
米中対立と日本

関与から戦略的競争に移行するアメリカを中心に

佐橋 亮

Sahashi Ryo

はじめに

2018年から米中対立が本格化している。2019年12月中旬に米中貿易協議が第1段階で合意に達したが、それは一服の効果しかないという悲観論はいまだ根強い。対立の長期化を予測させる多くの材料があるからだ。合意が中国の産業政策是正を含まないスモールディールにすぎないことに加え、2019年度国防授權法（2018年9月）、為替操作国認定（2019年8月）、香港人権・民主主義法（2019年11月）などによるアメリカ側の政策手段の増加、さらにその背景にある中国への圧力重視一色に染まったワシントンの雰囲気がある。そこに含まれている。

アメリカの政策姿勢は「戦略的競争」と表現されている。競争という言葉をトランプ政権が公式に使用したのは国家安全保障戦略（NSS、2017年12月）、一部が公開された国家防衛戦略（NDS、2018年1月）からだ⁽¹⁾。前者は中国をロシアと並ぶ競争相手と位置づけ、中国は世界各地でアメリカに対抗し、インド太平洋地域からアメリカを閉め出そうとしていると分析した。

まず問われたのが、圧倒的な速さで技術が進展する時代における技術覇権であり、アメリカの国防コミュニティーを中心に、優位を喪失すれば安全保障さえ危機に瀕するという問題意識が広く共有されるようになった。そして、中国が核心的な技術で競っているだけでなく、科学者や学生の交流や投資が比較的開放されてきたアメリカから技術を窃取しているとの懸念が強まると、「平等な競争空間」を求めざるを得ず、アメリカ政府は科学・技術交流、さらに生産、投資を含めた経済関係の世界的再編にもつながる規制等の政策を見直し始めている。

誤解を恐れずに言えば、アメリカ政府内外の対中強硬論者が求めているのは、究極的には平等性ではない。特定の課題で中国と正しさを争っているわけでもない。中国が対等なライバルに迫ることを目前にして、優位の保持という戦略的目標のために動いている。貿易戦争はディールメーカーとして自らを誇りたいトランプ大統領の優先テーマだが、このような戦略的競争の観点は米軍を含む全省庁にまたがっており⁽²⁾、技術だけでなく、中国の世界における影響力増加や工作活動、そして政治体制への厳しい批判もそこに融合されている。

そして、自らに迫る競争相手を作り出したのが米中接近以降のアメリカの対中関与政策だったとの自省も強く広まっている。関与政策は長期的に中国の民主化と国際秩序への貢献を前提にしていたにもかかわらず、中国はその期待に沿わなかった以上、修正しなければなら

ないというものだ。異なった政治体制をもつ中国に関与し、二国間関係を管理しなければならないという過去何十年も維持されたアプローチ、関与やパートナーシップという言葉そのものも米中関係ではすでに聞かれなくなった。

さて、アメリカの戦略的競争の考えに基づいて進展する米中対立は、日本外交、さらには日本経済に多くの難題を突きつけている。

たしかに、中国が過剰な自信をもち、増大する軍事力、さらには影響力を周辺地域に行使し始めたこと、必要な国内改革を行なっているとは思えないことは大きな懸念材料であり、その意味で中国が投げかける問題にアメリカが政治資源を投射することは一面では望ましい。オバマ政権のように外交交渉に過大な期待を寄せるのではなく、あらゆる政策ツールを準備するのも自然だ。

しかし、米中対立のきっかけにもなった貿易摩擦はアメリカの経済ナショナリズムに根ざしているところが大きく、自由貿易の原則に反するアプローチは日本の考え方とは相いれない。また、サプライチェーンや人的な交流を含む、経済構造への修正を迫るようにアメリカが規制を駆使することはグローバリゼーションの時計の針を戻し、多くのコストを日本と世界の経済・社会に求める。

なにより、米中関係の安定性が崩れるということは、秩序に根本的な修正を迫ることを意味する。1972年以降のアジアは、米中関係が安定していることを秩序の重要な前提としてきた。もちろん、それまでも西側には二国間同盟、とりわけ日米関係を重視した、いわゆるサンフランシスコ・システムが存在し、権威主義国家を含む陣営が構築されてきた³⁾。しかし中国とアメリカの和解により、地域全体を覆う秩序構築の基礎が生み出された。過去数十年にわたり域内貿易は活発化し、交流も増大したが、米中関係の安定は日米関係とならび、その基盤をなしていた。米中両国を包摂したかたちで、地域が形成されつつあったのである。米中対立が真に対決的な様相を呈するとき、果たして秩序はどうなるのか。秩序移行への対応という新しい課題が日本の眼前に広がっている。

本稿は、以上のような問題意識をもち、トランプ政権期における米中対立の現状と見通し、また国際秩序への意義を検討したい。とりわけ対立を主導するアメリカの政策を分析するが、戦略的競争を説明するため、貿易以外の諸要因として技術や価値観のうえでの課題、政策形成を説明する。また関与政策の歴史的経緯についても、比較のために触れたい。今後の展望を得るために、米社会での論争の見取り図を提供したのち、各国の動きも簡潔に紹介する。最後に日本にとっての含意を記して、本稿を締めくくりたい。

1 2018年に本格化した戦略的競争の諸政策

トランプ氏の大統領選当選後、その混乱した雰囲気の中で台湾にいる蔡英文氏からの祝意の電話がマンハッタンのトランプタワーにかけられた。米大統領が中華民国総統と直接言葉を交わすことは1979年の米中国交正常化後には控えられており、これは中国政府に衝撃を与えたに違いない。しかし、同氏が第45代大統領に就任後、2017年2月の米中電話首脳会談を受けて米政府が従来の「一つの中国」政策の尊重を保證すると、4月の首脳会談とそれに

