

## アメリカ新政権の成立と日米中台関係

川島 真（東京大学 大学院総合研究科国際社会科学専攻教授）

### 新型コロナウイルス感染拡大下での米中対立

2020年、新型コロナウイルスの流行拡大によって世界には様々な「変化」が訪れた。グローバル化のうち、カネや情報の移動には必ずしも大きな変化はなかったものの、特にヒトの移動には極めて甚大な影響が出て、またモノの移動については世界的に物流が逼迫する事態になっている。だが、インターネットでの購買の普及という方向づけがすでになされているところに新型コロナウイルスが拡大したために、一気に物流にしわ寄せがいった面があるように、新型コロナウイルスの感染拡大は、何かゼロから有を産むような変化をもたらしたというよりも既存の変化を速めたり、あるいは大きくしたりしたものであったということができよう。

そのように加速され、拡大された変容の一例がまさに米中対立であった。すでにオバマ政権末期から米中対立が顕著に見られ、トランプ政権が成立してから米中対立は激化していた。そこでは、軍事安全保障問題の対立を前提として、当初は貿易、関税問題から始まり、次第にそれが軍民両用の技術問題が、そして民主や自由などの価値をめぐる問題が加わっていった。特に新型コロナウイルスの感染拡大の下で技術問題をめぐるデカップリングが進行し、台湾系のTSMCの半導体技術に焦点が当てられることになった。また、2020年5月にマット・ポッティンジャーが二度にわたって行った中国語の演説、とりわけ二度目の演説は蔡英文総統の二期目のスタートに合わせたものであったが、民主や自由などの価値について中国共産党、あるいは中国社会に問題提起をしたものだった。

このように新型コロナウイルス下で加速、拡大した米中対立は、一定程度変容しながらも、今後も継続する

ものと思われる。だが、この対立の今後をめぐっては依然不分明な点が少なくない。

### 「まだら」状の米中対立

では、米中対立はどのような態様を見せていくと考えられるのか。かつての米ソ冷戦が「主義」をめぐるイデオロギー対立を特徴としていたことに鑑み、今回の米中対立が民主や自由という価値をめぐる対立を含んでいることから、「新冷戦」が到来したと見る向きもある。だが、筆者は米中対立が、全面的な対立になるとも思っていない。また、かつての冷戦は米ソ間、または欧州では軍事的な戦闘を伴わないが、アジアやアフリカなどでは米ソの代理戦争とでもいふべき戦闘が生じたが、現在の米中対立ではそうした代理戦争が生じる可能性よりも、むしろ米中同士が直接的な、限定的な軍事衝突を起こす可能性が高いのではないかと考える。宇宙空間などでの技術開発競争では目下のところ冷戦に似た部分があるが、サイバー領域を見れば、アメリカがすでに中国との「サイバー・ウォー」という言葉を公式に用いているように、米中の直接的な衝突が見られている。これらの点からも、「冷戦」という語を用いるのにはやや無理があると筆者は考えている。では、どのような説明が可能か。

筆者は、米中対立について、大小多様な争点が混在するような「まだら状」の対立になるのではないかと考えている。この「まだら」にはいくつかの含意がある。第一に、米中間の争点が選択的だということだ。例えば、科学技術の面では、5Gなどの軍民両用の先端技術がアメリカで問題とされるが、逆に4Gレベルであれば問題とされない。無論、中国の輸出管理法がどのように適用

されるかはわからないが、問題とされる領域は全体ではない。争点が全面化しないのは、米中間の経済関係が緊密であること、またこの新型肺炎の感染拡大の下でもアメリカから中国への投資も必ずしも減少しているわけではない、ということなどがあろう。第二に、この「まだら」は米中それぞれにおいて見え方が異なっているということも大切だ。例えば、アメリカから見れば、香港、台湾、そして新疆ウイグル自治区やチベット自治区をめぐる問題などは人権問題として重視されている。だが、中国から見れば、この問題はアメリカが中国の核心的利益に挑戦している問題だ、と映る。中国から見れば、場合によっては、科学技術の問題よりも重視すべき深刻な問題になりかねない論点なのである。だからこそ、習近平国家主席がバイデン次期大統領に送った祝電でも、新型大国関係の維持、すなわち核心的利益の相互尊重を求めたのだろう。第三に、この「まだら」は時間軸の中で変容する面もあるということだ。例えば、関税問題を重視したトランプ政権に対して、バイデン政権はおそらくそれに注目しない。また、バイデン政権は科学技術や価値について問題にするであろうが、逆に気候変動問題などについては中国との協調を模索するかもしれない。こうした点で、米中対立の争点、「まだら」は変容する。第四に、米中対立のありようは、それを見る主体によって見え方が異なる面もあるということである。例えば、日本から見れば、日米安保がある以上、軍事安全保障面での対立を重視せざるを得ない。また、科学技術面での対立、相克についても、デカップリングが日系企業に大きな影響を与える可能性もあるので、関心が高い。しかし、米中間では(双方の見え方が異なるにしても)争点となっている新疆ウイグル自治区やチベット自治区の問題については、日本では比較的関心が低い。このように、米中対立はそこに関わる主体によって見え方や重要度が変わるだろうし、もし東アジア、

