

中国はバイデン政権をどう見るか

小原凡司

笹川平和財団上席研究員

はじめに

中国は、バイデン氏のスタッフ指名の状況と指名されたスタッフの政治思想等をよく分析している。その結果として、中国メディアはバイデン新政権を支持する傾向にある。これは中国が、バイデン政権がトランプ政権の対中強硬政策を改め、中国との衝突を避けて協力関係を築くことを期待していることを示唆している。

しかし、米国の政権移行は混乱し、バイデン政権の政策の優先順位も明らかになっていない。中国は必ずしもバイデン政権に対中政策の転換が期待できる状況にはないということである。また、バイデン政権は国内問題を優先し、対外政策、対中政策に関わる方針が決定されるまでに時間がかかると考えられることから、中国の対米政策の選択肢も幅広い。そのため、現段階で中国の具体的な対米政策を議論するのは建設的でなく、中国のバイデン政権に対する現段階での評価と対米政策の方針等を分析することが適切であると考えられる。

本稿は、こうした状況で中国がバイデン政権をどのように分析し、どのような対米政策の方針を検討しているのかについて、中国指導者の発言および研究者の分析等から理解を試みる。

1 中国が求める新しい米中新型大国関係

トランプ政権から経済面でも軍事面でも圧力をかけられ、価値観やイデオロギーも対立軸に加えられた中国は、米政権の交代を歓迎している。中国は、米国がオバマ大統領に率いられていた頃に構築を試みていた米中関係に戻りたいと考えるだろう。中国は、米国との衝突回避を外交・安全保障の最優先課題としている。

それを象徴するのが、2020年11月25日に習近平国家主席がバイデン氏に送った大統領選挙勝利に対する祝電である。祝電を用いて習近平主席がバイデン氏に求めたものは、胡錦濤主席（当時）および習近平主席がオバマ政権に求めた「米中新型大国関係」の構築であるように見受けられる。その祝電とオバマ大統領に求めた「米中新型大国関係」の内容を比較すればその類似性は明らかである。

祝電中の表現

米中関係の健全で安定した発展を推進することは、両国人民の根本的利益に符合するだけでなく、国際社会がともに期待するものである。（米中）双方が、『衝突せず対抗せず、相互に尊重し、協力してウィンウィンとなる』という精神を堅持し、協力の焦点を当て、

相違・対立を管理し、米中関係の健全で安定した前向きの発展を推進し、各国および国際社会と手を携えて世界平和と発展という崇高な事業を推進することを希望するⁱ。

オバマ大統領に求めた「米中新型大国関係」の内容

習近平が強調する米中新型大国関係は、2013年6月に米国パームスプリングで行われたオバマ大統領との会談時に提起されたものである。米中新型大国関係の内容に関して、習近平は会談中、3つの句を用いて精緻な概括を行なっている。第一は、衝突せず対抗しないことである。客観的理性的に双方の戦略意図を観察し、パートナーであって敵ではないことを堅持する。すなわち、対話協力という方式、対抗せず衝突しないという方式を通じて、矛盾と対立を適切に処理することである。第二は、相互尊重である。すなわち、各自が選択した社会制度および発展の道を尊重し、彼我の核心的利益と重大感心事項を尊重し、共通点を求めて相違点を保留し、相互に鑑として包容し、共同して進歩しなければならないということである。第三は、協力ウィンウィンである。すなわち、ゼロサムの思考を捨て、自身の利益とともに相手の利益も追求し、自身の発展を求める際には共同の発展を促進し、利益の融合という局面を不断に進化させなければならないということであるⁱⁱ。

米中新型大国関係の三要素の順序は、中国共産党にとっての優先順位を示している。中国にとっての最大の課題は米中間の衝突を避けることであり、その上で、米国が、例えば香港や新疆ウイグル自治区における人権問題等の中国国内の問題に口を出さず、その前提の元に米中が協力して双方が利益を上げられるようにするということだ。

ただし、習近平主席がオバマ政権に米中新型大国関係の構築を求め始めた2013年当時と比較して、現在の中国の経済的および軍事的影響力は一段と向上しており、国際社会における態度もより強硬になっていることから、今後、習近平主席がバイデン政権に求める米中新型大国関係は、中国側がより強く主張し要求する内容になると考えられる。また、現段階で習近平主席は米中新型大国関係という言葉自体は用いていないことから、今後、中国側が米中関係を規定する新たな標語を使用するかどうか注目される。

