

米中関係において深まる安全保障ジレンマ

佐橋 亮

はじめに

近年の米中関係では、米中両政府が様々な政策手段を組み合わせ、両国のこれまでの関係を見直すように動いている。とりわけ経済分野において、両政府が相手国との関係を少なからず解消するように、または今後解消できるように動いているということができる。他方で、2023年6月18日から19日に行われたブリンケン国務長官の中国訪問に代表されるように、米中両政府は、対話のチャンネルを用意するように接触している。これから確認していくように、それが構造的対立や安全保障のジレンマを解消するものになり得るかは未知数だが、両政府が深刻なジレンマ、そして危機の可能性が高まっていることを認め、対話を求めているということができるだろう。

米中対立は、既に長期化する様相を示している。学術的にみれば、米中対立は様々なアプローチによる研究対象となり始めている。それは、歴史研究、アメリカ研究、各国を対象とした地域研究だけに留まらず、同盟や経済制裁などをめぐる研究につながるだろう。政策研究の分野でも、最近では経済的威圧や核抑止などについて議論が進められている。国際秩序論にも、米中対立がもたらす影響から議論が深められることが期待されている。例えば、グローバリゼーションの今後や自由主義的な国際秩序の将来について米中対立は多くの課題を投げかけている。¹

米中対立は安全保障のジレンマを深めているとみることができる。それは伝統的安全保障分野においてだけでなく経済面においてもそうである。米中両国は経済活動においても、互いからの自律性を求める動きを本格化させており、国際経済に深刻な影響を与えはじめている。G7による脱リスクの宣言は、中国との経済関係の見直しを一部に留めることを表明することで、むしろ中国との経済関係を全般的には維持しようとする試みだが、実際には期待されるほどの効果を上げることが難しいとみられる。

米中対立の開始は、中国の修正主義的な行動やアメリカの対応によって始まったとみることができ、それについてはパワーランジション論または権力移行論による分析が有用なところもある。しかし、現状をみれば、安全保障ジレンマという分析視角に有用性があるのではないか。そこで本稿では、米中対立の現在を、安全保障のジレンマの深刻化という観点から捉えてみたい。安全保障のジレンマが、伝統的な分野だけでなく、経済の分野においても同時に引き起こされている。そしてその背景には、米中関係における相互不信や不確実性だけでなく、互いの関係において相手への理解を遠ざける疎隔という状況が生まれていることが一つの原因であると考えている。

深まる経済面での対立

バイデン政権は、経済、科学技術分野における中国との競争を政策の主軸に置こうとしてきた。そして、トランプ政権が巨額の貿易赤字や中国の貿易慣行、知的財産権の侵害や技術窃取に大きな焦点を当て関税を手段として際立たせたことと異なり、バイデン政権では、輸出管理や対内投資規制、政府調達、資本市場の規制、経済制裁、金融制裁、また ICT サービスの規制など、トランプ政権期にも規制が始まった領域での取り組み

¹ 佐橋亮「国際秩序」中溝和哉・佐橋亮編『現代世界を読み解くキーワード』岩波書店（近刊）

を強化することを通じて政策を展開している。トランプ政権のアプローチをより強固にしており、経済活動への影響は関税よりも深刻なものとなっている。²

バイデン政権においては、エンティティ・リストの対象や外国直接製品規制（FDPR）の対象が拡大され、ファーウェイ等への規制が厳しくなっている。半導体関連の輸出管理に関しても、昨年10月の大規模な輸出管理のようなものが実施されている。³こういった動きが、いわゆる「スモールヤード、ハイフェンス」の考え方に立つと米政府は説明し、最先端の、とりわけ軍民両用ないし軍事利用の技術に繋がる点において、中国に輸出規制を敷いていると説明をする。だが、果たして本当にバイデン政権の狙いが限定的なものにとどまるのか。それとも、より広い領域において経済安全保障手段を適用し、狭い意味での両用技術の規制にとどめず、アメリカの国力を重視した政策運用にするかの不透明な状態は続いている。

バイデン政権の政府高官の発言や公表されている政策を分析すると、アメリカ自らの国力の成長を重視し、中国との距離の差を広げていくことに目標が置かれていることは自明である。⁴2022年5月のブリンケン國務長官演説で示された包括的な中国政策の枠組みは依然として有効と思われる。すなわち、科学技術分野への投資や同盟国パートナー国との連携を通じて中国との競争を続けていくということである。⁵さらに、サリバン大統領補佐官による23年4月の演説に見られるように、アメリカは半導体分野だけでなく、クリーンエネルギーや蓄電池などの技術においても競争を続け、そのために規制等の手段を産業振興と合わせて用いることを宣言している。⁶