よる協議枠組みの設置により米中関係は当面の安定を得た。

同年にその後の展開を予期させる動きは既にみられていた。国防総省国防イノベーション実験的ユニットの報告書は、中国による技術窃取の安全保障上の意味について広く知らしめることになった。オーストラリアをはじめとした欧米の大学から人民解放軍系の科学者が技術を持ち出していることも注目されるようになった⁽⁴⁾。さらに、中国政府の掲げる一帯一路構想がパーツの寄せ集めではなく、秩序そのものを再構築しようという試みとの理解も米欧社会に広まっていく⁽⁵⁾。年末には中国の政治工作活動への警戒が高まり、後述する「シャープパワー」論も登場する。

2017年12月にトランプ政権の国家安全保障戦略が発表されると、中国のインド太平洋にとどまらない世界各地における行動が詳述され、その近代化された軍事力、インフラ投資への懸念表明は直截な表現となった。2018年1月の国家防衛戦略は歴史的な戦略的競争の時代への回帰という世界観のなかに、中国をロシアと共に修正主義勢力と位置づける。

安全保障や技術への関心の高まりに加え、2018年冒頭に経済ナショナリズムが強まったことで、米中関係には大きなモメンタム（動力）が生まれてくる。ホワイトハウスでは3月までにナバロ補佐官が大統領の信任を再び得て、入れ替わるようにウォール街出身のコーン国家経済会議委員長が退任する。ライトハイザーが率いる通商代表部も、3月に1974年通商法301条に基づく中国の技術移転、知的財産権に関する大部の報告書を発表する。中国進出企業への技術強制移転の要求、知的財産権の侵害、中国企業への不公正な補助金の投入、さらに米欧からの研究室成果の窃取や研究者引き抜きへの懸念は、ホワイトハウス報告書でも繰り返される⁽⁶⁾。その後の米中両国による関税と報復の連鎖は本稿の目的と異なるため詳述しないが、貿易協定が断続するなかで2018年9月までに3次にわたり関税の応酬がされている。

米政界における対中強硬姿勢は2018年夏までに固まっていた。たとえば6月に中国の通信機器大手ZTE（中興通迅）への措置を解除することを決めたトランプ政権に対して、連邦議会の反発は激しいものだった。それは、例外的に早い8月に成立した2019年度国防授權法に反映され、戦略的競争に道具立てを与えることになる。具体的には、対米外国投資委員会（CFIUS）の権限強化（翌月に外国投資リスク審査近代化法〔FIRRMA〕成立）、輸出管理改革法（ECRA）の制定、中国企業による情報通信設備の調達排除が記されていることが重要だろう。同法は中国の政治工作、研究開発にかかわる諜報活動、重要技術をもつ米企業へのアクセス、サイバー攻撃、一帯一路構想、軍事技術開発を警戒対象として挙げている。

2018年10月にハドソン研究所で行なわれたペンス副大統領の演説は、行政府と立法府に渦巻く対中強硬論のひとつの到達点を示すものになった。同演説は、貿易戦争の文脈を超えて過去40年の対中関係を否定した。「アメリカは（中国の世界貿易機関〔WTO〕加盟を通じ）経済、政治面で中国が自由になり、私有財産権、宗教の自由、あらゆる人権の擁護につながることを望んでいました。しかし、そのような希望がかなうことはありませんでした。中国の人々にとって自由は未だ届かぬ夢で、鄧小平の『改革・開放』は口先の約束にすぎなかったのです」。さらに演説は「中国製造2025」を厳しく批判している。「21世紀の経済をしきるために、中国政府は官僚機構にも産業界にも、アメリカの知的財産権を何としてでも獲得しろ

と指導しています」⁽⁷⁾。

ほかにも、演説はこれまでに述べたような各論点で中国への警戒心を強く表現した。そのレトリックの厳しさに新冷戦の号砲と当初は報道されたが、具体的な提案箇所は薄く、問題意識の整理と言える。

日々の報道も、中国への懸念を裏づけるものが多かった。2018年12月にファーウェイ社（Huawei）最高幹部がイラン制裁違反を事由にカナダで拘束されたことも話題をさらったが、2018年10月に『ブルームバーグ・ビジネスウィーク』誌は米企業に不正にアクセスするための超小型マイクロチップが中国での製造過程において挿入されたとの疑惑を報じ⁽⁸⁾、サプライチェーンにおける中国依存への警戒は現在、製薬分野にも及んでいる。12月には、大手ホテルチェーン「マリオット」から最大5億人の個人情報が出たことが『ニューヨーク・タイムズ』紙に報道されたように、サイバー攻撃が依然続いていることも明らかにされた⁽⁹⁾。

2019年にかけて、顕在化した強硬論のモメンタムが維持された。多くの中国企業が人民解放軍との関係の疑いなどから米商務省のエンティティリスト（EL、安保上の懸念企業リスト）に掲載される。2019年5月以降、ファーウェイ社とその関連企業が掲載されたが（同年8月にファーウェイ、ZTEなど特定の中国企業5社の通信・監視機器等を実質的に利用している製品などの政府機関の取引禁止が施行される）、その背景に次世代移動通信（5G）をめぐる技術優位の競争をみてとる向きもある。

