

## 第2章

# 米国と対中競争

——固定化される強硬姿勢——

新垣 拓



インドネシア・バリ島で開かれたG20首脳会合の際に会談した米中首脳  
(2022年11月14日) (新華社/アフロ)

## はじめに

近年、米国の対中政策は大きな方針転換を遂げた。1970年代の米中接近から国交樹立により開始された対中関与・支援政策は、冷戦終結後も基本的な政策方針として継続されてきた。しかし、2017年に成立したドナルド・トランプ政権は、約40年間続いた対中政策が前提としていた認識や期待が誤りであったと断言した。そして、中国およびロシアが「米国のパワー・影響力・利益に挑戦し、米国の安全や繁栄を損ねようとしている」と評し、このような政治的、経済的、軍事的な競争に米国が対応していく姿勢を明確に打ち出した。ここに、中国との戦略的競争という方向へ政策方針が大きく変わった。2021年に成立したジョセフ・バイデン政権も、「中国と責任をもって競争する」として<sup>1</sup>、中国との競争が基本路線として継続されることを明らかにした。

本章は、ジョージ・ブッシュ（子）政権以降の米国の対中政策を考察対象として、中国との戦略的競争という政策転換に至る背景やその実態を明らかにすることを目的とする。具体的には、①米国の対中強硬姿勢はいつ頃から、どのような要因を背景として拡大してきたのか、②トランプ政権以降に既定路線となった対中競争とは具体的にどのようなかたちで展開されているのか、③対中競争の今後について、米国の対中強硬路線が今後も継続されるのか、という問題に焦点を当てて論じる。

本章では、以下の構成で議論を進める。第I節では、米国の対中不信感がポスト冷戦期、特に2010年代以降に政府内で広がり、トランプ政権において明確な政策方針の転換というかたちで強硬姿勢があらわれてきたことを論じる。第II節では、対中競争の主要な舞台である軍事・外交、経済に注目し、これらの分野において米国がどのような利益や価値の維持や獲得を目指し、どのような政策を追求しているのかを明らかにする。第III節では、米国の対中強硬路線が今後も継続されるのか、その場合に重要となる競争の管理について考察する。

## I 対中強硬路線の定着

### 対中警戒論の拡大

1970年代以降、米国の対中政策は、中国との政治的・社会的・経済的関係を強化することにより米国の利益を追求するという、「関与」（engagement）を基本路線としてきた<sup>2</sup>。当初、ソ連への牽制という安全保障上の理由から始まったこの政策方針は、中国に対する経済的・政治的期待の高まりを背景として、冷戦が終結してもなお継続された。

ところが、2017年に成立したトランプ政権は、リチャード・ニクソン政権からバラク・オバマ政権まで長きにわたり継続されてきたこの政策方針を大きく転換させた。2017年に発表した『国家安全保障戦略』（NSS2017）において、関与政策の前提となっていた「ライバルに関与し、国際制度やグローバルな通商制度に受け入れることで、それらの国々が穏健なアクター、信頼できるパートナーになるという想定」は「結果的に誤りであった」と断じた<sup>3</sup>。そして、米国の安全や繁栄を侵食しようとする挑戦国として中国を位置付け、対中強硬姿勢を鮮明に打ち出したのであった。国際環境において大国間競争という流れが再び浮上してきたととらえ、ロシアとともに中国との競争が安全保障政策の中核となることを明示した。

トランプ政権による対中政策の新たな路線は、バイデン政権においても継続された。ジョセフ・バイデン大統領は、中国が「最も重大な競争相手」であると明言し、アントニー・ブリンケン国務長官も、対中競争が「21世紀における最大の地政学的挑戦」であるとの認識を示した。インド太平洋問題の調整官を務めるカート・キャンベル大統領副補佐官も、対中政策の歴史において「一般に関与と評されていた時代は終焉に至った」と断言し、対中政策をめぐる潮流が不可逆的なものであるとの認識を示した<sup>4</sup>。2022年10月に発表された『国家安全保障戦略』（NSS2022）は、中国が「米国にとって最も重大な地政学的挑戦」であるとして、対中競争に打ち勝つことを目標として掲げた<sup>5</sup>。

近年、米国がこのようなかたちで対中政策の方向性を大きく転換させた背

景には、関与政策を支えてきた中国に対する米国の強い期待と、パワーを増大させた中国の行動がみせる現実との乖離が、2010年代以降に次第に大きくなってきたことがあった。

2001年に就任したブッシュ大統領は、大統領選挙期間中の演説で中国を「戦略的な競争相手」と呼び、強硬姿勢を示していた。しかし、実際に政権が成立してからは、「強力で平和的、繁栄する中国の出現を歓迎する」として、経済的な分野を中心に協調的・協力的政策を進めた<sup>6</sup>。特に、対中政策の大きな局面となったのが、2001年11月に中国の世界貿易機関（WTO）加盟を米国が承認したことであった。中国のWTO加盟により、米国の対中輸出額は2008年までにおよそ3倍となった一方、制限措置が緩和されたことにより米国の対中投資額も5倍以上となった。日本や韓国、台湾、香港からの投資も著しく増加した<sup>7</sup>。

中国への経済協力や支援は、米国の経済的利益だけが理由ではなく、経済協力による中国の経済成長が、いずれ同国内の社会的、政治的自由度を高め将来的に共産党の一元支配体制から民主的政治制度へと変革するであろうという強い期待も後押ししていた。2002年9月に発表された『国家安全保障戦略』では、中国の民主的発展が将来の繁栄につながると喝破し、市場原理の力やWTOによる中国政府への透明性や説明責任といった要請が、中国における「開放性や法の支配を進展させ、基本的な商業および市民の保護の確立を後押しするであろう」と述べ、強い期待感を表明していた<sup>8</sup>。

ブッシュ政権の2期目には、中国の民主化だけでなく、著しい経済成長を遂げる中国が国際社会の一員として国際ルールを順守し、テロリズムや大量破壊兵器の不拡散といった世界的課題の解決に重要な役割を果たす「責任ある利害関係者」となるべきという議論が浮上した。2005年9月、米中関係全国委員会に出席したロバート・ゼーリック國務副長官の演説を端緒としたこの議論には、国際的な経済システムに中国が統合されることを歓迎する一方で、その「平和的台頭」に対する懸念も含まれていた<sup>9</sup>。

