

## 米中バック・チャンネル外交

2024年10月1日

エコノミスト

多摩大学客員教授

結城 隆

### ■バック・チャンネルの開設

8月27日、米国の国家安全保障担当のジェイク・サリバン氏が訪中した。中国外交部の招きに応じたものだが、王毅外相とサリバン補佐官との対面での会合は今回で5度目になる。最初の会談は2023年5月、ウィーンのザッハー・ホテルで行われた。エリザベス女王も宿泊したという由緒あるホテルであり、北京とワシントンからほぼ等距離にある。ザッハトルテでも有名だ。二度目が同年9月にマルタ島。1989年にレーガン大統領とゴルバチョフ党書記が会談し、冷戦終結につながった場所でもある。これら二度の会談は、場所の設定といい、両国が総相当気を使ったことが伺われる。

▼2023年5月ウィーンでの第一回バック・チャンネル会談 (FT)



三度目が10月のワシントン。ここでは、翌月行われた米中首脳会談に向けた実務上のお膳立てが話し合われたものと思われる(習近平国家主席の宿舎の防弾設備設置で揉めたという話も漏れ聞く)。そして四度目が今年1月のバンコクである。会談場所から推察するに、三度目以降は、実務的かつ具体的な討議が行われたのではないだろうか。

米中関係は、トランプ前政権が仕掛けた貿易戦争を機に緊張の一途を辿ってきた。バイデン政権は、これを踏襲しただけでなく、更に緊張をエスカレートさせていった。政権発足直後の2021年3月にアラスカで行われた米中外相会談は、ホスト側のアメリカは出迎えもせず、食事も出さず、喧嘩腰の対応で、雰囲気はとげとげしいものだった。王毅外相はホテルの部屋でカップヌードルを食べて空腹を凌いだという話も伝わっている。ブリンケン国務長官にさんざん嫌味を言われた中国側の女性通訳は悔しさに涙をこらえていたという。

2022年8月には、ナンシー・ペロシ下院議長（当時）が台湾を訪問した。当時の蔡英文総統は国賓レベルの歓迎を行ったが、中国はこれに対して実弾を使った軍事演習で応えた。そして23年2月には、米国領空に進入した中国の気象観測気球を米空軍が撃墜するという事件も起こった。米中軍事衝突の懸念が否応なしに高まった。

しかし、さすがにこれはまずいと判断したのだろう。2022年10月にインドネシアのバリ島で開催されたG20サミットにおいて、バイデン大統領と習近平国家主席の会談が実現し、両国は、「バック・チャンネル」すなわち非公式の外交ルートを開設し、諸々の懸案事項について協議することで合意した。したがって、会談内容は公開されない。したがって米中「密約」がこうした場で交わされることもあり得ないわけではない。

サリバン補佐官と王毅外相との会談はそれぞれ連日10時間を超えるものだったといわれる。両国の本音が吐露されたものであったことは想像に難くない。一方で、長時間にわたる会談により、外交トップ同士の相互理解が深まり、双方の外交政策がある程度予測可能になったことも確かである。会議の休憩時には、双方の出席者の間で、プライベートな会話も交わされたのではないかと思う。昨年11月、サンフランシスコで行われた米中首脳会談では、両国の懸案事項について協議するため、様々な分野、様々なランクでの対話と交流を継続することが合意されたが、これも、前月にワシントンで行われたバック・チャンネル会談の成果だろう。

以後、米中間では、政府高官を交えた様々な会談が途切れなく行われるようになっていく。王毅外相の前任の楊潔篪氏は、別名「虎の外交官」と言われるほど攻撃的な討議を仕掛ける傾向がある。ブリンケン国務長官も攻撃的なタイプである。とりわけ、中国やロシアに対してはパラノイア的な警戒感を持っている。一方、王毅外相は今年71歳、サリバン補佐官は48歳。親子ほどの年の差がある。これでは喧嘩もしにくいだろう。ちなみに、キッシンジャーが米中国交回復につながるバック・チャンネル外交を展開したとき、40代半ばであり、相手の周恩来首相は70代前半だった。また、サリバン大統領補佐官は、オバマ政権時、ヒラリー・クリントン国務長官の副補佐官として112カ国を訪問、イラン核合意をまとめた実績を持つ。

