

# 米国対中政策の深刻な調整<sup>(注)</sup>



トウ  
陶

ブン ショウ  
文 釗

中国社会科学院アメリカ研究所 前副所長

訳者：王 哲

中国銀行東京支店 総合管理部

米国の対中政策は国交正常化後 40 年間で最も深刻な調整過程にある。それはオバマ政権のアジア太平洋リバランス戦略で始まった。主たる理由は、米中両国の力関係の変化、米国の中国への失望、中国の戦略意図への系統的誤読と誤解である。この調整が米国の対中政策に持つ意味は根本的である。米国の対中関係の雰囲気は不穏で、対中強硬が「政治的正当」とされている。全方位、多領域、恒常的な競争とゲームが中米関係の新常態となった。米国は中国に対し国際的圧力を構築しつつある。中国は米国の政策調整に真剣に、且つ、冷静に対応しなければならない。権利の確保と安定の確保の関係を上手に処理しなければならない。中米双方の相違を対話と交渉によって解消、縮小、緩和しなければならない。米国との戦略的対決の誘惑には抵抗して、中米関係を出来るだけ長く維持する必要がある。中米関係の各課題の是非曲直により相応しい措置をとるとともに、協力とウィンウィンの対外関係を推進して、中国に対する国際的圧力を打破しなければならない。

キーワード：米国の対中政策、トランプ政権、台湾問題、中米競争

## — I —

ドナルド・トランプ政権は次々と中国に対し対抗措置を講じてきた。『国家安全戦略』等の報告書で中国を主要競争相手と確定した。「一つの中国」の原則に強く反する『台湾旅行法』を成立させた。600 億ドルの対中輸入に高額な追加関

税を課すと公表し、貿易戦争の旗色を鮮明にした。極保守派人物を国務長官と国家安全事務補佐に起用し、政策は極端な保守主義に傾斜した。中米関係の将来を憂慮せざるを得ない。筆者は、米国の対中政策が両国関係正常化以来の最も深刻な調整を経験しつつあると認識している。

2017 年 12 月にトランプ政権が公表した『国家安全戦略』、『国家防衛戦略』と『各体制の見直し』はこの調整の明らかなシグナルである。『国家安全戦略』によると、米国は「異常に危険」で「競争的な世界」の中にある。主な脅威は、中国とロシアのような大国、朝鮮とイランのような所謂「ならず者国家」、テロリズムの三つである。米国防省が発表した『国家防衛戦略』（抜粋）は、「我々は悪化しつつあるグローバル秩序の喪失に直面している……テロリズムではなく、国家間の競争は米国国家安全の主要な懸念」と述べ、米国と競う No.1 国家は中国であると指摘した。

この判断は過去二十数年の国際社会と米国政府の共通認識を覆すものである。冷戦終結後、伝統的な安全脅威が低下、非伝統的な脅威が上昇、国際社会がテロリズム、金融危機、気候変動等に協力して対応することが大国関係の基礎であった。歴代米国政権の『国家安全戦略』や『国家防衛戦略』は中国について必ず二つの面を論じた。一方では、米国が中国の平和、安定、安全、開放、繁栄する台頭を歓迎し（各大統領はその中の三つを選ぶ）、中国が地域の安全のため果たす建設的な役割、中国経済発展の成果、地域やグローバルでの貧困撲滅への中

国の貢献、中米両国の多分野での協力を肯定した。他方では、両国間の相違を指摘し、米国の視点から中国を批判した。人権問題、軍事費の増加と軍事力発展の不透明性、中国とイランやスーダンの関係等である。つまり、民主党政権であれ、共和党政権であれ、中国の発展がもたらすチャンスと挑戦を提起した。