その懸念の1つは、中国の急速な軍事力の近代化・増強が透明性を欠くかたちで進められていたことに対するものであった。もう1つは、中国国内での

外国企業活動に対する制約への不満や知的財産権の侵害問題、対中貿易赤字が毎年増加の一途をたどっていたことで浮上した貿易不均衡問題、人民元をめぐる為替管理問題が表面化したことを背景としたものであった。

2006年9月、ブッシュ政権は、このような米中間の経済分野での摩擦を調整する枠組みとして「米中戦略的経済対話」（SED）という制度を創設して対応しようとした<sup>10</sup>。ただし、これらの懸念や警戒感の高まりにもかかわらず、ブッシュ政権において関与という対中姿勢が変更されることはなかった。米国の関心がイラクやアフガニスタンを中心とした「テロとの闘い」に向けたことや、第1章で明らかにしているように胡錦濤政権の中国が「韜光養晦」（低姿勢を保つ）というスローガンに示される対米協調姿勢を維持していたことも、対中関与路線の継続に大きく影響した。

2009年に成立したオバマ政権は、ブッシュ政権とは対照的に、当初から中国との協調関係を重視する姿勢を示した。中国の将来的な動向に対する懸念はあったものの、イラクやアフガニスタンを中心に展開されていた対テロ戦争や、北朝鮮やイランの核開発、気候変動といったほかの課題解決に向けて、中国の協力的な行動を期待してのことであった。2010年5月に発表された『国家安全保障戦略』では、中国が「経済復興、気候変動への対応、不拡散などの優先課題の進展に向けて米国や国際社会とともに取り組むうえで責任ある指導力を発揮することを歓迎する」と明言された<sup>11</sup>。

実際、対テロ戦争やイラン・北朝鮮核問題について、米国の期待に応えるかのように中国は協力的な姿勢を示した。気候変動問題についても、2009年12月にコペンハーゲンで開催された気候変動枠組条約第15回締約国会議において、中国のとった消極的行動が批判を呼んだものの<sup>12</sup>、2013年から2016年にかけて4回もの「気候変動に関する米中共同声明」が発表されるまでに至り<sup>13</sup>、この分野での協力関係は進展をみせた<sup>14</sup>。

2国間協議を重視するオバマ政権は、SEDに新たに外務閣僚が参加する安全保障分野での協議枠組みを加えた「米中戦略・経済対話」（S&ED）という対話メカニズムの形成を目指した。果たして2009年4月、米中両国は同制度の創設に合意した。同年7月、S&EDの第1回協議がワシントンで開催されて

以降、S&EDは2016年まで毎年開催された。

このようにオバマ政権では、対中関係における協動的・協力的側面は進展をみせた。その一方で、安全保障や経済分野を中心に競合的・対立的な側面も確実に拡大した。特に顕著であったのは、安全保障に関する対中懸念・警戒感の強まりであった。その要因として、人民解放軍の近代化が一貫して継続され、米軍の戦力投射や作戦行動に影響を与える「接近阻止・領域拒否」(Anti-Access/Area Denial: A2AD)能力が大きく向上したことがあった。この対中懸念・警戒感、東アジア・太平洋問題を担当していたキャンベル国務次官補やヒラリー・クリントン国務長官、ジェフリー・ペーダー国家安全保障会議上級部長といった、アジア地域への関与を重視する政府高官を中心に拡大し、米国の安全保障政策の焦点をイラクやアフガニスタンといった中東地域からアジア太平洋地域に移すべきという具体的な政策論に繋がっていった<sup>15</sup>。

2011年11月、クリントン国務長官は外交専門誌『フォーリン・ポリシー』に「アメリカの太平洋の世紀」と題した論考を掲載し、世界情勢の帰趨はアジア太平洋地域において決定されるとして、米国の焦点をイラクやアフガニスタンから「アジアへ旋回」させることを訴えた。オバマ大統領も、同月、訪問先の豪州議会において演説し、「米国がアジア太平洋地域の形成に向けて、長期的により大きな役割を担う戦略的決定を下した」と述べた。

オバマ政権の第2期になると、安全保障分野や経済分野での中国に対する不満や警戒感はさらに増大した。その大きな要因となったのが、東シナ海や南シナ海における中国の強硬な領有権の主張や既成事実化に向けた取り組みが活発化したことであった。

東シナ海においては、2013年11月23日、中国国防部は「東シナ海防空識別区」の設定を一方的に宣言し、当該空域を飛行する航空機が同部の定める手続きに従うこと、従わない場合には「防衛的緊急措置」を講じるとした。南シナ海においては、翌月に同海域を航行していた米海軍イージス巡洋艦カウペンスが、中国海軍の艦船により妨害行為を受けた。2014年8月には、同海域の公海上空を飛行していた米海軍のP-8A ポセイドン哨戒機に、中国空軍

機が異常接近する事案が発生した。

南シナ海に関して、特に重大な出来事となったのが、中国による巨大な「人工島」の建設であった。2013年12月頃から、中国は、フィリピンやベトナム、マレーシアといった地域周辺諸国と領有権をめぐる紛争のある地域の複数箇所において、満潮時に水没するサンゴ礁で領土の根拠とはならない低潮高地の埋め立てを始めた。米国が問題視したのはこの行為自体だけではなく、中国の埋め立て行為の規模が極めて大きいということ、そしてそれらの人工島に中国が軍事施設を建築し、軍隊を実際に展開させたことであった。

このような安全保障に関する対立に加えて、これまで対中関与の牽引役として機能してきた経済分野においても、中国に対する米国の不満が増加した。米国の対中貿易赤字は増加傾向が継続しており、2009年と2016年との比較で、2,268億ドルから1.5倍となる3,468億ドルへと増加した<sup>16</sup>。また、外国企業の中国市場へのアクセスに対する制限といった非関税障壁の問題が解消されないことも、米国の苛立ちを増大させた。

オバマ政権の対中政策は、関与という政策方針は維持されていたが、2010年代頃からその背景にあった米国側の期待と乖離する現実により、中国に対する厳しい見方が広がっていた。

### 対中政策の前提となる地政学的競争

2010年代に拡大した米国の対中警戒感、トランプ政権における関与政策の方針転換というかたちで表面化した。同政権において、対中政策は協力よりも競争や対立という側面に大きく焦点を当てたものとなり、より厳しさを増していった。NSS2017では、「われわれ [米国] の期待とは反対に、中国は他国の主権を犠牲にして自らのパワーを増大させた」として、中国の経済的成長を支援し国際秩序に統合することが中国を自由主義化するという期待が裏切られたという不満をあらわにしている。

