

21世紀政策研究所新書—94

連続セミナー

G7後の世界と企業活動への影響を考える
第2回

G7後の国際関係

連続セミナー第2回（2021年7月28日開催）

講演

G7後の国際関係

21世紀政策研究所客員研究委員
東京大学東洋文化研究所准教授

佐橋

亮

質疑応答

57

7

ごあいさつ

会員企業の皆さまには、日ごろから経団連、ならびにこの21世紀政策研究所の活動に
対しご支援を賜り、ありがとうございます。また、本日はお忙しい中、このセミナーに
ご参加いただき、誠にありがとうございます。

本日は、「G7後の世界と企業活動への影響を考える」というセミナーの第2弾とい
うことで、「G7後の国際関係」を取り上げ、講師として、東京大学准教授でこの研究
所の客員研究委員を務めていただいている佐橋亮先生にお話しいただきます。先月開催
されたG7では、感染症拡大で傷んだ世界経済の復興に不可欠なワクチンの普及、人の
移動の再開に向けた具体策が合意されたほか、困難を極めた国際課税に関する新たな
ルールの確立にも大きな一歩を踏み出しました。また、WTO改革、信頼性ある自由な
データ流通をはじめとするDXの推進、カーボンニュートラルについても議論された
ということ、今年後半に予定されているG20、COP26、WTO閣僚会議で、こういっ

た課題の解決が期待されます。

経団連ではかねてから新たな国際協調体制の構築を働きかけており、G7の場で自由民主主義、法の支配、市場経済といった共通の価値観、あるいは理念の下に、各国首脳が結束して、国際秩序の立て直しに向け、力強いメッセージを発信できたことは大きな意義があったものと考えています。そこで本日は、佐橋先生にG7の成果を総括していただき、共同声明あるいは附属文書を読み解き、企業が留意すべき問題点についてご説明いただくことにしています。

併せて、EUとアメリカとの関係、G7における参加各国の対中姿勢、ロシアといったことについてもお話しいただくことになっていきます。加えて、重要な問題である米中関係についても分析していただきます。

ちなみに、佐橋先生はつい最近、中公新書から『米中対立—アメリカの戦略と分断される世界—』という本を出されました。私も目を通しましたが、米中関係の歴史的な分析に加え、今後の日本のとるべき道を示唆している非常に有益な本です。ご関心のある方はお読みいただければと思います。

それでは佐橋先生、よろしく願います。

二〇二一年七月二十八日

21世紀政策研究所所長 久保田 政一

連続セミナー

G7後の世界と企業活動への影響を考える

第2回

【講演】

G7後の国際関係

21世紀政策研究所客員研究委員
東京大学東洋文化研究所准教授

佐橋

亮

はじめに

先ほど、久保田所長に紹介していただきましたが、『米中対立—アメリカの戦略転換と分断される世界—』という本を出版し、米中対立、そして国際政治、国際秩序の研究も長年しています。今日はそういった観点から、まずG7後の国際関係、そして、その背景にある米中対立について話し、最後に、恐らく日本の経済界の皆さまにとっても、実はアメリカの経済界にとっても非常に大きな関心事である、米中で危機が起こるのか。危機が起きたときに、果たしてそれは制御できるのかという問題についても考えを述べたいと思います。

なお、私は最近プレゼンするとき、最初に当日の話の概要を載せています（10ページ、資料1）。これはぜひ、話を聞き終わった後にご覧いただければと思います。後でご参照ください。

バイデン外交と密接な関係にあるG7

G7の話をするため、一番大きな文脈を説明しておきたいと思います。



佐橋客員研究委員

G7はそもそも、バイデン外交にとつてのG7という側面が、実はかなり強いものでした。そして、残りの6カ国も、そういったアメリカを受け止めるためにG7を演出したような側面がありました。それまでのトランプ政権の4年間に於いて、国際秩序、G7ないし先進国の協調は、かなり形骸化していました。今回のG7は、「戻ってきたアメリカ」を受け止める場でした。

ちょうどバイデン政権発足後から半年経ったわけですが、バイデン外交は非常に速いペースで物事が動いてきたと思います。特に中国正面でそれがよく見えました。国務省の声明、ホワイトハウス報道官の声明、ないしは閣僚、大統領

資料1 本日の概要

- ① バイデン政権は「**中国との競争**」を政治的に利用し、経済政策、科学技術政策、多国間協力に影響させており、主要な外交日程にも反映させてきた。他方で同盟国・パートナー国の反応はまちまちであり、議会の超党派性にも若干限界が露呈し始めている。
- ② 米中関係の過去40年間のパターンを支えていたのは、アメリカの対中関与と支援の方針。それを支えていた**3つの期待**はなくなり、台頭する中国が持ち始めた**強制力への懸念**が深まったことで、トランプ政権は対立、分断を辞さない戦略姿勢に。これがバイデン政権にも継続性を与えている。
- ③ 米中対立が進展するなか、米政府において**経済・科学技術・安全保障にかかわる政策は、より一体化**しつつある。狭義の経済安全保障を超えて、技術覇権の維持、及び軍事における卓越性確保が大きな背景にある。さらにコロナ禍により、**サプライチェーンの国内回帰の重要性は国内経済の刺激、安全保障の両面から重視**されるようになった。技術流出阻止や輸出管理だけでなく、イノベーションに重点を置くような方向性も変わらない。
- ④ バイデン政権は**競争と安定のバランス**を維持しようとしている。それは中間層のための外交とも整合的。
- ⑤ 台湾アイデンティティの高まり、米台関係強化により、統一促進の限界をみた習近平政権の動きにより、**台湾海峡をめぐる緊張は高まっている**。抑止を今は重視するが、安心供与の方策も今後はあり得る（それが米中対立の全体を緩和するわけではない）。
- ⑥ 米中対立の流れの中で、日米首脳会談にみられたように、**日本に最前線の同盟国としてアメリカの期待が高い**ことを示した。それは今後、**日中関係に臨む日本の姿勢にも影響**を与え得る。

領、そういった方々がかなり速いペースでどんどん口に出し、政策を説明していく、または中国を批判していく。そういう半年だったと思います。

昨日（2021年7月27日）もバイデン大統領は中国とロシアを念頭に、サイバー攻撃に対し、かなり厳しい発言をしています。政権の立ち上げでここまでやるのだろうかと思うぐらい、かなり激しくやってきました。私の見立てでは、2021年4月の日米首脳会談は、まさにその総決算の一つだったと思います。数カ月経ってしまったので、あえて振り返る必要はあまりないのかもしれませんが、4月16日の日米首脳会談は明らかにアメリカの期待がすごく高かった。そこに日本政府は頑張って打ち返した。そういう体だったと思います。そして、あの日米首脳会談が示したのは、全ては中国だということですよ。昔、ビル・クリントンが *It's the economy, stupid.*、と言いましたが、最近の情勢は *It's China, stupid.* のような感じになっています。全て中国だ。そういったアジェンダ設定が非常に強く感じられました。

日米首脳会談でもう一つ重要なのは、経済安全保障です。会談にレモンド商務長官、イエレン財務長官が出席した事実が、まさに経済を示しています。特にレモンド商務長

官の出席が経済安保の重要性を示しているわけですから、そういったことが会議のアジエンダ、そして成果文書にもいかなく発揮されたのかと思います。これまで、日米首脳会談の共同声明で経済はもちろん入ってきていますが、経済安保の視点がこんなに入っていたことはあるのだろうかと思うぐらいでした。なおかつ、共同会談の後の附属文書、コアパートナーシップも、ここまで議論されてきた経済安保の話を全部込めたような文書で、経済安保が伝統的な安全保障と並ぶ柱になったことを思わせるものでした。こういったバイデン政権の思考の流れ、要するに「It's China, stupid」のようなもの、そして経済安保が重要だという、その流れをG7は思いきり受けていたと思います。

全てを中国で説明するバイデン政権の姿勢は、トランプ政権から継続している姿勢であり、さらにそれをスピードアップさせ、またはうまくやろうとしているところがあります。トランプ政権が中国をハンマーでたたいていたのと比べ、バイデン政権はメスで病巣をえぐるように、かなり効果的にやろうとしているのではないのでしょうか。昨日のオースティン国防長官のシンガポールの会談後、確かイーライ・ラトナー（国防次官補）が「トランプ政権は対決姿勢が強すぎた、そして競争的ではなかった。バイデン政

権は衝突なしに競争する」というようなことを言ったらしいですが、それは言い方のマジックのようなもので、実際には継続性のほうが強く、やり方が違うことを言いたかったのだと思います。問題意識は同じです。

そういったバイデン政権のやり方、考え方に対し、中国を全ての政策の説明に使っているだろうという批判はあり、『The Economist』のリードにあった Biden's new China doctrine は、まさにそれを批判していたと思います。いずれにしても、そういったこの半年の状況がある。その中の G7 と位置づけたほうがいいと思います。

米中対立の緩和要因は本当に弱いと思います。トランプ政権には産業界の意向をくむ人物である、ムニューシン財務長官がいたわけです。また、ライトハイザー通商代表 (USTR) もいました。ライトハイザーも産業界の意向はかなりよく分かり、反映させようとしていた人物です。そういった人が果たして今の政権にいるのかというと、心もとないところがあります。これは非常に重要なポイントの一つだと思います。

他方で、では強硬一色でいくのかというと、もちろんそんなこともありません。ちょうど今週、ウェンディ・シャーマン国務副長官が中国に行きました。あの会談自体は全

然成功したようには思えません。中国側がかなり要求を突きつけるような形でしたし、事前の折衝もあまりうまくいっていなかった。ただ、シャーマンが言っていてキーワードとして面白かったのは *healthy competition*、健全な競争をしたい。どの口が言うのだと中国政府は言いたいのでしょうか。

