

21世紀政策研究所新書—98

オンラインセミナー

# 2022年の国際関係を 展望する

オンラインセミナー（2022年2月8日開催）

講演

2022年の国際関係を展望する……

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

5

質疑応答……

52

## ごあいさつ

会員企業の皆さまにおかれましては、お忙しい中、セミナーにご参加いただき、誠にありがとうございます。本日のセミナーでは、21世紀政策研究所の客員研究委員を務めておられます、東京大学准教授の佐橋亮先生を講師としてお招きして、2022年の国際関係を展望していただきます。佐橋先生には日頃から経団連の政策研究にご尽力いただき、心よりお礼を申し上げます。

さて、日本を取り巻く国際環境を考えると、今年は韓国、フランスの大統領選挙、中国では共産党大会、またアメリカでも中間選挙など、大きな政治的イベントが多数控えています。経済界としても、このような諸国の動向を注視する必要があると考えております。また直近では、ウクライナをめぐる米中関係も緊迫の度合いを強めており、米中関係とともに国際社会に大きな影響を及ぼすことが懸念されております。

そこで、本日のセミナーでは、佐橋先生より最近の国際情勢を振り返りつつ、202

2年における国際関係全般を俯瞰していただき、経済界が留意すべき点について言及いただければと思っております。

それでは佐橋先生、よろしくお願いいたします。

二〇二二年二月八日

21世紀政策研究所所長 久保田 政一

【講演】

# 2022年の国際関係を展望する

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

本日は、2022年の展望と国際関係の着眼点についてお話ししたいと思います。

ちょうどいま、北京で冬季オリンピックが開催されています。他方、ウクライナをめぐるロシアと米欧の危機的な状況は変わっていません。昨晚もプーチン大統領とフランスのマクロン大統領の会談がモスクワで行われました。しかし目立った成果がないという状況です。このように、世界が緊迫している中、他方で平和の祭典が行われているという、非常に奇妙な世界がいま私たちの目の前に広がっていると思います。

果たしてこういった世界がどこに向かうのでしょうか。何よりもその鍵を大きく握るのは、アメリカのバイデン政権であるのは間違いがありません。では、このバイデン政権は、一体何を考えているのでしょうか。このようなことを今日は中心に申し上げていきたいと思います。

スライドの冒頭に「本日の概要」を載せています（8ページ資料1）。こちらは、本日の講演後にご参照いただければと思います。



佐橋客員研究委員

今の世界は協調力の弱い世界である

今の世界を表現するならば、「協調力のない世界」または「弱い世界」であると表現するのが適当ではないかと思っています。

いきなり大風呂敷のような話で恐縮ですが、冷戦終結から30年以上が過ぎました。こういった中で世界のグローバル化を支えていたのが国際協調でした。そして、この国際協調を担ってきたのが、アメリカやG7のような先進国であることは間違いありません。しかし、中国やロシアも国際協調について一定程度の支持をしていました。そして、アメリカのパワーは非常に大きいものでした。これが今までの世界での大きな前提でした。

## 資料1 本日の概要

- バイデン外交は対口、対中で国際秩序擁護の姿勢では一貫するが、実行力、胆力には欠ける。21年夏以降、外交手腕には疑問符多く、支持率も低空飛行。ウクライナ問題では米欧が一枚岩になりきれていない。
- バイデン外交は刷新性を重視し、国際秩序を擁護するために同盟国の重要性を認識。同盟国がメンバーに多い枠組みを活用した多国間協力を発展させる方針。
- 対中では競争と安定のバランスを意識し対話を模索するものの、人権でみせる強硬姿勢や安全保障重視の考えとの整合性がとれていない。台湾問題でも同様に、中国との過度な緊張を避けようとしつつも、民主主義サミットへの台湾からの閣僚級招致や、米政府関係者による踏み込んだ発言も見られる。
- 規制を駆使した対中・経済安保政策は前政権から踏襲されているが、米国の産業政策や自国企業優先の姿勢が強まっている。目玉法案の一つ、21年に上院を通過していた戦略イノベーション法案（USICA）に相当する下院案（COMPETES法案）が22年2月に通過した。インド太平洋経済フレームワーク（IPEF）にみられるような経済外交の模索はあるが、市場アクセスを正面に据えたものにはならない見通し。加えて、議会の党派対立、民主党内対立は継続。
- 日本政府は、安全保障三文書の改訂、経済安全保障関連法案の提出などを控えている。議論が一部に集中しているきらいはある。自由主義的な国際秩序の実現には経済・貿易を含むルール形成の姿勢が不可欠だ。産業界には「窮屈になる」グローバル経済社会という世界認識を持ち、情報収集やサプライチェーン見直しなど多面にわたる対応も求められる。



しかし、今ではこういった前提が全て揺らいでいます。これは、リーマン・ショック以後、徐々に見えてきた傾向です。中国やロシアはアメリカの弱さを理解して、少しずつ挑戦的な態度を示してきました。中国では、習近平政権の誕生が非常に大きな出来事となりました。また、ロシアとウクライナの問題は、2010年代から続いています。このように考えると、今のこの世界は本当に協調力のない世界だと、改めて思わざるを得ません。

バイデン政権が1年たちましたが、米中対立は「もはや固定化した」と表現したほうがいいと思います。これは伝統的な安全保障である軍事分野だけではなく、経済分野、科学技術分野を巻き込んだ形で米中対立が華々しく展開されています。

他方、ロシアと欧米の関係は、ウクライナをめぐる極めて緊張が高まっています。果たしてプーチン大統領が何を目指しているのか。それは誰にも分かりません。もちろんロシア側の不満や不信の根源の一つの要因として、NATOの東方拡大があるとは言えると思います。しかし、いまプーチン大統領とロシアが、どこまで現状を変えようとしているのか、何で変えようとしているのか。ここに関しての明確な答えは存在し

ていません。

現状を見ても、プーチン大統領が脅しとして軍事力の動員をしているのか。それとも昨年（2022年2月7日）のマクロンとの会談もそうですが、欧米とのこういった外交はあくまでも時間稼ぎに過ぎず、その間にロシア軍のさらなる動員を進め、そして北京五輪が終わった後に一気に軍事作戦を展開するのか。プーチン大統領の頭の中は誰にも分かりません。

もともと、ロシアと欧米の不信がかなり強まっていること、米欧の足並みはよく見ると一致していないということ、の二つは言えると思います。

米欧の離間というものをロシアが淡々と進めていると見えなくもありません。ドイツ、フランス、アメリカ、イギリスは全く異なったことを言っているわけです。やはり大陸国に比べ、イギリスやアメリカは若干挑戦的な、と言いますか、前のめりなところがあつたりします。そしていつもどおりバイデン大統領は、時々失言のようなことをして、いまいち抑止も利かなくなっているところもあります。こういったようにウクライナ問題をめぐるロシアと欧米の対立は、実はいろいろな問題を示してもいます。そしてい

れにしても中国やロシアと、先進国の側が協調していくという未来が、ますます見えづらくなっているのが今の状況ではないかと推察します。

さらに言えば昨年はCOP26もありましたが、先進国と途上国の立場の相違が、グリーンや人権をめぐり、どんどん開いて顕在化していると思います。もちろん昔から先進国と途上国の立場の相違はありました。しかし、近年では、途上国側、または一部の新興国が力をつけてきています。さらには中国も、途上国の立場に近い言説をより活発に展開するようになっていきます。例えば、中国は、人権や民主主義をめぐる独自の概念を打ち出しています。このように、先進国や先進国社会にあるような価値観、人権やグリーンをめぐる立場が、普遍性を持ちづらくなってきている状況がかなり明らかになっています。それは国連総会の第一委員会等での議論でも、はっきりとしているような気がします。

こういったことを考えると、本当に協調力の弱い世界だと思っわけです。このままでは、グローバル化そのものの進展に大きな影響が及ぼされます。そして、それは言うまでもなく、われわれの日々のビジネス活動や生活に大きな影響を及ぼすわけです。そし

て、そういった状況を少なからず変えていく力があるのは、よくも悪くも、そしてどちらの方向にでも変えていく力があるのはアメリカです。そしてアメリカが、いま目の前ではロシアの問題にかなり注力しているとしても、根幹として重要だと考えているのは米中関係をどうするかということです。そこで今日はそちらのほうに、残りの時間を若干集中していきたいと思えます。

### バイデン政権の問題意識と力点① 国際環境について

バイデン政権はどういう問題意識を持っているのでしょうか。スライド（資料2）のタイトルには、「中国への」と書いてありますが、これからお話しする内容は、中国のみならず、全般的な問題意識にも通じます。

バイデン政権が非常に強調しているのは国際秩序ということです。どういう国際秩序かという点、アメリカ風の言い方では「自由主義的な国際秩序」となります。自由主義的な国際秩序では、アメリカが覇権的地位にあるだけではなく、自由で民主的な国または政治体制が国際秩序の中心にあります。そして、ルールが守られ、紛争は平和的に解

