



明確になった一致と不一致

米中首脳オンライン初会談 衝突の回避へ対話の継続を

おいかわ まさや
及川 正也

(毎日新聞論説委員)

11月15日(米東部時間)に米国のバイデン大統領と中国の習近平国家主席がオンライン形式で会談した。今年1月にバイデン氏が大統領に就任して以来、モニター越しとはいえ、対面で話し合うのは初めてだ。米中関係の緊張が高まる中、協議は予定を超えて約3時間半におよび、議題も広範にわたった。劇的な打開策は見いだせなかったが、対立点が鮮明となり、衝突の回避に向けた首脳同士の定期的なコミュニケーションの重要性を確認したことは成果とい

えよう。

バイデン氏「防護柵が必要だ」

オンライン会談は、大統領執務室の向かい側にある会議室「ルーズベルトルーム」に大型モニターを持ち込んで行われた。米国メディアと在米中国メディアの代表団が撮影した冒頭映像によれば、両首脳が笑顔であり、さつを交わし、バイデン氏が副大統領当時の2011年夏に訪中した際に

当時国家副主席だった習氏にもてなしを受けたことを引き合いに出すと、習氏が「古くからの友人にお目にかかれてうれしい」と応じた場面が印象的だった。

会談は、米東部時間では11月15日夜、北京時間では16日朝と真逆の時間帯だったが、互いの高揚感にはそれなりの理由があった。会談直前、バイデン氏は5年間で総額1兆ドル（約114兆円）のインフラ投資・雇用創出法に署名する式典をホワイトハウスで与野党幹部らを招いて行った。習主席は5日前の中国共産党の第19期中央委員会第6回全体会議（6中全会）で自らの地位を権威付ける「歴史決議」を、1981年の鄧小平氏以来40年ぶりに採択した。

バイデン氏「両国間の競争が、故意であれ、偶発的であれ、紛争に発展しないようにするのが、米中両国のリーダーとしての責任だ。（衝突しないような）共通の防護柵（ガードレール）を構築し、何が不一致なのかを明確にし、利益が交差する課題、とくに気候変動などの地球規模の課題について協働していく必要がある。大国として我々はそれぞれ国民だけでなく、世界に責任を負っている。すべての国々は同じ通行ルールに従わなければならない」

習氏「中国と米国は、発展の重大局面にあり、複数の共通の課題に直面している。世界の2大経済大国、国連安全保障理事会メンバーとして中米はコミュニケーションと協力を強化する責務がある。国内問題と同時に、国際的な責

任を共有し、世界平和と開発の崇高な目的を前進させなければならぬ。中国と米国は互いを尊重し、平和的に共存し、ウインウインの協力を追求すべきだ。合意を構築し、積極的に行動し、中米関係を肯定的な方向に前進させるために協働したい」

両首脳が冒頭取材で世界に発信しようとしたのは、先鋭化する米中対立の現状を互いに認識しつつ、そのリスクを制御し、衝突の回避に向けて関与を強めていくというリーダーシップの存在だろう。米ソ冷戦時代、ケネディ米大統領とフルシチョフ・ソ連首相が不機嫌な顔を突き合わせ、相互に不満を言い募ったような状況とは異なる風景だ。外交辞令の面があったとはいえ、笑顔の旧友再会と指導力の演出は、一時であっても世界に安心感を与えたに違いない。

習氏「レッドライン越えるな」

もちろん、1回の会談で劇的な打開策が生まれたわけではない。米政府高官は会談後、「忌憚（きたん）のない率直な話し合い」だったとしつつ、「ブレイクスルーはなかった」と会談後に述べた。休憩をはさんで3時間半の長時間会談では多岐にわたる議題を話し合った。軍事的な緊張が高まる台湾問題、香港での民主派弾圧や新疆ウイグル自治区での人権抑圧、先端技術競争や貿易管理、エネルギー問題、サイバーや宇宙、さらには北朝鮮、イラン、アフガニスタンにも及



米中首脳オンライン会談に先立ち、インフラ投資・雇用創出法に署名するバイデン米大統領。同法の目的の一つは中国に対する競争力の強化だ=11月15日、ホワイトハウスで。ホワイトハウスのFlickrから

んだ。

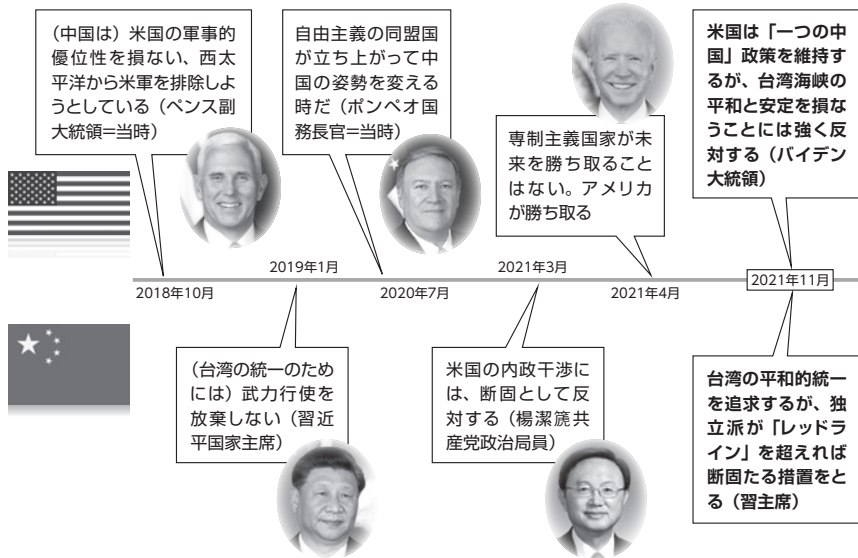
とりわけ、意見の応酬となった一つが、台湾問題だ。ホワイトハウスの概要説明と新華社報道を通じた発表をもとに再構成すると、概要は次のようなやりとりだった。

