

# 中国外交にとっての 対米関係とミャンマー情勢

日本総研国際戦略研究所 副理事長 高橋邦夫

この1カ月の中国外交の動きで、1月20日に発足した米国バイデン政権と中国はどのように渡り合おうとしているのか、また2月1日にミャンマーで起きたクーデタに中国がどのような対応を取っているかについて見ることにした。

いずれも、現在進行形で動いている話であり、断定的なことは言えないが、少なくとも現時点で状況をどう見るべきか、徐々に見えてきた今後の米中関係の見通しを中心に、私見を披露したい。

## 1. 対米関係の特徴

### (1) 予想以上に早い米国側の展開

バイデン政権の発足以前から、米中は台湾・香港・南シナ海、またハイテク分野などで対立を続ける一方、気候変動を含む環境問題などでは協力する可能性があると一般的に言われてきており、現にそうした方向で状況は動いていると言える。但し、これまで筆者は、そうした動きが出てくるにしても、バイデン政権は国内の新型コロナ対策や欧州諸国との関係の再構築にまず集中し、アジア太平洋の問題着手にはなお時間を要するのではないか、と考えてきた。

しかし、現実には、現地時間1月5日に行われたジョージア州選出の上院議員決選票で2議席とも民主党が制し、議会の上下両院で民主党が多数を占めることになった(注: 上院では、民主党も共和党も50議席となったが、賛否同数の場合には上院議長でもあるカマラ副大統領が1票を投じることにより、民主党が多数を占めることとなる)結果、当初遅れも心配されたバイデン政権の閣僚人事が順調に進むことが見込まれた(例えば現地時間1月26日に米上院はブリンケン国務長官の就任を承認)こともあってか、バイデン新政権は筆者の予想以上に早く、外交活動を始動している。特に、1月20日の大統領就任式典に台湾の在米代表である蕭美琴・駐米台北経済文化代表処処長が1979年の米台断交後初めて正式招待されたことは、裏には台湾側あるいは親台湾派の議員の働き掛けがあったことは想像できるが、何故わざわざ政権発足時に中国との摩擦の火種になりうることを行ったのであろうかと、筆者にとっては意外であった。

更に、ブリンケン国務長官始め、現地時間1月25日に承認されたイエレン財務長官などバイデン政権の閣僚が指名承認のための

上院での公聴会で次々と中国の不公正な経済貿易政策などと対峙していく旨述べていることから、今後バイデン政権が本格始動した際には、中国との摩擦が増えていくことも十分予想される。

そうした新政権の対中政策の方向を明確に示したのが、現地時間2月4日にバイデン大統領自身が国務省に出向いて行った「America's Place in the World」と題する外交演説である。この演説でバイデン大統領は、中国を「米国の繁栄・安全保障・民主的価値に直接挑戦する最も深刻な競争相手」と位置づけた。同時に、バイデン大統領は、「我々は、そうすることが米国の利益に適う場合には、北京と協力する用意がある」とも述べている。後者については、巷間広く言われているように気候変動問題などが思い浮かぶ。

## (2) 中国側の対応

中国側は発足したバイデン新政権とどう向き合おうとしているのであろうか。ここでは、昨年11月25日に習近平・国家主席が当選確実になったバイデン候補に送った祝電、世界経済フォーラム（「ダボス会議」）がオンラインで開催した「ダボス・アジェンダ」会議で習近平主席が1月25日に行った演説、王岐山・国家副主席と「第12回米中商工界代表及び元政府高官との対話会」（オンライン）出席者の対話（1月29日）、楊潔篪・政治局委員（兼党中央外事工作委员会办公室主任）とブリンケン国務長官の電話会談（2月6日）、楊潔篪・政治局委員と米中関係全国委員会とのオンラインでの対話（2月2日）、更には累次の中国外交部関係者の発言などから伺える現時点での中国側

の方針を見てみたい。

### （現時点での中国の対米政策の基本方針）

まず、現在の中国当局の対米政策の基本方針は、昨年11月25日に習近平国家主席がバイデン候補に対して発出した祝電に示されているとされる。具体的には、1月28日の中国日報社主催オンラインセミナーで、楽玉成・外交部筆頭副部長が、右祝電にある「（中米）双方が、衝突せず・対抗せず、相互尊重、協力・ウィンウィンの精神に則って、協力に焦点を当て、相違点を管理・コントロールし、中米関係の健全で安定的な発展を推進し、各国及び国際社会と手を携えて世界の平和と発展という崇高な事業を推進していくことを希望する」というのが、中国の中米関係に対する主張であり期待であると述べている。

このことから、中国側は、当面、習近平国家主席が2013年に国家主席就任後初めて訪米してカリフォルニア州サニーランドでオバマ大統領（当時）と会談した際に提起した「対米4原則」と言われる「衝突せず・対抗せず、相互尊重、協力・ウィンウィン」を対米政策の基本に据えていることがわかる。この「対米4原則」は、王岐山・国家副主席や楊潔篪・政治局委員もそれぞれ米側関係者との会談で言及している。

