

はしがき

本報告書は、当研究所が平成 27～28 年度外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業）「国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係」のサブ・プロジェクトの一つとして実施してきた研究プロジェクト「米中関係と米中をめぐる国際関係」における 2 年間の成果をとりまとめたものです。

米国と中国との間の関係は、ここ数年、質的に大きく変化しています。中国の急速な台頭によって、米中関係におけるパワーの「非対称性」が縮小されたといえます。米国にとって中国は、その国際社会への影響力の大きさゆえにますます協力を模索すべき国家となり、同時に、その非妥協的な対外姿勢ゆえにますます警戒を強めるべき存在となっています。中国は、既存の国際秩序に挑戦するかのような言動や行動を近年顕著に見せ始めています。また、こうした変化に伴い、米中間の二国間関係が、より国際社会全体を巻き込んで展開していくものに変容しつつあります。それらの動向が、日本を取り巻く国際環境に多大な影響を与える以上、日本としては、その行く先がどこにあるのかを冷静に見極める必要があります。

本サブ・プロジェクトは、こうした問題意識に立って、新たな時代を迎えつつある米中関係の趨勢を分析し、さらに、そうした米中関係の動向が、国際社会全体の情勢に及ぼす波及的影響を及ぼしていくのかを検討しようとするものです。ここに収められた各論文は、その 2 年間の研究の成果です。

ここに表明されている見解はすべて執筆者個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、この研究成果が我が国の外交実践に多く寄与することを心より期待するものであります。

最後に、本研究に積極的に取り組まれ、報告書の作成に尽力いただいた執筆者各位、並びにその過程でご協力いただいた関係各位に対し改めて深甚なる謝意を表します。

平成 29 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

主査：	高木 誠一郎	日本国際問題研究所研究顧問
副主査：	中山 俊宏	慶應義塾大学総合政策学部教授／ 日本国際問題研究所客員研究員
委員：	飛鳥田 麻生	在米研究者
	石原 雄介	防衛研究所政策研究部グローバル安全保障研究室研究員
	梅本 哲也	静岡県立大学国際関係学部教授
	太田 宏	早稲田大学国際教養学部教授
	大橋 英夫	専修大学経済学部教授
	遅野井 茂雄	筑波大学人文社会系長
	菊池 努	青山大学国際政治経済学部教授／ 日本国際問題研究所上席客員研究員
	倉田 秀也	防衛大学校人文社会科学群教授／ 日本国際問題研究所客員研究員
	佐橋 亮	神奈川大学法学部准教授
	土屋 大洋	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授
	中居 良文	学習院大学法学部教授
	兵頭 慎治	防衛研究所地域研究部部長
	広瀬 崇子	専修大学法学部教授
	松田 康博	東京大学東洋文化研究所教授
	松本 明日香	ジョーンズ・ホプキンス大学 SAIS 客員研究員／ 日本学術振興会海外特別研究員
	宮坂 直史	防衛大学校総合安全保障研究科兼国際関係学科教授
	和田 洋典	青山学院大学国際政治経済学部准教授
委員兼幹事：	山上 信吾	日本国際問題研究所所長代行
	相 航一	日本国際問題研究所研究調整部長
	舟津 奈緒子	日本国際問題研究所研究員
	角崎 信也	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	関 礼子	日本国際問題研究所研究助手

(敬称略)

目 次

序論 米中関係と米中をめぐる国際関係

高木 誠一郎・舟津 奈緒子・角崎 信也 …… 1

第一部：米中二国間関係

第1章 2016年大統領選挙と変容する対中イメージ

中山 俊宏 …… 11

第2章 アメリカにおける戦略議論と中国

佐橋 亮 …… 21

第3章 中国における米国パワーの認識：中国の崛起とアンビバレンスの変質

高木 誠一郎 …… 33

第4章 習近平のアメリカ：副主席時代（2008-2013）

中居 良文 …… 43

第5章 米中大戦略の相関

梅本 哲也 …… 59

第6章 「国家資本主義」をめぐる米中経済関係

大橋 英夫 …… 73

第7章 米中サイバーセキュリティ交渉

土屋 大洋 …… 87

第8章 対中協力と価値観の相克：オバマ政権の落とし所

飛鳥田 麻生 …… 101

第9章 米中関係におけるパブリック・ディプロマシー

松本 明日香 …… 119

第二部：米・中・主要国（含地域・国家連合）関係

- 第10章 ロシアから見た米中関係—ウクライナ危機後の「反米親中」路線の行方—
兵頭 慎治 ……135
- 第11章 米中関係とインド外交の最近の動き
広瀬 崇子 ……145
- 第12章 米中関係とオーストラリア
石原 雄介 ……157
- 第13章 米中関係と韓国——「局地的 G-2」の動揺
倉田 秀也 ……179
- 第14章 台湾にとっての米中関係 —構造変化から蔡英文政権期を展望する—
松田 康博 ……197
- 第15章 東南アジアから見た米中関係とアジアの国際関係
菊池 努 ……209
- 第16章 米州関係における中国の台頭
遅野井 茂雄 ……229

第三部：米中関係とグローバル・イシュー

- 第17章 米中関係と気候変動問題—グローバル・アジェンダへの対応—
太田 宏 ……245
- 第18章 米中関係とテロ
宮坂 直史 ……271
- 第19章 摩擦から成熟へ：AIIBをめぐる米中関係の動態
和田 洋典 ……281

総括・提言

- 高木 誠一郎・舟津 奈緒子・角崎 信也 ……297

序論 米中関係と米中をめぐる国際関係

高木誠一郎・舟津奈緒子・角崎信也

はじめに

日本の唯一の同盟国であり、政治、経済、社会を含む多様な側面で密接な関係を有する米国と、一衣帯水の巨大な隣国であり、歴史的文化的紐帯と近代における複雑かつ困難な関係を経験し、現代においては高度な経済的相互依存関係にある中国との関係が日本にとって重要な関心事となるのは極めて自然なことであろう。

しかも中国は、1990年代初め以降約20年間にわたり二桁の経済成長を実現して、2010年にはGDPが日本を抜き世界第2位となり、同期間ほぼ毎年経済成長率を上回る軍事支出増を実現して、急速に軍事力を拡大した。とりわけ近年においては、既存の国際秩序に挑戦するような行動を見せ始めている新興大国の筆頭格である。他方米国は、特に経済面において相対的地位が低下しつつあるとは言え、依然としてその軍事力やソフト・パワーを含む総合国力において超大国としての地位を堅持しており、2010年代に入ってアジア重視の姿勢を鮮明にしてきている。今や米中の関係は日本の国際環境を規定する最も重要な要因の一つとなっているのである。

中国の相対的台頭と米国の相対的衰退が同期したことは、米中関係にそれまで厳然として存在していたパワーの「非対称性」を急速に減少させたといえる。理論的に言えば、こうした趨勢が行きつく一方の極は、完全なる均衡と協調、すなわち「G2」であり、もう一方の極は、完全なる対立、すなわちパワー・トランジション論が想定する軍事的衝突である。もし米中関係がどちらかの「極」に向かうのであれば、日本としては、それを国際協調主義の立場から回避する方途を準備しなければならないだろう。「両極」の中間のいずれかの地点に向かうのであれば、その動向が国際社会全体の情勢を規定するものである以上、日本としては、その行く先がどこにあるのかを冷静に見極める必要があるだろう。

同時に認識すべきは、近年の米中関係が、単なる二国間関係の範疇を大きく超えて、日本を含む重要な諸国を巻き込んで展開するものへと質的に変化していることである。例えば米国の「リバランス」は、米国単独ではなく、友好国や中国周辺の諸国と責務と負担を分担しながら中国に対する「ヘッジング」を強化しようとする長期的な戦略であり、それは、アジア・太平洋地域の諸国家の対外政策に大きな影響を及ぼしている。また中国は、アジア信頼醸成措置会議における「アジア安全保障観」の提唱やアジアインフラ投資銀行(AIIB)の設立提起に象徴されるように、周辺諸国や新興諸国への影響力を強化すること

によって地域に対する米国の関与を防ぎとめようと試み始めている。これらのことは、中国周辺の諸国（とりわけ新興諸国）が、国際社会に対する影響力の維持ないし強化をめぐって、米国と中国が角逐する場ともなりつつある趨勢を示している。こうした意味においても、米中関係の動向は、国際社会の国家間関係の全体に大きなインパクトを与えるものである。さらに、気候変動、テロリズム対策、国際金融秩序等のグローバル・ガバナンスの主要問題領域における国際関係といった視点からも、米国と中国はしばしば中心的アクターとして、その他の諸国を巻き込みつつ、競争と協力が絡み合った複雑な関係を展開している。

以上のような基本認識を踏まえて、本サブ・プロジェクトは主として 2010 年以降の米中 2 国間関係の動向を、相互認識と両国関係の主要課題をめぐる相互作用を含む 2 国間関係、第 3 国・地域をめぐる 2 国間関係、グローバル・ガバナンスの主要問題領域における 2 国間関係という 3 つの視点から解明しようと試みている。

各章の論点

第一部「米中二国間関係」は、米中の相互認識と二国間の主要課題をめぐる相互作用に関する論文 9 本を収めている。

第 1 章「2016 年大統領選挙と変容する対中イメージ」（中山俊宏）は、「断絶」という文脈で語られることの多いオバマ政権とトランプ政権について、「リトレンチメント」という文脈においては、ある種の連続性があると分析している。「グローバルな規範」の有無がオバマ政権とトランプ政権の「リトレンチメント」の差異であるが、全く別の仕方とはいえ、戦後 70 年に亘ってアメリカが国際的に担ってきた役割に対して、アメリカ社会の根底に漂う疲弊感から、「リトレンチメント」として反応した点に共通項を見出している。そのうえで、2016 年の大統領選挙において、「中国問題」が重要対外・通商案件としてとりわけ際立ったことを指摘している。ただし、中国は経済上の脅威と挑戦相手として取り上げられたものの、外交安全保障上の脅威としては取り上げられなかった点、そして、中国がアメリカと異質であることそのものが強調されることはなかった点にも注意を促している。

第 2 章「アメリカにおける戦略議論と中国」（佐橋亮）は、オバマ政権期を通じて、米中関係がアメリカの外交、さらに軍事戦略にとって大きな関心事になったことを検討している。アメリカの対中政策は、中国の将来の方向性に若干の疑念は持ちつつも、対中関与を基軸とし、中国を国際社会に統合する大方針に収斂する形で管理されてきた。しかし、オバマ政権期において、中国がアジアに限らず世界にもたらす政治経済および安全保障に対する問題があまりに大きくなったため、アメリカにおいて小さな専門家集団が対中戦略

を処理することが難しくなってきたことを指摘している。さらには、対中戦略をめぐる構想がアメリカの大戦略のあり方に直結するようになり、軍事政策に近い立場と地域研究に基盤を置く立場の政策コミュニティとの間で対立構造を引き起こしていると分析している。そのうえで、アメリカの日本に対する見方が収斂していることとは対照的に、アメリカの対中観が拡散しつつあることを提示している。

第3章「中国における米国パワーの認識：中国の崛起とアンビバレンスの変質」（高木誠一郎）は、中国における対米認識について、民主化・経済発展のモデルおよび中国の支援勢力ととらえる積極的観点と、中国に対する差別や帝国主義的野心を強調し、民主体制の欺瞞性に焦点を合わせる消極的観点が、併存してきたことを説明している。そのうえで、冷戦終焉後に多極構造への転換が展望されるにつれて、米中の力関係に関する判断が対米認識の主要な側面となってきたことを指摘し、中国の提唱する「新型大国関係」とは、中国の大国化を十分に認識しないか、その阻止を企てていると考えられる米国に対する戦略的不信と、大国化の認識に基づき中国との決定的対立に傾斜する米国に対する懸念の折り合いをつける試みであったのだと分析している。さらに、「新型大国関係」の破たんが米中関係を対立の激化と協調の深化が併存する「新常态」とする認識をもたらしたことを示唆している。

第4章「習近平のアメリカ：副主席時代（2008-2013）」（中居良文）は、習近平の対米認識が主に副主席時代に培われた点に着目している。すなわち、副主席時代の習近平にとってアメリカは、中国がアメリカと「真に平等」になるまでは軍事的対立を避けよという実践的指針であると同時に対外政策の基本方針である「韜光養晦（とうこうようかい）」の対象であり続けたのに対し、中国の大国化に伴って、「韜光養晦」に代わる新しい方針と新しい指導者が必要になったというのである。これに応えるため、主席となった習近平は、2013年6月にカリフォルニア州サニーランドでオバマ大統領と会談した際に、「韜光養晦」に代わる新しい方針として「中米新型大国関係」を提唱したと説明し、「中米新型大国関係」の核となる考えは、米中の「平等」と「核心利益（両国が重大な関心を持つもの）の相互尊重」であると説明している。

第5章「米中大戦略の相関」（梅本哲也）は、ブッシュ（父）政権以降の米国は中国に対して「関与」（engagement）と総括し得る政策を取ってきたことを提示し、米国の対中戦略は、各種の交流促進、とりわけ経済関与の強化を通じて中国の経済発展を確かなものにすれば、中国は国際制度への支持を強めるだけでなく、やがては政治体制の変革にも踏み出すだろうとの期待に基づいていたことを説明している。しかし、2000年代末以降の中国の対外政策が強硬な自己主張によって特徴づけられるようになって以降、米中間における

大戦略の相克が存する点を指摘している。つまり、中国の側では、国力の著しく増大した現在、対外的な自己主張を、その世界における中心性の回復に向けた当然の政策展開と捉えがちであるのに対して、米国にとっては、中国の強硬な対外政策が、自らの大戦略の基本的な要素である東半球の勢力均衡、開放的な経済秩序、国際制度の擁護と相容れない側面を有していることが無視できない状況となっている、と分析している。

第6章『『国家資本主義』をめぐる米中経済関係』（大橋英夫）は、米中経済摩擦の根底には貿易不均衡が存在する点を挙げている。米中貿易不均衡の背景には、両国が採用している取引条件、統計範囲、通関時期、原産国、為替レートの違いといった技術的な問題に加えて、香港経由の中継貿易において香港で発生する仲介マーゲンの影響も指摘している。さらに、ここ数年、中国の過剰生産能力が顕在化し、鉄鋼製品の対米輸出の急増と中国を「非市場経済国」とみなす米国のアンチダンピング措置が新たな米中経済摩擦の一因となっている点も指摘している。また、中国の対米投資の急増に伴う摩擦にも注目している。

第7章「米中サイバーセキュリティ交渉」（土屋大洋）では、技術の進展とともに、サイバー攻撃が容易に金融、通信、運輸交通、防衛などサイバースペースの境界を越えた戦争にエスカレートする可能性を指摘し、オバマ政権からトランプ新政権誕生までの米中サイバーセキュリティ交渉を概観している。しかし、2016年の大統領選挙におけるロシアによるサイバー攻撃に注目が集まるにつれ、サイバーセキュリティにおける米国の関心は2017年初めにはロシアに向けられるようになり、中国の影は薄くなった感があると述べ、サイバーセキュリティは現実世界の地政学的な関係を反映していると論じている。

第8章「対中協力と価値観の相克：オバマ政権の落とし所」（飛鳥田麻生）は、オバマ政権における対中観の変遷を追っている。2009年の政権発足時には、オバマ政権はアジア回帰をその対外政策の主軸とし、中国との関係をその焦点と位置づけ、対中協力の重要性に鑑み、中国との関係拡大を目指した。米中間にある価値観の違いが浮き彫りになっても、信頼関係を醸成するために、「関与政策」や「統合政策」によって対中関係推進を図ろうとしていたと説明している。しかし、2013年前後から、価値観をめぐる対中アプローチを変化させ、それまで中国との信頼関係の醸成を目指して棚上げしてきた米国の価値観を、アジア回帰の原則に据え、対中関係の俎上に戻したと指摘している。これに対して、中国の側では、価値観を棚上げした協力の枠組みである「新型大国関係」の構築を提唱して対応したと述べ、併せて、こうした価値観をめぐる両国間の雰囲気悪化は、両国関係の深化・複雑化の結果と言える点も指摘している。すなわち、米中協力がそもそもの両国関係の前提となっている現在、価値観の対立は米中関係を断絶させるようなインパクトを失ったものの、両国間の摩擦の捌け口もなくなってしまったことを示唆している。

第9章「米中関係におけるパブリック・ディプロマシー」（松本明日香）では、米中関係におけるパブリック・ディプロマシーについて、米国のアドヴォカシー（政策に関する記者会見や現地政府への働きかけ）がトランプ大統領の誕生によってツイッターを活用するリアルタイム・ディプロマシーに変容していること、メディアの両極化によりリベラル知識層と反主流派、中高年層と若年層において米国の対中認識の差が広がる傾向にあること、そして、教育分野においてオバマ政権下で積極的な人的交流が行われ、孔子学院などは学問の自由の観点や情報検閲の観点から批判を受けつつも一定の成果を収めてきたが、トランプ政権下においては米国政府主導のものは縮小傾向になる、と考察している。

第二部「米・中・主要国（含地域・国家連合）関係」は、主要国および地域をめぐる米中関係に関する論考7本を収めている。

第10章「ロシアから見た米中関係—ウクライナ危機後の『反米親中』路線の行方—」（兵頭慎治）は、ウクライナ危機後米中関係が極端に悪化する中で進んだロシアの中国接近について、その内実を分析し、展望を描こうとするものである。兵頭論文は、『ロシア連邦の国家安全保障戦略』をはじめとするロシアの公的文書を読み解くことで、ロシアの対米認識・政策に対立と協調の両側面が存在していること、および、対中認識・政策においても、協調的側面だけでなく、とりわけ軍事・安全保障面の不信が存在していることを明らかにし、その意味においてプーチン政権の政治的レトリックとしての「反米親中」と、本音としての対米・対中認識・政策に乖離があることを指摘する。

第11章「米中関係とインド外交の最近の動き」（広瀬崇子）は、2014年に成立したモディ政権の外交政策と、そこにおける中国と米国の位置づけを明らかにする。広瀬論文によれば、インドにとって中国は、経済面において重要なパートナーである一方で、未解決の国境問題を抱えるだけでなく、パキスタンを含むインド近隣諸国への接近を強く警戒する存在である。他方で、こうした中国に対する警戒心を一因として、インドにとって米国は、モディ政権が追求する「強いインド」の4要素（外交・安保、経済、科学技術、文化）の全ての面で協力を深める対象とみなされている。この結果として、インドの伝統的な非同盟外交に微妙な変化が生まれているという。

第12章「米中関係とオーストラリア」（石原雄介）は、ラッド政権以降におけるオーストラリアの米中関係をめぐる外交政策の展開を踏まえた上で、現在のターンブル政権が、米中に対していかなる政策を展開しているかを検討する。石原論文は、ターンブル政権が、対米関係を重視し、南シナ海の諸問題をめぐる対中批判を強化したアボット政権の外交姿勢を基本的に踏襲していることを指摘し、その背景には、対米同盟関係や規範的問題以外に、ルールに基づく海洋秩序の維持が、オーストラリアの経済的利益に直結するという発

想があることを論じる。石原論文が指摘する通り、この意味においてオーストラリアの政策は、対米同盟と対中経済関係の間の舵取りという観点のみで論じきることにはできない。

第13章「米中関係と韓国—『局地的 G-2』の動揺」(倉田秀也)は、米韓同盟の役割が北朝鮮の武力行使の抑止に限定される「局地同盟」に留まる限り、対米同盟強化と対中関係深化を同時並行的に追求できるという韓国の立場が、米国の「リバランス」政策を背景に動揺していく過程を詳らかにしている。倉田論文によれば、米国が南シナ海問題へのコミットを深めるにつれて、韓国もこれに対し「中立的」立場を守ることが難しくなったこと、及び、対米同盟関係の観点から決定された終末高高度防衛ミサイル (THAAD) の配備が、対米核抑止能力を損ねるという中国側の懸念を等閑視することを事実上意味したこと等によって、米中をめぐる韓国の外交空間は狭隘化している。

第14章「台湾にとっての米中関係—構造変化から蔡英文政権期を展望する—」(松田康博)は、米中のパワーバランスやその関係性の影響をおそらく最も直接的に受ける存在であるところの台湾に焦点を当てる。松田論文は、1990年代以降における台湾、米国、中国の政権の組み合わせと、それぞれの三者間関係を整理した上で、現在の蔡英文政権、トランプ政権、習近平政権の組み合わせがいかなる帰結を生み出すかを検討している。その松田論文によれば、現在の台米中関係は、「92 コンセンサス」をめぐる蔡英文政権と習近平政権の間に不確実性が存在するのみならず、トランプ政権が「一つの中国」や米中貿易関係をめぐって台湾問題をどのように取り扱うかによって大きく変化する可能性がある。

第15章「東南アジアから見た米中関係とアジアの国際関係」(菊池努)では、米中を中心に国際関係が大きく変動する中で、ASEAN が自立的なアクターとしていかなる役割を演じられるかが問われる。菊池論文は、東南アジア諸国が、激化する大国政治の中でその自立性を失わないために、「包摂」と「均衡」を旨とする「地域制度外交」を駆使してきたことを指摘した上で、現在の米中は、国際社会の共同管理を実現する可能性も、完全なる敵対関係に陥る可能性もいずれも低いことから、ASEAN が影響力を発揮する余地が依然としてあることを論じている。そのためには ASEAN の結束性の強化が前提となるが、インドネシア新政権の国益重視の外交姿勢等によってそれが難しくなる可能性も指摘されている。

第16章「米州関係における中国の台頭」(遅野井茂雄)は、中南米諸国から見た中国の台頭とそのインパクトを分析している。遅野井論文は、長らく「アメリカの裏庭」と見なされてきた中南米において、高度経済成長を遂げていた中国との貿易が急速に増大するにつれて、2000年代以降、中国への接近と「アメリカ離れ」が進んだことを指摘する。またそうした経済関係の進展と、米国のアジア重視の姿勢を背景に、2004年の胡錦濤中南米歴

訪以降、中国と同地域の関係が継続的に深化してきたことを明らかにしている。他方で遅野井論文は、中国経済の減速と資源ブームの終焉によって左派政権が退潮する中、中南米にとっての米国や日本の存在が再び上昇していることを指摘している。

第三部「米中関係とグローバル・イシュー」は、グローバル・ガバナンスの主要課題のうち、気候変動、国際テロリズム、国際金融秩序をめぐる米中関係に関する論文を収めている。

第17章「米中関係と気候変動問題—グローバル・アジェンダへの対応—」(太田宏)は、グローバル・アジェンダとしての重みをさらに増している気候変動問題に対し、米国と中国が協力してリーダーシップを発揮していくことができるかを問うている。太田論文は、気候変動問題への米中の対応の歴史的変遷を振り返った上で、オバマ政権が同問題に高い関心を示したこと、および、そのオバマ政権による説得と、中国が世界第一位のCO₂排出国に転じたことを受けて、習近平政権も積極的関与に傾いたことにより、問題への対処をめぐる米中の協力関係が成立したことを論じている。ただし、太田論文が指摘する通り、そうした米中の協調関係は、「トランプ変動」を受けて不安定化している。

第18章「米中関係とテロ」(宮坂直史)は、グローバル・イシューの一つとして、テロリズムをめぐる米中の対応、および米中の協力の可能性を考察する。宮坂論文が指摘する通り、米中両国は、ともに国際テロリズム、とりわけイスラム過激派を敵視しており、また国際テロ対策の重層的枠組みの中に組み込まれていることから、協力すべき基盤を有しているといえる。だが、宮坂論文が明らかにしているところによれば、アフガニスタン情勢、ウイグル情勢への対応において、両国は利害を一部で共有していながら、アプローチや方法に重大な相違があり、実質的な協力を進展させるには至っていない。それでも、両地域やシリア、パキスタンの情勢の展開によっては、協力が進展する可能性はあるという。

第19章「摩擦から成熟へ：AIIBをめぐる米中関係の動態」(和田洋典)は、中国の国際制度や地域経済圏構築の動きを、米国を中心とする国際経済秩序への挑戦と捉えるべきか否かについて、米中間の角逐をもたらしたアジアインフラ投資銀行(AIIB)に焦点を合わせて検討したものである。和田論文は、AIIBをめぐる当初米中間で摩擦が生じたものの、双方の妥協的対応によって対立が抑制されたことを指摘し、そこに成熟化した二国間関係の姿を見出す。和田論文は、AIIBを擁した中国が既存の国際制度に対抗する姿勢をより強く示す場合に米中関係が不安定化する可能性を指摘する一方、現時点で、経済相互依存が対立を抑制するという基本構図が大きく揺らいではないことを示している。

最後の「総括・提言」(高木誠一郎・舟津奈緒子・角崎信也)では、各章で示される上記のような知見に基づき、日本が中長期的に国益を実現していくために、そして地域およ

び国際社会の平和と安定により積極的に貢献していくために、いかなる戦略的位置を採るべきかについていくつかの政策提言が示される。

第一部

米中二国間関係

第1章 2016年大統領選挙と変容する対中イメージ

中山 俊宏

1. 2016年に起きたことの意味

2016年大統領選挙はこれまでのアメリカ政治の常識を覆す政治現象だった。アメリカ国民は最終的に、第二次大戦後にアメリカが担ってきた役割を根本から拒絶するかのようなメッセージを放ち続けたドナルド・トランプ氏を大統領に選出した。そのこと的外交的含意は性急には判断できないものの、仮にそれが第二次大戦後の国際秩序を下支えしてきた「リベラル・インターナショナル・オーダー」の融解の兆候だとすると、国際政治の予測可能性が低下し、新たな対立と紛争を呼び込む可能性を大いに増大させかねない。

トランプ政権とオバマ政権は、「断絶」という文脈で語られることが多いが、実はそこにはある種の連続性がある¹。オバマ政権は、先立つジョージ・W・ブッシュ政権の過剰な介入主義をリセットすることを外交上の最大プライオリティとして掲げ、「無駄なことはしない」ということのドクトリン化を試みた政権だった²。しかし、一方で、オバマ政権は、アメリカが退却することの「負の効果」を最小化しようとする努力はした。よって、オバマ外交は「スマートなリトレンチメント」を志向したと形容できる。それが成功したかどうかは議論が分かれるところだが、オバマ政権は8年かけてアメリカを世界に適応させようとした。レーガン流の国際主義が「世界をアメリカに似せて作りかえる国際主義」だとすると、オバマ的な国際主義はその対極にあるといえる。

ではトランプ政権はどうか。まだ誕生したばかりの政権なので、なんとも言えないが、ここまでの傾向を総合すると、トランプ外交は「剥き出しのリトレンチメント」という言葉で表現できるかもしれない。それは、しばしばトランプ外交を形容する時に使われる「孤立主義」とはかなり位相を異にする。それは、単にアメリカが「退却思考」に陥るということではなく、「申し訳ないが、自分勝手に振る舞わせてもらう、他の国が皆そうしているように」という居直りに基づくリトレンチメントである。

第二次大戦後、アメリカは時に警察官、時にソーシャル・ワーカーとして、国際秩序と規範を支えてきたが、もはやそうすることはせず、基本的に自国の権益を守る「自警団」として振る舞わせてもらう、そういう居直りに基づいているのがトランプ外交である。これもオバマ外交とは異なるかたちではあるが、レーガン流の国際主義とは対極にある。「世界をアメリカに似せて作りかえる」という意識は希薄で、むしろ「アメリカが世界に汚されないようにする」という意識が先行しているといえる。このようにトランプ大統領とロ

ナルド・レーガン大統領は共に、「アメリカン・グレートネス」というイメージに訴えたものの、その拠って立つところはかけ離れており、ある意味、トランプ主義はレーガン主義の終焉とさえいえるかもしれない。

オバマ政権もたしかに「グローバル・コップ」の役割を明示的に拒否した。しかし、それは、オバマ政権として、警察官の役割を引き受けたくないというよりも、いま世界が直面している問題は、アメリカが警察官の役割を受け入れることによって解決しないという世界認識に裏づけられていた。その代わりにグローバルな規範を対話の中から生み出していく、そういう「対話的理想主義」をラディカルに推進しようとして頓挫したのがバラク・オバマ大統領だった³。トランプ政権は「グローバルな規範」などという抽象度の高いルールは一切信用せず、一気に「自警団」の方向に舵を切ったというわけである。しかし、両政権が、70年の間、アメリカが国際的に担ってきた役割に対する疲弊感を感じ取り、アメリカ社会の根底に漂う「リトレンチメント」に全く別の仕方で反応したという点においては共通項があると見なすことができるだろう。ベトナム戦争を経由して、民主党が反戦運動を内部に取り込み、アメリカが力行使することに対して懐疑的になり、同党内で内に籠ろうとする衝動が強くなってくると、これまではかならず共和党がそれに対抗し、「頑強で力強い対外政策 (robust and muscular foreign policy)」というカウンター・メッセージを発してきた。しかし、いまの共和党政権からはそれが聞こえてこない⁴。

今回の選挙では、民主党の側で「サンダース現象」という、やはり「内に籠ろうという衝動」に突き動かされた運動が、最後まで有力候補であったヒラリー・クリントン候補を脅かしつづけた。仮にバーニー・サンダース候補が民主党の候補になっていた場合、トランプ政権とサンダース政権のどちらが日本にとって与し易い相手かというのは、「究極の選択」ということになっていただろう。オバマ大統領の「スマートなリトレンチメント」を経て、民主党の中にも、またトランプ大統領のそれとは異なる「剥き出しのリトレンチメント」が新たに渦巻いたことをサンダース現象は示していた。

冷戦時代のたけなわ、ちょうどトルーマン政権の下でアメリカの冷戦政策が形作られたころからケネディ政権のころまで、アメリカの対外政策において「反共コンセンサス (もしくは、冷戦コンセンサス)」というものが成立していた。それは、民主/共和、保守/リベラルを問わず、国際共産主義運動の攻勢を容認せず、それに対抗していくべきという共通認識であった。具体的な手法ということでは、大きな幅があったが、「反共」という点では一致していた。そのコンセンサスは、ベトナム戦争を経て、徐々に融解してゆく。

いまわれわれの目の前で形成されつつあるのが、仮に「リトレンチメント・コンセンサス」だとすると、その射程をしっかりと見極めることが肝要だろう。かつての「反共コン

センサス」は、政治的力学を党派的な座標軸の中央付近に集め、「ヴァイタル・センター」と呼ばれる勢力を形成し、力強い合意に基づいて冷戦初期のアメリカ外交を支えた⁵。ここしばらくは、政治的二極化によってセンターが欠落し、「デッド・センター」が合意形成を極めて困難にしているという状況が嘆かれていた⁶。しかし、仮にいま形成されつつあるのが、「ヴァイタル・フリンジ」だとすると、アメリカにいままでとは同様の対外的な役割を期待できなくなるという可能性も（過剰反応することなく）視野に入れておかなければならない。それは政治的な座標軸の両端が、円環を描いて重なり合い、ある種のコンセンサスを形成しているという奇妙な状態だ。このような極の重なり合いは、イデオロギー状況が流動的になった時に発生しやすい。

しばしば指摘されることだが、通商に関してトランプ大統領が好む説明、「自分はフリー・トレードも強く信じているが、しかし、それは同時にフェア・トレードでなければならない」という構図は、そもそもサンダース候補が訴えていたメッセージでもあった⁷。トランプ大統領の、アメリカにおける雇用の創造をなによりも重視する「エコノミック・ナショナリズム」も、サンダース候補のそれに近い⁸。オバマ政権とトランプ政権との連続性、そして民主党左派のサンダース候補とトランプ大統領のメッセージの近似性は、これまでのアメリカ外交を規定してきた構図が大きく揺らいでいることを示唆している。

2. 大統領選挙の中で浮かび上がった中国像

では、そのような揺らぐ構図の中で、中国はどのような存在として浮かび上がってきたのだろうか。ここでは、外交エリートの意識の中で思念された中国ではなく、上記のような地殻変動を体験する国民の意識の中で「中国」がどのような存在として捉えられたか、それに訴えるために候補者たちが、どのような「対中イメージ」を喚起しようとしたのかを検討する。

今回の大統領選挙で間違いない傾向としていえることは、おそらく21世紀に入ってから実施された選挙の中では、「中国問題」が重要対外・通商案件としてとりわけ際立った点だろう⁹。中国が選挙の争点として重要度を増したのは、なにも突然のことではない。1992年の大統領選挙では、天安門事件以降の中国とどう向き合うかということが、人権問題と通商問題の絡みの中で選挙案件となった。しかし、2010年の中間選挙のあたりから、議会選挙においても、対立候補を批判するために相手の対中政策に言及する傾向が目立ってきた。議会選挙でも対中政策が争点になるということは、中国がもはや「どこか遠いアジアの共産国」ではなく、国民生活に直接影響を及ぼす存在として認識されるようになったことの表れと理解していいだろう。2012年には政治専門紙「ポリティコ」が、2012年の中間

選挙を代表する九つの中国批判選挙CMをリストアップしている¹⁰。

2016年の選挙において対外案件で重要と見なされた争点としては、アメリカを直接脅かす脅威として「イスラム国 (IS)」の存在が際立った。さらにトランプ候補の存在によってメキシコ国境を越えて不法にアメリカに入国する不法移民への関心も格段に高かった。これがトランプ・キャンペーンを規定したといっても大袈裟ではないだろう。さらにイランの核開発をめぐる動き、ロシアの脅威をどう捉えるか、さらに自由貿易体制への不信感、とりわけ「環太平洋パートナーシップ (TPP)」や「北米自由貿易協定 (NAFTA)」への批判はこれまでになく強く、大きな広がりを見せた。では、中国はどのような存在として、選挙の中で浮かび上がってきただろうか。ピュー・リサーチ・センターの調査によれば、2000年代後半は中国のことを「好ましい」とみなす人の割合と「好ましくない」と見なす人の割合が拮抗するか、前者が若干上回っている場合が多かった。しかし、2012年を境にこの傾向ははっきりと逆転し、2015年には「好ましい」が38%、「好ましくない」が54%となっている¹¹。しかし、ここで見えてくる中国像は、日本で抱かれているそれとはかなり様子が違う。日本で、中国といえば、特に政治のコンテキストで浮かび上がってくる中国像は、「安全保障上の脅威」としてのそれである。経済的なコンテキストでは、その圧倒的な規模の依存度のゆえに、「不安定要因」として語られることはあっても、「脅威」として捉えられることはあまりない。とりわけ尖閣諸島をめぐる問題が日中間で顕在化した後は、外交的に威圧的な、そして軍事的にも挑発的な中国の行動に強い関心と懸念が抱かれるようになってきている。

しかし、アメリカの大統領選挙で浮かび上がってくる中国は、外交安全保障上の脅威としてではなく、もっぱら経済上の脅威と挑戦相手としてである¹²。それはアメリカ国民の中国への関心、もしくは懸念が経済的なものであることを考えれば、むしろ当然であろう。前述のピュー・リサーチ・センターの調査によれば、中国に関するアメリカ国民の最大の関心事は、第一に中国が大量の米国債を保有していること、次いで中国への雇用の流出であり、それに続いて、サイバー攻撃、人権問題、そしてその次がまた対中貿易赤字であり、中国の軍事的な台頭は七番目に上がってくるに過ぎない。党派別に見ると、全体として共和党員の方が中国に対して厳しい姿勢をとっている¹³。民主党と共和党で主流派（メインストリーム）と呼ばれたクリントン候補やジェブ・ブッシュ候補は、安全保障政策上の課題として中国を捉える視点を有していたことは確かである（ブッシュ候補の場合は、あまりにはやく敗退してしまったので、そうであったであろうという強い可能性を指摘できるのだが）。その点から言って、日本としては、主流派候補は「安心」できる候補だった。しかし、両候補にとって、「中国問題」が最重要外交案件で、それがキャンペーンの中心的

なメッセージを構成していたかといえは決してそうではないだろう。それは、「外交安全保障エスタブリッシュメント」の間で共有されている「中国観」の延長線上にあり、いわばこれまでの対中政策を確認するという色彩が強かった。

これらのメインストリームの候補とは対照的に、いわば人々の不安や不満に的確に反応したトランプやサンダースなどの「反乱軍的な候補 (insurgent candidate)」たちのキャンペーンにおける「中国」は、彼らのメッセージにおいてより重要な意味を担っていた。それは、いわば人々の「不安の表象」としての中国であり、いまのアメリカがおかしくなっていることの「元凶」としての中国だった。この二人が喚起した「対中イメージ」は、細かな点においては違いはあれど、おおよそ同じものだった。それは不公正な貿易国であり、為替操作に従事し、アメリカの製造業の基盤を切り崩し、雇用を奪う存在としての中国である。トランプ候補の場合、この中国のイメージに、日本も重なり合っていたことが特徴的だった。大統領選挙に勝利してからは、日本を中国と同じ文脈で批判することはほぼなくなったが、日本におけるトランプ政権に対する不安は完全にはなくなったわけではないだろう。

トランプ・キャンペーンはともすると、「異質なものへの違和感」をことさら刺激し、その不安をキャンペーンのエネルギーに変換するという排外主義すれすれの手法を用いた。その標的になったのは、主として「イスラム教徒」であり、「不法移民」だった。しかし、中国は、通商上は不公正な存在、もしくはアメリカの雇用に対する脅威として描かれはしたものの、「黄禍論 (yellow peril)」的な視点、つまり異質であることそのものが強調されることはあまりなかったのは特徴的である。中国の場合、「イスラム教徒」や「不法移民」とは異なり、「内部に入り込まれた」という感覚をあまり惹起していない。アジア系アメリカ人が概して同化を積極的に受け入れていることもある程度作用しているだろう。とりわけトランプ支持者たちの間に見られる感覚、自分たちが支えてきたコミュニティが、「異質な存在」によって脅かされているという感覚を、「中国」は刺激していない。それは、中国はアメリカを脅かす存在ではあっても、あくまで通商上の厄介な存在に過ぎず、東アジアで次第に認識されつつあるように、覇権主義を志向する拡張主義的な現状変革勢力であるという認識が浸透していないためだ。「外交安全保障エスタブリッシュメント」の一部を構成する「東アジア専門家」の間では相当程度浸透しているこのような中国イメージは、国民の間にまでは行き渡っておらず、アメリカを物理的に脅かす脅威としては捉えられていないということだろう。

ただ、中国のサイバー攻撃が強い関心を集めていることから明らかなように、連邦政府職員の個人情報が中国のサイバー攻撃によって流出したことなど、この後、中国との関係が悪化していけば、「内部に入り込まれた」という感覚に依拠する「異質なものへの違和

感」が大いに刺激されることもありうるだろう。しかし、現在は、「うまく立ち回って台頭する中国」と「割を食って衰退するアメリカ」という対比の次元に留まっているのが、国民レベルの中国イメージだ。

3. トランプリストたちの中国イメージ

トランプ候補の勝利は、「ジャクソニアンの反乱」とも形容される。「ジャクソニアン」とは、ウォルター・ラッセル・ミードが提示するアメリカ外交の四類型のうちのひとつである¹⁴。第二次大戦後、アメリカが「ジャイロスコープ」となり支えてきたリベラル・インターナショナル・オーダーが軋み始め、引き続き国際的な責務を引き受けようとする「グローバルリスト」と、もうそのようなコミットメントに疲弊した「ナショナリスト」の間の綱引きが、大統領選挙のレベルにまで迫ってきたのが、2016年という年だった。

クリントン候補はいわば、前者を代表していた。四類型のうち、いわゆるグローバリゼーションの潮流に一番適合的なフェデラリストの「ハミルトニアン」と、アメリカこそが道義的な責任を担わなければならないとする「ウィルソニアン」のハイブリッドがクリントン候補だった。それに対し、「ハミルトニアン」と「ウィルソニアン」的な国際主義に不信感を抱き、国民生活の拡充に徹すべしと考える「ジェファソニアン」がサンダース候補、そして同様に抽象的な実体を伴わないグローバル主義を敵視し、外的な脅威の除去と自国民の幸福の追及のためならば手段を選ばない「ジャクソニアン」がトランプ候補という具合だった。選挙の結果に関し、ミードは次のように述べている、「ドナルド・トランプは他の政治的ライバルが掴み損ねたあるものを察知しえた、それはアメリカ政治において急騰していたのが、ジェファソニック的なミニマリズムではなく、ジャクソニック的なポピュリズムにつき動かされるナショナリズムだったということだ」と¹⁵。ジャクソニアンにとって、アメリカは、特殊な歴史的使命に依拠した理念国家ではなく、むしろ自分たちのまわりに住む「アメリカ人」によって構成される普通の「国民国家」であり、そのアメリカの使命は自国民の権益の最大化、そしてそれを外敵から守ることである¹⁶。トランプリストたちのジャクソニック的傾向は、シカゴ・グローバル問題評議会が行った調査で確認されている¹⁷。

大統領選挙における一般投票の総得票数でいえば300万票近くクリントン候補がトランプ候補を上回っていたことを考えると、ジャクソニック的な世界観がアメリカを席捲したわけではないことは認識しておくべきだろう。しかし、ジャクソニック的な思考を前面に打ち出し、そのことで有権者との間にこれまでは思いも及ばなかった関係を築き上げた大統領がホワイトハウスの住人であることの意味は大きいだろう。トランプ大統領が恐れるのは、エスタブリッシュメントから放擲されることではない。ジャクソニアンはむしろ、

敵としての「エスタブリッシュメント」を必要とさえしている。ジャクソニアン的なメッセージをトランプ候補に感じ取り、彼に期待を寄せたトランプистたちからの支持がトランプ大統領にとって生命線だといえる。そのトランプистたちとトランプ候補との間の共振現象の一端を構成したのが、トランプ候補の中国観だった。トランプ候補が、独特の発音で「チャイナ」と述べ中国を批判する様は、かなりはやい段階でトランプ・キャンペーンに不可欠な光景となっていた¹⁸。

ではトランプистたちは中国をどのように捉えているのか。残念ながら、まだトランプистの中国観に関する本格的な調査は行われていない。しかし、ジャクソニアンという共通項を介して、ティーパーティー運動の中国観の中にトランプистたちの中国観を見出すことができるのではないか。トランプистを、トランプを支持した人たち全体ではなく、とりわけジャクソニアン的なメッセージに反応した人たちだと限定して考えるならば、トランプистとティーパーティー運動を重ね合わせて考えるのは飛躍ではないだろう¹⁹。ただし、ここで重要なのは、ティーパーティー運動の中のリバタリアンの潮流とジャクソニアン的な潮流を峻別すること、そして両者は連邦政府への不信感という意識は共有しつつも、前者は必ずしもトランプистとは重ならないという点だろう。鍵となるのは強烈な「ナショナリズム」の感覚の有無だ。ジャクソニアンにその感覚は不可欠だが、リバタリアンにはそれが無い。こうしてジャクソニアン的なティーパーティー運動を手がかりにすると、おぼろげながらトランプистの中国観が見えてくる。幸いティーパーティー運動の中国観に関しては、カーネギー国際平和財団が行った実証的な研究がある²⁰。この研究を手がかりにすると、以下のような中国観が浮かび上がってくる。

まずはっきりしている点は、ティーパーティー運動を支持している層は、ティーパーティー運動を支持していない層と比較して、中国への雇用の流出、対中貿易赤字、中台関係、中国が保有する米国債、中国の軍事的台頭、中国によるサイバー攻撃などの問題に関し、中国の行動は「極めて深刻な問題 (very serious problem)」であると見なす割合がはつきりと高く、中国のイメージが概して悪いということである。唯一、これが逆転しているのが、気候変動についてである。ティーパーティー派の気候変動に対する関心は低く、中国がCO2の最大の輩出国であることは大きな問題とは見られていないようだ。

特徴的なのは、彼らが中国という「レジーム」を問題にしているというよりかは、その「行動」にフォーカスしている点である。先にトランプ外交に関して述べたように、ここに「中国をアメリカの姿に似せて作り変える」という発想はなく、中国における人権問題についても介入主義的な政策を求める気配はない。カーネギーの報告書は、ティーパーティー派は概して人間の「本質」に関して悲観的であり、人の善き部分に基づいた政策に

対する疑念が強いと指摘している。ただし、中国がアメリカの国益を直接脅かすようなことがあれば軍事的にも対峙すべきだという発想は、他のグループと比べてかなりはっきりと強い。しかし、問題は、彼らが、国際秩序や規範の観点から「国益」を導くのではなく、アメリカにとっての直接的な脅威や利益という観点から「国益」を導き出すという点だろう。

ティーパーティー派が中国に対して懐疑的な視線を向けていることは間違いないようだ。しかし、それが日本の中国観、脅威認識とどこまでオーバーラップするのかということに関しては、あまり楽観できないというのが実態ではなかろうか。そもそも、カーネギー国際平和財団の調査の冒頭でも述べられているが、ティーパーティー派はもともと国内志向で、国際的な関与は出来るだけ抑制したいという発想が根強い。

さて、こうした支持層に支えられたトランプ政権がどのような対中外交を繰り広げるのか、そこに日本、韓国などの同盟国が、どのように巻き込まれていくのか。揺籃期にある、しかし影響力をめぐる熾烈な争いが繰り広げられている東アジアにおけるマルチのフレームワークをトランプ政権がどのように活用、もしくは捨て去るのか。トランプ政権下におけるアメリカのアジア外交は不確定要素がこれまで以上に高い。しかも、トランプ政権が、本稿冒頭で述べたように、「逸脱」ではなく、今後のアメリカ外交のある種の方向性を示すものだとしたら、局面局面で一喜一憂するのではなく、その長期的インパクトを視野に入れながら、米中関係を見定めていくことがますます重要になっていくだろう。

—注—

- ¹ 中山俊宏「オバマとトランプには奇妙な連続性がある」『公研』（2016年12月）、87-88頁。
- ² David Rothkopf, “National Insecurity: Can Obama’s Foreign Policy Be Saved?,” *Foreign Policy* (September/October 2014), pp. 46-51.
- ³ オバマ外交の「野望」については、Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America’s Role in the World* (Philadelphia: Public Affairs, 2016) を参照。
- ⁴ 「頑強で力強い対外政策」というメッセージを一貫して発し続け、トランプ政権の批判も辞さないのが共和党のジョン・マケイン上院議員とリンゼー・グラハム上院議員である。Cf., Gabriel Sherman, “How Many Chances Do You Get to be an American Hero?: John McCain (ambivalently, agonizingly) takes on the president,” *New York Magazine*, February 18, 2017 <<http://nymag.com/daily/intelligencer/2017/02/john-mccain-takes-on-donald-trump.html>>, accessed on February 18, 2017.
- ⁵ Arthur M. Schlesinger, Jr., *Vital Center: The Politics of Freedom* (Piscataway: Transition Publishers, 1997 [1949]).
- ⁶ Charles A. Kupchan and Peter L. Trubowitz, “Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States,” *International Security*, 32-2 (Fall 2007), pp. 7-44.
- ⁷ “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress,” The White House, February 28, 2017 <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress>>, accessed on February 28, 2017.

- ⁸ Amitai Etzioni, “China’s Role in the US Presidential Campaign,” *The Diplomat*, March 3, 2016
<<http://thediplomat.com/2016/03/chinas-role-in-the-us-presidential-campaign>>, accessed on January 5, 2016.
- ⁹ Felicia Schwartz, “China Is Hot New Topic on Presidential Campaign Trail,” *The Wall Street Journal*, August 28, 2015.
- ¹⁰ Mackenzie Weinger, “9 China-slaming campaign ads,” *Politico*, February 14, 2012
<<http://www.politico.com/story/2012/02/9-china-slaming-campaign-ads-072834>>, accessed on February 10, 2017. この9本の中国批判選挙CMの中でも最も話題を呼んだのが、共和党系の団体「政府による浪費に反対する市民たち (Citizens Against Government Waste)」<<https://www.cagw.org>> が制作した「チャイニーズ・プロフェッサー (Chinese Professor)」
<https://www.youtube.com/watch?v=OTSQozWP-rM&feature=player_embedded>である。このCMは、「台頭する中国」と「没落するアメリカ」のイメージを重ね合わせつつ、中国そのものを批判するというよりかは、その元凶である民主党の「放漫財政」を槍玉に挙げている。なお、9本のうち、この「チャイニーズ・プロフェッサー」以外はすべて特定の敵対する候補を批判する内容の選挙CMである。
- ¹¹ Richard Wike, “Americans’ Concerns about China: Economics, Cyberattacks, Human Rights Top the List,” Pew Research Center, September 9, 2015
<<http://www.pewglobal.org/2015/09/09/americans-concerns-about-china-economics-cyberattacks-human-rights-top-the-list/>>, accessed on February 2, 2017.
- ¹² Etzioni, *op. cit.*
- ¹³ Wike, *op. cit.*
- ¹⁴ Walter Russell Mead, “The Jacksonian Revolt,” *Foreign Affairs* (March/April 2017), pp. 2-7; Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York: Alfred A. Knopf, 2001).
- ¹⁵ Mead, “The Jacksonian Revolt,” p. 3.
- ¹⁶ 中山俊宏「アメリカ大統領選挙 UPDATE7 トランプがもたらす変化：『特殊な責務』からの解放」東京財団HP (2017年2月21日) <<http://www.tkfd.or.jp/research/america/vlag7h>>, accessed on February 21, 2017.
- ¹⁷ Dina Smeltz, Karl Friedhoff, and Craig Kafura, “Republicans Get Behind Trump, but Not All Of his Policies,” The Chicago Council on Global Affairs, July 18, 2016
<<https://www.thechicagocouncil.org/publication/republicans-get-behind-trump-not-all-his-policies>>, accessed on January 7, 2017.
- ¹⁸ “Donald Trump says ‘China’,” *Huffington Post Entertainment* [YouTube], August 28, 2015
<https://www.youtube.com/watch?v=RDrfE9I8_hs>, accessed on December 5, 2016.
- ¹⁹ なお、ウォルター・ラッセル・ミードは、ティーパーティー運動の国際政治観をジャクソニアン的な文脈でかつて論じている。Cf. Walter Russell Mead, “The Tea Party and American Foreign Policy: What Populism Means for Globalism,” *Foreign Affairs* (March/April 2011), pp. 28-44.
- ²⁰ Alastair Iain Johnston, “The Tea Party and China Policy,” in Alastair Iain Johnston and Mingming Shen, eds, *Perception and Misperception in American and Chinese View of the Other* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2015), pp. 63-76.

第2章 アメリカにおける戦略議論と中国

佐橋 亮

はじめに

オバマ政権期を通じて、米中関係はアメリカの外交、さらに軍事戦略にとって常に意識されるほどの大きな関心事になった。

言うまでもなく、台湾問題や人権、経済争点をめぐって、過去40年間にわたる米中関係はアメリカ政治でときに耳目を集めてきた。特定イシューの政治争点化を望むように動く連邦議会や利益集団に対して、政府は適切な関係管理を志向し、それらの勢力は「ノイズ」に過ぎないとも断じられてきた。たしかに結果から見れば、中国の将来の方向性に若干の疑念は持ちつつも、対中関与を基軸とし、中国を国際社会に統合する大方針に収斂する形でアメリカの対中政策は管理されてきた。

しかしこの時期、中国のパワー強大化があきらかになりつつあるなかで、米中関係をとりにまく環境は一変した。たしかに、オバマ政権は大規模な閣僚級戦略・経済対話、さらに長時間を費やす首脳会談を通じて関係管理を図るための制度化を進展させてきた。だが中国がアジアに限らず世界にもたらす政治経済的、安全保障における問題があまりに大きくなりつつあるため、中国政策を小さな専門家集団が処理することは難しくなっている。外交・安全保障に限ってみても、中国との「競争」がもつインパクトはあまりに大きく、長期的な軍事戦略のあり方や国際秩序の再編をめぐる議論を引き起こし、党派性とは異なる形で政策コミュニティに大きな断層を作るにいたっている。また中国による現状への挑戦の可視化が進んだ結果、メディアや世論も、一つの出来事に左右されると言うよりは常日頃から中国への関心を高めている。

このような米中関係を取り巻くアメリカの新たな中国政策の論争空間の変容は極めて興味深い。たしかにロシアやイスラム国が現状変革を軍事力によって成し遂げようと動いたことは後期のオバマ政権にとって大きな挑戦となったが、中国問題の位置づけも明らかに変質したのである。

本稿はそのような変容を分析するための手がかりを得るため、長期的なアメリカ外交、安全保障、戦略の論争において中国がどのように位置づけられているのか探りたい。果たして、アメリカの政策コミュニティは長期的な対中戦略のあり方をめぐり、どのように論争しているのだろうか。何を課題と捉え、いかに対処しようと構想しているのか。

なお本稿は発想における中国の位置づけを検証していくものであり、軍事計画等の細部

に立ち入るものではない。また、いわば「外野」の議論と政府内での議論の接合点を現時点で判断していくことは難しい。しかし、政策コミュニティの議論の仕方から見えてくるものが大きいことも事実であり、本稿では大国化した中国との平素からの競争、また対処戦略について、代表的な見解を整理する第一歩としたい。なお、本稿はオバマ政権のみを対象とする。

1. 本質的焦点になりつつある「中国」

オバマ政権期において、米中関係は2度のアップダウンを繰り返してきた。つまり、政権発足時には対中政策の管理を重視する政策が顕著に見られたが、インターネットの自由や人権、さらに南シナ海領有権問題を契機に、徐々に関係管理は困難に直面するようになる。政権高官は競うようにアジア関与を重視した。¹オバマ政権で要職を歴任した D.ショレが述べるように「(アジアへの) 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²」にあった。

戦略・経済対話などを通じた二カ国関係の制度化は同時に進行していた。習近平国家主席とのサニーランズにおける長時間の首脳会談は、対話の機会を確保することで関係の管理を図ろうとする意図が依然として根強いことを窺わせた。しかし、そこで得られた米中関係の推進力は、2015年春に発覚した米政府のセキュリティ情報を含むハッキングが明るみに出たこと、南シナ海問題への関心の高まりの中で失われたように見える。15年秋における、米中首脳会談にいたる過程、その成果の少なさ、さらには米戦略空軍トップによるサイバー報復の威嚇発言³、「航行の自由作戦」といった対応策の採用は、国内外の関心が高まる中で、安易に米中関係を管理する力学を優先させることが難しくなった現状をよく示している。

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」。⁴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。

新アメリカ安全保障センター (CNAS) は、中国とアジアや中東、アフリカ諸国との安全保障協力が量的・質的にも急増していることを指摘した報告書において、アメリカの影響力を弱めることを中国政府の目的とみなしている。⁵同報告書は「中国との緊密な関係がアメリカの同盟関係を危険にさらすことがないように特別な注意が払われなければな

らない」と指摘し、韓国、タイ、オーストラリアが具体的に挙げられている。さらに報告書は、タイやミャンマーとの関係において人権問題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への警戒も隠さない。⁶

アメリカ進歩センター（CAP）に所属し、オバマ第2次政権において国務省アジア太平洋担当次官補代理を務めたM.ファックスは、オバマ政権のアジア政策はアメリカの存在感が低下したことを穴埋めるかたちで中国が影響力を伸ばしたことに対応し、アメリカの指導力を再確認しようとするものだったと説明する。アジア各国との二カ国関係を強化し、多国間主義にも積極的に参加することで、「中国政府にとっての選択肢を明らかなものにしてしまい」、その行動を形作ることを意図した。⁷たしかに、中国の影響力が高まっているからこそ、オバマ政権はASEANとの首脳会談、国防相会談という多国間主義に本格的に政治資源を投じ、安全保障協力・軍事外交を本格させてきたといえる。

2. 軍事戦略における「中国」

2014年に発表された「四年毎の国防計画の見直し（QDR2014）」には、中国の透明性欠如を批判するに留まらず、中国やイランがアメリカの戦略投射能力に対して非対称な手段の獲得を通じて挑戦を投げかけている事への警戒心が明示されている。⁸2015年国家軍事戦略(NMS2015)も、中国を名指しするわけではないが、接近阻止・領域拒否（A2AD）能力や宇宙、サイバー空間への脅威を認め、米軍の戦略投射を確保するために長距離打撃力や水中戦を含む投資や、統合運用の重要性を強調した。⁹

そしてそれへの対応がアメリカの国防計画を規定しつつある。国防総省は、2014年より「サード・オフセット戦略」を提唱しており、その念頭にはロシアに加え中国が大きく意識されている。これはアメリカの民間がもっている技術的優位、イノベーションを軍事的優位に結びつけていこうとする発想であり、15年夏以降B.ワーク国防副長官が公の場で構想を開陳している。「通常抑止を維持するために最も深刻な結果を考慮する必要がある…敵の精密誘導兵器を挫くための費用を低下させる必要があり、電子戦(EW)やデコイも用いなければならない」。¹⁰そのため、ビッグ・データを活用したディープ・ラーニング、人間と機械の意志決定における相互補完、人間の活動をアシストする技術、人間と無人システムの協力、電子戦下においても準自律的な兵器などが構想されるが、精密誘導兵器の拡散など中ロ、非国家主体が有するようになった兵器に対して「同じ土俵では戦わない」ことが発想の根幹にある。¹¹

政府外では、より忌憚のない議論が行われている。典型例として、ここでは15年10月末から11月にかけて行われた上院軍事委員会公聴会でのA.クレピネビッチ（戦略予算評

価センター ((CSBA) 理事長 (当時)¹²)、B.クラーク (CSBA 上席研究員)、および S.ブリムリー (CNAS 上級副理事長・研究主幹) の三名の発言を紹介したい。証言を詳しく見ること、軍事戦略案を詳細に見るよりもむしろ明瞭に、中国の軍事力をどのようにみているか、つかむことができる。

クレピネビッチはまず、冷戦終結後もアメリカの戦略目標は変わらないことを強調する。つまり、第一に主要な脅威を可能な限り遠ざけ、アメリカ本土の地理的な位置、戦略重心を活用すること、第二に高い能力を持つ同盟国、パートナーと協働すること、第三にグローバル・コモンズへの十分なアクセスを維持することに目標がある。¹³

冷戦初期は核戦力に抑止効果が大きく期待されており、前方展開された通常戦力にトリップ・ワイヤーとしての役割が期待されていた。しかし1970年代になると、通常戦力においてソ連に優位が生まれ始める。そのような新たな状況に、アメリカ政府は兵器の数量を競ってあわせるのではなく、情報技術を活用した「オフセット戦略」を採用する。具体的にはステルス戦闘機、精密誘導爆弾、水中センサー、静粛性の高い潜水艦、偵察衛星、衛星測位システム (GPS) などが活用された。冷戦終結とともに、前方展開は大幅に削減されていくことになるが、遠征能力を活用した作戦が世界各地で行われることになった。地域紛争や対テロ作戦において、米軍は非正規兵力と戦うが、武装水準はそこまで高いものではなかった。

クレピネビッチは、歴史的経緯をそのように整理した上で、現状の課題へと話を移す。イスラム国など過激派の問題は重要だが、中国、イラン、ロシアといった現状変更を志向する国家は、西太平洋、中東、ヨーロッパにおけるアメリカの重要な国益を脅かしており、より大きな問題を投げかけていると指摘する。

軍事的観点に立てば、挑戦の性質はソ連と明らかに異なる。冷戦期に米軍の指揮・統制・通信・コンピューター情報・監視・偵察 (C4ISR) は競争にさらされなかったが、現在は衛星攻撃能力やサイバー戦能力の脅威にさらされている。さらに、米軍の世界への戦略投射は精密誘導技術が拡散することにより、通常弾頭によって致命的な打撃をうける可能性がでてきた。中ロ、イランに加え、ヒズボラーやイスラム国といった非国家主体もアクセスが困難な地域を作り出しつつある。

クレピネビッチの公聴会証言の数日後に、同機関のクラークも証言に立ち、今後10-15年に重点を置くべき兵器開発について提案している。強調される技術は、水中戦に備えるソナー技術、ジャマー、デコイ、無人水中航走体 (UUV) や海底に設置するペイロード、安価で小型化したネットワーク型兵器、対電子機器高出力マイクロ波出力器 (HPM)、電磁加速砲やステルス技術などである。¹⁴

ブルムリーも、通常兵器における技術優位がアメリカを支えてきたことを強調したうえで、技術の拡散によってそれが失われつつあることに警鐘を鳴らす。そのうえで作戦環境における特徴として、精密誘導兵器の脅威、戦域の拡大、軍事力を秘匿する困難（索敵能力の向上）を挙げている。また中国の防空能力、対艦弾道・巡航ミサイルの開発、ロシアがクリミア、東ウクライナで展開する接近阻止の「バブル」（レーダー、地対空ミサイル、情報収集・警戒監視・偵察能力等から構成される統合された防空能力）、ヒズボラーが2006年にイスラエルに対して用いた精密誘導弾（同様のことはシリアのアサド政権軍にもみられる）などが、具体的にアメリカの優位が損なわれている証拠として列挙される。¹⁵ブルムリーの証言は、防空能力を突破し、索敵し、十分な破壊能力を持つ無人攻撃機や、より大きなペイロードをもつヴァージニア級潜水艦（SSN）、水中センサー、長距離戦略爆撃機(LRS-B)などの開発、配備の重要性を強調し、締めくくられている。

これらをまとめれば、精密誘導兵器やクロス・ドメイン（領域横断的）に影響を与えるサイバー空間、宇宙空間への攻撃を可能にし、また一部領域への米軍の戦略投射を困難にする状況、またそれを創出した技術の拡散に警戒心が高まっているということになる。中国は、ロシアや一部の中東、また非国家主体と並ぶ主要な存在として意識されている（ただし、以前に比べロシア軍の近代化が進展し、それがクリミア以降の展開の中で実証されていることも、これらの証言に滲み出ている重要な状況認識だろう。）。具体的には、西太平洋における米軍と同盟・友好国の作戦行動への制約を与えかねない、中国のA2AD能力の獲得が、それぞれの証言で真っ先に指摘されている。政府の文書では中国を名指しすることが難しいが、証言ではよりストレートな形で表現されている。そして、対処策として、軍事技術に限定すれば、水中戦に関連して潜水艦・対潜哨戒能力、電磁技術、長距離打撃力、ステルス技術などが強調されることになる。¹⁶

より大きな視点に立てば、中国等のA2AD能力の獲得に対する一つのアプローチは、自らの弱みにつけ込む形で相手が優位をとろうとして進めている試みを、自らの軍拡、技術によって挫こうとすることになる。¹⁷軍拡を強調すれば、容易に批判の対象となり得る。現在は「国際公共財におけるアクセスと機動のための統合」（JAM-GC）として統合任務に重点が置かれているが¹⁸、初期のエアシーバトル構想は大規模な軍拡とエスカレーションを誘発するものとして強く批判された。しかし、技術上の優位を回復作戦を練り直すことで、相手が獲得しつつある能力に対抗するという発想は顕在化しつつあり、予算措置が大きな課題となっている。

3. 認識と対応策の断層線

軍事的視角の強まりは権力政治の観点の強まりを示すだけでなく、「権力」を捉える上で軍事能力が中心的役割を担いつつあることも示している。

中国のとくに通常戦力における軍拡は、アメリカの軍事優位性に対する部分的否定となり、その指導性にかかわるとみられている。この問題に長く取り組んできたプリンストン大学の A. フリードバーグは次のように主張している。「中国が現在取り組んでいる軍拡に対してアメリカが効果的に対応できなければ、アメリカは東アジア地域において不利な力の均衡に直面することになるだろう。これは地域におけるアメリカの安全保障上の約束を損なわせ、同盟を弱体化させるとともに、中国が最終的に地域における優越する勢力となる可能性を高める結果になる」。¹⁹

軍事政策に近い立場を取る「戦略家」は、アメリカの優越、支配的立場の維持を前提として議論することが多い。そのうえで、前節のように中国、ロシア、非国家主体が技術拡散の影響、とりわけ精密誘導兵器に助けられて、アメリカに挑戦を迫っていることに危機感を標榜している。²⁰これはいわゆる「オバマ・ドクトリン」がもっている世界観²¹とは異なり、90年代の国際関係理論において優越と呼ばれた大戦略に近いものと捉えられる。しかし他方で、広く中国政策に係わるワシントンでの議論では、そもそも大戦略のレベルでアメリカは異なる道をとるべきとの議論を展開している。

このような議論は、フォーリン・アフェアーズ誌に掲載されたクレピネビッチ論文と次号に掲載されたカーネギー国際平和財団の M.スワインの反論の応酬に見られた。クレピネビッチが発表した「中国をいかに抑止するか —拒否的抑止と第1列島線防衛」は、群島防衛のために拒否的抑止力を向上させる必要があり、地上配備型のミサイル戦力を含む陸軍種の重要性を強調する論文だった。²²しかしスワインはクレピネビッチ論文を問題の立て方から舌鋒鋭く批判し、米中協力の幅をどのように広げるべきか論じている。²³

つまり、この「かみ合っていない論争」の背景には、アメリカの大戦略をめぐる相違がある。国防予算の先行きに不安があることを一つの背景に、中国政策をアメリカの大戦略、望ましい国際秩序観にまで引きあげた次元での議論が展開されている。それゆえ、軍事政策の詳細な提言に対しても、「そもそも論」といえる、入り口のところで反論がなされることになる。別の角度から見れば、中国戦略の構想が、アメリカの大戦略のあり方に直結するようになったと言える。²⁴

軍事政策に近い立場と、スワイン氏にみられるような考えをとる地域研究に基盤をおくグループの対立構造はワシントンで明確になりつつあり、英国国際戦略研究所 (IISS) の『アジア太平洋安全保障評価』でも、「不可知論者」を加えた上で図1のように示されてい

る。なお陣営1には、R.ブラックウィルとA. テリスの外交問題評議会報告書のように、技術流出の阻止を含め、経済手段も駆使して中国の台頭を制約すべきという議論も存在している。²⁵

中国の台頭に対する対応について

陣営1	代表的な政府元高官・専門家	中国の台頭をアメリカの国益に対する直接的な脅威と認識。中国政府はアジア太平洋におけるアメリカの同盟システムを弱めることを意図している
陣営2	伝統的な中国安保専門家	中国は地域においてアメリカに取って代わろうとする戦略的計画を持ち合わせておらず、中国政府の積極姿勢はアメリカという脅威を認識した結果生じた不安感と機会主義によって生じたに過ぎない
陣営3	中国の意図に関する不可知論者	中国政府が最終的に何を意図しているかを知るには時期尚早であるが、アメリカは全ての結果に備える必要がある

出典：Asia Pacific Regional Security Assessment 2016, London: IISS.

【図1：中国政策に関する立ち位置の分極化】

4. 同盟戦略における「中国」

最後に、新しい時代認識のもとで、同盟国の役割がどのように議論されているのか、簡単に触れておきたい。その要諦は、同盟国に「軍縮ゲームにおいて勝利を許してはならない」というものだろう。

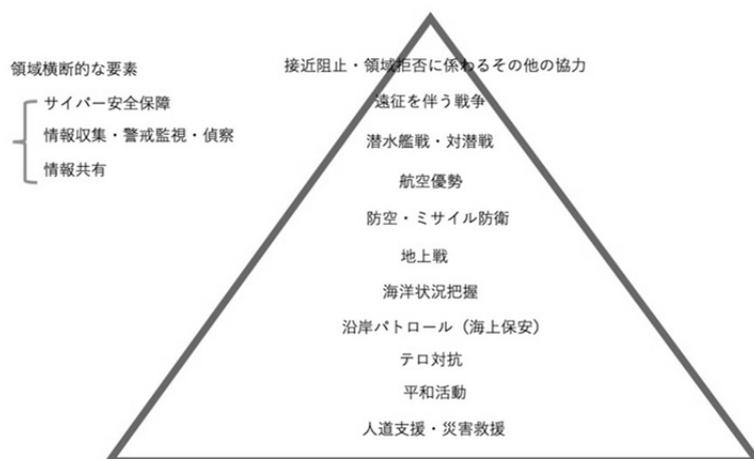
先述の通り、現在少なくとも中国とのあいだに有事は生じていないが、平時からの競争が強まっている。この状況認識において同盟に期待される役割は有事に限定せず、平時にも大きいことになる。たとえば、戦略国際問題研究所（CSIS）が作成した報告書では、同盟国、友好国を連衡させる段階が描かれている（その難しさも示されている。）それを図2に示した。²⁶

たしかに、とりわけ過去10年においてアジアではアメリカとの人道支援・災害救援（HA/DR）の演習、交流が活発化した。これらは秩序構築につながる軍事外交として捉えれば効果的だが、他方で同盟国に期待される軍事的役割を十分に満たすものではない。図に示されているように、HA/DRは協力の水準としては最も低位に位置するものであり、最も上位に位置しているA2AD能力、水中戦能力に対処する軍事協力を行える同盟国、友好国は限られている。それは領域横断的な要素として挙げられる、サイバー、宇宙空間やISR

でも同様である。

この観点に立てば、日本は数少ない、上位の協力も行える潜在的能力を有しているとみなされる。日本や、またはベトナムといった国が A2AD バブルを構築できるような能力を獲得することは好ましいと思われる。²⁷

【図2 同盟国・友好国に求められる協力の概念図】



CSIS 報告書（2014）をもとに、筆者による再作成。原典では東アジア地図を背景に、これらの要素が左下から右上にかけて引かれている曲線状に配置されている。この図では、上位に行くほど軍事戦略上有効だが協力の実現が困難なものと位置づけ、三角形上に再配置した。

おわりに

アメリカにおける中国のとらえ方は多様だ。アジアに長く官民双方の立場で関与してきた、あるベテラン専門家は、次のように述べていた。「アメリカにおける中国の見方は拡散しつつある。それは日本に対する見方が収斂しつつあることと対照的だ。」²⁸中国の大きさが秩序にもたらす意味を受け止めようとする議論は増え、百花繚乱の様相を呈している。

本論は、全体的な傾向をつかもうとオバマ政権期を中心に政治、安全保障に関する議論を整理してきた。グローバル金融危機発生後と言うことに加え、中国の積極的な海洋進出とアジア諸国への働きかけ、また人民解放軍の戦力向上がもたらす意義のアメリカにおける本格的検討が開始されたこの時期を分析することで、アメリカが中国の権力をどのように捉え直しているのか、明瞭に見えてくると考えたからだ。

アジア太平洋において中国が戦後秩序の基軸であったアメリカの同盟システムを容認せず、それに対抗することを意図して動いているのではないか、という見解は強まっている。人権をはじめ厳しい条件付けを求めるアメリカを横目に、中国がアジア各国-アメリカの同盟国・友好国を含む-に接近し、影響力を高めることへの警戒は強い。それゆえにこそアメリカは多国間制度の活用を含め積極的なアジア外交に打って出たが、これは中国の影響力向上への恐れと表裏一体の関係にある。

アメリカ主導の秩序を支えてきた軍事的優位性が、宇宙・サイバー空間の脆弱さ、戦略投射の難しさが増すことで崩れてしまうと恐れられている。中国はロシア、一部の中東、非国家主体と並ぶ主要な存在として意識されており、中国が通常戦力分野において優位性を確保するようなことがあれば、アメリカの同盟を弱体化させると危惧されている。

さて、トランプ政権の誕生は、アメリカの世界認識、および軍事戦略について大きな不確実性を生んでいる。

オバマ政権期にみられた中国政策、アジア・リバランス政策が変質するだけでなく、その背景にある秩序への係わり、同盟国の位置づけも大きく修正される可能性がある。オバマ政権は対外関与の部分的縮減を示唆することで同盟国の不興を買うこともあったが、トランプ政権はより根本的に同盟国からの信頼性を弱め、秩序への挑戦国に対する抑止、牽制も弱めてしまう可能性がある。中小国が外交上の計算を見直し、新たな外交ゲームも始まるだろう。さらに、地域秩序への関心、戦力投射への挑戦に対抗するというよりも、大艦巨砲主義的な軍拡や、二者間交渉のための挑発行為が採用されたり、突発的危機に対して過剰な軍事的対応がなされたりする危険性もある。

もちろん、オバマ政権期にみられたような論争が再燃する可能性もある。しかし、全く新しい政策をトランプ政権が採用または示唆するなかで、またアメリカの指導性が弱まることで、地域の国際関係が塗りかえられ、その結果アメリカの東アジア戦略もやがて新しい現実に対応したものへと脱皮していくのであろう。

—注—

¹ Mark Landler, *Alter Egos: Hillary Clinton, Barack Obama, and the Twilight Struggle over American Power*, London: WH Allen, 2016, pp. 306-8.

² Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*, New York: Public Affairs, 2016, p.57.

³ Defense News, 21st of November, 2015.

- ⁴ 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.
- ⁵ Ely Ratner, Elbridge Colby, Andrew Erickson, Zachary Hosford, and Alexander Sullivan, “More Willing & Able: Charting China’s International Security Activism,” Washington DC: Center for a New American Security, pp. 21-28.
- ⁶ “More Willing & Able,” pp. 53-55.
- ⁷ Michael Fuchs, “Obama’s Asia Pivot Has Been a Historic Success,” New Republic, August 31, 2016.
- ⁸ Secretary of Defense, “Quadrennial Defense Review”, Department of Defense, 2014.
- ⁹ “National Military Strategy,” Joint Chiefs of Staff, 2015. ブッシュ Jr.政権初期より、同様の問題意識は観察できる。Nina Silove, “The Pivot before the Pivot,” *International Security* 40:4 (2016), pp.45-88.
- ¹⁰ Bob Work, Remarks at Royal United Services Institute (RUSI), Whitehall, London, September 10, 2015. 国防革新イニシアティブ、および第三のオフセット戦略については、森聡「アメリカのアジア戦略と中国」世界平和研究所編『希望の日米同盟』中央公論新社、2016年、62-76頁。
- ¹¹ 軍事技術の将来についてストーリー形式で示している興味深い一般書として、Peter W. Singer and August Cole *Ghost Fleet: A Novel of New World War*, Canelo, 2015. (邦訳『中国軍を駆逐せよ！ゴースト・フリート出撃す』(伏見威蕃訳) 二見文庫、2016年。)
- ¹² なおCSBAは16年3月からトマス・マンケンが理事長となり、クレピネビッチ、および副理事長のジム・トーマスは同機関を離れている。
- ¹³ Andrew Krepinevich, Statement Before the Senate Armed Services Committee on Defense Strategy, 29th of October, 2015.
- ¹⁴ Bryan Clark, Statement Before the Senate Armed Services Committee on Defense Strategy, 3rd of November, 2015.
- ¹⁵ Shawn Brimley, Testimony before the Senate Armed Services Committee on Arresting the Erosion of America’s Military Edge. 19th of October, 2015.
- ¹⁶ 中国を念頭に地上配備の弾道ミサイルをアジアに配備する必要性、中距離核戦力全廃条約 (INF) との関係について述べている示唆的な証言として、Evan B. Montgomery, Testimony before the U.S. China Economic and Security Review Commission: Hearing on “China’s Offensive Missile Forces: Implication for the United States, 1st of April, 2015.
- ¹⁷ これこそが国防総省の正統なアプローチであり、競争戦略は本来主流ではないとの指摘、またこれらの日本語表現について、森聡氏 (法政大学) から助言頂いた。記して感謝したい。
- ¹⁸ JAM-GC 構想の展開についてはたとえば、下平拓哉「JAM-GC 構想の本質と将来」『東亜』No580 (2015)。なお、2016年10月にJ. リチャードソン海軍作戦部長はA2ADの用語を禁じたいとの立場を公にして話題を集めた。”Chief of Naval Operations Adm. John Richardson: Deconstructing A2AD,” *National Interest*, 3rd of October, accessed at <http://nationalinterest.org/print/feature/chief-naval-operations-adm-john-richardson-deconstructing-17918> (最終アクセス日2016年10月6日) それを受け、概念に振り回されず、米軍の狙いを議論すべきとした興味深い論考として、B. J. Armstrong, “The Shadow of Air-Sea Battle and the Sinking of A2AD,” *War on the Rocks*, October 5th, 2016, accessed at <http://warontherocks.com/2016/10/the-shadow-of-air-sea-battle-and-the-sinking-of-a2ad/> (最終アクセス日2016年10月6日)。
- ¹⁹ アーロン・フリードバーグ (佐橋亮監訳) 『支配への競争』日本評論社、2013年、232頁。
- ²⁰ 本論と同様の指摘として、ジェフ・ダイヤー (松本剛史訳) 『米中 世紀の競争』日本経済新聞出版社、2015年、154-5頁。
- ²¹ 中山俊宏「オバマ政権のリバランスの検証」大庭三枝編『東アジアのかたち—秩序形成と統合をめぐる日米中ASEANの交差』千倉書房、2016年。Colin Dueck, *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*, New York: Oxford University Press, 2015.
- ²² Andrew Krepinevich, “How to Deter China” *Foreign Affairs*, 2015.
- ²³ Michael Swaine, “The Real Challenge in the Pacific.” *Foreign Affairs*, 2015. 対中戦略をめぐる理論的概念を分類した有益な整理として、Aaron L. Freidberg, “The Debate Over US China Strategy.” *Survival*. 57:3 (2015).
- ²⁴ この点についてはモンゴメリー、またそれをもとにした八木の整理も有用。Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of U.S. Power Projection,”

- International Security 38, no. 4 (2014). 八木直人「海洋の安全保障」日本国際問題報告書『インド太平洋時代の日本外交』、2015年。
- ²⁵ Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, *Revising U.S. Grand Strategy Toward China*, Special Report (Council on Foreign Relations), no.72, 2015.
- ²⁶ Michael J. Green, Kathleen H. Hicks and Zack Cooper, “Federated Defense in Asia,” Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2014.
- ²⁷ 差しあたり、布施哲『米軍と人民解放軍 米国防総省の対中戦略』講談社、2014年、下平、前掲論文。Toshi Yoshihara, “Going Anti-Access at Sea: How Japan Can Turn the Tables on China,” Washington DC: Center for a New American Security, 2014.
- ²⁸ 元政府関係者とのインタビュー、2016年9月16日。

第3章 中国における米国パワーの認識：中国の崛起とアンビバレンスの変質

高木 誠一郎

はじめに¹

中国近代史における米国の関与が両義的であったことから、20世紀初頭の中国では愛憎が共存するアンビバレントな対米認識が形成されていた。一方では、遅れて来た帝国主義国として列強の利権追求とは一線を画した1899年の門戸開放宣言やキリスト教布教活動の一環として行われた社会的近代化への貢献等により、米国を経済発展と民主体制等の面で自国近代化のモデルとし、帝国主義との闘争における支援者として期待する心情があった。他方、義和団事件に際しての八カ国連合軍参加や大陸横断鉄道建設の労働力として渡米して以降定住した中国人に対する差別等の経験から、他の西欧諸国と同様の帝国主義的野心を持ち、中国人を蔑視している面を強調する見解も存在した。

もちろん、その後これらの相反する心情や見解が常に同程度に顕在化していたわけではなく、時代によってその比重は変化してきた。第2次大戦終戦までは中国の反帝国主義闘争に対する支援者としての側面が徐々に顕著になってくる過程であった。第2次大戦後、国共内戦を経て中華人民共和国が成立する過程で、欧州における冷戦の深刻化を背景に、米国が台湾に移転した国民党政権を全中国の正統政府として承認し続けたため、その帝国主義的性格が強調されるようになる。この傾向は朝鮮戦争が米中関係をアジアにおける冷戦体制に組み込んだことによって強化され、「米帝国主義」に対する一方的非難が中国の公式路線となる。

60年代に中ソ論争が激化し、国益の衝突が顕在化してきたことから、1970年代初頭に米中接近が実現すると、中国は米国をソ連と共に覇権主義傾向を有する「超大国」と捉えるようになるが、ソ連がより危険な存在とされた。その延長線上に1979年元旦を期して米中国交を正常化するという1978年12月の合意が成立するが、それとほぼ同時期に中国が経済発展を国家目標とする近代化路線への転換を果たしたことにより、米国との経済関係強化が国家発展戦略的意義を有するようになる。この対米傾斜は1982年の「独立自主」外交の宣言により修正され、中国外交は米ソ等距離的な態勢に転換するが、対米関係においては中国近代化との関連が中心的関心事となる。

冷戦期における中国の対米認識は上記のように大きく変化したが、その間米国の巨大な国力は、50年代から60年代にかけて「張り子のトラ」扱いする宣伝が行われたことはあつ

たが、基本的に自明の前提であったと言ってよい。しかしながら、冷戦終焉後は様々な意味において、米国のパワーに対する評価と対応が中国の対米認識の中核的要因となり、特にリーマン・ショック以降その傾向が顕著になってきた。本稿は、収集しえた資料と先行研究を利用しつつ、リーマン・ショック以降の変化を中心に米国のパワーに対する中国の認識を検討し、それとの関連を念頭に2016年米国大統領選挙に対する中国の反応についての初歩的な整理を試みる。

1. 冷戦後の国際権力構造と米国のパワー（認識の軌跡）

中国の専門家達はすでに1980年代中葉の時点で、世界経済に占める米国の比重の低下と多極化の見通しを論じていたが、その過程はあくまで緩慢なものと捉えられており、当時の世界的力関係構造（格局）は、米ソ両国の圧倒的パワーを前提に「三つの世界」論（米ソ両「超大国」という第1世界、発展途上国からなる第3世界、西欧、日本等の第2世界）として認識されていた²。

ところが、1990年代の初めには、世界的力関係構造が、米ソ両超大国を中心とする冷戦的二極構造から多極構造の形成に向けた過渡期に入ったという認識が強まった。ただし、この過程は大戦争の終結という形を取らず平和的に進展しているので長期にわたり、不確実性を内包するものとされた³。多極構造では当然中国も1極を成すものと考えられ、この転換は1989年6月の天安門事件以降の西側諸国による制裁とその結果としての国際的孤立状況の衝撃を緩和する作用を果たした。

多極構造への転換をもたらす基本的動向とされたのは、米ソの国力の相対的低下と日本及び欧州（特にドイツ）の国力の増大である。当時米ソの国力は永年にわたる冷戦の結果ほぼ並行して低下しつつあると考えられていた。しかしながら、1990年8月のイラクのクウェート侵攻に始まる湾岸危機への対応が米国主導で進んだのに対し、ソ連の国内的混乱が深刻化してきたところから、米ソの違いが明らかになってきた。日欧も結局米国の指揮に従わざるを得ず、米国が経済、政治、軍事にわたる「全種目チャンピオン」であるのに対し、当面は経済という「単一種目チャンピオン」に過ぎないとされた。

このような違いを決定的にしたのは、1991年1月中旬に始まり翌月末に米国を中心とする多国籍軍の圧倒的勝利に終わった湾岸戦争である。これによって中国は米国を「大規模な派兵と交戦が可能な唯一の超大国」と認定した。同年末のソ連の解体により冷戦構造の崩壊も否定し難いものとなり、中国は国際的力関係構造を「一超数強」（一つの超大国と数個の強国があり、相互に依存し、相互に競争している）と規定するようになる。この規定は、当時それ以外の可能性として考えられていた、米国の一極支配（単独覇権）、日

米欧三極構造、G7による合同覇権等に比べればマイナス面が小さく、中国自身も「数強」の一国とされたことから、相対的に受け入れ易いものであった。

また当時、中国が天安門事件以降の国際的孤立からの突破口を求めたアジア太平洋地域においては「相互に独立し、相互に制約しあう多数のパワーセンターが形成されている」と認識されていた。その後中国が鄧小平の南方講話を契機に高度経済成長の軌道にのり、その他のアジア諸国も高度経済成長を実現し始めたことを背景に、中国では多極化が加速されつつあるという主張が登場し、「一超多強」（または「一超多強」）構造が冷戦期と同様数十年続くとする主張との間で激しい論争が繰り広げられた。

しかしながら、1996年4月の日米安保共同宣言により、冷戦終焉後の日米安保体制の「漂流」に終止符が打たれ、「米日東アジア枢軸」が形成されたことはアジア太平洋地域の「多極構造」に対する深刻な打撃となった。それに続き1997年以降の東アジア通貨危機があり、多極化加速論は勢いを失った。

2001年9月の米国における同時多発テロは米国優位の力関係の構造に新たな段階をもたらした。米国によるアフガニスタン攻撃が中国を含む大多数の国々の支持を受けたことは米国の戦争史上初めてのことであり、米国とNATO諸国が中央アジアに軍事基地を獲得したこと、同盟国の日本とドイツが海外派兵を実現したことにより、米国優位の力関係は一段と強化されたのである。このような状況に直面して中国では、大規模な戦争を引き起す能力を持った唯一の国家である米国は、自国の発展のために必要としている平和な国際環境を破壊する能力を持った唯一の国家である、というそれまでは戦略インテリとの私的会話でのみ聞くことのできた基本的情勢認識が、中国社会科学院の主要公開刊行物にも掲載されるようになった⁴。このような認識があればこそ、対米関係の基本は1992年11月に江沢民国家主席が訪中していた米国議員団に提示した「増加信任，減少麻烦，发展合作，不搞对抗」（信頼を増進し、トラブルを減らし、協力を発展させ、対抗しない）という十六字方針となったのである。

同時に中国が9.11テロにより自国に対する米国の圧力が軽減されたと認識するに至ったことも指摘しておかなくてはならない。米国がテロとの闘いを最重要課題としたことにより、中国は新疆ウイグル自治区におけるイスラム過激派のテロに対する弾圧を非難されることが無くなり、対米協力拡大の機会を獲得したのである。また、1990年代中頃から米国内外で高まっていた中国脅威論を前提とするかのような態勢でG.W.ブッシュ政権が発足したことを危惧していた中国の戦略家たちは、9.11テロ以降「相当長期にわたって米国の主要な矛先はわが国には向けられない」のであり、「より大きな戦略的立ち回りの余地と国際協力の空間」を有しているという判断を提示するようになった⁵。

2. リーマン・ショックと中国の対米認識

2008年秋に米国の大手投資銀行リーマン・ブラザーズが破綻したことに端を発する世界金融危機・同時不況に対して、中国は4兆元という巨額の財政投入により翌年以降V字型回復を実現した。これにより中国は世界最大の需要提供国となり、多くの国が中国との経済関係による自国経済の回復を図った。さらに中国は2010年にGDPで日本を凌駕し、世界第2位の経済大国となった。このことと世界金融危機が米国に端を発することから中国では米中の力関係に関する新たな論争が生じた。

この論争にいち早く注目した米国の戦略国際問題研究センター（CSIS）のレポート⁶によれば、安全保障専門家たちは、世界金融危機は米国の力を弱め、一方的行動による目的達成能力を制約しており、それが米国自身の管理ミスによるものであり、また、他の国々の力が増大しているため、米国は相対的に衰退している等の観点をほぼ共有している。しかしながら、米国の回復力と「一超多強」構造の短期的な多極構造への転換の見通しに関しては判断が分かれる。

米国の衰退を強調する議論としては、馬小軍（中央党校国際戦略研究所教授 2010）の、米国の急速な衰退とBRICsの興隆により米国の覇権の消滅と多極化が数十年内に実現するという議論が紹介されている。そのほか、李紅梅（『人民日報』評論員）の、世界金融危機以降米国一極構造は明瞭に終焉したという議論、宮力（中央党校国際戦略研究所長）の、世界経済における米国の比重が今世紀初頭の32%から2008年に24%低下したことを指摘し、米国の深刻な不況が長期にわたるとして、米国の覇権の衰退を予測する議論が紹介されている。

他方、米国の圧倒的力の継続性を強調する議論としては、王緝思（北京大学国際関係学院院长）がリーマン・ブラザーズ破綻直後の座談会で行った「一超多強構造は予見可能な将来にわたり継続する」という発言が紹介されている。そのほか、趙磊（中央党校国際戦略研究所教授）の、9.11テロの全般的帰結が米国の永続的影響力を示すという議論や、袁鵬（現代国際関係研究所米国研究室主任）の、米中の力の差は縮まっているが、その過程は断じて短期的ではないという議論、劉江永（清華大学教授）の、米国の社会的適応能力、自己革新能力を強調する議論等が紹介されている。以上の他に、王緝思（2011年）は、米国を強大たらしめている要因として、法治の伝統による長期的安定、社会的価値観の高度の一致性と連続性、技術革新と制度改革能力、市民社会の発達と自己是正メカニズムを挙げ、これらに根本的変化がないとの判断から、その唯一の超大国としての地位は今後20～30年揺らぐことはないとしている⁷。

ただし、このような認識を提示する王緝思も2010年7月の時点で、同年初めにEP3事

件（2001年）以来の深刻な「政治的風波」が起きている原因を深層における構造的矛盾の激化に求め、米中関係が良好であった2003年（以下最初の二けたは略す）と当時を多面的に比較している。中でも、実力の対比と国際的力関係構造に関しては、先ずGDPを比較して、03年には米中の比が約8:1であったのに対し、09年には中国が米国の3分の1以上になったことを指摘する。そのほか、世界のGDPにおける米国のシェアの低下や、中国の軍事力の増強に触れ、「中米のハードパワーの接近は疑う余地のない事実である」ことを指摘し、世界金融危機以降の西側全体の影響力低下、新興諸国の役割上昇、グローバルガバナンスの構造的転型に伴い中国が徐々に権力の中心に侵入しつつあると主張する。そして、このような変化に対応して「米国が変わらなければ中米関係の安定維持は困難」であると主張するのである⁸。

王緝思は上記の文章で当時の対米関係の問題の一つとして「戦略的相互疑念の深化」に言及しているが、中国の対米「戦略的不信」についてはブルッキングス研究所のプロジェクトの報告書⁹で詳しく論じている。それによると、中国の戦略的対米不信の根底にあるのは、2008年に始まる国際的力関係の構造とグローバルな趨勢、特に米国に対する見方の変化である。先ず、中国の指導者達は、アジア金融危機、世界金融危機への有効な対応、GDPの日本凌駕、オリンピック、上海万博の成功、宇宙事業と先進兵器技術の増加等により自国が「世界一流大国」の地位に上ったと認識しているが、それが米国ないし米国主導の世界秩序によるものとは考えていない。それに対して、米国は、金融の動揺、巨額の赤字、高失業率、経済回復の力不足、政治的両極化により、衰退過程にあると見なされている。ただし、中国指導部は米国の超大国としての地位が重大な挑戦を受けていると結論付けてはいない、としている。

いずれにせよ、米国がグローバルな舞台における自信と能力を欠いており、中米の実力差は明瞭に縮小しているというのが中国の一般的認識である。中国の指導者達は、中米の力の均衡の変化を世界的な力関係の構造の変化の一環としてとらえており、インド、ブラジル、ロシア、南アフリカ等の新興国が中国の対列に加わり、西側の主導的地位に挑戦していると見ている。また、中国の発展モデルは西側民主主義に代替しようとして、西側の価値観と政治体制を導入した発展途上国の動揺・騒乱を経験していることを指摘する。そして、米国こそが「歴史の誤った側に立っている」のであり、米国が世界の模範となり、中国を戒める作用は大幅に低下したと見なしている。中国では、米国が世界の問題に関与する最終目的は覇権の維持であり、現在まさに崛起しつつある国家、特に中国がその目的を達成するのを阻止しようとしていると見なされている。このような認識を起点に、王緝思は政治と価値体系、安全保障、経済、エネルギーと気候変動、外交に関して中国の米国

に対する不信感を詳述し、外交に関しては米国の「問題行動」に対して「懲罰」する「勇気と決心」に対する要求が高まっていると指摘する。20年前に江沢民が提示した十六字方針は深刻な挑戦に直面するようになったのである。

3. 「新型大国関係」から米中関係の「新常态」へ

胡錦濤政権がその末期に米国に提示し、習近平政権によって積極的に追求された米国との「新型大国関係」は上記のような新たな米国認識と対米バランスの変化に基づくものと言ってよい。しかしながら、中国にとっての対米関係の圧倒的重要性に変化が無いことは確認しておく必要がある。

「新型大国関係」樹立の呼びかけは、2012年2月に国家副主席であった習近平がワシントンを訪れた際に行った演説が発端となった。それにこたえる形でクリントン国務長官が3月の演説で、いわゆるツキジデスの罫を想起しつつ、既存の大国と急速に勃興する大国が出会うとき何が起きるか、という問題提起をすると、胡錦濤国家主席が5月の戦略・経済対話での演説で大国間戦争という伝統的論理を打破することの重要性を強調して応じ、以後習近平の総書記就任を経て米国への呼びかけが積極化し、2013年6月のサニーランズ荘園における習近平国家主席とオバマ大統領の首脳会談へと続く。このような展開の中で、外交部の崔天凱副部長は2012年の6月に刊行された若手職員との共著論文¹⁰の冒頭で「中国外交の全局の中で米国との2国間関係は特殊で重要な位置を占める。中米関係の健全な安定と発展の維持・推進は中国対外政策の優先的重点の一つである」と論じたのである。

中国側の公式説明によればサニーランズの首脳会談で「新型大国関係」樹立のコンセンサスが成立し、その内容は、①非対抗、②核心利益と重大関心事の相互尊重、③ウィン・ウィンであるとされた。しかしながら米国側は、自国に対抗しないという中国側の態度表明は評価しながらも、同じ用語の使用には消極的で、実際の行動を重視した。中国は米国に対しては非対抗を表明しながらも、2010年ころから顕著になった周辺地域における強硬的自国利益追求に変化はなく、特に2013年11月の東シナ海における防空識別区設定以降米国は「新型大国関係」という用語を意識的に避けるようになった。

2014年以降中国は南シナ海で、西沙諸島沖での石油掘削、南沙諸島におけるサンゴ礁埋め立て等一方的行為による領有権主張の具体化を進めるとともに、アジアインフラ投資銀行の設立、アジア相互協力信頼醸成措置会議（CICA）を基盤とする「アジア人によるアジア安全保障」メカニズムの追求等米国主導の国際秩序に対抗する動きを見せるようになった。これに対して米国も一段と厳しい対応を示すようになった。2014年には自国の「核心利益」として、普遍的価値の尊重、米国のリーダーシップの下の国際秩序維持等中国が対

抗せざるを得ない内容を明示した。2015年には南シナ海の中国が埋め立てを実施している地点付近に艦船を派遣して過剰な領有権主張に挑戦する「航行の自由」作戦を実施した。

このような展開を受けて中国では復旦大学の国際関係学院副院長・米国研究センター主任の呉心伯が、対米関係は今や摩擦の激化と協力関係の強化が併存する「新常态」になったとする議論を展開した¹¹。王緝思も、中米関係が徐々に成熟に向かっているとしながらも、脆弱性と戦略的誤判断のリスクが高まっているとして「新常态」における中国の対米認識について以下の指摘をしている。①アジア太平洋地域の安全保障領域における戦略的競争が強まり、中国では米国が対中全面抑止を実施しているという疑念が深まっている。②戦略的競争に関するメディアの報道と大衆の関心が積極面のニュースを大幅に上回っている。③戦略的思惟の面では米国が最大の戦略的脅威と見なされている¹²。米国に対する中国のアンビバレンスは今や新たな段階に入ったと言えよう。

4. トランプ政権

2016年の大統領選挙におけるトランプ候補の勝利は中国にとっても予想外の事態であり、その評価や対応策をめぐる議論は正に甲論乙駁状態でどのように収斂するかを見極めるのは難しい。ここでは、とりあえず、復旦大学がリーダーシップを取り、北京大学、人民大学、軍事科学院、現代国際関係研究院、社会科学院米国研究所と共に設立した「中米新型大国関係協同イノベーション・センター」が選挙直後に公刊した報告書¹³の一端を紹介しておこう。なお、この報告書の冒頭のセンターの紹介文に研究テーマが列挙されているが、その第1項目として挙げられているのは、「米国の実力地位の変化と戦略動向」であり、現時点における中国の対米認識の在りようを如実に表している。

共編者の序言は、選挙を通じて米国社会が多重的な危機に直面していることを暴露したとして、社会的不平等の拡大、政治体制の問題解決能力欠如、公衆の体制に対する不満と失望を挙げている。その上で考察すべき問題として、政治体制の動向（党派対立と政治的両極化、利益集団による公共政策操作、政治体制の効率等）、人種間関係と移民問題、経済ナショナリズムの影響、内向き傾向の動向（国際問題関与の減少か米国主導のグローバル秩序構築による「領導的地位」の強化か）、国際問題に対するコントロール能力の将来、世界に対する「模範」・「領導作用」に変化はあるか、等の問題を挙げている。

トランプ政権下のグローバル戦略に関しては達巍（現代国際関係研究院米国研究所長）が、①内向と収縮が基本的特徴であり、覇権的地位を放棄しないが、軍事力の運用は慎重、②グローバリゼーションからの撤退、③アジア太平洋、中東、欧州が三大戦略重点、④二国間関係重視・多国間関係軽視、大国重視・小国軽視、⑤実力、特に軍事力が世界政治に

におけるパワーに転化できると期待、といった指摘をしている。

対中政策に関しては賈慶国（北京大学国際関係学院院長）が、その中のトランプ的要素として、安全保障問題での強硬対応、政治的には人権重視とネット自由の要求低下、サイバー攻撃への強硬対応、経済面では貿易と為替での圧力と、インフラ重視による機会提供等を指摘する。そして、対中関係への影響は短期的にはマイナス面が大きい、長期的には歴代政権の対中政策（衝突回避、共通利益拡大、国際秩序維持のコスト負担要求）に回帰するのであり、衝撃は限定的であると論じている。

呉心伯（復旦大学国際関係学院副院長・米国研究センター主任）は、トランプ政権の対中政策の具体的方向性として、①経済摩擦は激化する、①アジア太平洋リバランスは継続されず、中国と西太平洋で地政学的競争はせず、隣国との紛争にも介入しないが、軍事力への警戒は続き、親台湾、②グローバルガバナンスに関しては中国との協力を消極的、③第3国との関係では、ロシアとの関係改善が進みロシアの対中依存が低下、日本はアジア戦略の支柱としての役割が低下し、軍事力強化と印越豪との関係強化に進む等の指摘をし、北朝鮮の核ミサイル問題に関しては、外交努力失敗の後の外科手術的打撃の可能性を指摘している。

むすび

永年にわたって中国の対米認識には、民主化・経済発展のモデル、中国の支援勢力ととらえる積極的観点と、中国に対する差別や帝国主義的野心を強調し、民主体制の欺瞞性に焦点を合わせる消極的観点が、当然時代により比重を変えながら、併存していた。この間米中のパワーの格差は基本的に規定条件であった。しかしながら、冷戦終焉後、多極構造への転換が展望されるにつれて、米中の力関係に関する判断が徐々に対米認識の主要な側面となり、世界金融危機以降活発な論争が展開された。その中で明らかになってきたのは、中国の大国化を十分に認識しないか、その阻止を企てていると考えられる米国に対する戦略的不信と、大国化の認識に基づき中国との決定的対立に傾斜する米国に対する懸念の併存である。両者の折り合いをつける最初の試みが「新型大国関係」の呼びかけであり、その破たんが米中関係を対立の激化と協調の深化が併存する「新常态」とする認識をもたらしたと思われる。中国の対米認識は依然として二面的なものであるが、その内容は根本的に変化したのである。米国におけるトランプ政権の出現は中国の対米認識に新たな衝撃をもたらしたと思われるが、トランプ政権下の米国の方向性が不確定であることもあって、その帰趨は現時点では見極めが困難である。今後とも注視を続けるべき所以である。