しかし、新版『国家安全戦略』は「米国は中国との協力を引き続き求める」との一句があるのみで、全編 30 箇所を超える中国関連の記述は中国の台頭への批判と米中競争の説明である。この競争は全面的で、経済（最も多く言及された）、地政学、軍事、文化と教育等各方面に及ぶ。報告書は「イデオロギー的ではなく、結果主義的で原則的な現実主義戦略」と主張しているが、実際には全編が濃厚なイデオロギーで浸透されており、所謂「結果」も一方的で、ジョン・ミアシャイマー著『大国政治の悲劇』を読むようである。中国を「競争者」、「修正主義国家」と明確に定義したのは、従来報告書にはなかったことである。『国家防衛戦略』（抜粋）は、中国は「軍事の現代化、影響力ある行動と略奪的な経済手段を借りて周辺国に圧力をかけ、インド洋・太平洋地域で中国に有利な秩序を再構築する」、「近い将来はインド洋・太平洋地域で覇権を、将来は米国に代わってグローバルな覇権を企む」と指摘した。米防衛戦略は「競争、抑止と勝利」を指針とし、インド洋・太平洋地域では中国をターゲットとしている。

米国の対中政策のこのような調整はトランプへの政権交代で起こったのではない。オバマ政権が 2011 年末に提出したアジア太平洋地域の「リバランス」戦略がこの調整の始まりである。そのすべてが中国の台頭を牽制しバランスさせることではなかったが、相当程度は中国に向けられていた。米議会調査局報告書も、オバマ政権の「リバランス」戦略は特定国を対象にしたものではないと述べたが、多くのウォッチャーはそれが中国を対象にした、或いは、少なくとも部分的には中国の影響力増強への反応であったと信じている。この戦略の主要な起案者の一人、当時の東

アジア・太平洋担当国務次官補キャンベルは回顧録の中で、「我々がアジアへ転向することは中国の激化する外交攻勢への対応である」と書いている。彼は、子ブッシュ政権時の中米関係について、「新興大国として国際体系の中でこれ程多くを収穫しても既存大国からの反応を惹起せずに済んだ例は歴史上でも極めて少ない。政府の中でアジアに注目した人たち、例えばゼーリック副国務長官は、中国の大国への台頭をいかに管理するかを語ったが、中国は米国が管理の間にアジアから目を逸らすと、それを利用して多くの成功と収益を得た」と述べた。更に彼は、「米国の歴史において自身の利益を守る方策として、アジアでの覇権国家の出現を防ぐことが米国の戦略の核心的構成部分であり続ける」と述べた。

このため、オバマ政権は米国がアジア太平洋地域で軍事力を増強し、米国の同盟関係、特に日米関係を強化し、インドとの関係も強化してインドを「東へ見るだけでなく、東へ行動しよう」と導き、21 世紀の貿易のルールを中国ではなく米国が決めるため環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) の構築を目指した。しかし、オバマ政権は二つの重要な課題、イランの核開発と気候変動への対応で中国の協力を必要とした。これらはオバマ政権時代の中米関係の三本柱の中の二本だった（もう一本は経済と貿易協力）。また、シリア内戦とロシア問題、特にクリミア問題などで、「リバランス」戦略の実効性が制約された。共和党はオバマ政権の「リバランス」戦略を「大山鳴動して鼠一匹」と批判した。