2018年に発表された『国家防衛戦略(要約版)』でも、中国を「戦略的競争相手」と位置付け、中国とロシアは自国の権威主義モデルに合うように世界を形成しようとしている、中国は軍事力の近代化や影響力工作(influence

operations)、略奪的な経済力を利用して周辺諸国を強制しインド太平洋地域の秩序を自らにとって有利になるように変えようとしている、同国は同地域の覇権を目指して軍事力を近代化させ続けていることなどを問題点として挙げており、「中国やロシアとの長期的な戦略的競争は、国防省の最も主要な優先課題である」としている<sup>17</sup>。

トランプ政権の厳しい対中姿勢をあらためて浮き彫りとしたのが、2018年10月にハドソン研究所で行われた、マイク・ペンス副大統領の対中政策についての演説であった<sup>18</sup>。それは、軍事、経済、政治の各分野で中国の問題が顕著になっていることを指摘し、米国民に警戒を呼びかけるものであった。

その筆頭として挙げられたのが、米国内において中国が行っている影響力工作であった。中国は、米国の国内政治や政策に対して影響を与え、広く米国内における影響力を拡大し利益を得るために、「政府全体で、政治的、経済的、軍事的手段や、プロパガンダを使っている」と批判した。経済面では、中国が先進技術で主導権を握るために、最先端の軍事技術を含む米国の知的財産を窃取したり、中国国内で活動する米企業に営業秘密の提供を強制したりしていると指摘した。さらに、近年急速に増強された軍事力を用いて、東シナ海や南シナ海での活動を活発化させている点も言及された。

バイデン政権は、トランプ政権で示された中国やロシアとの大国間競争という国際情勢認識を継続しているが、より中国に焦点を当てた国家安全保障政策を提示している。NSS2022では、中国は「国際秩序をつくりかえようという意図とともに、これまで以上にこの目標を達成する経済的・外交的・軍事的・技術的パワーを有する唯一の競争相手である」として、「中国との競争は、今後10年間で決定的な時期となる」という強い危機感のもと、「技術、経済、政治、軍事、インテリジェンス、グローバル・ガバナンスの分野における中国との競争に打ち勝つ」という姿勢が示された<sup>19</sup>。

バイデン政権は対中競争を強調する一方で、「中国と精神的に競争する一方で、この競争を、責任を持って管理する」ことも重視している。具体的には、「意図しない軍事的エスカレーションのリスクを減らし、危機の際のコミュニケーションを強化し、相互の透明性を構築し、最終的には中国政府をより正式な

軍備管理の取り組みに関与させるといった措置を通じて、さらなる戦略的安定を追求する」としており、実際、習近平国家主席との首脳会談を含めて中国政府との対話については積極的である。

1970年代以降、米国の対中政策は、関与という協調的・協力的姿勢を基本方針としてきた。ポスト冷戦期においてこの政策を支えたのは、経済成長を遂げた中国が国際秩序の維持に責任ある役割を果たしてくれる、中国自身も共産党による一党支配体制を緩め、やがて民主化するであろうという一方的な期待であった。そのような期待とは反対に、中国がとってきた行動は、米国の利益と反するものとして対中警戒感が米国内で強まっていった。この警戒感は、2010年代頃から水面下で拡大し、トランプ政権における関与政策の方針転換、中国との戦略的競争という流れにつながった。この米国が掲げる中国との戦略的競争とは何であるのか。その具体的な状況を理解する必要がある。

## II 対中競争の実態

### 軍事・外交分野での競争

対中競争の主要な分野となっているのが、軍事・外交分野である。米国はインド太平洋地域の平和と安定の維持に向けて、中国による台湾の武力統一の防止、近年顕著となっている東シナ海および南シナ海における強硬な領有権の主張や一方的な既成事実化行為への対応、といった課題に取り組んでいる。

そのなかでも特に重要かつ困難な課題が、人民解放軍に対する米軍の優位性を確保することである。「中華民族の偉大なる復興」という戦略目標のもと、国家の主権、安全保障、発展の利益を断固防護するために「戦って勝利する」ことのできる「世界一流」の軍隊建設を目標に掲げる中国は、一貫して人民解放軍の近代化を進めている<sup>20</sup>。これに対して米国は、武力衝突に至らないグレーゾーンと呼ばれる段階も含めて、紛争に関するあらゆる局面に対応できる米軍の抑止・対処能力の構築を追求している。

米軍の能力向上において前提となる課題が、人民解放軍のA2AD能力である。

それらは、対艦弾道ミサイルに代表される精密打撃力や防空システム、中距離の極超音速兵器、航空戦力といった要素から構成され、西太平洋における米軍の戦力投射と作戦行動を阻害する主要な脅威として認識されてきた。

2022年11月に国防省が公表した議会年次報告書『中国人民共和国の軍事および安全保障の展開2022』（『中国軍事レポート2022』）は、中国が「アジア太平洋地域に対する第三国の介入を諫止（dissuade）、抑止（deter）、撃破（defeat）する」という「介入対抗」（counter-intervention）戦略に基づいたA2AD能力の開発を積極的に進めているとしている<sup>21</sup>。そこで挙げられているのは、①精密打撃力および精密打撃のための探知・識別・補足・攻撃評価を行う戦略支援部隊の情報・監視・偵察（ISR）、②早期警戒レーダーネットワーク、多様な地对空ミサイル（SAM）システム、弾道・巡航ミサイルシステム、③極超音速兵器、④第1列島線を超える長距離での作戦能力を有する航空戦力、といった能力である<sup>22</sup>。

米軍は、このような人民解放軍のA2AD能力に早くから注目しており、2001年に公表した『4年毎の国防見直し』（QDR）においてA2AD脅威を打破することを米軍の作戦上の目標に位置付けていた<sup>23</sup>。ただし、米軍において具体的な対応策が検討され始めたのは2000年代後半になってからである。2009年にロバート・ゲイツ国防長官の指示を受けて米空軍と米海軍が中心となり、A2AD脅威に対抗する能力を導くコンセプトとしてエアシーバトル（ASB）構想の検討作業が開始された<sup>24</sup>。