2019年10月には、再び対中政策演説としてペンスがウィルソン・センターの演台に立っている。天安門事件30周年にあたる6月に本来予定されていたものが延期されたものだが、米中貿易協定のさなかということもあり、内容は批判的だが抑制もみられる。

中国をグローバルかつ多面的な競争相手とみる視線が強まったのは過去2年間ではあるが、この間に「インド太平洋戦略」も具体化をみせる。2018年6月にマティス国防長官（当時）は「自由で開かれたインド太平洋」の重要性を訴え、南シナ海に建設された人工島を人民解放軍が軍事拠点化していることを強い言葉で非難した。その直前には米太平洋軍（PACOM）が米インド太平洋軍（INDOPACOM）に改名されている。インフラ整備などの海外支援のために、中国に代わる資金調達先を提案するものとして、秋にはビルド（BUILD）法が成立し、合併により米国際開発金融公社（USDFC）が発足した。さらに、パプアニューギニアを含め太平洋地域に米政府の関心が増加したことも特徴的であろう⁽¹⁰⁾。2019年には、国防総省がインド太平洋戦略（6月）、国務省がインド太平洋ビジョン（11月）を公表している。各論で多少の違いはあるが、全体的な方向性には一致がみられる。

なお、中国の習近平政権は2017年以降、対米貿易黒字への対策（穀物輸入等）や外資規制の変更を通じて関係安定化を図るなど、対中強硬姿勢に受動的に対応してきた。北朝鮮に関する協力がトランプ大統領との関係構築に貢献したこともあったが、長引くイデオロギーの対立に中国は備えるべきとの分析も多い⁽¹¹⁾。

2 書き直されたプレイブック——関与から競争へ

トランプ政権による戦略的競争の姿勢と、その手段としての規制の準備は、対中政策のプ

レイブック（規則や戦略・戦術が書き込まれたもの）を書き換えたと言っていいだろう。1972年のニクソン大統領訪中、1979年の国交正常化以降の対中政策は、二国間関係の適切な管理を基軸として、やがて関与政策と表現されるようになる。それから時を経て、中国との対立を恐れず、圧力をつかってでも相手の行動に対峙するプレイブックに変わったということだ。比較の意味でも、この節では関与政策の歴史をごく簡単に振り返っておきたい。

ニクソン政権による対中接近は、ソ連を念頭においた戦略的発想に立脚する。朝鮮戦争の経験を経て、米中両国は冷戦下の政治対立のなかでも可能な限り直接の交戦を避けようとしていた。しかし、中ソ対立およびインドシナ和平への影響が契機となり、アメリカにとって中国は戦略的理由から明示的に共存を目指すべき相手となった⁽¹²⁾。国交正常化を実現したカーター政権のブレジンスキー補佐官は強い中国を望むとまで言い切ったが、事実、同政権とレーガン政権は軍事・情報、経済、科学技術にわたる中国との協力を発展させていった。輸出管理も大きく緩和され、中国は有償軍事援助（FMS）対象国にまでなる。

1989年6月におきた天安門事件は、中国がやがてリベラルな国家になるという米社会の幻想を打ち壊すものだった。しかし、当時のブッシュ（父）政権は議会人権派の厳しい突き上げにもかかわらず、対中関係の維持を図った。1990年2月にイーグルバーガー国務副長官は、ソ連牽制ではなく、ミサイル、核兵器、化学兵器の拡散、環境問題での重要な協力相手として中国を位置づけた⁽¹³⁾。この時期に萌芽した関与政策⁽¹⁴⁾は、皮肉にも選挙期間中に中国とブッシュ政権を批判していたクリントン政権において花開くことになる。1993年秋、クリントン政権は包括的関与政策を発表したのち、11月のアジア太平洋経済協力会議（APEC）で江沢民と首脳会談を行ない、兵器輸出の再開を決める。そして1994年5月には、最恵国待遇（MFN）更新と人権問題の切り離しが声明され、クリントン政権は当初の立場からの変節をみせた⁽¹⁵⁾。

1995—96年の台湾海峡危機後、中国政策はレイク、バーガーと2代にわたる国家安全保障担当大統領補佐官の統制を厳しく受けることになる⁽¹⁶⁾。この時期、米社会では中国を敵対視する言説が増え始めていた⁽¹⁷⁾。しかし同政権は、1996年4月の日米安保共同宣言でも中国の肯定的かつ建設的な役割を認める。1997年6月に、天安門事件より8年を経たタイミングでバーガーが行なった演説も、関与政策の重要性——中国が国際社会に歩みを進めれば普遍的価値観は広がる、すなわち関与を通じて中国は変えられる——を訴えるものだった⁽¹⁸⁾。1999年5月には、ベオグラードの中国大使館への誤爆事件⁽¹⁹⁾がおき、また中国による軍事技術窃取疑惑に関してコックス委員会報告書の一部が機密指定を解除されたが、それは関与政策を変えるものではなかった⁽²⁰⁾。2000年にMFNの恒久化が法制化され、翌年に中国はWTOに加盟した⁽²¹⁾。

すなわち、1970年代の米中接近後、ソ連牽制という戦略的目標の喪失、天安門事件に象徴的に示された人権状況への懸念、台湾海峡危機や他国への兵器拡散といった安全保障上の課題出現にもかかわらず、アメリカは中国との関係を維持し、多面にわたる支援を与えた。関与政策の本質は二国間関係の管理であり、それは二国間関係による利益の大きさと正当化されていた。民主化を具体的目標にしていたわけではないが、中国による普遍的価値観の受容