そのようなアメリカのアプローチは、これまでの開放性を重視し、自由貿易の仕組みを擁護してきた姿勢とは一致しない。開放性が不公平な貿易慣行を促進しただけでなく、非自由主義的な政府を助長させることになったり、アメリカにとって不利な国際環境を作り上げてしまってきたりしたことへの反省が、繰り返しバイデン政権からも語られている。そして、国際秩序や国際経済秩序に安全保障の論理を本格的に導入すべきだという考え方を強く示すようになってきている。そしてミニラテラル重視の姿勢を鮮明にしている。⁷これは、国際経済秩序に対してのある種の修正主義的な行動と見ることもできる。たしかに、トランプ政権も戦後秩序に対してTPPからの離脱、WTO上級委員会への委員任用の拒否など、秩序に対するサボタージュの姿勢を示してきた。しかし、バイデン政権は、アメリカ自らが主導してきた戦後国際経済秩序を塗り替えることを宣言しているという意味において、修正主義的な動きをみせているということが出来る。それが保護主義の時代への回帰というわけではないが、開放性を前提にした国際経済秩序を大幅に見直し、選択的な自由化を志向するという

² 佐橋亮「米中経済対立とバイデン政権」丁可編『米中経済対立 —国際分業体制の再編と東アジアの対応』アジア経済研究所、2023年。宗像直子「中国のただ乗りを防ぐために」『世界経済評論』2023年3月4月号。

³ 「米商務省、中国を念頭に半導体関連の輸出管理を強化」日本貿易振興会『ビジネス短信』2022年10月11日。

⁴ Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit, September 16, 2022. Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo, The CHIPS Act and a Long-term Vision for America's Technological Leadership, February 23, 2023.

⁵ Remarks by State Secretary Anthony J. Blinken on The Administration's Approach to the People's Republic of China, May 26, 2022.

⁶ Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution, April 27, 2023.

⁷ Ibid. 開放性への懸念については、Alexander Cooley and Daniel H. Nixon, "The Real Crisis of Global Order: Illiberalism on the Rise," Foreign Affairs, January/ February, 2022.

意味で、これまでにないものとなる。⁸

そうしたアメリカの姿勢に対して、EU やイギリス、日本といった G7 の同盟国は、安全保障全体の点においては大きく一致点を見せているものの、経済面における強い中国離れを引き起こすことがないように配慮を欠かしていない。23 年 5 月の G7 共同声明でデカップリングではなく、EU が編み出した脱リスク概念が採用されたが、その背景には国内外からの対中戦略への支持を固める必要を感じたバイデン政権が EU の用語法にあえて迎合したとみられることもできる。⁹

他方で、習近平は 23 年春から初夏にかけて繰り返し厳しい国際情勢認識を党内の会議で披露しており、いわゆる底線思考、極限思考に変わりはない。¹⁰ 軍事的な備えだけでなく、経済安全保障にもその影響が及ぶと考えられる。中国政府は国内法の整備に余念がなく、輸出管理法や信頼できないエンティティ・リスト、外商投資安全審査弁法、サイバーセキュリティ審査弁法、データセキュリティ法、反外国制裁法、反スパイ法などの法律を準備することによって、アメリカに対抗する構えを見せている。とりわけ、2023 年 7 月から施行されることになった反スパイ法は、従来のもを改定した内容であるが、スパイ行為とみなされる内容が明らかに拡充されている。そうした中には、国家の安全と利益に関わる文書やデータ、資料、物品の摂取や、国家機密、国家機関に関する部門、重要情報インフラ等のネットワークに対する攻撃・侵入・妨害・支配・破壊等の活動といった内容が加えられている。¹¹ 同じく 23 年 7 月に施行された対外関係法は、第 33 条において中国の主権、安全保障、発展の利益に危害を与えた行為に対して「相当の措置」を取ると明示し、中国法の域外適用について法的枠組みを準備することにもなった。¹²

また、一部アメリカの軍需産業に対する経済制裁の実施や、最近では半導体物資のガリウム、ゲルマニウムの輸出管理を開始するなど、経済安全保障、またはエコノミック・ステイトクラフトを行う準備があることを示そうとしている。¹³ しかしアメリカと異なり、中国の多くの制度は明示されるにとどまっている。威嚇効果を狙っていると考えられるが、それらが適用されるか不確実である一方で、産業界には半導体物資に関して代替調達先を求める動きが出始めている。¹⁴

