

## 第11章 補論：トランプ時代における対中政策論争

高木 誠一郎

### はじめに

中華人民共和国は1949年の成立以降、何回かの劇的な内外の変化を経験し、その原因や結果として関係諸国の対中関係にも重要な変化が生じた。米国の対中関係の特徴の一つは、重要な政策変更にあたって、国内で厳しい論争が展開されたことである。米国の東アジア冷戦体制の形成には中華人民共和国（以下、中国）成立以降の過程が不可分であったが、その間米国国内では中国内戦における国民党政権の敗戦に関して「誰が中国を失ったか」を巡る議論があった。1960年代後半には、ソ連の軍事力の増大（米ソ・パリティー）、中ソのイデオロギー論争から国家間対立、ベトナム戦争の泥沼化等を背景に、対中政策を巡る論争があり、その結果米国の反中政策が対中接近に、そして対中外交へと展開し、対中関係は「準同盟」関係になった。

1990年代初期には、1989年の天安門事件（＝中国人権問題の顕在化）、米ソ冷戦終結宣言からソ連崩壊へ（＝対中「準同盟」消滅）、中国の対外開放政策の再強調（[米国の]「経済が問題だ」）等の要因により、再び重要な対中政策の論争が展開された。その対立軸は、軍事的戦略に焦点を置く「封じ込め」（containment）論と経済関係に焦点を合わせた「関与」（engagement）論を両端としていたが、両者の間には大きな幅があり、中間の「封じ込め＋関与」（con-gagement）という主張もあった。結局、米国の対中政策は、経済のみならず多面的交流を推進する関与政策と、中国の国際システム参加を推進する統合政策を基本とするものとなった。そこには、経済成長を実現した中国が徐々に民主化し、国際システムに統合された中国が国際システムの「責任ある利害関係者」となるという期待があった。他方米国は、アジア太平洋地域における自国の軍事力増強と同盟関係の強化により、中国に対する「ヘッジング」戦略を維持していたが、同時に関与政策による対外行動の適正化を追求しており、中国を単純に仮想敵とした訳ではなかった。

このような米国の対中姿勢は、中国側の「韜光養晦<sup>とうこうようかい</sup>」と呼ばれた対外協調的で柔軟な外交と基本的に均衡状態にあり、このような関係は今世紀初期十年の半ば頃まで続いた。ところがその頃から中国国内で、改革開放の再活性以降毎年約10%の経済成長を達成したことを背景に、「韜光養晦」論に対する疑義が生じ、更に2008年秋に世界金融危機が発生し、この均衡は深刻な打撃を受けることになる。中国は世界金融危機による経済成長の大幅な減速に4兆元という巨額な財政投入で応じ、一気に経済回復を実現し、世界市場における需要提供国となったのである。2010年に中国が日本を抜き世界第2位の経済大国になったことに加えて、世界金融危機が米国発であったことから、中国では米国との力のバランスが自国に有利な方向に変化しつつあるとの認識も生まれ、中国の対外行動には明らかに「韜光養晦」を脱却した、強硬に自国利益を主張する修正主義的傾向が強まったのである。

このような状況に対応して、米国では再び厳しい対中政策論争が展開されることになった。大統領選挙前年の2015年に、ハリー・ハーディング（ヴァージニア大学）教授はその論争を、「数十年来、少なくとも天安門事件以来、最も激烈なもの」<sup>1</sup>と評価している。このような論争を理解することは日本の対米政策、ひいては対外政策に不可欠であるが、独

自の本格的分析をするのは容易ではない。幸い、当時の米国に対中政策論争の優れた分析がある。一つは、対中失望感の要因を整理した上記のハーディングの分析である。もう一つは、対中政策を戦略に焦点を合わせて整理した、アーロン・フリードバーグ（プリンストン大学）教授の分析<sup>2</sup>である。本稿は、先ず両者の分析により米国の対中政策の分類と幅（スペクトラム）を整理し、それを引照枠組みとして、トランプ政権の「国際安全保障戦略」に基づく対中政策を確認し、その後の対中政策論争の動向を検討する。

## 1. 前段：2015年における対中政策論争のスペクトラ

### 1) 米国の対中失望感：ハリリー・ハーディングの分析

ハーディングは、対中失望感の源泉として3つの要因を指摘している。第1は、政治体制に係る、自由化の進展の欠如、政府規制の強化、言論自由化等の逆行、NGO規制の強化等の認識である。第2は経済に係る、政府・共産党による核心部門の所有と統制、中小企業の資金調達難、市民投資機会の規制、不動産市場におけるバブルの発生と政府介入等である。対中経済の不満は、知的財産権、中国の「内発的革新」・「国産チャンピオン」促進、独禁法の選択的適用を具体的標的としており、対中通商の促進勢力だった米国の産業界も今や不満を表明している。第3は、比較的最近よく強調される国際システムの「責任ある利害関係者」でないという評価である。すなわち、気候変動や核不拡散問題に対する消極性、米国主導の国際組織に係る国際公共財の費用負担回避等である。また、アジアインフラ投資銀行（AIIB）、新開発銀行（BRICS銀行）等は既存システムへの挑戦とされ、「一帯一路」構想も潜在的なリスクとされている。それ以上に重視されているのは、西太平洋において近隣諸国と米国の安全保障に挑戦していることである。特に急速な軍事力の近代化、東シナ海、南シナ海における一方的現状変更等の行動である。

ただしハーディングによれば、米国には依然として中国に対して理解を示す見方もあり、気候変動、朝鮮半島における核問題、イランにおける大量破壊兵器開発、国内の法治推進、反腐敗運動、投資保護協定交渉の進展等をその例証としている。また、中国の行動は反応的とされ、軍事力強化は台湾問題に対して、AIIBやBRICS銀行は、IMF、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）等の問題点を指摘するものとして、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）は米国や日本が主導するTPP（環太平洋経済連携協定）の存在に対応するものと指摘している。