ASBコンセプトの開発は、2011年11月に米海軍、米空軍に米海兵隊を加えて設置されたエアシーバトル室（ASBO）において進められ、2013年5月に同コンセプトの概要が公表された<sup>25</sup>。ここでは、敵のA2AD脅威に対して、米軍は「妨害（disrupt）・破壊（destroy）・撃破（defeat）するためのネットワーク化・統合・縦深攻撃」（NIA/D3）を行う能力の構築を目指すことが示された。

それは、長距離精密打撃能力のような敵の特定能力の無力化に注力するというよりは、①敵の指揮統制・通信・コンピューター・インテリジェンス、監視、偵察（C4ISR）の妨害、②A2ADプラットフォームおよび兵器システムの破壊、③兵器や編成の撃破というかたちで、敵のキルチェーンのいずれか

の段階に対する攻撃を行い、その機能を妨害し破壊することでA2AD能力全体を無力化することができる、という考え方が背景にある<sup>26</sup>。ASBコンセプトでは、NIA/D3によりA2AD脅威がある程度無力化されたなかで戦力投射を行い、作戦行動を実施することが想定されている。

その後、2015年11月、ASBの検討作業は統合参謀本部のJ7（統合戦力開発）に主管が移り、名称が「グローバルコモンズにおけるアクセスと機動のための統合コンセプト」（JAM-GC）へと変更された。2016年10月に正式承認されたJAM-GCの特徴は、作戦領域の対象をASBで焦点とされた海上、航空だけでなく、陸上、宇宙、サイバー空間を含む5つの戦闘ドメインへと拡大させたことである。さらに、従来は敵のA2AD脅威の外部からの作戦に重きが置かれていたのとは対照的に、戦力の分散運用、攻撃への強靱性、敵の攻撃による消耗・妨害を前提とした兵站システムを実施・構築することで脅威圏の内部における作戦を主眼としていることももう1つの特徴である<sup>27</sup>。

このように、2000年代後半に人民解放軍のA2AD脅威が議論され始めた当初、米軍の対応策に関する議論では、米軍の攻撃によりそれらの脅威をいかに無力化するかという問題が焦点であった。そして2010年代後半からは、米軍の作戦システムをいかに人民解放軍の攻撃から防御できるのかという問題も重要な焦点となっている。その背景には、中国の軍事力が確実に高まっており、能力的には米国と「同格の敵対国」となったという認識の変化がある。従来のA2AD脅威に加えて、宇宙・サイバー空間・電磁波スペクトラムにおける人民解放軍の能力向上により、米軍の戦力投射能力、持続的作戦行動の実施だけでなく、これまで米軍が優位にあった状況把握能力、意思決定システムまでもが脅威に晒される状況が現実味を帯びて認識されるようになった。

『中国軍事レポート2022』は、これを「体系破壊戦」（systems destruction warfare）の脅威として初めて言及した<sup>28</sup>。人民解放軍は、ビッグデータや人工知能（AI）の進歩を取り込んだ「ネットワーク情報システム・オブ・システムズ」を活用して米軍の作戦行動システムにおける脆弱性を迅速に把握し、それらの脆弱性に対して複数のドメインに跨る統合戦力により精密な攻撃を行うマルチ・ドメイン精密戦争（Multi-Domain Precision Warfare）を目指し

ていると同報告書では指摘されている<sup>29</sup>。

このような中国の軍事脅威に対する認識の変化を背景として、2019年7月、マーク・エスパー国防長官は統合参謀本部に対して、米軍全体の統合作戦コンセプト（Joint Warfighting Concept: JWC）の開発を指示した。その後、2021年6月頃にロイド・オースティン国防長官によりJWCは承認された（非公開）<sup>30</sup>。その中核となるのは、「計画において統合され、実施において同期される、優位性を獲得し、任務を完遂するために必要なスピードと規模の、すべてのドメインにおける統合軍の行動」として説明される、統合全ドメイン作戦（Joint All Domain Operations: JADO）と呼ばれるものである<sup>31</sup>。その特徴の1つが、同格の能力を有する敵よりも早く意思決定を行うことで優位に立つという考え方である<sup>32</sup>。

この認識に基づき、米軍は統合全ドメイン指揮統制システム（Joint All Domain Command and Control: JADC2）と呼ばれる、AI技術を活用した次世代型の指揮統制システムを開発を進めている。JADC2が目指しているのは、米軍のすべての軍種が有するセンサーと打撃力を単一のネットワークで結合し、即時的、効率的なキルチェーンを可能とするシステムである<sup>33</sup>。米軍の各軍種は、ほかの軍種とは異なる独自の戦術ネットワークを開発してきており、現在のキルチェーンプロセスでは、作戦環境の分析、目標の選定、攻撃手段の選定、攻撃命令を出すまでに数日を要してしまう点が問題であった。そこでJADC2では、米軍全体が情報、警戒監視、偵察で得たデータを巨大なクラウドのような通信ネットワークを通じて送受信することで、より迅速な意思決定を可能とするような環境の提供を目標としている<sup>34</sup>。

国防省では2019年頃からJADC2の開発が進められているが、もともこの計画は米空軍が検討していたものであり、現在では米陸軍も「プロジェクト・コンバージェンス」（Project Convergence）として同様のプログラムを開始し、2020年9月、米空軍と連携して開発を進めることで合意した。米海軍も、2019年11月に空軍と統合戦闘ネットワーク（Joint Battle Network）の開発を共同で進めることに非公式ながら合意した<sup>35</sup>。現在は統合参謀本部J6（指揮・統制・通信・コンピューター／サイバー）を主管として開発実験が行われて

いる。2020年1月には、各軍種・統合軍、関係省庁、同盟国の代表者から構成されるJADC2機能横断チーム（JADC2-CFT）が創設され、J6の下に置かれている<sup>36</sup>。

同盟国やパートナー国との関係強化を掲げるバイデン政権は、米軍の取り組みに関してもこれらの国々との連携を強めている<sup>37</sup>。例えば、JADC2の開発には豪州や英国、カナダ、ニュージーランドが参加して進められているだけでなく<sup>38</sup>、同盟間でのISR共有に関する実験として2022年8月に行われた「ボード・クエスト22」には、19の同盟国やパートナー国が参加した<sup>39</sup>。2021年9月には、豪州の原子力潜水艦取得および新興技術を含む技術開発協力の枠組みとして豪英米の安全保障パートナーシップ（AUKUS）の形成が発表された。これらに加え、インド太平洋地域において、日本、豪州、英国などの同盟国やパートナー国との軍事演習も継続して行われている。