という文脈はきわめて長期的な視点で意識されていた。

現在のトランプ政権の対中政策は、そのような関与政策の特徴を持ち合わせていない。これは明らかに異質なものだ。

たしかに、中国の成長がアメリカと国際社会にもたらす意味について、ブッシュ（子）政権から政府内の国防総省で検討が始まっていた⁽²²⁾。そのアプローチは、同盟国への安心供与や抑止能力の確保に加え、アメリカの軍事優越への対抗を図るような能力の開発を断念させる「かんし諫止」、またハブ・アンド・スポーク型の同盟をネットワーク化させていくことであったが、同時にそれを関与政策と並行させ、中国を変化させることに期待をよせるものだった。

オバマ政権も、グローバル金融危機後にいち早く回復し自信も深めた中国と直面したが、気候変動などグローバルな課題での中国の協力を評価し、アジア・ピボット（またはリバランス）を唱道したものの最後まで外交と対話の重要性を忘れずに関係管理に努めた。たしかに、安全保障面では徐々に対中不信が深まっていた。関与政策を通じて中国を国際社会における貢献者にし、また民主化への道筋をつけるという2つの期待は消失したと言われたように、一部の者にとっての「変節点」を超えたのかもしれない⁽²³⁾。しかし、サニーランズにおける米中首脳会談（2013年）でみせられた、政権総体としての関与と備えのバランス維持は最後まで一貫し、結果として政権中枢や中国専門家と、国防コミュニティーとの分断が深まっていた。

3 トランプ政権の対中アプローチ

トランプ政権のアプローチは、対立を恐れず中国に対峙する。それはどのような特徴をもつのか。なぜ今、出現したのか。改めて考えてみよう。

アメリカの各政府部門がそれぞれの担当領域から厳しい対中政策を実行に移していることは特徴的だ。たしかに、中国の潜在的なパワーに対して1990年代から警鐘を鳴らしてきたのは国防コミュニティーであり、トランプ政権においても国防総省が対中警戒論のエンジンとしての役割を担ったところはある。しかし、中国と向かい合う手段が経済社会活動に対する規制を中心とするなかで、全省庁的な対応が行なわれている。アメリカに対する投資規制を担うCFIUSは財務省、輸出管理は商務省産業安全保障局（BIS）、科学者・留学生に関する査証業務は国務省に属すが、具体的な技術窃取などは連邦捜査局（FBI）が捜査する⁽²⁴⁾。司法省の中国イニシアティブも産業スパイや大学・研究機関における「非伝統的な収集者」を調査している⁽²⁵⁾。中国通信のアメリカ進出を阻んだのは連邦通信委員会（FCC）だった。各省庁に蓄積されてきた中国政府、企業への不信感がそこに反映されているところもあり、官主導の性格を強めることになった⁽²⁶⁾。

トランプ政権の対中政策は各省庁間での調整はみられるものの、初期段階から明確な司令塔は不在と言われてきた。2018年に貿易戦争により悪化した米中関係の状態に助けられ、連邦議会の立法により強化された権限や従来の権限を使い、各省庁が政策を実行に移している。

周知のとおり、トランプ大統領は規制当局とは異なり、取引主義に基づく政治目標をもっているようだ。それが典型的にみられるのが2019年7月にあったファーウェイ社への一部部

品供給も認めるという発言などだろう。官庁の法と規制に基づく動きと大統領の交渉姿勢には対立的要素がある⁽²⁷⁾。

さて、強硬な姿勢を支えるものは何であろうか。

なによりパワーの観点が強く、中国の科学・技術力、軍事力、政治的影響力の伸長への対応を重視している。オバマ政権期において、中国への懸念は追いつかれる恐怖というよりは、部分的にアメリカの影響力や軍事力展開に制約を及ぼしかねない中国の経済・軍事的な実力伸長だった⁽²⁸⁾。しかしトランプ政権期のアメリカは、世界におけるリーダーシップを支えてきた多面的な自らのパワーが脅かされ、国際秩序のかたちが変わりかねないとの認識をもつ。フォード国務次官補は「(中国からの挑戦は)単なるパワーと影響力といった現実政治の次元だけでなく、より深い社会政治的なオペレーティングシステムの次元にまでかかわる」と、この観点を巧みに表現している⁽²⁹⁾。

技術優位の喪失が、経済的優位に加えて安全保障にも深刻な影響を及ぼすことも懸念されている。典型的な視点として、米中経済安全保障再検討委員会の2018年度年次報告書の記述を引用してみよう。「IoT [Internet of Things] デバイスと5Gネットワークの数量、能力における急速な伸長は、中国の戦略抑止、戦争遂行、諜報能力を強化し、アメリカが地域において自由に作戦を遂行する能力を削ぐ結果になる」⁽³⁰⁾。国防総省は中国の核戦力、通常戦力、また新領域における能力向上にも一段と高い警戒を示している。

中国の政治体制への違和感も、増大するパワーへの不信を増幅させている。とりわけ2017年に中国で成立した国家情報法、国家主席の任期撤廃(2018年3月)は、中国専門家など従来の関与論者に大きな衝撃を与え、より広い政策サークルにその含意が知られることになる。

