

## 大国米中関係の展望と日本外交への示唆

東京大学教授 川島真

2017年1月のトランプ政権の成立、また同年秋に控えている習近平体制二期目の開始、さらには世界秩序の方向性の不透明性、地域的な朝鮮半島情勢、台湾の動静、東シナ海・南シナ海の状況など、極めて多くの変数の中で、日本としては自らの羅針盤の示す方向性を見極めるのが困難になっている。こうした場合、優先順位の高い変数から考察していくことになる。そしてもっとも優先順位が高いのはやはり米中関係だと考えられる。

### 1. 米中関係の長期的な展望：競争関係へ

オバマ政権の前半期、成長著しい中国を既存の秩序に組み入れるべく、アメリカの側から中国にG2論をもちかけたことがある。これはより多くの責任を国際社会で背負うことを嫌う中国側の胡錦濤政権が受け入れなかった。また、胡錦濤政権後半期に中国は次第に対外姿勢を強化していき、それに対してオバマ政権がG2論を再度提起することはなかった。他方、中国側は2012年に成立した習近平政権が、G2論を受け入れるような姿勢を示し、オバマ大統領に対して新型大国間関係を提起した。これは核心的利益を相互に認め合う、つまり東シナ海や南シナ海問題について、アメリカが中国側の姿勢を受け入れることを求めるものであった。オバマ政権は、これをそのまま受け入れることはしなかったものの、政府高官が「新型大国間関係」という言葉を用いることもあり、中国側には一定の「誤解」を与えただろう。トランプ大統領は、選挙期間中に中国を批判したり、当選後には「ひとつの中国政策」の変更を示唆したりしたが、政権発足後は基本的に中国との対話路線を維持している。ただ、2017年3月にティラーソン国務長官が訪中した際に、「衝突せず、対抗せず、互いに尊重し、ウィンウィンの協力」という言葉を習近平に示している点は注目に値する。これは習近平がオバマに示した言葉で、まさに新型大国間関係の中核をなす部分だからだ。だが、米中首脳会談ではこうした言葉は使用されなかったようであり、G2論も新型大国間関係も、ともに採用されてはいない。そうした意味では、米中双方ともに依然として相手の位置付けが定まっていないということである。国際情勢の変容、また国内政治の状況の変化がその背景にはある。

また、中国の政策から見た場合、所謂「二つの百年」が重要になる。ひとつは2021年の共産党の百周年、今一つは2049年の中華人民共和国の百周年だ。前者では国内面で一人当たりGDP1万ドルを達成する（日本の経済力の三倍）程度のイメージであろうが、対外的には中国とその周辺で主導権を握り、同時に世界に出て行く足がかりをつけるということだろう。これが「一帯一路」構想だともいえる。後者の2049年についてはアメリカに追いつくということを想定しているようだ。この段階ではグローバルな場でアメリカに挑戦するといった像を描いているのだろう。こういった中国の将来像から導かれる対外政策は、当面はグローバルな空間では大国間協調を基軸としつつ、アメリカとの衝突を避けるものの、中国とその周辺では主導性を把握し、少しずつその周辺から外へと出て行く足がかりを得ていく、ということになる。ただ、アメリカに挑戦するとしてもアメリカ一国ではなく、その同盟国とのネットワークが対象になる。中国は独立自主の方針の下、同盟

