

(鹿島平和研究所委託事業)

米中競争と日本

佐橋 亮

神奈川大学教授

1. はじめに

2017年4月、フロリダで行われた米中首脳会談の場で、習近平氏はほくそ笑んでいたに違いない。振り返れば、前年11月のドナルド・トランプ候補の当選の一報は明らかに予想外の出来事だった。安全保障だけでなく人権問題でも強硬な対中姿勢が予測されるヒラリー・クリントン候補よりは「マシな」候補とみられていたであろうが、トランプ氏の予測不能な思考が何をもたらすのか、中国はつかみ切れていなかった。台湾の蔡英文総統からの祝意の電話を受け取ったこと、また日本政府がトランプ周辺とパイプを確保し、就任前にもかかわらずトランプタワーに首相を送り込んだことは衝撃的だったであろう。だからこそ、ワシントンの駐米大使が中心となりクシュナー氏とのパイプを開拓し、2月の日米首脳会談直前に実施した米中電話首脳会談において、アメリカ政府従来の「一つの中国」政策を尊重することを約束させ、4月にフロリダに乗り込んで首脳会談を実現したことは、大きな成果だった。

それから1年半以上もの月日が流れたが、米中関係がここまで悪化することを確信できていた専門家はいないだろう。もちろん、米中競争の主要な議題となる技術に関して、2017年2月の国防総省の（通称DIUxによる）中間報告や日々の報道によって、中国側の最先端技術の向上だけでなく、先端技術を不正なやり方で取得していることも報告されていた。巨額の対中貿易赤字の存在は早くから意識されており、トランプ大統領の就任演説も「アメリカ第一」を強調した。そもそも、オバマ政権期の2014-15年頃より、習近平政権下の中国によるサイバー攻撃、南シナ海での人口島建設・軍事化などが対中認識を全般的に悪化させていた。しかし、2017年の中盤は米中両政府の交渉が動いており、さらにトランプ政権内でゲイリー・コーン国家経済会議委員長をはじめとした「グローバリスト」、すなわち中国経済の世界とアメリカ経済における重要性を十分に理解しているものが政策形成において一定の地位を築いていた。

2018年に、対中政策を取り巻くアメリカ政府、議会、社会の雰囲気がかきわめて硬化し、いわば「プレイブック」も書き直されるほどの変化を遂げたことは、パワーの接近からいえば国際政治における必然だったとは言え、その急速な展開に驚きがある。

果たしてアメリカは中国の何を問題とみなし、今後どのような動きが起こり得るのか。日

本への影響は何か。本稿はまず、マイク・ペンス副大統領によって2018年秋に行われた二本の演説を中心に問題をさぐりたい。そのうえで、オバマ政権期からの連続性と断絶を検討し、最後に今後の展開を占う補助線を引きつつ、日本への含意について考えてみたい。

2. 二つのペンス演説に存在する中国

(1) ハドソン・インスティテュート演説（10月4日）

10月4日に、保守系のハドソン・インスティテュートで行われたペンス副大統領演説は、中間選挙とアジア歴訪を意識した文脈で行われたが、40分にわたる内容がきわめて対中強硬色の強いものであったために、直後にはワシントン界限で「米中新冷戦の号砲」とまで称されることになった。実際には、ペンス演説には問題意識に対する処方箋は少なく、また総花的に問題を列挙した一方で明確な優先順位は与えられていないようにも見える。

ペンス演説は冒頭、次のように述べる。「中国は政府を挙げて、政治・経済・軍事的な手段、さらにはプロパガンダまで活用して米国に対する影響力を広げ、利益をかすめ取ろうとしています。」すなわち、貿易赤字だけでなく、「中国問題」の裾野がきわめて広いこと、それが、戦後アメリカが構築してきた国際秩序だけでなく、アメリカ社会そのものに影響を与え始めていることに注意を喚起するものだ。貿易に触れる中でも、問題の核心に中国製造2025、そして中国政府による不公平な強制的技術移転、知的財産権の侵害、補助金支給、さらに情報窃取があることを糾弾している。