トランプ政権は、中米関係の三本柱の中の二本、パリ協定とイラン核合意からの離脱を表明し、独特な方式で中国との全面的な競争を展開すると公言している。

## — II —

米国の対中政策の調整は何故か。筆者は、中米の国力の変化、中国への米国の失望、中国の戦略意図についての米国の誤読の三つが原因であると考える。

## 1. 中米両国の国力対比の変化

20世紀は、中米の国力の差が大きく、1990年代後半に一握りの人が「中国脅威論」を語ったが、大半の米国人は中国の発展を実際の「脅威」或いは潜在的な「脅威」と考えなかった。その後、中米両国の国力対比に大きな変化が起こった。特に中国のWTO加盟後の十年に中国経済が飛躍した。2001年の中国のGDP1.16兆ドルは米国の12.8%、世界の4%に過ぎず、世界第六位であったが、2010年には5.88兆ドルに達し、日本を抜いて世界第二位に躍進した。2013年は更に9.24兆ドルに成長し、米国の16.8兆ドルの55%、世界の12.3%に達した。また、中国は世界一の貨物貿易大国、世界一の外貨準備大国である。中米両国の絶対的実力格差はまだ大きい、相対的格差は縮まった。多くの国際機関は中国が将来は世界最大の経済大国になると予測している。経済覇権は米国の覇権の基礎であり、中国の発展が米国の覇権の基礎を動揺させる可能性に、米国人は驚いた。オバマ大統領は2010年の一般教書で、「最近中国は最大の民営太陽光研究施設、世界最高計算速度コンピューターを持つようになった。中国は世界最高速の電車を造っている。新しい空港を造っている」と語り、これは「我が世代のスプートニク・モーメント」であると焦燥感を示した。当然、米国戦略家たちは中国の軍事力増強を警戒する。故に、2010年、2011年前後に、米国の戦略界（共和、民主両党の戦略家を含む）は、「現在と今後相当長期に亘って、中国は米国のグローバルな主導的な地位への主要な挑戦で、米国の主要な戦略相手だ」との共通認識で一致した。先代副國務長官スタインバーグと著名な学者マイケル・オハンロンは、「近年、中国経済の注目すべき成長及び軍事費と作戦能力の増大により、中国は米国の戦略主導地位に関する議論の焦点になった。1970年代末の両国関係正常化の当初から、米国両党の大統領の模範的政策主張はすべて、米国は強くて繁栄する中国を歓迎し、米中関係はゼ

ロサムゲームではないというものであった……しかし、今こうした主張は政治家と学者の挑戦を受けている。彼らは、ソ連崩壊後はじめて、米国の地位への挑戦が想定されると考えている。中国の台頭が米国の主導的な地位と安全への直接的な挑戦を形成した以上、米国は中国の能力を牽制せざるを得ないという鮮明な思想の派閥が誕生した」と記述した。米国の権威あるシンクタンク米外交問題評議会が2015年に公表した署名報告書も「現在と将来数十年、中国は米国にとって最も実質的な挑戦者である」と指摘した。

## 2. 米国の中国への失望

米国はイデオロギーを重視する国である。米国人は米国の政治制度と価値観は「普遍的」なもので、全世界に普及すべきと信じてきた。百年以上に亘る中国との関係においても、米国人は常に一種の「宣教師的な情熱」を持ち、中国を改造しようという強い意欲があった。米国は中国共産党指導の政治体制とイデオロギーを認めない、信任しないとの態度をとってきた。冷戦時代、米国は社会主義諸国で公然と「平和的転覆」を行おうとした。中国が改革開放政策を実施して以来、数多くの米国人は経済の改革は中国を「自由化」へ導き、中国は必ず欧米式民主の路を歩むと信じた。冷戦終結後、米国の政界と学界の主流的な見解は、共産主義の終結、欧米の自由市場経済と民主政治の最終的勝利であった。クリントン政権は任期の最初の三年間、中国の政策の方向を変え、ないしは中国の指導者を交代させようと中国に大きな圧力をかけた。1990年代、中国は社会主義市場経済を発展させる方針を確立した。米国で中国のWTO加盟と米国の対中永久貿易関係法案(Permanent Normal Trade Relations)が議論された時の論調の大勢は、中国が市場経済実施で世界経済体系に統合されると、「必然的に深遠な政治の変化をもたらし」、「貿易と経済の繁栄は最終的に中国を自由化と民主化へ導く」というものであった。しかし、彼らの願望は実現し