## 資料2 バイデン政権の中国への問題意識と力点

### 国際環境

- 国際秩序 民主主義vs.専制政治
- 人権・グリーン・労働者
- 技術覇権、情報空間の安全性
- 「アメリカ中心性」への固執

### 国内要因

- 「中間層のための外交」
- 議会における対中強硬論と党派対立
- 競争と安定
- 3つのC、「ガードレール」
- 大統領の能力と不安定さ

決し、自由貿易が促進されます。アメリカの主張する国際秩序では、こういった建前が存在します。そして、自由主義的な国際秩序に対する最も大きな挑戦は、いわゆる専制政治の台頭であるという世界観になります。

この国際秩序に加えて、彼らが非常に重要だと考えているのは、彼らが言う普遍的価値観、すなわち、人権でありグリーン、または労働者重視です。こういった考え方は、バイデン政権になってはつきりしてきました。

その一方で、こういった国際秩序、普遍的価値という考え方自体は確かにトランプ政権とは違いますが、バイデン政権にはトランプ政権と似通っているところもあります。それは何かと言いますと、アメリカの技術覇権を維持するだとか、アメリカの情報空間を安全に保たなくてはいけないという問題意識です。

バイデン政権の外交政策に関して、もう一つ特徴的なことを挙げると、次のスライド（19ページ資料3、21ページ資料4）以降にも出てきますが、とにかくアメリカ中心の枠組みを重要視しているということです。これは、同盟国とパートナーを非常に重要視するということでもあります。バイデン政権は、「アメリカが国際秩序を構成するためにも最も重要な自分たちのアセットは何か、それは同盟国である」と考えるわけです。これはバイデン政権のはっきりとした考え方であり、バイデン政権発足当初から打ち出されています。そして、バイデン政権のトランプ政権に対する批判は、決まって、同盟国をないがしろにしたということでした。

そこまでは私もいいと思います。しかし去年1年間のバイデン政権を見ると、同盟国重視というのは本当なのか、そう思うところもあります。同盟国を重視するという一方では、同盟国に対する鉄鋼・アルミ関税はなかなか解除しません。昨日（2022年2月7日）の交渉で、アメリカが日本に対して関税を一部解除することとなりましたが、ただそこも交渉しているぐらいですから、本当に同盟国重視なのかと思います。

他方で、バイデン政権において、もっと重要なのは、同盟国をメンバーの中心におい

た枠組みをどんどんつくっているということです。われわれの目から見ると、いや、同盟国中心の枠組みの前に全ての国が入っている国際組織を立て直すことも重要ではないか、経済でも同盟国以外がいっぱい入っている枠組みも重要ではないか。そう思うわけですが、なかなかすぐそうはならない。その辺りに非常にユニークな特徴があります。

## バイデン政権の問題意識と力点② 国内要因について

バイデン政権の国内の特徴を見ると、彼らは政権を取る前から「中間層のための外交」を掲げていました。バイデン政権発足当初、「いや、あれはあくまでも選挙戦略だし、そんなに政策に反映されない」と主張する研究者が、アメリカにも日本にもいました。しかし1年たってみてよく分かったことは全く標語に終わらない、いわゆるバンパスレッカーに終わらなかつたということです。

そして、議会を見回すと対中強硬論は依然としてとても強いのですが、同時に党派対立も非常に激しさを増しています。上院は民主党50議席 対 共和党50議席、下院は民主党多数ということになっていますが、昨年の秋によく分かったことは上院、下院ともに、

法案を通すことがとても難しいということです。インフラ投資法案でバイデン政権はとてつもなく大きな苦勞をしました。ビルド・バック・ベター法に関してはまだ通っていません。

そして、中国を念頭に置いた戦略イノベーション法案についても、下院がようやく通りましたが、上下両院の案を調整する見込みは簡単ではありません。対中の話では超党派性が強いと今まで言われてきましたが、実は対中のやり方をめぐってはかなり民主党と共和党の間で食い違いも目立ってきました。こういったことも重要な国内要因だと思います。

さらにバイデン政権の大きな特徴は、中国と競争するとは言っているものの、同時に安定を求めているという点です。後で説明する「3つのC」という考え方がありますが、とにかくアメリカは中国との関係破綻を避けようとしています。こういったことが若干の不安を感じさせる結果になるわけです。

最後に大統領の能力と不安定さです。バイデン大統領は非常に有能な政治家だと、私も思います。ただ個人の研究者として言わせていただくと、やはり失言が多いのは間違



いないと思います。さらに、バイデン大統領の失言は意図的になされたものであると解釈されることがあるので、余計にわれわれのアメリカ理解に混乱を来していると思いますが、ほとんどはただの失言です。そういった意味で、バイデン大統領は議会との調整などにみられるように能力が十分にある一方、不安定さを感じさせるところもあります。

バイデン政権はアメリカの中心性に固執している

こういったバイデン政権の特徴を踏まえ、さらに各論を見ていきます。

アメリカ中心性にかなり固執するバイデン政権ですが、今年の1年間を見てみると、特に昨年度後半から、新しい枠組みをアメリカ中心に同盟国と一緒に作るという姿勢がはつきりと出てきました。サリバン国家安全保障問題担当大統領補佐官なども、有利な国際環境をつくる、とよく言います。バイデン政権は、有利な国際環境をつくる鍵が同盟国とパートナーにあると考えていて、実際に同盟国とパートナーとの間で多くの枠組みをつくっています。

そして、日本から見ると、バイデン政権はQUAD重視であるということがやはり言

えると思います。日米豪印の枠組みが首脳レベルだけではなく、その下の協議体レベルでも出来上がってきています。

また、日本で注目されるのは、夏にいきなりバイデン政権が行った、オーストラリア・イギリスとの新しい安全保障協力枠組みであるAUKUSです。

そして、もう一つの重要な動きは、TTC（EU米国貿易技術評議会）だと思っています。これは、日本ではそこまで報道されなかったかと思いますが、通商の世界では非常に大きなものとして、アメリカでもヨーロッパでも認識されています。そこで何を話し合っているのかというと、根本的なところでは技術です。TTCでは技術に加え、投資の規制、輸出管理でどう共同歩調を取っていくのかということを話し合っています。また、半導体サプライチェーンの話なども出てきます。このようにかなり大きな問題意識を話し合い、実際にはさらに下のレベルで具体的にやっていると考えています。

こういったものをアメリカは自国中心に組み上げています。もちろん全てが、アメリカのイニシアティブと言うつもりはありません。例えばAUKUSは、イギリスやオーストラリアがかなりリードしたとは思いますが、しかしそれでも図に描いてみると、アメ

### 資料3 アーキテクチャを構想するバイデン政権

- QUAD重視／AUKUSの発足
  - ・同盟を補完する、新たな協力体
  - ・新興技術に関するルール形成や機微技術協力がアジェンダに
- EU米国貿易技術評議会（TTC）の発足（2021.9）
  - ・投資規制・輸出管理・新興技術・人権・データ・半導体サプライチェーンへの対策
  - ・通商政策の新機軸になることへの期待も
- 有利な国際環境の形成を支えるものが同盟国、パートナーとの意識高まる

リカ中心に新しいもの、または今までそこまで高いレベルではなかったものなどが復活している、ということがよく分かります。

QUADは、トランプ政権の2020年には閣僚級の協議でした。すなわち、当時、ポンペオ国務長官は、QUADを制度化したいと言って外相級の協議をやっていたのです。それがバイデン政権になり、いきなり首脳級の協議になりました。

AUKUSも突如として現れました。フランスをあそこまで怒らせるような話の進め方は、批判されてしかるべきだと思いますが、こういった枠組みがいきなりできたのです。

G7もそうです。前回この場で「G7後の国際関係」というテーマでお話ししました

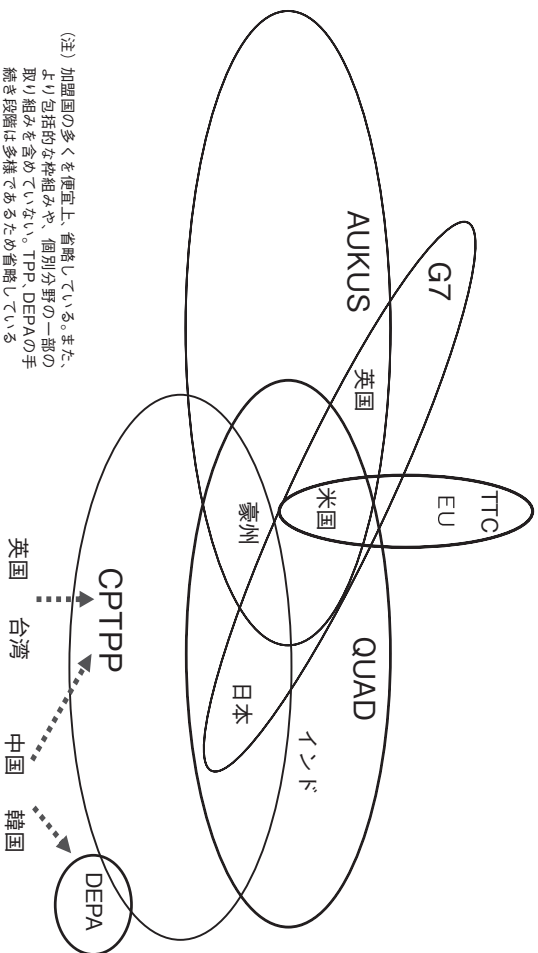
(2021年7月28日開催21世紀政策研究所主催連続セミナー『G7後の国際関係、21世紀政策研究所新書94参照』)。G7は若干、歴史的使命が終わったかのように見えていた時期もありました。しかしバイデン大統領発足と同時に、まさに国際秩序をつくる根幹のメカニズムの一つとして華やかに復活したといえます。