## ■北京会談

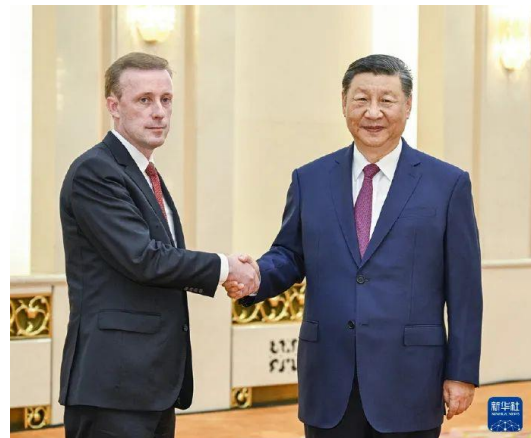
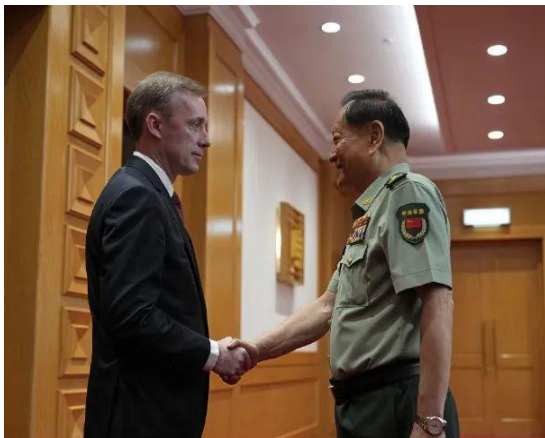
今回の北京会談は、北京の北方50kmにある雁栖湖のほとりで行われた。2014年に開催されたAPECサミット用に建設された会議施設が使用された。ゴルフコースもつらえてある。夏の暑い盛り、標高1,200メートルの軍都山を控え風光明媚な湖畔の会議場での討議は27日だけで11時間に及んだ。大統領選を控えた会議だけに、何かを決めるというものではなかったようだが、サリバン補佐官は、2019年、フォーリン・アフェアーズ誌に寄稿し、米中間の競争は、解決すべき課題ではなく管理すべきものであると主張した。米中双方は依然としてお互いに強い警戒感を抱いている一方、両国の関係が大きく改善する可能性は低いとみている。だからこそ、誤解や猜疑による逸脱を回避するための管理、そしてそのための持続的な対話が必要であるというわけだ。

この会議に先立つ7月26日、天津で王毅外相と米務省のシャーマン副長官との会談が行われたが、これは、今回のバック・チャンネル会談を踏まえた務省の牽制、という目的もあったかもしれない。

今回の会談のトピックは3つだったのではないだろうか。まず、7月18日に開催された三中全会について、中国側から説明がなされたことは間違いないだろう。すなわち、中国は改革開放政策を今後も継続し、深化させてゆくこと、そしてこれは、米国を含む外国企業にとっても良好な機会を提供するものであることが縷々説明されたのだと思う。次に、台湾問題や、南シナ海におけるフィリピンの対立についても、中国側の立場が改めて説明され、同時に、米国の「二枚舌」に対する批判もなされたのではないだろうか。つまり、米国は「一つの中国」を認識するという一方で、台湾への武器売却などを通じて、それと真逆の行動をとっているという批判である。また、米国によるフィリピンに対する軍事面での支援は、南シナ海の問題をより複雑かつ危険なものとしかねないという警告も発せられたのではないだろうか。これらの課題について、双方の見解は平行線をたどったものと思われるが、お互い、言いたいことを言いあう、というのは決して悪いことではないだろう。最後に、11月の米大統領選挙も話題に上ったのではないだろうか。トランプ氏が再選された場合、あるいはハリス氏が勝利した場合、中国はどうか対応するか、あるいは、ハリス政権はどんな対中政策を採るか、といったことである。

また、今回の北京でのバック・チャンネル会談を見ると、3つの特徴がある。まず、サラバン補佐官のチームメンバーが相当若返っていることだ。中国に対する強い思い込みや、偏見あるいは怨念が薄い世代と言える。中国に住んだ経験のないスタッフもいたと聞く。むしろ、その方が色眼鏡なしに中国の立場を理解できるかもしれない。次に、中国側が異例とも言える対応を見せたことである。サプライズといっても良いが、会議最終日の8月29日に党中央軍事委員会副主席の張又俠氏が姿を見せたことだ。台湾に対する米国の建前と実際の行為の矛盾に釘をさすという目的もあったかもしれないし、8月26日に起こった中国軍偵察機による日本領空侵犯事件について何らかの説明がなされた可能性もある。最後に、習近平国家主席が最終日の29日に会見した。