米国は、米軍の能力向上に向けた取り組みを重ねる一方で、台湾との関係強化に向けた取り組みも行っている。バイデン政権は、台湾関係法、1972年、1979年、1982年の3つの米中共同声明、レーガン政権が台湾に対して示した6つの保証を拠りどころとする「一つの中国」政策を維持している。NSS2022では、「いずれの立場からのいかなる一方的な現状に対しても反対し、台湾の独立を支持しない」という立場を示している<sup>40</sup>。さらに2022年11月14日、インドネシアで開催されたG20首脳会合の機会を利用して行われた米中首脳会談においても、バイデン大統領は、米国の「一つの中国政策は変わっていないこと、いずれの立場からのいかなる一方的な現状変更に対しても反対すること」を習近平国家主席に説明している<sup>41</sup>。

その一方で、米国は「台湾の自己防衛を支援し、台湾に対するいかなる武力行使や強制にも抵抗するわれわれの能力を維持するために台湾関係法でのコミットメントを守る」という姿勢もみせている<sup>42</sup>。イーライ・ラトナー国防次官補（インド太平洋安全保障担当）は、2021年12月8日に開かれた上院外交委員会の公聴会において、「台湾の自己防衛を強化することは喫緊の課題であり抑止において不可欠の点である」と述べ、「台湾が重要な防衛品目やサービスを受け取れるよう台湾関係法のコミットメントを引き続き継続していくこ

とにより、今後もより積極的なアプローチをとっていく」という考えを示した<sup>43</sup>。2022年12月の時点で、バイデン政権の台湾への武器売却総額は約29億ドルとなっており、ハーブーン対艦ミサイルやサイドワインダー空対空ミサイル、F-16およびC-130整備用のスベア部品が含まれている<sup>44</sup>。

東シナ海や南シナ海における中国の強硬な領有権主張や既成事実化行為への対応として、米国は中国の行動を継続的に公表し批判すると同時に、日本の施政下にある尖閣諸島が日米安全保障条約第5条の適用対象となること、南シナ海を含む地域でのフィリピンの軍、公船・航空機に対する軍事攻撃には米比相互防衛条約が適用されること、フィリピンの排他的経済水域における中国の領有権主張が法的根拠を持たないという2016年の常設仲裁裁判所の裁定を米国が支持すること、という姿勢を繰り返し表明している<sup>45</sup>。

さらに、南シナ海や台湾海峡における米海軍や沿岸警備隊の艦船による「航行の自由」作戦（FONOPs）や、東シナ海も含めた地域での米空軍の航空機による上空通過が行われている。近年では、南シナ海における活動に関与する中国企業や政府関係者に対して制裁を課すといった措置も講じている。また、東南アジア諸国の能力構築支援も主要な政策として行われている。オバマ政権期に、「東南アジア海洋安全保障イニシアティブ」として開始された海洋に関する安全保障支援は、トランプ政権において「インド太平洋海洋安全保障イニシアティブ」と名前を変えながら、インドネシアやマレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム、スリランカ、バングラデシュを対象として継続されている<sup>46</sup>。近年では、日米豪印の安全保障協力（QUAD）を通じた関係国の海洋状況把握（Maritime Domain Awareness: MDA）能力の向上も目指している<sup>47</sup>。

### 経済分野への波及

米中競争の新たな舞台として浮上しているのが、経済分野である。経済はこれまで米中間の協調的・協力的関係を支える分野であったが、近年では両国の安全保障をめぐる緊張関係の影響を受けて、競合的・対立的な性格を強めている。ただし、米中間の経済関係全体が悪化しているというよりは、米国の安全保障に深く関係のある分野を焦点とした競争——技術覇権をめぐる

競争、サプライチェーンの構築をめぐる競争——が繰り広げられている、というのが近年の状況である。

技術覇権に関して、米国は中国を念頭に将来にわたる技術的優位の確保を目指して争っている。近年の中国の産業政策は、国内の強靱性を強化するために、海外の供給網への依存を減らすと同時に、国内生産の増大を含む内需拡大に向けて取り組んでいる<sup>48</sup>。具体的には、2015年5月に発表された「中国製造2025」に沿って、2020年、2025年のロボット工学、電力設備、次世代の情報技術といった戦略的な産業における国内製造についてより高い目標を掲げ、中国の国内イノベーションの促進を目指している<sup>49</sup>。

近年では、2020年に公表された「双循環」という考え方に基づいて、国内市場を経済成長の主要な牽引役として確立することに重点を置きつつ、国内市場と国外市場が相互に強化し合うことができるようにすることを追求しており、国内経済のなかでイノベーション・製造・消費を完結できる基本的な自給自足を目指すと同時に、輸出や重要な供給網、部分的な資本輸入については国際経済を利用することを目指している<sup>50</sup>。

米国が問題視しているのが、中国政府が海外企業への規制強化によって国内市場アクセスを制限する一方で国内企業へ補助金などを通じた差別的な優遇措置を採っていることである。また、中国による米国の先端技術の窃取や知的財産の侵害、中国国内で活動する外国企業に対する技術移転の強要、先端デュアル・ユース技術を軍事目的で開発・獲得するために中国の防衛産業と民間技術・産業基盤との融合を目指す「軍民融合」政策、同政策によるデュアル・ユース技術の軍事転用、経済的依存を利用したエコノミック・ステイトクラフト、米国の安全保障インフラ分野への中国企業の進出や投資の増加についても懸念している。

このような問題への対応策として、米国はまず1974年通商法301条に基づく制裁措置を発動している。2017年8月18日、米通商代表部（USTR）のロバート・ライトハイザー代表は、1974年通商法301条に基づいて、中国の技術移転政策や知的財産権の侵害に関する調査を行うと発表した<sup>51</sup>。その後、米国企業の知的財産や技術を中国企業に移転するために中国政府が不当に介入し



ているとの結果を受けて、2018年3月22日、USTRは通商法301条に基づく対中制裁措置の発動を発表した<sup>52</sup>。制裁措置は航空、情報通信技術、機械などを対象品目とした25%の従価関税と中国企業の対米投資に対する規制強化で構成されており、2018年7月に、対中輸入340億ドル相当の818品目に25%の賦課を開始して以降、2019年8月までに追加関税対象となる品目が段階的に拡大された<sup>53</sup>。