さらに中国の政治工作活動が過去2年ほど、脚光を浴びることになった⁽³¹⁾。中国、ロシアが開放的な民主主義社会のなかに資金供与等を駆使して入り込み、政治家・政党から学者、メディア関係者まで多くの人物が特定国に付度した発言や行動をとることを示す「シャープパワー」という視角も広まった⁽³²⁾。孔子学院はその氷山の一角にすぎない。議会公聴会では、アメリカの映画産業が中国政府を刺激するような表現を自己規制しており、中国の関係者が「望ましい」映画コンテンツのあり方を助言している生々しい現実まで証言されている⁽³³⁾。中国がアメリカ社会に入り込んでくるというイメージは、理念国家アメリカという国家の性格を考えても、対中警戒心を高めるのに大きく貢献している。

最後に、普遍的価値観にかかわる問題の重要度も上がってきている。とりわけ議会とメディアは人権の観点をこれまで以上に上げている。

ウイグル人権政策法案の審議がすすむなか、2018年9月、『ニューヨーク・タイムズ』紙(日曜版)の1面中央に写真つきで、新疆ウイグル自治区におけるイスラム教徒のウイグル人の思想改造(再教育)を専ら目的とした「収容所」に関する長文記事が掲載された⁽³⁴⁾。最近も2019年11月に『ワシントン・ポスト』紙が同地域で相次ぐイスラム宗教施設の消失を報じると、『ニューヨーク・タイムズ』紙が中国政府からの流出資料とみられる数百ページにわたるウイグル政策文書を公開した⁽³⁵⁾。

ウイグルに関連した経済制裁に加え、2019年11月には香港人権・民主主義法が成立した。

議会、メディアの関心が高く、一般的に中国への強硬姿勢を実行に移してもいる以上、歴代政権のように人権問題を行政府が二国間関係の文脈で管理することは容易ではない。

4 アメリカの対中政策の展望

(1) 2020年のトランプ政権における対中政策

2020年の対中政策を展望すると、まず技術に関する輸出管理、直接投資規制をはじめとした規制が本格化することになる。現在までパイロットプログラムとして実行されているCFIUSは正式に始動する。また先端技術・基盤技術に関する規制も、公表されている14項目のなかで限定的なかたちではあるが国際的な議論に付され、米政府による規制の可能性が残っている。中国製品を念頭に、米企業に対し懸念のある外国において製造された通信設備の使用を禁止する大統領令が近く実施される予定となる。科学者・留学生など人の移動に関する制約は査証短縮化や審査強化のかたちですでに強まっており、研究型大学も助成元の政府部門の求めに応じて技術流出への対応を進めている。

米台関係は「一つの中国」政策の枠内で最大限の発展をみせてきた。2019年には、台湾へのM1A2エイブラムズ戦車、F16V戦闘機などの売却が決定された。蔡英文氏による米国訪問も、コロンビア大学での講演や各国国連大使を招いてのレセプションなど従来以上のものがある。アジア再保証推進法や台湾旅行法は、大統領の署名時声明が示すように大統領の外交権限との兼ね合いで影響は限定的だが、台湾政策を重視する行政府内の高官も多かった⁽³⁶⁾。悪化する米中関係の立て直しを図った中国が抑制的に対応したことで、米台関係が進展したところもある。アメリカはインド太平洋戦略の文脈でも頻繁に台湾について言及している。2020年1月の総統選に続き、5月の就任演説において新総統が兩岸政策をどのように言及するのか注目される。

2019年11月の米海軍による航行の自由作戦も質的な向上がみられたが、中国の対抗措置が南シナ海などで2020年に激しくなるとの見立てもある⁽³⁷⁾。

大統領の取引主義的な観点は依然として強く、大統領選を控え、北朝鮮問題や貿易赤字、さらには同盟国への前方展開や軍事演習経費など目に見える側面から政策判断がされる可能性は高い。中国に対する多くの懸念が経済交渉へのカードと化してしまう懸念も消えていない。大統領と官庁や連邦議会との間にあるアプローチの違いから、アジア政策は2つあるという言説はいまだ説得的に響く⁽³⁸⁾。

(2) アメリカ内の議論

アメリカの政策コミュニティーにおいて、たしかに従来の関与政策を支持する声はきわめて小さいものになった⁽³⁹⁾。しかし、それは過去数年の政策動向が全面的に支持されていることを意味するものではない⁽⁴⁰⁾。関税という手法への批判だけではない。主流派にも、中国の弱体化まで意図し全面的な圧力を行使すべきと唱道する勢力と、中国と協調できる領域を依然として探るべきとし同盟国との協調を重視する勢力とが、拮抗しているようにみえる⁽⁴¹⁾。

前者の典型例としては、競争で劣勢にあるアメリカは中国のパワーを経済、政治手段により妨害しなければならないとした、ラトナー元バイデン副大統領補佐官による議会証言

(2019年1月)がある⁽⁴²⁾。なお、弱体化を政策目標とすることは理論的には封じ込めと同義とも言えるが、冷戦的な修辞としてのそれとは異なることが強調される⁽⁴³⁾。圧力重視の戦略的競争を支持するものは、規制を手段とした部分的な対中不関与を重視し、アメリカ社会の開放性という弱点を克服することの重要性を説いている⁽⁴⁴⁾。ただし、アメリカのイノベーションには科学政策そのものの修正が必要という意見も根強い⁽⁴⁵⁾。

後者の立場も党派を超えて散見される。『ワシントン・ポスト』紙に掲載されたオピニオン「中国は敵ではない」は、その後100人を超える元政府高官・専門家に署名されたが、署名者には同盟を重視するものに従来の関与派、さらにオフショア・バランスング（負担を委譲し前方展開を見直す戦略）を主張するものが混在している⁽⁴⁶⁾。最近では、著名アンカーのザカリアも米中対立を諫める論考を発表している⁽⁴⁷⁾。