### （中国の想定する米国との協力分野と米国の対応）

続いて、中国側が米国と今後何について協力をしていくことを想定しているか見てみたい。これについても、上記の楽玉成・外交部筆頭副部長が講演の中で、「新型コロナ感染の防疫対策、経済の回復、気候変動が今後

の中米協力の重点である」と明確に述べている。同様の考え方は、2月4日のバイデン大統領の外交演説を受けての外交部報道官の質疑応答にも現れている。

では、こうした中国側の思惑通りに、米国との協力が進むかを考えて見よう。まず、気候変動に関する協力は、バイデン大統領が、就任初日の1月20日に気候変動に関する「パリ協定」に復帰するための文書に署名したこと、また米中の利害が直接衝突する可能性は当面はないことなどから、協力が進む可能性が高いと見られる。一方、新型コロナ対策については、トランプ前政権が今日の世界的な新型コロナウイルス感染拡大を招いた原因は、2019年末に武漢市で感染が確認された直後の初期対応が間違っただけ等として中国を一貫して批判してきたこと、その後、中国が展開している「マスク外交」「ワクチン外交」を、米国は中国が自らの影響力を拡大する手段としていると批判していることに鑑みれば、果たして協力が順調に進むか疑問が残る。更に、経済の回復についても、バイデン政権が既に中国の知的財産権への対応や貿易政策を問題視していることを考えると、そうした中国への問題意識を捨象して、米国が世界経済回復のためとは言え、中国と協力すると考えるのは、余りに楽観的な見方であろう。

#### **(中国が重視する課題と米国の対応)**

一方、中国が今後の米国との関係でどのような問題を重視するかは、2月6日に行われた楊潔篪・ブリンケン電話会談における楊潔篪・政治局委員の発言によく現れている。楊潔篪・政治局委員は、まず上記の「対米4原則」を述べた後、双方は互いの核心的

利益と各自が選択した政治制度や発展の道を相互に尊重すべきであると述べているが、これは昨年7月にポンペオ国務長官(当時)が中国共産党の一党独裁体制そのものを批判したことを念頭に置いた発言であろう。続けて、楊潔篪・政治局委員は、「台湾問題は中米関係の中で最も重要かつ最も敏感な核心的問題であり、中国の主権と領土の完全性に関わる事である。米国は1つの中国原則と中米間の3つの共同コミュニケ(注)を厳格に遵守すべきである」と、まず米国が台湾を支援することに釘を刺した後、「香港・新疆・チベットに関わることは、みな中国の内政であり、如何なる外部勢力の干渉も許さない」と、強い口調で米国に干渉しないよう牽制している。

しかし、台湾については、大統領就任式典に断行以降、初めて在米台湾代表を正式に招待したことに示されるように、バイデン政権は(中国への牽制のための「カード」として台湾を見る傾向が強いと言われたトランプ前政権以上に)民主主義を根付かせた台湾への支持を今後も継続することが予想されること、香港については今年9月に延期された立法会議員選挙が行われ、米国は民主的な選挙を求めることが考えられること、新疆については、ブリンケン国務長官自身が就任直後の記者会見でトランプ前政権が新疆ウイグル自治区での少数民族弾圧を「ジェノサイド」と認定したことを、「バイデン政権としてもその認識が変わらない」としていること、更にチベットについてはノーベル平和賞を受賞したダライ・ラマの支持者が米国に多いことなどを考えると、特に人権問題や民主主義的価値観を重視する民主党のバイデン政権下では、中国の希

望通りに状況が進む可能性は低いと言わざるをえないであろう。

### **(トランプ前政権とバイデン政権を区別したい中国の思惑)**

こうした諸々の状況から、米中の対立・摩擦が今後とも続く可能性が高いが、中国側の対応を見ると、これまでのトランプ政権との関係とは極力切り離した形で、バイデン政権との関係を構築していきたいとの思惑が伺える。それは、例えば、「ダボス・アジェンダ」会議で習近平主席が暗にトランプ前政権を念頭に「イデオロギー的偏見を捨て、共に平和共存・互利ウィンウィンの道を歩むべきである」と呼びかけていることや、より直接的にはバイデン大統領の就任直前に「この数年、中国の内政に干渉し、中国の利益を損なった」等として、ポンペオ国務長官を始めとするトランプ政権の現職あるいは元高官に対する制裁措置を発表したことに、現れている。

但し、これまでのバイデン大統領自身の発言やブリンケン国務長官の発言から見る限り、バイデン政権が中国の思惑通りに、全く「新規まき直し」で対中関係を考える可能性は低く、多かれ少なかれ、過去4年間のトランプ政権が敷いたレールの延長上で対中政策を構築していくのであろう。

