

対中関与政策の再検討と日本外交

Reexamining the U.S. Engagement Policy toward China and its impact on Japan's Foreign Policy

笹島 雅彦

SASAJIMA Masahiko

要 旨

米国の対中政策は、冷戦終結以降、中国を国際社会の責任ある一員として誘う「関与政策」を主要な柱としてきた。それは、中国の台頭に対し、協調政策とヘッジ政策を巧みに組み合わせ、政治的、軍事的対立が顕在化しないよう忍耐強く協力関係を構築するものだった。しかし、米国内では、中国の急速な経済成長と軍事力増大の一方で、政治的自由化と民主化が一向に進まなかったという期待外れの認識が広がった。このため、従来の「関与政策」は終焉を迎え、トランプ政権は、「戦略的競争」という新たな対処方針で臨んでいる。これは、メディアが喧伝するような「新冷戦」という状況ではない。むしろ、トランプ大統領の激しい挑発的言動と予測不能性、中国の軍事力を背景とした威嚇的行動などの組み合わせによって、誤解と誤算が生じ、アジアの火薬庫と想定される地域での「熱戦」が発生する恐れもある。この「戦略的競争」の目的はどこに設定されるのか、など不明な点も多い。今後の米中対立の特質と影響を論じていく。

問題の所在

米国と中国の対立が深刻な状況に陥り、長期化の様相を示している。

これは、2018年前半以来、本格化している貿易不均衡を巡る視野の狭い取引にとどまるものではなく、政治・安全保障を含めたあらゆる分野の全面的対決に向かっている。今回の米中対立は、トランプ大統領が対中貿易赤字をことさら問題視し、度重なる制裁関税を振かざしながら仕掛けた「貿易戦争」という表面的な現象だけにとらわれると見誤るだろう。

トランプ大統領自身が米中対立の深刻さを正確に認識しているかどうかは、同年9月の国連総会演説¹や、先の主要20か国・地域（G20）首脳会議に合わせて行われた米中首脳会談（同年12月1日・アルゼンチン・ブエノスアイレス）のやり取り²を見る限り、はなはだ疑問ではある。トランプ大統領自身は、中国トップとの短期間の取引外交で目に見える譲歩を引き出し、2020年の大統領選挙に向けた成果として支持基盤の有権者に大々的に成果を誇る目論見かもしれない。トランプ大統領自身の度

重なる気まぐれな発言や、様々な政策判断の予測不能性を前提とすると、何らかの原則や法則性を見いだす分析や予断をはさむことはもちろん危険である。

だが、トランプ政権の閣僚スタッフ全体を覆う厳しい対中認識は、2017年12月に公表された「国家安全保障戦略」(NSS)³、翌2018年1月の「国家防衛戦略」(NDS)⁴において、中国、ロシア両国を「戦略的競争相手」と位置付けて以来、マイク・ペンス副大統領のハドソン研究所演説(同年10月4日)⁵に至るまで、一貫した方向性を志向している。この方向性は、冷戦終結後の米国の対中政策が、いわゆる「関与政策」から「戦略的競争」へと大転換したことを示している。

そこには、冷戦終結以降、米国が忍耐に忍耐を重ね、中国の政治的自由化と民主化へ期待してきたにもかかわらず、一向に政治改革が進まなかったという失望感が背景にある。鄧小平の「改革・開放」政策から40年を迎えたが、中国の習近平体制は、習氏一人を中国共産党の核心とする強権的な「一強体制」を確立し、東シナ海・南シナ海では「法の支配」を無視して国家権益の拡大を声高に主張する異様な大国に膨張した。自由で開かれた国際秩序を脅かし、権威主義体制下の経済成長という中国モデルを発展途上国に広めようとする尊大な思惑さえうかがえる。中国が目指す国際秩序は、反自由主義的な国際秩序(illiberal international order)だろう。先進諸国の知的財産権を尊重せず、サイバー攻撃によって様々な情報を得てきたと見られ、米国では、中国の産業発展計画「中国製造2025」に対する警戒感が高まっている。その中で、中国のIT(情報技術)企業の急速な成長が安全保障上の脅威ともなっている。

国内では、腐敗一掃キャンペーンを張り、党内引き締めと対抗勢力追い落としを凶っているが、権威主義体制の構造的不安定性は排除できないままである。一党支配の下では、党指導部から末端党組織に至るまで、権力の腐敗から逃れ得るはずもない。

その失望感と危機感、トランプ政権を支える安全保障チームだけでなく民主党・共和党を問わず、超党派の連邦議会メンバー、経済界、主要なシンクタンクに及んでいる。本稿では、こうした米国の対中政策において、従来の「関与政策」が終焉を迎え、「戦略的競争」に移行していく過程を分析する。同時に、米中対立の深まりと裏腹に、中国との関係改善に向けた軌道に乗りつつある日中関係と米中の「戦略的競争」が織りなす機会とディレンマについて考察する。

1. トランプ政権発足前後の対中政策——共通の価値観の欠如

トランプ政権の対中政策は、政権発足当初、輪郭がはっきりしなかった。

2017年の政権発足直後から、トランプ氏は大統領令を連発し、「アメリカ・ファースト」(米国第一主義)の選挙公約実現を目指している。環太平洋経済連携協定(TPP)やパリ協定など、オバマ前政権の実績を覆すことで、白人労働者階層を中心とする国内支持層にアピールする方向を示している。そのいくつかの政策は、司法府、立法府によって阻まれているが、グローバリズムの流れに急ブレー

キをかける諸政策は、内外に大きな軋轢を生んでいる。

その米国第一主義は、メキシコ国境に壁を作ろうとしたり、中東地域からの移民を一時的に阻止したりする「排外主義」、TPP 離脱や北米自由貿易協定 (NAFTA) 見直し、世界貿易機関 (WTO) に対する不信、英国の欧州連合 (EU) 離脱支持など一連の「保護貿易主義」、EU 離脱を通告した英国を除く欧州諸国に防衛分担を強要し、同盟関係の信頼感を揺るがす「孤立主義」という3本柱に集約されている。