これらに関する米国の「責任」に関しても、ハーディングは多様な見解を指摘している。リアリストたちは、中国の問題行動は基本的に米国の政策とは無関係とする。すなわち、強硬の自国主張は台頭する大国の典型的行動であり、中国の場合、国内の政治改革欠如がそれを強化していると指摘するのである。米国の責任を認める立場は以下の通り3つに分類されている。第1は、米国の政策そのものではなく、その実施のあり方を問題とするもので、アジアへの相対的無関心、政策調整の欠如、不決断、世界金融危機への不適切な対応、中国対応における言行不一致による再保証の失敗等を指摘している。第2は、対中政策を構成した、「関与、統合、援助、リスク・ヘッジ」4要素のバランス不適切性を指摘する。すなわち、関与への強調と中国の責任ある行動の軽視、逆に、対中対話において米国基準の過度な強調や、中国の影響力増大への不順応等である。第3に、リベラリスト

的前提の現実性欠如に対する指摘である。主たる論者には、中国の経済成長に伴う民主化の失敗を指摘したマン（James Mann）、冷戦後に中国がリベラルな国際秩序に参加するとした戦略的判断の間違いを指摘したブラックウィルとテリス（Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis）、米中間の信頼醸成措置の効果の限定性を指摘したスタインバーグとオハンロン（James Steinberg and Michael O’Hanlon）、中国による組織的かつ意図的な欺瞞を強調するピルズベリー（Michael Pillsbury）等が含まれる<sup>3</sup>。

## 2) 対中政策論のスペクトラム：アロン・フリードバーグの分析

ハーディングは以上の状況を前提にした米国の対応策を、既存の政策の「継続」、「取引」、「強硬策」の3種に分類している。アロン・フリードバーグは、ほぼ同様な状況を背景にした米国対中政策の主要な見解を、「関与拡大」と「封じ込め」を両極端とする6つのグループに分類した。他の4つの政策論は、「関与拡大」に近い方から、「再保証」、「大取引／影響力圏」、「離岸均衡」、「改善版均衡策」である。この分類は、ハーディングの分類より詳細であるため、以下ではフリードバーグの分析を確認しておく。

(1)「関与拡大」(Enhanced Engagement) 論は、中国を「飼い馴らす」ため、国際システムに取り込むことを主張する。代表的な論者であるアイケンベリー（G. John Ikenberry）は、中国の力の継続的増大と米国の力の相対的低下を当然の前提とし、「権力推移」は現在進行中として、歴史的には暴力的になり兼ねないが、回避可能であると主張する。また、西側秩序は転覆が難しく、加入が容易であり、大戦争は核兵器の出現によって不可能になったとし、中国は西側秩序への参入により経済的に繁栄し、安全保障分野でも、国家主権と法の支配により保護を獲得したので、その転覆の動機は無いと主張する。政策提案は従来の政策の継続になる。米国の同盟体制は勢力均衡的作用よりも政治的価値にあり、既存秩序に関して、非民主主義体制も利害関係者に成り得ると主張する。

(2)「再保証」(Reassurance) を主張するスタインバーグとオハンロン（既出）は、米中関係の競争的要因を認識し、対中政策の勢力均衡的要因を必要とする。両著者は、米中共に死活的利益を擁護する意思と能力を有することを証明する必要性を認識しており、抑制なしにはそれが螺旋状にエスカレートし、ひいては戦争になることを危惧する。そしてその可能性の低下を目的として行う特定の関与策として、軍備競争のエスカレーション回避、危機回避、リスク低減等の20項目を提案している。著者達はまた、抑制的な楽観主義を表明しているが、それは両国間における激しいイデオロギー競争、領土紛争、帝国主義的野心の欠如を根拠としている。

(3)「大取引 (Grand bargain) / 影響力圏 (Spheres of influence)」提案の基礎は地政学的リアリズムの論理である。その前提は、中国の力の増大が続けば、米国が対決か順応かという選択に直面することは不可避であるという認識であり、紛争よりは順応が望ましいため、米国が力の優勢を失う前に順応すべきであるとする。

対中政策の目的は相互に受容可能な合意であり、国益の全面的な一致を前提にせず、補完的な利益を認定し、発展させることとなる。その具体化としてキッシンジャー（Henry A. Kissinger）は、目的の共有が戦略的不安感に取って代わるような、米中を含む全ての関係国が参与する「太平洋共同体」の構築過程を想定している。ロス（Robert S. Ross）は1999年の時点で、米中が戦略的競争関係にあることを認定しつつも、中国が大陸国家であり、

米国のアジアにおける力と利益が主として海洋領域にあることを相互に承認し、利害調整をすることにより、全面的紛争になることが回避できるとしている。ロスは両国の影響力圏が重複する領域、すなわち南沙諸島、朝鮮半島、台湾に関しても緊張管理は可能とする。その後の米中における力均衡の変化を受けても、勢力圏に関する議論に基本的な変化はないとする。グレイザー（Charles Glaser）は、2011年の論文で、アジアの地理的分割と確実な第2撃能力保有により、両国間での激しい安全保障のジレンマの必然性を否定している。ただし、グレイザーは中国の力の増大により、台湾からの撤退等、米国の対中政策の調整の必要性を主張している。

(4)「離岸均衡」(Offshore balancing) 論者は、上記(3)の論者が台湾や朝鮮半島からの撤退を主張しつつ、依然として一定の同盟国・兵力前方展開を前提としたのに対し、西太平洋からの更なる撤退を主張する。すなわち、バンドウ(Doug Bandow)によれば、アジアの勢力均衡に対する懸念は否定できないが、米国の公式防衛線は米国自体ということになる。撤退により米国は中国との軍備競争のエスカレーションを避け、国益と直接関係のない領有権紛争への「巻き込まれ」を避けることができる。また、友好国が米国の支援を前提に、冒険主義に走る確率を低下させる。また、米国の撤退により、その他の国が自国防衛への資源投入を増大させ、相互協力を進展させることにより、中国の膨張を抑制することが期待されている。バンドウは、この過程で独立的な核抑止力出現の可能性を認めるが、米国が地域的な核危機に関与することなく、中国を抑制する安定化作用を果たすと主張するのである。

