



NPI

アメリカのアジア戦略論の最前線

中曽根平和研究所 日米同盟研究会

政策論議動向分析 第1巻第6号 (2024年1月)

#26 アメリカの国家戦略・インド太平洋戦略再考 (古賀 慶)

#27 情報戦対策における米台協力の現状 (栗原 響子)

#28 台湾総統選挙を控えて起こる政策論議 (寺岡 亜由美)

#29 台湾への中国の威圧行動をめぐるワシントンの政策論議 (森 聡)

中曽根平和研究所
Nakasone Peace Institute

コメンタリー#26

アメリカの国家戦略・インド太平洋戦略再考

南洋理工大学

古賀 慶

2023年、アメリカのインド太平洋戦略は、玉石混交であった。2022年2月から継続しているウクライナ戦争に対する支援、2023年10月から始まったイスラエル・ハマス戦争への対応、国内における議会での予算編成をめぐる民主党・共和党の対立、大統領選挙予備選への準備など、必ずしもインド太平洋戦略を追求できる理想的な環境とは言えなかった。他方、アメリカは中国に対する経済安全保障政策を保持しつつ、11月には米中首脳会談を実現させた。また、インド太平洋枠組のAUKUSやQuadの制度化、日米韓三か国連携の強化、経済枠組みであるIPEFへのコミットメントの維持、ASEANへの外交的配慮、インド太平洋同盟国との二国間協力の深化も進めた。アメリカのコミットメントの一時的な低下は、他地域での紛争や緊張によって逃れられない場合があるため、これら制度はアメリカのインド太平洋地域におけるプレゼンスを見せる上で役に立っている。

しかし、現在のアメリカのインド太平洋戦略が今後も持続可能か、といえは疑問が残る。2024年の大統領選挙を目の前にして、インド太平洋地域に対するコミットメントの不確実性、大統領選の結果によっては外交的な一貫性が失われるかもしれないという不安、さらに既存の国家戦略そのものに対して国内的・国際的な不信などがあるからだ。このような背景において、国際ジャーナリストのファリード・ザカリア（Fareed Zakaria）は、2024年1・2月号の『フォーリン・アフェアーズ』誌に「自信喪失の超大国」（The Self-Doubting Superpower）という論考を投稿した¹。この論考は、同誌2023年5・6月号に掲載されたブルックスとウォルフオース（Brooks & Wohlforth）による「多極化世界という神話」（Myth of Multipolarity）と似通った議論を展開しているが、ザカリアの論点は極めて明快である²。現在のアメリカの国家戦略は、アメリカのパワーにおいて全くの逆効果であり、持続可能ではないというものだ。

¹ Fareed Zakaria, "The Self-Doubting Superpower: America Shouldn't Give Up on the World It Made," *Foreign Affairs*, January/February 2024.

² Stephen Brooks and William Wohlforth, "The Myth of Multipolarity: American Power's Staying Power," *Foreign Affairs*, May/June 2023.

その論理はまず、「アメリカが衰退している」という議論を否定するところから始まる。アメリカは1人あたりのGDPで見ると日本や西欧諸国よりも経済的に繁栄しており、主要なテクノロジー産業もトップを占めている。AIやバイオ技術に関しても突出している一方、エネルギー分野においても石油や天然ガスを他国よりも生産しており、グリーンエネルギーでも発展してきている。中国、日本、ヨーロッパ諸国が人口減少で将来の行方が不安視される中、アメリカにはそういった問題がない。もちろん、財政赤字など多くの問題を抱える面もあるが、ザカリアによればそれらの多くは対処可能であるという。

もちろん、中国の台頭や新興国の影響力も向上しているため、アメリカは必ずしも純粋な一極世界を維持することはできない。しかし、アメリカは世界中に同盟網を張り巡らせ、経済的優位性も維持しているため、第二次世界大戦から構築してきた「リベラル国際秩序」が簡単に揺らぐことはない。ただ、トランプ（Donald J. Trump）政権やバイデン（Joe Biden）政権がアメリカ衰退論を前面に出し、TPPからの脱退や中国への貿易規制をかけることで経済自由主義を切り崩したことによって、自らが作り上げてきた秩序を崩壊へと導いている。ザカリアはこのような論を展開し、今アメリカがすべきことは自らの優位性を認め、リベラル国際主義を押し進めるべきだ、と主張している。

ザカリアの論考については補足もあり、既存の政策決定は多くの場合、国内政治が絡んでいることを認めている³。例えば、国内製造業を保護する方針などは、サービス産業を基盤とするアメリカ経済の補助にはならないが、国内票を稼ぐ役には立つということである。2024年の大統領選挙を見据えた場合、このような国内要素が重要になってくることは認めつつも、あくまでアメリカはリベラル国際秩序に基づく外交政策を追求するべきであるという恰好である。