ただ、融和的とは言わないけれども、対立一辺倒ではない形にしたいとバイデン政権は本音で考えているのでしょうか。もちろん、競争の方針に大きくブレーキを踏むような人がいるわけではありません。大きなところでは *It's China, stupid*、問題は中国である、だが、上手く米中関係をマネージしながらやっていくという構えなのだと思います。議会を見ると、超党派性には若干疑問が生まれつつあります。後ほど触れたいと思います。

先進国協調の必要性が再びクローズアップされたG7コーンウォール

これからG7の話について申し上げたいと思います。G7各国は対中強硬に軸足がぶれてきました。それでもヨーロッパがアメリカの中国政策と完全に歩調が一致したと思

わないほうがいいとは思いますが。これまでに比べたら対中強硬に軸足が変わってきたという話で、それでも左右には揺れるわけです。それは経済構造上、仕方ありません。人権問題が認識される中で、これまでよりは少しずつ右ぶれしてきたところがある。それに加え、アメリカが *It's China, stupid*、と言い続けているので、そこに合わせているところもあるのが今のヨーロッパの状況かと思えます。なお、ASEANは相変わらず何も変わりません。

いま言ったような文脈を受けたのがG7コーンウォールだったと思います。最初に申し上げたとおり、G7の一連の流れは、戻ってきたアメリカに言いたいことを言わせ、そしてそれを温かく迎える場だったと思います。Build Back Better World。私は最初はこのフレーズを聞いたときに、何てアングロサクソンのなフレーズをそのまま使うのかと思いました。まさに米英が言っていることをそのままG7の文書に入れました。別に、それは珍しい話ではないのかもしれませんが、ホスト国であるイギリスだけではなく、アメリカをかなり意識した姿だったと思います。

グローバルアーキテクチャは産業界にとっても学者にとっても非常に重要な視点です

が、今後の世界を考えていくときに、G7の意義が今回再強調されたのが一番重要かと思えます。すなわちG7は、大胆に言えば斜陽化し機能停止に向かっています。過去4年間は、アメリカがG7を重要視していませんでした。過去10年ぐらいのスペインで見ても、G7とは何だろうか、G20などの発展した新興国を踏まえた新しいアーキテクチャが必要だという話もあったわけです。しかし、今回改めてG7という日米欧、昔で言う三極の先進国協定の必要性が再びクローズアップされました。そこにG7コーンウォールの最大の意義があると思います。

附属文書もそうですし、イギリスとアメリカが最初に出した新大西洋憲章からも、G7の声明そのものからもにじみ出ているのは、とにかくG7がアーキテクチャの中心で、これからしていかなくはないけないルール設定のときに、一つの司令塔的な、大きな方向性を打ち出す場になるというメッセージです。コロナとコロナ後の経済をどうするかなど、細かく見ていくと時代性を反映したことがいろいろ書いてありますが、一番重要なのはG7が再強調されたことなのです。それは普遍的価値という文脈から見ても、非常にはつきりとしています。

今回のG7はオブザーバーを拡大したので、韓国、オーストラリア、インド、南アフリカが入りましたが、そこを入れても民主国家であるというやりやすさもあるし、WTOと違い、アジェンダ設定がむやみに分散しないことも再発見されたのかと思います。G7を拡大するという議論の試金石になったという論調もあれば、日本政府は少なくとも慎重であったとも言われています。その辺りは分かりませんが、G7的なもの、G7かG7プラスαになるのかもしれませんが、それが再発見されたのが最大の成果であり、今後のルール形成を考える上でも重要です。最近、バイデン政権はルール形成しか言っておらず、プリンケン國務長官も口を開けばルール形成といって、2021年7月に開催されたA1に関する国際会議でそういう演説をしていました。

そういったところでも、方向性が同じ国の協調を非常に重要視していることが分かります。そして、G7声明や一連の議論で、政治学者の私の目から見てはつきりしていたのは、民主vs専制という世界観がかなり固定化してきたことです。もちろん、この言い方に対しては、せめて民主主義vs権威主義にしるとか、そういった批判をする方がいるのも承知の上ですが、バイデン政権はAutocracy（専制）がすごく好きなので、お手

資料2 G7声明は体制間競争の狼煙か？

- 米国を中核とする主要7カ国が協調する姿を世界に示すのが最大の目標であり成果
- G7の意義を再強調する転機に
 - 拡大への試金石にも（日本は慎重）
- 固定化する「民主 VS 専制」の世界観
 - サイバー、選挙介入でもロシアを問題視
- 台湾海峡への言及
 - G7加盟国はすべて米の同盟国
- 記者会見等での欧州首脳（英仏伊）の弱腰の対中発言

（出所）筆者作成

元の資料（資料2）ではそうしてあります。民主VS専制の世界観ははっきりしていますし、サイバー、選挙介入、またはランサムウェアに対しても、非常にはつきりとした問題意識が書かれたと思います。それがまさに昨日のバイデン大統領のスピーチにも反映されていますし、この辺は一貫した問題意識だろうと思います。

ちなみに、民主VS専制の問題意識をとると、必然的に中国だけでなくロシアもあちら側（専制政治側）にいつてしまい、こういつたたてつけでいいのだろうかと考え方はもちろんいます。しかし、少なくとも今のところ、民主VS専制の世界観がかなり強いし、実際に中国だけではなくロシアも問題を大きく引き起こしていることははっきりしています。なおかつG7のう

ち、ヨーロッパ各国はロシアをなによりも問題視しているので、そういった意味でも当然かとは思いますが。ただそれが、逆に言えば中国だけを正面にできない限界を示しているという言い方もできるかと思えます。

G7声明では、もちろん台湾への言及もありました。ただ、誤解を恐れずに言えば、台湾への言及をそこまで大きく受け止める必要もないのかなと思います。というのも、これは日米も米韓も順番で言ってきましたが、アメリカからして当然の問題意識であり、G7加盟国は全てアメリカの同盟国なので、至極当然の形だと思います。

ただ他方で、コーンウォール直後のG7の動きを見ると、英仏伊の首脳は、記者会見等において、中国に対し弱腰の発言をしており、最初に申し上げたとおり、ヨーロッパはアメリカとそんなにはっきりと共同歩調をとっているわけではなく、ただ軸足が変わってきたにすぎません。

なお、G7の直後にあったNATOの首脳会議において、“China's stated ambitions and assertive behaviour present systemic challenges to the rules-based international order and to areas relevant to Alliance security.”と、うかがい中国を意識した強めの

表現がありました。NATO首脳会議のメインテーマが米中対立になったと解釈するべきではないでしょう。この表現はヨーロッパで最近よく言う言い方であり、中国をシステムにおける脅威、挑戦として位置づけるといいう言い回しですが、NATO首脳会議のメインテーマはどう考えてもロシアです。正直、NATOの首脳会議の本文を見るとほとんどロシアにしか言及していません。逆に言えば、その辺りにヨーロッパと日米などの問題意識の差があります。NATO首脳会議から見られたのは、ロシアがヨーロッパにとって変わらない重要性を持っている。だからこそNATO条約5条の集団防衛の話も書いてあれば、核同盟としてのNATOの議論もしっかり書いてあるということだと思います。

実のところ、ヨーロッパに対するアメリカの期待は両論あります。これは昨今結構議論になっているところ。アメリカのオースティン国防長官がシンガポールを訪問していたので、その話に引きつけてお話ししようと思います。ちなみにこれはFT (Financial Times) の記事に出ている話になります。アメリカのオースティン国防長官は、イギリスの空母派遣などをあまり重視しない評価をしました。理由ははっきりして

いて、西太平洋のミリタリーバランスにヨーロッパが喜望峰を越えてきたところで、ほぼ意味はない。西太平洋地域のミリタリーバランスを構成するものは、米軍と地域の同盟国であり、そこにヨーロッパ諸国がたまに來たぐらいでは何も影響がない。そういった趣旨の発言です。

これが結構、専門家の間でいろいろな議論を巻き起こしているのですが、FTの記事でエリック・セイヤーズというアメリカのインド太平洋軍にいた方がはっきり言っているのは、アメリカとしての期待は、アジア太平洋、インド太平洋にヨーロッパが来ること以上に、まずヨーロッパでしっかりとヨーロッパの同盟国が役割を果たす。要するにロシア正面の役割を果たし、そしてそこでのアメリカの負担が軽くなり、インド太平洋にアメリカが集中できることである。

このオースティン国防長官やエリック・セイヤーズのような言い方が、コンセンサスというわけではありません。ただ、そういった議論がよく聞かれるのです。アメリカが中国に専念する上でも、ヨーロッパはロシアをきちんとやってくれということです。NATO首脳会議がロシアばかりだと言っても、これは必ずしも米中を軽視しているわけ

ではない。アメリカの目から見ても、ヨーロッパの同盟国がロシアに対ししっかりとアメリカとともに向かい合い、一番いいのは国防予算をどんどん上げ、向かい合ってくれば、アメリカはインド太平洋にもっと専念できる、もっと集中できることになると思います。

G7の話に戻りますが、G7では、G7声明以外にも様々な文書が採択されています。研究協約や開かれた社会声明、あとは専門家に書いてもらった主要政策提言など、いろいろながあります。今後もっと具現化されてくると思うのは研究公正です。つまり *research integrity* に関するところなどは、かなり出てくるのだらうとは思いますが。ただ今後、グローバルアーキテクチャを考えていく上で非常に重要なのは、G7は何かの国際機関ではなく、具体的なメカニズムを持っているわけではないのですから、科学技術の研究を守るために具体的にどんな制度をつくるのか。既存のメカニズムを使うのではないのではないか。そういうところが、今後かなり話題に上ってくるのではないかとは思いますが。