アフリカなどといった地域別に見た場合でもそれぞれ米中対立の様相が異なるかもしれない。第五に、米中それぞれは、個々の想定する争点、「まだら」において、自らの賛同者を増やすべく行動するだろう。例えば、香港問題などについて中国は他国に対して賛同を求めて、多くの途上国が賛意を示した。また、5G問題でアメリカはファイブ・アイズや同盟国に対してアメリカと同様の対応をとるように求めている。これらを見れば、米中が個々の案件ごとに賛同者を求めようとしていることがわかるだろう。ただ、それに対して、アメリカと安全保障条約を締結している国であっても、経済面での中国との紐帯を重視する面があるように、諸国や諸アクターが米中の中でゼロサムの対応をするのではなく、自らの利益に基づいて一定程度のバランスを求めめることもあろう。これは開発途上国においても同様である。たとえ、中国から巨額の支援を受けていようとも、全ての争点で中国一辺倒になるとは限らない。そして、その「まだら」における米中の力に限界があれば、米中以外に第三極が形成される可能性とてないわけではない。

こうした様々な意味での「まだら」が多様な形態で重なり合ったものが、この「まだら状」の米中対立の態様ではないだろうか。そして、後述するように、台湾もまた米中対立における一つの重要な争点、すなわち「まだら」の一つなのだろうと筆者は考えている。

### バイデン政権下の米中対立

すでに一部言及しているが、2021年1月に発足するバイデン政権の下での米中対立はどのようなのかという問題について述べておきたい。周知の通り、一般に民主党員は「米中対立」という枠組みではなく、個々の論点に腑分けして問題を捉えており、それぞれの論点ごとに中国との関係性を考慮する傾向があるとされる。つまり米中

対立ありきではない、というのである。また、バイデン政権はグローバル・イシューズに高い関心を有し、また国際機関などによるグローバル・ガバナンスへの関与を回復することにも意欲を見せる。特に気候変動問題に対するバイデン次期大統領自身、また気候変動問題担当の大統領特使就任が決まっているケリー元国務長官らは、優先順位を高めてこの問題に取り組むことが予測されている。

こうした点を踏まえれば、以下のようなことが言えそうである。第一に、対立ありき、でないとするれば、トランプ政権が関心を有した関税問題は大きな争点ではなくなる可能性が高い。第二に、米中間の軍事安全保障面での対立は世界各地で継続するであろうし、それに関連して軍民両用の科学技術問題はおそらく今後も米中間の大きな「まだら」であり続けるだろう。中国は内需を重視する方向に転換し、製造業などでの「自立」を唱えながらも、世界からは重視される市場と生産拠点を有するという、双循環という新たな経済モデルを提示している。だが、この新たなモデルを採用しても、中国の技術だけで全ての製造業を賄えるわけでもない。そうした点もあって、デカップリングをめぐるせめぎ合いは当面続くだろう。第三に、香港や少数民族地域などにおける民主や自由などをめぐる問題は、民主党政権としては無視できないだろう。だが、バイデン政権が民主や自由などといった価値をめぐる問題を重視し、そのために中国との武力衝突を起こすまでの決断をすることがあるのかどうかは未知数である。

また、バイデン政権は外交面では大西洋、すなわち欧州との関係再建を優先し、アジアとの関係性の優先順位は高くない可能性がある。そうなれば、アメリカが中国政策を策定し、実行するまでの間に、中国側が先手を打ち、アメリカ側の政策上の選択肢を狭めていく可能性もあろう。すでに中国側がG20において気候変動問題に積極的取