ただし、この制裁措置に関しては、2020年1月15日に米中間で第1段階の経済・貿易協定が署名され、中国が知的財産の保護や金融市場の開放、為替操作の禁止、今後2年間にかけて米国からの輸入を増加することなどを約束する一方、米国は追加関税を一部について低減することで合意した<sup>54</sup>。

対中制裁と並行して、米国は新興技術を含む輸出管理制度も強化している。2018年に成立した2019会計年度国防授權法（NDAA2019）には、「2018年輸出管理改革法」（Export Control Reform Act: ECRA）と題された第1758条が盛り込まれた<sup>55</sup>。NDAA2019には、民生用と軍事用の技術の境界が曖昧化していることを背景として、不適切な技術移転や情報漏洩を防止するために、対米外国投資委員会（Committee on Foreign Investment in the United States: CFIUS）の権限を強化する「外国投資リスク審査現代化法」（Foreign Investment Risk Review Modernization Act: FIRRMA）も盛り込まれた。

2021年11月、バイデン大統領は、米国の安全保障に大きなリスクをもたらす機器の認証を禁止する規則の導入を連邦通信委員会（Federal Communications Commission: FCC）に対して規定した「2021年安全機器法」に署名した<sup>56</sup>。FCCは、2022年11月25日、安全保障上の脅威となりうる通信機器について、中国の華為技術（ファーウェイ）およびZTEが製造または提供する通信機器や監視カメラ、ハイテラ、ハイクビジョン、ダーファが製造または提供する通信機器や監視カメラのうち安全保障上の用途となるものを対象として、米国内への輸入や販売認証を禁止する行政命令を発表した<sup>57</sup>。

サプライチェーンの構築をめぐる競争において米国が目指しているのは、中国によるエコノミック・ステイトクラフトや将来的な供給リスクを低減することであり、中国に依存しないかたちでの、安全保障上重要な資源や物資の

供給網の構築である。サプライチェーンの確保については、バイデン政権は2021年2月に大統領令14017号を発出し、先端半導体製造・先端パッケージング（商務長官）、大容量バッテリー（エネルギー長官）、（レアアースを含む）重要鉱物およびそのほかの戦略的原材料（国防長官）、医薬品および医薬品有効成分（保健福祉長官）といった、4分野についてのサプライチェーン・リスクを検討し報告書を提出するよう各長官に指示した。

サプライチェーンに関して米国が重視している物品が、半導体である。半導体は民間経済での重要性だけでなく、米軍の最先端兵器の製造、AI技術開発といった米国の安全保障にとっても重要な役割を果たしている<sup>58</sup>。ただし、現在米国は必要とする半導体を国内だけでは十分に製造できていない。世界の半導体製造における米国のシェア率は、1990年の37%から2020年には12%にまで低下しており、2019年時点で世界シェアの5分の4をアジア諸国が占めている<sup>59</sup>。しかも現在、F-35などの軍事レベルで使用する最先端の半導体は台湾の台湾積体電路製造（TSMC）にほとんど依存している状況である。台湾有事リスクも含めて、米国の安全保障にとって重要な戦略的物品である半導体の安定的な製造・供給網を確保することが重視される理由である。このような状況を踏まえて、米国は半導体に関する国内産業振興策や、米国に比して技術開発力の劣る中国に対する半導体技術の輸出管理の厳格化を進めている。

半導体製造に関する国内産業振興策として、2022年8月、バイデン大統領は「CHIPSおよび科学法案（H.R.4346）」（以下、CHIPSプラス法）に署名した<sup>60</sup>。同法は、米国の技術力強化に向けて総額約2,800億ドルの予算を充てこんだ法律で、その一部は米国の半導体製造に関する支援に使用されることになっている<sup>61</sup>。CHIPSプラス法による国内振興策を背景に、米国内では半導体製造に関する2,000億ドル規模の大型投資が2020年から2022年にかけて続いている。例えば、TSMCはアリゾナ州に2カ所の半導体製造工場を建設する計画を明らかにしているほか、日本、韓国、英国企業も米国内への投資計画を発表している<sup>62</sup>。

輸出管理に関しては、2022年10月7日、米商務省産業安全保障局（BIS）は、

AI技術用の先端半導体およびその製造、スーパーコンピューターの対中輸出管理規則を発表した<sup>63</sup>。これにより、TSMCは中国において先端半導体の製造が禁止されることになるなど、中国のAI技術開発には大きな影響が及ぶとみられている<sup>64</sup>。

### III 対中競争のゆくえ

#### 継続される強硬路線

米国の対中政策は、従来の関与から包括的な対中競争姿勢というかたちでトランプ政権において大きな方針転換を遂げた。バイデン政権も、気候変動といった共通の課題解決に向けた協力の可能性や、中国との対話を重視している点では違いがみられるものの、関与により中国の行動を変えることを諦めていること、むしろ軍事的にも経済的にもパワーを増大させ米国の優位性を脅かす存在である中国とは競争関係が前提となると考えている点で、対中強硬路線を実質的に継続している。それでは今後、米国の対中姿勢に変化はみられるのであろうか。

少なくとも近い将来において、このような米国の対中強硬姿勢が崩れる可能性は低いと考えられる。中国との相対的なパワーの差が小さくなるなか、米国の望むようにその行動に影響をあたえることが難しくなっている状況を背景として、中国の将来的な動向が米国の安全保障を脅かすという認識が米国内で広く、そして根強く共有されているからである。いまや米国の対中政策は、米国の安全保障の確保を最大の要因として形成されている。

米国からみれば、中国の対外姿勢はインド太平洋の秩序を自国に有利なものに変えようとするものであり、米国が築いてきた同盟関係を弱体化させ、軍事力や経済力を背景に周辺諸国を強制するものである<sup>65</sup>。その目論見は、地域秩序だけでなく、グローバルな国際秩序も自らの権威主義体制に都合良く変更しようすることであり、実際それらを実現する「経済的・外交的・軍事的・技術的パワーを有している」とみている<sup>66</sup>。中国共産党は、現在の国際秩序が自らの提唱する「人類運命共同体」と相容れないものであり、米国の同盟