いずれにしても、G7自体が強く示したのは先ほど申し上げたように、先進民主主義

の連帯を改めて強調することであり、G20などではなく、G7的な限られたメンバーのものが重要だ、そのメッセージを一番強く打ち出したのかと思います。ただ、ロシアに
関しては決して緩んでいくわけではないので、翌週水曜日（6月16日）に米口首脳会談
もありました。確かにプーチンは、わざわざ遅刻しないで頑張ったほうだと思いますが、
結局、今の中口関係を考えても、または米欧それぞれにある対口けん制、または警戒感
をを考えても、いわゆる逆キッシンジャーはそんなに簡単ではありません。

逆キッシンジャーとは要するに、ニクソン政権期の大統領補佐官であるキッシンジャ
ーが中国に接近してロシアをけん制したことに由来する言葉です。当時はもちろん世界
戦略の最も重要な敵対国はソ連ですから、そのために中国を使いました。今度はこの逆
で、ロシアを使って中国をけん制しています。だから逆キッシンジャーと言います。

ロシアに接近することで中国をけん制しようということを行う人はトランプ政権時代
からいますが、それへの道は容易ではないし、そういったことをアメリカもヨーロッパ
もまだそこまで形にできていくわけではないと思います。そういったことをやりたい人
が政権の中にいるのは承知していますが、それをやれるほど米口も欧口も甘くはないの

が現状かと思いません。

G7後の国際関係の背景にある米中対立

この辺りがG7を中心にしたところで、これから米中対立に話を動かしていきたいと思えます。米中対立の大きな構図から話を始めますが、このこと自体は私の新書を読んただけであれば分かるので、ここでは大きく取り上げません。

過去40年、1979年1月から米中は国交正常化していますが、そこにずっと流れていたのは、①中国が市場化改革をするとか、②政治改革をするとか、③国際協調をするとか、そういうった3つの期待があった。他方で、中国はどうせ追いつかないだろうといった慢心もあつたわけです。こういうたものが全部崩れたのが今です。中国は何にも変わらないし、変えられないという不信。または、中国がパワーの面で追いつくという恐怖。こういったものが今のバイデン政権にも引き継がれているのかと思えます。

いつごろからそういうった感覚を持ったのかですが、習近平政権の誕生後が一番大きいと思えます。アメリカは、一方的に、市場化でも政治でも国際秩序における協調でも、

中国はやがて変わるのだと期待をしていました。こういった期待がかなりしぼんでいくのは、まさに2013年から、習近平政権誕生後です。そのときに最初に対応したのはオバマ政権です。私の持論ですが、早いものだと2014年から行動が見られますが、2015、2016年というまさに末期のオバマ政権において、不信をもとにした全く新しい対中戦略にかじを切ろうとして、時間切れになりました。

バイデン政権はオバマ政権の第3期のようなものだという言い方をする評論家もいます。そういった観点から見ても、オバマ政権のころから対中不信が芽生えていたことが重要です。民主党系の中国専門家、いま政権の中に入っている人たちも、当時の政府の中や非常に近い立場にいましたから、そのことはよく分かっています。

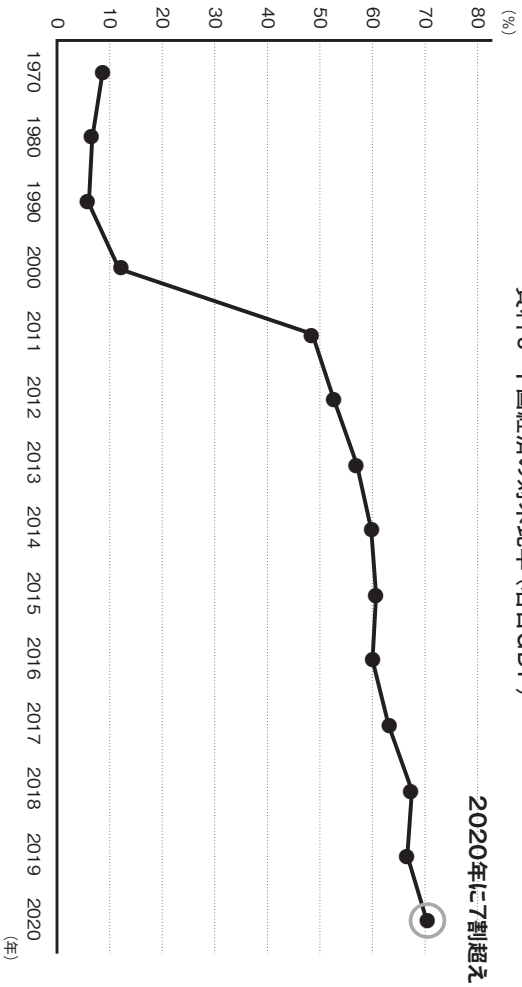
そして、アメリカが中国にパワーの面で慢心をせず、恐れるようになりました。これもオバマ政権のころからだと思います。オバマ政権のころ、特にパワーの面では、確かにまだまだ見方は甘かった。期待を持たなくなることが先行します。その意味ではパワーに対しては、まだ慢心が結構強かったのがオバマ政権だったのかもしれない。それでも中国、習近平政権が、少しずつ周りの国に対し強制的に何かをさせようとしている

ことに対する恐れを強く持つようになっていました。

中国のGDPのアメリカのGDPに対する比率はいつごろから激変したのかというと、オバマ政権のころです。世界銀行のデータでは、中国経済の対米比率は、2011年で半分だった。これが、オバマ政権が終わるころには6割ぐらいます（資料3）。ちなみにトランプ政権を経て、2020年のコロナ後の数値では7割ぴったりのところまでいっています。こういったパワー、GDPだけで全てアメリカ人は考えたわけではもちろんありませんが、非常に分かりやすいです。中国のパワー成長のスピードが増し、アメリカに急速に迫っていくところが、対中国戦略の大前提であった期待や慢心を破壊していったことになると思います。

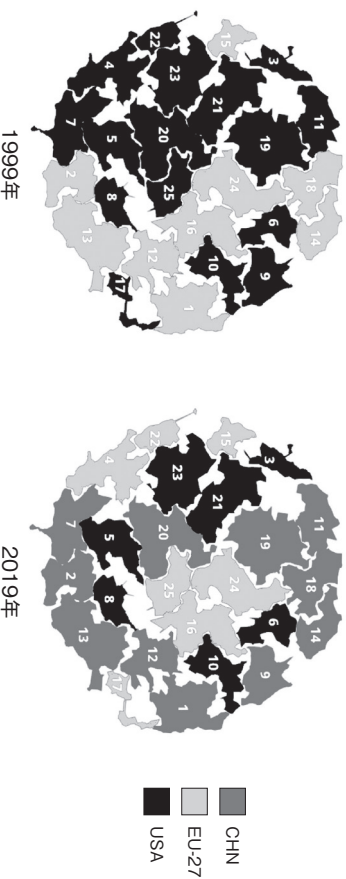
もう一つ重要なのは、昨日も中国政府は、アメリカ人はスプートニク・ショックのようなものにさいなまれていっていると言っていました。そんなことを言うほど、中国は大きな成功をしているわけではないと思うのですが、いずれにしても科学技術における中国のキヤッチアップは、全般的には確かです。資料4（28ページ）は、CSETというジョージタウン大学の研究機関が作成したもので、それなどを見ると、20世紀末の段階

資料 3 中国経済の対米比率 (名目GDP)



(出所) 世界銀行のデータを元に筆者作成

資料 4 分野別論文数トップの推移



- 1: Condensed Matter, Chemistry, Physics 2: Cancer, Immunology, Oncology 3: Statistics, Information, Computer 4: Psychiatry, Psychology, Surgery
 5: AIDS, Infectious Diseases, Public Health 6: Mechanical Engineers, Engineering, Heat 7: Cardiology, Ophthalmology, Obstetrics
 8: Infectious Diseases, Neuroscience, Infection 9: Materials Science, Materials, Engineering 10: Applied Physics, Engineering, Materials
 11: Signal Processing, Pattern Recognition, Computer Vision 12: Ecology, Evolution, Biological Sciences 13: Biotechnology, Food Science, Food Chemistry
 14: Physics, Space Physics, Cosmology 15: Management, Finance, Economics 16: Biogeosciences, Oceans, Space Physics
 17: Chemistry, Organic Chemistry, Biochemistry 18: Automation, Electrical Engineering, Decision 19: Engineering, Management, Industrial Engineering
 20: Philosophy, History, Politics 21: Economics, Law, Management 22: Education, Higher Education, Learning 23: Education, Law, Psychology
 24: Environment, Energy, Management 25: History, Culture, Philosophy

(出所) CSET 2021

資料5 米国の国家安全保障戦略指針(暫定版)

- 全般的に、①中間層のための外交、②気候危機、③権威主義と民主主義の対立という世界観を表明。手段として同盟を位置づける
- (中国は)「経済力、外交力、軍事力、技術力を組み合わせて、安定的で開かれた国際システムに持続的に挑戦することができる唯一の競争相手」
- (中国は) 長期的視野から「**勝ち抜く(out compete)**」べき相手、開放的で安定した国際システムを我々は守る
- (台湾は)「先進的な民主主義であるだけでなく**経済**、安全保障における死活的なパートナー」
- 「反民主主義勢力は誤報、**偽情報**、武器化された**汚職**を利用して(相手の)弱点を利用し、自由な国の国内、国家間に分裂を生み、国際ルールを侵食し、権威主義という代替モデルを推進している」

(出所) 筆者作成

で各分野における Scopus データベースに登録されている論文数のトップを示していた国(地域)はアメリカかEUがほとんどでした。これが2019年になると、半分ぐらいの分野で中国が論文の数をリードしていることが見えます。こういったことがアメリカの見方を変えたわけですが、結局はオバマ政権末期にもう気づいていたので、バイデン政権もそこを引きずっているところはあるわけです。