他方で、政治体制の異質さから中国共産党を敵視し、体制変革まで主張する勢力も語勢を強めている。これらのグループには親台派も一部合流している⁽⁴⁸⁾。

ところで、ワシントンを超えた全米の社会において対中認識が本当に厳しくなっているかは疑わしい。トランプ外交に批判的な知識層もトランプの対中政策は支持するが、民主党員は対中関税を支持せず、安全保障における中国の優先順位も高くはない⁽⁴⁹⁾。また今後、各種規制は産業界や大学などに具体的なコスト負担を要求するが、公聴会などでは慎重論もみられる。これは権力移行と国内政治という論点を示唆している。

最後に、民主党の次期大統領候補の姿勢だが、対中政策は主要な争点とまでは言えず、いまだ不明なことが多い。バイデン候補は対中関税を批判し、ウォーレン候補は人権状況への言及を行なっている。気候変動は民主党候補たちにとって重要な外交争点であり、この分野で中国が今後注目される可能性はある。ただし、民主党の主流は関与政策の維持ではなく、トランプ政権とは異なるものの中国を競争相手とみる点では近い。最も中国との伝統的な関係維持に近い立場はビジネスを背景にもつブルームバーグ候補であり、中国内政への無関心を装っている。

おわりに

米中対立が熾烈になる国際政治を、各国はどのように捉えているのだろうか。

非リベラルな国内政治体制と対外政策をもったままで中国が主導的な地位を得ることは、欧州や日本にとって望ましいとは言えない。また、アメリカが中国の抱える国内改革の不足に向かい合うことは好ましいとも思われてきた。しかし、各国の対応をみていると、国家安全保障戦略以降の戦略的競争を軸にしたアメリカの対中政策について全面的な支持を表明している例は少ない。

その背景には、トランプ外交に対する一般的な不信とヘッジも理由にあるだろう。しかし、ドイツやイギリスが5Gへの対応でみせた慎重な姿勢は、グローバリゼーション下における安全保障と経済が、一方の論理で決まらない現状をよく示している⁽⁵⁰⁾。他方で、アメリカはファイブアイズ（諜報活動に関するUKUSA協定を締結している米英加豪ニュージーランド5カ国の通称）、北大西洋条約機構（NATO）という枠組みを利用するかたちで、高圧的に対応を求め

ているところがある。オーストラリアでも、たしかに中国の政治工作への警戒感も高まるなかで強硬論も強まっているが、依然としてルールに基づいた秩序を志向し、ポンペオ国務長官のシドニー演説（2019年8月）の高圧姿勢には反発もあった。またアジアにおいても、たとえば東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国にとっては米中対立が深刻化すれば、大国のどちらにも与^{くみ}さないというヘッジ戦略の前提が崩れることになる。グローバル化が進展し、安全保障政策の経済コストが高まっている状況において、アメリカがリーダーシップを維持したまま米中対立を展開するためには、よりいっそうの外交努力が必要な状況になっている。

日本にとって、アメリカが戦略的競争のアプローチをもとに政策を実行していくことは、一面では機会を与えられるものだ。すなわち、中国のかかえる不公正な経済慣行を改めさせ、また軍事近代化と政治的圧力にもなう課題に対処するためには、アメリカのパワーは欠かせない。日本へのさらなる外交・防衛努力も要求されることになるが、それが安全保障に資するものであれば応じるべきであろう。

しかし、ルールに基づいた国際秩序を構築しようとする日本の目標にそれが適^{かな}うものか注視が必要だろう。それはなにより、自由貿易体制を逆転させるものであってはならず、また「人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守」（「世界人権宣言」前文より）を促進するものでなければならない。その観点に立ち、国際秩序を維持していく責任は、アメリカだけでなく、日本をはじめとした先進国にいっそう大きくかかってくる。

- (1) The White House, “National Security Strategy,” December, 2017.
- (2) Robert Sutter, “Pushback: America’s New China Strategy,” *The Diplomat*, 2, November 2018, <https://thediplomat.com/2018/11/pushback-americas-new-china-strategy/>.
- (3) Kent Calder, “Securing security through prosperity: the San Francisco System in comparative perspective,” *The Pacific Review*, 17:1, pp. 135–157.
- (4) Defense Innovation Unit Experimental (DIUx), “China’s Technology Transfer Strategy,” January 2018; Alex Joske, “Picking flowers, making honey,” Australian Strategic Policy Institute (ASPI), 30 October 2018. 保守的な視点の強い米中経済安全保障再検討委員会も、2017年度年次報告書（11月）において、米中両国が先端技術開発で同等の水準に達しつつあると警鐘を鳴らした。US-China Economic and Security Review Commission, *2017 Annual Report to Congress*, November 2017.
- (5) Nadège Rolland, *China’s Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative*, National Bureau of Asian Research, 2017.
- (6) White House Office of Trade and Manufacturing Policy, “How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World,” June 2018. 2008年から始まった「千人計画」への国防総省、情報コミュニティーの警戒に関しては2018年6月の下院公聴会などでも示されている。Anthony Capaccio, “U.S. Faces ‘Unprecedented Threat’ From China on Tech Takeover,” *Bloomberg*, 22 June 2018.
- (7) “Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Towards China,” Hudson Institute, 4 October 2018.
- (8) Jordan Robertson and Michael Riley, “The Big Hack: How China Used a Tiny Chip to Infiltrate U.S. Companies,” *Bloomberg Businessweek*, 4 October 2018.
- (9) マリオットから流出したなかに3億件以上のパスポート情報も含まれ、2014年に連邦政府人事局（OPM）より流出した2000万人を超える米政府関係者の情報と組み合わせ、米政府の情報関係者の

動きや中国での協力者の特定にも活用されると報道している。なおマリオットグループは米政府が頻繁に使用してきたと言われる。“Marriott Data Breach is Traced to Chinese Hackers as U.S. Readies Crackdown on Beijing,” *New York Times*, 11 December 2018.