—注—

- 1 以下の3パラグラフおよび第1節について、より詳しくは高木誠一郎「中国から見たアメリカ：冷戦後におけるアンビバレンスの構造」、山本吉宣・武田興欣編『アメリカ政治外交のアナトミー』国際書院、2006年、参照。
- 2 王怀宁主编『2000年中国的国际环境』中国社会科学出版社、上海人民出版社、经济日报出版社、1987年。
- 3 陈启懋「试论世界从两极格局向多极化格局的过渡期」『国际问题研究』1990年第4期。
- 4 叶自成・冯茵「中美关系十论—纪念1972年上海联合公报发表30周年」『世界经济与政治』2002年第5期。
- 5 「郑必坚新世纪中国特色社会主义的根本走向」『学习时报』2003年6月9日。夏立平「论中国实现和平崛起的国际战略新理念」『国际问题研究』2003年第6期。
- 6 Bonnie S. Glaser, “A Shifting Balance: Chinese Assessment of U.S. Power,” in Craig S. Cohen, ed., *Capacity and Resolve: Foreign Assessment of U.S. Power*, CSIS, June 2011.
- 7 王缉思「20年内美国仍是唯一超级大国」『环球时报』2011年8月2日
- 8 王缉思「中美结构性矛盾上升，战略较量难以避免」『国际战略研究简报』2010年7月23日。
- 9 Kenneth G. Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, Brookings Institution, March 2012.
- 10 崔天凯/庞含兆「新时期的中国外交全局中的中美关系---兼论中美共建新型大国关系」王缉思主编『中国国际战略评论2012』世界知识出版社、2012年6月。
- 11 吴心伯「新常态下中美关系发展的特征与趋势」『国际问题研究』2016年第2期。
- 12 王缉思「中美关系进入一个“新常态”」王缉思主编『中国国际战略评论2016』世界知识出版社、2016年9月。
- 13 吴心伯・达巍主编『美国向何处去？--从2016年大选看美国的走向』复旦大学中美新型大国关系协同创新中心、2016年11月。

第4章 習近平のアメリカ：副主席時代（2008-2013年）

中居 良文

はじめに

習近平は2007年10月の第十七回党大会において中共中央政治局常務委員兼中央書記処書記に選出された。この時点で、習近平は中国の中央指導部の一員となった。習近平は1997年には序列最下位の中央候補委員に過ぎなかった。しかし、2002年に浙江省書記兼中央委員となってからの出世は早かった。2007年には上海市委書記という重要ポストを7ヶ月経験し、その年の10月には9名の政治局常務委員入りを果たした。その時点での習近平の党内序列は第六位、これは次期総書記の最有力候補だった李克強の第七位よりも上であった。その後、習近平は2008年3月には国家副主席、2010年10月には中央軍事委副主席とトップへの階段を上っていった。

2012年11月、習近平は第十八回党大会において中共中央委員会総書記兼中共中央軍事委員会主席となった。翌年の3月には中華人民共和国主席となり、習近平は中国の党、国家、軍を束ねる第一人者となった。習近平は不測の事態が生じない限り、2017年秋に予定されている第十九回党大会で政権の基盤を固め、2022年までの5年間はもとより、建国100周年である2049年をも見据えた影響力の保持に努めることになる。

本章は2009年から2012年までの米中関係を見ていくことにする。何故この時期か？それは中央指導者・習近平のアメリカとの接触がこの時期に始まったからである。2008年3月に国家副主席となった習近平は対外政策への関与を深め、2010年10月には中央軍事委副主席に就任し軍を統括する立場になった。この時期は習近平にとって総書記になるための準備期間であり、アメリカに対処するのに必要な経験を積む期間でもあった。米中関係を取り巻く環境はこの時期に大きく変化した。両国の相手への見方も変わった。中国はアメリカを唯一の超大国と見ることをやめ、アメリカは中国を同伴者（パートナー）と見ることをやめた。

2009年はアメリカでチェンジを掲げるオバマ政権が発足した年である。副主席としての習近平は第一期オバマ政権と接触を開始した。3年後の2011年、今度は中国が政権交代の時期を迎えた。習近平政権が発足したのは、2012年11月である。中国における政権交代は水面下で進行する。政権移行期には中国の国内政治が不安定化する。政権移行期の中国で何が起きていたのか、現在の我々は限定的にしか知ることはできない。¹ここでは、こうした中国の内部事情に関する分析は最小限にとどめ、2012年2月に習近平・副主席が訪米した時点までの米中関係の展開をたどることとする。

本章は主に中国側の動きに焦点を当てる。読者には本章を、他の章、なかでもアメリカ側の動きに焦点をあてた諸章と比較対照することをお勧めしたい。

本章は習近平のアメリカを以下の3つの視点から見ていく。第一は継続と変化という視点である。習近平のアメリカとの付き合い方は前任者たちと同じなのか違うのか。違うとすればどこが違うのか。それは何故か。第二の視点は習近平の地位に注目するものである。副主席となった習近平の対米姿勢は地方幹部時代とどう違うのか。そしてそれは総書記・習近平にどのように影響するのか。最後に、総書記・習近平のアメリカを概観することとする。

1. 副主席・習近平のアメリカ：「平穩」と「不穩」

2008年は「多事」の年であった。アメリカにとって特にそうである。アメリカは当時の財務長官ポールソン（Henry Paulson）の言葉を借りれば「世界金融システム崩壊の危機（中居訳）」²の最中に大統領選を迎えた。11月には民主党のオバマ候補が勝利し、アメリカの対中政策は大きく変化することが予想された。一方、中国にとって2008年は、2007年から始まる第二期胡錦濤政権の2年目であり、政権は安定し、2007年には15%を越える経済成長を達成した。いわゆるリーマン・ショックは世界を大きく揺るがせた。しかし、少なくとも2009年初頭における中国の情勢判断は冷静であった。なかでも、アメリカとの関係は極めて良好であるかのように見えた。

保守色の強いことで知られる中国政府系シンクタンクの国防大学戦略研究所でさえ、2008年の米中関係に関しては極めて肯定的な評価を下している。2009年に出版された同研究所の年次報告は、リーマン・ショックにも拘わらず「2008年の中米関係は平穩に発展した」³と述べている。それは中米のトップレベルが恒常的な交流を続けたからであり、「戦略対話」という討議の場があったからであり、両国の軍がホットラインの開設に合意するなど実質的な協力体制をつくってきたからである。

こうした肯定的な評価の背景には、米中間の伝統的な戦略的課題、即ち台湾問題の沈静化があった。中国は2008年1月の台湾総統選挙で、国民党の馬英九が民進党の謝長廷に200万票の大差をつけて当選したことを歓迎した。胡錦濤政権の対台湾政策が正しかったことが証明されたというわけである。中台経済関係の促進と兩岸関係の正常化をうたう馬英九政権の登場は、台湾独立の動きの沈静化を意味した。中国は「アメリカが陰で台湾独立を画策している」という伝統的なレトリックを持ち出す必要がなくなった。ここにアメリカとの関係を平穩に発展させる余裕が生まれたのである。

しかし、米中関係の平穩は長続きしなかった。2010年には米中関係は不穩な様相を見せ

始めた。米中関係の基調が平穏から不穏に変わっていった主要な原因は以下の3つである。

（1）「韜光養晦」の変質

2009年、中国とアメリカで2冊の本が出版され、大きな反響を呼んだ。これらは両国政府の公式見解を反映したものではない。しかし、著者たちの主張は言語と表現の違いを越えて共通である。『中国不高興（Unhappy China）』の著者たちの一人は、「アメリカは張り子の虎（ペーパータイガー）ではなく、新鮮に見せかけたしなびたキュウリである（中居訳）」とし、別の著者は「アメリカは世界を人質にとろうとしている（中居訳）」と訴える。⁴アメリカは今や凋落し、「英雄国家」中国が世界に飛躍すべき時が来た、というわけである。イギリスのジャーナリスト、ジェイクス（Martin Jacques）の“When China Rules The World”は扇動的な言辞とは無縁の本格的な概説書である。しかし、その主張、「西欧世界は終焉し、中国の時代が始まった」、従って我々は中国を「台頭するグローバル・パワー（中居訳）」として受け入れなければならない、は『中国不高興（Unhappy China）』の主張と軌を一にしている。⁵

中国海軍出身で、国家海洋局の研究者は、崛起した中国は海洋強国にならなければならないと訴える。何故ならば、中国の重大な国家利益は海洋にあり、海洋権益を維持してこそ民族の復興と中国の崛起が保証されるからである。従って、海洋権益の維持は国家海洋局の「神聖な使命である」。⁶ なんとも大げさな言い方であるが、彼らが真剣であったことは、2009年3月の米海軍の海洋調査船 Impeccable を中国の「漁船」が妨害した事件、さらには2010年9月の尖閣沖で中国漁船が日本の海上保安庁に衝突し拿捕されたことに対する強硬な姿勢で明らかになった。

中国の外交関係者はさすがにアメリカの没落などという露骨な表現は使わない。但し、「中国の崛起」がアメリカに「衰退の恐れとあせり」を与えたと表現する。⁷彼らによれば、2001年の9・11事件以降、アメリカが中国との協力関係の追求に踏みきったのは、中国の総合国力が大幅に増大したからに他ならない。⁸米中関係が好転したのは G.W.ブッシュ政権が中国をパートナーと認めたからだ。トップレベルの交流が増え、米中の相互信頼は強化された。一方、オバマ政権の対中政策には二面性がある。オバマ政権は対中関与政策を継続すると言いながら、中国に一方向的に負担を押しつけようとしている。アメリカの意図は中国の台頭を抑え、自らの国際的優位を維持することである。従って、中国はアメリカに対して「活発かつ主動的な外交を展開し、中米関係を真に平等な協力関係にもっていくべきである」。⁹ アメリカ経済は対中依存を強めているので、経済分野での主導性が有効である。米中関係はいまや相互補完性と競争性が複雑に入り混じった「成熟した関係」に入った。¹⁰

王緝思らが指摘するように、「韜光養晦」は鄧小平の遺訓として江沢民と胡錦濤が過去20数年間にわたり遵守してきた対外政策基本方針であった。¹¹しかし、中国がアメリカと「対等」もしくは「真に平等な協力関係」に立ったと認識した時点で、「韜光養晦」の戦略的価値は消滅する。中国が押しも押されもせぬ大国になったという認識は2009年の時点で多くの中国人が共有していた。つまり、対外政策の基本方針としての「韜光養晦」は影響力を失いつつあったといつてよい。

但し、「韜光養晦」的アプローチ、つまり中国がアメリカと「真に平等」になるまでは軍事的対立を避けよという実践的指針の有効性までもが消滅したわけではない。消滅どころか「韜光養晦」は形を変えて生き残った。2010年の12月には外交担当の國務委員（大臣）、戴秉国が『人民日報』に「堅持走和平發展道路（平和的発展の路線を堅持しよう）（中居訳）」と題した文章を発表した。¹²アメリカの外交政策担当者たちの反応は早かった。彼らは戴のこの動きを胡錦濤が国内の対外強硬派を抑えることに踏みきった証拠であると判断した。¹³胡錦濤がそうした「韜光養晦」をアメリカに見せることは必要だった。2011年1月には胡錦濤の訪米が予定されていたからである。

「韜光養晦」の変質は必然であった。経済発展を達成した中国が東欧・ソ連型の体制崩壊を危惧することはなくなった。体制崩壊の危機意識が薄れていくに伴って、党指導部が「韜光養晦」を遵守する必要は薄れていったのである。以後、中国が「韜光養晦」的な発言をするとき、それはすぐれて「戦術的」な意図を持つようになった。「韜光養晦」は中国より強大な相手、即ちアメリカに対してのみ選択的に使われる。それはアメリカとの実務的政治・経済関係を暫定的に維持するための手段となったのである。「韜光養晦」はまた国内に対しても使われる。それは、中国の新政権の権力基盤が不安定で、それ故アメリカと無用なトラブルを起こしたくないとき、更に新政権が鄧小平の正統的後継者であることを内外に訴える必要があるときに登場してくる。

（2）オバマ政権への「戦略的不信」¹⁴

第一期のオバマ政権は基本的に9・11以後のG.W.ブッシュ政権の対中関与政策を継承した。対イラク戦争とリーマン・ショックが引き起こした世界恐慌への対処という二つの巨大な後始末を抱えたオバマ政権には、対中政策を根本的に見直す余裕も必要もなかった。つまり、辛口の外交評論家が指摘したように、オバマ政権は「ゴミ処理政権」¹⁵としての性格を色濃く持っていた。オバマ大統領は国防長官のゲーツ（Robert Gates）を留任させ、金融市場の大掃除係として若手の財務官僚ガイトナー（Timothy Geithner）を財務長官に起用した。國務長官には国際経験豊かなクリントン（Hilary Clinton）を起用した。ガイトナーは若手の財務官僚としては異色の豊富な中国経験を持っていた。しかし、ガイトナーの主

要な任務は何よりもアメリカの金融市場の崩壊を防ぐこと、つまり「1929年の大恐慌の再来を防ぐこと」にあった。¹⁶

第一期オバマ政権の対外政策の特徴の一つはホワイトハウスによる対外政策の「マイクロ・マネジメント（micromanagement）」である。¹⁷オバマ大統領は就任早々、大統領直属の最高諮問委員会（Principals Committee）を組織した。この委員会を主宰するのは国家安全保障問題補佐官（National Security Advisor）で主要閣僚とホワイトハウスの部局（agency）の長が参加する。国家安全保障会議（National Security Council, NSC）の仕事はそれだけではない。NSCは安全保障に関わる新たな問題、例えばサイバー・セキュリティや宇宙の軍事利用など、の全てに関して情報収集・分析をし、最高諮問委員会に報告しなければならない。G.W.ブッシュ政権では200名だったNSCのスタッフはオバマ政権では倍増し、400名となった。¹⁸

かつてアメリカの対中政策を担ってきたのは、キッシンジャー（Henry Kissinger）、スコウクロフト（Brent Scowcroft）、ブレジンスキー（Zbigniew Brzezinski）といった大物補佐官たちであった。彼らが補佐官だったときのNSCは50名以下であり、彼らは文字通り大統領の側近中の側近であった。NSCが巨大化し、その扱う問題も多様化したため、オバマ政権の補佐官たち、ジョーンズ（Jim Jones）、ドニロン（Tom Donilon）、ライス（Susan Rice）たちの個人的役割は相対的に低下した。中国からみると、アメリカの対中政策の実像が見えにくくなったのである。

同様の問題は中国でも起きている。江沢民が党中央に設置した総書記直結の非公式な合議体、「中央領導小組」は胡錦濤時代に拡大・定着し、習近平政権では外部に知られているだけで11を数えるまでになっている。中国の対外政策の守備範囲は拡大しており、対外政策の決定に関与する利害関係者の数は増えることはあっても減ることはない。¹⁹アメリカから見ると、ただでさえ不透明な中国の対外政策決定過程が更に見にくくなっているのである。アメリカでキッシンジャーやスコウクロフトの出番が減ったように、中国でも銭其琛、呉儀、戴秉国らは交渉の表舞台から姿を消しつつある。²⁰

日米の研究者の多くは、2009年7月に北京で開催された在外使節会議での胡錦濤演説が、その後表面化した中国の対外強硬姿勢の発端であると見ている。この演説で胡錦濤が「堅持韜光養晦、積極有所作為」と発言したことが鄧小平の「韜光養晦」の事実上の修正であり、積極路線の容認だという解釈である。²¹前節で詳述したように、「韜光養晦」の変質は2000年代の後半に徐々に進行していた。従って、この時点で胡錦濤が「韜光養晦」の放棄を決断したわけではなく、むしろ「堅持」を強調したとみるべきであろう。但し、中央指導者が改めて「堅持」を強調しなければならないほど、「韜光養晦」が形骸化していた可能

性は高い。

2010年以降、米中間の「戦略的不信」が急速に進展したのは何故であろうか。中国側の不信の理由を最も的確にまとめているのは2012年に王緝思・リーバーソル（Kenneth Lieberthal）が英語と中国語で同時出版した『中美戦略互疑：解析与応対』である。以下このレポートに沿って中国側の言い分を探ってみよう。（以下の引用はすべて中居訳）²²

(a) 政治と価値体系

一般の中国人はアメリカの陰謀に対する警戒感が強く、オバマ政権がとっているのは関与政策などではなく、中国の社会主義体制を平和的に転覆させようとする「和平演変戦略」であると信じている。中国の指導層も主流の評論家たちもいわゆる西欧的な政治改革に反対している。主流の評論家たちによれば、アメリカは常に中国の「西化、分化」を狙っており、チベットや新疆での反政府暴動を支持している。2010年に劉曉波にノーベル平和賞が授与されたのも、アメリカの策謀である。2010年初頭にグーグルが政府の干渉を理由に中国から撤退したのもアメリカの陰謀である。2010年から2011年にかけて東欧で「カラー革命」やアラブ諸国で「アラブの春」が起こったのを見て、アメリカは中国でも同じような運動を起こそうとしている。

(b) 国家安全問題

中国の一部の高級官員はかつて中国の国家安全にとって最大の脅威はアメリカだと宣言した。こうした見方は国防、国家安全部門、党のイデオロギー担当部門に広く受け入れられている。この見方によれば、アメリカが台湾への武器売却を続けているのは中国を威嚇するのが目的である。オバマ政権は中国を封じ込める意図はないといいつつ、海空軍による偵察行為を強化している。アメリカはベトナムやインドとの安保協力を強化し、中国を牽制しようとしている。2011年11月の東アジアサミットにおいて、アメリカがその戦略的重心をアジアに移すという発言をしたことも中国を牽制する動きである。南海（南シナ海）の領土争議にもアメリカは航海の自由を口実に干渉しようとしている。

(c) 経済問題

この数年、アメリカは自らの経済の失敗の責任を中国に押しつけようとしていると考える中国人はますます増えている。アメリカは中国に人民幣の切り上げを要求する一方で、人民幣が国際貨幣になることを妨害している。アメリカ発の金融危機のため中国の在米金融資産は大幅に目減りし、多くの中国人は資産をアメリカにだまし取られた、強奪された、あるいは人質にとられたと考えている。中国はアメリカ国債を保有するのを止めるべきだ。最近オバマ政権が打ち出した環太平洋パートナーシップ（TPP）構想はアジアにおいて中国に競争を挑むものだ。

(d) エネルギーと気候変動

一部の中国人は気候変動の議論そのものが、西側国家の陰謀だと考えている。中国の指導者には理科系出身者が多く、そのような陰謀論を信じてはいない。しかし、西側の要求が過度になれば、それは政治的問題となる。何故なら中国は今後数十年にわたって化石燃料に依存せざるを得ないからだ。

(e) 外交

米中の勢力バランスが変化したため、多くの中国人が「有所作為(なすべきことをせよ)」的な外交政策を望むようになってきた。例えば、アメリカが台湾に武器を売るなら、アメリカを懲罰するという政策である。これまでのところ中国の指導部はオバマ政権の「アジア回帰 (Asia Pivot)」に対しては慎重に対処している。しかし、国内には異論がある。朝鮮半島の非核化が難航している責任はアメリカにある。中国の国益は朝鮮国内の安定であり、朝鮮の政権転覆をはかる動きに荷担することはない。中国はアメリカがイラクとアフガニスタンから撤退するのと並行して「アジア回帰 (Asia Pivot)」を言い出したことに注目している。アジア回帰は中国敵視につながりかねない。

こうした王緝思の記述は筆者のみるところ大変正確である。なかでも、「一部の、あるいは大多数の」中国人はこう考えているが、「指導者たち」は必ずしもそう考えてはいないという指摘は重要である。王緝思とリーバーソルの見立てでは、両国の指導者たちは一般世論の動向とは一定の距離を置いているのである。従って、指導者たちが正しい行動をとれば、米中関係は好転しうるし、そうしなければならないということになる。

(3) 経済成長の鈍化

この時期に中国経済成長の鈍化が表面化した。中国経済もまたリーマン・ショックの被害者だったのである。2009年から2011年まで、国内総生産の伸び率は緩やかな下降を示した。なかでも、2009年は先進国経済が大きく落ち込むなか、中国経済だけが驚異的なV字回復を遂げた。しかし、元経済産業省官僚の津上俊哉は、これらの数字はリーマン・ショック対策として実施された4兆元の景気対策により「嵩上げ」されたものであったと指摘する。²³津上によれば、中国経済の減速は既に2007年の後半から始まっており、4兆元の景気対策の効果は短期的であった。むしろ、この景気対策は淘汰すべき重厚長大企業や不動産への過剰投資を引き起こし、将来の経済成長を引き下げる要因となった。これまで中国経済の劇的な高度成長を支えてきた諸要因は頂点を過ぎ、中国経済は今や潜在成長率が5%前後の中成長時代に入った。²⁴

中国の国内生産総値指数

年	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
指数(前年を100)	114.2	109.6	109.2	110.6	109.5	107.7	107.7	107.3	106.9

出所：『2016 中国統計摘要』（北京、中国統計出版社、2016）、24 頁。

丸川知雄は津上の 5%前後という成長見通しを批判し、2011 年から 2030 年までの GDP 成長見通しとして、楽観シナリオの 7.1%、慎重シナリオの 5.7%という二通りの予測を提供している。²⁵ここで両者の分析を詳しく比較対照することはしない。しかし、両者とも中国経済の高度成長は終わりを告げたとみる点では一致している。アメリカの元財務長官ポールソンも全く同様の結論に達している。²⁶

中国経済の成長鈍化は中国の対米姿勢に影響を与えずにはいない。何故ならば中国が早晩少なくとも経済規模においてアメリカに追いつき、追い越すというのが対米「積極外交」の前提だからである。中国の GDP が日本を抜いたことが判明したのが 2010 年 8 月、中国が尖閣諸島沖での自国漁船の拿捕に対し、強硬な姿勢をとったのが 9 月である。アメリカに対しては日本に対するのと同様の強硬姿勢をとれないとなると、少なくともアメリカに対しては「韜光養晦」で対処すべきだという見方がでてくる。

対米交渉に於ける経済の意味も変わらざるを得ない。世界経済が縮小するに伴い、米中の利害対立が先鋭化し、経済問題はいわゆるウィン・ウィンの関係からゼロ・サムの関係に転化する。中国が政治的な利益を獲得するために、経済でアメリカに譲歩することは次第に難しくなる。また中国の指導部は経済減速に伴って必然的に噴出する社会問題、例えば失業や社会保障、への対応に追われ、アメリカへの対応に時間と組織的資源を使えなくなる可能性がある。

2. 副主席・習近平のアメリカ：「韜光養晦」と積極外交

米中関係の平穏と不穏が交錯し、「戦略的不信」が増幅するなかで、副主席・習近平はどのような行動をとったのであろうか。米中関係における副主席の主要任務は何であり、それを習近平はどのようにこなしたのか。以下に見ていくことにしよう。

出発点は 2009 年 7 月に胡錦濤が打ち出したといわれている「堅持韜光養晦、積極有所作為」方針である。「堅持韜光養晦」のその後の展開については上述した。問題は後半の「積極有所作為」である。「積極的になすべきことをせよ」という指示は一見して極めて曖昧である。しかし、こうした指示が出された時の状況を加味すると、指示の意味は明白になる。鄧小平が 1990 年代初頭に「有所作為」と言った時、それは経済を意味した。胡錦濤が 2009 年に「積極有所作為」と言った時、それは経済大国にふさわしい積極的かつ主動的な行動を意味した。当時の中国は 4 兆元の景気対策資金をばらまいていた。軍や国家海洋局は経

済大国にふさわしい予算を獲得し、装備の近代化や海洋利権の確保に積極的に動き出した。

国を挙げて「積極有所作為」に邁進する先頭に習近平がいた。習近平は新任の国家副主席としていわゆる積極外交の担い手となったのである。但し、習近平の積極外交は必ずしも対米強硬外交を意味しない。習近平は「積極有所作為」よりも「堅持韜光養晦」に親和性を持つ。20年に及ぶ地方勤務の後、中央の核心的幹部に上り詰めた習近平の経歴はまさに「韜光養晦」そのものである。習近平には対外政策で冒険をする理由も余裕もない。総書記の地位に上りつめる最終段階で躓いてはならないからである。

国家副主席としての習近平は「韜光養晦」の限界を痛切に感じたに違いない。しかし、習近平はその任期の大半を平穏な米中関係の維持に費やさなければならなかった。習近平は「韜光養晦」を簡単に捨て去るわけにはいかなかった。米中関係が緊張すれば、国内の権力継承に影響を及ぼさざるを得ない。胡錦濤が中央軍事委員会主席の地位を手放さないことも考えられた。

習近平が中央軍事委員会副主席に就任したのは2010年10月のことであった。2007年10月には中央政治局常務委員になっていた習近平が何故その時点で中央軍事委員会副主席にならなかったのかについての詳細は不明である。しかし、当時の副主席が徐才厚と郭伯雄の二人の軍代表（徐は陸軍、郭は参謀本部）の政治局員であったことはここで確認しておこう。軍歴があるとはいえ、2年間というのは習近平にとって短い見習い期間である。胡錦濤の場合は1999年9月に副主席となり、5年間副主席の座に留まった。主席の江沢民が2002年の党大会後2年間も主席の地位に居座ったためである。

その後の展開は、習近平が中央軍事委員会副主席としての短い任期を巧みに乗り切ったことを示している。アメリカへの戦略的不信が高まる中、中央軍事委員会副主席には「積極有所作為」が期待されたであろう。ところが、実際には2011年の中国はアメリカとの対立回避に動き、軍事交流を再開した。習近平は2012年2月に訪米し、平穏な米中関係を演出した。薄熙来事件と令計画の左遷（のち失脚）を経て胡錦濤が「完全引退（全退）」し、習近平は短期間に党、国家、軍の全権を掌握した。2014年、習近平は軍の腐敗一掃キャンペーンを開始した。軍の大物犠牲者、いわゆる「大虎」は徐才厚と郭伯雄であった。

（1）国家副主席・習近平のアメリカ：2008年3月-2013年3月

中国の準公式記録が2008年の米中関係を「平穏な発展」のただ中であつたと記載していたことは前節で触れた。中国外交部の準公式記録は2009年から2012年までの米中関係を「全体的に平穏な発展を維持した時期」と表現している。²⁷確かに、習近平の副主席時代、米中関係は平穏に発展したかのように見える。

オバマ政権の初年度である2009年、米中関係は表面上順調に滑り出した。2009年1月、

アメリカのネグロポンテ（John Negroponte）・国務次官が訪中した。表向きの訪問理由は米中国交回復 30 周年記念行事への参加である。ネグロポンテはニクソン政権下でキッシンジャーの側近として NSC のスタッフであり、その後国連大使、イラク大使を経てゼーリック（Robert Zoellick）の後任となっていた。会見の相手は習近平・国家副主席、戴秉国・国務委員、楊潔篪・外交部長、王毅・台湾弁公室主任であった。²⁸続いて記念行事のアメリカ側メインゲストたちが訪中した。元大統領カーター（Jimmy Carter）夫妻、元国務長官・キッシンジャー、元国家安全保障担当大統領補佐官・ブレジンスキーらである。彼らと会見したのは胡錦濤、温家宝、習近平、戴秉国、王岐山・副総理である。この時点で、習近平政権の対米政策を担う中国側の顔ぶれがほぼ出揃っていることに注目したい。

2009 年 4 月にロンドンで開催された G-20 サミットでオバマ大統領と胡錦濤国家主席は初会合をし、2005 年以来継続的に開催されていた米中戦略対話と経済対話を統合し、格上げすることに合意した。オバマ大統領はこの決定で中国を特別に重視していることを示そうとした。そして、この時期に既に年末の中国訪問を検討しだした。²⁹このサミット後、米中の軍事交流が活発化した。4 月末には中国の青島で開催された観閲式に米軍の駆逐艦が参加した。5 月にはシンガポールで開催されたシャングリラ・ダイアログで中国空軍出身の馬曉天・副総参謀長とゲーツ国防長官が会見した。この会合でゲーツ長官は中国軍の高官をアメリカに招待し、10 月末には中央軍事委員会副主席の徐才厚・上将の公式訪問が実現した。³⁰

ゲーツ長官の相手方が何故、馬曉天・副総参謀長なのかは興味深い。当時の馬は中央委員であっただけでなく、胡錦濤が組長、習近平が副組長を務める「中央外事工作領導小組」の唯一の現役軍人メンバーであり、同じく胡錦濤が組長を務める「中央対台工作領導小組」のメンバーでもあった。つまり、党の代表としての馬はアメリカの国防長官を相手にするにふさわしい資格を持っていたことになる。2012 年 11 月の第十八回党大会で習近平政権が成立すると、馬は習近平が主席を務める中央軍事委員会入りし、同時に空軍司令員となる。³¹

2009 年 7 月には格上げされた最初の米中戦略・経済対話がワシントンで開催され、中国側主席代表の王岐山と戴秉国、アメリカ側主席代表のクリントン国務長官とガイトナー財務長官が共同議長を務めた。この初回米中戦略・経済対話の直前には北京で在外使節会議が開催され、政治局常務委員全員が参加した。日米の研究者の多くがこの会議での胡錦濤の重要講話が中国の対外強硬路線への転換点だと考えていることは前述した。11 月にはこの年の最大の外交行事であるオバマ大統領の訪中があった。

2009 年、総書記・胡錦濤は多忙であったが、国家副主席・習近平も外交日程をこなすの

に多忙であった。習近平は2月には中南米6ヵ国を訪問し、10月にはベルギー、ドイツ、ブルガリア、ハンガリー、ルーマニアを訪問し、12月には日本、韓国、カンボジア、ミャンマーを訪問した。³²

2010年1月にオバマ政権が台湾への武器売却を決定したあたりから、米中関係の不穏さが表面化した。2月にオバマ大統領がホワイトハウスでダライ・ラマと会見したことに中国は強く抗議した。一方で、5月の第二回米中戦略経済対話は予定通り北京で開催された。2日間にわたる会議にはクリントン国務長官、ガイトナー財務長官をはじめとする総勢200名の米政府関係者が参加した。中国側の共同司会は副総理の王岐山と国務委員の戴秉国が務め、胡錦濤と温家宝がアメリカ側代表と会見した。

中国の準公式文献は2010年前半の米中関係が台湾への武器売却によって挫折しかかったと記述している。³³しかし、同文献によれば2010年後半には米中両国はこの挫折から徐々に立ち直った。立ち直ることができたのは、両国首脳が4月にはワシントンで開催された核安全サミットで、6月にはトロントで開催されたG-20サミットで対話を続けたからだ。オバマ政権が一貫して「一つの中国」原則を堅持し続けたことも重要だ。³⁴

アメリカ側の理解は対照的である。6月のシャングリラ・ダイアログでゲーツ国防長官は今回台湾へ売却する予定の武器はすべて防御用であり、中台の軍事バランスをとるためには必要最低限の措置だと主張した。1979年の米中国交回復時に台湾への防衛的武器の売却は盛り込まれていなかったのではないか、という議論である。それに対し、中国のある退役軍人は「1979年には我々は弱かったのが、台湾への武器売却を止めることができなかった。しかし、今や我々は強くなったのだ（中居訳）」と発言したとゲーツは記録している。³⁵

米中間が不穏になりつつあった2010年、国家副主席・習近平は一体何をしていたのであろうか。習近平はひたすら外国訪問の日程をこなし、海外からの訪問客に面会していた。習近平は3月にはロシア、ベラルーシ、フィンランド、スウェーデンを訪問、6月にはバングラデシュ、ラオス、ニュージーランド、オーストラリアを訪問、11月にはシンガポール、南アフリカ、アンゴラ、ボツワナを訪問した。³⁶

習近平はシンガポールで、リー・クアン・ユー（李光耀）と会い、リーは習近平を、「若くして苦勞したのに、その苦勞で判断を鈍らせることのない希有の人材だ。ネルソン・マンデラを彷彿とさせる」と高く評価したと伝えられる。³⁷習近平を高く評価したのはリー・クアン・ユーだけではない。2006年から習近平と面識のある元財務長官のポールソンは、浙江省委書記時代の習近平を「鋭い頭脳を持ち主で前向き」であるだけでなく、私有企業を振興することの重要性を理解し、何よりも経済の構造改革が必要であることを痛感しているリーダーであると誉めている。³⁸

（2）中央軍事委員会副主席・習近平のアメリカ：2010年10月-2012年11月

2011年1月にゲーツ米国防長官が訪中し、両国の軍事交流が再開された。同月には胡錦濤・国家主席がアメリカを公式訪問し、2011年は米中「積極外交」の年となった。前述したように、2010年12月には国務委員の戴秉国が「堅持走和平發展道路（平和的發展の路線を堅持しよう）（中居訳）」と題した文章を『人民日報』に掲載し、「堅持韜光養晦」を示唆していた。胡錦濤の訪米中に発表された米中共同声明は「相互尊重と共通の利益に基づく米中協力パートナーシップの建設に向けて共同で努力する」ことを確認した。³⁹中国側の準公式文献によれば、胡錦濤が提唱したのは「違いを乗り越え共通の利害を追求すること、平等かつ相互信頼的な政治関係（求同存異、平等互信的政治関係）（中居訳）」であった。⁴⁰2011年1月末には国務次官のスタインバーグ（James Steinberg）が訪中、4月には国務次官補のキャンベル（Kurt Campbell）が訪中した。

2011年5月にはワシントンで第三回の米中戦略経済対話が開催された。主宰者は昨年同様、クリントン、ガイトナーと王岐山、戴秉国であった。今回の米中戦略経済対話には一つの新機軸があった。それは、次官級の米中戦略安全対話が盛り込まれたことである。中国からは外交部副部長の張志軍が、アメリカからは国務次官のスタインバーグが参加した。⁴¹中国軍を代表してこの戦略安全対話に参加したのは、副総参謀長の馬曉天・空軍上将であった。⁴²

5月以降の軍事交流の活発化には目覚ましいものがある。この安全対話の直後には総参謀長の陳炳徳・上将が訪米し、クリントン、ゲーツ、ブレジンスキー、そして米軍制服組のトップである統合参謀本部議長のマレン（Mike Mullen）海軍大将と会見し、更に国防大学で講演した。6月にはシャングリラ・ダイアログで国防部長の梁光烈がゲーツ国防長官と会見した。7月には今度はマレン大将が訪中し、習近平・国家副主席、郭伯雄・中央軍事委員会副主席、梁光烈・国防部長、戴秉国・国務委員、陳炳徳・総参謀長と会見した。軍の交流では、政府間交流にも増して「対等性」が強調される。マレン大将は中国人民大学で講演を行った。⁴³

2011年の習近平の海外活動は前年に比べれば少なかった。6月のイタリア、キューバ、ウルグァイ、チリ歴訪、12月のベトナム、タイ訪問である。しかし、一見アメリカとは無関係に見えるイタリア訪問には重要な任務があった。それは、8月に予定されていたバイデン副大統領との「会談」である。バイデン副大統領は予定通り8月に訪中し、胡錦濤・国家主席、習近平・国家副主席と会談した。習近平は北京の人民大会堂でバイデン副大統領との正式会談に臨んだだけでなく、6日間の副大統領滞在中に計6回にわたり、副大統領との会談や視察への同行をこなした。習近平は副大統領の訪問先である四川省にまで出

向き、歴史的史跡を巡りながら、通訳だけを連れ二人で話し込んだ。⁴⁴

2012年2月、今度は習近平・副主席がアメリカを訪問した。当然ながら習近平・副主席にはバイデン副大統領が付き添った。⁴⁵習近平の訪米団には商務部副部長の高虎城、2013年3月には財政部長に就任する楼繼偉ら政府高官のほか、総勢500名を越える「中国企業家」が加わった。⁴⁶中国側がこの習近平訪米をその細部まで緻密に設計し、厳密に実施したことは疑いがない。次期総書記の「顔見せ公演」であるから、そのような準備は当然であろう。習近平はオバマ大統領、バイデン副大統領と長時間にわたって会談しただけでなく、クリントン、パネッタ国防長官、デンプシー（Martin Dempsey）統合参謀本部議長、更にはキッシンジャー元国務長官と会見した。

おわりに

本章の記述から総書記兼国家主席兼中央軍事委主席・習近平のアメリカを推測することは可能であろうか。本章の記述と総書記・習近平の間には10ヶ月の時間と薄熙来事件という断絶があることを承知の上で、いくつかの観察を以下にまとめてみよう。

1. 副主席時代の習近平にとって、アメリカは「韜光養晦」の対象であり続けた。この時期の習近平の対米姿勢は彼の前任者たち、鄧小平、江沢民、胡錦濤と基本的には変わらない。
2. この時期に習近平は「韜光養晦」に代わる方針の摸索を開始した。中国が大国化し、「韜光養晦」の必要性が薄れたからである。
3. 「韜光養晦」に代わる方針は「新しい」ものでなければならない。習近平は「新しい」タイプの指導者であり、米中関係も「新しい」状態にあるからである。
4. 新しい方針を実行するには強い指導力が必要である。

「韜光養晦」に代わる「新しい」方針とは、2013年6月にカリフォルニア・サニーランズでオバマ大統領と会談した際に習近平が提唱した「中米新型大国関係」である。⁴⁷この方針の核となる考えは、米中の「平等」と「核心利益（両国が重大な関心を持つもの）の相互尊重」である。習近平はおそらく2011年末までにはこの構想に辿り着いていた。習近平はこの構想を2012年2月の訪米時に発した宣言のなかにそっと滑り込ませた。習近平は従来から呪文のように唱えられてきた「相互信頼の増加、共通認識の強化、協力関係の増大」などという言葉に続けて、「互いの核心利益を尊重する」という「新しい」言辞を付け加えた。⁴⁸習近平は官僚言葉でいう「頭出し」をしたのである。

新しい指導者習近平のどこが「新しい」のか、「新型大国関係」のどこが新しいのかについては稿を改めてみていきたい。（了）

—注—

- ¹ 2012年以降、徐々に明らかになったのは2011年11月に英国人実業家ニール・ヘイウッド(Neil Heywood)が変死した事件、2012年2月6日の前重慶市公安局長・王立軍が成都米総領事館へ駆け込み亡命を申請した事件、同じく2月に軍総後勤部副局長・谷俊山が失脚した事件、3月に発生したといわれる中央委員で中央書記処書記、中央弁公庁主任で胡錦濤の側近であった令計画の息子が交通事故死した事件などである。
- ² Henry Paulson, *On The Brink: Inside the Race to Stop the Collapse of the Global Financial System* (New York: Business Plus, 2010), pp.1-18.
- ³ 国防大学戦略研究所『国際戦略形勢分析 2008/2009』（北京、時事出版社、2009）193頁。
- ⁴ 宋曉軍、王小東ら『中国不高興：大時代、大目標及我們的內憂外患』（江蘇人民出版社、2009）目次4頁。「アメリカ帝国主義は張り子の虎である」という表現は1957年に毛沢東が使ったもので、文革期には広く一般に流布した。
- ⁵ Martin Jacques, *When China Rules The World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order* (New York: Penguin Press, 2009), vii.
- ⁶ 李明春『海洋權益与中国崛起』（北京、海洋出版社、2007）167頁。
- ⁷ 門洪華主編『中国外交大布局』（杭州、浙江人民出版社、2013）79頁。
- ⁸ 趙進軍主編『和平、和諧、合作-中国外交十年歷程』（北京、世界知識出版社、2012）60頁。編者の趙進軍は前フランス大使で中国外交学院長（当時）である。
- ⁹ 「同上、63-64頁。」
- ¹⁰ 「門洪華、中国外交大布局、79頁。」
- ¹¹ 王緝思・李侃如（Kenneth Lieberthal）『中美戰略互疑：解析与应对』（北京、北京大学国際戦略研究中心、2012）25頁。
- ¹² 『人民日報』2010年12月13日第6面。
- ¹³ Jeffrey Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington D.C.: Brookings Institution, 2012), p.123.
- ¹⁴ 「王緝思・李侃如、中美戰略互疑、v」
- ¹⁵ Robert Dujarric, “The next US president as ‘janitor-in-chief,’” *Japan Times*, January 25, 2008.
- ¹⁶ Timothy Geithner, *Stress Test: Reflections On Financial Crises*. (New York: Crown Publishers, 2014) p.1. ガイトナーは若くして北京大学に語学留学していた。しかし、彼は共和党的のシンパであり、キッシンジャー（Henry Kissinger）が創立した私的研究機関の卒業生でもある。同書 p.35.
- ¹⁷ Karen DeYoung, “How the Obama White House runs foreign policy,” *Washington Post*, August 4, 2015.
- ¹⁸ 同上。
- ¹⁹ リンダ・ヤーコブソン、ディーン・ノックス『中国の新しい対外政策 誰がどのように決定しているのか』岡部達味監修、辻康吾訳（岩波書店、2011）、2頁。
- ²⁰ 彼らが「トラブル・シューター」として復活してくる可能性がないわけではない。93才のキッシンジャーがトランプ大統領の非公式特使として最近訪中したのはその例である。
- ²¹ この会議での胡錦濤発言については、平成28年3月に発行された日本国際問題研究所の報告書『米中関係と米中をめぐる国際関係』第3章「習近平のアメリカ：対米姿勢の初期設定」を参照されたい。
- ²² 以下、引用は「王緝思・李侃如、中美戰略互疑、29-37頁。」
- ²³ 津上俊哉『中国台頭の終焉』（日本経済新聞出版社、2013）、28-29頁。
- ²⁴ 「同上、35頁。」
- ²⁵ 丸川知雄、梶谷懐『超大国・中国のゆくえ4 経済大国化の軋みとインパクト』（東京大学出版会、2015）、15頁。
- ²⁶ Henry Paulson, *Dealing With China: An insider unmasks the new economic superpower* (London: Headline Publishing Group, 2015), p.315.
- ²⁷ 『中国外交2010年版』（北京、中国外交部政策規画司、2010）、197頁；『中国外交2011年版』、217頁など『中国外交』各年版。
- ²⁸ 「中国外交2010年版、199頁。」
- ²⁹ 「Bader, *Obama and China's Rise*, p.22.」

- ³⁰ Robert Gates, *Duty: Memoirs of A Secretary At War* (New York: Alfred Knopf, 2014),p.414.
- ³¹ 『中国組織別人名簿』各年版（ラヂオプレス）
- ³² 「中国外交 2010 年版、328-335 頁。」
- ³³ 「中国外交 2011 年版、220 頁。」
- ³⁴ 「同上、221 頁。」
- ³⁵ 「Gates, *Duty*,p.416」
- ³⁶ 「中国外交 2011 年版、350-358 頁。」
- ³⁷ 余傑『中国教父習近平』（前衛出版社、台北、2014年）、104頁。余傑はリーのこうした賛辞をまったくのリップサービスであるとしている。
- ³⁸ 「Paulson, *Dealing With China*,p.179.」
- ³⁹ 「中国外交 2012 年版、204 頁。」
- ⁴⁰ 「同上、204 頁。」
- ⁴¹ 「同上、199 頁。」
- ⁴² 「同上、202 頁。」
- ⁴³ 「同上、202 頁。」
- ⁴⁴ 尾形聡彦「日本は米中が接近していることを知らない」『WEBRONZA』（2015年12月18日号）
- ⁴⁵ 国防長官のゲーツはいかなる組織にも責任を持たない副大統領が外交に関与することに強く反対していた。ゲーツは、バイデンが関与した対外政策はほとんどが失敗に終わったと厳しく批判している。アメリカの対中政策が決して一枚岩ではないことを示す興味ある言及である。「Gates, *Duty*,p.288」
- ⁴⁶ 外参編集部『王立軍事件細節』（香港、外参出版社、2012）47-48頁。
- ⁴⁷ 「中国外交 2014 年版、212 頁。」
- ⁴⁸ 「中国外交 2013 年版、213 頁。」

第5章 米中大戦略の相関

梅本 哲也

はじめに

大戦略とは国家の枢要な利益を各種の脅威から防護し、またはこれを増進することを目的として、軍事的及び非軍事的なあらゆる手段を活用するための包括的な政策指針を指すものである。伝統的に政治的独立や領土的統一——つまり国家の「安全」——が死活的な国益と考えられてきたが、経済の繁栄や社会の安定、さらには自国の掲げる価値の普及等——つまり「安全」以外の利益——も重視されることが多くなった。

本稿は米中間における大戦略の相関について素描しようとするものである。第1節で米国、第2節では中国の大戦略をそれぞれ略述する。そして、第3節で近年の米中関係において対立の要素が前面に表れつつある背景を、大戦略の相剋という観点に立って記述することとする。

1. 米国の大戦略

20世紀とりわけその中葉以降、米国の大戦略は(1) 敵対勢力による重要地域(欧州、極東、そして中東)の支配阻止、(2) 開放性(モノ、カネ、ヒト、情報の自由な移動)を基盤とする経済秩序の形成、及び(3) これら要素の国際制度への織り込み——を基本的な要素としてきた¹。これらの要素は何よりも米国の安全、繁栄に関わるものであったが、自由、人権といった米国の奉ずる価値の保全、普及にも繋がっていた。ただ、大戦略の具体的な表れ方は、当然ながら政権により、また状況により大きく異なるものであった。

第一に、敵対勢力による重要地域の支配阻止は、米国の安全に直結する課題であった。人口においても資源においても、東半球が西半球を遥かに凌駕する状況が続いてきたからである。19世紀の米国では、主として欧州を念頭に置いた「孤立主義」の伝統が定着していたが、それは欧州における列強間の勢力均衡及び英国によるその維持努力、並びに大西洋における英国海軍の優位による米州諸国の欧州からの遮断を暗黙の前提とするものであった。20世紀に入り、それらの条件が失われたことから、米国はドイツの覇権確立を阻止すべく1910年代、40年代の2度に亘って大軍を欧州に送り込み、また40年代には日本のアジア席捲を危惧して太平洋でも干戈を交えた。

第二次世界大戦後、東半球に覇を称える可能性のある敵対的な国家として、今度はソ連の存在が強く意識されるようになった。一方、他の主要国は何れも疲弊の極にあり、米国

の支援なしにソ連及びその意を受けた勢力の伸長に抗することは困難と目された。米国が対ソ「封じ込め」に乗り出し、経済的及び軍事的な関係の強化を通じて、欧亜における勢力均衡の維持に努めることとなった所以である。

欧亜における勢力均衡の保持は、米国の繁栄にとっても——さらには価値の観点からも——肝要であった。敵性の国家や国家群が重要地域を支配した際には、その地域との交易に障害が生ずることが予想された。また、経済活動の経路となる「全球的共有地」(global commons)——公海やその上空、宇宙空間や電脳空間^{サイバー}——の活用が阻害される恐れがあった。さらに、東半球が敵対勢力に覆い尽くされた場合——仮に戦略物資の継続的な入手が可能であったとしても——米国の民主主義は危殆に瀕することとなりかねなかった。軍事的な手段で安全を確保する必要がある、多大の経済的、政治的な代価を伴うものであり得たからである。

第二に、開放性を基盤とする経済秩序の形成は、米国の繁栄にとって必須であるのみならず、米国の安全にも寄与すると想定された。生産力が順調な拡大を遂げる一方、国内の開拓が一段落したと捉えられた19世紀末以来、米国では海外における資源、市場の獲得に関心が高まった。その一方で、米国は自国産業の保護を優先する高関税国であり続けたが、1930年代の保護貿易や為替切り下げ競争が第二次世界大戦に結び付いたと認識されたことから、その後は自国市場の積極的な提供をも通じて開放的な国際経済の構築を主導するに至った。

また、開放性の増大に努めることは、自由、人権といった価値の伝播にも好適と考えられた。国境を横断するモノ、カネ、ヒト、情報には、意識すると否とを問わず米国の価値が体现されており、しかもそれらの価値は普遍性を備えていると一般に信じられたからである。

ともあれ、第二次世界大戦後の米国は、欧亜大陸における力の分布に意を用いつつ、「商品、資本、人間、思想の移動に対する障害の除去」を通じて、「米国の利益に資し、米国の規範によって律せられ、米国の力によって統制され、また何よりもますます豊かになることへの米国民の期待を満足させる一体的な国際秩序」の形成を図ることとなったのである²。

第三に、米国は東半球の勢力均衡及び開放的な経済秩序を追求するに当たって、国際制度に依拠する姿勢を示してきた。国際制度はその性質上、米国の振る舞いに一定の制約を課するものであるが、それに則った米国の行動には正統性が付与されることになる。従って、国際規範や国際組織が米国の国益を織り込んだものである限り、それは米国が自国の安全や繁栄を念頭に置いて取る施策にお墨付きを与える効能を有したのである。

敵対陣営による重要地域の支配阻止を巡っては、北大西洋条約機構(NATO)に代表

される多国間、及び二国間の集団防衛体制が主要な役割を演ずることとなった。一方、貿易・関税一般協定（GATT）、国際通貨基金（IMF）、国際復興開発銀行（世界銀行）が中心となって、開放性を基盤とする経済秩序の構築を支えることとされた。

また、国連憲章に盛り込まれた武力行使やその威嚇の原則禁止、紛争の平和的解決には、重要地域における勢力均衡に対する挑戦を抑制する作用が期待され得た。慣習国際法の謳う——そして、やがて国連海洋法に取り入れられることになる——「航行の自由」の原則は、開放的な国際経済にとって必要な「全球的共有地」の利用確保は固より、敵性国の勢力拡大を牽制するための軍事的な関与にも必須と言えた。

米国の大戦略が有していたこれらの基本的な要素は冷戦終結後も確認され続けた。ブッシュ（父）政権の『国家安全保障戦略』1990年版は、「今世紀〔=20世紀〕の大半に亘って、米国は如何なる敵対的な国家または国家群による欧亜大陸の支配をも阻止することを死活的な利益と見なしてきた」が、「この利益は変わっていない」と断言すると共に、「自由で開放的な国際経済体制の堅持」を国家戦略の「永続的な要素」と記述したが³、そうした認識はその後の政権にも受け継がれたのである。

また、ブッシュ（父）大統領は、国連が「創設者の抱いた未来像を実現する用意を整えている」との判断に基づいて「新世界秩序」を展望した⁴。クリントン政権もNATOの拡大に踏み出し、世界貿易機関（WTO）の発足を促進する等、多国間制度の構築を押し進めた。「有志連合」によって行動することを好むとされたブッシュ（子）政権においても、「有志連合」は国連、NATO、WTOを含む「永続的な制度」を補うものと位置付けられた⁵。

大戦略の基本的な要素は、当然ながらアジア・太平洋に対する政策にも映し出されてきた。ブッシュ（父）政権のベーカー国務長官によれば、同地域における米国の利益は、建国当初から一貫して、「商業的な参入機会を維持」し、「米国及びその同盟国に敵対する如何なる単一の覇権的な国家または連合の擡頭をも阻止」することであった⁶。

アジア・太平洋における米国の戦略的な利益は、冷戦期に日本、韓国、フィリピン、豪州等との間で個別に形成された同盟関係によって支えられたが、冷戦が終結して四半世紀を経ても、それらの同盟は米国にとって「アジア・太平洋に対する戦略の基礎」であり続けた⁷。加えて、米国は冷戦期から日本と共にアジア開発銀行（ADB）の運営に主導的な役割を演じてきた他、冷戦後にはアジア太平洋経済協力（APEC）、東南アジア諸国連合（ASEAN）地域フォーラム（ARF）等を通じた地域の多国間協力にも関わることとなった。

その一方で、建国期このかた米国内では、国際的な関わり合いによって米国の国家とし

ての行動の自由が失われたり、米国独自の利益や価値が損なわれたりすることへの警戒が強かった。「孤立主義」が放棄されてからも、平時における海外への軍事的な関与の縮小を求める「沖合均衡」(offshore balancing) 論に代表される「縮約」(retrenchment) の議論が折に触れて盛り上がった⁸。開放的な経済秩序が追求される傍らで、保護貿易が声高に唱えられることは珍しくなかった。同盟の運営や国連との関係を巡っても、しばしば「単独主義」への志向と折り合いを付ける必要が生じていた。

*

米国の大戦略に照らして言えば、1960年代までの中国は米国の考える開放性とは無縁の国内体制を取っていたのみならず、ソ連陣営の一員として欧亜の勢力均衡を崩そうとする国家であり、また米国主導で形成された国際制度の多くを正面から否定しようとする国家であった。しかし、1970年代から80年代にかけて、中国はソ連による東半球の制覇を阻止するに当たっての重要な連携相手となったばかりでなく、経済の「改革・開放」に取り組むと同時に、多国間制度へも徐々に参画していった。

冷戦の終結によってソ連に対抗するため中国と提携する必要は失われ、また天安門事件で政治改革への期待は打ち砕かれたものの、ブッシュ(父)政権以降の米国は中国に対して「関与」(engagement) と総括し得る政策を取った。それは、各種の交流促進とりわけ経済関係の強化を通じて中国の経済発展を確かなものにすれば、中国は国際制度への支持を強めるだけでなく、やがては政治体制の変革にも踏み出すだろうとの期待に基づくものであった。「中国を世界に招き寄せるほど、世界は中国に変化と自由とを齎すことになる」(クリントン大統領) というわけである⁹。果たしてこの時期の中国は、全体として米国の「関与」政策が期待する方向に歩みつつあるように見えた。ブッシュ(子)政権が「強力で平和的、且つ繁栄する中国」、米国と協力して「共通課題及び相互利益に取り組む中国」の登場を「歓迎」するとの立場を保った所以である¹⁰。

2. 中国の大戦略

2000年代末以降、中国の対外政策は強硬な自己主張によって特徴付けられるようになった。南シナ海や東シナ海における島嶼・岩礁の帰属や資源の利用を巡って、自国の立場を力づくでも近隣諸国に受け入れさせようとする傾向が強まった。また、東アジアから欧州、アフリカに至る巨大な経済圏の構築が「一带一路」構想として打ち出され、そのための資金を賄うと想定されるアジアインフラ投資銀行(AIIB)、BRICS(新興5か国)「新開発銀行」等の設立が実現した。こうした中国の動向を、その大戦略に即して考察すると、どのようなことが言えるであろうか。

中国の大戦略は「周辺」と規定された地域における優越的な影響力の保持に焦点を据えてきた。自国の中心性を前提とする一元的、階層的な秩序観に基づけば、内部的な安定と対外的な安全とは緊密に連動すると考えられるからである¹¹。中華帝国の「周辺」は時の経過と共に拡大する傾向を示し、清代までには満洲、蒙古、新疆、チベット、トンキン、アンナン、シャム、ビルマ、朝鮮、台湾、琉球を含むこととなった。特に内陸アジアの諸民族はしばしば軍事的に極めて強力であったことから、中国の大戦略においては、様々な方策を講じてその脅威に対抗すると共に、皇帝の権威を象徴する朝貢制度を円滑に運営することが何よりも重視されたのである。遠方の大国との交際が本格化した近代以降においては、列強による侵略を抑止し、併せて列強から敬意を引き出すことも同様に重要と感ぜられるようになった。

「周辺」を統制するための方途については、教化、報酬や懲罰、「夷狄」相互の関係操作（「以夷制夷」）を含む非軍事的な手段に重きが置かれ、軍事力を用いる際には攻撃より防衛が好まれていたという理解が普通であった。伝統的な「不戦主義傾向」(pacifist bias)が強調され¹²、それに根拠を与えるものとして孫子の「不戦而屈人之兵、善之善者也」といった格言が引かれることが多かったのである。

しかし、中国の大戦略に関するそのような理解に対しては、強力な異論も寄せられてきた。A・I・ジョンストンによれば、中華帝国の「戦略文化」は實際上、在来の解釈の如き「孔子・孟子」型ではなく「戦争準備」(parabellum)型——或いは「峻厳な現実政策」(hard realpolitik)型——であり、大戦略に関する選好も攻撃的、防衛的、妥協的という順であった。但し、大戦略の選択に際しては彼我の戦力比に対する絶対的柔軟性(权变)が介在し、自らが弱体の時には非強制的な戦略が追求されやすかったと言うのである¹³。

一方、M・D・スウェインとA・J・テリスは、文化的な要因というより時の為政者が直面する物質的、構造的な条件に着目しつつ、やはり中国による同様の振る舞いを同定している。「周辺」の潜在敵に対して相対的な優位に立っている場合、中華帝国は「周辺」を管理、制圧するため主として武力に訴えてきた。しかし、内外の状況によりそうすることが難しい場合には、しばしば宥和政策や戦術的提携策といった外交術策や受動的防衛策を選んだとされるのである¹⁴。

強制的な手段を重視する戦略を「強国」戦略、非強制的な方策を優先する戦略を「弱国」戦略とそれぞれ呼ぶならば、近代以降の中国は「弱・強」国混合(hybrid “weak-strong” state)型の大戦略を追求してきたと言える——というのがスウェイン＝テリスの説くところである。19世紀末までに遠方の大国に対する中国の軍事的な劣位は明白となり、しかも列強の勢力浸透に伴って「周辺」の諸民族は次々と朝貢関係を停止していた。そうした中で、中

国は「周辺」に対しては支配の強化——ひいては中国領土への公式編入——を目標とした「強国」型の軍事行動に訴える一方、列強に対しては内政不干渉を初めとする主権国家体制の論理を用いて領土保全を図る「弱国」型的外交戦略を取るようになったのである¹⁵。

冷戦期の中国についても、やはり「弱・強」国混合型戦略を実行してきたと解釈し得る。共産政権が樹立された時点で、新疆や蒙古の一部、チベットには中国から離れる動きが見られたが、毛沢東は直ちに軍事行動を起こし、これら地域の中国からの離脱を許さなかった¹⁶。また、中国は朝鮮戦争に介入した他、台湾の「解放」を叫び続け、(新疆、チベットに接する地域を巡って) インドとの間で国境紛争を起こした。

一方、中国は当初米国、次いで米ソ両国、続いてソ連を主敵と見なした——中ソ間ではかなり大規模な武力衝突も生じた——が、その脅威に備えるための方途は主として受動的防衛策及び戦術的提携策であった。中国軍は「人民戦争」の教義に基づき、侵略者を国内に引き入れて撃滅する態勢を取った。中国は1950年代にはソ連との同盟によって米国に対抗し、1960年代には核戦争の恐怖に付け込み、非同盟諸国を組織することを通じて米ソ双方を牽制した後、1970年代には米国と「擬似同盟」してソ連と対峙することとなった。

米国との連携によるソ連の抑制は1980年代も継続したが、その性質は変化していった。ソ連の脅威が低下し始める一方、経済の「改革・開放」が軌道に乗ってきたからである。そのため中国は「独立自主」を改めて標榜すると共に、対米連携の意義に関しても差し迫った脅威に対抗するための軍事協力よりも、交流拡大による経済利益の獲得——及びそれに伴う軍事能力の増大、そして政治体制の維持——が重視されるに至ったのである¹⁷。

その間、近隣各国もまた能力の向上に努め、そのため中国が「周辺」に対して効果的に軍事力を行使することは難しくなった。スウェイン＝テリスに従えば、中国はそうした状況に対応すべく「弱・強」国混合型戦略を修正、拡充した「打算的」(calculative) 戦略を取るようになった。その要諦は地域的、世界的に負の反応を引き起こすことを避けるため、可能な限り挑発的でない形で国力の増大を図るところにあると言えた¹⁸。

冷戦の終結により、このような性格を帯びた中国の大戦略は新たな条件の下で展開されることとなった。中国は双極構造の崩壊が多極世界の到来に繋がることを期待していたが、1990年代後半までには米国を中心とする単極の国際体系(「一超多強」)が成立しているとの認識が定着するに至った¹⁹。天安門事件による孤立からの脱却を果たし、順調な経済成長を続けた中国であったが、特に台湾海峡危機を経て米国や近隣諸国ではその動向への懸念も強まった。中国にとっての米国はもはや主敵に対抗するために提携する相手ではなく、人権を始めとする「価値」の面で圧力を加え、また台湾の独立や近隣諸国の挑戦に後楯を与え得る存在であったが、さらなる国力発展には米国との緊密な交流が欠かせないことも

強く認識されていた。

そこで、中国は当面するところ単極構造の世界を受容し、「韜光養晦」の基本姿勢を維持しつつ、大国の地位を築いていくことに焦点を据えるようになった。それは「打算的」戦略の継続と言うことも出来たが、A・ゴールドスタイン（金駿远）に倣って「和平崛起」「和平発展」を中核とする大戦略と解釈してもよかった²⁰。E・N・ルトワックも大戦略としての「和平崛起」「和平発展」に言及し、そこに表れた中国の姿を「チャイナ1・0（平和的台頭）」と表現した²¹。キッシンジャー元国務長官に言わせれば、中国の対外姿勢は「毛沢東」より「ビスマルク」のそれに近いものとなった²²。

この時期の中国における対外政策の力点は、条件付きではありながらも主要国との間で協力関係を推進し、多国間制度を専ら国益増進の手段と捉えつつもそれへの参加を積極化することに置かれた。また、領土を巡る紛議については、友好的な解決を図ることを優先し、或いは処理を無期限に延期するという態度が取られた。そうした姿勢を通じて、米国の警戒を解くように努めると同時に、近隣諸国に安心を供与し、現行秩序から経済面、安全面で最大限の利益を得ようとしたのである。

他方、このような中国の大戦略は、飽くまでも国際場裡における米国の圧倒的な優位が持続する限りのものと想定された。ゴールドスタインの見るところでは、それは「有効期限」のある「過渡期の戦略」に過ぎず、擡頭を遂げた後の中国がそれに導かれることはなさそうであった²³。ジョンストンが言うように、中国の戦略文化が力関係の変化に頗る敏感であるとするならば、国力に自信を付けた中国が大戦略に係る選択をより攻撃的な方向に移しても不思議はなかった。スウェイン＝テリスに従えば、中国の力が増大するに伴って既存の「打算的」戦略は「強国」型戦略に類するものへと変化していく可能性があり、ゆくゆくは——「渾沌とした中国」や「協力する中国」ではなく——「自己主張する中国」が登場する公算が最も大きかった²⁴。

*

果たして 2000 年代末以降、国際体系が単極であるとの認識が後退する中で、中国が対外姿勢を強硬なものとしてきたことに伴い、その大戦略における変化が指摘されるに至った。中国政府は未だ「和平発展」の旗を下ろしていないものの、ゴールドスタインの見るところ、習近平政権が追求しているのはもはや「和平崛起」「和平発展」の戦略ではなく、「中国の特色ある大国」戦略とでも呼ぶべきものとなった²⁵。また、ルトワックも 2009 年このかた「和平崛起」「和平発展」の信憑性は失われたと断言しており、中国は「チャイナ 2・0（対外強硬路線）」次いで「チャイナ 3・0（選択的攻撃）」に転じたと主張している²⁶。

ゴールドスタインに言わせれば、習近平路線の特徴は、中国の擡頭が及ぼす影響について他国が警戒、憂慮の態度を抱くのは必然であり、この現実を変えたいと思うのは無駄だと認めるところにある。他国が飽くまで中国に対して疑念を抱き続け、協力の望みがない場合にも、日増しに強力となっている中国は、自らの利益を保障するに必要な措置を取る能力を有しているというのである²⁷。諸外国による「牽制と圧力」は増大しているが、それでも「有利な国際環境を主動的かつ積極的に『構築』」することは可能であり、またそうすべきだということになる²⁸。

スウェイン＝テリスの枠組みを使うならば、南シナ海や東シナ海における中国の強硬な自己主張は、伝統的な「周辺」に対する「強国」型戦略の表れと見てよいが、それはもはや遠方の大国に対する「弱国」型戦略と組み合わせられたものではない。確かに「革命外交」の時代と比べれば、中国は「ウェストファリア化」し、或いは「普通の国」化したと評言し得ようが²⁹、にもかかわらず「ウェストファリアの規範」を巡る中国の態度は「非常に暫定的」であり得る³⁰。そうだとすれば、海洋進出の加速についても、一元的、階層的な秩序観と結び合わされて、世界における中国の中心性を段階的に達成していくための方策と位置付けられ得るということになる。

また、「一带一路」による大経済圏の建設は、在来の「周辺」に属しない広大な地域をゆくゆく事実上の「周辺」に転化することに繋がり得るものである。現に、2014年に刊行された習近平主席の発言集には「周辺外交」に関する演説が3篇収められているが、その中の二つは「シルクロード経済ベルト」及び「海上シルクロード」を提唱した前年の演説である³¹。「一带一路」構想に即して「周辺」が中東やアフリカ、欧州までも含むように「拡大解釈されている」と見る事が出来るのである³²。これまでも中国は「陸上でも海上でも、中央アジアから南シナ海に至るまで、ロシア極東からインド洋に至るまで」、自らの「影響圏」を確立しつつあると論ぜられてきた³³。そうした観点に立つと、アフリカ等をも含む「一带一路」は「影響圏」のさらなる拡大を齎し、ひいては「半球規模」に及ぶ「広域中国」(Greater China)の出現を助けかねないということになる³⁴。

3. 大戦略の相剋

このような中国の自己主張に対抗すべく、オバマ政権は2011年秋以降、アジア「旋回」(pivot)または「再平衡」(rebalance)と総括される対応策を打ち出した。その支柱となったのは、国防態勢の重心移動、海洋問題への積極関与、及び環太平洋経済連携(TPP)の推進であった。

2012年1月に策定された「国防戦略指針」には、米軍展開の重心を「アジア・太平洋地域に向けて再平衡させる」ことが明記された³⁵。「再平衡」の一環として、海・空軍を太平洋に重点配備する方針が示され、海兵隊の豪州への循環展開も始まった。南シナ海を巡って米国は「航行の自由」や「国際法の尊重」を米国の「国益」と言明し³⁶、中国が人工島の造成を進めるようになると、その近傍に艦船を派遣して巡視活動を行った。東シナ海では尖閣諸島に対する日米安保条約の適用を改めて確認し、中国が宣言した「防空識別圏」を認めない立場を明らかにした。TPPには、アジア・太平洋における経済成長の促進を通じて、米国との間の同盟関係や提携関係を強固にするという狙いもあった。オバマ大統領がTPPを「再平衡」の「中核的な柱」と述べた所以である³⁷。

そうした中で、中国は「相互尊重」「衝突せず、対抗せず」といった「原則」を掲げつつ³⁸、米国に対して「新型大国関係」の構築を呼び掛けてきた³⁹。習近平主席に言わせれば、中国は「現行国際体系の参与者、建設者、貢献者」に他ならなかった⁴⁰。米国の側も国際社会と協力しつつ「責任ある指導的役割」を引き受けるような中国を「歓迎」という——ブッシュ（子）政権以来受け継がれてきた——姿勢を変えなかった⁴¹。オバマ政権の末期になっても、両国が「嘗てなく多くの領域に亘って関与している」との認識が示されたのである⁴²。

にもかかわらず、米中間では「戦略的不信感」が「双方で増大しつつある」ことが次第に否定し難くなった。互いに「他方が自国の側の核心的な期待及び利益を計画的に犠牲にしつつ、その重要な長期的目標を達成しようとしている」と思うに至ったのである⁴³。米国では在来の「関与」政策が功を奏してこなかったとの見方が定着したかに見え、中国による地域的、世界的な覇権追求に対して警鐘が鳴らされる⁴⁴と同時に、米中間における軍事衝突の可能性を前面に掲げた議論も注目を引くようになった⁴⁵。中国においても、米国のアジア・太平洋「再平衡」を巡る動向には強い猜疑の念が抱かれてきた。

こうした展開の基底には米中間における大戦略の相剋が存すると考えられる。中国の側では、国力の著しく増大した現在、対外的な自己主張を世界における中心性の回復に向けた当然の政策展開と捉えがちである。ところが、米国にとっては、中国の強硬な対外姿勢が、自らの大戦略の基本的な要素——東半球の勢力均衡、開放的な経済秩序、国際制度の擁護——と相容れない側面を有していることが無視し得ない状況となっているのである。

第一に、海洋進出及びそれを支える軍備増強を巡る動向に鑑みれば、米国やアジア・太平洋諸国が何らかの効果的な対策を講じない限り、さほど遠くない将来、中国による地域覇権の達成が視野に入ってもおかしくない。米中が互いに地域における他方の戦力に対抗するために投入し得る資源は既に「概ね同量」となっているとの評価が示され、また両国

海軍の「戦力及び実在のバランスは中国有利の方向に移行しつつある」との主張さえ聞かれるようになっているのである⁴⁶。

こうした趨勢が続けば、中国にとって南シナ海及び東シナ海における軍事的な優位の確立も夢ではなくなろう。それが果たされた場合、中国は当該海域の資源を手中に収め、また東南アジア諸国を自在に強要し得るようになるばかりでなく、米国による介入を抑止しつつ、日本や韓国、台湾に圧力を掛け、或いはインド洋方面に進出することも容易になると見られるのである。

第二に、大経済圏の形成及びそれを含む国際経済体制の再編が、開放性を基礎とする経済秩序の発展を齎すかどうかは疑わしい。そもそも中国自身が先進諸国からWTO協定上の「市場経済国」と認定されるに至っておらず、また中国は自国通貨の価値を市場に委ねることをしていない。A I I Bや新開発銀行が軌道に乗り、或いは地域包括経済連携（RCEP）——中国を含み、米国を含まないアジア・太平洋地域の広域自由貿易協定——の交渉が進んだとしても、それで「重商主義」的な中国の産業政策や貿易慣行が改まるとは想定し難い。その上、中国は言論の締め付けを強化しており、電脳空間の自由も認めようとしていない。

従って、中国がアジアにおける地域覇権の達成に近づくほど、モノ・カネ・ヒト・情報の移動が却って阻害されやすくなっても不思議はない。他方、アジアから欧州、アフリカに至る経済圏の成立に伴って、例えば上海協力機構（SCO）の安全保障機能が強化されていった場合、東半球における勢力均衡の崩壊が一層進みかねないであろう。

第三に、近年における中国の強硬な対外姿勢と、既存の国際制度との間の緊張は深刻であり得る。海洋権益を巡る中国の主張には、公海における航行や上空飛行の自由、紛争の平和的解決といった国際規範に牴触する側面が含まれており、そのことは南シナ海に関する仲裁裁判所の裁決によって劇的に示されたところである。また、中国の通商政策や為替政策についても、WTOやIMFの規範に背反しているとの批判が消えておらず、A I I Bや新開発銀行による資金の供給を巡っても、特に人権や環境を巡って開発援助の基準が引き下げられかねないとの懸念も抱かれているのである。

そうだとすれば、米国との間で中国の企図するような「新型大国関係」を構築することは当面恐らく困難であろう。中国が米国に対して「相互尊重」の対象とすることを求める「核心利益」は、「周辺」管理の強化——場合によっては、それに加えて「周辺」自体の拡張——を内容に含むものである。しかし、極東に関する米国の大戦略を言い換えると、「米国はまさに中国の周辺で戦後秩序を形成してきた」ということになるからである⁴⁷。

さらに言えば、国力に自信を深めた中国が、米国による国際秩序の主導そのものに正面

から異議を唱えるようになる可能性も仄見えてきた。近年の中国で国際場裡における課題の設定や状況の評価を左右し得る言説に対する支配権を意味する「話語権」への関心が高まっていることは、そうした可能性を示唆するものである⁴⁸。実際、胡錦濤主席も「国際問題における話語権を引き上げる」ことに公式に言及したことがある⁴⁹。そして、普及を図るべき言説の内容については、中国の伝統的な秩序観を織り込んだものにすべきだとの主張が聞かれるのである⁵⁰。

むすびにかえて

米中それぞれの大戦略が本稿で分析したようなものだとすれば、両国関係は協調よりも対抗を基調とするものになる傾向を秘めていることになる。こうした状況に変化が現れるとすれば、それは(1)中国の国力伸長が止まる、(2)中国の国内体制が改まる、(3)米国の大戦略が変わる——といった場合であろう。中国の国力増大が滞れば、全面的に「強国」型の大戦略を取ることは困難となる。中国が民主化すれば、地域覇権の追求より国民福利の増進に重点を置くようになると考えられ、また仮に民主化した中国がアジアにおける優越的な地位の獲得に近づいたとしても、それは米国にとって敵性の国家による重要地域の支配とは言い難くなる。米国が「孤立主義」に回帰すれば、中国による「周辺」統制の強化や「周辺」自体の拡大には関心を抱かなくなる筈である。

2017年1月に就任したトランプ大統領の言動には、米国の大戦略における在来の基本的な要素と背反する印象を与えるものが少なくない。トランプは選挙期間中、日本、韓国からの米軍撤退に言及し、WTOからの脱退をも示唆した。大統領就任後もNATOを「時代遅れ」と表現し、TPPからの離脱を決定し、北米自由貿易協定(NAFTA)の再交渉を提起し、国連等への資金齧出を見直す構えを示したのである。

トランプ大統領の言説、施策が外国からの制約を受けずに自らの利益や価値を追求し得る状況の保持を求める米国民の心情——20世紀以降、大戦略を構想し、これを実行に移す者が常に注意を払わざるを得なかったもの——に訴える側面を有していることは確かであろう。とは言え、このような路線が今後どの程度一貫して追求されることになるかを現時点で予測するのは難しい。一方、中国でも経済の減速が暫く前から「新常态」となっており、そうした中で今年後半に予定される党大会に向けて権力闘争が激しくなっていくことが予想される。米中両国の動向を一層注意深く観察することが必要となってくる所以である。

—注—

- ¹ こうした捉え方は、Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth, “Don’t Come Home, America: The Case against Retrenchment,” *International Security*, Vol. 37, No. 3 (Winter 2012/13) のそれに近い。米国の大戦略に関する代表的な文献には、Nicholas John Spykman, *America’s Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* (New York: Harcourt, Brace and World, 1942)、George F. Kennan, *American Diplomacy, 1900-1950* (Chicago: University of Chicago Press, 1951)、John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982)、Barry R. Posen and Andrew L. Ross, “Competing Visions for U.S. Grand Strategy,” *International Security*, No. 21, No. 3 (Winter 1996/97)、Robert J. Art, *A Grand Strategy for America* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003) が含まれる。
- ² Andrew J. Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002), p. 88.
- ³ George Bush, *National Security Strategy of the United States*, March 1990, p. 1.
- ⁴ George Bush, “Address before a Joint Session of the Congress on the Cessation of the Persian Gulf Conflict,” March 6, 1991, *Public Papers of the Presidents of the United States: George Bush, 1991*, Book II (Washington, DC: US Government Printing Office, 1992), p. 1574.
- ⁵ George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, cover letter.
- ⁶ James A. Baker, III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92), pp. 3-4.
- ⁷ Daniel R. Russel, “Opportunities and Challenges in the U.S.-Japan and U.S.-Republic of Korea Alliances,” Department of State, March 4, 2014.
- ⁸ 「縮約」に関しては、Peter Feaver, ed., *Strategic Retrenchment and Renewal in the American Experience*, U.S. Army War College, August 2014 に纏まった分析がある。
- ⁹ William J. Clinton, “Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union,” *Weekly Compilation of Presidential Documents*, January 19, 1999, p. 85.
- ¹⁰ Bush, *National Security Strategy* (2002), p. 27; George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006, p. 41.
- ¹¹ 中国的秩序観の特質については、John King Fairbank, ed., *The Chinese World Order: Traditional China’s Foreign Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968)、Christopher A. Ford, *The Mind of Empire: China’s History and Modern Foreign Relations* (Lexington, KY: University Press of Kentucky, 2010)、Henry Kissinger, *On China* (New York: Penguin Press, 2011), ch. 1、中西輝政『帝国としての中国——覇権の論理と現実 [新版]』(東洋経済新報社、平成 25 年)等を参照。
- ¹² John K. Fairbank, “Introduction: Varieties of the Chinese Military Experience,” in Frank A. Kierman, Jr. and John K. Fairbank, eds., *Chinese Ways in Warfare* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974), p. 7.
- ¹³ Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese Strategy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995).
- ¹⁴ Michael D. Swaine and Ashley J. Tellis, *Interpreting China’s Grand Strategy: Past, Present, and Future* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2000).
- ¹⁵ Swaine and Tellis, *Interpreting*, p. 75.
- ¹⁶ Swaine and Tellis, *Interpreting*, p. 63; Kissinger, *On China*, pp. 99-100.
- ¹⁷ 金駿遠(顧苏丹・王文華译): “中国安全挑战和大战略的演变”, 《国际安全研究》, 2015 年第 1 期, 第 20 页。
- ¹⁸ 「打算的」戦略の基本的な論理及び要素については、Swaine and Tellis, *Interpreting*, pp. 113-114 を参照。
- ¹⁹ 高木誠一郎「冷戦後の国際権力構造と中国の対外戦略——日米安保再確認をめぐって」『国際問題』第 454 号(平成 10 年 1 月)。
- ²⁰ Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China’s Grand Strategy and International Security* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005), p. 192、金駿遠: “中国安全挑战”, 第 22 页。なお、前者では「韜光養晦」に代表される対外政策が「21 世紀に入っても相当続きそうである」とされている(p. 198)のに対し、後者では「和平崛起」「和平発展」の戦略が、鄧小平が最初に唱えた「韜光養晦」の姿とは「些か異なっている」ことが指摘されている(第 22 页)。
- ²¹ Edward N. Luttwak, *The Rise of China vs. the Logic of Strategy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012), pp. 273-276、エドワード・ルトワック(奥山真司訳)『チャイナ 4.0——暴発する中華帝国』(文藝春秋、平成 28 年)序章。
- ²² Kissinger, *On China*, p. 463.

- ²³ Goldstein, *Rising to the Challenge*, p. 38.
- ²⁴ Swaine and Tellis, *Interpreting*, ch. 5.
- ²⁵ 金駿遠: “中国安全挑战”, 第28頁。
- ²⁶ Luttwak, *Rise of China*, p. 276、ルトワック『チャイナ4.0』第1～2章。
- ²⁷ 金駿遠: “中国安全挑战”, 第28頁。
- ²⁸ 角崎信也『総体国家安全観』の位相」日本国際問題研究所、平成27年11月27日、<http://www2/jiia.or.jp>。
- ²⁹ 益尾知佐子「鄧小平期中国の対朝鮮半島外交——中国外交『ウェストファリア化』の過程」『アジア研究』第48巻第3号(平成14年7月)、同『中国政治外交の転換点——改革開放と「自主外交」の対外政策』(東京大学出版会、平成22年)205頁。
- ³⁰ Ford, *Mind of Empire*, p. 256.
- ³¹ 习近平, 《习近平谈治国理政》, 北京: 外文出版社, 2014年。二つの演説は、“习近平在纳扎尔巴耶夫大学的演讲(全文)”, 2013年9月8日, 新华网、及び“习近平在印度尼西亚国会的演讲(全文)”, 2013年10月3日, 中央政府门户网站である。
- ³² 松田康博「習近平政権の外交政策——大国外交・周辺外交・地域構想の成果と矛盾」『国際問題』第640号(平成27年4月)39頁。
- ³³ Robert D. Kaplan, “The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3 (May/June 2010), p. 25.
- ³⁴ Kaplan, “Geography of Chinese Power,” p. 36. なお、National Development and Reform Commission et al., *Vision and Actions* によれば、「21世紀海上シルクロード」は「南太平洋」にも延びるものとされる。
- ³⁵ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 2.
- ³⁶ Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability, National Convention Center, Hanoi, Vietnam,” Department of State, July 23, 2010.
- ³⁷ Barack Obama, “Remarks in Vientiane, Laos,” *Daily Compilation of Presidential Documents*, September 6, 2016, p. 6.
- ³⁸ 例えば、“习近平会见美国总统奥巴马”, 2014年3月25日, 新华网及び“习近平在第八轮中美战略与经济对话和第七轮中美人文交流高层磋商联合开幕式上的讲话”, 2016年6月6日, 新华网では、「衝突せず、対抗せず」が「相互尊重」及び「協力共贏」と共に米中関係の「原則」として言及されている。
- ³⁹ 代表的なものとして、“构建中美新型大国关系”, 2013年6月7日, 人民网を参照。但し、「新型大国関係」が最初に提起されたのは胡錦濤政権期であり、胡主席自身が2012年の米中戦略・経済対話の開会に際してこの言葉を使っていた。“胡锦涛: 推进互利共贏合作发展新型大国关系”, 2012年5月4日, 新华网。
- ⁴⁰ “习近平在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲”, 2015年9月23日, 新华网。
- ⁴¹ 引用は Barack Obama, *National Security Strategy*, May 2010, p. 43 より。
- ⁴² Obama, “Remarks in Vientiane,” p. 5.
- ⁴³ Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, Brookings Institution, March 2012.
- ⁴⁴ 近年の米国における中国観の変化を表すものに、Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia* (New York: W.W. Norton, 2011)、Michèle Flournoy and Ely Ratner, “China’s Territorial Advances Must Be Kept in Check by the United States,” *Washington Post*, July 4, 2014、Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China’s Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower* (New York: Henry Holt, 2015) 等がある。
- ⁴⁵ 例えば、Eric Heginbotham et al., *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2015)、David C. Gompert, Astrid Stuth Cevallos, and Cristina L. Garafola, *War with China: Thinking through the Unthinkable* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016) を参照。
- ⁴⁶ David C. Gompert and Phillip C. Saunders, *The Paradox of Power: Sino-American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability* (Washington, DC: National Defense University, 2011), p. 25; U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2014 Report to Congress*, November 2014, pp. 17, 328-329. もっとも、中国が軍事力の増大を続けても、戦争が起こった場合に米国が敗北すると想定されているわけではない。例えば、Gompert, Cevallos, and Garafola, *War with China* は、2025年の時点でも中国は対米戦争で勝利することが出来ないばかりか、その経済的な代価や政治的な危険は「中国の安定を危うくし、その発展を終わらせ、国家の正統性を損ないかねない」と言うのである (p. 68)。
- ⁴⁷ 松田「習近平政権の外交政策」41頁。

⁴⁸ 高木誠一郎「中国外交の新局面——国際『話語権』の追求」『青山国際政経論集』第85号（平成23年9月）。

⁴⁹ “胡锦涛会见俄罗斯总统梅德韦杰夫”，2010年5月9日，新华网。

⁵⁰ この点に関連して言えば、中国を代表する国際政治学者の一人である閻学通は、中国古来の「仁」「義」「礼」という概念はそれぞれ「平等」「民主」「自由」という「普遍的な価値観」よりも優れており、中国がそうした独自の価値観を打ち出せば、その国際的な指導権の合法性は米国のそれより高まり得ると述べている。閻学通：《历史的惯性：未来十年的中国与世界》，中信出版社，2013年，第185-186页。

第6章 「国家資本主義」をめぐる米中経済関係

大橋 英夫

はじめに

2016年の米大統領選では、大方の予想を覆して、ドナルド・トランプ氏が当選した。選挙期間中からトランプ氏は「中国からの輸入に45%の税金を課す」とか、「政権発足日に中国を為替操作国に指定する」と発言するなど、激しい中国批判を繰り返してきた。政権発足前後のトランプ氏の発言や新政権の主要閣僚の顔ぶれを見る限り、米中経済摩擦の再燃を予感させるものがある。

20世紀の米中経済関係は冷戦構造のもとで始まった。そのため、当初は国交正常化に伴う通商協定の締結、高度技術の輸出規制の緩和、市場経済国に対する最恵国待遇(MFN)の恒久化(PNTR)といった外交・安全保障上の争点が米中経済関係を規定した。21世紀初めに中国が世界貿易機関(WTO)に加盟すると、中国産品の「集中豪雨」的な対米輸出と米中貿易不均衡、中国産品に対するアンチダンピング、米国企業の中国市場アクセス、中国市場における知的財産権の保護、人民元の過小評価など、主要な争点は次第に経済分野に収斂するようになった(大橋1998)。

なかでも貿易不均衡と人民元の過小評価は、その後も米中経済摩擦の焦点となった。もともと、米中経済関係には香港の中継貿易が介在しており、多国籍企業の工程間分業が深化するなかで、米中間の貿易不均衡はいわば構造化している。また過小評価が批判されてきた人民元も、2000年代半ば以後は増価に転じた。

このように通商・通貨分野での個別争点の摩擦が沈静化の方向にあったにもかかわらず、ここ数年、中国の過剰生産能力が顕在化し、鉄鋼製品の対米輸出の急増と中国を「非市場経済国」とみなす米国のアンチダンピング措置が新たな摩擦の一因となっている。また中国企業の対米投資が急増するに伴い、米中経済摩擦も財・サービス貿易にとどまらず重層化しつつある。ここから、安全保障上の理由に加えて、国有企業の役割や中国政府の企業支援のあり方をめぐって、中国の「国家資本主義」的性格に対する懸念が強まっている。

ポスト冷戦期の世界で広く取り上げられるようになった「国家資本主義」は、イアン・ブレマー(2011)が指摘するように、政府が経済面でも主導的な役割を果たすのみならず、国益などの政治的便益を得るために市場を活用する体制を意味する。米国の「国家安全」とも無関係ではありえない中国の「国家資本主義」への対応が、米中経済関係の主要な争点として浮上してきたのである。

そこで本稿では、バラク・オバマ政権期を中心に米中経済関係を振り返り、トランプ新政権の成立に際して、その対中通商政策を展望する際のひとつの判断材料を提示してみたい¹。

1. 米中経済関係の非対称性

(1) 貿易収支の不均衡

リーマン・ショックの直後、中国が世界経済の「救世主」としてもてはやされると、一部では米中双極体制（G2）も喧伝されるようになった。しかし米中両国は、その後も、南シナ海や朝鮮半島情勢、またサイバーセキュリティをめぐる厳しい対立関係にある。同時に米中関係は、世界第1位と第2位の経済大国間の関係でもあり、グローバル化が進展した今日の世界経済にあって、実に多様な摩擦を抱えている。

その米中経済摩擦の根底には貿易不均衡が存在する（表1）。2015年の米国の貿易赤字のほぼ半分は対中赤字が占めている。2015年の米中両国の通関統計では、米国の対中赤字は3675億ドル、中国の対米黒字は2609億ドルであり、両者の間には1000億ドル以上の開きがある。米中経済関係の基準となる通関統計の差異により、経済摩擦はさらに混迷の度を増している。米中合同商業貿易委員会（JCCT）では、この統計上の差異の重要性が認識され、これまで2009年と2012年の2度にわたり、米国商務省・通商代表部と中国商務部・海関総署による共同研究が実施されてきた（JCCT 2009, 2012）。しかし、その後も通関統計上の差異はいまだ縮小方向にはない。

米中貿易不均衡の背景には、両国が採用している取引条件（FOB：本船渡し、FAS：船側渡し価格、CIF：運賃・保険料込み価格、CV：課税価格）、統計範囲（プエルトリコや米領バーズン諸島を含むか否か）、通関時期、原産国、為替レートの差異といった技術的な問題点が存在する。これに加えて、中国の対外貿易では、香港経由の中継貿易が重要な役割を果たしており、香港で発生する仲介マージンが米中貿易収支に影響を及ぼすことになる。しかも1990年代初めまで、中国の通関統計では、中国を原産国とする商品が香港経由で最終的に米国に輸出された場合でも、それは最初の仕向地である香港向けの輸出として計上されていた。その後、最終仕向地に基づく再分類がなされるようになったが、同時に香港のインフラ・決済機能だけを利用して、香港で通関することなく最終仕向地に移送（transshipment）される中国産品も増加しており、香港の中継貿易の取り扱い方はますます複雑になっている（大橋 2007）。さらに米中貿易収支に影響する要因として、中国の対外貿易における貿易財の過少申告といった不正行為の横行が指摘されている²。

表1 米中貿易収支の差異

単位:億ドル

	中国通関統計			米国通関統計			米中差異 (2) -(1)
	対米輸出 FOB	対米輸入 CIF	(1)収支	対中輸出 FAS	対中輸入 CV	(2)収支	
2001	542.77	262.04	280.73	192.35	1,022.80	-830.45	549.72
2002	699.59	272.28	427.31	220.53	1,251.68	-1,031.15	603.84
2003	925.10	338.83	586.27	284.18	1,523.79	-1,239.61	653.34
2004	1,249.73	446.53	803.20	347.21	1,966.99	-1,619.78	816.58
2005	1,629.39	487.35	1,142.04	418.37	2,434.62	-2,016.25	874.21
2006	2,035.16	592.22	1,442.94	552.24	2,877.73	-2,325.49	882.55
2007	2,327.61	698.61	1,629.00	652.38	3,215.08	-2,562.70	933.70
2008	2,523.27	814.86	1,708.41	714.57	3,377.90	-2,663.33	954.92
2009	2,207.06	774.33	1,432.73	695.76	2,964.02	-2,268.26	835.53
2010	2,831.84	1,013.10	1,818.73	918.78	3,649.44	-2,730.66	911.93
2011	3,243.00	1,181.21	2,061.80	1,038.79	3,993.35	-2,954.57	892.77
2012	3,518.84	1,277.55	2,241.29	1,105.90	4,256.44	-3,150.53	909.24
2013	3,683.49	1,459.26	2,224.23	1,220.16	4,404.34	-3,184.17	959.94
2014	3,960.82	1,590.36	2,370.46	1,240.24	4,666.56	-3,426.33	1,055.87
2015	4,096.48	1,487.36	2,609.12	1,168.17	4,843.71	-3,675.54	1,066.42

注：FOB (Free On Board), CIF (Cost, Insurance & Freight), FAS (Free Alongside Ship), CV (Customs Value).