この3月に出たバイデン政権の国家安全保障戦略指針などを見ても(資料5)、中国はかなり明確に「経済力、

外交力、軍事力、技術力を組み合わせて、安定的で開かれた国際システムに持続的に挑戦することができる唯一の競争相手」であると書かれています。また、「反民主主義勢力は誤報、偽情報、武器化された汚職を利用して（相手の）弱点を利用し、自由な国内、国家間に分裂を生み、国際ルールを侵食し、権威主義という代替モデルを推進している」など、G7と全く同様の問題意識も見られます。

バイデン政権を理解する重要ポイントとしての「中間層のための外交」

他方、バイデン政権を考えると、もう一つ重要なポイントは、恐らく中間層のための外交であり、国内重視の姿勢だと思えます。中間層のための外交自体については、これも非常にいろいろなところで、いろいろなことが言われたので、ここであまり細かく振り返ることはしませんが、彼らが言っているのは、アメリカ第一のやり方とは違うけれども、アメリカの中間層の厚みを増すためにやっけていくのだ。だから、アメリカは国際主義のままのだけれども、やり方を変えていこうといったことを強調しました。アメリカ第一は国際主義ではありませんということです。

この中間層のための外交において、カーネギー国際平和財団のレポートなどは非常に有名ですが、ここから私たちはどういう解釈をすべきかと考えると、ポイントは三つくらいあります。一つが、中間層のための外交を考えれば、国内の産業育成、またはサプライチェーンの再編で、国内の雇用を増やすことが非常に重要で、これが政策目標になってくることです。二つ目が、シリコンバレーやウォール街のような、それまで政策形成の中心だった、ロビイングを盛んにやっていたようなところの声だけを聞くような姿勢はとりづらいということだと思えます。この辺りは今後のバイデン政権の政策にも影響してくるのだらうと思えます。三つ目が、中国との競争を認めた上で、それはきちんと管理しよう、ということです。これは、実はカーネギーの報告書でも強調されています。ちなみに、このカーネギーの報告書はなぜ注目されたかというと、書いているチエアの人も、連名で入っている人たちも、かなりの数がバイデン政権に入っていますし、ジェイク・サリバン国家安全保障担当大統領補佐官も入っています。いずれにしても、彼らがこのレポートで言及していることでもありますが、報告書では、*managing US-China competition*、とこう言う方をしてると思えます。 *managing* とこう言葉は、今

のバイデン政権でも見られます。まさにシャーマン国務副長官が *healthy competition* という言葉を使い、競争するけれども、それをしっかりと管理はしておこう、米中関係を破綻しないようにはしよう、そういったことを言っているわけですが、そう言わざるを得ないのも、中間層のための外交からも得られる含意かと思えます。

中国との競争を念頭に置いたバイデン政権の取り組み

バイデン政権の取組自体は、中国との競争、彼らの言う競争を念頭に置いたものに大きく変わりました。それは外交、安全保障戦略、伝統的な安全保障戦略などだけでなく、科学技術に最大の問題があるということです。(資料6)

だからこそサプライチェーンを見直さなくてはいけないとなり、バイデン大統領は、2021年2月24日、アメリカのサプライチェーンに関する大統領令に署名し、同大統領令で義務付けられた100日間での報告書が、同年6月に提出されました。サプライチェーンの再構築は、中国との競争だけではなく、先ほどから言っている中間層のための外交とも整合的です。サプライチェーンをアメリカに戻すのは非常に歓迎されるべき

資料6 バイデン政権の取り組み例(2021年前半)

米国のサプライチェーンに関する大統領令(2/24)。報告書も公表(6月)

貿易・技術管理をめぐる多層的な連合形成、ルール形成を強調

「米国イノベーション・競争法案」上院成立。補助金・助成の増大

研究公正(インテグリティ)確保と外国政府の影響力排除への取り組みは進むが、テネシーにおける評決不能審理事案などで司法当局への批判も高まる

中国資本による韓国半導体企業買収を、米韓当局が阻止に動いている(6月報道)

(出所)筆者作成

ことですから、その意味で非常に都合のいい話になるわけです。もちろんバイデン政権は、アメリカだけではなく同盟国も含めた形でサプライチェーンを再編するという言い方をしています。ブリンケン国務長官の言い方をするとオフショアではなくフレンドシヨア、言葉をつくるのは民主党のお得意というか、お家芸なので、そういうことを言っています。民主党の人たちが言っていることをそのまま受け取るわけにもいきません。一番重要なのはアメリカへの回帰でしょう。そういった国内的に求められるものと、中国戦略として求められるものが一致している領域があります。半導体

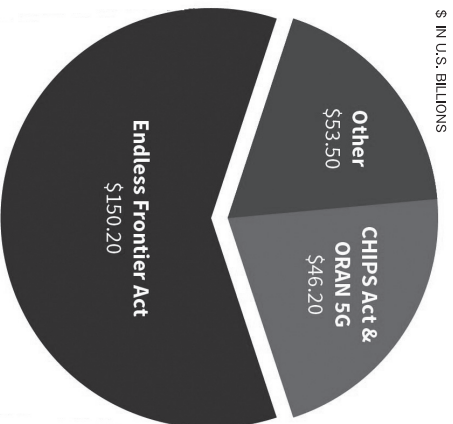
製造を含むサプライチェーン再編などは、その典型的な例だろうと思います。

それ以外に目立ったものとしては、イノベーション・競争法案というものが上院を通過しています。このイノベーション・競争法案自体は、ウイグル強制労働防止法案と並んで上院を通過していますが、まだ下院を通過して成立している段階ではありません。むしろ下院は、何を思ったのか、Eggs法案という別の法案を審議し始め、民主党と共和党が大げんかをして別れていくという、6月末から7月にかけてよく分からない状況になりました。

こういった段階を経て、果たしてイノベーション・競争法案で言われていたあの大きなパッケージはどこにいくのだろうと思うところはあります（資料7）。イノベーション・競争法案を下院で成立させるには、小型パッケージ化せざるを得ないのではないかと考えている専門家もいますが、議会がいま一筋縄ではいかない状況になっているのは事実だと思います。

民主党はどうかままとまっていると思います。民主党の穏健派、国際派は対中戦略を正面にして、こういうことをやる必要があると考えています。民主党左派はご存じのと

資料 7 U.S. Innovation and Competition Act Breakdown



左図下部のENDLESS FRONTIER ACT PROVISIONS (総額 \$ 150.20billion) に投入される予算細目

- \$81 Authorization of Appropriations for NSF Research
- \$16.90 Authorization of Appropriations for the DOE
- \$10.03 Competitiveness within the Human Landing System Program
- \$10 Regional Technology Hubs
- \$9.57 Innovation Centers
- \$5.22 Providing Scholarships, Fellowships, and Other Student Support
- \$4.35 Research and Development
- \$4.06 Academic Technology Transfer
- \$2.90 Test Beds
- \$2.40 Manufacturing Extension Partnership
- \$2 Semiconductor Incentives
- \$1.20 Manufacturing USA Program
- \$0.15 Capacity-Building Program for Developing Universities
- \$0.10 Critical Minerals Mining Research
- \$0.10 Telecommunications Workforce Training Grant Program
- \$0.10 National Science Corp
- \$0.05 Office of Manufacturing and Industrial Innovation Policy
- \$0.03 Hands-on Learning Program
- \$0.02 Centers of Excellence for Space Situational Awareness
- \$0.02 Space Situational Awareness Data, Information, and Service
- \$0.005 Chief Diversity Officer at NSF
- \$0.005 NSF Research Security

(出所) CSIS 社刊

おり、対中戦略には全然賛成していないわけです。そんなことより気候変動が大事だと考えている。しかし、国内の産業育成につながるのならいいかということで、イノベーション・競争法案に賛成するわけです。

他方で、共和党は中国にもっと厳しいところもあるし、ただ同時に財政均衡主義なところもあり、乗れるところと乗れないところがはっきり分かれています。

上院はイノベーション・競争法案は、むしろ共和党が反対しました。下院は、EAGLE法案などでは、民主党はまとまらなかったけれども共和党が全員反対した。ということで、委員会通過がされました。共和党と民主党の間に中国戦略への微妙な温度差があるし、民主党内にも中国戦略を正面に据えるべきだと言う人と、そうでないと言う人の間での微妙な温度差がある。中国戦略には超党派的理解があるといいますが、実は、議会はそれほどきれいな状況ではないと私は見えています。ただ、方向性として、補助金などを出していくことについては、民主党はまとまっているので、何らかの形で進んでいくのだろうとは思いますが。それが産業補助金などの形になってくるところだと思えます。

ほかにも経済安全保障の観点では、研究公正 (integrity) の確保とイノベーション強

化に向けた取り組みが進んでいます。イノベーション・競争法案も出ていますが、アメリカ政府にとって、科学政策を進めていくことは重要です。ただ、アメリカが研究振興に向けてお金を拠出して、中国のほうがはるかに国家予算を付けているから、意味がないのではないかと指摘する人もいます。

もう1個、トランプ政権のときから、技術の窃取に対しての防衛策の重要性が強調されてきました。ただ最近、テネシー州において、アジア系カナダ人の先生に対する研究公正上の疑惑があり、それを訴追したのですが、結局、陪審団の評決不能になってしまいました。これがその後、ものすごく強い批判にもなっています。要するに、司法省はやりすぎではないか。もともとチャイナイニシアチブに対しては特定の人種を狙い撃ちしていると、批判がかなりあるのですが、こういったブレーキを踏まざるを得ないような状況も一部見られています。ただ、全般として中国資本の投資規制、これも技術を守るために必要ですが、最近でも韓国の企業の買収を阻止しようと米韓当局が一緒に動いたということに見られるように、動きは出ている。

最近では、新政権になったイタリアも中国観が若干変わってきました。中国の技術投

資に対し防衛策を高めていて、イタリアの現政権が同じように半導体関連企業の中国による買収を阻止した動きが見られます。直近ではイギリスが、中国国有企業の中国広核集団がイギリスの今後の新規原発に絡むことをやめさせるなど、6年前に決まっていた話をひっくり返すような動きに出ています。