特に、主要な二国間関係では、トランプ氏自身がロシアとの奇妙な親和性を示し、米情報機関や共和党主流派との対立関係を生んできた。また、トランプ氏は、大統領選挙後の政権移行期に台湾の蔡英文総統と異例の電話会談を行ったうえ、米国による「一つの中国」政策を維持するかどうか疑問視する発言を繰り返すなど、中国側の足元を揺さぶった⁶。

そのぎくしゃくした米中関係は、2017年2月10日からの安倍首相訪米直前に、米中首脳電話会談によって修復への再スタートを切り、4月上旬の習近平・国家主席訪米につながった。この際の米中首脳会談以降、米国が通商問題を棚上げにする一方、中国が北朝鮮問題で影響力を発揮するよう米国が促す形となった。世界中の主要国が予測不能なトランプ氏の出方について身構えていた中、中国はいきなり米中関係の根幹を揺さぶられ、衝撃を受けた。その修復過程は、いまだ、マイナスレベルで低迷したままだ。

2. オバマ政権からトランプ政権への移行

今後の米中関係を探っていく手がかりとして、まず、米国の有識者3人の著作を取り上げ、比較検討しながら、トランプ政権の対中政策の根本的問題点を浮き彫りにする。それは、トランプ大統領がオバマ前政権の対中政策を厳しく批判する一方、自分自身はルールに基づく自由主義的な世界秩序を維持する熱意に欠け、西側同盟諸国との共通の価値観をないがしろにしている点である。これによって、クリントン政権以来、連綿と続いてきた米国の対中関与政策は大きく損なわれた、といえよう。

米中関係の歴史を振り返ってみると、冷戦期のニクソン＝キッシンジャー外交時代、ニクソン訪中 (1972年) によって、両国関係は新たな幕を開けた。共産主義イデオロギーとの対立関係をわきに置いたまま、米中の国交回復に向けて道筋をつけ、世界的なデタント (緊張緩和) を現出させた。キッシンジャーは、二極世界よりも多極世界の方が米国の国益に適う、と論じてきた。「多極化が安定を保障するわけではない」と注意深く断りながらも、「より多元的世界が米国の長期的国益になる」と評価したのである⁷。これは、カーター政権時代の米中国交正常化 (1979年) につながり、レーガン政権にも継承されていった。

ブッシュ (父) 政権時代、冷戦終結の直前には、中国・北京で「天安門事件」(1989年6月4日) が発生し、米国はじめ西側諸国は対中経済制裁に踏み切った。その後、クリントン政権は、1期目に

市場経済と民主主義の拡大を目指す「関与と拡大」戦略（1994年NSS）を打ち出した。これは「民主主義平和論」に基づく安全保障戦略であり、通商関係の深まりが相手国の政治改革を促し、相互に民主主義国になれば、武力ではなく平和的に紛争を解決できるとの想定に基づいている。

東アジア政策では、当時のジョセフ・ナイ国防次官補、カート・キャンベル国防次官補代理らがアジア政策の再評価（いわゆるナイ・イニシアチブ）を進めた。それが「東アジア戦略報告」（EASR）（1995年）につながった。対中政策では、冷戦終結後、中国を国際社会の責任ある一員として誘う「関与政策」⁸を主要な柱とした。それは、協調政策とヘッジ政策を巧みに組み合わせ、政治的、軍事的対立が顕在化しないよう忍耐強く協力関係を構築するものだった。日米関係においては、橋本首相とクリントン大統領による「日米安全保障共同宣言」（1996年）と「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」（1997年）に結実する。同宣言では、中国の「建設的協力」に期待している。

基本的に、「関与政策」はクリントン政権時代の宣言政策だったにもかかわらず、その後のブッシュ（子）政権の「責任あるステーク・ホルダー（利害関係者）」（Responsible Stakeholder）論、オバマ政権の「アジア太平洋重視政策」にも、協調政策とヘッジ政策を組み合わせる外交手法として受け継がれ、中国の台頭に合わせて、連綿と続いてきた。

さて、オバマ前政権の対中政策については、ジェフリー・バーダー元国家安全保障会議（NSC）アジア上級部長の著作⁹と、デレク・チョーレット元国防次官補（国際安全保障担当）の著作¹⁰が全体像をまとめている。政権内部の目から見たオバマ外交政策の観察である。

まず、基本的なポイントを押さえておきたい。

それによると、オバマ前政権はこれまで、中国の台頭に取り組むため、米国の能力を改善していくために、「アジア太平洋重視」（リバランス）政策を進めてきた。2011年11月、オバマ大統領はオーストラリア議会で演説し、安定した安全保障環境と、開放経済、紛争の平和的解決、普遍的な自由と人権に根ざした地域秩序を保持していくことをアジアにおける中核的な目標と定めた。

軍事面では、中国と東南アジア諸国による南シナ海の領土紛争に着目し、オーストラリア、シンガポールなどへの兵力再配置を進め、2020年までに海軍力の6割を太平洋側に割く方針を示してきた。一方で、財政赤字問題に伴い、国防費の大幅削減に踏み切った。中国とは、核不拡散や地球温暖化問題など相互利益になる問題では協働し、利益相反の場合は中国に立ち向かうという協力と対立の混合である。こうした政策は、第1期政権において、ヒラリー・クリントン元国務長官（2016年民主党大統領候補）が表舞台で「ピボット」政策¹¹として鼓舞し、黒子役に徹するトム・ドニロン大統領補佐官（国家安全保障担当）が裏舞台で総合指揮してきた。

オバマ氏の再選が確定して間もない2012年11月15日、ドニロン氏は上院外交委員会公聴会で、「アジア太平洋重視」の5本柱を提示した。それは、①日米同盟をはじめ、韓国、豪州、フィリピン、タイなど同盟国との関係強化②インドやインドネシアなど新興国とのパートナーシップ構築③主要20か国・地域（G20）首脳会議、東南アジア諸国連合（ASEAN）、東アジア首脳会議（EAS）など多国間