安全保障面では、南シナ海（直前に、航行の自由作戦実施中の米艦船「ディケーター」に対する人民解放軍海軍の接近事例があった）や東シナ海、なによりA2AD能力への指摘もみられる。しかし、この演説の目新しさは、宗教の自由に関連してキリスト教、仏教（チベット）、イスラム教（ウイグル）に言及したこと、「債務の罟」として広く知られるようになった中国の借金外交について明確な言及があること、そして中国による民主主義社会への干渉・政治工作がきわめて大きく取り上げられていることにある。最後の点に関しては、中国政府内部の決定を文書レベルで指摘したり、企業に対する党組織の設置要求や具体的な指示・圧力に触れたりするなど、アメリカ市民に戦慄をおぼえさせるに十分なほどの内容をもっている。

「中国共産党」という表現が繰り返されることも、この演説の特徴だろう。その使い分けに一定のルールがあるようには思えないが、共産党という表現を用いることで問題の根源として中国の政治体制があるとの印象を残すことになる。（なお、この演説、またはそれ以外の対中政策の言及からも、少なくとも現時点で、アメリカ政府が中国の政治体制変革を望む政策に転換したとは言えない。）

このペンス演説は、中国のWTO加盟が誤っていたという経済ナショナリストの決まり文

句から、政治干渉、信仰の自由まで様々な分野の対中強硬論が奇妙に接合された「モザイク模様」の内容だった。起草過程では省庁横断型の調整があったと報道されている。しかし、それら強硬論が真に溶けあっているとは言い難く、この時点では包括的に内容を束ねることで強硬な対中姿勢を示すことの政治的メリットが優先されたのだろう。さらに、やがて訪れるトランプ大統領による直接交渉の前に、副大統領が「悪い警察官」を演じている、との解説もされていた。

(2) APEC 演説 (11月16日)

11月16日、パプアニューギニアで開催された APEC 首脳会談に出席したペンス副大統領は、演説を行っている。この演説は主として、インド太平洋に対するアメリカの経済的な関与（投資・支援）を強調するものだったが、その文脈で中国がライバルとして繰り返し指摘されることになる。とりわけ、債務の罍の危険性を強調し、それがレシピエントの主権を侵害するものであり、アメリカはそのようなことを決してしないと明言したのである。

演説は、ルールに基づく秩序構築に向けて、市民社会・法の支配・政府のアカウントビリティ向上などへの支援をアメリカは惜しまず、「権威主義や侵略はインド太平洋において居場所を持たない」とも述べた。さらに、南太平洋の戦略的意義への関心が高まっているなかで、マヌス島への米豪 PNG 三カ国協力を進めることも発表した。この演説は10月4日に比べれば比較的短く、また行政府の政策に焦点を絞っており、そこまで大きな注目を集めるものではなかったが、改めて中国との秩序観の違いを示すものであった。

12月になると、10月のペンス演説に対する反応は沈静化している感がある。筆者が最近意見を交わしたワシントンのジャーナリストも、今の雰囲気は経済や技術に関する競争意識や中国の締め出しが政府関係者の発言の前面に出ている一方で、（技術分野を除く）軍事安全保障分野では中国の出方をうかがい、その行動変化への誘導と危機管理こそ重要と示唆する慎重な発言が政府サイドで目立つとしていた。しかし、G20 ブエノスアイレスでの米中首脳会談、同時期のファーウェイ最高幹部逮捕、中国発のマリオット社からの5億に上る個人情報流出など、米中の関係悪化は歯止めが効いていない状況にある。