り組む姿勢を示していることなどは、こうした「先手」の一つだとも考えられる。

アメリカ大統領選挙中、中国はトランプ候補とバイデン候補のどちらが中国にとって有利なのか計りかねていた面があったようである。それぞれプラスマイナスがあるように見えていたようだ。だが、選挙終了後、中国は次第にバイデン候補の勝利が安定的な米中関係にとって有利であり、また中国にとっても有利であるという言説をとるようになった。香港（の民主派）や台湾でトランプ候補の敗退を残念にみる言説があったことに対応した状況かもしれないし、またバイデン陣営が中国を「敵」だとはせず、「競争者」であるとみなしている点にトランプ政権との相違点を中国側が見出した可能性がある。特に、5月のポッティンジャーの二度にわたる中国語演説や7月のポンペオ演説などからトランプ政権が継続することへの危機感を募らせたのかもしれない。いずれにせよ。選挙後、中国は気候変動問題などでアメリカへの歩み寄りを見せるなど対米関係改善に意欲を見せている。

## 中国の求める「新型大国関係」の確認

中国がバイデン新政権に歩み寄りを見せようとしているのは、「妥協」というよりも、大西洋重視となることが予測されるバイデン政権に対して、同政権が欧州対策に傾注している間に、同政権の政策の要である気候変動問題においてアメリカを「抱擁」し、中国に対して強硬な政策をとれなくする、という戦略ではないかとも思われる。だからこそ、中国はアメリカ側に「抱擁」を仕掛けるだけでなく、条件を突きつけている面もある。

中国が突きつけている条件、それこそ台湾が深く関わる新型大国関係だ。アメリカの大統領選挙終了後の11月5日に中国外交部の楽学成外交部副部長のコメントも、また同月25日の習近平国家主席のバイデン次期大統領への祝電の内容も、

ともにバイデンに対して中国との新型大国関係を重視するように訴えている。

ではその新型大国関係とは何か。それは、2013年12月にバイデン副大統領（当時）が訪中した際に習近平国家主席が自ら語った次の言葉に表れている。「今年、オバマ大統領との二度の会合を通じて、衝突せず、対抗せず、相互に尊重しあって、協力してウィンウィンである新型大国関係を努力して構築していくこととともに合意し、両国の関係の将来の発展の方向についても明確化した」。ここで「合意した」というのは中国側の解釈で、アメリカ側がそう認識しているのではない。また、習近平は「双方は、両国関係の正確な方向がぶれないようにしっかりと把握していくべきであり、また相互の核心的利益や重大な関心事について尊重し、積極的に実務面での協力を開拓発展させ、敏感な問題や意見の相違について妥当に処理し、米中関係がサステナブルに、健全に安定的に発展していくことを確実にしていくべきである」とも述べた。ここにある核心的利益について相互に尊重するという部分もまた、新型大国関係の重要な構成要素である。そして、台湾は中国にとっての核心的利益の代表的な存在である。

中国から見れば、トランプ政権が相次いで閣僚を台湾に訪問させ、また議会では香港、新疆ウイグル自治区、チベット自治区などに関する法律が陸続と採択されたことが、この新型大国関係への挑戦に映ったであろう。だからこそ、中国はアメリカの新政権に対して、まずはこの（すでに合意されたと中国側が考えている）新型大国関係の再確認を求めているのである。

これに対してアメリカ側は明確な反応を示していない。バイデン政権の主要スタッフの対中認識は、明らかに先のオバマ政権のそれとは異なっている。だが、オバマ政権の時代と現在とでは政策アジェンダもまた異なっている。バイデン新政権が対中政策をいかに策定するのか、依然不透明で

ある。気候変動問題などでの対中協力を模索しながら、果たして南シナ海・東シナ海の問題や技術問題、また価値をめぐる問題について是々非々で中国に対応できるのか。中国側は気候変動問題でのアメリカに対する「協力」と引き換えに、他の問題でのアメリカ側の対中「協力」を求めよう。台湾が中国の考える核心的利益の中のさらなる「核心」であるとするれば、この核心的利益をめぐる問題は、たとえ言葉の上の問題であるとしても継続して観察が必要な問題だということになる。

## インド・太平洋／東アジアにおける米中対立

米中対立の今後の帰趨を別の局面から見てみよう。中国がユーラシア東部に位置していることから、その周辺、とりわけ海上が米中対立の争点になっている。東シナ海、南シナ海、また西太平洋からインド洋に至る空間は、トランプ政権により「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」と位置付けられ、太平洋軍の名称もインド・太平洋軍と変更されたほどである。この構想、戦略をめぐるのは、アメリカとその同盟国との間で共有されているものの、各国別にそのスタンスは異なる。たとえば、日本は軍事安全保障だけでなく、中国との経済面や非伝統的安全保障領域での関係性の構築などをこの構想、戦略に含めている。中国の「一帯一路」と完全にゼロサム関係になるのではなく、「第三国協力」にあるように、両者間に「のりしろ」を残しているということだ。他方、韓国などはこの構想、戦略それ自体と距離をとっている。興味深いのは、この新型肺炎の感染拡大の下で、このFOIPの役割が世界的に重要視され、またオーストラリアなどは中国との関係悪化する中で、どちらかといえばアメリカ寄りのFOIP構想を持つようになったようだ。