輸出管理の重要な機関である商務省の今後の方向性

商務省が、輸出管理の非常に重要な機関であるのはビジネスの世界でご案内のとおりだと思います。商務省は、財務省のOFA C（財務省資産管理局）と並ぶ非常に重要な規制当局です。レモンド米商務長官の下の次官がなかなか決まらず、ずっと次官代行がいるだけでしたが、ついに指名がありました。ペンタゴンに35年ぐらいいたアラン・エステベスという方が指名されました。

それに加え、エリザベス・エコノミーさんという外交問題評議会のニューヨークのシニアフェローを長年務めている方が、レモンド米商務長官の補佐をする立場で政権入りするのではないかと最近報道されています。どのような職階になるかはウォール・スト

リート・ジャーナル（WSJ）の記事には記載がありませんでした。エリザベス・エコノミーさんは、もともとはそこまで中国に著しく厳しい方ではなかったのですが、習近平政権の大変な批判者です。2018年に本を出しているのですが、習近平体制をかなり批判的に描いています。そういった意味でも、中国専門家であり、同時に、習近平体制の非常に強い批判者が商務省の指導部に助言する立場で入ってくるのは、かなり興味深い動きではないかと思えます。

商務省は、前政権が作り上げて活用してきたエンティティ・リストなどの対中手段を踏襲する方向を示していますし、実際にこの過去数カ月を見ても、リスト入りする国はどんどん増えています。リストの中には人権名目のものもかなり入ってきました。だから、前政権からのツールボックスを引き継ぎ、それを回しているのが現状だと思えます。レモンド米商務長官は、4カ月前ですが、対中関税を当面維持すると言っています。なお、その後の発言は特にないと思います。関税に関しては、イエレン米財務長官が、今月に入ってから、対中関税は経済的にあまりよくないのではないかと発言をしたとBloombergの報道で言われていますが、商務省からは特に発言はありません。

このような形で、経済安全保障を中心に、アメリカの構えはどんどん強まっています。確かに先ほどから様々申し上げたとおり、多少のほころび、多少の押し戻しは議会でも、または外国人、アジア系差別につながるのではないかといったところでもあるのですが、基本的には続いている、強化されているということです。

半導体の供給リスクへの気づき

そして、そういった中で非常に注目されているのが、言うまでもなく半導体の分野です。バイデン政権が4月に半導体サミットを開いたときに呼ばれた企業に、TSMC、サムスン電子以外に、スカイウォーター・テクノロジーが入っていました。スカイウォーター・テクノロジーは100%アメリカ資本ですから、そういったことを非常に重視している。バイデン大統領が、半導体サミットの場合において、手元に掲げたウエハ（半導体素子製造の材料）はまさにスカイウォーターのもです。国産に対する考えも非常に強くなっているのだと思います。半導体は、本来はもちろん新興技術ではなく基盤技術なわけで、基盤技術のところから絞っていくのは当然です。もともと私たちは新興技

術、エマージングテクノロジーでかなり絞ってくるのかと思っただのですが、一番やりやすいという意味でも半導体からやっているところがあると思います。

同時に、アメリカの動きがあまりにも早く、アメリカが過去1〜2年で一気に議論をしているようにも見える理由は、半導体の供給リスクへの気づきだと思えます。半導体のサプライチェーンは水平分業であり、世界的に広がっているため、アメリカの半導体のシェアがあまりにも減ってしまいました。このことになぜか、急にアメリカは気づいたわけです。

そして、その供給リスクが（短期的には）非常に高い。特に、資料8（42ページ）の一番上、Fabsのロジック（論理素子）の10nm以下のところに、台湾が92%とあります。10nm以下の論理チップの92%は台湾が作り、8%を韓国がつくっている状況です。アメリカのクアルコムとかはファブレスで工場はないので、結局TSMCに頼むしかない。それで結果、こういうことになったわけですが、微細化が進んだ領域において、アメリカが最終的にはつくれない。このことに大きなリスクを感じたということです。

資料 8 半導体の供給リスク

Supply chain segment	Critical technology	Country	Country's market share	US share
Fabs	Leading-edge logic chips (<10 nm)	Taiwan	92%	0%
	Memory chips	South Korea	41%	5%
Water manufacturing and handling tools	Crystal growing furnaces	Germany	100%	0%
	Water bonders and aligners	Austria	83%	5%
	Crystal machining tools		95%	0%
	Water handling tools		88%	6%
	Spin coating tools		100%	0%
Deposition tools	Tube diffusion and deposition tools	Japan	84%	<1%
	Deposition tools		85%	2%
Assembly and packaging tools	Resist processing tools		96%	<1%
	EUV resists		>90%	0%
	EUV photolithography tools	Netherlands	100%	0%
Lithography tools	EUV laser amplifiers and mirrors	Germany	100%	0%

(出所) CSET 2021

最近、さらにこれは台湾に依存しているだけではなく、よく考えたら台湾は地政学的にも危ないじゃないかという話もようやく加わってきました。私たちから見れば当たり前前の話です。台湾はどう考えても、何かがあったら非常に危ない地域、地政学リスクが高いと思うのですが、これまでではそういうことにならなかつたわけです。いきなりその議論が強まっているのは事実だと思います。半導体の議論は、一方ではそれが中国との技術覇権争いにつながるから、きっちりやらなくてはいけない。そしてできる限り、同盟国と、できれば国産でやりたい。これは当然です。これが一つの問題軸です。そして、もう一つの問題軸として出てきたのが、供給リスクです。この議論はこの1〜2年で、すごい勢いで強まりました。そして、できる限り台湾だけに依存しない。少なくとも立地を台湾に依存しない。そういった動機をアメリカ政府内外につくったということだと思います。

半導体の問題も、結局、技術覇権の問題だけから切ってはいけなくて、もう一つの地政学リスクの問題と、その二つが合わさったので、ものすごく強い勢いになっているのだと思います。それに加え、台湾に水がないとか、いろいろな問題はあるわけですが、

そういったいろいろなリスクにアメリカは気づいたことも、半導体の動きが激しいところかと思えます。

こういった経済、技術も一体とした中国戦略の流れの中で、依然としてアメリカの政府高官、大統領、ブリンケン国務長官もオースティン国防長官も、またそれ以外、イエレン財務長官もレモンド商務長官も発言をしています。最近では、ブリンケン国務長官は人工知能に関する演説をしていて、ルール形成を非常に重視する。そして、同盟国と協調したようなサプライチェーンをつくり上げるといったことを言っています。これはA1など、新興技術に関するルール形成を今後何かしらの形で具現化してくると思います。自国に有利な場が選ばれていくのでしょうか。

いずれにしても、今まで言ってきたように、対中競争はバイデン政権でかなり定着している。それが伝統的な安全保障分野だけではなく、むしろ経済、科学技術の政策に大いに反映されているのだと思います。そういった中で、イノベーション、国内のイノベーションを強化するために大規模な投資をする。国内におけるサプライチェーンやFa

りなどをつくるために大規模に投資をする。そういった話がどんどん出てきています。それが競争です。

ただ、最初のほうでも言いましたが、バイデン政権にもう一つある強い問題意識は安定です。または、先ほど言った *healthy competition* のヘルシーの部分です。健全な競争。安定というものを、ここは非常に強調したがりです。それは中間層のための外交のインプリケーションの一つでもあるわけですが、産業界のほうを見ても同じなわけです。結局、アメリカと中国のグローバル経済の中で結びついた利益を考えれば、軽々に安定を崩した競争はできない。これはよく分かっているわけです。だから安定を意識した発言もするし行動もする。だからシャーマン国務副長官も中国に行くということになるのだと思います。

ホワイトハウスのインド太平洋調整官のカート・キャンベルなどもガードレールという言い方をしています。一方で中国を *harsh power*、*hard power* でなく *harsh power*、非常に荒々しい暴力的な力と言って批判しつつ、同時にガードレールが必要だと言うわけです。トランプ政権ほどの対決姿勢はとりたくない。しかし、競争は重要である。そ

ういう考え方がにじみ出ていると思います。ですから、こちらから見ていると、安定のほうにかじを切ったと見えてしまうのですが、実はそうではなく、安定のほうに目配りしながら競争する、対立する構えだということです。そうでないと、国内からの批判が大きいからでもあると思います。

多国間主義が重要視される今後の国際協調

こういった中で、今後の国際協調はどうなっていくのかを考えると、多国間主義ではG7やアメリカの同盟国中心のものが強調されると思います。インド太平洋に関して、多国間主義は重要だという言い方はこれからもしてくると思います。ただ他方で、バイデン政権はやはりASEANをあまり重要視していないのではないかという気はします。これはまた質問があればお答えしたいと思うのですが、ASEANの動きは私たちから見ても何をやっているか分からないぐらい遅いものです。ASEANは中心性(Centality)——アジア太平洋でASEANが中心的役割を担うとの自負——というのだけれども、そういったことではアメリカのインド太平洋戦略には貢献しないのではな

いか。そういったことをバイデン政権が考えているところがあります。

インド太平洋調整官であるキャンベルなどの発言を聞いていても、東南アジアは重要だ。オバマのときもピボットしたと彼は言います。そうは言うけれども、インド太平洋またはアジア太平洋戦略で、ASEANをカギにしたような多国間主義ではなくなるのではないかと思います。もちろん、そのうちのカギの一つはQUAD（日米豪印戦略対話）になります。それだと東南アジアは何も入っていません。ただ、それだけではなく、QUADにまた何か別のメカニズムも想定してくるのかもしれない。いずれにしても、ASEANをそこまで重視しているわけではないのかと思います。