なかった。中国が揺るぎなく中国の特色を持つ社会主義の道を歩んだことは挑戦と受取られた。キャンベルとバイデン前副大統領の国家安全副補佐官エリー・ラトナーが『フォーリン・アフェアーズ』誌 2018 年 2 月号に発表した『中国を評価する：北京は如何に米国の期待を裏切ったか』は、「米国は自分たちが中国の航行方向を決定づけるというスーパーな自信を持っていたが、その期待が繰り返して裏切られた」、ニクソン政権の時代から「商業的、外交的、文化的な繋がりを深化することで中国の内部発展と外部行為を変えられるとの仮説が常に米戦略の基本原則だった」が、半世紀来、「アメであれムチであれ、何れも中国に予期した影響を与えることはなく、外交と商業的な接触は政治と経済の開放をもたらさなかった……かえって中国は独自の路線を辿り、米国の一連の期待が裏切られた」と述べ、ニクソン政権以降の米国の対中接触政策が失敗したと結論付けた。米国の失望感を余すところなく表現した文章である。

### 3. 中国の戦略意図についての米国のシステミックな誤読と曲解

米国の政界と学界では多くの人が「中国脅威論」に着色されたメガネをかけて観察し、中国の提唱、主張、外交実践をシステミックに誤読、曲解してきた。中国の「中華民族の偉大な復興」について、ある米国の学者が対面で筆者に「これはどんな意味か、漢の時代、唐の時代の世界における地位を奪還することか」と尋ねたことがある。中国の指導者がアジア信頼醸成措置会議（CICA）で「アジア人のアジア」を提唱したことは、米国をアジアから追い出す「アジアのモンロー主義」と曲解された。米国は中国が南海での権利保護活動を「他国の主権を脅かし、地域の安定を破壊する」と中傷した。中国が BRICS 開発銀行や特にアジア投資銀行（AIIB）の設立を提唱すると、現行国際金融システム外に別にかまどを築き、世界銀行と IMF で構築された基準を揺るがすものと目した。中国が相当な努

力をして、オバマ政権はかろうじて態度を軟化した。中国が提出した「一帯一路」は相互連結と総合接続を重点に、互惠とウィンウィンを目標とする経済協力の提唱であり、国際社会からの熱烈な反響を呼んだが、米国は中国が自身の影響力を広げて、勢力範囲の拡大を目論むと認識している。一部の学者、例えばスタンフォード大学フランシス・フクヤマ教授は、中国は「一帯一路」の提唱を利用して他の国々に自分の発展モデルを輸出しようとしている、中国と欧米の間で展開する歴史的な発展モデルの争いはグローバル政治の将来に影響すると推測した。前国務長官ティラーソンは、中国の発展とアフリカ国家の関係を「略奪的な貸出がアフリカの発展の依存性を増強する」ものと中傷し、中国のラテン・アメリカでの正常なビジネス活動にも「新帝国主義」のタグを付けた。更に、一般的なビジネス活動と文化交流、例えば、孔子学院も「浸透」の道具、「中国の長い腕」であり、「中国の特色を持った権威主義を輸出するため」と中傷した。この種の例は数多く存在する。

### — III —

中米関係正常化以来の約四十年、米国の対中政策は幾つかの調整を経てきた。大統領選で新任大統領が就任すると、両国関係は慣らし運転期間を経て、協力に基づく主要ルートに戻る。故に、中米関係は困難と障害があっても、総じて前向きに発展してきた。しかし、今回の調整は従来調整とは違う新たな根本的な特徴がある。

1. トランプ大統領はビジネスマンの経験を活かして職務を遂行しているのであって、必ずしも大きな戦略を持っているのではないので、彼の政策は多様に変化するが、今回の調整は単にトランプ個人或いはトランプ政権の主張ではなく、近年米国の対中政策の議論の結果として米国戦略界で形成された共通認識である。前出のキャンベルとエリー・ラトナーの文章の中に、「今のワシントンは近代歴

