

中国への関与政策は失敗したのか —中国と米国、EUそして日本

青山瑠妙 早稲田大学 大学院アジア太平洋研究科 教授

中国の改革開放政策採択後、米国、日本など西側先進国は中国に対して関与政策をとり続けてきたが、これまでの中国に対する関与政策は失敗したとの認識が米国の政府関係者や学者の間で広まっている。失敗を批判するのは簡単だが、果たしてどのような対中政策が望ましいのか、中国と米国、EUそして日本の関係から分析する。

台頭する中国・高まる日米欧の懸念

2018年6月に、フォーブスが世界の有力企業2000社を発表した。米国は560社、中国・香港は262社がランクインしているが、トップ10は米国と中国がそれぞれ5社ずつを占めた。7月に発表されたフォーチュン・グローバル500も、中国企業の躍進を物語っている。500社中に120社の中国企業（台湾、香港を含む）がランクインし、1位の米国（126社）に肉迫し、3位の日本（52社）を大きく引き離している。

こうした中、17年の秋に開かれた中国共産党第19回大会で、習近平国家主席は、「中華民族の偉大な復興」という目標を掲げ、建国百周年にあたる今世紀半ばに「総合国力と国際的影響力において世界の先頭に立つ」「社会主義現代化強国」という目標を明示した。中国は「一带一路構想」を推進し、AIIB、BRICS新開発銀行などの国際機関を次々と立ち上げ、経済、軍事、文化など幅広い領域で米国と並び立つ強国になるという30年先の夢に向けて着実にま

い進んでいるように見える。

かつてナポレオンはこう語った。「中国は『眠れる獅子』。眠らせておこう。目を覚ませば、世界を震撼させるだろう」。いま、間違いなく中国は目覚めた。果たして目覚めた中国はどのような世界を震撼させるのであろうか。

18年は中国の改革開放40周年にあたる。中国政府は40年の「成功体験」を国内外に大々的に宣伝している。6月、中国政府は「中国とWTO」と題する白書を発表し、WTOを中心とする多角貿易体制を強く支持する姿勢を前面に打ち出した。同白書において、中国は「WTO加盟時の公約を着実に履行してきており」、WTO加盟後の中国は「世界の経済成長への平均寄与度は30%近くに及んでいる」と力説した。

こうした中国の論調に対して、米国、EU、日本などは異論を唱えた。6月にジュネーブで開かれたWTO加盟国一般理事会で、EU、日本、カナダなどはサイバーセキュリティの問題、市場経済の不十分さなどを取り上げ、中国を厳しく批判した。さらに、米国のシエイ大使は中国の国家資本主義、重商主義の姿勢を糾弾したうえで、WTOの枠組みでは「中

国問題」の解決は難しいとの見解を示した。

日米欧からすれば、中国は自由民主主義の理念を重んじておらず、市場経済国にも至っていない。しかしながら、政治体制と政治的価値を異にする中国の国際的影響力は急速に増してきている。共産党一党独裁の社会主義を原則として固持する中国の台頭は、欧米主導の国際秩序に対する重大な挑戦となりうる。こうした懸念を日米欧は共有している。

中国への関与政策は失敗したのか

ニクソン政権以来、特に中国の改革開放政策が採択されてから、米国や日本など西側先進国は中国に対して関与政策をとり続けてきた。中国が豊かになり、そして既存の国際秩序に中国を取り込めば、いずれ中国は自由で、法的支配を重んじる民主主義国家へと変貌していくという希望があった。しかしながら、経済大国となった中国は、法的支配を無視し南シナ海で強硬な姿勢を見せ、国内では世論を統制し共産党支配をより強固なものに仕上げようとしている。

こうした中、これまでの中国に対する関与政策は失敗したとの認識が米国の政府関係者や学者の間で広まっている。18年の春に、カート・キャンベル、イーライ・ラトナーによる論考「The China Reckoning—