- (10) なお太平洋諸国はそれを牽制する動きもみせている。Remarks by Cristelle Pratt, Pacific Islands Forum Secretariat, “Re-Examining the US-Pacific Islands Relationship,” Nadi, Fiji, 4 March 2019.
- (11) Wang Yong, “Interpreting US-China Trade War Background, Negotiations and Consequences,” *China International Strategy Review*, 1, 2019, pp. 111–125.
- (12) 佐橋亮『共存の模索』、勁草書房、2015年。ヘンリー・キッシンジャー（塚越敏彦ほか訳）『中国（上）』、岩波書店、2012年。
- (13) イーグルバーガー国務副長官は「関与」という概念も使っている。公聴会は以下で視聴可能（最終アクセス日：2019年8月28日）、<https://www.c-span.org/video/?11064-1/us-china-policy>。同様の関与政策はベーカー国務長官の論文でも示されている。James A. Baker, III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs*, Winter 1991/92. 1990年4月に国防総省が発表した「戦略的枠組み報告」では中国は当面の軍事的脅威にはならないとされた。高木誠一郎「米国と中国の対外戦略における相手方の位置づけ」、高木編『米中関係』、日本国際問題研究所、17ページ。
- (14) Robert S. Ross, “The Bush Administration: the Origins of Engagement,” in Ramon H. Myers, Michel C. Oksenberg, and David Shambaugh (eds.), *Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administrations*, Rowman & Littlefield, 2001, pp. 21–44.
- (15) Nancy Bernkopf Tucker, “Clinton Years: The problem of Coherence,” in Ramon H. Myers, Michel C. Oksenberg, and David Shambaugh (eds.), *op. cit.*, pp. 45–76.
- (16) 台湾海峡危機に関しては、Robert G. Sutter, “Domestic Politics and the U.S.-China-Taiwan Triangle: The 1995–96 Taiwan Strait Conflict and Its Aftermath,” in Robert S. Ross (ed.), *After the Cold War*, M. E. Sharpe, 1998; Robert S. Ross, “The 1995–96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility and the Use of Force,” *International Security*, 25:2.
- (17) たとえば以下を参照。リチャード・バーンスタイン、ロス・H・マンロー（小野善邦訳）『やがて中国との闘いがはじまる』、草思社、1997年。
- (18) Remarks by Samuel R. Berger, “Building a New Consensus on China,” Council on Foreign Relations, 6 June 1997; Samuel Berger, Interview, 24–25 March 2005; William J. Clinton, *Presidential History Project*, Miller Center, University of Virginia, pp. 61–65, 74, 108.
- (19) Kurt Campbell and Richard Weitz, “The Chinese Embassy Bombing: Evidence of Crisis Management?” Michael Swaine and Zhang Tuosheng (eds.), *Managing Sino-American Crises*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006, pp. 327–349.
- (20) ただし、共和党強硬派もコックス委員会報告書を関与政策に打撃を与えるためには利用しなかった。湯浅成大「ブッシュ政権の対中国政策と米国国内政治」、高木編、前掲書、171ページ。
- (21) この時期の経緯およびWTO加盟交渉については、藤木剛康「アメリカの通商政策と中国のWTO加盟」『歴史と経済』210号（2010年）。Robert Suettinger, *Beyond Tiananmen*, Brookings Institution Press, 2003, pp. 358–409.
- (22) Nina Silove, “The Pivot before the Pivot,” *International Security*, 40:4, pp. 45–88. 秋田浩之『暗流』、日本経済新聞出版社、2008年。
- (23) Remarks by David M. Lampton, “A Tipping Point in U.S.-China Relations is Upon Us,” Carter Center and the Shanghai Academy of Social Sciences, 6–7 May 2015.
- (24) FBI, “China: The Risk to Academia,” date unknown, available at https://www.research.psu.edu/sites/default/files/FBI_Risks_To_Academia.pdf。行政府の科学コミュニティーへの働きかけを示すものとして、Executive Office of the President, Office of Science and Technology Policy, Letter to U.S. Research Community,