史上最も活力溢れ、最も恐ろしい競争者に直面している……トランプ政権の第一の国家安全戦略は、従来の米国戦略の仮説の正しさを問うことから始まった」との記述がある。前民主党政権の二人の高官が共和党政権の政策を評価することは珍しいことであり、今回の調整が党派を越えた認識の反映であることを説明している。それは長期的根本的な性質を持ち、我々は長期戦への対応準備をしなければならぬ。

2. 米国で対中関係の政治雰囲気は陰しくなっており、中米関係を正常に議論する雰囲気が失われている。従来、対中政策では常に異なる意見があって、タカ派とハト派が議論した結果、常にハト派の論点主流となったが、状況は一変した。今は対中タカ派が新しい「政治的正当性」を得て、以前の強硬な観点が主流に浮上した。ハト派は今も存在するが、その声は微かで、当面の雰囲気は彼らの発言に非常に不利である。

3. 競争と対峙が中米関係の新常態になった。この競争は全方位的、多分野的、経常的で、異なる時期に異なる問題が発生する可能性もあれば、一つの問題での競争が落ち着くと次の摩擦が先鋭化する可能性、また、同時期に複数の際立った問題が併存する可能性もある。このような競争は両国政府間や外交部門間だけのことでなく、二つの社会をまるごと巻き込む。中米関係はこうした二つの社会の関係であり、両国各分野の関係がマイナスな影響を受ける可能性がある。トランプ大統領が『台湾旅行法』に署名したことは、彼が台湾カードを手に入れ、いつでも出したい時は出せるという信号である。トランプ政権が対中貿易戦を発動して、中国からの600億ドルの商品に高額な関税を徴収しようとする目的は、貿易赤字の削減だけではない。ホワイトハウス通商委員会の委員長、経済ポピュリズム主義者のナヴァロと通商代表のライトハイザーは、米国の通商法301条に基づく調査が「中国製造2025計画」にリストした重点推進産業をターゲットにしていることを公に認めた。

4. トランプ大統領は人事異動で国務長官と国家安全事務補佐のようなキーポジションにも米国政治家の中の極右保守派人物を起用し、政策の方向性を更に明瞭にした。それは中国との競争のために行ったものとは言い切れないが、このような人事配置は更なる保守的で極端な政策の布石になり得る。

5. 米国は中国を焦点に国際的圧力をかけている。米国の西側世界での影響力は過小評価できない。中米関係は一つの大きな関係であって、中国と他国の関係に影響を与え、その逆も同じである。最近、西側の一部の国は米国のトーンに合わせて踊り、頻繁に手出しすることがある。先ずアンチ・ダンピング調査に関する新規定を作り、中国を市場が「深刻にねじれた」国のリストに入れ、次いで中国の市場経済地位を認めないと決議した。彼らは「中国製造2025計画」を心配して、中国のハイテク産業の発展を恐れている。独仏伊の三大経済大国が手を繋いで外資による買収への調査を強化した。目的は中国資本による買収を妨害することである。ドイツの外相は西側と中国の「技術冷戦」という奇妙な論調を提出し、「一帯一路」にネガティブな発言をした。米日豪印も協力し地域インフラ建設の「大計画」を提出し、「一帯一路」に対抗しようとしている。その他これに類したことは多数ある。

#### — IV —

中国は米国の対中政策の深刻な調整を高度に重視しなければならないが、冷静に対処すべきであって、過度な緊張と焦燥の必要はない。

1. 中国は改革開放以来、歴代指導者とも中米関係を非常に重視してきた。鄧小平の改革開放戦略において中米関係はその重要な一環であった。彼は中米関係を中国の現代化建設に役立たせようと努力した。四十年近くの実践は、それが正しかったこと、また、歴代指導者の中米関係についての判断も正しかったことを証明している。その間の成果は大きい、中国は今後も長く社会主義の初級段階にあって、中華