もう一つ難しいのが、ASEANは政治面では民主化からかなり後退していますし、オースティン国防長官が行くベトナムなどは民主主義ではないわけです。フリーダム・ハウスのスコアは19です。こういったところに対し、どう向かい合うのかは、バイデン政権は民主主義vs専制と言っているわけですから、実は結構難しいところもあり、多国間主義またはインド太平洋戦略だといっても、私たちが考えているものとは少しずつ異なる可能性はあると思います。

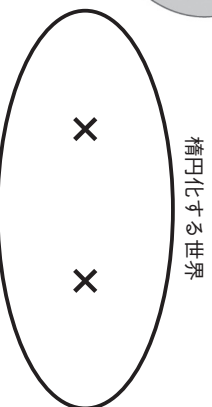
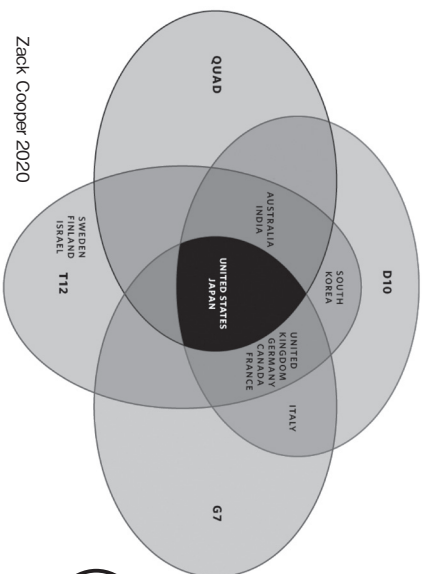
他方で、中国は活発に国際機関への取り組みを重ねています。もちろん、それは中国標準2035に見られるような狙いがあるからです。今後、多国間主義は世界大で見ると米中の駆け引きが目立ってくるものになります。インド太平洋のこの辺りの空間を見ると、中国は一带一路レベルでの二カ国間協力を中心にやっていく。アメリカは従来のASEAN中心のものとは少し違う形でやってくる可能性があるのではないかとは思いますが。

いずれにしても、アメリカから見たら、世界は資料9左図のようにアメリカと日本が中心になり、いろいろな国が協調していく。QUADやG7、またはこれはまだ今はない枠組みですがD10 (Democracy10)、民主主義の10カ国だとか、技術を持っている国12カ国の集まり (T12) など、こういった国でやっていきましょう。これがアメリカ的世界ですが、世界はいろいろな国がアメリカと全く同じ中国戦略で歩調を合わせているわけではありませんし、中国、アメリカ、どちらにもヘッジしようとしている。もちろんアメリカに近づこう、中国よりはアメリカのほうが近いという国は多いわけです。

資料9右図の楕円には二つの焦点がありますが、今後の世界の現実はこういった形に

資料 9 国際協調の枠組み

FIGURE 2
Overlapping Membership in Emerging Diplomatic Coalitions



Zack Cooper 2020

(出所) 著者作成

なるのではないでしょうか。各国は楢円の中で適当な位置をとり、二つの焦点の両方と距離、関係を維持しようと思っていく。またはG7後の世界を考えても、この楢円が変わる状況ではないのかと思います。ちなみに、なぜ楢円かというと、グローバル化の影響で二つの別々のブロックにはならないという意味です。あくまでも楢円の中で、少しずつずれていく。これを完全に二つのブロックにしようというのはデカップリングにもなるわけですが、そこには向かっていないし、向かおうとしても、なかなか厳しいところがあると思います。

厚みを増す台湾への視線

米中対立は非常に厳しく、このような状況は当面続くと思います。これは、ビジネス環境にも大きな影響があります。ビジネス環境にどんな影響があるかというと、米中対立は政治対立だけでなく経済、科学技術における対立でもあるため、輸出管理、科学技術の流出防止など、全ての政策が求められます。そういった意味で、ビジネス環境にも影響があり重要だということです。

もう1個重要なポイントが、米中対立がここまでひどいと、本当に衝突するリスクはどうかということ。衝突するリスクが一番ある場所はどこかということ、間違いなく台湾です。香港でもない、ウイグルでもない私は思います。もちろん、香港では市民的自由の剥奪があり、ウイグルでは非常に厳しい人権侵害があります。そのことを考えたら、アメリカが香港・ウイグルの批判をやめることはたぶんあり得ないでしょう。ただ、軍事衝突の可能性を考えると、やはり台湾は際立っています。南シナ海はもちろんあるかもしれませんが、または東シナ海もあり得るかもしれませんが、台湾が非常に注目されています。

そういった中で、アメリカは1970年代から長年、一つの中国政策をとってきたわけです。ただ、それを非常にスケルトン化してきたわけです。スケルトンリフォームをする最中の家を想像してください。屋根や柱は残っているけれど、壁などはなく中身がスカスカになっている状態です。トランプ政権から一つの中国政策のスケルトン化をやりました。たとえば、今までは自主規制、例えば台湾の政府当局者とアメリカ政府の建物では会わないという対応をしていたのですが、そういったものは取り払われてしまい

ました。

そして、米台政府交流もかなり本格化しました。アメリカはそれでも「一つの中国政策はあるよ。家を見なさい。柱は立っている、屋根もある」と言っているのですが、中国から見たら、「こんなのは家ではないだろう」とそういった状況になっているわけです。羅生門のようなものです。それが今のアメリカの一つの中国政策です。

こういった中で、本当にトランプ政権はいろいろなことをやりました。ちなみに、ホワイトハウスのインスタグラムには、空軍士官学校で学生とともに演台に立つトランプ前大統領のすぐ後ろに台湾、中華民国の国旗が掲揚されている写真が載っています。こんなことをするぐらいまでいったわけです。この雰囲気バイデン政権はそのまま引き継いだ。そしてバイデン政権も、米台交流に関してはかなり前向きな発言をしている。さらにそれに加え、台湾海峡で6年以内に大陸からの侵攻があり得るかもしれないといった軍最高幹部からの発言なども出てくる。このように、台湾に対する動きが活発になっているわけです。

こういった中で、アメリカは台湾との交流をどんどん進めている。これはなぜかと言

えば、戦略的に重要だとか、台湾を見捨てたら日本などほかの同盟国がアメリカを信用しなくなることだけではなく、民主主義としての台湾は重要だろうといった感覚が強くなった。要するに、われわれ側の台湾を見捨てるのか、そういう感覚が重要になってきたのがあります。いまホワイトハウス、バイデン政権に多くいるのは民主主義団体からの人です。そういった人たちにとっても、民主主義の台湾はすごく光っているわけです。これを見捨てるのかという話はあると思います。

それに加え、サプライチェーンの中で台湾はものすごく重要なわけです。台湾は、経済的なチヨークポイントになってしまった。だから、ここで戦争が起きないように抑止する必要がある。こういった見方も強まった。そこでアメリカは、台湾との政府交流を強化するだけでなく、抑止を万全にするような動きを高めてきたことになりました。トランプ政権で、共和党の右寄りだから親台湾派が多く、台湾との関係は強化されたという話ではなく、台湾の重要性が気づかれたということ。そして、台湾に関しての抑止が壊れそうだ。要するに、大陸側が何かをしてしまいそうだ。この二つが交わったところで、かなり積極的に関わろうとする状況が生まれたのだと思います。

そういった状況の中で台湾は、ある意味、千載一遇の機会だということ、民进党政権は中国とはそもそも没交渉でしたから、米台交流の強化に過去4年間いそしんできました。中国から見れば、台湾はどんだん手の届かないところになっている。台湾アイデンティティが高まるだけではなく、台湾がアメリカとの関係をどんだん強化し、かなり厳しい状況も認識していると思います。

重要なのは今後どうなるかです。アメリカは、一つの中国政策のスケルトン化はそのまま続けていくと思います。ただ、最近は台湾の国防努力を相当強調しています。台湾の国防費をもっと上げる、戦術も見直せと主張しています。この辺りにどこまで台湾が乗れるかは、問題が残っていると思います。

もう一つのポイントで、台湾に関して、台湾を守るか守らないか、はっきりアメリカは言わない戦略的曖昧性というものがあります。これに関して、バイデン政権の外ではかなり批判があります。台湾を守ると、はっきり言ったほうがいいのではないか。ただ、それに対し、カート・キャンベル・インド太平洋調整官を含め、バイデン政権はかなり慎重姿勢です。なぜかというところ、ここが最初に申し上げたガードレールだと思いま

す。結局、米中関係を安定はさせなくてはいけない。そこで、ここではブレーキをかける。私たちの言葉では安心供与と言うのですが、中国に安心を与えるためそこは踏み込まない。中国側は台湾問題をレッドカードと言っているわけです。そこだけは踏み越えないということをおうとしているのかと思います。

とはいえ、その戦略的曖昧性の議論を超えては、米台交流はこれまでと全く違う次元になっています。そうすると、かなり厳しい。どういうことかというところ、アメリカは米台関係を強化する。台湾もそれに乗る。中国から見たら台湾はどんどん遠くになっていく。中国がアメリカ・台湾の動きに誤解をして、台湾をめぐって行動を起こしたとする。何かしらの形で起きた危機の芽生えのようなものがあつたときに、ではそれを解決できるかというところ、米中にはお互いコミュニケーションするメカニズムすらないわけです。そして、対立関係があるので、政治的にも話せるような状況ではない。実際、何か起きてしまうとかなり厳しい。

もちろん、そうならないように一般的な、平素の状況では、台湾に関してガードレールをつくらうとバイデン政権は動いているわけですが、台湾との関係強化自体は止まる

ことなく動いていきます。そう考えると、一般的な状況が破綻した後のコミュニケーションは大事だと思うのですが、そこは全くない。そう考えると、台湾の問題は今後も予断を許しません。さらに言えば、2024年の次の台湾総統選を考えると、長期的には警戒心を解かず、動きを見ておいたほうがいいと思います。