ザカリアの論考は、戦略的一貫性を保つという点では正しい。『インド太平洋戦略』でも述べられているように、アメリカは「ルールに基づく国際秩序」の維持や強化を行い戦略環境の整備を重視する。それによって、中国やロシアといった既存の国際秩序に挑戦する国々に対してはルールや規範を用いて行動の制約を課し、従わない場合はより強制的な方法をとることができる「正当性」を用意しておく、という考えである。最終的には、国際社会の大多数の国家がアメリカの外交的一貫性を認めると同時に、リベラル国際秩序を受け入れ支持・支援していく、というのが理想なのであろう。

しかし、現実はその簡単でもない。例えば、第四次産業革命のインパクトによって今後のパワーの概念は変わる可能性があり、アメリカが優位性を維持できるという保証はない。ま

³ “America’s Dangerous Pessimism: A Conversation with Fareed Zakaria,” *Foreign Affairs Podcast*, December 14, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/podcasts/americas-dangerous-pessimism-fareed-zakaria>

た、国際社会において、アメリカが同盟網や経済力を十分に活用しリベラル国際秩序を進めていったとしても、国益が異なる同盟国やパートナー国が長期的に支持し続けられるか、という点でも疑問は残る。ロシアのウクライナ侵攻、ハマスによるイスラエル奇襲に対して国際世論は割れた。そこには「攻撃そのものに対する批判」という総論には賛意が得られても、欧米が推奨する解決方法やアプローチに対して不満を抱く新興国・発展途上国の存在が散見されたためだ。また、実利面から中国、ロシアとの関係を重視し、国際秩序の形成や維持に関しては無関心な国家もあり、さらにはアメリカのダブル・スタンダードを挙げて「リベラル国際秩序」を偽善と見なす国家もある⁴。

また、これら米中対立における議論で見落としがちな点として、世界各地に対する各勢力の「影響圏」の存在がある。当然、アメリカの軍事力・経済力などのパワー資源を純粹に比較した場合、アメリカの優位性は揺るがない。しかし、どの地域に、どのくらいの期間、どの程度の資源を割り当てていくか、という点で各地域における影響力は変わってくる。もしもグローバル・レベルでアメリカが標榜するリベラル国際秩序を維持しようとするならば、同等のコミットメントを各地域で維持する必要がある、そうでなければ外交的レトリックと一蹴され、反駁するのも難しくなる。

この問題に対する解決方法は、大きく分けて二つある。一つは、既存の「リベラル国際秩序」に賛同する国家群の関係を強化し、その連合を大きくしていくことである。連合は比較的にはオープンであるものの、ルールや規範は時間を追って徐々に強化していくことになる。問題は、それらのルールや規範の強化が進みより排他的になれば、地域ごとのブロック化や分裂を促す。最悪の場合、多くの国がついていけずアメリカの孤立化が進む可能性もある。ただ、力のある国家がコアグループを形成できれば、維持も可能となる。もう一つは、既存の「リベラル国際秩序」の欠点である曖昧性を受け止め、新たな規範・ルール作りを包摂的に行うことである。インド太平洋地域の新興国・発展途上国ではスイング・ステーツも存在する。それらの国々に対して同盟国・パートナー国との連携を強化しながら関与していくことによって、新たな国際秩序構築を行い、協力関係の幅を広げていくことである。この場合はもちろん、中国やロシアも包摂していくことになる。これらどちらの方法をアメリカが選択するかは不明であるが、現実には明確な決定はせず、両方を同時並行に進ませ、状況に合わせて選択していくことにもなるかもしれない。

それでは日本はどうするか。アメリカの同盟国として、また、既存の国際秩序から利益を

⁴ 同様に、「国際秩序」の曖昧性についての問題も指摘されている。例えば、Charles Glaser, "A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept is Misguided," *International Security*, 43(4), pp. 51-87.

享受してきた国家としての立場を考えれば、日本の基本路線はリベラル国際秩序の支持ということになる。しかし、「秩序」の形は常に変化しており、ただ盲目に「リベラル国際秩序」を追い求めるだけでは、その戦略性を見失う可能性がある。ここでのカギは、今後の「秩序」をいかに形成していくかということになるだろう。日本は新興国・発展途上国への関与が強いため、この強みを生かし、国際秩序の在り方、具体的には秩序の包摂性をどこまで確保できるかという点について、真剣に議論する必要がある。2024年は台湾、インドネシア、ロシア、韓国、インド、そしてアメリカにおいて選挙の年となっており、アメリカの国家戦略のみならず、同盟関係の変化にもつながる可能性がある。それらの点を考慮し、2024年は早い段階で日本も国家戦略・インド太平洋戦略の再点検が求められる。

(脱稿日：2024年1月9日)