習近平主席がバイデン氏に対して祝電を送るまでに時間を要したのは、その期間に、バイデン政権の陣容などからその性格を見極めようとしたからだろう。習近平主席および中国共産党中央がその検討の過程で参考にしたと思われる分析は以下の論文等に示される内容に代表されると考えられる。

2 中国研究者による分析

(1) 呉志峰・国家開発銀行研究院研究員ⁱⁱⁱ

ア バイデン政権の外交政策（対中政策を含む）の調整は最優先事項ではなく、その概要が明らかになるのは2021年秋以降になる。

（ア） 就任後のバイデン政権の最初の対応は米国の国内問題

- (イ) 新型コロナウイルス感染拡大に対応するための大規模な動員の必要
 - (ウ) 税制や医療政策のトランプ大統領の政策からの大転換
- イ バイデン氏の上院での経歴や経験に鑑みれば、トランプ大統領のように破壊的な(大象冲击瓷器店)対中政策は採らない。
- バイデン氏は、理想とやる気、回復力、忍耐力を持った人物であり、ガッツなリアリズムとは対照的に、伝統的リベリズムの価値観を貫き、積極的な政権運用を行う。
- ウ トランプ陣営のバノン、ポンペオ、ナバロのようなヒステリックなタカ派に比べ、バイデン氏の中国チームは、より合理的で多様性に富んだものになると予想される。これら人員は、バイデン氏と長年一緒に仕事をしてきたオバマ政権時代のベテランである。
- (ア) ブリンケン氏発言「中国との完全なデカップリングは非現実的」
 - (イ) サリバン氏発言「冷戦思考は米国の長期的な競争力を犠牲にする。関与政策の誤は証明されているが、競争によって関与政策が達成できなかったことが達成される、あるいは中国に降伏や崩壊を迫ることになると考えることも同様のリスクがある」
 - (ウ) ライス氏、ブリンケン氏およびサリバン氏、さらに100名以上の元高官や有識者が、伝染病との戦いにおいて中国との協力を求める声明を発表
 - (エ) バイデン氏発言「ロシアは米国にとって最大の脅威であり、中国は最大の競争相手である」
- エ 一方で、中国政策について超党派の議会コンセンサスがあり、バイデン氏が就任した後にトランプ政権の中国政策を全面的に拒否することを期待するのは非現実的であり、4年前への回帰はもはや不可能である。

呉志峰研究員は、上記から、米国の対中政策には以下の変化が生じると考えている。

第一は、硬から柔への変化である。ポンペオ氏が堅持しているのは二元対立的な強硬姿勢であり、米中関係を対話から対立へと導く危険を孕む。バイデン政権は中国を最大の競争相手として抑え込もうとするだろうが、改めて価値観外交を掲げ、方式を大幅に調整し、直接対決の状況を和らげる。

第二は、柔から硬への変化である。バイデン政権は撤退した組織に復帰し、国際組織における指導力を増強し、同盟関係を修復し、新たな中国包囲網を形成する。経済貿易関係では、バイデン政権はTPPに復帰し、併せて、日本、オーストラリア、韓国等同盟国の支援を通してRCEPの合意に達する。同時に、欧州のTTIPを再開し、太平洋を跨いだTPPおよび大西洋を跨いだTTIP両方面から、中国に対して圧力をかけ、世界経済貿易連携の目的を達成しようとする。政治・外交・安全保障では、バイデン政権はオバマ政権の「アジア回帰」戦略を再開するだろうが、単純な再開ではなく、トランプ政権が推進している「インド太平洋戦略」を吸収し、日本、オースト

ラリア、インド等の同盟国友好国の作用の発揮を強調し、東南アジアに対する取り込みを強化し、よりシステマティックに中国に対する地政学的圧力を形成し、アジア太平洋の NATO システムの推進を継続するだろう。