(5)「改善版均衡策」(Better balancing) は、中国の力の上昇に対する均衡努力の増大を主張しつつ、併行する関連要因の調整に焦点を置く。テリス(Ashley J. Tellis)は、米中対立は米国のグローバルな覇権維持と中国台頭による米国優越の侵食という、構造的な政治的要因が不可避としながら、同時に両国は互惠的相互抱擁状態にあるとした。すなわち、米国にとって戦略的な問題は、中国が米国より速く成長し、米国との差を縮めていることだが、台頭を抑えるには遅すぎると指摘する。そして、テリスは米国の優越的な地位をできる限り長く維持する方策として以下を提案する。第1は、経済再活性化、技術革新能力の維持、軍事力拡大により、中国の急速なA2/AD(接近阻止/領域拒否)能力を弱体化する。第2に、中国の台頭を懸念する他の諸国、すなわち日本とオーストラリアの他に、インド、ベトナム、シンガポール、インドネシア等、の成長を後押しする。第3に、中国以外の地域自由貿易協定(TPP、北米経済連合、TTIP(環大西洋貿易投資連携協定)等)による、中国の国際システム参入の相殺、である。

(6)「封じ込め」(Containment) 提案の論理的基盤は「攻撃的リアリズム」である。前提は、米中関係がゼロサムゲームで、両国の敵対関係が深刻かつ絶対的なものとする。ミアシャイマー(John J. Mearsheimer)は、最適な対中政策として、中国の隣国に多くのNATO式同盟を作り、中国の遠方投射に反対することを主張した。台湾に関して米国は、軍事的切断が友好国や同盟国に対して軟弱性の信号になると認識しながら、中国の力の増大の前には防衛不能であり、放棄が妥当な戦略になるとする。中国経済に関しては、発展速度の低下が必要で、それが米国経済に有害でも、安全保障のために不可欠であるとする。そのほか、中国経済発展の阻害のため、基幹技術接近の制限を、国内政治体制への圧力と正統性攻撃のため、政治・情報戦、反体制派・人権活動家・分離主義者支援を主張し、体制変換の加

速を追求するのである。

## 2. トランプ政権期の対中政策と論争

### 1) 政権成立期の対中政策態勢

2016年の米国大統領選挙戦におけるトランプ候補の中国関係の発言は、米国の貿易赤字全体に占める対中赤字の圧倒的な多さと、その要因としての不公正な貿易慣行に関するものが多く、対外政策助言者たちの中に中国の軍事的脅威を指摘する声が高かったことから、政権発足後はこれらの問題を中心とした厳しい対中姿勢を取ることが予想されていた。

ところが、2017年1月にトランプ政権が発足し、4月に習近平国家主席が訪米した際には、基本的にオバマ政権時代とほぼ同様な対話メカニズムの設置が合意され、関与政策が維持された。すなわち、第1回の首脳会談（4月7日）には、①外交・安全保障、②経済、③法執行とサイバー安全保障、④社会・人文という4分野における高レベル対話のメカニズム新設が合意されたのである。翌日の第2回首脳会談では、さらに軍同士の交流として、国防部長級対話とアジア・太平洋安全保障対話メカニズムの継続だけでなく、統合参謀総長対話メカニズムの新設が合意された。11月にトランプ大統領が北京を訪問すると、「国事訪問より格上」の歓迎を受け、同時に両国間で90億ドルの商談と、それに加えて19項目の商談が追加される等、関係進展を示唆する記事が報道された。

しかしながら、その頃まで米国は対中関係の政策文献を表明することなく、同年末から翌年初めにかけて、3件の文献を通じて次々と厳しい対中態勢を表明したのである。1件目は大統領府『国家安全保障戦略（2017）』<sup>4</sup>（以下『安保戦略2017』と略）であり、最も総合的な文献である。後の2件は国防省文献であり、基本的に軍事的戦略を提示している。

『安保戦略2017』は「導入」部分では、米国に挑戦する主体を（1）中国とロシア（＝「修正主義国家」）、（2）北朝鮮とイラン（「無法国家」）、（3）超国境的脅威集団（＝「超国境的組織」）の3種類<sup>5</sup>に分けている。そして、中国とロシアに関しては、米国の安全保障と繁栄を侵食しつつ、諸々の経済体の自由と公正さを削減し、軍事力を拡大し、彼らの社会を抑圧し影響力を拡大するために情報とデータを統制しようとしていることが指摘されている。そのほか対抗勢力全体について、民主主義に対する不信感を増進する宣伝、米国と同盟国・パートナーの間に亀裂を生じさせるための非西欧的価値の伝播と誤情報の拡散、軍事力の増強による米国優位の縮小、軍事紛争の閾値以下の行動による米国、同盟国、パートナーへの挑戦が指摘されている。また、情報をめぐる競合による以上の競争関係の加速が強調されている<sup>6</sup>。

以下各論はテーマ毎の4章＋地域毎の戦略に関する章から成っており、（Ⅰ）国民・領土・生活様式、（Ⅱ）繁栄促進、（Ⅲ）力による平和維持、（Ⅳ）影響力拡大の各「柱」および、地域毎の戦略に関する章の「インド・太平洋」の節で中国の問題行動が指摘されている。

柱Ⅰ（国民・領土・生活様式）では、（ロシアと共に）中国が米国の重要インフラと指揮命令システムに対する脅威を与える大量兵器を開発していることに言及している<sup>7</sup>。その他にオピオイドの蔓延について、麻薬カルテルとともに中国のフェンタニル密輸業者の関与が指摘されている<sup>8</sup>。この部分ではサイバー時代の安全保障に力点が置かれているが、攻撃主体に関する具体的な記述はない。柱Ⅱ（繁栄促進）では、トランプ大統領の選挙キャン

