

米国の対中政策は「超党派」なのか？

I. 上院で可決された「米国イノベーション競争法案」

米国政治に多数存在
する「二軸」

トランプ前政権時代から、「米国政治は対中政策については超党派だ」と言われるようになり、既に久しくなっている。確かに中国の経済的軍事的台頭を受け、米国がこれまで採ってきた対中エンゲージメント政策は失敗だったとの認識は民主、共和問わずほぼ一致しているだろう。2021 年 6 月 8 日に連邦上院で可決された「米国イノベーション競争法案」（USICA：United States Innovation and Competition Act）は、それを象徴する法案として、「超党派」で上院で可決されたとの報道が目立つ。しかし本当にそうだろうか？上院での採決は賛成 68、反対 32¹と、可決に必要な 60 議席をやや上回ったのみで、共和党は過半数が反対に回っている。さらに民主党と投票行動を共にすることが多かったサンダース議員も反対票を投じた。なぜか。

米国政治においては、政党の与野党だけではなく、政党のなかでも穏健派、プログレッシブ/強硬派とあり、また政権と連邦議会などといった「二軸」が多く存在する。この二軸の関係により、あらゆる政策の立案や履行がアップサイド/ダウンサイドに振れる。対中政策においても同様で、この二軸の関係をつぶさに分析すれば、米国の対中政策がどのように振れる可能性があるか見えてくる。本稿では USICA の内容を簡単に分析したうえで、こうした二軸関係を取り上げていきたい。

USICA はどれほど強い
対中法案か？

Division A 半導体及
びオープンな無線アクセ
スネットワーク

まず USICA の中身を見てみたい。同法案は 7 章（Division）から構成され 2,300 ページ超に及ぶ。ただそのうち 800 ページ近くは、追加修正法案として盛り込まれた、2020 年末に失効していた一般特惠関税制度（GSP）の遡及的延長など通商に関する

¹ 賛成議員は民主党全員 48 名 + 独立派議員 1 名（メーン州選出のキング議員） + 共和党 19 名。反対議員は共和党 31 名 + 独立議員 1 名（バーモント州選出のサンダース議員）。

る品目名の羅列で、実質的には 1500 ページほどとなるが、それでも大型な「対中法案」と言える。

Division A では半導体と ORAN (Open Radio Access Network) と呼ばれるインターネット無線接続技術に対する基金への拠出額が定められている。半導体に関する基金拠出額は総額 509 億ドルにのぼり、商務省が管轄する CHIPS for America 基金に 484 億ドル、財務省が管轄する CHIPS for America Defense Fund と CHIPS for America International Technology Security and Innovation 基金には、それぞれ 20 億ドル、5 億ドルが拠出される。また ORAN に関する基金には 15 億ドルが計上されている。最も多く拠出される CHIPS for America のなかでも、390 億ドルは、半導体の製造、組み立て、試験、先端的パッケージングまたは研究開発を米国で行うための施設や設備に対する投資を促進する経済的インセンティブとして使用され、他の拠出金は、国家半導体技術センターなどの設立、運営に使われる。

丸紅ワシントン報告「米国のサプライチェーン再編～半導体産業を例に～」で述べた通り、こうした基金に対する予算配分は産業界が強く求めており、インセンティブ規模も含めおおむね産業界の要望通りとなっている。対中政策という観点では、2030 年にも半導体生産で世界トップになると予想されている中国に対抗し、自国や同盟国での半導体供給網の整備を急ぐという意味合いがある。

Division B エンドレス・フロンティア法

Division B のエンドレス・フロンティア法案は、元々 USICA として一括法案になる前に、Division C の戦略的競争法案と共に「対中法案」として、民主党院内総務のシューマー議員が上院に提出していた法案だ。Division A 同様、一見、科学技術振興策にも見えるが、節々に中国への対抗意識が滲み出ている。