▼8月29日、サラバン・張又俠会談（左）、習・サラバン会談（右）（新華社）



この会見で習近平国家主席は、「国際情勢が変化する中、各国は分裂や対立ではなく、団結と協調が必要であり、人々は閉鎖や後退ではなく、開放と進歩を望んでいる」と指摘した。また、「中国と米国は2つの大国として、歴史に対して、国民に対して、そして世界に対して責任を負うべきであり、世界平和の安定の源となり、共通の発展を促す存在となるべきである」とし、「中国と米国、中米関係のそれぞれの状況は大きく変化しているが、中米関係の安定的、健全かつ持続可能な発展に対する中国のコミットメントに変わりはなく、相互尊重、平和共存、ウィンウィンの協力に基づいて中米関係を処理するという中国の原則、自国の主権、安全保障、発展の利益を断固として守るという中国の姿勢、中米両国民の伝統的な友好関係を更新するための中国の努力にも変わりはない」と従前の方針を確認し、最後に「私は、米国側と中国側が同じ方向に進み、中国と中国の発展を肯定的かつ理性的に見つめ、互いの発展を挑戦ではなくチャンスととらえ、中国と協力し、2つの大国が互いに仲良くするための正しい道を見つけることを望んでいる」と締めくくった。

これに対しサリバン補佐官は、今回の訪燕は、バイデン大統領の名代であること、国家安全保障問題担当の大統領補佐官としては8年ぶり2度目のものがあると述べ、引き続き両国間の課題をフォローし、ハイレベルな戦略コミュニケーションを維持・継続する、と答えた。

そして、両首脳の話電話会談を行うこと、11月にブラジルで開催されるG20サミットか、同月にペルーで開催されるAPECサミットのいずれかの機会に対面での首脳会談を行うことが確認された。なお、10月にラオスで開催されるASEANサミットにハリス副大統領が出席し、習近平国家主席と会談する可能性も取り沙汰されている。

また、北京会談の後、9月8日には、天津において、米国商務省と中国商務部の副長官・部長レベルの実務者会談が行われた。また、これに先立つ9月4日には、北京において、生態環境部と米大統領気候政策上級顧問もジョン・ポDESTA氏を代表とするチームが、気候変動問題に対する両国の協力について討議を行った。また、同じく9月8日、イエレン財務長官は、来年1月に新政権が発足した場合、おそらく再任はないものの、その前に、自身あるいは財務省の然るべき高官の訪中を検討していると表明した。

### ■米中「ハリネズミのジレンマ」

バイデン政権は、トランプ政権が仕掛けた対中貿易関税戦争をより体系的かつ広範に展開し、中国抑え込みを図っている。その結果、米中貿易・投資関係は、この数年縮減傾向にある。しかし、デカップリングはコストがかかりすぎる。デリスキングはその境界が曖昧だ。しかも、米国産業の再生や米国が世界覇権を今後もある程度維持してゆくとすれば、中国との競争だけでなく協調とそれを通じた協力も不可欠である。

イエレン財務長官が中国再訪に意欲を見せている最大の理由は、米国の財政赤字が深刻な状況にあるためだ。米国の財政赤字の対GDP比は、第二次大戦時の100%に迫っている。この傾向が続けば5年後には120%に達する。これに伴い、利払い負担も増えている。2024年の利払い費は約8千億ドルで、軍事費に匹敵する規模になっている。一方、バイデン政権は、かつてない規模の資金を米国製造業界に

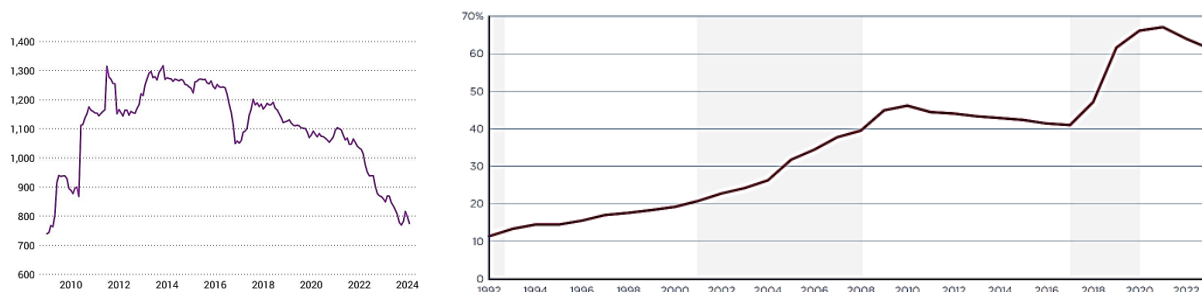
注ぎ込んでいる。このため、財政赤字は年間1千億ドルのペースで拡大している。2021年には総額1.2兆ドルに上るインフラ投資法(Build Back Better : BBB)が打ち出されたのを皮切りに、22年には気候変動問題対応を主眼としたインフレ抑制法(Inflation Reduction Act: IRA)と自国の半導体産業振興のためのCHIPS法が公表された。予算規模はそれぞれ4,500億ドル、2,800億ドルである。老朽化した米国の交通・ユーティリティー施設の更新や新設、再生可能エネルギー開発、EV普及、それに新規の半導体工場建設助成のために使われる。