長くなり恐縮ですが、ここで私からの発言を終わりたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

質疑応答

インド太平洋戦略における日本の役割

質問 1-1 5月のアメリカとASEAN外相会議が通信障害で延期された際に、Financial Timesの記事で、アメリカの対ASEAN政策に関して、アメリカ政府がこの地域における具体的な経済アジェンダを持ち合わせていない点が指摘をされてきました。

この東南アジア諸国との経済的結びつきを補完する意味で、日本の果たせる役割は大きいように思います。この点について、どうお考えですか。

佐橋 ありがとうございます。おっしゃるとおりで、アメリカがこの地域の、インド太平洋と言ってもいいのですが、アジア太平洋地域において、具体的にどんな政策を打ち

出してくるのかは、まだ分からないわけです。これから具体的な政策が出てくると言われていて、夏ぐらいにかけ、インド太平洋戦略のようなものが出てくると言われていますが、よく分からない。ちなみに、昨日のオースティン国防長官の発言でも、あれはもちろん軍のほうですが、よく分からないところがあります。

こういった中で、いったいどういったものになってくるのかですが、質問された方がおっしゃるとおり、まだ具体的な中身がないような気はします。例えば、CPTPPにアメリカが参加するという話にももちろんなっていますし、それ以外に何か新しい、経済マルチを進めるための策が用意されているという話も、申し訳ないですが、私は聞いていません。そういう状況の中で、しかし彼らは同時に、はっきりしているのが、先ほど申し上げたようにASEANの中心性(Centrality)だけは勘弁願いたいということとです。

こちらから見ていると、ちぐはぐな気もします。東南アジア重視と言いながらASEAN中心性は否定する。それは価値観重視だからかというところ、それだけからきているわけでもなく、ASEAN中心性はまっぴらごめんだと、ブッシュ政権のようなことを言

うと思うのですが、あの人たちの考え方は、私たちはまだまだ読めないところがあるのだと思います。

この地域の話をとにかく中国念頭で再編したい。そのために新しいメカニズムを、技術の話でもデジタル貿易でも何でもつくっていきたいようなことを言うことはあり得るでしょう。大上段に振りかぶりすぎていて、私たちからすると、何ともちぐはぐ感のぬぐえないようなことを言ってくる可能性はあると思います。

だからこそ、質問者の方がおっしゃったように、日本の役割はだいぶあると思います。それはもちろんRCEPもそうですし、この地域との間をつなぐ意味でもそうだと思います。ですから、日本の役割が再びクローズアップされてくるような気がしています。それがどこまで影響を与えるかはよく分かりません。

質問1-2 今のお答えに関連して、さらに質問させていただければと思います。ASEANと日本との関係は深く、これまでの歴史的な経緯もかなりある。現在の経済関係も、かなり持っている。企業もこの地域で活躍をしているとなると、ヨーロッパ

やアメリカ、あるいは中国がASEANにアプローチをするのはまた異なった日本独自の強み、あるいは日本の経済界独自の強みがあると考えてもいいですか。

佐橋 そう思います。もちろんアメリカは、経済の面においては東南アジアを含め、ものすごくつながっているわけです。ただ、それを真ん中のところにきちんと吸い上げているように見えないうことです。いま安全保障中心の世界観がホワイトハウスを支配している。ここは強調しておいたほうがいいと思うのですが、今のバイデン政権は、とにかくインド太平洋戦略で言うところのホワイトハウスの影響力が強いわけです。かなり強く、そして彼らのアジェンダ設定は安全保障、科学技術なわけです。

だから、産業界との距離が遠い、そういう状況だと思えます。だからこそ、日本の側が産業界と一体となったアプローチを強調していくのは十分にあり得るし、たぶんそうすべきなのだと思います。

G7における石炭火力の問題について

質問2 G7における石炭火力の問題について質問させていただきます。2030年に

石炭火力をフェーズアウトさせるというテーマについて、議長国のイギリスがその方向に持っていきたいと強く主張した一方で、アメリカ、ドイツ、日本がそれに難色を示したと報告を聞いています。

アメリカではバイデン大統領がいて、今後まさにこの方向に行くのだろうと考えられるところですが、話をいろいろと伺うと、アメリカ上院における民主党50対共和党50というバランスで、石炭を産出する州、特にウエストバージニア州でしょうか。この辺りの上院議員への配慮もあり、バイデン政権としては難色を示したのだということになると、私も日本から見ている、バイデン政権は環境なのだという一面的な捉え方はできないということ、これはたぶんヨーロッパについても同じことが言えるのではないかと思うのですが、この辺り、どのように見えていますか。

佐橋 政権内の人たちの考え方自体は、明らかに気候変動のほうを向いていると思います。ただ、政治的現実として、なかなかそれが難しい。そういうことがあると思います。もちろん、イギリスが非常に熱心だったのは、次のCOPを考えても当然だと思うのですが、彼らがやらざるを得ないわけです。ただアメリカは、政治的な理想と政治的な体

力との間のギャップがあり、理想のところはいろいろな文書で強調されています。クライメートチェンジ、彼らにとってはクライメートクライシスの話です。そこは見えます。ただ、それを実行する段階で相当に厳しいという認識があるのだと思います。

ご指摘のとおり、ウエストバージニア州の議員もそうですが、中間選挙を考えたときに、かなり厳しいわけです。白票の段階です。そういった中でかなり厳しめの、気候変動にしてもそれ以外の排出ガスの規制でも、そう簡単にグリーン傾斜はできないのが現状ではないかと思えます。だから、引いてみても、やはり今のバイデン政権は議会運営が相当厳しいと思います。そこに尽きるのではないかと思えます。

バイデン政権内の外交政策の中核を担う人々は誰か

質問3 セミナーの前半でトランプ政権の通商代表に言及されました。具体的には、ライトハイザー通商代表（USTR）のように産業界の意向をくみ取り反映させようとしていた人物が現政権にはなかなかいなくて、心もとないという説明をいただきました。トランプ大統領が出てきたときには、とんでもない政権ができてしまった。バイデン大

統領になったときには、これで何とかきちんとした政府に戻っていき、私たちは予見可能性というのでしょうか。どんなことをやるのかがだいたい分かるようになった気がするというのが、バイデン政権に交代したときの見方だったように思います。

その意味で、バイデン政権内でこういうライトハイザー的に引っ張っていくような人の存在等を含め、現政権の外交政策の中核を担う方々としてどんな方がいるのか、あるいはそのアクターをどのように評価しているのかについて、もう一度教えていただければと思います。

佐橋 少なくともバイデン政権発足後のこの数カ月、半年を見ていて、高官の任用が終わっていないから、だからこそ余計に当然かもしれませんが、とにかくホワイトハウスの影響力が強いということです。インド太平洋に関しては、インド太平洋調整官であるキャンベルがかなり強い影響力を振るっていることもよく分かりました。

他方で、国務省、国防総省を見ると、ブリンケン國務長官はブリンケン國務長官らしいとも思います。要するに人権重視が非常にはっきりしている。そこに関してはもちろんホワイトハウスも共鳴していて、人権がバイデン外交の一丁目一番地になってい

るのは間違いないとは思いますが。それはもちろん今後、日本政府、または日本の産業界の中国との関係にも大きな影響があるとは思いますが。

それ以外のところを見ると、まだ結構決まっています。例えば、国務省の次官補もまだ正式な承認には至っていません。国防省の地域担当の次官補のイーライ・ラトナーは先週ようやく通った。そういったぐらいの段階なので、政府高官はこれからです。閣僚級で見ると、イエレン財務長官やレモンド商務長官が存在感を結構持っている気はしています。私から見るとということにすぎないのですが、思ったより商務長官が重みを持ち始めています。過去は重みがなかったと言うつもりはありませんが、商務長官がここまです重みを持つのは、5年ぐらい前は普通考えていなかったと思います。そう考えると、商務長官の重みはだいぶ増している。

通商代表部（USTR）はまだよく分かりません。タイ通商代表が何をするのかは、私にとってはまだよく分からないところがあります。ただ、彼女が動き始めたときに重要だと思えます。まだ全然動いていません。調べてみると、ライトハイザーも本格的に始動するまでには、時間がものすごくかかりました。2017年に指名され、しかし彼

は17年、18年、会談ではほとんど何も動かないわけです。米中交渉をほとんどやらない。彼が本当に動くのは19年です。時間が結構かかるのはよくあることとは思いますが。

ただ、タイ通商代表などがライトハイザー的な役割までできるのか、私はその評価はまだ分からない。ライトハイザーはがちの通商代表部（USTR）の人で非常に重い。タイは、もっと能吏のところがあるので、どこまで腕力を持ち、いろいろやっていけるのかは、私はまだ分からないし、様子見という感じです。

政策形成プロセスからみたバイデン政権の特徴（トランプ政権との対比）

質問4 政策形成プロセスに関連した質問になります。

先生の著書の中に、また本日の話の中でも、関係を管理するという考え方を先生は提示していると私は認識しています。関係を管理するときに、官僚機構の役割ということ、先生の著書でも、政治との関係、トランプ大統領のような人がいて、自分の考え方で全部やってしまうことに対し、官僚機構は官僚機構で、通常のやり方を維持してやっていくことをもって管理をするという考え方もあるかと思えます。

バイデン政権において、こういう官僚機構、今の話、必ずしも全部陣容がそろっているわけではないと思うのですが、この辺り、バイデン政権における管理という、官僚機構あるいは政策形成プロセスから見たときの特徴、トランプ政権との対比などは、何かあるでしょうか。

佐橋 関係の管理は今後すごく大きなテーマになっていくと思います。また、トランプ政権のときと比べ関係管理でやりやすいのは、トランプがいらないからということに尽きます。あのときは大統領がある意味、腕力を振るい、関係を上に下に、右に左にやっていたわけで、その意味で安定化させるためにはものすごい努力が必要でしたし、実際、安定化できなかったわけです。トランプ政権下のポンペオ国務長官も、またはポンペオと一緒に動いていたような国務省または各役所の官僚も、どちらかというと中国をたたくほうに一生涯懸命になっていたところがあります。