同法案は、国家科学基金 (NSF) に 810 億ドルを拠出し、STEM (科学・技術・工学・数学) 教育推進を図るとともに、エネルギー省には集中分野におけるエネルギー関連の研究開発のために 169 億ドル、国防総省の機関で新技術の開発を担う国防高等研究計画局 (DARPA) に 175 億ドルを配分している。また地域のイノベーション活性化や国内の製造業基盤強化などに 250 億ドルの投資が想定されている。この他に、国立航空宇宙局

Division C 戦略的競争法

(NASA) の 2021 年度予算として、240 億ドルが計上されている。

その一方で、これら資金が外国の安全保障上懸念のある団体などに使用されないかの調査を義務付けている他、原子力や宇宙開発における中国政府などとの協力禁止、中国共産党の影響下にある団体への建設許可や無線許可の譲渡禁止、孔子学園と提携関係がある高等教育機関への資金提供禁止や、姉妹都市提携が悪用されていないかの調査などが規定されている。

USICA において最も「対中政策」の部分が、Division C の戦略的競争法だろう。冒頭に中国の重商主義的経済政策や、権威主義モデルが米国の国益を損ない、米国やその他の国の価値観に反すると明言したうえで、実に数多くの中国対抗策を打ち出している。対米投資委員会 (CFIUS) の審査対象を、米国の高等教育機関と外国機関の間の授与や契約まで拡大することや、2022 年の冬季五輪大会の外交ボイコットなどが注目されているが、他にもアジア開発銀行 (ADB) など国際金融機関における対中融資への反対や、中国の在外軍事施設を受け入れている国への支援制限を表明。また中国での報道の自由やインド太平洋地域における軍事支援、海上での法執行支援、中国の「一带一路」構想に対抗するための各国支援など、総額約 500 億ドルの新規予算が計上されている。

詳細は割愛するが、戦略競争法全体を通じて注目すべき点が 3 つある。1 つ目は同法が中国の「囲い込み」戦略と言える点だ。バイデン政権の外交政策における大きな特徴として、同盟国やパートナー国との連携を重視する点があげられる。それに呼応する形で、同法では西半球、大西洋、南・中央アジア、アフリカ、中東・北アフリカ、北極圏、大洋州と、各地域における各国との連携や、各地域における中国の影響力抑止を含む、対中戦略の立案を政権に義務付けている。例えば大西洋地域においては、「中国に対する機微技術輸出規制など、貿易管理政策を米国と EU 間で具体的に調整する、対共産圏輸出統制委員会 (CoCom) ² に類似した機関設立の意義を模索するべき」と、冷戦時代の貿易規制にも言及している。

² 冷戦期に西側主要国間で設立された、共産主義諸国への軍事技術・戦略物資の輸出規制。ワッセナー協約の前身。1987 年に東芝機械が同規制に違反したとして、米国連邦議会で東芝グループが追及される事態に発展している。

2 つ目は中国が「核心的利益」と位置付ける領土問題や、中国が強い拒否反応を示す「内政干渉」に関する事項にも、同法は大きく切り込んでいる。特に台湾に関しては、台湾政府を、「台湾住民を代表する正統的な政府」として、これまでの「台湾当局」といった呼称の利用を撤廃するとしている。また非対称的防衛戦略実施に必要な武器売却の継続や、国際機関における台湾の有意義な関与の促進、米台間の経済関係強化や米台フェローシップの設立、米国の台湾出先機関（TECRO）に対する、中華民国国旗掲揚を含む制限の撤廃など、米台の実施的な関係強化をうたっている。また香港での民主主義促進、チベットにおけるダライ・ラマ 14 世の後継者に関する中国政府の干渉をけん制するなど、これまでも米国が繰り返し主張してきたことだが、本法案では新たな予算配分や戦略作成が盛り込まれており、米国政府のより具体的な行動を伴う可能性が大きくなる。