本特集の津上論文が指摘するように、アメリカの CHIPS 法及び半導体規制（23 年 10 月）によって生じた対米不信、中国内における経済保守派の欧米への敵対心を背景に、習近平政権はここまで充実してきた経済安全保障政策を中国経済の保護だけでなく、外交政策の道具（いわゆるエコノミック・ステイトクラフト）にも

⁸ バイデン政権の国際経済への姿勢について、サリバン演説を踏まえた鋭い指摘として、小竹洋之「オブラートに包む米国第一 広島で問う経済戦略の成否」『日本経済新聞』2023 年 5 月 17 日。

⁹ EU の動向については、鶴岡路人「変容する EU の対中戦略」RIETI Discussion Paper（近刊）

¹⁰ 「习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二次会议强调：建设更高水平开放型经济新体制 推动能耗双控逐步转向碳排放双控」新華社、2023 年 7 月 12 日。「中国で盛り上がる「反スパイ」—国家安全省、ますます強大に」『時事通信』2023 年 7 月 26 日。『日本経済新聞』2023 年 8 月 2 日。

¹¹ 中国の経済安全保障政策については、町田穂高「中国における経済安全保障概念の変遷と日本の対応」東京大学未来ビジョン研究センター・安全保障研究ユニット、ワーキングペーパー。アメリカ政府国家防諜安全保障センターは反スパイ法が民間事業に及ぼす影響の大きさから、米企業への注意喚起を行っている。「バイデン米政権が中国で活動する米企業に注意喚起、中国の改正反スパイ法施行を受け」『ビジネス短信』2023 年 7 月 3 日。

¹² 「中华人民共和国对外关系法」新華社、2023 年 6 月 28 日。

¹³ 「商務部、レアメタル 2 種の関連品目に対する輸出規制を発表、8 月 1 日から実施」日本貿易振興会『ビジネス短信』2023 年 7 月 4 日。

¹⁴ 「日本、輸出規制の動向注視 中国の半導体材料、調達先見直しも」『時事通信』2023 年 8 月 1 日。

使う段階に入りつつある。そして自律自強の経済を求める動きは本格化しているが、それは外国企業からの技術取り込みを特に I C 分野において本格化させることにもつながってくる。また、中国政府は蓄電池を含む自動車分野での技術の戦略的不可欠性を高め、それが世界経済を標的にした威圧的行為を助長することにもつながりかねない。¹⁵

対話でも解決しないジレンマ

アメリカ政府と中国政府は、ブリンケン国務長官の訪中により、一年以上の期間にわたって求めてきた対話の雰囲気をついに形にすることができた。ブリンケン訪中は、当初中国側の高い期待を集めその後の閣僚級協議の促進にはつながったものの、アメリカ側の姿勢が十分に満足させるものではないことが明らかになったため、形式的な対話グループの設置に留まる見込みとなっている。¹⁶ すなわち、アメリカは一方では競争を続けることを明確にし、そのために様々な経済手段を維持しているし、ブリンケン訪中後も、経済安全保障に関する諸政策の大枠はむしろ強化する姿勢を見せている。台湾問題においても、特に目立った前進は見られず、むしろブリンケン訪中後も、アメリカは、台湾に対する大統領在庫引き出し権限 (PDA) による武器提供を 400 億円 (3 億 4,500 万ドル、約 486 億円) 規模で実施している。¹⁷

他方で、対話を同時に追求し、中国側をそこに引き込むことによって、いわば競争と対話のパッケージまたは並走という状況を作り、それを中国にのませようとしている。そして中国はそういった状況を重ねてのまないことを王毅・政治局員がこれまでも述べてきたが、アメリカからの大きな妥協を得ることができないことが明確になるにしたがって、具体的な譲歩を行うようなことを控えているように見える。

そのため、イエレン財務長官が 7 月に訪中し様々な面談を行ったにしても、そしてデカップリングを重ねて否定したにしても、それは中国側からの理解を得ることには繋がっていない。脱リスクといったところで、それが政策の大きな変更ではないという点について、中国の政府高官は重ねて発言している。また、中国の政府系メディアもアメリカとの対話に大きな期待を寄せていないことを前提にした報道を続けている。¹⁸これは米中の構造的対立において芽生えた対話の限界をよく示すものとなっている。

このような米中対立の現状をどのように解釈すればいいのであろうか。一つには、相互不信という見方があるだろう。これは、アメリカと中国の専門家が、戦略的不信として長く指摘してきたものでもある。¹⁹他方で、両国の関係悪化を招いている現状は、相手の意図を確実に理解することができないことを前提にした安全保障のジレンマが深刻化しているとみることもできるだろう。伝統的な安全保障のジレンマが生じているだけでは

¹⁵ 津上俊哉「中国の対米戦略」『安全保障研究』(鹿島平和研究所安全保障外交政策研究会) 5 巻 3 号 (2023 年)。

¹⁶ Demetri Sevastopulo, "US and China to open communication lines after diplomatic push bears fruit," *Financial Times*, August 5, 2023.