地域組織への関与④中国との安定的、建設的関係の構築を図り、協力と競争の均衡⑤地域経済機構(環太平洋経済連携協定=TPP)の構築——から成り立っている¹²。

3. 甦る「こん棒外交」

さて、オバマ前政権の「アジア太平洋重視」政策を踏まえて、3人の有識者の見解を比較検討する。取り上げる3人の著作は、2016年大統領選挙で、民主党主流派としてヒラリー・クリントン候補の外交ブレーンを務めたカート・キャンベル元国務次官補の「PIVOT」(2016)¹³、共和党主流派としてジョージ・W・ブッシュ政権時代の国務省顧問を務め、トランプ氏を厳しく批判しているエリオット・コーエン米ジョンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院(SAIS)教授の「THE BIG STICK」(2016)¹⁴、米カリフォルニア大学アーバイン校教授(経済学)からホワイトハウス入りしたピーター・ナヴァロ米大統領補佐官の「CROUCHING TIGER」(2015)(邦訳「米中もし戦わば 戦争の地政学」(2016)¹⁵と、共著による論文「アジア太平洋に向けたトランプ氏の『力による平和(peace through strength)』ビジョン」(2016年11月)である。

この3人の著作を水平に切り取るキーワードが「こん棒外交」(こん棒を持って静かに話す)である。トランプ外交の基本的問題点は、第26代大統領セオドア・ルーズベルトが1901年に示した「こん棒外交」を曲解し、自由と民主主義の価値観に基づく米国の指導力と強固な同盟、対外介入主義の融合を無視している点にある。エリオット・コーエン教授によると、「こん棒外交」は時代遅れの外交政策ではなく、現代においても十分、通用する外交理念とみている。

まず、キャンベル氏の「PIVOT」を見てみよう。この中で、キャンベル氏は、「軍事力の強化と多様化を図って、アジアにおける効果的な勢力均衡を追求」するとしている。米中関係については、「中国との積極的関与」を進め、「必要な場合の警戒」というバランスを取る政策を打ち出している。そして、「台頭する中国の方向付けを行い、多国間協調と域内協力関係を強化する」としている。また、アジア太平洋地域において、「開放的な自由貿易体制を目指す」としている。

キャンベル氏は、中東問題にかかりっきりになってしまいがちなアメリカ外交について、「軌道修正を図るべき時だ」と訴え、アジアにおけるより長期的で、より忍耐強い戦略ゲームに取り組むことを提案している。これらは、関与政策の継続と軍事力重視を示しているといえよう。しかしながら、「アジア太平洋重視」の姿勢を示すピボット政策は、ヒラリー・クリントン氏の大統領選敗北により、結果的に消滅することになった。

これに対し、ナヴァロ氏は、ピボット政策について、「小さな棒を持って大声で話すやり方だ」と批判。「口先だけのうその約束にすぎない」と、厳しく指摘する。ナヴァロ氏は、「アジアの同盟諸国に米国の再保証を伝達した点では正しい」としながらも、「米軍のプレゼンスを強化するなど現実の行動が伴わなかったため、逆に中国の挑発的行動を招いた」とみる。

ナヴァロ氏らが記した「アジア太平洋ビジョン」によると、①外交のために米経済を犠牲にしない（TPP 離脱）②対北朝鮮「戦略的忍耐」は失敗③台湾への武器供与示唆④米海軍増強（274隻⇒350隻）④日韓防衛費の「公平な分担」——などを描いている。これらは、トランプ政権誕生後、外交政策の柱となってきた。

こうしたヒラリー・クリントン、ドナルド・トランプ双方のプレーンの見方とは異なり、コーエン教授は、「セオドア・ルーズベルトの『こん棒外交』は時代遅れでなく、ハードパワーが依然、米外交の本質である。ソフトパワーには制約がある」と指摘する。そして、「外交は軍事力の代替ではない。両方が連携して作用する」という。そのうえで、「米国が安定した世界秩序の守護者として役割を引き受けなければならない」と強調する。

コーエン教授は、2016年米大統領選において、共和党予備選段階から反トランプの立場を鮮明にしており、共和党主流派の安全保障エキスパートたちがトランプ政権に参画しないよう呼びかけてきた中心人物である。2016年3月、共和党系安全保障専門家121人がトランプ候補批判の公開書簡（安全保障サイト”WAR ON THE ROCK”に掲載）に署名した。トランプ政権の中枢を担う政治任用ポストは、経済人と軍人が多数を占め、外交・安全保障の専門家が少ないのも、こうした呼びかけが一因とみられている。コーエン教授は現在も、米国内のメディアを通じて、トランプ外交を厳しく糾弾している¹⁶。

コーエン教授は、中国軍の行動について、「東シナ海・南シナ海における絶え間ない中国の領海・領空侵犯は、21世紀前半における世界戦争の潜在的引き金になる」と警告している。それは、「核のエスカレーションを招く深刻な危険性」をはらんでおり、その戦争形態は「従来型の領土をめぐる戦争とは全く異なる戦争」という様相になる。その主要な戦術は、「米軍の前方展開基地や米本土へのサイバー攻撃」となるため、「戦域限定が不可能であり、長期戦になるだろう」と予測している。

これに対する米国の抑止態勢としては、①中国の体制そのものを危険にさらすことを確信させる②攻撃が賢明でないことを中国に理解させる③米軍の構成は、精強な海軍力と長距離航空兵力を中核として、宇宙戦域の防衛に取り組み、中国のアクセス阻止・領域拒否（A2AD）戦略を打破する④同盟システムを強化する⑤動員能力を向上させる——の5点を列挙している。

また、中国軍独特の戦略思想として、「孫子の兵法」を取り上げ、なかでも「欺瞞戦術へ過度に依存している」点を指摘、こうした中国の心理戦に対抗していくことが重要であることを指摘している。

「力による平和」というレーガン政権時代のキャッチフレーズを掲げ、「こん棒外交」の視点からオバマ政権を批判するナヴァロ氏の主張と、コーエン教授の相違点はどこにあるのか。まず、共通点として挙げられるのは、「こん棒外交」を再評価し、支持していること、また、米国の軍事力増強を訴え、対中強硬策を求めていることだ。

