

米中のチキンレース

コロナ後の世界を規定

中国に対する国際社会の、特に西側諸国からの風当たりが強まっている。米国はもとより、他の国も、中でもこれまでに最も重要な同盟国でありながら米国の対中政策と一線を画してきた英国の、対中姿勢の強硬化が目立っている(図表1)。

強まる米国からの圧力

こうした動きの主たる特徴として次の2点を取り上げることができる。第1点は、米中関係悪化の流れが加速の兆しを見せ、対決姿勢が一層強まっているということである。例えば、華為技術(ファーウェイ)への締め付けが米企業の技術を使つて米国外で製造された半導体まで拡大した。

つて、または道義的にもトランプ政権は国家安全法の導入に強く反対し、制裁の意向を表明する。しかし、米国は香港で膨大な経済的利益を有している。この現実を勘案すると、香港経済、中でも国際金融センターとしての香港の価値を台無しにしかねない実質的な制裁は、少なくとも当面、控えるだろうと思われていた。しかし、同法の制定を決定した全人代が閉幕した直後、トランプ大統領は早速、「一国二制度」を前提とする香港への特別待遇の撤回という切り札を切ると表明した。

こうしたトランプ政権よりも、中国に一層強硬な姿勢で臨もうとしているのは議会である。その最たる例としては、150人の米下院共和党議員で結成した研究委員会(RSC)が作成した報告書で、中国共産党序列4位の汪洋政治協商会議主席、同7位の韓正筆頭副首相を含む幹部を制裁の対象にリストアップしたことだ。

強硬に対応してきた。いわば、米国にとつて、関税といった経済的手段以外に対中関係を動かす有効な手立てはない。こうした状況を踏まえ、制裁の矛先を中国共産党の幹部に向けることが選択肢の一つとして挙がってきた。中でも、人権侵害と腐敗行為に関わり、国際経済と政治の安定性を脅かす人物を制裁するグローバル・マグニツキー法(The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act)をより積極的に発動すべきだとの声が強い。グローバル・マグニツキー法が主として中、下級の官僚を対象として

日本総合研究所上席理事

呉 軍華

ご・くんか 中国復旦大外国語学文学学部卒、東大院総合文化研究課博士課程修了。90年日本総合研究所入社、香港駐在員事務所長、日綜(上海)投資諮詢有限公司総経理など歴任。中国の政治と経済、米中関係などが主な研究テーマ。著書に「中国：静かなる革命」(日本経済新聞出版社)、「オバマのアメリカ」(共著、東洋経済新報社)など。

〈図表1〉中国をめぐる主な動き(5月15日~6月12日)