3 つ目は制裁に関しても踏み込んで言及していることだ。最近注目されているウイグル地区に関する制裁については、2020 年に成立したウイグル人権政策法を改定し、制裁発動要件として、強制労働や強制的な避妊措置など、具体的な項目を追加した。従来は拷問や非人道的刑罰、生命/自由/安全の権利の否定など、抽象的な項目のみであったが、この改定が成立すれば、より米国の制裁が発動されやすくなるだろう。また法案では、中国に対する制裁を発動する事項として、以下の 7 項目を挙げている。

知財盗用、サイバーに関連した経済スパイ、少数民族への抑圧、その他人権侵害、国際通商システムの濫用、北朝鮮への不法な支援と通商関係、麻薬密輸

そしてこれらに対応する制裁法として、以下 9 つの法律を明示している。

グローバル・マグニツキ法、国防授權法 2015（サイバー関連の経済スパイに対する制裁）、フェンタニル制裁（薬物密輸）、香港自治法、香港人権民主主義法、ウイグル人権政策法、輸出管理改革法（ECRA）、国防授權法 2020（香港警察に対する輸出規制など）、対敵対者制裁措置法（北朝鮮関連の制裁）

今後は特に強制労働や言論統制を含めた人権侵害、サイバーや知財盗用を含めた経済スパイなどで、制裁発動が続くと思われる

Division D 国土安全保障と国政委員会

る。また上院で可決され、下院でも同様の法案が提出されている、ウイグル強制労働防止法案の動静にも要注意だ。同法案が可決された場合、広範囲にわたってウイグル地区産製品などが米国に輸入できなくなる可能性がある。

Division D は主に Buy America 制度の強化などが盛り込まれているが、安全保障に関連する事項として、中国企業 ByteDance が開発運営しているショートビデオプラットフォーム TikTok を、連邦政府が所有する機器で利用することを禁止するほか、中国など特定国が製造、運営する無人航空システムの購入、利用禁止、または交換研究者に対する技術の輸出規制などの制定も求められている。

Division E 中国の挑戦対抗法

Division E は Division C と重複する部分が多いが、既出の制裁項目に関するレポートを議会に提出するよう求めている他、中国企業の米国における市場操作（特に薬品、再生エネルギー、鉄鋼・アルミ）に関するタスク・フォースの組成や、米国資本市場における中国企業や中国の国有企業に関連する「悪意ある」行為の調査を求めている。また、中国の「悪意ある」行為に対応するための企業行動規範（Code of Conduct）を作成するよう、米国企業に求めるとしており、在米外国企業にも直接的な影響をもたらす可能性がある。

Division F その他の課題、

Division G 通商法

Division F では、孔子学院に関する資金の制限や、高等教育機関の情報開示、新型コロナウイルスの原因特定などが定められている。Division G は主に GSP の遡及改定だが、この他に強制労働などの専門調査部署を米国税関・国境警備局（USCBP）内に設立、中国が米国の貿易規制を回避するために香港を迂回ルートとしているかの調査、中国における鉄鋼などの生産超過能力などの調査を義務付けている。また供給網データベースとツールキットを構築し、米国の民間企業が自主的に供給網の情報を提供するシステムの構想も盛り込まれている。

II. 米国政治を巡る「二軸」の分析

**同一政党内の穏健派
vs 強硬派/プログレッシブ派**

最近の米国政治は「二極化」構造で語られることが多くなっているが、内実は単純な「二極化」ではなく、多重層な「二軸」となっており、それを正確に分析することで、実際に成立

する法案や、政策の中身、またそれらのアップサイド/ダウンサイドが把握できると筆者は考える。そうしたアプローチで USICA を分析してみたい。

まず挙げられるのが同一政党内での二軸だ。既述の通り USICA の採決に対し、上院共和党（50 議員）では賛成 19 名、反対 31 名と投票行動が分かれている。穏健派でエンドレス・フロンティア法の共同提案者であるヤング議員（アイダホ州）始め、コリンズ議員（メイン州）、ロムニー議員（ユタ州）などは賛成に回っている。