逆に、相違点としては、ナヴァロ氏が「米国の覇権に対して中国は覇権挑戦国の立場にある」として、グラハム・アリソン米ハーバード大教授の議論¹⁷を参考にしてしている一方、コーエン教授は「米国

が世界秩序維持の責任を負う」として、自由と民主主義の価値観を擁護し、同盟諸国との関係を重視している。また、トランプ政権は対中外交を米中間の取引（安全保障と通商の取引）と見なしているのに対し、コーエン教授は「外交目標を達成するために軍事力を使用する」と、目的・手段を明確にしている。

4. 米国のソフトパワー低下の懸念

コーエン教授は、軍事力などハードパワーを重視し、ソフトパワーには制約があるという。しかし、米国が世界秩序の責任を負い、その擁護者となるのは、自由と民主主義の価値観を共有する同盟諸国の支持と協力があってこそだろう。米国が第二次世界大戦後、超大国として君臨するパワーの源泉には、自由と民主主義という共通の価値観で結ばれた西側先進諸国との同盟関係というアセットが維持されてきたことがある。この点はコーエン教授も認めるところだ。

それなのに、トランプ政権によって、米国と同盟諸国との関係が現在、揺らいでいる。確かに、価値観や文化など国の魅力によって他国に影響力を及ぼすソフトパワーは計測が困難で、「制約」があるのも事実だろう。だが、トランプ政権によって、米国のソフトパワーが減退していることこそ、現代の問題点ではないだろうか。

トランプ外交は、米国のパワー基盤(軍事力・経済力・ソフトパワー)のうち、軍事面はともかく、経済面の多国間協調軽視やソフトパワーの低下を生んでいる。それによって、軍事的な勢力均衡とは別次元の新たな「力の空白」を生んでいるのではないか。ここに中国、ロシアが空白を埋めようと付け入るスキがある。

ここでいうソフトパワーは、その国の文化、情報や政治的価値に基づき、その魅力と説得力を通じて他国を動かすことを意味する。21世紀において、国力はハードパワー（軍事力+経済力）とソフトパワーの組み合わせから成る。その三つの側面すべてにわたって、力の源泉に恵まれている国は世界に米国しかない。軍事力だけを增強しても、米国の力を維持することができるわけでもないのである。

トランプ大統領は、レーガン信奉者を自称しており、「米国を再び偉大に」「力による平和」など、レーガン大統領のキャッチフレーズを借用してきた。しかし、過去のレーガン大統領一般教書演説（1983）では、「世界における米国の指導的役割は、米国の力と米国社会をつくる価値観によってもたらされる」と考えられており、「米国は自由貿易の強力な提唱者であらねばならない」と力強く訴えているのだ。トランプ政権がブエノスアイレスにおける G20 の共同声明案から保護主義反対の表現を削除しようとして、結局、声明案がまとまらなかった経緯をみると、キャッチフレーズは同じでも、その中身はずいぶん違うことがわかる。

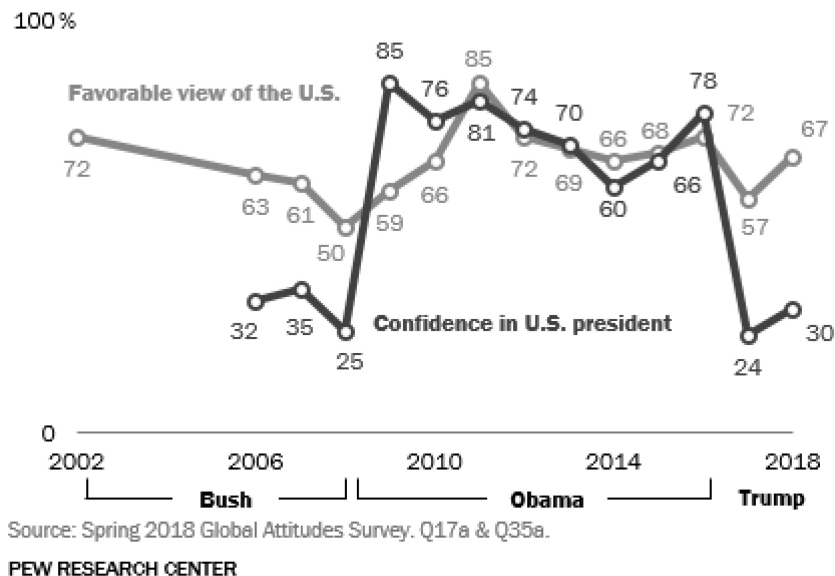
ソフトパワーでは、自由主義的価値観の共有認識が米国と同盟諸国の間で希薄化しつつある、という危険性がある。ソフトパワー低下のデータとして、米国の世論調査機関「ピュー・リサーチ・セン

ター」による世界37か国を対象とした国際調査の結果（2017年6月公表）を見てみよう。

米大統領の信頼度を見ると、オバマ前大統領（2016年）は「信頼できる」が平均64%、「信頼できない」が平均23%だったのに対し、トランプ大統領（2017年発足直後）は「信頼できる」平均22%、「信頼できない」平均74%と、好対照だった。世界における米国の役割については、「好ましい」との回答が、オバマ前大統領時代は平均64%だったのに対し、トランプ大統領時代は平均49%と下がった。TPP、パリ協定からの離脱やメキシコ国境沿いの壁建設など、トランプ大統領の政策については、「同意しない」が70%以上を占める。

Fewer than a third of Japan's adults have confidence in Trump, but U.S. favorability remains high

Among the Japanese ...