3. オバマ政権からの連続性と断絶

「台頭する中国」にはじめて向かい合った政権はオバマ政権だろう。たしかに、ブッシュ政権の頃よりアメリカ政府内部では中国と将来いかに向かい合うべきか、議論が始まっていた。（この点に関してはオーストラリア国立大学の Nina Silove 講師の研究が詳しい。）しかし、オバマ政権はすでに日本を抜くほどの経済的実力を持つにいたった中国が、南シナ海、サイバー空間、国際金融など多くの分野で具体的な行動にでることを目撃することにな

る。船出した習近平政権は、さらに 2014 年外交工作会議や、NGO 管理法強化といった形で米欧の専門家に、中国の異質さを強く印象づけることにもなる。中国への警戒心はこの時期に醸成された。

オバマ政権の対応は、リバランス政策だった。「リバランスの核心は中国の台頭に対処するアメリカの力を改善すること」にあった。ⁱ既存の同盟関係が危険にさらされているのではないかと警戒するオバマ政権は、さらに人権に縛られてしまうアメリカに代替する存在として中国が登場することも恐れていた。東南アジア諸国と多国間主義（ASEAN を基盤にした多国間協力メカニズム）に積極的に参加することに加え、各国との二カ国安全保障協力の強化、また米軍主導による多国間協力メカニズムの強化、なによる米軍のプレゼンスの維持強化に多くの資源を割くことになる。また TPP 交渉も、戦略的な関心から重要視された。長期的課題として、軍事専門家たちは中国の精密誘導兵器の導入など、米軍の戦力投射への影響を危惧した。いわゆる中国の A2AD 能力とそれへの対抗策としてのエアシーバトル論争等である。

オバマ政権、とくに 2 期目では中国の台頭への警戒心が極めて高まっており、関与政策を通じて、中国を国際社会における貢献者にする、また民主化への道筋をつけるという二つの期待は消失しつつあった。政策コミュニティには、中国台頭阻止論も一部顕在化していた。（外交問題評議会におけるロバート・ブラックウィルとアシュレイ・テリスの報告書が典型である。）これらの問題意識はトランプ政権に連続していると言えよう。関係行き詰まりは挑戦者、競争相手として中国を捉える視点を強くしたのである。中国がこれまでアメリカの利益を擁護してきた国際ルールから逸脱することへの警戒心は、広く共有されている。たとえば、ある中国専門家は、2015 年 9 月に次のように議会で証言した。「中国政府指導部は、既存の国際統治メカニズムから巧みにすり抜け、そのような行為を抑止したり、対処しようとしたりするアメリカ政府の試みを回避することで、アメリカの利益を脅かすような政策を採り始めている。」ⁱⁱ具体的な事例として、サイバーセキュリティ、不公正貿易、南シナ海、技術公開に係わる国内経済指令が挙げられている。

しかし、この時期アメリカの優越を真に脅かす構造的権力 ⁱⁱⁱまでは中国に見いだされていなかったのである。（経済・金融での議論すら）。中国専門家を中核とする議論は、中国の行動を変えること、なによりアメリカのアジア重点化の必要性を協調していた。デイビッド・シャンボーは、「中国は世界の幾つかの地域や分野で存在感があり活動しているが、世界の色々な地域で出来事の展開に影響を与えたり流れを作ったりしているわけではまだない」と論じていた。^{iv}トマス・クリステンセンも、中国の行っていることは多国間協力へのチーティングやフリーライドに過ぎないという立場を取っていた。^v

このようにみえてくると、トランプ政権こそが、米中のパワー接近、そして追い抜かれる可

能性という現実と恐怖に、本格的に向かい合った最初の政権ということができる。オバマ政権の時期の対応策はその点で余裕を感じさせるものであったし、(米軍関係者を除く) 専門家たちの分析も同様だろう。

4. 今後の展望への手がかり

果たして、今後の対中政策は、そして米中関係はどのように展開するのだろうか。米中の二カ国間関係は、トランプ大統領による「取引」の決断という極めて強い不確定要素がある。また中国側も、中国製造 2025 の修正や米国からの大規模輸入など、多くの懐柔策を繰り出している。