ペーンにおける主要テーマであった「フェアで相互主義的な」貿易関係が述べられているが、対中貿易赤字への言及はない。中国については、国家安全保障のイノベーション基盤を論じた部分で、「中国のような競争相手」による米国の知的財産の窃盗が述べられているに過ぎない。

最も具体的な柱Ⅲ（力による平和維持）では、中国とロシアが、米国の価値および利益と対立する世界の形成を志向し、特に中国がインド・太平洋地域で米国に取って代わり、国家主導の経済モデルの影響を拡大し、自国中心的な地域再編を追求すると指摘する<sup>9</sup>。中国が「台頭とその戦後の国際秩序への統合支持により、自由化するという期待に反して」行った問題行動として、他国の主権を犠牲にした力の拡大、比類のない規模のデータ収集と腐敗と監視を含む権威主義体制、米国に次ぐ軍事力の形成、核戦力の増大と多様化、米国の革新的経済を利用した軍事力近代化と経済拡張等を挙げている<sup>10</sup>。またこの部分では、大国間競争の復活を強調し、中国とロシアが地域的・世界的影響力の拡大志向を鮮明にして、米国の地政学的優位に対抗し、国際秩序を自国の利益にかなうよう改変しようとしていると主張する<sup>11</sup>。そして、中国（+ロシアと他の競争相手）は、「軍事的紛争の閾値以下（below the threshold）および国際法の先端部分」の行動に長けており、他方米国は連続的競争状態を「戦争」と「平和」の二分法で考えがちであるとして、そこからの脱却の必要性を指摘している<sup>12</sup>。また、中国はデータと人工知能（AI）を結合して市民の国家忠誠度のランク付けをしている<sup>13</sup>。柱Ⅳ（影響力拡大）部分では、全体として、中国（とロシア）が、発展途上国で標的投資を行い、かつ全世界的なインフラ建設を目的に何十億ドルもの投資を行っているとして指摘する<sup>14</sup>。

地域毎の戦略に関する章は、当然「インド・太平洋」の節が中国を最も詳細に論じている。すなわち、①政治的誘因と処罰、影響力作戦、軍事的脅威の示唆等による他国への影響、②インフラ投資と貿易戦略による地政学的野心の強化、③南シナ海では拠点の建設と軍事化による自由貿易の危険、他国の主権に対する脅威、地域安定の毀損、また、④急速な軍事力近代化による米国の地域接近の制限、行動自由の拡大等の指摘である<sup>15</sup>。他地域にも中国への言及がある。欧州に関しては不公正貿易と主要産業、敏感技術およびインフラへの投資による戦略的拠点の獲得<sup>16</sup>、西半球では国家主導の投資と借款による地域軌道への導入<sup>17</sup>、アフリカでは経済的かつ軍事的存在の拡大、貿易の相手国最大化、および、エリートの腐敗、採取産業の支配、諸国の維持不可能で不透明な借款と契約による縛り付けと地域発展の阻害、等を指摘している<sup>18</sup>。ただし、中東と南・中央アジアの節では中国に関する言及はない。

米国国防省は翌年1月に『国家防衛戦略』（以下『国防戦略2018』と略）、2月に『核態勢の検討』（以下『核態勢検討2018』と略）を提出し、それぞれに応じた中国への認識が提示されている。

『国防戦略2018』は非公表だが、その要約版<sup>19</sup>は、現状を秩序没落期の特徴である世界的無秩序とし、テロよりも国家間の戦略的競争こそが安全保障の主要懸念とする。そして、戦略的競争相手として先ず中国を挙げ、南シナ海島嶼の軍事化と略奪的経済による近隣諸国に対する威嚇<sup>20</sup>に言及する。戦略環境の検討でも、まず中国への警戒感が表明される。すなわち中国は、軍事的近代化、影響作戦、略奪的経済を梃子にして近隣諸国を強制し、インド・太平洋地域の秩序改変を追求し、「全民族的長期戦略」（all-of-nation long-term

strategy)により力を誇示し、短期的にはインド・太平洋地域における覇権を追求し、将来的にはグローバルな優越的地位により米国との交代を追求するとしている。ただ、同時に『国防戦略2018』の「最も広範な目的」が両国の軍事関係を「透明性と非侵略の軌道に乗せること」にあるともしており<sup>21</sup>、関与政策に対する期待も表明されている。

『核態勢検討2018』<sup>22</sup>も、大国間競争への回帰という戦略環境認識と、中国、ロシア両国の世界的大国との軍事力競争を強調した上で、中国の、軍事力の継続的増強と核戦力の範囲と規模に関する透明性の欠如を指摘し、現有の核戦力を列挙している<sup>23</sup>。さらに、中国の核戦略に関して、先ず軍事的近代化と地域的優越の追求がアジアにおける米国利益に対する主要な挑戦であり、多くの同盟国やパートナーを含む隣国との紛争で自己主張を強めている、と主張する。そして中国が米国の領土、同盟国、パートナー、地域における軍事力と基地に到達するICBM（大陸間弾道ミサイル）やSLBM（潜水艦発射弾道ミサイル）を所持し、それらが核弾頭を搭載していること、宇宙およびサイバー戦争能力を含む非核軍事力を拡大させていることが改めて指摘される。そして、中国の軍事力が米国の地域における軍事力投射に対抗し、米国の力と行動の自由を拒否するとして、米中の軍事紛争が核戦争にエスカレートする潜在性を指摘する。その上で、米国の戦略は、中国が核兵器の限定的使用により利益を得、核兵器使用が許容される、という「誤った結論」の防止を目的としている<sup>24</sup>。

トランプ政権による国防省の中国軍事報告書（2018年5月）<sup>25</sup>は、要旨の対中交流の部分で、上記3文献に言及し、安全保障環境における軍事的競争を指摘し、競争しつつ協力を追求するとし、米国の優越性を維持しながら競争に勝つことを目指すと表明している。そして、国防省は人民解放軍と「関与」しつつも、監視し、適応する<sup>26</sup>と述べて、明らかに危険意識を示唆している。但し、本文の米中軍事交流項目は、基本的に2017年の事実を淡々と記述している<sup>27</sup>。