(別表) ピュー・リサーチ・センター世論調査 (2018年春)

また、同センターが行った対日世論調査（2018年春）によると、大統領への信頼度はトランプ大統領が誕生してから急降下し、2017年が24%、18年が30%という低水準だった。ところが、米国に対する好感度は18年に67%で、長期的に見て高い数値で安定的に推移していることがわかる（別表参照）。これは、日米同盟堅持に対する日本国民の支持は厚いものの、トランプ大統領個人に対する信頼は低いことを示している。これは、トランプ政権のソフトパワー低下を示す一つの指標と言えるだろう。裏返して言えば、大統領が誰であれ、日米同盟の重要性は変わらない、と日本人は見なしている。

こうして生まれた「力の空白」に中国、ロシアが入り込み、勢力を拡大する恐れがある。両国のソ

フトパワー拡大にとどまらず、中国、ロシアの対外世論操作プロジェクトに着目し、問題提起したのが「シャープパワー」の概念である¹⁸。ターゲットとする国の政治・情報環境に穴をあげ、貫通させようという意味があり、中国、ロシアがすでに実行に移している。

トランプ政権の対中政策は、安全保障問題と経済問題のバーター取引を基本としており、一見、中国にとって組み易い面がある。米国製航空機の大量購入など貿易赤字削減に役立ちそうな目に見える方策を整えることで、トランプ大統領との目先の合意につなげることができるとも思われるからだ。トランプ政権1年目の2017年段階では、中国が北朝鮮問題で積極的役割を果たすことを要求し、その間、通商摩擦問題を一時的に棚上げする方針を示した。米中首脳会談（同年4月7日）で、「100日計画」策定に合意し、中国を「為替操作国」には指定しなかった。

こうしてみると、トランプ政権1年目は、中国との二国間取引が前面に打ち出され、中国を国際社会に組み込むという「関与政策」の目的には否定的な行動を続けた。それが戦略文書の形で明確になったのは、同年12月の米国家安全保障戦略（NSS）からである。

5. マイク・ペンス副大統領演説後の対中政策——米中ライバル関係へ突入

米中関係の急速な冷却化は、トランプ政権側から仕掛けたものである。

まず、トランプ大統領が2018年9月の国連総会で、グローバリズムに対する拒絶を明言するとともに、中国との貿易不均衡、中国の中間選挙への不当な介入をやり玉に挙げた。それを基礎に、ペンス副大統領は、同年10月4日、ワシントン市内のハドソン研究所で演説した。ペンス氏本人のアジア歴訪（同年11月中旬）を前に、トランプ政権の対中政策を包括的に提示したものだ。

その中で、ペンス氏はまず、「北京（中国政府）は米国における影響力と利益を広げようと、政治的、経済的、軍事的な手段やプロパガンダも用いて、全政府を挙げた取り組みを行っている。米国は中国に対する新たなアプローチを導入した。我々は、公正さや互惠主義、主権の尊重に基づく関係を求める」と要求した。

歴代米政権の中国政策については、「失敗」と決めつけ、「中国の世界貿易機関（WTO）加盟を認め、経済的自由だけでなく、政治的自由、人権尊重が拡大することを期待したが、その希望は実現しなかった」と、失望感を表明。貿易不均衡問題だけでなく、11月の中間選挙、2020年の大統領選への介入を指摘し、「米国の民主主義に干渉している」と、強く非難した。その主語は単に中国ではなく、「中国共産党」と名指ししている。

さらに、安全保障問題を取り上げ、尖閣諸島問題から南シナ海、台湾と中米諸国との国交断絶工作、中国国内の人権問題まで取り上げ、全面爆撃の様相である。この講演について、米ニューヨークタイムズ紙¹⁹は中国人識者の見方として、「冷戦」との表現を用いはじめ、中国のSNSにおけるコメントとして、「鉄のカーテン演説の別バージョンか」といった表現も紹介している。こうした「新冷戦」「第

二次冷戦」というメディア表現は、日本の各紙や月刊誌にも波及している²⁰。

ただし、「新冷戦」という表現には留保が必要だ。米ソの「冷戦」は、①米ソ両超大国の軍事的ライバル関係②米国のソ連に対する「封じ込め戦略」③核による恐怖の均衡が成立しているとみなされる核抑止体系④経済・貿易関係の分断⑤資本主義と共産主義のイデオロギー対立——などから構成されていた。

しかし、米中間では、中国の急速な軍事費拡大がみられるものの、軍事力において拮抗しているわけではなく、核戦力も同等レベルではない。中国は共産党が一方支配する権威主義体制だが、「改革・開放」政策によって事実上、計画経済と共産イデオロギーを放棄している。米中両国間は経済的相互依存関係にあり、貿易摩擦こそが最大の焦点になっているし、米国内の大学では多くの中国人留学生が学んでいる。

もっとも、習近平・国家主席はスイス・ダボス会議の席などで、自由貿易体制の重要性を訴えているが、その実態は外資の規制を強化しながら自国産品の輸出に力を入れる国家主導型の重商主義体制である。アジア・アフリカ諸国への対外インフラ投資、貿易、経済援助などを通じて、中国の開発独裁型の発展モデルを自由・民主主義の代替案として示し始めている。これは、発展モデルをめぐる新たなイデオロギー対立の萌芽を含んでおり、要注意である。

米中関係は、米ソ関係とは根本的に異なる関係である。かつて、中国による核技術スパイの実態を暴いた「コックス報告」の一部が1999年5月に公開されると、米タイム誌（同年6月7日号）は「次の冷戦」と題する特集記事を組んだ。新たな「冷戦」は、20年前から米中関係が悪化したときに使用される常套文句だったのだ。むしろ、米中関係は、従来とは全く異なる21世紀型の大国間競争に直面している、ととらえ直す方が素直である。

念のため、現在の大国それぞれのパワー基盤を確認しておこう。

ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）年次報告（2017年版）によると、各国別軍事費の1位は米国（6100億ドル）、2位中国（2280億ドル）（推定）、3位サウジアラビア（694億ドル）、4位ロシア（663億ドル）で、日本は8位（454億ドル）である。日本は中国の約五分の一の金額である。ロシアが前年の3位から4位に転落したのは、原油価格の低迷が原因だと、SIPRIは分析している。

