

米国はなぜ「中国製造 2025」を恐れるのか： 非対称相互依存と詭道の陥穽

岡 本 至*

【要旨】 中国の産業技術計画「中国製造 2025」に対して、米国は強い警戒を示しているが、同計画は中国が今まで採用してきたキャッチアップ型技術計画の延長であり、特別なものではない。ではなぜ、米国は同計画をこれほど恐れているのか。

本稿はこの問いに対して、米国の対中制裁の根拠である USTR の通商法 301 条報告を分析し、「トゥキュディデスの罠」「独裁国家との非対称相互依存」「詭道の陥穽」という三つの理論的説明を試みる。

1. 問題の所在

現在、共産党は「メイド・イン・チャイナ (Made in China) 2025」計画を通じて、ロボット工学、バイオテクノロジー、人工知能など世界の最先端産業の 90% を支配することを目指しています。中国政府は、21 世紀の経済の圧倒的なシェアを占めるために、官僚や企業に対し、米国の経済的リーダーシップの基礎である知的財産を、あらゆる必要な手段を用いて取得するよう指示してきました¹⁾。

ペンス米副大統領は、米国の対中政策を説明する演説の中で、「中国製造 2025」²⁾ にこのように言及し、その危険性を強調した。

2018 年 3 月から、米国は数次にわたり中国製品に対する制裁を科しているが、その品目には、航空宇宙、情報通信、ロボット・機械産業など、「中国製造 2025」の重要産業が多く含まれている。

同文書の詳しい内容については後述するが、その文面を見る限り、中国がこれまで折に触れて公表してきた科学技術政策、産業政策と同様の、既存の重要産業技術を総花的に並べてその全ての発展を求める内容である。中国政府の願望を列挙しただけの文書とも読めるものであり、決して、ペンスが論うような野心的な内容が含まれている訳ではない。

では米国は、「中国製造 2025」をなぜ、これほど恐れているのか。米国が「中国製造 2025」に代表される中国の産業技術政策の、何を危険視し、忌避しているのか。この問いは、現在進行中の米中経済戦争の性格を考える上で、極めて重要である。

本稿の構成は次のようになる。第 2 段において、「中国製造 2025」を、中国の改革開放政策開始後の産業政策、科学技術政策の展開の中で概観し、その内容を確認する。続く部分では、米中経済戦争の経緯を見ることで、その中における米国通商代表部 (USTR) 報告書と「中国

* 教授／国際関係論・比較政治学

製造2025」評価の重要性を評価する。第4段では、USTR報告の分析を通じて、米国トランプ政権が、中国の産業技術政策全体をどう認識しているかを見る。第5段では、米国が中国産業技術政策の認識を、オバマ政権時代のものからドラスティックに変化させた理由・原因について、三つの理論に基づく分析を行う。最後の段では、議論をまとめるとともに、米中経済戦争の今後の展開に関わる含意を考察する。

2. 中国の産業政策・科学技術政策における「中国製造2025」

「中国製造2025」は中国国務院が公布した産業政策文書であると同時に、科学技術政策文書でもある。この段では、中国における産業政策・科学技術政策の展開を概観し、その流れにおける「中国製造2025」の位置づけ、意味合いを確認する。

(1) 中国産業政策の展開

中国政府の政策文書に「産業政策」という語がつけられたのは、1989年の「当面の産業政策」を嚆矢とする。これは、国内産業構造の不均衡を是正するために投融資・外資を規制誘導する短期的な政策だった。五年後の1994年には「1990年代の国家産業政策要綱」が公布されている。機械・電子産業、石油化学、自動車、建設を支柱産業として育成するとされている³⁾。

その後、中国のWTO加盟に際して、産業政策など政府介入は縮小したが、2003年ころから産業政策が復活した。2000年代の各種産業政策では、国産化率の向上、産業の大手企業への集約化とともに、「自主技術」の振興が謳われていた⁴⁾。2012年の国務院「十二五国家戦略的新興産業発展計画」においては、科学技術イノベーション政策、産業技術発展が総合的に盛り込まれた⁵⁾。「2025」についても、この路線の延長と見ることもできる。

(2) 中国科学技術政策の展開

1970年代終わりに改革開放政策が始まると、科学技術の現代化が「四つの現代化」の一つに位置付けられ、それまでの科学技術開発体制を一新した。科学技術分野では、五カ年計画の他にいくつかの中長期計画が策定されている。1978年からの「全国科学技術発展計画要綱」、86年からの「科学技術発展計画」、91年からの「10年計画」、96年の「九五計画」などがその例である⁶⁾。

2006年に国務院が公布した「国家中長期科学技術発展規画綱要(2006～2020年)」(以下、「中長期綱要」)では、①自主创新(独自のイノベーション)、②発展支持、③重点飛躍、④未来誘導を基本理念とし、2020年までにR&D投資の対GDP比2.5%以上、中国人による発明特許・科学論文引用数の世界5位以内などの具体的目標を掲げている。同時に、エネルギー、環境など重点領域を特定し、バイオ、情報技術、新材料、航空宇宙、量子科学など先端技術分野を設定している。「中長期綱要」の最初の5年間の実施計画は、「第11次五カ年計画」の中に組み込まれている。

（3）「中国製造2025」について

制造业は国民経済の主体、是立国之本、兴国之器、强国之基。十八世纪中叶开启工业文明以来，世界强国的兴衰史和中华民族的奋斗史一再证明，没有强大的制造业，就没有国家和民族的强盛。打造具有国际竞争力的制造业，是我国提升综合国力、保障国家安全、建设世界强国的必由之路⁷⁾。

（翻訳）製造業は国民経済の主体であり、立国の根幹、興国の武器、強国の基本をなすものである。18世紀の中期から始まった工業文明化以来、世界強国の盛衰史と中華民族の奮闘史は、強大な製造業が無ければ、国家と民族の力強い繁栄は無い事を一再ならず証明してきた。国際競争力の有る製造業を確立する事は、我が国の総合国力の向上、国家の保障、世界強国の建設に必要不可欠な事である。

本稿の趣旨からは外れるが、「2025」冒頭部分は、『孫子』の冒頭の記述とスタイルが酷似している点は興味深い。

孫子曰、兵者國之大事。死生之地、存亡之道、不可不察也。故經之以五事、校之以計、而索其情⁸⁾。

「中国製造2025」については、すでに多くの報道や報告がある。2012年に世界最大の製造業国となった中国の国務院とその工業情報化部は、「製造大国」であるが「製造強国」でないとの認識に基づき、2013年に中国工程院に委任して「製造強国戦略研究」を開始した。その研究成果に基づき、国務院が2015年に公布したのが、「中国製造2025」である⁹⁾。