コメンタリー#27

情報戦対策における米台協力の現状

日本国際問題研究所／The Macdonald-Laurier Institute

栗原 響子

ロシアによる2016年アメリカ大統領選挙への干渉をきっかけに、アメリカは、外国勢力による選挙干渉の一部としての情報戦に対する警戒感を強めた。そうした中、アメリカは、台湾における偽情報キャンペーンの事例や台湾の対策、さらに偽情報対策における米台協力に対する関心を高めてきている。2023年度国防授權法に含まれる「台湾強化回復法」(Taiwan Enhanced Resilience Act)では、台湾に対し5年間で最大100億ドルの軍事支援を行うほか、中国による台湾を標的とした偽情報キャンペーン、サイバー攻撃、非伝統的プロパガンダへの対策支援にも取り組むよう求めている¹。さらに同法は、こうした中国からのキャンペーンに対する台湾の公的セクターおよび民間セクターの対応能力を高めるため、台湾に対し、中国が拡散する偽情報を暴露するための台湾官民の能力構築に係る支援、台湾政府高官等に対するメディア・トレーニング、中国の影響工作の影響力の程度に関する評価、國務省グローバル・エンゲージメント・センター(以下、GEC)が実施する中国共産党のプロパガンダで用いられる偽情報を暴露するプログラム等を通じた対応戦略を実施するよう定めている²。

GECは、諸外国において中国やロシア等のプロパガンダや偽情報キャンペーンへの対策を支援するプログラムを実施しており、2020年時点で、偽情報の拡散を含む情報戦対策に取り組む国内外の39組織に助成している³。なお、GECが具体的にどの組織にどれほど助成しているかといった詳細な情報はほとんど公開されていない。2023年9月28日にGECが公表した報告書『中国はいかにして世界の情報環境を再構築しようとしているのか』は、中国の情報戦を通じた台湾への圧力の実態について詳述する⁴。また、中国が国際社会における台湾の役割を制限しようとする実態について、中国は自らが望むシナリオを強化するた

¹ Pub. L. 117-263, div. E, title LV, § 5513, Dec. 23, 2022.

² Ibid.

³ Matt Taibbi, Twitter, March 2, 2023, <https://twitter.com/mtaibbi/status/1631338775417692170?s=20> (accessed November 26, 2023).

⁴ Global Engagement Center, "How the People's Republic of China seeks to reshape the global information environment," U.S. Department of State, September 28, 2023.

め、統一戦線工作部をはじめとする中国政府機関をはじめ、国際機関、メディア、中国テック企業、海外の地方自治体等をチャンネルとして利用しているとも指摘する。さらに、ロシアが台湾に関する中国のプロパガンダを促進するなど、情報空間における中露協力が深化しているとも警告を鳴らす。報告書は全 64 ページ（本文 44 ページ）、台湾への言及は 34 回（本文 25 回）となっており、台湾に対する注目度も高い。

プロパガンダや偽情報への対策の一環として GEC が実施する台湾に対するアプローチは、民間レベルにまで及んでいる。その代表的な事例は、GEC が 2020 年 2 月にアメリカ在台北協会と共催で開催した公開コンペティション「米台テックチャレンジ」(U.S.-Taiwan Tech Challenge) である。同コンペは、東アジア地域におけるプロパガンダや偽情報に対抗することを目的とした GEC の助成金を獲得するための企業や非営利組織等を対象としており、台湾からは MGP ファクトチェック、台湾 AI ラボ、中華電信等が参加した⁵。同コンペでは、台湾内政部警政署刑事警察局とともに情報セキュリティに取り組むトレンドマイクロ台湾が、メッセージングアプリ上のテキスト、URL、写真に含まれる偽情報の無料検出ツール「ドクター・メッセージ」(Dr. Message) のデモを行い、最優秀賞の 175,000 米ドルを獲得した⁶。

これまで米研究機関も、情報戦対策において GEC は台湾と協力すべきであるとの認識を示してきている。ハーバード大学ベルファー・センターは、2020 年の報告書において、アメリカは中国からの情報戦からアメリカの選挙や民主主義を守るために台湾の教訓を学ぶべきであるとし、GEC に対して 12 の提言を発表した⁷。その中で、台湾の戦略を参考にし、外国勢力によるプロパガンダや偽情報に対応するための標準作業手順書 (SOP) を作成することをはじめ、アメリカや同盟国に対して情報戦を仕掛ける勢力を特定することを目的とした米インテリジェンス機関の連携の促進、国内外の政府・民間セクター・市民社会を招集しベストプラクティスを交換するための会議開催等が提案された⁸。米シンクタンクであるグローバル台湾研究センターのラッセル・シャオ (Russell Hsiao) 氏によれば、最近の情報戦対策における米台間のイニシアティブは、政府間協力にとどまらず、アメリカが台湾の強固なシビックテック・コミュニティの資産を活用し、米台間の民間と公共のパートナーシップを強化するものとなっている⁹。

⁵ イスラエルの Cyabra やオーストラリアの ASPI 等、台湾以外の企業や非営利組織も参加した。

⁶ The Technology Engagement Team, "About us," U.S. Department of State, February 20, 2020.

⁷ Aaron Huang, "Combatting and defeating Chinese propaganda and disinformation: A case study of Taiwan's 2020 elections," Belfer Center for Science and International Affairs, July, 2020, pp. 42-46.

⁸ Ibid.

⁹ Russell Hsiao, "Life on the edge: A comparative analysis of disinformation in Estonia and Taiwan," Global Taiwan Institute, February 26, 2020.