時期	実施者	動き	注目すべきポイント
5月15日	米商務省	華為技術への規制強化	●華為技術と関連企業への輸出「一時的な一般許可証(TGL)」の有効期限を8月13日まで延長 ●米国外で米国の半導体製造装置で作られた半導体の華為技術と関連企業への輸出も承認が必要 ●これまでの関与政策は失敗 ●静かな外交的努力が無効と実証され今後、明確な圧力を増強 ●対中抑制のため、同盟国等との協力を強化 ●中国共産党の意図と行動を正しく判断し対中戦略を調整。対中摩擦への許容の度合いを高め ●英政府が1月に華為技術の参入を認め、その承認撤回の可能性を示唆 ●新疆ウイグル自治区での人権侵害に関わる当局の関係者を制裁 ●D10とはG7にオーストラリア、韓国、インドを付け加えた民主主義国家10カ国 ●新型コロナウイルスのパンデミックに対する中国の責任を追及 ●新型コロナウイルスに関わる中国の隠蔽行為に追加し、改革を拒んだWHOとの関係を終了 ●安全保障上のリスクを有する中国人研究者と留学生に入国制限 ●米市場上場の中国企業の実態調査に大統領ワーキンググループを ●香港の自治を前提とする優遇措置の撤廃手続きに着手 ●香港の自治を侵害した中国と香港の関係者を制裁 ●反体制活動を禁ずる国家安全法案の香港での導入をけん制 ●議長はアン・ダンカン・スミス保守党元党首。米、英、豪州、ドイツ、カナダ、日本、 ●ルウェー、スウェーデンの8カ国と欧州議会の議員で発足したが、6月14日現在、リトアニア、 ●チェコ、オランダ、イタリアも参加 ●習近平体制下の中国が中国のみならず、世界の自由と人権にとっての脅威 ●人権侵害に関わった中国共産党幹部に「史上最強の制裁」を加えるべきと主張。制裁リストに最高指導部 ●メンバーの汪洋、韓正共同政治局常務委員をリストアップ ●香港情勢に関するG7の共同声明の発出をリードする ●香港返還に関する「英中共同声明」に違反 ●市民権及び政治的権利に関する国際規約」に違反 ●大統領が法案成立後180日以内にウイグル人並びにイスラム教を信仰する他の少数民族の人権侵害に関わった ●中国共産党幹部のリストと制裁措置を国会に提出 ●國務院が法案成立後180日以内に新疆ウイグル自治区での人権侵害の実態に関する報告書を国会に提出 ●香港への国家安全法の導入に重大な懸念 ●国家安全法の導入は香港返還に関する中英共同声明と香港基本法に基づく国際公約に合致しない ●国家安全法の導入/再考を強く要求
5月20日	ホワイトハウス	「米国の対中戦略的アプローチ」 ^① を議会に提出	
5月23日 5月27日 5月29日	イギリス 米下院 イギリス	2023年までに「5G」ネットワークから華為技術の製品を完全に排除 ^② 「ウイグル人権政策法案」 ^③ を可決(上院可決済み) 民主主義国家クラブ(D10)の形成によって脱中国で5G整備 ^④	
5月29日	トランプ米大統領	ホワイトハウスのローズガーデンで記者会見 ^⑤	
6月3日	イギリス	移民規則の変更で約3百万の香港人に「英市民権を獲得する道」を開く方針 ^⑥	
6月4日	IPAC	「対中政策に関する列国議会連盟(Inter-Parliamentary Alliance on China, IPAC)」発足	
6月10日	米共和党研究委員会 (the Republican Study Committee)	「アメリカの強化とグローバル脅威への対処(Strengthening America & Countering Global Threats)」と題する国家安全戦略報告書を提出	
6月10日	安倍首相	国会答弁	
6月12日	欧州議会	中国を国連の法廷に起訴する計画 ^⑧	
6月17日	トランプ米大統領	「ウイグル人権政策法」に署名	
6月17日	G7外相、欧州連合外 交安全保障上級代表	香港情勢に関する共同声明を発表	

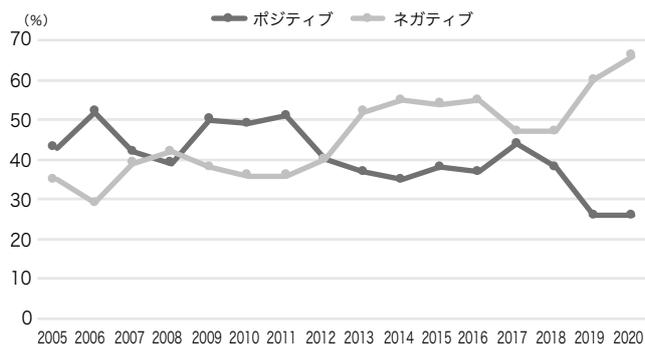
- (出所)①: <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>
 ②: UK draws up 3-year plan to remove Huawei from 5G networks, Financial Times, May 23 2020
 ③: House sends Uyghur human rights bill to Trump's desk, CNN, May 28 2020
 ④: Downing Street plans new 5G club of democracies, The Times, May 29 2020
 ⑤: Remarks by President Trump on Actions Against China, White House, May 29, 2020
 ⑥: Boris Johnson on the Hong Kong crisis: We will meet our obligations, not walk away, The Sunday Times, June 03 2020
 ⑦: <https://www.ipac.global/>
 ⑧: EU parliament mulling UN court action against China's national security law for Hong Kong, South China Morning Post, June 12 2020