同文書は、中国建国100周年にあたる2049年までに中国を世界製造業の頂点に押し上げる計画の第一段階として、2025年までに、国家製造業イノベーション能力の向上、情報化・工業化融合の深化など9大戦略を示し、10大重点産業分野として、次世代情報通信技術、工作機械・ロボット、航空・宇宙整備、省エネ・新エネ自動車などを挙げている¹⁰⁾。

「中国製造2025」について、四つの点を確認したい。第一に、この計画は2049年までに中国製造業の卓越性を確立することを目指すもので、丸川が指摘するように、ベンスが示した、世界最先端産業の9割の中国に独占というものに比べると控えめなものである¹¹⁾。

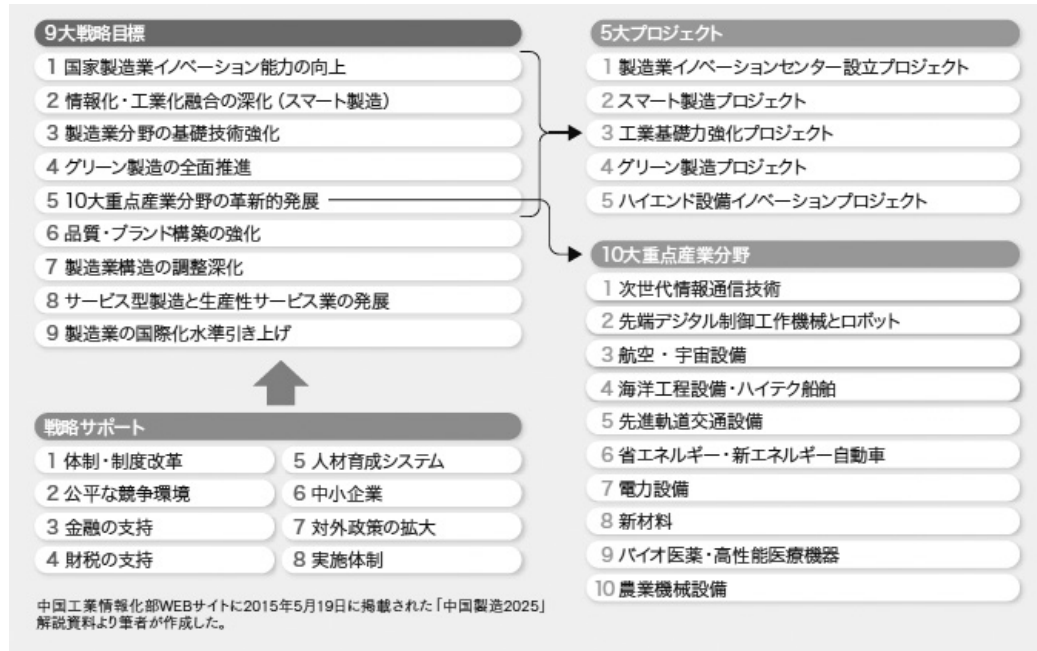
第二に、この政策はハイテク産業の輸入代替戦略という、いかにも新興国的なキャッチアップの思想に貫かれている。イノベーションを無から有を生み出すことと定義するなら、この政策は、イノベーションから対極にある発想に依拠している¹²⁾。

第三に、同政策は様々な産業技術分野を総花的に並べ、その全てにおける発展を志向するという点で、戦略的思考を欠いている。それは戦略というよりは、無秩序な願望の羅列である。また、同政策は中国の今までの産業政策・科学技術政策の延長であり、9大戦略にしる、10大重点産業分野にしる、特に新しいアイデアが加えられている訳ではない¹³⁾。

最後に、これも丸川（2020）が指摘することだが、同政策は1990年代の中国産業政策に比

べて、政策を実現する手段が限定されている。輸入関税や株式上場における優遇などの政策手段については、言及すらされていない¹⁴⁾。

図 1. 中国製造 2025 頼 (2017) より引用
中国製造 2025 の戦略目標と重点プロジェクト



3. 米中経済戦争と USTR 調査

この段では、現在進行中の米中「経済戦争」の道筋を概観し、それが米国通商法 301 条に基づく調査を核とするものであることを確認する。米国が中国に対して課している関税付与などの経済制裁は、その法的根拠を、通商法 301 条に置いている。同時に、大統領府に先立つ連邦議会の対中立法の動きを見るとともに、米中協議における中国側の行動、特に交渉を決裂に導いた、2019 年 5 月に中国側が合意文書の 3 割削除要求に至った経緯を見る。

(1) 米中経済戦争の経緯

この部分ではまず、トランプ政権誕生後、米中の経済戦争がどう展開してきたかを、時系列に沿って確認したい。

2017 年 4 月にトランプ大統領と習近平共産党中央委員会総書記の最初の首脳会談が行われる。米中戦略・経済対話 (S & ED) に代わる新たな 2 国間の対話の枠組みの設置や、米国の対中貿易赤字縮小に向けた「100 日計画」を策定することで合意。

2017 年 08 月 18 日、米国通商代表部 (USTR) は中国の技術移転策や知的財産権の侵害につ

いて、1974年通商法301条に基づいた調査を行うと発表。

2017年9月13日、トランプ大統領は外国投資委員会（CFIUS）の勧告に基づき、米国半導体企業「ラティスセミコンダクター」に対する投資ファンド「キャニオン・ブリッジ・ファンド（CBFI）」などによる買収を差し止める大統領令に署名した。CBFIには中国政府関連ファンドが出資しており、同買収案件は米国の安全保障に脅威となり得ると判断した。

2017年12月、国家安全保障戦略を発表。中国やロシアなどを、国の国益や価値観と対極にある世界を形成しようとする修正主義勢力と位置付ける。

2018年1月29日、USTRが中国のWTOルール順守状況に関する2017年次報告書を公表。米国による中国のWTO加入支持を「明らかに誤り」と認定し、WTOルールが中国が市場を歪める行為を抑制するには不十分だと指摘。

2018年3月22日、トランプ大統領は1974年通商法301条に基づく対中制裁措置の発動を決定した。

2018年4月16日、米国商務省は、イランと北朝鮮に通信機器を輸出していた問題に関して、中国の中興通訊（ZTE）に制裁を科す。

2018年5月19日、米国政府は通商摩擦の解消に向けた中国政府との共同声明を発表。米国の対中貿易赤字削減に向け、中国が米国製品・サービスの購入を大幅に増やすことなどで合意したとしている。