一方、蔡英文政権下の台湾も、アメリカに対し情報戦対策面での協力要請を行なってきた。沈伯洋台北大学犯罪学研究所副教授は、2023年3月23日の米中経済安全保障調査委員会において、台湾における中国の情報戦を含む影響工作の現状等について証言し、それに対抗するためのアメリカ側の協力を要請した¹⁰。具体的には、(1)米台で代理人 (proxies and agencies) を特定するための分析と対処を行うこと、さらには偽情報に関する課題に対処するための国際規範や基準を策定すること等を念頭に置いたセンター・オブ・エクセレンスの設立、(2)台湾において米台関係の弱体化を狙う中国の情報戦にアメリカ政府が積極的に対抗すべきであり、そのための台湾の取り組みに対する支援、等が提言された。

中国の台湾社会に対する情報戦の目的は、台湾の民主主義に対する信頼低下と台湾市民に中国との「平和的」統一が唯一の選択肢であると信じ込ませることであり、アメリカとの関係では、沈氏が指摘するように台湾社会のアメリカに対する信頼度を損なわせることである。2024年1月に総統選を控える中、台湾では社会の分断を煽るようなテーマの偽情報が拡散するが、長年の中国からの介入に接し、政府、民間セクター、市民団体はこの5年で様々な取り組みを強化してきた。台湾としては、2024年総統選に向けこの努力を持続させることが最重要課題であり、対外的には、選挙干渉や台湾海峡有事の可能性等を見据え、アメリカとのさらなる連携の促進を目指すと見られる。一方、2024年11月に大統領選挙を控えるアメリカでは、一部の共和党司法長官がバイデン (Joe Biden) 政権の進める情報戦対策を「国家史上最も悪質な検閲」として提訴する動きがあり、さらには共和党が多数派を占める下院が GEC の存続を認めない立場をとるなど、民主党政権にとって頭の痛い問題が生じている¹¹。米台間の協力の進捗についても、当面注視が必要である。

(脱稿日：2024年1月10日)

¹⁰ Puma Shen, "Testimony for the U.S.-China Economic and Security Review Commission: Taiwan's experience and response to China's influence and interference," *Hearing on "China's Global Influence and Interference Activities,"* U.S.-China Economic Security Review Commission, March 23, 2023.

¹¹ Steven Lee Myers, "State Dept's fight against disinformation comes under attack," *The New York Times*, December 14, 2023.

コメンタリー#28

台湾総統選挙を控えて起こる政策論議

コロンビア大学東アジア研究所

寺岡 亜由美

2023年11月末、ボニー・グレーザー (Bonnie Glaser)、ジェシカ・チェン・ワイス (Jessica Chen Weiss)、トーマス・クリステンセン (Thomas Christensen)はフォーリン・アフェアーズ (Foreign Affairs) 誌で [Taiwan and the True Sources of Deterrence](#) 「台湾と抑止の真なる源泉 (仮訳)」という共著論文を発表した。これは2022年10月に同誌で同三名が他二名と共著した論文 [How to Avoid a War Over Taiwan](#) 「台湾をめぐる戦争を防ぐ方法 (仮訳)」で挙げた論点を具体化したもので字数も倍程度だ。2024年1月の台湾総統選挙を直前に控えるなか、中国・台湾情勢の専門家によって発表された本論文への反響は大きく、より具体的になった情勢分析や政策提言には批判も集まった。三名はその後 [China Power](#) ポッドキャストに出演し、論文への補足説明を行っている。

論文の核となる主張は、抑止の成功には信頼性のある脅威(Credible threats)–ある特定の行動をとれば耐えられないほどのコストに直面する–と信頼性のある安心供与(Credible assurances)–その行動をとらなければそのコストに直面することはない–の両方を相手に伝える必要がある、という抑止の基本を語ったものだ。台湾海峡で抑止を機能させ戦争を防ぐために、中国、台湾、アメリカそれぞれが武力による脅威の信頼性を高めるだけでなく、その裏の安心供与にも力を入れる必要があると主張する。つまり、中国は台湾が現状を維持し法的な独立を宣言しない限りは武力行使ではなく平和的統一を行うという安心供与を、台湾は選挙でどの党の指導者が選ばれても現状を維持し法的な独立を宣言しないという安心供与を、そしてワシントンは台湾を主権国としては認めず、その独立を支持せず、軍事同盟を復活させないという安心供与をそれぞれ強めるべきということだ。これらが1972年以来台湾海峡の平和を保ってきた外交上の合意枠組みであるにも関わらず、近年は三者共にこの規律から逸脱した言動が目立っており、それぞれの安心供与の信頼性が崩れていると警鐘を鳴らしている。

この論文内の具体的な記述や提言で注目を集めた点をいくつか紹介したい。まず、台湾の蔡英文政権が現状変更を行っていると中国がみなす要因として、「高校における台湾の歴史教育を中国の歴史と離別して行うことを認めている」と記述した箇所だ。歴史教育の内容は総統府の独断で決められるものではなく民主的なプロセスを反映しているため、こうし