そして、TTICもあります。

このように見てみると、本当に多くの枠組みがうごめいていると思います。もちろんOECDや、もっと大きなさまざまな枠組みもありますし、G20もあります。しかしアメリカ中心の、質のかなり高いものを話し合っていく体制が整いつつあるわけです。

こういったものを見ると、確かにバイデン政権はアメリカの中心性に固執していると思います。他方で、アメリカにおいて根本的に欠けているのは、CPTPPということだと思います。かTTPへの復帰がないこと、そして今後もなかなか難しいということだと思います。これは大きな特徴だと言えると思います。それは国内状況からして仕方がないと解釈はできるわけですが、この図(資料4)を見ていただくと分かるように、CPTPPが完全に抜け落ちています。私自身はその内容にそこまで説得されていませんが、シンガポール、二

資料 4 アメリカ中心に組み上げられていく多国間協力



(注) 加盟国の多くを便宜上、省略している。また、より包括的な枠組みや、個別分野の一部の取り組みを含めていない。TPP、DEPAの手続き段階は多様であるため省略している

ユージーランドやチリなどがやっているDEPAに関して、最近活性化しています。こういった動きもTPP参加エコノミーの一部から出ています。

このような現状を見ると、経済の安保に近い部分は伝統的安保とともに、同盟国、パートナーとやっていくということとはよく分かるのですが、肝心の経済そのもの、通商の部分はまだまだかなり抜けているのがバイデン政権の特徴となってきました。そこを埋めるためにIPEF（インド太平洋経済フレームワーク）が出てきますが、まだまだ道半ばとなります。

さて、このようにバイデン政権は2021年1月から夏にかけてさまざまなことをやっています。最初の半年は、ヨーロッパも含め、われわれはバイデン政権の様子見をしながら、たくましいと思っていたところもあると思います。国際秩序に復帰すると言っていましたし、実際同盟国重視だと言っていました。同時に、中国の問題が戦略的に重要であることにもしっかりと気づいていました。それならば、付き合えるところは付き合おうかという雰囲気、世界には夏ぐらいまではあったと思います。

しかし、夏ぐらいから世界のバイデン政権に対する見方も、そしてアメリカにおける

バイデン政権の支持率もかなり疑わしくなってきました。その一つのきっかけになったのは、2021年8月のアフガニスタンからの撤退劇です。バイデン政権の1年目の評価は、やはりこの夏でだいぶ変わったと思います。最初の半年ぐらいは様子見をしながら、まずまずだろうと思っていたところに、アフガニスタンからの撤退を見て、「この人たちに政策ビジョンはあるけれど、それをどこまで実行できるのだろうか」と不満というよりは不安が生まれてきたところがあったかと思います。

### 米中関係において対立だけでなく協調も目指すバイデン政権

2021年後半に明確に出てきたもう一つの特徴として、バイデン政権下における米中関係は、対立だけではなく、同時に協調も目指すということもよく分かってきました。バイデン政権の言葉を使うと「3つのC（対決・競争・協調）」となります。彼らが言うのは、対決または衝突のような *confrontation* はもちろん避けたい。それは経済的にも被害が大きいし、避けたい。そしてグローバルなところでの協調、*cooperation* はするべきところはする。しかし同時に中国とは、世界のリーダー的な地位を競い合っ

いる、competition（競争）はやめない。こういうことを言っていました。この言葉をさらに敷衍して、だからこそ世界の中で、または国内的にも実行可能な競争をするということ、「責任ある競争」という、いかにも民主党の方が考えそうなネーミングをした場合もありました。

いずれにしても、そういった流れの中で、米中関係にも対話の機運が存在していたわけです。政権発足当初は、中国外交トップである楊潔篪と中国外相の王毅が、呼びつけられるように、中国から冬のアラスカのアンカレッジに行き、ブリンケン米國務長官とサリバン米大統領補佐官の2人と対話したことが思い出されます。実はその後も、米中は対話を模索し続けたわけです。サリバンと楊潔篪は別のところでも会っていますし、首脳同士も2021年9月に電話での協議、2021年11月にはついにオンラインの首脳会議が行われました。それまでは電話でしたが、11月にはオンラインになりましたので、姿・形が見えるようになったのが違いです。そして、オンライン首脳会議では、電話協議に比べて時間も長ければ、より会談感が増しました。ただアメリカ側は、「これを会談と呼ぶのはよくない」ということで、「meeting（会議）」と言っているのです、私



も「会議」と言っています。いずれにしてもこういうことをやり、対話の雰囲気は維持しようとしたわけです。

しかしながら中身を見ると、正直に言えば、ただの「対話のための対話」です。私も新聞各社からのインタビュウを受けまして、そのインタビュウ記事が結構新聞に掲載されましたが、本当に「対話のための対話」という言葉に尽きると思いました。

米中は、何か目立った成果を出すことを考えていません。むしろ対話チャンネルを維持することが目的であるというのが、世間的な見え方です。お互いの国内の見え方としても重要だったし、同時に実際に何か起きたとき、その対話チャンネルを保持しておくことの実利的な意味もありました。ただ、戦略的な競争をやめる用意は、どちら側にもなかったわけです。どちらも相手の国に対する不信が強く、目立った成果もありませんでした。

米中オンライン首脳会議の際は、アメリカも、中国も、それぞれが勝手に報道に対してリリースを出しました。そして、アメリカ側が言っていたのは、「こういうものがガイドドレールになる」という言い方でした。要するに、中国との関係破綻は避けるという

ことです。暴走しても破綻は避け、事故は起こさない。しかし、この対談で何かを目指したわけではなかったということです。アメリカ側のステートメントでは、「戦略的リスクを管理することについて合意が見られた」と一方的に言うわけです。しかし、何がどのレベルであるのかは、いまだに見えてきません。会談から3カ月近くたっています。よく分からない。何かをやっているのかもしれないが、それがすごく高いレベルで、それも米中の競争そのものを緩和するものになるとは、誰も思っていないと思います。あくまでも、何かが起きたときに、対話できる枠組みをつくっておきたいというレベルです。そして、核兵器を含む戦略兵器についての話し合いが、将来的にできる可能性も考えているのだと思います。しかし、実際にはそんなに実質的な話ができるわけもなく、対話チャンネルが残されていくものにしかならないと思います。

アメリカはなぜ競争だけでなく中国と対話をするのでしょうか。これは競争と安定のバランスを取ることが重要だと、彼らは考えているからだと思います。もちろんアメリカにおけるバイデン政権の政府内にはいろいろな考え方が存在しています。そのため、バイデン政権はこの立場だよ、ということはいえないわけですが、やはり米中の競争心

が高まりすぎ、これが危機になっていくことは避けたいと思っっているわけです。

### 台湾に関する「一つの中国政策」と「戦略的曖昧性」

また、台湾に関して、過去3年以上前からになりますが、台湾海峡付近での軍事活動が活発化しています。このように軍事活動が活発化している中で、米中の政治関係も悪いということは避けたい。だからこそ、アメリカは中国側を安心させるようなメッセージを出しておく。しかしそれは、アメリカが中国との競争をやめるということでもなし、中国を信頼していることを意味するわけでもありません。

台湾問題に関して、デービッドソン前インド太平洋軍司令官の「6年以内に台湾侵攻があるだろう」という発言がありました。これを一つのきっかけにして台湾危機があるのかどうか、またはどう対処すべきなのかという議論は、2021年に本当に盛り上がりました。恐らく台湾危機、有事を起こすこと自体は、中国側にそれほど大きなメリットがないので、そう簡単に生じるものではないと思います。もっとも、それと同時に偶発的なものも含めて対処しておく、準備をしておく必要はあります。

## 資料5 従来の方針は見直されているのか？

### 「一つの中国」政策

- 行政府による六つの保証への言及の恒常化など
- 自主規制の撤廃（連邦政府関係者と台湾政府当局者の接触解禁）
- 台湾の国防努力にも期待、武器売却は継続

### 「戦略的曖昧性」

- 見直し論（E.Colby, R. Haass を嚆矢として）
- インド太平洋戦略フレームワーク（2018）での台湾防衛明確化
- 政府の慎重姿勢とバイデン発言の矛盾（意図的か否か）