冒頭の2015年頃の対中政策論を引照枠組みとすると、上記の文献が提示するトランプ政権の対中態勢は極めて過激である。対中失望感に関しては、政治体制、経済全ての要因が問題とされるが、国際システムの「責任ある利害関係者」に関しては、国際システムそのものが重視されていないことから、問題にならないことになる。対中失望感の責任は全てそれまでの、特に民主党政権にあるとされる。全体として、中国に対する失望や危険の指摘はあるが、中国との対外関係については、大取引と離岸均衡の志向性はあるものの、大国間競争という国際関係認識以外、世界戦略意識は希薄である。

## 2) ペンス演説

トランプ政権では、今日までのところ、中国政策を扱う最高度の公式発言となったのは、2018年10月のペンス（Michael Richard “Mike” Pence）副大統領の演説である<sup>28</sup>。ペンスの対中発言は冒頭部分で、首脳会談や共同利益に儀礼的に言及したが、その直後に本論の主旨として、「北京」が政治、経済、軍事、宣伝など政府の総力を投入して、米国における自国の影響力と利益を増進し、米国の国内政治に介入している、と述べた。その背景には、『安保戦略2017』に示されたような、現在は「大国間競争」時代であり、大国が地域的・世界的に影響力を主張し、自国に有利な国際秩序に変更しようとしているという認識があり、その上に新たな中国政策の必要性を論じているのである。

ペンス演説も両国の未来構想の基礎として歴史に言及するが、肯定的に挙げられるのは米国独立前の貿易、門戸開放、宣教師の文化活動、第2次世界大戦中の同盟関係と戦後の国際連合設立までであり、中国共産党政権成立以降は独裁主義と拡張政策、翌年の朝鮮戦争の時代となる。米中接近以降は、外交樹立後の文化交流、そして冷戦後の中国自由化の希望と楽観主義、特に中国の世界貿易機関（WTO）加入以降は、中国の経済的のみならず政治的な自由化、伝統的自由主義原則、私有財産、個人の自由、宗教の自由、人権等の尊重・拡大などが期待されたが、その希望は達成しなかったと断定した。

そして、中国大国化後の問題点として、経済、軍事、社会、宗教、対外的抑圧に言及する。経済面では、米国投資の貢献とは裏腹に、中国共産党が、自由で公正な貿易と矛盾する諸政策（関税、割り当て、為替操作、強制的技術移転、知的財産窃盗、産業補助金）を使って、他国特に米国の投資によって中国の製造基盤を作り、米国の競争力を低下させたという。すなわち、貿易赤字、「中国製 2025」と呼ばれる最先端産業策、米国企業への秘密要求、企業買収、安全保障機関による技術窃盗、である。軍事面では、米国の優位性を浸食することを自国の優先的目標とし、西太平洋から米国を排除し、同盟国への援助を妨害している。また、公船を「日本施政下の」尖閣諸島で巡視するとともに、南シナ海では「非軍事化」の約束を無視し、米国の自由航行作戦を妨害している。自由と人権に関しては、漸進的な自由化からの後退と最近の人権抑圧、比類のない管理社会の形成を指摘している。宗教の自由に関しても、キリスト教（地下教会の停止、十字架の破壊、聖書焚書、信者収監、ヴァチカンとの取引）、仏教（チベットの僧侶の焼身自殺）、イスラム（100万人のウイグル人収監、24時間監視による洗脳）ごとに具体的な問題が言及されている。それらの対外的展開として強調されているのは、「借金外交」による影響拡大、アジア、アフリカから欧州、ラテンアメリカに跨るインフラ融資であり、スリランカ、ベネズエラの事態である。また、その文脈で「中国共産党」による台湾のラテンアメリカ諸国との外交関係断絶と台湾の民主主義が言及されている。

ペンス演説の特徴は、中国の対米直接行動に焦点を合わせ、諜報機関を含む様々なメディアに言及しつつ、その不正行為が強調されていることである。国内政治に関しては、2018年の中間選挙から2020年の大統領選挙にかけて世論に影響し、州および地方の政府・高官を利用して連邦と地方を分裂させ、関税政策を変更させたとしており、その具体的行動者として、秘密工作者、フロント集団、宣伝機関に言及し、『宣伝と検閲通達』という内部文獻をその証拠とする。中国高官も米国の企業指導者を利用して米国貿易政策に影響を与えようとしているとする。米国企業に対する中国の行動は、米国政治にとどまらず、より広範な範囲に及ぶとして、ペンスは合弁事業の「党組織」設置と共産党による経営決定、企業の台湾やチベットの扱いについて指摘する。米国企業の内、映画産業に対する要求はより明確である。肯定的な中国像を要求し、反対する映画会社や作者は罰せられ、批判的な作品は検閲される。

ペンス演説はまた、中国共産党の宣伝行動を焦点の一つとしており、米国と世界全体に対する数十億ドルの資金をはじめとして、米国では『中国国際ラジオ』が30以上の局で北京に友好的な番組を放送し、中国世界テレビ網は7500万以上の米国人に視聴可能であること、米国記者達の中国人家族に対する脅迫や拘禁、メディア機関のウェブサイト遮断、米国人ジャーナリストのビザ取得困難が指摘されている。学術界に関しても、中国留学生・

研究者協会が米国全国に150以上の支部を有し、43万以上の中国人が何らかの行事に参加している。中国人留学生や米国の大学は、中国共産党の路線を離脱すると外交公館に警告されるとし、その例として、メリーランド大学の留学生が米国の自由を賛美したため、共産党の「公式新聞」に非難され、管理下のソーシャルメディアに猛烈に批判され、中国内の家族が嫌がらせを受けたことを述べている。その他、大学、シンクタンク、研究者に多額の資金を提供して、共産党に背理する思想を回避しようとし、中国研究者も研究の内容によっては査証が拒否される。中国の資金を受けない者もサイバー攻撃を受けているとして、ハドソン研究所を具体例として指摘している。