How Beijing Defied American Expectations」（日本語版…対中幻想に決別し新アプローチを—中国の変化に期待するのは止めよ）がForeign Affairs誌で発表された。中国を好ましい方向へ導こうとするこれまでの米国の対中政策を痛烈に批判し、新たな対中政策の採択を呼びかけるこの論文は、米国の学者や政府関係者の中で一大論争を巻き起こした。

こうした論争は、米国の政官財そして学者の間でくすぶる中国への不満を如実に表している。何よりも、これまでと異なり、中国のために口ビー活動を行っていた多くの米国企業も、中国政府の補助金により不公平な競争が強いられることに苛立ち、米政府は中国に圧力をかけるべきだと主張するようになったのである。

これまでの対中関与政策が失敗したと批判するのは簡単である。それは、果たしてどのような対中政策

が望ましいのか。この問題に関するコンセンサスが練り広げられている議論の中で得られているわけではない。それでも、より厳しい対中政策を求める声は米国内で日増しに高まっており、中国が米国に対して冷戦を仕掛けていくとの発言（CIA高官のマイケル・コリンズ）まで、飛び交い始めた。米中の貿易戦争はまさにこうした米中対立の雰囲気の中で動き出した。

米中貿易戦争

トランプ政権は知財侵害に対する制裁として、18年3月の第1弾と8月の第2弾を合わせて、中国の輸入品に対して500億ドル分に制裁関税を課することとなった。他方、中国も同規模の報復措置を発表するなど、一歩も退かない構えを見せている。両国の貿易戦争は長期化する可能性が高く、世界経済へのダメージが懸念されている。

トランプ政権の対中政策に強く影響を及ぼしたのは経済学者で、トランプ政権の国家通商会議（NTC）の委員長を務めたことのあるピーター・ナバロであるが、彼は貿易をゼロサムゲームとして捉え、米国の

富が中国やメキシコに奪われていると主張する。こうした考えに基づき、ナバロは中国製品に対して高い関税を課し、そして工場を中国、ベトナム、メキシコから米国に戻すよう提案している。保護関税、サプライチェーンの変更を通じて、米国の貿易赤字は解消でき、より多くの雇用をもたらすことができるという。

トランプ政権の通商政策は経済ナショナリズムに基づくナバロの論調と高い親和性を有している。収支均衡を目指し、既存のサプライチェーンを崩しかねない保護主義的経済政策に関しては、米国内からも批判の声が上がっている。

しかしながら、対中関与政策を見直そうという声が高まる国内風潮のなか、中国に対するトランプ政権の政策手法に疑念を呈する声は多いものの、中国に圧力をかけることに対しては賛成意見も多い。であるがゆえに、対イラン金融措置に違反したとして、中国の通信機器大手である中興通訊（ZTE）に対する米企業との取引を禁ずる制裁が一部解除に向かう動きに対して、与野党の一部の議員が強く反発し、制裁解除を阻止しようとした。つまり、米中貿易戦争は決してトランプ個人の気まぐ

れな政策として切り捨てられるレベルの問題ではない。その背後に中国に対する様々な不満と批判が複雑に絡み合いながら渦巻いていることは見逃せない。

パワー・トランジションの中のハイテク分野

米中貿易戦争が中国の台頭に伴う米中のパワー・トランジションの状況下で起きていることも問題をさらに複雑化している。17年12月に発表されたトランプ政権下の初めての国家安全保障戦略では、中国への関与政策の前提は間違っていると断言し、中国とロシアは米国のパワー、影響力、国益に挑戦し、米国の安全と繁栄を侵食させる「修正主義勢力」と位置付けた。ロシア、北朝鮮、イラン、越境するテロリスト勢力よりも、中国が一番の主要な競争相手とみなされているのである。インド太平洋地域で台頭する戦略的競争相手である中国に対抗するために、米国は日本、オーストラリア、インドと協力して、「自由で開かれたインド太平洋」政策を推進している。

国際政治の覇権国は常にテクノヘゲモニーでもある。IoT、ビッグ

データ、AI、ロボットを柱とする第4次産業革命で、今後の世界経済と社会は大きく変わろうとしている。中国は15年5月に「中国製造2025」を発表し、「次世代情報技術」、「高度なデジタル制御の工作機械・ロボット」など10の重点分野を設定し、2049年までに製造強国を実現する目標を打ち立てた。