今の政権は、上がいきなりわけの分からない方向に突っ走るリスクはない。そういう意味では結局のところ国内でどうするかよりも、中国とうまく交渉ができるかどうかに関係の管理はかかってくると思います。そういった方向にどこまでアメリカ政府が対応

できるかだと思いません。恐らく、官僚も閣僚も政治任用されたような人たちも、安定を保とうということでは結構コンセンサスがあるような気はしています。よくも悪くもだと思うのですが、競争しながらも、やはり関係は安定させなくてはいけない。これがいきすぎると非常に甘い中国政策になってしまっているので、その辺は結構厳しいのですが、そこに関しては官僚だけというよりは、閣僚も官僚も安定を重視しようとしているとは思いません。

とはいえ、バイデン大統領も昨日、大規模なサイバー攻撃を告発して、中国を初めてあそこまで名指しで批判したわけです。あのことは、私にとっては結構エポックメイキングで、政権の中にあるふつふつとした中国に対する不満は抑えきれないところがあるかもしれない。政治家対官僚というよりは、中国問題に対する政府の中にある強硬論を、国務省やインド太平洋調整官であるキャンベルのような人たちがどこまで抑えていけるかだとは思いません。軍というよりは、サイバーのところは今非常に目立っている気がします。しかし、抑えることができるかどうかは今後、様子を見ないと分かりませんが、比較的抑えられないのではないかという気もしていて、結構強硬な政策が今後もときど

き波を打つように出てくる気がします。

中間層のための外交の日本企業への影響

質問5 中間層のための外交について一つ伺いたいのですが、今日の話で、今後はシリコンバレーなどの声だけを聞いていくわけではないということ、サプライチェーンをアメリカに戻す、アメリカへの回帰というところを今後やっていくのではないか。それを同盟国も含めてという話だったと思います。

ということであれば、トランプ政権が以前やってきた雇用を無理やり維持するとか、工場がアメリカから出てくるのを阻止するとか、そういう動きにもつながっていくことがあるのでしょうか。また、日本の企業もそれに引きずり込まれてしまうような事態が、またバイデン政権の下で新たな形で起こる可能性はあるのでしょうか。

佐橋 最後におっしゃったとおり、新たな形をバイデン大統領は強調しています。一応はアメリカ第一ではない、新産業を育成すると言っています。だから、もともとある工場を無理に維持しようとするのではない。けれども、われわれから見たら結局、同じこ

とを言っているような気はする。そういう状況になるのではないですかね。

結局、今いろいろな人が言っているように、半導体の工場をアメリカに持ってきても、新しく生まれる雇用など、ほとんどないわけです。ですから、どこまで意味があるのかは結構微妙ですが、そういったことを好む政権である、政治方針であるのは間違いないと思います。アメリカ外交は当面、国内政治経済とこれまで以上に表裏一体の議論の中に置かれていくことでしょう。

日本企業として、特に今後留意すべき点は何か

質問6 日本企業として、特に今後留意すべき点は何か、ということについて伺います。日本企業として、米中対立は今後どのように展開すると見ておくべきでしょうか。人権、民主主義をめぐる対立は、言葉の応酬は激しいものがありますが、制裁や報復は相互に抑制的であると考えられます。他方、中国の措置もあり、資本市場での分断も生じています。今後の対立の主戦場は技術をめぐる競争と見てよいのでしょうか。デカップリングへの言及もありましたが、今後、日本企業として特に留意すべき点は何

でしょうか。

佐橋 いろいろとポイントが入っている質問だと思います。アメリカだけではなく中国のほうも経済安保に対する法律は、本当にたくさん成立させたと思います。最近も反外国制裁法、データセキュリティ法とつくっています。それ以外にも独禁法、出口管制法、いわゆる輸出管理法など、本当にいろいろつくりました。もちろん、中国版エンティティ・リストもあります。こういったものを、もうお互いが応酬し合うような段階にきているのはあると思います。だから、前商務長官に制裁をかけましたが、ああいう次元ではなく、今後かなりお互いが輸出管理のやり方、または独禁法のようなものを使っていくことは十分にあり得ると思います。

二つ目ですが、今度は人権がアメリカ側でどれぐらい使われるか。これは結構定着してくると思うたほうがいいと思います。民主党バイデン政権は、そこだけは譲れないと思います。たしかに、香港への金融制裁は行われておらず、象徴的な動きと実体は若干分けて考える必要があります。しかし、人権外交という一丁目一番地は譲れないということですから、そこはしっかりと理解しておいたほうがいいと思います。ウイグルの問

題や香港の問題、では出口がどこにあるのかと皆さん思うわけです。どこまでやったら、事態の改善ができたらアメリカは満足するのか分かりません。政権の中の誰にも答えはないと思います。しかし、それを批判せざるを得ないのがバイデン民主党政権の宿命のようなところがあるのだと思います。

デカップリングが進んでいくのか、どこから進んでいくのか。デカップリングという言葉自体は当面使わないと思います。手あかがついた言葉だということ。しかし、方向性としては部分的なデカップリングに向かうのだと思います。それは技術でもそうですし、資本でもそうです。資本も前政権の末期ぐらいから、資本市場からアメリカの株式市場や資本調達を排除する方向にいきました。中国も似たようなことをやり始めていて、金融と技術、両方のデカップリングが定着していく。全面的ではないけれど、部分的にはある。その線引きをどこにするのかという問題は常にあるわけですが、その方向性自体は当面続くと思ったほうがいいと思います。

佐橋 亮（さはし・りょう）

21世紀政策研究所 客員研究委員

東京大学東洋文化研究所 准教授

イリノイ大学政治学科留学を経て、国際基督教大学教養学部卒。東京大学大学院博士課程修了、博士（法学）。オーストラリア国立大学博士研究員、東京大学特任助教、神奈川大学法学部准教授、教授を経て2019年から現職。内閣官房・国土利用の実態把握等に関する有識者会議委員、外務省・科学技術外交推進会議委員、経済産業研究所ファカルティ・フェロー。これまで、スタンフォード大学アジア太平洋研究センター客員准教授、ジャーマン・マーシャル・ファンド研究員、参議院客員調査員などを歴任。現在は（公財）日本国際交流センター客員研究員、日英21世紀委員会メンバーを兼ねる。専攻は国際政治学、とくに米中関係、東アジアの国際関係・秩序論。著書に『米中対立 アメリカの戦略転換と分断される世界』（中央公論新社）、『共存の模索 アメリカと「二つの中国」の冷戦史』（勁草書房）、編著書に『冷戦後の東アジア秩序』（勁草書房）、訳書にアロン・フリードバーグ『支配への競争：米中対立の構図とアジアの将来』（日本評論社）など。論文・新聞寄稿は日本語、英語、中国語にて多数。日本台湾学会賞、神奈川大学学術褒賞など受賞。

2021年1月より21世紀政策研究所客員研究委員就任。論考として『月刊経団連』2021年1月号「米中対立と国際秩序の今後」、同2021年4月号「バイデン外交の基本方針と中国」。2020年9月10日21世紀政策研究所第3回米国研究会「コロナ危機下、および大統領選後のアメリカ・対中政策」にゲストスピーカーとして出席。

連続セミナー

G7後の世界と企業活動への影響を考える
第2回

G7後の国際関係

2021年11月10日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

- 03 国際金融危機後の中国経済―2010年のマクロ経済政策を巡って(2009年12月14日開催)
- 11 中国経済の成長持続性―いつ頃まで、どの程度の成長が可能か?(2010年12月17日開催)
- 16 アジア債券市場整備と域内金融協力(2011年3月3日開催)
- 21 変貌を遂げる中国の経済構造―日本企業に求められる対中戦略のあり方(2011年12月9日開催)
- 26 日本の通商戦略のあり方を考える―TPPを推進力として(2012年3月21日開催)
- 29 中国の政治経済体制の現在―「中国モデル」はある―(2012年12月21日開催)
- 34 日本経済の成長に向けて―TPPへの参加と構造改革―(2013年3月1日開催)
- 55 2016年米国外交と日米関係の展望―大統領選挙の行方と米国の対アジア・ロシア戦略―(2015年12月15日開催)
- 73 英国のEU離脱とEUの将来展望―第二第三のBrexitは起こるのか―(2018年8月1日開催)
- 74 中国の国際社会におけるプレゼンス(2018年10月3日開催)
- 75 中国経済・社会の展望と課題(2019年1月23日開催)
- 76 混迷を極めるBrexit―合意なしの離脱に至るのか―(2019年2月13日開催)
- 77 中国の産業競争力・Technologyの展望(2019年4月17日開催)
- 79 現代中国理解の要所―今とこれからのために―(2019年7月3日開催)
- 83 欧州議会選挙後のEU情勢(2019年8月2日開催)

- 85 中国の最先端―技術・社会・政治を展望する（2020年1月24日開催）
- 87 中国の政策動向とその持続可能性―中国共産党をめぐる三つの視点―（2020年7月3日開催）
- 88 大統領選挙結果と国際社会―日米、中米、欧米関係を中心に―（2020年11月12日開催）
- 89 コロナ前後の共産党統治と中国経済（2021年1月14日開催）
- 90 国際経済秩序の将来とEUの再定義（2021年2月9日開催）
- 91 アフターコロナの一带一路と日中関係（2021年3月15日開催）
- 93 中国共産党100年と習近平体制（2021年7月7日開催）
- 94 G7後の国際関係（2021年7月28日開催）

21世紀政策研究所新書は、21世紀政策研究所のホームページ（<http://www.21pi.org/pocket/index.html>）でご覧いただけます。

 21世紀政策研究所