている。バイデン氏は、2020年7月に外交政策に関するスピーチの中で、「これまでのような貿易に戻るようなことはない」³と明言し、労働者や環境などあらゆる利害関係者の声を反映した新たなルールやプロセスの必要性を強調している。実際、「綱領」では、「将来の貿易協定では、労働・人権・環境に関する拘束力ある規定を追及する」方針が示されている。民主党内の急進左派勢力のほか、労働組合や環境保護団体など党の重要な支持基盤への配慮が不可欠となっている。

「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(CPTPP、以下 TPP)」についてバイデン氏は、「完璧ではないが、労働者、環境、知的財産、透明性に関わる高い基準に国々と結束し、中国に対して共同で圧力をかけるという理念については良い考えである」⁴と前向きに評価していた経緯がある。もっとも、2016年に米国労働総同盟・産業別組合組織(AFL-CIO)は、「中国は、サプライチェーンを通じて TPP 参加国の全てと密接な関係にあり、TPP に参加せずに利益を享受することができること」、「TPP は、自由な労働組合がなく、賃金が中国の3分の1程度のベトナムに相対的に有利であること」などから、TPP 反対の立場を表明⁵しており、復帰へのハードルは高い。

なお、1月20日の大統領就任初日に手続きを取ると宣言している地球温暖化対策の国際枠組み「パリ協定」への復帰については、議会の承認は不要であり、規定に基づき手続きから30日後には正式復帰する公算が高い。このように、外交・通商面では、議会の承認が不要な多国間協議の場への復帰などにより、まずはトランプ政権下の4年間で失われた米国に対する信頼の回復に努めることが、取り得る選択肢となろう。

第1表：民主党政策綱領における通商・アジア関連施策

世界経済・貿易	
■	全ての米国人の雇用のために戦い、世界経済の中で公平に挑戦できる機会を確実にする
■	国内での競争力向上に投資する前に新たな通商協議は行わない
■	将来の通商協定では、労働・人権・環境に関する拘束力ある規定を追及する
■	米国が同盟国やパートナーとともに世界貿易の条件を形成しなければ、中国が形成し、米国の中間層が代償を払うことになる
■	経済・金融制裁については、戦略的に同盟国と連携して利用すれば有効だが、誤用すれば米国の国益を損ないかねない
アジア太平洋	
■	米国は太平洋の大国として、同盟国・パートナー国と連携し、互いに共有する繁栄・安全保障・価値の増進を目指す
■	中国に対しては、経済、安全保障、人権に関わる重大な懸念があれば、明確に反対する
✓	為替操作や違法な補助金、知的財産権の盗用を含む中国政府の不正な貿易慣行から米国の労働者を保護する
✓	「航行の自由」へのグローバルなコミットメントを強調し、南シナ海における中国の軍事的威嚇に対抗する
✓	台湾関係法にコミットし、兩岸関係の平和的解決を支援する
✓	香港市民の民主的権利を支持する
✓	ウイグル人やその他の少数民族に対する弾圧を非難する
■	気候変動や非拡散など共通の利益に関わる問題に対しては、中国と協力する
■	この地域における日本、韓国、豪州など主要な同盟国との関係を強化する
■	タイとフィリピンとの同盟が、共通の価値観に沿ったものとなるよう働きかける
■	北朝鮮については、同盟国との連携や外交を通じて、長期的な非核化を目指す
■	東南アジア諸国連合(ASEAN)のような地域的な多国間組織への関与を再拡大する
■	世界最大の民主主義国家であるインドとの戦略的パートナーシップを維持する

(資料) The Democratic National Committee [2020]より国際通貨研究所作成

³ <https://joebiden.com/americanleadership/>

⁴ CFR [2019]