- 16 September 2019. 国務省の米中科学者交流見直しを示唆するものとして、Remarks by David R. Stilwell, “Science and Technology Cooperation,” Committee on 100, 28 September 2019.
- (25) 司法省中国イニシアティブの報告書として、“Information about the Department of Justice’s Attorney General China Initiative, AAG Demers bio and a compilation of China related criminal cases since Jan. 2018,” available at <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1179321/download>. サイバー攻撃による技術窃取などへの対応策を本格化させており、2018年12月にも米政府を狙った2名のハッカーを訴追した。
- (26) アメリカの政策対応については、森聡「抜き差しならない米中『技術覇権』競争」『中央公論』、2019年7月号。
- (27) ジリアン・テット「米中経済に『鉄のカーテン』」『日本経済新聞』2019年2月7日。
- (28) 佐橋亮「米中競争と日本」『安全保障研究』（鹿島平和研究所・外交安全保障研究会）1-1、31-41ページ、<http://ssdpaki.la.coocan.jp/proposals/21.html>。
- (29) Remarks by Christopher Ashley Ford, “Strategic Weapons in the 21st Century: The New Dynamics of Strategic Conflict and Competition,” Washington, DC, March 14, 2019.
- (30) “U.S.-China Economic and Security Review Commission,” *Annual Report of 2018*, 2 November 2018, https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2018%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf（最終アクセス日：2019年9月26日）。次の報告書も、5Gで中国が国際的な技術エコシステムを再編し、影響力を強めることへの警戒を隠さない。Elsa B. Kania, “Securing Our 5G Future,” Center for a New American Security, November 2019.
- (31) Larry Diamond and Orville Schell (ed.), *China’s Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance: Report of the Working Group on Chinese Influence Activities in the United States*, Hoover Institution Press, 2019; United States Senate, Staff Report, “China’s Impact on the U.S. Education System,” available at <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/PSI%20Report%20China%27s%20Impact%20on%20the%20US%20Education%20System.pdf>. 2018年9月にトランプ大統領が国際連合総会演説で、米地方紙に対する中国の干渉を言及するまでに政治工作は知られるようになった。
- (32) Christopher Walker, “What is Sharp Power?” *Journal of Democracy*, 29:3 (2018), pp. 9–23.
- (33) エンターテインメント映画では中国市場における収益がアメリカ市場に並ぶほど大きいことが背景にある。Aynne Kokas, “U.S. Responses to China’s Influence Operations,” Testimony at House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Asia and the Pacific, 21 March 2018.
- (34) Chris Buckley, “Anti-Islam Detention Camps in China” *New York Times*, 9 September 2018, A1. 「ラジオ・フリー・アジア」や英紙『ガーディアン』が報道では先行する。
- (35) Fred Hiatt, “In China, every day is Kristallnacht,” *Washington Post*, 3 November 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/11/03/china-every-day-is-kristallnacht/?arc404=true>. Austin Ramzy and Chris Buckley, “Absolutely No Mercy,” *New York Times*, 16 November 2019. ウイグル人権政策法案は、本稿校正時点では米下院を通過した。
- (36) 詳しくは、佐橋亮「米中関係と危機——政治的意思による安定とその脆弱性」、東大社研・保城広至編『国境を越える危機・外交と制度による対応——アジア太平洋と中東』、東京大学出版会、2020年3月刊行予定。なお2019年8月にボルトン大統領補佐官は、対台湾兵器売却を制限するなどした「1982年コミュニケ」に際してレーガン大統領が作成した閣僚宛文書を公開した。実質的にコミュニケを骨抜きにする内容であり、リリー元駐中米国大使による回顧録（ジェームス・リリー〔西倉一喜訳〕『チャイナハンズ』、草思社、2006年、238–239ページ）に残されている内容と同じだが、文書が公開された意義は大きい。
- (37) Oriana Skylar Mastro, “South China Sea of Troubles,” *Economist*, 25 November 2019.
- (38) Zack Cooper, “A Tale of Two Asia Policies,” *War on the Rocks*, 7 September 2018.
- (39) さらに宥和的なアプローチを求める声もある。さしあたり、グラハム・アリソン（藤原朝子訳）

『米中戦争前夜』、ダイヤモンド社、2017年。

- (40) Richard Bush and Ryan Hass, “The China Debate is here to stay,” Brookings Institution, 4 March, 2019. 本稿での分類は、以下に提案された対中戦略の4類型——宥和、集合的バランシング、包括的圧力、体制変革——に着想を得ている。Hal Brands and Zack Cooper, “After the Responsible Stakeholder, What? Debating America’s China Strategy,” *Texas National Security Review*, 2:2 (2019).
- (41) Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China,” *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2019; Melanie Hart and Kelly Magsamen, “Limit, Leverage, and Compete: A New Strategy on China,” *Center for American Progress*, 3 April 2019.
- (42) たとえば、Ely Ratner, Testimony Before the Senate Armed Services Committee, 29 January 2019. 彼は関税を越えた経済手段の行使に加え、ウイグル人権政策法の成立、中国市民への情報アクセスなど（逆浸透手段の充実を訴えていた。
- (43) Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, Cornell University Press, 2004.
- (44) Charles W. Boustany Jr. and Aaron L. Friedberg, *Partial Disengagement: A New U.S. Strategy for Economic Competition with China*, National Bureau of Asian Research, November 2019.
- (45) Council on Foreign Relations, *Independent Task Force Report: Innovation and National Security*, September 2019.
- (46) “China is not an enemy,” *Washington Post*, 3 July 2019.
- (47) Fareed Zakaria, “The New China Scare: Why America Shouldn’t Panic About Its Latest Challenger,” *Foreign Affairs*, January/February, 2020.
- (48) 目前に迫る危機委員会・中国や米 Project 2049 研究所の活動が注目に値する。前者の綱領は中国共産党がグローバル覇権確立を目指しており、その支配の限り中国と共存する希望はないと断ずる。
- (49) Richard Fontaine, “Great-Power Competition is Washington’s Top Priority—but Not the Public’s: China and Russia Don’t Keep Most Americans Awake at Night,” *foreignaffairs.com*, 9 September, 2019; Pew Research Center, 30 July 2019; Pew Research Center, 13 August 2019.
- (50) 森井裕一「理念と現実の狭間で揺れる独中関係」『東亜』625号、92–100ページ。2019年12月のNATO首脳会議は、中国が「機会と挑戦」をともに提起するものと宣言した。欧州委員会も中国を構造的ライバルとしつつ、対話を強調してきた。