2018年6月7日、米国商務省はZTEに対する制裁を解除。

2018年6月15日、USTRが中国からの輸入に関税賦課を行う品目のリストを公表。

2018年6月20日、USTRが対中輸入追加関税賦課に関するパブリックコメントの詳細を発表した。

2018年7月、米国政府は中国製品に対して25%の追加関税の賦課を開始

2018年8月13日、2019会計年度国防権限法成立。

2018年8月23日、通商法301条に基づく追加関税第2弾の賦課開始（対中輸入160億ドル相当の279品目に25%）

2018年9月24日、通商法301条に基づく追加関税第3弾の賦課開始（対中輸入額2,000億ドル相当の5,745品目に10%）

2018年10月4日、ペンス副大統領の対中政策演説

2018年11月20日、USTRは対中制裁措置に関する調査報告書の改定版を発表。

2018年12月1日、G20首脳会議中に米中首脳会談。

2018年12月5日、カナダ司法当局が華為技術CFOの孟晩舟を米国の要請を受けて逮捕。

2019年5月9、10日と2日間にわたり、米国政府は中国政府と閣僚級の貿易交渉会合をワシントンで開催したが、合意できずに終わった。

2019年5月10日、通商法301条に基づく第3弾（対中輸入額2,000億ドル相当の5,745品目）の追加関税率を25%に引上げ

2019年5月13日、通商法301条に基づく追加関税第4弾の対象品目案を公表(対中輸入額3,000億ドル相当の3,805品目に最大25%)

2019年5月15日、米国商務省は華為技術と関連68社をエンティティー・リスト(EL)に加えると発表。事実上、ファーウェイは米国製品の調達ができなくなる。

2019年6月29日、トランプ大統領と習近平国家主席は大阪のG20サミット時に米中首脳会談。トランプ大統領は記者会見で、中国との貿易上の合意を示唆。ルビオ上院議員ツイッターで「大統領が対ファーウェイ規制で譲歩したのであれば、われわれは立法を通じて規制を戻す必要がある」と批判。シューマー上院少数党院内総務もツイッターで「大統領が(ファーウェイ規制から)後ずさりするのであれば、中国の不公正貿易を変えることのできるわれわれの能力を著しく低下させることになるだろう」と不満を述べた。

2019年8月5日、米国財務省は中国を「為替操作国」に認定したと発表。

2019年8月23日、通商法301条に基づく追加関税第1～3弾(対中輸入額2,500億ドル相当の6,842品目)の追加関税率を30%に、第4弾(対中輸入額3,000億ドル相当の3,805品目)の追加関税率を15%に引上げを表明

2019年10月11日、通商法301条に基づく追加関税第1～3弾(対中輸入額2,500億ドル相当の6,842品目)の追加関税率の引き上げ延期を表明

2019年10月24日、ペンス副大統領の対中政策演説第2弾。

2019年11月27日、トランプ米国大統領は「香港人権・民主主義法案」に署名し、同法案は成立。

2019年12月13日、米国通商代表部(USTR)は米国と中国が貿易交渉で第1段階の合意に達したと発表。

2020年1月15日、トランプ米国大統領と劉鶴・中国副首相は米国ホワイトハウスで両国の第1段階の経済・貿易協定に署名。中国側が知的財産の保護や金融市場の開放、為替操作の禁止などを約束するとともに、今後2年間かけて米国からの輸入を増やす内容となった。他方、米国側は1974年通商法301条に基づいて対中輸入に課している追加関税は一部について低減するも、大部分は据え置きにするとした。

2020年2月14日、米中の第1段階の経済・貿易協定が発効。部分的関税引き下げ。

2020年5月29日、トランプ米国大統領は中国政府が香港に国家安全法を導入したことを受けて、中国と香港に対する米国の措置を発表。香港に与えている優遇措置の見直しや、中国人留学生や研究者などへの米国入国制限などが含まれる¹⁵⁾。

ここで確認した米中経済戦争の経緯の中で、三つの事項が特に重要である。中国に対する米国通商法301条に基づくUSTR調査とそれに基づく対中貿易制裁、そして国防権限法2019である。

(2) 通商法301条に基づくUSTR調査

米国はこれまで中国からの輸入に対して、2018年7月から4次にわたる大規模な制裁関税を発動している。この制裁の根拠となっているのが、米国通商法301条に基づく米国通商代表部

（USTR）の調査である。

1974年米国通商法301条は、貿易相手国の不公正な取引上の慣行に対する当該国との協議や、問題が解決しない場合の制裁について定めている。USTRが不公正な貿易があると判断した場合、大統領権限で関税引き上げなどの報復措置を科することができる。

上に見るように、トランプ大統領は2017年8月に、USTRに対して、中国の技術移転・知的財産政策について、通商法301条に基づく調査を命じている。2018年3月にUSTRの調査報告書が公表されたが、それを法的根拠として、トランプ大統領は対中制裁を逐次発動している。

本稿の主題である中国の産業技術政策に対する米国の対応については、その理由や根拠がUSTR報告書に明示されている。本稿では、次節において、同報告書を詳細に分析する。

USTRはまた、年次報告書において、中国を含む国々の貿易政策について評価し、2018年1月には、中国のWTO順守状況について報告している。これらの文書も、米国の中国経済貿易政策に対する認識を示している。

（3）国防権限法 2019：安全保障面からのアプローチ

2018年7月に成立した国防権限法（国防授權法）2019も、米中経済戦争の重要な事項だが、これは、連邦上下院軍事委員会を中心とした、別系統の動きの成果である。

同法において、従来からのFIRRMA(Foreign Investment Risk Review Modernization Act)(外国投資リスク審査現代化法)法案及びECRA(Export Control Reform Act)(輸出管理改革法)法案の内容が改訂されて挿入・規定された。FIRRMA、ECRAについては、これまで上下院のいくつかの委員会で内容が若干異なる法案が審議、可決されていたものを、今回、上下院で、国防権限法 2019に盛り込むことで一本化が図られた¹⁶⁾。

同法は、米国政府機関に対し、華為技術（Huawei）、中興通迅（ZTE）を含む「特定5社を含む中国企業製の通信・監視関連の機器・サービスを利用している機器・システム・サービス」の購入・取得・利用、及び「特定5社を含む中国企業製の通信・監視関連の機器・サービスを利用している、機器、システム又はサービス」を利用している企業・拠点との契約・取引を広汎に禁止するとともに、「これらの5社の機器・サービスを利用している機器・システム・サービス」を利用している企業・拠点（＝entity）との契約も禁止している¹⁷⁾。