各国の国内総生産（GDP）²¹をみると、1位は米国（19兆4854億ドル）、2位中国（12兆146億ドル）、3位日本（4兆8732億ドル）で、ロシアは11位（1兆5775億ドル）にすぎず、12位の韓国（1兆5404億ドル）と同じような経済規模である。日本は2010年に中国に追い抜かれたが、その後も引き離されている。中国は日本の2倍以上の規模となり、世界経済の15%を占めるまでになった。日本は6・1%に過ぎない。ハーバード大学のスティーブン・ウォルト教授は「ロシアは中国のジュニア・パートナーにすぎず、アジアの隣国よりはるかに弱い国になるだろう」²²と指摘している。NSSは中露両国を「大国間競争」の対象国としているが、その焦点は中国であろう。

さて、トランプ大統領が行った国連総会演説については、政権の対中政策として内容を理解したう

えで発言しているのか、いつもの気まぐれなのかは不明であり、留保する必要がある。ペンス副大統領も中間選挙などへの介入について平仄を合わせて発言しているが、特に根拠を示していない。これは、中間選挙での共和党敗北を予測し、中国にその責任を負わせる形で予防線を張っているのではないかと、との見方も出ている。だが、一方で、中国の「シャープパワー」に警戒感を示したものかもしれない、ともいえる。結果的に、中間選挙では下院で民主党が多数派を奪還しており、発言意図をさらに分析する必要がある。ペンス氏の講演では、日本との貿易赤字も取り上げ、「日本との二国間 FTA を求める」と、明言している。

ただ、トランプ政権は、2017年12月の「米国家安全保障戦略」(NSS)で、中国とロシアを「ライバル勢力」と位置づけ、「中国はインド太平洋地域で米国にとって代わろうとしている」と警戒感を示した。さらに、2018年1月の「米国防戦略」では、中国を現状変更勢力としてその脅威に直面している、との認識を示した。ペンス氏の中国批判は、その戦略公表時点から一貫した流れに立脚しており、米政府、民主・共和両党、安全保障コミュニティ内で広く共有され始めている厳しい対中認識を示したものだ²³。つまり、クリントン、ブッシュ(子)、オバマ各政権で継続されてきた「関与政策」を厳しく批判し、中露との「戦略的競争」を打ち出したことが大きな特徴である。

こうした変化の原因は、中国共産党大会(2017年10月)で習近平指導部の「一強体制」が強まり、民主化が全く進まないことや、東シナ海・南シナ海における中国の国家権益拡大の声高な主張、リーマン・ショック(2008年)以降、いずれ中国が米国にとって代わるとの意識が芽生え、権威主義体制下の経済成長という中国モデルを途上国に伝播しようとしていること、米企業が中国との貿易・投資で不公正な扱いを受けていること――などが挙げられる。

6. 対中関与政策をめぐる論争

中国に対する懸念が米国政府、議会、シンクタンクなどワシントンの安全保障コミュニティで共有され始めたのは、「米国家安全保障戦略」(2017年12月)の公表以降のことである。

同戦略の発表時のトランプ大統領の記者会見は、中国の習近平指導部に対する好感を示すなど、戦略内容とはちぐはぐなものだった。このため、トランプ氏自身がどこまで戦略内容を理解しているのか、疑問を生むことになったうえ、同戦略が紙に書かれただけの宣言文書で、実際の政策遂行とは別物という受け止め方もあった。

それでも、2017年NSSは、クリントン、ブッシュ(子)、オバマ政権3代にわたる関与政策を痛烈に批判している点で、きわめて明瞭な記述がなされている。関与政策は中国の民主化という変化をもたらすと歴代米政府内で期待されてきたが、何ら変化をもたらすことはできなかった、と失望感を表明している。

これは従来のNSSとは全く異なるわけで、関与政策との決別という方向性を明確に示した、とい

える。

そのうえで、「大国間の競争が復活した」と指摘し、①現状変更（リビジョニスト）勢力である中露②ならず者国家であるイランと北朝鮮③トランスナショナルな脅威であるイスラム過激主義——の3つを米国が直面する挑戦であると位置づけた。

具体的な戦略としては、「オフショア・balancing戦略」の採用を否定し、これまで同様の同盟国に対する安全保障上の支援継続を明確にしている。この「オフショア・balancing戦略」は、米軍の前方展開戦力を大幅に削減したうえで、地域の問題は同盟国に任せ、必要な場合のみ、米国が直接関与することを重視する考え方だ。ハーバード大学のステイブン・ウォルト教授が2005年ごろから唱え、シカゴ大学のジョン・ミアシャイマー教授も加わり、米国のイラク戦争後の対外介入のあり方をめぐって論争を呼んできた²⁴。

また、核戦力については、「核なき世界」を掲げたオバマ政権とは異なり、敵国による核兵器使用の抑止、戦略攻撃の阻止と大規模通常戦力による侵略の阻止を掲げ、核戦略の役割を再び、拡大した。

こうした流れを受け、オバマ政権時代のカート・キャンベル元国務次官補とイーライ・ラトナー・元バイデン副大統領補佐官（国家安全保障担当）の二人がフォーリン・アフェアーズ誌に、関与政策への反省と中国への失望を込めた共同論文を発表した²⁵。この論文は反響を呼び、その後、同誌上で関与政策論争として特集記事²⁶が組まれた。

この中で、キャンベル氏らは、中国をめぐる政策論議はすべての面で誤っていたと断言。自由貿易論者は中国を開放できるとみなし、統合論者は北京の野心は国際社会との交流を通じて手なずけることができると論じ、タカ派は米国の恒久的な優位性によって中国の力を和らげることができると信じた。しかし、アメとムチによって中国を左右することはできなかつたとみる。そのため、「米国の対中アプローチを澄んだ目で再考しよう」と訴えている。

自ら取り組んだオバマ政権時代のアジア重視政策「ピボット」「リバランス」についても、政権の最終段階では予算も人材も他の地域に振り分けられ、NSCスタッフのうち、中東担当者はアジア担当者の3倍だった、と批判した。そのうえで、トランプ政権のNSSについて、過去の米戦略における仮説を調べることによって、「正しい方向性に歩み出した」と高く評価しているのだ。前年に発表した著作「PIVOT」では、関与政策の継続と軍事力の増大を訴えていただけに、関与政策そのものを根本から見直すよう問題提起した今回の論文は、キャンベル氏らの対中認識の激変を示している。