第三は、協力の再開である。バイデン政権の対中政策チームは、冷戦および全面対決を主張しない。彼らは、それらが効果をあげないばかりか、米国の競争力を損なうと信じている。その上、気候変動、対テロ、対感染症等のグローバルな問題において、米中は共通の利益を有し、同様の主張をしており、バイデン政権はパリ協定や WHO に復帰し、中国と協力してイランや朝鮮半島等地域の安全保障問題に対応する。さらに、バイデン陣営は、世界の人材を取り込み、教育および人文交流を促進して米国の競争力を強めることが重要であると認識していることから、米中間の交流も徐々に回復する。

第四は、貿易戦争の継続である。米中貿易および科学技術競争は長期的な取り組みによってのみ解決される。バイデン政権が、トランプ政権が課した関税を取り消すのか、達成した第一段階の協議を執行するのか、中国に対する IC チップの輸出制限を解除するのか、これら具体的問題に対する速やかな回答は得られない。なぜなら、これらはバイデン政権にとって喫緊の課題ではないからだ。さらに、トランプの政策の多くは議会で可決され法律になっており、政策変更には、組織的な検討と手続きを必要とする。また、トランプ大統領が採った複数の措置がすでに現実的な利益をもたらしており、誰であっても既得の利益を放棄することはないだろう。そのため、貿易戦争および科学技術戦争に関する政策調整については不確定性が最も高い。しかし、バイデン政権は、市場およびグローバルな反応に耳を傾ける傾向が強くなると期待できるため、もし米国ビジネス界および科学技術関連企業が強く求めればいくつかの政策が取り消される望みはある。

対中政策チームの観点から、バイデン政権の対中政策に重大な調整が行われることを見出すことができ、また、現在から概ね一年間のうちに、中国がもし深く研究し能動的に動くことができれば、時に及んで対中政策チームの観点の変化を掌握し、中国が一定の主導的地位を占める機会を得ることができるだろう。

(2) 呉心伯（教授、復旦大学国際問題研究院院長、米国研究センター主任）^{iv}

ア バイデン陣営は、感染症制御、経済回復、気候変動対応、人種間関係改善等を優先中でも感染症制御と経済回復を最優先。しかし、最も楽観的な予測でも、感染症を抑え込むのに少なくとも半年の時間を要し、経済回復は感染症制御に大きく依存している。

イ バイデン政権は、米国自身の国力増強が必要であると認識

バイデン政権は、産業政策を積極的に展開し、エネルギー、バイオテクノロジー、先端材料、人工知能などの分野への投資および研究開発を拡大し、米国の将来の競争

力を確保しようとする。また米国内の老朽化したインフラの修復も最優先課題の一つとなっている。これら政策の実現には、多くの人的、予算的、政治的資源を投入する必要がある。

ウ バイデン政権は、政治的課題に取り組む上で、前例のない内外の制約に直面

国内的には、トランプ氏の影響の残存と上院における共和党の影響力である。国外的には、トランプ政権の4年間で、国際社会における米国の評判と信頼性がかつてないほどに大きな打撃を受けている。

多くの国や地域が、米国を中心とした枠組みからの脱却の動きを加速している。欧州は「戦略的自立」を掲げ、東アジア協力が加速し、アジア・欧州協力が前進し、ドルおよびドル決済システムへの依存を低下させることが必須とされている。

一方の中国は、トランプ政権の中国攻撃に耐え、新型コロナウイルスを封じ込め、経済回復に成功し、まさに「双循環」経済発展モデルを構築している。中国は、4年前よりも強く、自信を有しており、発展の勢いがある。

呉心伯教授は、バイデン政権の対中政策が、いくつかの重要な要因によって制約を受けるとする。第一は、トランプ政権が残した米中関係のダメージである。トランプ政権が包括的かつ永続的な中国との戦略的対決を開始したからである。第二は、過去4年間に形成された中国に対する米国内のコンセンサスであり、中国に対して厳しい政策を追求することが「政治的に正しい」とされている。第三に、バイデン陣営の中でも対中政策に関して意見が分かれていることであり、コンセンサス形成自体が容易ではない。

また、同教授は、バイデン氏の理念には2つの重要な認識が含まれるという。第一は、早急に処理を要するのは感染症および経済への対処であり、中国との競争を激化させることではないということである。第二は、米中競争において重要なのは米国内自身の競争力を高めることであり、中国を打ち負かすことではないということである。バイデン氏の認識の背景には、トランプ政権に比して中国に対する懸念が小さいことが挙げられる。しかし、中国の位置付けを再調整し、米中関係の在り方を適切に定義するためには大規模な政策議論が必要であり、強力な政治指導力が必要とされる。