資料：『中国海関統計』2001-2015年12期、*Survey of Current Business*, April 2002-16より作成。

米国企業の中国ビジネスにも大きな変化がみられる。中国にある米国系企業子会社の現地売上高は2013年に3639億ドル、米国の対中輸出額の3倍の規模に達しており、米国企業の中国ビジネスの主要形態は対中輸出から現地販売に移行している (*Survey of Current Business*, August 2015)。一方、2014年の米国の中国からの輸入の29.2%は、中国にある子会社・関連企業 (related party trade) からの輸入であり、企業内貿易の比重が年々高まっている (U.S. Census Bureau 2016)。このように米中経済関係では、ボーダーレスに事業が展開されており、貿易収支の非対称性は構造化しているといえよう。

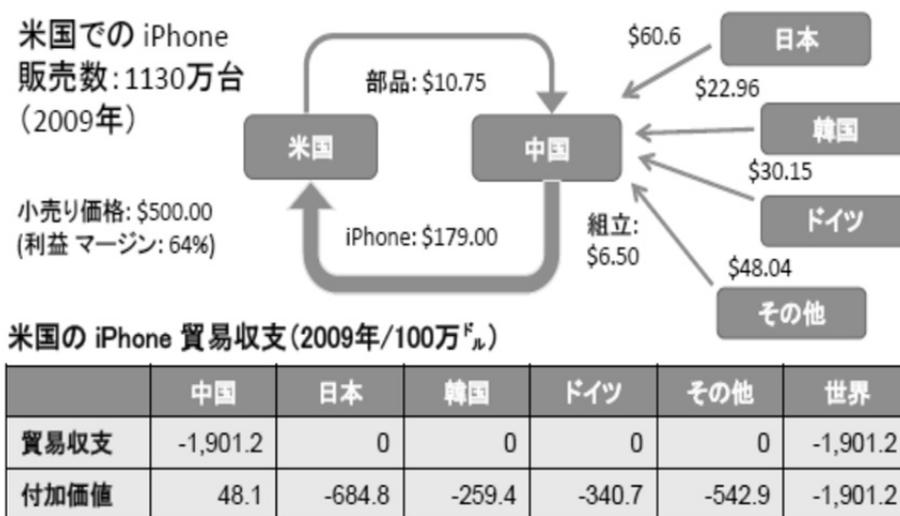
(2) GVC 下の米中経済関係

近年注目されているグローバル・バリュー・チェーン (GVC) の観点から米中間の付加

価値貿易をみると、通関統計が描き出す二国間貿易とはまた異なる姿を目にすることができる。通信・物流分野の革命的な変化を受けて、いまや工業製品は「適材適所」で製造されており、国境を越えて生産工程が配置されている製品も少なくない。フラグメンテーションと呼ばれる工程間分業は、中国が世界生産の大半を占めている IT・電子機器で広くみられ、「世界の工場」＝中国はその最終工程を担ってきた。従来の通関統計では、最終財の取引額だけが対象とされるのに対して、付加価値貿易は生産工程ごとに発生する付加価値に着目する。

その代表的な事例研究として、2000年代後半にみられたアップル社の iPhone の事例がある（図1）。iPhone は最終財の生産国である中国の工場から米国市場に向けて出荷・輸出される。通関統計では、米国はその分だけ中国に対して貿易赤字を計上することになる。しかし付加価値貿易は iPhone を構成する部品・パーツの原産国に着目する。日米欧韓の部品メーカーが中国の iPhone 組立工場に高価な部品・パーツを供給しているのに対して、最終組立地である中国は iPhone の生産過程に労働力を提供しているにすぎず、中国で発生する付加価値は iPhone 出荷額のわずか数%にとどまる。付加価値貿易に基づくと、iPhone の対米輸出は必ずしも中国に巨額の対米黒字をもたらしているわけではない。通関統計に基づく貿易不均衡と実際の経済活動との間には、大きな差異が生じているのである。

図1 iPhone の価格構成と付加価値貿易



資料：Xing and Detert (2011) より作成。

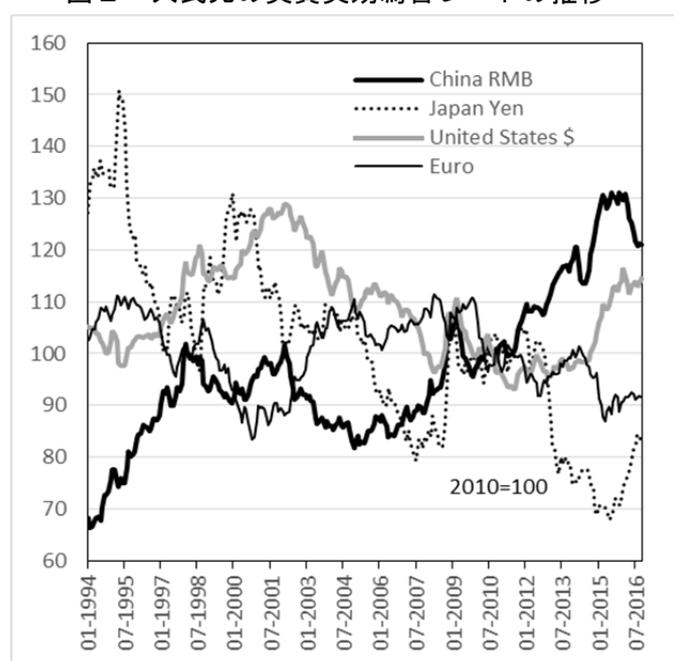
2. 人民元の過小評価

改革開放後、中国人民銀行は過大評価された人民元の切り下げに努め、この間に中国産品の輸出競争力は大幅に増強された。しかし、その後は人民元の過小評価が貿易不均衡の

一因であると批判されるようになった。2005年には、米国上院のチャック・シューマー議員とリンゼー・グラム議員を中心に超党派の対中報復関税法案が議論され、中国が人民元を切り上げない場合には、中国からの輸入品に27.5%の関税を課するという内容が盛り込まれた。

2005年7月に人民銀行は人民元の対ドル・レートを約2.1%切り上げ、0.3%の変動幅を許容する管理フロート制に移行した。いうまでもなく、この人民元改革は対米関係への配慮を最優先して断行された措置ではない。高度成長が続いていた当時の中国では、人民元の切り上げを見込んだホットマネーの流入が急増し、人民銀行は対ドル・レートの維持を目的に介入を続けた。その結果、外貨準備高が急増し、過剰流動性がインフレ圧力を強めていた。しかしインフレ抑制のために人民銀行が利上げに踏み切れば、それを目当てにホットマネーがさらに流入し、利上げ効果を相殺してしまう恐れがあった。まさにバブルの抑制とインフレ圧力の緩和を主たる目的として、人民元改革が断行されたのである。

図2 人民元の実質実効為替レートの推移



資料：BIS, “Effective Exchange Rate Indices”

(<https://www.bis.org/statistics/eer/index.htm?m=6%7C187>) より作成。

その後の主要通貨の実質実効為替レートの推移をみると、人民元が増価に転じたことは明らかである（図2）。人民元の国際化も進展し、2015年10月に人民元が国際通貨基金（IMF）の特別引出権（SDR）構成通貨に採用されてからは、人民銀行による為替介入にも一定の枠がはめられたように見受けられる。そして2015年夏以後は、むしろ中国からの

資金流出に伴う人民元の下落が懸念されており、人民元レートの推移はおおむね実勢レベルを反映しているというのが一般的な見方であろう。

3. 「非市場経済国」とアンチダンピング

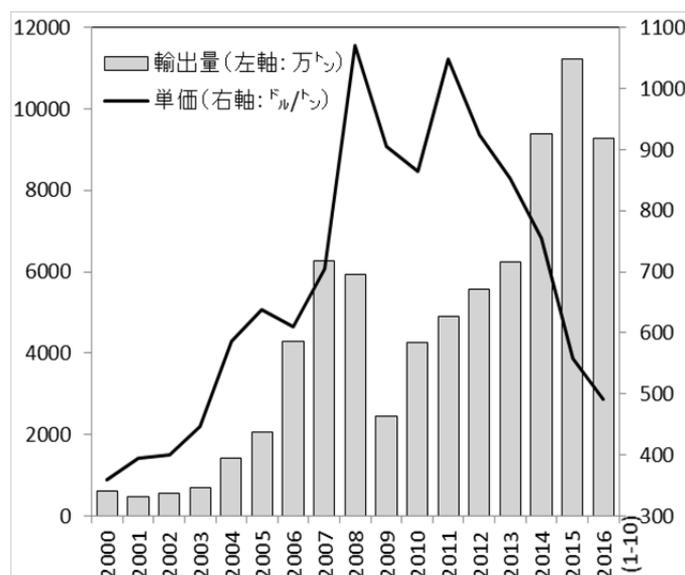
今日の米中経済関係はきわめて重層的かつ相互依存的であり、米国が一方向的に保護主義的な対応をとれば、それは米国にきわめて不利に作用することになる。しかし最近の米中経済関係では、トランプ氏の保護主義的な対応を促すかのような動きがみられる。

ひとつは、中国製鉄鋼製品の対米輸出の急増をめぐる貿易摩擦である。リーマン・ショック直後の大型景気対策を受けて実施された投資拡大により、いまや中国の主要工業部門は過剰生産能力を抱えている。その典型が鉄鋼分野であり、2015年の粗鋼生産8.2億トンに対して生産能力は11.6億トン、稼働率は71.5%にとどまり、赤字企業は50.5%に達している。同様に、石炭生産37.5億トンに対して生産能力57億トン（赤字企業90%超）、セメント生産37.5億トンに対して生産能力40億トンなど、主要工業部門における過剰生産能力の解消は重大な政策課題となっている³。

中国の過剰生産能力は世界経済にも深刻な影響を及ぼしている。経済協力開発機構（OECD）諸国では、鉄鋼の世界需要を見極めて生産調整と設備投資の抑制が進められてきたが、経済成長の最中にある中国などの新興国では、工業化の象徴でもある鉄鋼の生産増強が続けられている。その結果、世界の鉄鋼生産と生産能力の間に大きなギャップが生じており、世界の粗鋼需要はOECD諸国が一切生産しなくても、十分に賄い切れるほどに新興国の供給能力が高まっている。2015年に中国の粗鋼生産は世界全体の半分を占めるが、その過剰生産能力はこの需給ギャップの過半を占めている。

過剰生産能力を抱える中国の鉄鋼産業は、新たな需要を海外市場に求めざるをえない。2015年に中国の鉄鋼輸出は1億1000万トンを突破した。これに伴い、鉄鋼製品の価格も急速に軟化している（**図3**）。日本の年間生産量に匹敵するほどの中国製鉄鋼製品が、米国を含む世界の鉄鋼市場に流入し、新たな摩擦を引き起こしているのである。

図3 中国の鋼材輸出・単価の推移



資料：『中国統計年鑑』各年版、国家統計局 HP より作成。

「非市場経済国」＝中国の位置づけ

2016年1～11月に中国製鉄鋼製品は、世界16カ国で貿易救済措置（アンチダンピング26件、相殺関税8件、保障措置7件、合計68億ドル相当）の対象となった（『国際商報』2016年12月25日）。米国でも中国製鉄鋼製品の輸入急増に対して、ダンピング調査による対抗措置が強化された。中国産品に対するアンチダンピング調査・措置が世界的に広がったために、中国のWTO加盟15年後に予定されていた中国産品のダンピング判定方法に関する経過措置の終了がきわめて困難となった。中国がWTO加盟時に合意した3つの経過措置のうち、繊維セーフガードは2008年末、経過的セーフガードは2013年末に終了しており、このダンピング判定方法に関する経過措置も本来は2016年末に終了するはずであった。

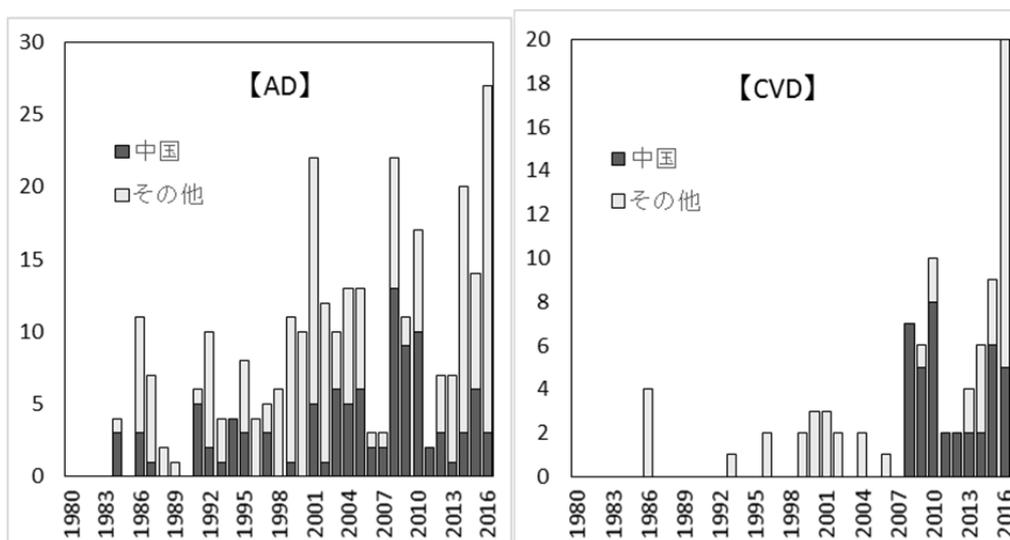
WTO加盟時に、中国は「市場経済国」に公認されることなく、まずはWTO加盟を優先した。しかし価格メカニズムが機能しない「非市場経済国」としてWTOに加盟した中国に関しては、ダンピング調査のための公正な国内価格が判定できないとして、WTO加盟後も中国産品に対するダンピング調査では、引き続き中国の輸出価格と第三国・「代替国」の国内価格を比較する方法が採られることとなった。この判定方法では、「代替国」が恣意的に選ばれ、より大きなダンピング・マージンが適用される傾向がある。これでは「制限速度が提示されていない道路で、他の道路の制限速度に基づいてスピード違反の罰金が課され」、しかも制限速度の基準となる「道路は運転手が警察官に呼び止められてから選択されるようなもの」（Palmer 1989）であることから、WTO加盟後、中国は「非市場経済国」

の地位の見直しに向けて交渉を続けてきた。

ところが、中国製鉄鋼製品に対するダンピング調査の急増により、15年に及ぶ中国の通商外交の努力にもかかわらず、中国は引き続き「非市場経済国」の地位にとどまっている。米国の現行の通商法では、「市場経済国」の判定基準は、①通貨の兌換性、②労働賃金交渉の自由、③外国投資の自由、④生産活動への政府の関与、⑤資源配分の決定への政府の関与である（Neeley 1989）。中国製鉄鋼製品に対するダンピング調査の急増は、米国がいまだ中国を「市場経済国」とはみなしていないことを物語っている⁴。

もっとも、近年の米国の通商政策では、ダンピング調査の適用は相対的に減少しており、むしろ外国政府の補助金に標的を絞った相殺関税（CVD）の発動が顕著となっている（図4）⁵。もちろん輸出促進のために製品の輸出を条件に政府が支給する輸出補助金は、WTO協定でもレッド補助金として原則禁止されている。ただ、輸入国の国内産業に悪影響を及ぼす補助金、つまり CVD の対象となるイエロー補助金の対象範囲は、貿易形態の多様化に伴い、急速に拡大しつつある。

図4 中国のアンチダンピング（AD）と相殺関税（CVD）措置の発動件数



注：2017年1月9日現在。
資料：USITC（2017）より作成。

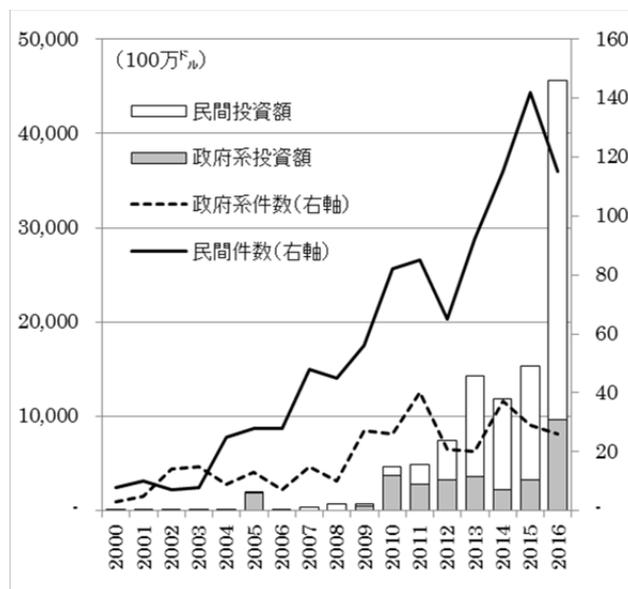
たとえば、2015年4月に米通商代表部（USTR）がWTOにパネル設置を求めたのは、中国の「モデル拠点 - 公共サービス・プラットフォーム」である。翌2016年4月に合意に達したこの案件では、輸出企業・製品に対する補助金ではなく、輸出支援サービスに対する補助金の問題視された（USTR 2016）。同様に、研究開発（R&D）に対する補助金、たとえば、中国では特許出願に対する補助金も増加基調にあり、いずれ CVD の対象として新

たな争点になる可能性がある。このように米国の CVD の主たる標的はやはり中国産品であり、米国の対中批判の焦点も中国政府の補助金に移行してきている。

4. 急増する中国の対米投資

もうひとつの新たな争点は、中国の対米投資の急増に伴う摩擦である。2015年に中国は米国に次ぐ世界第2位の対外投資国であり、米国は中国の最大の投資先でもある（大橋2016）。その背景には、資源、市場、効率、戦略的資産の追求という一般的な動機に加えて、リーマン・ショック後の米国企業の経営悪化と折からの人民元高により、米国の実物資産の取得がより容易になったという事情がある。とくに2016年には、中国の対米投資は前年比3倍増の456億ドルと急増した（図5）⁶。

図5 中国の対米投資の推移



資料：Rhodium Group（2017）より作成。

なかでも、不動産投資は前年比3倍増の169億ドルに達し、同年の中国の対米投資の37%を占めた（表2）。マクロ・レベルでは中国の不動産ブームや為替レートの動向、ミクロ・レベルでは米国移住・グリーンカード取得意欲などが、対米不動産投資に拍車をかけた。ここで注目すべきは、やはり国有企業の役割である。中国企業の対米投資は、まず国有企業が対米投資に踏み切った分野から投資が活発化する傾向がみられる。中国の民間企業・投資家にとって、国有企業の対米投資は、いわば投資「解禁」項目と映っているのかもしれない。いずれにせよ、中国の対米投資の増加に伴い、モノ（中国製産品）にとどまらず、カネ（資本）やヒト（ビジネス・観光客）も米国社会に深く浸透しつつある。

表2 中国の産業別対米投資の推移

(100万ドル)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
農業・食品	0	0	4	16	0	30	16	19	7,116	54	129	15
自動車	27	12	101	9	127	472	303	201	56	771	915	1,025
航空	0	0	0	0	0	5	401	160	84	17	67	-
金属	8	0	4	5	3	1	42	76	54	39	456	470
消費財	24	6	12	127	56	52	55	25	211	94	126	5,651
電子	8	1	12	10	10	13	68	96	47	57	412	4,244
エネルギー	0	0	18	28	214	2,788	2,066	3,097	3,655	333	1,556	17
娯楽	0	30	8	4	4	4	3	2,601	0	275	1,134	4,780
金融・ビジネス	34	12	41	35	25	182	38	247	9	134	3,018	1,925
健康・バイオ	0	6	1	384	10	126	141	23	274	1,010	900	1,028
情報通信	1,862	96	23	105	17	223	536	464	320	5,750	1,228	3,295
産業機械	3	6	76	23	122	218	23	43	15	46	214	207
鉱業	3	2	40	2	50	252	200	211	245	250	97	-
不動産	0	0	0	0	6	218	951	195	2,203	3,054	5,049	16,926
輸送・インフラ	10	7	6	1	55	16	2	5	5	9	1	6,042
合計	1,979	178	346	749	699	4,600	4,845	7,463	14,294	11,893	15,302	45,625

資料：Rhodium Group (2017) より作成。

しかし中国の対米投資に関しては、まず安全保障上の懸念がある。2005年の中国海洋石油(CNOOC)による米石油大手・ユノカル買収提案では、石油という戦略物資と深海探査・掘削技術などの「両用技術」の中国移転に対する懸念が米国内で高まり、CNOOCは同提案を取り下げることとなった。これを契機に「国家安全」に対する米国の外国投資委員会(CFIUS)の審査体制も強化され、中国企業の対米投資に関する審査が急増している(表3)。近年では、ハイテク技術の移転に加えて、サイバーセキュリティに関する懸念から、中国通信大手の華為やZTEがCFIUS審査の主な標的となっている。

表3 CFIUS 審査件数上位10カ国・地域

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
英国 33	英国 48	英国 17	英国 26	英国 25	中国 23	中国 21	中国 24
カナダ 21	フランス 12	カナダ 9	カナダ 9	フランス 14	英国 17	日本 18	英国 21
UAE 10	イスラエル 12	フランス 7	日本 7	中国 10	カナダ 13	カナダ 12	カナダ 15
オーストラリア 9	オーストラリア 11	イスラエル 5	イスラエル 7	カナダ 9	日本 9	フランス 7	日本 10
オランダ 7	ロシア 8	オランダ 5	中国 6	オランダ 7	フランス 8	イギリス 7	ドイツ 9
フランス 7	日本 8	中国 4	フランス 6	日本 7	オランダ 6	ドイツ 4	オランダ 8
イスラエル 6	中国 6	日本 4	スウェーデン 5	スウェーデン 6	スイス 5	シンガポール 3	韓国 7
ドイツ 6	カナダ 6	スウェーデン 3	ロシア 4	イスラエル 6	イスラエル 4	スイス 3	スイス 7
スペイン 6	イタリア 5	イタリア 2	オーストラリア 3	オーストラリア 4	インド 4	メキシコ 2	フランス 6
スイス 6	スイス 4	UAE 2	イタリア 3	スペイン 4	ドイツ 4	サウジアラビア 2	香港 6
	レバノン 4	クウェート 2	スペイン 3			スウェーデン 2	シンガポール 6
						UAE 2	
合計 138	合計 155	合計 65	合計 93	合計 111	合計 114	合計 97	合計 147

資料：CFIUS, Annual Report to Congress.

5. 「国家資本主義」への対応

米国では、急増する中国企業の対米投資、米国企業に対する合併・買収（M&A）、さらに中国における政府と企業の関係までもが疑問視され始めている。バブル期の日本企業の対米投資も、今日の中国企業と同様な批判を受けてきた。しかし、究極的に日本は価値を共有しうる同盟国であり、日本企業は市場経済のルールに基づいて活動し、その後、米国経済に多大な寄与をなしてきた。これに対して、中国企業の活動にはやはり次のような批判が伴う。

第1に、中国企業、とりわけ国有企業が追求しているのは商業的利益なのか、それとも国家目標の実現なのか。中国の国有企業は純粋な市場アクターとして利益の最大化を目指しているのか。むしろ国家目標を優先しているのではないか。実際に国有企業は国家レベルから地方レベルにいたるまで、各級の国有資産監督管理委員会の管理下にあり、その最高経営責任者（CEO）は共産党組織部が任命し、共産党員からリクルートされている。

2015年12月、中国航空工業集团公司（AVIC）の子会社が合弁事項不履行のために7000万ドルの支払い命令を受けた時、同社は外国主権免責（sovereign immunity）、すなわち、国際民事訴訟で被告が国または下部の行政組織の場合に、外国の裁判権から免除される原則を主張して議論を呼んだ（Reuters, May 11, 2016）。国有企業がすべて中国政府の意向に基づいて活動しているとは考えられないが、少なくとも政府の主管部門の「指導」を受け、また上述したような権利を主張することから、やはり国有企業は普通の民間企業とは行動も意識も相当異なるといわざるをえない。

第2に、中国の国有企業や政府の支援を受けた企業と、同じ「土俵」で競争することは可能なのか。米国資産の取得競争でも、中国の国有企業は「不公平」な競争優位を有する。国有企業は低投入コスト、低金利融資・補助金、「寛大」な規制などを享受しており、国有企業であることは財務指標以上に優れた信用リスクの軽減手段となっている。

これに関しては、2010年に鞍山鋼鉄と Steel Development Corp との合弁事業の撤回事例がある（Tang 2010）。この事業計画が発表されると、米国では超党派の鉄鋼関連議員団が結成され、地元企業とともに、①鞍山鉄鋼は国有企業である、②優遇融資の支援を受けている、③現地の雇用が悪影響を及ぼす、④米国の基幹産業へのアクセス機会を得るとして、活発な反対運動が展開され、鞍山鋼鉄は事業計画の撤回を余儀なくされた。

第3に、国有企業とは本来非効率な存在であり、その増勢は米国経済に悪影響を及ぼさないか。そもそも国有企業は透明性やディスクロージャーの水準が低く、企業統治は確立されておらず、腐敗も蔓延している。また中国企業による先進技術の取得、中国への取得資産の「持ち帰り」は、安全保障上の懸念にとどまらず、経済的にも「ブーメラン効果」

の遠因となり、中長期的に米国企業の脅威となる可能性がある。

このように古くて新しい批判が、米国政府・議会や経済界で勢いを増している。中国のWTO加盟後、米中経済摩擦の具体的な係争案件はWTOのパネルで粛々と解決されてきた。しかしその背景には、政治経済的に相容れることが難しい「非市場経済国」＝中国の「国家資本主義」的性格が存在する。

おわりに——米中経済摩擦の再燃

米中貿易収支にみられる貿易不均衡は、もちろん重大な「政治的な含意」を有するものの、上述したように、多国籍企業のボーダーレスな事業展開のなかで、すでに構造化している。もちろん、米国の対外不均衡が特定地域の雇用や所得に甚大な影響を及ぼしていることは事実である (Autor et al. 2016)。しかし、結局のところ、経常収支はその貯蓄・投資バランスを反映しているにすぎず、為替調整を含む「水際対策」は一時的かつ象徴的な意味しかもたない⁷。

ところが、トランプ政権では、この「政治的な含意」がきわめて重要な意味をもつ。「中国は為替操作国」、「中国からの輸入に45%の税金を課す」といったトランプ氏の一連の強硬発言に接すると、米中経済関係の時計の針が大きく巻き戻されたかのような印象を抱かざるをえない。もちろん、新政権がこの種の「公約」の実現を目指すとなると、米中経済関係は重大な打撃を被る。中国からボーイングへの発注がエアバスに代替され、中国市場では米国車やiPhoneの販売が滞る事態を招くことになる。全米製造業者協会 (NAM) によると、トランプ氏のいう「北米自由貿易協定 (NAFTA) の再交渉」を含めると、中国とメキシコとの経済関係の悪化により、全米製造業 200 万人の職が影響を受ける (Reuters, November 16, 2016)。また「米中経済戦争」が勃発すると、カリフォルニアだけでも 64 万人の雇用に影響が及ぶという (Noland 2016)。今後は中国産品に対するダンピング調査や投資摩擦の影響が加わることも見込まれており、とくに前者に関しては、中国は対抗措置としてWTOへの提訴を検討しており、米中経済摩擦の再燃が懸念される。

すでに米中経済関係は、オバマ政権下において「国家資本主義」への対応、アジア太平洋地域をめぐる戦略的・経済的協調関係のあり方をめぐって新たな段階を迎えつつあった。大統領選挙中から断片的に発せられてきたトランプ氏の発言やツイートからは、①安全保障・地政学よりも経済を優先する、②米中関係を国際関係よりも二国間関係として捉える、③中国は「脅威」というよりも「狡猾」であるといった彼個人の国際・中国認識がうかがえる。WTO 成立前に米国でみられた「アグレッシブな単独行動主義」(aggressive unilateralism) にも近いトランプ氏の主張が、GVC の浸透により相互依存関係をさらに深

化させている今日の米中経済関係、さらに世界経済にいかなる影響を及ぼすのだろうか。米新政権が続々と打ち出している通商政策や対中政策に着目したい。

【参考文献】

- 大橋英夫 (1998) 『米中経済摩擦』 勁草書房。
- 大橋英夫 (2007) 「米中経済関係の基本構造」 高木誠一郎編『米中関係』 日本国際問題研究所。
- 大橋英夫 (2016) 「中国企業の対米投資—摩擦・軋轢の争点は何か」 加藤弘之・梶谷懐編『二重の罟を超えて進む中国型資本主義』 ミネルヴァ書房。
- 大橋英夫 (2017) 「中国の過剰生産能力と国有企業改革」 日本国際問題研究所中国研究会報告書所収、近刊。
- ブレマー、イアン (2011) 『自由市場の終焉』 (有賀裕子訳) 日本経済新聞出版社。
- Autor, David H., David Dorn, and Gordon H. Hanson (2016), “The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade,” *Annual Review of Economics*, Vol. 8, pp 205-240.
- Council of Economic Advisers (2016), “Industries and Jobs at Risk if the Trans-Pacific Partnership Does Not Pass” *Council of Economic Advisers Issue Brief*, November.
- Hanemann, Thilo (2017), “Chinese Direct Investment in the United States: Recent Trends and Policy Implications” <http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Hanemann_USCC%20Hearing%20Testimony012617.pdf>, Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, January 26.
- JCCT (2009), *Report on the Statistical Discrepancy of Merchandise Trade Between the United States and China*, Joint Commission on Commerce and Trade Statistical Working Group, October.
- JCCT (2012), *The Second Phase Report on the Statistical Discrepancy of Merchandise Trade between the United States and China*, Joint Commission on Commerce and Trade Statistical Working Group, December.
- Martin, Michael F. (2016), “What’s the Difference?—Comparing U.S. and Chinese Trade Data,” *Congressional Research Service*, RS22640, March 24.
- Neeley, Jeffrey S. (1989), “Nonmarket Economy Import Regulation,” *Law and Policy in International Business*, Vol. 20, No. 3.
- Noland, Marcus (2016), “If Trump Starts a Trade War, California Could Lose 640,000 Jobs,” *Los Angeles Times*, October 19.
- Palmeter, N. David (1989), “The Impact of the U.S. Antidumping Law on China-U.S. Trade,” *Journal of World Trade*, vol. 23, no. 4.
- Petri, Peter A., Michael G. Plummer and Fan Zha (2014), “China in the TPP” <<http://asiapacifictrade.org/wp-content/uploads/2012/10/Adding-China-to-the-TPP-4feb14.pdf>>, February 4.
- Rhodium Group (2017), “China Investment Monitor” <<http://rhg.com/interactive/china-investment-monitor>>, accessed on January 16, 2017.
- Tang, Rachel (2010), “China’s Steel Industry and Its Impact on the United States: Issues for Congress,” *Congressional Research Service*, R41421, September 21.
- U.S. Census Bureau (2017), “Foreign Trade” <<http://sasweb.ssd.census.gov/relatedparty>>, accessed on January 16, 2017.
- USITC, “Antidumping and Countervailing Duty Order in Place” <https://www.usitc.gov/trade_remedy/documents/orders.xls>, *United States International Trade Commission*, accessed on January 9, 2017.
- USTR (2016), “Chinese Export Subsidies under the ‘Demonstration Bases-Common Service Platform’ Program Terminated Thanks to U.S.-China Agreement” <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/april/chinese-export-subsidies-under>>, April 14.
- USTR (2017), *2016 Report to Congress on China’s WTO Compliance*, United States Trade Representative, January.
- USTR and DOC (2016), *Subsidies Enforcement Annual Report to the Congress*, the Office of the United States Trade Representative and the United States Department of Commerce, February.
- Xing, Yuqing and Neal Detert (2011), “How the iPhone Widens the US Trade Deficit with the PRC?” *GRIPS Discussion Paper*, 10-21, May.

—注—

- ¹ 米中経済関係には、環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) や地球温暖化対策を定めたパリ協定などの多国間の争点も含まれるが、本稿での議論は基本的に二国間の争点に限定する。
- ² 貿易財の価額・数量の過少申告は、一般に課税や数量規制の回避を目的としている。同時に、外貨管理の厳しい中国では、香港に資金をプールするなど、資金の国外移転の手段として貿易財の過少申告が用いられることがある (Martin 2016)。
- ³ 鉄鋼産業の過剰生産能力については、大橋 (2017) を参照。
- ⁴ 2016年12月の中国産品に対するダンピング判定方法に関する経過措置の終了時点において、日欧も同様に中国を「市場経済国」とみなしていない。
- ⁵ 最近の中国の補助金については、USTR and DOC (2016), pp. 12-18 及び USTR (2017), pp. 63-68 を参照。
- ⁶ 中国の対米投資に関しては、米中両国政府や研究機関が発表しているデータがいくつか存在する。その差異については、Hanemann (2017) を参照。
- ⁷ 国民経済計算では、貯蓄・投資バランス [S-I] と経常収支 [EX-IM] は、次のような関係にある。
$$Y = C + I + (EX - IM)$$
$$Y = C + S$$
ただし、Y: 国民所得、C: 消費、I: 投資、S: 貯蓄、EX: 輸出、IM: 輸入
上記2式を整理すると、 $S - I = EX - IM$ となる。

第7章 米中サイバーセキュリティ交渉¹

土屋 大洋

はじめに

「サイバー攻撃 (cyber attack)」が国際法上の「攻撃」として認められるためには、人命への危害や物理的な破壊を伴わなければならないとされている²。しかし、現実には情報の抜き取りやサービス等の停止も含めて広義の「サイバー攻撃」が人口に広く膾炙している。その手法は日進月歩で進化しており、生物界のウイルスが環境に応じて適者生存を繰り返して進化していくように、コンピュータ・ウイルスやマルウェアもまた、新たな防御策をかいくぐるために進化を繰り返している。生物界のウイルスとコンピュータのウイルスが違うのは、人間の意図による進化が行われているかどうかという点であろう。生物界のウイルスは遺伝子のロジックによって進化するが、コンピュータのウイルスはいまだ自動で進化する余地は小さく、そのプログラムないしコードを書き換える人間がいるからこそ進化している。

かつては、コンピュータ・ウイルスを書き換える人間は、興味本位や自己の技能の誇示のためにそれを行っていた。しかし、広義のサイバー攻撃が個人的な動機だけではなく、政治的・経済的・軍事的な動機を達成するための手段となるにつれ、より多くの多様な人間が関わるようになっていく。ほとんどが個人のブラック・ハット (悪意のある) ハッカーによる試みだったウイルス作成は、組織的な試みとして行われるようになり、各国の軍隊が攻撃のためのツールとして行うようにもなっている。そうしたウイルスやマルウェア (悪意のあるソフトウェア) はブラックマーケットで誰でも金銭と引き替えに入手可能になっている。

対立の構図は、個人対個人、国家対国家といった単純なものではなく、個人、非政府／非営利組織、営利企業、国家、国家連合などがそれぞれ攻撃側・防御側に立つ複雑なものになりつつある。そして、攻撃者は多くの場合インターネットの雲の中に隠れているため、素性が分からないという「アトリビューション (帰属・属性) 問題」を生み出し、対立軸すらはっきりしないという点で、問題をよりいっそう深刻にしている³。

攻撃対象を見ても、かつてはパーソナル・コンピュータやサーバーがほとんどだったが、IoT (Internet of Things) といわれる時代になり、いわゆる情報通信機器以外のものもネットワークにつながるようになり、サイバー攻撃の対象となりつつある。近年のニュースでは、飛行機や自動車を第三者が乗っ取ることができるとする報告もある⁴。

さらには、重要インフラストラクチャに対するサイバー攻撃（つまり狭義のサイバー攻撃）もまた実現性を帯びつつある。重要インフラストラクチャに対するサイバー攻撃の事例はいまだ数えるほどであり、そのうち実際に行われたことが政府機関によって公式に確認されたものは2010年のイランの核施設に対するスタックスネット（STUXNET）攻撃（イラン政府が攻撃を受けたことを確認⁵）、2014年のドイツの溶鉱炉に対する攻撃（ドイツ政府が攻撃を受けたことを確認したが詳細は不明⁶）にとどまっていた。しかし、2015年12月23日にウクライナ西部で140万世帯が停電になり、サイバー攻撃によるものではないかという疑いが強まっている⁷。

そして、将来においてはそうした狭義のサイバー攻撃が、金融部門、通信部門、運輸交通部門、あるいは防衛（軍事）部門などに対して行われる可能性は否定できない。そうしたサイバー攻撃は容易にサイバースペースの境界を越えた戦争にエスカレートする可能性があり、もはや看過することはできない。

その中で1つの大きな軸となるのが、米中の動向である。世界第1位と第2位の経済大国であり、両国はサイバーセキュリティをめぐる近年つばぜり合いを続けている。そして、もはや事務方が協議する問題ではなく、両国の首脳が議論し、しかしながら明確な結論が出せない問題になっている。本稿では、米中のサイバーセキュリティ問題をめぐる動向を追っていきたい。

1. カリフォルニアでの米中首脳会談

2013年6月に米国カリフォルニア州で米中首脳会談が開かれた。その際に注目された議題の1つがサイバーセキュリティであった。バラク・オバマ（Barack Obama）米大統領は、習近平中国国家主席に対して中国から行われているサイバースパイ活動（広義のサイバー攻撃）、特に中国の政府機関による米国企業への産業スパイ活動をやめるように迫った。しかし、この会談の直前、米国政府が米国の通信会社から顧客の通信情報を大量に収集しているとの報道が出ていた⁸。オバマ大統領に対して習主席は、サイバースパイは米国のほうではないかといひ返し、両国は合意することができなかった。

習近平主席は、この時点ではオバマ大統領との間で合意することはできなかったが、翌2014年2月に米国側に1つの回答を提示した。それは、中央网络安全和信息化领导小组（中央ネットワーク安全・情報化指導小組）を組織し、習主席自ら議長（組長）に就任したことである。副議長（副組長）には李克強首相と劉雲山中央書記処筆頭書記が就いた。指導小組は中国政府の組織ではなく、中国共産党の組織だが、中国の党国体制の下では共産党が実質的な政策決定権を担っており、この指導小組がサイバーセキュリティに関連する政

策の最終決定を担うことになる⁹。

この領導小組が作られる前の2011年に、国家互聯網信息弁公室（国家インターネット情報弁公室）が作られており、魯煒が主任に就いていたが、この弁公室は中国政府側の組織であり、権限もはっきりしていなかった。中央網絡安全和信息化領導小組は2014年2月に最初の会合を開いた。同年11月には浙江省の烏鎮で第1回の世界インターネット大会が開かれ、世界約100カ国から1000人が集まったという¹⁰。

領導小組は2015年1月に2回目の会合を開いた。1年に1回しか開かれないのでは実質的な意味はなさそうに見える。しかし、共産党側に中央網絡安全和信息化領導小組が作られ、そのトップに習主席が就いたことで、魯の弁公室も位置付けが定まり、領導小組を背景に政策を実施しやすくなった点を見過ごすべきではないとの見方もある¹¹。2016年6月に魯煒が主任を退き、代わりに副主任だった徐麟が主任に就任した。

しかし、2014年はじめの段階では、こうした中国側の取り組みに米国側は満足しなかった。中央網絡安全和信息化領導小組の第1回会合が開かれてから4ヵ月後の2014年5月、米国のエリック・ホルダー（Eric Holder, Jr.）司法長官は突然記者会見を開き、中国人民解放軍の5人が米国企業などに対するサイバースパイ活動に携わっているとして被疑者不在のまま訴追すると発表した。5人は中国国内にいますと考えられているが、上海に拠点を置く報道されている人民解放軍61398部隊の関係者とされている。この部隊は、米国のニューヨーク・タイムズ紙などに対するサイバースパイ活動に関わったとマンディアント社の報告書で名指しされていた¹²。

中国政府側は、こうした問題はまず米中政府間のサイバー・ワーキング・グループで検討されるべき問題であり、突然記者会見が開かれたことに強い不満を表明し、政府間ワーキング・グループを無期限中止にすると宣言した。米中間の政府対話は、後述する2015年9月の米中首脳会談によって高官級の対話が行われることになるまで凍結された。

その後も中国によるものと思われるサイバースパイ活動は後を絶たず、オバマ大統領は2015年2月にスタンフォード大学で民間企業の責任者たちを集めたサイバーセキュリティサミットを開催し、4月には新たな大統領令を発した。その際、オバマ大統領は「悪意のあるサイバー活動の蔓延と深刻さは米国の国家安全保障、外交政策、経済にとって甚大な脅威となる。この脅威に対処するため、ここに私は国家非常事態を宣言する」と述べている¹³。

ところが、その直後、米国政府の人事局（OPM）から400万人分の個人情報サイバースパイ活動によって盗まれた形跡があり、中国によるものである疑いが強いとの報道がなされた。その後、被害人数は2210万人分に達することが分かった。米国の人口の7%に相

当し、米国政府のセキュリティクリアランス取得者 510 万人（民間人を含む）を優に上回っている。セキュリティクリアランス取得者の詳細な個人情報が含まれているとする懸念があり、米国議会の議員たちは中国を強く非難している¹⁴。

2. ワシントン DC での米中首脳会談

2015 年 9 月、習近平国家主席は米国を訪問し、ワシントン DC におけるオバマ米国大統領との首脳会談において「サイバー攻撃実行せず、支援せず」で合意したというニュースが流れた。両首脳の記者会見においては、オバマ大統領が発言の冒頭近くでサイバーセキュリティを取り上げたのに対し、習主席は発言の後半でわずかに言及するのみで、両者の間には温度差が見られた¹⁵。

これまで中国は、中国自身がサイバー攻撃の被害者であると主張し、米国との間で何らかの合意をすることをかたくなに拒否してきた。今回も中国はその姿勢を崩さず、米国側の要求をはねつけるのではないかと見られていた。首脳会談の 2 週間前、米国のメディアは、米国政府側のリークに基づき、さかんに制裁の可能性を示唆する記事を流していた¹⁶。しかし、中国では「制裁はない」との見方も出ていた¹⁷。

習主席がワシントン DC 入りする前に、中国から米国西海岸のシアトルに到着した頃、ローマ教皇がワシントン DC を訪問しており、ワシントンの関心はそちらに向いていたが、中国側は IT 業界の雄マイクロソフトと航空業界の雄ボーイングが拠点を置くシアトルで、経済に焦点を絞ったイベントを開き、米中経済が分かちがたく結びついていることをアピールした。中国でサービスが規制されているグーグルとツイッター、フェイスブックのトップは参加しなかったが（フェイスブックのマーク・ザッカーバーグ [Mark Zuckerberg] は写真撮影には応じた）、ボーイングでは中国が 300 機も発注するという「爆買い」がニュースになった。それもこれも、ローマ教皇のニュースに埋もれることなく、米中首脳会談をなんとか成功させようとする中国側の意気込みの現れであった。

ワシントン DC での米中首脳会談では、広範なテーマについてやりとりが行われたが、サイバー攻撃については、「どちらの国も知的財産を盗むサイバー攻撃を実行しないし、支援しないことで合意した」とし、「両国はサイバー犯罪について対策を話し合う年 2 回の高官級の対話メカニズムを創設する」ことになったという¹⁸。

先述の通り、2014 年 5 月に米国司法省が突然記者会見し、中国人民解放軍の 5 人の将校を顔写真入りで指名手配し、容疑者不在のまま起訴するという行動に出て以来、米中政府間のサイバー・ワーキング・グループは中止されたままだった。今回、それを高官級に格上げして、実質的に再開することになった。

この合意のポイントは、必ずしも中国（あるいは中国政府や人民解放軍）がこれまで米国に対するサイバー攻撃に関与してきたかどうかを認めたわけではないということである。過去に何があったかについては判断せず、「未来において」どちらの国も知的財産を盗むサイバー攻撃を実行しないし、支援しないことで合意したというところで、中国側も納得し、合意したということだろう。それによって、中国側が重視するメンツを保ち、習主席の訪米を成功させることを優先した。中国側は、首脳会談で重要なテーマにおいて決裂したとの印象・報道をどうしても避けたかったと見るべきだろう。その点では、米国側がこれまでかけてきた圧力が功を奏したとも見ることができる。

これまでも米国側の圧力はそれなりに中国を動かしてきた。実際、2015年9月の習主席の訪米前に、中国は国内のサイバー犯罪者を大量に検挙するとともに¹⁹、孟建柱・中国共産党中央政法委員会書記（サイバー問題特使）がワシントンDCに先乗りして米国政府関係者との事前協議を行っている。

米中首脳会談は決裂を回避し、習主席は訪米を一応成功させることができた。しかし、いったん合意してしまった以上、その履行が求められることになる。中国側が米国からのサイバー攻撃に文句を付けられるようになるが、中国側が自国から米国に向けたサイバー攻撃、サイバースパイ行為を止められるかが最大の関心事になった。

3. 中国におけるサイバー攻撃の担い手

2015年9月の米中首脳会談で中国がサイバー攻撃をしないと合意した直後、米国のインテリジェンス・コミュニティを束ねるジェームズ・クラッパー（James Clapper）国家情報長官（DNI）は、「合意が守られる見通しはない」と議会上院の軍事委員会の公聴会で証言していた²⁰。実際、首脳会談後も中国から米国へのサイバー攻撃は止まっていないという報道も出た²¹。

先述の通り、2013年2月の米国マンディアント社の報告書で人民解放軍の61398部隊が名指しされ、2013年6月のカリフォルニアでの米中首脳会談ではバラク・オバマ米大統領が中国の習近平国家主席に直接懸念をぶつけた。2014年5月には米国司法省が5人の中国人民解放軍の軍人たちを指名手配し、被疑者不在のまま起訴すると発表した。その後も、米国の官と民による中国名指しが続き、2015年9月の米中首脳会談では経済制裁が行われるのではないかとという見通しも出ていた。

こうした米国の戦術は「名指しと恥さらし（Name and Shame）」といわれている。メンツを重んじる中国社会ではこれは十分に効き目があると見られていた。米中首脳会談のような注目される場面において不正な行いをしていると面と向かっていわれれば、さすがに

中国も対応をとるのではないかというのが米国側の希望的観測だった。

首脳会談で中国側は、これまでの原則を繰り返し、口頭では合意したものの、文書に残すことは拒否した。それでも、米国側にとっては、両首脳が並んで記者会見し、言質を取ったという点では一応の勝利だった。

しかし、中国国内ではこうした合意は報道されず、習主席の米国訪問が成功に終わったという論調の報道ばかりになった。無論、中国のインターネット利用者の多くも国外の報道を目にしており、中国政府の一方的な報道が必ずしもバランスのとれたものでないことは気づいている。それでも、多くの方は習主席のメンツが失われたとは思っていない。

こうした事態の推移を見て、中国側の戦術は「話と盗み (Talk and Take)」に他ならないという怒りの声が米国から出た²²。対話を続ける振りをしながら、その間にどんどん米国の知的財産を奪っているという声である。

そもそも誰が中国でサイバー攻撃を行っているのか。

第一に、不満を持つ若者たちである。中国の経済成長は鈍化しつつあり、大学を卒業しても仕事がない若者たちが多くなっている。経済が豊かになるにつれ、かつてのように、どんな仕事でも良いというわけにはいかなくなり、見栄えと実入りの良い仕事を競うようになっていく。そうした仕事に就けない若者たちは、地下の穴蔵のような地下室で共同生活を送り、「アリ族」や「ネズミ族」とも呼ばれ、不満のはけ口をサイバー攻撃に見いだしている²³。

第二に、経済的な利得につながる情報を盗み出そうとしている人たちである。こうした人たちは国内外問わず、金儲けになりそうな情報は何でも盗もうとしている。中国企業が中国企業に対してサイバー攻撃を仕掛けることも無数にある。産業スパイは日常茶飯事もいって良い。

第三に、よく名指しされる人民解放軍である。彼らも経済的利得につながるサイバー攻撃を行うことがあり、米国が最も非難しているのはそうした攻撃である。しかし、軍事的な切り札としてのサイバー攻撃はまだ行っておらず、温存しているはずである。平時に使ってしまったら意味がない。むしろ、戦時に備えた偵察行動が行われている。

第四に、政治的なスパイである。中国国内では全てが権力闘争といっても良い状態である。そうした国内事情を国外にも投影し、中国の政治アクターは、米国や日本の国内の権力闘争の実態を知りたがる。米国や日本でそうした権力闘争が全くないとはいわないが、中国のような苛烈な政治闘争はほとんど見られないため、ほとんど存在しない情報を必死に中国のスパイたちは探している。

こうした多様な攻撃者たちが存在するとしたら、中国共産党が抑えられるのはどこまで

か。米中首脳会談の際、習主席は「13 億人全ての行動は保証できない」とオバマ大統領に釘を刺したという²⁴。つまり、習主席が全てのサイバー攻撃者を止められるわけではないという意味である。中国では検閲が行われているから簡単に摘発できるといわれるが、6 億人ものインターネット利用者がいると簡単ではない。インターネットについては、中国政府は人民一人一人の統制からインターネット事業者を通じた統制へと切り替え始めている。事業者の顧客が何か悪いことをすれば営業許可を取り消すと圧力をかけ、間接的な統制をしようとしている(中国ではコンテンツ事業者にも営業許可が必要である)。事業者は、当局を怒らせず、顧客の不満も最小化できる線(中国では「底線」と呼ばれる)がどこにあるのか探している状態である²⁵。

常識的に考えれば、非政府アクターとしての若者たちと経済スパイたちを全て止めるのは難しいとしても、人民解放軍と政治スパイは共産党の力で止められると考えられるだろう。しかし、いずれのサイバー攻撃も止まらなると米中会談直後の米国側は見ていた。ところが、2016 年 6 月には中国によるサイバー攻撃が米国に対しては減少し、ロシアやインドで増加したという報道が出てきた²⁶。

4. 安定化する米中と不安定化する米露

2016 年 9 月 3 日、米中は、中国の杭州で開かれた G20 の機会を捉え、首脳会談を行った。この席ではサイバーセキュリティはもはや最重要課題ではなくなっていた。米国側の発表文書を見ると、「グローバルないし地域的な課題への対処」として 16 項目が挙げられ、「二国間関係の強化」として 6 項目が挙げられた。サイバーセキュリティはこのうち、「二国間関係の強化」の第 4 番目になっている。サイバーセキュリティの項目の冒頭では、以下のように述べられている。

両国は 2015 年 9 月のサイバーに関する約束を十分に実施する意図を再確認する。それには悪意のあるサイバー活動やハッキングと戦い、商業的な利得のためにサイバーを使った知的財産権の窃盗を行ったり、知った上で支援したりしないことを含む²⁷。

この米中首脳会談の後、中国の研究者に対してヒアリングを行ったところ²⁸、米国政府から頻繁に高官が北京に来るなど、「我々は米国ときわめて良好な意見交換ができて」との発言が聞かれた。

ところが、続けて出てきた発言は、「なぜロシアはウクライナや米国民主党全国委員会な

どに対してサイバー攻撃を行うのか。なぜロシアは国連 GGE 報告書に従わないのか」というものだった。国連 GGE 報告書とは、国連総会第 1 委員会で続けられている政府専門家会合 (GGE) での報告書である。2016 年 8 月から第 5 期の会合が行われているが²⁹、2015 年に第 4 期の報告書が発表されている³⁰。ロシアは GGE での議論を主導してきた国であり、サイバースペースの悪用に少なくとも名目上は反対してきた。それにもかかわらず、各種のサイバー攻撃を展開していることに中国の研究者が疑念を表したことになる。

米国のサイバーセキュリティ議論では長らく中国が最大の悪玉だったが、2016 年の米国大統領選挙をきっかけにその座はロシアに移った感がある³¹。そもそも今回の大統領選挙はひどい暴露合戦だった³²。米国の大統領選挙では、予備選の段階からさまざまな暴露が行われるのが常であり、スキャンダルを暴露された候補者は次々と選挙戦から脱落していくのが通例であった。ところが、ヒラリー・クリントン (Hillary Clinton) 民主党候補も、ドナルド・トランプ (Donald Trump) 共和党候補も、数々の暴露をくぐり抜けて各党の指名を勝ち得た。

クリントン候補の場合、まず問題になったのが国務長官時代に私用の電子メールアカウントを公用に用いていたことであった。国務長官の電子メールには機密情報も送られてくる。国務省の専用の電子メールアカウントを用いていれば問題にならなかっただろう。しかし、おそらくは機密情報保護のために使いにくいシステムであったため、国務長官は省の了解を得た上で私用アカウントを使っていた。

ところが、彼女の在任中の 2012 年にリビアのベンガジで米国大使他 4 人が殺害されるという事件が起きてしまう。遺族たちは、当時のクリントン長官が私用アカウントを使っていたと知ると、そこから機密が漏洩しており、事件につながったのではないかと疑うようになり、クリントン候補は強い批判を浴びることになった。連邦捜査局 (FBI) がクリントン候補に事情聴取を行い、公務に関わる電子メールが公開されることになった。その結果、いくつか問題のある機密情報の取り扱いがあったものの、訴追は行わないと FBI と司法省は判断した。

クリントンは電子メール問題を逃げ切ったかと思われたが、2016 年 6 月になって、今度はサイバー攻撃によって奪われたと見られる民主党全国委員会 (DNC) の電子メールが暴露されてしまう。暴露情報サイトとして知られるウィキリークスや、Guccifer 2.0 と呼ばれる人物が解説したサイトなどで公開された。Guccifer はもともとルーマニアの悪玉ハッカーのハンドルネームで、彼はすでに有罪で収監されている。Guccifer 2.0 はもとの Guccifer とは関係ない。米国のインテリジェンス (情報・諜報) 機関は、ロシア軍参謀本部情報総局 (GRU) が関係していると見ている。

DNC の電子メールによって民主党全国委員会の内情が暴露され、もうひとりの民主党の有力候補だったバーニー・サンダース (Bernie Sanders) よりもクリントンがひいきされていることが分かり、委員長は辞任に追い込まれた。

他方、トランプのほうでも、候補になる以前からの数々の問題発言が取りざたされた。特に、セクシャルハラスメントに当たる音声テープが暴露されたり、納税を回避していることを示唆するような文書が暴露されたりといったことが起きた。しかし、トランプは過激な発言が持ち味でもあり、セクハラや納税問題は一時的なダメージにしかならなかった。

こうした混乱に拍車をかけたのが、出所不明の偽ニュースである。「ローマ教皇がトランプを支持した」、「ワシントン DC のピザ店が小児性愛と児童売春の拠点になっており、クリントンがそれに関わっている」といったデマがソーシャルメディアで拡散されるようになった。

2016 年 12 月に退任間近のオバマ大統領は、大統領選挙に介入するためにサイバー攻撃を行ったとして、ロシアに対して政治的な制裁を発動し、ロシアの外交官 35 人を追放し、ロシア政府が米国内で使っていた拠点 2 つを閉鎖した。

ロシアは、これまでロシアの体制批判を繰り返してきたクリントン候補への意趣返しとして暴露や偽ニュースを出してきたのだろう。トランプの当選まで本気で狙っていたのかどうかは分からない。仮にクリントンが勝つにしても、その勝利に米国民が疑念を持ち、米国の民主政治そのものの根幹を揺るがすことができたと考えていたのではないだろうか。トランプが当選した現在、逆にトランプ政権に対するデモが行われるようになっていく。こうした現状は、ロシアにとっては好ましい展開であろう。

トランプは当選してからも長く記者会見を行わなかったが、2017 年 1 月 11 日、ようやく記者会見を行った。その直前、インターネットメディアのひとつ、バズフィードがトランプにまつわる 35 ページの暴露文書をウェブ上で公開した³³。文書は英国のインテリジェンス機関の元職員が書いたもので、長らく密かにワシントン DC で出回っていたものである。そこにはトランプ大統領に関する問題ある情報をロシア政府が握っていると示唆されているが、これも真偽不明のままである。これに怒ったトランプは、バズフィードやそれを報じた CNN を記者会見で非難し、質問を許さなかった。

現代の情報通信技術 (IT) は、強力な暴露ツールである。以前は隠されていたような情報が簡単にインターネット上で共有されるようになっていく。米国国務省の公電を暴露したウィキリークスや、米国国家安全保障局 (NSA) の機密文書を暴露したエドワード・スノーデン (Edward Snowden) は、IT なくしては登場し得なかっただろう³⁴。IT は正確なコピーを世界中に瞬時に届けることができる。虚実入り混じる暴露が常態化していくことに

なるだろう。

民主主義体制においては自由な言論が基盤となっている。その点についてクリントンはロシアを批判してきた。ロシアから見れば、そうした批判自体が情報による攻撃に他ならない。それに対する反撃として米国の自由なメディア基盤を悪用しながら大統領選挙に介入を行った。

ロシアによる大統領選挙介入があったことを認めることは、トランプ大統領にとっては自分の正当性に疑念を投げかけることになる。ロシアにとっては、トランプが当選してもクリントンが当選しても、米国の民主主義体制に疑問を持つ人が増えれば情報テロに成功したことになる。

こうしたサイバーセキュリティにおけるロシアの悪玉化は、必ずしも今に始まったことではないが、2016年の米国大統領選挙で一気に注目されることになり、中国と位置が入れ替わったとあって良いだろう。中国がサイバー攻撃を米国に対し控え、ロシアが攻勢をかけている背景には、米中が経済によって深く結びついているのに対し、米露はすでに経済制裁が数年にわたって続いており、もともと米中ほど強い経済関係がなかったことも影響しているだろう。

おわりに

サイバー紛争やサイバー戦争の可能性をめぐる議論は、それらの「定義」によることは多くの人が理解している。英国キングス・カレッジのトーマス・リッド (Thomas Rid) は、破壊的なサイバー戦争は来ないと論じた³⁵。ブランドン・ヴァレリアーノ (Brandon Valeriano) とライアン・マネス (Ryan Maness) は実証的に見てもそうした事例がほとんどないことを指摘している³⁶。

サイバー領域だけで完結して行われる「サイバー戦争」はすでに起きているが、人命の損失や物理的な被害をもたらすような深刻なものになっていない。最初の「世界ウェブ大戦」といわれる2007年のエストニアに対するDDoS (Distributed Denial of Services) 攻撃に始まり、2009年の米韓に対する同時DDoS攻撃³⁷、2010年の尖閣諸島をめぐる日本に対するサイバー攻撃、2014年のソニー・ピクチャーズエンタテインメントに対する攻撃など枚挙に暇がない。さらにはサイバー・エスピオナーズの範疇に入るサイバー攻撃は無数といって良い規模で行われている。米国のセキュリティ会社であるファイアアイはこれまでもAPT1³⁸、APT28³⁹、APT30⁴⁰などいくつかのサイバー・エスピオナーズに従事するグループについて明らかにしているし、他の会社はドラゴン・フライ⁴¹、パターパンダ⁴²、ダークホテル⁴³など様々なサイバー・エスピオナーズ活動を明らかにしており、それらを「サイバー

戦争」と呼ぶならば、すでにそれは起きている。

そうだとすれば、それらを超える狭義の「サイバー戦争」は起きるのだろうか。これらの活動を超えるサイバー攻撃があるとすれば、それらは必然的に物理的な被害を伴うことになる。サイバー攻撃が物理的な攻撃と組み合わせられるとき、それは非常に高い蓋然性でこれから起きるだろう。いいかえるなら、今後行われる戦争においてサイバー攻撃の要素は必須になる。それが、敵国・敵勢力の軍事システムに対する攻撃ならば、それは国際法の武力紛争法の範囲に収まる。しかし、民間システムにまでそれが及ぶとすれば、国際法で適切に処理できない領域にならざるを得ない。それをどう防止・抑止・抑制するかが現在の課題である。

米国が首脳レベルで中国を非難し、対応を求めることで、何らかの意味ある合意が形成されれば、それは国際的なスタンダードになり得る。しかし、サイバーセキュリティにおける米国の関心は、2017年初めの段階ではロシアに向けられるようになっており、中国の影はやや薄くなった感がある。それでも、この状態が永続的なものになるとは考えにくい。サイバーセキュリティは現実世界の地政学的な関係を反映したものであり、米中関係がランプ政権の下で悪化することになれば、再び懸念材料になるだろう。

—注—

- 1 本稿は以下の既存の原稿を加筆修正し、再構成したものである。土屋大洋「中国のサイバーセキュリティをめぐる霧」日本国際問題研究所編『US-China Relations Report』<https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=241>、Vol. 1、(2015年)。土屋大洋「意外だが、よく分かる米中のサイバー合意」『Newsweek 日本版』<<http://www.newsweekjapan.jp/tsuchiya/2015/09/post-4.php>>、(2015年)。土屋大洋「効き目がなかった米国の対中サイバー交渉戦術」『Newsweek 日本版』<<http://www.newsweekjapan.jp/tsuchiya/2015/11/post-9.php>>、(2015年)。土屋大洋「サイバーセキュリティ政策をめぐる中国政府の内側」『Newsweek 日本版』<<http://www.newsweekjapan.jp/tsuchiya/2016/01/post-11.php>>、(2016年)。
- 2 Michael N. Schmitt, ed., *The Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare* (New York: Cambridge University Press, 2013), Rule 30.
- 3 Thomas Rid and Ben Buchanan, “Attributing Cyber Attacks,” *Journal of Strategic Studies*, 38:1-2, (2015), pp. 4-37, DOI: 10.1080/01402390.2014.977382.
- 4 Dylan Tweney 「飛行機を座席からハッキング可能、FBI が指摘」『日本経済新聞』<<http://www.nikkei.com/article/DGXMZO87033730Q5A520C1000000/>>、2015年5月21日。Kim Zetter, “Hacker’s Tweet Reignites Ugly Battle over Security Holes,” *Wired* <<http://www.wired.com/2015/04/twitter-plane-chris-roberts-security-reasearch-cold-war/>>, April 21, 2015. Danny Yadron 「ハッカー、「ジープ」を遠隔操作でハイジャック」*Wall Street Journal* <<http://jp.wsj.com/articles/SB10777827119304873821304581123650751271000>>、2015年7月22日。実験の動画は以下で公開されている。Andy Greenberg, “Hackers Remotely Kill a Jeep on the Highway—With Me in It,” *Wired* <<http://video.wired.com/watch/wired-s-top-five-security-stories-of-2015>>, July 21, 2015.

- ⁵ Kim Zetter, *Countdown to Zero Day: STUXNET and the Launch of the World's First Digital Weapon* (New York: Crown Publishers, 2014).
- ⁶ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, “Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2014,” *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik* <<http://www.wired.com/wp-content/uploads/2015/01/Lagebericht2014.pdf>>, 2014, p. 31. 原文はドイツ語だが、該当箇所は以下のブログで英訳されている。Robert M. Lee, “ICS Cyber-Attack on German Steelworks Facility and Lessons Learned,” *Dragos Security* <<https://dragossecurity.com/blog/9-ics-cyber-attack-on-german-steelworks-facility-and-lessons-learned>> December 18, 2014. その他に関連する報道としては以下を参照。BBC, “Hack Attack Causes ‘Massive Damage’ at Steel Works,” *BBC* <<http://www.bbc.com/news/technology-30575104>>, December 22, 2014; Kim Zetter, “A Cyberattack Has Caused Confirmed Physical Damage of the Second Time Ever,” *Wired* <<http://www.wired.com/2015/01/german-steel-mill-hack-destruction/>> January 8, 2015; Eduard Kovacs, “Cyberattack on German Steel Plant Caused Significant Damage: Report,” *Security Week* <<http://www.securityweek.com/cyberattack-german-steel-plant-causes-significant-damage-report>> December 18, 2014; Loek Essers, “Cyberattack on German Steel Factory Causes ‘Massive Damage,’” *IT World* <<http://www.itworld.com/article/2861675/cyberattack-on-german-steel-factory-causes-massive-damage.html>> December 19, 2014.
- ⁷ 例えば、以下を参照。James Titcomb, “Ukrainian Blackout Blamed on Cyber-attack,” *Telegraph* <<http://www.telegraph.co.uk/technology/news/12082758/Ukrainian-blackout-blamed-on-cyber-attack-in-world-first.html>>, January 5, 2016.
- ⁸ 後にこの報道は、米国国家安全保障局（NSA）の契約職員だったエドワード・スノーデンが大量に持ち出した機密情報に基づく報道であることが明るみになり、その後も次々と NSA の秘密活動が暴露されることになった。2013 年の後半は、スノーデン情報に基づく報道が断続的に続いた。
- ⁹ 領導小組はさまざまな政策分野で設けられている。例えば、外交・安全保障を担っているのは中央外事工作領導小組（中央国家安全保障領導小組）である（両組織は同じメンバーで構成されていると思われる）。
- ¹⁰ 「世界インターネット大会、中国・浙江省で開幕」『日本経済新聞』 <http://www.nikkei.com/article/DGXLASGM19H2R_Z11C14A1FF1000/>、2014 年 11 月 20 日。
- ¹¹ 2015 年 9 月、聞き取り調査による。聞き取り先の都合により匿名。
- ¹² Mandiant, “APT1: Exposing One of China’s Cyber Espionage Units,” *Mandiant* <http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf>, February 18, 2013. マンディアントの報告書が注目されたのは、2012 年 10 月に中国の温家宝首相に関する不正蓄財報道以降、サイバー攻撃を受けていたとされるニューヨーク・タイムズ紙の報道の効果も大きい。David Barboza, “Billions in Hidden Riches for Family of Chinese Leader,” *New York Times* <<http://www.nytimes.com/2012/10/26/business/global/family-of-wen-jiabao-holds-a-hidden-fortune-in-china.html>>, October 25, 2012.
- ¹³ The White House, Office of the Press Secretary, “Executive Order – ‘Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled Activities,’” *White House* <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/01/executive-order-blocking-property-certain-persons-engaging-significant-m>>, April 01, 2015.
- ¹⁴ 例えば、以下を参照。Senator Ben Sasse, “Senator Sasse: The OPM Hack May Have Given China a Spy Recruiting Database,” *Wired* <<http://www.wired.com/2015/07/senator-sasse-washington-still-isnt-taking-opm-breach-seriously/>>, July 9, 2015.
- ¹⁵ The White House, Office of the Press Secretary, “For Immediate Release: Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China in Joint Press Conference,” *White House* <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint>>, September 25, 2015.
- ¹⁶ 例えば、以下を参照。Andrew Blake, “Xi Calls for Cyber Dialogue between China, U.S. as Sanctions Talk Looms,” *Washington Times* <<http://www.washingtontimes.com/news/2015/sep/23/xi-calls-cyber-dialogue-between-china-and-us-sanct/>>, September 23, 2015. 「米政府、サイバー攻撃での対中制裁を準備 習主席の訪米控え」*CNN* <<http://www.cnn.co.jp/usa/35069724.html>>、2015 年 9 月 1 日。

- 17 2015年9月、聞き取り調査による。聞き取り先の都合により匿名。
- 18 「米中首脳会談 サイバー対策で対話、合意」『毎日新聞』
<<http://mainichi.jp/articles/20150926/ddn/001/030/005000c>>、2015年9月26日。
- 19 「中国、サイバー犯罪取り締まりで1万5000人を逮捕」*CNN* <<http://www.cnn.co.jp/tech/35069127.html>>、
2015年8月19日。
- 20 Andrea Shalal, “Top U.S. Spy Says Skeptical about U.S.-China Cyber Agreement,” *Reuters*
<<http://www.reuters.com/article/us-usa-cybersecurity-idUSKCN0RT1Q820150930>>, September 30, 2015.
- 21 「米企業7社に中国のサイバー攻撃、首脳会談後＝クラウドストライク」『ロイター通信』
<<http://jp.reuters.com/article/usa-china-cybersecurity-idJPKCN0SD0GU20151019>>、2015年10月19日。
- 22 “The Obama-Xi Cyber Mirage: A Digital Arms Deal that is Full of Promises but No Enforcement,” *Wall Street Journal* <<http://www.wsj.com/articles/the-obama-xi-cyber-mirage-1443387248>>, September 27, 2015.
- 23 石平『中国ネット革命』（海竜社、2011年）。
- 24 「米中首脳会談 米大統領『行動が重要』 サイバー問題、中国にクギ」『毎日新聞』
<<http://mainichi.jp/articles/20150927/ddm/001/030/152000c>>、2015年9月27日。
- 25 インターネット規制における「底線」については以下を参照。佐藤千歳『インターネットと中国共産党—「人民網」体験記—』（講談社文庫、2009年）。
- 26 「中国のサイバー攻撃による産業スパイ行為、米国で減少＝専門家」『ロイター通信』
<<http://jp.reuters.com/article/cyber-spying-china-idJPKCN0Z707T>>、2016年6月21日。
- 27 White House, “U.S. Fact Sheet for President Obama’s Bilateral Meeting with President Xi Jinping,” *White House*
<<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/03/us-fact-sheet-president-obamas-bilateral-meeting-president-xi-jinping>>, September 03, 2016.
- 28 2016年9月、聞き取り調査による。聞き取り先の都合により匿名。
- 29 土屋大洋、齋藤敦「政府はサイバー空間を守るか」『外交』第40号（2016年11月）49～60頁。
- 30 United Nations General Assembly, “Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security: Note by the Secretary-General,” *United Nations* <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/174>, July 22, 2015.
- 31 以下の記述は次の原稿に基づく。土屋大洋「虚実入り交じる暴露の時代が到来」*WEBRONZA*
<<http://webronza.asahi.com/politics/articles/2017020800005.html>>、2017年2月14日。
- 32 土屋大洋『暴露の世紀 国家を揺るがすサイバーテロリズム』（角川新書、2016年）。
- 33 Ken Bensinger, Miriam Elder, and Mark Schoofs, “These Reports Allege Trump Has Deep Ties to Russia,” *BuzzFeed*
<https://www.buzzfeed.com/kenbensinger/these-reports-allege-trump-has-deep-ties-to-russia?utm_term=.nvK09mbLZ#.ek3LglaN2>, January 11, 2017.
- 34 土屋大洋『サイバーセキュリティと国際政治』（千倉書房、2015年）。
- 35 Thomas Rid, *Cyber War Will Not Take Place* (London: Hurst and Company, 2013).
- 36 Brandon Valeriano, and Ryan Maness, “The Fog of Cyberwar: Why the Threat Doesn’t Live Up to the Hype,” *Foreign Affairs*, November 21, 2012.
- 37 Motohiro Tsuchiya, “Cybersecurity in East Asia: Japan and the 2009 Attacks on South Korea and the United States,” Kim Andreasson, ed., *Cybersecurity: Public Sector Threats and Responses* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2012), pp. 55-76.
- 38 Mandiant, “APT1: Exposing One of China’s Cyber Espionage Units,” *Mandiant*
<http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf>, February 18, 2013, accessed on May 22, 2014.
マンディアントはファイアアイと合併した。
- 39 FireEye, “APT28 - A Window into Russia’s Cyber Espionage Operations?” *FireEye*
<<https://www2.fireeye.com/apt28.html>>, accessed on July 13, 2015.
- 40 FireEye, “APT30: The Mechanics Behind a Decade Long Cyber Espionage Operation,” *FireEye*
<<https://www2.fireeye.com/WEB-2015RPTAPT30.html>>, accessed on July 13, 2015.
- 41 Symantec, “Emerging Threat: Dragonfly / Energetic Bear – APT Group,” *Symantec*
<<http://www.symantec.com/connect/blogs/emerging-threat-dragonfly-energetic-bear-apt-group>>, accessed on July 13, 2015.

- ⁴² CrowdStrike Global Intelligence Team, “CrowdStrike Intelligence Report: Putter Panda,” *CrowdStrike* <<http://cdn0.vox-cdn.com/assets/4589853/crowdstrike-intelligence-report-putter-panda.original.pdf>>, June 2014, accessed on June 18, 2014.
- ⁴³ Kaspersky Lab’s Global Research & Analysis Team, “The Darkhotel APT: A Story of Unusual Hospitality,” *Kaspersky Lab* <<https://securelist.com/blog/research/66779/the-darkhotel-apt/>>, accessed on July 13, 2015.

第8章 対中協力と価値観の相克：オバマ政権の落とし所

飛鳥田 麻生

はじめに

米国は、民主主義の振興と普遍的人権の擁護を建国の理念に戴き、それらを外交の主要目標に掲げてきた。一方、中国は、共産党独裁の社会主義国であり、その「人民の権利」や「公民の権利」は、党から与えられる恩恵を意味しているにすぎない。¹このように、米中間には価値観をめぐる根源的な対立が存在しているため、米国が対中関係を推進することは、その建国の理念や外交目標との矛盾をはらんでいる。

1989年の天安門事件以来、米国は、こうした対中関係推進が抱える矛盾を「関与政策」や「統合政策」によって擦り合わせようとしてきた。「関与政策」「統合政策」とは、米国や国際社会との交流が中国の価値観を変化させていくとするセオリーである。これらのセオリーは、米国が中国の人権状況を批判しながら、経済や安全保障といった他領域においては中国との関係を進めるという2つの矛盾する目標を同時に追求することを論理的に可能にした。こうしたセオリーに基づき、米中関係は深化・重層化し、中国も既存の国際秩序の中で経済発展を遂げることができた。しかし、問題は「関与政策」や「統合政策」が想定されたようには機能しなかったというところにある。中国は、人権問題をめぐって時に柔軟な姿勢を見せながらも、今日に至るまで共産党体制を維持してきた。そして、その人権状況が、依然として様々な問題を抱えていることは論を俟たない。

「関与政策」や「統合政策」にこうした限界が見え始める中、2001年に発足したブッシュ政権は、中国との価値観の対立と対中関係の推進との関係性を再定義しようとした。ブッシュ大統領は、選挙期間中から、民主的な台湾に対するシンパシーを隠さず、中国における信教の自由を唱道していた。しかし、世界同時多発テロの発生とそれに伴う国際情勢の変化は、価値観をめぐる中国と対立するだけの余裕を米国から奪っただけでなく、米国の対外政策における中国の重要性を著しく高めることになった。結果として、ブッシュ政権は、中国を「責任あるステークホルダー」と位置付けるようになり、中国との価値観をめぐる対立を回避するようになっていった。2008年、中国の人権状況を理由に、北京オリンピックの開催に国内外から反対の声が上がる中で、ブッシュ大統領がこうした反対を押し切って開幕式に参加したことは、価値観をめぐるブッシュ政権の姿勢の転換を示す象徴的な事例である。

このように、米国の対外政策における中国の重要性が高まっていくにつれて、米中間に

ある価値観の対立は形骸化していくかと思われた。²しかし、2009年に発足し2期8年に及んだオバマ政権の下で、米中間の価値観の対立は形骸化するどころか、むしろ顕在化していったように見える。

オバマ政権にとっても、中国が非常に重要な存在であったことは間違いない。中国は、2009年に世界第3位の経済大国となり、2010年以降、米国に次ぐ世界第2位の経済大国となっている。米中間の貿易額は、2013年までに5620億ドルまで膨らんだ。³米国は中国の最大の輸出先として、また中国は最大の米国債保有国として、米中の経済関係は「もたれ合い」とも称されるほどに緊密化している。⁴また、オバマ政権は世界経済の回復、対テロ戦争、北朝鮮・イランの核開発、環境問題といった対外政策の課題に対処していく上でも、中国との協力が不可欠であると考えていた。

それでは、このように米国の対外政策における中国の重要性が決定的となっていく中で、オバマ政権は、中国との間にある価値観の対立をどのように取り扱ってきたのだろうか。このような問題意識の下、本稿では、2期8年にわたるオバマ政権の対中関係における価値観の位置付けとその変化を検証してみたい。最後に、米中関係が不可分なほどに深化しながらも、両国間に依然として残る価値観の対立にはどのような意義があるのかという点についても考えてみたい。

1. 信頼構築の理想による価値観の棚上げ

21世紀において、アジア地域が世界経済・政治・安全保障の中心的存在になりつつあるという認識に基づき、オバマ政権は、アジアとの関係をより重視していくという対外政策の方針を打ち出した。⁵このアジア回帰の重点が、台頭著しい中国との関係にあったことは言うまでもない。米国は、同盟やASEANとの関係強化を通じて対中バランスの形成を図るとともに、中国を国際問題に対処する上での対等なパートナーと位置付け関係の拡大を目指した。

こうしたアジア回帰の方針には、当初、民主主義や普遍的な人権といった米国の価値観は反映されていなかった。台頭する中国とのバランスについていえば、オバマ政権は、多国籍間の繋がりを重層的に形成していくことで対応していこうとしていたが、そこにはインドネシア・マレーシア・ラオス・ミャンマーといった必ずしも価値観を共有しない国々をも含まれていた。⁶

価値観が反映されなかったという点では、中国との二国間関係においても同様であった。先に述べたように、オバマ政権は、世界金融危機、イラン・北朝鮮の非核化、環境問題などの国際的課題の解決にあたって、中国との協力関係を重視していた。2009年4月に行わ

れた胡錦濤国家主席との初会談において、オバマ大統領は中国を「グレート・パワー」と表現し、米中関係を二国間の枠組みを超えた国際社会の課題を解決する基盤となる関係と定義した。⁷同年7月、閣僚級に格上げし刷新された米中戦略経済対話(Strategic and Economic Dialogue)の第一回会合においても、米中関係を「21世紀を方向づける最も重要な二国間関係」と形容し、「強く繁栄し成功した」中国と共にその責任を担っていくという意欲を示した。⁸

他方、前年に北京オリンピックを終えたばかりの中国は、2009年を社会的安定にとって敏感な一年と位置付け、「早期警戒システム(early warning systems)」の導入や「情報提供者(informants)」の配備などを進め、社会的・政治的な締め付けを厳しくしていく方針を打ち出していた。⁹しかし、当初、オバマ政権が、こうした中国の人権状況を問題視することはなかった。むしろ、言論の自由を含む人権や人間の尊厳の擁護というものは「米国が米国たる所以(this is who we are)」であり「米国が押し付けようとしているもの」ではないとして、価値観をめぐる中国との摩擦を回避しようとしていた。¹⁰オバマ大統領の訪中を翌月に控えた2009年10月には、訪米中のダライ・ラマとの会見も見送っている。¹¹米大統領がダライ・ラマをホワイトハウスに迎えなかったのは、1991年のダライ・ラマの初訪米以来、初めてのことであった。¹²

このように、発足間もないオバマ政権が価値観をめぐる中国との摩擦を回避しようとしたのは、米国の対外政策における中国の重要性に鑑み、中国との間にまず「何がしかの信頼を伴う関係を構築」しようとしていたためであった。¹³

ヒラリー・クリントン(Hillary Rodham Clinton)国務長官は、2009年2月に訪中した際、引き続き人権問題について圧力をかけていくとはしながらも、こうした圧力がその他の重要課題についての米中間の対話を妨げてはならないと述べ、対中協力を優先させる姿勢を示した。¹⁴8月に着任したジョン・ハンツマン(Jon Huntsman Jr.)中国大使も、人権問題は米中間のアジェンダの一つではあるものの、オバマ大統領から「世界経済、エネルギーや環境といった幾つかの大局的な問題(a few big-picture issues)に集中する」よう指示があったと明かしている。¹⁵また、天安門事件やチベットにおける中国政府の対応を厳しく批判してきた民主党所属のナンシー・ペロシ(Nancy Pelosi)下院議長も、クリーン・エネルギー・フォーラム参加のために訪中した際、人権問題については批判を慎重に避けた。¹⁶ここからは、オバマ政権が、中国との間で価値観の対立を棚上げすることで、中国との協力関係の構築へ向けた「誠意」を示そうとしていたことがうかがえる。

こうした米中の対中姿勢を受けて、オバマ政権発足当初の米中関係は友好的に推移した。胡錦濤国家主席は、2009年11月のオバマ大統領訪中時に行われた共同記者会見において、

米中両国が「21世紀における前向き、協力的かつ包括的な中米関係 (a positive, cooperative, and comprehensive China-U.S. relationship for the 21st century)」の構築に合意したと紹介した。¹⁷ 発表された米中共同声明の中では、米国が「強く繁栄し成功した中国が国際問題で大きな役割を果たすことを歓迎する」だけでなく、中国もまた「米国がアジア太平洋国家として地域の平和、安定、繁栄に貢献することを歓迎する」ことが明言された。¹⁸この際、人権問題についても言及はされたものの、両国間にある違いを認識し、引き続き人権対話を行うという抑制された表現にとどまっている。

そもそもオバマ大統領は2008年の大統領選挙期間中から、中国を取り扱うことについて消極的であった。一旦、中国が争点となれば厳しい姿勢をとらざるを得ず、そうなれば当選後に現実的な対中政策を展開する足枷となってしまうためである。¹⁹

また、オバマ大統領が米国の価値観を普遍的なものと考えていたにもかかわらず、中国に対する現実的なアプローチにこだわったのは、中国との協力関係を重視していたということに加えて、大統領自身が人権問題をめぐって他国に介入することの有効性について懐疑的であったためである。オバマ大統領は、大統領選出馬前に出版された著書『合衆国再生』の中で「歴史上、人々の切望する自由が外部の干渉によってもたらされた例は滅多にない。(中略) 民主主義は現地の人々が目覚めた結果もたらされたものだった」と述べ、普遍的価値の実現は、個人個人が勝ち取っていくものであるとの考えを示していた。²⁰そして、米国は「独力でほかの人々を暴政から解放」することはできないものの、「他の人々に自由を主張するという考えを吹き込み、彼らを手招くこと」は出来ると考えていた。²¹2009年の訪中に際して、オバマ大統領は上海において民主主義のビジョンと機能を中国国民に伝えることを目的としたタウンホールミーティングを行ったが、これは、そのようなオバマ大統領の考え方を反映したものであったと言えよう。²²また、オバマ政権はインターネットなどのテクノロジーを使った eDiplomacy に積極的に取り組み、中国やその他の国での言論の自由をサポートする体制の確立に力を注いだ。²³

2. 定まらない価値観の位置付け

(1) 試行錯誤する人権問題の取り扱い

上で見てきたようなオバマ政権の対中姿勢は、米国内において、中国に譲歩しすぎているという批判を引き起こした。そのような批判を受けてのことか、以降、クリントン国務長官には中国の人権問題をめぐる具体的な批判も見られるようになる。例えば、2010年1月、クリントン国務長官は、インターネットの自由を訴えるスピーチの中で、グーグルに

対する中国政府のハッキング行為を批判した。²⁴同年7月の社会的自由に関するスピーチの中でも、中国における人権状況の改善や民主化の推進を求めた『08憲章』の共同執筆者である劉暁波が11年の懲役に服していることに言及し、中国政府が社会活動家をパートナーではなく敵と見ていると批判した。²⁵

しかし、こうしたクリントン長官の批判的な発言だけを見て、オバマ政権の対中政策における価値観の位置付けが変化したと言うことはできない。ハンツマン中国大使によれば、オバマ大統領は「米国内の政治は重要であるがそれ以上に米中関係がもたらす政治的利益が重要である」と述べていたという。²⁶クリントン国務長官自身も、「米国を含めた」いかなる国も普遍的な人権の基準に従わなければならないが、同時に政府は「現実的」でなければならないと語っていた。²⁷ここからは、米国内の世論に配慮しつつも、中国との摩擦を避けようとするオバマ政権の意向がうかがえる。

同時期、中国では、人権活動家や社会問題に関わる人々の失踪・軟禁・自宅監禁といった超法規的な締め付けが厳しくなっていたが、²⁸オバマ大統領自身も、依然、中国との信頼関係の構築に前向きな姿勢を示していた。2010年6月にカナダのトロントで開催されたG20で行われた米中首脳会談において、オバマ大統領は、米中が「責任と相互信頼のある関係 (a relationship of trust and mutual confidence)」を構築するために努力してきたことを強調し、その努力の結果、多くの事柄が達成されたと評価した。²⁹1年以上の音信不通から解放されたばかりの人権派弁護士、高智晟が再び失踪するという事件が4月に起きていたが、この場でオバマ大統領が人権問題に言及することはなかった。また、この時、オバマ大統領は胡錦濤国家主席を訪米に招待した。³⁰

胡錦濤国家主席の訪米は翌2011年1月に実現したが、これをめぐっては、中国の人権状況について、オバマ政権に従来よりも厳しい姿勢が見られた。例えば、胡錦濤訪米を数日後に控え、クリントン国務長官は中国の人権状況を批判し、高智晟や前年10月にノーベル賞受賞が決定したものの受賞式典に出席できなかった劉暁波に言及した上で「憲法のもとで平和裡に改革のための活動を行っているこれらの人々は抑圧されたり訴追されたりするべきではない」と主張した。³¹オバマ大統領も、中国の政治亡命者や人権活動家をホワイトハウスに招き、中国の人権問題にどのように対処していくべきかについてアドバイスを求めた。³²

歓迎式典においても、オバマ大統領は、人権の違いが米中間のその他の重要分野における協力を妨げないという従来の立場を繰り返しながらも、「社会が調和すればするほど、国家は成功する。そして、普遍的権利を含む、あらゆる国々とあらゆる人々の権利と義務が遵守されればされるほど、世界はより成功するのである」と価値観の重要性を強調した。³³

首脳会談においては、ダライ・ラマとの対話の必要性や劉曉波についても言及されたという。³⁴ また、歓迎晩餐会には、人権団体ヒューマン・ライツ・ウォッチのエグゼクティブ・ディレクター、ケニス・ロス（Kenneth Roth）も招待された。³⁵

しかし、オバマ政権は、このように、価値観をめぐって従来よりも厳しい姿勢を示す一方、胡錦濤国家主席を21発の礼砲と正式晩餐会を含む「国賓」として厚遇した。ブッシュ前政権では「公賓」扱いにとどまっていたことを考えれば、格上げされたということになる。

この胡錦濤国家主席の待遇については、米国がそれを梃子に、人権対話の再開や米国籍の活動家薛峰の釈放を求めていたと報じられている。³⁶ 薛峰は、結局2015年の刑期満了まで解放されなかったものの、こうした交渉という観点から見れば、米国は中国の人権状況をめぐって一定の結果を得ることができたと言えるだろう。

米国は、人権問題について中国に従来よりも厳しい姿勢を示し、米国内からの批判をかかわすことができた。同時に中国からは人権問題をめぐる宥和的な発言を引き出すことに成功した。中国は「いかなる国の内政も干渉されるべきではないと強調」しながらも、³⁷「中国の人権には発展する余地」があり、普遍的人権を尊重し民主主義と法の支配を促進する努力を続けていくと述べた。³⁸ こうした胡主席の発言を新華社が中国語では報道しなかったことを考えれば、中国側は踏みこんだ発言を行ったと評価することができよう。³⁹ 人権対話の再開も合意された。また、このように中国に対して厳しい姿勢を見せながらも、米国は対中協力についても一定の成果を上げることができた。発表された共同声明には、北朝鮮の核開発をめぐって米中が懸念を共有していることが盛り込まれた。また、190億ドルのボーイング機売却を含む450億ドルの貿易・投資計画もまとめることができた。⁴⁰

一方、胡錦濤国家主席は、引退を前に、対米関係を推進したというレガシーを残すことにこだわっていたが、米国に対して宥和的な姿勢を見せることで⁴¹「国賓」への格上げという実績を残すことができた。また、ジョー・バイデン（Joe Biden）副大統領の訪中及び次期指導者である習近平の訪米を取り決め、次世代へとバトンをつなげることができた。

（2）アジア回帰の中の価値観の位置付け

訪米時の胡錦濤国家主席の宥和的な姿勢にもかかわらず、中国における政治的・社会的な締め付けが緩和されることはなかった。そのような中、胡訪米時に再開が合意された第三回人権対話が、2011年4月27日から29日にかけて北京で開催されたが、この開催をめぐっては、米中間でもめた可能性が指摘されている。人権対話の開催が直前まで発表されなかったこと、その発表が主催国である中国ではなく米国側によって、しかも英語のみで

行われたこと、米国代表が会議前に「強制失踪や超法規的な拘束・逮捕や訴追といった最近のネガティブなトレンド」に焦点を当てると宣言したことなどは、いずれも通常のプロトコルから逸脱した行為であった。⁴²

人権対話の開催をめぐる米中間の摩擦の要因として、まず、中国側がチュニジアにおける「ジャスミン革命」を皮切りに世界的に広がりつつあった大衆蜂起の動向に神経を尖らせていたということが指摘できるだろう。中国でも、2月20日に13都市でデモを行うことがオンライン上で呼びかけられていた。中国当局が、こうした動きの背景に、米国が推進しようとしていた eDiplomacy の存在を疑ったとしても不思議ではない。また、北京で行われたデモの現場でハンツマン中国大使が目撃されたことも、中国は問題視していた。⁴³

これに対し、米国もまた、中国において、人権派弁護士や社会活動家の失踪や拘留・自宅監禁の例が増加していたことに、フラストレーションを強く感じていたと思われる。4月4日、社会活動家であり国際的に活躍する芸術家でもある艾未未が、香港へ向かう飛行機の中で逮捕されたが、これを受けて、マーク・トナー (Mark C. Toner) 国務省副報道官は、増加する人権活動家の拘束や失踪に懸念を示した上で艾未未の即時釈放を求めた。⁴⁴ マイケル・ポズナー (Michael Posner) 国務副長官も、艾未未を含む最近の人権活動家の失踪についての情報収集を中国が妨害していると批判し、人権問題が米中関係の妨げになってきていると批判した。⁴⁵ こうした対応からは、中国との摩擦を回避しようとしていた発足当時と比べて、米国の姿勢が硬化していることが認められる。

それでもなお、オバマ政権は、中国との関係においてどのように人権問題を扱うべきか決めかねていたように見える。2012年2月、習近平国家副主席が訪米した際、オバマ大統領は、人権のような重大な問題について「あらゆる人々の熱望や権利が認識されるということが重要であると信じている」ことを強調したものの、⁴⁶前年12月に四川省のチベット人学生寮が襲撃されるという事件があり、同年1月にもチベット人によるデモが武力によって弾圧されたばかりというタイミングであったにもかかわらず、信教の自由については直接言及しなかった。習訪米前には、予定されていたスーザン・クック (Suzan Johnson Cook) 宗教担当大使の訪中も中止されている。報道によれば、訪中の中止を習近平国家副主席の訪米前に公にしないよう、オバマ政権内の上層部からクック大使に伝えられていたという。⁴⁷ そうであるとすれば、オバマ政権はこの問題が米中間の焦点となってしまうことを、明らかに避けようとしていたと言えるだろう。

このように定まらなかった対中関係における価値観の位置づけであるが、2012年3月にクリントン国務長官がニクソン訪中40周年を記念して行ったスピーチは、その後のオバマ政権のアジア政策の方向性の転換を予感させるものであった。このスピーチの中で、クリ

ントン国務長官は中国の成長に伴い米中関係がニクソン訪中時とは異なる性質を持つようになってきていることを指摘した上で、既存の大国と新興大国が出会う時何が起こるかという命題を提起した。これは、既存の大国と急速に台頭する新興国の間の摩擦は不可避であるとする「ツキジデスの罠」を想起させる問いかけである。そして、そのような摩擦を避けるために、中国が開放的な経済秩序、慎重かつ透明な安全保障の追求、そして人権や基本的自由といった価値観に則って行動することを求めた。その上で、米国は中国がグローバルな安全保障に貢献する形で成長するよう協力していくと共に、変化しつつある世界においても米国のリーダーシップを維持していくことを宣言した。⁴⁸

米国の価値観は、クリントン国務長官が、それまでに発表してきたアジア回帰の方針の中では、アジア太平洋の国際秩序形成の基準としては位置付けられてこなかった。例えば2010年10月の「アジア太平洋における米国の関与」、そして2011年の「米国の太平洋の世紀」の中で、米国の価値観は重要かつ普遍的なものとされながらも、アジア各国によって選択されるべきものであり、他国に強制することはできないということが強調されてきた。⁴⁹

つまり、この「ツキジデスの罠」を引いたスピーチは、これまでオバマ政権のアジア回帰の方針に反映されてこなかった米国の価値観を、その原則として位置づけることを示したという点において、クリントン国務長官のそれまでのスピーチとは異なる特徴を持っている。

これに対して、胡錦濤国家主席は、2012年5月の米中戦略経済対話第四回会合において「新型大国関係」というコンセプトを提示した。⁵⁰この直前に人権派弁護士の陳光誠が米国大使館に逃げ込むという事件が起きた。陳光誠は、2006年の逮捕後4年3ヶ月の刑期に服し2010年に釈放されて以来、自宅軟禁状態にあったが、2012年4月22日に自宅を脱出することに成功し、米国大使館に保護を求めた。米中間の協議の末、中国が陳の安全を保証したため、一旦は中国にとどまると声明を出したものの、翌日には「身の危険を感じた」ことを理由に亡命を申請した。

陳光誠の亡命をめぐって米中関係が緊張する中で、戦略経済対話は開催が危ぶまれた。しかし、中止されることなく予定通り行われたのは、中国側にはこの機会に「新型大国関係」を提示するというアジェンダがあったためではなかろうか。また、米国は大統領選挙の年に入っており、戦略経済対話がキャンセルされるとなれば、人権問題が選挙の大きな争点として取り上げられるであろうことは必至であった。中国政府は、第四回会合最終日の5月4日に出国を許可することを発表し、19日に陳は米国に向けて出国した。

3. 国際秩序としての価値観の対立

(1) 「新型大国関係」をめぐる攻防

2013年3月に胡錦濤から国家主席の座を引き継いだ習近平は、同年6月、国家主席となつてから初めて米国を訪れ、オバマ大統領との会談に臨んだ。習は、胡錦濤前国家主席によって提唱された「新型大国関係」の確立を目指した。カリフォルニアにおいて行われた米中首脳会談後の共同記者会見において、習近平国家主席は、経済的な繁栄と国家の復興、そして国民の幸福という「中国の夢」を実現するために、中国が平和的に発展し改革開放を推進していくことを強調した。その上で、中国と米国は、過去に主要国が陥ってしまったような対立や摩擦を回避する方法を見つけなければならないと述べ、目指すべき新しい米中の枠組みとして、相互尊重とウィンウィンの協力を基盤とする「新型大国関係(new model of major country relationship)」を改めて提示した。⁵¹

会談翌日に楊潔篪国務委員が解説したところによれば、「新型大国関係」の意義は、「ウィンウィンの協力関係を確立すること」に加えて、「衝突・対抗しないこと」「各自の社会制度と発展の道筋及びそれぞれの核心的利益と関心を尊重すること」にある。⁵²つまり、「新型大国関係」とは、米中の協力関係において、両国間にある価値観の対立を棚上げすることを目指した概念であると言えるだろう。

これに対し、オバマ大統領は、米中間の新しい協力枠組みの構築には同意しつつも、それを「この米中関係の新しいモデル (this new model of relations between the United States and China)」と表現し、中国が提唱した「新型大国関係」という表現は使わなかった。⁵³その後も、米中の新しい協力の枠組みについては、「新型のグレート・パワー関係 (a new model of great power relations)」⁵⁴、「新型関係 (a new model of relations)」⁵⁵という言葉を使い、「新型大国関係」という表現を避けた。ここからは、米中の新しい協力枠組みの構築をめぐる、そこに価値観を反映させたい米国と棚上げしたい中国という対立の構図を描くことができる。

価値観の棚上げを目指した中国の思惑とはうらはらに、2013年以降、米国は、民主主義や普遍的な人権といった価値観をめぐる米国のコミットメントを明確に掲げるようになっていった。2013年9月の国連安保理における演説の中で、オバマ大統領は、米国という枠を超えて、民主主義や普遍的な人権のために犠牲を払う意思こそが、米国を「例外的 (exceptional)」にしていると述べた。⁵⁶同年11月にはスーザン・ライス (Susan Rice) 安全保障問題担当大統領補佐官が「アジアにおけるアメリカの未来」と題するスピーチを行い、米国のアジア政策の方向性について語ったが、その中でも、米国がアジア太平洋地域にお

いて民主主義の振興や普遍的人権の擁護を支援していくことが強調された。⁵⁷また、ライス大統領補佐官は、12月に行った「人権：米国の利益と価値を促進するために」と題するスピーチの中で米国の「核心的利益 (our core interests)」はその価値観と切り離すことができないと指摘した。そして、米国外交が取らなければならないバランスとは、価値と利益の間のバランスではなく、短期的な目標と長期的な目標 (between our short and long-term imperatives) のバランスであると説明した。⁵⁸

2014年3月に発表された『四年ごとの防衛力見直し』では、米国の「核心的国益 (core national interests)」が、米国・米国民・米国の同盟国やパートナーの安全保障、開放的な経済秩序における米国経済の推進、及び米国のリーダーシップのもとに推進される国際秩序と共に、国内外における普遍的な価値の尊重にあると定義された。⁵⁹この定義は、中国が「核心的利益」と掲げる「中国が確立した政治制度と社会の大国の安定」と真っ向から対立するものである。⁶⁰

オバマ大統領は「中国との関係であれ、その他の国々との関係であれ、米国の価値や理想を脇に置くような関係から得るところはない」と述べているが、⁶¹それでは、民主主義の振興や普遍的人権の擁護といった価値の尊重は米国の「核心的国益」とどのように関連づけられているのであろうか。前出のライス補佐官によるスピーチ「人権：米国の利益と価値を促進するために」では、国家としての安全保障上の脅威が、人権が十分に擁護されていない国からもたらされることが多いと指摘され、それゆえに、民主主義の振興や普遍的人権の擁護は米国の安全保障上の利益に関わると説明されている。また、米中間の貿易関係は世界で最も規模が大きく、それを通じて多くの米国人の雇用が創出されているため、中国がどのようなパワーになるかということは、米国の利害に大きく関わっていることも指摘されている。⁶²2014年5月にオバマ大統領がウエストポイントで行ったスピーチでは、民主主義や人権に対する米国の支援が単なる理想主義に基づくものではなく、国家の安全保障の問題であることが明確に定義された。そして、その理由として、民主主義国家と戦争になる可能性は低いということが挙げられた。⁶³

このように、米国がアジア回帰の方針に価値観を持ち込んだことによって、新しい協力関係の枠組みのあり方をめぐって米中間の齟齬が明らかになった。これに伴い、米国の中国の人権状況に対する姿勢も硬化していった。オバマ大統領は、元来相手に「無理やり何かをさせようとしたり、説教を垂れたり、恥ずかしい思いをさせ」たりする外交スタイルを好まなかったと言われる。⁶⁴しかし、2014年以降、中国の価値観や人権状況に対する米国の立場を、二国間の場において具体的かつ明確に表明するようになっていった。例えば、2014年11月に訪中したオバマ大統領は、2017年に行われる予定の香港行政長官選挙の実

施方法をめぐる香港の「雨傘革命」やチベットの状況に触れつつ、「歴史は、こうした少数民族や宗教的少数派を含めた（普遍的）権利を遵守した国家が、究極的には、より繁栄し成功し、そしてその国民の夢を実現することがより可能になることを示している」と述べた。⁶⁵2015年9月に習近平国家主席が再び訪米した際にも、オバマ大統領は、中国におけるジャーナリスト・弁護士・NGOなどの自由な活動に対する妨害や宗教施設の閉鎖、少数民族に対する差別に懸念を示した。そして、人権が守られてこそ、初めて中国の持つ可能性を十分に発揮することができるとして、米国は人権や集会・表現・出版・信教の自由を断固として支援していくことを表明した。⁶⁶

これに対し、習近平国家主席は、民主主義と人権は人類の共同の目標ではあるが、各国が異なる歴史と現実を持っていることを認識し、発展のプロセスを自由に選択する権利が尊重されなければならないと反発した。⁶⁷2014年11月の時点では、人権問題は決して達成されることはなく改善に努力していくと応じていたことと比較すると、中国の姿勢も硬化しているのがわかる。⁶⁸

このような経緯をたどり、価値観をめぐる米中間の雰囲気は悪化していった。2016年9月、オバマ大統領の在任中最後となる米中首脳会談が行われたが、ここで、オバマ大統領は中国国内における人権擁護に確固たる支持を表明した上で、習近平国家主席に対し信教の自由を守るよう促した。⁶⁹翌日、記者の質問に答えて、オバマ大統領は「人権のような問題を提起する時、その場には、習主席と他の外国首脳との間には起こらない緊張がある」と明かしている。⁷⁰

（2）価値観の位置付けが変化した要因

このようにオバマ政権の対中政策における価値観の位置付けは、2012年3月のクリントン国務長官のスピーチのあたりから大きく変化していったと言ってよいだろう。それに対し中国は「新型大国関係」を提起したが、米国は価値観を自国の「核心的利益」に位置付け、「新型大国関係」を受け入れることを拒否してきた。

先に見たように、オバマ政権は当初、国際問題を共に解決していくパートナーとして中国との協力関係を確立したいと考えており、そのために価値観の対立から生じる摩擦を避けるという方針を採ってきた。それでは、なぜ、2013年以降、米国は価値観との対立を対中関係の俎上に戻したのであるだろうか。ここでは考えられうる要因を以下の3つに整理しておく。

第一に、中国が政治的・社会的な締め付けの強化を続けていることに対して、米国のフラストレーションが蓄積していたことが考えられる。米務省が毎年発表する『世界人権

報告』の2012年度版は、中国では政治的権利の擁護や公共の福祉といった問題に関与している団体・個人・少数民族及び敏感な問題を取り扱う法律事務所に対する「抑圧と弾圧が日常的に行われて」おり、拘束場所が不明の場合や拷問が行われるケース、公開された裁判の手続きを踏まないで判決が下されるケースが多いことが指摘されている。また、米国のジャーナリストがビザの発給を拒否される例も増加したという。⁷¹

また、2013年4月、中国は、西洋の立憲民主政や自由・民主主義・人権の擁護といった価値観が共産党の支配を動揺させることを警戒し、徹底的にこれと戦うよう指示する機密文書「9号文件」を発行した。⁷²中国は、人権問題をめぐって、米国との関係においては宥和的な姿勢を見せていたが、「9号文件」の発行は、それとはうらはらに西側の価値観を拒絶し自らの価値観を堅持していくという意思の明確な表明と見なすことができるだろう。実際、「9号文件」の発行以来、中国共産党が「外国の影響」とみなす言論の自由、報道の自由および学習の自由の取り締まりに関する命令は増加していった。⁷³

また、中国が、米国との関係においても、人権問題についての柔軟性を失っていったことが、米国のフラストレーションを高めていったと思われる。

第二に、オバマ政権は、対テロ戦争、世界金融危機、北朝鮮およびイランをめぐる核不拡散問題、環境問題などを対外政策の最優先課題と位置付け、中国と協力してこれらの課題に対処しようとしていたが、米中間の立場の違いが次第に明らかとなり、米国が中国を協力のパートナーとして考えることが難しくなっていったということが指摘できる。紆余曲折の末に達成することができたイランの核問題に関する枠組み合意や気候変動に関するパリ協定などもあるが、協力自体が難しいことが明らかになった問題も多い。例えば、人民元の切り上げは実現せず、米国の対中赤字は増大していく一方であった。北朝鮮の核開発やミサイル打ち上げ、韓国に対する挑発的行動は活発化しており、米国では、中国の対応がこのような北朝鮮の瀬戸際外交を可能にさせているという不満が募っていった。⁷⁴ さらに、2011年以来、泥沼化していったシリア情勢をめぐって、中国はロシアとともに、国連安全保障理事会が提出する救済策に度々拒否権を発動してきたが、このことも米中の亀裂を深めることになったと思われる。

中国による米国政府に対するサイバー攻撃という敵対的な行動も、オバマ政権の中国に対する不信感を決定的なものにしたと考えられる。中国によるサイバー攻撃について、米国は2013年6月の時点では極めて抑制的であったが、2014年5月には、米司法省が中国軍将校5人を起訴するなどその姿勢を硬化させていた。⁷⁵

第三に、アジア太平洋地域において米国が主導して形成してきた既存の秩序に挑戦する中国の動きが顕在化してきたことである。2010年頃から、中国は「核心的利益」と位置付

ける南シナ海や東シナ海における示威行動を活発化させており、2013年11月には中国が尖閣諸島をも含める範囲に防空識別圏を設定するなど、その動きはますます挑発的になっていった。

また、米国は、2010年3月に環太平洋戦略的経済連携協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: TPP)への参加を表明し、その取りまとめに主導的な役割を担ってきた。中国は、一旦はTPP参加を検討していたとされるが、2013年10月には独自の経済圏構想であるアジアインフラ投資銀行(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB)を提唱した。米国が、これをTPP、ひいては自らが主導する国際秩序に対する挑戦と受け止めたことは想像に難くない。

ライス大統領補佐官は、このような中国の動きを「欲するままに国際規範から出たり入ったりすることで、選択的に影響力を行使したり、都合のいい時だけ主導権を握ろうとしたりすることはできない。国際システムを侵食したり、規範を基盤とした秩序や普遍的権利を腐食させたり、ある国に不平等な優越を与えるような措置は、みんなにとって不利益である」と批判していた。⁷⁶

おわりに

2009年に発足したオバマ政権は、アジア回帰をその対外政策の主軸とし、中国との関係をその焦点と位置付けた。米国は、対中協力の重要性に鑑み、中国との関係拡大を目指した。そして、その基盤となる信頼関係を醸成するために、価値観の違いをめぐる摩擦を回避しようとした。同時に、同盟国やその他のASEAN諸国との関係を強化することで台頭する中国とのバランスを図ろうとしたが、価値観をそうした関係の紐帯とはしていなかった。

中国も、対米関係においては人権問題について宥和的な姿勢を示したが、その一方で中国国内では、政治的・社会的取り締まりを強化し、国外でも中国の「核心的利益」をめぐる動きを活発化させていった。オバマ政権が中国と協力して対処しようとしていた国際的な課題をめぐっても、米中間の立場の差が次第に明らかになっていった。こうして米国の中国に対する不信感が醸成されていく中、中国によるサイバー攻撃という敵対的行為も発覚し、2013年前後から、米国は価値観をめぐる中国に対するアプローチを変化させていった。

米国は、それまで中国との信頼関係の醸成を目指して棚上げしてきた米国の価値観を、対中関係の俎上に戻した。これに対して、中国は、価値観を棚上げした協力の枠組みとして「新型大国関係」の構築を提唱した。しかし、米国は新たな協力枠組みの必要性には同意しながらも、むしろ米国の価値観をアジア太平洋地域において目指すべき秩序の原則と

して明確に位置づけるようになっていった。そして、その原則を維持するにあたって米国のリーダーシップを強調するようになった。

そもそも中国は、天安門事件によって、その人権状況が問題視されるようになって以来、米国との価値観の対立を冷戦後の国際秩序形成の文脈から捉えてきた。中国は、唯一の超大国となった米国が、自国中心の国際秩序を形成するために、価値観を口実にして、中国を封じ込め変容させようとしていると考えていた。オバマ政権が、価値観を国際秩序形成の原則として位置付けたことで、米中は同じ視点から両国間の価値観をめぐる対立を眺めるようになったと言えるだろう。

米中間の価値観の対立は、国際秩序の形成に関わる対立であるという点において、冷戦時代の米ソ対立に似ている。しかし、米ソ間の対立がゼロサム的であり、価値観を基軸に分割された東西ブロック間の交流もなかったのに対し、米中間には広範にわたる重層的な交流がある。前で見えてきたように、価値観をめぐる両国間の雰囲気は悪くなっているがこれも、いわば両国関係の深化・複雑化の結果であると言えなくもない。「関与政策」「統合政策」の時代は、価値観で対立しても、安全保障や経済といったその他の分野における協力が逃げ道となって、その摩擦を軽減させることができた。しかし、米中協力がそもそも両国関係の前提となっている現在、価値観の対立は米中関係を断絶させるようなインパクトを失ったものの、両国間の摩擦には捌け口もなくなってしまったのである。また、中国はロシアをはじめとするその他の国々と対米カウンターバランスの形成を図っているが、その紐帯は「米国の価値観に賛成しない」ということのみであり、米国の価値観のような普遍性やソ連のようなイデオロギーを持たないことも、米ソ対立との違いとして指摘しておきたい。

それでは、2017年に発足したトランプ政権は、対中関係の中で価値観の違いをどのように位置付けていくのだろうか。トランプ大統領の対中政策には、未だ不透明な部分が多い。しかし、選挙期間中、天安門事件を「暴動」と表現し、中国の指導者を擁護するような姿勢を示していたことを考えれば、⁷⁷国際社会において民主主義や普遍的人権といった価値観を広く実現しようという矜持を持たないことは確かである。

トランプ大統領は、自らを「ビジネスマン」や「ディールメーカー」と称するが、中国との関係において価値観を棚上げし現実主義的な路線のみを追求すれば、その落とし所は、中国寄りにならざるを得ず、それに伴いアジア太平洋地域の国際秩序も変化していくことになるだろう。日本も、その変化の影響を免れない。このように大きなインパクトを持つ米国の対中政策がトランプ政権下においてどのようなものになるのか、今後の展開が注目される。

-注-

- ¹ ルイス・ヘンキン「現代中国における人権に対する考え方-比較研究」アンドリュー・ネイサン他著『中国の人権』（有信堂、1990年）、39頁。
- ² 飛鳥田麻生「米中関係における『人権』問題」高木誠一郎編『米中関係-冷戦後の構造と展開』（日本国際問題研究所、2007年）、161頁。
- ³ ヒラリー・ロダム・クリントン『困難な選択（上下合本版）』（日本経済新聞社、2014年）、Kindle版 No. 1096。
- ⁴ スティーブン・ローチ『アメリカと中国：もたれ合う大国』（日本経済新聞社、2015年）。
- ⁵ ジェフリー・A・バーダー『オバマと中国』（東京大学出版会、2013年）、32頁。ジェフリー・バーダーは、2009年から2011年まで国家安全保障会議（NSC）アジア担当上級部長を務めた。
- ⁶ ヒューマン・ライツ・ウォッチのアドヴォカシー・ディレクターであるソフィ・リチャードソンは「ブッシュ政権は、対テロ戦争のために人権侵害が行われているかどうかを問わず、軍事的な同盟関係を模索したが、オバマ政権は、中国に対応するために、人権侵害を問わず軍事同盟を構築しようとしている」と指摘している。John Pomfret, “U.S. continues effort to counter China; Indonesia agreement is latest hedge against Beijing’s rise in Asia” *The Washington Post*, July 23, 2010, Pg. A10.
- ⁷ The White House, *Remarks by President Obama and President Hu of China before Meeting* (London, United Kingdom, April 1, 2009)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-president-hu-china-meeting>>, accessed on December 10, 2016.
- ⁸ The White House, *Remarks by the President at the U.S./China Strategic and Economic Dialogue*, (Washington, D.C., July 27, 2009)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-uschina-strategic-and-economic-dialogue>>, accessed on December 10, 2016.
- ⁹ Congressional-Executive Commission on China, *2009 Annual Report* (Washington, D.C., 2009)
<<https://www.cecc.gov/publications/annual-reports/2009-annual-report>>, accessed on December 10, 2016.
- ¹⁰ The White House, *Remarks by the President at the U.S./China Strategic and Economic Dialogue* (Washington, D.C., July 27, 2009)
- ¹¹ オバマ大統領はチベットに対する中国の抑圧を理由に、ブッシュ大統領の北京オリンピック開幕式への不参加を呼びかけていた一人であり、オバマ政権はチベット問題に対して強い姿勢をとると考えられていた。Dui Hua Foundation, *President Obama’s human rights policy towards China* (January 29, 2009)
<<http://duihua.org/wp/?p=2893>>, accessed on January 19, 2017.
- ¹² Kristine Kwok, “Dalai Lama’s meeting with Obama put back,” *South China Morning Post*, November 26, 2009, Pg. 01.
- ¹³ バーダー、40頁。
- ¹⁴ Glenn Kessler, “Clinton criticized for not trying to force China’s hand; Advocacy groups urge her to put human rights front and center,” *The Washington Post*, February 21, 2009, Pg. A08.
- ¹⁵ Editorial, “Same Old China; An activist’s imprisonment is a reminder that human rights are inseparable from ‘big-picture issues,’” *The Washington Post*, September 6, 2009, Pg. A18.
- ¹⁶ “Pelosi, in China, seeks consensus on warming,” *Wall Street Journal*, May 27, 2009, Pg. 12.
- ¹⁷ The White House, *Joint Press Statement by President Obama and President Hu of China* (November 17, 2009)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-press-statement-president-obama-and-president-hu-china>>, accessed on November 16, 2016.
- ¹⁸ The White House, *U.S.-China Joint Statement* (November 17, 2009)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/us-china-joint-statement>>, accessed on January 10, 2017.
- ¹⁹ バーダー、57頁。
- ²⁰ バラク・オバマ『合衆国再生—大いなる希望を抱いて』（ダイヤモンド社、2007年）、360頁。2010年の国連総会で行った演説においても同様の考えを述べている。The White House, *Remarks by the President to the United Nations General Assembly* (New York, September 23, 2010)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/23/remarks-president-united-nations-general-assmby>>, accessed on December 10, 2016.
- ²¹ オバマ、360頁。
- ²² 冒頭の発言内容と質疑応答は新華社通信のネット上でライブ放送され、最大で二億人の視聴者を持つ上海テレビでは生放送されたという。バーダー、119頁。

- ²³ Brookings “Internet Freedom: The role of the U.S. State Department” (October 25, 2012) <<https://www.brookings.edu/research/internet-freedom-the-role-of-the-u-s-state-department/>>, accessed on January 17, 2017.
- ²⁴ U.S. Department of State, *Remarks on Internet Freedom* (Washington, D.C., January 21, 2010) <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/01/135519.htm>>, accessed on January 17, 2017.
- ²⁵ U.S. Department of State, ‘*Civil Society: Supporting Democracy in the 21st Century*’, at the *Community of Democracies* (Washington, D.C., July 4, 2010) <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/143952.htm>>, accessed on January 24, 2017.
- ²⁶ 中国新闻网 “美国驻华大使：中美关系比政治利益更重要” (2009年12月9日) <http://conference.committee100.org/2009BJ/press/chinanews_120909.pdf>, accessed on January 24, 2017.
- ²⁷ U.S. Department of State, *Remarks on the Human Rights Agenda for the 21st Century* (Washington, D.C., December 14, 2009) <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/12/133544.htm>>, accessed on January 24, 2017.
- ²⁸ U.S. Department of State, *2010 Country reports on human rights practices (China)* (April 8, 2011) <<https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eap/154382.htm>>, accessed on January 24, 2017.
- ²⁹ The White House, *Remarks by President Obama and President Hu Jintao of the People’s Republic of China Before Bilateral Meeting* (Toronto, Canada, June 26, 2010) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-president-hu-jintao-peoples-republic-china-bilateral-me>>, accessed on December 10, 2016.
- ³⁰ “Barack Obama invites China’s Hu Jintao for state visit,” *BBC News*, June 27, 2010 <<http://www.bbc.com/news/10426625>>, accessed on January 24, 2017.
- ³¹ U.S. Department of State, *Inaugural Richard C. Holbrooke lecture on a broad vision of U.S.-China relations in the 21st century* (Washington, D.C., January 14, 2011) <<https://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/01/154653.htm>>, accessed on January 17, 2017.
- ³² Scott Wilson, “Despite risks, Obama ready to press China on human rights,” *The Washington Post*, January 15, 2011, Pg. A01.
- ³³ John Pomfret; Scott Wilson, “Obama presses Chinese leader on rights,” *The Washington Post*, January 20, 2011, Pg. A01.
- ³⁴ Ibid.
- ³⁵ Ibid.
- ³⁶ Wilson, *The Washington Post*, January 15, 2011.
- ³⁷ The White House, *U.S.-China Joint Statement* (Washington, D.C., January 19, 2011) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement>>, accessed on November 16, 2016.
- ³⁸ The White House, *Press Conference with President Obama and President Hu of the People’s Republic of China*, (Washington, D.C., January 19, 2011) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/press-conference-president-obama-and-president-hu-peoples-republic-china>>, accessed on December 7, 2016.
- ³⁹ 英語では「中国は普遍的人権を認識し尊重する。同時に我々は異なる国家の環境を考慮しなければならぬ」と訳して紹介された。1月20日付の人民日報も、最初の二ページを胡錦濤訪米に割いたが、人権問題については触れなかったという。Keith B. Richburg, “Hu’s remarks censored back home,” *The Washington Post*, January 21, 2011, Pg. A10.
- ⁴⁰ Ibid.
- ⁴¹ John Pomfret, “On visit, Hu to face a tougher Obama administration,” *The Washington Post*, January 19, 2011, Pg. A06.
- ⁴² Ian Johnson, “Tension precedes U.S.-China Meeting on human rights,” *The New York Times*, April 23, 2011, Pg.3.
- ⁴³ “What’s he doing here? Ambassador’s unusual protest cameo,” *The Wall Street Journal*, February 23, 2011. <<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2011/02/23/china-ambassador-huntsman-unusual-jasmine-protest-cameo/>>, accessed on January 24, 2017.
- ⁴⁴ “U.S. voices serious concern about china’s crackdown on dissidents,” *The Washington Post*, April 5, 2011.
- ⁴⁵ Brian Speglele, “US rebukes China, cites ‘backsliding’ on rights,” *Wall Street Journal*, April 29, 2011, Pg.9.