この論文に対し、「2人は間違った前提に立っている」（ステイブルトン・ロイ元駐中国米国大使）と反論する意見や、北京政府が関与政策は望ましい効果を発揮できるという認識を促進するため、プロパガンダを行い、米国の楽観主義者が失敗してしまったとみるプリンストン大学のアーロン・フリードバーグ教授のような意見もある。

ジョセフ・ナイ教授は、関与政策について「こうした理論は間違っていただろうか？短期的にはイエスだ。しかし、長期的にはどうかというと、確信するには早すぎる」と慎重な意見である。自身は

失敗に備えた保険政策も作ってきた、と擁護する。そのうえで、「中国の長期的未来について確信を持てる人は、習近平・国家主席を含めて誰もいない。米国が日豪との同盟関係を維持し、インドとの良好な関係を発展させれば、アジアの勢力均衡にとって最善策となる」と強調する。日米豪印の4か国の協力の重要性を訴えたもので、安倍外交とも符合する。

キャンベル氏らは、この関与政策論争について「古い合意を吟味し、論争を呼び起こすことが狙いだった」と明かし、政策担当者や専門家が中国に関する新しい現実をつかむことを求めている。

民主・共和両党の外交専門家らがこうした論争を繰り返したうえで、ペンス副大統領の演説につながっている。

7. 「戦略的競争」の疑問点

しかし、ペンス演説で示された「戦略的競争」の概念は、いまだ未成熟なままであり、多くの疑問点を残している。達成すべき目標と、そのための具体的手段、パワー資源の配分が示されているとはいえないからだ。

「関与政策」に対する批判は明快だが、今後の対中政策としては、中国の台頭に警戒感を示しながら、より競争的で強硬な対中政策を展開していくのだろうか、という方向性だけが示されている。そこには、まだ具体的な政策と意思決定は見えてこない。

例えば、「戦略的競争」の目標はどこに設定されているのだろうか²⁷。対中貿易赤字の削減規模に目安はあるのだろうか。政治改革はどのように、どこまで求めるのか。中国の民主化実現が目標なのだろうか。と言っても、政治制度の民主化を外部が中国に押し付けることはできない。それは、中国人自身が判断する問題だからだ。人権問題や宗教の自由問題（キリスト教地下教会弾圧、イスラム教徒のウイグル族弾圧、チベット仏教への弾圧）はどこまで介入するのか。

最終的に、トランプ政権はどのような中国像を描いているのだろうか。今後、米中間で新たな交渉のルールは定められるのだろうか。経済的相互依存関係の下で、中国に対する制裁関税を強化していくことは、各国企業のグローバル・サプライ・チェーンを変動させていくが、究極的にはブロック経済に陥るのではないか。

こうした疑問点の先にあるのは、米中の偶発的な軍事衝突につながりかねない、という危惧である。「新冷戦」というより、「熱戦」の危険性である。中国は、米中貿易戦争を覇権国・米国による挑戦国つぶしの一環としてとらえているからだ。中国共産党機関紙「人民日報」（8月10日付）評論文によると、米国は冷戦時代、ソ連に対して封じ込め政策を行い、1980年代の日本に対しては輸出自主規制やプラザ合意を通じてつぶしてきた。現在は、台頭する中国を標的にしている——という見方を示している。

インド太平洋地域には、北朝鮮の核・ミサイル開発、尖閣諸島問題、南シナ海をめぐる領有権争い、

台湾問題など、多くの火薬庫が点在する。トランプ大統領の過激な発言と予測不能性、中国の挑発的行動が重なったとき、小さな事件がエスカレートする危険性は高まる。

8. 日本外交の機会とディレンマ

米国の同盟国が抱いているこうした疑問に対し、トランプ政権がどこまで説明していくのか、不明のままである。今後の「戦略的競争」の舞台は、貿易赤字問題や先端情報技術（IT）をめぐる覇権争いから、自由と民主主義、サイバー攻撃、核管理をめぐる競争に移っていくだろう。

それは、米中対立の中で、ルールに基づく自由主義的な国際秩序（liberal international order）か、反自由主義的な国際秩序（illiberal international order）か——という選択肢である。世界の新興国や発展途上国が自由・民主主義体制と中国の一方独裁体制と、どちらに魅力を感じるか。

この競争は一目瞭然のように見えるが、トランプ大統領の下、共通の価値観に支えられている西側同盟諸国との協力が得られるだろうか。「戦略的競争」のカギは、トランプ大統領がないがしろにしてきた本来、強靱なはずの同盟関係にこそある。

日本は、日中国交正常化（1972年）以来、日中政府間レベルにおける関係強化を図り、現在は戦略的互惠関係の構築に努めている。しかし、日米中3国間のパワー基盤は2010年以降、大きく変動しており、米国の対中関与政策と平仄を合わせた日本の外交政策は転換を余儀なくされる。緩やかな回復軌道にある日中関係において、日本は安倍首相の2018年10月下旬の訪中を踏まえて、首脳同士の相互訪問につなげることができるかどうか。その前提となる米国の対中関与政策は終焉を迎えている。

ペンス副大統領によって明示された全面的な中国批判は、米中関係の急速な冷却化を暗示した。これは、中国が日本に接近を図ろうとする強力な誘因になっている。習近平指導部は、貿易戦争への対応にとどまらない全面的な対米関係の見直しに向けて内部調整を図っており、日本を含む周辺諸国との軋轢を当面、回避する計算が働く。