きたこともあって、たとえよりハイ
レベルの中国共産党の幹部を制裁の
対象に取り上げたとしても政治局委
員クラスで、新疆ウイグル自治区ト

ップまでだと思われていた。しかし、
今回は最高指導部たる政治局常務委
員会の7人のメンバーのうちの2人
をいきなり取り上げた。
もつとも、共和党の議員グループ
で作った報告書がそのまま法案とし
て成立するとは限らない。しかし、
民主主義体制の下で、民意の代表で
ある議員の行動は往々にして行政府
よりも社会のうねりをより早く正し
くキャッチする。現に、図表2が示
す通り、米国民の中国に対するネガ
ティブなイメージは過去15年来で最
高のレベルに達している。しかも、
社会の分断化が先鋭化する中で、対
中イメージの悪化が社会全体に見ら
れる。少なくとも米国サイドから見
て、対決に向けての米中関係の流れ
がかなり構造的に進んでいると判断
してよからう(図表3)。
第2点は、米国だけでなく、西側
諸国全体として、中国に対してより
強硬的になってきていることだ。中
でも、融和的であった英国の政策修正には
目を見張るものがある。
つい最近まで、英国は英中全面的
戦略パートナーシップの構築に向け
て、中国との「黄金時代」を謳歌し
ていた。これを背景に、米国からの

再三の要請を無視して、英国は今年
1月28日、次世代通信「5G」で華
為技術の製品の使用を認めた。しか
し、今や一転して2023年までに
「5G」ネットワークから華為技術
の製品を完全に排除する方針に転換
したといわれる。
香港に関して、英国の対応に変
化が見られる。昨年、香港民衆のデ
モが激しく繰り広げられる中で、中
国は中英共同声明の期限が過ぎたと
言い出した。これに対して、英国は
抗議はしたものの、これといった対
応をしなかった。しかし、今や積極
的に関与する姿勢を見せている。
攻めは最大の防御
中国に対する風当たりがなぜ劇的
に強まったのか。コロナ禍と国家安
全法の香港への導入が要因だとの指
摘が多い。しかし、筆者はこの二つ
のことは、契機であっても原因では
ないと考える。
新型コロナウイルスのような感染
症は、いつどこにでも起き得る自然
災害のようなものだ。このため、た
とえ初動が遅れて感染が他の地域に
広がっても、またその事実を直接認
めなくても、その後、低姿勢を貫け

〈図表2〉中国に対する米国民の見方



(注)2020年は3月3～29日現在
(出所)Pew Research Center

ば、国際社会からそれなりの理解が得られたはずだ。しかし、中国が取ったアプローチはむしろ逆だった。初動の遅れを認めるどころか、その発生源をめぐってあえて論争まで巻き起こした。そのうえ、武漢での感染拡大を抑えたことで世界に感謝をも求めた。

香港へのアプローチにも類似性が見いだせる。昨年6月以降、逃亡犯条例に反対する激しいデモが香港で繰り広げられた。これに対して、中国は逃亡犯条例よりはるかに厳しい

国家安全法の導入で対応することにした。

現時点では、科学的知見に基づいて新型コロナウイルスがどう発生し、どのように拡大したかを特定することは難しい。しかし、少なくとも米国の軍人がウイルスを昨年10月に武漢にばらまいたという説で人々を納得させることはできまい。一方、全人代の採択という形で国家安全法を香港に導入しても、「一国二制度」がなお機能しているとの主張も、国際社会で押し通しにくいだろう。にもかかわらず、習近平指導部がこのような決断に踏み切ったのはなぜか。積極的に攻めることによつて自らにとつて不利な状況を変えようとしているのではないか。