¹⁷ 『日本経済新聞』2023 年 7 月 29 日。米連邦議会では、台湾との経済連携にも重要な進展があり、大統領の署名を待つ段階になっている。「米議会、米台貿易イニシアチブの承認法案を可決、政権に議会の関与迫る」『ビジネス短信』(日本貿易振興会)、2023 年 7 月 21 日。

¹⁸ 徐行「【中国の国際論調】米高官訪中続くも対米批判緩めず—NATO「東進」に強い警戒感」『Janet』(時事通信社)、2023 年 7 月 26 日。

¹⁹ Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Assessing U.S.-China Strategic Distrust*, Brookings Institution, 2012. 米中交流の低下が問題をさらに複雑にしているとの指摘については、Scott Kennedy and Wang Jisi, *Breaking the Ice: The Role of Scholarly Exchange in Stabilizing U.S.-China Relations*, Center for Strategic and International Studies, 2023.

なく、経済面においても、安全保障のジレンマは深まっている。

経済面での安全保障のジレンマは、一般的には、成長した相手国がどのように振る舞うのか不確実なことに由来する。現在の米中関係においては、相手国の経済規制や制裁、威圧的行為が今後どのように展開され、適用されるのか不明確であり、相手国の意図を知ることができない状況であるために、さらにジレンマが深まっている。結果として、相手国への依存を避け、自律的な経済ブロック化を構築しようとコストを払うことに繋がっている。²⁰ (図1参照)

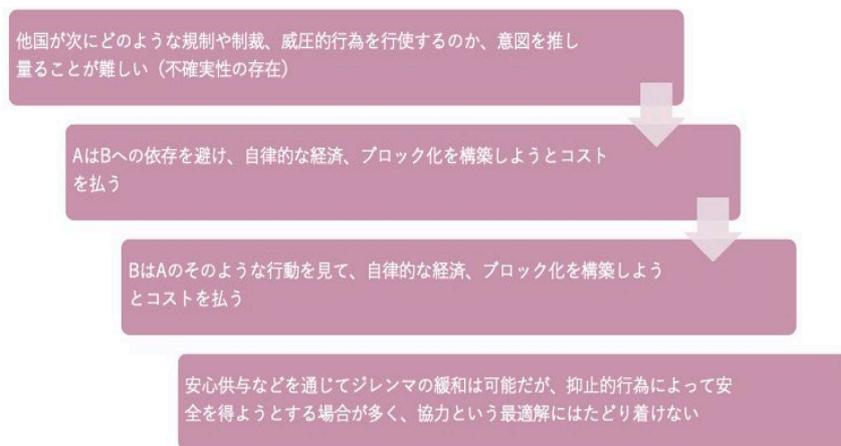


図1 経済における安全保障ジレンマ

安全保障のジレンマが、伝統的分野と経済分野の両面において深まっている現状は認める必要があるだろう。さらにそうした安全保障のジレンマをより深刻化させているのは、相手に対してジレンマを克服するための安心供与を行うことを防ぐような国内政治にあるということもできる。相手との長期的に続くとみられる競争や対立に備えるために、国内の保守派の声を無視することができない両政府の指導部は、相手に対して、安心供与 (reassurance) を与えるような行動をコストと感じ、それを取ることができない。むしろ、ジレンマを深め、相手に対して不安を惹起するような軍備拡張、同盟の形成、自律的経済の模索、対抗的な経済手段の拡充 (経済規制や制裁の準備) を行うようになっている。

両国ともに、国内政治における保守派が相手への対抗心、競争意識を増しており、それが政治指導者に妥協を難しくさせている構図もある。アメリカにおいては、連邦議会における対中最強硬派と政権の政策方針には温度差があるが、それでも前者の議論に引っ張られていることが多い。たとえば、対外投資の規制に慎重な政府や経済界も、最強硬派の動きに応じるように段階的に対応を変え、2023年8月に大統領令による規制が公