米国はドローンなどの一部のハイテク産業で既に中国に遅れをとっているとみており、かねてから知的財産権を侵害して不正な手段で米国など外国の技術を手し、政府補助金などの国家支援で産業を育成する中国のやり方を強く批判している。AIやロボットなどの技術は軍事・民生の両方に利用可能な高度先端技術であるため、安全保障上の理由からAI、ロボットなどのハイテク分野に関しては、中国を含まないサプライチェーンを強制的に構築するべきだと主張する安全保障の専門家が増えている。

米国の対中貿易制裁は半導体や通信部品が含まれている。外国企業の対米投資を審査する対米外国投資委員会（CFIUS）の権限を強化する国防権限法案が8月13日に成立した。この法案は中国企業だけを対

象としているわけではないが、中国への技術流出を食い止めるために、米国の重要な技術、インフラなどにかかわる案件の中国による買収・合併（M&A）は安全保障の観点から厳しい審査を受けることになる。

トランプ政権の対中政策は不確実性が高く、今後の動きを予測することは難しい。しかし国際秩序が転機を迎えるなかで、「政経分離」ではなく、安全保障と経済が絡み合うようになってきていることは確かである。

米国と一線を画すEUの対中戦略

冒頭に述べたように、政治体制と政治的価値観が異なる中国に対する懸念は、日米欧の間で共有されている。中国の知的財産権の侵害、政府補助金やダンピングなど市場経済と相容れない不公正な経済手法をめぐり、EUと中国は対立している。

7月に開かれた中国・EUサミットでは中国とEUの間で長い間交渉が続いていた投資協定が「決定的な段階」を迎えたと発表された。しかしながら、実際のところ、中国の市場開放の不十分さとスピードの遅さ、そして中国の強制的な技術移転に対

中国の外交と国際関係

するEU加盟国の企業の苛立ちは高まっており、EUは中国を「市場経済国」と認定していないのである。

またM&Aなどを通じた中国への技術流出に対する警戒もEU側では強い。ドイツ、フランス、イタリア3カ国は海外企業による域内企業の買収を監視する投資規制にかかわる立法草案をEUに提出した。また中国と経済関係を強めているドイツ政府は自国の外資規制の強化を検討するとともに、ドイツでの中国企業によるM&Aを2回も阻止した。

中国の進める一帯一路構想に対する懸念も高まっている。負債率をGDPの60%以下、財政赤字をGDPの3%以内に抑えることはEUの融資規定で明記されているが、中国はこうしたルールに準じておらず、相手の国に多大な債務リスクを負わせている。また、一帯一路構想のもとで、EUが求心力を失い、分裂する危険性も指摘されている。「16プラス1」の枠組みで中国は中・東欧諸国との関係強化を図っており、西バルカン諸島への投資が集中している。経済的に不安定な小国に対する中国の影響力増大は地域の不安定要因にもなりかねない。18年4月に北京に駐在する28カ国の大使のうち

ハンガリーを除く27カ国が連名で一帯一路構想を批判する報告書に署名したのも、こうした背景から出た動きである。

米国同様、ドイツ、フランス、そしてEUを離脱した英国などの欧州西側先進国は中国とロシアの強硬姿勢に対抗する必要があるとみている。3月にミュンヘンで開かれた国際安全保障会議でジグマール・ガブリエル独外相は、「中国、ロシアとの戦いはリベラルな秩序を弱体化させ」、EUを分裂させようとしていると明言した。南シナ海における中国の強硬姿勢に対抗して、英国とフランスは南シナ海における「航行の自由作戦」への参加を表明している。

このように、EUはイデオロギーそして政治制度面で中国との対立を強く意識するようになり、安全保障面でも対中抑止政策に傾き始めている。しかしながら、それでもこれまでの対中関与政策を根本的に変えることなく、EU諸国は引き続き中国との経済関係を推し進め、そして既存の国際組織の枠組みを強化し、国際組織を通じて中国の市場経済化の動きを加速させようとしている。