た指摘は台湾の人々が勝ち取った民主的な権利の存在を無視していると批判された。ここではあくまで中国側の視点が紹介されただけに過ぎないため、この批判自体は必ずしも妥当とはいえない。だが、蔡英文を現状変更勢力だとみなす中国側の主張をそのまま受け入れ、台湾側が態度を改めるべきかについては議論の余地がある。

そもそも中国は民進党の蔡英文が総統に就任した時から、[92年コンセンサス](#)¹を受け入れることを対話の前提条件にしており、たとえ歴史教育の路線が維持されていたとしても、それで中国の民進党と蔡政権に対する不信が拭われていたとはいえない。本論文が認めるように、民進党の議員や多くの学者たちが92年コンセンサスの存在自体を疑問視しているだけでなく、蔡総統は92年コンセンサス以外の方法で、現状変更の意図がないことを北京側に伝えようと努力を続けてきた。しかし中国は対話の条件を変えることなく、それに従わない蔡英文政権率いる台湾を孤立させる方針で外交を行ってきた。

北京が対話の条件として国内政治的に受け入れられない要求を表立ってすればするほど、民主主義で選ばれた指導者がそのような条件に屈することは難しくなる。中国は日本の安倍政権に対しても、首脳会談をする条件として事前に靖国参拝をしないことの約束²や、尖閣諸島を巡る領土問題の存在を認めること³を求めていた時期があったが、結局日本側がそうした条件には乗らず、中国側が歩み寄って首脳会談が行われたことは報道や回顧録から明らかになっている。中国側が歩み寄らざるを得なかった要因の一つとして、安倍政権が選挙に勝ち続け、長期政権化したことがあると日本側は認識している⁴。もちろん日本と台湾では対中交渉における立場も異なるが、蔡政権退陣後にまた民進党政権が続くことになれば、台湾側が92年コンセンサスを公に承認せずとも、何らかの形で外交上の折り合いをつけて中国側が対話に応じる可能性は十分あるだろう。

他にも本論文は、台湾、中国、アメリカの内政にも踏み込んだ提言をしたことで大きな反響を呼んだ。中国には2005年の反分裂国家法の改正を求め、アメリカは行政府だけでなく、議会の現職首脳陣も訪台しないことを政策にすべきだと訴える。一方、次期総統候補として有力視されている現・副総統、民進党の頼清徳⁵については、蔡英文の穏健な立場を継続していく旨を公の場で表明していることを評価しつつ、当選後は民進党の党綱領で謳われて

¹ 1992年に当時の中国政府と台湾の国民党政権が中国大陸と台湾が1つの中国に属することを確認したとされるものでその正当性は議論的となっている。

² 安倍晋三、橋本五郎、尾山宏、『安倍晋三 回顧録』 Kindle版、71-72ページ。

³ 「首相、日中首脳会談「前提条件つけずに」」、『日本経済新聞』、2014年5月7日、https://www.nikkei.com/article/DGXNASFS07030_X00C14A5PP8000/

⁴ 安倍晋三、橋本五郎、尾山宏、『安倍晋三 回顧録』 Kindle版、291ページ。

⁵ 本論考は総統選挙前の2023年1月上旬に執筆されたものである。

いる台湾共和国への改名や新憲法の制定を一旦停止する案を再検討すべきとしている。これらの提言は、三者全てによって遂行されて初めて信頼の向上、信頼性のある安心供与の提供にも繋がるため、その実現可能性が重要になってくる⁶。

しかし、こうした提言が三者にもたらす影響が非対称性であることは明らかだ。台湾やアメリカのように開かれた言論空間においては、アメリカの著名な専門家による意見は注目され、世論の形成に影響力を持つことはある。大統領選を直前に控え非常に敏感な時期に発表された本論文に対して、特に台湾側から反応が強かったことはその表れだ。一方、閉ざされた中国の言論空間で本論文が持つ影響力は微々たるものだろう。反分裂国家法の改正や「台湾をめぐる軍事活動を縮小すべき」という提案に、中国の指導部または軍部が耳を傾けるのかは甚だ疑問である。中国がこの提言に基づいて言動を変えないのであれば、台湾とアメリカだけが提言を受け入れることには反発が募るばかりか、逆に台湾からアメリカの専門家への不信感に繋がるリスクもある。提言が実現しなければ、三者間の関係改善、信頼性のある安心供与には繋がらない。

さらに本論文が示唆するように、民進党の新たな指導者が真の意味でアメリカから信頼を勝ち取るまでには時間がかかりそうだ。特に、もともと独立志向が強い頼氏の過去の言動や政治家としての背景を知る専門家であればあるほどなおさらである。アメリカの反対を押し切って独立のための国民投票を決行した民進党の陳水扁政権の経験は、今なお悪夢のように語り続けられている。頼氏は、副総統候補に蔡英文に近くアメリカとも繋がりが強い、前・駐米代表の蕭美琴を選んだ。現段階では、これが頼政権の誕生後も蔡政権の現状維持路線がとられるという一つの安心供与の役割を担っている。一方、歴代の副総統は影響力が限定的だったことから、今後は蕭氏の果たす役割にも注目が集まる。