国は作らない主義である。しかし、それをどうするのが大きな課題になっていくだろう。

## 2. 米中間の戦略的空間

次に胡錦濤政権から習近平政権にかけての短期的な対外政策の調整、変更について検討したい。これはまさに米中の世界的な戦略がいかに関わされているかということでもある。先にも少し触れたが、胡錦濤政権期から習近平政権期にかけての15年の間に、中国の対外政策は大きく変化してきた。ひとつは胡錦濤政権期の後半、とりわけリーマンショックの後に中国が対外的に強硬姿勢をとり出したことである。これには中国国内で、順調な経済発展を受けて、「韜光養晦政策（経済発展重視の対外協調外交）」に疑義が呈されていたことも背景としてあった。習近平政権の対外政策は、基本的にこの路線の上にある。だが、両政権間には相違点もある。まず習政権は、南シナ海での基地建設などをいっそう積極化し、かつ南シナ海からインド洋、アフリカへと至る「(安全保障の面も含めた)海の道」を開拓している。ブルネイ、スリランカの港湾整備、ミャンマー、パキスタンからのパイプライン、そしてモルジブなどでの橋梁整備、これらを通じてジブチの基地に至るルートを築きつつある。東部アフリカとの関係も強化し、PKOの展開も合わせて軍の世界展開への第一歩としようとしている。習政権は、胡錦濤政権が設定した大国外交、周辺外交、途上国間外交、多国間外交といった戦略的枠組みを継承しつつ、その周辺外交の空間を拡大させ、「一帯一路」政策へと展開しつつあるということでもある。これは中国の周辺での主導性だけでなく、その周辺の外側へと影響圏を拡大していこうとする試みである。習近平政権は、胡錦濤政権が後半期にはいっても一貫して使用し続けた「韜光養晦」という言葉を使用していない(かわって「運命共同体」は多く用いる)。これも言葉の上では大きな変化である。

2009年1月に成立したオバマ政権は、リーマンショックの影響もあり、前述のように中国側にG2論をもちかけた。実際、中国は世界経済の立て直しに大きな貢献を果たし、資源価格の高騰もあって、今後は新興国の時代になるかと思われた。ただ、オバマ大統領の最初の外遊先が東南アジアであったことから明白なように、オバマ政権は、地政学的に東南アジアが米中間の戦略上の焦点になることを理解していたのだろう。だが、同政権によるリバランス政策は、基本的に中国をはじめとするアジア経済への期待と米国の関与強化、そしてそのアジアの安定維持のために同盟国との関係を維持、強化という両面から形成されており、軍事安全保障面でアメリカやその同盟国と対峙する中国から見た場合に、リバランス政策は手放しで受け入れられるものではなかっただろう。

2013年1月に成立した第二期オバマ政権は、次第に中国に対して厳しい姿勢をとるようになる。マルチ枠組みを好んだオバマ大統領は、軍事安全保障の面ではハブ&スポークス関係を一段階高めて同盟国間ネットワークの形成を促し、また経済面ではTPPの形成を進めようとした。2012年12月に成立した日本の安倍政権は基本的にこの第二期オバマ政権の政策に沿ってきたと言ってもいいだろう。それに対して韓国の李明博政権は第一期オバマ政権の対外政策に歩調を合わせていたと言える。第二期オバマ政権は、同盟国間関係の強化、たとえば日豪、日韓関係の強化を歓迎した。これらは中国から見れば対中安全保障包囲網の形成に映ったであろうし、TPPは中国を除外する新たな経済貿易秩序の形成に映ただろう。まして、「一帯一路」を目指そうとしていた習近平政権にとっては、正面か

ら衝突する政策に見えただろう。オバマ政権の対外政策は多くの批判に遭ったが、対中政策という面ではそのマルチ外交が一定の意義を有していた。ただ、たとえ南シナ海で航行の自由作戦を実施しようとも、同時に米中合同演習をおこなったり、RIMPACに中国を招待するなどしたために、ヘッジ&エンゲージ政策の意味が中国側に意図通りに伝わったか疑わしい。中国はヘッジされた方を忌避し、エンゲージされた側に導かれるのではなく、ヘッジとエンゲージの総体としてプラスマイナスで政策を評価するために、オバマ政権は中国の南シナ海での行為を基本的に容認している、と認識した可能性が高い。その南シナ海で中国の九段戦に基づく主張や行為にストップをかけたのは、2016年7月の常設仲裁裁判所の裁定である。だが、これも中比二国間で調整をおこない、目下新たな基地を作るのは自重している。トランプ政権は、TPP離脱を決めるなど、中国を苦しめていたマルチの枠組みを緩めようとしている。安全保障の面でも、二国間安保の重要性は言っている、ネットワークについては熱心でないように映る。トランプ政権が今後人事を固める中で、これらの政策をいかに展開するかが問題になる。