他方、対中強硬派に属するルビオ議員（フロリダ州）や前在日米国大使のハガティ議員（テネシー州）などは反対票を投じた。反対の理由として、いずれもより強硬な対中法案を改正案として提示したものの、盛り込まれなかったことを挙げていている。ルビオ議員は中国など敵対国の経済スパイに対するスクリーニングプロセスの確立など、22 の改正案を提示した。ハガティ議員も、世界貿易機関における中国の「新興国」としての認定を取り消すよう、米国通商代表部（USTR）に義務付ける案や、中国のデジタル通貨が米国に及び脅威の調査などを提案していたが、いずれも最終法案に盛り込まれていない。ホーリー議員（ミズーリ州）も、ウイグル地区からの輸入品に 100% の関税を課す案や、強制労働で商品を製造していると考えられる国からの輸入品に表示を義務付けるなど 7 つの改正案を提示したが受け入れられず、反対に回った。他方、民主党陣営で唯一反対票を投じたサンダース議員（バーモント州）は、その理由を、大企業に対する大規模な財政支援になることを嫌ったためとしている。

つまり、共和党のなかで対中強硬派の勢力が強くなれば、後述する下院での審議後の両院協議会において、本法案がさらに強硬的な内容になるか、民主党や穏健派との対立が拡大し、法案自体が成立しない可能性もまだ残っているといえる。

政党間の違いは、同一政党間での温度差よりさらに大きくなる。殊に対中政策法案を巡っては、下院民主党プログレッシブ派などから、米国の外交リーダーシップやイノベーション促進において、気候変動対策の要素を盛り込む要求が強い。このため、政党間の違いが上下院での違いとなって顕在化する可能性がある。下院での詳細な審議状況は割愛するが、上院の USICA

民主党 vs 共和党、
下院 vs 上院

連邦議会 vs 行政府

に対応する法案として、「米国の国際リーダーシップと関与保証法案」(Ensuring American Global Leadership and Engagement Act: EAGLE 法案)と、「未来に向けた国家科学基金法案」、「エネルギー省未来に向けた科学法案」が提出されている。USICA のエンドレス・フロンティア法に対応する後者 2 法案はすでに下院で可決されており、上下院で大きな相違はないとみられている。

他方 EAGLE 法案は、地域ごとの戦略立案や、台湾との関係強化については上院の戦略競争法案に類似しているものの、その他に国際的な気候変動対策のために 20 億ドルの予算が計上されている。また、国連の枠組みである緑の気候基金に対し、3 年間で 80 億ドルの拠出もかかげている。こうした気候変動への大規模な財政出動が政党間の対立の種となるのは、足元で注目されている「米国雇用計画」や、インフラ法案を巡っても同じ構図となっており、下院では「対中法案」は超党派で可決されず、民主党単独での強行採決となる可能性もある。

米国政治の「二軸」は連邦議会のなかだけではない。伝統的に協調と不協和音を繰り返してきている、連邦議会と行政府という「二軸」も、米国の政策過程で重要なファクターとなる。特に対中政策において最近では、制裁に関し連邦議会側において、行政府に対しフラストレーションが溜まっているようにみられる。連邦議会では米国技術による中国の台頭を阻止するための輸出規制や、香港、ウイグル地区における人権侵害に対する制裁発動を法制化しているにも関わらず、行政府はそれら法律を厳格に執行していないという主張が、共和党議員を中心に強くなっている。

2021 年 6 月に連邦議会の諮問機関である米中経済安全保障調査委員会は公表したレポートで、商務省が 2018 年の NDAA2019 に盛り込まれた ECRA を厳格に履行していないと指摘。これを受けて共和党の穏健派、強硬派共に商務省に対し、厳格な履行を求めるレターを宛てた。USICA においても、繰り返し制裁の履行を求める文言が見られる。