1972年以來台湾海峡の平和を保ってきたのは、三者が共に合意できる外交上での枠組みの存在だけでなく、アメリカの圧倒的な軍事力であったのも事実だ。中国が大量に保有する中距離ミサイルが東アジアに駐留する米軍基地の運用に大きな脅威をもたらし、米軍による軍事介入の脅威ですら中国の武力行使を思いとどませられるか疑問視されている今日、果たして現在問題視すべきが本当に安心供与の信頼性なのかは疑問である。台湾海峡での軍事バランスが中国に有利に動いていくなか、安心供与だけでなく、信頼性のある脅威の再構築も同時に議論していく必要がある。この点に関しては、著者の三名も後のポッドキャストで明確に強調している。

台湾をめぐる地政学的な国際情勢は刻々と変化し続けている。経済力・軍事力の増強に伴

⁶ 古賀慶氏の指摘に感謝したい。

い、国際社会での政治的な主張を強める中国に台湾海峡で「現状変更」されぬよう、米台も経済的・軍事的・政治的に様々な取り組みをすることが求められる。一方、中国からは、こうした米台の「現状維持のための取り組み」も「現状変更に映る」というディレンマが生じる⁷。こうした三者間のエスカレーションの渦中にある台湾海峡情勢において、誰が先に現状変更したかという議論は政治的には意味があっても、問題の本質ではないだろう。問題の根源は米中の軍事的なパワーバランスの変化だ。いずれにせよ、米中台のうち、それぞれ二者間、もしくは三者揃って対話を強め、お互いの行動の意図を明確にしつつ、相手の言動に合わせて段階的に自身の言動を縮小もしくは拡大させる意図を伝えていく必要があるだろう。これは日本にも当てはまる。日本が今後、日米台もしくは日台の結びつきを強めれば、必ずそれは日本の現状変更行為だと中国は批判するが、そのような中国から「現状変更」に映る行為は、中国の行動に応じたものだとすることを明確に中国の指導者に送り続ける必要がある。

(脱稿日：2024年1月10日)

⁷ 森聡氏の指摘に感謝したい。

コメンタリー#29

台湾への中国の威圧行動をめぐるワシントンの政策論議

慶應義塾大学
森 聡

台湾有事については、通常戦やそのエスカレーションをどう抑止するかという議論がこれまで大勢を占めてきた。そのため、通常戦力による一斉攻撃に至らない、台湾に対する中国の各種の威圧行動にどう対処するのが効果的なのかという議論は相対的に下火であった。しかし、ワシントンでは最近、台湾への中国の全面侵攻や海上封鎖よりも、多面的な威圧行動にいかに対処すべきかとの論点に関心が集まりつつある。2024年1月に台湾総統選が迫る中、米中経済安全保障委員会（USCC）は2023年11月に年次報告書を発出し¹、同報告書第5章第2節で台湾を取り上げている。まず台湾に関する現状認識として、以下を指摘している。

- 2023年も中国は政治、軍事、経済、情報の諸分野で台湾に多面的な圧力を行使し、2024年1月の台湾総統選の結果に影響力を行使しようとしている。
- 蔡英文政権は、中国の圧力を無力化するために安全保障面及び経済面で各種の措置を講じてきたが、それらが効果を発揮するまでには時間がかかる。
- 中国は、台湾周辺での軍事活動を活発化させ続けており、ここ5年ほど増加傾向にある軍事的威嚇を続ける模様（台湾の防空識別圏への中国軍機の侵入回数は、2019年に20回、2020年に390回、2021年に972回、2022年に1,737回、そして2023年は10月までに1,390回に達しているとするグラフを表示）。
- 台湾の総統候補者らは、対中政策に関して他の候補者らと差別化を図りつつ、有権者の支持を獲得するために立場を調整している。台湾の有権者の大多数は、中国共産党の「一国二制度」の枠組みを拒絶しており、この枠組みに沿って中台関係を前進させるべきと唱える総統候補者もいない。
- 台湾軍は、中国の軍事的威嚇に抵抗するのに必要な能力を、訓練と装備の両面で強化する計画を発表している。台湾は、アメリカから供給された高度兵器を使い

¹ U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2023 Report to Congress*, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-11/2023_Executive_Summary.pdf.