さらに、米国政府機関と直接取引していなくても、政府機関に納入される製品用のシステムや部分品を納めている2次、3次サプライヤーの場合も、その納入企業から上記の中国企業の部分品、システム等を利用していないかの確認を求められ、利用していれば取引できなくなる。

残念ながら、同法成立をもたらした上下院軍事委員会の審議過程については、非常に重要な問題ではあるものの、「中国製造2025」に対する米国の反応という本稿の主題からは外れることになる。この問題については、別の機会に論考する。

4. 米国は「2025」をどう読んだか

この段では、米国政府、特にトランプ執行府が、「中国製造2025」、そしてそれに連なる中国の産業政策・科学技術政策をどう読んだかを確認する。結論を先に述べるなら、米国は、中国の政策文書のテキスト自体を疑問視しているのではなく、そのテキストの「意味」、テキストの文言が、中国のどのような政策や行動を意味しているかを問題にしているのである。

先の段で確認した、米中経済戦争における通商法301条、同条が規定するUSTRの役割の重要性に鑑み、USTRの文書を中心に分析する。

(1) '2017 Report to Congress On China's WTO Compliance' January, 2018.

この報告書は、中国がWTO加盟議定書に定められた要求を満たしているかを確認するものである。米国の対中制裁に直接かかわるものではないが、この時点における、中国の経済体制、貿易政策に対する米国政府の認識を如実に示すものとして考察する。

本報告の冒頭において、中国のWTO順守状況についての厳しい評価を示すとともに、中国のWTO加盟を支持した判断を批判している。

中国は、2001年にWTOに加盟後、加盟議定書に定められた条項で要求されるように、WTOの義務に従うために何百もの法律や規制などを改正する予定であった。米国の政策立案者は、中国の加盟議定書に定められた条項が、開放的で市場主義的な政策に基づいており、無差別、市場アクセス、相互性、公平性、透明性の原則に立脚した国際貿易体制と両立しない既存の国家主導の政策と慣行を解体することを望んだ。

しかし、その希望は失われた。中国は現在、国家主導経済のままであり、米国や他の貿易相手国は、中国の貿易体制に深刻な問題に直面し続けている。一方、中国はWTO加盟国としての承認を、国際貿易の支配的プレーヤーにするために利用してきた。これらの事実を踏まえて、中国の開放的な市場指向の貿易体制が確保されないことが証明された以上、米国が中国のWTOへの加盟を支持したことが誤りだったことは明らかである¹⁸⁾。

同文書Executive SummaryのIndustrial Policiesの項では、中国製造2025を次のように評価している。

中国製造2025計画は、表向きは、単に、より先進的かつ柔軟な製造技術による産業生産性の向上を目的にしているが、中国が展開している、ますます精巧になっている「自主创新」へのアプローチを象徴していることは、多くの裏書きおよび関連する産業計画において明らかになっている。彼ら共通の重要な狙いは、中国企業が国際市場を独占する為に、可能な限りの手段を用いて、中国市場において、外国の技術を中国の技術に置き換えることである。

中国製造2025計画は、10年以上に渡る多段階プロセスを通して、外国企業とその

技術を犠牲にしながら、重点領域とされる10の戦略産業において、中国企業を築きあげることを目指している。中国製造2025計画の最初の目標は、中国企業が、独自の技術、知的財産、ノウハウやブランドを開発もしくは獲得することを、様々な手段を用いて保証することである。次の目標は、中国市場において、外国の技術、製品、サービスを自国の技術、製品、サービスに置き換えることである。最終目標は、重点領域とされる10の戦略産業において、彼らの世界シェアを大幅に拡大することである。

中国製造2025計画の目標を達成するために、中国政府により用いられる政策手段の多くは、重大な懸念を提起している。これらの政策手段は、広い領域での中国の産業を発展させるために、外国企業や彼らの技術、製品、サービスに対して、制限する、利用する、差別するもしくは不利益を生じさせるといった多様な政府の介入や中国の産業発展の促進を目的とする支援であり、そのほとんどが他のWTO加盟国が通常は用いないような前代未聞のものである。実際、表面的には中立的な手段においても、過去の経験が示すように、自国企業に有利に運用されている。特に地方政府レベルにおいて。

中国製造2025計画もまた、その野心のレベル、恐らくもっと重大なこととしては、政府が自らの産業政策目標の為に投資する資源規模により、他のWTO加盟国が求めるような産業支援とは異なるものである。この点に関しては、仮に中国政府が中国製造2025計画に示された産業政策の目標達成に失敗したとしても、市場の歪みを作り出す、或は悪化させ、重点領域産業の多くにおいての過剰生産能力を作り出す可能性がある¹⁹⁾。

他に、中国政府により求められる多くの同様の政策がある。例えば、2014年に発行された「国家IC産業発展推進ガイドライン」、2016年に発行された「第13次五カ年計画」、「国家情報化発展戦略綱要」、2017年に発行された「次世代人工知能(AI)発展計画」などがその中に含まれる。

これらの計画は全て、2006年に発行された「国家中長期科学技術発展計画綱要(2006-2020年)」(MLP)に基づいており、そのMLPは、中国の経済計画当局にとっては、主に中国の優位性に役立つ中国の政策と運用を保証する主要な青写真となっている²⁰⁾。

(2) USTR ‘FINDINGS OF THE INVESTIGATION INTO CHINA’S ACTS, POLICIES, AND PRACTICES RELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATION UNDER SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974’ March, 2018.

前述したように、トランプ大統領は2017年8月、USTRに対して中国に対する、米国通商法301条に基づく調査を命じた。この文書は、その調査の結果報告である。前段に見たように、

この報告は米国の対中貿易制裁の根拠となっているものなので、詳細に分析したい。

[I. Overview]

報告の冒頭で、2010年以降、8回の米中二国間協議で、米国が繰り返し中国の技術移転体制の問題に言及し、中国がその改善を約束してきたことが述べられる。そして、その約束にもかかわらず、中国が米国企業から不当な技術移転を強要してきたとしている。

「中国の技術追及」(China's Technology Drive)の個所では、中国の科学技術・産業政策文書に言及している。第2段で示した2006年「中長期綱要」については、その技術開発が米国や他の国の企業に負のインパクトを与える要素として、

- A top-down national strategy, in which implementation requires the mobilization and participation of all sectors of society³⁵ and the integration of civil and military resources;³
- Prioritization of certain industries and technologies for development, particularly those that can advance sustainable development, core competitiveness, public service, and national security objectives.
- Leveraging state resources and regulatory systems;
- Import substitution to be achieved through indigenous innovation⁴⁰ and re-innovation based on assimilation and absorption of foreign technologies; and
- Promoting Chinese enterprises to become dominant in the domestic market⁴² and internationally competitive enterprises⁴³ in key industries.²¹⁾