アメリカ側はそういったことをよく分かった上で、台湾に関してはこれまでの「一つの中国」政策と「戦略的曖昧性」という二つの大枠を基本的に維持しています。

2021年12月には「民主主義のためのサミット」がありました。閣僚級の政務委員オードリー・タン氏を含めて、蕭美琴駐米代表を「民主主義のためのサミット」にオンライン参加させたように、台湾政策がかなり変わったという言葉説をされる方もおられます。しかし実際には、アメリカは「一つの中国」政策という政策の大枠を変えていません。必要以上の遠慮をしなくなったことは確かですが、同時に「一つの中国」政策の下でとられてきた政府間関係は大陸と行うという、この大きな枠自体は壊していません。

それと同じように、「戦略的曖昧性」の枠組みを基本的には壊さないということで、議論が進んできました。台湾

の防衛について、アメリカはコミットすることを明確にしていません。そして、この方針は過去20年以上とられてきています。トランプ政権のときに国家防衛計画を実際に担当したエルブリッジ・コルビー氏（当時の国防次官補代理）、外交問題評議会理事長であるリチャード・ハース氏が、「戦略的曖昧性は見直すべきである」という議論をしたり、またはトランプ政権のときの文書が一部機密解除され、実は台湾防衛は政府内では明確にされていることが分かっています。しかし、バイデン政権自体は、かなり慎重にこの問題を考えている節があります。だからカート・キャンベルインド太平洋調整官はじめ、戦略的曖昧性は見直さないというシグナルを、基本的には2021年も一貫して出していると思います。

しかし、例外があります。それは、日本ではほとんど報道されなかった、国防総省でアジア太平洋担当をしている次官補（局長級）イーライ・ラトナー氏の発言です。上院で彼はこう言っています。「台湾はインド太平洋における同盟ネットワークにとって重要なアンカーである」。そして「戦略的な重要性がある」と彼は強調しました。議会の質疑の中で発言でしたが、それでも実はこれは台湾に対する、それまでの曖昧性とい

う観点から見ると踏み込んだ発言でした。私はこういったことが、ひよつと政府サイドから出てくることにはびっくりします。どこまで同盟国と調整していたのだろうと思っ  
てしまうわけですが、そういった議論が一部出てくることもあります。ただ台湾の軍事  
的な位置付け、または国防そのものについては、基本的に曖昧にするという姿勢をバイ  
デン政権は維持していて、そういったことで米中関係の破綻自体は避けようとしていま  
す。

### 米中の競争の舞台としての経済

しかし、中国との競争はやめないし、その競争の舞台になっているのは台湾だけではなく経済です。経済を見てみると、いろいろな手段をバイデン政権はトランプ政権から引き継いだ形で活用しています。その狙いは何か。バイデン政権の商務長官であるレモ  
ンド氏が去年の春にも言っているように、中国のイノベーションを遅らせることなども意識されていて、アメリカの覇権的な地位を技術面で確保することは安全保障にもつな  
がるかと考えているわけです。

最近、日本でも「経済安全保障」という言葉がはやっていますが、アメリカではそもそも「経済安全保障」という言葉はほとんどありません。「economic statecraft」という言葉はありますが、そもそも安全保障を、経済とそれ以外に分けるのはあまりありません。彼らはDIME (Diplomatic, Information, Military and Economic)、外交、情報、軍事力、経済力が力を構成するものだと考えています。ですから、もともと経済安全保障を切り出していません。実際に中国の台頭という問題が生じたので、経済分野をうまくアメリカの力の行使として使っていくとするわけです。

こういうことができる背景は言うまでもなく、アメリカが非常に大きな市場であること、そして国際決済通貨であるドルを持っているということ。これはかなり大きいわけです。そういったことを背景に、自分たちのルールを強化していく、さらには域外適用していく。こういった特徴があります。そして、この点において、トランプ政権期から本当に一貫しています。

トランプ政権期の2018年にできた輸出管理改革法 (ECRA)、EAR (輸出管理規則) または投資規制が強化されました。そのときFIRRMA (外国投資リスク審

査現代化法）で決めたのは、対米外国投資委員会（CFIUS）の強化ですから、対内投資、つまりアメリカに入ってくるほうの投資の規制が強化されました。昨年を見てみると、輸入規制がどんどん強まっています。人権目的の輸入規制が増えてきたことは間違いないですね。さらには投資規制の対外、中国に行くほうの規制も厳しくなっていく方向が見えてきました。ここに関しては、まだ今後の法案次第というところもあります。

例えばセンスタイムの香港での株式上場に対し、財務省は最終的には軍民複合企業リストに入れました。そのことでアメリカ人の投資を困難にして、センスタイムの上場にアメリカ人資本家が入れなくなりました。これに象徴されるように、資本市場から締め出すことも結構やっています。昨年12月のSEC（米国証券取引委員会）の外国企業に対する上場ルール改正により、ますます厳しくなっていくだろうと言われています。SECのルール改正は、かなりのインパクトを今後中国企業にもたらしていくことになりました。さらには経済制裁も多用されています。グローバルマグニツキー法を使った制裁など、経済制裁もかなりやっています。

また、スライド（資料6）記載の⑥外国製品の政府調達排除、⑦民間の取引の規制も



## 資料6 米中経済対立

- ①輸出管理、②輸入規制、③投資規制（対内、対外）、④資本市場からの締め出し、⑤経済制裁、⑥特定の外国製品の政府調達からの排除、⑦民間取引規制、⑧出入国管理の厳格化、⑨特定の背景を持つ個人への捜査プログラム
- トランプ政権期からの連続性
- 「戦略的産業政策」
- 半導体重視

続いています。特に、情報通信の世界でははっきりと出ています。もちろん法律上でできても、まだやっていない最後の手段、いわゆる「ニュークリアオプション」はまだいくつかあります。SDN (Specially Designated National) リストはまだ本格的には使っていません。または香港自治法に書かれているような、金融機関の二次制裁も行っていない。その辺りは最後の手段ということになりますが、それ以外については前政権から引き継いでいろいろなことをやっているのが、今の経済対立に見える大きな特徴だと思います。

今のところが守りの経済安全保障的な話だとすると、攻めの部分もあり、それが戦略的産業政策と呼ばれているものだし、半導体重視だと思えます。半導体に関しては、520億ドルの補助金が上院案にも下院案にも書かれてい

るので、実行されていくことにはなると思います。ただ、それに限らず産業政策の方向性は、現在非常にはつきり見えているところだと思えます。

いろいろな動きがあったので代表的なものだけをいくつか年表にまとめました（資料7）。後ほどご確認いただければと思います。

### バイデン政権はトランプ政権との共通点が多い

ここで強調しておきたいのは、バイデン政権が、トランプ政権の動きをかなり踏襲し、その上で発展させているということです。

では、バイデン政権は、前政権から何が変わったのか。変わった部分だけを見ても、例えば、トランプ政権下での「*Executive Order*」の規制を実際にはとりやめました。しかし、形を変え、そのうち「*Executive Order*」規制と似たようなものは出てくるだろうと思えます。また、トランプ政権の最後の年である2020年のクリーンネットワークプログラム（クリーンネットワーク計画）は、バイデン政権下では、形の上ではなくなっていますが、実際には似たような試みがあるうち顕在化してくると思えます。トランプ政権から多少変わ

## 資料7 バイデン政権の中国政策をめぐる動き

2021年2月	サブライチエーンに関する大統領令14017（6月に100日間レビュー報告書発表）
2021年3月	国家安全保障戦略指針（暫定版）ブリンケン国務長官は主要外交政策演説を実施
2021年3月	米通商代表部、2021年通商政策課題を公表
2021年4月	「半導体サミット」
2021年4月	中国のスーパーコンピュータ関連7企業・組織をエンテライリストに追加（輸出規制）
2021年4月	日米首脳会談、5月 G7首脳会談、9月日米豪印首脳会談など
2021年5月-6月	ウイグルにおける人権侵害に関与しているとして輸出規制、輸入規制、経済制裁を実施
2021年7月	新疆サブライチエーン勧告を更新、香港ビジネス勧告を公表
2021年10月	米連邦通信委員会、中国電信の米国事業免許取り消し
2021年11月	インフラ投資法案の成立
2021年11月	量子コンピュータ関係の中国企業8社をエンテライリストに追加
2021年秋以降	インド太平洋経済フレームワークをバイデン政権が公表
2021年12月	証券取引委員会が中国企業を念頭に新規則を公表
2021年12月	民主主義のためのサミット 輸出管理と人権イニシアチブの公表、財務省はセンスタイムPOへの投資禁止を要請
2021年12月	財務省、商務省がブロックチェーン・スーパーコンピュータ関係の中国42社への投資、輸出規制を公表
2021年12月	ウイグル強制労働防止法（ウイグル製品輸入禁止法）の成立 22年6月施行予定
2022年1月	連邦検察がチェン・ガンMIT教授への起訴取り下げ
2022年2月	米下院で、上院による戦略イノベーション法案の下院版となるCOMPETES法案通過