他方、北朝鮮問題は米中間の協調関係を試す一つの間場となっている。中国は、確かに北朝鮮に対して最も強い影響力を有する国であり、半島の状況は中国の安保にとって重要な意味を持ち、決して軽んじることはできない。また、国際社会に対しては中国自身の影響力を見せ続け、米中協力の間場として維持していきたい。ところが、中国が北朝鮮に切れるカードには限界がある上、極端なことをすれば中国に被害がもたらされる。トランプ政権は、シリア攻撃を米中首脳会談にぶつけて中国に圧力をかけつつ、この案件をトランプ政権下の米中関係の試金石にしようとしているのだろう。そして、経済金融問題同様に百日の猶予を与え、あとはトランプ大統領による習近平への「褒め殺し」が続いている。これまで米中戦略対話が7月におこなわれてきたこともあり、4月の首脳会談からの百日目にあたる7月に戦略対話を開き、G20に際して米中首脳会談をおこなうことで決着をつけるということだろう。中国国内では北朝鮮支持政策への批判が強くなっており、また米中間の信頼関係を構築するためにも、一定程度北朝鮮に厳しい政策をとることが予測される。だが、中国側が恐れているのは、アメリカ側の提示している対北朝鮮協力企業リストであり、そこで中国の主要企業が北朝鮮を支援している詳細が明確になることであって、その範囲で対応するものと思われる。

### 3. 米中首脳会談から共産党大会へ

2017年の中国にとっての最大の課題は秋に予定されている共産党大会において、いかに順調に習近平の二期目を発足させるのかということである。そのためには内外政を穏当に処理しつつ、同時に習政権一期目の成果を強調していくことが求められる。対外政策の面で最も慎重に対処すべきは対米政策である上に、トランプ政権になってアメリカの存在が大きな「変数」になることは予測可能性が低下することでもあり、2017年の中国にとっては好ましくない。そのため中国の対米政策はきわめて慎重なものとなっている。

トランプ大統領は就任前に「一つの中国」政策に調整をくわえるような言動をおこなっただけでなく、台湾の蔡英文総統と電話会談をおこなった。これはキッシンジャーへの反発ともされ、電話会談は同氏の北京訪問中におこなわれた。だが、中国側の反応は抑制されたものとなり、最終的に安倍総理との会見前にトランプ大統領は習近平国家主席と電話

会談をおこなって「一つの中国」政策を確認した。3月にティラーソン国務長官が訪中した時のやりとりは前述のとおりである。

2017年の米中首脳会談に際して、「新型大国間関係」などの新たな用語は使われず、共同文書なども採択されなかった。時間的にもきわめて短く、さらに米中首脳懇談中にシリア攻撃がおこなわれるなど、習近平の面目が傷つけられる場面もあった。だが、両首脳が握手をし、また睦まじく話しながら散歩し、そして家族ぐるみで付き合って大統領の孫娘が中国語で歌を歌う画像がとれたことで、秋に向けての国内宣伝用のコンテンツは確保されたということもできる。習近平政権としては、この4月の米中首脳会談を皮切りに秋の共産党大会に向けて、外交上の成果を積み重ねていくことが求められている。5月の一帯一路 Forum、6月に AIIB 総会と SCO、7月に米中首脳会談と G20、8月の北戴河での会議を経て、9月以降に備えるということであろう。米中首脳会談は、その秋に向けた一連の対外政策の一つ目であり、たとえ相手が会議中にシリアへの攻撃を仕掛けようとも、ここで問題を起こすわけにはいかなかったと推察される。