習氏「台湾海峡情勢は新たな緊張に直面している。原因は、台湾が何度も『米国を頼りにして独立を図る』ことを企て、米国の一部が故意に『台湾を以て中国を制する』試みをしていることだ。台湾は中国の一部であり、中国が完全な統一を実現することは中華民族全体の願いだ。我々には忍耐力があり、最大限の誠意と努力で平和的な統一の見通しを得たいが、もし、台湾独立派の勢力がレッドラインを超えるなら、我々は毅然とした措置を講じざるを得ない」

バイデン氏「米国は（台湾の安全に対する脅威には対抗措置を取ることを明記した）台湾関係法、（米中国交樹立や交流促進などに関する）『三つの共同コミュニケ』、（台湾の支持継続などを定めた）『六つの保証』に従い、（台湾は中国の一部であるという中国側に配慮した）『一つの中国』政策を維持している。米国は台湾独立を支持しない。ただし、現状を変更したり、台湾海峡の平和と安定を損なったりする一方的な行為には反対する」

また、習氏は、バイデン氏の「失言」も取り上げた。今年10月、米CNNのタウンホールミーティングで、台湾が攻撃されれば米国は軍事的に台湾を防衛するのか、との会

近年の米中首脳・高官の主な発言



場からの質問にバイデン氏は「する」と即答し、司会者が「攻撃されたら台湾を守るといふことか」と重ねて聞くと、「そうだ。そうする義務がある」と明言した。米国は従来から集団的自衛の義務を明言しない「曖昧戦略」を取っているため、習氏は「緊張を高める発言だ」とけん制した。

台湾問題は、かねてから米中間に突き刺さった骨だったのが、緊張が高まったのは、ここ数年だ。火に油を注いだのは、米中のどちらか——。外務省関係者は「にわとりが先か、卵が先かの議論だ」と言う。米国から見ると、2018年3月の全国人民代表大会（全人代）で習氏が「2期10年」としてきた国家主席の任期制限を撤廃し、翌2019年1月の台湾関係の式典で「外国の干渉や台湾の『台湾独立』勢力に対する武力行使は放棄しない」との発言が発火点だ、と映る。

中国から見れば、2018年10月、ペンス副大統領（当時）が中国の威圧的な軍事行動や外交、非人道的な活動を批判し、民主的な台湾が「すべての中国人にとってよりよい道だ」と表明したことや、2020年7月にポンペオ國務長官（当時）が「米国歴代政権の中国への関与政策は失敗した。自由主義の同盟国が立ち上がって中国の姿勢を変えるときだ」と対抗姿勢をむきだしにしたことが転機になった、というわけだ。

不毛な10カ月からの再スタート

1月にバイデン氏が就任した後、中国は米国との関係が好転するのを期待しただろう。トランプ前政権時代に応酬となった報復関税を撤廃し、「両国関係を「正常軌道」に誘導すると考えていたとしても不思議ではない。バイデン氏は習氏と十年來の交友関係があり、長年にわたり上院外交委員長や副大統領を務めた経験豊富な外交のプロである。だが、この希望的な観測は見事に外れた。

バイデン氏は就任早々、トランプ前政権のスタンスを踏襲するかのように、中国を「唯一の競争相手」とライバル視し、関税撤廃には動かさず、むしろ香港や新疆ウイグル自治区の人権問題を糾弾する姿勢を鮮明にした。バイデン政権にとって、当面は「現状維持」を続けて対中強硬路線を堅持することは、不可欠だった。「政権交代に便乗して中国が『チャームオフエンシブ』（微笑み外交）に打って出るのを阻止する必要があった」（外務省関係者）という。

このため、中国側も、台湾などの「核心的利益」をバイデン政権が尊重し、正常軌道に戻る行動を起こすまで「協力関係を保留する」と主張。米中間の高官協議はたとえ開かれてもぎくしゃくし、今秋には、米国、英国、カナダ、日本、オーストラリア、ニュージーランドが空母3隻を投入して台湾周辺で合同演習を実施し、これに対抗した中国