ECRA では商務省が新興技術(Emerging Technologies)と基礎技術(Founding Technologies)を特定し、輸出規制対象にすることが定められている。商務省はこれまでワッセナー・アレンジメント(WA)やオーストラリア・グループなど国際

的枠組みで輸出規制となった品目を、ECRA で定めた新興技術として認定してきたが、ECRA の本来の意図としての、米国発でかつ米国の安全保障の脅威となる技術として特定した技術はほとんどない。また基盤技術についても、パブコメは開始したが、基盤技術を特定したという公表はまだ見当たらない。ECRA での新興／基盤技術はそのまま CFIUS での義務的申告が必要となる審査対象にもなるため、既述の諮問委員会は、これら技術の特定が遅れることで、米国の安全保障が脅威にさらされると警告している。

筆者はこれまで複数回、商務省産業安全保障局（BIS）高官の新興／基盤技術の特定に対する考え方について話を聞いてきた。実務レベルにおいては、パブコメなどで直接かつ具体的に企業からの要望をヒアリングしているが、多くの企業は安全保障の重要性は認識するものの、規制は必要に応じて最小限に留めるべきだ、という意見が大方だ。BIS スタッフも、規制はスコープを絞ってかつ現実的に行っていくとのスタンスが強い。今後も産業界と連邦議会、時にはホワイトハウスからの圧力の狭間で、制裁の履行を巡る駆け引きが続くだろう。

他方、人権侵害に関しては、香港人権民主主義法に基づき、国務省が香港の高度な自治の侵害に寄与した政府高官を指定し、それに基づき財務省が制裁対象者（SDN）リストに指定している。またウイグル地区での強制労働に対しても、SDN リスト指定のほかに、商務省が関与したとされる企業や個人を、輸出規制対象リスト（エンティティ・リスト）に指定したほか、USCBP が特定のセクターや企業の輸入品差し止めを行っている。ただ今般、香港メディアのアップルデイリーが廃刊に追い込まれたことや、ウイグル地区での強制労働に関する米国やオーストラリアなどの調査が進んでいることで、制裁対象がさらに拡大する恐れもある。特に前述の香港に関する国務省による関与した人物の指定を受け、財務省はそれら人物に自治侵害のための金融サービスを供与した外国銀行に対し、金融制裁を科す提案を大統領に行うことができる。厳しい制裁となった場合、ドル取引の停止に追い込まれる場合もあり、在香港金融企業にとっては死活問題だ。

また USICA で CoCom のような多国間の輸出規制まで言及されていることで、規制や制裁を発動する環境が大きく変わる可能性も感じられる。実務を担う省庁としてこれまで極力限定し

結局、対中法案はどうなるのか

た規制、制裁としてきたが、それが今後は許容されなくなり、さらに同等の厳格な制裁履行を、日本やその他米国の同盟国や提携国に求めてくることも容易に想像できるだろう。

丸紅ワシントン報告「秋の議会審議とバイデンの立法アジェンダ」に詳しい通り、議会では成立させなければならないアジェンダが目白押しだ。この中で上院の USICA は大型かつ多岐にわたる法案が含まれている。一方で、下院は既に2本の法案が可決されているように、USICA を細切れにした法案を複数審議、可決する形式だ。審議日程がタイトなことを鑑みれば、下院のスタイルで上下両院の協議が進む可能性が比較的高いだろう。特に上下両院、超党派で支持が集まりやすい、科学技術やSTEM教育への予算などは先行して成立する可能性がある。半導体産業に関する CHIPS for America の財源についても、規模は変動する可能性があるが、今般の半導体不足を鑑みれば、超党派の成立を見やすい。

ただそれらは立法から履行まで全て、様々な「二軸」のバランスで決まってくる。こうした米国政治の多重層な構造を詳細に見たうえで、「超党派」というのが実際はどういう状態で、法案や履行がどのように進むのか、一層注意を払っていききたい。

以上／阿部

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。