った部分があっても本質は変わりません。また、政策メニューはトランプ政権からかなり継続されています。

特徴的なのは経済分野における米中対立は、全くやむことはなく発展しているということです。輸出管理のためのエンティティリストも多用されていますし、人権を目的にした規制は非常に出ています。ちなみに2021年12月以降、人権重視の外交はさらに強まっているのですが、それまでも7月に新疆サプライチェーン・ビジネス勧告が出ていました。これはトランプ政権時代にあったものが更新されたものになります。そして、新たに香港ビジネス勧告も出ています。人権名目のエンティティリスト入りをされた企業、またはそれ以外の制裁の対象になった企業は12月の前にもいくつかありました。

そして2021年12月以降、米中オンライン首脳会議で米中の対話の枠組みだけは残し、その直後にさらに人権重視の外交が出てきました。その中には北京オリンピックへの「diplomatic boycott（外交ボイコット）」の話もあります。また、「輸出管理・人権イニシアティブ」を発表したり、センスタイムのIPOへの投資の禁止を行うと発表したりもしました。さらに、議会においてウイグル強制労働防止法も成立しました。人権重

## 資料8 トランプ政権とバイデン政権の共通点と相違点 (経済安全保障に関する取り組みにおいて)

共通点	相違点
<p>輸出管理改革法に基づき、エンティティリストをはじめ輸出管理規制を活用 中国からの対内投資規制、「中国軍事企業」等への資金流入規制を図る</p>	<p>同盟国・パートナーとの輸出管理枠組みを形成する方向をバイデン政権はより明確に。バイデン政権は中国への資金規制をさらに強化する方向</p>
<p>中国の政治体制に強い不信を持ち、対中関与政策の前提であった、中国の望ましい変化に期待せず</p>	<p>トランプ政権は特に2020年に共産党批判を強め、交渉も途絶えがちだったが、バイデン政権は強硬姿勢とともに交渉も重視</p>
<p>対中報復関税を維持。また米国における雇用創出を国内アピールに活用</p>	<p>バイデン政権はハイテク分野を中心に、産業政策を加速させている</p>
<p>中国、ロシアとの戦略的競争という世界観を持つ</p>	<p>トランプ政権は同盟国にも関税賦課を辞さず、また国際協調や秩序形成に関心が低かった。バイデン政権は新規の枠組みを同盟国中心に形成することに注力。ただし同盟国への鉄鋼・アルミ関税は維持</p>
<p>人権侵害に関連して、新疆ウイグル自治区、香港に係わる立法作業が進展するだけでなく、政権も行政措置等で対応を進める</p>	<p>バイデン政権は人権、民主主義を外交方針全体としても重視する姿勢。また対中政策でグリーン、サステイナビリティにも言及</p>

視は中国に限らず、バイデン政権にとって非常に重要な要素ですが、それが12月以降、どんどん形になってきています。

トランプ政権とバイデン政権との違いは、もちろんいろいろあります。違う政党ですから、ものの言い方が違う。「国際秩序を重視です」「人権が大事です」という言い方を、バイデン政権側はします。人権重視というところも、一方では人権やグリーンが実際に大事だと思っているので、そういった規制をやっているところもあります。しかし、ものの本質では共通点が非常に多いということです。バイデン政権はトランプ政権同様に技術上の覇権争いに非常に注力しています。例えば監視技術やAIに関する規制は人権名目であっても、本音のところでは技術覇権を維持する目的が見え隠れしています。共通点の多さを、決して無視してはいけません。

さらに言えば、今のバイデン政権はかなり産業政策重視ですが、こういったことを引き起こしているアメリカの国内事情が、トランプ政権の時代から変わらないわけです。すなわちアメリカにおける中間層の弱さであり、とにかくアメリカに雇用も戻す、ものづくりも戻す。だからバイデン政権も政権が始まるやいなや、バイ・アメリカンと言っ

てバイ・アメリカン・ルールをまたやっています。

もの進め方のところでは価値観をより重視し、中国との対話に関してはトランプ政権以上に配慮するところもあります。そして同時に「労働者」「グリーン」という話をすぐ口に出す。そういったところが、少しばかりの違いとなってくると思います。

バイデン政権の特徴はこのように捉えられると思います。

### インド太平洋経済フレームワーク（IPEF）について

ここからは、いま起きている二つのことを取り上げ、いま言ったバイデン政権の特徴の上に、進行中の議論があるという話をしたいと思います。

一つはインド太平洋経済フレームワーク（IPEF）です。秋にバイデン大統領が口に出した、インド太平洋経済フレームワークというものがいったい何なのか。それはもはや全ての国の産業界にとって、大きなミステリーだと思えます。そしてこのミステリーは、いまだに誰にも答えがなく、いったい何をやりたいのかがよく分からない。しかし、Indo-Pacific Economic Frameworkを形にしていくように米政府は動いています。

最近「Politico」にボブ・デビビス氏が書かれた記事が出ました。ちなみにデビビス氏は、長くウォール・ストリート・ジャーナルの記者をしていました。彼と同僚のリン・ウェイ氏が書いた『Superpower Showdown』は、米中貿易戦争を読み解くための必読文献だと思っていますが、なぜか日本語での翻訳が出ていません。

ボブ・デビビス氏がウォール・ストリート・ジャーナルを辞めて、初めて書かれた記事がIPEFに関する記事です。政権の中が、まさに三つに割れているといった内容でした。経済のリベラル化を推進するグループと、労働者中心で考えているグループ、実はこれはUSTR（米通商代表部）のタイ代表です。そして国内の政治情勢を常に見ているグループ、これはホワイトハウスです。こういったところが対立しているという記事でした。

少なくとも分かることは、インド太平洋経済フレームワークは、いろいろな角度から見てもUSTRがけん引しているわけではないということです。実際に商務省が前に出ていると、よく言われます。そして、これもまたよく言われることですが、どうも市場アクセスの話はないだろう。彼ら、彼女らがよく言っている、デジタル経済、サプライ



チエーン、インフラ投資といった話が軸になってくるだろうと思います。

そうすると、これもまた理論的な必然ですが、多くの国にとって何のためにインド太平洋経済フレームワークに入るのかがよく分からない、参加国がどこまで広がるのかがよく分からない。日本政府は既にIPEFを歓迎するという声明を出していると承知していますが、それ以外のTPPに入っていたような、また入っていないくても東南アジアの諸国が、IPEFに入ってくるかという、かなり微妙だと思えます。このように目指すところのはつきりしない、市場アクセスが入ってないと入る理由がないわけです。そして入らない理由は、アメリカ側が、それができないからということでもあります。この辺りの構想に引きつける力の限界のようなものは、今後IPEFを考えていくときに押さえておくべきかと思えます。

他方で、アメリカ側のいろいろな方の発言を読んでいると、インド太平洋経済フレームワークに対しての過剰な期待もあります。自分たちの限界は分かっているはずですが、「これはTPPの代替になる」と言う人もいます。果たして本当にそうなのか。いずれにしてもIPEFに関しては、日本としては是々非々で臨むべきでありましょう。少な

くともこれだけに固執されてしまうよりは、「戻るべきは、まずTPPだ」という姿勢、ラインを崩さないことが重要ではないでしょうか。

同じ話はDEPAにも言えます。中国はDEPAに関心を示しています。では、日本も入るべきだ、そういう議論にすくなってしまうのかもしれないが、恐らくそれも慎重に動くべきです。DEPAの中身はソースコード開示が入ってないとかで、中国にとって都合がいいから、中国は引きつけられているわけです。そういうところに引きずられるのではなく、やはり戻るべきところはどこか。そのラインをしっかりと考えておく必要がある話ではないでしょうか。

### 米国イノベーション・競争法案について

もう一つの最近の大きな動きとしてお話ししたいことがあります。これもバイデン政権の特徴といえると思いますが、それは米国イノベーション・競争法案です。同法案は昨年6月にアメリカの上院でUS-ICA (United States Innovation and Competition Act) として通過しています。その後下院に回るのですが、下院では共和党と民主党の

間で調整がつきませんでした。委員会レベルでまずEAGLE法案が出るのですが、ここで共和党が乗ってこない。乗ってこない理由は、余計なものがどんどん増えているという点です。気候変動や生物多様性に対する予算も、この予算の中に入っているということ。共和党は反対しました。

こういった中で下院の委員会レベルでは民主党側が数の論理で通してしまうのですが、本会議に行かないわけです。秋にはインフラ投資法案やビルド・バック・ベター法案があったので、こういった議論になりませんでした。しかしこの法案自体の大きな重要性は認識されているので、1月ぐらいからシューマー民主党上院院内総務とペロシ下院議長の間で話が行われました。そして、下院もこれをまず通すということになり、民主党が中心になってまとめたのがCOMPETE法案です。

2900ページあります。ちなみに20ページに「要約」したものがあります。それで「ようやく」読めますというぐらいの非常に複雑な法案です。アメリカではよくありますが、いろいろなものがごった煮のように入っている法案で、半導体製造に520億ドルを支援しようという話が入っています。これは上院案、下院案の両方に入ってい