こなす技能を向上させ、ロシアによるウクライナ侵攻から得られた教訓を取り入れようとしている。台湾は徴兵制による兵役を4か月から1年に延長し、訓練を改革する取り組みを開始した。

- 中国は、台湾からの一部製品を禁輸するとともに、中台間貿易の特恵条件（中台経済協力枠組み協定：ECFA）を撤回しようとしている。台湾は、主要輸出品に対する各国の需要が低下したことで2023年初めに景気後退に入り、その後台湾経済は安定したものの、中国の経済的威圧に対して脆弱な状況に置かれていることが懸念される。

以上のような状況認識の下、同委員会は以下の提言を行っており、今後連邦議会でこれらの提言が政策として実現に移されていくかが注目される。

- 連邦議会は国防省に対して、台湾がアメリカに注文したものの、未だ引き渡しに至っていない兵器について、兵器の引き渡し後に速やかに導入できるように、アメリカ国内で台湾軍がそれらの兵器を使いこなす技能を向上させるための訓練を拡大するように指示すべき。連邦議会は、台湾軍の常設オブザーバー団がアメリカの訓練施設に常駐し、訓練に参加できるよう国防省が取り計らうのを承認すべき。
- 連邦議会は、中国が台湾に対して仕掛けているディスインフォメーションや攻撃的サイバー作戦を探知し、分析し、対抗することを目的として、アメリカと台湾による合同のセンター・オブ・エクセレンスを設置する法案を可決すべき。このセンターは、NATOの協力的サイバー防衛センター・オブ・エクセレンスをモデルにして、ディスインフォメーションやサイバーセキュリティに関する協力関係、能力、情報共有を、教育や訓練、研究を通じて醸成することが考えられる。
- 連邦議会は国務省と関係省庁に対して、中国人民解放軍による台湾の封鎖ないし検疫がもたらす経済的影響を検討する公開報告書を作成するように指示すべき。この報告書では、それぞれのシナリオについて、①発生後1年間にわたる世界貿易や経済産出量への影響、②持続的な封鎖によって最も大きな被害を受けるトップ10位までの産業分野、③G7各国の国内経済への影響を検討すべき。
- （欧州関連の節）連邦議会は政権に対して、台湾をめぐる紛争に至った場合、ロシアに対する中国の支援がエスカレートした場合、あるいはその他の有事が生じた場合に、中国に科す制裁の計画と準備について、欧州の同盟諸国と協議するよう

指示すべき。

以上の通り、USCC は軍事、情報、経済の各分野での対処策を提言しており、これらの対応は無いよりもあった方がいいのだろうが、どの程度の効果を発揮するのかは不明である。

また、新アメリカ安全保障センター（CNAS）上級研究員のジェイコブ・ストークス（Jacob Stokes）氏は、2023 年 12 月に『台湾に対する中国のグレイゾーン軍事的威圧への抵抗』と題した報告書を発表し、主に安全保障の観点からこの問題を論じている²。ストークス氏によれば、台湾に対する中国の軍事的威圧には、台湾に関する中国の主張を打ち出す、台湾とのそのパートナー国を威嚇する、人民解放軍の戦闘能力を向上させる、台湾軍を消耗させる、台湾海峡で新常態を創り出すといった複数の目的がある。そう論じた上で、①台湾は中国による軍事活動のインパクトの度合いに応じた対処を行うべき、②アメリカとパートナー国は、台湾が人民解放軍の作戦行動をリアルタイムで監視できる能力を獲得できるように支援すべき（台湾は 2025 年をめどに MQ-9B シーガーディアン無人航空機の引き渡しを受ける予定で、一部報道によれば、その運用のためにアメリカがリンク 22 戦術通信システムの利用を提供する可能性がある）、③レジリエンスを向上させるべき（衛星通信、エネルギー、医療品、重要工業資源、サイバー防衛といった分野での強靱性を向上させる必要がある）、④対処能力を強化すべき（台湾による防衛予算の対 GDP 比 2.5% までの増額と訓練強化、アメリカによる装備品供与、アメリカ国防省による防衛産業との協力を通じた装備品製造遅延の解消、中国の軍事的威圧に対抗するための無人システムに関する新たな作戦構想の開発などが必要とされる）、⑤反撃の条件に関して協議し明確化すべき（台湾国防部は、台湾の 12 カイリの領海・領空に侵入した人民解放軍部隊を攻撃して撃滅すると明言しているが、そうした事態が起きた場合の次なる対応について米台間で秘密裏に協議すべきで、そうした協議は、レッドラインはどこにあるか、グレイゾーン活動が一層大規模な有事へと発展する場合の状況とはいかなるものか、重要な利益を犠牲にせずして事態をディエスカレートさせる方法としていかなるものがあるかといった、より広範な文脈の議論の一環として行われる必要がある）、⑥ナラティブを形成すべき（米台は、中国によるグレイゾーンの軍事的威圧の激化は、現状を変更しようとするものであり、台湾海峡の平和と安定を損なうとの主張を、地域諸国や広く世界各国を対象に行うとともに、アメリカと同志国は中国側に対して、軍事的威圧を強化すれば、中国が必要としている外国からの投資や外国企業のサプライチェーンをリスクに晒すことを意味し、民主国家を台湾との関係強化へと向かわせると

² Jacob Stokes, "Resisting China's Gray Zone Military Pressure on Taiwan," Center for a New American Security, December 2023, https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/GreyZone_Final.pdf.