- ⁴⁶ The White House, *Remarks by President Obama and Vice President Xi of the People's Republic of China before Bilateral Meeting* (Washington, D.C., February 14, 2012) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/02/14/remarks-president-obama-and-vice-president-xi-peoples-republic-china-bil>>, accessed on December 7, 2016.
- ⁴⁷ William Wan; Michelle Boorstein, “China barred a top U.S. diplomat,” *The Washington Post*, February 15, 2012, Pg. A01, Editorial, “The missing words on China,” *The Washington Post*, February 16, 2012, Pg. A18.
- ⁴⁸ U.S. Department of State, *Remarks at the U.S. Institute of Peace China Conference* (Washington, D.C., March 7, 2012) <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/03/185402.htm>>, accessed on January 24, 2017.
- ⁴⁹ U.S. Department of State, *America's Engagement in the Asia-Pacific* (Honolulu, HI, October 28, 2010) <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>>, accessed on January 24, 2017. Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2011 <<http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>, accessed on February 2, 2017.
- ⁵⁰ 高木誠一郎「米国の対中認識・政策：第2期オバマ政権を中心に」平成26年度外務省外交・安全保障調査研究事業『主要国の対中認識・政策の分析』、7頁、<www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H26_Views_and_Policies_vis-a-vis.../04-takagi.pdf>2017年2月1日アクセス。
- ⁵¹ The White House, *Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People's Republic of China After Bilateral Meeting* (California, June 8, 2013) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/08/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-peoples-republic-china->>, accessed on December 7, 2016.
- ⁵² 中国人民共和国中央人民政府 “跨越太平洋的合作：国务院杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果”（2013年6月9日）www.gov.cn/ldhd/2013-06/09/content_2423489.htm 2017年1月25日アクセス。
- ⁵³ The White House, *Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People's Republic of China After Bilateral Meeting* (California, June 8, 2013)
- ⁵⁴ The White House, *Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China Before Bilateral Meeting* (St. Petersburg, Russia, September 6, 2013) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/06/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-bilatera>>, accessed on December 7, 2016.
- ⁵⁵ The White House, *Remarks by President Obama and President Xi Jinping of China Before Bilateral Meeting* (The Hague, The Netherlands, March 24, 2014) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/24/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-china-bilateral-meeting>>, accessed on December 7, 2016.
- ⁵⁶ The White House, *Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly* (New York, September 24, 2013) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>>, accessed on November 8, 2016.
- ⁵⁷ The White House, *Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice* (Washington, D.C., November 21, 2013) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>>, accessed on November 8, 2016.
- ⁵⁸ The White House, Remarks by National Security Advisor Susan E. Rice: “Human Rights: Advancing American Interests and Values” (Washington, D.C., December 4, 2013) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/04/remarks-national-security-advisor-susan-e-rice-human-rights-advancing-am>>, accessed on August 31, 2016.
- ⁵⁹ Secretary of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014* (March 4, 2014) <http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf>, accessed on January 16, 2017.
- ⁶⁰ 中华人民共和国国务院新闻办公室 “中国的和平发展白皮书”（2011年9月6日）<http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1011394/1011394.htm> 2017年1月24日アクセス、高木「米国の対中認識・政策：第2期オバマ政権を中心に」、9頁。
- ⁶¹ The White House, *Remarks by President Obama at the University of Queensland* (Brisbane, Australia, November 15, 2014) <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/15/remarks-president-obama-university-queensland>>, accessed on January 17, 2017.

- ⁶² The White House, *Remarks by National Security Advisor Susan E. Rice: "Human Rights: Advancing American Interests and Values"*.
- ⁶³ The White House, *Remarks by President at the United States Military Academy Commencement Ceremony* (West Point, New York, May 28, 2014)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>>, accessed December 6, 2016.
- ⁶⁴ Scott Wilson, *The Washington Post*, January 15, 2011.
- ⁶⁵ The White House, *Remarks by President Obama and President Xi Jinping in Joint Press Conference* (Beijing, China, November 12, 2014)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/12/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-joint-press-conference>>, accessed on December 6, 2016.
- ⁶⁶ The White House, *Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference* (Rose Garden, September 25, 2015)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint>>, accessed on December 6, 2016.
- ⁶⁷ Ibid.
- ⁶⁸ The White House, *Remarks by President Obama and President Xi Jinping in Joint Press Conference* (Beijing, China, November 12, 2014)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/12/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-joint-press-conference>>, accessed on December 6, 2016.
- ⁶⁹ The White House, *Readout of the President's Meeting with President Xi Jinping of China* (September 3, 2016)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/03/readout-presidents-meeting-president-xi-jinping-china>>, accessed on November 16, 2016.
- ⁷⁰ The White House, *Remarks by President Obama and Prime Minister May of the United Kingdom After Bilateral Meeting at the G20 Summit* (Hanzhou, China, September 4, 2016)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/04/remarks-president-obama-and-prime-minister-may-united-kingdom-after>>, accessed on January 16, 2017.
- ⁷¹ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2014*
<<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>>, accessed on January 19, 2016.
- ⁷² "China Takes Western Ideas" *The New York Times*, August 20, 2013
<http://www.nytimes.com/2013/08/20/world/asia/chinas-new-leadership-takes-hard-line-in-secret-memo.html?_r=1>, accessed on January 19, 2016.
"Document No. 9: The Party Attacks Western Democratic Ideals" *The Wall Street Journal*, August 27, 2013
<<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/08/27/document-no-9-the-party-attacks-western-democratic-ideals/>>, accessed on January 19, 2016.
- ⁷³ Chinese Human Rights Defenders, *Silencing the Messenger: 2014 Annual Reports on the Situation of the Human Rights Defenders in China* (March 15, 2015)
<<https://chrnet.com/2015/03/silencing-the-messenger-2014-annual-report-on-the-situation-of-human-rights-defenders-in-china/>>, accessed on January 19, 2016.
- ⁷⁴ John Pomfret, *The Washington Post*, January 19, 2011.
- ⁷⁵ 2013年の時点ではオバマ大統領は、これが米中に特有の問題でないと述べ、この問題について話し合っていくとしていた。The White House, *Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People's Republic of China After Bilateral Meeting* (California, June 8, 2013). Michael S. Schmidt. David E. Sanger "5 in China Army Face U.S. Charges of Cyberattacks" *The New York Times*, May 19, 2014.
- ⁷⁶ The White House, *National Security Advisor Susan E. Rice's as prepared remarks on the U.S.-China relationship at George Washington University* (September 21, 2015)
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/21/national-security-advisor-susan-e-rices-prepared-remarks-us-china>>, accessed on December 6, 2016.
- ⁷⁷ AFPBB News 「トランプ氏、天安門事件を『暴動』と呼ぶ 米大統領選 TV 討論会」 (2016年3月11日) <<http://www.afpbb.com/articles/-/3080107>> 2017年1月26日アクセス。

第9章 米中関係におけるパブリック・ディプロマシー

松本 明日香

はじめに

各界の予想を覆して当選したドナルド・トランプ (Donald Trump) のパブリック・ディプロマシー (公的国際広報・広報外交、Public Diplomacy) の全容はいまだ定かではないが¹、オバマ政権との大きな隔たりが既に見られる²。トランプ新大統領は一言で世界を左右しかねないツイッター・ディプロマシーを行っており、刻一刻と変化していくそのリアルタイム・ディプロマシーに世界は巻き込まれている³。オバマ政権では軍事介入の決断ができていなかったとの批判もみられたが、トランプは軍事的な拡張を宣言しつつも、ロシア以外の世界各地における米国の評価を押し下げているため、トランプ政権になってしまった今となっては軍事行動を同盟国や友好国の国民理解を得ながら行うにあたってソフトパワーの行使も必要とされるのではないかとの声も聞こえてくる⁴。

逆説的に今後さらに米国にとって必要とされうるパブリック・ディプロマシーだが、本稿ではその特徴的な事例をオバマ政権とトランプ政権において比較し、米中関係におけるパブリック・ディプロマシーについて考察する。分析の指針としては、パブリック・ディプロマシーの種類として、ニコラス・カル (Nicholas Cull) の下記の分類を用いている⁵。

- ・リスニング (情報収集・インテリジェンス)
- ・アドヴォカシー (政策に関する記者会見や現地政府への働きかけ)
- ・文化外交 (高級文化・語学教育+大衆文化)
- ・交換・交流 (exchange) 外交 (他国の市民を自国へ招聘、自国の市民を他国へ派遣)
- ・国際放送 (ラジオ、テレビ、ネット、他)
- ・心理作戦・戦争 (「敵国」内の抵抗する意志をくじく、反体制派支援)

これらの中で特徴的なものとして、第1に「アドヴォカシー」にあたる米国の新しいリアルタイム・ディプロマシーの試みと中国での受容について、第2に「国際放送 (報道)」にあたる米中における(1)旧来のニュースメディアと(2)新しい非主流派メディア、(3)中国にとっては国際放送にもあたる (文化交流でもある) 映画やドラマの受容について、第3に語学を中心とした「文化交流」および人的な「交換・交流」、中でも (1) オバマ政権の目玉であった語学短期留学「百万人強 (one million strong)」と今後、(2) 中国の海外での中国語教育機関「孔子学院」と米国内での受容、米政府が近年新たなトラブルを調査している (3) 大学レベルでの中国における分校制度の試みとして SAIS 南京校をとりあげる。

これらのオバマ政権とトランプ政権の差異と継続の分析を通して、今後のトランプ政権下における米中関係におけるパブリック・ディプロマシーの行方をうらない⁶、日本のパブリック・ディプロマシーにおける含意を導く。

1. リアルタイム・ディプロマシー

SNS での新しいパブリック・ディプロマシーは人々の情報収集形態が変わりつつある中で避けては通れないものである。トランプのツイッターは中国の中では VPN で迂回したり⁷、Twitter から中国の SNS である微博 (weibo) に一部複写したものが登場したり⁸、さらには Twitter の偽公式アカウントを作成するアプリを使用したトランプのフェイクツイートが新正月には 4000 件以上ポストされていたりしている⁹。しかし、その内容が米国のイメージ向上に役立っているかという疑問を抱かざるを得ない。オバマ大統領の登場自体が海外での米国イメージの向上に役立ったのとは対照的である¹⁰。

しかしながら、オバマ政権においても、対中パブリック・ディプロマシーは思ったように成功したとはいいがたい。オバマ政権下でもリアルタイム・ディプロマシーは進められていたが、当然ながら米国製サービスである Twitter や Facebook は使用できなかった。また、米大使館が中国製の SNS サービスを使用しているにもかかわらず、アクセス制限がかけられることがままあった¹¹。しかしながら、駐中国アメリカ大使館のホームページにおける北京の大気汚染の逐次情報は中国人にも役立つものとして多くのアクセスを得るなど、一定の成果は見られた¹²。

トランプのツイッターの使用はオバマ大統領と比較しても¹³、そのツイート時間や内容からして個人的な用途が多いが、選挙時にはそのツイッターへの反応を利用してソーシャルマーケティングの手法を用いてマイクロターゲットに対して 4 万から 5 万種類の広告を使い分けて打つなど新しい試みがなされた¹⁴。この広告には特定の人種・エスニシティと推定されるアカウントに、特定の外交政策に関してネガティブ・キャンペーンを張るものも含まれた。

一方で、トランプが絶大な信頼を寄せる娘のイヴァンカ・トランプ (Ivanka Trump) は、自身の娘、トランプの孫にあたるアラベラ・クシュナー (Arabella Kushner) が中国語を話して、中国語の詩を読む姿をツイッターにアップして話題を呼んだ¹⁵。トランプが台湾総統の電話を受けて一つの中国について疑問を呈するなど米中関係に緊張が高まったが、旧正月には中国大使館がイヴァンカをレセプションに招待しており、イヴァンカはその様子をフェイスブックに掲載している¹⁶。ささやかながら緩衝材としての役目を果たしているといえるだろう¹⁷。

以上より、公式には中国政府も中国国民も米 SNS を閲覧できないながらも、無視することができずにあの手この手でリアルタイム・ディプロマシーの情報を入手するという奇妙な状況が続くことが考えられる。トランプはツイッターを、あまりスタッフを経由せずに使用しているが、選挙戦の時に行われたように周囲がそのツイートへの反応を元に対外イメージの操作を行う可能性は残る。現地点で中国に対するイメージを改善する内容はほぼ存在しないが、トランプ・ファミリーには対中穏健派が含まれ、リアルタイム・ディプロマシーにおいても、今後のその影響が高まる可能性はあるだろう。

2. メディアの非対称性

新しいリアルタイム・ディプロマシーに加えて、トランプを取り巻く支持者や一般アメリカ人に大きな影響力を有する旧来のニュースメディアと新メディア、および映画産業の事例から国際放送および文化交流を分析する。

(1) 既存のニュースメディア

基本的に中国メディアは国営であるが、米国内での市場シェア拡大と利益拡大を狙うと同時に、中国のイメージ改善を実現しようとしている。公式な投資額は発表されていないが、2009年には北京の四大報道機関の新華社通信、CCTV（中国中央電視台）、中国国際放送、チャイナデイリーに600億人民元（約87億9000万ドル）が投じられたという分析もある¹⁸。

第1の新華社通信は国務院の機関で、報道、ネット、携帯でのビデオやオーディオのストリーミングまで含めて、メディア・コングロマリッドを目指している¹⁹。第2のCCTVは2000年に英語放送を開始した²⁰。米国人の「CCTVアメリカ」は、BBCやブルームバーグ、CNNなどで経験を積んだ人材を好待遇で採用しており、トップは中国人だが、キャスターや記者は米国人である。第3のCRI（中国国際放送）は米国ラジオニュースでVOAと対照的に、米国内のAMラジオ市場に参入し、大都市だけでなく小さな市町村でも放送枠を購入している²¹。第4のチャイナデイリー（ChinaDaily）は²²、『ワシントンポスト』や『ニューヨークタイムズ』などの主要紙に通常の紙面と区別が付きにくい形で広告紙面を差し込んだり、主要都市に無料ボックスを設置したり、無料配布をしたりしている。これに関してはアメリカのある中国研究者も苦言を呈していた。アメリカは中国のメディアに広告や広告記事を載せることができないため、不平等であり、米国世論のあからさまな誘導であるという趣旨の批判である。そして、これらのリベラル系主流派メディアは中国関連に限らずだが、ここに来て大統領就任後もトランプから「アメリカ人の敵」とまで罵倒される激しい攻撃に直面している²³。

一方で、たしかに中国内でのニュースメディアへの参入障壁はほかの産業と比較しても著しく高い。米国ラジオニュース VOA においては中国内でジャミングかけられたり、ウェブも閲覧禁止となったりしており、中国が米国内で関与するようには、米国が中国において成果をあげにくい非対称な構造が目立つ²⁴。

(2) 新しい非主流派ニューメディア

一方で、主流メディアを批判するトランプを取り巻くアメリカの中の嫌中派は何を見ているのか。まず保守本流のテレビメディアであるフォックス・ニュース (FOX news) は予備選挙ではむしろトランプに批判的であったが、本戦ではトランプ支持に寄っていった²⁵。近年では FOX 自体が中国系アメリカ人に対する人種差別的な発言をして批判にさらされている²⁶。しかし、予備選挙時からのコアな支持者は必ずしも FOX 中心とは言えないが、そもそもほかの共和党候補にも対中強硬派が多く含まれていた。

激しい反中および反移民を表明する大統領上級顧問兼首席戦略官となったスティーブン・バノン (Steve Bannon) は、トランプの支持基盤となったオルタ・ライトの中心的なサイト「ブライトバート・ニュース (Briertbart News)」の共同創始者であった。このブライトバート・ニュースは日本の匿名掲示板 2ちゃんねるからヒントを得た米国匿名掲示板 4chan からユーザーが流入している²⁷。既存のニュースソースでは触れない情報をユーザーが高く評する傾向にあるため、非エリートによる政治を唱えたトランプとの相性はよい。そしてブライトバート・ニュースは白人至上主義の傾向が強いため、バノン自身もメキシコからの移民はもとより、米国への移民人口の増加が目立つ中国をはじめ、移民が急増するアジア系全体への差別発言を行っていた²⁸。

(3) 映画産業

このような中で、米中双方において一般人が視聴する相互の映画やドラマは急増してきている²⁹。背景としては、2010年に世界貿易機関 (WTO) が中国の海外映画配信枠の規定を違反であると認定したことにある。これを受けて、中国当局は2012年に枠を20本から34本に拡大した上で、米中間で中国との合弁映画に関して中国で受け入れやすくする覚書が取り交わされた³⁰。これは戦時中には当然ながら日米の映画取引が途絶え、2011年から数年日本映画の中国での上映がほぼ止まったのとは対照的である。

また、アメリカの大衆映画における中国人の登場比率は高まっている³¹。中国内の外国映画公開枠は限定的であり、中国共産党の検閲を経なければ通らない。そのため中国市場を視野に入れる作品の場合は、たとえばソ連時代のアメリカ映画と異なり、中国人を悪役に仕立てることは困難である。一方アメリカ内での市場をそこまで重視していない中国内での映画制作には特段アメリカ人は出てくる必要がなく、この点でも非対称的な構造が垣

間見られる。

中国の映画制作数は飛躍的に拡大している。ハリウッド映画の世界興行収入が米国内シェアを大きく上回っている中で、中国市場の規模は2012年、日本を抜いて米国に次ぐ第2位の位置となった。米国政府はパブリック・ディプロマシーの一環として、中国国内で、米国内大学と在中国アメリカ大使館によるアメリカ映画紹介、音楽イベント、国際作文プログラムなどを実施している。さらに、企業間の文化交流事業への支援も行っている。モーションピクチャー・アカデミーとアーツ・ミッドウェスト (Arts Midwest) も米中の文化事業に協力した³²。アメリカでは家族と集まってテレビを前にリビングで寛ぐサンクスギビングにスターウォーズと並んで放映されていたのは日本アニメではなく、『カンフーパンダ3』であった³³。この制作会社の米ドリームワークスは、先に覚書が交わされたように中国資本と合弁で「オリエンタル・ドリームワークス」を中国に設立し、米中合作の形をとって制作している。未来の子供たちの中国への認識が変わっていくことが考えられる。そして、2017年、中国における映画の興行収入が、アメリカを抜いて世界最大規模となる見通しだ³⁴。

以上より、国際報道においては、主流メディアには中国の食い込みが見られるものの、トランプ支持基盤には反移民感情から中国に対しても厳しい見方のものが多い。一方で、大衆娯楽においては、世界第二位の映画売り上げとなった中国市場を米国は留意する一方で、中国独自映画も躍進してきており、アメリカでも一部受け入れられつつある。リベラルと反主流派、中高年層と若年層の認識の差が広がる傾向にある。

3. 留学

最後に、全体的な人的交流の取り組みを整理したうえで³⁵、アメリカから中国への短期留学プログラム「百万人強」、アメリカをはじめ世界各国での中国語学習プログラム「孔子学院」、各大学の取り組みのひとつとして、アメリカの大学が中国の現地大学と提携して設立した「SAIS 南京キャンパス」を取り上げる。

(1) 「十万強」プロジェクト

2009年、オバマ大統領は2014年までに米国の学生10万人を中国で学ばせるというプログラム「十万強 (The One Hundred Thousand Strong)」を立ち上げ、2014年7月に米国は目標の数字に到達したと発表した³⁶。2015年9月、オバマ大統領は、習近平国家主席との共同記者会見で、米国の大学から小中高校にまで中国への短期訪問者を拡大し、2020年までに中国語を学ぶ米国人学生の目標を100万人に引き上げた「百万強 (One million Strong)」を開始した³⁷。これは背景として、中国から米国への留学生は長期も含めて多いが、米国

から中国への留学生が少ないことがある。たとえば、2011年、中国から米国への留学生は16万人、米国で永住権を獲得した中国人は8万7017人で中国からの移民総数の首位であるが³⁸、その逆の米国から中国へは2008年には約1万人と少なかったことにある³⁹。

フォーリンポリシー社がアメリカから中国への留学生にとったアンケートによると、78.4%が中国に対してよりポジティブなイメージを持ち、12.2%がネガティブなイメージを持ち、9.4%がイメージに変化はなかった⁴⁰。特に、ネガティブなものとしては、大気汚染、路上での暴力行為の観察、報道の自由の抑圧が挙げられた。また、その後、米中どちらでビジネスを展開したかどうかとの問いでは80.8%がアメリカと答えている。しかし、結果として、97.2%がいずれにせよ価値ある滞在であったと答えている。

トランプ政権下でも「百万強」プログラムが継続されるかどうか、ワシントン DC 内に所在する事務局に問い合わせたところ、現段階では答えられないとのことであった。しかし、トランプ政権には反中派は多いが、前述のとおり、トランプの孫は中国語を学習しており、米国の中国研究者は、教育分野での人的交流は規模縮小しつつも続くのではないかとの見解を示している⁴¹。

(2) 孔子学院

次いで、孔子学院についての現状を整理する。孔子学院は中国教育部（省）が推進し、その傘下機関である国家対外漢語教学領導小組弁公室（「国家漢弁（ハンバン）」）の監督下にある国家プロジェクトである⁴²。英国のブリティッシュ・カウンシルやドイツのゲーテ・インスティテュートとは異なり、孔子学院は各国の大学と提携し、その大学の中で授業を行う。教師の給料などの費用も中国政府が支給し、採算を完全に度外視しており、安価な中国語教育手段として一定の需要が生まれた。たとえばスタンフォード大学は契約の見返りに、契約費を支払うのではなく、計約400万ドルを孔子学院より得た。

これに対して、2013年10月にシカゴ大学名誉教授マーシャル・シャーリンズ（Marshall Sahlins）が孔子学院について、政治的な議論の制約やアメリカの大学と結ぶ秘密条項、ホスト大学における語学以外への関与などについて問題を提起した⁴³。アメリカ大学教授協会（AAUP: American Association of University Professors）が2014年6月、各大学に対して、孔子学院との契約を打ち切るか見直すよう求めた⁴⁴。その理由は孔子学院が「中国国家の一部門として機能しており、学問の自由を無視する（講師陣の選定や授業内容に中国政府の意向が強く反映され、中国の民主化や軍拡、少数民族問題などを扱うことは許されず）」ためとされている。また、学内に設置されていると、学生たちは孔子学院の授業を大学教育の一環と理解しがちではある。その後、シカゴ大学は孔子学院の継続契約を打ち切り、ペンシルヴェニア州立大学も孔子学院を閉鎖した。

しかしながら、この議論は全米のホスト大学に注意を喚起したものの、米国内に100以上ある孔子学院は現存している⁴⁵。AAUPへの反論としては米ウィリアム・アンド・メリー大学の元教授スティーヴン・レヴァイン（Stephen Levine）が、孔子学院導入後もドラマについての講演会を開催したり、天安門事件やチベット問題に関して授業で議論したり可能だったことを挙げている⁴⁶。各国に所在する孔子学院の比較調査研究をしている研究者も同様に、「ひどいプロパガンダではなく、中国のPDの一機関。ただし、「真実の」中国を伝えるわけではなく、政治的に「正しい」中国を世界に伝えてしまっている」と評している⁴⁷。また、ワシントンDC内では、ジョージワシントン大学に孔子学院が所在するが⁴⁸、同大学からは海洋安全保障面に対中強硬派のアレクサンダー・グレイ（Alexander Gray）のような人物も輩出され、トランプ陣営で顧問を務めるなど⁴⁹、影響はかならずしも絶対的なものとはいえない。

（3）アメリカの中国分校

アメリカの大学が中国分校を相次いで開校しているが⁵⁰、1986年に他に先駆けて中国の南京大学と提携したSAIS南京校の取り組みを概観する⁵¹。必ずしも政府主導とは言えないが、米中政府間で枠組みを確認してから開始されている。大学内では特例的に書籍やネットの検閲が緩和されている。留学生が少数派で、現地の教育を受ける通常の交換留学とは異なり、南京校はアメリカ独自の教育内容とアメリカ人と中国人の人数を半々に担保した、相互理解を目指したユニークなプロジェクトといえる。また、アメリカから中国に留学する場合は1年間のプログラムであり、基本的に全員が中国人とそれ以外2人一組の寮滞在となるため、学生同士はかなり親しくなることができる。ただし、南京校では中国研究に特化して、ほかの専攻を取れないため、SAIS本校の中国研究コースの約60人全員が留学するわけではなく10から15人程度である。一方で南京校の中国人はSAIS本校への転入が容易となる。教員は現地で雇用される中国人と共に、SAIS本校とは別途、アメリカ人も雇用されている。

もともと中国研究専門のアメリカ人学生が対象となっているため、現地の政治状況やメディア状況はある程度把握しており、そこまで大きなギャップはないとのことである。またVPNを用いて米国の家族や友人ともある程度連絡を取ることができるため、ヒアリングした学生は特段困難を感じないとのことであった。ただし、中国人と留学生の比率や整った設備、華やかな雰囲気などは、むしろほかの地方を巡ったことのある学生にとっては「特殊な環境」に映っていた。また、逆に南京校を卒業後に、本校に留学してくる中国人学生もいる。

しかし、近年中国内の米分校における検閲への反対運動と議論が巻き起こっている⁵²。

これは、2016年8月に米政府アカウントビリティ・オフィス（GAO）が、中国に分校を持つ複数の米大学から相談を受けたことから調査がはじまった。米大学は中国分校の教員及び学生によるインターネット使用状況の検閲に協力するよう中国政府に求められるなどしたとのことだった。これに対してアメリカ人教員が反対署名を習近平に送るなどしたが、現地校に多数含まれる中国人教員から批判を受けるなどして、さらに議論が高まった。また、実際には直接は求められないにもかかわらず、アメリカの中国分校の一部が自主検閲を行い、天安門事件やチベットや台湾への言及を避ける例もみられた。

以上のように、米中間では積極的な人的交流が行われており、批判を受けつつも一定の成果を収めてきた。しかし、その裏には異なる学問の価値観がぶつかりあっている。今後、米国政府主導のものが縮小傾向になる場合、民間を対象にしたものが中心となっていくことが予想されるため、学問上の自由や自主検閲の悩みは深くなることだろう。

おわりに

第一節に見たように、公式には中国政府も中国国民も米 SNS を閲覧できないながらも、米国のリアルタイム・ディプロマシーから目を離せないという奇妙な状況が続いている。トランプのリアルタイム・ディプロマシーでは、あまりスタッフを経由せずにツイッターを使用しているが、今後、選挙時のように対外イメージの操作を行う可能性はある。現時点で中国に対するイメージを改善する内容のトランプ大統領によるポストはほぼ存在しないが、トランプ・ファミリーには対中穏健派が含まれ、これらのリアルタイム・ディプロマシーがバランスを取っていく可能性はあるだろう。

第二節でみたように、米メディアの両極化によりリベラル知識層と反主流派、中高年層と若年層において対中認識の差が広がる傾向にある。国際報道においては、ニューヨークタイムズなどのリベラル系を中心に主流メディアに広告や人材・情報を通じて中国の食い込みが見られてきたものの、トランプ支持基盤のブライトバート・ニュースなどの新しいメディアでは、反移民感情や雇用問題から、中国に対して厳しい見方のものが多い。一方で、大衆娯楽においては、映画興行収入が世界第二位から今年はトップに躍り出ると予測される中国市場を米国は重視し、覚書を交わしている。中国独自映画や米中合弁映画も躍進してきており、アメリカでも一部受け入れられつつある。

第三節でみたように、教育分野においてもオバマ政権では「十万強」や「百万強」のように積極的な人的交流が行われており、孔子学院や中国分校などは学問の自由の観点や情報検閲の観点から批判を受けつつも一定の成果を収めてきた。しかし、今後、トランプ政権下において米国政府主導のものは縮小傾向になると予想されるため、米国の民間または

中国政府主導のものが中心となっていくことが予想される。

これらから導かれる日本への示唆を以下では考察する。

第一に、トランプは選挙中に SNS のマイクロターゲットを使いこなしていた。アメリカに所在する日本企業・団体がトランプ支持基盤という不特定多数かつ表に現れにくい層に訴えるためには、このような手法をとって正しい情報を伝える必要があるだろう。トランプを取り巻くフェイクニュースや中国からの政治広告は多くの場合は一般視聴者から回避される。かつ、むしろ広告主のイメージを悪化させるが、誤解や無意識のうちでの刷り込みはありえる。対抗措置としては在米企業等が、揚げ足を取られないように、あくまで正しい内容にもとづいて、かつ印象に残る形で、同様のマイクロターゲット広告を打っていくことがひとつである。

第二に、米国民はビジネス界などを中心に中国に対して好感を持って受け止めるものが多かったが、トランプ支持基盤のうちオルタライトには厳しい見方が多い。中国のパブリック・ディプロマシーも岐路に立たされているといえる。これに対して、オルタライトは日本の排他的な保守主義に奇妙な共感を抱くものが含まれるが⁵³、米有識者の多くは排外主義には批判的であり、また日本の国益や対外イメージを傷つけかねないため、トランプ政権とその支持基盤に擦り寄りすぎないバランス感覚がもとめられる。

これに関連して、中国の対日イメージが悪化してきた要因の第一は歴史認識であるが、それには中国の国家教育の方針転換や、中国内での反日映画やドラマも寄与してきた⁵⁴。直接的な人的交流自体は双方に教育効果が見られるが、リーチできる人数としてはエリートの一部のみとなる。その点でテレビドラマや映画の影響は一般大衆において大きく、2016年に純粋に中国での日本映画の配給が急増したことは相互理解において歓迎すべきことである。また、日本の制作会社は中国に支社を置いていることが多いため、中国の雇用にも貢献している。ただし、韓流ブームが巻き起こった後に、政治的な問題で日韓関係が悪化した結果、結局ブームが終息したように、当然ながら文化交流だけで二か国間関係が改善するものではない。

第三に、米国の特にリベラル系新聞各社への中国の広告掲載や中国人記者の派遣は、記事面で情報提供源となりえる一方で、機微な問題における制約要因ともなっている。アメリカの中国研究者はアメリカの中では手の打ちようがないと嘆いていたが、既にみてきたように、大統領記者会見においてニューヨークタイムズはトランプの攻撃対象となっている。アメリカは情報社会であり、日本は米メディアに無理強いをしない形で協力関係を結び、フェイクや誇張ではない情報を収集・発信していく必要があるだろう。

第四に、今後の日米中関係の改善にあたって国民レベルでの理解を得ることは重要だが、

トランプ政権において教育交流は縮小傾向になることが考えられる。人材育成は長期間の継続が必要な分野であり、日本としても必ずしも米国の縮小傾向に歩調を合わせすぎずに、独自のパブリック・ディプロマシーを担保していくことが肝要であろう。たとえば米国分校では学費の問題で撤退した日本の大学が見られるが、学費の問題が少ない中国分校はある程度の教育内容と生活設備や治安と日本人留学生を確保しつつ、中国人学生へは日本への知識を提供することができる可能性があるだろう⁵⁵。ただし、アメリカの大学でもたびたびみられるように学問の自由等において問題が起こる可能性には留意が必要である。

—注—

- 1 パブリック・ディプロマシーの初出は元外交官でタフツ大学フレッチャースクール教授のエドモンド・ガリオン (Edmund Gullion) で、同センターでは、「パブリック・ディプロマシーの中心は、情報とアイデアの国際的な流動 (フロー) である」、そして PD は政府間・市民間ではなく政府から外国市民への「思想と行動を変える」働きかけであると定義していた。Tufts University “What is Public Diplomacy?” <http://fletcher.tufts.edu/murrow/diplomacy>; 渡辺靖「米国のパブリック・ディプロマシーの新潮流」『国際問題』第 635 号 (2014 年 10 月)。
http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2014-10_002.pdf?noprint
しかし、米国のパブリック・ディプロマシーには特に冷戦後に大きなパラダイムシフトが起きたと指摘される。主要な変化としては、第 1 に米国のパブリック・ディプロマシーにおいては「説得」重視から「理解の醸成」の重視へと力点が変わってきた。「理解の醸成」とはすなわち、相手の国が「必要とするもの」を理解しながら、関係を構築することである。第 2 に、長期的視野に立った、交換 (exchange) と協同 (collaboration) と対話 (dialogue) を重視するようになってきた。第 3 に、トランプにも顕著に見られる新テクノロジーを用いた戦術である SNS 等を用いた「リアル・タイム・ディプロマシー」が登場した。第 4 に、新アクター (NGO、アドボカシーグループ、非国家主体) を用いるようになった。Jan Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (Palgrave Macmillan, 2005); Nicholas Cull, David Culbert, and David Welch eds., *Propaganda and Mass Persuasion: A Historical Encyclopedia, 1500 to the present* (ABC-CLIO, 2003) ; Nicholas Cull, *The Decline and Fall of the United States Information Agency: American Public Diplomacy, 1989-2001* (Palgrave MacMillan, 2012); 金子将史、北野充編著『パブリック・ディプロマシー戦略』(PHP 研究所、2014 年)。
- 2 トランプ政権においては現地ではパブリック・ディプロマシー担当官をはじめ、基本指針も示されていない。また、ヒアリングをおこなった米識者の中には、トランプの唱える「アメリカ第一主義 (America First)」と、協調や納得を重視するパブリック・ディプロマシーは矛盾するもので両立しないとの諦めもみられる (2017 年 2 月)。
- 3 Philip Seib, *Real-Time Diplomacy: Politics and Power in the Social Media Era* (Palgrave Macmillan, 2012); Philip Seib “Public Diplomacy in the Trump Era,” *Huffington Post* (November 13, 2016) www.huffingtonpost.com/philip-seib/public-diplomacy-in-the-t_b_12947380.html
- 4 米保守本流を牽引してきた国際政治学者エリオット・コーエン (Eliot Cohen) が 1 月の米政権交代を視野に新刊「棍棒外交——ソフトパワーの死 (The Big Stick : The Death of Soft Power)」を衝撃的な副題と共に世に送り出している。これは、セオドア・ローズヴェルト (Theodore Roosevelt) の有名な「穏やかに話し、棍棒を持って (Speak softly and carry the big stick)」というフレーズからとられており、声高に外交方針を唱えずに軍事力を持って進めよという意味である。オバマ政権下におけるソフトパワー重視および軍事力軽視の外交を批判し、リベラルな外交安保政策を進めると目されていたヒラリー・クリントンが政権をとった暁には軍事力のハードパワーの比重を高めることを訴えるものであった。本人参加のブックローンチ会合における (2017 年 2 月)。
- 5 Nicholas Cull, *Public Diplomacy: Lessons from the Past* (Los Angeles, Figuier Press, 2009), 22.
- 6 中国の対米パブリック・ディプロマシーの事例については、マイケル・ユー、「中国の対米パブリック・ディプロマシー」金子将史、北野充『パブリック・ディプロマシー』(PHP、2007 年)、152-182 頁。中

- 国の自国ソフト・パワーに関する認識および対米認識については、以下を参照。中国人有識者へのインタビューも織り込んだ、デイビッド・シャンボー『中国—グローバル化の深層』(朝日新聞出版、2015年)、273–284頁；Jian Wang, *Soft Power in China: Public Diplomacy through Communication* (Palgrave Macmillan, 2011)；青山瑠妙、天児慧『超大国・中国のゆくえ』(東京大学出版会、2015年)、123–130頁；青山瑠妙「中国民衆の対米イメージ」高木誠一郎編『米中関係—冷戦後の構造と展開』(日本国際問題研究所、2007年)、235–260頁。シャンボーによると、リーマンショック後、経済的な中国モデルへ自信を深め、「ワシントン・コンセンサス」に対抗する「北京コンセンサス」が議論された。対外政策のキャッチフレーズなどは、中居良文「中国の公共外交 (Public Diplomacy) : 批判的検討」『中国外交の問題領域別分析研究会報告書』(日本国際問題研究所、2010年)。
http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h22_Chugoku_kenkyukai/02_Chapter2.pdf
- ⁷ *TechCrunch*, “Twitter Estimates that It has 10 Million Users in China,” (July 5, 2016).
<https://techcrunch.com/2016/07/05/twitter-estimates-that-it-has-10-million-users-in-china/>
- ⁸ Weibo における @realDonaldTrump http://www.weibo.com/u/6128737129?refer_flag=1001030102_&is_hot=1
- ⁹ *Aljazeera*, “Fake Donald Trump tweets filling up Chinese social media” (Jan 27, 2017).
<http://www.aljazeera.com/blogs/asia/2017/01/fake-donald-trump-tweets-internet-china-170127094756150.html>
- ¹⁰ Pew Research Center, “Indonesia: The Obama Effect” (March 18, 2010).
<http://www.pewglobal.org/2010/03/18/indonesia-the-obama-effect/>
- ¹¹ 「新浪微博 (Weibo SNS タイプ)」、「新浪博客 (Weibo ブログタイプ)」、「QQ Microblog ; 腾讯微博 (テンセント SNS タイプ)」、「QQ Blog ; 腾讯微博 (テンセントブログタイプ)」、「北京美国中心豆瓣小站 (Douban (豆瓣) : アメリカン・センターによる音楽共有)」、「人人网公共主页 (中国版フェイスブック)」など多数に亘る。
- ¹² Embassy of the United States, Beijing, China, “Air.” <http://beijing.usembassy-china.org.cn/070109air.html>
 ただし、中国はアメリカ大使館の故意に大気汚染物質の数値が高く計測されているとして、独自に公開を始めた。
- ¹³ オバマ大統領の SNS 使用法については、松本明日香・吉田光男「国家指導者の Twitter レトリック — バラク・オバマと鳩山由紀夫の対照比較—」『日本政治学会』大会予稿、政治学のフロンティア、2010年10月10日；吉田光男・松本明日香「ソーシャルメディアの政治的活用—活用事例と分析事例から—」『人工知能学会誌』Vol. 27 No. 1 (2012年1月)、43-50頁。
- ¹⁴ 以下のキングズ・カレッジのマーティン・ムーア (Martin Moore) 教授によるインタビュー回答より。
The Guardian, “Google, democracy and the truth about internet search: Tech-savvy rightwingers have been able to ‘game’ the algorithms of internet giants and create a new reality where Hitler is a good guy, Jews are evil and... Donald Trump becomes president.”
<https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/04/google-democracy-truth-internet-search-facebook>
 Berit Anderson and Brett Horvath “The Rise of the Weaponized AI Propaganda Machine: There’s a new automated propaganda machine driving global politics. How it works and what it will mean for the future of democracy.” <https://scout.ai/story/the-rise-of-the-weaponized-ai-propaganda-machine>
- ¹⁵ イヴァンカ・トランプ公式ツイッター
https://twitter.com/IvankaTrump/status/827132690910556160?ref_src=twsrc%5Etfw “Ivanka Trump effect: new year wishes from president's daughter welcomed in China”
<https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/03/ivanka-effect-new-year-trump-daughter-china>
- ¹⁶ Washington Post, “Ivanka Trump is surprise attendee at the Chinese Embassy’s New Year’s party” (Feb 1, 2017).
https://www.washingtonpost.com/news/reliable-source/wp/2017/02/01/ivanka-trump-is-surprise-attendee-at-the-chinese-embassys-new-years-party/?utm_term=.3683fa0369eb
- ¹⁷ また、過去にイヴァンカ本人は微博にも 650 回以上投稿している Foreign Policy “Ivanka Trump Posted 650 Times on Chinese Social Media,” (August 2, 2016)
<http://foreignpolicy.com/2016/08/02/ivanka-trump-posted-650-times-on-chinese-social-media/>
- ¹⁸ シャンボー、298頁。
- ¹⁹ Xinhua. <http://www.xinhuanet.com/english/world/americas.htm>
- ²⁰ CNTV. <http://english.cntv.cn/>
- ²¹ CRI. <http://english.cri.cn/> アメリカとカナダの 20 以上の都市で毎日 1~2 時間放送している。
- ²² *ChinaDaily*. <http://usa.chinadaily.com.cn/>
- ²³ *New York Times*, “Full Transcript and Video: Trump News Conference” (Feb. 16, 2017).
<https://www.nytimes.com/2017/02/16/us/politics/donald-trump-press-conference-transcript.html>;
New York Times, “Trump Calls the Media the Enemy of American People.” (Feb 17, 2017).

- <https://www.nytimes.com/2017/02/17/business/trump-calls-the-news-media-the-enemy-of-the-people.html>
- ²⁴ *Wall Street Journal*, “The VOA Is Losing Its Voice: Hillary Clinton: 'We are in an information war, and we are losing.'” (April 18, 2011).
<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704495004576264880231253582>
 米国のVOAは迂回技術を利用して、中国国内からでも技術があればアクセスできるようにしている。数少ない米政府系機関の1つである。「自由門 (Freegate ; 自由門)」は、「動態ネットワーク技術公司 (ダイナネット ; 动态网络技术公司)」が提供するインターネットの検閲や封鎖を突破する技術またはソフトウェアの名称で、一般に中国のネット検閲を突破する目的に用いられている。動態ネットワーク技術公司は、サーバをアメリカにおき、「動態網 (www.dongtaiwang.com)」を公開している。しかし、同社のビル・シャ社長は、検閲回避のソフトウェアを利用させないために、「中国は取り得るすべての策を講じている」と語っていた。
- ²⁵ *Media Matters*, “Fox News Goes All In On Its Efforts To Be Trump's Shills” (Jan 6, 2017).
<http://mediamatters.org/research/2017/01/06/fox-news-goes-all-its-efforts-be-trumps-shills/214942>
- ²⁶ *Business Insider* “‘You may be seeing a bit more of me’: Jesse Watters World Controversies Future Fox News,” (Dec 30, 2016)
<http://www.businessinsider.com/jesse-watters-watters-world-controversies-future-fox-news-2016-12>
- ²⁷ 前嶋和弘、八田真行、町山智浩、荻上チキ「オルタナ右翼を考える」『シノドス』(2017年1月25日)。
<http://synodos.jp/international/18993/2>
 上記ではブライトバート・ニュースを取り巻くユーザーは全米内で数パーセント、年齢層は40歳から60歳が多く、貧困層だけでなく普通の所得階層の白人男性をも含んでいると推定されている。
- ²⁸ *Washington Post*, “How Bannon flattered and coaxed Trump on policies key to the alt-right” (Nov 15, 2016)
https://www.washingtonpost.com/politics/how-bannon-flattered-and-coaxed-trump-on-policies-key-to-the-alt-right/2016/11/15/53c66362-ab69-11e6-a31b-4b6397e625d0_story.html?utm_term=.0691bb9184f6
- ²⁹ *The Diplomat*, “US-China Frictions in Film: Hollywood With Chinese Characteristics
 China’s film policies are a window into its broader view of cultural products.” (2016 December)
<http://thediplomat.com/2016/12/us-china-frictions-in-film-hollywood-with-chinese-characteristics/>
- ³⁰ Memorandum of Understanding between the People's Republic of China and the United States of America Regarding Films for Theatrical Release
<https://www.state.gov/documents/organization/202987.pdf>
- ³¹ *Wall Street Journal*, “Hollywood Under Pressure to Put More Chinese Actors in the Spotlight
 China’s audiences cheer Chinese performers who secure meaningful roles; cameos tend to fall flat as ‘flower vases’” (Sept. 19, 2016).
<https://www.wsj.com/articles/hollywood-under-pressure-to-put-more-chinese-actors-in-the-spotlight-1474304341>
- ³² 駐米アメリカ大使館ホームページより。
- ³³ Dream Works “Kung fu Panda” <http://www.dreamworks.com/kungfupanda/>
- ³⁴ PWC, “Global entertainment and media outlook 2016-2020: Cinema”
<http://www.pwc.com/us/en/industry/entertainment-media/publications/global-entertainment-media-outlook/cinema.html>
- ³⁵ 駐中国アメリカ大使館にヒアリングをしたところ、交換プログラムの一環で呼び寄せようとした人権問題にかかわるNGO団体の中国への入国制限が厳しくなっているとのことであった。
- ³⁶ U.S. State Department, “100,000 Strong Educational Exchange Initiatives.”
<http://www.state.gov/100k/>
 オバマ政権では教育・有識者・実務家の米中人的交換事業 (U.S.-China People-to-People Exchange : CPE) として、10万人強基金 (The 100,000 Strong Foundation)、フルブライトプログラム、国際訪問リーダーシッププログラム (International Visitor Leadership Program) などがある。
- ³⁷ 付随して、米中の教育省が2015年5月に第3回米中国家＝地方教育リーダー対話 (教師育成) を実施。リベラルアーツレベルでの高等教育における交流事業も計画中である。
- ³⁸ 2011年、世界の主要移民先での中国の永住的な移民人数は15万人強。
- ³⁹ IIE, “Educational Exchange between the United States and China” (July 2008).
<http://www.iie.org/~media/Files/Corporate/Membership/Education-Exchange-between-the-US-and-China.pdf>
- ⁴⁰ *Foreign Policy* “American Students in China”
<http://foreignpolicy.com/2015/05/27/american-students-in-china-fp-survey-no-regrets-china-u-cross-cultural-natives-college-university-education-abroad/>

- ⁴¹ 匿名希望の大学教授。ただし、日本でも親中派の民主党から強硬派の自民党に代わった際に、中国との交換プログラムは大幅にカットされているため、削られることは想定されるべし。
- ⁴² 孔子学院 <http://english.hanban.org/> 2004年にソウルで1校目が設置された後、米国、欧州、アフリカ、南太平洋などに学校を設置し、現在400以上の孔子学院、600以上の孔子学級が展開している。
- ⁴³ Marshall Sahlins, “China U,” *The Nation* (October 2013)
<https://www.thenation.com/article/china-u/>
- ⁴⁴ American Association of University Professors, “Confucius Institutes.”
<https://www.aaup.org/report/confucius-institutes>; Marshall Sahlins, “China U.” *The Nation* (November 18, 2013). <http://www.thenation.com/article/176888/china-u>.
- ⁴⁵ http://english.hanban.org/node_10971.htm
- ⁴⁶ *Foreign Policy* The Debate over Confucius Institutes in the United States ”
<http://foreignpolicy.com/2014/07/11/the-debate-over-confucius-institutes-in-the-united-states/>
- ⁴⁷ Falk Harting, *Chinese Public Diplomacy: The rise of the Confucius Institute*, Routledge New Public Diplomacy Studies (Routledge, 2015(6)).
- ⁴⁸ 実際、著者はジョージワシントン大学と提携している孔子学院に体験入学することができた。ワシントンDCにはこの一校のみとなる。孔子学院事務局は小規模な建物を単独で使用しているが、クラスはジョージワシントン大学エリオット国際関係の建物内で開催されていた。1クラス10人弱と小規模だが、半期に10以上のクラスが開催されている。
- ⁴⁹ Alexander Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy* (Nov 11, 2016).
<http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>
- ⁵⁰ たとえば2013年にはニューヨーク大学が上海に、デューク大学が崑山に中国分校を開校している。
- ⁵¹ プログラム参加経験者のアメリカ人学生、中国人学生と教員にヒアリング調査を実施した（2017年2月、3月）。なお、同様にイタリアにもヨーロッパ研究専攻と提携するボローニャ校が存在するが、日本校は存在しない。
Hopkins-Nanjing Center. <https://www.sais-jhu/campuses/nanjing-china#about-hopkins-nanjing-center>
- ⁵² United States Government Accountability Office “U.S. Universities in China Emphasize Academic Freedom but Face Internet Censorship and Other Challenges,” Report to Congressional Requesters (2016 Aug).
<http://gao.gov/assets/680/679322.pdf>;
Times Higher Education, “US scholar sounds alarm on self-censorship over China ties
Fears that Beijing’s ‘red zone of forbidden knowledge’ is spreading in the wake of partnerships
June 19, 2014”
<https://www.timeshighereducation.com/news/us-scholar-sounds-alarm-on-self-censorship-over-china-ties/2013983.article>
- ⁵³ 前掲『シノドス』
および著者がトランプ新大統領の就任イベント会場でトランプ支持者にインタビューをした際、支持者から日本も不法移民に厳しいのではないかと理解を求められた（2017年1月）。
- ⁵⁴ 松本明日香「日米中およびASEAN 諸国の国際世論—パワー・トランジションと相互認識の変化」平成23年度外務省国際問題調査研究・提言事業『日米中関係の中長期的展望』（2012年3月）、229-260頁。
- ⁵⁵ 中国初の日本分校は2015年に誕生した北京語言大になる。アメリカに関しては既にテンプル大学やスタンフォード大学などアメリカの大学の分校が複数日本国内に存在する一方で、日本の大学のアメリカ分校は限定的である。昭和女子大のボストンキャンパス、武庫川女子大のワシントン州スポーケン市女子大日本センターが存在するが、現地大学扱いではない。

第二部

米・中・主要国（含地域・
国家連合）關係

第10章 ロシアから見た米中関係 —ウクライナ危機後の「反米親中」路線の行方—

兵頭 慎治

はじめに

ウクライナ危機以降、ロシアと米国の関係は冷戦終焉後最悪の状態に陥り、国際社会で孤立するロシアの中国接近はより一層深まった。ウラジーミル・プーチン (Vladimir Putin) 大統領が発する政治的言説においても、実際のロシアの対外行動においても、少なくともバラク・オバマ (Barack Obama) 政権下においては「反米親中」路線が強まった。過去のロシア外交を振り返っても、対米関係が悪化した際に対中傾斜が進み、米露関係が改善した場合には中露緊密化が緩むという一般的な傾向が見受けられる。その意味において、ロシア外交における中露関係は、米露関係の従属変数であるともいえる。米中関係の変化がロシアの対米政策や対中政策に影響を与えるのであれば、米露関係と中露関係の行方を考える場合には米中関係の行方も考慮する必要がある。そのためには、米中露の三カ国の相互関係において、ロシアの立ち位置を正確に見積もることが重要となる。

しかしながら、ロシアが当事者となる米露関係や中露関係に関する研究や論考は、ロシア国内においても欧米諸国においても散見されるが、ロシアが米中関係をどのように観察しているのかについてはほとんど資料が見当たらない。さらには、筆者はこれまで、ロシア側の政府関係者や軍高官、メディア関係者や研究者等に対して、ロシアが米中関係をどのように認識しているのかについて意見を求めてきたが、プーチン政権が掲げる「反米親中」という政治レトリックを超える形で本音の認識に接したことがない。これは、ロシア自身が当事者とはならない第三国間同士の関係について大きな関心が払われていないことにもよるが、米中関係がロシアにとって政治的にセンシティブなテーマであることも大きく関係しているようである。プーチン政権下の「反米親中」という表向きに掲げる政治的レトリックと本音の認識に齟齬があり、表向きの政治的レトリック程に実際には「反米親中」ではないと考えられる。

オバマ政権に対しては「反米」レトリックを、習近平政権に対しては「親中」レトリックを強調してきたが、プーチン大統領は2つの政治的レトリックを巧みに使い分けており、実際にロシアがどの程度「反米」で、どの程度「親中」なのかについては、政治的言説のレベルにおいても必ずしも整合性は取れていない。そのため、米中という二項対立軸における実際のロシアのポジション、さらには将来的にロシアが望ましいと考えるポジション

について明らかにすることは、ロシアの本音の対米、対中認識を示すこととなり、政治的なタブーとして扱われている可能性がある。

そこで、本稿は、「ロシア連邦の国家安全保障戦略」をはじめとするロシアの公的文書に依拠して、ロシアの世界観や欧米観、対米、対中観といったロシアの戦略環境認識を読み解きながら、実際にロシアが米中関係をどのように捉えているのかについて推論しようとする試みである¹。なお、本稿において考察の対象としているのは、米中関係を含めたロシアの戦略環境を客観的に分析することではなく、ロシアの戦略環境認識、つまり主観的なパーセプションを探り当てることである。ロシアの場合、客観的な戦略環境分析と主観的な戦略環境認識の乖離が大きいのが、後者に基づいて実際の対外政策の立案や決定が行われるのであれば、ロシアの主観的なパーセプションを分析することは不可欠である。

1. ロシアの世界観

米中露の三カ国関係を考えるに際して、その土台となるロシアの世界観について触れておく。その際に手がかりとなるのが2015年12月31日に改訂された「ロシア連邦の国家安全保障戦略」である。同文書は、ロシアの戦略環境認識や国益、戦略的優先事項といった広義の国家安全保障問題に関してロシアの公式見解をまとめたものであり、全ての政策領域を包含した最高位の国家戦略文書である。形式的には、ロシアの全ての個別政策は「国家安保戦略」に依拠することとなっており、軍事分野においては「軍事ドクトリン」、外交分野においては「対外政策概念」と呼ばれる政策文書が策定されている。

改訂された新文書では、「現在、ロシア連邦の経済的、政治的、軍事的及び精神的な潜在力のさらなる強化と形成されつつある多極世界におけるロシアの役割増大のための基盤が作られた」と記されており²、米国による一極世界が終焉し、ロシアが望む多極世界が形成されつつあるとともに、その多極世界においてロシアの潜在力が強化されているという認識が示されている。この「多極世界が形成されつつある」という認識は2015年末に提示されたものであるが、2016年11月の米大統領選挙においてドナルド・トランプ(Donald Trump)候補の勝利が確定した後は、「多極世界が到来した」という現在完了形で表現されることが多くなった。

また、11月30日に改訂された「対外政策概念」においては、「力と発展の世界的潜在力の分散とアジア太平洋地域への癒合が進み、世界の経済と政治における歴史的な西側優位の可能性が低下している」と明記され³、国際社会において欧米諸国の勢力が低下し、多極世界の到来とともに国際政治の中心がアジア太平洋地域に移りつつあるとの認識が示された。ロシアが考える多極世界とは、一般的に米欧印中露の五極を指すことが多く、ロシア

が多極の一極を占めることは国家目標の1つでもある。米一極世界下では、ロシアは中国と連携しながら多極世界の構築を目指すという姿勢であったが、欧米の影響力が低下して中国が台頭するという多極世界において、さらには米国から中国への相対的なパワーシフトが進む中で、米中という二つの極の間でロシアがどのようなポジションを取るのかがロシアにとって戦略的な課題となりつつある。

ここで留意しておくべきなのは、米一極世界よりも多極世界の方が望ましいが、それでも到来した多極世界は不安定であるとロシアが認識していることである。「国家安全保障戦略」においても、「新たな多極世界の形成プロセスは、グローバル、地域的な不安定性の増大を伴っている」と記されている⁴。冷戦時代の米ソ二極やその後の米一極に比べて、多極世界下の国際関係はより複雑化することに加えて、「世界の警察官」が不在になることから、グローバルにもリージョナルにも世界の不安定性は高まるとの認識である。

2. ロシアの欧米観

次に、ロシアの欧米観について考えてみたい。ロシアが不信を募らせる北大西洋条約機構（NATO）に関して、どのように表現されているであろうか。本文では、「NATOの兵力増大、国際法規に反して実現されてきたグローバルな機能の付与、加盟国の軍事活動の活発化、さらなる同盟の拡大、その軍事インフラのロシア国境への接近が、国家安全保障上の脅威となっている」と述べられている⁵。また、「同盟の軍事活動の増大、その軍事インフラのロシア国境への接近、ミサイル防衛システムの構築、国際法規に反する形で実現されている同盟のグローバル化の試みが、ロシアにとって容認できないということが、NATOとの関係を規定する要素であり続ける⁶」とも記されている。米国率いる冷戦時代の軍事同盟が現存し、ロシアに向かって拡大することへのロシアの強い反発が読み取れる。

しかしながら、「ロシア連邦は、対等の原則に基づいて、欧州・大西洋地域の全面的な安全保障を強化するために、NATOとの関係を発展させる用意がある」という表現にも注目する必要がある⁷。NATOの機能強化は受け入れられないが、関係を発展させる用意があるというフレーズも、改訂前の旧文書の表現と変化は無い。2014年12月に改訂された「軍事ドクトリン」においては、「大規模紛争の蓋然性は低下している」と表現されているが⁸、この「大規模紛争」とはNATOとの軍事衝突を指している。この表現も旧文書から変更はみられず、ロシアはNATOとの軍事衝突は想定していないことが確認される。

以上から、ロシアの対NATO観を要約すると、NATO拡大は受け入れられないものの、軍事衝突を視野に入れた形での軍事的対抗は意図しておらず、むしろ政治的には関係強化を図りたいというものである。つまり、NATOに対するロシアの批判は、その大半が政治

的なものであり、しかもその批判の対象はロシアに向けた拡大や機能強化である。それでも、2008年のジョージア紛争における南オセチアとアブハジアの一方的な独立承認、2014年のウクライナ危機におけるクリミア半島の編入により、旧ソ連諸国における NATO 拡大の動きは停止しているとロシアは認識していると思われる。

ロシアに向けた NATO 拡大の動きは停止しているものの、欧州 (NATO または EU) 自体が統一した対露強硬策を構築できないように、ロシアは欧州諸国に対してデカップリング (分断) 戦略を講じている。反露の国はより反露に、親露の国はより親露にすることで、ロシアに対する欧州諸国のポジションを限りなく引き離すことである。具体的には、冷戦時代からロシア (ソ連) の脅威に直面して NATO 入りを果たしたポーランドやバルト3国といった「新しい欧州」に対しては、ポーランドとリトアニアに挟まれたロシアの飛び地カリーニングラードに短距離弾道ミサイル「イスカンデル」を配備し、ウクライナ危機の際に核兵器が使用可能な状態にあったとプーチン大統領が核の恫喝発言を行うなどして、対露脅威論をさらに高める。他方、もともとロシアと一定の関係があるフランスやドイツなどの「古い欧州」に対しては、NATO 加盟国としては初めてフランスとの間でミストラル級強襲揚陸艦のロシアへの移転を合意し⁹、ドイツとはバルト海海底の直通の天然ガス・パイプラインを建設して資源輸出を直接行うなど、2 国間の軍事技術協力や資源協力を通じてロシアとの軍事的、経済的な関係を深めようとした。最近では、ウクライナ危機後、特に 2014 年 7 月のマレーシア航空機の墜落事件における被害者の多くがオランダ国籍であったことから、ロシアと一定の関係を築いていたオランダ、フランスやドイツなどでも反露感情が高まったため、ロシアのデカップリングの対象は、トルコやハンガリー、さらには英国、オランダ、フランス、ドイツなどにおいて反 EU 政策を掲げる極右勢力に拡大している。

「国家安全保障戦略」においては、「アフリカ・中東諸国から欧州への難民流入の増加により、NATO や EU を基盤とした欧州・大西洋地域の地域安全保障システムの破たんが明らかとなった」とも記されており¹⁰、英国の EU 離脱や極右政治勢力の台頭、中東からの難民流入や増加するテロ、NATO や EU に批判的な言動が目立つトランプ政権の発足ともあいまって、複合危機に直面する欧米諸国の一体性は低下しつつあると認識している模様である。トランプ政権誕生が判明して以降、プーチン大統領は NATO 拡大や米ミサイル防衛 (MD) の欧州配備に対する批判を控えている。到来した多極世界において、欧米諸国の勢力は低下しつつあるが、必要以上の欧州分断は望ましくないとロシアは考えているようである。例えば、マリーヌ・ル・ペン (Marine Le Pen) 党首が率いるフランスの極右政党「国民戦線」に対して、当初、ロシアは政治的に接近する姿勢は示したものの、最終的に

はフランスに極右政権が誕生することは望んでいないとみられている。そもそも、極右と親露は政治的に相容れず、両者は反EUや権威主義統治といった点で共鳴しているに過ぎない。ロシアからすれば欧州は最大の貿易相手地域であり、統一した対露強硬策がとれないレベルに分断されることは期待しても、EU崩壊を含めて、必要以上に欧州が瓦解することは望んでいないと考えられる。

3. ロシアにとっての米露関係

次に、米露関係について考えてみたい。「国家安全保障戦略」の本文を見る限り、ロシアの対米政策には、対立と協調という両義性が確認される。「米国及びその同盟国は、政治、経済、軍事、情報面で圧力を加えるというロシア抑止政策を進めており、ロシアが自立的な内外政策を進めることで対立が生じている」という表現には¹¹、NATO拡大やMD欧州配備、カラー革命（旧ソ連諸国における親欧米政権の誕生）などを通じて、米国がロシアの利害を侵害してきたと読み取れる。

「ロシアが米国により封じ込められている」というレトリックは、近年、プーチン大統領がロシア国民向けに強調してきたものである。特に、ウクライナ危機以降、欧米諸国を敵視することを通じて、ロシア国内で人為的にナショナリズムを高めてきた。意図的に対外強硬路線を展開することで、国内におけるプーチン政権の政治基盤を強化するという内政上の狙いがある。ウクライナ危機以前は、プーチン大統領の支持率は緩やかな低下傾向にあったが、2014年3月のクリミア半島の併合により8割以上に上昇し、その後も高支持率を維持している。2018年3月には大統領選挙が予定されており、プーチン大統領の再出馬が想定されているが、選挙対策上、引き続き、ある程度の「反米レトリック」は必要である。つまり、ロシアに融和姿勢を示すトランプ政権との間で、米露関係が短期間でドラスティックに改善することはプーチン大統領自身も望んでいないであろう。

他方、「米露関係に関しては、軍備管理軍縮、信頼醸成措置、大量破壊兵器の不拡散、テロとの戦い、地域紛争の正常化において、ロシアは米国との関係においてパートナーシップ関係を構築することに関心を抱いている」という表現にみられるように¹²、ロシアが米国との間で協力を望む分野は多岐に及ぶ。その中でも、イスラム過激勢力によるテロに関しては、9.11事件直後にプーチン大統領自らが中央アジアに米軍の駐留を認めて米露間で対テロ協調が成立した経緯もあり、シリアを中心とした「イラク・レバントのイスラム国(ISIL)」に関しては欧米諸国に対して対テロ大連合を呼びかけている。

プーチン大統領は2015年9月末からシリアへの軍事介入に踏み切り、ソ連軍によるアフガニスタン侵攻以来、36年ぶりの本格的な国外軍事展開となった。ロシアが軍事力行使に

踏み切った最大の理由は、ウクライナ危機後に悪化したロシアを取り巻く戦略環境を改善することにあつたと思われる。すなわち、シリア問題で影響力を拡大して、対 ISIL 大連合を提唱することにより、ウクライナ危機後悪化した欧米諸国との関係を改善して、最終的には米国が主導する対露制裁網を切り崩そうという狙いである。こうしたプーチン大統領の思惑にオバマ大統領は呼応しなかったが、イスラム過激勢力によるテロ問題に大きな関心を寄せるトランプ大統領はロシアの呼びかけに応じる可能性がある。

ロシアの影響圏に向かってくる覇権国の存在は否定するが、ロシアの利害を侵食しない範囲においては、米国による「世界の警察官」の存在をロシアは必ずしも否定していない。むしろ、グローバルな国際秩序の維持に、米国が無関心になってしまうことには不安を覚えているのではないか。例えば、ロシア軍高官によれば、当初、オバマ大統領はアフガニスタンに駐留する米軍の撤退を公言したが、その後の駐留延長という方針転換をロシアは歓迎しており、イスラム過激勢力への対処といった点においては米軍の有用性を認めている。NATO や日米同盟に関してもロシアは全否定しておらず、この点においては中国の対米観と比較して微妙な温度差が指摘される。

以上のように、ロシアにとっての米露関係とは、伝統的な安全保障分野におけるロシアの影響圏をめぐる利害対立という側面と、テロ問題を中心とした非伝統的安全保障分野における利害共有という二面性を備えている。ロシアによるシリアへの軍事介入は、ウクライナ問題を中核とした米露関係の対立基調を、対テロ問題という協調基調に転換しようとする意味合いを持つ。米露関係におけるウクライナ問題の比重を低下させ、クリミア併合を相対化させようとする動きである。この意味において、アフガニスタン侵攻以来、36年ぶりの本格的な国外軍事展開は、中東地域への積極介入という攻勢戦略というよりも、ウクライナ危機後のロシアを取り巻く戦略環境を守ろうとする防御的発想といえるだろう。

トランプ氏は、大統領選挙キャンペーン中から、国家保安委員会（KGB）出身のプーチン大統領を強力な指導者として賞賛し、エールを送り続けてきた。トランプ新大統領の側近人事においても、ロシアとの連携を唱える人物が目立っている。例えば、国務長官に指名されたレックス・ティラーソン（Rex Tillerson）氏は、石油会社エクソン・モービル社の会長兼最高経営責任者（CEO）であり、ウクライナ危機により導入された対露経済制裁の解除論者でもある。同氏はロシア国内でエネルギー事業に参画し、プーチン大統領と親交があり、2013年にはロシア政府から友好勲章を授与されている。

トランプ政権発足後の2016年1月28日、米露両首脳が電話会談を行った。その中で、両首脳は国際テロとの戦いに共に取り組むことは最優先事項だと強調し、ISIL や他のテロリスト集団の打倒に向けた本質的な協調を確立することに賛意を示した¹³。プーチン大統領

領は、ロシアは二世紀以上にわたり米国を支持してきており、二度の大戦の同盟国でもあったと強調し、今では、米国を国際テロとの戦いのパートナーとみなしていると発言した¹⁴。このように、トランプ政権の発足によりロシア側は米露関係の改善に大きな期待を寄せているが、それでも米露関係が短期的に大きく改善するという楽観論はロシア国内でもみられない。前述したように、ロシア国内においては一定の「反米」レトリックが必要であることに加えて、欧米諸国内において根強い対露脅威論が存在することをロシアも認識しているからである。

4. ロシアにとっての中露関係

最後に、ロシアにとっての中露関係について触れてみたい。中露関係は「離婚なき便宜的結婚」と称されるように、軍事的な同盟関係に発展することも、軍事的に対立することもあり得ない関係である。冷戦時代の中ソ対立にみられるような潜在的な相互不信を内包しながらも、武器や資源の移転といった実利的要素と対米牽制といった戦略的要素によって結ばれた「戦略的パートナーシップ」である。現在の中露関係は、公的には「歴史的な最高水準」と説明され、特にウクライナ危機後は、蜜月ぶりが政治的に喧伝されているが、その内実は複雑である。その背景には、中国の購買力平価換算の GDP（国内総生産）がロシアの 5 倍以上となり¹⁵、ソ連時代の「兄弟関係」という立場が逆転し、ロシアにとって中国との対等な関係を維持することがままならない状況がある。

中露両国は 1996 年に「戦略的パートナーシップ」を表明し、2001 年に「中露善隣友好協力条約」（有効期間 20 年）を締結した。その後、2004 年には 4,300 キロに及ぶ国境の完全画定に同意し、2005 年には大規模な合同軍事演習「平和の使命」を実施した。2005 年頃にかけて両国の戦略的協調は目覚ましく発展したが、これ以降、両国発展の余地は限られたものとなっている。「中露共同声明」において核心的利益の相互支持は謳われているものの、ロシアによるクリミア併合、中国による東シナ海及び南シナ海における海洋進出に関して、両国とも相互支持は表明していない。ここに、両国の戦略協調の限界が存在する。毎年実施されている中露合同海軍演習に関しても、政治的に軍事協調をアピールする狙いはみられるものの、両軍が軍事的に共同行動をとるレベルには軍事協力は進化していない。

また、ロシアの軍事政策には一定程度の対中要因が存在し、しかもそれが増大しつつある。軍事面における最大の対中不信は、中国の核戦力である。軍事的なロシア優位は崩れていないが、核戦力における中露格差は縮小する傾向にある。また、「核の先行使用（first use）」を含めた中国の核兵器の使用基準の不透明さなども、ロシアの不信感を増大させる要因となっている。また、ロシアは「中距離核戦力(INF)全廃条約」により、射程 500 キロ

から 5,500 キロまでの中距離ミサイルを保有していないが¹⁶、中国の中距離ミサイル「東風 21」(射程 2,500~3,000 キロメートル)と「東風 26 (射程 3,500~4,000 キロメートル)」は、新疆ウイグル自治区から発射すればロシアの飛び地カリーニングラードを除いてロシア全土を標的にすることが可能である。このため、ロシア国内では、INF 条約から離脱してロシアも中距離ミサイルを保有すべきであるという議論が繰り返されている。例えば、対中脅威論者として知られる軍事専門家のアレクサンドル・フラムチヒン (Aleksandr Khramchikhin) は、中国のミサイルの 9 割以上がロシアを標的にすることが可能であると主張している¹⁷。

中国に関するロシア国内の言説は、クレムリンによりある程度コントロールされており、ロシアの有識者達もそうした政治的な空気を読みながら自主規制する傾向にある。実は、ウクライナ危機によりロシアが政治的に対中傾斜を深めて以降、それまでプーチン大統領を含めて政府関係者や有識者の間で広くみられていた対中警戒論が政治的タブーとなった。しかしながら、2016 年末以降、ロシア国内において対中脅威論が解禁されたような印象を受ける。2017 年 1 月に中国のメディアが、ロシア国境に近い東北部の黒竜江省に新型大陸間弾道ミサイル (ICBM)「東風 41」(射程 12,000~14,000 キロメートル)を配備したと報じたが、この報道を受ける形で、ロシア国内のメディアや軍事専門家の間から中国の核問題に関する報道や議論が活発化した。この現象は、トランプ政権の誕生も関係しているかもしれないが、2018 年 3 月に予定されている大統領選挙との関連が大きいと思われる。

前回の 2012 年の大統領選挙の直前にも、当時のプーチン首相も含めて、対中警戒論が大きく展開された。これは選挙キャンペーンの一環として、ロシア国民の視線を国外に向けさせるために、意図的に国外脅威を喧伝するためである。その内容は、大別すれば、欧米 (NATO) によるロシア封じ、イスラム過激勢力がもたらすテロ、潜在的な中国脅威の 3 点セットである。トランプ政権発足により米露関係が改善基調にあること、近年ロシア国内において大規模なテロ事件が発生していないことを考えれば、このタイミングで中国脅威論が解禁されたことは理解される。また、ウクライナ危機後、必要以上に対中傾斜が進んだが、その軌道修正を図る政治的な動きの一環としても受け止めることが可能であろう。

ロシアから見た中露戦略的パートナーシップの本質を一言で表現すると、「安心供与 (reassurance)」である。これは、強化された軍事力によって自国の安全保障を図るのではなく、相手に安全であることの確信を与える政治的方策を通じて、自らもまた安全を確信するという発想である。軍事的な不信があるからこそ、政治的な協調を強化するという、一見すると矛盾に見える対中アプローチである。ロシアの国家安全保障政策には、対中不信に根差した「中国要因」が存在し、それが次第に増大しつつある。今後増大する軍事的

不信を政治的協調の強化によってどこまでカバーできるかが、今後のロシアの対中政策の焦点となるであろう。

おわりに

以上の考察から、米中欧印露から成る多極世界において米国から中国へのパワーシフトが進展しているというのが、ロシアが抱く戦略環境認識と結論付けられる。米一極世界が終わり、到来した多極世界において、中国が突出した影響力を持ち、ロシアが中国のジュニア・パートナーになることは、ロシアとしては受け入れられないのではないか。他方、米国に関しては、ロシアの利害を侵食しない範囲において、換言すればロシアの影響圏を侵害しない範囲において、中国の突出した影響力を減じるためにも、多極世界における米国の相対的な優位性をロシアはある程度容認せざるを得ないのではないか。

ロシアに向かって拡大を続けてきた NATO とは異なり、ソ連崩壊以降、ロシアは東アジアの安定要因として日米同盟の効力を部分的に容認していることも忘れてはいけない¹⁸。旧ソ連地域といったロシアの影響圏内に米国の軍事的影響力が及ぶことには強く反対するが、それ以外の地域、特にアジア太平洋地域における米国の軍事的役割をロシアは必ずしも否定していない。ロシアが本音の部分で理想とする米中関係とは、ロシアが排除される形の米中協調（G2）でも、ロシアが巻き込まれる形の米中衝突でもなく、中国の影響力が突出しないよう、米国優位の形で米中が適度に対立する状態ではないか。この推論が正しいとすれば、程度の差はあれ、米中関係に対するロシアの認識は、日本のそれと近いものがある。

ウクライナ危機以降、対立する欧米諸国に対して、「欧米対中露」という二項対立的な図式に基づいて、ロシアは「反米親中」という政治レトリックを強調している。それでも、ロシアが今後重視するアジア太平洋地域において、ロシアが単純な「反米親中」路線を貫くことには限界があると思われる。ここに、日露間で安保対話を行う意義が存在する。2016年12月のプーチン大統領の訪日、さらには2017年1月のトランプ政権の発足を受けて、外務・防衛閣僚級会合（2プラス2）の継続など、今後日露間の安保協議が促進されるであろうが、米中関係に対する日露双方の認識をどの程度近づけることができるかが焦点となるであろう。

（了）

—注—

- 1 ロシアの戦略環境認識については、拙稿「プーチン政権の対外強硬姿勢はいつまで続くか」『海外事情』（拓殖大学海外事情研究所、2016年4月）も参照されたい。
- 2 「ロシア連邦の国家安全保障戦略」ロシア連邦安全保障会議ウェブサイト
<<http://www.scrf.gov.ru/news/1003.html>>2017年2月3日アクセス。
- 3 「ロシア連邦の対外政策概念」ロシア連邦外務省ウェブサイト
<http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248>2017年2月3日アクセス。
- 4 「ロシア連邦の国家安全保障戦略」ロシア連邦安全保障会議ウェブサイト
<<http://www.scrf.gov.ru/news/1003.html>>2017年2月3日アクセス。
- 5 同上。
- 6 同上。
- 7 同上。
- 8 「ロシア連邦の軍事ドクトリン」ロシア連邦安全保障会議ウェブサイト
<<http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/>>2017年2月3日アクセス。
- 9 ミストラル級強襲揚陸艦のフランスからロシアへの移転は、2011年に露仏間で正式に合意されたが、2014年のウクライナ危機の影響を受けて、2015年にフランスはロシアへの移転を見送った。
- 10 「ロシア連邦の国家安全保障戦略」ロシア連邦安全保障会議ウェブサイト
<<http://www.scrf.gov.ru/news/1003.html>>2017年2月3日アクセス。
- 11 同上。
- 12 同上。
- 13 *White House, Readout of the President's Call with Russian President Vladimir Putin*<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/28/readout-presidents-call-russian-president-vladimir-putin>>, accessed on 5 February.
- 14 ロシア大統領ウェブサイト<<http://kremlin.ru/events/president/news/53787>>2017年2月3日アクセス。
- 15 *Report for Selected Country Groups and Subjects (PPP valuation of country GDP)*". IMF.
- 16 ロシアが新たに地上発射型の巡航ミサイル「SSC8」を実戦配備したが、オバマ前米政権は同ミサイルの実験段階から中距離核戦力（INF）全廃条約に違反すると指摘している。
- 17 *Nezavisimaya Gazeta*, 25 January, 2017.
- 18 小川伸一「安保対話、日米同盟とアジア太平洋諸国」『防衛研究所紀要』第1巻第1号（防衛研究所、1998年6月）76頁。

第 11 章 米中関係とインド外交の最近の動き

広瀬 崇子

はじめに

グローバル政治、中でもインド太平洋地域¹の情勢が緊張を孕みながら大きく動く中、米中をはじめ日本、オーストラリアなどを含む多くの国がインドの去就に注目している。インドでは 2014 年 5 月にインド人民党 (Bharatiya Janata Party=BJP) 主導の国民民主連合 (National Democratic Alliance=NDA) 政府が誕生した。ナレンドラ・モディ (Narendra Modi) 首相の強いリーダーシップおよび BJP 政権一般の傾向として外交関係面での積極的なイニシアティブは高く評価されており、それだけに新政府への期待も高まった。モディ政権は国際情勢をどのように認識しているか、その外交政策が目指すものは何か、そしていかなる手段をとるのか。こういった問題を考察するのが本稿の目的である。

周知のごとく、インドは冷戦時代には非同盟外交を積極的に推進していた。当初そのパートナーは中国であったが、その中国と 1962 年に国境戦争を戦い屈辱的な敗北を喫すると、1971 年にソ連と平和友好協力条約を締結した。このソ連との緊密な関係をもって、インドは実質的に非同盟外交から離脱したと見なされることが多い。しかし、その後も非同盟外交の軸をなしていた自主外交、争点毎の政策決定といった外交の伝統、非同盟の精神をインドは維持し続け、それは冷戦終結後も変わることはなかった。インドは同盟を拒否するばかりでなく、特定の国を仮想敵国とした包囲網に参加することも忌み嫌う。対中包囲網と見られる多国間の連携には極めて慎重になり、ウクライナ問題をめぐる欧米主導の対露制裁に参加することもなかった。このインド外交における非同盟の精神を理解しないと、インド外交を見誤ることになったり、過度の期待が裏切られたりすることになる。ただし、結論的なことを言えば、このインド外交の伝統ともいえる非同盟外交に固執するかたくな態度に微妙な変化が見受けられる。

モディ政権の特徴

2014 年 4 月～5 月にかけて実施された第 16 回連邦下院選挙で、BJP は単独過半数を獲得し、選挙前からの同盟政党と安定的な連立政権を樹立した。単独過半数は実に 30 年ぶりである。モディ首相は、西インドのグジャラート州で 2002 年以降 4 期にわたって政権を維持し、その間同州のインフラ整備などで大きな成果を上げ、その手腕が全国的に高い評価を受けていた指導者である。そうしたモディ首相の指導力と手腕、特に経済開発での期待が

高かった。しかし、グジャラート州で成功した道路建設や電力改革などのインフラ整備を全インド・レベルで達成できるかとなると、難しい問題にぶつかる。インドは連邦制を採用しており、電力、農業、教育などはすべて州の管轄事項である。中央政府がいくら笛を吹いても、州政府が反応しなければ、成果は見込めない。そして各州は様々な事情を抱えており、簡単には動かない、あるいは動けないのが実情である。経済成長は幾分上向き、「メイク・イン・インド」のスローガンの下、製造業が伸びてきてはいるものの、政権発足から3年近くたつが、まだ奇跡が起こるには至っていない。ただし大胆な政策もある。2016年11月8日、モディ首相は国民向けの演説を行い、ブラックマネーや汚職などへの対策の一環として、現在発行されている500ルピー紙幣と1000ルピー紙幣を廃止することを発表した。これらの紙幣は同日深夜0時から無効となり、保有している人は新デザイン500ルピー札や新たに導入された2000ルピー札に交換するか、銀行や郵便局に預け入れるようにとの指示が出された。両替や預け入れの人で全国的に大混乱が起こったが、にもかかわらず、モディ批判はそれほど高まっていない。汚職やマネーロンダリングを撲滅しようとのモディ政権の意図が一定の理解を得たと言える。

他方、外交面では州に縛られることが比較的少なく、そしてBJPが最右派であるため、隣国との関係改善などの政策面で野党からの反対が起こりにくいという右派政権ならではの利点があり、BJPの独自性を出せる余地が大きい。実際、政権発足時からモディ首相はさっそく近隣外交に乗り出し、その後も精力的に外国訪問を繰り返している。

それでは、そのモディ政権は何を目指しているのか。一言で言うならば、それは「強いインド」である。BJPはヒन्दゥー・ナショナリズムを強く打ち出す右派政党で、対外的には強硬姿勢で知られる。しかもBJPの目指す「強いインド」とは、軍事力のみならず、広い分野にまたがる総合的な強さである。おそらくモディ政権が目指す強いインドの構成要素は4つの側面に分けて考えることができるだろう。(1)外交・安全保障、(2)経済、(3)科学技術、(4)文化である。

インドは自国の国際的地位、発言力といったものにかかなり高い関心を示している。国連安全保障理事会での常任理事国の地位を狙うのは正にこの観点からであるが、それ以外にも近隣諸国におけるインドの優位性の維持、中国との相対的地位といったことが重要となる。安全保障の観点からは、中国およびパキスタンが問題になる。また中国との絡みで近隣諸国との関係が懸念材料になる。第2の経済面では、1990年代以降アップダウンはありながらも、インドは総じて順調な成長を遂げてきている。その際貿易相手国としての中国の存在は非常に大きい。さらにインドは建国以来、科学技術を重要視してきている。インド独自の技術力はかなり高いが、同時に世界最先端の技術を導入して自国の発展に資する

ことを願っている。そこで重要になるのが米国と日本である。日本の科学技術に対する尊敬と信奉は神話と呼べるほどである。

そして最後に文化的側面がある。インド独自の文化、特に BJP にとってはヒンドゥー主義に基づく文化圏の形成が目標となる。BJP は国内的にはヒンドゥー主義に基づく統一された国民像を描いており、その方針がしばしば少数派、特にムスリムに不安を起こさせている。対外的には、古代以来のインドの栄光、現代的には東南アジアやインド洋沿岸諸国に及ぶ地域へのインド文化の伝播やインド系ディアスポラのネットワークなどによる「インド世界」の広がりを重視している。モディ首相は BJP の中でも強硬なヒンドゥー・ナショナリズムを主張する指導者と言われ、2002 年にはグジャラート州で多数のムスリムが殺された「ゴドラ暴動」での責任が問題視され、米国やイギリスは彼の入国ビザの発給を拒否していた時期もある。もともと、当時州首相に選出されたばかりのモディ首相は何も知らされておらず、対処しようがなかったとの見方もあるのだが²。

モディ首相は単なるヒンドゥー・ナショナリストではない。彼は「プラグマティックなナショナリスト」である。どちらに比重が傾くかによって、強いインドの 4 要素のいずれが前面に出るかが決まる。単純に考えれば、経済政策はプラグマティスト、ヒンドゥー主義の強く出る政策はナショナリストということになるが、彼の外交政策は正に両者が巧みに組み合わせられた作品と言えよう。

モディ政権の外交政策のシナリオ作成については 2 人の人物が重要とみられる。A. K. ドヴァル(Ajit K. Doval)安全保障補佐官とスブラマニヤム・ジャイシャンカール(Subrahmanyam Jaishankar) 外務次官である。ドヴァルは元インド警察諜報局長で、国内ではミゾラム、パンジャーブ、カシミールなどの紛争での作戦や治安対策、ハイジャッカーとの交渉などで功績をあげており、また在パキスタン大使館での勤務経験を持つ。ジャイシャンカール外務次官は在日インド大使館での勤務経験もあり、北京、ワシントンでの大使経験を持つトップの外交官である。ジャイシャンカールは核兵器・ミサイル開発を支持し、対外的には BJP 路線に近い強硬派である。モディ首相はこのような布陣で外交政策を展開している。

モディ外交における中国の位置づけ

1962 年の中印国境戦争で屈辱的な敗北を喫して以来、インドの安全保障上「最大の敵」(enemy No.1)³は中国である。両国関係が正常化されたのは、ようやく 1976 年の大使交換によってであった。その後国境問題をめぐる二国間定期協議が開催されるなど関係改善が進み、1988 年のラジーブ・ガンディー首相 (Rajiv Gandhi) の訪中でその動きに弾みがつ

き、さらに1993年、両国は国境地帯での平和維持協定に調印した。しかし、実効支配線付近での散発的な銃撃戦はその後も続いている。2014年9月の習近平国家主席の訪印の際にも、モディ首相の地元グジャラート州で両首脳が歓談している最中に、カシミールのラダック地方で銃撃戦があり、インドは中国側の「侵入問題」に強い懸念を表明した。それでも両国は冷静な態度で紛争のエスカレーションを回避している。翌年モディ首相が訪中した時に、陸軍総司令部間のホットライン設置で合意するなど、信頼醸成措置が着実に進んでいる。

このように国境問題を抱えながらも両国が危機管理で合意を見る背景には、両国の経済的な結びつきが強くなっているという事実がある。「政冷経熱」の関係である。2000年に29.2億ドルであった中国との貿易額が2008年には418.5億ドルに伸び、米国を抜いて最大の貿易相手国となった。その額は2014年には715.9億ドルに達している（インド外務省）。インドの大幅な入超という問題はあるものの、中国が重要な経済パートナーであることは疑う余地がない。投資も伸びている。モディ首相は訪中の際、それまでは制限していたインフラ部門への中国の投資も歓迎すると述べた。それでもインド北東部などのインフラ開発については、日本の投資を切望する一方、中国の投資には警戒心を強めているのが現実である。

外交面では、インドの中国に対する警戒心や対抗意識はかなり強い。国連安全保障理事会での地位の違いに不満を抱いているインドは、米中をグローバル政治におけるG2と認識すること、あるいは両国がそのように振る舞うことに強い抵抗を示している。2009年のバラク・オバマ大統領（Barack Obama）の訪中時の共同声明は、南アジアの安全保障をめぐる米中間の協力をうたっていたが、これに対してインドは強く反発した⁴。

さらに、インドの隣国に中国が接近することもインドは懸念する。人口、面積、経済規模、国防力などあらゆる面で圧倒的優位を誇るインドからすれば、南アジア地域は自国の裏庭で、これら近隣諸国との関係は国内問題の延長線上でとらえられる問題である。他方、近隣諸国の側はインドの「覇権主義的な態度」に対して伝統的に強く反発してきた。ここに中国が介入する余地が生まれる。パキスタンは言うにおよばず、ネパールやスリランカはインドの圧倒的力に対抗するために、しばしば中国に接近してきた。そしてそれこそが、インドが最も回避したい状況である。モディ首相が自らの就任式に南アジア諸国の首脳を招待したのは、近隣諸国との関係を重視しているという態度を示すと同時に、インドのプレゼンスを誇示する目的もあったと考えられる。就任後、モディ首相は自らブータン、ネパール、バングラデシュなどを訪問したのみならず、外相、外務次官を次々に送り込んで、関係強化に積極的である。なお、インドが最も懸念するのは中国とパキスタンの接近であ

るが、この点については後述する。

「強いインド」の 4 つの構成要素からモディ政権にとっての中国の存在をまとめると、以下ようになる。第 1 に外交的には、国連安保理や核兵器不拡散条約 NPT 体制における地位ですでに水をあけられているインドにとって、さらに G2 といった考えを受け入れる用意はない。ましてや米中が南アジア情勢について共同声明で言及することは許しがたい、ということになる。ただし、気候変動枠組条約締結国会議 (COP) や世界貿易機関 (WTO) などでの交渉では利害を共有している部分が多く、協力関係も見られる。目下のところ両国間の相違としては、インドの原子力供給国グループ (NSG) へのインドの加盟を中国が阻んでいるという問題である。ジャイシャンカール外務次官は中国に足を運んで説得に努めているが、なかなか奏功しない。安全保障面では、国境問題は解決しておらず、実効支配線付近での銃撃戦が散発的に起こるものの、それが二国間関係で収まっている限りにおいては、互いに自制心をもって対処できているが、中国が他の南アジア諸国に援助などを通じて介入してくることに對しては、強い警戒心で臨んでいる。

第 2 に、経済面では、今や中国はインドにとって欠かせない存在となっている。第 3 の科学技術分野では、原子力協力が話題にはなっているものの、具体的進展はまだなく、科学技術の他の分野でのインド側の期待もさほど大きくない。第 4 の文化の側面では、今のところ中国への期待や中国との関係は全く話題にも上っていない。

「一帯一路」構想への反応

インドにとって最大の懸念の一つは、中国とパキスタンの繋がりである。中パは従来から「全天候型友好関係」を維持しているが、近年さらなる接近があった。中国によるパキスタン国内のインフラ整備への巨額の援助である。習近平国家主席は 2015 年 4 月パキスタンを訪問し、アラビア海へ通じるグワダル港から新疆ウイグル自治区に至る「経済回廊」での道路、鉄道、パイプライン、発電所建設などのインフラ整備に 15 年間で 460 億ドルの巨額投融資を行うとの合意文書に署名した。米国が 2009 年からパキスタンに約束した開発援助が 5 年間で 75 億ドルであったことと比較すれば、これがいかに巨額かわかる。ちなみに、米国の援助はパキスタン全土に拡散したため、具体的成果を上げることなく「劇的な失敗」に終わったとされる⁵。グワダル港は、2002 年から中国の援助で建設が始まり、2013 年に運営権が中国に移管されており、中国が目指すいわゆる「真珠の首飾り」の一大拠点である。この「経済回廊」は、マラッカ海峡を通らずにヨーロッパおよび中東から物資を輸送するルートとして中国が力を入れている計画で、海と陸のシルクロードを合わせた「一帯一路」構想の重要部分である。そして、その資金供給のために中国が創設した「シルク

ロード基金」の初の案件は、パキスタンの水力発電所の建設事業であった。投資総額は16億5000万ドルである⁶。さらに軍事面での関係強化もある。習近平国家主席の訪問に先立って、パキスタン議会は中国製潜水艦8隻を60億ドルで購入することを承認した。

中国の提唱する「海のシルクロード」、「一带一路」、「経済回廊」といった構想にインドは冷ややかな態度で応じている。両国首脳会談後の共同声明あるいは外相会合後のメディア発表などではこれらについての言及は一切ない。代わりにインドは「モンスーン・プロジェクト」(Project Mausam) と呼ばれる、インド洋をつなぐ構想を描いていた模様である。古代インドが自然現象、特にモンスーンの風力を利用して海洋ルートによる交易に携わっていたことにちなんでつけられた名前である。モンスーンの到来時期などによって船は港町に長期間滞在することもあり、その結果インド文化がインド洋地域に広まったとされる。東アフリカからアラビア半島、インド亜大陸、スリランカを通過して東南アジアへとつながるインド洋世界を作り上げるべく、2014年には外務省と文化省がこのプロジェクトを話し合ったと報道されているが⁷、政府の公式サイトでそのプロジェクトが展開された形跡はない。しかし、モハマッド・ハミド・アンサリ (Mohammad Hamid Ansari) 副大統領がインドネシアで行ったスピーチでは両国が平和な海洋ルートを必要としているとの説明でモンスーン・プロジェクトへのコミットメントに言及している⁸。一方、2015年5月には、ジャイシャンカール外務次官は記者会見で、「中国と『一带一路』について公式に話し合ったことはない」と言明している⁹。

モンスーン・プロジェクトは、インドにとって、そして特にBJPにとって魅力的であるはずである。というのは、同プロジェクトは、インドの古代の繁栄を連想させ、インドを中心としたインド洋世界の経済協力を展開できる、この地域にはインド系ディアスポラも多く移住している、といったインドにとっての利点があるからである。実際モディ首相はモーリシャス、セイシェル、オーストラリアなども訪問しており、これら諸国との環インド洋の連携強化を図っている。

「一带一路」には否定的なインドだが、他の地域のプロジェクトでは中国との連携も進めている。たとえばインドは、バングラデシュ、中国、インド、ミャンマーを結ぶBCIM経済回廊構想への参加を表明しているし、中国が中心となったアジア・インフラ投資銀行にも、創設メンバーとして参加している。さらに印露中の3カ国対話やBRICS対話も積極的に行っている。つまり、インドは中国とインドの近隣諸国、特にパキスタンとの結びつきに対しては警戒心が極めて強いが、他の地域や分野で中国と協力することにやぶさかではないということである。

日米との協力強化

インドの対中警戒心が強まったのは、2009 年あたりである。中国の海洋および陸上での進出が積極的になったと警戒心を強め、「真珠の首飾り」にインドも言及するようになった¹⁰。そして東シナ海、南シナ海での中国牽制において米国およびその同盟国である日豪との協力を推進するに至った。

米国は、モディ政権が目指す「強いインド」に必要な 4 つの要素を提供できる重要な国である。外交面で米国に後押しされることがいかに大きな意味を持つかは、原子力協定の経緯を見れば明らかである。安全保障面では、中国を牽制する上での重要性をより強く認識するようになっている。とは言っても、同盟のような固定的な関係ではなく、むしろインドにとって米国は持ち駒としての意味合いが強いと言える。1990 年代以降大々的な経済開放政策を推し進めるインドにとって米国は重要な経済パートナーである。初期にはインドへの投資や起業においては在外インド人ネットワークが重要な役割を果たしたし、近年ではインドの企業による対米投資も行われるようになった。また米国の科学技術は、原子力技術、兵器の共同開発・生産を含め、インドが積極的に導入を図っている分野である。そして文化面では在外インド人が大いに貢献できると政権側は期待している。

これらの 4 要素をインドに取り入れる役割を担うのは政府、民間両方だが、特に民間の中で際立つのが在米インド人、いわゆるディアスポラの役割である。2015 年 1 月現在、世界各地のインド系ディアスポラの総数は 2500 万人を超え、うち 400 万人強が在米である。彼らの生活状況や社会的地位は居住国によってさまざまであるが、米国への移民には、医師、弁護士、IT 技術者といった専門職に従事する人間が多い。米国は 20 世紀前半、非白人の移民を排斥する政策をとっていたが、1965 年に移民法を改正し、人種差別的条項を撤廃した。ここから高学歴層による米国移民ブームが起こった。在米インド系移民は全米のあらゆるエスニック・グループの中で平均収入が最も高いとされる¹¹。

送り出す側も変化した。以前は「頭脳流出」として、インドにとってのマイナス面が強調されていた彼らの存在が、インドの経済自由化と急速な成長が起こった 90 年代以降見直されるようになった。米国を中心に起業家の世界的ネットワークが張り巡らされ、インドでの起業に関して助言を行い、パートナーを紹介する。こうして印米の経済的つながりは、インド系ディアスポラを介してスムーズに船出した。彼らは政治勢力も拡大させている。政府機関でも多くのインド系ディアスポラが活躍し、今やユダヤ人と並ぶほどのロビー活動が行われており、それが両国政府の政策に大きな影響を及ぼしている。

在外インド人とのパイプの確保に特に熱心なのは BJP である。インド系移民の帰国、母国への投資、送金などを容易にする政策を導入し、さらには先進国など特定の国に居住す

る住民には二重国籍を認める法改正も行った。BJPは海外に支援団体、“Overseas Friends of BJP”(OFBJP)を擁しており、彼らの活動を通じて党の政策や方針を海外に浸透させることができる。特にモディ首相は在外インド人との絆の構築に熱心で、外国訪問の際には必ず現地のインド人コミュニティとの大規模な交流の場を設けている。2014年9月の首相訪米の際には、ニューヨークのマディソンスクエア・ガーデンで在米インド人との交流会が行われたが、このイベントには米国44州およびカナダから3万人のディアスポラが応募し、主催者側が絞り込んだ2万人ほどが参加したという¹²。彼らは、投資や送金といった実利のみならず、ヒンドゥー・ナショナリズムを海外で広めるための強力な武器ともなっている。「プラグマティックなナショナリスト」であるモディの2つの要求を満たす存在である。

なお、2016年の米大統領選挙に際しては、在米インド人のヒンドゥー教徒団体“The Republican Hindu Coalition=RHC”がドナルド・トランプ(Donald Trump)を資金的にも得票でも支援し、彼の勝利に大きく貢献したと言われる。一般には民主党の支持者が多いインド人社会であるが¹³、今回特にヒンドゥー色の強い団体がトランプを推したのは、ヒラリー・クリントン(Hillary Clinton)陣営が親パキスタンであるとの印象を与えた、トランプとは反ムスリム、自国第一主義という点で共通する、といった要因があったと言われる。実際トランプも早くからインド、とりわけヒンドゥー教徒への親近感を示していた¹⁴。また民主党政権時にモディ首相のビザを差し止めていたことも反発をかったとされる¹⁵。発足後のトランプ大統領の政策に関してもインドでは批判の声はあまり聞かれず、むしろインドの国益に利するとの見方が強い¹⁶。

政府間の交流では首脳会談(2014年9月のモディ首相の訪米、2015年1月のオバマ大統領の訪印、2016年6月のモディ首相の訪米)、外相会合、それに40あると言われる政府間会合¹⁷である。こうした会合から浮かんだ最近の動向にはいくつかの傾向が見いだされる。第1は、印米間の共同声明などで見られる中国の扱いである。2014年9月にモディ首相が訪米した際に発表された共同声明¹⁸では、中国を名指しこそしなかったものの、印米両国はアジア太平洋地域における利害を共有するとして、南シナ海で続く緊張に懸念を表明した。同様の内容は翌年1月の「印米共同戦略ヴィジョン」¹⁹でも繰り返された。同声明は南シナ海に言及し、航行の自由、上空通過の権利を確認した上で、領土問題を国際法に則って平和的に解決することの重要性を強調して、中国を牽制している。

第2に防衛部門での協力の強化である。2016年6月のモディ首相の訪米の際には、アジア太平洋の防衛における印米の協力が謳われ、インドは米国の同盟国同様の先端防衛技術へのアクセスが認められるに至った²⁰。こうして武器取引が加速され²¹、8月には兵站部門での協力で合意(Logistics Exchange Memorandum of Agreement=LEMOA)を見た。マノハー

ル・パリカル (Manohar Parrikar) 国防相は、これは軍事協定ではないと必死の防御をしているが、自国の基地使用を認める協定が軍事的色彩が濃厚であることは明らかである。米国が長らく主張し、インドが外交の自主性を損なうものとして拒否してきた LEMOA で合意が見られたことは、両国関係、特に安全保障面での関係がさらなる緊密化の方向に向かっていることを示している²²。

第3に、日米印の3カ国対話に積極姿勢を示すようになったことである。3国は2011年以来3カ国会合を定期的に持っているが、それは局長級のレベルに限られていた。格上げにインドが躊躇したためである。中国の反発を懸念してのことと思われる。しかし、インドは2015年9月、外相会合に合意してスシュマ・スワラージ (Sushma Swaraj) 外相を送り込んだ。また2015年10月にはベンガル湾沖で印米に日本を加えた3カ国の海上合同演習も行われ、しかもそれを常態化させることにインドが合意した模様である。元々印米が1992年に始めた2国間での「マラバール演習」は、2002年以降毎年実施されてきた。2007年には日、豪、シンガポールを招いて5カ国演習をベンガル湾沖で行ったが、これは中国の猛反発を受けた。以後、インドは極めて慎重になり、海上自衛隊は他の海域でのマラバール演習には参加したが、インド洋での演習に招かれることはなかった。画期的な変化と言える。また日印豪の協力体制も進みつつある。

むすび

「プラグマティックなナショナリスト」であるモディ首相が、自らの政権が目指す強いインドの実現のために展開している外交政策を中国と米国を中心に追ってきた。経済発展は当然最重要課題であるが、その前提には安全保障問題があり、過去10年近く中国の進出に警戒心を強めたインドがインド太平洋地域でどのような政策を展開しているかに焦点をあてた。冷戦が終焉したとは言え、非同盟外交の基本路線に固執してきたインドが微妙ではあるが、路線変更をしている姿が見えてくる。中国に関してインドが最も警戒するのは、インドの周辺諸国に中国が軍事拠点設けることで、パキスタンをはじめ、スリランカ、ネパールなどの周辺諸国での中国の動きに目を光らせてきた。政権発足後にモディ首相が真っ先に手をつけたのが、これら周辺諸国との関係改善であるが、その背後には対中警戒心があったと言えよう。インドは自ら環インド洋構想を大々的に打ち出すには至っていないが、周辺諸国とともに、環インド洋諸国との関係強化を着々と進めている。またインドは米中のいわゆる G2 のイニシアティブに強い反発を示し、自ら米国への接近を図っている。

米国や日本との関係もその延長線上でとらえることが可能である。もちろん両国に対し

では、科学技術や文化的側面という中国とはまた別の期待があるわけだが、安全保障面だけを考えれば、対中牽制に今や日米との協力が不可欠との認識が強まっている姿勢もまた見て取れる。インドがロシア、BRICS、上海協力機構（SCO）などとの関係も他方で重視していることを考えれば、インド外交の変化はそれほど大きいとは言えないが、それでも元来のかたくなな態度がわずかでも変化したことの意味は大きいと言えよう。モディ政権は国民会議派中心の前政権ほど非同盟外交へのこだわりは強くなく、よりプラグマティックなアプローチをとっていると考えられる。またインドの政策を動かすほど、インドの目に中国の対外政策が強硬に映っていることも確かである。

—注—

- 1 「インド太平洋」(Indo-Pacific)は、比較的新しい概念である。2011年ごろから普及した。詳しくは、溜和敏『『インド太平洋』概念の普及過程』（『国際安全保障』第43巻第1号、2015年6月）を参照。
- 2 Andy Marino, *Narendra Modi: A Political Biography*, Harper Collins, 2014.
- 3 ジョージ・フェルナンデス（George Fernandes）元国防相が1998年核実験の直前に使った表現で、核実験の口実に使ったとみられる。
- 4 “Surprise over U.S.-China joint statement”, *The Hindu*, November 18, 2015 など。
- 5 “Xi Jinping Heads to Pakistan, Bearing Billions in Infrastructure Aid”, *New York Times*, April 19, 2015. この経験から中国の対パ援助も成果についてはかなり懐疑的である（*New York Times*, April 23, 2015）。
- 6 『朝日新聞』2015年4月22日。
- 7 “Narendra Modi’s ‘Mausam’ manoeuvre to check China’s maritime might”, *The Times of India*, September 16, 2014.
- 8 2015年11月2日のジャカルタでの演説
- 9 [http://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/25245/Transcript of Media Briefing by Foreign Secretary in Beijing on Prime Ministers ongoing visit to China may 15 2015](http://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/25245/Transcript%20of%20Media%20Briefing%20by%20Foreign%20Secretary%20in%20Beijing%20on%20Prime%20Ministers%20ongoing%20visit%20to%20China%20may%2015%202015)
- 10 「真珠の首飾り」論は2009年あたりからインドでも議論されるようになった。インド国防省の2008-09年次報告は中国の軍の近代化、軍事費の増加、パキスタンをはじめとするインドの近隣諸国との軍事協力の強化に警告を発している。またこの時期、インド包囲網への警戒などが議論された（Raashi Bhatia, “India encircled by China’s string of pearls?”, *Reuters*, July 28, 2009; K.V. Prasad, “There is need to monitor China’s defence modernisation”, *The Hindu*, July 10, 2009 など）。
- 11 High Level Committee On Indian Diaspora, *Indian Diaspora*, 2001.
- 12 準備段階での応募状況については、Narayan Lakshman, “Tremendous interest in Modi’s New York event”, *The Hindu*, September 24, 2014。9月28日に行われたイベントの様子は同紙 September 29, 2014。しかし、同時にゴドラ事件についてのモディ首相の責任を問う市民団体の抗議デモも大規模に行われた（同、September 28, 2014）。
- 13 通常は400万人ほどいる在米インド人の約65%が民主党を支持し、共和党支持は18%との調査があるが、今回はRHCの働きかけによって、多くが共和党に投票したと言われる（Ab Ki Baar, “Trump Sarkar: How Indian Americans in Donald Trump’s camp pulled off a major coup”, *One India*, November 10, 2016）。
- 14 “India is doing great, says Donald Trump”, *The Hindu*, January 28, 2016, ‘Hindu community has made fantastic contributions’, *The Hindu*, September 27, 2016.
- 15 Ab Ki Baar, “Trump Sarkar”.
- 16 スリカント・コンダパリ（Srikanth Kondapalli）ジャワハルラール・ネルー大学（JNU）教授、G.V.C. ナイドゥ（G.V.C. Naidu）JNU教授およびGen. ディパンカル・バネルジ（Dipankar Banerji）(Retd.) Forum for Strategic Initiatives 理事への聞き取りより（前者は2017年3月4日、後二者は3月5日、いずれもニューデリーにて）。

- ¹⁷ http://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/USA_2015_08_06en.pdf (2016 年 1 月 15 日アクセス。しかしその後同サイトは除去されている。)
- ¹⁸ “Vision Statement for the U.S.-India Strategic Partnership-'Chalein Saath Saath: Forward Together We Go” (September 29, 2014)
(http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24048/Vision_Statement_for_the_USIndia_Strategic_PartnershipChalein_Saath_Saath_Forward_Together_We_Go).
- ¹⁹ “US-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region”
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region> (January 25, 2015)
- ²⁰ Varghese K. George, “Defence, Asia-Pacific focus of Indo-US cooperation”, *The Hindu*, June 8, 2016.
- ²¹ 米印間の武器貿易は過去 10 年間にゼロから 100 億ドルに増加している。(岡崎研究所「米印関係の強化 100 億ドルの武器貿易」、『Wedge Infinity』2016 年 6 月 9 日 (<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/7236>)。)
- ²² M. K. Narayanan, “Merely a Logistic Pact?”, *The Hindu*, September 5, 2016; Abhijit Singh, “The US-India Logistics Agreement and its implications for Asia’s strategic balance”, *The Hindu*, September 19, 2016.