新型コロナウイルスの感染拡大で、中国に対する国際社会からの風当たりが強まりかねない。一方、香港の民衆に譲歩した場合、圧力に屈したと思われる可能性がある。こうした状況を未然に防ぐために、習近平指導部が強く攻めていくしかないとの判断を下したかもしれない。

歴史的にも共産党は、失政の評価につながりかねないことをミスとして認めたり、抗議する民衆に譲歩し

たりしたような事例を見つけるのは難しい。失政を認めることも民衆への譲歩も党の弱みを見せることとなり、政治的に危険だとの認識があったのかもしれない。

強硬を促す「底線思維」

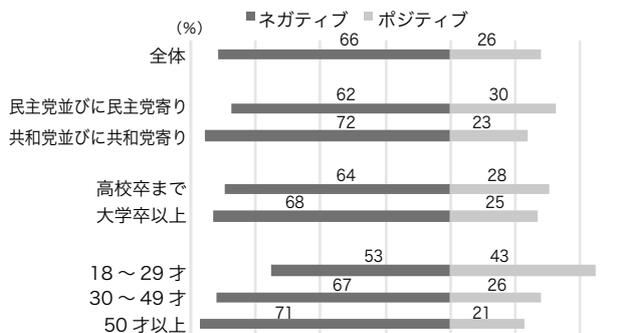
自らにとつて不利な情勢を攻めで改めようとする決断を下すに当たつて、ワーストシナリオを前提とする「底線思維」も大きなインパクトを与えたと思われる。

習近平主席は腐敗の蔓延で共産党が存続の危機に直面していた状況の下で最高指導者の座に就いた。以来、習主席は党・政府の幹部に対して「底線思維」で日々の業務を遂行するよう求めてきた。

改めて強調するまでもなく、習主席にとつての究極的な「底線」は共産党の一元支配体制を維持することである。そして、この「底線思維」とは、共産党一元支配の維持ができなくなるというワーストシナリオにならないようにするためにどうすればよいかということを考えることだろう。

5月下旬、2カ月以上も延期されていた全人代がついに催された。新

〈図表3〉対中イメージは全体として悪化



(注)2020年は3月3～29日現在
(出所)Pew Research Center

型コロナの「第2波」の発生リスクが根強く存在する中で、なぜ、開かなくても政策運営に実質的な支障のない全人代を開催しなければならなかったのか。その背景に、まさしく「底線思維」があったと思われる。

逃亡犯条例改正案への反発に端を発して昨年から激しく展開しているデモに業を煮やしていた習指導部にとつて、香港問題を抜本的に解決するためには、遅くともそのタイミングで全人代を開く必要があった。

香港のミニ憲法に相当する基本法

は、香港の司法独立を保障している。このため、全人代自らが香港の法律作成に乗り出した場合、香港はもとより、国際社会の、中でも米国からの批判、ひいては制裁を避けて通りにくい。最悪の場合、香港が国際金融センターでなくなり経済が壊滅的なダメージを被ってしまう。にもかかわらず、それに踏み切ったのは、以上のような損失と比べ、香港の情勢を放置した場合のリスクの方がより大きいとの判断があつたのだろう。

なお、ここでいうリスクとは、民主化を求める香港の人々に断固たる措置で応じなかつた場合、その影響が香港にとどまらず、中国大陸にも及びかねず、現体制の弱体化を招くというワーストシナリオが現実化してしまうリスクである。

9月に予定されている香港立法会の議員選挙への懸念がこうしたリスク感覚の形成に大きなインパクトを与えた可能性が高い。19年11月24日、逃亡犯条例の改定に触発されたデモ活動が激しく展開される中、香港の区議会選挙が行われた。その結果、当初の予想に反して、中国政府寄りの「建制派」が大敗した。

香港の区議会は予算の承認や条例

の制定といった議会に必要な権限を持つておらず、文化・娯楽などの公施設の運営や都市計画等に関して政府に意見を陳述する程度の機能しかない。それでも、習指導部にとつて、勝てる確信した選挙で大敗したショックは大きく、このままでは香港がコントロール不可能な状況に陥るのではないかと危機感が高まったと推察される。