上記の問題への対応として、ペンス演説は、中国に対して米国の利益、雇用、安全保障を守る措置として、軍事力の再建によるインド・太平洋全般の利益主張、中国の貿易障壁撤廃と経済の完全開放、インド・太平洋全域における価値観の共有、国際開発・金融プログラムの合理化と開発融資健全法（BUILD Act）、ASEAN・APEC会議、外国投資委員会強化、悪意のある影響力と干渉の暴露等を挙げている。そして、国内の企業家が中国市場へ参入する前に、それが知的所有権放棄や北京の抑圧助長を意味しないか再考すること、記者達による中国の干渉に対する深い分析と正しい報道、学者による学問の自由と大学・シンクタンクによる中国資金の拒否等による対中政策リセットを主張している。

ペンス演説は、基本的に『安保戦略2017』の中国政策を敷衍した内容も多いが、より激しい表現で共産党体制・行動を非難し、特に米国の企業行動への介入、米国政治への介入、米国のメディアと研究・大学機関への宣伝工作については、具体的な指摘をしている点が特徴である。

### 3. 進展

#### 1) 新たな論争とスペクトラの萌芽

今年の米国大統領選挙戦を背景とする、中国政策をめぐる新たな論争は、ペンス副大統領演説の頃に萌芽したと言えよう。トランプ政権後半の論争の幅を確認する上で便利なのは、2019年2月に発表されたブランドズとクーパー（Hal Brands and Zack Cooper）の分析である<sup>29</sup>。著者達は、冒頭に中国が「責任ある利害関係者」になるとの期待は破綻した<sup>30</sup>とし、その後の政策選択として、協調（accommodation）、集团的均衡（collective balancing）、総合的圧力（comprehensive pressure）、体制変換（regime change）の4つの理想型を提示し、その論理の骨格と特徴を示した。協調は一方の極端的立場として、大取引によって中国と長期的な協調関係を実現することを希望している。他の極端的立場は、体制変換や軍事力決着により中国の国力増大を妨害することである。ただ、著者達は両端とも非現実的かつ危険であるとして、中間の集团的均衡と総合的圧力を検討する。集团的均衡は、米国が同盟国・協力国と共に、中国による地域的影響圏建設や世界における米国の指導的地位への挑戦を妨害しようとする。総合的圧力は、中国の外部的影響力への対抗的均衡を追求するだけでなく、中国の基礎的な政治、経済、軍事力を侵食することを追求する。そして著者達は、両者の基本的前提として、集团的均衡は、中国の力が拡大するが、その不安定化は予防し得ると考え、他方、総合的圧力は、中国の力が増大し、緊張がエスカレートするリスクがあっても、限界があり、減衰するに違いないと考える、という判断があると主張している。

中国外交専門家として議会図書館を中心に長年議会の中国政策論争のスペクトラを観察してきたサッター（Robert Sutter）は、最近、2017年末の『安保戦略2017』と『国防戦略2018』以降、議会（共和党も民主党も）と政府は共に、対中政策を著しく強硬化していると指摘している。すなわち、両党と政府高官は、中国が先端技術と国家防衛における支配的地位を実現しつつあり、日々強力化していることに直面し、米国の安全保障的かつ経済的競争力に対する切迫した懸念を表明した。議会を通過した2018年8月の「2019年国家安全保障授權法」は、中国の経済、安全保障、政治的挑戦に対する米国の「全政府的」押し戻しを意味し、その過程では、過去の中国政策とは違い、政府と議会両党が協力した。両党関係の断絶が深刻な状況下で、中国との対立政策は両党間および議会と政府の意見一致が見られる例外である<sup>31</sup>。ただし、上記の中国の台頭に対応しようとする米国において、その切迫性と不安が持続するか否かに関しては、二つの要因を指摘する。一つは、中国脅威論を大袈裟とし、慎重な考察により中国との関係改善の余地を模索できる、という認識である。ただし、著者は大部分の重要な問題については依然として考察不十分であると指摘する。もう一つは、米国が対中強硬策のコスト考慮により緊張緩和と対中協調に変化する可能性があることである。

上記の後半にある対中強硬論への反応は、2019年7月初旬に新聞掲載されたトランプ大統領と議会議員宛の公開書簡（以下「公簡」と略）として、より本格的に展開された<sup>32</sup>。「中国は敵ではない」と題する公簡は、米中関係悪化を懸念する5人の専門家が配布し<sup>33</sup>、95人が署名したもので、参加者達は学術界、外交政策界、軍事界、実業界等共同体の成員であり、大部分は米国出身、多数はアジア問題関係者である。

公簡は7つの命題から成り、第1項は、中国の問題として、国内的抑圧への転換、私有企業への国家統制強化、貿易に関する約束不履行、国外世論への統制強化と攻撃的な外交政策に言及し、それらが世界への深刻な挑戦をもたらしていると指摘している。これらの点は、トランプ政権や議会の対中強硬論と基本的に一致しており、相違は主として表現の強さのみである。その上で、公簡は現在の対中政策が基本的に逆効果だと主張している。公簡は、中国を経済的な敵とし、全面的な国家安全保障上の実存的脅威と認識することは間違いであり、中国が一枚岩ではなく、多くの官公吏とエリートが西側と穏健的な協調的関係を追求していると主張する。また、米国の対中敵対的な姿勢が彼らの立場を弱め、攻撃的な民族主義達を強めるとともに、米国が競争と協調の均衡を実現すれば、中国の建設的指導者の立場を強化すると主張する。

更に、中国をグローバル経済から「切り離し」（de-couple）すれば、米国の国際的役割と名声を損傷し、全世界の経済的利益の土台を侵食すると指摘し、米国の反対によっても、中国経済の継続的拡張、中国企業の世界的市场占有率の拡大、中国の世界的な諸問題における役割の拡大、等の妨害は不可能だと主張する。さらに米国は、自国を損傷することなしに、中国の台頭を有効的に減速させることができないこと、同盟諸国に圧力を加え、中国を経済的かつ政治的敵対国と扱えば、米国と同盟国との関係を弱め、結局北京よりも米国が孤立しかねないことを指摘する。