第12章 米中関係とオーストラリア

石原 雄介

オーストラリアは冷戦終結直後のかなり早い時期から、中国がアメリカ主導の秩序に対する挑戦者として台頭する可能性に一貫して注意を払ってきた。1990年代に発足したポール・キーティング労働党政権（1991～1996年）及びジョン・ハワード保守連合政権（1996～2007）は、安全保障関連の各種政策文書の中で、中国がアメリカにとって「長期的に地域における戦略的ライバル」として浮上する可能性を指摘し、また、アメリカの圧倒的なパワーが直面しうる「最も困難な課題」として米中関係を挙げていた。¹ その後アメリカの「卓越した立場」がより強固なものとなされるようになる中で、このような言説は一時期かなり影を潜めたが、2008年のリーマンショックの前後に米中間の「パワーシフト」が意識され始めると、オーストラリアは再びアメリカによる「一極時代の終わり」と米中関係の競争激化や潜在的紛争の可能性について本格的に政策的注意を振り向けるようになった。

米中関係に特別な関心を払うオーストラリアの政策と思考は複雑なものである。米中間で紛争が生起すれば、同盟国オーストラリアは対米支援という巨大なコストを支払うか、あるいはアメリカを見捨てるというやはり巨大なコストを支払わなければならないかもしれない。また、仮に紛争という究極の事態に陥らないとしても、輸出入総計の貿易額においてオーストラリアの最大の経済的パートナーとなった中国との政治的関係の安定とアメリカとの同盟協力の間で板挟みにならぬよう、うまく立ち振る舞うことが歴代の政権に求められた外交上の課題であり続けてきた。² 米中の戦略的競争が激化しアジアの分断が進行すれば、それはオーストラリアにとっても難しい選択を迫る事態の出現を意味しよう。³

本稿では、このような複雑な問題をはらむ米中関係について現在のマルコム・ターンブル保守連合政権が、どのような立ち位置を模索し、政策を展開しているのかを検討する。特に歴代政権の政策との比較の中で現在の政策が持つ特徴や方向性を浮かび上がらせたい。

本稿の結論は次の2点である。すなわち、①中国による南シナ海の現状変更と軍事化がオーストラリアの経済的国益を直接脅かすものとみなされ、対中政策を巡る米豪協力が一層緊密になっており、また②豪中二国間の経済活動が複雑化した結果、経済関係が両国間の政治的摩擦の原因となっている。この2つを総合すれば、その含意は、経済要因が両国の接着剤として機能するだけでなく、政治的あるいは安全保障上の対立要因にもなりかねない問題となったといえる。このことは経済力を通じてオーストラリアを抱き込むとい

う中国の対豪政策が直面する政治的、論理的制約要因となっている。

本稿は次の3節からなる。第1節においては、2007年から2013年に政権を担ったケビン・ラッド及びジュリア・ギラード労働党政権が米中関係についてどのような政策を展開し、また失敗したかについて分析をする。結論から言えば労働党政権は各種の政策を構想通りに進めることができなかった。第2節においては、保守連合政権による前労働党政権の政策の修正作業を分析する。与党内部の政争の結果、保守連合政権は任期途中にもかかわらず当初のトニー・アボット首相からマルコム・ターンブル首相に内閣の首班が交代した。本稿では、政治信条が大きく異なる指導者の交代にも関わらず米中関係を巡るオーストラリアの基本的政策はアボット政権からターンブル政権へ引き継がれていると論じ、その背景にあるターンブル政権の思考について分析を行う。第3節では、豪中関係について分析を行う。中国は貿易や直接投資を通じた対豪関係の発展に取り組んでいるが、このことは必ずしもオーストラリアに対する政治的影響力の向上につながっていない。本節では経済力によるオーストラリアの抱き込みという発想に政治的、論理的な限界があることを指摘する。また本稿のむすびでは今後の展望を検討する意味を込めて、ドナルド・トランプ政権の発足にあたってオーストラリア内で展開されている政策論について紹介する。

1. 米中関係を巡る労働党政権の試行錯誤

(1) ラッド労働党政権の構想と挫折

オーストラリアは冷戦終結直後から一貫して、中国がアメリカに対する挑戦者として浮上する可能性に注意を払ってきた。1991年に発足したポール・キーティング労働党政権（1991～1996）は、国防政策を巡る各種の政策文書の中で、中国が2009年頃までに「アジアで最も巨大で、世界で二番目の経済」として浮上するとその長期的な見通しを示し、アメリカにとって「長期的に地域における戦略的ライバル」として浮上する可能性を認識していた。⁴ また、その後を襲ったジョン・ハワード保守連合政権（1996～2007年）も同様の認識を示しており、中国がアメリカの戦略的影響力を低下させる志向を有していると警鐘を鳴らし、アメリカの圧倒的なパワーが直面しうる「最も困難な課題」として米中関係を挙げている。⁵ もっとも特にウィリアム・クリントン政権後半からジョージ・W・ブッシュ政権期にかけて、アメリカの圧倒的な国力とその「卓越した立場」が強固なものとなされるようになる中で、中国によるアメリカへの挑戦をオーストラリア政府が正面から論じることが少なくなったと言えるだろう。

ところが、2008年のリーマン・ショックの前後にアメリカに対する挑戦者として中国をとらえる視点は、もはや単なる長期的、潜在的な可能性の話ではなく、現実の安全保障課

題として認識されるようになった。この時期に発足したケビン・ラッド労働党政権（2007～2010年）は、米中関係のパワーシフトに初めて正面から取り組んだ政権であったといえよう。以後の歴代政権は、ラッド政権が提起した政策課題や問題意識についてどのような形で踏襲、変更、あるいは実行するののかという問題に直面してきたといえよう。

ラッド政権は政権発足直後から世界のパワーバランスに「パラダイムシフト」が生起しているとの認識を繰り返し表明していた。そして、明確にアメリカの「一極時代の終わりの始まり」という時代認識を示しつつ、「より多極的な」アジアが出現する中で特に米中両国の関係の行方が地域秩序を形成する「最重要の要素」であると明言した。⁶ 米中間のパワーシフトを含めたアジアの秩序変動を正面から政策課題として取り上げたラッド政権は「創造的ミドルパワー外交」という看板の下、とりわけ米中関係を念頭に置きながら地域の「将来を形成する」ために以下2つのイニシアティブを打ち出した。⁷

第1のイニシアティブは、米中両国をはじめ日印やASEAN、オーストラリア、韓国といった地域諸国を包含する「アジア太平洋共同体」構想である。⁸ 2008年6月にシドニーのアジア・ソサエティで講演したラッドは、アジア太平洋において「共同体意識」を醸成する必要があるとして、地域の制度的アーキテクチャを更に発展させる必要性を提案した。⁹ ラッドによれば、「アジア太平洋共同体」とは、まさに中国の台頭を筆頭とする地域秩序の変化を管理し、諸問題について必要な協力を追求するための多国間枠組みであり、主要国の首脳レベルの参加を確保しつつ、政治、経済、戦略など幅広い分野に関する議論と協力を追求する機能を果たすものとされた。そこには、米中関係の安定に多国間枠組みが寄与するとの認識が存在していたといえよう。

第2のイニシアティブは、豪軍の戦力増大であり、その背後には地域秩序がより「多極化」する中で、同盟国としてオーストラリアの軍事力を拡大させる必要があるとの論理が潜んでいた。ラッド政権が発表した『2009年国防白書』は、アメリカは引き続き「最も強力な戦略的アクター」でありつづけるものの、中国の台頭を最大の要因とした力の変動により、その「一極時代」が終焉しつつあるとの時代認識を示した。そして、米中間のパワーシフトを中心的な課題として強調しつつ、同白書は同盟国と地域の大国が紛争を闘う事態において豪軍が「実質的な役割」を果たす可能性に言及した。このような記述ぶりを指して、同白書の論理は米中紛争において必要な戦力拡大を目指すものであるとの評価が白書公表当初よりなされてきたが、その後関係者の証言などからこのような理解が的を射たものであったことが改めて確認されている。¹⁰ 『2009年国防白書』の戦力拡大方針は「戦力2030」と呼ばれたが、その中核を担う要素が12隻の新型潜水艦導入計画であった。

「アジア太平洋共同体」構想と「戦力2030」は次の2つの意味で相互に関連するイニシ

アティブであった。第一に、ラッド政権は米豪同盟を含むアメリカとその同盟網の力の存在が、多国間枠組みを含む対中関与の基盤であると考えていた。従って、同盟国として豪軍の力を増大させることは、「アジア太平洋共同体」構想を通じた対中関与や米中関係の安定を支える意味を持っていたといえよう。¹¹ この点を敷衍して、後日ラッドは外相時代（2010～2012年）及び政府外与党議員時代（2012～2013年）に次の通り説明している。すなわち、地域においてアメリカが自らの「現実主義的な立ち位置」を強固にしてこそ、対中関与を行ううえで必要な基盤が整うという発想である。¹² あるいは新アメリカ安全保障センター（CNAS）の報告書が掲げる「力に支えられた協力の模索（Cooperation from Position of Strength）」といえるかもしれない。¹³

第二に、ラッド政権は、「アジア太平洋共同体」構想などが失敗した際の「ヘッジ」の重要性を同時に強調しており、そのためにも米豪同盟の強化やアメリカの関与継続が重要であるとした。¹⁴ このような考慮もあり、2009年5月にラッド政権が公表した『2009年国防白書』はアジア太平洋地域において「同盟国」と共に他の大国との紛争に参加するシナリオに言及しつつ、そのような状況においても敵対国に「コストを付与」しうる戦力の整備を進める方針を示した。¹⁵

ラッド政権が打ち出した豪軍の戦力増大と「アジア太平洋共同体」構想は、双方とも大きな問題を抱えることとなった。結論を一言でいえば、ラッド政権は明確な政策構想を掲げたものの、その実施にことごとく失敗したといえるだろう。「戦力2030」に基づく豪軍の戦力増大は、リーマン・ショックの影響で連邦政府の税収が低下し、予算全体の赤字削減が政治的課題となる中で、当初予定された財政的裏付けがなされないまま計画を遅延せざるをえない状況となった。さらに、目玉であった新型潜水艦導入計画はオーストラリア国内の産業基盤や技術の欠如が指摘される中でやはり取得計画の遅延を繰り返すこととなった。

「アジア太平洋共同体」構想は、地域の多国間アーキテクチャで事実上「ドライバーズシート」に座るASEAN諸国の賛同を得ることに失敗した。特にパワーシフトを見据えた大国間関係の安定を目指す構想の性質から、ASEAN統合を中心アジェンダとし、ASEANのペースで、ASEANが中心に運営する「ASEAN中心性」ないし「ASEANウェイ」に反する動きであるとして批判がなされた。¹⁶ さらに、オーストラリアの識者の間には、すでに多国間枠組みが多数存在する中で新たな枠組みを立ち上げることの意義について疑義が示された。これらの疑問に対してラッド政権は有効に回答することができず、「アジア太平洋共同体」構想はモーメンタムを失っていくことになる。なお、その後オバマ政権の外交イニシアティブにより、2011年にアメリカが東アジア首脳会議(EAS)

に参加することとなった。ラッドはこれをもって「アジア太平洋共同体」のイニシアティブが成功したと見なす発言をしているが、¹⁷ 果たしてオーストラリアの構想によってアメリカのEAS加盟が実現したかのように評価することがどこまで妥当な議論なのか疑問が残る。このように、米中間のパワーシフトを見据えた、ラッドの対中ヘッジと多国間構想は双方とも大きな課題に直面することとなった。

(2) 対中配慮を重視するギラード政権

2010年6月に与党内の政争の結果発足したジュリア・ギラード労働党政権(2010～2013年)は、次の2つの観点からラッド前政権によって構想された米中関係を巡る政策を修正する作業を行った。

第一に、ギラード政権はラッド前政権が重視した多国間枠組みではなく二国間関係を通じた対中関与の活性化に取り組んだ。ギラード政権は前政権が掲げた「アジア太平洋共同体」構想が失敗したとみなし、また多国間協力が本質的に難しいものである点を繰り返し指摘した。このような文脈で、ギラード政権は「国防当局の国際関与(International Defence Engagement)」(以下、「国際関与」という概念の下、地域諸国との二国間関係強化に取り組む方針を重要視した。¹⁸ 「国際関与」の眼目は、平時の対話や部隊間交流あるいは伝統的安全保障における実務協力を通じて「相互対話や協力の習慣」を地域に根付かせ、紛争や対立の可能性を減少させることにあった。中国との間では、2013年4月にギラード首相が訪中した際に「豪中戦略的パートナーシップ」に合意し、安全保障分野を含む二国間関係の制度化を具体的に進めることに成功した。豪中「戦略的パートナーシップ」の内容は、両国首相による首脳会合の年次開催、外務担当閣僚が率いる外務戦略対話等の閣僚レベル対話の年次開催の実現である。¹⁹ また、国防担当大臣の会合はすでに定例化されていたものの、更に二国間の多層的な軍事交流と、「人道支援・災害救援」(HADR)、「国連平和維持活動」(PKO)等での実務的な協力を促進するための「国防当局間関与行動計画」の策定で合意した。

ギラード政権が紛争や対立の可能性を減少させる「国際関与」を重視しつつ、対中二国間関与の強化に取り組んだもう1つの背景は、ヘッジの機能不全である。ラッド政権が進めた「戦力2030」は万が一紛争が生起してしまった場合の備えを「戦略的ヘッジ」と呼んで重要視していたが、すでに論じた通りその実現が財政上あるいは産業上の問題に直面する中で、ギラード政権は紛争生起への備えから紛争生起の可能性の減少へとフォーカスを移したといえる。実際、ギラード政権は、関与強化と並行して、ヘッジのスケールダウンを行わざるを得なかった。同政権はラッド政権が打ち出した「戦力2030」概念を放棄し、

各種装備取得計画の遅延や国防予算の長期減額を前提とした「中核能力追求 (core capabilities)」と呼ばれる方針に転換した。その内容は、①いくつかの装備取得の見合わせ：ラッド政権が掲げていた対地攻撃巡航ミサイルの取得や追加のホバート級防空駆逐艦 (AWD) の追求に関する可能性を放棄し、②装備取得に関する遅延の受け入れ：新型潜水艦導入が遅延していることを踏まえて、現有のコリンズ級潜水艦の耐用年数を約7年延ばすなど、計画遅延や縮小を含むものであった。さらに、国防予算は削減され、2012年5月に発表された年間予算は、GDP比1.56%という実に1938年以来の低水準に抑えられた。²⁰ このように、ギラード政権は豪軍の戦力拡大が遅延すること、必要な予算の確保が難しいことを政治的に受け入れる決断を行ったといえよう。ギラード政権は、ヘッジの強化が困難になりつつあることを理由の1つとして挙げながら、「国際関与」を重視する必要性をうったえたのである。

ギラード政権によるヘッジから関与へ焦点を移行させる政策は多くの批判や問題提起にさらされてきた。第一は、予算の現実に政策を合わせることを重視しすぎており、より安全保障上の観点から必要な予算を確保する取り組みが必要なのではないかとの指摘である。オーストラリアの国内政治においては連邦予算の赤字削減と黒字復帰が重要なアジェンダとみなされており、2013年後半に選挙が控える中で、ギラード政権は安全保障の論理を犠牲にしたのではないかとの疑問が提起された。第二の批判は、対中関与の効果の問題である。ギラード政権もまた米中間の競争の激化や紛争の生起といったリスクについて注意を払っており、「国際関与」を重視する重要な背景であったことは間違いないが、果たしてオーストラリアが対中二国間関与を強化すると、どのような形で米中関係の展開に何らかの意味を持ち得るのかについては具体的な論理が示されることはなかった。

ギラード政権が取り組んだ第二の課題は、米中間での選択論の拒否である。ギラード政権が発表した『2013年国防白書』に、オーストラリアは対米同盟と中国との戦略的パートナーシップの間で「選択」をする必要はないとの文言を明記し、両国との関係を同時に強化することが可能であるとの考えを示した。ラッド政権が発表した『2009年国防白書』が米中間の力の変動を中心的なテーマとしたことでオーストラリア国内では地域の将来を巡る議論が活発になったが、更に翌2010年に著名なヒュー・ホワイト豪国立大学教授が「米中パワーシフト」論に関するまとまった論考を発表すると、オーストラリア国内の知識層においてアジア太平洋地域秩序の長期的展望やアメリカの役割、米中関係の行方に関する活発な議論を一層焚きつけることとなった。その中にはアメリカとの関係を大幅に見直す必要を唱える声や米中両国と同時に関係強化を図ることが難しくなるとの懸念が聞かれることとなった。ギラード首相は回顧録の中で、力の変動に関して様々な意見が表出する中

で引き続きオーストラリアの安全保障戦略にとり米豪同盟が柱でありつづけることを明示的に確認し、更に同時に対中関係の強化が可能であることを示すことが重要であったと強調している。²¹ したがって、2011年11月にオーストラリア北部のダーウィンにおける米海兵隊のローテーション展開を含む米豪「戦力態勢イニシアティブ」が発表され、後にアジア太平洋へのリバランス（rebalance）と呼ばれる政策にオーストラリアが具体的に協力する姿勢を見せたことは、「変化するアジア」の中で米豪同盟が引き続き重要な役割を果たしていく方針を内外に明示する意図があったと評価していいだろう。

米中間で「選択」する必要はないとのギラード政権の立場はどれほど説得的なものであったのだろうか。結論から言えば、むしろ米中間の選択の問題をギラード政権が浮き彫りにしてしまった面は否定できない。すでに論じた通り、ギラード政権は2011年11月に米豪「戦力態勢イニシアティブ」に合意したことで、オバマ政権のアジア太平洋リバランスに具体的に協力する姿勢を鮮明にしながら、同時に2013年4月に豪中「戦略的パートナーシップ」を実現することで、米中両国との関係強化を図ろうとした。ただ、その後対中配慮を重視する立場から米豪「戦力態勢イニシアティブ」の履行が遅延する事態が発生した。具体的には、海兵隊のローテーション展開に加えて検討が進められていた米空軍の豪州展開強化、具体的には爆撃機の展開に関して、ギラード政権の高官は対中配慮の観点から躊躇する姿勢を見せたのである。²² 実際、ギラード政権は追加のイニシアティブ発表を見送り、同政権の期間中ダーウィン駐留する海兵隊員の数が50名以上に拡大することはなかった。このようなギラード政権の行動を振り返れば、オーストラリアが個別のイシュー分野ごとに米中間で「選択」を行っていたことは明らかである。更にいえば、仮に平時において米中双方との関係を同時に発展させていたとしても懸念は残り続ける。結局のところ、米中対立が激化し、万が一紛争が生起する事態となれば、オーストラリアは対米支援の決断を行うか、同盟国としての役割を拒否するのか、難しい「選択」を強いられることは明らかである。

以上をまとめれば、米中関係に関するギラード政権のアプローチは、対中関与においてある程度の軌道修正に成功した一方で、対中ヘッジや対米協力の拡大において問題に直面し続けたものと結論付けられよう。米豪協力については「戦力態勢イニシアティブ」について合意しながら、その実施にあたっては対中配慮に起因する制約が加えられることとなった。また同盟国としてのオーストラリアの役割についても、国防予算の大幅な低下という結果となり、オバマ政権から直接的、間接的な形で批判を受けることとなった。特に2012年以降オバマ政権の高官は同盟国にはGDP比2%程度の国防費を期待するとの表現で、言外にギラード政権の予算削減方針について批判的な発言を繰り返した。

2. 保守連合政権（2013年～現在）による戦略的「再調整」²³

（1）アボット政権と米豪同盟強化

2013年9月に約6年ぶりに発足した保守連合政権は、トニー・アボット首相の下、米豪「戦力態勢イニシアティブ」や豪中「戦略的パートナーシップ」を含む労働党政権が進めた各種成果を引き継ぎつつ、安全保障戦略の修正作業を進めた。その方向性を一言でいえば、対米関係の一層重視であり、南シナ海や東シナ海の文脈における対中批判の強化である。アボット政権下においては、(当初の予定通りとは言え)同盟強化策の一環として米豪「戦力態勢イニシアティブ」のさらなる推進が進められており、海兵隊のローテーション展開については輸送を担う回転翼部隊を含めた1100名規模に増大された。さらに「米豪戦力態勢協定」が調印されたことによって米軍の展開に必要なインフラ整備のコスト負担の考え方を含む実務的諸事項について法的拘束力のある合意を行い、今後さらに増大する米軍の活動を支える基盤を整備した。²⁴ 2014年8月に開催された米豪外務防衛閣僚協議(AUSMIN)によれば海兵隊に加えて、今後空軍の豪大陸北部アクセスの増大や米海軍艦艇のオーストラリア寄港を増大させることとなっている。²⁵

さらに、アボット政権は2013年の総選挙以来国防予算を2023—24財政年度までの10年程度でGDP比2%にまで増大させる目標を示し、同盟国として軍の能力を拡大していく方針を打ち出した。もちろん、当初このような公約を政権発足後も維持できるのか疑問の声も上がっていたが、最初の試金石となった2014年5月発表の2014—15財政年度予算で、国防費は総額で6%増額、対GDP比で1.8%という高い水準に引き上げられた。更に翌2015—16財政年度においては、総額で4.2%増額、対GDP比で1.93%にまで引き上げられた。このように国防予算に関するアボット政権の公約は有言実行とっていいものだが、その背景についてデービッド・ジョンストン国防大臣はアメリカの同盟国としての「重み」を増大する意図が込められていると説明している。²⁶

このような国防政策の見直しと対米関係強化の施策と並行して、アボット政権は米中間でのオーストラリアの立ち位置を「再調整」する作業を進めた。同政権は2013年11月の中国による「東シナ海防空識別区」の設置発表に対してジュリー・ビショップ外相による声明を通じて厳しく批判するとともに、2015年に特に地域安全保障上重要な課題として大きな注目を浴びるようになった南シナ海における中国の埋め立て活動に対して、国防大臣や外務大臣を含む政権幹部が「中止」を求める発言を繰り返し行うなど、中国への戦略的なメッセージを強化している。²⁷ また、アボット政権は米比共同訓練「バリカタン」等への豪軍参加を含め南シナ海において米軍と共に活動を維持、拡大する姿勢を維持している。なお、オーストラリアは上記以外にも「ゲートウェイ作戦」と呼ばれる「情報・監視・偵

察（ISR）」活動を南シナ海を含む「海洋東南アジア」において継続的に実施している他、豪英NZ馬新「5カ国防衛取決」に基づく共同訓練を同海域において実施している。豪軍の統合戦司令官ジョンストン海軍中將は中国による各種活動が行われる中でもこれらの豪軍の作戦を継続する旨を強調している。²⁸

なぜアボット政権が対米協力の強化と従来以上の対中批判を行う姿勢を示したのであるか。この点を理解するうえで、同政権の安全保障観、特にアボット首相とその側近の政治信条を理解する必要があるだろう。アボット首相は、自著の中で世界史を振り返り、「現代世界の多くは英語によって形作られた」と評価し、イギリスやその旧植民地、そしてアメリカが果たしてきた役割を高く評価している。²⁹ この「アングロスフィア（Anglo-Sphere）」という概念について、アボット首相は単に共通言語圏である「英語圏」を意味しているわけではなく、ましてや民族的な意味を付与しているわけでは決してない。彼によれば、それはマグナカルタ、オックスフォード条項、名誉革命などに彩られるイングランドが追い求めてきた自由を求める価値の歴史のことであり、それは初期においてイギリスが率いてきたものの、アメリカにおいて更に加速されたとする。また、アボット首相はこの「アングロスフィア」が広めてきた考え方は今やアジアの世紀とも呼ばれるアジア諸国の繁栄を下支えしている重要な価値観であるとする。この観点から、アボット首相は引き続き「アングロスフィア」のリーダーたるアメリカが果たす役割を強調している。

更に、アボット首相は自らの政治信条を理解する側近を政府の重要ポストで登用した。アボット首相の安全保障上級アドバイザーに就任したアンドリュー・シアラーは、シンクタンクの研究員を務めていた時代の論文の中で、労働党前政権が中国を気にするあまり発言を遠慮してきた姿勢を厳しく批判し、アメリカや同志諸国と共にオーストラリアの価値観と国益にしたがって中国に対しものを申すべきであると主張している。³⁰

もちろん、アボット政権が対米連携と対中批判の姿勢を強化したとはいえ、そのことはオーストラリアの対中関与政策が後退したことを必ずしも意味していない。「アジアインフラ投資銀行」（AIIB）を巡るアボット政権の態度はそのことを如実に表しているといえよう。当初AIIBについてオーストラリア政府は2014年10月の時点で、透明性やガバナンスの問題から現時点では参加をしないとの立場を公式にしていた。ところが、オーストラリア政府は中国による追加の説明の結果AIIBに参加する方針に転換したのである。実際、2015年6月にジョー・ホキー財務大臣は他の加盟予定国に先駆けて北京にて設立に関する合意文書に調印している。³¹ 寺田貴が指摘するようにAIIBを巡る国際関係は経済的利益にとどまらない安全保障上の意を含む複雑な問題である。³² 実際、本件については、閣内委員会である国家安全保障会議において協議されていたこともあり、明らかに経済的

観点を越えた論点として議論をされていた。³³ このように、AIIBは米豪間の足並みが明確に乱れた例である。このことを踏まえれば、アボット政権の対米連携強化や対中批判については、あくまで米豪同盟の強化と中豪関係の発展の並進を目指す従来の政策枠組みの範囲内での「再調整」であると評価するのが妥当であろう。

(2) ターンブル政権による政策の体系化

2015年9月に生じた与党内政争の結果、アボット氏からマルコム・ターンブル氏に首相が交代した。2年間にわたってアボット前政権が一層の対米連携と対中批判を進める「再調整」を進めてきたこともあり、ターンブル政権が米中関係を巡ってどのような政策や言説を打ち出すかが注目された。特に発足後の2か月余りの間、ターンブル政権が「対中傾斜」を続けるといった評価や同国の立ち位置をアボット政権の対米強化から「中国寄りに旋回」するといった予測も示された。このような議論は分析としては明瞭さを欠きながらも、同時に全く根拠を欠いた見解でもなかった。特に次の2つの要素が、ターンブル政権が対中傾斜するとの予測につながっていたといえるだろう。1つは、アボット前政権による「アングロスフィア」言説が失われたことである。繰り返しになるが、アボット前政権においては同首相が有する歴史的、政治的な米豪連帯に対する深い個人的な心情が対米政策や対中政策を決定するうえで重要な要素であったことは間違いない。これに対して、ターンブル首相は党内きってのリベラル派であり、過去においてアメリカに対しても注文をつける姿勢も見せてきた。例えば、ターンブル氏は米中関係に関する過去の論考の中で、両国の衝突を避けるうえで、中国がリスクとなる可能性だけではなく、アメリカが心理的、政策的に過剰反応を起こす可能性にも警鐘を鳴らしている。³⁴

第二に、このような、アボット氏とターンブル氏の信条の違いは人事にも反映された。すでに論じたとおり、アボット前首相は国策の重要ポジションにシアラー補佐官やマイケル・ソウリー首相内閣府次官といったアボット首相の安全保障観を理解し、共有する人物を採用した。ターンブル政権発足によって両者共政権を去ることになり、さらにソウリー首相内閣府次官の後任には中国の台頭に伴い既存の国際的多国間制度をある程度変革させる必要があると主張するマーティン・パーキンソン氏（前オーストラリア国立大学学長、元財務省次官）が登用された。

ただ、政権発足から1年以上経過した本稿執筆時点の後知恵をもって振り返れば、ターンブル政権の「対中傾斜」論は相当程度的外れなものであったといえるだろう。対中傾斜論を払しょくするうえで大きな役割を果たしたのが、2016年2月に発表された『国防白書』である。オーストラリアの『国防白書』は国防政策に関する各政権の長期的な政策方針を

示す最重要の公開文書である。結論から言えば、今回の白書は中国の台頭や米豪協力の方向性について相当程度体系的な方針を示すことに成功していると言えよう。³⁵

『2016年国防白書』が打ち出した最大の転換点は、これまで30年以上の長きにわたって国防政策の中核とされてきた「オーストラリアの直接防衛における『自助』」の優先順位を明示的に低下させたことにある。「自助」概念とは豪軍の戦力構築の指針である。すなわち、豪大陸に対する敵勢力の侵略を拒否することを想定しつつ、紛争のレベルが一定の限度に留まる限り、極力同盟国に依存することなく豪軍自らが作戦を遂行できるよう必要な戦力を構築するとの考え方であった。事実上インドネシアを潜在的な想定国としつつ、この「自助」概念が30年にわたって豪軍戦力構築上の最重要概念として位置づけられてきた。ただ、21世紀に入り、インドネシアにおいて民主主義が定着し、オーストラリア・インドネシア関係が進展するにつれて、このような「自助」概念を中核とする国防政策を根本から見直すべきとの声がオーストラリア国内で聞かれ続けてきた。このような中、『2016年国防白書』はオーストラリアの直接防衛における「自助」をもはや特別視せず、他の優先課題への対応により国力を傾ける結論を下した。

その結果新たに強調された優先課題がインド太平洋におけるルールに基づく秩序の擁護であり、特に「海洋東南アジア」の安全保障である。この文脈で日本が位置する「北アジア」と「海洋東南アジア」に関する記述の違いは示唆的である。「北アジア」への関与に関しては、オーストラリアの影響力には限界があり、「一国で状況を形成する能力はない」と明記し、基本的に他国とのパートナーシップの文脈で役割を模索する姿勢を強調している。これに対して、「海洋東南アジア」に関してはこのような制限的記述は存在しない。このことから、白書が豪軍の任務に関して「地域において自律的な戦闘作戦」の遂行を目指すとした目標はもっぱら「海洋東南アジア」を指すものと解されている。またこれらに加えて地域における共同訓練や能力構築支援といった平時の関与を強化するべく予算を拡大する方針も示された。³⁶

白書で打ち出された言説は、ターンブル政権の実際の行動とも一致するものである。2015年10月に開催された米豪外務防衛閣僚協議（AUSMIN）および米豪国防相会談は、対中国の文脈で両国が緊密に連携していく方向性を具体的に確認した。AUSMIN共同声明では、習近平国家主席が南シナ海を軍事化しないと発言したことに触れるという極めて異例の文言を挿入し、中国のコミットメントの重要性を強調している。³⁷ 同月に米海軍が南シナ海で中国が建設を進める人工島の1つであるスビ礁の12カイリ内で駆逐艦を航行させる「航行の自由作戦」を実施すると、ターンブル政権はただちに航行の自由の維持に資する活動を擁護する内容の国防大臣声明を発出し、支持を行っている。2016年7月

に仲裁裁判所が南シナ海の一部問題に関する判決を発表すると、オーストラリアは結果が「最終的」かつ「法的に拘束力のある」ものであると繰り返し公言するとともに、並行して南シナ海における AP-3C 哨戒機による警戒監視活動や米比両国との共同訓練を継続実施している。また、オーストラリアはアジア太平洋における米豪両国の地域関与を支えるとの観点から同盟協力の強化を進めており、2016 年 10 月に駐ダーウィン海兵ローテーション部隊の拡大に伴う最後のハードルとなっていたインフラ整備に関するコスト分担についても合意に達している。³⁸

このように、「海洋東南アジア」を中心とする「インド太平洋」地域のルールに基づく秩序の擁護を強調しつつ、白書は豪軍の長期的な戦力拡大方針を表明した。それは、2016-17 財政年度において 323 億豪ドル、すなわち約 2 兆 6000 億円（1 豪ドル=82 円換算）であった国防予算を、2025-26 財政年度までに 587 億豪ドル、すなわち約 4 兆 8000 億円（1 豪ドル=82 円換算）に予算の大幅増大させる方針を示した。この結果、アボット前政権が掲げた GDP 比 2%の国防予算目標は達成される見通しとなり、この点について 2016 年 1 月の米豪首脳会談において、オバマ大統領が明示的に評価する発言を行っている。更に、予算増大に裏打ちされる形で、豪軍人員を現在の 5 万 9000 名レベルから 6 万 2400 名レベルにまで拡大させつつ、既存の計画を中心とした各種装備導入を進める方針を示したのである。国防白書が「優先的能力」と明記した主な能力目標は以下の通り。

分野	内容 (*複数分野で同一装備が重複記述されている部分有。)	予算配分
ISR、宇宙、電子戦、サイバー安保	航空監視システム、超水平線レーダー等のアップグレード、ハロルド・ホルト海軍通信施設に設置される宇宙監視望遠鏡と C バンドレーダーを通じた米豪協力等の強化、EA-18G (12 機)、P-8 (15 機)、MQ-4C (7 機)、多省庁合同機関「オーストラリアサイバー安保センター」を通じた各種活動	9%
海洋・対潜戦	新型潜水艦 (12 隻、AN/BYG1 戦闘システム、Mk48MOD7 魚雷)、ホバート級イージス艦 (3 隻)、対潜戦を眼目とした新型フリゲート艦 (9 隻)、新型沿岸パトロール船 (12 隻)、新型掃海艇の検討、	25%

	P-8 (15機、KC-30 給油機による支援)、MQ-4C (7機)、Mh-60R (24機)	
地上戦・上陸作戦	E-7A (6機)、KC-30A (5機)、EA-18G (12機)、F-35A (72機)、FA-18F (24機) の後継機検討、水上艦艇及び航空機等を接続する通信、センサー、ターゲティングシステムの能力獲得、給油機増勢検討、地上配備型対艦ミサイルの取得検討、ミサイル防衛に関する米豪間の議論継続	18%
打撃・航空作戦	新型防護機動車 (1100 両の Hawkei 車を含む)、新型長距離ロケット砲システムの導入、中高度 ISR 無人機、タイガー戦闘ヘリ (22機)、キャンベラ級強襲揚陸艦 (2隻、海洋東南アジアの安保への貢献明記)、特殊部隊所要新型ヘリ導入	17%
鍵となる基盤	ウーメラ実験場や各種訓練場の能力向上と改修、新型航空機や大型艦導入を見据えた港湾施設、滑走路などの整備・新規構築 (例：パース及びシドニーの海軍基地の強化)	25%
航空・海上輸送	C-17 (8機)、改良型 C-130J (12機)、C-27J (10機)、Ch47F (10機)、追加的な大型固定翼輸送機及び回転翼輸送機の導入検討	6%

(2016年国防白書を基に筆者が作成)

以上の通り振り返れば、アボット氏とターンブル氏という政治信条において相当程度異なる指導者の交代があったにも関わらず、米中関係を巡るオーストラリアの立ち位置には相当程度の継続性が認められるとあってよい。この継続性を説明するうえで、東南アジアやインド太平洋の安定を自らの経済的繁栄に直結する国益と認識するターンブル政権の眼差しを理解することが不可欠である。白書によれば、オーストラリアにとってルールに基づく地域秩序の擁護は理念の方針あるいは普遍的価値観の問題であると同時に、自らの国益、特に経済利益に直結する具体的な国益の問題であるといえよう。白書は、インド太平洋地域は「海洋東南アジア」によって連結されており、ここを通してほとんどすべてのオーストラリアの貿易活動が行われているとしている。また、ターンブル政権高官が繰り返し指摘している通り、若干数字は前後するもののオーストラリアの海上交易の50~70%が南

シナ海を通過すると理解されている。³⁹ したがって、オーストラリアが国際法の尊重、航行の自由や上空飛行の自由、紛争の平和的解決の重要性を強調する背景には、理念や価値観の問題という側面もさることながら、よりハードな経済的国益の擁護という発想が存在しているといえよう。したがって、アボット首相が自らの政治信条を出発点に進めた、対米関係強化や南シナ海の文脈を中心とする対中批判といった方向性は、ターブル政権が発表した国防白書を通じて経済的国益に関連する問題として体系化・具体化されたといえるだろう。この点を考慮せずして、両政権の政策的継続性を理解することは難しい。

3. 中豪関係：経済を通じた摩擦の浮上

米豪同盟の強化や対中批判を繰り返すオーストラリアに対して中国は一貫して反論やゆさぶりを行ってきた。2011年10月にオーストラリア政府がオバマ政権の「ピボット (Pivot)」の文脈で海兵隊のローテーション展開や空軍のアクセス強化を受け入れる発表を行うと、『環球時報』はオーストラリアが米中間の「戦火に巻き込まれる」リスクを引き受けているとの記事を掲載した。⁴⁰ 更に、2013年11月の中国による「防空識別区」設置発表に対してオーストラリアが非難声明を発出すると、翌月の中豪外相級戦略対話において、王毅外相は記者団を目の前にしてジュリー・ビショップ外相が真横に立つ中で批判を展開した。また、同月に開催された、李肇星元外相をトップとする中国代表団が出席する中豪トラック2対話の年次会合において、中国側は対米関係を基盤にするオーストラリアの政策に対してゆさぶりをかけている。出席者によれば、中国側代表団の一人はアメリカがオーストラリアに対して対中批判をするよう圧力をかけているが、アメリカはパートナー諸国に断りなくその政策を変更する国であり、オーストラリアは見捨てられるかもしれないとの趣旨の発言があったとされる。⁴¹ より最近では、2016年7月に常設仲裁裁判所の判決が発表され、同月に日米豪外相級戦略対話が「最終的」で「法的に拘束」するものであるとの共同声明を発出すると、やはり王毅外相はオーストラリアを「トラブルメイカー」であると非難した。同時に『環球時報』は、植民地としてのオーストラリアの来歴を特異な形で紹介しつつ、オーストラリアは「張子の虎」にすら値せず、「張り子の猫 (Paper Cat)」に過ぎないと揶揄している。⁴²

このような各種の言説による批判以上に、中国の対豪アプローチの中核をなしているのが中豪間の経済関係の強化であろう。すでに、中国が2008-09財政年度にオーストラリアにとって最大の貿易相手国となって以来、オーストラリア国内においては最大の貿易相手国である中国との関係安定化に配慮する必要があるとの議論が根強く展開されるようになった。ギラード及び第2次ラッド政権下の労働党内閣で外相を務め、引き続き論壇で活

激な言論活動を続けるボブ・カーが保守連合政権の対米連携強化や対中批判を続けることに批判的な理由の1つはまさに貿易相手国中国との関係を犠牲にするなという論理であった。⁴³ 更に、2013年から2014年に中豪自由貿易協定の交渉が進められると、対米寄りの外交姿勢が交渉の阻害要因となりかねないといった議論も提起された。なお、2013-14財政年度におけるオーストラリアの上位貿易相手国は以下の通り、2位の日本に2倍以上の差をつけて中国が圧倒的な存在感を示している。

国	額（*百万豪ドル単位）	割合
中国	159643	23.9%
日本	72173	10.8%
アメリカ	58196	8.7%
韓国	34589	5.2%
シンガポール	29510	4.4%

（出展：豪外務貿易省 HP のデータより）

このような批判に対して、当時のアボット政権は次の2つの観点から反論を行っている。第1に、アボット政権は、経済関係が相互利益あるいは相互依存であり、中国との経済関係が深化したからと言って中国が一方的なレバレッジを持つとは限らないという点を指摘している。この点についてアボット首相は、端的に「中国は利益があって貿易をしている」との表現で、上記のような懸念の指摘を退けている。⁴⁴ アボット政権はほぼ当初の予定通り2014年11月に豪中FTA交渉を妥結させ、合意文書に署名することで、FTA交渉に悪影響が出るとの批判が杞憂なものであったことを示すことに成功した。

第2に、アボット政権は最大の貿易相手国がすなわち経済的に最も重要な取引相手であるとの考え方を否定している。ビショップ外相によれば、貿易ではなく直接投資こそより重要な指標であり、その観点で言えば今もアメリカこそが最も重要な経済的パートナーであるとする。直接投資のデータを見れば、少なくとも直接投資のストックにおいて米英が圧倒的な金額を誇り中国の存在感は比較的目立たないものといえるかもしれない。ジョン・リーは、直接投資のストックは貿易取引とは違い、経済利益の固定化という側面があり、持続的な関係の基盤になりうるものと解説する。⁴⁵

もっとも直接投資を巡る状況は中国の対豪投資が拡大するにつれて長期的に変化する可能性もある。近年、中国の対豪直接投資は急速に拡大しており、2015年に豪政府の外国投資審査委員会が発表した年次報告書によれば、認可された新規投資額において中国が最

大の投資国となったことが明らかとなった。また具体的な数字の拡大だけではなく、不動産やインフラ関連の中国の「対外直接投資（FDI）」がオーストラリアのメディアにおいても頻繁に取り上げられるようになっている。このような傾向が長期的に持続すれば徐々にFDIストックにおいても中国の存在感が拡大することにつながる。

このような、投資の拡大は中国政府の政策的意思表示と軌を一にするものにみえる。2014年にオーストラリアを訪れた習近平国家主席は、「海のシルクロード」構想へのオーストラリアの参加を歓迎すると表明し、またその後2016年の中豪首脳会談においても、「一帯一路」構想における中豪連携を呼びかけている。

貿易関係の発展に加えて、対豪直接投資の増大によって中国はますますオーストラリアにとって重要な経済的パートナーとなっていることは間違いない。このことは、オーストラリアに対する中国の政治的影響力増大につながるのだろうか。もちろん今後の展開の予測はできないが、過去数年の現象を観察すれば少なくとも経済関係の強化が短絡的に政治的影響力の向上に必ずしもつながらないどころか、かえって中豪間の摩擦の原因にすらなりうると指摘できるだろう。

この文脈で近年もっとも注目を浴びた現象が、オーストラリア北部自治州に位置し、同国の「てっぺん（Top End）」ともあだ名されるダーウィンの港湾施設管理に関するリースの問題である。2015年10月に北部自治州政府がダーウィン港の一部施設を中国系企業・嵐橋集団にリースする契約を行った事実を公表すると、オーストラリア国内において安全保障の観点から問題視する見解があいついで表明された。

嵐橋集団へのダーウィン港の一部インフラのリースについては、有識者やメディアにおいて様々な疑義が提起されてきた。主要な論点をあげれば、①同企業が民兵組織を有しており、重要インフラのリースは国家安全保障上のリスクを伴うのではないかと、②豪軍や米豪同盟の活動が観察されてしまうのではないかと、③中国企業である以上中国共産党の指導の下にあり単なる私企業ではないことを考慮に入れるべきではないかと、④中国海軍を含め中国政府の活動を支援することになるのではないかと⑤ダーウィン及びその周辺を利用するアメリカとの信頼関係にダメージがあるのではないかとといった事項について問題提起がなされた。

もっとも、オーストラリア国防省は本件について2年近くインテリジェンス機関も交えた慎重な検討を行っており、またオーストラリアに入国する外国人については「税関出入国管理検疫（CIQ）」による適切なスクリーニングを行っていることを根拠に上記の項目について特段リスクは存在しないとの見解を表明した。⁴⁶ もっとも、2015年12月の議会証言でデニス・リチャードソン国防次官は、少なくともより緊密な米豪協議を事前に実施す

べきだったと率直に認めている。⁴⁷ その後米豪両国政府による議論が行われ、2016年に駐豪米大使館より米側が提起した事項に関しては対処されたとしている。

本件は初期において米豪間の政治的問題になる可能性も指摘されたが、2016年以降特段目立った摩擦の音は聞かれなくなった。むしろ、この事件のより重要な含意は中国の対豪投資が政治的及び安全保障上機微な問題としてオーストラリア国内で一層注目されるきっかけとなったことだろう。ターンブル政権は今後国家安全保障上の観点から外国による対豪投資の是非を審査する仕組みを強化する方針を発表したが、注目を集めたのはやはり中国による対豪投資であった。2016年4月にはスコット・モリソン財務大臣によって国益の観点から、S・キッドマン社所有地で、オーストラリアの農地全体の2.5%の面積に相当する物件を上海中房置業有限公司及び湖南大康牧业股份有限公司への売却を不許可とする決定がなされた。⁴⁸ 更に、同年8月には国家安全保障上の観点からニューサウスウェールズ州の電気事業に対する国家电网公司与長江基建集团有限公司が不許可となった。⁴⁹ これに対して中国政府の商務部報道官はオーストラリアの保護主義に対する不快感を表明し、また駐豪中国大使は保護主義的傾向への警鐘を鳴らしている。

以上の分析に基づけば、中豪関係を巡る多くの論説が無批判に前提としている、貿易や投資の拡大によって中国の対豪影響力が増大するという考えはやや単純な見方であることは明らかであろう。確かに、オーストラリア国内においては、中豪経済関係を重視する立場から政治的に中国に配慮すべきとの議論は根強く存在し続けている。また対中経済関係の重要性がオーストラリアの対外戦略において重みを増していることも事実である。ただ、現実には中国の対豪直接投資が拡大するにつれて、その安全保障上の含意が慎重に検討され、大規模な契約が豪政府によって不許可となる事例が相次いでおり、結果として中豪両国間の不審や摩擦の原因になりかねない事態が生起している。国際政治における経済と政治の複雑な相互作用を中豪関係は改めて例示しているといえるのではないだろうか。

まとめと展望

本稿では米中両国とオーストラリアを巡る政治関係を以下の2つの観点から検証した。第一に、歴代の政権との比較の中で、現在のターンブル政権が米中関係を巡ってどのような特色ある政策を打ち出しているのかを分析した。ターンブル首相は、アボット前首相のような特別で独特な対米連帯のこだわりを有しているわけではなく、両指導者の政治信条はかなり異なるものと評価している。それにも関わらずターンブル政権はおおむね前政権が進めた対米同盟再強化や南シナ海の文脈を中心とする対中批判という路線を継続する選択を行った。その背景には、中国による南シナ海の現状変更や軍事化が、オーストラリア

経済にとって死活的な海上貿易ルートの安定的使用に対するリスクとなっているという、経済的国益の視点が存在している。オーストラリアが時に中国に対する直接的な批判を厭わない形でルールに基づく秩序の重要性を重視し続ける姿勢と、このようなハードな国益計算は無関係ではない。

第二に、本稿では中豪両国間の経済関係の拡大が有する政治的含意について考察した。すでに中国は輸出入総額で一貫して最大の貿易パートナーとしての立場を維持しており、また近年では中国による対豪直接が金額の上でもメディアにおける注目度という点でも存在感を拡大させている。このような中豪経済関係の拡大がオーストラリアの対中配慮につながるの見方は根強く存在し続けている。ただ、現実のオーストラリア政府の政策や中国の投資を巡るオーストラリア国内の政治を観察すれば、中国の経済的存在感の高まりが、中豪関係の摩擦や不審にすらつながりかねない状況が生まれている。もちろん、このような分析はあくまで本稿執筆現在までの事象を基にしたものであり、今後中国の経済的重みが拡大し続けることで、オーストラリアの政治的な対中配慮がこれまで以上に同国の国策に影響を及ぼす可能性を決して否定するものではない。

以上の2つの分析を総合すれば、オーストラリア国内の論壇で根強く唱えられている経済的利益の観点から対中配慮をすべきといった主張や、あるいは安全保障上の最大のパートナーであるアメリカとの同盟関係と最大の経済的パートナーである中国との関係の間でうまくバランスを取らなければならないといった視座は、単純で一面的な議論であるといえる。本稿が論じたとおり、中国を含むアジア太平洋地域の経済的繁栄やそれに付随する海上貿易ルートの安定の重要性にオーストラリアが国益を見出しているからこそ、南シナ海の文脈で米豪間の連携が進展しているし、またオーストラリアの対中批判が継続していると評価できる。また、オーストラリア経済にとって中国の存在感が高まっていることは、決して豪中関係の安定や中国の対豪政治力の拡大に単線的、短絡的につながっているわけではなく、むしろ両国間の摩擦や不審の原因にすらなりかねない。オーストラリア国内においては、中国が経済力によってオーストラリアを抱き込もうとしているとの議論も頻繁に見聞されるが、そのような中国による戦略が直面する課題は少なくないといえるのではないだろうか。

本稿の分析はあくまでバラック・オバマ政権期に生じた米中豪関係を巡る事象に基づくものであるが、2017年1月にドナルド・トランプ政権が発足したことによって、肝心の米豪同盟が基盤とするアメリカのリーダーシップに対する疑義がオーストラリア国内においても活発な議論の対象となっている。トランプ政権発足後早々とアメリカのTPP離脱が表明されると、ターンブル政権は経済的、戦略的観点から引き続きアメリカによるTPP批

准の期待を維持する一方で、アメリカ無しでどのようなオプションを追求できるかについても正式に検討することとなった。また、オーストラリア国内においては今後の展望について、真の意味で百花斉放と呼べる白熱した議論が展開されるようになった。本稿の結びに代えて、オーストラリアの視点で米中関係とトランプを巡る重要な命題を紹介して筆をおきたい。

オーストラリア国内では、トランプ政権がどのような対中戦略を打ち出すのかという論点を中心に、オーストラリアの対応策として以下3つの政策路線が提起されている。第一は、同盟維持・強化派である。これらの議論は、トランプ政権下の米中関係が対決の方向に向かう可能性を念頭に、同盟関係の維持もしくは同盟国としてのオーストラリアの役割拡大をさらに進めることを提言している。第二の路線は、米中対決のリスクを念頭にトランプ政権と距離を取るべきという同盟懐疑派である。おそらく、これらの2つの路線はトランプ時代に登場した新機軸というよりも、以前より存在していた議論を既存の支持者が改めて主張しなおしている現象として理解できるだろう。より注目すべきは、第三の路線であり、アメリカが地域におけるリーダーシップを放棄するリスクを念頭に、インド、インドネシア、日本といった地域諸国とオーストラリアの連携を深めるべきであるという、地域連携派とも呼べる議論が台頭しつつある。もちろんこのような地域連携派の意見も従来からある程度見聞されていた議論ではあるが、トランプ時代の新たなトレンドは従来の対米同盟支持者と比較的懐疑的であった論者の双方が支持する共通の政策アイデアとして地域諸国連携が浮上しつつあることである。今後その是非や可否を含めてオーストラリアの政策コミュニティーにおいて中心的な論点として浮上するかもしれない。トランプ政権の登場によって、米中関係とオーストラリアを巡る議論はすでに新たな時代に入ったとあっていいだろう。

—注—

- ¹ Department of Defence, *Australia's Strategic Policy*, Canberra: Department of Defence, 1997, p. 14.
Department of Defence, *Strategic Review 1993*, Canberra: Department of Defence, September 1993, p.8.
- ² 福嶋輝彦「第6章：同盟か、市場か？：オーストラリアの対中アプローチ」、高木誠一郎・主査『主要国の対中認識・政策の分析』（日本国際問題研究所、2015年）、31-42頁。
- ³ Tomohiko Satake, "Why a strong Australia-Japan relationship matters," *Crawford School News Letter*, Vol. 3, No. 5, May 2015.
- ⁴ Department of Defence, *Strategic Review 1993*, Canberra: Department of Defence, September 1993, p.8.
- ⁵ Department of Defence, *Australia's Strategic Policy*, Canberra: Department of Defence, 1997, p. 14.
- ⁶ Joel Fitzgibbon, "Minister for defence opens the Pacific 2008 Maritime Congress and Exposition at Darling Harbour, Sydney," Speech by the Minister for Defence, 29 January 2008.

- 7 Kevin Rudd, The Frist National Security Statement to the Australian Parliament, Address by the Prime Minister of Australia, 4 December 2008.
- 8 Kevin Rudd, “It’s time to build an Asia Pacific Community,” Address to the Asia Society Australia-Asia Centre, Sydney, Prime Minister of Australia, 4 June 2008.
- 9 Kevin Rudd, “It’s time to build an Asia Pacific Community,” Address to the Asia Society Australia-Asia Centre, Sydney, Prime Minister of Australia, 4 June 2008.
- 10 Bob Carr, *Diary of a Foreign Minister*, (Sydney:New South, 2014), p395.
- 11 Department of Defence, *Defending Australia In the Asia Pacific Century: Force 2030*, Canberra: Commonwealth of Australia, May 2009, p. 43.
- 12 Kevin Rudd, “Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-Chinese Relations, *Foreign Affairs*, March/April Issue, pp. 9-15.
- 13 Patrick Cronin, Robert Kaplan, and Will Rogers, *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, Center for A New American Security, January 2012.
- 14 Kevin Rudd, “Shangri-La Dialogue 2009 Keynote Address: Q&A,” The IISS Shangri-La Dialogue, 29 May 2009.
- 15 Department of Defence, *Defending Australia In the Asia Pacific Century: Force 2030*,
- 16 Tommy Koh, *The Asia Pacific Community: An ASEAN Perspective*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, April January 2010.
- 17 Kevin Rudd, “The Prospects for Peace in The Pacific: The Future of the Expanded East Asia Summit.” A Speech by Australian Foreign Minister at Asia Society New York, January 13 2012.
- 18 石原雄介「第5章オーストラリア」防衛研究所編『東アジア戦略概観2014』（防衛研究所、2014）、172—175頁。
- 19 Naomi Woodley, “Prime Minister Tony Abbott praises Chinese president Xi Jinping’s commitment to democracy, but tourism industry not convinced by FTA,” *ABC*, 18 November 2014.
- 20 石原雄介「2013年国防白書」『N I D S コメンタリー』、第34号、(2013年8月27日)、3頁。
- 21 Julie Gillard, *My Story*, Penguin Random House Australia: Melbourne, 2014.
- 22 Bob Carr, *Diary of a Foreign Minister*, Sydney: New South Publishing, 2014, pp. 218-219.
- 23 佐橋亮「オーストラリア外交のバランス感覚 米豪同盟と対中関係の調整」『改革者』（政策研究フォーラム）、2014年8月号。
- 24 *The Force Posture Agreement between the Government of Australia and the Government of the United States of America*, Sydney, 12 August 2014.
- 25 U.S. Department of State, “Joint Communique AUSMIN 2014,” Office of the Spokesperson, Washington DC, 12 August 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/230524.htm> (access 1 November 2015)
- 26 David Johnston, Speech by Australian Minister for Defence at Alliance 21 Conference, Canberra, June 18 2014.
- 27 Minister for Foreign Affairs Julie Bishop, “China’s announcement of an air-defence identification zone over the East China Sea,” Media release, 26 November 2013.
- 28 Department of Defence, “Press conference with Vice Admiral David Johnston-Update on Australian Defence Force operations, *Transcript*, 19 August 2015.
- 29 石原雄介「アボット政権と日豪の『新たな特別な関係』」『N I D S コメンタリー』、第44号、(2015年4月3日)、1頁。
- 30 Andrew Shearer, “Power and Values in a Changing Asia: Debating Australia’s Strategic Future, Democratic Asia and The West Paper Series,” German Marshall Fund, Setepber 2011, http://www.gmfus.org/galleries/ct_publication_attachments/shearer_strategicaustralia_sep11_final_web.pdf (access 1 November 2015)
- 31 Commonwealth of Australia, “Forty-Fourth Parliament First Session-Sevenh Period,” No. 11, *House of Representatives Official Hansard*, 13 August 2015.
- 32 寺田貴「日米連携と『地経学』地域主義：TPPとAIIBの台頭」『USJI Voice Vol. 14』、(2016年6月3日)。
- 33 Paul Kelly, “Strategy fears sank China deal,” *The Australian* October 31 2014.
- 34 Malcolm Turnbull, “Power Shift: Hugh White’s The China Choice,” *The Monthly*, August 2012.
- 35 *2016 Defence White Paper*, Canberra: Department of Defence Australia, February 2016.
- 36 Australian Department of Defence, *2016 Defence White Paper*, Canberra: Commonwealth of Australia, pp. 67-82, 117-210.

- ³⁷ “Joint Statement AUSMIN 2015”, available at <http://dfat.gov.au/geo/united-states-of-america/ausmin/Pages/joint-statement-ausmin-2015.aspx> (accessed in February 2016)
- ³⁸ Marise Payne, “Cost Sharing Negotiations for Force Posture Initiatives Conclude,” *Media Release*, 5 October 2016.
- ³⁹ マリーズ・ペイン国防大臣は60%という数字に言及している。Andrew Greene, “South China Sea: Defence experts warn Australia will face pressure to join US on mission to probe China’s artificial islands,” *ABC News*, 28 October 2015.
- ⁴⁰ “Australia could be caught in Sino-US crossfire,” *Global Times*, 16 November 2011.
- ⁴¹ Peter Hartcher, “China vents its anger at Australia’s stand on airspace rights,” *Sydney Morning Herald*, December 3 2013.
- ⁴² “‘Paper cat’ Australia will learn its lesson,” *Global Times*, July 30, 2016.
- ⁴³ on page 15: Glenda Korporaal, “Bob Carr warns on alienating China over South China Sea patrols,” *The Australian*, July 26, 2016.
- ⁴⁴ Mark Kenny and Philip Wen, “Tony Abbott refuses to back down over China comments,” *The Sydney Morning Herald*, November 28 2013.
- ⁴⁵ John Lee, “China: ‘largest trading partner’ isn’t what it’s cracked up to be,” *The Strategist*, 2 July 2013.
- ⁴⁶ 本件に関する豪政府見解や経緯をもっとも詳述した一次資料としては、以下の議会内議論、特にデニス・リチャードソン国防次官の証言を参照のこと。Commonwealth of Australia, ed., “Senate Foreign Investment Review Framework,” Official Committee Hansard, December 15, 2015.
- ⁴⁷ Ibid
- ⁴⁸ Michael Koziol, “Scott Morrison’s decision to block S. Kidman and CO sacle leaves investors fuming,” *Sydney Morning Herald*, April 29 2016.
- ⁴⁹ Perry Williams, “Australia blocks Bids for Ausgrid, Triggering Warning From China,” *Bloomberg*, August 19 2016.

第13章 米中関係と韓国——「局地的 G-2」の動揺

倉田 秀也

I. 問題の所在——「局地的 G-2」の前提条件

本来、米韓同盟は在韓米軍の任務が北朝鮮の対南武力行使の抑止にほぼ限定される「局地同盟」であり、地上軍を主体としていた。これは韓国に、北朝鮮の対南武力行使さえ抑止できれば、中国と対立することはないという認識を生んでいた。米韓同盟が北朝鮮の対南武力行使の抑止に専念する「局地同盟」に留まる限り、対米同盟を強化するのと同時に韓中関係を深化する余地が生まれる¹。韓国は朝鮮半島固有の平和体制樹立などの問題では、米中両国が協調することを望んでいた。それは1990年代後半の4者会談にみられるように、南北当事者に加えて、軍事停戦体制の事実上の署名者である米中両国が関与する多国間協議の形態をとった。北朝鮮の核開発問題についても、この問題を国連安保理ではなく、北朝鮮を交えた地域レベルで解決しようとする米中間の利害が一致して米朝中3者会談が開かれ、それを母胎として日本、韓国、ロシアが同調する形で6者会談が実現したのである²。

朴槿恵政権の対外秩序認識もまた、朝鮮半島という局地をめぐる米中協調を前提とする「局地的 G-2」と呼ぶべきものであった。朴槿恵政権と同時期に発足した習近平政権が「新型大国関係論」を唱えつつ、米中協調の可能性を例証するために朝鮮問題を挙げたのは当然であった。米中両国もサニーランズでのオバマ（Barack H. Obama）米大統領との非公式首脳会談を挙げるまでもなく、南シナ海の領有権問題、人権問題等での対立があっても、両国が協調できる問題群の上位に朝鮮問題を位置づけていた³。かくして、習近平の「新型大国関係論」は、朴槿恵の「局地的 G-2」と表裏一体の関係を形づくった。米国では、習近平の「新型大国関係論」について、アジア・太平洋地域における米国主導の秩序の現状を打破しようとする構想として警戒する向きもあるが、韓国では「局地的 G-2」と接合するがゆえに、否定的に語られることは少なかった⁴。

ところが、「局地同盟」であった米韓同盟は、盧武鉉政権末期から李明博政権初期、変革期を迎えていた。すでに盧武鉉政権とブッシュ（George W. Bush, Jr.）政権は、「戦時」作戦統制権の韓国返還を2012年4月に実施することで合意していたが、2010年3月の韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事件後、李明博はオバマからそれを2015年12月にまで延期するとの合意を得た。これを受けて同年10月に纏められた『戦略同盟2015』は、「戦時」作戦統制権を韓国に返還する計画と、司令部を含む在韓米軍の多くを黄海に面する平澤へと移

転する計画の双方を2015年末に完了するよう「同期化 (synchronization)」させることを趣旨としていた⁵。『戦略同盟 2015』に従うなら、米韓同盟は中国を含む地域に係る任務をもつ「地域同盟」へと脱却し、韓国はそれまで想定していなかった中国の脅威にも対抗しなければならない。

他方、中国はそれ以前、中朝関係を考慮しつつ対韓関係を調整してきた。かつての4者会談、6者会談が進展をみると、中国は対韓関係を進展させる余地が生じたと考え、首脳会談を含む韓中間の接触を実現させてきた。しかし、北朝鮮が弾道ミサイル発射実験と核実験を繰り返し、6者会談再開の曙光もみえなくなると、中国は対韓関係の進展の過程で中朝関係を次第に考慮の対象から外していった。近年の中朝関係の悪化は顕著であるが、それによって中国が韓国との関係進展を自制することもなかった。韓中関係は「局地的 G-2」という韓国の対外秩序認識にもかかわらず、朝鮮半島という局地を越えた地域的文脈に位置づけられつつある。これは同時に、中国にとっての黄海の戦略的地位を高めている。本来、青島に司令部を擁する北海艦隊は首都防衛を基本的任務としていたが、徐々に外洋進出としての拠点の役割も担い、2012年9月には空母「遼寧」がそこに就役することになった。

これに対して韓国海軍はそもそも、北朝鮮の対南浸透を念頭に整備され、対潜哨戒能力も限られている。北海艦隊が黄海を越えて南シナ海に活動領域を伸ばしているのに対して、韓国の海軍力の大半は、1990年代後半から北方限界線 (Northern Limit Line: NLL) 防衛に投入されていた。とりわけ、「天安」沈没と延坪島砲撃後、韓国海軍は黄海での北朝鮮の対南武力行使の抑止に専念しつつ、2014年末には白翎島に新たな海軍司令部を設立した。このように、黄海においてすら、韓国海軍は中国の北海艦隊を牽制する編制をとっていない。南シナ海で顕在化する米中対立に対して、韓国はいかなる対中外交を展開したのか、それに対して米国は米韓同盟をいかに管理しようとしたのかを考えてみたい。

なお、2016年夏に決定された終末高高度防衛ミサイル (Terminal High Altitude Area Defense: THAAD) の韓国配備は——米韓両国が意図せざるとも——「局地同盟」であり続けた米韓同盟が中国を牽制するよう認識される契機となった。これで米韓同盟が「局地同盟」から「地域同盟」へと脱却したわけではないが、これまで4者会談、6者会談という朝鮮問題に関わる多国間協議は米韓同盟が「局地同盟」だからこそ成立し、「局地的 G-2」という韓国の対外秩序認識も生まれた。THAAD の韓国配備が、今後の朝鮮問題に関わる多国間協議と「局地的 G-2」にいかなる問題を提起するかも、併せて考えてみたい。

II. 『戦略同盟 2015』と黄海の戦略的価値——2010年の経験

米韓同盟は北朝鮮の対南武力行使の抑止に専念する「局地同盟」から、司令部を含む在韓米軍の多くが平澤に移転することで、台頭する中国の脅威にも対応できる「地域同盟」の性格をもつことになる。これは一般に、「戦略的柔軟性 (strategic flexibility)」と呼ばれたが、それが韓国では否定的に語られたように、在韓米軍が対中ヘッジを担えば、韓国は米中対立に挟撃される懸念をもつことになる⁶。

その懸念は、韓国海軍哨戒艦「天安」沈没 (2010年3月26日) を機に現実のものとなる。この事件が北朝鮮の魚雷攻撃によるとの国際調査結果が明らかになると、米国は「ジョージ・ワシントン」空母打撃群に韓国空海軍が合流する米韓合同軍事演習「不屈の精神 (Invincible Spirit)」を計画した。中国外交部はその演習が、「黄海およびその他の中国近海」における安全保障上の利益を害する「いかなる外国の艦艇、軍用機の活動にも強く反対する」⁷と発言した。さらに、中国人民解放軍海軍の羅援少将は、黄海は中国首都部の「玄関口」であり、米海軍が進入すれば、中国の潜水艦が外洋に進出する際の水文地質上の調査をできるとして牽制した⁸。これは当然、その演習に合流する韓国軍も対象にしていた。

結局、「不屈の精神」は黄海を避け、同年7月末から日本海に限定して行われることになったが、この時点で中国は黄海を首都部防衛の海域としてだけではなく、少なくとも潜水艦が外洋に進出する拠点として認識していたことになる⁹。しかしすでにこの時期、黄海は潜水艦の外洋進出の拠点に留まらなかった。北海艦隊所属のミサイル駆逐艦「ハルビン」が、初めて台湾東部海域を通過し、南海艦隊と合流して南シナ海で軍事演習を行ったのは、2002年秋という¹⁰。2009年にも、北海艦隊司令官は外洋に進出する意欲を語っていた¹¹。北海艦隊は「天安」沈没以前にも、バシー海峡を通じて太平洋と南シナ海で外洋訓練を実施していた¹²。北海艦隊が南シナ海まで外洋化すれば、黄海は首都部防衛としてだけではなく、南シナ海での海軍活動の拠点としての価値をもつことになる。

にもかかわらず、韓国の安全保障上の関心が南シナ海に向くことはなかった。冒頭触れたように、「天安」沈没後に『戦略同盟 2015』が策定されるが、その直後の北朝鮮による延坪島砲撃 (2010年11月23日) を経て、米韓合同軍事演習が黄海でも展開され、韓国は黄海上で中国の北海艦隊と対峙することになった。北海艦隊は朝鮮半島が「戦時」状態に陥り、中国がそれに介入すれば、米韓連合軍と対峙する艦隊に他ならない。韓国が「平時」においてこの艦隊と対峙することは、避けなければならなかった。興味深いことに、李明博はこの演習について、「北韓 (北朝鮮を指す) の挑発がなかったならば、ジョージ・ワシントンが西海 (黄海を指す) に入ることに反対したであろう」¹³ (括弧内は引用者) と

回顧していた。このことは、米韓同盟が再び北朝鮮の対南武力行使の抑止に専念すれば、韓国は黄海で北海艦隊と対峙することはないと李明博が考えていたことを示している。

米軍が黄海で中国と対峙しつつ、南シナ海での中国人民解放軍海軍の活動を牽制するのに対し、韓国が黄海でのみ中国と対峙するという構図はその後も続いた。2011年7月上旬、米国は日本、オーストラリアとともに南シナ海での合同訓練を実施していた。マレン（Michael G. Mullen）米統合参謀本部議長はこの時期北京を訪れ、陳炳徳中国人民解放軍総参謀部長に対して「米軍は南シナ海を離れることはできない」と明らかにした¹⁴。興味深いことに、金寛鎮韓国国防部長官がマレンと入れ替わるように北京を訪れていた。金寛鎮は当時国家副主席の地位にあった習近平と会見した上、梁光烈国防部長と会談をもったが、そこで陳炳徳が南シナ海での米軍等による合同軍事訓練を批判したのに対して、金寛鎮が強調したのは北朝鮮の対南武力行使を韓中共同で抑制する必要性であった。会談後に発表された共同新聞発表も、名指しこそ避けたものの事実上、北朝鮮の「挑発行為」に反対する旨明記する一方、域外の問題については言及しなかった¹⁵。これを受け、ソウルで李庸傑国防副次官と馬曉天中国人民解放軍副総参謀長の間で第1回韓中戦略対話が開かれたが、そこでの議論も災難救助等、黄海における局地的問題に終始していた¹⁶。

朴槿恵も対中政策では、概ね李明博政権の対応を継承、発展させていたといえる。北朝鮮は朴槿恵の大統領選挙当選前後から、弾道ミサイル発射に続いて第3回核実験を強行した上、2013年3月には「北南間の不可侵合意を全て破棄する」として軍事攻勢を強めていた。この北朝鮮の「春の攻勢」は一方向的に終息に向かうが、この攻勢は韓国が米国に『戦略同盟 2015』の見直しを求め、在韓米軍を引き続き北朝鮮の対南武力行使に専念させる上では奏功した。朴槿恵は2013年5月の初訪米に合わせて、「戦時」作戦統制権の返還再延期をオバマに求める方針を固めていた¹⁷。『戦略同盟 2015』が「戦時」作戦統制権の返還と在韓米軍の再配置を「同期化」することを趣旨としていたことを考えると、「戦時」作戦統制権の返還が再延期されれば、在韓米軍の再配置計画にも少なからず影響する。それが凍結されれば、在韓米軍は北朝鮮の対南武力行使に再び専念することになり、韓国が米中対立に挟撃される可能性は減少することになる。

Ⅲ. 南シナ海問題との連動——「リバランス」の両義性

（1）中国北海艦隊の外洋活動——「戦略的柔軟性」の留保

これ以降、中国の西太平洋での海軍戦力の展開は、黄海から「第1列島線」を越え、急速に東シナ海、ひいては南シナ海での東海艦隊、南海艦隊との連動性を深めていた。例えば、北海艦隊は2013年10月中旬、黄海での実弾訓練を終えた後¹⁸、東海艦隊、南海艦隊

と合流し、「第1列島線」を越えて「機動-5号」と呼ばれる演習を行った。米国防総省によれば、「機動-5号」は中国人民解放軍海軍の全ての艦隊が参加する過去最大規模の公海演習になったという¹⁹。さらに「機動-5号」と連動する形で、空母「遼寧」は同年11月26日に南シナ海で37日間にわたる試験および訓練を終え、青島に入港した²⁰。「遼寧」は練習艦であり、北海艦隊の指揮体系から外れるが、むしろ艦隊の防空任務には適している。

これを受け、朴槿恵は外交問題に関して発言する機会があったにもかかわらず、「機動-5号」はもとより、中国の軍事行動に言及しなかったばかりか²¹、楊潔篪外交部長をソウルに迎えた機会にも、「機動5号」をはじめ中国の軍事活動には一切触れなかった²²。確かに、この時期に韓中間に対立がなかったわけではない。11月23日、中国が防空識別圏の設定を発表したのはその一つである。これが問題とされたのは、中国がその圏内を飛行予定の軍用機と民間航空機に飛行計画の提出を求めただけでなく、不明の航空機には軍事的措置をとりうるとし、「領空」に近い認識を示したからであった²³。ソウルで韓中国防戦略対話が開催されたとき、韓国は中国に防空識別圏の不当性を指摘してこれに抗議した²⁴。韓国が領有権を主張する離於島（中国名、蘇岩礁）を含むよう自らの防空識別圏を南方に延長したのも、中国の防空識別圏に関する言辭が「領空」に近かったからであった。しかしながら、中国の防空識別圏の発表が韓中関係進展の障害になったとはいいい難い。2014年3月下旬、ハーグでの核セキュリティ首脳会談を機に韓中首脳会談が実現したが、習近平は会談で韓国との関係が「戦略的協力パートナーシップ」に発展しているとし、朴槿恵もこれに同意したのである²⁵。

この時期、朴槿恵が意図した「戦時」作戦統制権の返還再延期の方向性は固まりつつあった。2014年4月、朴槿恵はオバマをソウルに迎え、「戦時」作戦統制権の返還時期を「再検討することに見解の一致」²⁶をみたとの言質を引き出した。「戦時」作戦統制権の韓国返還と在韓米軍の再配置が連動していたなら、「戦時」作戦統制権の返還延期は在韓米軍の再配置計画が部分的にせよ凍結されることを意味する。米韓同盟がかつての「局地同盟」に回帰するなら、韓国としては対中関係をさらに進展させる余地が生まれる。韓中関係の進展は、南シナ海での米中両国の対立が、朝鮮半島に波及することを回避する上でも有効と考えられた。例えば、同年5月初旬に中国とヴェトナム間で軍事衝突が起き、米国は中国を厳しく批判する声明を発表したが、韓国はこれについて一貫して沈黙を守った²⁷。さらにその後、習近平が上海で開催したアジア信頼醸成措置会議（Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia: CICA）首脳会議で、「アジア人によるアジア安全保障」としつつ、米軍をアジアから駆逐する意図を示唆する演説を行ったにもかかわらず、朴槿恵は習近平をソウルに迎え、韓中首脳会談でCICAの「成功」を祝したのである²⁸。

2014年10月の第46回米韓安保協議会（US-ROK Security Consultative Meeting: SCM）では、『戦略同盟2015』が再検討され、「戦時」作戦統制権の返還が再延長されたのと同時に、在韓米軍の移転も部分的にせよ凍結された。第46回SCM以降も、第2歩兵師団傘下のソウル以北の旅団の主要キャンプをみると、「トリップ・ワイヤ」となる機甲旅団を擁する議政府のキャンプ・スタンレイと東豆川のキャンプ・ハヴィには1個機甲大隊、第210火力旅団を擁する東豆川のキャンプ・ケーシーにも多連装ロケット大隊がローテーション配備された。いずれもテキサス州フォート・フッドからの配備であるが、在韓米軍の「トリップ・ワイヤ」の効用は保全された²⁹。もとより、これは在韓米軍移転計画それ自体を白紙化するものではなく、「戦略的柔軟性」それ自体を否定するものでもなかった。とはいえ、在韓米軍が従来通り、当面对北朝鮮抑止をその主要任務とすることを明らかにしたという点で、韓国はこれに安堵したに違いない。

（2）米中首脳会談と米韓首脳会談——米国からの要求

米韓同盟が概ね「局地同盟」に回帰したことで、韓国は対中関係を深化させる余地が拡大したと解釈したであろう。韓国は2015年2月に常万全中国国防部長をソウルに迎え、韓国防長官間の直通電話開設に関する了解覚書が交わされた³⁰。同年6月、ラッセル（Daniel R. Russel）国務次官補代理が、南シナ海での中国人民解放軍海軍の活動に韓国も「声を上げるべき」と発言したのには、このような背景があった³¹。もとより、ラッセルも、海軍力の大半を北朝鮮海軍に対するNLL防衛に投入している韓国軍に日本、オーストラリアと同様の役割を求めていたわけではない。だからこそ、ラッセルは韓国に「声を上げるべき」とし、その政治的立場を求めたのである。しかし、中国北海艦隊が、黄海で演習を展開し、南シナ海でも海上、航空の最大規模の軍事訓練が実施される中であっても、韓国の立場が大きく変わることはなかった。朴槿恵もこの時期米紙との会見で、中国人民解放軍の南シナ海での活動情勢について「情勢悪化を望まない」³²と述べるにとどまったのである。

対中関係について米韓間の齟齬が露呈する契機となったのは、2015年9月3日、朴槿恵が北京での「中国人民による抗日戦争および反ファシズム戦争への勝利70周年大会」に出席したことであろう。これに対して米国が明確に反対の姿勢を示したことはなかったが、この時期北海艦隊の南シナ海での活動が活発化するなか、米軍は黄海と南シナ海を一体と捉えていた。米海軍は2007年以来、南シナ海で「航行の自由作戦」（Freedom of Navigation Operation: FONOP）を行っていたが、2015年9月23日に米空軍が黄海上空の国際空域で演習を行っていた。これに対して中国人民軍空軍所属 JH-7 戦闘機2機が飛来し、RC-135の前を横切るという危険行為を厭わなかったという³³。

さらに、韓国は9月25日にワシントンで開催された米中首脳会談を注視していた。確かに、ここでも米中両国は、北朝鮮の核開発問題での協調関係を維持する姿勢には変わるところはなく、これは韓国を安堵させたであろう。例えば、習近平はオバマとの首脳会談に先立って米紙と行った書面会見で「朝鮮半島の非核化」のため「米国と緊密な意思疎通と協調を維持していく」と述べ、米中協調の必要性を強調していた³⁴。ライス (Susan E. Rice) 国家安全保障担当大統領補佐官も米中両国は「朝鮮半島での完全かつ検証可能な非核化を求めることで一体となっている」³⁵と述べていた。実際、習近平とオバマは首脳会談で、北朝鮮の核開発問題について「平和的手段による完全で検証可能な朝鮮半島の非核化に取り組むことを再確認した」³⁶と謳った。これに対して南シナ海問題については、習近平は上述の書面会見で「南沙諸島は古代からの中国の領土である」と断った上で、「南シナ海のわれわれの軍事化された島と岩礁 (some of our garrisoned islands and reefs) はいかなる他国を害するものでも標的にするものでもない」と述べた。習近平はここで、中国は「南シナ海における航行の自由と安全をさらに堅持する」とも述べたが、それはオバマには受け入れられなかった。オバマは実際の首脳会談で、習近平に対し南シナ海の領有権の主張、軍事化について重大な懸念を伝えたという。この首脳会談では、北朝鮮の核開発問題では米中両国は依然として協調関係を築くことができることが再確認される一方、南シナ海問題については埋めがたい溝があることが浮き彫りになる形となった。

韓国は、米中首脳会談で北朝鮮の核開発問題で米中間の協調が再確認されたことを歓迎する一方、南シナ海での対立を深刻に受け止めたに違いない。韓国の認識では、米韓同盟が「局地同盟」に回帰するのなら、米国の対韓コミットメントと韓中関係の進展は必ずしも矛盾はしない。2015年6月に中国人民軍海軍の南シナ海での活動に韓国も「声を上げるべき」と述べたラッセルも、この時期は韓中接近には問題はないと述べていた³⁷。ところが、韓国と南シナ海問題を連動させる発言は、オバマから発せられることになった。

この年の10月16日、ワシントンでの米韓首脳会談では「北朝鮮に関する共同声明」³⁸という異例の形態の共同声明が発表されたが、北朝鮮に特化した共同声明を発表した背景には、それ以外の争点についての意見の相違があったと考えてよい。その一つが南シナ海への中国の進出であったに違いない。共同記者会見でオバマは「朴大統領に伝えたように」と述べて、首脳会談でこの問題について議論が交わされたことを示唆した。その上でオバマは——6月のラッセルの発言と同様に——中国に「国際規範と（南シナ海の）交通ルールを遵守することを期待する」（括弧内は引用者）とする一方、中国がそれを怠るときは「われわれがそうしているように、大韓民国も声を上げてほしい」³⁹と述べた。これに対して朴槿恵は沈黙を守る他なかった。オバマの発言には明らかに、前月の米中首脳会談で、習

近平との間で南シナ海問題に関し意見の齟齬が露呈したことが反映されている。

(3) 「航行の自由」と韓国——米中関係からの挟撃

加えて2015年10月27日、米海軍はFONOPを敢行し、イージス駆逐艦「ラッセン」をスービ（中国名：渚碧）礁、およびミスチーフ（中国名：美濟）礁にある人工島の12海里内に航行させた。今回の作戦が過去のそれと比べて極端に大規模であったわけではない。にもかかわらず、この作戦がとりわけ大きく取り上げられたのもまた、前月の米中首脳会談によるところが大きい。このように、南シナ海での米中間対立が顕著となるなか、最も困難な立場に置かれたのは韓国であった。韓国外交部は10月27日の記者会見で、米海軍のFONOPについて「事実関係を把握中」として論評を避けた。事実と確認された場合に関する質問にも慎重な対応に終始した⁴⁰。

さらに11月2日、ソウルで開かれた第47回SCM後、韓民求国防部長官は南シナ海との関連で、韓国にとってこの地域のシーレーンの重要性に触れつつも、中国と東南アジア諸国連合（Association of South-East Asian Nations: ASEAN）との間で合意された「南シナ海行動宣言（South China Sea Declaration on the Conduct: DOC）」に沿って解決されるべきと述べた上で、「南シナ海行動規範（South China Sea Code of Conduct: COC）」の策定の早期合意を望むとの原則論に終始した⁴¹。韓民求は中国も関与するこれらの文書に触れることで、中国からの反発を最低限に抑えようとした。

興味深いことに、これに対してカーター（Ashton B. Carter）米国防長官は、「韓国だけではなくこの地域の国々も南シナ海の事態の進展に懸念をもっている。だからこそ、多くの国々がわれわれとの海洋安全保障領域でより強い提携を模索している」と述べた上で、「（米韓両国は）海洋安全保障で共に努力している。われわれは朝鮮半島に焦点を合わせた同盟をもっているが、ここ数年何度も示したようにグローバルな領域もある」（括弧内は引用者）と述べた。ここでいう「グローバルな領域」とはその文脈上、海洋安全保障——なかでも南シナ海という「地域的領域」——と考えるとよい。しかも、カーターはここで韓国への「戦時」作戦統制権の返還延期に触れ、米韓同盟が「局地同盟」の原型に概ね回帰したことを承知した上でこの発言を行っていた。したがって、カーターは米韓同盟が「局地同盟」に復元しても、それは対中ヘッジの任務を負う「戦略的柔軟性」を放棄することにはならないと認識していたことになる。これは翻って、韓国にとって、米韓同盟が「局地同盟」に復元されたとしても、それは南シナ海の問題で「中立的」立場を守る理由にはならないことを意味していた。

その直後、クアラルンプールで開かれた第3回拡大ASEAN国防相会議（ASEAN Defense

Ministers Meeting Plus: ADMM プラス) では、COC の策定が急務との意見が挙がるなか、常万全が、南シナ海での「航行の自由」を盛り込むという米国等などの案に難色を示したため共同声明は採択されず、この語に言及のない議長声明のみ発表して閉会した⁴²。ここでも韓国は南シナ海での米中間対立に挟撃される形となった。数日前のソウルでのカーターの発言をみれば、韓国は「航行の自由」を盛り込むという米国等の案に同調せざるをえなかった。しかし他方、韓国にとってこれが中国を敵対視すると受け止められてはならなかった。韓民求長官は「航行の自由」という原則では米国に同調する一方で、常万全と個別会談をもち、2015年の2月に了解覚書を交わした韓中両国間の直通電話について常万全が早期開通を提起したのに対して、これに応じたという⁴³。

この傾向は2016年以降より顕著となり、韓国は米国が主張する「航行の自由」に同調しつつも、それに軍事的に加担することを回避しようとした。同年6月、英国の国際戦略研究所(International Institute of Strategic Studies: IISS)主催のアジア安全保障会議(シャングリラ・ダイアログ)では南シナ海問題も提起されたが、そこで韓民求国防部長官は、韓国海軍の主たる任務が北朝鮮の脅威に対処することであり、太平洋における監視・偵察活動を検討はしていないと述べた⁴⁴。韓民求は、あえて韓国海軍の能力の限界に触れることで、韓国が米中間の対立に軍事的に巻き込まれまいと考えた。

さらに同年7月、フィリピンが提訴した九段線の領有権問題について常設仲裁裁判所が裁定を下したとき、それが南シナ海の「航行の自由」という原則に関わるが故に、韓国は賛同せざるをえなかった。韓国外交部代弁人は声明を発表し、「仲裁裁判所の裁定に留意し、これを契機に南シナ海紛争が平和的で創意的な外交努力を通じて解決されることを期待する」⁴⁵と述べたが、これは米国の同盟国のなかで最も微温的であった。米中両国の南シナ海をめぐる対立が高まるほどに、韓国が米中両国に挟撃され、韓国の外交空間が狭隘となりつつあることを示していた。もはや、米中両国が他地域、他領域の問題と切り離して朝鮮問題を扱う「局地的 G-2」は、南シナ海問題を一つの要因として動揺したのである。

IV. THAAD 韓国配備と米中関係——米韓「局地同盟」への挑戦

(1) ミサイル防衛と米韓同盟——「局地同盟」との整合性

他地域の問題が朝鮮半島に波及する形をとった南シナ海問題に対して、THAAD の韓国配備問題は、北朝鮮の核・ミサイル脅威に対して米国が韓国に導入する装備が米中関係に波及する結果を招いた。もとより、米国のミサイル防衛装備が韓国に導入されるのは THAAD が初めてではない。敢えて遡れば、ブッシュ政権(子)初期、同盟国に戦域ミサイル防衛(Theater Missile Defense: TMD)の装備導入が提唱されたことがある。そのとき、

韓国は金大中政権期にあったが、金大中は TMD の韓国導入は対米同盟を管理する上では不可欠であるにせよ、それが中国を敵対視する装備であってはならないことを認識していた。とりわけ、当時韓国は中国の参加を得て、朝鮮半島での平和体制樹立——軍事停戦協定の平和体制への転換——のための 4 者会談（韓国・北朝鮮・米国・中国）が展開されるなか、南北間の平和体制樹立のために、米中双方の協力を必要としていた。翻れば、韓国は平和体制樹立のためには、TMD 導入で平和体制樹立のための米中協力の構図を揺るがせてはならなかった。

金大中は TMD には「参加しない」立場を明らかにしたが、それは TMD を導入することで、韓国が米国のみ사일防衛の一翼を担うことを最も警戒した中国に向けられていた。しかし、韓国は TMD には「参加しない」立場をとりながらも、低層防衛を担当する PAC-3（Phased Array Tracking Radar Interception on Target, Advanced Capability-3）の導入を考えていた。PAC-3 は TMD 全体を構成する不可分の一部であるが、北朝鮮の弾道ミサイルからソウルを防衛する装備であるため、迎撃ミサイルに付属するレーダーシステムの追尾範囲も中国には及ばなかった。このシステムの導入を考えながら、TMD には「参加しない」ということは、金大中が意味する TMD とは、高高度から上層に至る大気圏外に及ぶ装備であり、低層防衛を担当する PAC-3 ではなかった。したがって、PAC-3 を導入しても TMD に参加したことにはならないと考えられた。そうだとすれば、金大中にとって、TMD という用語自体が対中含意を有していたことになる⁴⁶。

しかも、金大中に続いた盧武鉉政権は、PAC-3 の米軍との相互運用性を重視し、あえてドイツ空軍が運用していた PAC-2 を導入した。金大中は TMD 導入が朝鮮半島での米中協力を揺るがせないよう配慮し、盧武鉉に至っては低層防衛についてもあえて旧式の装備を導入して、韓国が中国を敵対視していると認識されることを回避しようとした。上述の通り、盧武鉉政権はブッシュ政権との間で、「戦時」作戦統制権の返還を求めるとともに、在韓米軍の南方移転を受け入れたが、その移転先が黄海に面する平澤であるがゆえに、盧武鉉政権はより米韓同盟が中国を敵対視する可能性を重くみたのかもしれない。盧武鉉政権は、韓国型ミサイル防衛（Korea Air Missile Defense : KAMD）構想の下に、低層防衛の拡充を図ったが、それも盧武鉉政権がすすめた「平和・繁栄政策」で大きな進展はなかった。

その間、TMD は米本土防衛（National Missile Defense: NMD）と統合されることで、同盟国に配備される装備もミサイル防衛（Missile Defense: MD）というシステム全体の一部に位置づけられた。盧武鉉政権後を担った李明博政権は、盧武鉉政権が構想しながら実現しなかった KAMD を改めて掲げ、韓国国産の低層防衛の拡充とともに、PAC-2 の PAC-3 への格上げを考えた。さらに李明博政権はオバマ政権とともに、盧武鉉とブッシュの間の

合意を修正することを考えた。「戦時」作戦統制権の返還の延期と在韓米軍の南方への再配置計画を「同期化」させたことはすでに述べたが、その間、米韓連合軍司令部は維持され、在韓米軍の多くもソウル以北に留まり、「局地同盟」であり続け、中国への対処を含む「地域同盟」であることを免れることになる。李明博政権が KAMD に積極的だったのは、「天安」沈没、延坪島砲撃という北朝鮮の対南武力行使のさることながら、このような米韓同盟の「局地同盟」への復元があった。