新型コロナウイルスの感染拡大を契機にデモ活動が下火になつた。しかし、香港の人々の不信・不満はなお根強く存在している。このままだと、民主派が9月の選挙を通じて立法会のマジョリティーを握るかもしれない。

02年以降、中国寄りの「建制派」が立法会のマジョリティーを握つてきたにもかかわらず、国家安全関連条例の立法化に向けての香港政府の取り組みはことごとく失敗した。習指導部にとつて、自らが国家安全法案の採択に乗り込む以外に手がなくなつた。

全人代は年に一度しか開かれない。閉会中に立法権を持つのは常務委員会だ。1970年代末以降、特別な事情がない限り、常務委員会が2カ月に1回の頻度で全人代開催後の偶

数月の下旬に開かれてきた。こうした慣例に従うならば、立法会選挙の前に国家安全法を成立させるためには、遅くとも8月下旬に開かれる常務委員会の2カ月以上前に全人代を開き、法案の設立に関する議案を可決しなければならぬ。いわば、5月下旬の全人代は時間的にぎりぎりだつたのである。

米国もチキンレースに

「底線思維」だけで「攻めは最大の防御」を説明しきれないのも事実である。米国を含め、西側諸国が国内に多くの問題を抱え、苦しんでいる。こんな時、リスクはあるものの、強気の攻めは十分な勝算がある。こうした見込みが決断につながつたのかもしれない。いわば、ある種のチキンレースである。

中国では、かねて米国は「紙老虎（張り子のトラ）」だとしてきた。威勢がよくても向かつて戦つていけば勝てる相手だという考え方だ。確かに、民主主義体制下では、政策の意思決定が遅い。グローバル化に伴つて、世界では中国・香港との関わりで経済利益を享受する人も多い。

ちなみに、人民日報傘下の「環球

時報」が5月22日に刊行した社説において、「香港は米国にとつて数少ない貿易黒字を稼げる場所であり、毎年米国に数百億ドルの貿易黒字を献上してきた。香港では多くの米国企業がビジネスをしており、8・5万人の米国民が暮らしている。このため、香港を叩くことは米国自身を叩くことだ」と主張した。このため、国家安全法を導入しても、米国はこれといった制裁をすることができないという。

筆者も、米国は極めて難しい対応を迫られるとみていた。対決の度合いが高まっても、なお中国との「和」を維持しなければならぬ。これに加え、米国が香港で膨大な経済的利益を得ているのも事実だ。「香港を叩くことは自分自身を叩くことになる」という環球時報の主張はあながち間違ではない。しかしその一方で、人道的観点からも道義的な視点からも「一国二制度」の形骸化を座視することもできない。この意味で、全人代の閉幕直後のトランプ大統領の声明は、筆者にとつてやや意外であつた。トランプ大統領もチキンレースにいきなり、優遇措置の撤回という、香港の最大価値である国際金

融センターの地位を喪失させかねない殺傷力の最も高い切り札を切る意思を示した。

楊潔篪共産党政治局員とポンペオ国務長官が香港問題を議題の一つに6月17日のハワイで会談した。会談の直前にトランプ大統領が「ウイグル人権政策法」に署名し、その直後に中国が、全人代常務委員会が香港の国家安全法の審議を始めることを明らかにした。こうした状況を見る限り、対決に向けての米中関係の流れに歯止めをかけるに当たって、この会談の効果はあったとしても極めて限定的であった。

米国と中国は世界第1位と第2位の政治、経済、そして軍事大国である。コロナ後の世界の情勢は当面、この二大大国がどこまでチキンレースを続けていくかに左右される。

今はワースト (worst)、つまり最悪の状況に見えても、少したてば、実はワース (worse)、つまり過去と比べて一層悪くなったに過ぎなかったと判明する。これは過去数年来、筆者が経験してきたことだ。少なくともこれからしばらくはこのサイクルが続くのではないか。なんと嫌な予感だろう。