言うまでもなく、アメリカの対外政策においては国内の議論動向がきわめて重要だ。その観点から対中政策を展望してみると、対中強硬論がワシントンで支配的になった雰囲気はまず指摘しておく必要がある。それはすでに超党派的な性格を持ち、パワーの接近や、中国の国際秩序観という現実の前に、当面厳しいままであろう。

とはいえ、2点指摘しておきたい。第一に、対中強硬論はモザイク状につながり合っているに過ぎず、それぞれの問題意識に関して強硬な姿勢がみられるものの、重点分野が依然として異なり、求めている出口も一致しない。

第二に、アメリカの政策サークルには依然として、「宥和主義の誘惑」とでも言い得るものがある。これはたとえば、グレーム・アリソンの『米中戦争前夜』にあるような「トゥキディデスの罠」を避けるための方策（南シナ海や朝鮮半島における米中大取引）、またはジム・スタインバーグとマイケル・オハンロンによる「再保障」論などにもみえる。歴史をたどれば、ディーン・アチソンによるアチソンラインの設定も、当時の対中配慮の典型として思い出される。トランプ政権にも、たとえばティラーソン国務長官（当時）は、「一つの中国政策と今後の 50 年」という演説において、一つの中国政策がこのまま永続していくことへの疑念を呈した。

2017 年に政権を追われたスティーブ・バノンが直後に面会した相手は、ヘンリー・キッシンジャーだった。両者は米中がこのままでは戦争が運命づけられているということで合意したというが、そこでキッシンジャーが提案したものは、「部分的な協調」だった。^{vi}これはデタント政策の非道徳性にも通じるが、アメリカの知的コミュニティにある合理的な解としての「宥和」と、異なる価値への「寛容さ」という視点は忘れてはならない。

5. 日本にとっての含意

日本が直面している、この流動的な国際情勢は、きわめて希有なものだ。アメリカ政府が、中国による国際秩序の挑戦という事態を把握し、それにオバマ政権よりも真剣に、そして政

策資源を使って対応しようとしていることは望ましいだろう。

しかし他方で、トランプ政権は依然として全幅の信頼をおけるほど安定した政策形成過程をもっているわけではない。大西洋関係には大きなヒビがみられ、また国際秩序の原則、ルールにトランプ政権の関与は不十分なままだ。権威主義国家とも簡単に取引を行って、大きな戦略的対応に新たな静止時間を作ってしまう可能性は常に捨てきれない。逆に、中国に対して過度に強硬な対応をとり、排他的な政策により日本をはじめとした各国の経済社会関係への大きな制約もあり得る。

日本はチャイナ・リスクとアメリカ・リスクにともに向かい合い、そのなかで戦略的視野から対応を迫られている。一つの解は、中国の対外政策や経済政策の変化の可能性を訴え、またそれを実現していくことにある。だが、その実現可能性には疑問があり、またアメリカは頑なに関係遮断の方向に向かうこともあり得る。そのとき日本が直面するジレンマは、あまりに深い。

ⁱ Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*, New York: Public Affairs, 2016, p.57.

ⁱⁱ Melanie Hart, Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on Near East, South Asia, Central Asia, and Counterterrorism, Hearing on the Changing Landscape of U.S.-China Relations, September 29, 2015.

ⁱⁱⁱ 構造的権力とは、「どのように物事が行われるべきかを定める権力、すなわち国家、国家相互、または国家と人民、国家と企業等の関係を決める枠組みを形作る」と定義される。スーザン・ストレンジ（西川潤・佐藤元彦訳）『国際政治経済学入門：国家と市場』東洋経済新報社、1994年、38頁。

^{iv} デイビッド・シャンボー『中国グローバル化の深層』朝日新聞社、2015年、23頁。

^v Thomas J. Christensen, *The China Challenge*, Norton, 2015.

^{vi} Mark Lander, "The Road to Confrontation," *The New York Times*, 25th of November, 2018.