では、バイデン政権は、この広域の地域構想に

ついでどのような姿勢を採るのか。これについては、そもそもこの政権がコロナ対策や経済回復策を優先し、外交面では欧州との関係性を重視するので、インド太平洋は優先順位が低いという観点のほか、次のような指摘がある。すなわち、バイデンおよびバイデン陣営の人々がインド太平洋に言及するに際して、修飾語として free and open ではなく、secure and prosperous という表現を用いているということが、バイデン政権のインド太平洋への「軽視」を示している、という指摘だ。これはバイデン政権が大西洋に対してインド太平洋を必ずしも重視しないであろうという予測と相俟って、またバイデン政権がトランプ政権の「成果」を否定していくだろうとの見通しの下で、一定程度の信頼度がある議論として広まっているようだ。だが他方で、バイデン陣営の外交ブレーンとされる人々が選挙前から発表してきた諸論文の内容では、海の問題を重要視する姿勢が見て取れるものも少なくない。そのため、ただ名称の問題として free and open と言わないだけではないかという指摘もある。また secure and prosperous という表現についても、トランプ政権のポンペオ国務長官とインドの外相との会談の際にも使用されているという指摘もなされている。ただ、言葉については横に置くとしても、このインド太平洋についてバイデン政権がいかなる政策をとるのかということは、台湾を含む東アジアにとっては大きな意味をもつ。アメリカがインド太平洋重視の姿勢を貫き、かつトランプ政権とは異なり、同盟国との関係を重視すれば、これまで以上に軍事安全保障面での協力枠組みが強化されることになる。そこでは当然アメリカ以外の国の負担増なども予測されるが、台湾から見れば、アメリカを中心とする地域安保枠組みが強化されれば、自らの「出番」が増えるということでもある。その点、インド太平洋に対しても台湾がどのような役割を与えられるのかということも注目すべき点であ

る。

## 経済貿易枠組みをめぐる米中対立

中国は少なくとも 2016 年から明確にアメリカを中心にする安保枠組みを批判し、かつアメリカをはじめとする西側の価値観にも疑義を呈している。また、中国としては国連を全面的に支援する姿勢を示し、習近平の提唱する新型国際関係も国連憲章を具現化するものだ、などとしている。そして、2018 年にトランプ政権が成立して、米中間に関税をめぐる問題が生じると、中国はアメリカを一国主義的だと批判し、自らこそが経済貿易の多国間枠組みを維持している存在、時には自由貿易を支えているのは中国だ、などと嘯くようになった。実際には金融面、為替面でも自由化していない中国が自由貿易の旗手となるのは難しいし、多国間貿易枠組みの担い手になるとはいつても、実態としては既存の枠組みに開発途上国として疑義を呈して、「公正」なものとするべきだ、などいって関わるのが通例だ。他方で、「双循環」を掲げる中国政府からすれば、内需中心の方向性が採られながらも、それでも外国からの投資や外国の技術などが必要とされるし、そもそも「双循環」においては外国から中国市場への接近、また中国での製造業などへの投資も歓迎されている。だから、こうした自由貿易、多国間貿易枠組みを重視すると述べることは不自然ではない。2020 年末、RCEP 交渉が妥結し、中国は CPTPP への参加を示唆しているが、実際に CPTPP に参加できるかどうかは別にして、こうした自由貿易、多国間主義の重視という姿勢を中国が示すことも理解できるであろう。

トランプ政権の時期には、中国が多国間枠組みを重視するという方向性が日中関係改善のインセンティブになった面がある。だが、バイデン政権は CPTPP 加盟交渉こそ行わないであろうが、自由貿易や多国間貿易枠組みについて批判的になる

とも思えない。しかし、軍民両用の技術問題によりデカップリングが進行した場合、中国の輸出管理法とWTOとの関係が懸念されるように、自由貿易体制それ自体の維持が部分的にであれ難しくなる可能性がある。その場合、米中という世界第一位、第二位の経済大国が自由貿易に挑戦するという局面になるかもしれない。この点では日本は他の先進国とともに台湾などとも協力を進めていく可能性が開かれるであろう。