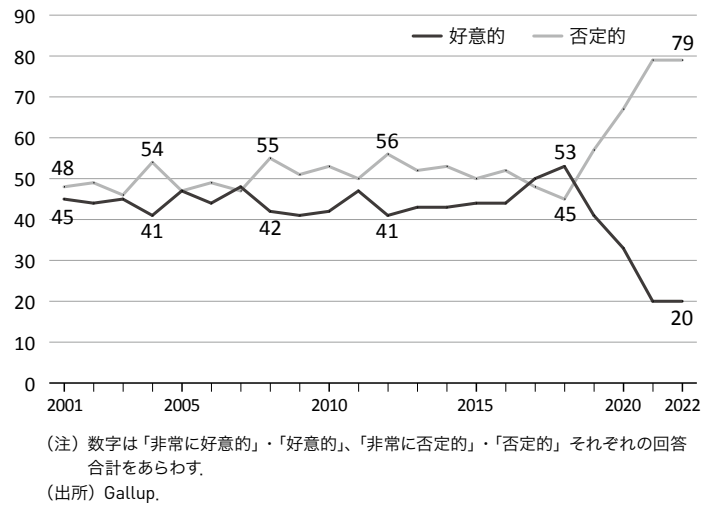
関係は「中国の主権、安全保障、発展の利益と共存できない」と考えていると、米国の目には映っている<sup>67</sup>。米国の国際秩序観や政策方針は将来の政権により変化する可能性はあるものの、米国の同盟関係を否定し既存の国際秩序を変更しようとしている中国の姿勢を受け入れることは今後も難しいであろう。

バイデン政権は、気候変動、核不拡散、新型コロナウイルスのような世界的感染症拡大といった課題に対応するための協力は否定していないが、協力の余地は狭まっており、その協力関係が米国の安全保障上の懸念や経済分野での不満を解消するまでに至るとは考えにくい。

もう1つの要因として、これまで米国内の対中警戒論を緩和させる機能を果たしてきた経済分野でも、安全保障における対中競争の影響を受けて、対立的・競争的な関係へと変化してきていることも大きい。第II節で考察したように、中国との経済関係は、技術覇権や戦略的物資に関するサプライチェーン構築をめぐる競争を焦点として繰り返されている。クリントン政権やブッシュ政権期には、中国市場への米国企業のアクセスや経済活動に対する中国政府の協力を期待する声も強かったが、「中国製造2025」を掲げ、中国の国有企業や民間企業を優遇すると同時に米国企業を始めとする海外企業への規制を強める現在の状況において、中国との経済関係が強硬姿勢を緩める役割を果たせるとは考えにくい。

さらなる要因として、連邦議会の対中強硬姿勢が今後も維持される可能性が高いことがある。連邦議会では、中国に関する課題として、急速な軍事力の近代化、他国の技術や知的財産の窃取、経済的な依存関係を梃子とした国際的な影響力の拡大が認識されており、特にインド太平洋地域において米国の影響力を弱めようとする動きや、先端技術分野における覇権獲得を目指した動きに対する警戒感が民主党と共和党の間で共有されている<sup>68</sup>。「分断」という表現が多用される米国内政治にありながらも、超党派でコンセンサスが形成されているということは、それだけ連邦議会における中国に対する警戒感が強く、そして広く共有されていることを示している。その背景には、図2-1で示されているように、国民世論の対中認識が悪化の一途をたどっていることも影響している<sup>69</sup>。

図2-1: 米国における対中認識の変化



強硬路線が継続される見通しであるということは、かつての対中関与政策が復活する可能性も低い。米国にとって関与政策は、単に中国と協調的・協力的な関係を築くということではなく、それらを通じて中国が既存の国際規範やルールを守り、国際社会の一員として共通の課題解決に向けて責任ある役割を果たすようになる、国内的には基本的な人権を尊重し、共産党の一方支配から民主的な政治制度へと変わるようになる、という中国の成長を米国に好ましいかたちに促す手段であった。関与を通じて、中国の経済体制だけでなく政治体制にも変化をもたらすことができる、と米国は考えていた。

ところが、冷戦終結後の30年間に実際に米国が目当たりしてきたのは、キャンベル大統領副補佐官とラトナー国防次官補が2018年の論文で指摘するように、「米国の軍事力や外交的関与は中国が独自に世界クラスの軍を建設しようとするのを断念させることができなくなった」し<sup>70</sup>、米国の「外交的および商業的な関与が [中国の] 政治的、経済的な開放性をもたらさずことはなかった」という現実であった<sup>71</sup>。キャンベル大統領副補佐官は、ジェイク・サリバ

ン大統領補佐官（国家安全保障問題担当）との2019年の共著論文において、米国が中国の政治体制、経済、外交政策の根本的な変化を促すことができると考えたことが、「関与の基本的な間違いであった」と断じている<sup>72</sup>。

バイデン政権がNSS2022において示したように、米国の安全保障政策が中国との地政学的競争を前提としているということは、中国の行動を変えることができる時代が終焉を迎えたということを意味している。米国にとって現在の中国は、それだけ経済的にも軍事・政治的にもパワーを増大させた「対等な競争相手」という存在であり、中国を内部から変革させるといった政策目標はもはや現実味を失っている。今後は、中国の政治体制を所与のものとしたうえで、中国がどのような政策を採ろうとも「米国の利益と価値観に望ましいかたちでの現実的な [中国との] 共存という安定した状態」を目指していくことになるであろう<sup>73</sup>。

### 競争の管理

今後も米国の対中強硬路線が継続することを前提とすると、軍事・外交に関する競争が軍事的な衝突へとエスカレートすることをいかに予防するのか、経済分野での競争が米中の全般的な経済関係の断絶（デカップリング）を招き世界経済の混乱につながることをどのように防ぐのか、という問題が重要となる。

特に重要となるのが、安全保障に関する競争の管理である。第1に、東シナ海および南シナ海における偶発的、あるいは意図しないエスカレーションによる武力衝突のリスクを回避することである。第2には、中・長期的な台湾への武力侵攻を防止することである。

東シナ海では中国軍の艦船や航空機の活動が活発化していることに加え、ナンシー・ペロシ下院議長が2022年8月に台湾を訪問した際に行ったような軍事演習も増えている。中国は、南シナ海では低潮高地を埋め立てた人工島に軍事基地を建造し、軍の艦船や航空機を展開させている<sup>74</sup>。これに対して米国は、南シナ海だけでなく台湾海峡においても米海軍によるFONOPsを継続的に実施している<sup>75</sup>。この状況に関して、米国では米中両軍間での偶発的