その上で、「綱要」とその関連文書において、中国の技術「自主创新」ための活動である「導入」「消化」「吸収」「再創新」(IDAR; Introduce, Digest, Absorb, and Re-innovate)について詳述している。USTRが目指すのは、IDARの字義的な意味ではなく、それが現実には、中国官民のどのような行動を指しているかである。少し長くなるが引用する。

- Introduce: Chinese companies should target and acquire foreign technology. Methods of introducing foreign technology that are specifically referenced include: technology transfer agreements, inbound investment, technology imports, establishing foreign R&D centers, outbound investment, and the collection of market intelligence by state entities for the benefit of Chinese companies. Technology to be introduced from overseas includes major equipment that cannot yet be supplied domestically, as well as advanced design and manufacturing technology; conversely, the government discourages imports of technologies for which China is already deemed to possess domestic R&D capabilities.
- Digest: Following the acquisition of foreign technology, the Chinese government should collaborate with China's domestic industry to collect, analyze, and disseminate the information and technology that has been acquired.

- Absorb: The Chinese government and Chinas domestic industry should collaborate to develop products using the technology that has been acquired. The Chinese government should provide financial assistance to develop products using technology obtained through IDAR, including foreign trade development funds, government procurement, and fiscal incentives. To absorb foreign technologies, authorities have established engineering research centers, enterprise-based technology centers, state laboratories, national technology transfer centers, and high-technology service centers.
- Re-innovate: At this stage, Chinese companies should re-innovate and improve upon the foreign technology. The ultimate objective is to develop new, home-grown products that are competitive internationally, so as to allow enterprises to possess more indigenous intellectual property for core products and core technologies.²²⁾

その上で、「IDARアプローチは中国企業の技術開発を指導し補助する中国政府の強力な役割を包含するとともに、過去10年の中国の外国技術導入方法に根本的な意味を持つものだった²³⁾」とする。

これに続いて、2017年の共産党三中全会の「決定」にIDARが盛り込まれたことに言及し、同アプローチの中国政治における重要性を指摘している。

この報告書は、「中国製造2025」に100回以上言及しているが、その扱いは、あくまで従来の中国産業技術政策の延長、最新形としてである。「2025」に示された高い自国製造比率についても、これまでの中国の産業技術開発同様、中国政府の介入による外国技術の窃取や強制移転など不当な手段を通してそれを実現する、という文脈で理解している。

この総論部分では中国の産業技術政策テキストを概観している。しかし、中国の政策文書を字面通りに見るだけでは、その「真の意味」を知ることはできない。政策文書が現実は何を意味しているのか、どのような中国官民アクターの行動を奨励しているのかは、中国官民アクターの実際の行動を見なければならない。

USTR 報告の次の段から、その「実際の行動」が語られることになる。

【II. China's Unfair Technology Transfer Regime for U.S. Companies in China】

この段の主張は二つである。第一に、中国が、外国企業が中国進出する際に、中国企業との合併を義務付けていること、あるいは類似の規制が、外国企業に中国側への技術移転を強制している。第二に、中国が外国企業に課している行政的認可や承認の過程が、外国企業に中国側への技術移転を強制している。この二つの技術移転強制メカニズムは、中国の対内投資承認の不透明で恣意的な性質によって促進されている。外国企業の中国への技術移転強制は、2001年の中国WTO加盟によって非可視化された形—文書化されない口頭の指導など—により継続

されている。

中国における政府と民間セクターの不明確な関係が、問題をより複雑化している。外国企業に対する技術移転の強制は、中央政府、地方政府、あるいは合弁相手の「民間」企業などにより、様々な形で行われる。中国による技術移転強制は、非公式の、間接的な形で行われる。外国企業は、中国側の報復を恐れて、そのような強制に屈服することが多い。技術移転強制が「自発的に」行われることも少なくない。

このような強制技術移転は、ハイテク分野だけでなく、シェールガス採掘など、中国政府が技術を求める他の分野でも発生している。中国政府は、シェールガス分野における外国企業との「協力」を通して技術を獲得することを推奨している。

‘III. China’s Discriminatory Licensing Restrictions’においては、中国の差別的な技術承認規制により、外国企業が中国側への技術移転を余儀なくされることを示している。

【IV, Outbound Investment】

中国は、特定の技術分野における中国企業の対外投資に資金援助することで、外国技術を自国が「保有」することを促進している。この措置は、中国企業に対して、企業としての経営判断を超える基準の外国企業技術の取得を促すものである。中国における企業と政府当局（共産党）の密接な関係を考えるなら、中国企業の海外投資は、中国当局による外国技術買収の手段であると考えることができる。

【報告書の主張】

この報告書は、中国政府が経済発展のための産業技術「自主创新」の必要性・重要性を強調しながらも、その创新の方法は、外国企業に対する技術移転の強要、サイバー手法を用いた知的財産搾取、国家財政を使った外国技術摂取など不公正で、なおかつ米国企業の損失になる形で行われていることを強調している。このような技術開発は、自由主義国家におけるそれとは全く異質なものであり、受け入れることができないというのが、報告書の立場である。

特筆すべきなのは、報告書が、「中国製造2025」など中国の政策文書が促進する中国の官民アクターの行動は、報告書の文言が示すものと全く異なるとしている点である。中国にとっての「技術開発」や「技術创新」は、米国など自由世界においてこれらの語が示すものとは異なり、外国技術の不正な搾取を意味している。中国の政策文書が、産業技術開発・创新を強調するとき、どの文書は、中国の各種政府や国営・民間企業に対して、外国企業を騙し、脅して技術を取ることを求めている。そのような技術政策は、根本的にunreasonableであり、通商法301条に基づく制裁の対象だと結論している。

(3) USTR ‘UPDATE CONCERNING CHINA’S ACTS, POLICIES AND PRACTICES RELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNO-

VATION' November, 2018.