中国が米国の世界的指導者の立場に代替するという「恐怖」は誇張されており、他のほとんどの国はそうした結果に利益が無く、北京自身が必要とも実行可能とも考えるかどうか不明だと主張する。そして中国が、情報や機会の制限と諸少数民族の抑圧により、国際

的支持や世界的な人材吸収に失敗すると主張する。公簡は、米国にとって最善の対応は、同盟・友好諸国と共に開かれ、繁栄した世界の創設を追求し、そこに中国を参加させることである、と主張する。

今世紀中葉に世界的軍事力になるという中国の目標に対して、公簡は、中国が巨大な障害に直面していると主張する。中国の軍事的能力拡大が既に西太平洋において米国の長期的な軍事的卓越を侵食していることは認識するが、無制限の軍事競争と米国の全面的優越の再主張は「事実上不可能な目的」とし、脱却を主張する。そうして、より賢明な政策として、同盟国と共に抑止を維持し、防衛志向、地域拒否能力、強靱性と、中国の米国・同盟国領域攻撃に対する無力化能力等を強調し、同時に中国との危機管理を強化すべきであると主張する。世界秩序に関して公簡は、中国による西側民主的規範の虚弱化を問題視するが、秩序の死活的構成要素を転覆することは自国利益に反し、気候変動のような共通課題に有効な行動が不可欠だと主張する。そして、米国は中国が国際レジームに参加するよう慫慂すべきであり、ゼロ・サムの方法は、北京をシステムから離脱させるか、世界秩序分裂の起草者にするかのいずれかであると主張する。

その約2週間後に、公簡に反論する「中国政策の進路を維持せよ：トランプ大統領への公開書簡」が専門誌に掲載された<sup>34</sup>。著者は、ジェームス・ファネル海軍退役大佐一人であるが、署名欄には122名が明記されている（2019年7月18日）。署名者には、学者が数名<sup>35</sup>おり、外交官、実業家がほとんどおらず、情報機関、軍関係者が大部分である点が大きな特徴である。この点は、ペンス演説における情報機関への言及と関連すると言えよう。

内容は標題の通りで、『安保戦略2017』やペンス演説の中国と関与政策に対する非難の要点を、より痛烈で直接的に表現した小文が連なるもので、それ以上特別な内容は無い。

## 2) トランプ政権の政策調整

2019年になると、前年までのトランプ政権の対中強硬姿勢から微妙な変化が見られた。5月に刊行された議会宛の国防省中国軍事報告書<sup>36</sup>の要旨には、前年と同様に、安全保障環境における軍事的競争、強力な立場による協力の成果、建設的かつ結果志向、対中政策・戦略、中国の戦略・ドクトリン・軍事力発展等に対する監視・適応など、昨年と同じ表現が含まれているが、同時に、中国はインド・太平洋地域における米国の戦略の重要な部分とされ、中国との2018年の国防上の接触と交流は「透明性と不可侵という長期的目的を支持」していると述べ、微妙な変化を示唆している<sup>37</sup>。そして、本文の両国関係項目（5章）の冒頭2頁には、より詳細に両国の関与の具体的内容を記述している<sup>38</sup>。

6月に提示された国防省の『インド・太平洋戦略報告』<sup>39</sup>は、国防長官代理の序文で、冒頭にインド・太平洋を「優先的戦域」(priority theater)と呼び、『安保戦略』、『国防戦略』で示していた国家間戦略競争という国際認識を再確認し、唯一の具体的対象として中国について「特に、中国共産党指導下にある中華人民共和国」と言及し、その重要性を強調している。本文では、地域戦略的状况 (Strategic Landscape) を記述する部分で、中国の標題を唯一の「大国 (= Power)」とし、同じく修正主義とされるロシアは「行為者 (= Actor)」として、明らかに低い地位に置かれている。その内容は、基本的に『安保戦略2017』と同様に、軍事的近代化と強圧政策、経済的手段による戦略的利益が具体的に議論されている。

しかしながら、最後の「危機低減：中国への関与」と題したコラムでは、対中軍事関係の長期的方針として透明性と不可侵に言及し、中国の軍事的行動の拡大により軍事的対話を必要とし、中国とPLA（人民解放軍）の軍事行動が国際的規範および水準と一致することにより誤算と誤解が低減する、と論じたのである。そして、上級レベルの訪問、政策対話、機能毎の交流を含む、両国間の軍事的関与は危険を低減させ、危機を防止し管理する手順を設け、強化しようとしていると述べたのである。『安保戦略2017』から翌年のペンス演説にかけて、政権中ではほぼ消えた「関与主義（engagement）」という表現も本文に回復し、「規則に基づく国際秩序」の重視も確認された。ただし、関与主義が「復活」したとはいえ、そこには中国のリベラル主義的行動に対する期待がほとんど見られないことも明らかである。

その数カ月後、ペンス副大統領は2回目の対中政策演説を行った<sup>40</sup>。その大部分の内容は、枕詞のように前年の演説の要点を述べ、香港問題や中国の対米宣伝等における最近の展開を説明したものであるが、最後の部分是对中関与の新たな展開を示唆している。すなわち、副大統領は、中国との対立を追求しないことを明言し、鄧小平の「改革開放」政策の促進に対して、米国は両手を広げて、中国の台頭を歓迎したと述べたのである。そして、「中国の6億人の貧困脱却という顕著な成果」を称賛し、米国の対中投資を評価したのである。また、公簡が強力に否定していた（トランプ政権の）対中「切り離し」（de-couple）に対して、トランプ政権の回答は「鳴り響く『否』」であるとし、米国は中国への関与を追求していると強調したのである。むしろ、より広範な世界からの「切り離し」を実行しているのは、世界的規範に抵抗し、サイバー空間の「グレート・ファイアウォール」（「防火長城」）や南シナ海の「砂の長城」を作っている中国共産党の方であると非難している。