(2) THAAD 韓国配備の地域的文脈——X バンドレーダーの探知範囲

李明博政権に続く朴槿恵政権を苦悩させたのは、米国が低層防衛の上層にあたる約 40 から 100 キロの高高度防衛のための THAAD の韓国導入を打診したことであった。現在、THAAD は米本土テキサス州フォートブリスとグアム島のアンダーセン空軍基地に配備されているが、システム全体が配備されている同盟国はない。THAAD は迎撃ミサイル以外に、カタール、イスラエル、トルコ、そして日本には、THAAD のシステム一部を構成する X バンドの AN-TPY2 (Army/Navy Transportable Radar Surveillance-2) レーダー（以下、X バンドレーダーと略記）が配備されているが、それは迎撃ミサイルと一体化されていない。THAAD が韓国に配備されるとすれば、迎撃ミサイルと X バンドレーダーが一体となって配備されることになる。

THAAD は在韓米軍基地の防衛を主眼とする装備であるが、その配備に中国が反対したのは、その迎撃ミサイルではない。THAAD の迎撃ミサイルは約 200 キロとされ、たとえ軍事境界線付近に配備されたとしても中国には到達しない。中国が問題にしたのは迎撃ミサイル自体ではなく、それに付属する X バンドレーダーであった。それが「前進配備モード (forward-based mode)」で運用される場合、追尾できるのは 2000 キロ以上とされ、現に日本の青森県車力と京都府経ヶ岬に配備されている X バンドレーダーは、このモードで運用されているため、北朝鮮のみならず中国の弾道ミサイルも追尾できる。韓国が THAAD 配備に逡巡を極めたのも、X バンドレーダーが中国の安全保障上の懸念を生んでいたからに他ならなかった。もとより、これは THAAD の主たる任務が、北朝鮮の弾道ミサイルへの対処であることを妨げるものではない。ただし、X バンドレーダーこそ TMD にはなかった装備であり、かつその装備こそ対中含意をもっていた。2015 年 2 月、韓中国防長官間の直通電話の開通に合意したとき、常万全中国国防部長が THAAD の韓国配備に明確に反対の姿勢をみせたのは、その X バンドレーダーのために他ならなかった。

しかも、朴槿恵政権は当初対中傾斜を強めながらも、対米同盟を弛緩することはなかった。奇しくも THAAD の韓国配備が提起された 2014 年の 10 月、韓国では「戦時」作戦統

制権が、2015年12月以降も米韓連合軍司令部司令官の掌中にあり続けることが正式に決定された。韓国は約10年間の対米同盟管理上の問題に一応の決着をつけたことになるが、そうであるが故に米国がTHAADの韓国配備を提起している以上、これを拒絶することは容易ではなかった。問題は、対米同盟管理上必要とされる装備が、中国の対米核抑止力を損ねると認識されることだった。それにもかかわらず、韓国がTHAAD配備を強行することは、中国の安全保障上の懸念を等閑視することを意味し、朝鮮半島をめぐる米中協力を困難にする。

2016年1月の北朝鮮の「水爆」実験は、中国の懸念にもかかわらず、韓国のTHAAD配備決定を促進したに違いない。朴槿恵は「米軍の戦力資産の追加展開」と「拡大抑止力を含む連合防衛力」に言及し、事実上、THAADの韓国配備を決断した。さらに3月初旬には、米第8軍司令部司令官のヴァンダル(Thomas S. Vandal)中将与柳済昇国防部政策室長がTHAAD配備のための「米韓共同実務団構成関連約定」に署名し、7月初旬に在韓米軍と韓国国防部は正式にTHAADの韓国配備を発表した。その後、韓国国防部が配備先をいったん、慶尚北道星州の韓国空軍防空施設に選定したのである⁴⁷。

その過程で、韓国はTHAADが配備されたとしても、それが中国の安全保障上の懸念を生むものではないことを主張したことはいうまでもない。韓国はXバンドレーダーが「終末配備モード(terminal-based mode)」で運用されることを強調した。THAADが星州に配備されこのモードで運用された場合、その追尾範囲は約600から800キロとされ、中朝国境をわずかに超過するに過ぎない。そもそもXバンドレーダーは車力、経ヶ岬のように、海面に接した障害物の少ないところに配備されるのが通例であり、星州のようにあえて韓国の東南部、しかも山岳地帯に配備したのは、韓国が中国の安全保障上の懸念に配慮したからに他ならない。その限りで、韓国はTHAAD配備に際して、それが朝鮮半島での米中協力を揺るがせないための最大限の配慮をしたとあってよい。

ところが、その韓国の努力は結局、中国を説得するには至らなかった。中国のTHAAD韓国配備反対の姿勢は、配備決定が発表された後も変わることはなかった。米韓両国がTHAADは「終末配備モード」で運用されることを強調したにもかかわらず、『解放軍報』を含む中国の公式報道は、それが「前進配備モード」で運用されることを前提とし、THAADが中国の安全保障を損ね、北東アジアの「戦略的均衡」をいかに覆すかを力説し⁴⁸、習近平はG-20会合出席のための杭州を訪れた朴槿恵に対し、直接THAADの韓国配備に反対の立場を伝えた⁴⁹。

このような韓国に対する批判は、Xバンドレーダーを配備したときの日本への対応とは異なる。上述の通り、日本は車力と経ヶ岬に配備されるXバンドレーダーが「前進配備モー

ド」で運用されていることを公表しており、これに対して中国外交部が批判を加えたことがある。しかし、それは韓国への THAAD 批判に比べると遥かに低調であった⁵⁰。その格差は、日米同盟がそもそも、「地域同盟」として中国を対象としていたのに対して、米韓同盟が——少なくとも中国の認識では——北朝鮮のみを対象とする「局地同盟」であり、韓国もこの米韓同盟が中国を敵対視することには抵抗すると考えられていたからに他ならない。振り返ってみれば、2014年の CICA 首脳会議で、習近平は「アジア人によるアジア安全保障」としつつ、米軍をアジアから駆逐する意図を示した。中国は韓国との間を「アジア人によるアジアの安全保障」を實踐できると考えていたわけではないにせよ、韓国は米韓同盟を「局地同盟」にとどめ、中国を敵対視しないものと見做していた。中国が韓国の THAAD 配備を批判するのは、中国が米韓同盟を「局地同盟」に留めておきたいからに他ならない。

V. 結語——「局地的」利害と「地域的」利害の間

振り返ってみて、盧泰愚政権の韓国が冷戦末期の米国と対立関係にあった旧ソ連、天安門事件後制裁措置の対象となっていた中国と関係改善をしたとき、米国は概ね寛大であった。朝鮮半島における「クロス関係」は朝鮮半島における緊張を緩和するものと考えられ、アジア・太平洋地域の安定を崩すとは考えられていなかった。韓ソ両国が国交を樹立したとき、ヴェトナムからの旧ソ連海軍の撤退をはじめ、旧ソ連の地域的脅威はすでに低減していた。対中関係についても、米国は 1990 年代後半の 4 者会談で朝鮮半島における軍事停戦の維持と平和体制への転換を重視し、2003 年からの 6 者会談では、中国の台頭にもかかわらず北朝鮮の核開発問題における中国との協力を優先していた。その構図は、6 者会談が停滞した後も持続していた。

しかし、中国の北海艦隊の活動が黄海と「第 1 列島線」を越え、南シナ海での活動と連動するのに合わせて、オバマ政権は「リバランス」の下に、中国人民解放軍海軍の活動を牽制しようとした。確かに、「リバランス」の全体像のなかで、北朝鮮の対南武力行使の抑止を担う在韓米地上軍の増強は、その一部を構成するに過ぎない。韓国がこれを支持するといった言辞は、多くの場合、「戦時」作戦統制権を引き続き米軍に委ね、ソウル以北の「トリップ・ワイヤ」を維持した米韓同盟の強化を意味していた。さらに、韓国にとって米韓同盟が「局地同盟」にほぼ復元することは、中国との関係を強化する余地を生み、韓中両国が安全保障領域を含む相互関係を深化させることで「局地的 G-2」が形成されるという対外秩序認識は定着していった。韓国海軍が北朝鮮の脅威を念頭に編制され、中国人民解放軍海軍の南シナ海進出をヘッジできる編制とはなっていなかったことも、「局地的 G-2」

の形成には好条件として作用した。ところが、米国が「リバランス」の下、南シナ海での中国人民解放軍海軍へのヘッジに傾斜を強めるにつれ、韓国は米国の「リバランス」が念頭に置く中国人民解放軍の南シナ海進出への発言を求められた。それは「局地的 G-2」という他地域、他の領域の米中対立から隔離された韓国の対外秩序認識が動揺することを意味していた。

それは2015年に露呈したと考えてよい。確かに、この年に米国は『21世紀海洋国家のための協調戦略』、それをアジア・太平洋地域に特化させた『アジア・太平洋海洋安全保障戦略』という二つの文書を発表した。韓国に特別の言及はなく、特定の役割が求められたわけではなかった⁵¹。しかし、朴槿恵が北京での戦勝70周年祝典に出席していた時期、中国の南シナ海における人工島の建設に対抗して米海軍がFONOPを再開したことは、韓国の「局地的 G-2」という対外秩序認識をさらに動揺させたに違いない。韓国は米韓同盟が「局地同盟」に概ね回帰することで対中関係を深化させる余地が生じたと考えたが、米国は必ずしもそうは考えなかった。ラッセルだけではなくオバマも、南シナ海での中国人民解放軍海軍の活動に対して韓国も「声を上げるべき」と発言したのも、この文脈に属する。カーターに至っては、米韓同盟がたとえ「局地同盟」に概ね回帰したとしても「戦略的柔軟性」は放棄されないことを示唆していた。

しかも、2015年9月の米中首脳会談で改めて明らかになったように、今や韓国は、南シナ海問題にも関わることを求められつつある。中国の南シナ海における海軍活動が、北海艦隊を含め「面」として的地域的な広がりをもつに従って、韓国も米国から南シナ海問題について政治的立場を求められるであろう。それは、「局地的 G-2」という韓国の対外認識を揺るがすに違いない。

冷戦期を振り返ってみれば、1970年代中期のキッシンジャー（Henry A. Kissinger）米国務長官の構想など、朝鮮問題では多くの多国間協議構想がありながら、冷戦初期の1954年のジュネーヴ会議を例外として多国間協議は開かれなかった。それは軍事境界線を挟む南北朝鮮間の対立に米中両国が巻き込まれ、両国が共同行動を行える外交空間が乏しかったからであった。翻れば、冷戦終結後に4者会談、6者会談が開かれた背景は、軍事境界線を挟んだ南北朝鮮間の対立と米中間の対立を切り離すことができ、その米中協調に韓国が便乗できたからであった。したがって、THAAD配備問題は、米韓両国が意図せざるとも、韓国に導入される装備が朝鮮半島での米中対立を生むだけではなく、韓中2国間の対立を生むが故に米韓両国と中国という対立という形をとる。それは多国間協議が開かれなかった冷戦期の朝鮮半島での対立構図が再演されることを意味する。

現在、中国は北朝鮮の核・ミサイル開発問題に関して6者会談の再開を主張している。

その実現性はともかく、中国が議長国として THAAD 配備問題を不問にして 6 者会談を開催し、本来の 6 者会談の議題と THAAD 配備問題を切り離すとも考えにくい。THAAD 配備問題は、冷戦終結後に朝鮮問題の多国間協議が成立した外交空間を著しく狭隘なものにしているといつてよい。

—注—

- 1 拙稿「習近平『新型大国関係』と韓国——朴槿恵政権の『均衡論』」平成 26 年度外務省外交・安全保障調査研究事業『主要国の対中認識・政策の分析』、日本国際問題研究所、2015 年 3 月、39 頁を参照。
- 2 4 者会談の展開については、拙稿「朝鮮半島平和体制樹立問題と中国——北東アジア地域安全保障と『多国間外交』」高木誠一郎編『脱冷戦後の中国外交とアジア・太平洋』、日本国際問題研究所、2000 年、6 者会談の成立過程については、拙稿「6 者会談の成立過程と米中関係——『非核化』と『安保上の懸念』をめぐる相互作用」高木誠一郎編『米中関係——冷戦後の構造と展開』、日本国際問題研究所、2007 年を参照。なお、中国外交部副部長で、6 者会談の成立過程で大きな役割を果たした戴秉国による回顧録（戴秉国『戦略対話——戴秉国回憶録』北京、人民出版社・世界知識出版社、2016 年）が、昨年刊行された。6 者会談が国連安保理での審議を回避しつつ、米国、北朝鮮の利害を調整することで米朝中 3 者会談が開催され、6 者会談に至る過程が描かれている（209-217 頁）。
- 3 “The White House, Office of the Press Secretary, For Immediate Release, June 08, 2013, Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People's Republic of China After Bilateral Meeting Sunnylands Retreat Rancho Mirage, California” <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/08/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-peoples-republic-china->>; 『CIIS 研究報告：中美分岐管控の理論与实践——以政治、経済、安全為資格』第 11 期（2015 年 4 月）、北京、中国国際問題研究院、39-40 頁。
- 4 なお、大陸国家と海洋国家の対立の視点から南シナ海問題を位置づけ、「両棲類国家」として韓国の外交的選択肢を示したものとして、拙稿「南シナ海と『両棲類国家』韓国の選択」『ディフェンス』第 54 号（2016 年 10 月）を参照されたい。本稿と重複する部分もあることを断っておく。
- 5 拙稿「米韓連合軍司令部の解体と『戦略的柔軟性』——冷戦終結後の原型と変則的展開」久保文明編『アメリカにとって同盟とはなにか』、中央公論新社、2013 年、180 頁。
- 6 同上、176-178 頁。これを「巻き込まれのジレンマ」とした論考として、See, Ellen Kim and Victor Cha, “Between a Rock and a Hard Place: South Korea’s Strategic Dilemmas with China and the United States,” *Asia Policy*, Number 21(January 2016), p. 112.
- 7 「韓美連合軍演本月下旬從韓東部海域開始——我外交部重申堅決反对外国軍用艦機在中国近海從事影響中国安全利益的活動」『人民日報』2010 年 7 月 16 日。
- 8 拙稿『『地域』を模索する米韓同盟——同盟変革とリバランス』『東亜』第 555 号（2013 年 9 月）、24 頁。なお、黄海を「玄関口（門口）」とする言辭は、後に王毅によっても用いられることになる（王毅「堅持和平發展 實現民族復興中国夢」『学習時報』2014 年 2 月 17 日）。
- 9 Abraham M. Denmark, “China, South Korea, and the Yellow Sea,” Michael A. McDevitt and Catherine K. Lea, et. al., *The Long Littoral Project; East China and Yellow Seas; A Maritime Perspective on Indo-Pacific Security*, VA: CNA, September 2012.
- 10 平松茂雄『江沢民時代の軍事改革』、勁草書房、2004 年、280 頁。
- 11 「目標：南太平洋——原北海艦隊航海業務長專訪」『艦船知識』2009 年 6 月、20-23 頁。
- 12 「北海艦隊近期刊遠航訓航経西沙南沙抵臨馬六甲」『解放軍報』2010 年 4 月 13 日。なお、「不屈の精神」が展開されていた時期、北海艦隊所属の練習艦「鄭和」は東海艦隊所属のフリゲート艦「綿陽」と合流して、南太平洋諸国を歴訪していた「我海軍艦艇編隊將出訪南太平洋 5 国」『解放軍報』2010 年 7 月 29 日）。
- 13 李明博『大統領の時間——2008-2013』ソウル、RHK、2015 年、283 頁。ただし、この演習は延坪島砲撃以前に実施が決定されていた。これについては、前掲拙稿「米韓連合軍司令部の解体と『戦略的柔軟性』」、180 頁を参照。
- 14 Cheryl Pellerin, “Mullen: U.S.-China Military Efforts Target Mutual Threats,” American Forces Press Service <<http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=64642>>.
- 15 「共同言論発表全文（2011. 7. 15）」『国防日報』2011 年 7 月 18 日。

- ¹⁶ 『国防日報』2011年7月28日。「首次中韓国防戰略對話在区首尔举行」『解放軍報』2011年7月28日。この間の経緯は、前掲拙稿「習近平『新型大国関係』と韓国」、32-33頁も参照されたい。
- ¹⁷ 拙稿「朴槿恵『信頼プロセス』と北朝鮮——安全保障上の制約のなかの南北対話」平成25年度外務省外交・安全保障調査研究事業『朝鮮半島のシナリオ・プランニング（中間報告）』日本国際問題研究所、2014年3月、74頁。
- ¹⁸ 「北海艦隊在黄海某海域成功举行導彈實射研練」『解放軍報』2013年10月18日。
- ¹⁹ 「海軍“機動-5号”実兵演習落下帷幕——吳勝利作総講話」『解放軍報』2013年11月2日。Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, Washington DC: Office of the Secretary of Defense, 2013, p.7.
- ²⁰ 李唐・胡踏冰「“遼寧”艦順利完成——南海海域試驗訓練任務返航」『現代軍事』総第445（2014年12月）、4-7頁。なお、「遼寧」は訓練中、海南島三亚に寄港したという（See, Wang Qian and Li Xiaokun, “China's Sole Aircraft Carrier Liaoning Arrives in Hainan for Mission,” *Stars and Stripes*, November 30, 2013）。
- ²¹ 「11. 14 国立外交院第50周年国際学術会議開会式」『朴槿恵大統領演説文集（第1巻）』ソウル、大統領秘書室、2014年、745-748頁。
- ²² 「韓国総統朴槿恵会見楊潔篪」『人民日報』2013年11月19日。「朴槿恵大統領、国務委員と接見、2014-11-18」<http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh%5Bpage%5D=163&srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5D=>.
- ²³ 「中華人民共和国政府關於劃設東海防空識別区的声明」『解放軍報』2013年11月24日。「中華人民共和国政府東海防空識別区航空機識別規則公告」『解放軍報』2013年11月24日。
- ²⁴ 『国防日報』2013年11月29日。
- ²⁵ 「習近平会見韓国総統朴槿恵」『人民日報』2014年3月25日。「大統領、核安全保障頂上会談契機に中国習近平国家主席と頂上会談、2014-3-24」<http://www.president.go.kr/news/newsList.php?srh%5Bpage%5D=141&srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=5164>.
- ²⁶ “The White House, Office of the Press Secretary, For Immediate Release, April 25, 2014, Press Conference with President Obama and President Park of the Republic of Korea, Blue House, Seoul, Republic of Korea” <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/25/press-conference-president-obama-and-president-park-republic-korea>>. 拙稿「在韓米軍再編と指揮体系の再検討——『戦略同盟2015』修正の力学」『国際安全保障』第42号第5号（2014年12月）、43頁。
- ²⁷ 例えば、この時期の青瓦台、国防部、および外交部による定例ブリーフィングにも中国人民解放軍の南シナ海での活動に触れたものはない。僅かに、ヴェトナムでの反中デモに触れた質疑応答があったが、それは現地居住の韓国人の安全確保についてであった（「代弁人定例ブリーフィング、2015年5月15日」<http://www.mofa.go.kr/news/briefing/index.jsp?mofat=001&menu=m_20_10>）。この時期の韓国の安全保障上の関心は、日本による集団的自衛権の限定行使に集中していた。
- ²⁸ 前掲拙稿「習近平『新型大国関係』と韓国」、36頁。
- ²⁹ 拙稿「米韓抑止態勢の再調整——『戦時』作戦統制権返還再延期の効用」平成27年度外務省外交・安全保障調査研究事業『朝鮮半島リアリティ・チェック（中間報告）』、日本国際問題研究所、2015年3月を参照。および、前掲拙稿「在韓米軍再編と指揮体系の再検討」、43頁。
- ³⁰ 『国防日報』2015年11月9日。なお、韓中間の直通電話は同年12月31日に開通した。
- ³¹ “U.S. Calls for S. Korea to Speak Out against China’s Behavior in South China Sea,” *Yonhap*, June 4, 2015. および、『朝鮮日報』2015年6月5日。ただし、ラッセルが準備した原稿には、この発言に該当する部分はない（“Assistant Secretary Russel Remarks at ‘Korea Going Forward’ Conference: Remarks Daniel R. Russel, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, June 3, 2015” <http://seoul.usembassy.gov/p_rok_060315.html>）。ラッセルはこの発言を質疑応答で行ったと考えられる。
- ³² Lally Weymouth, “Eventually We Will Face a Situation that Will be beyond Our Control,” *Washington Post*, June 11, 2015.
- ³³ Brendan McGarry, “Chinese Fighters Intercept US Spy Plane, Pentagon Confirms, September 22, 2015” <<http://defensetech.org/2015/09/22/chinese-fighters-intercept-us-spy-plane-pentagon-confirms/>>.
- ³⁴ “Full Transcript: Interview with Chinese President Xi Jinping: China’s President Offers Written Answers to Questions from the Wall Street Journal” <<http://www.wsj.com/articles/full-transcript-interview-with-chinese-president-xi-jinping-1442894700>>. 以下、この書面記者会見からの引用はこの文献による。なお、「新型大国関係」の観点から、この米中首脳会談を考察した中国側の論考として、袁鵬「習奥会——構建新型大国関係」『瞭望』第23期（2015年6月10日）を参照。

- ³⁵ “National Security Advisor Susan Rice Addresses U.S.-China Relationship: Ambassador Speaks at GW ahead of Chinese President Xi Jinping’s State Visit” <<https://gwtoday.gwu.edu/national-security-advisor-susan-rice-addresses-us-china-relationship>>.
- ³⁶ “The White House, For Immediate Release, Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference, Rose Garden, September 25, 2015” <[https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint...>](https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint...) 以下、この米中首脳会談後の共同記者会見からの引用はこの文献による。
- ³⁷ “Preview of the Visit of Republic of Korea President Park Geun-hye, Daniel R. Russel Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs Mark Lippert Ambassador to South Korea, National Security Council Senior Director for Asian Affairs Daniel Kritenbrink, Washington, DC, October 14, 2015” <<https://2009-2017-fpc.state.gov/248195.htm>>.
- ³⁸ 『2015 朴槿恵大統領公式訪米記』ソウル、大韓民国青瓦台、2015年、31-32頁。See also, “2015 United States-Republic of Korea Joint Statement on North Korea, White House, for Immediate Release, October 16, 2015” <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/16/united-states-republic-korea-joint-statement-north-korea>>.
- ³⁹ “Remarks by President Obama and President Park of the Republic of Korea in Joint Press Conference, White House, for Immediate Release, October 16, 2015” <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/16/remarks-president-obama-and-president-park-republic-korea-joint-press>>.
- ⁴⁰ 「代弁人定例ブリーフィング、2015年10月27日」<http://www.mofa.go.kr/news/briefing/index.jsp?mofat=001&menu=m_20_10>
- ⁴¹ “News Transcript; Joint Press Briefing by Secretary Carter and Minister Han Min-goo in Seoul, South Korea, Press Operations, Secretary of Defense Ash Carter, South Korean Minister of Defense Han Min-goo, November 2, 2015” <[http://www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/627049/joint-press-briefing-by-secretary-carter-and-minister-han-min-goo...>](http://www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/627049/joint-press-briefing-by-secretary-carter-and-minister-han-min-goo...) 以下、この記者会見からの引用はこの文献による。
- ⁴² See, Chairman’s Statement of the 3rd ASEAN Defense Ministers’ Meeting-plus (3rd ADMM-plus), Kuala Lumpur, 4 November 2015.
- ⁴³ 『国防日報』2015年11月9日。
- ⁴⁴ 15th Asia Security Summit the IISS Shnagri-la Dialogue, Third Plenary Session, Making Defence Policy in Uncertain Times, Questions & Answer Session, Saturday 4 June 2016: General (ret’d) Rymizard Ryacudu, Minister of Defense Indonesia, Han Minkoo, Minister of National Defense, Republic of Korea, Michael Fallon, Secretary of State for Defence United Kingdom.
- ⁴⁵ “Statement by the Spokesperson of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea on the South China Sea Arbitration Award, 2016.07.13” <http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.jsp?typeID=12&boardid=302&seqno=316765&c=TITLE&t=&pagenum=3&tableName=TYPE_ENGLISH&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du>.
- ⁴⁶ 拙稿「ミサイル防衛と韓国——その選択的導入と『ミサイル不均衡』」森本敏編『ミサイル防衛——新しい国際安全保障の構図』、日本国際問題研究所、2002年、139頁。
- ⁴⁷ 『国防日報』2016年7月14日。THAADの韓国配備が提起されてからの韓中関係の展開については、前掲拙稿「習近平『新型大国関係』と韓国」、韓国配備が決定する過程の詳細は、拙稿「朴槿恵政権と日米韓安保関係の再調整——拒否的抑止の地域的連動」『国際問題』第655号（2016年10月）を参照されたい。
- ⁴⁸ 中国の THAAD 批判を最も包括的に論じたものとして、『解放軍報』が一面全部を割いて掲載した陳岳「“薩徳”入韓破環地域戦略平衡」『解放軍報』2016年8月5日がある。
- ⁴⁹ 「習近平会見五国領導人」『人民日報（海外版）』2016年9月6日。
- ⁵⁰ 例えば、「外交部回應美在日部署 X 波段雷達報道（実録）、2013年9月23日」<<http://news.sina.com.cn/c/2013-09-23/194428280047.shtml>>.
- ⁵¹ *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington DC: Department of Defense, 2015; *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*, Washington DC: Department of Defense, 2015.

第14章 台湾にとっての米中関係 —構造変化から蔡英文政権期を展望する—

松田 康博

はじめに

米中関係はアジア太平洋地域で最も重要な二国間関係の1つである。それは台湾にとって、特に重要性が高い。なぜなら、台湾が中国主導で統一されるのを阻止し、その存在を維持することができるかどうかは、アメリカの対中国・台湾政策に依存しているからである。言い換えるなら、米中のパワーバランスの変化は、台湾の存在そのものに影響を及ぼす要因である。

本稿は、台湾にとっての米中関係の重要性が、21世紀になってからどのような趨勢にあるのかについて、明らかにすることを目的としている。中国の台頭とアメリカの相対的衰退は、台湾の選択肢に大きな影響を及ぼしつつある。特に政権交代による台湾とアメリカの政権の組み合わせや異なる政策の組み合わせにより、時には地域を巻き込む衝撃をもたらすこともあった。つまり、我々は21世紀にはいくつかの政権の組み合わせを経験してきており、方向性の展望は不可能ではない。

2016年には台湾で蔡英文・民主進歩党（民進党）政権が誕生し、それまでの中台関係の安定局面が終わった。翌2017年にはアメリカでドナルド・トランプ（Donald J. Trump）政権が誕生し、アメリカの対中国・台湾政策が不安定化する可能性がでてきた。同年秋には中国で中国共産党第19回全国代表大会（19全大会、以下同様な会議はこう略称する）を迎え、習近平政権がさらなる集権を実現するかどうか注目されている。これまで維持されてきた米中関係の基本枠組みに変化が生じる可能性も否定できない。本稿はこうした問題意識をもって、台湾をめぐる米中関係の特徴を明らかにし、注目点を指摘し、今後の展望の資とする。

1. 台湾にとっての米中関係の構造

米中接近以降における台湾問題は、中国にとって正統性にかかわる重要な「内政問題」であると同時に、「対米関係改善のためのカード」であった。他方、アメリカにとって、中国と台湾は二者択一の問題ではなく、両方ともアメリカの影響下に置いておきたい存在であった。また、アメリカは行政府と立法府が、断交後の台湾に対して異なる立場をとった結果として、双方のバランスをとる政策が形成された。つまり、アメリカは中国との外交

関係を3つの米中共同コミュニケに基づく「1つの中国政策」の下で維持しつつも、「台湾関係法」に基づき、台湾の存在とその安全保障の後ろ盾であり続けたのである¹。

これを敷衍するなら、北京とワシントンを結ぶ米中関係こそが正式の二国間関係であり、台湾はあくまで中国（中華人民共和国が代表する中国、つまり中国大陆と台湾を合わせた概念を指す）の一部の地域として扱われる。3つの米中共同コミュニケによって示唆されるこうした国際システムを「72年体制」と呼ぶ。そこでは台湾への武器売却の「最終的解決」（すなわち中止と解釈される）までが約束されている。

他方で、広義には「72年体制」と重なるが、台湾の安全保障を維持しつつ、台湾を民主化に誘導するためにできたのが「台湾関係法」である。同法は、条件付きながら台湾の安全保障を議会と大統領に義務づけ、台湾を国際組織から脱退させず、原発の運営を維持するなども定めている²。いわば、「台湾関係法体制」、つまりアメリカの国内法により台湾は存在が許されていると言ってもよい。アメリカは、単に台湾の存在や安全保障だけでなく、台湾との武器売却の中止期限を設定しないなど、台湾の懸念を払拭する「6つの保証」（The Six Assurances）も政策として有している³。

これらの仕組みは、台湾の現状を維持するために機能してきた。しかし、台湾をめぐる現状は「ダイナミックに維持」されてきた。巨大な変化は、1980年代末から90年代初頭にかけて発生した。中ソ対立の終結とその後の中露戦略的パートナーシップの確立、天安門事件による米中関係の決定的悪化、冷戦の終焉、民主化による台湾のイメージ改善、そしてこれらの変化にともなう米台関係の接近と強化などである⁴。アメリカは、中国がロシアから Su-27 戦闘機を購入したことに対応して、1992年には台湾に F-16 戦闘機を売却するに至り、1994年には公式に対台湾政策の調整を公表したのである。

これらの変化はおおむね台湾にとって有利な変化であった。民主化によって言論の自由を獲得した台湾住民は、それまでタブーだった「台湾独立」の言説をも表面化させた。また民意を背景に李登輝政権が外交を活発化させたことが、中国を強く刺激し、李登輝訪米後の1995-96年には、弾道ミサイル試射や三軍合同上陸演習を含む台湾への武力威嚇を強めた。このことが、アメリカをして、2個空母機動部隊の台湾近海への派遣を決定させた。中国の行動は裏目に出てしまい、台湾では、初めての総統直接選挙が、「アメリカに守られる」形で実現したのであった（第3次台湾海峡危機）⁵。

このように、1990年代は、冷戦の勝利者として圧倒的な国力を誇るアメリカが優勢な中で、台湾をめぐる国際環境が変化し、台湾は一躍東アジアの表舞台へと躍り出た。しかし、米中双方にとって、台湾問題のために武力衝突をすることは避けなければならないし、また米中関係が安定することは、両国のみならず、地域にとってポジティブである。した

がって、米中両国はともに繰り返し関係改善を図った。このことは、台湾の指導部、特に李登輝の不満を高め、中台を別々な国であると解釈可能な「二国論」発言など、中国を刺激する発言をさせるに至る。そうして、台湾は次第にアメリカからも「トラブルメーカー」視されることが増えたのである⁶。

2. 2000年以降のトレンドとサイクル

2000年代になると、こうした状況に変化が生じた。第1の変化はトレンドであり、中国の台頭により、米中のパワーバランスが変化し、アメリカの国力が相対的に低下したことである。1990年代のように、アメリカのパワーが優勢であったときには、台湾の存在は強化され、その地位は向上する。しかし、2000年代に入ると、アメリカはアフガニスタンとイラクへの武力行使とその後の統治が泥沼化し、2008年にはいわゆるリーマン・ショック（世界金融危機）を経て、国力や国際社会における影響力を大きく減退させた。他方中国は10年間で国内総生産（GDP）を約4倍増させる高度成長により、2010年には世界第2位の経済大国へと躍進した。アメリカが対外的な関与を弱める一方、台湾経済は急速に中国への依存を強めるようになったのである。

第2の変化は、米中台それぞれの政権の組み合わせが複雑になったことであり、目下のところ一種のサイクルとなっている。表1は、米中台の政権の組み合わせをまとめた表である。台湾では、2000年以降、万年与党だった中国国民党（国民党）の分裂や衰退により、3回も政権交代が起きている。アメリカでもウィリアム・クリントン（William Clinton）政権以降、8年ごとに政権交代が起きている。中国では政権交代がないが、指導部には一定の特徴があり、台湾問題での成果を好む傾向にある指導部（江沢民、習近平）と、慎重な指導部（胡錦濤）とが交互に誕生している。米中台のそれぞれの政権は、一定の傾向があり、特に台湾で民進党が政権を握ると関係はおおむね不安定化し、中国国民党が政権を取ると、安定化する傾向がある。中国では、台湾問題の「解決」に積極的である政権の場合、変化が加速される傾向にある。アメリカはクリントン政権とジョージ・W・ブッシュ政権に関しては、政権成立当初中国に強硬に対応して不安定化し、後半安定化していったが、バラク・オバマ（Barack Obama）政権はその逆であった。

表1 米中台の政権の組み合わせ

台湾	米国	中国	主な事象
李登輝(1988-2000)	G. Bush (1989-1993) W. Clinton (1993-2001)	鄧小平→江沢民	シンガポール会談 台湾海峡危機
陳水扁(2000-2008)	G. W. Bush (2001-2009)	江沢民+胡錦濤	反国家分裂法
馬英九(2008-2016)	B. Obama (2009-2017)	胡錦濤→習近平	ECFA、首脳会談
蔡英文(2016-)	D. Trump (2017-)	習近平	中台交流の停止

出所) 筆者のまとめによる。ECFAとは、「兩岸経済協力枠組協定」(Economic Cooperation Framework Agreement)の略称であり、中台経済関係制度化の象徴的協定である。

江沢民政権は台湾問題解決を積極的に図り、「江沢民の8項目提案」(江八点)などを打ち出したり、間接接触の強化をしたりしていたが⁷、結局李登輝政権との関係が悪化し、次の政権に望みをかけるしかなかった。ところが、独立志向の強い民進党の陳水扁政権が2000年に成立し、「1つの中国」という中台共通の基盤を確立できないまま、陳水扁政権が再選戦略として独立傾向を強めたため、結局8年間中台関係は対立局面を脱することができなかつた⁸。

当時のアメリカはブッシュ政権であり、歴代政権の中でも極めて中国に厳しく、台湾との関係を重視する政権としてスタートしたが、2001年の同時多発テロ以降は中国との協力関係を深め、陳水扁政権が再選する際に国防強化などを問う公民投票により中国との関係を悪化させたことを契機に信頼関係を失っていく。他方胡錦濤政権は、江沢民の「統一促進」から「独立阻止」に戦術転換をして、陳水扁政権を内外で孤立に追い込んだ。むしろ米中両国は、同床異夢ながらも陳水扁政権を「トラブルメーカー視」して批判し、抑制するという局面さえ迎えた⁹。現状打破の傾向を強めた陳水扁政権は、皮肉にも台湾の孤立と米中の接近をもたらしたのである。

2008年に誕生した馬英九政権は、中国との関係を安定化させることを目標とし、そのために米日両国との関係を強化し、結果としておおむね中国大陸とも、アメリカとも同時に安定した関係を維持することに成功した初めての政権となった¹⁰。胡錦濤政権は、陳水扁政権時期の対立に戻ることを恐れ、馬英九政権の成立を千載一遇のチャンスととらえていわゆる「92年コンセンサス」を利用して中台関係の安定化を図った。中台関係の安定化は、翌2009年に成立したオバマ政権に歓迎された。オバマ政権は、ブッシュ政権期に弱体化したアメリカの影響力を自明の前提条件として、中国に対して「対中戦略的再保証 (strategic reassurance)」を図った。

ところが、経済的な自信を深めた中国は下手に出たオバマ政権の政策を「弱さ」であるにとらえ、多くの領域で強気の対応をした。さらに中国は台湾への武器輸出を決めたオバマ政権に対して従来よりも厳しく対応し、また尖閣諸島問題や南シナ海問題でもアメリカとの対立を深め、結局「リバランス (rebalance)」や「戦略的基軸転換 (strategic pivot)」という中国に対する厳しい政策転換を招いたのである¹¹。ただし、オバマ政権は中国との決定的な対立を避け、中国への配慮から台湾への武器輸出は、実質的な台湾の戦力強化があまり重要視されない控えめな水準であった¹²。

3. 習近平・蔡英文・トランプ政権の組み合わせによる不確実性の増大

(1) 中台間の不確実性を強めた「1つの中国」政策再検討問題

オバマ・習近平両政権の下で悪化した米中関係は、台湾の政治的選択に一定の空間を与えた。8年前に「トラブルメーカー」としてアメリカに退けられた民進党に対するアメリカの許容度が拡大したのである。馬英九政権は、政権末期に習近平との首脳会談を実現するなど、中国との関係は基本的に良好であった。また、この会談は習近平が主導権を握って実現したとされ、習近平政権は台湾問題について積極姿勢を示す政権であることが分かっている。ところが、中台の急接近がかえって国民党の総統選挙には不利に働き、2016年1月には、民進党の蔡英文政権が成立した。蔡英文は、2015年5-6月の訪米の際、中国を挑発しないことと、「現状維持」を強調して、アメリカ側の信頼を獲得した。2012年にはアメリカから退けられた蔡英文であったが、2016年にはアメリカからは認められた政権となったのである¹³。

蔡英文は、選挙期間中から習近平政権とのコミュニケーションをとり、政権成立後の安定した関係形成を目指していたと考えられる¹⁴。就任演説で「92年コンセンサス」に代わる新たな表現を模索し、習近平側との間ですりあわせがあった形跡が明白に残っている。しかしながら、双方は台湾側の海峡交流基金会（以下、海基会）と中国大陸側の海峡兩岸関係協会（以下、海協会）（合わせて「两会」）の連繫・交渉メカニズムを維持するという厳密な意味での現状維持には成功していない。しかし、習政権の対台湾圧力は「退路つき」であり、他方蔡政権の大陸政策は、独立派を擁する党内を統制しきれていないとはいえ、「挑発しない」原則を放棄していない。このように中台間の「機会の窓」は完全に閉じてはいないと考えられると同時に、中台関係が悪化する可能性も否定できない不確実な状態にある。

中台関係が不確実性を増す状況で、アメリカでは大統領選挙で反エスタブリッシュメントの立場に立つトランプが共和党から立候補して当選した。トランプは不動産会社の経営

からテレビの娯楽番組の司会者などを務める多才な人物であるが、政治的経験はゼロであり、民主党のみならず共和党の主流派までも徹底的に批判して当選した珍しいプロセスを経た大統領である。世界中が、アメリカの政権交代を不安視している。中国では、ヒラリー・クリントン (Hillary R. Clinton) の当選予測と警戒感があったものと考えられる¹⁵。逆に言えば、中国ではトランプは比較的与しやすいと考えられていた可能性がある。

ところが、トランプの当選以降、政権移行の過程でさまざまな言動が波紋を広げた。就任式以降の統治段階を見据えて、発言のトーンは抑制される傾向にあった。むき出しのレイシストのような物言いは減り、同盟国を安全保障の面で不安にさせるような発言も減少した。保護主義傾向の面では、環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定撤退宣言にせよトヨタ批判にせよ厳しい言葉が続いたが、それは自国における雇用増大へのこだわりがある部分であるかもしれず、選挙前から一貫していたといえる。

そのようななか、選挙期間中よりも突出して「挑発的」に変化したのが、中国に関するトランプの言動である。2016年12月2日に、トランプはツイッターで台湾の蔡英文総統からの当選祝いの電話を受けたことを公表した¹⁶。驚愕した中国政府は、「1つの中国」堅持を訴え、対米抗議を行った¹⁷。トランプはさらに *Wall Street Journal* のインタビューで「1つの中国」政策を再検討することを示唆する発言に踏み込んだ¹⁸。しかも、こうした「挑発的言動」は、どうやら「貿易問題」を中国と交渉するための手段である可能性が推測された。トランプが従来の政策枠組みを無視する事例がしばしば出現し、米国のみならず東アジア全体に動揺が広がった。

なぜこうなったのか。「1つの中国」政策は、共和党・民主党の別を問わない超党派のコンセンサスである。それを否定するような言説は、共和党主流派からは出てこない。これほどまでの「台湾重視」は、むしろこれまで政権の中枢から離れたイデオロギー色の強い人々の発想であると考えられる。蔡英文との電話会談が公にされたタイミングは、ヘンリー・キッシンジャー (Henry A. Kissinger) 元国務長官がトランプと会談した後に訪中し、習近平国家主席と会談したまさにその日だった¹⁹。米中接近をお膳立てしたキッシンジャーはまさにアメリカの「1つの中国」政策を体現するアメリカ外交のエスタブリッシュメントの象徴である。これは、キッシンジャーをトランプに引き合わせた人物と、蔡英文の電話をつないだ人物という、まったく思考の異なる人物が、政権移行チーム内で調整されることなく動いた結果かもしれない。

これに対して、中国の対応は比較的冷静であった。中国の外交当局にすれば、発足前後の新政権と対立したくないためであろう。中国は対米強硬論を抑制し、その矛先を米国ではなく台湾に向けた。蔡英文との電話会談は台湾側の「小細工」(小動作)であり、報復さ

れるべきは台湾であるというスタンスをとった²⁰。国内において蔡英文の「挑発」を非難するキャンペーンを3週間ほど繰り返し、台湾住民に「誰が悪いか」を周知させたうえで、いわば「やむを得ない報復措置」として西アフリカの島国サントメプリンシペに台湾と断交させたのである²¹。前述のように、中台間もまた対立や緊張のエスカレーションを自制する局面にあるからである。

かつて、馬英九政権期には、武器売却などで米台関係が接近すると、中国の批判の矛先は台湾ではなくアメリカに向かった。しかし、蔡英文政権の場合に報復を受けるのは台湾になったのかもしれない。同時期、米軍の終末高高度防衛ミサイル（THAAD）を国内に配備しようとした韓国が、中国から強い牽制を受けていた。中国はアメリカではなく韓国への圧力を強めていたのである。このような中国の「弱者に報復する」行動により、トランプ政権のアプローチによっては総合的に見て「台湾に不利」になる可能性が出てきた。また、政治的経験がなく、アメリカ経済しか念頭にないとされるトランプにとって、台湾は一種の「カード」に過ぎず、中国との「バーゲニング・チップ」にされかねないという懸念が取りざたされるようになった²²。

2017年1月7日に蔡英文が中米4カ国訪問をした際に、中国の空母「遼寧」が台湾の周囲を一周した。中国は台湾への圧力であるとは言明しなかったが、言外に政治的ニュアンスを含ませるのは中国がよくとるコミュニケーション方法である。この「言外」のメッセージは、トランプ側にも届いたらしく、蔡英文が中米訪問の往復時に米国でトランジットしたが、そこで政権移行チームの関係者が大っぴらに出迎えるといった政治ショーはなかった。むやみに中国側を刺激した結果報復を受けるのは台湾であり、米中対立のエスカレーションは米台双方にとっても望ましくないことが学習されたものと考えられる。

特に蔡英文は、かつての陳水扁が米国や日本との親密な関係を誇大に喧伝して中国の激しい報復を受け失敗した経験から学んでいる模様である。蔡政権にとっては友好国と実質的な関係改善が進めばよいのであって、トランプがツイッターで電話会談を公にしたことにむしろ戸惑った可能性さえある。2015年10月に大統領選の候補者として訪日した際、蔡英文は安倍晋三首相と都内で秘密裏に会談したとの言説を否定しつつ、会ったかもしれないという含みを残すやり方をとったことがある²³。こちらの方が実利を採りつつ、政治的コストを極小化できる。このため、今後は米台双方が対外発表を自制する可能性もある。実際、蔡英文は、その後トランプとの電話に関しては沈黙を守っている。

(2) トランプ政権の「二重の不確実性」

2017年1月20日のトランプ大統領就任式には、台湾側が代表団を派遣したが、彼らは目立たないように行動した²⁴。また、「1つの中国」政策に関する不安定さであるが、政権発足後は、レックス・ティラーソン (Rex W. Tillerson) 国務長官が米議会上院で承認のための公聴会において、従来の立場を維持すると発言し、トランプ大統領も日米首脳会談に先立つ2月10日に習近平と電話会談を行い、「1つの中国」政策を尊重する (honor) ことを直接習近平に伝えた²⁵。この点では、トランプ政権は、対中国・台湾政策の安定性を回復しつつあるとも言える。また、ジェームズ・マティス (James N. Mattis) 国防長官、ティラーソン国務長官はアジアの同盟国を最初の外遊先にした。彼らが発したメッセージは、政策の継続であり、長官レベルではトランプ政権の外交政策は案外「まとも」になるのではないかという観測もある²⁶。

他方で、中国はトランプ政権の「1つの中国」政策の回復を獲得したことで、戦術的に勝利したという説がある²⁷。しかし、実際には中国は「1つの中国」をアメリカに再確認させただけで精一杯であり、閣僚や大統領が続けざまに発出した尖閣諸島に日米安保条約が適応されるという言説に強く反発せず、また習近平政権がオバマ政権に繰り返し呼びかけてきた「新型の大国関係」にもほとんど触れることができなかった。トランプ政権の出口があまりに不確実であるため、「1つの中国」政策を再確認しただけで、関係を前進させるべきであると判断したプラグマティックな対応であると考えられる²⁸。

こうしたトランプ政権の変化の背景として、中国のトランプファミリーへの接近がとりざたされている。崔天凱駐米大使はトランプの娘ジャレッド・クシュナー (Jared C. Kushner) の妻であるイバンカ・トランプ (Ivanka M. Trump) を旧正月に中国のイベントに連れ出すことができた。中国の「安邦保険集団」という国有企業が、大統領顧問である娘婿のジャレッド・クシュナーの家族が経営する企業がニューヨークで持っている不動産を4億米ドルで買うとの報道がなされた²⁹。中国の国家工商行政管理総局商標局は、2016年4月にトランプから申請されたばかりの38におよぶ「ドナルド・トランプ」の商標登録を異例にも一気に批准した³⁰。米中関係が、こうした非制度的要因によって従来よりも大きく左右される可能性もある。

2017年4月上旬に習近平が訪米し、トランプ政権下で初めての米中首脳会談がフロリダの別荘「マララーゴ」で行われる予定である。他方で、トランプ政権は、中国に対して機先を制してこの直後に台湾への武器輸出を公表するとの報道もある³¹。ただし、トランプ政権の国務省は2017年3月の段階でまだ副長官以下の政治任命ポストの人事が決まっていない。その状態で米台が具体的な武器売買の交渉をするには困難がある。しかも、もしも

中国の影響を受けたトランプファミリーの要因でそうした政策が決まるのであれば、中国が関与する度合いが高まりかねないし、また台湾が単なる「バーゲニング・チップ」なのであれば、中国が貿易問題で妥協しさえすれば台湾への武器売却は簡単に犠牲にされるかもしれない。あるいは、武器売却プロセスが遅延すれば、米中関係が改善する過程でその決定を迫られることになり、そうなると、オバマ政権時期と同様に中国の反応に強く配慮した武器売却になってしまう可能性もある。

このように、トランプ政権には、台湾問題をめぐって米中関係をどこまで悪化させるか分からないという不確実性と、米中の貿易問題での妥協さえ引き出せば、台湾を簡単に見捨てるかもしれないという不確実性がある。どちらも大統領およびその家族の個人的要因で大きく結果が異なるかもしれない。しかもどちらの結果も中国や台湾の感情的な反応を引き出しやすく、次の不確実性を産む可能性がある。

むすび

本稿の分析・検討を通じて、以下のような米中台の構造変化とそれにもなう今後の注目点が明らかになった。

2000年以降の政権交代および指導部交代のパターンに鑑みると、2017年以降の米中台政権の組み合わせは、不確実性が極めて高いことが分かる。習近平政権は、胡錦濤政権とは異なり、台湾問題で変化を求める傾向が強い。蔡英文政権は、現状では中国への挑発を慎重に避けているものの、中国との関係安定を図ることに成功しておらず、また内部には台湾独立派を抱え、最終的にはかつての陳水扁政権のように中国との対立関係に陥る可能性を否定できない。トランプ政権は、民主・共和両党が1979年の米中国交正常化以来積み上げてきた米中関係の基礎である「1つの中国」政策にいと簡単に疑問を呈するところから政策の展開を始めた。米中関係は台湾問題をめぐって、今後も二転三転する可能性を孕んでいると言える。

2017年4月に予定されている米中首脳会談でどのような方向性が出てくるかが、最初の関門となる。特に、台湾への武器売却がなされるのか、なされるとしたらどのようなタイミングでどの程度の重要な武器が売却されるのか、そのときの中国がどれほど強い反応を見せるのか、強い反応を見せるとしたら、その矛先はこれまで通りアメリカに向かうのか、それとも報復を受けるのは主に台湾なのか。また承認国の取り上げのような報復が連続するとしたら、台湾の中国に対する反応はどうなるのか、中台関係で対立の連鎖が始まるのか、など今後注目すべき点は多い。そして、その時点で中台関係が安定化しているかどうか、不安定が不安定を産む循環にならないかどうか、などが注目される。

—注—

- 1 松田康博「米中関係における台湾問題」高木誠一郎編『米中関係—冷戦後の構造と展開—』（日本国際問題研究所、2007年）、95-98頁。
- 2 “Taiwan Relations Act: United States Code Title 22 Chapter 48 Sections 3301-3316,” Enacted 10 April 1979, *Taiwan Documents Project*, <<http://www.taiwandocuments.org/tra01.htm>>, accessed on March 20, 2017.
- 3 松田「米中関係における台湾問題」、97頁。
- 4 同上、98-99頁。
- 5 同上、99-100頁。
- 6 同上、101-103頁。
- 7 松田康博「中国の対台湾政策—江沢民8項目提案の形成過程—」『防衛研究』（17号、1997年10月）、9-24頁。
- 8 松田康博「第7章 改善の『機会』は存在したか？—中台関係の構造変化—」若林正丈編『ポスト民主化期の台湾政治—陳水扁政権の8年』（日本貿易振興機構アジア経済研究所、2010年）参照、<<http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Books/Sousho/582.html>>2017年3月20日アクセス。
- 9 松田康博「第8章 『最良の関係』から『相互不信』へ—米台関係の激変—」若林正丈編『ポスト民主化期の台湾政治—陳水扁政権の8年』（日本貿易振興機構アジア経済研究所、2010年）、290-291頁、<<http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Books/Sousho/582.html>>2017年3月20日アクセス。
- 10 Yasuhiro Matsuda, “Cross-Strait Relations under the Ma Ying-jeou Administration: From Economic to Political Dependence?” *The Journal of Contemporary China Studies*, Vol. 4, No. 2, (2015), <<http://china-waseda.jp/wp-content/uploads/2016/03/68dc46c48b1863b1fef4648fb84c7f5f.pdf>>, accessed on March 20, 2017.
- 11 松田康博「第7章 馬英九政権下の米台関係」小笠原欣幸・佐藤幸人編『馬英九再選—2012年台湾総統選挙の結果とその影響—』（日本貿易振興機構アジア経済研究所、2012年）、111-113頁。頁、<<http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Books/Josei/018.html>>2017年3月20日アクセス。
- 12 松田康博「第7章 馬英九政権下の米台関係」、113-118頁。松田康博「第13章 馬英九政権末期の米台関係—中国要因の変化—」『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係—米中関係と米中をめぐる国際関係—』（公益財団法人日本国際問題研究所、2016年）、146-148頁。
- 13 松田「第13章 馬英九政権末期の米台関係」、150-151頁。
- 14 松田康博「蔡英文政権の誕生と中台関係の転換—「失われた機会」か、「新常态の始まり」か？—」『問題と研究』2017年1・2・3月号（近刊予定）、参照。
- 15 尹継武「試析希拉里的政治心理及对华政策偏好」『現代国際関係』（2016年第9期）、25頁。晁岸「予測希拉里一旦当選後の対華政策、要避免“臉譜化”」『世界知識』（2016年21期）、63頁-65頁。
- 16 “The President of Taiwan CALLED ME today to wish me congratulations on winning the Presidency. Thank you!,” @realDonaldTrump, December 2, 2016, *twitter*, <<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/804848711599882240>>, accessed on March 20, 2017. 「蔡総統川普熱線12分」『聯合報』2016年12月4日。
- 17 「就美国当选总统特朗普同台湾地区领导人通电话中国向美国有关方面提出严正交涉—白宫重申坚持一个中国政策—」『人民日報』2016年12月4日。
- 18 Peter Nicholas, Paul Beckett and Gerald F. Seib, “Trump Open to Shift on Russia Sanctions, ‘One China’ Policy,” *The Wall Street Journal*, January 13, 2017, <<https://www.wsj.com/articles/donald-trump-sets-a-bar-for-russia-and-china-1484360380>>, accessed on March 20, 2017.
- 19 「習近平会見美国前国务卿基辛格」『人民日報』2016年12月4日。
- 20 「国台辦—台方小動作不可能改变台湾是中国一部分的地位—」『人民日報』2016年12月4日。華益文「“小動作”改变不了中美大格局」『人民日報（海外版）』2016年12月5日。
- 21 「国台辦—一个中国原則必将得到国际社会越来越广泛的認同」『人民日報』2016年12月22日。
- 22 Neil Connor, “Donald Trump Backs Down over ‘One China Policy’ in Call with Xi Jinping, as Chinese and US Aircraft in Mid-air Close Call,” *The Telegraph*, February 10, 2017, <<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/10/donaldtrump-reaffirms-one-china-policy-call-chinas-xi-jinping/>>, accessed on March 20, 2017.
- 23 田中靖人「蔡英文氏、会談相手は『答えられない』 派手な演出避け、日本からの“厚遇”勝ち取る」『産経ニュース』2015年10月9日、<<http://www.sankei.com/world/news/151009/wor1510090050-n1.html>>2017年3月20日アクセス。
- 24 「台湾代表団在中方抗議下参加川普就職典礼」『風伝媒』2017年1月21日、<<http://www.storm.mg/article/215447>>2017年3月20日アクセス。

- ²⁵ Mark Landler and Michael Forsythe, “Trump Tells Xi Jinping U.S. Will Honor ‘One China’ Policy,” *The New York Times*, February 9, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/02/09/world/asia/donald-trump-china-xi-jinping-letter.html>>, accessed on March 20, 2017.
- ²⁶ Michael E. O’hanlon and David Gordon, “Surprise! Trump’s Foreign Policy Is Turning Out Okay,” *The Brookings Institution*, February 24, 2017, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/02/24/surprise-trumps-foreign-policy-is-turning-out-okay/>>, accessed on March 20, 2017.
- ²⁷ Carrie Gracie, “Could China's Trump Tactics Actually Be Working?” *BBC News*, February 24, 2017, <<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-39061702>>, accessed on March 20, 2017.
- ²⁸ 「特朗普難予測 北京悄悄放棄一項重大倡議」、多維新聞、2017年3月4日、<<http://global.dnews.com/big5/news/2017-03-04/59803566.html>>2017年3月20日アクセス。
- ²⁹ David Kocieniewski and Caleb Melby, “Kushners May Get \$400 Million from Chinese on Tower,” *Bloomberg*, March 14, 2017, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-13/kushners-set-to-get-400-million-from-chinese-on-marquee-tower>>, accessed on March 20, 2017.
- ³⁰ 「川普 38 個商標申請 中国一次批准」『自由時報』2017年3月10日。
- ³¹ 廖漢原「川普擬對台軍售：推動取得先進戰機」『中央通訊社』2017年3月18日、<<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201703180044-1.aspx>>2017年3月20日アクセス。

第 15 章 東南アジアから見た米中関係とアジアの国際関係

菊池 努

1. はじめに

過去数十年、政治・軍事的な緊張を域内に抱えながらも著しい経済成長を達成してきたアジアの政治、経済、安全保障環境が激しく変動している。世界経済の成長鈍化とともにアジア諸国間の経済競争もさらに激しさを増し、権力政治も顕在化している。領土や海洋権益をめぐる政治、軍事的緊張が高まっている。

とりわけ米中関係をはじめとする大国間関係の緊張はアジア諸国の今後に大きな不透明性を生んでいる。経済の低成長の時代に入った中国は、国内外において強権的な政策を推進している。「アメリカ第一」を掲げた米トランプ政権は、従来とは異なるアジア政策を展開するとみられ、アジア諸国の不安を惹起している。米中双方は新たな関係を模索しているが、その将来は不透明性を増している。

地域の国際関係の変動に対応すべく、アジア諸国は軍事力の近代化と新たな政治・安全保障上の連携の模索に余念がない。ASEAN（東南アジア諸国連合）諸国も例外ではない。

歴史的に見て、大国間の力の変動への対応は東南アジア諸国の対外政策上の最も重要なテーマであった。植民地から独立し、冷戦期の大国の争いという厳しい環境の中で国造りを進めてきた東南アジア諸国にとって、大国間関係の変動の結果、再び自国の運命が大国政治に翻弄され、政治・経済的な自立性を奪われる可能性があるからである。

東南アジアは太平洋とインド洋を結ぶ戦略的要衝に位置しており、大国はこの地域に大きな利害を有する。近年、太平洋とインド洋を結ぶ「インド太平洋」という地域が一つのまとまりをもった概念として観念されつつあるが、この概念の中心的なテーマはインド洋と太平洋を結ぶ海洋問題（海洋安全保障）にあり、大国にとっての東南アジアの戦略的価値はさらに高まっている。¹また、南シナ海の領有権や海洋権益を巡る対立が深刻化しているが、そうした紛争に米中をはじめとする域外大国も深く関与している。東南アジアの国際関係への域外大国の関与は避けられない。大国政治の荒波が再び東南アジアに押し寄せている。

東南アジア諸国は大国と伍してゆく経済力や軍事力を欠く。1970年代初頭の米中接近のような劇的な大国間関係の変化を経験した東南アジア諸国にとって、不透明性を高める米中関係は、大きな懸念の対象である。ただ、彼らは大国間の権力政治に翻弄される脆弱な傍観者であるわけではない。大国に比して軍事力や経済力に劣る ASEAN 諸国が依拠する

のは、ASEAN という地域制度である。大国間の力関係の変動を読み取り、彼らの側から大国間関係を制御し、大国の激しい対立や協調、特定の国の覇権構造がアジアに生まれるのを阻止し、さらには自らの望む地域秩序形成に向けて大国相手の外交を展開している。そうした外交の有力な手段になっているのが ASEAN という地域制度を基盤とした「地域制度外交」である。

大国政治に立ち向かう東南アジア諸国の大前提は、ASEAN という地域制度の強靱性を高め、ASEAN 共同体構築を加速化することである。

その上で強化された ASEAN を基盤とした多様な地域制度を自ら主導することによって、大国を牽制し、大国間の対立の激化を防ぐと同時に、小国を犠牲にする大国間協調が形成されるのを阻止し、自らも地域の国際関係において主要な役割を演じ、東南アジアの独立と自主を確保しようという能動的な外交を ASEAN は推進してきた。² ASEAN という地域制度を基盤に多様な地域制度のネットワークを構築し、大国間政治に影響を及ぼそうとしているだけでなく、大国政治を自ら制御し、アジアの国際関係の有力なプレーヤーとしての役割を演じてきた。³

ASEAN のそうした外交は、大国を軸に展開されてきたこれまでの国際関係では見られなかった「中小国による大国政治制御」の試みともいえよう。

ただ、課題もある。南シナ海問題への対応に見られるように、東南アジアの平和と安定に直接かかわる深刻な問題に関して、今日まで東南アジア諸国は一致した対応をとることができない。中国による ASEAN 分断の試みも先鋭化している。大国政治が激しさを増す中で、アジアが直面する諸問題に対処する上で ASEAN が結束を維持できるのか、組織の真価が問われている。

本稿の構成は以下である。最初に ASEAN を取り巻く国際関係の変動とそうした変動への ASEAN 諸国の懸念を指摘する。大国政治の激化と自主・自立を喪失することへの ASEAN 諸国の不安と懸念が指摘される。

第二に、そうした変化に対応する構想としての ASEAN 政治安全保障共同体 (APSC) の概要を説明する。APSC 構想は、ASEAN 共同体構想を構成する三つの柱の一つだが、ASEAN 加盟諸国間の結束の強化と同時に、それを基盤にアジアの国際関係において ASEAN が主要な役割を演じるという狙いが秘められている。APSC 構想には、ASEAN をアジア太平洋の国際関係において主要な役割を果たす地域制度へと発展させるという狙いがある。ここでは ASEAN という地域制度を基盤に大国を含む多様な地域制度を構築することで大国政治を制御しようという ASEAN の「地域制度外交」を論じる。

第三に、そうした ASEAN の構想を可能にする国際環境がはたしてアジアに存在するの

かを検討する。国際政治の専門家はアジアの国際関係の今後を展望する際にしばしば大国関係に焦点をあてる。米中関係を軸にアジアを展望する「パワー・トランジション」の議論がその代表例である。しかし、本稿は、アジアの国際関係の特徴は中小国家の果たす役割が相対的に大きいことにあり、ASEANのような地域制度が機能する余地が存在することを指摘する。

第四に、では果たして ASEAN 諸国はアジアの国際関係に存在する機会を活かせるのだろうか。ASEAN 諸国は ASEAN という地域制度を軸に結束して大国の権力政治に立ち向かうことができるのであろうか。ここでは APSC の課題をリーダーシップの観点から論じる。各国の国内政治の不安定化とナショナリズムの台頭、域外大国による干渉、南シナ海問題での立場の違いなど ASEAN の結束を妨げる要因は多々あるが、ここでは特にインドネシアの最近の変化が持つ意味を検討したい。最後に本論の議論をまとめる。

2. アジア太平洋の国際関係の変動と ASEAN の対応

東南アジアは太平洋とインド洋を結ぶ主要な国際通商路の中心という戦略的要衝に位置しており、域外大国はこの地域に大きな利害を有する。従って、この地域の国際関係への大国の関与は避けられない。東南アジアは域内諸国だけで自立した地域秩序形成が難しい地域であり、地域の安定には域外諸国、特に大国との関係を安定化させる仕組みを構築することが不可欠である。この地域では近年、南シナ海での領土主権や海洋権益を巡る紛争が深刻化している。大国間の緊張も激化しつつある。大国政治の荒波が東南アジアに押し寄せている。

東南アジア各国の利害は異なり、東南アジア諸国共通の対外政策など存在しない。アジアの望ましい地域秩序のあり方について、彼らの間で明確な合意があるわけではない。しかしその一方で、彼らにとって望ましくないアジア、望ましいアジアの姿には共通性を見出すことができよう。⁴

第一に、東南アジア諸国の「自立・自主」の確保である。対立であれ協調であれ、大国政治によって自らの運命を決定されることへの強い警戒心である。

東南アジアには「象と雑草」のたとえ話がある。象は大国を、雑草は東南アジア諸国を意味している。雑草は、象が愛し合っても喧嘩をしても踏みつけられる運命にある。米ソや中ソの対立に巻き込まれたという苦い経験が彼らにはある。1970年代初頭の突然の米中関係改善のような、大国間関係の激変による困難も経験した。大国間関係の推移に国家の運命を翻弄されてきたのである。

既存の覇権国であるアメリカと新興大国である中国の間で「グランド・バーゲン」がな

され、アジアに「米中共同管理体制（コンドミニウム）」が形成されることも東南アジアにとって望ましくない。また逆に、米中間の利害対立が激化し、冷戦期の米ソ関係のような緊張が生まれるのも好ましくない。どちらにせよ東南アジア諸国の運命が再び大国間関係によって規定されてしまうからである。

米中いずれかの地域覇権が形成されるのも望ましくない。東南アジア諸国の多くはアメリカとの間で友好関係を築いてきたが、民主主義や人権の擁護を掲げたアメリカの一方的な力の行使への警戒心も根強い。中国の力がさらに伸長し、アジアに中国の覇権構造が生まれることも望ましくない。近年の南シナ海での中国の行動は、軍事力の急速な拡大と相まって、東南アジア諸国の懸念を高めている。「新安全保障概念」や「平和的発展」など、1990年代中頃から中国は平和的意図を示す様々な概念を提示してきたが、それらの試みは地域諸国に受け入れられていない。

東南アジアにとって望ましいアジアのシナリオは、米中を含む主要大国が適度な緊張をはらみつつ、決定的な対立に至らず、また大国協調の仕組みも形成されず、ASEAN 諸国が主要大国との間に安定した政治経済安全保障の関係を築き、アジアの国際関係の中で彼らも有力なプレーヤーとしての役割を演じることである。

第二は、そうした安定した関係と役割を通じて、東南アジアの自立と自主を確保しつつ、貿易や投資、金融協力、市場アクセス、開発援助等を通じて、域外大国の力と資源を自らの経済的発展のために動員させる仕組みを作ることである。経済発展を通じた国内の政治社会的安定の確保は東南アジアのいずれの国にとっても最優先の課題である。このためには米中をはじめとする域外大国の東南アジアへの関与と支援が不可欠である。ただし、そうした関与と支援の在り方を決めるのは、大国側の事情ではなく、東南アジア諸国の意向でなくてはならない。

第三に、東南アジア諸国の多くは発展途上の国であり、国力には限界がある。従って、上に述べた二つの目的を実現するためには、東南アジア諸国が結束して対応しなければならない。彼らのそうした装置になっているのが ASEAN という地域制度である。大国間の駆け引きが激化する中で、ASEAN が望ましくないシナリオを回避し、アジアの国際関係で意義ある役割を演じようとするならば、その大前提は ASEAN の制度的強靱性を強化することである。

ASEAN はこれまでも環境の変動に対して新たな制度的対応を行ってきた。1970年代初頭の米中和解や日中正常化などの大国関係の変化を受けて、ASEAN は平和・自由・中立地帯（ZOPFAN）構想を打ち出した。ベトナム戦争の終結と統一ベトナムの出現という環境の激変や中ソ対立の東南アジアへの波及の懸念が共有されると、東南アジア諸国の結束

を強化するために TAC（東南アジア友好協力条約）を締結し、「ASEAN 協和宣言」に合意した。域外大国との関係を ASEAN の側から制御する方式として ASEAN 拡大外相会議（PMC）の仕組みも 70 年代中ごろに導入した。また、冷戦終結後の国際関係の不透明性の高まりに対応すべく、ASEAN 自由貿易協定の締結や ASEAN 地域フォーラム（ARF）の設立を主導した。

そして今日、ASEAN は、2003 年の「第二協和宣言」に盛り込まれた、ASEAN 共同体の構築を目標に掲げている。政治安全保障、経済、社会文化の各分野での ASEAN 協力を進め、ASEAN の制度強化を図ってきた。ASEAN 憲章も採択し、組織の目標を確認し、民主主義や人権尊重を ASEAN 協力の共通の基盤にすることも合意された。

ASEAN 共同体構想の背景にあるのは、ASEAN を取り巻く国際関係（大国政治）が変化する中で、ASEAN の抱える制度的な弱さへの懸念と危機意識である。ASEAN は内部の結束強化に苦心しつつも、ASEAN という地域組織を基盤に、1980 年代末から形成されてきたアジア太平洋の様々な地域制度において中心的役割を果たしてきた。1980 年代末以降には「アジア太平洋」の、1990 年代後半には「東アジア」を基盤とする地域制度が形成されていた。しかし、制度的な強化を ASEAN 自身が図らなければ、ASEAN は自らが主導的役割を担ったこれらの広域の地域制度で主要な役割を演じることは困難となり、広域制度の中に埋没してしまう危険すら存在した。

ASEAN 諸国は、新規加盟国の急速な拡大に伴う内部の格差（経済発展のレベルや政治経済的な政策志向の相違）、国内政治状況の流動化、中国やインドの経済発展に伴う ASEAN 諸国経済の国際的な競争力の低下、各国の対外政策上の優先順位の違いなどの政治経済的困難に直面し、ASEAN の求心力は低下し、アジアの国際関係での役割を失う懸念もあった。この状況を打開し、アジアの国際関係の中で ASEAN の主導性を回復できなければ、東南アジアの国際関係は再び大国政治に翻弄されてしまう危険があった。

こうして ASEAN は 2003 年の「第二協和宣言」で ASEAN 共同体の構築を共通目標に掲げることになる。ASEAN の制度強化で特徴的なのは、域内の制度強化と域外諸国との関係が深く結びついていることである。ASEAN 経済共同体の形成と、アジア全体を包摂する地域自由貿易協定の締結が相互に結びついている。ASEAN をハブとする経済的な連携を域外諸国と深めつつ、それを ASEAN の利害に合致した形で推進し、経済的な相乗効果を期待している。

政治安全保障も同様である。APSC の構想は、国際関係論のテキストが指摘する原初的な形態、すなわち ASEAN 加盟諸国間に不戦体制を構築するという目的を有したものである。政治的な民主主義、人権の擁護、法による支配など国内政治的価値を共通化すること

によって ASEAN 諸国間の関係を不戦体制に変え、ASEAN 諸国の協力と結束の基盤を強化しようという構想である。

APSC のもう一つの側面が域外、特に主要大国との関係である。APSC は、広くアジアの国際関係の中で ASEAN の機能と役割を強化するという目的と密接に結びついた構想である。東南アジアという地域は大国の利害が複雑に絡み合った地域である。大国の東南アジアへの関与を制御し、この地域の国際関係において ASEAN の主導性や自主性をどのようにして確保するか、という問題意識と APSC 構想は密接に関連している。

東南アジア諸国の間には、対外関係を巡って相違や対立がある。今日重要な地域的課題になっている海洋問題（南シナ海の領有権や海洋権益を巡る争い）では、海洋国家と大陸国家との意見の違いも顕在化している。しかも域外大国は ASEAN 諸国との二国間関係を通じて、加盟国に様々な影響力を行使している。ASEAN を「分断」する試みも顕在化している。「ASEAN の一体性」を維持するのは容易ではない。しかしその一方で、ASEAN を軸とした多様な地域の制度を通じて、大国を「飼いならし」、大国間の激しい権力政治も、逆に大国主導の協調の仕組みが形成されるのも防ぎ、大国の一方的行動を牽制し、東南アジアの自立と自主を確保しようという点では関係諸国の間に一般的な合意があるといえよう。ASEAN の結束は実際には脆弱だが、結束を演じることによる外交的効果を彼らは熟知している。

3. ASEAN の地域制度外交

ASEAN は、1970 年代半ば以降進めてきた ASEAN 拡大外相会議（ASEAN-PMC）の経験をもとに、域外諸国との間に様々な地域制度を構築してきた。アジアの安全保障問題を協議する ARF、アジア諸国間の地域協力を推進するための ASEAN+3（日中韓）、EAS（東アジア首脳会議）、域外諸国を交えた ASEAN 国防相会議プラス（ADMM Plus）などがそれである。経済の分野でも、日本や中国などの域外諸国との間で多様な自由貿易協定を締結してきた。これらの多くがアジアの国際関係が変動する 1990 年代後半以降に形成されたことは、ASEAN がそうした変動に自らを主体とする多様な地域制度の構築で対応しようとしてきたことを示している。

ASEAN の地域制度外交にはいくつかの側面がある。第一に、大国を、ASEAN を中心にした地域制度に関与させることである。「包摂性」が基本である。地域制度に大国に関与させることによって、大国間の相互牽制を促し、大国間の剥き出しの対立も、逆に大国間の協調も阻止し、ASEAN の側から大国の行動を制御しよう試みる。第二に、特定の大国を排除した地域制度を用意することによって、大国の行動を外側から牽制（均衡）しようと

いう試みである。90年代後半にできた ASEAN+3(日中韓)が一例である。

ASEAN 諸国の対応を複雑にしているのは、こうした関与と均衡の対象が複数存在することである。そしてその二つの国には望ましい国際秩序のあり方など国際政治認識において大きな格差がある。アメリカと中国である。東南アジア諸国の多くは台頭する中国に対応するだけでなく、アメリカの巨大な力にも対応しなければならない。アメリカの単独主義への東南アジア諸国の懸念は根強い。東南アジア諸国のアメリカと中国に対する姿勢は両義的である。海洋での中国の威圧的(assertive)な行動にはアメリカの力を活用し、人権や民主主義を掲げてアジア諸国に圧力を加えるアメリカ対しては、時に中国の力を利用してこれに抵抗しようとする。⁵米中いずれか一方に傾斜することは、大国政治の中での ASEAN の交渉力を弱めかねない。

この対応には洗練された制度運用を必要とする。例えば、ASEAN の運用する地域制度には、ASEAN+3 (日中韓) のようなアメリカの参加しないものもある。これは、1997年のアジア通貨危機の際のアメリカの一方的かつ威圧的(通貨危機に直面した諸国へのアメリカ政府の対応や、アメリカが大きな影響力を持つ IMF (国際通貨基金) の姿勢などを多くのアジア諸国はそう受け取った) な行動がとられる場合には、アメリカを排除した地域制度を通じて、アメリカの行動を牽制しようとする。⁶ただし同時に、東南アジアにとってアメリカは、中国を牽制する点でも、また、軍事力の前方展開を通じてアジアの安全保障を維持するうえでも不可欠な存在でもある。アメリカを牽制しつつも、アメリカとの関係強化も欠かせない。ASEAN がアメリカとの間の首脳会議などの新たな制度を用意する背景である。

中国に対しても同様である。一方で中国は経済的な利益を東南アジア諸国に提供してくれる。巨大な隣国中国と争うのは得策ではないとの判断もある。しかし他方で、中国の力の増大には、これを牽制する手段も必要になる。中国を牽制するうえで、アメリカが引き続きアジアの国際関係に関与することが重要である。海洋での中国の威圧的な行動が繰り返されるようになると、これまでアメリカを排除してきた EAS にアメリカを招き、中国を牽制させようとしたのはその一例である。EAS 参加によってアメリカのアジア関与を制度的に補強しようと考えられたのである。しかし同時に、そうしたアメリカの関与が、米中の対立を激化させることは望ましくない。アメリカの関与は、米中関係を緊張させない程度に抑制的でなければならない。実際、アメリカの「リバランス」政策に対して、それが軍事的色彩を濃厚に持ち、中国が反発していることへの懸念が東南アジアの指導者から表明されてきた。ASEAN は、地域制度の運用を自ら主導することによって、アメリカの「過剰な」行動を抑制しようとする。

経済も同様である。確かに中国の経済成長は貿易の振興や投資の拡大などの経済的な利益を ASEAN 諸国に与えてくれる。いずれの諸国にとっても経済発展は政治の正統性を維持するうえで不可欠であり、当面中国との経済関係を安定的に維持することが肝要である。しかし、中国がそうした経済関係を利用して政治的な圧力を行使するかもしれない。実際中国は、日本やフィリピンとの海洋を巡る争いに経済的手段（レアアースの輸出制限やバナナの輸入制限、旅行客の抑制など）を行使した。しかも、さまざまな構造的矛盾を抱える中国経済の将来は不透明である。過剰な固定資本投資と貿易に依存した中国の成長モデルの限界が指摘されている。従って、中国への過度の依存は大きなリスクを伴う。アメリカなどとの経済関係の維持が不可欠である。ASEAN 諸国の中に環太平洋経済パートナーシップ（TPP）協定に参加する国が生まれる背景である。

東南アジア諸国は多様な地域制度を通じて、米中両国に対して関与と均衡・牽制の行動をとっている。ただし、アジアの民主化や市場経済化の進展、米中との過去の歴史、海の自由航行などのグローバル・コモンズの維持の重要性などを念頭に置くと、中国に対する牽制、均衡行動はアメリカに対するそれよりも強いといえよう。

第三は、その他の有力国との提携を強化することである。一般にパワー・トランジションの議論は、アジアの将来を米中二国間関係に焦点を当てて展望する。しかしアジアには、一定の国力（経済や軍事力）を持ち、今後さらに国力を増大させる潜在力を持ち（経済成長の余地大）、重要な戦略的要衝に位置し、自国の地域的・国際的役割の拡大を求め積極的な対外関与の姿勢を示している国家や国家群がある。これらの諸国においては、対立であれ協調であれ、アジアの国際関係が米中両国で規定されることへの強い抵抗感がある。

例えば日本やインドである。日本は大きな経済力を有しており、ASEAN 諸国との友好関係の歴史も長い。日本は、安倍首相が就任後 1 年を経ずして ASEAN 諸国すべてを訪問したことが示すように、近年 ASEAN 諸国をはじめとするインド太平洋諸国との関係強化に力を入れている。東南アジア諸国とは緊密な経済関係を維持してきただけでなく、近年、日本企業の東南アジア投資は飛躍的に拡大している。

日本の ASEAN 外交強化の動きや安全保障政策の変化を、東南アジア諸国は肯定的に評価している。日本は ASEAN の有力な経済のパートナーであるだけでなく、日米安保体制を通じてアメリカの軍事的関与を支える最も重要な国であり、また、アメリカの力の低下を補完する国家のひとつである。ASEAN 諸国にとって、経済はもとより安全保障分野においても中国を牽制する有力国として日本を活用できる。

日本と ASEAN 諸国は長い間友好協力関係を強化してきたが、ASEAN 諸国の日本への期待は決して低下していない。上に紹介した世論調査においても、現在も将来も、日本は

ASEAN の最も重要なパートナーとして位置づけられている。首脳会議を始めとする日本と ASEAN との協議の制度は ASEAN にとって引き続き重要である。

インドもそうした国の一つになりつつある。インドは国力を増しつつあり、一方で中国を牽制するうえでアメリカとの関係を強化しつつも、「戦略的自立」を求め、アメリカとの提携には一定の歯止めをかけ、中国との関係も維持している。⁷

ASEAN は、2012 年 12 月にニューデリーで初めての ASEAN-インド首脳会議を開催するなど、インドとの関係強化を図っている。インドもこうした ASEAN の姿勢に積極的に対応し、ASEAN との関係強化を外交課題の一つに掲げている。

ASEAN 諸国はこうした諸国との連携を深め、地域制度の中にこれらの諸国を関与させ、米中双方を牽制させる試みを始めている。

なお、ASEAN のこうした多角的な関与の背景には、アメリカのアジアへの関与の継続性に対する ASEAN 諸国の懸念があり、アメリカを補完する他の有力国との関係強化を通じて ASEAN の外交基盤を強化しようとする狙いが秘められている。実際、ASEAN 7 カ国の世論調査によれば、彼らのアメリカへの信頼度は必ずしも高くないし、今後 ASEAN にとってのアメリカの重要性は減じるとの結果が出ている。東南アジアの多くの諸国にとって、アメリカのアジアへの関与は重要であるが、その力と関与は相対化されつつある。⁸

4. 大国政治と ASEAN の地域制度外交の可能性

大国間の権力政治が激化する中で、発展途上の比較的規模の小さな国家の集合体である ASEAN は地域外交で主要な役割を果たすことができるのであろうか。アジアの国際関係には ASEAN の地域制度外交が機能する条件があるのだろうか。

ASEAN 諸国がアジアで独自の役割を演じようとする際の大前提は、アジアにおける力の均衡状態が維持されていることである。もちろん、経済的、軍事的な力を欠く ASEAN 諸国には、自らが力の均衡の主要な役割を演じることはできない。大国間に激しい力の闘争が生まれれば、その対立を制御する力は東南アジア諸国にはない。ただ、大国間関係を利用してそうした均衡を維持する方向に大国を促すことはできるかもしれない。

では今後の大国関係はどう推移するのか。ASEAN 諸国には、大国（特に米中）が独自のダイナミズムで敵対か協調に向かう場合、あるいは米中いずれかの地域覇権が確立される場合、それを ASEAN の側で制御するのは困難であるとの認識がある。しかしアジアの国際関係は、米中関係を軸にその将来を展望するパワー・トランジションの議論が想定するほどに大国（米中）の秩序形成力は強くない。⁹

第一は、米中それぞれが単独では地域的な覇権を維持する力を欠いているということで

ある。米中それぞれ、国内外で深刻な脆弱性を抱えている。

アメリカは引き続きインド太平洋の国際関係において優越した力を維持し続けようが、中国の台頭等によってその影響力が制約されよう。アジアに位置する中国は、遠方の地にあるアメリカに比べ、アジアの地政学で優位な状況にある。しかし、アジアには、アメリカを補完する、政治、経済、安全保障の分野で一定の力を有した有力国が数多く存在する。これらの諸国は中国の地域覇権に警戒的であるだけでなく、抵抗力もある。中国の周辺諸国のナショナリズムと各国が有している力（拒否力）を考えれば、中国の地域覇権をこの地域の諸国が抵抗なく受け入れるとは考えられない。¹⁰

また、中国と近隣諸国との関係は総じて不安定である。ミャンマー、北朝鮮、カンボディア、ラオス等の近隣諸国に中国は経済援助等を通じて関係の緊密化を図ってきたが、そうした努力は必ずしも功を奏していない。¹¹近年の中国とミャンマーとの関係はこれを象徴している。しかも中国の体現する政治、経済、社会的価値はグローバル化の進む世界において異質なものであり、国際的にも地域的にも中国の影響力の浸透には限界があろう。¹²

第二に、「米中共同管理（コンドミニウム）」体制の確立も容易ではない。米中間には、民主主義や人権の擁護、リベラルな価値に基づく国内諸制度の調和（「ワシントン・コンセンサス」）を求めるアメリカと、主権の尊重と内政不干涉、国家資本主義の必要性（「北京コンセンサス」）を説く中国との間には、価値や地域秩序を巡る基本的な対立がある。両国間の相互不信は根深い。米中間の政策協調は必要だが、それがアジアの国際関係の基本構造を規定するほどに強靱で安定した「米中共同管理体制」になるとは考えにくい。¹³

第三に、冷戦期の米ソ関係のような米中の敵対関係も想定しがたい。米中間には「経済的な相互確証破壊」とも呼べる濃密な経済的な相互依存が確立されており、経済関係に深刻な悪影響を及ぼしてまでも両国が敵対するシナリオは、コストの大きさから考えて想定しにくい。また、首脳レベルから政府間の事務レベル、民間団体間の交流まで、米中関係の制度化が進んでいる。米中間では今後も厳しい対立はあろうが、深刻な対立に陥るのを抑制し、対立を制御可能な範囲にとどめるメカニズムが次第に形成されつつあるともいえよう。¹⁴つまり、米中が個別分野では協調しつつ決定的な対立に至らない程度の緊張と対立を繰り返すというシナリオがありうるであろう。¹⁵

第四に、仮に覇権を求めるものであるにせよ、米中共に地域諸国の支持調達が不可欠である。米中が自らの利益や価値を増大しようとするならば、アジア諸国を自国の陣営に引き込まなければならない。中国にとって、アメリカとの競争に対応するうえでも中国への懸念を抱く近隣諸国との関係の改善が不可欠である。

アメリカはアジアに同盟国や友好国を多数擁す。これがアメリカの国際的な力の源泉で

もある。ただ、軍事的にも経済的にも、アメリカがアジアに関与し続けようとするのであれば、それらの諸国の協力が必要である。それらの諸国の多くは中国とも緊密な関係を維持しようとしており、アメリカの一方的な要求を受け入れるわけではない。

また、米中両国の経済的相互依存関係は、アジア全体に拡大する投資と貿易の地域的なネットワークの中で展開されており、米中共にこのネットワークを維持するためにはアジアの諸国（特に有力国）との関係強化を図らざるを得ない。自由で開かれた国際貿易体制を維持するうえでアジア諸国の支持調達はアメリカにとって死活的に重要である。¹⁶

米中共にアジアにおいて自国の政治経済軍事的な利益を増大させるためには、アジアの諸国、とくに有力な諸国との協力と関係強化が不可欠である。ASEAN もその有力な組織である。ASEAN 諸国との関係がアジアにおける米中双方の力と影響力にも作用する。

実際、米中いずれもそうした諸国の支持調達を積極的に行っている。アメリカの「リバランス」政策の課題の一つは ASEAN を中心とした地域制度への関与とその発展強化にある。¹⁷中国も戦略的パートナーシップ合意や自由貿易協定の締結、「アジア・インフラ投資銀行（AIIB）」、「一带一路（OBOR）」、「海のシルクロード」構想などを通じてアジア諸国との関係強化を進めている。その重点の一つは東南アジア諸国にある。¹⁸2013年10月に中国は近隣諸国との関係強化を検討する内部の会合を開催しているが、その重点は東南アジア諸国との関係強化にある。¹⁹日本やインドも ASEAN との関係強化を主要な外交課題としている。

米中はもとより、日本やインドなどの主要国すべてが ASEAN 諸国との関係強化をアジア政策の主要な課題としている。東南アジア諸国の今後の動向がアジア太平洋秩序の今後に大きな影響を及ぼす可能性があることを認識していることがその背景にある。²⁰そうした ASEAN への域外大国の関心と支持調達の動きこそが、ASEAN が米中を含む大国との交渉力を強化できる基盤になっている。東南アジア諸国の側から大国関係に影響を及ぼす余地が生まれているとの認識が ASEAN 諸国の APSC 構想を支えている。

5. ASEAN の課題：結束は可能か？

ASEAN という地域制度を軸に多様な地域制度を構築し、大国間の権力政治を抑制しようとする試みは、国際政治の基本構造が大国にとって規定されてきたことを想起すれば、歴史的にも希有な試みであるとも言えよう。

上に指摘したように、アジア太平洋の国際関係には、ASEAN のような中小国の連合体が一定の役割を果たせる条件が生まれている。ASEAN が地域制度を通じて地域の国際関係に影響を及ぼそうという試みは、一定の成果を生む余地があるのである。

ただ、この野心的な試みが成果を挙げるには幾多の困難がある。ASEANは政治、経済、社会的な価値の異なる国家の集合体である。しばしば「多様性の中の調和」といわれるように、域内諸国間の多様性を乗り越え、ASEANとしての一体性を確保することが創立以来の課題でもあった。10ヶ国体制に拡大したASEANにおいては、この多様性への対応が引き続き大きな課題である。ASEANにとっての最大の挑戦は、米中などの大国の動向ではなく、ASEAN加盟国が連帯と協力のための制度的基盤を自ら整えられるかにある。²¹

APSC構想は、ASEANの結束を高めるため、民主主義や人権、法の支配、グッド・ガバナンスを共通の基盤とすることで合意した。しかし、紛争の平和的解決を唱導する一方で、域内紛争処理のメカニズムに対するASEAN諸国の関心はいまだ低い。²²タイにおける軍事クーデターの発生など民主化と反する動きに対してもASEANは沈黙している。ADMMのような新たな仕組みを用意したものの、その一方でASEAN諸国は自主国防力の強化や域外諸国との二国間の安保協力を独自に進めている。タイ、マレーシアなどASEANの原加盟国の政治的な不安定も深刻化しており、国内政治に忙殺されたこれらの諸国のASEANへの関与は低下しつつある。南シナ海問題でのASEAN諸国の姿勢も一致しない。域外諸国の「干渉」によってASEANの合意形成が困難になった事例もある。

APSCの今後を展望する際のひとつの焦点はインドネシアの動向であろう。インドネシアでは、ジョコウィ新政権のASEANへの姿勢に変化がみられる。海洋国家としてのインドネシアの特徴を最大限に活用し、海洋の管理と資源の確保、国内の島々の連結性の強化などを重視する「国際的な海洋軸(global maritime fulcrum)」構想を掲げた新政権は、ASEANなどの多国間主義よりも二国間関係を通じて国益(その最大の課題は国民経済の発展)の増進を図ることを重視しているかに見える。²³

インドネシアの新政権はASEANに関与しつつも、国益の増進を目指して二国間関係を重視する姿勢を次第に鮮明にしている。ジョコウィ大統領の外交指南役は、「かつてASEANはインドネシア外交の最も重要な柱(the cornerstone)であったが、今後は一つの柱(a cornerstone)になる」と述べている。²⁴実際、ASEAN経済共同体実現に背を向けたかのような貿易保護主義的措置の導入、ASEANの中に異論のあるEASの制度化の推進提案(EASをアジア太平洋の政治安保の最も重要なフォーラムにする)、インドネシアの経済水域でのASEAN諸国の漁船を含む不法漁船を一方的に攻撃する姿勢などは、他のASEAN諸国にインドネシアの今後のASEAN関与に疑念を抱かせている。²⁵

インドネシアにASEANに対する失望感があるのは事実であろう。1997年のアジア通貨危機に伴う政治危機を経験し、国内問題に忙殺されてきたインドネシアが、政治の民主化を果たして再び国際関係に登場するのは2000年代の初めである。APSC構想は、ASEAN

憲章の採択と並んで、そうしたインドネシアが ASEAN への関与を積極化する姿勢を示す象徴的な構想であった。

しかし、インドネシアの構想に対する ASEAN 諸国の反応は必ずしもこれを歓迎するものではなかった。民主主義や人権を ASEAN 結束の基盤にしようとしたインドネシアに対して他の ASEAN 諸国、とくに新規加盟諸国は抵抗を示す。ASEAN 憲章を巡る対立がこれを象徴する。インドネシアには、ASEAN の一体性維持を重視する結果、結局自国が妥協と譲歩を余儀なくされてきたとの思いが強いようである。²⁶

アジアの地域制度の中での ASEAN の「中心性」に関してもインドネシアの中には異論がある。インドネシアは ASEAN がそうした役割を担いうるには、これまでの制度の見直しが必要であると強調している。その批判の対象が、これまで ASEAN の成功を導いてきたといわれる「ASEAN 的な物事の進め方(“ASEAN Way”）」である。民主主義や人権、法の支配などの諸原則を ASEAN 協力の基本に据え、しかも ASEAN を強く拘束してきた、内政不干渉や主権の尊重原則の柔軟な解釈をインドネシアは求めてきた。だが、そうした要望は必ずしも関係諸国の総意にはなっていない。現政権の「国際的な海洋軸」構想の対象地域は「インド太平洋」にある。インドネシアは、東南アジアやアジア太平洋を越えて、広く「インド太平洋」の中でその役割を模索し始めたようである。実際、レトノ外相は最近、地域のアーキテクチャーに関する講演で、もっぱらインド洋に言及し、この地域でのインドネシアの役割の強化、特に環インド洋連合 (IORA) の意義とインドネシアの役割を論じている。ASEAN の役割に必ず言及した前政権とは異なる姿勢が見られる。²⁷

6. 共通の課題：二つのバランスの維持

東南アジア諸国は対外関係において二つのバランスを維持することが肝要である。ひとつは、域外大国との均衡のとれた関係を維持することである。大国との関係でいえば、特定の大国との関係が突出しないようにすることである。

東南アジア諸国にとって、米中両国ともに重要な国家である。中国は近接した地域に存在する大国であり、政治的にも経済的にも共存する道を模索しなければならない存在である。特に、東南アジア諸国のいずれも国内経済の成長を最大の政策課題としており、中国が提供する経済的機会はいずれの国にとっても無視しえない重要性を有している。その一方で、近年の南シナ海問題での中国の一方的な行動は東南アジア諸国にとって望ましい国際関係の在り方と大きく乖離している。

他方でアメリカは東南アジア諸国にとって、貿易や投資などの経済面はもとより、安全保障面でも欠くことのできない国である。中国の軍事力の近代化が進む中で、これに均衡

をとるためにはアメリカの軍事力の存在が不可欠である。その一方で、アメリカのアジアへの関与がアメリカの事情で大きく変化することに不安も抱いている。オバマ政権の「リバランス」政策は、アメリカのアジア関与の増大を意味するものとして日本などでは歓迎されたが、東南アジアにおいては、歓迎の声の一方で、「リバランス」という言葉そのものが、アメリカの関与が変動するものであることを示すものであるとの評価もあった。

米中双方との関係を維持しようとする東南アジア諸国にとって、アメリカと中国の間の選択を迫られる状況は最も望ましくない。両者との関係を安定的に維持することが国益に合致する。しかし、米中関係が緊張の度を増すに従い、このバランスの維持に苦心することになる。

もう一つは、自国の利益のためには毅然と大国に対峙しなければならないが、同時にその大国との間で安定した関係を維持することも不可欠である。自己主張しつつも敵対関係に陥るのは避けなければならない。「対峙しつつも、同時に共存もする」道を模索する意思と能力を有することが東南アジア諸国には求められている。

南シナ海問題はそうした ASEAN 諸国が「二つのバランス」を維持することがいかに困難であるかを示すものである。

国力を欠く東南アジア諸国にとって、南シナ海の紛争は国際ルールに従って解決されなければならない。国際ルールは、紛争を力ではなくルールで解決してくれるものであり、大国よりも小国を保護してくれるからである。この点で東南アジア諸国の立場は一貫している。南シナ海問題での仲裁裁判に対する東南アジアの多くの国の立場も、これを支持することで一貫している。

しかし同時に、国際ルールに基づいてこの問題を処理することに強く反対し、関係国との二国間協議で問題解決を図ろうとする中国は、この仲裁裁定を「紙屑」と呼び、東南アジア諸国に対して、共同声明などでこの仲裁裁定に言及しないよう強い圧力を行使し続けている。また、東南アジア諸国の関心の高い投資の拡充やインフラ整備などを提供することで、南シナ海問題での東南アジア諸国の懐柔を図っている。

自らの利益を守るために中国に対峙する一方で、いかにして中国との関係を安定化させ、中国が提供する経済的利益も獲得するか、これはいずれの東南アジア諸国も等しく直面している課題である。ここ数年の ASEAN 関連の会合が、南シナ海問題や仲裁裁定への言及の問題で紛糾し、共同文書の取りまとめが困難であったという事実は、中国との間でのバランスのとれた関係を維持することがいかに困難かを示すものである。

南シナ海問題は、東南アジア諸国にとって、大国間の対立にいかに対処するかという問題でもある。アメリカ政府は近年、南シナ海で「航行の自由作戦」や共同演習を実施し、

関係諸国への軍事を含む支援を提供するなど、南シナ海問題への関与を深めている。これに対して中国は、「域外国は関与すべきでない」としてアメリカの南シナ海での行動を厳しく批判している。

東南アジア諸国にとって、アメリカの関与は中国を牽制する上では必要である。しかしアメリカの関与を支持することで中国との関係が悪化するのも避けたい。また、アメリカの軍事的関与が必要だが、その結果米中の対立が激化し、自国がその対立に巻き込まれるのは避けたいし、米中いずれを選択するのかという状況に追い込まれたくはない。

かくして南シナ海問題での東南アジア諸国の対応は、一つは中国に対する原理原則の維持と経済的利益を含む全般的な関係維持という二つの考慮の間で、もう一つは、米中の対立が激化する中で、米中いずれの側に付くのも回避するという考慮の中で曖昧なものにならざるをえない。米中双方とのバランスを維持することに腐心するがあまり、時に「対中傾斜」とみられる行動をとることもある。アメリカに批判的な言辞が表明されることもある。

最近のフィリピンはこの象徴的な事例であろう。新大統領ドゥテルテは激しいアメリカ批判の言葉と中国への接近を試みる言動を繰り返してきた。ただ、これをフィリピンの対中傾斜やアメリカとの離間と評価するのはいささか早計であろう。フィリピンはアキノ前政権の下で、南シナ海問題での「最前線国家」として中国と対峙してきた。その結果、中比関係は冷却化し、中国との経済関係も低迷した。新大統領の試みは、過激なレトリックを別にすれば、他の東南アジア諸国が苦心して進めてきた「二つのバランス」の政策に接近してきたということであろう。フィリピンはアメリカの同盟国ではあるが、東南アジアにおけるもう一つのアメリカの同盟国であるタイも米中との間で「二つのバランス」を維持する対外政策を近年進めてきた。この意味でフィリピンもタイに類似した対外政策を採用するようになったということである。

この動きの背景にあるのは、米中の対立に巻き込まれるのは得策ではなく、むしろ、米中の緊張の中でいずれも選択しない状況を作り出すことが自国の利益に寄与するとの判断であろう。米中それぞれの対外姿勢に厳しさが増し、米中関係の緊張が高まる中で、そうした姿勢をとり続けるのは容易ではないが、フィリピンもそうした道を選択したということであろう。

この選択は、米比関係に緊張を生みつつも、フィリピンに有利に作用しているかに見える。中国はフィリピンへの経済支援を約束し、アメリカもフィリピンとの関係維持に腐心している。しかもフィリピンは、仲裁裁定の無効という中国の要求を受け入れていない。仲裁裁定を全面に打ち出して中国と対峙することには消極的だが、南シナ海問題でフィリ

ピンは一切の譲歩を中国に対して行っていない。フィリピンは状況によってはいつでも仲裁裁定を取り出し、中国に履行を迫れるのである。

7. 結び

アジア太平洋（インド太平洋）の国際関係は、「パワー・トランジション」論のような大国を中心としてこの地域を展望する見方とは裏腹に、東南アジア諸国のような中小国家の果たすべき役割は大きい。ASEAN という地域制度には、一般に考えられている以上に、この地域の国際関係の今後に影響を及ぼす余地がある。米中日印などの主要大国が ASEAN との連携強化を図っていることがこれを示している。²⁸アメリカの「リバランス」の政策の焦点の一つは ASEAN を初めとする地域制度の強化であり、アメリカは ASEAN との連携強化を図ってきた。また、中国の AIIB や OBOR 構想の焦点の一つは東南アジア諸国のインフラ開発にある。米中共に ASEAN 諸国との関係強化に余念がない。

ただ、ASEAN の野心的な試みが成果を生み出すには幾多の困難がある。ASEAN の主要国は内政上の不安定を抱えており、ASEAN への関与の度合いには濃淡がある。経済環境の悪化と共に各国政権は内向きになり、国内の狭量なナショナリズムの圧力に脆弱である。域外諸国との二国間の連携を重視する動きもある。また、域外大国の中には ASEAN の結束強化を不安視し、組織の分断を図る動きも見られる。しかも、これまで ASEAN を牽引してきたインドネシアの新政権には、国内のナショナリズムの高まり、ASEAN への不満と同時に、ASEAN を超えて広く国際社会の中でインドネシアの利益の確保を独自に図るべきであるとの意見も有力である。また、ジョコウィ大統領の外交政策への関心は薄く、関心はインフラ整備や海外からの投資の拡大による経済発展にあるといわれている。ASEAN はリーダーシップなき地域制度へと漂流する懸念がないわけではない。実際、ユドヨノ前政権時とは異なり、南シナ海問題での ASEAN 諸国の意見対立に対して、インドネシアがこれまでのように関係諸国の意見調整に尽力した兆候もない。ASEAN からインドネシアの影が急速に消えつつあるかに見える。ASEAN 諸国がそうした困難を克服し、アジア太平洋の有力な地域制度としてさらに発展できるのか判然としない。

東南アジア諸国は国際関係の新しいモデルになりうる潜在力を秘めた地域かもしれない。東南アジア諸国の基本的な姿勢は、域外の大国とのバランスのとれた関係を維持し、その中で自国の平和と繁栄を実現しようとするものである。従って、その対外政策の特徴は、「曖昧さ」が色濃く残るということである。国際ルールと現実の経済政治的考慮、いずれの大国とも安定した関係を維持しなければならないという考慮。これらの考慮のなかで対外行動は曖昧さと矛盾を含んだものになることがしばしばある。国際政治学の理論では、

中国のような台頭する国家に対する対応は、「均衡（balancing）」か「勝ち馬に乗る（bandwagon）」という単純な二分法だが、実際の東南アジア諸国の政策ははるかに多様なものである。

そうした姿勢をとる東南アジア諸国に対して、域外の大国はいずれも関係強化を求めて、政治、経済、安全保障など多様な分野での新たなイニシアティブを推進している。おそらく東南アジア諸国の単独での試みには限界があるであろう。ただ、東南アジア諸国がASEANという地域組織を基盤に集団的に「二つのバランス」外交を進めたとき、アジアの国際関係の様相は大きく変化するかもしれない。

既に指摘したように、米中ともに大国ではあるものの、内外に大きな制約を抱えている。アメリカも中国も大きな限界を抱えた国である。自らの意思を東南アジア諸国に強制するだけの影響力を欠いている。²⁹ 東南アジア諸国が、ASEANを軸に「二つのバランス」の維持と、そのための「曖昧な」政策の推進で一致できれば、東南アジアは深まりつつある大国間の対立と緊張を緩和するなど、アジアの国際関係で意義のある役割を演じる潜在的可能性はある。

域外国は当面そうした東南アジアの「曖昧さ」と共存してゆく以外にない。短兵急に「選択」を迫ることは、それを迫る当該大国に不利をもたらす可能性が高い。今後の課題はアメリカの新政権である。アメリカに東南アジア諸国の「曖昧さ」と付き合ってゆく戦略的意義を理解できるか、丁寧に対応する忍耐力と外交の技術がはたしてアメリカにあるのだろうか。東南アジアの戦略的重要性と、東南アジア諸国の「曖昧さ」と忍耐強く共存し、彼らを支援してゆくようアメリカを促すことも日本に課せられたもう一つの重要な課題である。日米同盟の深化、拡大の重要な側面であろう。

（きくち・つとむ 青山学院大学教授/（公益財団法人）日本国際問題研究所上席客員研究員）

fwjc3650@mb.infoweb.ne.jp

一注一

- 1 菊池努『『インド太平洋』の地域秩序とスイング・ステーツ』『インド太平洋時代の日本外交』（日本国際問題研究所）、2014年3月、1-50.
- 2 菊池努「パワー・シフトと東南アジア—地域制度を通じて大国政治を制御する」渡邊昭夫・秋山昌廣『日本をめぐる安全保障—これから10年のパワー・シフト』垂紀書房、2014年、187-202.
- 3 山影進「ASEANの歩んできた道、これから作る道」日本貿易振興機構・アジア経済研究所『新しいASEAN—地域共同体とアジアの中心性を目指して』2011年.
- 4 以下の議論は、筆者の既に公開した論稿に依拠する。前掲、菊池努「パワー・シフトと東南アジア—地域制度を通じて大国政治を制御する」
- 5 菊池努「経済相互依存、力の構造、地域制度—東アジア共同体と地域制度の動態」『海外事情』58巻4号、2010年.
- 6 ASEAN+3の最初の試みは、IMFなどに依存しない「アジアの」通貨相互融通協定（チェンマイ・イニシアチブ）の締結であった。アメリカによる「干渉」を避けようという地域共通の意向が強く働いていた.
- 7 Sunil Khilnan et al., *Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the 21st Century*, New Delhi: Centre for Policy Research, 2012.
- 8 外務省「ASEAN 7カ国における対日世論調査」2014年.
- 9 以下を参照。菊池努「東アジア新秩序の展望：リベラリズムの見方」『国際問題』623号（2013年7・8月合併号）、2013年7月、30-41.
- 10 東南アジアにおける中国の影響力にも制約がある。Alice D. Ba, “Is China leading? China, Southeast Asia and East Asian integration,” *Political Science*, Vol.66(2), 2014, 143-165.
- 11 John D. Ciorciari, “A Chinese model for patron-client relations? The Sino-Cambodian partnership,” *International Relations of the Asia Pacific*, Vol.15, 2015, 245-278.
- 12 中国とリベラルな国際秩序との関係については以下を参照。菊池努「アジア太平洋の通商秩序とTPP」『アメリカ太平洋研究』（東京大学アメリカ太平洋研究センター）、15巻、2015年3月、79-95.
- 13 米中による勢力圏の分割によるアジアの安定というシナリオを説く論者がいるが、アジアの現実を踏まえない空論であろう。アジア諸国は米中の意向だけで運命を左右されるほど脆弱ではない。Hugh White, *The China Choice: Why America should Share Power*, Sydney: Black Inc. Publishing, 2012.
- 14 Hoo Tiang Boon, “G2 or Chimerica? The Growing Institutionalisation of US-China Relations,” Singapore: *RSIS Commentaries* 137/2013.
- 15 山本吉宣他『日本の大戦略：歴史的パワーシフトをどう乗り切るか』（PHP研究所）、2012年を参照.
- 16 TPPのアメリカにとっての戦略的価値はここにある。Mireya Solis, “The geopolitical importance of the Trans-Pacific Partnership: At stake, a liberal economic order,” *The Brookings Institution*, March 13 2015. <http://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/03/13/the-geopolitical-importance-of-the-trans-pacific-partnership-at-stake-a-liberal-economic-order/>
- 17 Tom Donilon, Remarks by National Security Advisor to the President, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” *The Asia Society* (New York)
- 18 Li Mingjiang, “China’s ‘One Belt, One Road’ Initiative: New Round of Opening Up?,” *RSIS Commentary No. 050*, March 2015.
- 19 Michael D. Swaine, “Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy,” *China Leadership Monitor*, No.44, July 28 2014, pp.1-44.
- 20 ASEAN諸国の多くは自由で開かれた国際秩序の中で成長を遂げてきたが、将来の政策動向はまだまだ不透明である。これらの諸国の今後の政策動向がアジア太平洋の今後に大きな影響を及ぼすという意味で、これらの諸国を「スイング・ステーツ」と呼ぶことが出来よう。菊池前掲論文『『インド太平洋』の地域秩序とスイング・ステーツ』参照.
- 21 南シナ海問題はASEANにとって重要な問題だが、この問題への対応がASEANに及ぼす影響は一般に指摘されるほどに大きくはないであろう。Satu Limaye, *The Impact of South China Sea(SCS) Tensions on ASEAN: An “Eye-of-the-Beholder” Dilemma*, Seoul: Asan Special Forum, July 31 2015.
- 22 山影進、前掲論文『『不戦レジーム』を超えて—ASEANの政治安全保障協力をどう捉えるか』『国際法外交雑誌』第113巻第1号（2014年5月1日）、pp.109-110.
- 23 Endy M. Bayuni, “Is Indonesia punching above its weight?,” *The Jakarta Post*, May 13 2015.
- 24 Prashanth Parameswaran, “Is Indonesia turning away from ASEAN under Jokowi?,” *The Diplomat*, December 18 2014.