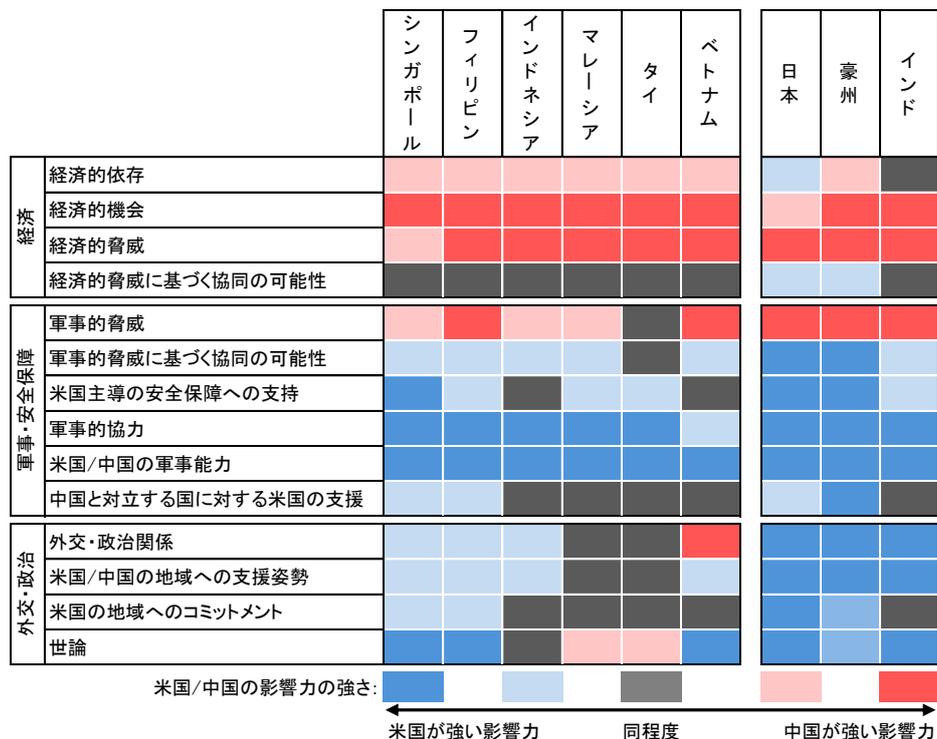
⁵ AFL-CIO [2016]

ASEAN はバランス外交による国益最大化が基本スタンス、「米中二者択一」は望まず

こうした米国におけるバイデン政権の誕生を東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国はどう捉えているのだろうか。まず ASEAN は、「ASEAN 中心性」に基づく「インド太平洋に関する ASEAN・アウトルック（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: AOIP）」を大原則としている。利害が競合する戦略的環境の中で中立性を保ちつつ、この地域において、中心かつ戦略的な役割を果たすことを目指している。伝統的な外交スタンスとして、どの大国とも良好な関係を維持しながら、国益の最大化を追求するバランス外交を採用する国が多い。

ASEAN にとって米国は、アジア地域に安定と繁栄をもたらす死活的に重要な利害を有する「レジデントパワー」である一方、中国は目の前に存在する大国である。貿易やサプライチェーン、観光など経済面での中国への依存度が高く、双方との良好な関係を構築するのが望ましく、「米中二者択一」は望んでいない⁶。もっとも、ASEAN では、中国に対して経済的に機会と同時に脅威と捉える見方も少なくなく、各国の対中関係には濃淡がある（第 1 図）。他方、中国を軍事的脅威と捉える見方は、南シナ海の領有権問題で対立するベトナムやフィリピンでより強く、地域の安全保障に果たす米国の役割や支援への期待は根強い。

第 1 図：東南アジア諸国、日豪印における米国・中国の影響度合い



(資料)RAND Corporation[2020]より国際通貨研究所作成

⁶ Lee Hsien Loong [2020]

近年、フィリピンのドゥテルテ政権やインドネシアのジョコウィ政権など経済開発・成長を優先する政権は、インフラ投資加速のための手段として中国との経済関係を緊密化し、中国からの投資・支援の活用を進めているが、必ずしも中国一辺倒ではない。フィリピンは、南シナ海の領有権を巡る対立を棚上げしているものの、2016年7月の仲裁判決を無効とする中国の要求は受け入れていない。インドネシアでも、中国マネーおよび労働者の流入への懸念が強まっているほか、ジョコウィ大統領に対する「共産主義者」というネガティブキャンペーンへの警戒もあり、慎重な対応が求められている。また、中国の通信機器最大手、華為技術（ファーウェイ）の次世代通信規格（5G）への導入でも対応が分かれており、2020年半ば以降は、調達先の多角化を模索する動きが散見される（第2表）。