な事故、誤算や誤解による意図しないエスカレーションによる武力衝突のリスクについての危機感が認識されてきた。

このリスクを低減させる方策として、米中の軍当局間にはこれまでに、①防衛協議対話 (Defense Consultation Talks: DCT)、②統合戦略対話メカニズム (Joint Strategic Dialogue Mechanism: JSDM)、③防衛政策調整対話 (Defense Policy Coordination Talks: DPCT)、④軍事海洋協議協定 (Military Maritime Consultative Agreement: MMCA)、⑤防衛電話リンク (Defense Telephone Link: DTL) といった複数の対話チャンネルが設置されている。これらに加えて、航空機および艦船の安全な運用に関する行動手順として海上衝突回避規範 (Code for Unplanned Encounters at Sea: CUES) が2014年4月に米中を含む21カ国間で合意された。

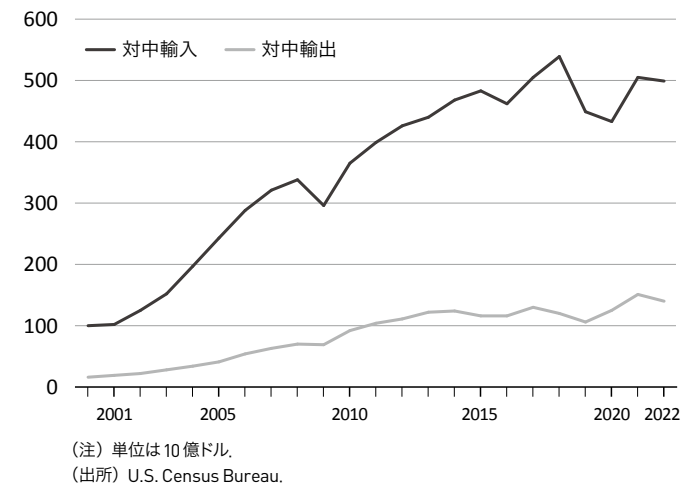
近年では、このような緊急連絡メカニズムが設置されているにもかかわらず、状況によって中国側が米国の呼びかけに応じていない場合があるため、バイデン政権は安定したコミュニケーション・チャンネルの確保を中国側に求めている<sup>76</sup>。2022年11月22日にカンボジアで開催された米中国防相会談において、オースティン国防長官は魏鳳和国防部長に対して、インド太平洋地域において人民解放軍の航空機が事故につながる危険な行動をとっていることを指摘しながら、危機の際に連絡できるコミュニケーション手段の重要性を訴えた<sup>77</sup>。

第2の点に関しては、台湾の防衛能力に対する支援や、周辺国との協力による抑止や対処能力を整備しておくことにより、中国が台湾の武力統一が合理的ではない、達成不可能であるという認識を持つようにすることが、最も重要な課題である。その一方で、中国が武力侵攻を行う必要性を高めるような行為を回避することも重要な課題である。この点に関しては、連邦議会が台湾政策についてより強硬な法案を策定する傾向にあることや、ペロシ下院議長を訪台にみられるように連邦議会の議員団による台湾訪問が中国軍の大規模な軍事演習を招いたように、連邦議会のコントロールをどのようにしていくべきなのか、あるいはすべきではないのか、バイデン政権をはじめ、今後の米政権は難しいかじ取りを迫られることになる<sup>78</sup>。

経済分野における競争——技術覇権やサプライチェーンをめぐる競争——が、米中の経済的デカップリングに発展することを防ぐことも、世界経済への影響を考えると重要である<sup>79</sup>。米中の貿易関係については、図2-2にみられるように、過去20年間ほぼ一貫して拡大傾向にある。米国の対中輸入総額は2001年の1,000億ドルから2021年には5,000億ドルを超えるまでになっている。2018年の追加関税の賦課により米中間の輸出入の総額 (物品・サービス) は一時的に減少傾向にあったものの、2020年からは再び増加傾向にある。米国の対中輸入でみると、2018年の5,580億ドルから2020年には4,490億ドルに減少したものの、2021年には5,270億ドルへと回復傾向にある。米国の対中輸出については、2018年の1,810億ドルから2020年の1,660億ドルに減少したものの、2021年には1,920億ドルへと対中輸入額と同様の推移をみせている<sup>80</sup>。

この問題についてバイデン政権は、国内産業の育成を重視する一方で、デカッ

図2-2: 米中貿易額の推移



プリングを目指しているわけではないという姿勢を示している。2022年11月30日、ジーナ・レモンド商務長官はマサチューセッツ工科大学で演説し、米国のイノベーション・エコシステムを強化するために国内投資が重要であること、半導体分野は当然ながらそのほかの重要な技術開発分野についても、大学や産業界と協力しながら人材育成も含めて投資を強化していくという方針を明らかにした。そのなかで、「[米国の] 経済を中国の経済からデカップリングすることを目指してはいない」と明言し、「[中国との] 貿易や、中核となる経済的、国家安全保障上の利益、あるいは人権の価値を脅かさない分野における投資を促進していく」と述べた<sup>81</sup>。

中国の経済的影響力を踏まえると、技術覇権やサプライチェーンをめぐる競争は、米国単独の取り組みだけで優位に立つことは難しい。今後、半導体といった戦略的物資の主要生産国や、先端技術分野で主導的立場にある国々が果たして米国と同様の政策を採用するのか、米国がそのような政策協調を得ることができるのかという点も、この分野における米中競争の帰趨を左右する重要な課題である。

## おわりに

中国に対する米国の強硬姿勢は、2010年代から徐々に拡大していき、トランプ政権において顕在化した。その背景には、中国の軍事力の継続的な増強、東シナ海および南シナ海における強硬な領有権の主張や既成事実化行為に対する懸念の高まりがある。米国の対中競争は、軍事・外交分野を主要な舞台として繰り広げられているが、この安全保障をめぐる緊張関係の高まりは、従来は中国との協調的・協力的関係の牽引車としての役割を担ってきた経済分野にも波及している。

トランプ政権以降顕在化した米国の対中強硬路線は今後も維持される可能性が高く、米中競争は継続するであろう。中国との相対的なパワーの差が小さくなり、米国の望むようにその行動を変えることができない状況において、中国の将来的な動向が米国の安全保障を脅かすという認識が米国内で広く共

有されているからである。いまや米国の対中政策は、米国の安全保障の確保を最優先課題として形成されている。

対中競争が継続するなか、軍事・外交に関する競争が軍事的な衝突へとエスカレートすることをいかに予防するのか、経済分野での競争が米中の全般的なデカップリングを招き世界経済の混乱につながることをどのように防ぐのか、今後も米国の取り組みが注目される。