民族の偉大な復興の責任は重く、道程は遠い。我々は中米関係を中国の現代化建設に役立たせるよう努力しなければならない。中米関係で権利の確保と安定の確保の関係を善処しなければならない。我々は米国に十分な敬意を払うべきだが、非現実的な幻想を抱いてはならない。米国が中国の根本的な利益を損ねる時には断固として反対するが、対話の可能性を探り、対話と協議によって双方間の相違と紛争を解消、縮小、或いは、棚上げにするなど、善意を尽くすべきである。競争と対峙の過程で両国は互いに順応、調整、妥協をしなければならない。相当長い時を経て、何れ中米往来の新しいモデルが確立されることになるだろう。米国と全面対決する誘惑に抵抗すべきである。中米関係を長く維持すればするほど、我々の現代化建設に有利である。目下の情勢は確かに厳しいが、中米関係の安全の面であれ、経済問題であれ、米国には理性的な人たちがいて、「競争もあれば協力もある」と認識している。対中政策のタカ派でさえ中国との正面衝突を主張してはいない。

2. 中米関係を分解し、各問題の是非曲直によって適宜な対応措置をとる。中米関係は非常に広範で複雑であり、多くの側面、多くの段階と多くの課題がある。米国の政治の一つの特徴は利益集団政治である。米国の対中政策の背後に様々な異なる利益集団があり、これらの利益集団は中米関係における異なる問題で異なる立場を取る。米国の対中政策の主流派が強硬に傾いていることは前述の通りであるが、米国が対中関係の全ての具体的な問題で強硬な姿勢をとっている訳ではなく、各利益集団が政府のやり方を支持している訳でもない。この点は、トランプ政権が対中輸入品に高額な関税を徴収する問題でも観察される。トランプ政権のこうした施策に反対する多くの業界、大手企業と農場主たちは、米国の生産者と消費者を含めた米国自身の利益を損ねると意見を発表、政府に関税徴収のパブリックコメント期間を延長させて、代表を派遣して中国と意見交換をさせた。こうした事例から判る通り、対米関係には為すべき空間

が残されている。台湾問題でも異論が婉曲に表明された。北朝鮮核兵器問題など中米両国が共通利益を有する問題で、我々は米国と協働を図らなければならない。これは対米業務の展開に有利である。両国の経済と貿易関係について、我々は両国関係にプラスとなるよう努力すべきである。

3. 協力とウィンウィンの対外関係、特に周辺国との関係を引き続き推進する。中国の国力の増強とともに、中国と国際社会の相互交流の能力、国際環境に影響し、創造する能力が強くなった。国際社会でも一つの中国に関する共通認識が強くなった。米国は国際社会で同調者を募ろうとしているが、どの程度まで成功するか疑問である。中国と欧州諸国、東アジア諸国の経済上の相互依存度は相当に高く、米国の政策調整が彼らの利益に波及した場合、彼らが米国に盲目的に従うことはないだろう。欧州諸国はトランプ貿易戦争に反対の立場を表明した。中国と日本、韓国、オーストラリア、東南アジア諸国との経済や貿易関係はこれらの国々にとって非常に重要であり、米国に同調するために自身の利益を犠牲にすることはあるまい。中国が協力とウィンウィンの対外関係を更に推進することが、米国の中国に対する競争と抑圧の重要な制約になることは間違いない。

20数年前、東欧の歴史の変革とソ連崩壊が中国に強烈な衝撃をもたらした時、鄧小平は懇ろに「冷静に、冷静に、再冷静に」と戒めながら、正確な対応戦略を打ち出した。当時と比較すると、中国の国力は遥かに強くなった。筆者は、中国は底力、自信と智慧をもって米国の対中政策調整に対応できると信じている。

(編集部注) 本稿は《和平与发展》2018年第2号掲載の陶文釗《美国对华政策的深度调整》の日本語訳である。中国社会科学院アメリカ研究所は中国当局者に中米関係の調査報告や政策提言を提出する立場にある。中国の対米政策を読み解く参考資料として掲載した。