ます。半導体業界はもうかっているのに、なぜ大企業を支援するのかという声はありますが、大枠この辺りは党派を超えて支持されているところだと思えます。

より議論になっているのが対外投資の規制メカニズムで、特にサプライチェーンを海外に移すときに、それを審査する政府部局を設けるべきだという考え方です。ここに関しては、むしろ産業界からかなり慎重論が出ていると承知しています。全米商工会議所も、かなり慎重な立場を1月の段階で表明しています。今後、両方の案を調整する会議が開かれていきますが、本格化するのは春以降という感じだと思えます。

しかし、この分野の調整、民主党が入れたがる気候変動、気候危機、生物多様性などの問題をどこまで入れるかは、調整が必要なので難航すると思えます。この辺りは中国問題に関する総論としての超党派性と、政策アプローチにおける党派性の両方を感じることができません。バイデン政権側としてはこの法案の成立を中間選挙の材料にしていきたいという思惑もあります。

## 2022年の展望

さらに大きな視点から2022年を展望していきたいと思えます。米中関係から、さらに大きな文脈に戻すと、本当に大きな転機の年にはなると思えます。

一つはコロナです。いまだオミクロン株と人類の闘いは続いています。コロナ禍のダメージから回復ができるかどうか。これは2022年が一つの大きなきっかけの年にはなってくると思います。先進国だけではなく途上国の経済がかなりのダメージを受けており、経済だけではなく社会も受けています。世界の経済、社会がどう復活できるのか、それを見極めていく年になるのでしょうか。

それに加え、今年は選挙の年です。韓国、フランスの大統領選、中国共産党の党大会、そしてアメリカの中間選挙、このように政治の季節がやってきます。

さらに日本では非常に稀有なことですが、経済安全保障推進法案の動きが重要となります。それから国家安全保障戦略や防衛大綱・中期防衛力整備計画（中期防）などの改定を控えており、日本では安全保障を議論する年となります。

こういった年を考える上で、重要な一つはもちろんウクライナだと思います。これは私の専門領分を超えていますが、今後数週ぐらいが重要な時期だと思います。ただ、ど

## 資料9 2022年を展望する

- コロナ禍による経済社会関係のダメージはインド太平洋全般で依然として強く、回復の糸口をつかめるか問われる
- 韓国・フランス大統領選挙、中国共産党大会、米中間選挙と「政治の季節」
- 日本では経済安全保障推進法案、国家安全保障戦略・防衛大綱・中期防衛力整備計画の改定と、本格的に「安全保障を議論する年」に

これまでプーチンがやるか分からないということも含め、しっかりと見ておく必要があると思います。その上でより長期的なものとして重要なものが米中対立です。2022年の展望として言えるのは、対話の模索はたぶん続くと思います。中国からすると、「アメリカとは話しています。彼らも話したがっている」。そう言うことは重要です。また、アメリカのほうも、「関係は破綻させていない、私たちは外交がうまい」ということをアピールすることも大事です。その意味で対話の模索は続くでしょう。

しかし、それは両国の競争姿勢を改めることでは全くない。日本で言う経済安保を含めた経済対立、そして伝統的安全保障分野、両国の軍における軍事的な準備はどんどん継続していくでしょう。特に今年を見てみると、アメリカでは安全保障だけでなく、人権、台湾を理由にした、さらなる政策措

置を辞さない。中国はそこに結構報復行為を形に移していく、こんな年になるかもしれないと思います。アメリカ側は証券取引のレベルまたは中国に対する投資のレベルでの、資本面での対策強化、さらに輸入規制を強めています。さらにそこに国際的なルールの設定、残りのG7諸国との協力なども絡めようとしています。

こうなってくるとオリンピック後の中国は、アメリカとの対話の模索を続けながらも、どうやって報復しようかという話にはなってくると思います。実際に中国には、ほとんどそういったことを可能にする法律ができていますから、こういった中でかなりしんどい対立が経済面、これは科学技術の世界も含むのですが、そういったところに出てくるのではないかと思います。台湾問題は小康状態ですが、あくまでも危険水域の中での小康状態で、今後の動きをかなり警戒して見ておく必要があります。

### 今後の世界は同盟国やパートナーとの経済圏が再び強くなる

時間の関係上ほとんど説明できませんが、プリンストン大学のアーロン・フリードバーグ教授の考え方は、アメリカの保守的な方々が考えている世界観を示していて面白い

と思います。アーン・フリードバーグ教授は、極めて保守的な国際政治学者です。彼が今後のグローバル化はどうかという議論をしていて、非常に面白い30ページ弱の論文を出しています。彼は次のように言っています。今後の世界はグローバル化がそのまま続くということではない。どうなるべきか、そしてどうなっていくのだろうかということを考えると、同盟国やパートナーとの経済圏が再び強くなってくるのではないか。ちなみに冷戦期は実際そうでした。経済対立のところで申し上げたように、今後アメリカ側はいろいろな手段をつくり、使っていく。中国側も似たような感じで、輸出管理法やエンティティリストなどをやっています。こういったものが行き着く先は、少なくともグローバル化がかなり制約された世界になってくるだろうということです。

## 2022年の日本は安全保障政策を見直す年である

最後に、日本に関することを話したいと思います。今年、日本にとって安全保障政策をかなり見直す大きな年です。アメリカと完全に意識が近いところは、自由主義的な国際秩序を守らなくてはいけないということだと思います。ただ同時に、そのやり方



をめぐって、私たちは、日本の利益を守るために日本の価値観とは何かを考えて動いていくべきだろうと思います。

政府は経済安全保障推進法を準備していますが、私の目から見ると守りの要素が強すぎると思います。そして、経済安全保障推進法に罰則規定などがいろいろ書き込まれています。そういったものが産業界、さらには学術界を萎縮させていく方向になっているのはあまりにもよろしくないと言えます。本来であれば国家の成長を実現するために、経済安全保障が必要だと議論はスタートしていたはずなのに、どんどん守りの要素ばかりが強くなっていることを、非常に懸念をしているところです。

同時に今はルール形成の時代です。こういった中で、やはり基本になるのはTPPだと思えます。DEPAは微妙で、IPEEFはこれから具現化していきますから、是非々々で対応していくしかないと思っています。いずれにしてもアメリカのやり方は、経済に関してはかなり自国優先です。そしてWTOでも、まだ不在で戻ってきていません。こういったところに対し、同盟重視はこちらからしっかりと持ち出すべきです。押し返すべきところは押し返すという姿勢。そして、何よりも私たちにあって重要なのは、国

際ルールであることを訴えていくべきではないかと思えます。

企業はグローバルなビジネス環境の窮屈さに慣れておく必要がある

そして、企業活動に対する留意点についてご説明しようと思えます。政府は、いま言ったようなことをしっかりやってほしいと思えますが、企業活動の中では、アメリカと中国の対立が経済対立の次元でも、かなり固定化していることは考えておく必要がありますし、今後ますます報復の嵐が起きてきても不思議ではないと思っておく必要があると思えます。

そして、さまざまな規制の中で、グローバル化を明らかに制約していく方向に米中それぞれが動いているし、ヨーロッパ諸国もそこに対応している点に留意する必要があります。こういったグローバルなビジネス環境の「窮屈さ」に慣れておく必要があるのです。そして自前の情報収集も必要になると思えます。私は同時に強調しておきたいのは企業だけではなく、政府の情報収集能力もしっかりと強化してもらう必要があると思えます。

昨日（2022年2月7日）経団連が発出した経済安全保障政策に関する提言でも、政府のインテリジェンス機能の強化が書かれていましたが、本当にそのとおりだと思います。情報の安全性を確保するためにも、人権デューデリジェンスを確保するためにも、企業が自前の情報収集やサプライチェーンの点検、機器の点検をするのは当然です。しかし、やはり政府のところでしたら情報収集をすることが重要だと思います。そういうことをせずに、一方的に「ルールだけ守りなさい」というのも無理な話です。そこはしっかりと政府がインテリジェンス機能をつくるべきである。そう私も思っていますし、そのように訴えていくべきではないかと思えます。

長くなりましたが、ご清聴いただき、ありがとうございます。

## 質疑応答

ドルの基軸通貨としての地位は脅かされているのか

質問 1-1 アメリカの金融制裁乱発で、かえってドル離れが実際に中国、ロシアで起こっているように見えます。ドルの基軸通貨としての地位を維持していくために、アメリカができることは何でしょうか。

佐橋 アメリカが金融制裁をやっているのは事実ですが、おっしゃるほどドル離れが起きていくわけではまだないと思います。また、国際決済通貨としてのドルは、圧倒的な地位を保持しているとは考えています。しかし、ドル以外の決済が増えているのは事実で、中国も人民元の国際化に取り組んでいますし、また実際に人民元をいろいろ使っています。経済力の変化に対応した形で、ドルの相対的な地位の低下が起きているのは間

違いがないと思います。それでも、まだまだドル経済は強いのは間違いないと思います。

他方、アメリカが究極のカードとして持っているのは、例えばSWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) を使うとか、二次制裁を金融機関にかけてするとかです。中国に関しても、またロシアに対しても今後出てくると思います。ただ、そこまでは踏み込んでいないのは、いま言っているような懸念をよく分かっているからかもしれません。とはいえ、いまだにアメリカにとっての最大の強みが、基軸通貨としてのドルだということは間違いない事実だと思います。