自由貿易秩序を維持しようとするEUは日本とEPAを締結し、

中国との経済連携も進めている。中国を厳しく批判しながらも、6月に訪中したメルケル首相は電動自動車（EV）分野の協力など、総額200億ユーロの取引を成立させた。また前述したEU中国サミットでは、保護貿易主義に反対し、WTO改革を明言する共同声明も併せて発表され、WTO改革を議論する「副大臣級による作業部会」の設置が盛り込まれた。EUはWTOにかかわる新しいルールを作成し、政府補助金、知的財産や強制的な技術移転といった問題で中国に圧力をかけている。

中国の対外政策と日本

「一带一路」を推進する中国に対して、「非市場経済」、「債権帝国主義」、「シャープパワー」といった国際的な批判が高まっている。こうした中、習近平政権は「新しい中国脅威論に直面している」として、強く警戒している。

米中貿易戦争が長期化するとみている中国では、7月に開かれた中共中央政治局会議において、6つの「安定（穩）」（就業、金融、貿易、外資、投資、期待値）が強調され、中国で

操業する外資企業の「合法的権益の擁護」や市場開放の深化を通じた貿易拡大策などが打ち出された。そして米国との貿易交渉を進めつつ、中国はEUなどと同様、WTOへの提訴手続きを進めている。

米中貿易戦争は中国の政策や社会にも影響を及ぼしている。ZTEとHuawei 2社は世界のモバイルインフラ市場の41%を占めていると言われているが、トランプ政権の制裁でZTEは倒産寸前に追い込まれた。こうした状況の中で、習近平国



18年5月の李克強國務院総理来日時の歓迎レセプションの様子。日中経済協会撮影

家主席は「国の生存と発展に不可欠な」コア技術を自力で開発する姿勢を前面に打ち出した。さらに、かつて「中国の国力は既に米国を追い越した」と主張した清華大学の胡鞍鋼教授がネット上で厳しく糾弾されるなど、リーマン・ショック以来中国で高まり続けた一般大衆の大国としての自負と自信は一気に崩れた。

国内世論を反映する形で、中国の対外政策に融和姿勢が目立つようになった。米中対立が高まるなか、中国はEU、日本などに急接近している。17年の半ばごろから、中国は日本との関係改善に動き始め、今年の4月に8年ぶりに日中ハイレベル経済対話が実現し、5月には李克強総理訪日の際に長年の懸案であった日中海空運絡メカニズムに関する合意が調印された。中国政府は日本との関係改善を進めるとともに、経済関係の強化、人的交流と文化交流の推進にも力を入れている。こうした中、日本政府は日欧EPA、TPP 11を成立させ、RCEPに関しても積極姿勢に転じている。また経済関係を含めた中国との機能的協力を進めつつも、米国、オーストラリア、英国などとの安全保障関係を強化している。日本の対中政策は経済ナショナリズムに基づく米国の対

中政策よりも、明らかにEUの対中政策に近い。

中国の台頭で国家資本主義と市場経済との間の政治制度の対立が先鋭化し、米国第一主義を掲げる米国は保護貿易に動くなか、西側が戦後構築してきた国際秩序は軋み始めている。米国が主張しているように、中国の問題を解消するのに現行のWTO規定では十分に機能できないかもしれない。ただ、機能不全に陥っている多国間貿易体制を立て直し、WTO改革で形成される新しいルールで中国の市場経済化の動きを後押しする日欧の対中政策のほうがより堅実であろう。今のところ、中国は多国間主義と自由貿易を守る姿勢を前面に押し出して、引き続き対外開放を推し進める方向で動いている。そして、中国が日欧に接近し、柔軟姿勢を示している今、こうしたアプローチを推進する好機である。

政治・安全保障面での欧米の対中姿勢が厳しくなり、経済と安全保障が絡み合うようになってきている。これまで築き上げてきた相互依存関係を弱める動きが米中双方に出てきている。こうした動きに対するリスクマネジメントの必要性も、最後に提起しておきたい。