米中首脳会談では、建設的な議論もあった。特に戦略対話を包括的戦略対話に格上げした意味は大きい。すでに戦略対話レベルでも多くの対話の枠組みを築いていた米中であるが、それを包括対話にすることで、いっそう強く、分厚い交流の枠組みを作っていくことが予測される。なお、もう一点注目すべきこととして、米中首脳会談に臨んだ中国側のメンバーがある。それは、習近平・国家主席、汪滄寧・党中央政策研究室主任（政治局委員）、汪洋・國務院副総理（政治局委員）、栗戰書・党中央弁公庁主任（政治局委員）、楊潔篪・國務委員、房峰輝・人民解放軍連合参謀本部参謀長、何立峰・発展改革委員会主任、劉鶴・中央財政領導小組弁公室主任、王毅・外交部長、鐘山・商務部長である。常万山・国防部長は不在であるものの、軍の中枢にいる房の同席、また汪や栗などの党の中枢が同席したことは重要だ。中国の対北朝鮮政策は、政府というよりも軍と党が重要な役割を果たしており、アメリカのメッセージが彼ら軍と党の中枢に伝わったということでもある。また、この人選は、習近平政権の第二期を見る上でも示唆に富む。

#### 4. 日本外交への示唆

最後に、以上述べてきた米中関係の状況が日本に与える示唆についてまとめておきたい。長期的に見た場合、米中間のパワーバランスが変化していくことは必然であるが、それが交替するレベルに達するか否かは未知数である。アメリカとその同盟国にとっての最大の利点はアメリカ自身の国力とともにその同盟国ネットワークにある。同盟国の主要な一角を占める日本としては、アメリカがこのネットワークの有用性と意義を感じ続けることができるように促し、実際にそのような機会を多くつくっていくことが重要である。また、中国自身が当面の間グローバルな空間では、協調姿勢を維持しつつも周辺地域では強硬姿勢に出て主導権を得ようとし、また「一帯一路」構想の下に、そうした空間を拡大しつつあることを受け止め、日本としてもそれをアメリカや共通の利害を有する同盟国と論点や情報を共有していくべきである。今後、東シナ海、南シナ海だけでなく、インド洋に至る空間が焦点となるが、この地域での地域協力などの面で日本の果たしていく役割はいっそう重要になる。積極的に地域構想を提起して、時には中国とともに、時には中国をけん制しながら対応すべきである。この点で、中国が提起する枠組みに全て反対することは好ま

しくなく、地域諸国とともに内外からメッセージを発するべきである。最悪のシナリオは、中国が「中国第一主義」を採ることであり、中国が国際協調や自由貿易を掲げているうちは、表面的にであれ、それを支持する姿勢を示すことが重要だろう。

短期的には、米中関係が不安定になることは日本にとっても好ましくないし、またトランプ政権との関係を安定させたいということは共通している。トランプ政権に対しては、オバマ政権が採っていたマルチの枠組みを重視する政策を引き続き東アジアでも維持するよう、EAS への関与や安全保障ネットワークの重視などを求めていくべきである。そして、TPP については、アメリカの復帰を期待しつつ TPP11 などを進め、同時に日欧 FTA などを進めて新たな秩序形成を目指す姿勢を示し、場合によっては日米 FTA 交渉もおこなって、中国をけん制すべきだ。むろん、TPP 同様に、こうした新たな秩序に中国が関心を示した場合には、受け入れる姿勢を示すべきである。他方、RCEP については、日本は決して ASEAN を中心とした場で貿易秩序を形成しようとは考えずに、地域政策として臨むべきだ。自由化度を下げたいインドと年内妥結を目指す ASEAN が結びついて、中国を取り込みながら、自由化度を上げたい日本を排除することを避けるべきである。最後に、台湾については中国が最も注意を払う場であることを再認識し、兩岸関係が大きく変化しつつあることに留意して、台湾が「親日」であるといった見方ではなく、現実主義的に対応していくべきだ。実際に、現在の日台関係は一般に考えられているほど良好ではない。

こういった長期、短期の多様な変化に対応していくためには、やはり日本として確固たる国益観をもち、それを元にプライオリティを定めて、また柔軟に事態に対応していく必要があると考える。