3月の報告書に続いて、USTRは同年11月に（2）をアップデートした報告書を公表している。この報告書について、ライトハイザー通商代表は、「改定版の報告書は、3月の調査報告書の対象だった不公正・非合理・市場歪曲的な慣行について、中国政府が根本的な変更を行っていないことを示している」と説明している²⁴⁾。

3月の報告書との相違は次のようになる。今回は、「米国の商業コンピュータネットワークへの違法侵入による知的財産や機密情報の窃盗行為」が最初の項目として書かれ、ことさらに強調されている²⁵⁾。また、対外投資についての記述に全体の4割弱が充てられており、3月の調査報告書の発表以降、中国の対外投資が直接投資から人工知能、ロボティクス、バイオテクノロジーなどの分野の米国企業に対するベンチャーキャピタル（VC）投資に中国の投資が重点を移している点が強調されている²⁶⁾。後者については、米国の監視を逃れるための方便であることを示唆している。

5. 理論的説明

ここまで、米中経済戦争の背景に、米国の対中認識の変化があり、米国政府は中国側の発言、声明、政策などを、今までとは異なった文脈で——端的に言えば「嘘」として——見るようになったことを見て来た。では、米国の対中認識のこのような変化は、何によってもたらされたのだろうか。

この段では、この問いを考察するために、三つの理論仮説を設定した。この三つは必ずしも相互排他的ではないが、どの説明を採用するかによって、現行の米中経済戦争の性質の理解が異なってくる。

（1）トゥキュディデスの罠：リアリズム国際関係理論の説明

この事件（ペロポネソス戦争）の真の動因は、一般におこなわれている説明によっては、捕捉されがたい性質をもつからである。あえて筆者の考えを述べると、アテナイ人の勢力が拡大し、ラケダイモン人（スパルタ人）に恐怖をあたえたので、やむなくラケダイモン人は開戦にふみきったのである²⁷⁾。

国際政治において、新興国のパワーの成長に対して、既存の覇権国が恐怖を感じ、戦争などの国際秩序の混乱がもたらされる。アリソンが「トゥキュディデスの罠」と名付けたこの説明は、国際政治理論におけるリアリズムと整合的である。新興国のパワーの成長が従来の国際勢力均衡を破壊し、国際秩序を不安定にするのである。

米国が「中国製造2025」に向けている恐怖のまなざしは、すでに金額ベースで世界最大の製造業大国になっている中国が、その製造業技術をさらに発展させ、技術面の卓越性を獲得し、世界経済を支配する存在になろうとしている現実に対する、米国の脅威感覚の反映であると感じることができる。

しばしば、米国の対中政策全体がこの理論で説明される。ソビエト連邦との冷戦の開始、1980-90年代の対日警戒なども、この理論と整合的であり、今回の米中対立も、この線の事象であるという理解がある。しかしこの理論仮説は、なぜ今回の対立が、軍事安全保障よりも経済・技術の側面が強調されたものなのか、米国が中国とのディカプリング（分離）を志向しているのかなど、米中対立の特性やニュアンスを説明するには至っていない。

（２）非対称な複合相互依存理論とシャープパワー論

1970年代にコヘインとナイが提唱した国際相互依存理論によると、複合的国際相互依存の深化は、国際政治のあり方に次のような変化をもたらす。

- ①国際政治におけるつながりの多元化。国家の政府間のみならず、個人間の連携、多国籍企業の活動、国際機構におけるつながりなどが生まれる。
- ②国際政治における政策事象（issue）が、軍事安全保障（high politics）中心のものでなくなり、貿易、金融、地球環境、保健衛生など多様な事象とのヒエラルキーが消失する。
- ③国際紛争の多元化に伴う国家軍事力の相対化²⁸⁾。

この理論が想定しているのは、冷戦期の西側諸国間の相互依存であり、自由民主主義国間の国際関係を理論化したものだといえる。この理論によると、複合的相互依存下の国際関係は、国家間の抗争や勢力均衡をモデルとしたリアリズム的国際関係とは異なった「理念型」を示している。

この理論が発表されたすぐ後に、ウォルツのネオリアリズムが国際政治学を席卷した。これに対抗するために、コヘインはネオリアリズムと同一の合理的選択論的前提に基づくネオリベラリズム理論構築に向かい、ナイはソフトパワー論を展開したため、国際相互依存論は途中で放棄された形になった。しかし同理論は、現在でもしばしば言及・引用される影響力がある理論であり、1970年代に生まれた国際政治経済学（IPE）の理論的基礎を提供している。

同理論が示す複合的相互依存状態においては、あえて直截な表現をすれば、国際政治が国内政治化される。政治的連携の多元化、政策事象の多様化、イシュー間のヒエラルキーの消滅などは、国内政治において顕著にみられる現象である。この想定に沿うように、IPEの国際政治分析は、国内の利益集団の政策選好など国内政治的な要因を強調する傾向が強い。

さて、複合的相互依存論は自由民主主義国家間の相互依存をモデル化したものだが、ここで一方の国が、中国のような専制的な独裁国家であるとすれば、相互依存の形はどう変化するだろうか。多元的な民主国家と異なり、独裁国家は政治的チャネルを一元化することができる。民主国家では政治イシューは多様だが、独裁国家は国内の多様性を抑圧することができる。独裁国家はまた、軍事安全保障を中心とした外交を展開できる。この想定の上では、民主国家と独裁国家の間の非対称な相互依存においては、常に独裁国家側が有利で、民主国家側が不利な状況が生まれるというものである。

この理論的帰結は、近年多用されるシャープパワーという概念と整合的である。シャープパワーとは、権威主義国家が世論操作や工作活動などの強引な手段を用いて他国に圧力をかけ、自国に有利な状態を作り出していく外交戦略を指している²⁹⁾。

シャープパワーは、独裁国家が民主国家の内側で行使する力だが、同様の関係は、非対称な相互依存を前提とするならば、独裁国家の中でも起こり得る。USTR 報告書が示す、中国官民アクターによる米国企業の技術強制移転、知的財産搾取は、まさしく、中国国内における、民主国家企業に対するシャープパワーの行使である。

中国が、米国との経済相互依存関係を梃として米国にシャープパワーを行使し、米国内の世論や政策形成を操作する状況は、米国の国内政治の国際政治化ともいえる。コヘインやナイが複合的相互依存理論で想定したものと全く逆の状況が、独裁国家との非対称相互依存によってもたらされたのである。

米国は長らく、中国との相互依存深化は中国側にアクターの多元化、選好の多様化という変化をもたらし、米中関係を、米国と民主国家との関係のような複合的相互依存関係に導けると考えてきた。USTR 報告書の「中国製造2025」に対する評価には、この期待が裏切られ、米国が一方的に不利な形のゲームを強いられているという認識が反映されている。

米国のこのような認識は、ペンス副大統領演説の、先に引用した個所の直後の部分で示されている。

中国政府は、21 世紀の経済の圧倒的なシェアを占めるために、官僚や企業に対し、米国の経済的リーダーシップの基礎である知的財産を、あらゆる必要な手段を用いて取得するよう指示してきました。