いうことを説明する必要がある)、といった提言を行っている。

アメリカと台湾が、台湾に対する中国の軍事的威圧にいかに対処するかは、日本の安全保障に直接影響する問題であり、傍観しているわけにはいかない。いわゆる抑止力の抜本的な強化は、2022年12月の国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画でその道筋が打ち出されたので、三文書で示された取り組みを着実かつ遅延なく実施して抑止力等を強化していくよりほかない。こうした取り組みは、今後5年から10年かけて実施されていくことになるが、現在進行中の中国による台湾への軍事的威圧行動によって台湾が消耗させられていき、他方で人民解放軍が動員を漸進的に進めて即応態勢を整えていく趨勢にどう対応するか、そして抑止力が十分に整う前に危機が生じた場合にどう対処するかという問題は、抑止ではなく、いわゆる対処にまつわる問題であり、今後さらなる議論が必要である。中国に軍事的威圧行動を縮小させることが目的だとすれば、これは抑止ではなく強要の問題であり、ハードルの高い戦略課題といえよう。

2024年1月に民進党候補が台湾総統に選出され、もし新政権が中国の反発を招く政策を採用するようなことがあれば、中国は軍事的威圧を強化する可能性がある。特に5月の総統就任演説の内容が中国指導部の気に入らない内容を含んでいれば、軍事的威圧をさらに強化する可能性もある。6月以降も予断を許さない。そのときにバイデン政権は、いかなる対応をとるのか。緊張の激化を恐れて、抑制的な対応に終始する可能性もあろう。他方で、大国は弱く見られたくない時ほど、大きな行動に出ることもある。バイデン政権にもそれが当てはまるとすれば、「イスラエルやウクライナをめぐる情勢に足を取られて、台湾で十分な対応をとれない」と中国に思われるのを嫌い、あえて予想以上に踏み込んだ対応を取ることも想定しておくべきである。

支持率も低下傾向にあり、内憂外患のバイデン政権がいかなる対応をとるのかを見通すのは困難だが、USCCの提言の中には、対中経済制裁の検討も含まれていた。しかし、貿易分野における制裁に関してワシントンは一枚岩ではなく、選択肢として実効性を欠くとみられる。というのも最近、連邦議会の中から、対中関税引き上げによる制裁に反対する声が上がって注目を集めたからである。中国共産党に関する下院特別委員会が、各種の対中強硬策を盛り込んだ報告書を発出するのに先立って、アメリカの農業地帯等出身の共和党議員（サウスダコタ州のダスティ・ジョンソン（Dusty Johnson）やイリノイ州のダリン・ラフド（Darin LaHood）など）や民主党議員（マサチューセッツ州のジェイク・オーチンクロス（Jake Auchincloss）やニューヨーク州のリッチー・トーレス（Ritchie Torres）など）らが、中国に対する通常貿易関係の撤回策を盛り込むべきではないと強く反対した。アメリカが

対中関税を全面的に引き上げれば、中国がアメリカ製農産品に対して報復関税を課し、農家や農業団体³が打撃を蒙るという理由から反対している。同委員会委員長のマイク・ギャラガー（Mike Gallagher）共和党議員と筆頭委員のラジャ・クリシュナモーティ（Raja Krishnamoorthi）民主党議員らは文言の修正を迫られ、通常貿易関係を撤回するのではなく、中国について新たな関税体系を設け、毎年連邦議会が各種産品に課される関税の水準について審議し決定できるようにすべきとしたと説明した模様である⁴。ちなみに、トランプ（Donald J. Trump）は中国への最恵国待遇を撤廃すべきとしており、米ビジネス業界でも賛否両論ある。来年1月ないし5月に、経済的にも政治的にも混乱を生みそうな経済的手段を用いた対応をバイデン（Joe Biden）大統領が忌避するとしたら、アメリカ軍部隊の活動を通じた警告や対抗意思の表明もありうるかもしれない。

日本としては、いかなる展開が日本の安全保障にとって最も望ましいのかということを中心に置きながら、アメリカや台湾の動向を正確に把握し、効果的に連携して対応することが不可欠となる。もし中国が軍事的威圧を強化して、緊張が高まることがあれば、日米台の当局が、合同で対応を協議する場の必要性を強く認識し、そうした協議が完全に非公表でどこかで立ち上げられる可能性もあるのかもしれない。すべては中国の威圧行動次第ということであろう。威圧行動を徐々に強化していく中国の戦術は何ら新しいものではないが、中国が威圧行動を活発化させ続けている現在、ストークスが指摘するように、広い視野から台湾に関する戦略的な協議を実施し加速する必要性が高まっているといえよう。

（脱稿日：2024年1月9日）

（以上）

³ 対中関税引き上げに反対したとして報じられている団体は次の通り。U.S. Chamber of Commerce, the Retail Industry Leaders Association, the American Soybean Association, Farmers for Free Trade, the National Corn Growers Association and the U.S. Dairy Export Council.

⁴ Meredith Lee Hill and Gavin Bade, "Who reined in the China committee's trade-war proposal?" Politico, December 13, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/12/13/agriculture-lawmakers-lobbyists-quietly-challenge-china-hawks-on-trade-00131451>.