### 米中対立の下での台湾の位置

これまで述べてきたような米中対立の下で台湾はどのような位置を与えられるのであろうか。この点について筆者は以下のような論点があると考えている。

第一に、トランプ政権下において、台湾は空間として米中対立にとっていくつもの大きな「まだら」が重なり合う対立の焦点であったということだ。軍事安全保障問題のみならず、TSMCに見られるように先端技術問題、さらには自由や民主という面で、台湾はまさに重要な争点だった。それだけに、台湾の重要性が指摘されてきた。この点は、バイデン政権下でも変わらないだろう。他方、中国から見れば、台湾は核心的利益の本丸的存在であり、中国から見ても、台湾は極めて重要だ。だが、安全保障、技術、価値、それぞれの持つ重要性のありよう、とりわけバイデン政権と中国との間で気候変動などの面での交渉が持たれ始めると、果たして台湾にどのような位置付けが与えられるのかは不明だ。

第二に、台湾が軍事安全保障上での争点になるとはいつても、アメリカから見れば、対応に窮する面があるだろうということを描きなければならない。すなわち、アメリカでは「一つの中国」政策やいくつかのコミュニケ、そして台湾関係法などにより対台湾政策に「たが」がはめられている。また中国が台湾と東沙諸島との間に侵出して

きたりしている現在、米軍がそこいかに関与するのかということについて、米台間に明確な枠組みがあるわけではない。そして、インド太平洋においても、目下のところ、台湾に明確な位置付けが与えられているわけでもない。今後、バイデン政権がインド太平洋などにおける台湾の位置付けを明確にすることができれば、台湾と日本を含むアメリカの同盟国との間で新たな協力がなされていく可能性もないわけではない。

第三に、科学技術問題に関わる経済問題がある。先端技術の問題について台湾が重要な争点の場となっていることは前述の通りだが、結果として台湾経済が大きな挑戦に直面するであろうと予測される。蔡英文政権にとってもそれが小さからぬ試練になるであろう。TSMCがアメリカ寄りになることがあるとしても、台湾系の企業の中には中国との関係性が深いものが少なくない。前述のように米中対立は決して冷戦期のココムやチンコムほどに包括的な規制を伴わないことが予測されるものの、しかしそれでも中国と深く関わる企業と、アメリカの先端産業と結びつく企業とに台湾経済界が引き裂かれる局面があるかもしれない。今後の台湾経済にとってこの論点は念頭に置いておいていいだろう。そして、これは日系企業にとっても重要な論点となるだろう。

以上のように、トランプ政権からバイデン政権に交代することで、台湾の位置付けに多少の変化が生じることが予測されるが、しかし重要となる論点はあまり変わらないだろう。その中で、米中対立の大きな「まだら」が重なる台湾の対米関係、対中関係のそれぞれがインド太平洋、東アジアといった地域にとっても重要なものとなるだろう。

### 日台関係の展望

最後に日台関係について述べておきたい。米中対立下において、アメリカのトランプ政権が台湾を重視する姿勢を示す中で、日本は必ずしもそれ

に同調したわけではない。ただ、安倍晋三政権は、民主党の野田佳彦政権の対台湾積極政策を継承し、漁業協定などの締結にも成功していた。しかし、安倍政権は2017年夏前から対中国の関係改善に乗り出し、それだけに台湾との関係強化はやや横に置かれた感さえある。しかし、台湾のこの地域における重要性、また米中対立下において台湾が持つ重要性に鑑みれば、日本としては今後、台湾との関係を重視することが求められるのだと考える。

第一に、軍事安全保障面では、日米安保やインド太平洋という枠組みを重視しつつ、多国間枠組みの中に台湾を位置付け、その中で日台協力関係構築を模索することがあり得るだろう。だが、単純な二国間関係ではなく、多国間枠組みの下でそれを行うこと、またアメリカの仲介の下で日台協力を進めることなどが要件となろう。

第二に、経済貿易面では、日台間のFTAであるとか、台湾のCPTPP参加などについて、日台

間で話し合いをもったり、交渉へと進められるのならば進めていくという準備が必要だろう。これはこの地域の経済枠組みの中に台湾を位置付ける試みである。ただ、日本国内には福島などの食品輸入問題について台湾側の「真摯な」対応を求めべきだとする向きも強い。確かにこの問題は重要だが、台湾で国民投票に付された問題でもあるのだから、解決は相当に困難だ。まずは、この食品問題を継続協議案件とみなして、他の案件の交渉再開のための前提条件としないほうがいいだろうと考える。

第三に、高齢化問題や外国人労働者問題、自殺者増加問題など両国の抱える同一の、あるいは相似形の問題について、双方の経験を生かした協力が想定される。これらの点ではスローガンだけにならぬように、具体的な協力枠組みをつくり、具体的なプロジェクトを推進していくことが求められるだろう。