中国政府は現在、多くの米国企業に対し、中国で事業を行うための対価として、企業秘密を提出することを要求しています。また、米国企業の創造物の所有権を得るために、米国企業の買収を調整し、出資しています。最悪なことに、中国の安全保障機関が、最先端の軍事計画を含む米国の技術の大規模な窃盗の黒幕です。そして、中国共産党は盗んだ技術を使って大規模に民間技術を軍事技術に転用しています³⁰⁾。

ポンペオ国務長官演説も、これと同様の認識を示している。

まずは、わが国の国民、わが国のパートナーの中国共産党に対する見方を変えることから始めなければならない。真実を伝えなければならない。この中国をほかの国と同じように、普通の国として扱うことはできない。

中国との貿易が、普通の法を順守する国との貿易とは違うことは分かっている。中国政府は、国際合意を世界的覇権を獲得するための手段として利用している。合意を提案のように扱い、国際的な提案を世界的覇権のための手段のように扱い、国際合意を脅かしている。

しかし、米国の貿易交渉代表が、合意にこちらの主張を盛り込ませるためにしたように、公平な条件を主張することで、中国に、知的財産の窃取や米国の労働者を傷つけるやり方について考えさせることができる。

中国共産党の支援を受けた企業と取引をすることは、例えば、あるカナダ企業と取引するのは訳が違うことも分かっている。独立取締役がいるわけではなく、その多くは国の支援を受けているため、利益を追求する必要がない³¹⁾。

(3) 詭道の陥穽：「オオカミ少年モーメント」

「兵者詭道也。故能而示之不能、用而示之不用、近而示之遠、遠而示之近……。」

「兵は詭道なり。故に能なるも之に不能を示し、用なるも之に不用を示し、近くとも之に遠きを示し…³²⁾。」

孫子の兵法が「詭道」すなわち欺瞞、より端的に言えば「嘘」を基調としたものであることは、よく知られている。太田(2014)は、孫子の理論は、現代中国の戦略思想の基盤を形成していると主張している。世に喧伝される「超限戦」「三戦」などがその例として挙げられている。この主張の当否については、ここでは議論しないが、中国の対外発言・対外行動に多くの「嘘」「欺瞞」が含まれていることは否定できない³³⁾。

問題は、詭道・嘘に基づく戦略は、相手が自分の発言を信じ、騙されてくれているうちは有効だが、相手が自分を疑うようになると、途端に効力を失ってしまうことである。イソップ寓話の「オオカミ少年」が示すように、嘘を繰り返している人物は、次第に「嘘つき」と認識され、その人物の言動は信用されなくなる。

現在の米中関係は、「オオカミ少年モーメント」にあると考えることができる。中国は、米国をはじめとする民主国家を、今までだまし続けて来た。米国の対中関与政策の背景には、中国が豊かになれば、自由で民主的な国になるという希望的観測があったが、今ではこの期待は失われている。少なくとも、米国、豪州、台湾などの国々は、そのように認識している³⁴⁾。

相手に嘘つきだと思われてしまった瞬間に、中国の詭道戦略は効力を失う。米国は今や、「中国製造2025」についても、中国のいつもの嘘・欺瞞のひとつと認識している。中国は、キレイごとで埋め尽くされた同文書を通して、米国など西側先進国を騙して技術を搾取し、産業技術の卓越性を確立しようとしている。このような動きは、荒っぽい手法を使っても停止しなければならない。

(4) 説明の含意

以上、中国製造2025に対する米国の厳しい対応に関する三つの理論的説明を見た。これらの説明は相互排他的ではないが、どの説明を採用するかによって、米中経済戦争に対する理解が異なってくる。

「トゥキユディデスの罠」理論を採用するならば、米中の対立・冷戦自体は避けられないものの、米中双方が小さな問題で妥協すること、例えば、中国の人権問題を米国が黙認することにより、ある種の安定が得られるという結論が導かれるだろう。

米中抗争を、非対称的相互依存における民主国家の不利を自覚した米国の反撃と理解するならば、米国にとって望ましい方向性は、相互依存自体の希薄化、すなわち中国との経済的ディカプリング（分離）であろう。現実の米中関係はこの方向に進んでいるようにも見える³⁵⁾。

「オオカミ少年モーメント」が正しいとすれば、状況はさらに深刻である。一般に人間は、常習的な嘘つきに対しては、その言動を信用しないだけでなく、強い嫌悪と軽蔑の感情を抱くことになる。軽蔑すべき国とは、協調や協力は成り立たず、共存や共生すら疎ましく感じられる。この状況がもたらす対立は、中国の現体制が根本的に変革されない限り、終わらないことになる。2020年8月のポンペオ国務長官演説は、米国の全面的な対中不信を示しているが、このような認識からは、中国の政治体制の全面的変革を求める姿勢が導かれる³⁶⁾。

6. 結論

本稿の研究を通じて、次のことが確認された。ペンス副大統領は、中国の一連の科学技術政策・産業政策の代表として「中国製造2025」を挙げ、その危険性を指摘しているのであり、同文書の特異性を強調している訳ではない。米中経済戦争は、USTRによる米国通商法301条に基づく調査報告を軸に展開されているが、同機関の報告では、「中国製造2025」をはじめとする中国の産業技術開発計画について、その文字通りの内容ではなく、技術の強制移転、知的財産の窃取、国家ぐるみの外国技術買収戦略など、計画のテキストに「書かれていない」ことに対する反発と危機感が強調されている。「2025」に対する米国の反発については、トゥキユディデスの罠、非対称的相互依存、「オオカミ少年モーメント」という三つの理論的説明を試みた。

最後に、本稿の含意として、本年11月の米大統領選挙でトランプが敗北し、バイデン民主党政権が誕生した場合の米中関係について考えて見たい。民主党が2020年8月に採択した党政政策綱領、連邦上下院が機微技術、ウイグル、香港問題などの問題で、中国に対する制裁法をほぼ前回一致で採択していることなどから考えると、バイデン政権が誕生したとしても、中国の台頭と米国の相対的衰退、米国の対中不信などの条件が変わることはないだろう。米中の対立基調は、バイデン政権においても継続すると考えられる。

しかし、民主党政権は、安全保障やビジネス以外に、地球環境問題や保健衛生などの政策 이슈により強い関心を持つ。コヘイン＝ナイ的な複合相互依存的な外交への指向性が強いともいえる。バイデン政権においては、中国のもたらす軍事的・経済的脅威だけでなく、地球環境問題における協調という課題が浮上してくるだろう。その中で、米国が中国にある程度の妥協をする可能性は排除できない。