²⁰ 一般的に、国際政治経済学において議論される経済における安全保障ジレンマの状況では、相互のパワーそのものが問題になるが、ここでは経済版の安全保障ジレンマを深めている背景に、両者の経済規制や国内産業政策を重視している。

表された。²¹また、大統領選においても、共和党候補のティム・スコット知事（サウスカロライナ州）は、もともと最強硬派とは距離を置くような姿勢であり、対中姿勢の甘さが批判されるようになっていく。中国においても、体制内の多数派が経済合理性以上に既存秩序の主導国に対する敵対心を高め、それを党指導部が無視できない状況になりつつあると言われる。

こうした状況は、相手に対する不信や相手の意図を掴めない不確実性から生じているだけでなく、相手の意図を正確に推し量るような努力をしない「疎隔」の情も存在しているといえないだろうか。疎隔とは、日本国語大辞典によれば「きらって遠ざけること。また、親しみがうすくなってへだてが生じること」を指す。不信や不確実性を解消するのではなく、それを解消できるかもしれないような状況を持つことすら諦めている状況が、米中両政府には存在しているように見える。

安全保障のジレンマは、伝統的安全保障の分野や経済安全保障の分野の両面において深まっているとすることができる。こうした中で、国際経済秩序は分裂傾向を深めていくとみられる。G7を中心とした先進国は、経済面における結びつきを政策誘導によって強めていこうとするだろう。他方で、中国の自国の外交力、経済力、政治力、さらには軍事力を活用して、他国との経済関係を深めていくような動きを取るだろう。それは、国際秩序の形を経済面から変えていくことを意味しているし、アメリカと中国の経済がそれぞれ成長している限りにおいては、他の国が両国に対して引きつけられるという構造を生むことになる。これは、拙著『米中対立』で指摘したような「楕円化する世界」の到来を意味することになる。²³

おわりに

米中関係と、それによって影響を受ける国際秩序の見通しは、いかなるものだろうか。短期的には、米中両政府は、よほど突発的な出来事がなければ対話路線で一致し、2023年秋のサンフランシスコ APEC 首脳会議に合わせて調整を続けていこうとするだろう。米中首脳会談の公算は高い。だが、米中両政府は相手の安全保障政策や経済政策に対して不信を克服することはできず、対立の構えを解くことはできないだろう。そのため2024年以降の中期的なスパンで物事を見れば、やはり米中対立の大枠は変わらず、むしろ2024年の台湾、アメリカにおける首班選挙は状況を不確実にさせていき、米中両政府は、それぞれが同盟国やパートナー国を増やすように動き続けることになるだろう。そして、政治軍事的な衝突や経済的な破滅を防ぐことに両国の死活的な利益がかかっているにもかかわらず、相手に対する安心供与を行うような政策を実施することは、それぞれの国内における2レベルゲームによって困難となる。（図2参照）

当面のところ、米中対立の大枠は変わらず、二つの側面を持つジレンマを克服するために必要な安全・安心供与を行うような状況は、生まれてこないだろう。それゆえ、長期的に見ても、国際秩序の分裂傾向が解消する見込みは依然乏しく、秩序の分裂は多くの国にとって望ましい状況を作らない。中長期的には、アメリカの

²¹ ラナ・フォロアーは関税戦争から資本戦争へ事態が動きつつあると指摘している。Rana Foroohar, "The Truth about Decoupling," *Financial Times*, August 7, 2023.

²² Gavin Bade, "GOP China hawks take aim at Tim Scott," *Politico*, August 4, 2023. アメリカ国内の保守派の動きが対中政策、台湾政策に影響している点については、渡辺将人「米国の対台湾政策を巡る四半世紀 米国政治と台湾の変容の交錯」『東亜』2023年4月号。対話姿勢も関与政策のゾンビだと批判される。Mike Gallagher, "Zombie Engagement With Beijing: The Biden administration seems determined to revive an approach to China that has failed for 30 years." *The Wall Street Journal*, June 15, 2023.

²³ 佐橋亮『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

大統領選挙の結果、国際主義が大きく後退すること、または、中国の経済成長が鈍化し、とりわけ台湾海峡における軍事バランスの改善が不可能と見た中国が「機会の窓」の縮小を恐れる中で、軍事的な行動に出る可能性も懸念される。²⁴

(東京大学東洋文化研究所)

²⁴ ハル・ブランズ、マイケル・ベックリー（奥山真司訳）『デンジャー・ゾーン』2023年。佐橋亮「(経済教室) 米、目先融和も対立構造不変」『日本経済新聞』2023年7月5日。