質問1—2 この点に関連して、さらに質問させていただければと思います。デジタル人民元、あるいはドルをほかの国でもデジタルの形で発行することも不可能ではないという話をよく聞きます。今後、中国がアメリカの制裁外交を回避するための一つの手段として、デジタル通貨で対抗してくるという可能性はあるのでしょうか。

佐橋 アメリカを含め、世界の方々がデジタル人民元に注目している理由は、まさにそれが確立されてしまえば、アメリカの影響力の源泉の一つに大きなひびが入るからだ

は思います。他方で、本当にそこまでデジタル人民元が広がるのかということは、考え  
ておく必要があると思います。要するに、決済通貨としてはそこまで使われないわけ  
です。中国経済圏の中や中国と関係の深いところで、そういったものは利用できるかもし  
れません。しかし、今の段階、また近い将来の段階で、これが米ドルの根幹的な地位を  
揺るがすほどのものに成長するとは思っていません。ただ、その長期的な可能性がある  
ので、皆さん、注視されているということではないかと思えます。

## 中国に事業や投資を拡大していく企業について

質問2 アメリカ、EUや英国の在中国商工会議所のサーベイを見ると、これからも中  
国に事業や投資を拡大していく企業がかなり多いように思われます。国家が笛吹けど企  
業は踊らずというような状況は、国による経済安全保障の縛りが強くなっても変わらな  
いと、佐橋先生はご覧になりますか。

佐橋 面白い質問だと思います。実際に米中の貿易は増えていきますし、可能な範囲のと  
ころで貿易は普通に順調に行われています。そして、皆さまにあえて申し上げるまでも

なく、アメリカの金融界、ウォール街では中国ビジネスを拡大していることも間違いがありません。それは歴然たる事実です。

なぜ、そうなっているか。その一つの特徴は、彼らはアメリカ政府のルールに習熟しているからでもあるわけです。どこまでやっていいかをよく分かっている。そして、ここから先、来てほしくないところは、一生懸命ロビーイングをするわけです。その意味で彼らは、われわれよりは地の利があるというか、アメリカという国が域外適用している、そのルールのど真ん中にいるので、うまく対応しているところはあると思います。

日本企業に関して言えることは、似たように情報収集していくべきだし、似たような対応をしてできる経済活動は続けていけばいいということだと思います。要するにアメリカも日本も、または世界の多くの国が、これを考えるときに重要だと思っているのは、それが中国の軍事力の成長につながるか、または中国の行っている人権侵害活動に加担していないか。または今後そういった技術が、世界のほかの地域での人権侵害につながるか。こういったチェックリストがあるわけで、というか、それが政策目標の根幹です。そののところをしっかりと理解した上で、ビジネスを続けていくことになる

かと思っています。ですから、その辺は情報収集が重要になってくるのではないのでしょうか。

ところで、アメリカも日本企業もそうですが、今の話を前提にした上で全ての企業が同じように動いているわけではもちろんありません。テスラのように完全に中国での製造も販売も重視している企業がありますし、一部の日本企業もそうだと思います。

最近『ハーバード・ビジネス・レビュー』が、中国とのビジネスをどうしていくのかということに対し、四つの類型を示しました。それは、①完全なる撤退という類型、②と③はルールをある程度守ったふりをしながら、それでもビジネスを継続するという類型（なお、②と③はルール順守の程度が少し異なる）、④は中国政府の言い分に従い、ビジネスを継続する類型、という分類です。①の撤退というほうに行く企業はほとんどなく、ほとんどは表面的に人権重視でビジネスを継続するか、完全に中国に従い、ビジネスを継続します。

四つ目の選択肢（④類型）は、実は日本企業もその例の中に含まれていますが、これは今後かなり厳しくなってくると思います。②と③はルールをある程度守ったふりをしながら、それでもビジネスを継続する類型と紹介しましたが、そのうちの②は、デュー



デリなどにかなり気を使いながらビジネスを継続するという類型です。ここは日本企業も十分できるわけです。人権侵害がない、強制労働がない、または軍民融合につながらないというチェックリストをしっかりと理解して、ビジネスを継続していくことが重要ではないかと思えます。

**司会** 企業あるいは業種により、中国との関係がまだら模様になっていくと理解すればよろしいでしょうか。

**佐橋** そうだと思えます。まだら模様いろいろな対応が出てくると思います。ただ結局のところ、ルールははっきりしているので、そのルールをしっかりと守ることが重要だと思います。そういった中でウイグルに関しては、ウイグル強制労働防止法が成立し、法案成立から半年以内で施行になります。例外規定が設けられていますが、ほぼ使えないという厳しい前提に立ったほうがいいでしょう。

最後にこの点に関して申し上げておきたいのは、ルールの中で、是々非々で対応できると思わないほうがいい。ルールはよく分かった上で、それを厳しめに理解して、できる領域は通常どおりやっていく構えが必要ではないかと思えます。

中国との戦略的対話は日本政府も行うべきか

質問3 中国との戦略的対話は日本政府も行うべきではないでしょうか。アメリカとだけ話すことは、むしろ日本における中国リスクを高めるのではないのでしょうか。

佐橋 私もそのとおりでと思います。中国との対話できるチャンネルを残すことの重要性は、強調してもしすぎることはないと思います。アメリカも普通にやっているわけです。今の政権では首脳会談も行っていますし、議題は安全保障に比較的近いところですが、前のトランプ政権のときには経済での貿易協議をやっている、対話のチャンネルをアメリカですら否定していない。

しかし、日本はかなり没交渉気味になっています。これではいけません。日本はまさに東アジアという、環境が非常に不安定な中に位置しているわけですから、われわれにはわれわれの利益もある、安全もある、そして実現したい世界も見えている。普通に日本独自の外交というか、アメリカとの関係を維持した上で日本の外交として中国と向かい合えばいいと思います。

今年の日中関係にとっては非常に重要な年です。1972年の日中国交正常化共同声

明から50周年となります。アメリカにとってもこの2月、再来週はニクソン訪中50周年となります。日本にとっても非常に重要な、72年からの50周年がこの夏に訪れます。そういったことを踏まえ、日本と中国の間でしっかりと対話をする機運、そしてチャンネルを残すという意欲を維持しておくことは重要だと思います。それはアメリカや先進国が行っている、共に進めていくべき自由主義的な国際秩序を守る行為とは矛盾しないと思います。

そういったチャンネルを維持しなければいけない、だから人権問題はやらなくていい、ということにもならないわけです。国際的な連携の上に人権状況を改善していくための取り組みを強化していくべきだと思います。私はむしろ積極的です。ただ、それと日中のチャンネルをつくるのは矛盾しません。だからそこは堂々と、私たちは確かに厳しいことも言うし、厳しいこともやるかもしれないけれど、同時に中国とは戦略的互恵関係の上に関係を発展させていきたい。そのように関係をしっかりとつくっていけばいいのではないかと思えます。

ロシアとウクライナとの問題が米中関係に与える影響

質問4 ロシアとウクライナの関係をめくり、ロシアが国際的なプレゼンスを非常に上げてきました。まさに1970年代の米ソ関係、そのときの米中関係を彷彿とさせるようなシチュエーションでもあるかと思えます。ロシアがこういった形で出てくる中で、中国とアメリカとの関係はどうなるのでしょうか。緊張緩和という言葉がいいのかどうかはともかくとして、対立が緩和される方向に一拳に動く、あるいは次第に動いていく。そういった方向性はいかがでしょうか。

佐橋 非常に鋭い質問だと思います。すなわちアメリカは、今後ロシアとのウクライナ危機が本格化したときに、中国に対しての戦略的競争と彼らが呼ぶものと、ロシア問題、ウクライナ問題に同時に対処できるのかということだと思います。そして、今ご指摘のとおり、1970年代には、まさに米ソと米中をうまく使って三角外交をやったわけです。あのときは米ソ関係がデタントを進めるため、良好にするために米中をやって刺激をしたということで状況は若干違います。ただ、三角外交で一つの国に対する外交を進めるために、もう一方の国とうまく接近することは歴史的にも例があります。

トランプ政権のときには逆キッシンジャー、逆三角外交と言って、要するに中国正面で戦略的資源を集中するために、ロシアとは関係を接近させなくてはいけないという議論が一時期ありました。今の状況は、完全にロシアの問題が危機的な状況になっていて、本当に侵攻が起こるかもしれない。

このときにアメリカは、どこまで中国と接近をする必要が生まれてくるでしょうか。私の目からすると、恐らくその機運はそれほど高まらないと思います。なぜかというところ、中口関係は実際に今それなりに良好です。そして中国もロシアも、アメリカが二正面に同時に対処するほうが難しいことをよく分かっています。そこで彼らの戦略的利益から見たら、アメリカとどちらかが結ぶことよりも、両方でそれぞれ頑張ったほうがよく、そのほうが自国に有利な国際関係を形成できるということです。アメリカが中国に誘い水をかけても、そう簡単に乗らないだろうし、乗ったとしてもやることには限界があると思います。結局アメリカは二正面、二つの戦略的課題に同時に対処する必要が出てきます。