その上で、バイデン政権の対中政策に関する3つの選択肢を示す。第一は、トランプ氏が残した混乱を一掃し、対中政策の新しいビジョンとアジェンダを提示することである。第二は、大部分は変わらず、トランプ氏の対中政策の枠組みの中で調整を行うことである。第三は、感染症対策、気候変動問題、イラン・北朝鮮等の核問題において現実的な協力を行い、機運を待ち、問題解決のための条件を整えることである。現在、第一の選択肢は可能性が低く、第二または第三の選択肢の可能性が高い。

この結果として、今後4年間の米中関係の以下の3つの方向性を提示する。第一は、「競争+協力」型であり、競争が目立つが協力も重要な側面となる。第二は、「競争主導」型であり、競争が二国間関係の基調である。大部分が管理可能である一方、協力が必要

であることは認められつつ協力の比重は軽く、二国間関係において大きな役割を果たさない。第三は、「競争・紛争」型である。競争は制御不能であり、冷戦のリスクが増すというものである。その上で、米中両国は「競争+協力」型の関係を目指すべきであると締めくくっている。

おわりに

中国はバイデン政権に対して、対中経済制裁等を解除し、軍事的圧力を緩和し、人権侵害などを問題にしないよう期待する一方で、米国内の政治状況がそれを簡単に許さないであろうことも理解している。そうした認識に基づいて中国がバイデン政権に対して米中新型大国関係を働きかけることに意味があるのだ。

米中新型大国関係の鍵は、米中が衝突しないことにある。米中間の対立関係が簡単に緩和されなくとも、米国が中国に対して軍事力を行使せず、経済制裁を強化しなければ、中国は国際社会における影響力を拡大し続ける自信を持ったのだとも言える。

米中が衝突しないことを前提に、米国が中国の政策に口を出さなければ、米中間で協力できると述べているのだ。そうすれば、米中新型大国関係が完成する。バイデン氏の発言および指名された閣僚候補を見れば、バイデン政権が気候変動問題を重要課題とすることが理解できる。気候変動問題に取り組むには、中国の協力が必要である。米国が WHO に復帰し、新型コロナウイルスの世界的感染拡大に対処するためにも中国の協力が必要になる。

経済力および軍事力を増した中国は、米国に対してより能動的に働きかけると考えられる。米国が中国の協力を必要とする分野において、中国は積極的に米国に対する協力姿勢を示すだろう。その協力と引き換えに、中国は、米国に中国の各種政策を妨害しないように求めることができる。バイデン政権は、是々非々の対中政策を想定しているかもしれないが、中国は、政策のギャップを衝くことに長けている。

現在の中国は、総体的国家安全保障観に基づいて、中国の主権、国土、人民に加え、発展利益も守るとしている。中国は、米国に対しても、経済、軍事、環境問題等、全ての領域を用いて、協力と引き換えに米国の介入を抑え込みにかかるだろう。すでに中国は、バイデン政権が対外政策を固める前に、アジア地域等に対する影響力を高めるための外交を積極的に展開している。米国との交渉が本格化した際に、中国が優位な地位を占められるよう、能動的に行動しているということである。

ⁱ 「習近平がバイデンに米国大統領当選の祝電を送付（习近平致电祝贺拜登当选美国总统）」、『中華人民共和國人民中央人民政府網』、2020年11月25日、http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/25/content_5564620.htm（最終確認 2020年11月25日）

ⁱⁱ 「習近平が改めて米中新型大国関係を強調するのをどのように理解するか？（如何理解习近平一再强调的中美新型大国关系？）」、『中国共産党新聞網』、2015年5月19日、

<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0519/c385474-27021248.html> (最終確認 2015年5月20日)

iii 吳志峰「拜登政府会如何調整对華政策、会調整到哪一步?」、『証券時報網』、2020年11月10日、
https://news.stcn.com/pl/202011/t20201110_2518589.html (最終確認 2020年12月24日)

iv 吳心伯「《環球時報》：吳心伯：美对華政策未来四年何去何從」、『環球時報』、2020年12月14日、
<http://www.iis.fudan.edu.cn/ec/f3/c6897a257267/page.htm> (最終確認 2020年12月24日)