今後、習近平氏の「大局観」によって、対米関係の位置づけそのものが変更されるのかがポイントである。対米関係は、中国にとって外交政策の主軸であり、対日関係は、米国の同盟国としての従属変数にすぎない。2010年に経済力で日本を追い抜き、2019年からは国連通常予算の国別分担率で日本を抜いて2位になる。下位の日本を中国の影響圏内に収めようとするインセンティブが強く働くだろう。同時に、南シナ海、東シナ海、台湾で、国際常識を覆すような軍事的オプションを選択する可能性が中国にはある。その危険性を認識しておく必要がある。

日本にとっては、懸案事項について、中国へ諸要求を突きつける、またとない機会でもある。リアリズムに則り、日本の国益を着実に確保していかなければならないだろう。

第1に、日中関係悪化の起点は、尖閣諸島問題である。日本側から見れば、2008年12月8日、中国公船が初めて日本の尖閣諸島沖領海に侵入したことがすべての発端である。一方、中国（当時は胡錦

濤指導部)は、2012年9月10日の尖閣諸島国有化決定を問題視する。その後、中国公船や中国軍が継続している尖閣諸島海域における挑発行動を停止させる必要がある。安倍首相は2017年11月、ベトナム・ダナンにおける日中首脳会談で、習主席に対し、「東シナ海の安定なくして、日中関係の真の改善はない」とクギを刺した。その後も、中国公船による領海侵犯と接続水域航行は繰り返されている。これは、正面切って外交交渉で主張しても、中国側が折れる話ではない。外交手腕を発揮して、中国側が静かに手を引くよう、説得工作を行う機会である。

日中間では、自衛隊と中国軍の偶発的な衝突を回避する「海空連絡メカニズム」が本格的に運用を開始しようとしている。さる2018年5月の首脳会談で運用開始に合意し、6月から実際にスタートしたが、軍幹部同士のホットライン開設には手間取ってきた。このメカニズムは、信頼醸成装置の一環であり、そこにとどまっていたは根本的解決につながらない。

第2に、東シナ海のカス田開発問題である。尖閣問題の陰に隠れてしまった感があるが、中国にとっては経済権益の確保の観点から、一方的に日中間の合意事項を反故にしてきた経緯がある。これは、胡錦濤時代、2008年5月の同氏来日時に日中共同開発で合意していたものだ。ところが、中国国内で、日本に譲歩しすぎとして、日中合意に不満の声が高まると、2012年9月の尖閣諸島国有化問題を契機に、胡錦濤政権は合意を放り出してご破算にしてしまった。中国は、日中中間線の中国側の海域にガス田掘削施設を設置し、中国単独で開発を進めている。中国流の合意破棄の手法を正していかなければならない。

米中の「戦略的競争」の下、日本は対中関係を管理し、回復軌道に乗せていかなければならない。

-
- 1 Remarks by President Trump to the 73 rd Session of the United Nations General Assembly, The White House (September 25, 2018)
 - 2 12月3日付「読売新聞」など各紙報道。
 - 3 WHITE HOUSE, “The National Security Strategy” (December 18, 2017)
 - 4 Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America, sharpening the American Military’s Competitive Edge”(January, 2018)
 - 5 Remarks delivered by Vice President Mike Pence on the administration’s policy towards China at Hudson Institute on October 4, 2018
 - 6 例えば、笹島雅彦「日中関係 [政治]」川上高司・石澤靖治編「トランプ後の世界秩序」(東洋経済新報社、2017年)を参照。
 - 7 John Lewis Gaddis, “Strategies of Containment,”(OXFORD UNIVERSITY PRESS). pp 274-308.
 - 8 Benjamin L. Self and Jeffrey W. Thompson, ed, “An Alliance for Engagement,”(THE HENRY L.STIMSON CENTER) 2002が詳しい。
 - 9 Jeffrey A. Bader, “Obama and China’s rise : an insider’s account of America’s Asian strategy,”(Brookings Insti-

- tution Press) 2012
- 10 Derek Chollet, "THE LONG GAME," (Public Affairs) 2016
 - 11 Hillary Clinton, "America's Pacific Century," Foreign Policy, November 2011.
 - 12 笹島雅彦「米中接近とリバランスの行方」(読売クォーター2013夏号)参照。See "Remarks by National Security Advisor Tom Donilon on President Obama's Asia policy and Upcoming Trip to Asia," November 15, 2012
 - 13 Kurt M. Campbell, "THE PIVOT: The Future of American Statecraft in Asia," (Hachette Book Group) 2016
 - 14 Eliot A. Cohen, "THE BIG STICK: The Limits of Soft Power & the necessity of Military Force," (BASIC BOOKS) 2016
 - 15 Peter Navarro, "CROUCHING TIGER: What China's Militarism Means for the World" 2015. 邦訳ピーター・ナヴァロ「米中もし戦わば」(文芸春秋) 2016
 - 16 Eliot A. Cohen, "Stay away, Never Trumpers," (The Atlantic, November 15, 2016)
 - 17 See Graham Allison, "Destined for War," (Scribe) 2017
 - 18 See Christopher Walker and Jessica Ludwig, "Sharp Power: rising Authoritarian Influence," December 2017. Also, "The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence," (Foreign Affairs SNAP SHOT, November 2017)
 - 19 The New York Times, "Pence's china Speech Seen as Potent of 'Mew Cold war'" (October 5, 2018)
 - 20 例えば、日本経済新聞 (2018年10月10日付)
 - 21 IMF World Economic Outlook (October, 2018)
 - 22 Stephen M. Walt, "I knew the Cold War. This is No Cold War," (Foreign Policy, March 12, 2018)
 - 23 Robert Sutter, "Pushback: America's New China Strategy," (The Diplomat, November 02, 2018)
 - 24 Stephen M. Walt, "Taming American Power," 2005. Also, John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," (Foreign Affairs, Vol.95, July / August 2016) pp 70-83
 - 25 Kurt M. Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectation," (Foreign Affairs, March / April 2018 Vol.97) pp 60-70.
 - 26 "Did America Get China Wrong? The Engagement Debate" (Foreign Affairs, July / August 2018 Vol.97) pp 183-195.
 - 27 See Kevin Rudd, "How to Avoid an Avoidable War," (Foreign Affairs, SNAPSHOT, October 22, 2018)