これまでもそうですが、トランプ政権のときから中国問題に集中したいために、どん

どんと米中中心で考えていたところもあります。前回のここでのセミナーでお話したとおり、2021年3月頭に発表された国家安全保障戦略指針では、バイデン政権は中国が唯一の競争相手と言って、ロシアはその次にしてしまいました。要するに中国を突出させたわけです。トランプ政権のときには、中国もロシアも競争相手でしたので差をつけたわけです。こういった差をつけたアプローチが、また振り出しに戻ってしまいかもしれません。すなわち、バイデン政権は中国もロシアも競争相手であるといった認識になる。そして、安全保障戦略のいろいろなところで、結局二正面でやることを前提にせざるを得なくなる。

何が問題かという点、アメリカにそれほどの体力、リソースがあるのかということです。実際にあまりないわけです。あまりないからこそ、一つに集中したかったわけです。しかし今の状況、ウクライナ問題をめぐる米口対立、または米欧とロシアの対立の向かい方次第では、本当にこの二正面に対処せざるを得なくなる。それはリソースを増やす見込みが、かなり厳しいアメリカにとっては正念場となると思います。そのときにアメリカがとる解決策は何かというと、たった一つ、同盟国の動員です。ウクライナ正面で

も東アジア正面でも、同盟国に対する要求、要請がどんどん厳しくなってくる。そういう時代になると考えるのがいいと思います。

司会 先生はかつて『共存の模索』というご著書を発表しておられます。共存の相手としてのロシアを、今後見ていかなければいけないのがアメリカの立場だとなってくるわけですね。

佐橋 いや、そうなればよかったです。しかし、ウクライナをめぐる危機が、明らかにプーチンの側から、言ってみれば「共存の模索」を拒否しているような状況です。そして外交的なブラフどころか、軍事的なブラフにまで、もはや発展してしまっています。アメリカ側からすると「共存の模索」と言ってもいいし、デタント的な動きと言ってもいいですが、それをロシアに対して行うことは、もはや簡単ではない。そして中国に対しても、これは戦略的な課題ですから、そう簡単にできるものではない。

もちろん、かなり長期的に見たときに、アメリカが完全に自分の限界を理解したときに、もうこれ以上、軍事的なリソースを二正面に張ることはできないと理解したときに、またデタント的な動きが出てくるかもしれません。しかし、当面バイデン政権ぐらいで

は、たぶんそれは起きようがありません。中国、ロシアという二つの正面に力を割いていくアメリカでは、両方との外交もそんなに奏功しません。そして、軍事的な抑止を働かせる準備を強化していくために、同盟国に動員をかける。そういった状況が想定される気がします。

#### ウクライナ情勢が北東アジアへ与える影響

質問5 ウクライナ情勢の北東アジアへのインパクトとして、何か留意しておくべき点はあるでしょうか。先ほど先生の話の中でも、ウクライナ情勢のほうは偶発的に何か起こる可能性も示唆をされていました。それから台湾については、危険水域における小康状態であるという指摘がありました。例えばウクライナとロシア、あるいは台湾と中国という、単純なアナロジーにはならないと思いますが、タイミング的に連関してしまうことで、何らかの影響が出てくる可能性はどうでしょうか。

佐橋 その二つが連関するとはあまり思っていません。私の説明がまずかったですか、ウクライナに関しては生じるとすると偶発的に起こるのではなく、完全に意図を持った



形でロシアが侵攻する可能性を捨てきれないということだと思えます。そこまでやるかどうか、プーチンの本気のほどを誰も理解できないでいます。圧力をかけ、例えばNATOの今後の拡大を否定する等の文書を出させることに目的があるのか、本当に侵攻したいのかはよく分かりません。しかし、ウクライナに関してプーチン、ロシア側がやるとしたら、完全に意図的なものだと思います。

他方で、台湾に関しては偶発的な衝突の可能性もあれば、中国側が意図的に軍事行動を起こす。その大規模な場合もあれば、離島に対する場合もある。この三つぐらいのシナリオが考えられているということだと思います。

そう申し上げた上でウクライナに何かが起きたときに、台湾海峡付近で意図的な形で中国が行動を起こす可能性があるか。そう言われると、その可能性はかなりないというのが多くの専門家の見立てではないかと思えます。中国側の calculation は独特の計算というか、独自の利益にのっとって行われます。ウクライナでいま危機が起きたから、台湾でも危機を起こすのかというと、そう簡単に動くものではないわけです。他方で、アメリカに対する構えは崩さないし、アメリカとの対話に簡単に乗ることもないの

で、アメリカは苦しい立場に置かれるとは思いますが。

アメリカのロシアに対する反応（民主党政権と共和党政権の違い）について

質問6 アメリカのロシアに対する対応は、共和党と比較すると、民主党政権時に過剰反応になるように見えますがなぜでしょうか。例えば支持基盤の問題でしょうか。あるいはポーランド系等、東欧移民の影響でしょうか。

佐橋 これはご質問の方もご存じのとおり、1990年代からよく言われる話です。クリントンの東方拡大がなぜやられたのかというと、支持基盤の拡大が目的でした。近年、世論調査を行うと、民主党と共和党の支持者の間で明確に脅威のランク付けが違います。民主党側の支持者にとってのロシア脅威は、共和党の人たちが考えるロシア脅威とは比べものにならないくらい高いとよく言われます。

他方で、現政権は今の状況において、バイデン政権がプーチン、ロシアの側に対し過剰反応かという点、なかなかそうは言い切れないのではないかと思います。ある意味、粛々とすすぎていて、そこまで過剰反応はしていないと私には見えてしまおうし、むしろ

そこが懸念されているところではないかと思えます。

### 非西洋から見える中国の姿とは

質問7 ヨーロッパやアメリカや日本が見る中国と、中国の進出先であるところのアフリカや中東などにおける中国の見方は、差がかなりあるのではないかと思えます。先ほどの先生の話でも、民主主義サミットはなかなか成果が上げられなかったということでした。民主主義の理念のほうがそういう状況にある一方で、中国のほうは、例えば、途上国において、サーキュラーエコノミーとデジタルトランスフォーメーションをかけ合わせた形で、監視社会のようなものも含めたスマートシティをどんどんつくっています。それはわれわれから見ると、何なのだろうと思えますが、途上国側からすると感謝されるようなことかもしれませぬ。このように、非西洋から見える中国の姿、国際関係の姿についてお聞きしたく思います。

佐橋 非常に鋭い質問だと思えます。今後も米中対立、または米中経済対立、政治対立などが固定化していく中で、もう一つ考えなくてはいけないことがあります。それはア

アメリカ、ヨーロッパや日本の政府などでは、よく「これは普遍的価値観、自由主義的な国際秩序を守るための戦いだ」などと言われます。それはそのとおりです。ただ、それがどこまで普遍的に受け入れられているのか、どこまで国際的な支持が強いのかということには常に留意しておく必要があると思います。

中国、または中国のものの言い方に引きつけられる国は少なからずあるわけです。理由はいくつかあります。一つはあまりにも中国の成長が著しく、そのパワーに引きつけられているところがあります。同時に彼らは彼らなりの解釈で、民主主義、人権、グリーンなどを語ります。そこにある程度の妥当性を見いだす国も多くあります。

実際に国連の委員会レベルでの決議などを見ても、中国側の分がそれほど悪いわけでもありません。これを結局全ては金銭的なパワーにみんなが引きつけられているだけだと、割り切って理解すべきではないと思います。中国の主張が一定の説得力を持ち始めているところもあります。他方でアメリカを見ていただくと、自分たちでどこまで理念を実現しているのかも怪しいわけです。こういった中で説得力がないし、やり方もよろしくないところが目立っている。そうすると、価値観などでアメリカまたはヨーロッパ

の側に、完全に分があるわけでもありません。

ですから私たちは「普遍的価値観をめぐる国際秩序は重要だ」と言うけれど、実はそこはかなり注意深く見ていく必要があります。そしてアフリカ、中東やラテンアメリカなどで、実は中国観、または普遍的価値観をめぐる考え方も多様であることを、もう一回突っ込んで理解しておかないと、今後の世界のあり方、進み方の判断を誤るのではないかと最近よく思います。

## 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「米中対立と国際関係の今後」、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。2021年7月28日21世紀政策研究所オンライン連続セミナー「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」にて講師として講演（21世紀政策研究所新書 No.94参照）。

---

オンラインセミナー

# 2022年の国際関係を 展望する

---

2022年5月20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 混乱を極める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）
- 92 地球温暖化をめぐる内外動向と日本の課題（2021年7月26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）
- 95 中国の統治強化がビジネスに及ぼす影響（2021年12月2日開催）
- 97 中国の重要政策を展望する―科学・マクロ経済・新疆問題―（2022年2月1日開催）
- 98 2022年の国際関係を展望する（2022年2月8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