また、習（近平）党総書記の「秘密演説」に触れて、彼が「二つの社会体制の全面的な長期的協力と闘争に準備せよ」と呼びかけ、西側の復元力を過小評価すべきではないと述べたとして、米国の価値、民主主義、自由を強調している。その上で、副大統領は米国が中国との実質的な協力を排除しないと述べた。そして、教育、旅行、文化交流の両国の絆に触れ、「関与の精神」の具体化として北朝鮮の非核化、ペルシャ湾の軍備管理を挙げたのである。そして、米国が対中関係の「基礎的構造」を追求すること、トランプ大統領と習主席の「強い個人的な関係」が両国関係の強固な基礎であると述べたのである。いうまでもなく、これらには多くのリップサービスが含まれているが、同時に対中姿勢の重要な変化を示唆していることも確かであろう。

## むすび

米国で2010年代半ばに展開された対中政策論争の基盤には対中失望感があった。2015年時点において、現地の専門家によれば、その源泉は中国の政治体制、経済問題、国際行動に分類される。少数ながら、依然として中国に理解を示す立場も存在した。中国の問題行動に対する米国の責任に関しては、対中政策の実施方法、行為種類間の均衡、前提の現実性が指摘され、責任は（米国ではなく）中国にあるとする立場もある。もう一人の専門家によれば、当時の対中政策論のスペクトラムは、「関与拡大」と「封じ込め」を両端とし、「再保証」、「大取引／影響力圏」、「離岸均衡」、「改善版均衡策」に分類された。

上記の対外認識状況を前提にすれば、2016年大統領選挙の結果成立したトランプ政権の

対中政策は基本的にかなり特異なものになる。対中失望感は、前提のレベルで既に共有されており、国際関係は基本的に大国競争のゼロサムゲームと認識されている以上、協調関係の在り方を考察する必要はない。対中戦略のスペクトラムによれば、対中協調のみならず同盟協調に関しても協調関係が軽視されるので、基本的に大取引と離岸均衡を中心とした対応になると思われる。ただし、その場合でも基本的に戦略性は希薄であった。もちろん、トランプ政権も現実的には様々な協調関係を維持すると思われるが、その場合も基本的には戦術的認識によるものとなるであろう。

このようなトランプ政権の対中強硬政策に対して、中国に対する失望感に同意しつつも、何らかの協調と関与の余地を探索する努力も続いている。また、協調と体制変化を現実性のない両端として、集团的均衡と総合的圧力の間に何らかの平衡を追求する見方も出ている。いずれにせよ、今年には再び大統領選挙の年であり、折から中国を発生源とするコロナウイルスが世界的に拡大しつつある中で、今後も対中政策論に新たな展開があり得るであろう。今後の展開を注視したい。

### — 注 —

- 1 Harry Harding, "Has U.S. China Policy Failed?" *The Washington Quarterly*, Fall 2015, pp. 95-122.
- 2 Aaron L. Friedberg, "The Debate Over US China Strategy," *Survival*, Vol.57 no.3, June–July 2015, pp. 89-110.
- 3 本段落と以後本稿で紹介される文献の書誌情報は煩雑を避けるために省略する。その詳細に関しては本稿で言及した著者達の論文を参照されたい。
- 4 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017.
- 5 Ibid, pp. 2-3. なおカッコ内は p. 25.
- 6 Ibid, pp. 2-3.
- 7 Ibid, p. 8.
- 8 Ibid, p. 12.
- 9 Ibid, p. 25.
- 10 Ibid, p. 25.
- 11 Ibid, p. 27.
- 12 Ibid, p. 28.
- 13 Ibid, p. 35.
- 14 Ibid, p. 38.
- 15 Ibid, p. 46.
- 16 Ibid, p. 47.
- 17 Ibid, p. 51.
- 18 Ibid, p. 52.
- 19 Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening of the American Military's Competitive Edge*.
- 20 Ibid, p. 1.
- 21 Ibid, p. 2.
- 22 Office of the Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018.
- 23 Ibid, p. 11.
- 24 Ibid, pp. 31-32.
- 25 Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*, Generated on 2018 May 16. 国防省の議会宛中国軍事報告書は2000年以降毎年提示しており、最近では春頃刊行される。2017年報告者(5月15日)はトランプ政権成立後の刊行であるが、事実上オバマ政権の官僚による文献であると思われる。

- 26 Ibid, p. iii.
- 27 Ibid, pp. 104-110.
- 28 “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China”, The Hudson Institute, October 4, 2018.
- 29 Hal Brands and Zack Cooper, “After the Responsible Stakeholder, What?: Debating America’s China Strategy,” *Texas National Security Review*; Volume 2, Issue 2 (February 2019), pp. 68-81.
- 30 トランプ政権は以上の点とは一致するが、その後の戦略が欠如していると指摘する。
- 31 Robert Sutter, “Washington’s ‘Whole-of-government’ Pushback Against Chinese Challenges-Implications and Outlook, *PacNet* #26, April 23, 2019.
- 32 “China is not an enemy” (letter, *Washington Post*, 3 July 2019).
- 33 配布者は、テイラー (Taylor Fravel, MIT 教授)、ロイ (J. Stapleton Roy, 元米国駐中大使、ウィルソン・センター上級研究員)、スウェイン (Michael D. Swain, カーネギー国際平和財団上級研究員)、ソーントン (Susan A. Thornton, エール大学上級研究員、前国務省東アジア・太平洋局次官補)、ヴォーゲル (Ezra Vogel, ハーバード大学名誉教授)。
- 34 “Stay the Course on China: An Open Letter to President Trump,” Posted on July 18, 2019, by admin, *The Journal of Political Risk*。
- 35 June Teufel-Dryer (マイアミ大学教授)、Toshi Yoshihara (“Red Star Over the Pacific”)
- 36 Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2019*, Generated on 2019 May 02.
- 37 Ibid, pp. iii-iv.
- 38 Ibid, pp. 107-108.
- 39 The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019.
- 40 White House, *Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture*, October 24, 2019.