### **(台湾問題に関する興味深い論考)**

最後に、中国人民政治協商会議（政協）の機関誌である『人民政協報』に最近掲載された興味深い論考を御紹介して、この項を終えることとしたい。それは、1月30日付の同報に掲載された「台湾問題の解決を急ぐことは出来ず、但し長く放置することも出来

ない」と題する一文である。その趣旨は、今後5年から8年が中国の発展にとってチャンス の時期であり、その間は一時台湾問題を脇に置き、戦略的発展のチャンスをつかむべきである、というものである。御承知の通り、記者や有識者が自由に自らの意見を開陳することが難しい中国でこうした論考が、国家の重要な機関である「政協」の機関誌に載ったということは、やはり中国当局の何らかの意図があると見るのが妥当であろう。筆者の取り敢えずの推測は、台湾問題を巡って対立が深まる可能性のある米国に対するメッセージであるか、または中国国内で習近平政権に不満を持つグループが台湾統一に向けての進展のない状況を口実に習近平政権を批判することを封じるために、習近平政権が「先手を打った」ということではないか、と言うものである。いずれにしろ、台湾問題は、楊潔篪・政治局委員が述べているとおり、米中関係にも関わる問題でもあり、引き続き注視する必要がある。

## **2. ミャンマー情勢と中国**

### **(1) ミャンマー国軍によるクーデタへの中国の反応**

2月1日、ミャンマー国軍が事実上のクーデタを起こし、アウン・サン・スー・チー国家最高顧問やウィン・ミン大統領を始めとする与党・国民民主連盟（NLD）幹部を一斉に拘束し、ミン・アウン・フライン国軍総司令官が全権を掌握した。これに対し、ミャンマー国内では連日一般市民による抗議デモが続く一方、バイデン政権は今回の事態をクーデタと認定すると共に、拘束された政治指導者の即時釈放を求め、更に制裁の可能性も示唆している。また、日本も「重大な

懸念」を表明したほか EU も「クーデタを強く非難する」としている。そうした中、中国の対応は慎重である。クーデタ直後の2月1日の定例記者会見で外交部報道官は「我々はミャンマーの各方面が憲法と法律の枠組みの下、相違点を適切に処理して、政治・社会の安定を守るよう希望する」と述べ、またプリンケン米國務長官との電話会談では楊潔篪・政治局委員が「現在のミャンマー情勢に対する中国の立場を改めて述べ、国際社会はミャンマー問題の適切な解決のための良好な外部環境を創らなければならないと強調した」と外交部は発表している。

## **(2) 今回のクーデタに関して、ミャンマー国軍の背後に中国がいたのか？**

今回のクーデタ発生後、一部メディアは、王毅・國務委員兼外交部長が1月にミャンマーを訪問した際に、ミン・アウン・フライン国軍総司令官とも会談した事実を報じて、言外に今回の国軍の行動の背後に中国の影響があったかの印象を読者に与える報道をしているが、筆者はそうした見方には与しない。それは、近年ロヒンギャ問題で国際的孤立を深めるアウン・サン・スー・チー女史が頼りにしたのは中国であり、中国はアウン・サン・スー・チー率いる NLD 政権とも良好な関係を維持してきていること、仮に中国が使喚<sup>しきわん</sup>して国軍がクーデタを起こしたとなれば、民主主義を重視するバイデン米政権との悪化は避けられないであろうこと、等の理由からである。

但し、一旦クーデタが生じた以上、その結果を中国が最大限活用してミャンマーにおける自らの影響力を拡大しようとすることは、

別問題であろう。上記の通り、ミャンマー各地で連日のように一般市民による抗議デモが続いており、今回のクーデタの帰趨は未だはっきりしない。アウン・サン・スー・チー女史と国軍の双方が中国を「頼りにする」状況は、ある意味、中国にとり最も好ましい状況であるとも言える。一方、ASEAN 諸国のミャンマー情勢に対する反応が国により異なっている状況もある。中国は、対ミャンマー関係、対 ASEAN 関係、更には対米関係を勘案しつつ、自らの国益の観点から慎重に今後の対応を決めていくのであろう。

(2021年2月10日記)

(注)「米中間の3つの共同コミュニケ」とは、1972年2月のニクソン大統領(当時)の訪中時に合意された「上海コミュニケ」、1979年1月の外交関係樹立に関する共同コミュニケ、及び1982年8月の米中双方が各分野の関係を更に強化することを確認すると共に、米国が台湾への武器売却を段階的に減らす意向を示した「8.17コミュニケ」の3つを指す。

なお、本小論は筆者個人の見解であり、組織を代表するものでないことを申し添える。

**筆者略歴**：元外交官。中国専門家。東大法学部卒。ハーバード大学大学院修士課程修了。外務省入省後は、主にアジア畑を歩み、海外では中国・英国・ベトナム等で勤務。在スリランカ及び在ネパール日本国大使を歴任後、2013年に外務省退職。その後は、(株)日本総研国際戦略研究所にて、副理事長として引き続き中国・東南アジア情勢の分析に従事