- ²⁵ Vibhanshu Shekhar, "Realist Indonesia's Drift away from ASEAN," *Asia Pacific Bulletin*, No.323, September 30 2015, Honolulu: East-West Center.
- ²⁶ ジョコウィの外交指南役の以下の論説がその不満をよく示している。Rizal Sukma, "Indonesia needs a post-ASEAN foreign policy," *Jakarta Post*, June 30 2009.
- ²⁷ Speech by Indonesia Foreign Minister Retno Marsudi on "Regional Architecture for Today and Tomorrow," Washington: Woodrow Wilson Center, September 22 2015.
- ²⁸ 例えばアメリカは 2016 年 2 月にカリフォルニアのサニーランドに ASEAN 諸国首脳を招き首脳会議を開催した。
- ²⁹ 東南アジアにおける中国の影響力は一般に言われるよりも弱い。Evelyn Goh, ed., *Rising China's Influence in Developing Asia*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

第 16 章 米州関係における中国の台頭

遅野井 茂雄

はじめに

21 世紀に入ってからの中南米における中国のプレゼンスの膨張は目を見張るものがある。今日、中国は、その急速な台頭を以て、中南米諸国から、外交・通商関係において「戦略的關係」ないし「中心的アクター」と呼ばれるに至った。それは、中南米諸国の独立の際に発動されたモンロドクトリンから、とくに 19 世紀末にパン・アメリカ主義 (Pan-Americanism) が確立して以降、第二次大戦後の米州機構 (OAS) の設立を経て、西半球全体を包括してきたアメリカ合衆国 (以後、アメリカないし米国) 主導の協力体制 (米州体制 Inter-American System) が大きな変容を迫られていることを意味している。キューバ革命後の旧ソ連の影響力の浸透や、日・欧の経済的台頭により生まれた中南米諸国の外交の多角化の経験を量的質的に超え得る転換と言っても過言ではないであろう。

小稿では、中国の台頭を冷戦構造崩壊後の米州関係の変容の中に位置づけて分析し、中南米からみた米中関係理解の一助とする。

1. ポスト冷戦期の米州協力の強化

中南米は、長らく「アメリカの裏庭」「アメリカの勢力圏」と見なされ、「北の巨人」アメリカの圧倒的な覇権に特徴づけられた地域であった。とくに 1980 年代の債務危機で疲弊した中南米において、1990 年代は、冷戦に勝利した超大国アメリカの指導性が際立ち、その影響下で経済の市場化と政治の民主化を両輪とするグローバル化の波が地域を席卷した。

ベルリンの壁崩壊の 1989 年、債務危機による 1980 年代の「失われた 10 年」から中南米の再建策を議論する国際会議がワシントンで開かれ、財政規律、貿易自由化、民営化、直接投資など 10 項目が「ワシントンコンセンサス」として、90 年代以降の中南米諸国の市場改革に向けた急進的な政策合意となった。米主導の中南米諸国に対する債務救済策と相まって、新自由主義経済改革が地域全体に浸透する。

1989 年はまた、1973 年から軍政が続いたチリで総選挙が行われ、80 年代に中南米で本格化した民主化の波が大陸全体に及んだ年でもある。第二次大戦後パン・アメリカ主義を引き継いだ米州機構 (OAS) は、米州における米国の冷戦政策を担い、62 年には社会主義キューバを除名したが、ポスト冷戦の課題として、91 年米州における代表民主政の集団防衛体制を確立した (10 年後の 2001 年には「米州民主憲章」として結実する)。

米州における政治・経済体制の収斂をうけ、1994年、ビル・クリントン大統領がマイアミに社会主義キューバを除く米州の全首脳を招集（第一回米州首脳会議）、2005年を目標に米州自由貿易地域（FTAA）を設立する構想に合意を取り付けた。

こうして「ワシントンコンセンサス」の下での自由市場改革の浸透、米州機構を通じた代表民主政の集団的防衛、米州首脳会議を通じた地域統合の推進を軸とする、米国と中南米諸国とのかつてない地域協力体制が制度化されるに至ったのである。

2. 米州コンセンサスの揺らぎと左派政権の台頭

しかし、中南米諸国首脳の支持の下で盤石と見られた米国主導の米州協力の動きは、21世紀の初頭にかけて反転を迎えた。アジア通貨危機がロシア危機を経てブラジルに連鎖し（1998年）、アルゼンチンの経済破綻（2002年）に至る中での再度の不況の到来、いわゆる「失われた5年」（1998～2002年）がその転機となった。市場化、民主化、地域統合という米州協力のコンセンサスは、再来した不況、失業率の悪化、格差拡大という、行き過ぎた市場改革への反動から脆くも崩れ始めたのである。

1999年のベネズエラでのウゴ・チャベス政権の登場、翌年のボリビアでの「水戦争」を機に反新自由主義、反グローバル化が中南米で地歩を築き始めた。市場万能主義に対する幻想が崩れ、米州協力のコンセンサスは揺らいだ。所得分配や公正を重視する左派政権が相次いで誕生、開発における戦略的な「国家への回帰」の動きが胎動する。民主主義についても、急進的な反米左派政権は、植民地以来の格差構造が根付いたところで、代表民主主義は「エリート民主主義に墮す」と批判し、公共政策決定過程への民衆の直接参加を柱とする参加民主主義を標榜、憲法制定議会を通じて、いわゆる「競争的権威主義体制」の権力基盤を固め、権力構造の転換や「新しい社会主義」を目指し始めた¹。

この過程は2001年の同時多発テロ（9.11）を契機とする米州における米国政府の指導力の減退と重なるもので、ジョージ・W・ブッシュ共和党政権の下で、それまでの米州機構・米州首脳会議を通じた多国間的な協調主義の勢いは弱まった。2002年、反チャベス派のクーデターにより、一時反米のチャベス大統領が幽閉された際に、ブッシュ政権は誕生した暫定政権を支持、自由・公正な選挙で選ばれた代表民主政を防衛するという米州民主憲章の原則から自ら逸脱する。その単独行動主義は民主化促進策においても中南米諸国の信頼を失墜させた。

その中で2005年の構想実現を目標としたFTAA交渉は、米国政府の貿易促進法成立への意欲が薄れる中で推進力を失い、「FTAAは米国の中南米支配の道具」として反対したベネズエラはもとより、ブラジルやメルコスール（南米南部共同市場）諸国の反対によって

頓挫、同年開かれた米州首脳会議では、交渉再開のコンセンサスすら取り付けることができなかった。

反対に、資源価格の急騰など交易条件の急速な改善は、中南米諸国の左派政権の誕生を促したのみならず、大幅な財政状況の好転は政権の政策裁量度を広げることとなった。2003年以降の10年間、地域経済は全体で年率約5%を超す持続成長を遂げ、各国は経済運営に自信を深める。財政規律に基づく「ワシントンコンセンサス」の縛りから抜け出し、持続成長と直接現金給付政策等の独自の社会政策により貧困層人口は大幅に減少し、格差の改善が見られ、中間層の台頭を促した。

3. 「中国ブーム」の到来と加速する「アメリカ離れ」

2003年以降10年間の成長は、資源価格の高騰に支えられたものであり、それはとりもなおさず「中国ブーム」（ケビン・ギャラガー）の到来によるものであった。WTOに加盟した中国は今世紀に入り、10%を超す高成長を背景に中南米との貿易を急速に膨らませ、アメリカと肩を並べる貿易相手国として急浮上する。通商関係の拡大を通じた中国のプレゼンスの急速な拡大は、左派政権の台頭を援け、中南米諸国の「アメリカ離れ」を加速させた。ブラジルの労働党ルーラ政権は、BRICSの立場から中国とともに、南・南協力の推進、グローバルガバナンスの民主化、多極世界の構築を掲げ、中南米地域の左派政権に対する指導力を発揮、またベネズエラのチャベス政権は潤沢な石油収入をテコに、周辺諸国のみならず、キューバ、ロシア、イラン等との反米共闘網を拡大した²。

この中で「アメリカ抜き」の中南米諸国間の地域協力機構が誕生する。2004年にアメリカ主導のFTAA構想に対抗して、チャベス政権がキューバとともにALBA（ボリバル同盟）を結成し、日量約10万バーレルの石油供給をもって社会主義キューバを支援する体制を築いた。ベネズエラ政府は、2006年にボリビアの加盟を経て、急速に増大する石油収益をテコに、エクアドル、ニカラグアなど反米左派政権を糾合し、ボリバル同盟を中米カリブ諸国に拡大した。

2008年にはブラジルの指導の下に南米国家連合（UNASUR）が発足、11年にはラテンアメリカ・カリブ諸国共同体（CELAC）が、チャベス大統領の肝煎りで立ち上がった。CELACは、米国主導の米州協力システム（Inter-American System）とは異なり、「アメリカ抜き」で、中南米の問題は中南米諸国が独自で解決することを目指す地域協力体制（Latin American System）の1つの到達点である。英誌『エコノミスト』は、高成長を背景に独自色を強める中南米独自の動きを「誰の裏庭でもない、中南米の台頭」と呼び特集を組んだ³。

もともと、米国は、FTAAの行き詰まりを見越して、カナダ、メキシコとの北米自由貿

易協定 (NAFTA) の枠組みを南に拡大、二国間協定を主に関係を強化する方向に転換。チリに続き、ペルー、中米・ドミニカ共和国、コロンビア、パナマとの間に自由貿易協定 (FTA) を締結し、親米的政権との関係の維持に腐心した。

この中で、メキシコ、コロンビア、ペルー、チリの 4 カ国は、ボリバル同盟とは異なり、慎重なマクロ経済運営と代表民主政への強いコミットメントの下で、米国のみならず EU との FTA、日本との経済連携協定 (EPA) を通じてグローバル経済との統合を推進する選択を行い、2012 年、太平洋同盟 (Alianza del Pacífico) を結成、環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定交渉を推進するなど、成長するアジア太平洋を向いた市場統合に踏み出している。太平洋同盟の結成は、南米において、自由競争に基づく地域統合に反対するボリバル同盟はもとより、保護主義を強めベネズエラを正式加盟国としたメルコスールとの間に、通商戦略において深い亀裂があることを顕在化させたのである。もともと、チリ、ペルーは中国とも FTA を締結しており、日米による TPP に込められた中国の進出に対する牽制といった戦略的コミットメントは相対的に弱く、貿易促進において中国との関係拡大を戦略的に重視した点に変わりはない。

4. 「中国ブーム」の下で増大する中国のプレゼンス

19 世紀に遡るクーリー貿易による労働者の流入を除けば、中南米との関係において中国は、日本はもとより韓国と比べても後発である。中国にとって中南米は何よりも冷戦終結後の高成長維持を確保するための安定した食糧・資源の供給地であった。貿易関係に重点が置かれたが、1992 年にはショウガン (首鋼公司) が、ペルー鉄鋼公社 (イエロペルー、旧マルコナ鉱山) を民営化において買い入れている。その後、中南米において活発化する中国の国営企業による合併・買収 (M&A) の嚆矢である。食糧・資源の供給地に加え「一つの中国政策」の下での台湾の影響力排除と、国際社会における影響力の拡大が当初からの中南米外交の基本であった。

21 世紀に入り、中国と中南米諸国の貿易関係は急拡大し、国連中南米カリブ経済委員会 (CEPAL) によれば、2000 年から 2013 年までに貿易額は 120 億ドルから 2750 億ドルと 22 倍に膨張した。2006 年から 5 年間では年率 33% の伸び率を示し、リーマンショック時も中国向け輸出額だけは 11% 増加、中南米諸国の V 字回復を援けている。2000 年以降 10 年間で対中国輸出額はエネルギー・鉱業部門で年率 16%、農業部門では 12% で伸び続け、ブラジル、チリ、ペルーでは最大の貿易相手国となり、南米全体でも 2013 年に 14% と米国 (12%) を抜き最大の相手国となった。同経済委員会の表現を借りれば、中国は中南米の通商関係において、まさに「マイナーパートナーから中心的アクターへ」と転換したのである⁴。

もとより「中国ブーム」は、資源価格の急騰に支えられた「コモディティブーム」であった。対中貿易では、いくつかの数少ないコモディティに輸出が集中する傾向を強め（鉄鉱石、大豆、銅、原油が輸出の 7 割を占める）、ブラジル、チリ、ペルー、アルゼンチンでは単一製品の中国市場への依存度が増大した。製造品輸出の比率が抑えられ、一次産品輸出経済への再度の転換が強められ、中国からは安価な製造品の輸入が増加する中で、いわゆる「オランダ病」や「脱工業化」へのリスクを抱え込むこととなった。投資を通じた資源開発に集中する中国の進出には、雇用創出と環境との関係で批判が寄せられた⁵。

また文化・人的交流も拡大し、中南米の主要大学には孔子学院が浸透し、その数は中南米全体で 33 を数える。中国語教育の普及やアジア関係の講座等も設立されるなど、ソフトパワーによる影響力の急速な拡大につながっている⁶。

現在、台湾承認国 22 カ国のうち 12 カ国を抱える中南米地域にあって、とりわけ台湾承認国 11 カ国が集中する中米カリブ海地域において、「一つの中国政策」めぐる台湾との間で熾烈な援助競争が行われた。他方、中米カリブの中小国にとっては、台湾との援助を競わせる（外交関係の切替え）ことで援助を引き出すバーゲニングパワーを得たことも事実である⁷。台湾との外交関係を維持しつつ、中国資本に第 2 運河の建設を委ねたニカラグアはその好例であろう。

だが、アメリカの影響力が絶対的なこの地域において、基本政策は、改革開放以降、鄧小平が唱えたとするいわゆる「韜光養晦」の域を出るものではなかった。

5. 中国の対中南米関係の深化と制度化

2004 年のチリ・サンチャゴで開催されたアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議への参加に際し、胡錦濤主席が中南米を歴訪したのを境に、中国の対中南米外交は質的に転換する。とくに APEC 首脳会議をはじめ BRICS 首脳会議、国連総会出席などを利用しての活発な首脳外交を軸に関係は深化した（2004 年以降の中国首脳（首相、副主席を含む）の歴訪については、別表を参照のこと）。同年はまた中国が、米州機構の常任オブザーバーとして、米州地域でのプレゼンスの確立を跡付けた年でもある。

さらに 4 年後の 2008 年は、その後の中国の中南米政策を画する年となった。ペルー・リマでの APEC 首脳会議開催に先立ち、中国外務省は「ラテンアメリカ・カリブ政策ペーパー」（China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean）を発表した。①相互信頼関係の増大、②戦略的 Win-Win 関係の構築、③人的・文化交流の強化、④「一つの中国政策」に基づく 2 国間・多国間関係の強化、の 4 項目を柱とする中南米に向けた初の外交政策を打ち出したのである。

2008年のAPEC首脳会議に際しての歴訪以降、別表にみるように毎年、主要国に対する中国首脳への訪問が行われている。翌2009年には米州開発銀行(IDB)の域外加盟国として、地域開発援助に向けた供出国(3.5億ドル)としての日本、韓国と肩を並べた。先述の米州機構の常任オブザーバーと併せ、中国は米国主導の米州システムへの制度的な参加を通じて影響力を拡大している。

だが、しだいに中国の関与は、多国間において米国抜き独自の連携へと発展を遂げた。そこではBRICSとしてブラジル労働党(PT)政権との連携が大きく、中国は、国連や国際通貨基金(IMF)・世界銀行など国際機関の「グローバルガバナンスの民主化」に向けルーラ政権と共闘し、2014年ブラジルで開催されたBRICS首脳会議において、戦後のブレトンウッズ体制に異を唱えるBRICS開発銀行の設立を謳い上げた。翌年設立された中国のアジアインフラ開発銀行(AIIB)にもブラジルは唯一中南米から参加する。

中国は、ルーラ政権を通じて、左派政権との連携の強化のみならず、中南米全体の高レベル会合の制度化に向けた機会を獲得することになる。同上のBRICS首脳会議に際し、ブラジルの仲立ちで、中国は発足直後のCELACとの首脳会議を開催し、中国CELACの定期閣僚会議の設立を提案して合意を取り付けた。

そこで習近平主席は、「1+3+6 協力枠組」を提唱し「共通の運命共同体の構築を目指す」ことを宣言する。1つのプラン「5 年協力プラン(2015-2019)」と3つのエンジン(貿易、投資、融資)、6 産業分野(エネルギー資源、インフラ建設、農業、製造業、科学技術、ICT)を中心に展開する貿易や援助の方針が示された。翌2015年1月、北京で開かれた第1回中国CELACの閣僚フォーラムでは、10年間で貿易は5000億ドルに倍増、投資はストックで2500億ドルまで増加することが表明された。また人的交流の活発化を唱え、5年間で政府奨学金6000人、研修6000人、修士学位400人、政党指導者招聘1000人、青年指導者招聘1000人、2016年を中南米との「文化交流年」とすると位置づけた⁸。

同2015年の李克強首相の歴訪では、3×3 経済協力モデルを提唱(官・民・社会×インフラ・電力・ICT)、300億ドルの援助を約束したほか、南米大陸鉄道構想への着手を表明するなど活発な協力関係を謳い上げている⁹。

資源確保を目指し貿易や投資に重点が置かれてきた関係は、この10年間の経験を経て、インフラなど幅広い分野への投資や資金協力へと意識的に転換されつつあることが明らかである。これは資源開発に集中する中国の経済関係において、各国が中国リスクを抱え込むことになり、環境破壊や産業の一次産品化を強化する傾向があるとする中南米側の批判に対応し、製造品を含めた輸出多角化などへの要請に応えようとする変化と捉えることができる¹⁰。

米州関係と中国の中南米外交（1989～2016年）

年	米国	<米州> 中南米	中国	日本(参考)
1989	ワシントンコンセンサス			
1990	EAI(新中南米支援構想)			
1991	サンチアゴコミットメント(OAS)			
1994	NAFTA発効 米州サミット → FTAA2005			
1999		チャベス政権(V)		
2001	ブッシュ政権 米州サミット	米州民主憲章 9.11	WTO加盟	
2003		ルーラPT政権(B) キルチネル政権(A)		
2004	APEC首脳会議 (チリ) FTA(チリ)	ALBA結成	OAS常任オブザーバー 胡主席 (チリ、ブラジル、アルゼンチン、 キューバ)	小泉首相(メキシコ、チリ、 ブラジル) :「新パートナーシップ」
2005	米州サミット(FTAA再交渉の合意なし)		胡主席(メキシコ)	EPA(メキシコ)
2006	FTA(中米ドミ共)	ALBA拡大	FTA(チリ)	
2007			コスタリカと国交樹立	EPA(チリ)
2008	APEC首脳会議 (ペルー)	UNASUR発足	「ラテンアメリカ・カリブ政策文書」発表 胡主席 (ペルー、コスタリカ、キューバ)	麻生首相 (ペルー)
2009	FTA(ペルー) OAS:キューバ除名解除 (オバマ政権容認) 米州サミット		IDB 域外加盟 習副主席(メキシコ、ジャマイカ、 コロンビア、ベネズエラ、ブラジル)	
2010		BRICS首脳会議 (ブラジル)	FTA(ペルー) 胡主席 (ブラジル、ベネズエラ、チリ)	
2011	リバランス政策	CELAC発足	FTA(コスタリカ) 習副主席 (キューバ、ウルグアイ、チリ)	
2012	米州サミット FTA(コロンビア、 パナマ)	Alianza del Pacifico (メキシコ、コロンビ ア、ペルー、チリ)	胡主席(メキシコ)G20 温首相(ブラジル=リオ+20、ウルグア イ、アルゼンチン、チリ)	EPA(ペルー) (コロンビア:交渉開始)
2013		チャベス死去	習主席(メキシコ、コスタリカ、TT= CARICOM首脳会議 ニカラグア新運河建設構想)	安倍首相 (アルゼンチン)
2014		BRICS首脳会議 (ブラジル)	習主席(ブラジル)BRICS開発銀行 CELACとの首脳会議(1+3+6) 「共通の運命共同体の構築」 (アルゼンチン、ベネズエラ、キューバ)	安倍首相 (メキシコ、チリ、コロンビ ア、ブラジル、TT= CARICOM首脳会議)
2015	米州サミット(オバマ=カストロ会談) 米国・キューバ国交回復 TPP合意(メキシコ、ペルー、チリ) アルゼンチン政権交代		CELAC閣僚フォーラム(北京) 李首相「大陸横断鉄道建設計画」 (ブラジル、コロンビア、ペルー、チリ) AIB調印(ブラジル加盟)	安倍首相 (ジャマイカ)
2016	オバマ大統領 (キューバ) APEC首脳会議 (ペルー)	ルセフ大統領弾劾 政権交代 (ブラジル)	李首相(キューバ) 習主席(ペルー、エクアドル、チリ)	安倍首相(ブラジル) (キューバ) (ペルー、アルゼンチン)

遅野井作成

(注) 首脳名に続く () 内の国名は、訪問国。

6. オバマ政権のアジア重視政策と中国の中南米政策

このように急速に強化される中国の中南米外交を、2011年にバラク・オバマ大統領が打ち出したアジア重視政策とどのように関係づけることが可能であろうか。

中国政府が、中南米に対する関係拡大を図る一連の政策の中で、アメリカ政府の政策に対抗して明示的に政策を提示したことはこれまで無く、また左派政権との間で反米主義において共鳴し合うことも中国政府は慎重に避けてきた。あくまでも Win-Win 関係を強化するという実利主義の枠の中で関係強化は展開されていると言えるのであって、中南米への急速な膨張的進出において、巧妙にアメリカ政府の批判を回避しようとする友好的な外交姿勢がそこには窺われる。その意味で、「韜光養晦」政策の下での発展的拡大と解釈できるであろう。

中南米における中国の急速な進出を、その地政学的戦略的意図を警戒する論調としては、米陸軍戦略大学 (U.S. Army War College) のエバン・エリスが代表格で、中国が経済力をつけるにつれて中南米での権益確保のために米国に対してよりアサーティブな姿勢をとる可能性に言及している。だが、インターアメリカン・ダイアログに代表されるような主要な米国のシンクタンクや研究者の間には、中国の進出が中南米の発展にとってプラスであり、米国にとっても有益との見方が支配的である。その意味で、「韜光養晦」政策の下での発展的拡大と解釈できる関係の深化は、成功を収めていると言えよう¹¹。

だが、状況の展開から判断すると、アジア重視政策が発表された2011年に、当時副主席であった習近平が、同年の歴訪の最後の訪問地チリのサンチャゴにおいて、国連中南米カリブ経済委員会 (CEPAL) で中南米政策を発表し、チャベス政権の指導下で正式な発足を直前に控えた CELAC との定期協議の場を提唱したことは、オバマ政権のリバランス政策を意識した動きとして象徴的に捉えることは可能であろう。

その後、首脳外交を通じ地域全体の関係強化に中国政府は CEPAL の関与を巧みに取り込んでいく。習副主席 (2011年)、温家宝首相 (2012年)、李克強首相 (2015年)、習主席 (2016年) の歴訪において、いずれも最後の訪問地に CEPAL 本部のあるチリ・サンチャゴを選び、CEPAL から中南米全体に向けた政策スピーチを発している。それに対応して、CEPAL 側も、胡錦濤主席が2010年に歴訪した際に、『戦略的關係に向けて』とする報告書を発表したのに続き、中国と中南米との経済関係文書をその都度発表、2015年の中国 CELAC 閣僚フォーラムにおいても報告書を提出した。さらに同年 CEPAL は、経済協力開発機構 (OECD) と CAF (アンデス開発公社) との連携で、「中国との開発パートナーシップ」についての報告書 (『ラテンアメリカ経済展望』) を発表し、中国の「ニューノーマル」政策に対応した連携関係の強化を模索するに至った¹²。

また、2013年9月にはオバマ大統領が「米国は世界の警察官ではない」と発言して中東への関与の拡大を避けるとともに、2カ月後の同年11月には、ジョン・ケリー国務長官が、米州機構でのスピーチで、「モンロドクトリンの時代は終わった」と明言し、米国が各国の内政に干渉し批判されてきた中南米外交から決別し、対等なパートナーとして関係構築を図ることを改めて強調している。

こうしたオバマ政権による米国外交の変化は、中国の中南米への進出をさらに強めるシグナルを与える結果となったと理解できる。多国間における CELAC との定期協議の構築に加え、とくに反米のボリバル同盟諸国との関係の強化につながっていく。IMF や世界銀行などの国際機関とは異なり、融資に際し条件を課さない中国政府の金融支援は、2007年以降、急速に拡大してきたが、2014年までにベネズエラ 563 億ドル、ブラジル 220 億ドル、アルゼンチン 190 億ドル、エクアドル 108 億ドルと左派政権 4 カ国に 90% が集中している。ブラジルを除けばいずれも、反米急進左派で IMF と対立し、国際金融市場からは資金調達に困難な 3 カ国に 75% が集中しているのが特徴的である¹³。

また 2013 年には、反米のニカラグア・オルテガ政権との間で、香港の中国資本（HKND 社）が新運河建設工事の契約を結び、14 年には調査事業に着手した。中国政府の関与があることは明らかで、ニカラグア湖を経て太平洋と大西洋を結ぶ全長 280 キロメートル、総事業費 500 億ドルの巨大プロジェクトは、2016 年に拡張工事が完成した後もパナマ運河を通過できない幅 60 メートル級の超大型船舶の通航が可能となる。運営権は 100 年に及び、新運河建設を、資源調達等における中国の物流の生命線として位置付けるとの解釈も可能である（2015 年 12 月 26 日付『日本経済新聞』6 面「持久戦は次の段階へ」）。運河建設に伴う経済効果をテコに長期政権をねらう反米左派のオルテガ政権の思惑に、中南米関与を強める中国政府の利害が一致したものと考えられる。

他方、「一つの中国政策」をめぐる台湾との競合関係は、中国との関係を重視する馬英九政権発足以降は「休戦状態」（外海 2015）となった。2007 年コスタリカが中国と外交関係を樹立して以来、大きな動きはみられない。むしろ、多国間の枠組みの中で実質的に未承認国を取り込む勢いである。2013 年に習主席は、歴訪に際し未承認国を多く含むカリコム（カリブ共同体）との首脳会議を開催、また CELAC との関係構築を通じた台湾承認国の取り込みを巧妙に実施している¹⁴。

7. 左派政権の退潮とオバマ政権の関与政策

だが、2015 年、左派政権を取り巻く環境は一変した。中国経済の減速、10 年間続いた資源ブームの終焉とともに、中南米諸国は再び経済停滞に見舞われ、この中でとくに 5%

成長の堅調を誇ってきた地域全体の GDP 成長率は、15 年、16 年とついにマイナスに落ち込んだ。

とくに中国が資金協力を通じて肩入れをし、中南米地域への進出のための橋頭堡の役割を果たしてきた左派政権が直面した困難は、中国債権のデフォルトの発生を含め中国の対中南米外交にとってリスクとなりつつあり、今後の外交の見直しに向けた転機となることが予想される。チャベス大統領の死去（2013 年）により、左派政権の求心力は失われ、同時に進んだ原油など資源価格の下落により直面した経済困難は、左派政権の存立基盤がいかに資源価格の高騰に依拠したものであったかを明らかにした。とくに南米諸国は深刻な経済不況に見舞われたが、中でも保護主義の下で、ばらまき型の経済運営を行ってきた左派政権は経済悪化と高インフレに直撃された。

こうした中で、慎重なマクロ経済運営に立脚し、日本やアメリカ、欧州連合（EU）などとの自由貿易協定を通じてグローバル経済との統合を推進する親米的な太平洋同盟諸国が、その実績の高さから存在感を高めた。また米州において関係改善を図るため多国間協調主義を復活させたオバマ政権の関与政策が効果を挙げ、アメリカの指導力の回復につながった¹⁵。

2015 年キューバは米州首脳会議に招かれ、歴史的なオバマ＝カストロ首脳会談が実現した。それは一面で、米州からキューバを排除してきた冷戦の遺物を無くすべきとする反米政権の外交勝利であったが、他方で、チャベス大統領の死去と、その後の原油価格の下落に伴い深刻化したベネズエラ危機の進行が、皮肉にもキューバをアメリカとの国交正常化交渉に向かわせたと言える。

米国にとっても、キューバに対する敵視政策が、対米関係において中南米諸国を団結させる要素であり、米外交の孤立をある意味で招いてきたことは疑いなく、オバマ政権によるキューバとの関係正常化交渉は、アメリカの指導力を米州において回復させる上で大きなテコとなることは間違いなかった。2016 年にかけて、キューバ政府の仲介によりハバナで行われてきたコロンビア和平合意の進展も、米キューバ関係の改善が影響していると考えるのが自然である。

2014 年 12 月のベネズエラの議会選挙では、野党民主連合が 3 分の 2 を超す絶対多数を獲得、議会を制覇した野党側と、立法府による決議を最高裁を通じて廃棄しようとする政府側との対立が激化する中で、米国は米州機構を通じた米州民主憲章の発動による問題への集団的関与や、トーマス・シャノン国務次官のベネズエラ訪問等を通じて、パチカンが仲介する両勢力の話し合いを通じたソフトランディングな危機の收拾に向けた、困難な外交的働き掛けを行ってきた。

アルゼンチンでも2014年12月の大統領選決選投票において、クリスティーナ・フェルナンデス・デ・キルチネル左派政権の後継候補を破り、中道右派のマウリシオ・マクリ政権が誕生した。新政権の下で行われた急速な経済転換により、デフォルト問題の解決と、それに伴う国際金融社会への復帰が翌2016年の2月に実現、3月にはオバマ大統領が訪問した。19年ぶりの米大統領の訪問だった。

ブラジルでも、近年にない大幅な経済失速（2015、16年、2年連続で3～4%のマイナス成長）に直面する中で、石油公社をめぐる大規模汚職疑惑に絡んで、中国の中南米進出において決定的な役割を果たしたブラジルの労働党政権が失脚し、左派政権から市場重視の保守政権へ転換した。ジルマ・ルセフ大統領の弾劾が実現し、3期15年続いた労働党長期政権は崩壊、ミシェル・テメル副大統領の大統領昇格により政権交代となった。

原油価格の急落は、チャベスの「21世紀の社会主義」に共鳴し10年目の長期政権に入ったエクアドルのラファエル・コレア政権をも揺さぶっている。原油価格の下落とともにドル化経済の下で輸出競争力も影響を受け、ゼロ成長に突入、震災の影響もあり、IMFとの合意など経済政策の見直しを余儀なくされ、次期大統領選挙への不出馬を宣言した。

ニカラグアでは2016年、オルテガ・サンディニスタ政権の3期目がスタートし、夫人を副大統領に据えるなどその「王朝」化ぶりが批判されたが、長期政権化の頼みの綱とした中国資本による新運河建設計画が中断している。環境問題に対する反対運動とともに、中国経済の減速による中国資本の資金繰りが悪化したためと観測されている¹⁶。

むすび — 見直しが迫られる中国外交とトランプ新政権の誕生 —

左派政権が退潮する中で、中国の中南米外交は大きな転機を迎えていると言えるが、中南米諸国の中国に寄せる期待はいぜん大きいものがある。中国は、国内市場を重視したニューノーマルへの移行とは言え、6%を越す高い成長率を維持している。最大の貿易相手国となった巨大な中国市場のもつ需要は中南米経済にとって死活的に重要であり、国営企業による直接投資に加え、米国で金利の上昇が差し迫る中で、インフラ整備等で中国政府が約束する条件の良い開発資金は大きな魅力である。

2016年の習主席のチリ訪問の際、CEPALでのフォーラムでも戦略的関係の推進を再確認しており、中国はイデオロギ的に傾斜した政権との関係を強化することによってリスクを高めるのではなく、CELACを通じた多国間でよりプラグマチックな関係の増進を図っていくものと考えられ、その点でアメリカとの協調を意識しつつ、中国との協力の強化を目指す中南米諸国の開発への要請に答えていくことが必要であろう。

だが、米国との協調を意識した中南米諸国の中国との協力関係の増進、ギャラガーの指

摘する「チャイナトライアングル」の推進は実現しそうにもない¹⁷。自国優先の「アメリカ第一主義」を唱えるドナルド・トランプ政権の誕生は、米国と中南米との間に大きな不確定要素をもたらしており、むしろ中国の中南米外交の立て直しにとって好機となる可能性を生み出しているからである¹⁸。

トランプ新政権は、「特殊な関係」「西半球共同体」など米国と中南米を歴史的に結びつけてきた懐古的な同盟のあり方は言うまでもなく、最近のパートナーシップに基づく米州多国間の協力の理念の継承を全く期待できない異端な政権となり、オバマ政権が築いてきた関与政策の成果を台無しにする可能性がある。時代錯誤とも言うべき外交儀礼を欠いたメキシコ（移民）に対する物言いや見下した差別発言は、かつての反米、反ヤンキー感情を惹起させかねない。急進的な NAFTA 見直しは、米市場に輸出の 8 割を依存するメキシコ経済に打撃を与え、反 NAFTA、反グローバル化を民衆の支持の拠り所とする左派ポピュリストのロペス・オブラドール候補への支持を膨らませ、反米左派政権を隣国メキシコに誕生させかねないモメンタムを有している。

—注—

- ¹ 左派政権の台頭については、遅野井茂雄・宇佐見耕一編『21世紀ラテンアメリカの左派政権：虚像と実像』（アジア経済研究所 2008年）、を参照されたい。
- ² この時期、「ワシントンはラテンアメリカを失いつつあるのか」とする論文が、インターアメリカン・ダイアローグの事務局長が発表している。Peter Hakim “Is Washington Losing Latin America?” *Foreign Affairs* Jan-Feb 2006
- ³ “Rise of Latin America: Nobody’s backyard,” *The Economist* .Sep.10-17, 2010.
- ⁴ 経済統計は、次を参照。CEPAL, “Primer Foro de La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China: Explorando espacios de cooperacion en comercio e inversion,” 2015. *OECD/CAF/ECLAC*, “Latin America Economic Outlook 2016: Toward A New Partnership with China,” 2016.
- ⁵ Kevin P. Gallagher, *The China Triangle: Latin America’s China Boom and the Fate of the Washington Consensus* (New York: Oxford University Press, 2016).
- ⁶ 中南米と中国の政治経済関係の強化について包括的に分析している文献として、Margaret Myers and Carol Wise, eds., *The Political Economy of China –Latin America Relations in the New millennium Brave New World* (New York and London, Routledge, 2017) .
- ⁷ Kavita Johnson, “Caribbean Foreign Policies toward China and Japan: Small States in Changing International Relations,” A Dissertation Submitted to the University of Tsukuba for the Degree of Doctor of Philosophy, 2014. 外海翔平「中米・カリブと中国」『ラテンアメリカ時報』No.1411、2015年夏号（7月）。
- ⁸ Yuan, Guisen, “Your Stay: 1+3+6 Adds Up To A New Era of China Relationship,” *The Tribune* September 10, 2014. <http://www.tribune242.com/news/2014/sep/10/136> (2015/10/12)
- ⁹ Myers, Margaret, “China & Latin America : Doing the Math,” *Inter-American Dialogue*, July 20, 2015. <http://www.thedialogue.org/blogs/2015/07> (2015/11/15)
- ¹⁰ Gallagher, *China Boom*
- ¹¹ R. Evan Ellis, “Cooperation and Mistrust between China and the U.S.in Latin America,” in Myers and Wise, eds., *The Political Economy of China –Latin America Relations in the New millennium Brave New World*, pp.31-49. 他に、次の著作を参照。R.Evan Ellis, “The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America,” *Perry Paper Series*, no.1, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, 2013; “Chinese

Engagement with the ALBA Countries: A Relationship of Mutual Convenience?”, in Bruce M. Bagley and Magdalena Defort, eds, *Decline of U.S. Hegemony?: A Challenge of ALBA and a New Latin American Integration of the Twenty-First Century* (London, Lexington Books, 2015), pp.345-368.

インターアメリカン・ダイアローグの代表的論調として、Viscidi, Lisa and Myers, Margaret, “China’s Strategy in Brazil and the Southern Cone,”

<http://www.thedialogue.org/resources>

; Peter Hakim, “China and Latin America: Relations Under Strain?” Washington D.C., *Inter-American Dialogue*, 2016.

<http://www.thedialogue.org/resources/china-and-latin-america-relations-under-strain/>

¹² CEPAL, OECD/CAF/ECLAC,

¹³ “China-Latin America Finance Database,” *Inter-American Dialogue*, http://www.thedialogue.org/map_list/ (2015/11/14)

¹⁴ 蔡総統の 2016 年の第 2 パナマ運河開通式への出席、2017 年 1 月の中米歴訪は、トランプ新政権の誕生後に生まれた環境の変化に対応したものと理解できよう。一つの中国政策をめぐる「休戦」が終わり、中米カリブをめぐる新たな中台対立が生まれる可能性を示唆している。

¹⁵ Shannon K.O’Neill, “Opportunities for U.S. Engagement in Latin America,” (Hearing before the Committee on Foreign relations of United States Senate 2nd Session, 114th Congress, January 21, 2016)

<http://www.cfr.org/americas/opportunities-us-engagement-latin-america/p37462>

¹⁶ Rebecca Ray, Kevin Gallagher, and Rudy Sarmiento, “China-Latin America Economic Bulletin 2016 Edition,” *Global Economic Governance Initiative, Discussion Paper*, Boston University, 2016, p.8.

<https://www.bu.edu/pardeeschool/research/gegi/publications/2016-china-latin-america-economic-bulletin/>

¹⁷ Gallagher, *China Boom*

¹⁸ *The Economist* “Latin America and China: A golden opportunity” November 19 2016, pp.36-37

第三部

米中関係と グローバル・イシュー

第 17 章 米中関係と気候変動問題 ーグローバル・アジェンダへの対応ー

太田 宏

はじめに

21 世紀になって、エネルギー問題と気候変動問題という地球規模の環境問題との相互連関が一層鮮明になってきた。2012 年の世界の GDP は約 71.9 兆ドルに達した¹。経済協力開発機構(OECD)によれば、21 世紀半ばまでの世界の GDP の伸び率は年率 3%前半だと予想されるので(OECD, 2012)、世界の GDP は、20 年後の 2030 年にはその倍の 127 兆ドルほどになると推計できる。さらに、その 20 年後の 2050 年には世界の GDP の規模は現在の 4 倍になると予想される。また、国際エネルギー機関(IEA)の 2035 年時点の一次エネルギー需要の見通しでは、2011 年に 82%を占めていた化石燃料の割合は減るとしているが、それでも化石燃料は一次エネルギー需要の 64~80%を占めると予測している(IEA 2013)。世界の自動車台数も現在の 10 億台から 20 年後には 20 億台以上に増加する見込みである(Sperling and Gordon 2009)。新興経済国が牽引するグローバル経済の急拡大がエネルギー需要の急増の引き金になっているが、果たしてこれだけの経済成長を支えるだけの資源を今後とも供給できるのだろうか。と同時に、今後のエネルギー供給においても化石燃料が大きな比重を占めるということであれば、CO₂ の排出も急増することになる。果たして、気候変動を緩和するために、2050 年までの地球の平均気温上昇を 2℃以下に抑えるという国際的な目標を達成できるのだろうか。

この世界的な趨勢を背景に、本稿の基本的な問いは、今世紀のグローバル・アジェンダの一つである気候変動問題の緩和やそれへの適応のために、米国と中国は協力してリーダーシップを発揮するあるいは発揮できるのだろうか、というものである。気候変動問題をめぐる米中の二国間関係を考察する上で重要な出来事としては、国連気候変動枠組条約 (UNFCCC: 1992 年採択) の交渉過程ならびに京都議定書交渉過程と京都議定書採択 (1997 年 12 月) そして批准にむけた国際交渉が挙げられる。1990 年代から 2000 年代の最初の 10 年までは (特に、ジョージ.W.ブッシュ政権と胡錦濤政権)、米国と中国は国際的な気候変動問題交渉をめぐってしばしば対立関係にあった。その間、2001 年 3 月に G.W. ブッシュ政権は京都議定書批准を拒否した。コペンハーゲン締約国会議 (COP15, 2009 年 12 月) を契機として、2010 年代に入ってバラク・オバマ政権と習近平政権は気候変動問題に関してお互いに協力関係を模索してきた。米・中は、成層圏のオゾン層を保護する国際的な協力

に関して、温室効果の高いハイドロフルオロカーボン(HFC)の段階的削減に関する米中首脳合意(2013年6月)に達し、同年9月の主要20カ国・地域(G20)サンクトペテルブルク・サミットの共同声明により同問題においてより広範囲の国政的合意形成に成功した。また、2014年11月に北京で開催されたアジア太平洋経済協力(APEC)首脳会議において、気候変動問題に関する米中協力を宣言し、翌年12月パリで開催された第21回UNFCCC締約国会議(COP21)におけるパリ協定交渉で米中は指導的役割を果たした。さらに、2016年9月に中国の杭州で開催されたG20会議における米中首脳会談にて、米中のパリ協定の批准ならびに締結を発表した。同年11月4日には、採択から1年も経ずに、パリ協定は発効した。

こうした気候変動問題に対するオバマ大統領と習国家主席のリーダーシップに対して、国際社会の期待は大いに膨らんだ。しかしそれも束の間、同年11月9日にドナルド・J. トランプが大統領選に勝利し、翌17年1月20日に気候変動問題の科学性に対する疑義を表明しているトランプ新政権が誕生したことによって、気候変動問題をめぐる米中の協力関係が大きく変動することが予想される。

1. 気候レジーム形成期における米・中の立場²

気候変動問題についての国際的な審議は、1985年オーストリアのフィラハで開催された国際的な科学的協議に始まり、88年6月のトロントG7を経て国際政治課題にのぼった。その後の動きは早く、同年11月に国連環境計画(UNEP)と世界気象機関(WMO)によって、気候変動に関する政府間パネル(IPCC)が設置され、人為的に排出される温室効果ガスに起因する地球の気候変動問題に関する科学的、社会経済的影響評価、気候変動緩和政策などについて90年8月には中間報告を発表している。その後、途上国の要請を受けて、UNEPとWMOがイニシアティブを取っていた交渉を、途上国が数で優位を誇る国連総会の影響下での交渉に移すことになり、90年12月に気候変動枠組条約に関する政府間交渉委員会(INC)を通して条約交渉が行われるようになった。92年5月までに実質6回の会合を重ねて条約作成作業が完了した。

(1) 国連気候変動枠組条約(UNFCCC)交渉における米・中の立場

(a) G. H. W. ブッシュ政権—数値目標明記反対—

ブッシュ(父)大統領候補は、自身をセオドア・ルーズベルト大統領の伝統を継承する自然保全論者であると宣言し、「環境の大統領」になることを選挙期間中有権者に約束した(Vig 2000: 104)。事実、世界自然保護基金(WWF)総裁のウィリアム・ライリーを連邦

政府の環境保護庁（EPA）長官に抜擢し、元ニューイングランド州 EPA 長官のマイケル・ディーランドを環境諮問委員会（CEQ）委員長に任命して、環境政策重視の姿勢を示した。1990年には一層強化された大気浄化法が成立して³、ブッシュ大統領任期前半の環境政策の頂点をなすものであった。しかし、景気後退と産業界からの圧力などによって任期後半には環境政策は後退し、92年のリオ・サミットでは、国際的非難を浴びるような環境政策を採用するようになった。ブッシュ（父）政権も本質的にはロナルド・レーガン政権と同様、経済成長と開発そして技術的な環境問題解決を重視する考えであった。

ブッシュ（父）政権は、レーガン政権のように環境政策を後退させながら強引に経済発展を追求するというものではなかったが、数人のホワイトハウスのスタッフが米国の環境政策に大きな影響を与えた。大統領首席補佐官のジョン・スヌヌ、行政管理予算局（OMB）長官リチャード・ダーマン、科学顧問 D・アラン・ブロムリ、そして経済諮問委員会委員長マイケル・ボスキンが特に保守的な政策立案に影響力を行使した。人為的な地球の温暖化を引き起こしている「温室効果」ガス問題に対して「ホワイトハウス効果」で対抗すると（Vig 2000: 105）、大統領就任前には気候変動問題に対しても意欲的な姿勢を見せてきたブッシュではあったが、上述の気候変動問題懐疑派の「四人組」の影響力が次第に大きくなっていった。彼らは、人為的なCO₂排出による地球の温暖化が気候変動を引き起こすといった理論には懐疑的で、むしろ化石燃料消費制限に伴う経済的コストに関心があった。

しかし1990年代初頭、国際政治の舞台では気候変動問題や生物多様性の保全などの国際的環境問題が主要課題に上っており、ブッシュ大統領の内向きで消極的な態度が際立った。90年には第2回世界気候会議が開催されるなど、92年のリオ・サミットでの採択に向けて国連気候変動枠組条約（UNFCCC）および生物多様性条約締結交渉が行われていた。気候変動に関する条約交渉をリードしてきた EU 諸国と消極的な米国の間には同問題をめぐって溝が深まりつつあった（Fisher-Vanden 2000: 153-4）。ブッシュ大統領は交渉中の UNFCCC に拘束力のある CO₂ 排出削減目標が盛りこまれるなら、リオ・サミットをボイコットすると脅した。また、生物多様性条約交渉団代表である EPA のライリーの条約締結努力にもかかわらず、ブッシュ政権は同条約の調印を拒否した（Vig 2000: 107）。最終的に、リオ・サミットへの米国の参加は得られたものの、UNFCCC に関しては、CO₂ 排出レベルを2000年までに1990年レベルにもどすという国際合意を条文中に盛りこむのが精一杯で、具体的な温室効果ガスの削減目標は設定されなかった（UNFCCC、第4条2項）。

(b) G77 プラス中国—途上国の代表としての中国—

中国は当初、人為的な温室効果ガスの排出と気候変動との間の因果関係等、その科学的

不確実性を根拠に UNFCCC 交渉に後ろ向きであった。いわば傍観者的な立場をとったが、条約交渉が進むにつれ途上国のコーカスである「グループ 77 (G77) プラス中国」のリーダー的役割を果たすようになった。インドとともに途上国を代表する中国の最大の関心事は衡平性と開発である。ことに中国は、リオ宣言にも謳われた「各国の能力に応じた共通だが差異のある責任」原則⁴を強く主張して、途上国からの支持と賞賛を得た (Chen 2012: 6)。中国やインドによれば、人為的な温室効果ガス排出による急速な地球温暖化とそれに起因する気候変動問題は、先進工業国による産業革命以来の温室効果ガスの排出とエネルギー多消費の生活に起因するので、気候変動緩和のために先進国が主要な責任を負うべきである (歴史的責任論)⁵。また、途上国が温室効果ガス削減義務を負う必要がないという議論の拠り所として、中国をはじめ途上国の一人当たりの温室効果ガス排出量は、先進国のそれに比べて格段に少ない事実に基づいている (衡平性の議論)。したがって、もし途上国が何らかの削減義務を負う時は、オゾン層保護レジームの交渉の時と同様に、財政および技術支援が得られる場合のみであり、途上国の自国の自然資源の利用についての開発主権が侵害されてはならない (開発主権論) (Grubb 1999: 36)⁶、という主張になる。こうした議論が、今や 120 カ国以上の途上国からなる「グループ 77 (G77) プラス中国」の統一見解として、UNFCCC および京都議定書交渉を通して一貫して堅持された⁷。

財政および技術支援を前提としたものであったが、中国の地球環境問題に対する国際的協力への支持表明は、環境 NGO やヨーロッパ諸国にも歓迎された。1989 年の天安門事件以来の国際的批判によって外交的に孤立していた中国にとって、環境保護という国際的規範に敬意を表することによって自国に対する負のイメージを多少なりとも払拭できたことは (Chen 2012: 6)、中国にとっても外交的得点につながった。

1992 年 6 月ブラジルのリオで開催された国連環境開発会議 (地球サミット) で国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) は調印に付され、その 2 年後の 94 年に発効した。それを受けて 95 年にベルリンで開催された第 1 回締約国会議 (COP1) から議定書制定交渉が始まった。この会議で採択された「ベルリン・マンデート」は、「共通だが差異のある責任」原則に基づいて、交渉予定の議定書においては途上国の温室効果ガス削減義務を問わないことが約された。

(2) 京都議定書交渉および議定書発効過程における米・中の立場

(a) ビル・クリントン政権と G. W. ブッシュ政権

米国の気候変動問題についての外交を分析するとき、安全保障問題や国際経済問題同様、国際合意形成交渉における国際政治と国内政治の 2 レベル・ゲームの理論的枠組 (Putnam

1988) が最適である。米国の国際交渉の責任者は、絶えず国内利益団体からの圧力あるいは応援を受けながら、国内政治の動向や反応を考慮に入れて、他国との国際交渉に臨んでいる。環境問題に造詣の深いアル・ゴア副大統領を擁したクリントン=ゴア政権時代の京都会議が、2 レベル・ゲーム格好の事例である。1997 年 12 月に京都で、国連気候変動枠組条約の第 3 回締約国会議 (COP3) が開催される前に、米国の上院では、京都議定書調印に反対するバード=ヘーゲル決議 (7/1997) が全会一致 (95 対 0) で採択され⁸、米国交渉団の交渉の余地を狭めた。しかし、交渉の最終局面でゴア副大統領が京都会議 (COP3) に急遽参加して、最終的に 1990 年基準に比べて、EU、米国、日本 がそれぞれ 8%、7%、6% 削減するという数値目標の合意にこぎ着けた。しかし、その後、クリントン政権は京都議定書の批准を上院にはかることはなかった。

米国は、G.W. ブッシュ政権になって、2001 年 3 月、気候変動緩和のための国際協力の枠組である京都議定書を批准しないと宣言することになった。その主な理由は、大きな途上国 (中国を意味する) が国際削減義務を負わない不平等な国際協定であること、京都議定書削減義務を履行すれば米国経済への悪影響は免れない、ということである。米国の京都プロセスからの離脱は国際的批判を受けたので、ブッシュ政権は当時議定書未批准の豪州とともに、日本、韓国、中国、インドも巻き込んで、官民参加の「クリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ (AP6)」の初の閣僚会議を 2006 年にシドニーで開催した。同会議では再生可能エネルギー、電力、鉄鋼、アルミ、セメント、石炭および建物・電気機器の分野において、温室効果ガス削減の新技术開発を進めることで合意した⁹。

(b) 主に江沢民政権時代の中国の対応

1995 年の COP1 から始まって、2005 年に京都議定書が発効するまでの長期の交渉過程においても、中国は、上述の途上国の原則的な立場を堅持しつつ、先進工業国との条件闘争を行うという機会主義的な行動パターンを示した。この間の中国の外交政策は以下の 2 つの課題に焦点を定めていた。第一に、先進工業国の国際的排出量取引メカニズムをどのように容認するのか、第二に、途上国が具体的な温室効果ガス排出削減義務を負うように強いられることを妨げる、ということであった(Harris 2009: 59)。97 年の京都会議 (COP3) に際して、中国代表団を率いた陳耀邦は、中国が「中所得国」にならない限り断固として削減義務を負うことに反対であり、削減義務を負うべき先進工業国間の排出量取引 (ET) や共同実施 (JI) という柔軟メカニズム (あるいは京都メカニズム) についても、自国での削減努力を回避することを許してしまう、として反対した(Harris ibid.)。こうした議論は、小島嶼諸国や環境 NGO に支持された。京都会議は柔軟メカニズム問題で紛糾したが、最

最終的には、こうしたメカニズムの利用は、国内の削減政策の補足的な利用に限定される、ということで採決されることになった (Grubb 1999: 95-6)。

中国が先進工業国間の柔軟メカニズム反対の姿勢を変えていくのは、ブラジル提案をもとに成立した、途上国と先進国との協力で温室効果ガス削減を目指すクリーン開発メカニズム (CDM) が、自国にとって利益になることに気づくようになってからである。中国は 2000 年に、気候変動交渉において「後悔しない」 (“no regrets”)政策を導入することにした。すなわち、経済発展に悪影響を与えない限り、ある程度の具体的な削減義務を負う、というものである (Harris 2009: 59; Chen 2012: 100)。2000 年以降、中国はアジア開発銀行や他の多国間基金からの援助を利用して、CDM プロジェクトを始めるようになった。

また、中国は「責任ある大国」としてのイメージを間接的に高めることにもなった。当時世界第一の温室効果ガス排出国であった米国の G. W. ブッシュ大統領は、2001 年 3 月に京都議定書を批准しないと宣言した。その主な拒否の理由は、京都議定書は他の大排出国である中国などに対して削減義務を課さない不十分なものであるばかりか、削減義務は米国経済に悪影響を与える、ということであった。それに対して、江沢民政権の中国は、2002 年に、EU や日本とともに京都議定書を批准し、議定書の 05 年の発効に寄与した。中国は途上国のリーダーとしての信頼を勝ち得ていることに加えて、EU や日本など先進工業国との関係強化をはかることもできたのであった。

以上のように、UNFCCC と京都議定書の交渉において、中国は、自国ならびにその他多くの途上国の気候レジーム参加の条件として、「共通だが差異のある責任」原則、財政ならびに技術的支援、クリーン開発メカニズム制度を国際条約に導入することに成功したのみならず、途上国ならびの多くの先進工業国からの信頼と敬意をも獲得することができた。

2. 気候レジーム強化をめぐる米中関係

(1) オバマ政権下の気候変動政策をめぐる国内政治と外交

バラク・オバマ大統領候補とジョー・バイデン副大統領候補は選挙運動期間中、*New Energy for America* という選挙公約を掲げた。気候変動政策に関しては、キャップ・アンド・トレード方式の温室効果ガス排出量取引制度を導入して、2050 年までに 1990 年比で温室効果ガスの排出を 80%削減する、と公約した。オバマ新政権は、この制度において排出枠を無料で各産業に分配するのではなく、全ての排出枠をオークションによって高値をつけた者に販売することを提案している。そして、オークションによって得た資金を 10 年間で 1500 億ドル (約 13 兆円) と見積もり、それを再生エネルギーや省エネ技術開発に投資し、500 万人の新たなグリーン雇用の創出を狙う¹⁰というものであった。

オバマ大統領候補と民主党の勝利によって、気候変動問題が国内の政治課題としてクローズ・アップされるようになった。しかしそれ以前に、米国国内には消極的な連邦政府の気候変動政策に異議を表明する言動も顕著になっていた。例えば、当時まだ民主党のジョセフ・リーバーマンと共和党のジョン・マケインは 03 年 1 月に上院で、温室効果ガス排出規制と企業のための排出量の売買を認めることなどを要求した法案を共同提出した。この法案は 43 対 53 で否決されたものの、1997 年に全会一致で京都議定書への調印拒否を決議した時と比べれば、上院議員の気候変動問題に対する認識と態度の変化を示していた。こうした背景もあって、オバマ政権誕生後、下院では、2009 年 6 月 26 日に、アメリカのクリーン・エネルギーと安全保障法 (ACES Act あるいはワックスマン=マーキー法) (H.R. 2454) が、219 対 212 票 (棄権 3 票) で成立した。ただ、このワックスマン=マーキー法案が直近の選挙で民主党が優勢な下院であっても、過半数 218 票よりわずか 1 票多い賛成票で可決された事実は見逃せないものであった。地元の経済や雇用への影響を懸念した民主党議員 44 名が反対票を投じたからだ (Kraft, 2013, p. 128 ; 前田、2014、1~2 頁)。いずれにせよ、ワックスマン=マーキー法は包括的なエネルギー政策で、クリーン・エネルギー開発の促進、エネルギー効率の向上、温室効果ガスの排出削減 (キャップ・アンド・トレード (cap-and-trade: C&T) 方式の排出取引市場の活用も含む)、そしてクリーン・エネルギー経済への移行も謳っている¹¹。温室効果ガス排出削減目標は、2005 年比で 2020 年までに 20% の削減、2050 年までに 83% の削減である。そのうち、C&T の排出取引の対象は温室効果ガス総排出量の 85% で、それによる削減目標は 20 年までに 17%、50 年までに 85% としている。

上院でも同様の法案の提案の動きがあり、2009 年 6 月 17 日、上院のエネルギーと自然資源委員会 (同委員会の委員長はジェフ・ビンガマン(D-NM)) が「アメリカのクリーン・エネルギー・リーダーシップ法案」 (the American Clean Energy Leadership Act) (S. 1462) を通す一方、上院の環境と公共事業委員会の委員長バーバラ・ボクサー (D-CA) とジョン・ケリー上院議員が起草した「クリーン・エネルギーの雇用とアメリカのパワー法案」 (the Clean Energy Jobs and American Power Act) (S. 1733) (通称、ケリー=ボクサー法案) を同委員会を通した。これらの法案は、下院のワックスマン=マーキー法と同様のエネルギー政策と C&T 方式の気候変動政策を掲げた。その中で、2009 年 10 月、ケリー=ボクサー法案が上院に提出された。同法案によれば、2012 年から C&T 制度を導入し、2005 年比で 20 年までに 20% の削減、50 年までに 83% の削減を目指すとされた。また、原子力発電の推進や再生可能エネルギーへの投資の促進、石炭・天然ガス火力発電における環境負荷低減技術開発支援を法案に盛り込んだ。しかし、この法案は、オバマ大統領のもう一つの重要政策ア

ジェンダである医療保険改革案審議に時間を取られ、上院本会議での議決を行うことができず、審議未了のまま廃案になった。

オバマ政権は、気候変動問題への取り組みの意欲を示すのみならず、大統領行政府としては、国連を中心とした枠組での国際協力姿勢を示した。オバマ大統領とヒラリー・クリントン国務長官はともにデンマークで開催された国連気候変動会議に参加して、会議前に発表されていた米国政府の以下の気候変動政策をもとに国際交渉に臨んだ。米国の中・長期削減目標に関しては、2020年までに2005年比17%削減（25年にマイナス30%、30年にマイナス42%）、50年までに05年比83%削減というものであった。また、対途上国支援提案としては、2010～12年（短期）に100億ドル、2020年まで、他の国々と協力して、年間1,000億ドル（約9兆円）を約した。ただし、前述したように、2009年7月、連邦下院議会では排出量取引制度も導入した野心的な温室効果ガス削減計画を盛り込んだ気候変動関連法案が僅差で可決されたが、同年10月、同様の法案が上院で提出されたが審議未了で廃案になってしまった。結局、同年12月にコペンハーゲンで開催された国連気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）において、オバマ大統領は確固たる国内の気候政策の拠り所がなく、米国の主導力を遺憾なく発揮することはなかった。とはいうものの、後述するように、COP15において温家宝首相に中国の気候変動問題に対する責任の重大さを知らしめて、COP（締約国会議）決定とはならなかったが、コペンハーゲン合意を取り付けたオバマ大統領の働きかけは、その後の米中リーダーシップの契機となった。

米国の連邦政府レベルでは包括的なエネルギー政策および気候変動緩和策（すなわち地球温暖化防止対策）は未だに制定されていない。それでも行政レベルや州レベルでの対策はある程度施行されている。例えば、G.W.ブッシュ政権時、環境保護庁によるカリフォルニア州に対する連邦（大気汚染浄化法）の優先権放棄（適応除外）申請が拒否されたわけであるが、オバマ政権になってこの申請拒否の再検討が行われた。その結果、固定排出源に限定している大気汚染浄化法下でも、気候変動緩和策におけるカリフォルニア州独自の車等の移動排出源規制強化が認められることになった。

また、第2期目のオバマ政権も気候変動問題に関心を持ち続け、国際交渉の場でも米国が積極的な役割を担おうという姿勢を保った。2013年6月、「気候行動計画」（the Climate Action Plan）を発表して、「炭素汚染」の削減（気候緩和策）、気候変動適応策、国際協力を政策の3本柱に掲げる一方（White House 2013）、翌年1月28日の一般教書演説でも気候変動問題に取り組んでいく姿勢を示した。そして、同年11月12日には、「気候変動に関する米中共同声明」を発表して、(1) 国際社会の長期目標の確認として、地球の平均気温上昇を産業革命以前と比べて2℃以下に抑えること、(2) 米国は、2025年までに05年基準

比 26~28%の GHGs 排出削減（努力目標=28%削減）を目指すこと、そして (3) 中国は、30 年に CO₂ の排出をピーク・アウト（ピーク年前倒し努力を）し、一次エネルギー消費に占める非化石燃料の比率を 30 年までに 20%ほどに拡大することを約した（The White House 2014）。

さらに、国内の共和党議員や圧力団体の抵抗によって連邦レベルでの包括的なエネルギーおよび気候政策が成立していないにもかかわらず、米国のコペンハーゲン会議（COP15）での国際公約履行の可能性がかなり出てきた（Purvis, et al. 2014, pp. 199-200）。それには、リーマン・ショック後の経済的停滞やシェールガスなどの非在来型エネルギーの巨大な埋蔵量の発見と油価の高騰による天然ガス利用の拡大、特に、石炭火力発電からガス火力発電へのエネルギー転換を促したことが間接的な要因として挙げられる。直接的な気候政策関連では、自動車の燃費向上促進策（2016 年までに 1 ガロン当り 35.5 マイル；25 年までに 1 ガロン当り 54.5 マイル）や 38 州での再エネ導入目標の設定や野心的な省エネ政策、また、世界第 9 位の経済規模であるカリフォルニア州 C&T（ケベックの市場とリンク）を 2013 年から開始したことなどが挙げられる（Purvis et al., 2014）。

さらに、気候政策の「伏兵」的な存在として、米国政府の組織内で最もエネルギーを消費する国防総省が、気候政策に積極的に取り組んでいる。その際のキー概念は「気候安全保障」（“climate security”）である。例えば、米軍全体として、気候変動は世界で最も脆弱な地域における危険の「脅威増幅要因」（a “threat multiplier”）で重大な国家安全保障問題である、という認識が示されている（CNA 2007）。また、国家情報会議（National Intelligence Council: NIC）は、今後 20 年、気候変動が政治的不安定、難民の大移動、テロあるいは特定の国における水やその他の資源をめぐる紛争の要因になる、と指摘している（Finger 2008）。2010 年の『4 年ごとの国防計画見直し』（*Quadrennial Defense Review 2010*）でも、気候変動とエネルギーは、将来の安全保障環境を方向づける重要な要因とし、海面上昇などによって、軍施設に対する備えの必要性も訴えている（US DoD 2010 : 84-6）。さらに、米軍自体のエネルギー政策や気候変動緩和策（脆弱性緩和策）も議論されている。国防総省は、化石燃料依存削減のため、バイオ燃料、マイクロ・グリッド、大規模な再エネ開発投資を検討する一方（Pew Project 2011）、海軍ではアラスカの永久凍土の溶解あるいは米国の南東・南西地域の干ばつの軍施設に対する影響評価、沿岸施設の海面上昇や暴風雨による水没の可能性や海外基地の使用制限の可能性などの調査を行っている（US Navy 2010）。最後に、NIC の *Global Trends 2030* は、異常気象の頻発、降雨パターンの変化、氷河の溶解、そして海面上昇が米国の安全保障上の脅威であることを確認している（US NIC 2012）。こうした米国防総省などのエネルギー政策や気候政策が国内の気候政策をめぐる議論にどれ

ほど、また、どのような貢献をしているか推し量るのは難しいが、少なくとも、気候変動への適応の緊急性に関する国内でのディスコースに寄与していよう。

なぜならば、米国全土を襲っている近年の異常気象が国民の気候変動問題への関心を高めているという様々な世論調査の結果が報告されているからである。例えば、2012年9月、イェール大学とジョージ・メイソン大学共同の世論調査によれば(Leiserowitz, et al. 2012)、(1) 増々多くのアメリカ人が、「温暖化が米国の気候に影響を与えている」と認識している(74%、2012年3月の調査より5ポイント増加)、(2)米国における六つの最近の異常気象についての質問に対して、過半数は地球温暖化が異常気象を悪化させていると言い、アメリカ人の多くが2012年の記録的高温と地球温暖化とを関連づけている(73%)等の調査結果がある。ギャロップの世論調査でも同様の結果が報告されている¹²。

以上、米国の気候変動問題に関する国内政治と国際交渉に関して概観した。連邦レベルでは未だに包括的なエネルギー政策および気候政策は存在していない。しかし、行政的手法や州レベルでの取り組み、そしてその他の偶発的かつ不確定な要素(経済的停滞や「シェールガス革命」など)によって、コペンハーゲン会議あるいは米中共同声明での米国のCO₂削減目標が達成できそうな現状である。さらに、国内の異常気象の頻発による国民の危機意識の高まりや軍部の気候安全保障ディスコースは、国内での気候変動問題に対する関心を高めるのに寄与しているものと考えられる。したがって、気候変動問題というグローバル・アジェンダに対する米国のリーダーシップが期待できる状況にある、と推測できる。しかし、気候変動否定論者のドナルド・トランプ政権が誕生したことによって、行政的な手法や州レベルでの取り組みが抑制される可能性があるため気候政策は後退を余儀なくされるが、どこまで影響するのかについての予測はこれまた困難である。こうした状況下、世界最大のCO₂排出国である中国の今後の動向に世界の衆目が集まっている。

(2) 京都議定書以後の国際交渉と中国の対応：胡錦濤時代

京都議定書第一約束期間(2008~12年)以降の国際協力枠組作りは、国連気候変動枠組条約の締約国会議(COP)と京都議定書の締約国会合(CMP)という二つのトラックで行われるようになり、国連を中心とした国際交渉自体が複雑なものになった。また、国連の枠組以外にもG8あるいはG20、さらには米国の主導のもとに主要排出国間のゆるやかな政策連合グループも形成されて、気候変動問題に関する国際的な合意形成が行われるようになった。

今や国際社会の関心は、途上国も含めた全ての主要排出国が削減義務を負う新たな国際的枠組作成交渉に移った。それとともに、胡錦濤政権は機会主義的行動を取りづらくなる

ばかりか、かえって責任を追及されるようになり、時には国際協力体制形成の大きな障害とみなされるようになってきた。2007 年 4 月、中国は早ければ同年中に世界最大の CO₂ 排出国になるという IEA の予想に対して、中国政府はその国際世論に与える影響を警戒し始めた。こうしたことが伏線となり、07 年 5 月にバンコクで開催された IPCC 会合で、国際的な炭素税導入議論に中国は強く反対した (Chen 2012: 9)。また、世界的に象徴的な目標になりつつあった、2050 年までの地球の平均気温の上昇を産業革命以前に比べて 2°C 以下に抑えるという EU 内の長期目標について (松本等 2005)、中国は科学的根拠がないと拒否した (Chen 2012: 9)。

以上のような国際社会の中国に対する風向きの変化に呼応すべく、2007 年 6 月、国家発展改革委員会は「国家気候変動計画」(「中国対応気候変化国家方案」)を策定し、10 年までに GDP 単位当たりのエネルギー消費量を 20%削減する計画を発表した (NDRC 2007: 26)。2007 年 12 月のバリ会議 (COP13) において中・長期削減目標設定交渉が本格的に始まったが、中国は「共通だが差異のある責任」原則を盾に、自国を含む途上国の法的拘束力のある削減目標の受け入れを拒否した。その代わりに、中国の責任の取り方として、上記の GDP 単位当たりのエネルギー消費量の削減という炭素強度 (低減) 目標を設定して国際社会の批判をかわそうと試みるようになった。

しかし、世界最大の CO₂ 排出国となった中国に対する国際社会の監視の目はさらに厳しくなった。世界貿易機関 (WTO) 加盟後の中国は、先進工業国からの直接投資が増えるに従って、軽工業から重化学工業中心の産業構造への転換が急速に起こり、ついに「世界の工場」へと発展していくとともに、1980~2000 年間の間のエネルギー消費 1 単位当たりの CO₂ の排出量 (carbon intensity: 炭素強度) より、2002~05 年間の炭素強度が高くなっていった。つまり、エネルギー単位当たりの CO₂ 排出量が多くなっていった (Lewis 2007-08: 156)。米国のエネルギー省の国立オークリッジ研究所の計測によれば、2007 年時点で中国の化石燃料燃焼起源の CO₂ 排出量はすでに世界一になっていた¹³。こうした状況を受け、米国と同様に中国に対しても、国際世論は実質的な温室効果ガス排出削減を求め始めた。

2007 年開催の COP13 で採択された「バリ行動計画」では、09 年 (COP15) のコペンハーゲン会議で、京都議定書の第一約束期間以降の中・長期削減目標を設定した新たな国際合意を形成することになっていたが、「各国の能力に応じた共通だが差異のある責任」原則をめぐる先進工業国と途上国間の攻防の決着はつかず、合意形成に失敗した (Pan 2012)¹⁴。中国は、新たな炭素強度削減の中期目標として、2020 年までに 2005 年に比べて、GDP 単位当たりのエネルギー消費量を 40~45%削減する、という計画を会議が始まる前に公表していた。しかし、中国のエネルギー消費量が 2001 年から 2010 年の間に、米国の半分から

世界最大に増大したこと（Chen 2012: 20）、また、とりわけ中国の一次エネルギー消費における石炭の比率（2009 年現在）が 67%と非常に高く CO₂ の排出が多いということが、世界的な懸念材料となっているため（太田 2012:150-1）、特に、小島嶼国連合や環境 NGO から、中国に対して実質的な削減を望む声が大きくなっていった。さらに、COP15 交渉の最終局面で米国のオバマ大統領をはじめ日本の鳩山由紀夫首相も含む先進工業国と途上国を含む二十数カ国が合意をはかった非公式会議に出席したが、中国は温家宝首相の代わりに国家発展改革委員会の副主任を出席させ、会議中に本国から指示を得るために会議を幾度も中断させてしまうなど、国際交渉に対する真摯さの欠如という印象を与えてしまった（Lynas 2009）。

国連を中心とした気候変動に関する国際会議において、中国を取り巻く環境はそれ以前とは大きく様変わりし、非常に厳しいものになっている。法的拘束力のある削減義務を回避する頑な中国の態度は、奇しくも胡錦濤時代の CO₂ の排出量の急増の時期と重なり、先進工業国のみならず、気候変動に対して脆弱な途上国や環境 NGO の非難的になりつつあった。また、胡錦濤時代には、CO₂ の総排出量のみならず、1 人当たりの CO₂ 排出量の急増も顕著になってきた。2004 年の 1 人当たりの CO₂ 排出量（化石燃料燃焼起源）は、1.11 炭素トンで世界平均の 1.21 トンより少なかったものの、06 年には 1.32 トンとなり世界平均の 1.27 トンを上回った。さらに 2010 年には 1.68 トンと世界平均の 1.33 トンをさらに引き離している。同年の中国人 1 人当たりの CO₂ の排出量は世界の 69 位であるが¹⁵、経済発展している沿岸部は欧米先進工業国並みあるいはそれ以上である一方¹⁶、内陸部の少ない排出量分も算入されることによって全体の数値が比較的小さくなっている、といえる。

まだ、国全体として中国人 1 人当たりの CO₂ 排出量は他の先進工業国に比べて少ないので、「各国の能力に応じた共通だが差異のある責任」原則に基づいた中国の排出量削減義務回避の論理が破綻したとまでは言えないが、この議論の説得力が低下した事実は否めない。実際、小島嶼国やその他の脆弱な途上国から中国に対する実質的な温室効果ガスの削減を求める声が高まってきていて、G77 プラス中国の結束に亀裂が生じてきている。

こうした状況下、中国に対する国際的な批判も一層高まってきているが、中国の立場に立った反論もある。その基本的な論理は、中国から世界、特に、先進工業国に輸出されている工業製品等は、後者の国々の企業から中国への外部委託生産によって作られたものであって、先進工業諸国は安い製品を中国から輸入するとともに中国で大量の温室効果ガスを排出している、というものである。事実、前述したように、中国の WTO 加盟後に急増した外国企業の中国進出と CO₂ 排出量急増には相関関係がある。ある研究では、2005 年における中国の CO₂ 排出量の三分の一は輸出品の製造によると算出している（Chen 2012: 22;

Weber et al. 2008)。確かに、経済のグローバル化の進展した世界では、生産拠点も世界中至るところに集中あるいは拡散しているので、こうした議論もあながち間違いとは言えない。とはいうものの、主権国家が依然として重要な主体である現代の国際社会では、具体的な政策の立案とその実施およびそれに伴う責任の取り方は各国政府に委ねられている現実も無視できない。

中国の気候変動政策制定やその実施について中心的な役割を果たすのは、環境保護部でも気象省でもなく、開発やエネルギー政策関連の省庁である。特に、マクロ経済およびエネルギー管理を統括する国家発展改革委員会が気候政策について大きな影響力を持っている¹⁷。その次に外交部と科学技術部、国家気象局そして環境保護部などが位置付けられる。外交部は国際気候変動問題交渉に際して開発主権の擁護を、科学技術部は海外技術援助と技術移転を管轄し、国家発展改革委員会を中心として「開発第一」の原則の下、国際交渉を自国に有利になるように推し進めている。

2007年6月以降、気候問題関係政府機関の間の政策協調をはかるために、新たに「気候変動問題に取り組む国家指導小組」が立ち上がり、温家宝首相がその組長となり、その下に二人の副組長が置かれ、各々副首相と国務院委員がその任についた。しかし、実質的には、このグループの事務局が置かれた国家発展改革委員会の主任が実権を握り、その下に、それぞれ国家発展改革委員会副秘書長そして外交部、科学技術部、国家環境保護総局（2008年3月以降、環境保護部）、気象局を代表する副部長あるいは副局長が置かれた。

国家発展改革委員会を核とした中国の気候政策は、前述の「後悔しない」戦略に基づいて、自国の利益が及ぶ範囲内で国際協力枠組を支持する、というものである。そして国家発展改革委員会の政策の核心はエネルギー安全保障と経済成長の両立であり、この目的に適合する限りにおいて気候変動問題に対しても何らかの政策を採る、ということである。例えば、国内政策として再生可能エネルギー開発を促進する真の理由は、気候変動の緩和が第一義的な目的ではなく、化石燃料の輸入を減らすというエネルギー安全保障戦略と経済成長を継続させるための新たな産業の育成戦略にあるといえるかもしれない。事実、世界の再生エネルギー利用は2005年から09年にかけて230%増大し、09年現在、世界人口の6%に当たる7,500万世帯にエネルギーを供給している。中国は、05年に第一次エネルギーの7.5%を水力も含めた再生エネルギーでまかなったが、20年までにその比率を15%に押し上げて石炭への依存を軽減する（4億トンの石炭の利用の削減）と同時に、CO₂の排出量の削減をはかろうとしている(NDRC 2007)。中国は、09年に346億ドルを再生可能エネルギー投資に振り向け、G20諸国の間で最大の投資を行っている（Chen 2012：46-48；太田 2012：153-6）。太陽熱や風力エネルギー利用に関しては、中国国内に巨大な市場が形

成されている。しかし、太陽光発電の国内市場はまだ発展途上にある一方、海外輸出向けの中国の太陽光パネルは、世界市場を席卷していて、米国や EU 諸国と貿易摩擦を起こしている。

(3) コペンハーゲン気候会議におけるオバマ大統領のリーダーシップ

気候変動問題に関して、特に、オバマ政権時代に米中間の協力関係が顕著になっていったが、それはなぜだろうか。前項でみたように中国の急速な経済成長にともなう温室効果ガス排出の急増によって、世界第一の排出国になったという外在的な要因が中国の国際的な立場を変えたといえるだろう。しかし、前述した中国の気候変動政策の決定過程や主たるエージェントを見る限り、中国の指導者が国際的な責任を自ら自覚して米国とともに気候変動問題で世界をリードしようと決意した、という結論を導くのは困難である。本稿では、限られた情報源に基づく判断ではあるが、オバマ大統領が中国の指導者の態度を変えるのに大いに貢献したと考える。その契機は、2009年12月に、コペンハーゲンで開催された国連気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）であった。

オバマ大統領は、COP15において国際合意形成のために中国の重大な責任分担が不可欠と認識しつつ、自国の上院議会で気候変動政策法案を通すためにも、中国も同じ法的強制力と法的効力のある国際法に服する必要性を感じていた。そこで、同大統領は、COP15開催年の秋、温家宝首相へ個人的な書簡を送って、「温室効果ガス排出の相当の削減を公約すること、各国の公約遵守を検証するメカニズムを受け入れること、全ての国の公約が法的に拘束されることの理解」を求めた（Bader 2012: 62）

オバマ大統領の書簡に答えるべく、中国は11月に、新たな炭素集約度削減中期目標、すなわち、2020年までに2005年比対GDP単位当たり40～45%集約度を削減する目標を設定した。しかし、中国政府からは、公約の遵守の検証や法的拘束力に関して何ら反応はなかった。

また、オバマ大統領は、2009年12月16～18日のコペンハーゲンでのCOP15での首脳会議に出席する数カ月前から、胡錦濤国家主席に対して電話を通して、また書簡を送って、会議が失敗すれば米中がともに非難される危険があること、米国は欧州諸国が要求するような厳しい削減目標は受け入れずもっと現実的な対応を行うことを伝えていた（Bader 2012: 62-3）。オバマ大統領は、上院での気候政策法案未審議による廃案という国内事情の制約から、法的拘束力があり野心的な削減目標設定のために強力な指導力を発揮できる状況にはなかった。したがって、オバマ大統領は、もっと積極的な米国のリーダーシップを求める他国のリーダーやNGOからの圧力に直面しつつ、米国のせいで会議が失敗したと

批判されることを恐れていた (Ibid.)。

しかし、重要な首脳会談では中国の積極的関与がうかがえなかった。コペンハーゲンでの COP15 の合意形成最終局面で、島嶼国も含む 26 カ国のリーダー（バラク・オバマ、アンゲラ・メルケル、ニコラ・サルコジ、ゴードン・ブラウン、ケビン・ラッド、鳩山由紀夫等）が合意を促進しようと集まったが、温家宝首相は出席せずに、代わりに国家発展改革委員会（発改委）の解振華副主任を出席させ、中国は国際的な批判を浴びることになった (Lynas 2009)。

会議の失敗をアメリカに帰されないためにも、オバマ大統領は帰途につきかけていた温家宝首相を呼び止めて、個別会談を要請した。結局、新興経済国グループの間での五者会談となった。すなわち、オバマ大統領と温家宝首相に加えて、ブラジルの大統領ルイス・イナシオ・ルーラ・ダ・シルヴァ、インドの首相マンモハン・シン、南アフリカ大統領のジェイコブ・ズマ (BASIC¹⁸の代表) の間での合意形成が行われた。この五者会談を通して、温室効果ガス削減の公約と遵守の検証メカニズムに関する合意を得ることができたが、法的拘束力の合意は棚上げとなった。この会談に同席した、オバマ政権下の国家安全保障会議アジア担当上級部長であったジェフリー・A. ベーダーによれば、「米中関係に関して、コペンハーゲンでの出来事は、気候変動に関する両国の協力の必要性、可能性、そして限界を示した」(Bader 2012: 67) ということであり、中国、特に温家宝は、最後の最後に、もし会議が崩壊すればその大きな責任を負わされる場所であったことに気付かされた (Ibid.) ということである。

ただ、ヨーロッパの中国に対する評価は厳しく、メディアは会議の成果の欠陥を中国のせいだと非難したことに対して、中国は戸惑っていた。ベーダーの解釈によれば、中国の戸惑は、大国になりつつある自国とそれに伴う大きな責任の認識の欠如からくるものだということであるが、中国はまた、米中が会議を失敗させたことと非難されることを避けるために協力する必要がある、というオバマの議論の真実性を認識した (Bader 2012: 68)、ということである。

以上の限られた証言によって、オバマ大統領が、気候変動問題に関する米中協力ならびに同問題に対する中国の積極姿勢への転換を導き出した、と断定できるものではない。と、はいうものの、オバマ政権の一貫した気候変動問題に対する高い関心、中国の高度経済成長による温室効果ガスの排出の急増 (COP15 当時にはすでに世界第 1 位の CO₂ 排出国) などを背景として、コペンハーゲン気候会議において、オバマ大統領が触媒となって、気候変動問題に関する米中の協力関係の必要性を中国の主導者に認識させた、ということはいえそうである。

3. 米中の利害の一致

オバマ政権時代、気候変動問題をめぐる米中関係がすべて良好であったわけではない。中国の再生可能エネルギー政策が米中貿易摩擦を引き起こしたこともあった。例えば、中国の太陽電池やソーラーパネルが米国の市場を席巻するようになったことに対して、米国で不当廉売（ダンピング）提訴問題が発生した。中国政府がソーラーパネル産業を「戦略的新興産業」的なものと位置づけて優遇政策を採用するとともに、地方政府も同産業の奨励を積極的に行った結果として、米国との間に貿易摩擦を引き起こした¹⁹。気候変動緩和が世界の喫緊の課題の一つであること、中国と米国が世界第 1 と第 2 の温室効果ガス排出国であるという事実、さらに、EU 諸国が進む再生可能エネルギー普及のため、世界全体にとっても太陽光発電利用が拡大する傾向にある中、米・中相互の短期的な利害調整を行う必要が生じている。今回の貿易摩擦の中・長期的な解決のために、中国は自国内で太陽光発電がより一層普及する政策を促進する必要がある。他方、米国には、中国への多結晶シリコンなどの輸出額が中国からの太陽電池などの輸入額を相殺していることを念頭に（Hart, 2012）、また、中国の潜在的な再生可能エネルギー市場の大きさと、EU 諸国や他の OECD 諸国との連携も考慮に入れて、単純な反ダンピング制裁措置とは異なった問題の解決が今後とも求められる。

他方、成層圏のオゾン層保護レジーム（国際協力体制）と気候レジームとの間の相互作用に関して米中の利害が一致し、気候変動問題での協力が強化されている。米中は、2013 年 6 月 8 日に、ハイドロフルオロカーボン（HFC）の段階的削減に向けての米中首脳合意に至った。HFC は、成層圏のオゾン層破壊物質（ODSs）であるクロロフルオロカーボン（CFCs）やハイドロクロロフルオロカーボン（HCFCs）などの代替物質で、オゾン層は破壊しないが強力な温室効果ガスである。この米中首脳合意以前は、成層圏のオゾン層保護のためのモントリオール議定書の下で、ODSs ではない HFC を取り扱うことには、中国、インド、サウジアラビアなどが強く反発してきた（田村 2016）。世界的な HFCs の 2050 年までの段階的削減は、現在の世界の温室効果ガス排出量の約 2 年分に相当する 90 ギガトン（二酸化炭素換算）の削減に相当する。そして、同年の 9 月に開催された G20 サンクトペテルブルク・サミットの首脳宣言においても、モントリオール議定書の下での HFCs の生産と消費の削減に対する支持が明記された（Russia G20 2013 の 101 段落）。

そして、最終的に、2016 年 10 月 15 日、ルワンダのキガリで開かれたモントリオール議定書第 28 回締約国会議において、先進工業国と発展途上国が協力して HFCs 削減に取り組む、という合意が成立した。米国や日本などの先進工業国が 2019 年から 36 年までに、HFC を 2011～13 年の平均より 85%削減し、中国をはじめとする 100 カ国ほどの途上国は、2024

年から削減を開始し、45 年に 20～22 年の平均比で 80%削減することを約している（科学技術振興機構 2016; AP, Kyodo 2016）。科学技術振興機構によれば、上記の合意が実施されれば、今世紀末までの地球温暖化を 0.5℃抑制可能といわれ、一つの合意としては最大規模の気温の低下に寄与することになる。HFCs の削減に対する米中の積極姿勢の背景には、HFCs は CO₂ より地球温暖化係数が数百倍から 4,000 倍以上あり、両国内での CO₂ の排出削減に比べれば、HFCs の削減の方がはるかに容易で温暖化抑制の効果も大きい、という米中の利害の一致がある。

4. 米中協力関係と「トランプ変動」

(1) 「米中共同声明」における気候変動問題緩和のための米中協力関係

中国の習近平国家主席は、オバマ大統領とともに、2014 年 11 月 12 日北京にて、翌年 9 月 25 日ワシントン D.C.にて、「気候変動に関する米・中共同声明」を発表した。両国首脳は、「人類が直面している最大の脅威の一つである地球気候変動と戦うために重大な役割を担っている」とし、そのために「気候変動問題に関する二国間協力を強化することの重要性を再確認し、2015 年にパリで開催される国連気候会議において、全ての加盟国に適応可能な議定書、つまり、法的拘束力のある法的文書あるいは合意された成果を、他国とともに、採択するよう協力する」としている（The White House, 2014, 2015）。その際、各国の能力に応じた共通だが差異のある責任原則に基づいて、「野心的な」温室効果ガス削減目標を、「異なる国内の環境を考慮して」達成することを約束している。

米・中合わせて全世界の温室効果ガス排出量の 40%近くを占めるので²⁰、二国が具体的な削減目標を共同で発表したことは、2015 年 12 月にパリで開催される COP21 に向けての国際交渉に弾みをつけるものであった。米国の 2025 年までに 2005 年水準比 26～28%の排出削減目標は、1990 年比 16.3%の削減となり、EU の 90 年比 25 年までに 30%、30 年までに 40%削減より少ないが、米国の削減目標に関する主要なシミュレーションによれば、2℃目標を達成するために必要な削減範囲に入る（Carraro 2015; Lee and Torney 2014）。中国の中期削減目標については、2℃目標の達成には不十分である。しかし、両国は、既存の米中気候変動作業グループ（U.S.-China Climate Change Working Group: CCWG）などを通して、バスやトラックなどの燃費向上、スマートグリッド、炭素回収・利用・貯留（carbon capture, utilization and storage: CCUS）²¹、建物や工業におけるエネルギー利用の効率化、温室効果ガス排出データの収集と管理、気候変動と森林、産業用ボイラーの効率化と燃料転換、気候対応型低炭素都市（climate-smart/low carbon cities）、強度の温室効果ガスである HFCs の段階的全廃を目指す（The White House, 2014, 2015）。さらに、原子力エネルギーなどに関

する政策対話やその実施に加え、米中クリーンエネルギー研究センター (U.S.-China Clean Energy Research Center) を創設して CCUS、省エネ建築、クリーンカーなどに関する共同研究を促進することになる (The White House, 2014)。さらに、今回の共同声明では、クリーン・エネルギーの合同研究開発の拡大、米・中主導の国際的な国有・民間企業コンソーシアムによる CCUS の大規模実証試験の実施、CCWG の企画として気候対応型の低炭素都市イニシアティブなどを新たに始める (同上)。また、2015 年の中米首脳会議において、中国は新たに、GDP 単位当たりの CO₂ の排出量を 2030 年までに 2005 年比 60～65%削減することと、鉄鋼業、電力産業、建築資材業、製紙業や非鉄金属産業などの主要産業にわたる排出量取引制度を 2017 年から開始することを公約した (The White House, 2015)。これら一連の米中の気候変動対策に関する合意は、EU の取り組みに比べれば物足りないものではあるが、同問題に対する国際協力促進には肯定的な影響を与えるものであるとともに、中国における化石燃料消費の削減に関しても一定の効果は期待できる。

(2) パリ協定の早期発効の意義と「トランプ変動」

(a) 2016 年度中の発効を目指した理由

トランプ氏を大統領候補に掲げた共和党の選挙公約では、「単なる調印者の個人的なコミットメントである京都議定書とパリ協定双方の協議事項を拒否するし、米上院に提出し批准されたものではない協定が米国を拘束することはない」²²ということで、パリ協定の行方は米国の大統領選と密接に関係していた。オバマ政権は、パリ協定を大統領が固有の外交権限にもとづいた行政協定 (executive agreement) と位置づけて、上院の助言と承認を回避した。そして、米国は中国とともに、2016 年 9 月 3 日に批准手続きを終え、同協定は同年の 11 月 4 日に発効した。このようにパリ協定の発効を急いだ背景には、クリントン候補が負ける可能性もあるとの懸念があったものと考えられる。パリ協定の脱退規定 (28 条) では、批准国は 3 年の間脱退の通告はできず、その後 1 年は脱退できない。したがって、当面 4 年間は世界第 2 位の温室効果ガス排出国の米国の脱退はないことになる。他方、パリ協定が次期政権の発足以前に未発効の場合は、条約法条約 18 条(b)の規定にもとづき、米国は、「その表明のときから条約が効力を生ずるときまでの間」、条約の趣旨や目的を失わせるような行為を行わないようにする義務はあるものの、「条約に拘束されることへの同意(締結)の撤回は法的に可能」(高村 2016: 16)であった。しかし、もし米国が国連気候変動枠組条約から脱退するなら、その下位協定であるパリ協定からも脱退することになる。さらに、米国が気候レジームから脱退しなくても、トランプ政権が米国の公約した気候変動対策を何も実施しないなら、パリ協定発効後の気候変動緩和や適応対策に向けた国際的

モメンタムを大いに削ぐことになる。

(b) 「トランプ変動」

気候変動問題をめぐる米中関係に関するトランプの発言は過激で、2012 年のツイッターでの書き込みでは、「地球温暖化の概念は、アメリカの製造業が競争力をなくすように、中国によって中国のために創作されたものだ」²³と言っている。気候変動対策にも関係する以下の主なトランプ大統領の選挙公約は、どれもそのまま実行されれば米国の気候緩和策の大幅な後退のみならず、国際的な政策の停滞も引き起こす可能性がある。すなわち、

- ① 気候行動計画 (the Climate Action Plan) や 米国の水利用規則(the Clean Water Rule)²⁴を含む、雇用を破壊している全てのオバマ大統領令を廃止する。
- ② ヒラリー・クリントンの過激主義アジェンダによって脅威にさらされている石炭産業やその他の産業を保護する。
- ③ トランスカナダにキーストーン・パイプライン敷設許可申請見直しを求める²⁵。
- ④ 連邦政府の敷地内でのエネルギー生産の一時停止を解除する。
- ⑤ 新しい採掘技術に対する不当な規制を課する政策を廃止する。これらの技術は、以前より狭い土地専有面積で何百万人もの雇用を創出する。
- ⑥ パリ気候協定を無効にして国連地球温暖化プログラムへの米国民の税金によるあらゆる支払いを中止する²⁶。

今後トランプ政権閣僚の陣容がそろい、本政権が本格的に稼働し始めるまで確定的なことは言えない。しかし、気候変動対策とそれに密接に関係するエネルギー政策を担うトランプ大統領府や主要閣僚候補の多くに気候変動懐疑論者や化石燃料業界の重鎮を登用する計画を見る限り、気候変動対策は後退を余儀なくされるのみならず、本問題に関する米中協力にも悪影響を与えそうである。例えば、オバマ政権が石炭火力発電の削減を目的とした環境保護庁主導の Clean Power Plan (CPP) に対して、トランプ大統領は、最も声高な CPP 反対論者の一人であったスコット・プリティット（オクラホマ州司法長官）を環境保護庁長官に起用するとともに、エネルギー規制の緩和のためにエネルギー省の廃止をかつて提唱したことのあるリック・ペリー（元テキサス州知事）をエネルギー省長官に任命している。また、ホワイトハウスのウェブページに掲載された「アメリカ第一のエネルギー計画」では、米国国内のエネルギー開発の促進を大いに推進し、キーストーン・パイプラインの敷設を求めている。事実、トランプ大統領は 2017 年 1 月 24 日、オバマ政権時に計画を中止していたカナダからテキサス州に原油を輸送する「キーストーン XL パイプライン」と、ノースダコタ州からイリノイ州までをつなぐ「ダコタ・アクセス・パイプライン」建設を

再開させる大統領令に署名した²⁷。

さらに、気候変動対策への米中関係のみならず、国際的な協力体制にも影響が懸念されるのが、トランプ政権が気候変動対策に関する国際的な財政支援を拒否することである。オバマ大統領は在任中に「グリーン気候基金」(Green Climate Fund: GCF)へ30億ドルの拠出を公約し、そのうち5億ドルを2016年3月に拠出しているが、トランプ大統領が約束した残りを支払わないとすると、米国のGCFへの拠出額は最大規模で、全体で約100億ドルの30%強を占めるだけに、資金援助や技術援助を条件に温室効果ガスの排出削減を約した新興経済国などの気候変動政策が滞る恐れが生じる(Green Climate Fund 2016)。こうした懸念は民間企業にも広がっている。米企業350社は新政権に対してパリ協定遵守を要請するとともに、米国内外の低炭素経済への投資に関わる財務担当者の決定を明確にして投資家の信頼を高め地球温暖化を抑制するために必要な長期的方向性を与えることを要求した²⁸。

結び—中国のリーダーシップの可能性と米中関係—

2016年11月7～18日にモロッコのマラケシュで開催されたCOP22において、中国は今後とも気候変動政策を推進していく立場を堅持した。例えば、気候変動問題特別代表解振华は、COP22開催中に、先進工業国に対して京都議定書下での第二約束期間の削減目標の見直しと強化ならびに1,000億ドルの財政や技術協力の実施を促すとともに、「10、100、1,000」プロジェクト(10の低炭素モデル地域、100の炭素削減プロジェクト、1,000人の技術者養成)という南・南協力を提唱した(Xinhua 2016a)。また、外交部副部長劉振民も「中国のパリ協定支持とコミットメントは米新政権の政策に左右されず変わらない。…気候変動問題に取り組むために米国とヨーロッパ諸国と協力する」と述べた²⁹。

国際社会は、気候変動政策の進展のために中国のリーダーシップに期待したいところだ。しかし、気候変動緩和策に関しては、中国の当面の目標は実質的な温室効果ガス排出削減ではなく、GDP単位当たりのCO₂の排出量を2030年までに2005年比60～65%削減するにすぎない。仮に2030年にCO₂の排出量がピークに達し、それ以降削減するということになっても、2030年時点で中国のCO₂の排出量は、世界全体(363億トン)の28.1%の排出割合、つまり約102億トンになると見込まれている(経産省2015:5)。ただ、気候変動への適応という他の重要な気候変動政策において、開発援助的な政策を通して、中国は、途上国のために気候変動によって受けた被害からの回復力(resilience)強化を支援することによってリーダーシップを発揮することは十分に可能である。しかし、気候変動の緩和策に関して、自国でも対外的にも再生可能エネルギー普及に積極的に取り組んではいるも

の、石炭に多く依存した国内の産業構造がしばらく維持される限り、温室効果ガス排出の大幅削減を中心とした気候変動緩和策において、中国が世界的なリーダーシップを発揮するのは現実的には困難な状況である。この意味でも、気候変動政策における米中の協力は欠かせない。

気候変動問題をめぐる米中関係は、気候変動枠組条約（UNFCCC）交渉と京都議定書交渉のころ、中国は共通だが差異のある責任原則、歴史的責任、さらには開発権などの議論に基づいて温室効果ガス排出削減の義務を回避し続けたが、クリーン開発メカニズムなどの先進工業国との共同削減などによる便益に気づき、財政と技術支援を要求しつつ、機会主義的に気候変動問題における交渉の立場を変えてきた。

他方、米国の気候変動問題政策を概観してみると、共和党のブッシュ父・子政権は、気候変動懐疑論者も閣僚に登用しつつ、ブッシュ（父）は UNFCCC では消極的な姿勢を堅持し、ブッシュ（子）は京都議定書を拒否した。民主党のクリントン政権やオバマ政権はともに気候変動政策に積極的であったが、クリントン政権の時代は議会の民主・共和両党が京都議定書の調印に反対したのに対して、オバマ政権時には、共和党が支配した議会が、連邦政府レベルでの気候変動政策採用を妨害し続けた。こうした複雑な国内政治状況にもかかわらず、オバマ大統領は気候変動問題に対する中国の積極的な関与を促す努力を続け、2009 年のコペンハーゲンでの国連気候変動枠組第 15 回締約国会議（COP15）において、中国の温家宝首相に同問題に関する米中協力関係の重要性を認識させることに尽力した。こうした努力が功を奏し、オバマ大統領と習国家主席の間で気候変動問題をめぐる米中協力関係が築かれ、2015 年 12 月にいわば自己申告に基づくものではあるが、先進国と途上国ともに排出削減義務を負うパリ協定が締結され、一年も経ずして 16 年 11 月 4 日に同協定は発効した。しかし、同年 11 月 9 日の共和党大統領の選出とともに同党が両院で多数派となり、気候変動懐疑論者を従えるトランプ政権が翌年 1 月 20 日に発足して、状況は一変した。様々な問題を抱える米中関係の中にあって唯一協調関係を形成してきたといえる気候変動問題に関しても、トランプ大統領のこれまでの言動から判断して、今後しばらく米中関係が不安定になるおそれは否定できない。そうなれば、米中関係のみならず、地球気候の安定にとっても由々しき事態になるだろう。

【参考文献】

- 王海紅、北原洋明、2010「中国太陽電池産業の中心地・江蘇を回る（1）」、*Tech-On*（日経 BP 社）、7月2日。<http://techon.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20100702/183947/>
- 太田宏、2012「新興国の台頭とグローバル・コモンスのガバナンス：中国の『新エネルギー危機』への対応」、日本国際問題研究所編『新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来』日本国際問題研究所、平成24年3月号、143～158頁
- 、2016『主要国の環境とエネルギーをめぐる比較政治—持続可能社会への選択—』東信堂
- 科学技術振興機構、2016「先進国は代替フロン85%削減で合意 温室効果ガス対策でモンテリオール議定書会議」*Science Portal*（サイエンスポータル）、10月17日
http://scienceportal.jst.go.jp/news/newsflash_review/newsflash/2016/10/20161017_02.html
- 環境庁・外務省監訳、1997『アジェンダ21実施計画1997』エネルギージャーナル社
- 経済産業省(経産省)、2015「温室効果ガス排出量の現状等について」、1月23日
http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004000/pdf/042_s05_00.pdf
- 高村ゆかり、2016「パリ協定の発効の見通しと早期発効の影響」IGES、*Climate Edge :At the frontier of climate policy research*, Vol. 25 (9月), pp. 14-18.
- 田村聖太郎、2016「気候変動問題に関する米中共同発表：パリ協定の早期発効、国際協力の進展に向けて」IGES、*Climate Updates*, 9月8日
- 東京海上火災保険株式会社編、1992『環境リスクと環境法 米国編』有斐閣
- 前田一郎、2014「オバマ政権の環境・エネルギー政策（その一六）—下院では環境保護急進派ワックスマンとマーキーが法案提出 2020年17%削減公約へ—」、1月22日、国際環境経済研究所
http://ieei.or.jp/2014/01/special201308_01_016/
- 松本泰子、太田宏、蟹江憲史、2005「欧州における長期目標設定過程とその政治的背景—科学と政治のインタラクション—」『季刊環境研究』第138号、93～101頁
- 山本草二編集、1996『国際条約集 1996』有斐閣
- AP, Kyodo. 2016. "Deal reached on HFC pollutants," *The Japan Times on Sunday*, 16 October.
- Bader, Jeffrey A., 2012. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- CNA. 2007. *National Security and the Threat of Climate Change*, the CNA Corporation, Alexandria, Virginia.
- Carraro, Carlo. 2015. "On the recent US-China agreement on climate change," Carlo Carraro's Blog, The International Center for Climate Governance, 19 January.
<http://www.carlocarraro.org/en/topics/climate-policy/on-the-recent-us-china-agreement-on-climate-change/>
- Chen, Gang. 2012. *China's Climate Policy*. London: Routledge.
- Finger, Thomas. 2008. "National Intelligence Assessment on the National Security Implications of Global Climate Change to 2030,"
https://fas.org/irp/congress/2008_hr/062508fingar.pdf
- Fisher-Vanden, Karen. 2000. "International Policy Instrument Prominence in the Climate Change Debate," in P. G. Harris, *Climate Change and American Foreign Policy*, New York: St. Martin's Press, pp. 152-157.
- Green Climate Fund, 2016. "Status of Pledges and Contributions made to the Green Climate Fund: Status Date: 07 December 2016"
https://www.greenclimate.fund/documents/20182/24868/Status_of_Pledges.pdf/eef538d3-2987-4659-8c7c-5566ed6afd19
- Grubb, Michael with C. Vrolijk and D. Brack, 1999. *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*. London: RIIA and Earthscan.
- Harris, Paul G. ed. 2009. *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West*. London: Routledge.
- Hart, Melanie. 2012. "Shining a Light on U.S.-China Clean Energy Cooperation," *Center for American Progress*, 9 February.
http://www.americanprogress.org/issues/2012/02/china_us_energy.html
- International Energy Agency (IEA) 2013, *World Energy Outlook 2011*, Paris: OECD/IEA.
- IEA. 2016. *CO₂ Emissions From Fuel Combustion Highlights 2016*, Paris: OECD/IEA.
- Kraft, Michael. E. 2013. "Environmental Policy in Congress," in Norman. J. Vig and Michael. E. Kraft eds., *Environmental Policy: New Directions for the 21st Century*, Eighth Edition, Los Angeles: Sage & Washington, D.C.: CQ Press, pp. 109-134.