第2表：ASEAN 主要国の次世代通信規格（5G）への主な参加企業

国名	業者名	契約業者	公表時期
インドネシア	XI Axiata	Ericsson(Sweden)	2020年8月
	Smartfriend	ZTE(China)	2019年10月
	Telkom	ZTE(China)	2019年6月
マレーシア	Axiata Group	Huawei(China), Ericsson(Sweden)	2020年5月
	Maxis	Huawei(China)	2019年10月
フィリピン	Globe Telecom	80% Huawei(China), 20% Ericsson(Sweden) & Nokia(Finland)	2020年9月
タイ	True Corporation	ZTE(China)	2020年7月
ベトナム	Viettel	Ericsson(Sweden)	2019年9月
	Vinaphone	Nokia(Finland)	2019年4月
シンガポール	Singtel	Ericsson(Sweden)	2020年6月
	M1	Nokia(Finland)	2020年6月
	Starhub	Nokia(Finland)	2020年6月

(注) 赤字は中国企業。タイでは、2020年9月にデジタル経済社会省傘下のデジタル経済振興機関(DEPA)と華為技術(Huawei)が共同で5G関連技術やサービスのR&D拠点を設置。

(資料) ISEAS資料等より国際通貨研究所作成

トランプ政権下では、ASEAN 大使が派遣されなかったほか、4年連続の東アジアサミット欠席など大統領自身のASEAN 軽視により米国の信頼性は低下したが、現実的脅威である中国の軍事的拡大に関して、対中強硬路線、南シナ海における「航行の自由作戦」など軍事的プレゼンスの拡大をASEAN は評価している。

このため、バイデン新政権に対しては、多国間主義への回帰や政策の予見可能性の向上に加えて、ASEAN に対する関与の拡大を期待する一方、人権問題や民主主義への圧力への警戒もある。新国務長官に就任予定のブリンケン氏は2020年8月のASEAN 設立53周年に際して「バイデン大統領は見える形でASEAN を重要事項に取り込む」とツイートしている。今後、「ASEAN 中心性」を尊重しつつ、如何に見える形でASEAN への関与を拡大させていくか、バイデン政権の対アジア外交・通商政策が注目される。

以上

<主な参考文献>

- 大場三枝編著[2016]、『東アジアのかたち—秩序形成と統合をめぐる日米中 ASEAN の交差』、千倉書房、2016年8月
- 山影進[2018]、「ASEAN 諸国の対中関係を専門家はどうか捉えているか」『青山国際政経論集』101号、2018年11月 (<https://www.sipeb.aoyama.ac.jp/uploads/03/2c270cf48a4b6fdac8af866761db67754aa123a6.pdf>)
- The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) [2016], “The U.S.-China Economic Relationship: The TPP is Not the Answer,” March 16, 2016(<https://aflcio.org/reports/united-states-china-economic-relationship-tpp>)
- Council on Foreign Relations (CFR) [2019], “Joe Biden Answers CFR's Questions,” August 1, 2019 (<https://www.cfr.org/article/joe-biden>)
- Dadush, U. and G. Wolff [2020], “What should Europe expect from American trade policy after the election?” Bruegel Blog, 8 October (<https://www.bruegel.org/2020/10/what-should-europe-expect-from-american-trade-policy-after-the-election/>)
- Democratic National Committee [2020], “The 2020 Democratic Platform,” August 18, 2020 (<https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/>)
- Joseph R. Biden, Jr. [2020a], “Why America Must Lead Again - Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump-,” Foreign Affairs March/April 2020 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>)
- Lee Hsien Loong[2020], “The Endangered Asian Century-America, China, and the Perils of Confrontation-,” Foreign Affairs July/August 2020 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2020-06-04/lee-hsien-loong-endangered-asian-century>)
- RAND Corporation [2020], “U.S. Versus Chinese Powers of Persuasion-Does the United States or China Have More Influence in the Indo-Pacific Region?” RESEARCH BRIEF RB-10137-AF (https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB10137.html)

Copyright 2020 Institute for International Monetary Affairs (公益財団法人 国際通貨研究所)

All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.

Address: Nihon Life Nihonbashi Bldg., 8F 2-13-12, Nihonbashi, Chuo-ku, Tokyo 103-0027, Japan

Telephone: 81-3-3510-0882

〒103-0027 東京都中央区日本橋 2-13-12 日本生命日本橋ビル 8 階

電話 : 03-3510-0882 (代)

e-mail: admin@iima.or.jp

URL: <https://www.iima.or.jp>

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべて御客様御自身でご判断下さいませよう、宜しく願い申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。