逆説的だが、米国製造業の復活を狙ったこれらの大規模な財政支出には、中国の協力が不可欠である。まず、中国は日本に次ぐ米国債保有国である。バイデン政権が対中封じ込め策を打ち出す都度、中国は米国債を売却しており、その規模はこの数年月100億ドルのペースで続いてきた。4月のイエレン財務長官訪中後、売却の動きは止まっているが、米国内金融機関の国債消化能力が限界に近づきつつある中、中国による米国債購入は米国財政の死活問題に関わりかねない。

次に、これらの財政支出は当然のことながら資材や製品の需要を生むが、その全てを米国内で賄うことは不可能である。レアアースに始まり太陽光パネル、車載用電池、あるいはレガシー半導体など世界最大の中国製造力を無視するわけにはいかない。

しかし、米国の対応は、上記のリアリティーとは真逆である。トランプ政権以降、米国は中国からの輸入製品60%を対象に最大25%の関税を課している。バイデン政権は戦略産業を対象に、25%の関税対象製品の拡大と関税率の引き上げを今年6月に決めた。鉄鋼・アルミ製品(7.5%→25%)、ハイブリッド車を含むEV(25%→100%)、リチウムイオン電池(7.5%→25%)、注射器・針(0%→50%)などである。また、米通商代表部は301条適用関税対象429品目の適用期限が5月に到来するのを控え、さらにこれらの1年延長を決めている。米国の財政収入に占める関税の割合は2%、800億ドルだが、対中関税引き上げ措置により、中国製品の輸入関税のシェアは70%まで高まっている。また、仮に中国からの輸入品に一律25%の関税を課した場合、財政収入に占める割合は8%、3,430億ドルに上るとの試算もなされている。こうした保護主義の当否や成否は別として、米国政府は中国を自動現金引き出し器とみなしていると言われても仕方がない。

▼中国の米国債保有残高(左:10億ドル、財務省)と米国関税収入に占める中国のシェア(右:%、PIIE)



しかし、米国が中国を抑え込み、封じ込めようとすればするほど、その有形無形のコストは嵩んでゆく。状況をややこしくしているのが、国家安全保障がやたらと重視されるようになってきていることだ。マッチ一本でも安全保障にかかわる事物であれば、規制や管理の対象となる。上述の新たな関税引き上げ

対象にはコンテナ積み下ろし用のガントリークレーンも含まれているが、この理由は、中国製クレーンに装備された積み荷読み取り装置にバックドアが仕掛けられている場合、安全保障に関する物品の動きが筒抜けになりかねないという懸念によるものだ。しかし注射器・針やフェイスマスクに25～50%の関税を課すというのはどうにも理解に苦しむ。コロナ禍でのマスク不足を忘れたのだろうか。安全保障上のリスクとみなせば何をやっても良い、とくに中国やロシア、イランに対してはこれらが屈服するまでなりふり構わぬ対応を取る、といった風潮がまかり通っているのではないか。安全保障という針は、まさにハリネズミのジレンマを生んでいる。それゆえに、ますますバック・チャンネルを通じた対話の積み重ねが重要になっている。そして、ある日、日本の頭越しに何かが起こることも想定しておかなければならない。

以上

御願

本レポートのすべての図表と文の転載はご遠慮ください。無許可の転載、複製、転用等は法律により罰せられます



#### 筆者紹介

- 1955年：福島県生。一橋大学経済学部卒。
- 1979年：日本長期信用銀行入行、調査部、ロンドン支店、マーチャントバンキンググループ、パリ支店、ニューヨーク支店勤務を経て1999年ダイキン工業経営企画室、大金(中国)投資有限公司(北京)など。
- 2021年より現在：多摩大学経営情報学部客員教授
- 著書(含む共著・共訳)：「アラブ産油国の挑戦」(日本経済新聞社)、「路地裏の世界経済」(東洋経済新報社)、「キャピタルシティー」(訳書、東洋経済新報社)、「中国市場に踏みとどまる」(上場大のペンネームで執筆、草思社)など。
- 世界経済評論 IMPACT にコラムを寄稿している。