- Lee, Bernice and D. Torney. 2014. "New Drivers of US Climate Action? The Politics of Extreme Weather and Adaptation," in Bakker, Christine and F. Francioni eds., *The EU, the US and Global Climate Governance*, Surrey, UK: Ashgate, pp. 163-180.
- Leiserowitz, Anthony, E. Maibach, C. Roser-Renouf, G. Feinberg, and P. Howe. 2012. *Extreme Weather and Climate Change in the American Mind*, Yale University and George Mason University, New Haven, CT: Yale Project on Climate Change Communication.
- Lewis, Joanna I. 2007-08. "China's Strategic Priorities in International Climate Change Negotiations." *The Washington Quarterly*, Vol. 31, No. 1, pp. 155-174.
- Lynas, Mark. 2009. "How do I know China wrecked the Copenhagen deal? I was in the Room." *The Guardian*. <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/22/copenhagen-climate-change-mark-lynas>
- National Development and Reform Commission (NDRC) 2007. "China's National Climate Change Policy." <http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File188.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) 2012. *OECD Economic Outlook*, Vol. 2012/1, Paris: OECD.
- Pan, Jiahua. 2012. "The Future of the International Climate Regime from China's Perspective," Weiguang Wang and Guoguang Zheng, eds., *China's Climate Change Policies*, London: Routledge, pp. 1-17.
- Pew Project. 2011. *From Barracks to Battlefield: Clean Energy Innovation and America's Armed Forces*. Pew Project on National Security, Energy and Climate. Washington, D.C.: Pew Charitable Trusts.
- Purvis, Nigel, C. Springer and S. Grausz. 2014. "The New US Domestic Climate and Clean Energy Agenda," in Bakker, Christine and F. Francioni eds., *ibid.*, pp. 195-207.
- 2013. "The New U.S. Domestic Climate and Clean Energy Agenda: The Outlook for 2013," *Transworld: The Transatlantic Relationship and the Future Global Governance*, Working Paper 14, March 2013 <http://www.gmfus.org/publications/new-us-domestic-climate-and-clean-energy-agenda-outlook-2013>
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-460.
- Russia G20, 2013. "G20 Leaders' Declaration," 5-6 September.
- Sperling, Daniel and Deborah Gordon, 2009, *Two Billion Cars: Driving toward Sustainability*, Oxford: Oxford University Press.
- US DoD. 2010. *The Quadrennial Defense Review*. Washington, D.C.: Department of Defense. <http://www.defense.gov/QDR/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>
- 2014. *The Quadrennial Defense Review 2014* http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf
- US Navy. 2010. *U.S. Navy Climate Change Roadmap*. Washington, D.C.: United States Navy <http://www.navy.mil/navydata/documents/CCR.pdf>
- US NIC. 2012. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington, D.C.: US National Intelligence Council. http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf
- Vig, Norman J., 2000. "Presidential Leadership and the Environment: From Reagan to Clinton," in N. J. Vig and M. E. Kraft eds., 2000, *Environmental Policy*, Fourth Edition, Washington, D.C.: CQ Press, pp. 98-120.
- Weber, C., G. Peters, D. Guan, K. Hubacek, 2008. "The Contribution of Chinese Exports to Climate Change." *Energy Policy*, Vol. 36, Issue 9, pp. 3572-3577.
- White House, 2013. "The President's Climate Action Plan," the Executive Office of the President, June. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf>
- White House, Office of the Press Secretary, 2014. "U.S.-China Joint Announcement on Climate Change," Beijing, China, 12 November. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>
- White House, Office of the Press Secretary (Briefing Room), 2015, "U.S.-China Joint Presidential Statement on Climate Change," Washington, D.C., 25 September. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/us-china-joint-presidential-statement-climate-change>
- Xinhua 2016a. "China calls for expedited fulfillment of climate commitments" http://news.xinhuanet.com/english/2016-11/17/c_135835180.htm, Marrakech, Morocco, November 16.
- 2016b. "China urges U.S. to stay inside Paris Agreement on climate change," Source: Xinhua 2016-11-17 01:08:39 | Editor: huaxia, Marrakech, Morocco, November 16. http://news.xinhuanet.com/english/2016-11/17/c_135835168.htm

*参考文献中のウェブ・サイトに関しては、2017年2月2日に検索してインターネット上での存在を確認した。

—注—

- ²⁴⁵ 世界銀行のデータバンクを参照 (<http://search.worldbank.org/all?qterm=world+gdp>)。
- ² 本稿でいう気候レジームは、国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) と京都議定書からなる気候変動緩和のための国際協力体制を意味する。
- ³ 同法の目的は単なる大気浄化の達成と維持のみならず、代替燃料や石炭をよりクリーンに効率よく燃焼させるクリーン・コール技術の開発などの技術革新を米国産業界に強く求めるとともに、低硫黄石炭や天然ガスなど、既存資源の有効利用を促すものであった (東京海上火災保険株式会社、1992、80頁)。
- ⁴ この原則は国連気候変動枠組条約の第3条 (原則) の第1項に謳われている。すなわち、「締約国は、衡平の原則に基づき、かつ、それぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力に従い、人類の現在及び将来の世代のために気候を保護すべきである。したがって、先進締約国は、率先して気候変動及びその悪影響に対処すべきである」(山本 1996)。
- ⁵ Beijing Ministerial Declaration on Environment and Development, Beijing, 19 June 1991.
- ⁶ ちなみに、「環境と開発に関するリオ宣言」[第2原則]によれば、「各国は、国連憲章及び国際法の原則に則り、自国の環境及び開発政策に従って、自国の資源を開発する主権的権利及びその管轄又は支配下における活動が他の国、又は自国の管轄権の限界を超えた地域の環境に損害を与えないようにする責任を有する」(環境庁・外務省監訳 1997)。
- ⁷ 実は、G77には、それぞれ異なった利害や経済発展段階の国々が含まれている。例えば、小島嶼国連合 (AOSIS)、石油輸出国機構 (OPEC) 諸国そしてその他多くの比較的発展の遅れた途上国、その反対に、ブラジル、中国、インドあるいはインドネシアのように比較的経済発展を遂げている途上国もあって、後述するように、京都議定書の第一約束機関以降の中長期削減目標制定に向けての交渉では、G77に所属する途上国の足並みが乱れてきている。
- ⁸ ネブラスカ州選出の共和党上院議員チャック・ヘーゲルと西バージニア州選出の上院議員ロバート・バードは、共同提出者としてバード=ヘーゲル決議案 (SR-98) を上院に提出した。SR-98が米国の交渉団に対して要求したことは、途上国に対して同時期に温室効果ガスの制限あるいは削減義務を課さず、しかも米国経済に深刻な損害を与えるような気候変動条約の議定書には調印してはならない、ということである (Harris 2009, p. 231)。
- ⁹ 日経ネット、「温暖化防止、日米中で新枠組み・8産業分野で協力合意」
<http://www.nikkei.co.jp/china/industry/20060112c2m1200p12.html> (2006年1月22日検索)
- ¹⁰ Obama and Biden, “Barack Obama and Joe Biden: New Energy for America.” (選挙キャンペーン中のマニフェストで目付なし) http://energy.gov/sites/prod/files/edg/media/Obama_New_Energy_0804.pdf
- ¹¹ The American Clean Energy and Security Act of 2009 (ACES Act), H.R. 2454.
- ¹² GALLUP (ギャロップの世論調査のウェブサイト) :
<http://www.gallup.com/poll/161645/americans-concerns-global-warming-rise.aspx>
- ¹³ Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC), http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/meth_reg.html.
- ¹⁴ 中国政府の立場は、京都議定書によって先進工業国の削減義務を追求する一方、UNFCCCで米国や途上国を含めた中・長期的な目標を協議していくという二つのトラックでの交渉を希望していた (Pan 2012)。
- ¹⁵ CDIAC, <http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/top2009.cap>.
- ¹⁶ 米国のCDIACによれば、2012年時点で中国の一人当たりのCO₂排出量はEUのそれと同じになっている。
- ¹⁷ 以下の記述に関しては主にChen (2012: 24-34)を参照。
- ¹⁸ ブラジル、南アフリカ、インド、そして中国の国名の頭文字をとってBASICという気候会議などの交渉における一つのコーカスとなっている。
- ¹⁹ 中国の太陽電池産業が急速に発展したのは、(1) 計画経済手法でトップダウン的に迅速に計画が実行されること、(2) 土地や借金などへの銀行の支援や太陽電池基金の設立、(3) 国家科学技術部による重大プロジェクトやハイテク産業への援助、(4) 金融保証、(5) 税制面での優遇措置などが挙げられる。それに加えて、地方政府も追加的な積極的支援を行う。太陽電池の場合、江蘇省が積極的な企業の誘致活動ならびに優遇策を施していた。例えば、太陽電池産業の法的優遇、再生可能エネルギー特別産業区域

- の設置、太陽電池産業への支援金の支給などである（王・北原、2010）。こうした国と地方の太陽光発電産業支援策が功を奏して、中国の太陽光発電用製品の 90%以上が海外市場に輸出され、そのうちの 3分の 2 以上が江蘇省で生産されている（Hart 2012, p. 4）。こうした状況を背景に、米国の太陽電池メーカー 7 社の対中国製品ダンピング提訴を検討した米連邦政府は、中国政府による経済への介入の増大を問題視した。同問題に関しては、中国対 EU との貿易摩擦問題も含め、太田（2016）に詳述されている。
- ²⁰ 燃料起源の CO₂ 排出量割合（2014 年のデータ）に関しては、中国が 28.2%、米国が 16%で、二国合わせて 40%以上を占める(IEA 2016)。
- ²¹ 2014 年の米中気候変動に関する共同声明において、陝西延安省延長にある榆林石炭化学（陝西延長石油(集団)有限責任会社が所有)における CO₂回収施設が米中協力の対象になっている（The White House, 2015）。なお、このプロジェクトは、中国とオーストラリアの間で 2013 年の時点ですでに始まっていた（Global CCS Institute の「中国 CCUS ワークショップ、中豪協力の継続を支持」（<http://jp.globalccsinstitute.com/node/111551>）（2015 年 9 月 18 日検索）を参照）。
- ²² “We reject the agendas of both the Kyoto Protocol and the Paris Agreement, which represent only the personal commitments of their signatories; no such agreement can be binding upon the United States until it is submitted to and ratified by the Senate” (Republican Platform 2016, p. 22).
- ²³ Donald J. Trump, “The concept of global warming was created by and for the Chinese in order to make U.S. manufacturing noncompetitive,” Donald J. Trump [@realDonaldTrump](https://twitter.com/realDonaldTrump), 4:15 AM - 7 Nov 2012.
- ²⁴ これはアメリカ人の健康、共同体、経済を保護するために小川や湿地帯を保護するもの。
- ²⁵ ロイター、「オバマ米大統領、キーストーン・パイプライン建設計画を却下」、オバマ米大統領は、カナダから米テキサス州に原油を運ぶ「キーストーン XL パイプライン」の建設計画を却下した。大統領は会見で「パイプラインは長期的に米経済に意義ある貢献をもたらせない」とし、ガソリン価格の値下がりやエネルギー安全保障の向上は期待できないと述べた。建設を申請したカナダのエネルギー企業、トランスカナダ(TRP.TO)は、大統領の決定を受けて、あらゆる選択肢を見直す考えを示した。[ワシントン/カルガリー（加アルバータ州）6日 ロイター] 2015 年 11 月 7 日。
<http://jp.reuters.com/article/usa-keystone-idJPKCN0SV2PO20151106>
- ²⁶ Trump campaign website, accessed 11/16/16.
- ²⁷ キーストーン XL パイプラインは、およそ 10 年前からカナダのエネルギー企業「トランスカナダ」が計画を立てていて、カナダのアルバータ州からネブラスカ州までの 1179 マイル（約 1897 キロメートル）をつなぐパイプライン。前述したように、オバマ前大統領が 2015 年に建設計画を却下した。他方、ダコタ・アクセス・パイプラインは、「石油パイプライン会社「エナジー・トランスファー・パートナーズ」がノースダコタ州からイリノイ州までをつなぐ 1172 マイル（約 1886 キロメートル）のパイプラインを建設するプロジェクトで、建設ルート近くの居留地に住むアメリカ先住民スタンディング・ロック・スー族とその支援者たちが、水源のミズーリ川が汚染されることを懸念し抗議デモを続けていた。陸軍省は 2016 年 12 月 4 日、ミズーリ川をせき止めたダム湖「オアヘ湖」の地下にパイプラインを通す工事を認可しないと発表し、建設は中断されていた」[Alexander C. Kaufman 「ダコタ・アクセス・パイプラインの対立再燃か—トランプ大統領、建設再開の大統領令に署名」 *The Huffington Post*（2017 年 01 月 25 日）]。
http://www.huffingtonpost.jp/2017/01/25/dakota-access-pipelines_n_14380380.html<https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>
- ²⁸ これらの企業には DuPont, Gap Inc., General Mills, Hewlett Packard Enterprise, Hilton, HP Inc., Kellogg Company, Levi Strauss & Co., L'Oreal USA, NIKE, Mars Incorporated, Schneider Electric, Starbucks, VF Corporation, and Unilever 等が含まれる。Business Back Low-carbon USA. 2016. “Dear President-elect Trump, President Obama, Members of the US Congress, and Global Leaders at COP22 in Marrakech.”
<http://www.lowcarbonusa.org>.
- ²⁹ “China's support for and commitment to the Paris Agreement will not be affected by the stance to be taken by the new U.S. administration,” Liu said, adding that “China will continue its cooperation with the United States and European countries in the fight against climate change” (Xinhua 2016b).

第18章 米中関係とテロ

宮坂 直史

はじめに

グローバル・イシューの1つであるテロリズムについて、米中両国がどのような対応をしてきたのか、それぞれのテロ対策を見ながら、米中の協力の可能性について考察する。

米中両国はともに、国際テロリズムとりわけイスラム過激派を敵視してきた。同時に、国際テロ対策も、国際社会が長年にわたって重層的（国連、地域機構、各国の3つのレベルで相互拘束的、相互参照的）に構築してきた領域であり、米中ともにその枠組みに組み込まれている以上、両国には協力すべき基盤がある。

だがその一方で、アフガニスタンやイラク、シリアなどのテロとの戦いの中心になるような国へのアプローチは米中で異なる。米国は、アフガニスタンへの軍事介入で武装勢力の反乱を抑えることができず、加えて、イラク戦争に続く占領統治の「失敗」で、対外介入に及び腰になったばかりか、膨大な戦費で国力を疲弊させた。中国は、そのような直接的な軍事介入をせず、力を温存し、「一帯一路」の構想のもとに南西アジア、中東にかけて経済的権益を拡張しようとしている。

本稿では、米中両国が接点を有するテロ問題として、アフガニスタン情勢とウイグル問題について取り上げて、そこから米中協力の可能性を考えていきたい。

1. アフガニスタン情勢

アフガニスタンは、米国にとって、現在まで続いている軍事的な意味での「対テロ戦争」を開始した起点となる。それは未だに終わっていない。一方、中国は、今日に至るまで軍事的な関与は行わずに、経済的な利益を模索してきた¹。両国の関与は対照的であった。

しかし、2000年代後半になって、反政府武装勢力を鎮圧することが明らかに困難であると認識されるようになり、米国、中国、パキスタンが加わって、アフガニスタン政府とタリバーンの和平交渉を促進させようとする動きが表面化してきた。現在、和平交渉は進展している様子は見られないが、まず、オバマ政権期からの主な経緯を振り返ってみたい。

ブッシュ政権の始めた「対テロ戦争」を終息させたかったオバマ政権は、2009年の発足後に早速3万人の米軍の増派を決定し、一時は約10万人規模の駐留となった²。だがその後も、一向に治安回復の見通しが立たないまま、時間だけが過ぎていった。

軍事面での大きな決断は2014年5月になされた。オバマ政権は、同年末までに戦闘部

隊は撤退させるが、アフガニスタン軍の訓練と掃討作戦のために9800人の駐留だけは継続し、2016年末までに警備要員を残して全面撤収すると発表したのである。オバマ大統領としては何としても任期中にアフガニスタンでの戦い（＝米軍の関与）を終わらせたい。16年末というのは、まさに任期終了直前の目標設定だった。

しかし大統領の思惑通りに事態は進まなかった。2014年6月のアフガニスタン大統領選の決選投票は大混乱に陥った。ケリー(John Forbes Kerry) 米国務長官が仲裁し、全投票を再検討することになった。それより前の2012年5月に、米・アフガニスタン2カ国間で署名された「不朽の戦略的パートナーシップ協定」の中では、「すべての国民が内外の干渉なく自由に参加する、自由で公正で透明性の確保された選挙の実施を含む、包括的かつ多元的な民主的な統治」を実現することを再確認することが強調されているが、そもそも公正な選挙などできるような状況ではなかったのだ。

それでも2014年9月になると 選挙を争ったガニ(Mohammad Ashraf Ghani Ahmadzai) を大統領に、アブドラ(Abdullah Abdullah) を行政長官とする「挙国一致政権」で合意をみて、進展しなかった米軍の駐留を延長する安保協定も結ばれた。

同じ頃、アフガニスタンにも「イスラム国支部」を名乗る勢力が台頭する。国境を接するパキスタンの部族地域（北ワジリスタン）で、「パキスタン・タリバーン運動」(TTP)とパキスタン軍との戦闘が行われ、20万人以上がアフガニスタン側に避難してきたのだが、その中に紛れていたTTP離脱組が「イスラム国支部」を立ち上げたのである。そして、今度は、その新参者を迎え撃つアフガニスタンのタリバーンとの間で、断続的な戦闘状態に陥った。なお、「イスラム国支部」は泡沫組織ではなく、2016年の同国で、この組織による民間人死傷者は898人に上り、なお増加中である。

タリバーンの最高指導者、オマール師(Mullah Muhammad Omar)は、人前に姿を見せることはなく、その動静を各国の情報機関などは追っていた。2015年7月29日になってタリバーンは「2年4カ月前に肺結核で」最高指導者がすでに死去していたことを公表した。その公表直前にタリバーンは、オマール師の名前でアフガン政府との和平協議についての声明を出していただけに、死去していてもそういう声明を出さざるを得なかった指導部内の対立もうかがえる。同年8月にはタリバーン内でも戦闘があったことが報じられた。このような動きは、政府との交渉による停戦や和平を一層困難にするものであることは言うまでもない。

同時に、軍と警察から成るアフガニスタン治安部隊は、相も変わらず弱さを露呈していた。2015年9月28日、クンドゥズ全市（州都）がタリバーンによって1日で陥落したのである。主要都市の陥落は初めてとなった。政府は10月1日に「奪還した」と発表したのが、

同市がタリバーンの攻撃にさらされたのは3度目であった。

結局、オバマ大統領はその直後に、16年末の完全撤収計画を撤回し、2017年以降も5500人規模で継続駐留することを発表せざるを得なかった。その兵力は、首都カブール、バグラム空軍基地、ジャララバート、カンダハルの各基地に配置されるという。そして、NATO（北大西洋条約機構）もアフガニスタン治安部隊に2020年まで年40億ドルの支援を続けることとなった。

和平協議はオマール師の死去発表後、中断されていたのだが、2016年2月23日、米・中・パキスタン・アフガニスタン4カ国は、それをカブールで再開した。そして、3月第1週までにアフガニスタン政府とタリバーンの直接の和平交渉を開催すると決めたが、すぐにタリバーンは直接協議を拒否した。同年3月、中国は、新たに反テロ・中央アジア同盟(アフガニスタン・パキスタン・タジキスタン・中国の4カ国でロシアは入っていない)を提案し、人民解放軍参謀長がカブールを訪問した。中国は、ISAF（国際治安支援部隊）撤収後を見据えた自国の影響力拡大を模索しているのかもしれない。

対タリバーン以外での和平の動きもあった。2016年9月22日、アフガニスタン政府と、タリバーンに次ぐ武装組織ヒズビ・イスラム（ヘクマチアル元首相率いる）は和平協定に署名した。ヒズビ・イスラムは軍事活動を停止し、他の武装組織への支援も停止した。政府は、ヒズビ・イスラムの犯罪行為を免責、拘束しているメンバーを釈放し、同グループのテロ組織の指定解除を国連に働きかけることとなった。

そして、米国ではトランプ政権が2017年1月に誕生した。トランプ政権がアフガニスタンに対して、どのような政策構想を有しているのかは現時点では見えない。選挙期間中でもアフガニスタンには言及していない。わずかに、2月9日のプレス・リリースによると、その日に、トランプ大統領はガニ大統領と電話で会談し、両国間の「戦略的パートナーシップ」の重要性を再確認し、安全保障や反テロ協力、経済発展での2国間関係を強化することを話し合ったとのことである。駐留米軍をどうするのか、中国を交えた和平協議をどうするのかは明らかになっていない。トランプ政権がテロリストの撲滅と言うときの、その主たる関心は「イスラム国」にあるようだが、アフガニスタンも前述のように「イスラム国支部」が活発であるわけで、それにいかに対処するのであろうか。

2. ウイグル問題

米中両国がわずかながら接点を有するもう1つの国際テロ問題は、新疆ウイグルを震源地とする問題である。中国にとってウイグル人の反抗を抑えることは死活的な問題である。

その一方で米国は、9・11テロ前後に、後述のようにウイグル人の過激組織を敵視した

ものの、現在は冷やかな目で中国の対応（ウイグル人の弾圧）を見ている。しかし、国際テロ情勢の推移によっては、米中の協力が進展する可能性もないわけではない。

さて、ウイグルの現代史を振り返ると、1930年代と40年代に「東トルキスタン・イスラム共和国」として独立宣言するものの、1949年に中国共産党に制圧された。新疆ウイグル自治区には現在約800万人が居住している。ウイグル人は漢民族ではなくチュルク系であり、ムスリムである。

ウイグル人のムスリムとしての「覚醒」は、ソ連のアフガニスタン侵攻によるものであり、ウイグル・ナショナリズムは、ソ連の崩壊で中央アジアに独立国家が誕生したことが再点火のきっかけであると、しばしば言われている。

ウイグル人が少数派として中国で抑圧されている中で、過激主義のグループが活発化してきた。ETIM(東トルキスタン・イスラム運動)またはTIP(Turkistan Islamic Party)である。その最終目標は、トルクメニスタン、カザフスタン、キルギス、ウズベキスタン、パキスタン、アフガニスタンの一部を含むイスラム国家「東トルキスタン」建設である。ETIMというグループが一般的に知られるようになったのは、2000年、オサマ・ビン・ラディンが彼らに資金援助をしたという報道などからであった。ETIMは、パキスタンの連邦直轄部族地域(FATA)に属する北ワジリスタンに拠点を置き、アルカイダ、タリバーンそして「パキスタン・タリバーン運動」(TTP)と連携、共同行動をとってきた。その指導者シャクレー・アッ＝トゥルキスターニーは、FATAでアルカイダの部隊を率いている。前任者ハク・アッ＝トゥルキスターニー(2010年死亡)もアルカイダの「評議会」のメンバーであったと言われている³。

2002年8月に駐キルギスの米国大使館へのテロ計画があり、同年9月、米国はETIMをテロ組織として指定した。ただし、米国人には直接の脅威を与えていないという解釈から「海外テロ組織」(Foreign Terrorists Organizations: FTOs)の指定ではない。もし「海外テロ組織」に指定されると、そのメンバーの米国への入国が禁止され、当該組織への支援も罰せられる。だが、ETIMの場合は、大統領令(EO)13224による指定であるから、制裁も資産凍結などにとどまり、「海外テロ組織」指定よりもワンランク下になる。EO13224による指定は膨大な数にのぼり、テロ組織のみならずその指導者や、支援団体・企業なども含まれている。いわゆるイスラム過激派関係だけではなく、その他の分離主義、ナショナリスト、左翼過激派など幅広く指定されている。その後、中国の人権問題と絡み、ETIMに対する指定再考の機運も浮上したが、そのまま指定は続けられた。

3. 中国国内におけるテロ

中国国内におけるテロの発生とそれへの当局の対応について詳細を確認するのは難しい。中国は、1つ1つのテロ事件を第三者が分析するのに十分な情報を提供していない。そもそも報道の自由がないので、中国内でのテロを検証するのは困難である。例えば、2015年9月18日にウイグル自治区アक्सの炭鉱で多数殺害された事件があるが、その後の政府の対応を含めて、中国当局からの公式発表は遅れた⁴。

報道の自由がない上に、2015年12月27日に全人代常務委員会で可決したいわゆる「反テロ法」（2016年1月施行）は、模倣されるおそれのあるテロについての詳細な報道は禁止されるなど⁵、今後ますます情報が閉ざされる傾向に向かうであろう⁶。

ここでは、テロ研究でも実務でも広く使用されている米国側のデータベース（Global Terrorism Database）から中国におけるテロの傾向を描きたい。それによると、中国では、1989年から（1989年以前は記録データなし）最新の2015年末までの間に242件のテロが発生している。過去最多は1996年の60件以上だった⁷。最近は、2014年に37件、2015年に16件が記録されている。その件数以上に、近年は、無差別的もしくは一度に大勢が死傷するテロが目立つようになってきている。そのような中で、中国当局も「テロ」だとしている主な事件を列挙してみる（括弧内はテロの実行組織とされたものである）。

<2013年>

- ・10月28日 天安門広場で車両テロ、5人死亡、40人以上負傷。（TIP）

<2014年>

- ・3月1日、昆明の駅で男女8人がナイフで乗客を切り付け、33人死亡、141人負傷。
- ・4月30日、ウルムチ南駅で爆発、3人死亡、79人負傷。（ETIM）
- ・5月22日、ウルムチの市場に車爆弾、39人死亡、90人以上負傷。
- ・7月28日、荒地と艾力西湖で96人死亡、12人負傷。（ETIM）
- ・9月21日、新疆ウイグル輪台の警察署爆発など4カ所で計50人死亡。

<2015年>

- ・3月6日、広州鉄道駅で3人の暴漢がナイフで9人負傷させる。これは、沈陽での警察によるテロリスト摘発で、4人が死亡し、16人のウイグル人を逮捕したことへの報復テロだと当局はみている。
- ・6月24日、カシュガルのセキュリティ・チェックポイントの警察を、多数のウイグル人が、ナイフと爆弾で襲撃し、計18人死亡。
- ・9月18日、新疆ウイグル自治区アックス地区の炭鉱で約50人（大半が漢族）が殺害され、同年11月、容疑者28人が隠れていた洞窟ごと当局が爆殺（または火炎照射器で

あぶりだし)した。

<2016年>

- ・6月12日 上海の浦東国際空港(年間旅客数6千万人超)のチェックイン・カウンター付近において、男がビールビンの手製爆発物を投げ旅客4人負傷。

ウイグル人に対する中国政府・漢民族による抑圧的な側面も勿論あるから、ウイグル人の暴力をテロとみなすことには反発する向きもあるだろう。しかし、上述した例の中にもあるように、鉄道駅で利用客を次々に切り付けたり、市場で自爆攻撃をかけたたりするなど、市民を無差別的に巻き込んでいるテロも多い。

4. ウイグル問題の国際化

ウイグル人がムスリムでありチュルク系であることによって、この問題は一民族のドメスティックな反抗・反乱の域にはとどまらない。「東トルキスタン・イスラム運動」は中国国内でテロを起こすものの、その活動は越境的である。

2009年7月5日、ウルムチ騒乱(暴動)によって197人が死亡、1700人以上が負傷した。それ以来、ウイグル人のトルコへの亡命者が続出した。現在トルコには3万人規模のウイグル人コミュニティが形成されている。

近年は、東南アジア経由でトルコへ渡航する新疆ウイグル出身者も多い。その多くは、密航ブローカーを頼りに、東南アジア・ルート(ラオスまたはベトナム、タイ、マレーシアを経て空路イスタンブールへ)を利用している。

この東南アジア・ルートに絡んでいると思われる事件も発生した。2015年8月17日、タイの首都バンコクの「エラワン廟」でウイグル人による爆弾テロが発生し、20人が死亡して、130人もの負傷者が出た。この事件の背景には、タイ政府がウイグル人100人以上を中国へ強制送還したことがあると指摘されている。国際連合難民高等弁務官事務所(UHCR)はタイ政府による送還を国際法違反と批判、人権団体も懸念していた。一方、中国当局は、彼らはシリア渡航の途中で、うち13人はテロ活動に関与していたと主張した。その後、ウイグル人のテロ実行犯2名は軍事裁判所で11月に起訴されたが⁸、他15人を逮捕できないまま捜査は終了した。2016年も実質的な審理に至らずに、早期に幕引きしたという印象を持たれても仕方ないようなタイの対処であった。

トルコに渡った一部の過激主義者は、さらにシリア・アレッポに拠点を置く「トルキスタン・イスラム党」(TIP)シャム支部に合流し(同党は、アルカイダ系のテロ組織「ヌスラ戦線」と共闘関係にある)、シャリアの講義や軍事訓練を受けているという⁹。

2015年に、内戦中のシリアに入国しようとしてトルコで拘束された外国人の中では中国人が最多であった（913人中、324人が中国人）¹⁰。その多くは新疆ウイグル自治区出身者である。「イスラム国」もウイグル人へのアピールを最近強化している。「イスラム国」の放送局である「アル・ハヤト・メディアセンター」は、中国語でジハード参戦を呼び掛けている。

中国が欧米と比べてジハードの目立つ標的になっているとまでは言えないのかもしれないが、中国の権益のあるところでは、どこが狙われてもおかしくはない。2010年7月、ドバイで、中国系大型ショッピングモール「ドラゴン・マート」の爆破計画があり、ETIMメンバー2人に禁錮10年の判決が下り、中国へ送還された。より最近では、2016年8月30日、キルギスの首都ビシュケクの中国大使館に対して、車両爆弾(TNT100kg)での攻撃が行われた。キルギス当局によると運転手はETIMのメンバーだという。キルギスは、ウイグル人過激派の拠点の1つであったし、90年代には中国人外交官が殺害されたこともある。キルギスは中国の経済協力を引き出すために9.11テロ後に、ウイグル人の抑圧に転じていた。

5. 中国のテロ対策

中国は、国際テロ対策をさまざまな側面で実行してきた。2001年の9.11テロ以降、国連を中心とした国際テロ対策には協調姿勢を示してきた。

包括的なテロ対策として最も重要な国連安保理決議1373（2001年9月採択）や、大量破壊兵器テロの防止を目指す同1540（2004年4月採択）など、いわばランドマークとなる決議の成立と、その実施に協力してきた。

安保理決議1373の中でも、テロ資金規制は最も重要な柱になっているが、中国は、そのテロ資金規制の多国間枠組みでもあるFATF（金融活動作業部会）、APGML（アジア太平洋マネロン・グループ）、EGCMLTF（マネロン・テロ資金と戦うユーラシアグループ）などのメンバーである。

また、2011年設立のGCTF（グローバルテロ対策フォーラム）の創設メンバー（29カ国）に名を連ね、2014年11月に北京でシンポジウム「テロリストのインターネット使用を防止する国際協力強化」を開催した。

地域協力では、上海協力機構(SCO)が2001年6月に設立され、中国を含む加盟6カ国は「テロリズム、分離主義、過激主義に反対する上海協定」に調印し、さらに、「反テロ機関に関する協定」に基づいて、2004年に常設機関をタシケントに設立した。中国は、加盟国間で反テロ演習を行ってきた。

SCO 以外でも、2015 年 5 月の ARF (ASEAN 地域フォーラム) において、反テロ・越境犯罪会合を主催し、2015 年 7 月には、習近平とトルコのエルドアン大統領の会談で、治安対策の協力を謳い、ETIM はテロ組織であることに合意をとりつけた。さらに、2 カ国間でも、パキスタン、インドネシア、インド、ロシアなどと対テロの定期演習を重ねてきた。

現在、国際社会で急務の課題となっている、外国人戦闘員の流れの阻止 (自国民がイスラム国などの過激組織に合流すること)、テロ資金ネットワークの途絶、テロ脅威情報の共有、イラク政府の支援などで中国も議論には継続して関わっている。

一方で、中国国内でのテロ対策を見てみると、前述したように 1990 年代からの東トルキスタンの独立・分離主義運動に伴う暴力がたびたび発生していた中、米国の 9.11 テロ後対テロ戦争の流れにのって、テロ対策の強化に乗り出した。2001 年 12 月、全人代常務委第 25 回会議で刑法改正案が可決された。この改正前の刑法では、もともとテロ行為として、放火、堤防の破壊、爆破、毒物の散布が挙げられていたが、このうち毒物の散布を、有毒物質、放射性物質、感染病原体等の物質の散布とより具体化させた。その上で、テロ組織の結成、指導の罰則が強化され、新たにテロ組織への資金提供やテロ活動を実行した個人に対する罰則が定められ、資金洗浄をテロ犯罪にも適用する規定が加えられるなど、テロ対策の強化に乗り出した¹¹。

より最近になると、2015 年 12 月 22 日、初代の対テロ責任者として劉躍進 (前職は治安副大臣) を任命し、全人代常務委員会で「反テロ法」案を審議した。ここには、相手国の同意があれば、反テロを理由に人民解放軍を海外に派遣できる規定を含んでいる。同法は、2016 年 1 月に施行され、テロを宣伝する物品の拡散が禁止され、さらにテロ関連報道の規制が含まれている。先述したように、これによって中国国内でのテロの詳細は、ますます伝わりにくくなるであろう。

2016 年 1 月、習近平国家主席は中東を歴訪し、エジプト訪問時には、シナイ半島でのテロ監視のために無人機の供与を伝えた。

2016 年 9 月 4~5 日に、G20 首脳会議が杭州で開催されたが、その際に治安当局は、ウイグル人をみたら通報するようという通達を発している。なお、中国には暴力的過激主義を抑える公式戦略 (欧米各国が呼称しているいわゆる CVE: Countering Violent Extremism) はないが、新疆に集中して過激化を抑えるプログラムを実行している。例えば、「市民のための反テロ・ハンドブック」という冊子を新疆ウイグルその他の全国諸都市で発行し、人々がテロ容疑者を服装や怪しい行動から見分ける方法が書かれている。新疆の警察は、宗教的過激主義者であることを外見で見定める 75 のリスト (例えば、宗教の本を読んだり、アルコールを拒否したりする) を発表している。

6. 米国の対中認識

中国がテロリズムとみなす国内暴力事案への米国の反応であるが、必ずしも中国政府と歩調をあわせているわけではない。むしろ、海外（米国も含めて）のウイグル人がテロ活動を支援しているとの中国の主張に対して、米国は信頼にたる証拠がないとしてきた。漢族による事件が起きてそれを「テロ」とは言わず、逆に、ウイグル人をテロリストあるいはその予備軍と見なすような対策に、米国は不信感を強めてきた。

また、中国とは実務的な反テロ協力が「限定的」で進んでいないことも指摘されている。

「中国は米国との反テロ協力の重要性を強調しているが、中国の法執行機関は一般に、米国のカウンターパートとの合同捜査や特定の脅威情報をシェアすることを嫌っている。中国メディアが報じている逮捕や作戦のより詳しいバックグラウンド情報を何度も求めても、米側はほとんど新しい情報を得ることはできない。」¹²

それでも米中両国は、反テロ協議を年に1回は開催し、IED（即席爆破装置）の拡散に対抗するための技術的なワークショップを開始したり、テロ資金ネットワークを潰したり、外国人テロ戦士の越境的な流れを食い止めるための協議やテロ脅威の情報共有を増加させる方向で合意はしている。

おわりに 今後の展望

国際テロ問題は広い。本稿では、多少とも米中間で接点のあるアフガニスタン情勢とウイグル問題を中心に取上げたが、今後、米中の対テロ協力が進展するかは、これら2つを独立した個別の問題として扱うと読み解けないであろう。アフガニスタンの和平は、米中両国にとって望ましいことには違いない。しかし、反政府武装勢力と言えば、タリバーンやヒズビ・イスラム党が主たるものだった状況と異なり、現在では「イスラム国支部」が台頭している。それは米中両国にとって打倒すべき相手に発展していくかもしれない。

本稿ではイラク、シリアに支配領域を有する「イスラム国」については触れなかった。中国は軍事介入を避けてきており、停戦プロセスでも米中両国の影は薄く、米中の接点が見いだせなかったからである。しかし、ウイグル人だけではなく、北京語を話す漢民族もシリアに渡航し過激組織に合流し、その一方で、「イスラム国」も中国人殺害をオンラインマガジン「ダービク」2015年11月号に掲載した¹³。2016年8月には中国人民解放軍の高官を派遣し、シリア国防大臣およびロシア軍将校との会談を行った。トランプ米政権も「イスラム国」の打倒とロシアとの協調を目指すことを掲げているだけに、今後、シリアでも米中の接点が生まれてくるかもしれない。もちろんウイグル人の過激派は、シリアや中央アジアのみならず、東南アジア¹⁴にもテロの痕跡を残しつつある。

中国に対するテロはパキスタンでより深刻である。約450億ドル規模の「中パ経済回廊」の開発整備にともなう治安の悪化に伴って、パキスタン政府は1万5千人から今年は3万人に警備部隊を増強して、在パキスタンの中国人の身辺防護を行うことになっている。パキスタン国内の武装勢力にもウイグル人が存在している。そして、米国にとってもアフガニスタンの和平とパキスタンの安定化は表裏一体のものである。ここにも米中の対テロ協力を促進するかもしれない磁石が落ちているのである。（了）

—注—

- ¹ Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchatel, *China's Strong Arm: Protecting Citizens and Assets Abroad*, The International Institute for Strategic Studies, 2015, pp.67-76.
- ² オバマ政権初期のアフガニスタン政策の決定については、ボブ・ウッドワード『オバマの戦争』伏見威蕃訳（日本経済新聞出版社、2011年）に詳しい。
- ³ Philip B.K. Porter, "Terrorism in China: Growing Threats with Global Implications," *Strategic Studies Quarterly*, Winter 2013, p.75.
- ⁴ International New York Times, October 20, 2015. "Beijing keeps a tight lid on a massacre." 『日本経済新聞』2015年12月13日、電子版からの紙面転載「対テロに乗じる中国民族政策」。
- ⁵ 『日本経済新聞』2015年12月28日。
- ⁶ 2016年の中国国内でのテロに関係する報道はそれ以前に比べて非常に少ない。それも香港紙などが報道するものである。数少ない例として、9月10日に新疆ウイグル自治区で公安当局が爆発物の製造拠点を摘発しようとした際に爆発が発生し死傷者が出たと言われている。12月28日、新疆ウイグル自治区ホータン地区で県共産党委員会の建物に乗用車が突入し、爆発物を起爆させて4人が死傷した。乗車していた4人は射殺されたという。
- ⁷ Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd/>
- ⁸ 『朝日新聞』2015年11月25日。
- ⁹ 『毎日新聞』2016年1月3日（トルコに亡命したウイグル人インタビュー記事）。
- ¹⁰ 『朝日新聞』2015年12月12日夕刊（トルコ・ドアン通信の報道を紹介した記事）。
- ¹¹ 鎌田文彦「中国のテロリズム対策に関する立法動向」『外国の立法』228、2006年5月、167-174頁。
- ¹² U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism 2014* (June 2015), p.59.
- ¹³ *DABIQ* (ISSUE 11) From the Battle of Al-AHZAB to the war of coalitions 参照。
- ¹⁴ 『毎日新聞』2017年1月14日。インドネシアのIS系過激組織や、フィリピンのミンダナオ島でのウイグル人の活動が確認されている。

第 19 章 摩擦から成熟へ：AIIB をめぐる米中関係の動態

和田 洋典

はじめに

中国の経済発展は、基本的にアメリカを中心とするリベラルな経済秩序に統合されてゆくなかで成し遂げられたとあってよい。中国は 1980 年にブレトン・ウッズ機構（国際通貨基金（IMF）と世界銀行）に加盟して以来、その経済的、技術的支援を受けるとともに、概ねルールを尊重する態度をとってきた。世界貿易機関（WTO）についても、加盟後短期間で世界最大の輸出大国に台頭した中国は、紛うことなき受益主体であろう。M・ドゥーリーらのブレトン・ウッズⅡや N・ファーガソンらのチャイナといった概念が描き出したように、中国の投資・輸出主導の成長戦略は、アメリカの市場と通貨を中心とするグローバルな資本の流れにがっちり組み込まれたものであった。こうした強固な経済関係は、権力移行や覇権交代（不均等成長）の理論で想定されるような、新興大国・中国が既存大国・アメリカとの全面的な衝突に向かう展開を抑制するのに役立ってきたと考えられる。

その一方、2000 年代後半に生じた世界金融危機以降、以上の状況に根本的な変化が生じているのかをめぐり論争が続いている。J・カーシュナーは、危機は中国にアメリカの通貨や市場に依存する状況や英米型資本主義への疑念を高めさせ、中国が地域覇権の実現に踏み出す契機になったと主張する¹。それに対し、E・ヘライナーは、アメリカの構造的パワーは依然、健在であるとの立場から、危機後も中国の成長戦略が、アメリカの通貨と市場に依存する状況に大きな変化はみられないと論ずる²。

こうした議論について見通しを得るうえで試金石となるのが、近年の中国による国際制度と地域経済圏を構築する動きであろう。はたして、アジアインフラ投資銀行（AIIB）、シルクロード経済圏、BRICS の新開発銀行といった動きは、中国がアメリカを中心とする経済秩序への安住をやめ、自らの力に基づく新秩序の形成に向かい始めたことを示すのだろうか。またそれらの動きは、米中関係にいかなる影響をおよぼしつつあるのだろうか。

以上の問題関心について、本章では米中間に目に見えて角逐をもたらしてきた AIIB に焦点を当てて考察することにした³。以下ではまず AIIB をめぐって生じた米中関係の動態を分析する。それを通じ、当初生じた摩擦を抑制しようとする力学が米中間で作用したという見方を提示する。そして考察を通じ、国際制度や地域統合という利害対立が先鋭化する分野においても、互いに妥協に努めるようになった米中関係の成熟ぶりや、底流にある両国の経済相互依存の作用を指摘する。そのうえで将来的に AIIB が米中関係にもたら

しうる不安定化要因について検討する。

1. アメリカ外交の自滅

AIIBは2013年10月に中国の習近平国家主席と李克強総理により構想が公にされて以来、米中間の摩擦の種になってきた。AIIBについてアメリカがまず懸念したのは、それがブレトン・ウッズ機構に対抗するものではないかという点である。この点については別稿で論じたところであり、詳細は繰り返さないこととしたいが⁴、おそらくAIIBはブレトン・ウッズ機構に直接挑戦するものではなく、せいぜいのところW・ストリークとK・セーレンのいう重層化（layering）に位置づけられる行動である⁵。これは漸進的な制度変化の一形態であり、既存制度の存続を前提とした新たな制度の追加をいう。理論的には追加された制度が長期的に成長し、既存制度を凌駕する存在となる可能性も想定される。とはいえ、AIIBの地域や事業内容を限定した名称に表れる自己規定や資本・人員規模からすれば、その可能性を大きく見積もるのは難しい。また、中国はブレトン・ウッズ機構に高い有用性を見出しており、その衰退を自らの利益とみなしているとも考えづらい。結局、中国はブレトン・ウッズ機構とAIIBを目的、用途に応じて使い分けていくものと考えられる。以上の点からすれば、アメリカの懸念はやや過剰なものであった。第二次世界大戦後、初めて本格的に挑戦を受けたという受けとめから神経質になったのかもしれない。

AIIBのガバナンスもアメリカの懸念材料となってきた。とりわけ問題視されたのが、当初中国が示した資本金の5割まで出資する意向や、常駐の理事を置かず執行部に権限を集中する方針である。その帰結として想定されたのは、AIIBが「アンゴラ・モデル」のようなかたちで非民主的な国に条件なしで援助と投資を進めることで、開発援助に関する基準が「底辺への競争」に巻き込まれる事態である⁶。またそもそも、AIIBは国際機関の名を借りた中国の経済的、戦略的道具にすぎないとの見方もアメリカでは根強い。外交問題評議会のR・D・ブラックウィルとJ・M・ハリスらは「地経学（geoeconomics）」の視点から、AIIB創設はアジア諸国をアメリカとの同盟から切り離し、中国の勢力下に置こうとする試みであるとの警戒感を示している⁷。

こうした米側の懸念を背景とする米中間の摩擦は、まずAIIBへの地域諸国の加盟をめぐって表面化した。最初の節目となったのは2014年10月に行われた設立覚書きの調印である。そこに向けて、加盟国を増やそうとする中国とそれを妨げようとするアメリカの間で激しい鏝迫り合いがあった。焦点となったのは、域内の主要国といえるオーストラリアと韓国、さらにはインドネシアである。2014年6月にはアメリカの大統領副補佐官（国際経済担当）のC・アトキンソンは韓国がAIIB加盟を考慮していることに懸念を示している⁸。国家安全

保障会議（NSC）韓国課長の S・セイラーも、アジア開発銀行（ADB）など高水準の既存機関がある以上、AIIB の必要性には疑問があると述べた⁹。「英語圏勢力」の一員であるオーストラリアをめぐるのは、J・ケリー国務長官が直接 T・アボット首相に加盟しないよう働きかけたと報じられるなど¹⁰、アメリカも必死である。

そして当初、加盟の意向を示していたオーストラリア、韓国、インドネシアはいずれも調印式の場には現れなかった。かくして序盤では、アメリカがその影響力を見せつけた格好となった。しかしその後の展開は周知のように、創設メンバーの加盟申請期限を前にイギリスが 3 月中旬、参加を表明し、ドイツ、フランス、イタリア、韓国、オーストラリアなどが続いた。長年、中東の地政学的対立に際してアメリカに擁護されてきたイスラエルも期限ぎりぎりの 3 月 31 日に参加を表明している¹¹。その時点で G7 中加盟しなかったのはアメリカ以外では日本とカナダのみとなった。また北米自由貿易協定（NAFTA）を通じアメリカへの依存度の高いメキシコも入っていない。以上の経過は通常、米中間の綱引きにおける中国の鮮やかな逆転勝利と解されている。たとえば、議会の諮問機関、米中経済安全保障調査委員会は報告書で同盟国の AIIB 加盟について「習近平の大きな外交上の勝利」であるとの認識を示す¹²。

こうした結果はなぜもたらされたのだろうか。最大の要因は、アメリカ外交の自滅に求められよう。アメリカは各国の AIIB への加盟について一種の陣取り合戦ないしはゼロサムゲームとして捉えた。つまり、AIIB の加盟拡大は自国の外交的失点であると認識し、主要同盟国の加盟阻止に動いた。ところが、各国からすればアメリカにつくか中国につくかという「踏み絵」はナンセンスなものでしかなかった。経済面での対中関係とアメリカとの安全保障上の関係はいずれも重要なためである。言い換えると各国は AIIB に対し、どちらかといえば経済的紐帯は相互利益をもたらすという自由主義の見地で臨もうとした。それに対しアメリカは問題を現実主義の視座からのみ捉えた。そこに各国との間で認識のずれが生じたのである。

前述のとおりブレトン・ウッズ機構との競合についてアメリカの抱く警戒も過剰であり、同盟各国の共感は得られなかった。対照的に中国が AIIB 設立の目的として訴えてきたアジアの経済統合深化の必要性や、その目的に照らし AIIB と世界銀行や ADB は補完的な関係にあるという説明には一定の説得力があった。かりに欧州諸国がブレトン・ウッズ機構との競合という懸念をアメリカと共有していれば、AIIB を支持するはずはないだろう。他方、AIIB のガバナンスへの懸念についてはある程度アメリカと欧州の間で共有されていたと思われる。だが欧州は加盟により「発言（voice）」の機会を確保することで、内側から修正を働きかける方策を選んだのである。

新興国の投票権を増加する IMF 増資の承認が米議会で遅滞していた問題で、アメリカが国際的に孤立していた状況も背景にあった。世界経済ガバナンスにおいて中国に経済力相応の役割を認めることについては、危機後、当のブレトン・ウッズ機構を含めコンセンサスが形成されつつあった。にもかかわらず、アメリカは中国の地位向上を抑え込む行動に固執した。そのことで、外交的に自滅したといえよう。

2. 中国の適応とアメリカの軟化

とはいえ、AIIB が多数の加盟国招請に成功した経過を、中国の一方的な外交的勝利と解するのは皮相な見方である。AIIB が多数の加盟国を集めた結果は、アメリカなどから発せられる警戒感を目の当たりにした中国が AIIB の変容を受け入れたことと表裏一体の関係にある¹³。上で述べたように、もともと AIIB では当初、中国が 5 割を出資し、絶対多数の投票権を握ることが想定されていた。だが 2015 年 3 月に欧州、オーストラリアなどが大挙して加盟し、中国の出資比率は 3 割に低下した。この比率に基づき配分される投票権は、重要案件に係る拒否権行使に必要な 25 パーセントを若干上回っている。とはいえ、AIIB は今後も 30 カ国程度の加盟増を見込んでいる。そのことから察せられるのは、中国が投票権のさらなる低下による拒否権喪失を許容するだろうということである。併せて、欧州などの加盟は、AIIB が中国政府の道具を超えた多国間開発金融機関であるべきという中国内のコンセンサス形成にもつながったとみられる。

中国が AIIB における自らの比重の低下に踏み込んだ要因としては、大きく 2 つ挙げられる。まず、域内主要国が軒並み不参加となった設立覚書の調印において、アメリカの圧力の効果を目の当たりにしたことがあろう。つまり、アメリカの警戒を和らげないことには、その同盟国も参加を躊躇することから、AIIB は重要な国際機関たりえないとの理解に至ったものと思われる。もう 1 つには、欧州主要国の加盟という、おそらく中国自身の期待を上回る誘致の成功を前にして、引き換えに生ずる中国のプレゼンスの低下を受け入れるべきとの判断がなされたものと推察される。要は AIIB を中国が絶対的に支配する局地的な機関とするよりも、多国間主義的な正当性の向上が優先されたのである。

つぎに米中間の中核的な争点となった融資基準や事業モデルなどに係るグローバル・スタンダードないしはベスト・プラクティスの問題について検討しよう。この問題において顕著なのは、中国の柔軟な適応性である。AIIB の構想が公になって以来、アメリカ政府は一貫して既存国際機関の原則・スタンダードの受け入れを求めてきた。これは本来、中国にとって AIIB 設立の意義に関わる問題である。というのも、中国が設立を決意したそもその動機として、世界銀行をはじめとする既存機関のスタンダードへの不満があったた

めである。

世界銀行など既存機関がグッド・ガバナンスを掲げて政策決定システムの不透明性や汚職の撲滅を要求する方針は、中国や他の途上国からすれば内政干渉に近いものである。貧困削減や人間・社会開発を重視する近年のアプローチも、経済インフラ整備を進めたい中国など新興国の要望とはずれがある。また、そもそもベスト・プラクティスを掲げて画一的なモデルを適用しようとするやり方自体、歴史的、文化的要因に基づき多様な発展経路をとってよいはずの途上国に対する米欧の経験の押しつけとうつつた。中国側には、ベスト・プラクティスの名のもとでなされる環境・労働基準の要求は、低い生産コストという自らの競争優位を断つねらいからではないか、という警戒感もある。

しかもベスト・プラクティスの要求は、AIIB もその一手段に位置づけられる習近平政権の世界経済ガバナンス戦略に抵触する面がある。中国の 13 次 5 年計画では、開放性を高め世界経済との統合を進める方針の一環として、世界経済ガバナンスにおける制度的「話語権」の向上が謳われた。この話語権（言説権力）という概念は、2005 年頃より国際問題の論議で本格的に用いられ始めたものであり、国際場裡における発言権に加え、アイデア、言説、政策課題の設定に関する主導性という意を含む¹⁴。今般、それに「制度」が加わり、国際制度においてそのような影響力の獲得をめざす方針が示された。そのもとになった認識は、国の富強化は自らの軍事力や経済力の蓄積のみによってではなく、国際制度上、ルールとアイデアを作る側に回らなければ達成できないというものである¹⁵。その手段としては、既存制度における地位の向上と、AIIB や BRICS 銀行のような新制度を設けることの双方が想定されている。

要するに新たなルールなりスタンダードなりを作って広めることは、AIIB の本来的な目標であった。それゆえ、その部分に枠をはめようとするベスト・プラクティス受容の要求に中国側は当然強く反発した。2014 年 6 月に財政部長の桜井偉は、「ベスト・プラクティスなるものは存在せず、あるのは良いプラクティスのみである」と述べ、何らかの画一的なスタンダードの存在という前提自体を受け入れない姿勢を示している¹⁶。2015 年 3 月北京で開かれた中国発展ハイレベルフォーラムでも、ADB 総裁の中尾武彦が AIIB にベスト・プラクティスの尊重を求めた。それに対し、桜井は欧米発のルールがすべて「ベスト」というわけではなく、官僚的な部分など改革を要する点はあるとの反論を行っている¹⁷。金立群も、AIIB 初代総裁就任を控えた時期に、スタンダードの問題に関して、開発途上国の経験を活かさなければ、AIIB の存在意義はないと述べている¹⁸。

だが AIIB の発足後、ベスト・プラクティスへの拒否感は徐々に解消されてゆく。2016 年 2 月に AIIB 総裁弁公室主任の陳歆は、AIIB と世界銀行、ADB の間に機構上の違いはあ

まりなく、欧州諸国の迎え入れは、国際的なベスト・プラクティスに基づく事業開拓につながるという見通しを示した¹⁹。金立群も7月のボアオ・アジア・フォーラムにおいて、中国の主導性への疑念に対して、AIIBは国際的なスタンダードを採用する方針であることを強調している²⁰。もっとも、中国側が既存のスタンダードをすべて受け入れたというわけではない。金は同時期、国際的ベスト・スタンダードを自分たちの手で新たに設ける意向も表明している。例に挙げるのは、常設の理事を置かないガバナンスである。とはいえ、自らに枠をはめる西側の動きとして警戒していたスタンダードやベストプラクティスへの準拠を謳うようになったのは、やはり大きな姿勢の変化であろう²¹。

実際の行動においても、AIIBの2016年に承認されたプロジェクト9件中6件は世界銀行やADB、欧州復興開発銀行などとの協調融資となった²²。ドイツ出身のAIIB副総裁、J・アムスバークはそれらの既存機関との協力を念頭に、スタンダードをめぐる問題はもはや存在しないとの認識を示している²³。米欧の懸念が強かった環境基準についても、2016年2月にAIIBは「環境・社会フレームワーク」を公表し、気候変動問題に関するグローバルな対応とパリ協定を支持する姿勢を明らかにした。

こうした姿勢の変化は、アメリカの圧力への反応であると同時に、欧州やオーストラリアの加盟により、AIIBの組織アイデンティティが変容し、反西欧的な志向が失われたことと関係していよう。さらに独力で開発金融を手がけていくには、AIIBの専門知と人材が不足するという事情もある。AIIBはADB副総裁や世銀理事代理を務めた金立群をはじめ、幹部レベルについては既存機関の経験を有する人材をそろえた。半面、実際に業務を遂行するスタッフ・レベルについては、量、質とも圧倒的に不足している。したがって、現状とみれば既存機関と協調しながら学んでゆく他やりようがないのが実態なのだろう。

加えてAIIBは、米欧系の格付け機関から高格付けを取得したうえで国際資本市場における資金調達を行う意向を有している。そのためには現に高格付けを得ている世界銀行やADBなどと同種の機関であると認知されることが必要になる。主要格付け機関は私企業であるものの、中国はそれをアメリカによる国際金融支配の道具であるとみなす傾向がある。ゆえに高格付けを得るためにアメリカとの良好な関係は欠かせないという理解がなされているものと思われる。こうした考慮から中国側は本来譲れない一線であったはずのベスト・プラクティスの問題について、アメリカ側の求めに応ずるかたちで柔軟さを示した。この格付けの影響にはグローバルな金融システムがアメリカ的なエートスの支配する領域であることから、アメリカが意図しないところでも、他国・アクターはその利益に適う行動をとりがちになるという、構造的パワーの作用がみてとれよう。

中国側の動きと並行して、アメリカ側にも軟化の兆しがみられるようになる。AIIBの創

設メンバーとなるための申請期限であった 2015 年 3 月末には、J・ルー財務長官が、適切なスタンダードを満たすべきと釘をさしながらも、中国によるインフラ投資への関与の強化を歓迎すると述べている²⁴。そしてスタンダードの受容を促す手段としても、世界銀行や ADB との協力を進めることで、AIIB をそれら既存機関と補完的な方向へ誘導するというソフトな方針がとられるようになる²⁵。

アメリカの軌道修正の要因は 2 つある。1 つは AIIB の変化を受け、それに対する脅威認識が後退したことである。2 つめとして、主要同盟国の離反を目の当たりにし、中国との経済協力の魅力やアジアのインフラ整備という AIIB の大義への支持を認識せざるをえなかったことがあろう。元当局者から寄せられた以下の B・オバマ政権に対する批判は、そのあたりのアメリカの葛藤をしのばせるものとなっている。G・W・ブッシュ政権の国務副長官や世銀総裁を務めた R・ゼーリックは早い段階から、オバマ政権による AIIB への否定的態度は戦略ミスであると断じていた。彼は AIIB の掲げる目標は望ましいものであり、その開放的なアプローチからして AIIB がアメリカ主導の経済秩序への挑戦などということはないとする²⁶。B・クリントン政権の財務長官やオバマ政権の国家経済議長を務めた L・サマーズも、アメリカによる AIIB の冷遇は、アメリカがグローバル経済システムの保証人としての地位を喪失した瞬間として記憶されるだろう、と辛辣に述べた²⁷。その他、M・オルブライトや H・ポールソンなども同様に批判的な認識を表明している。さらに間接的なかたちでのアメリカの譲歩を感じさせるのは、ブレトン・ウッズ機構における中国の地位向上である。A・エツィオーニによれば、アメリカは WTO 加盟時の交渉や環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) にみられたように、中国に対し国際制度に取り込むよりも、むしろその恩恵へのアクセスを阻むという「多面的封じ込め (multifaceted containment)」戦略をとる傾向がある²⁸。しかし、そうした方針とは裏腹に、アメリカは長年拒んできたブレトン・ウッズ機構における中国の地位向上を容認せざるをえなくなった。すなわち、2010 年に合意された IMF の増資は 2015 年末、米議会から承認されて実現に向かい、中国は晴れて IMF 第 3 の出資国となった。2015 年 11 月には人民元の SDR (特別引出権) 構成通貨入りも決まっている。2016 年 1 月には、世界銀行で増設された専務理事ポストに中国財政部司長の楊少林が任命された。同 7 月には IMF 初の中国出身副専務理事となった朱民の後任を人民銀行副総裁の張濤とする方針も公表されている。アメリカはブレトン・ウッズ機構において拒否権行使が可能な投票権に加え、財務省などを通じた接触を通して政策決定に日々影響力を行使している²⁹。それゆえ、アメリカの許容なくしてそれらの動きが実現するとは考えにくい。

以上の推移から浮かび上がるのは、米中両国はアジア地域の経済統合や国際制度上の地

位をめぐって激しく競合したものの、次第に双方とも対立の昂進の抑制に努めるに至るといふ、成熟化した二国関係の姿ではないだろうか。もちろん現状、両者の関係は対等とはいいがたい。アメリカの金融領域における構造的パワーを前により大幅な譲歩をしたのは中国側である。アメリカがベスト・プラクティスの受容というもとの要求を取り下げたわけでもない。とはいえその半面、同盟国が中国マネーの磁力に引き寄せられるのを阻止できなかつた状況から、アメリカが譲歩を迫られたのも確かだといえよう。

3. 将来的な不安定化要因はあるか

その一方で潜在的なレベルまで含めて考えると、AIIB はつぎの3点にわたって米中関係の不安定化要因にもなりうることに注意が必要である。第1に AIIB を擁する中国は、今後、国際経済秩序においてさらなる地位向上を要求するかもしれない。中国は既存のガバナンスを大筋では受け入れてきた。けれども、両ブレトン・ウッズ機構のトップを米欧が分け合うことに象徴されるガバナンス上の不公平性については、依然不満を抱いている。開発途上国の代表を自認する中国にとって、国際制度における公平性への拘りはきわめて強い。2010年に決まはずの IMF の出資比率変更が、米議会の手続きの停滞によりなかなか実施されなかつた経過は、あらためて中国にアメリカ1国が拒否権を握る現状の不条理を痛感させたであろう。

そうしたなか、AIIB の設立は、中国が不満を表出しやすい状況を整える効果を発揮したかにみえる。AIIB をめぐっては、アメリカの脅威認識が自己実現的に事態を動かしてゆくという、構成主義的な動態が認められる。前節で論じたように、AIIB の設立は、必ずしも既存制度にとって代わることを意図したものとはいえない。にもかかわらず、アメリカが AIIB を過度に脅威と捉えたことで、各国の加入をめぐる米中両国が綱引きを演じているような局面が現れることとなった。そこで勝利を得たようにみえるのは中国である。さらに AIIB 設立を目前に控えた時期に、従前停滞していた米議会における IMF 改革の承認と人民元の SDR 構成通貨入りが相次ぎ進展をみせた。それらの動きもまた、アメリカが AIIB という攻勢に押されて譲歩を余儀なくされたというストーリーで解しうるものになっている。同時にこうした事態の推移は、中国にも AIIB の創設により要求が通りやすくなったとの自信を与えたであろう³⁰。

これまでのところ中国によるブレトン・ウッズ機構の投票権拡大や SDR 入りは、その経済力や金融危機対応における貢献に照らして妥当な要求といえる。また、IMF などが正当性を高めるのにも必要な措置でもある³¹。とはいえ、AIIB の加盟招致をめぐる成功が中国を自信過剰にさせて、地位向上の要求がエスカレートする可能性も否定できない³²。そう

なれば、アメリカとの間で摩擦が再び先鋭化する状況も生じうる。

第 2 に AIIB が順調に発展してゆけば、アジア地域主義をめぐる米中間の主導権争いが再燃する可能性がある。オバマ政権下で推進された TPP と AIIB は米中双方が互いを周辺化しながら地域経済統合を進める試みであるとの認識は一定程度、米中双方に共有されていた³³。実際、アメリカは TPP の戦略的価値を域内諸国の支持を得ることに置き³⁴、中国も AIIB による「朋友圈」の構築と拡大を目指すというように、両者の外交目標は競合していた³⁵。

一方、D・トランプ新大統領は TPP 離脱を表明し、この競合から一方的に降りる姿勢を示したかにみえる。とはいえアメリカは自らが関与しないかたちで進むアジア地域主義を嫌う傾向があり³⁶、その点がかつて東アジア経済グループ (EAEG) 構想やアジア通貨基金 (AMF) 構想に際してもみられたとおりである。そうしたアメリカの選好とは裏腹に、アメリカとともに「アングロ・アメリカ」を構成するカナダも政権交代を経て 2016 年 8 月に加盟を決めた。また、AIIB は加盟数を今後 90 カ国程度に達すると見込んでいる。かかる状況下でのアメリカの TPP 離脱は、中国にとって東アジア地域包括的経済連携 (RCEP) や AIIB の求心力を高める機会となろう。そのことがアメリカの焦燥感につながり、新たな摩擦の種になることも考えられる。

第 3 に、AIIB やシルクロード経済圏の動機に含まれる対米経済依存から脱却しようという中国の志向性が、今後強まってゆく可能性が挙げられる。米中両国はこれまで、通商、通貨・金融、投資にわたり重疊的に支えあう相互依存関係を築き上げてきた³⁷。

しかし世界金融危機は、米中間の巨大な国際収支不均衡を伴う相互依存が持続不可能なのではないかという疑義をつきつけた。危機後、ファーガソンと M・シュラリックは、チャイナはもはや維持困難であり、人民元の切り上げを含む本格的な調整が必要になったと論じている³⁸。相互依存を成り立たせてきた米中両国の成長モデルの歪みも明らかになりつつある。中国の投資・輸出主導の成長は、国内でその恩恵にあずかる層とその他の層の格差を広げ、資源の浪費と環境の危機的な悪化をもたらすものであった。アメリカの資産価格高騰に依存した消費主導の成長も、結局のところ信用バブルと債務の膨張を伴うものだったことはいまや明らかだろう。

S・ローチによれば、米中両国のうち、状況を変えようとする確かな政治的意思と実行力を持つのは中国のほうである。中国では粗放型成長からの脱却が課題となっており、それに向けた経済構造転換が現に進展中である。対するアメリカは、計画経済に対するイデオロギー的な嫌悪から、経済構造を戦略的に転換してゆくというような視点に乏しく、選挙サイクルを超えた長期の視野を欠きがちであるという³⁹。

実際、両国の動きをみても本気で相互依存から脱却しようとしているのは中国であろうと推察される。まずアメリカは、目下、トランプの当選以後、貿易赤字や企業の海外投資を国内雇用の喪失とみなし、それらを許容しない姿勢を打ち出している。具体的な方策として現状見えてきているのは、中国をはじめとする貿易黒字国に通貨・通商面で圧力をかけ、国内では海外投資や輸入については税制面で不利にし抑制していくというものである。しかし、1980年代の日米摩擦の経験からも明らかなように、国際収支不均衡を是正するには通貨・通商政策では十分ではなく、マクロ的な調整、すなわちアメリカの貯蓄率の上昇を伴わなければならない。そのためには国民経済全体のレベルで緊縮を進め、生活・消費水準を低下させながら債務を削減していく必要がある。しかし過去、アメリカがそうした「調整」を受け入れたことはほとんどない。そして、支出拡大の必要が生じた際には、通常、基軸通貨の「特権」を活用した債務の拡大が国内政治的に安易なソリューションとして選ばれてきた⁴⁰。インフラ投資やメキシコ国境沿いの壁建設を唱えるトランプ政権下でも、おそらく同じことが繰り返されるのではないだろうか。

また手法はともかく、企業・生産の国内回帰という方針自体は目新しいものではない。オバマ政権下でも輸出倍増と雇用の大規模な創出を掲げた国家輸出構想が 2010 年より推進されていた。オバマ大統領がアップルの S・ジョブズに iPhone の国内生産を直接持ちかけたこともよく知られる⁴¹。しかしそれらの取り組みも、企業の「多国籍化」の潮流を変えるには至らなかった。この経緯からも、国内回帰は企業戦略、経済構造を根底から作り変える話であり、個々の政権が限られた時間で成果を出すのは困難であることは明らかだろう。

さらにアメリカは、相次ぐ量的金融緩和を通じて、従来の繁栄モデルを維持したまま金融危機を何とか乗り切ってしまった状況にあり、先進国中、経済は最も良好な部類に属する。その点からすれば、現状を大きく変えようとするアメリカの動機の持続性には疑問符がつく。

かたや中国側の危機感は非常に強い。アメリカを震源地とする金融危機に際し、危機後当初、新興国経済と米欧経済のデカップリング（非連動）がささやかれる局面もあった。だがまもなく中国も輸出の減速に直面し、それを補うため 4 兆元の公共投資と銀行融資の尋常ならざる拡大に追い込まれた。その後遺症は、信用バブルや鉄鋼などの過剰生産能力の問題として、今なお中国経済の重大なリスク要因であり続ける。このように、金融危機は中国に自らがアメリカの経済・金融動向に対しいかに脆弱かをあらためて認識させた面がある。

こうした文脈で推進される AIIB やシルクロード経済圏のねらいには、アジアとその近

隣での需要創出を通じて、アメリカに対する脆弱性の低下を図ることも含まれる。もっとも現在までのところ、中国において自らの繁栄が米中相互依存関係に拠っているとの意識はなお強い。AIIB などをもって、米中相互依存関係から脱することが可能だとも考えられてはいないようである⁴²。

その一方、ローチは、中国がサービス産業や消費主導の経済へ転換を果たした暁には、各種不均衡を伴うような高成長は不要になると指摘する。そのことが示唆するのは、輸出市場を要する製造業の比重が下がることで、中国経済のアメリカ経済への依存度も低下に向かうことである。その帰結として考えられる 1 つのシナリオは、アメリカ側に中国の貯蓄に支えられた債務依存型経済から脱却する用意がないまま、中国側から距離を置き始めるという事態であろう。すでに中国では 2014 年以降、資本流出への対応を進めるなか外貨準備を減少させており、最大の米国債保有国の座も 2016 年 10 月、日本に譲り渡した。2017 年 1 月には、外貨準備が 3 兆ドルを下回ったことも公表されている。そして、それらの状況は中国で通貨金融政策の自律性向上につながるとして肯定的に受けとめられている面もある。

以上の展開にアメリカはどう対処してゆくのだろうか。オバマ政権においては自国の公的債務を中国が引き受けている状況は深く認識されていた。そして、そのことはアメリカ政府にとり対中関係の安定化に努める誘因となってきた。一方、為替操作国への認定や関税引き上げの示唆といったトランプの発言からは、経済関係を通商面から把握する傾向がうかがえ、債務面での対中依存についての認識は見出しにくい。トランプ政権が選挙キャンペーン中表明したとおり対中圧力をかけることになれば、中国が米国債の大規模な売却を示唆して反撃するという事態も想定される。そうなれば減税とインフラ投資を掲げるトランプ政権には打撃となろうし、それがアメリカ側からの報復を生むという負の連鎖も生じかねないといえよう。

おわりに

ゼーリックはかつて中国に対し責任あるステークホルダーたることを要求し、オバマは中国をグローバル・システムのフリーライダーであると非難した。それらはいずれも主に安全保障分野を念頭に置く発言であった。とはいえ経済分野においても中国が国際公共財たりうる地域のインフラ整備に乗り出したことは、アメリカの求めに沿った方向での動きであるといえよう⁴³。したがって、今後アメリカや日本に求められるのは、AIIB において既存秩序と親和的に発展しうる要素を見出し、その助長に努めるというアプローチではないだろうか。少なくとも過去みられた構成主義的な動態の再現、すなわち、ことさら AIIB

に対抗的な措置を打ち出すことで、いわば自己実現的にそれを狭隘な国益追求の方向に追いやるような愚は避けなければなるまい。

さしあたり中国が AIIB により外交上得た成果は、自前の国際制度を持てるほど台頭したとの印象や、各国の加盟をめぐる綱引きで勝った印象といった象徴的なものにすぎない。そのことも AIIB を差し迫った脅威と捉える見方が的外れであることを示唆していよう。また、AIIB は融資をドル建てとすることを表明し、実行している。その点は AIIB が本質的にはドル本位制と呼ばれるアメリカ中心の通貨秩序に包摂される存在であることを示している。

前節でとりあげた AIIB が米中経済関係にもたらしうる不安定性も、現在までのところいずれも管理可能なレベルにとどまっている。既存ガバナンスにおける地位については、IMF 議決権拡大や人民元の SDR 構成通貨入りという懸案が実現に向かったことで、ひとまず中国も満足を得ていよう。アジア地域主義をめぐる競合が再燃したとしても、両国が支持獲得競争というゼロサム的な発想にとらわれすぎることがなければ、地域の自由化と経済統合の促進につながりうる。

以上の分析から浮き彫りになったのは、経済相互依存がいわば二国間関係の基層的な構造として対立の昂進を抑制する、という構図が大きくはゆらいでいないことである。中国の進める経済構造改革は、相互依存を縮小させる方向性を有するものの、その影響はなお長期的、潜在的なものにとどまると考えてよい。一方、トランプによる一連の言動や人事は対中強硬路線に傾いている。そこに米中相互依存への認識は見出せない。したがって、短期的に米中摩擦が生ずる可能性はあろう。その長期的、趨勢的な影響については今後の推移を待つほかない。とはいえ、アメリカ側に債務依存経済から脱却する現実的な方策は見つかりそうにない以上、いずれかの時点でやり戻しはあると考えるのが自然ではないだろうか。すなわち、新政権の対中強硬策がメディアを賑わし政府間の関係が悪化するとしても、両国間で深く根を下ろした資本、企業間の結びつきが対立を緩和する方向で作用すると期待してよいと思われる。

[追記] トランプ政権下での展開は現時点では読みづらい。前述の対中強硬姿勢に加え、国際機関への資金拠出に消極的な共和党の政権であり、議会でも共和党が両院で多数派を占める。それゆえアメリカの AIIB への姿勢の劇的な変化や加盟はありそうにないというのが常識的な見方だろう。またトランプは10年間で1兆ドルをインフラ建設に投じる方針を掲げ、財務長官の S・ムニューシンは以前、「インフラ銀行」の設立について言及していた⁴⁴。これらの政策と AIIB は、連邦準備制度の引締め策により収縮する国際資本市場から

の調達をめぐって競合するとの見立てもある⁴⁵。

中国側もアメリカの姿勢の変化にそれほど期待していないようである。金立群は新政権下でのアメリカの AIIB 加盟の可能性を排除しないとしつつも、その際割り当てられる出資額は多くないことを示唆する。そうした状況でのアメリカの加盟は考えにくく、金がアメリカの加盟について真剣に考慮しているようにはみえない。清華大学の閻学通も世界最大の金融大国であるアメリカの加盟の条件は、中国が主導的地位を譲ることだろうとする⁴⁶。それは中国にとって受け入れ不能であり、閻もやはり加盟は非現実的との立場である。

他方、変化の可能性について考えるうえでは、トランプのイデオロギーにとらわれない実利主義がこの問題にどう顕れるかという点に注目したい。2017年1月のアリババ集団・馬雲との会見やその他一連のトランプの言動からは、アメリカの雇用につながるものであれば何であれ歓迎という割り切った態度が感じられる。この要因がオバマ外交との訣別の演出という動機と組み合わさることで、アメリカが今後 AIIB のプロジェクトに輸出や雇用拡大の機会を見出してゆく事態も1つの可能性として指摘できよう。

—注—

- ¹ Jonathan Kirshner, *American Power after the Financial Crisis*, Cornell University Press (2014).
- ² Eric Helleiner, *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance after the 2008 Meltdown*, Oxford University Press (2014).
- ³ 筆者は BRICS の新開発銀行などの動向に関する論考をグローバル・ガバナンス学会叢書『グローバル・ガバナンス学』第2巻（法律文化社、2017年刊行予定）にて発表予定である。
- ⁴ 拙稿「対外経済上の『攻勢』が持つ潜在性——AIIB は多角主義と地域主義に何をもたらすか」『国際問題』第649号（2016年）16-26頁。
- ⁵ Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press (2005). 重層化の訳語や関連する議論については、新川敏光「福祉国家変容の比較枠組」新川敏光編著『福祉レジームの収斂と分岐』（ミネルヴァ書房、2011年）1-49頁を参照。
- ⁶ アンゴラ・モデルについては稲田十一「中国の『四位一体』型の援助——『アンゴラ・モデル』の事例」下村恭民、大橋英夫、日本国際問題研究所編『中国の対外援助』（日本経済評論社、2013年）107-131頁。
- ⁷ R. D. Blackwill and J. M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press (2016), p. 115.
- ⁸ *Kyodo news service*, June 28, 2014.
- ⁹ Tobias Harris, “The U.S. Response to the Asian Infrastructure Investment Bank,” *Asian Infrastructure Investment Bank: China as Responsible Stakeholder*, Washington, Sasakawa Peace Foundation United States, Research Department (2015), p. 47.
- ¹⁰ *Financial Times*, October 20, 2014; *Australian Financial Review*, November 1, 2014.
- ¹¹ イスラエルがアメリカに参加表明について伝えたのはそのわずか1週間前だったという。『朝日新聞』2015年7月31日。
- ¹² 『日本経済新聞』2015年11月18日。
- ¹³ Yun Sun, “China and the Evolving Asian Infrastructure Investment Bank,” *Asian Infrastructure Investment Bank: China as Responsible Stakeholder*, Washington, Sasakawa Peace Foundation United States, Research Department (2015), pp. 27-41.

- 14 高木誠一郎「中国外交の新局面——国際『話語権』の追求」『青山国際政経論集』85号（2011年）3-19頁。
- 15 張紅力「中国金融与全球治理」『金融論壇』2015年第11期（239期）、3-9頁。邪広程「提高全球經濟治理制度性話語權的思考」『中共貴州省委党校学報』2015年第6期（160期）、12-18頁。この国際話語權や制度的話語權の概念は、中国が言説や制度といった多様な経路を通じたパワーの作用に着目し始めたことを示すという意味でも興味深い。それら概念と重なりを持つ制度を通じた制度パワー（institutional power）、言説を通じた創出的パワー（productive power）などの理論的な整理については Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*, Cambridge University Press (2005).
- 16 「財政部部長楼繼偉：設立亜投行有助全球經濟復蘇」『財政部網』2014年6月30日。
- 17 「朋友圈只是第一步 亜投行的路才刚开始」『中国青年報』2015年4月9日。
- 18 「金立群談亜投行：輪到我們為亞洲其他国家做点事了」『時代周報』2015年11月17日。
- 19 「多邊開發銀行聚力拉動区域經濟 重塑全球經濟框架」『一財網』2016年2月25日。
- 20 「亜投行行長金立群：能否為当地帶來收益是衡量項目的主要標準」『21世紀經濟報道』2016年7月6日。
- 21 「金立群：用創新的國際最佳標準打造亜投行」『中国總會計師』2016年7期、8頁。陳歆「說說亜投行」『孔子學院』2016年6期、30頁。
- 22 「亜投行成績單：首年放貸17億美元 二十多個新成員待加入」『21世紀經濟報道』2017年1月2日。
- 23 「亜投行副總裁安周奇：投資項目鼓勵國際合作」『21世紀經濟報道』2016年10月11日。
- 24 『朝日新聞』2015年3月31日。
- 25 Ian Talley, “U.S. Looks to Work with China-Led Infrastructure Fund: Obama Administration Proposes Co-financing Projects with New Asian Infrastructure Investment Bank,” *Wall Street Journal*, March 22, 2015.
- 26 Robert Zoellick, “Shunning Beijing’s Infrastructure Bank was a Mistake for the US,” *Financial Times*, June 8, 2015.
- 27 Lawrence Summers, “AIIB: We Have Lost Influence,” April 17, 2015 <<http://larrysummers.com/2015/04/17/aiib-we-have-lost-influence>>.
- 28 Amitai Etzioni, “The Asian Infrastructure Investment Bank: A Case Study of Multifaceted Containment,” *Asian Perspective*, vol. 40, no. 2 (2016), pp. 173-196.
- 29 Randall Stone, *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy*, Cambridge University Press (2011).
- 30 「美国会或通過 IMF 份額改革 “中国第三” 可期」『第一經濟日報』2015年12月18日 <<http://www.yicai.com/news/2015/12/4727460.html>>.
- 31 Ngaire Woods, “Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?,” *Global Policy*, vol. 1, no. 1 (2010), pp. 51-63.
- 32 中国共產党内には AIIB は米英間に不和の種を撒いた点で外交的成功だったと捉える見方（中央党校国際戦略研究院の李雲龍）もある。“UK Move to Join AIIB Meets Mixed Response in China,” *Financial Times*, March 13, 2015. もっとも、中国の地位向上の要求をめぐる態度は、これまでは慎重で控えめなものであった。2010年のIMF出資比率変更の際しても、中国は土壇場で日本を超えて2位に浮上することを回避しようとしたといわれる。
- 33 山本吉宣「中国の台頭と国際秩序の観点からみた『一帯一路』」『PHP Policy Review』9巻70号（2015）1-20頁。
- 34 菊池努「大国政治の変動と東南アジア——ASEAN 政治安全保障共同体の狙いと課題」『国際問題』第646号（2015年）11、15頁。
- 35 「財政部副部長史耀斌：万里征程自今始 揚帆共圓發展夢」『財政部網』2016年1月18日 <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201601/t20160118_1651635.html>.
- 36 Amitav Acharya, “‘Alternative’ Regional Institutions in Asia? A Cautionary Note,” *Georgetown Journal of Asian Affairs*, vol. 3 (2015), pp. 1-5.
- 37 大森拓磨『米中經濟と世界變動』（岩波書店、2014年）。
- 38 Niall Ferguson and Moritz Schularick, “The End of Chimerica,” *International Finance*, vol. 14, no. 1 (2011), pp. 1-26.
- 39 スティーブン・ローチ『アメリカと中国 もたれ合う大国』田村勝省訳（日本經濟新聞出版社、2015年）。
- 40 Thomas Oatley, *A Political Economy of American Hegemony: Buildups, Booms, and Busts*, Cambridge University Press (2015).

- ⁴¹ Charles Duhigg and Keith Bradsher, “How the U.S. Lost Out on iPhone Work,” *The New York Times*, January 21, 2012.
- ⁴² たとえば以下を参照。項衛星、王冠楠「中美経済相互依頼中的消極依頼与積極依頼」『経済学家』第 8 期（2015 年）90-97 頁。
- ⁴³ ゼーリックは AIIB を国際金融機関の提携ネットワークに取り込んでいくべきと主張する。注 25 参照。
- ⁴⁴ 「トランプ次期政権はインフラ銀行設立を検討——ムニューチン氏」『ブルームバーグ』、2016 年 11 月 17 日 <<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2016-11-16/OGRAQ56S972H01>>。
- ⁴⁵ Anthony Rowley, “Global Bond Markets May See Squeeze in 2017,” *The Business Times*, January 2, 2017.
- ⁴⁶ 注 23 掲載、『21 世紀経済報道』2017 年 1 月 2 日。

総括・提言

高木誠一郎・舟津奈緒子・角崎信也

本報告書所収の論文は、2015・16年度の研究成果として、2015年度8回、2016年度11回の研究会（2015年度中間報告の合評会を含む）を経て、各章担当者が執筆したものである。ただし、最終稿に関する内容を調整し、主要な論点における内容の接続と論旨の一貫性を確保する作業は行っていない。しかしながら、各章担当者の努力の結果は自ずと、主要論点において相互に関連する内容となった。以下でその関連を確認したい。

米中の二国間関係の諸側面に焦点を合わせた第一部では、先ず米国の国内政治における中国の存在感の急上昇を第1章（中山論文）と第2章（佐橋論文）が異なった角度から指摘している。第1章では、2016年大統領選挙において中国問題が重要対外・通商案件として際立ったが、外交安全保障上の脅威というよりは経済上の脅威として中国が認識され、異質論の提起を伴わなかったことが指摘される。第2章では、米中関係が米国の外交・軍事戦略にとって重大関心事となり、それに伴い対中戦略論議における軍事・安全保障専門家と地域専門家の間にギャップが生じていることを指摘している。二つの章の内容には齟齬があるように見えるが、選挙民の日常の関心に訴えようとする候補者たちの言説と安全保障政策の専門家の論議という、レベルの違いを反映したものととして共存しうると考えるべきであろう。

中国の対米認識に関して、第3章（高木論文）は、中国に永年存在した米国に対する期待と反感が共存するアンビバレンスについて、今世紀の最初の十年末頃から顕著になった中国の強大化を背景に、そのことが米国に正当に評価されないことへの不満と、米国に自国の覇権に挑戦する脅威と認識される危険とが共存する新たな様相を呈していることを指摘している。これに対し、習近平の国家副主席時代に焦点を合わせた第4章（中居論文）は、習近平が共産党総書記および国家主席に就任したのが、まさにその変化の時期に当たっていること、そして、彼が米国との間に構築しようとした「新型大国関係」は、その様な状況への中国側の対応であることを指摘している。

第5章（梅本論文）は、上記のような相互認識を持つ米中の関係が、大戦略レベルの相互作用の相克という形を取らざるを得ないことを、それ以外の可能性とも対比しつつ、詳細に論じている。もちろん、問題領域ごとに検討すると、対立基調の反映には様々な差異がある。第6章（大橋論文）は、中国のWTO加盟以後両国間の経済摩擦が外交安全保障問題に規定されていた状況から、貿易不均衡、米国の対中アンチダンピング措置、米国企

業の中国市場アクセス、知的財産権保護、人民元の過小評価等経済分野に収斂し、かつ沈静化に向かっていたが、中国の過剰生産能力の顕在化、中国の対米投資急増を背景に経済摩擦が重層化するのに伴い、経済運営を政府が主導し、国益追求の手段とする「国家資本主義体制」が問題とされるようになったことを指摘する。この面では、第1章が論じた大統領選挙戦での状況とは異なり、やはり「中国異質論」が浮上してきたと言えよう。

第7章（土屋論文）は、米国側で中国から広義のサイバー攻撃を受けていることに対して2013年ころから不満が高まり、中国側が対応を迫られるに至った過程を記述している。すなわち、2013年6月のオバマ大統領と習近平国家主席の非公式首脳会談で強い不満が表明されたことに対し、中国側も翌年2月に党中央に領導小組を作ることによって有効な対応に努力する姿勢を示したが、事態は悪化し続け、2015年の習近平国家主席の公式訪米を控えて米国側が制裁を示唆するに至って、中国側が首脳会談で対米サイバー攻撃を実施しない旨誓約することとなったのである。ただし、以後も米側において対中不信が解消することはなかったが、2016年の大統領選挙戦でロシアのサイバー空間を利用した選挙介入の問題が深刻化したため、米中間の問題として優先順位が低下したのである。

第8章（飛鳥田論文）によれば、米中間の価値観の相違をめぐる対立が、オバマ政権の初期には対中関係の重要性から、信頼醸成のために棚上げされる傾向にあったが、2011年秋以降のリバランス政策においてその原則の一環となったことから、両国関係複雑化の要因となったことを指摘している。第9章（松本論文）は、両国の相手国に対するイメージの改善を目的とする両国のパブリック・ディプロマシーが、価値観の相違を体現する政治体制の相違の一環であるメディア状況の非対称性により、有効に機能していないことを明らかにしている。

第二部は第3国ないし地域から見た米中関係を検討したが、そこで明らかになったのはどの主体にとっても米中両国との関係が両義性をもっているということである。ただし、その在り方はどちらかと言えば中国寄り、どちらかと言えば米国寄り、両者のほぼ中間と、当然のことながら主体によって異なる。中国との関係強化が顕著に見えるウクライナ危機以降のロシアについても、第10章（兵頭論文）は、依然として対米関係における協調の側面と、対中関係における軍事・安全保障上の不信感が存在することを、『国家安全保障戦略』等の公式文書の分析を通じて明らかにし、政治的レトリックとしての「反米親中」と本音の乖離を指摘している。中南米諸国も、第16章（遅野井論文）が指摘するように、中国の高度経済成長を背景に、2000年以降対中接近と「アメリカ離れ」が進んだものの、中国経済成長の減速と左派政権の退潮を背景に米国や日本の存在が再浮上している。他方、第11章（広瀬論文）によれば、モディ政権下のインドは経済面で中国をパートナーとしつつも、

未解決の国境問題に加えてパキスタン等の近隣諸国への関与をめぐる安全保障面での警戒感が依然として強い。それに対して、対米関係は政権が追求する「強いインド」戦略の全面で協力関係に向かっている。オーストラリアも、第12章(石原論文)が指摘するように、中国との経済関係の深化にもかかわらず対米同盟重視の姿勢に変化はなく、南シナ海問題を契機に海洋秩序維持が自国の経済的利益に不可欠であるとの認識を強めている。

両者の中間に位置するともいえる韓国は、第13章(倉田論文)が指摘するように、対米同盟が朝鮮半島のみを対象とする「局地同盟」であることを前提に対中関係深化との両立を追求してきたが、米国のリバランス政策によりそれが困難な状況に陥っている。東南アジア諸国は、第15章(菊池論文)が指摘するように、大国政治の激動の中で地域としての主体性を確保すべく地域制度外交を展開してきた。ところが、最近の状況は、米中両大国の関係が地域の共同管理にも決定的な対立にも向かわないとの判断から、自立性発揮の機会を見出しながらも、その基本条件である地域の結束が弛緩しつつあることが問題である。

いうまでもなく、台湾の問題は、多くの面で上記の諸国・地域と同列に論じられないものであるが、米中関係の在り方に大きく左右されることも確かである。第14章(松田論文)は、冷戦後の台湾における両国関係の捉え方と、それに対する台湾の取り組みを検討した上で、2016年以降「92年コンセンサス」をめぐる中台関係が不確実化する中で、「一つの中国」政策をめぐる米中関係が不確実化したことにより、不確実性が深刻化する可能性を指摘している。

グローバルガバナンス上の各問題領域における米中関係の分析を目的とした第三部では、気候変動、国際テロ、国際開発金融秩序の問題を取り上げた。これらの問題を扱った3章を通じて明らかになるのは、すべての問題に関して米中間に協調の基盤が存在するものの、具体的協力への展開は問題領域ごとに異なるということである。気候変動問題に関しては、第17章(太田論文)が、永年にわたって温室効果ガスの排出削減に抵抗してきた中国が、オバマ政権がこの問題の優先順位を高め、中国に対して説得に努めたことと、中国自身が世界1位のCO₂排出国となったことから、習近平政権が積極的関与に転じた過程を明らかにしている。国際テロリズムに関しては、第18章(宮坂論文)によれば、米中両国がともに国際テロリズム、特にイスラム過激派を敵視しており、テロリズム対策の重層的な国際的枠組みに参加していることから、協力関係構築の基盤を有しているが、実質的な協力関係の推進には至っていない。その理由は、アフガニスタン、イラク、シリア等テロとの闘いにおいて中心となる国へのアプローチにおいて、米国が軍事介入の失敗から介入に及び腰となっており、他方中国は中東への経済的権益拡張を志向するというアプローチの違いにあると指摘している。国際開発金融秩序に関しては、第19章(和田論文)が中国のアジ

アインフラ投資銀行（AIIB）構想を取り上げて、構想提起以降の展開における米中の角逐を分析し、中国側の構想が必ずしも既存の秩序に挑戦するものではないことを指摘し、米中協力の可能性を示唆している。

本報告書の各章は基本的にトランプ政権発足以降の状況を反映したものではない。しかしながら、従来の政権交代に増して大きな不確実性を内包する新政権の動向を、オバマ政権末期までの展開の延長線上で考えることは避けるべきであることを前提としつつも、本報告書の主内容からは、今後の日本の外交政策展開に対して少なくとも以下のような含意を抽出することが可能と思われる。

第1に、米中関係の基本的趨勢が対立に向かう中で、米国の立場は日本と共有可能なものであることが多いが、これに安心しきるべきではなく、問題領域ごとの温度差が不要な摩擦に転化するのを防止するべく、米国との中国認識・政策の擦り合わせを不断に行うべきである。対中戦略共有の努力は対米同盟マネジメントの根幹をなすと考えるべきである。その際留意すべきは、米国の対中政策が地域専門家の知見に大きく依拠していた時代が終わり、一方で世論の大きな影響を受けつつ、外交・戦略専門家および、貿易政策等問題領域ごとの専門家の知見が大きな影響力を持つようになったことである。対中政策に関する米国との意思疎通は、政策担当者間と言うまでもなく、中国専門家間のみならず、問題領域ごとの専門家間にまで拡大して実施すべきである。なお、その場合中国専門家と問題領域専門家は別々に交流するのではなく、共存する形で交流することが望ましい。地域専門家は中国像をより実態に即したものとするうえで裨益^{ひえき}するであろうし、問題領域の専門家はその問題に関する中国の立場を、より広い国内政治や歴史的展開の文脈でとらえることが可能になるからである。

第2に、中国の自己認識には大きな変化が生じており、米国とは完全に対等になったとまでは言えないにしても、米国との力関係は常に再確認すべきものと考えていることを認識すべきである。現在われわれが直面しているのは、かつての米国との力関係で自国劣位を自明としていた中国ではないのである。中国が、対米関係を中心に、自国の力をどのように認識しているか、常に観測しておくべきである。

第3に、日本の対中政策の展開にとって、米国は言うまでもなく他国の中国との関係が重大な意味を持つ場合が多々存在する。その場合、留意すべきは他国の米中との関係にはしばしば両面性があることである。日本と基本的立場を同じくする国であっても、問題領域によっては中国寄りの立場をとることもあり得るし、日本よりも中国寄りとみられる国でも場合によっては、日本に明示的に同調しないまでも、日本と同方向の立場をとったり、

少なくとも日本の立場を毀損しないこともあり得るのである。

なお、日本の対中政策に関して第3国の理解を得るにあたっては、中国の大国化を阻止するための連合を志向しているという誤解を受けないよう注意が必要である。日本が中国を批判する場合、その目的は「対中包囲網」による中国の「大国化阻止」とは程遠く、あくまで中国の望ましからざる行動の是正要求であることを強調するべきである。

第4に、グローバルガバナンスにより対応すべきグローバルな問題領域に関しては、米中の利益共有が可能な場合があることを認識しておくべきである。日本もその利益を共有できる場合は、積極的にその輪に入りグローバルガバナンスの強化に貢献するべきである。ただし、米中2国のみが利益を共有でき、日本の利益を毀損する立場を押し付けてくることがないよう、平素から米国との十分な意思疎通を心掛けるべきである。