問題は、バイデン政権が中国にどのような妥協をするかである。ウイグルや香港のような、

中国主権下にある地域の人権侵害については、言葉による非難以上の対応を控えるかも知れない。また、中国がかねてから望んでいた、太平洋の東西分割を受け入れてしまうかも知れない。

米国が後者の妥協をした場合、西太平洋に位置する中国の隣国である日本は、米国の勢力圏から離れ、中国の支配下に入ることになるかも知れない。その時、日本が独立した自由民主主義国であり続けることができるか。これは、私たちにとって死活的な問題となるだろう。

注

- 1) ペンス米国副大統領演説、2018年10月4日。海外ニュース翻訳情報局による翻訳。(https://www.newshonyaku.com/8416/) 2020年9月30日閲覧。
- 2) 原文では「中国製造 2025」と表記される。
- 3) 丸川 (2020)、55-56 ページ。
- 4) 前掲論文、57-58 ページ。
- 5) さくらサイエンスセンター (2019)、83 ページ。
- 6) 研究開発戦略センター (2008)、30-32 ページ。
- 7) 「中国製造 2025」。
- 8) 『孫子』計編。
- 9) 頼 (2017)、33-35 ページ。
- 10) 前掲論文、35-37 ページ。
- 11) 丸川 (2020)、59 ページ。
- 12) Wubbeke *et. al.* (2016), p.7、丸川 (2020) 60 ページ。
- 13) 丸川 (2020)、59-61 ページ。
- 14) 前掲論文、60 ページ。
- 15) 日本貿易振興機構 (JETRO) ウェブサイト (https://www.jetro.go.jp/biznewstop/biznews/n_America/us/)、日本経済新聞記事などから引用。2020年9月15日閲覧。
- 16) CISTEC 事務局 (2018b)。
- 17) 前掲文書。
- 18) USTR (2018 a), pp.2. 翻訳は CISTEC (2018) による。
- 19) USTR (2018a), pp.10. 翻訳は CISTEC (2018) による。
- 20) 前掲報告書 pp.48-49. 翻訳は CISTEC (2018) による。
- 21) USTR (2018b), pp.11.
- 22) USTR (2018b), pp. 12-13.
- 23) 前掲文書、pp.13. 翻訳は引用者による。
- 24) 日本経済新聞 2018 年 11 月 30 日記事、日本貿易振興機構「ビジネス短信」2018 年 11 月 29 日、(https://www.jetro.go.jp/biznews/2018/11/540dcd7e3dde7277.html) 2020 年 9 月 16 日閲覧。
- 25) USTR (2018c), pp.10-22.
- 26) 前掲報告書、pp.40-49
- 27) トゥーキュディデース (1966)、第一巻。カッコ内の説明は引用者による。

- 28) Keohane and Nye (1977).
- 29) National Endowment for Democracy (2017).
- 30) 2018 年 10 月ペンス副大統領演説.
- 31) 2020 年 7 月 23 日ポンペオ国務長官演説。翻訳は Viewpoint サイトによる。(<https://vpoint.jp/feature/172363.html>)。2020 年 9 月 17 日閲覧.
- 32) 『孫子』計編。翻訳は、「Web 漢文大系」による。(<https://kanbun.info/shibu02/sonshi01.html#section05>)、2020 年 9 月 17 日閲覧.
- 33) 一例を挙げれば、2015 年のオバマ・習首脳会談において、習は南シナ海に中国が建設している人工島を「軍事化しない」と明言している。中国武漢発のコロナ感染の初動において、中国政府が情報隠蔽を図ったことも確認されている。
- 34) 日本はどうだろうか。これは興味深い問題である。管見では、日本人一般は中国を決して信用していないが、政財官の一部エリートの中に、中国を「信じている」人が少なからずいて、日本の対中政策を歪めている。
- 35) 2020 年 8 月の FOX ニュースインタビューで、トランプ大統領は、中国とのビジネスは「しなくてもいい」と発言している。
- 36) 2020 年ポンペオ演説については、その中国認識は正しいとしても、中国の体制変換をどのように実現するか戦略が、全く示されていない点が問題であるが、この問題は本稿の範囲を超える。

参考文献

- CISTEC 事務局 (2018a) 「USTR が中国の WTO 順守状況に関する年次報告書を発表—中国輸出管理法草案の懸念点に関連する指摘も」 CISTEC Journal, No.174. 25-31 ページ.
- CISTEC 事務局 (2018b) 「米国防権限法 2019 の概要」(https://www.cistec.or.jp/service/uschina/5-ndaa2019_gaiyou.pdf)
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. (1977), *Power and Interdependence, World Politics in Transition*, Boston : Little, Brown.
- National Endowment for Democracy (2017), *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence*, Washington, DC, NED.
- United States Trade Representative (2018a), '2017 Report to Congress On China's WTO Compliance'
- United States Trade Representative (2018b), 'FINDINGS OF THE INVESTIGATION INTO CHINA'S ACTS, POLICIES, AND PRACTICES RELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATION UNDER SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974'
- United States Trade Representative (2018c), 'UPDATE CONCERNING CHINA'S ACTS, POLICIES AND PRACTICES RELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATION'
- Wübbcke, J., M. Meissner, M. J. Zenglein, J. Ives, and B. Conrad (2016) *Made in China 2025: The Making of a High-Tech Superpower and Consequences for Industrial Countries*, Berlin: Mercator Institute for China Studies.

太田文雄 (2014)、『日本の存亡は「孫子」にあり』致知出版社.

科学技術振興機構中国総合研究・さくらサイエンスセンター (編) (2019) 『中国の科学技術の政策変遷と発展経緯』.

科学技術振興機構研究開発戦略センター (編) (2008) 『科学技術・イノベーション動向報告 ～中国編～』 (chrome-extension://ohfgljdgelakfkefopgklcohadegdpjf/https://www.jst.go.jp/crds/pdf/2008/OR/CN20080415.pdf)、2020 年 9 月 16 日閲覧.

中華人民共和国国務院 (2006)、「国家中長期科学技術発展規画綱要」

国務院 (2015)、「中国制造 2025」

トゥーキュディデース著、久保正彰訳 (1966) 『戦史』岩波文庫.

丸川知雄 (2020)、「中国の産業政策の展開と『中国製造 2025』」、比較経済研究、第 57 巻第 1 号.

頼寧 (2017)、『進化し続ける「世界の工場」:「中国製造 2025」に見る製造強国戦略』、『日立評論』v.99, n.06.

(2020.9.25 受稿, 2020.11.20 受理)