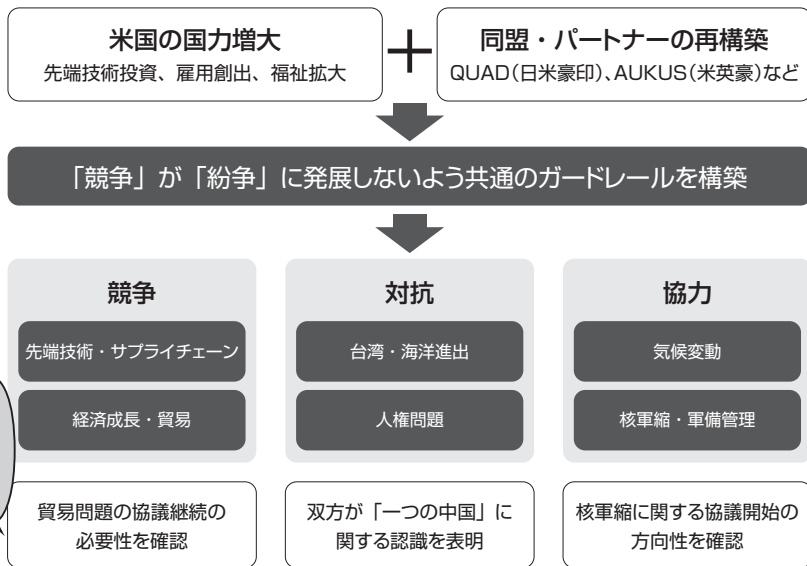
が戦闘機と爆撃機を台湾の防空識別圏（ADIZ）内に進入して飛行させるなどして緊張が高まった。

「中国の挑戦」が大きな存在となり、偶発的な軍事衝突が起きかねない緊迫した状態に至る中で開かれたのが、11月15日の首脳会談だった。これまでの「対立」基調を転換し、「対話」の流れに誘導し、衝突を回避するために危機のリスクを軽減することが、会談を開催する両首脳の間違ったことは疑いようがない。「ブレークスルー」はなかったとはいえ、その意味では一定の成果があったと言えるだろう。

目玉となったのは、核戦力やサイバー分野などを対象とする「戦略的安定」に関する高官協議（作業部会）の設置だ。詳細は今後詰めるというが、バイデン氏は記者団に「四つの作業部会を設置した。幅広い分野について会合を持つ予定だ」と語っている。分野ごとの「作業部会」構想は、事前にホワイトハウスが想定していたものだ。こうした安全網を張り巡らすことで、「衝突を防ぐガードレール」（米政府高官）の役割を果たすことになるだろう。

米ブルッキングス研究所の中国専門家であるパトリシア・キム氏は会談前、米誌フォーリン・ポリシーに「米中間の持続的な協力関係はまだ構築されていない。両首脳が、紛争や新冷戦を求めていることを確認し、危機管理、核不拡散、気候変動などの緊急課題に共同で取り組み、責任

バイデン政権の対中アプローチ



ある競争の基礎を築くための実務レベルの対話を開始できるなら、会談は成功といえるだろう」と語っていた。結果はその通りになった。

ただし、だからといって、米中関係が直ちに改善基調へと向かうと考えるのは早計だろう。米政府当局者によると、「台湾問題に関するガードレールは議論されなかった」という。むしろ、バイデン政権発足後の10カ月を振り返れば、この間の米中関係は何ら生産的でも建設的でもなかったことは、否めない事実だ。今回の首脳会談は、このマイナスをゼロに引き戻そうという努力に過ぎない。プラスに向かうかどうかは、今後の動向次第だろう。

対中戦略、五つのステップとは

あらゆる外交資源を動員して中国との「競争」に対応できる態勢を構築する。そのために、バイデン政権は「五つのステップ」を構想している。「バイデン外交」の総責任者でもあるジェイク・サリバン国家安全保障問題担当大統領補佐官によれば、以下のようなプロセスである。

①米国の国力増大……インフラ、イノベーション、人的資本への投資。中国との競争のためには、まずは米国の体力を回復させる必要がある、という考えだ。まさに、首脳会談直前に署名した1兆ドルのインフラ投資・雇用創出法は、中国との長い競争に向けて基礎体力を培うための投資

であり、米国を再び世界の成長エンジンとするための土台と位置付けられている。サリバン氏は「外交政策と国内政策を融合させた戦略だ」と話す。

②同盟・パートナーの再構築……21世紀の安全保障、経済成長、技術開発に対応する、統合的・機動的・相互運用可能な同盟の構築。軍事や経済安全保障を統合し、アジアと欧州をつなぐという構想だ。今秋に発足した米国・英国・オーストラリアの新たな安全保障の枠組み「AUKUS」（オーカス）、日本・米国・オーストラリア・インドの戦略的な枠組み「QUAD」（クアッド）、米国と欧州連合（EU）との貿易技術協議会などが、それにあたる。

③国際機関での主導的な役割……国際機関での活動を足場に、地球規模の問題を主導するという米国の役割の明確化。元国務長官のケリー気候変動問題担当大統領特使が、先の第26回国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP26）で果たした役割は、その実例だろう。会議期間中、中国の解振華・気候変動特使とともに、両国が今後10年間で取り組みを強化することをうたった異例の共同宣言を発表した。「米中協力の好例」と在京の米政府当局者は語る。

④軍事的関与ではなく外交を重視……今年8月末までに約20年にわたって駐留したアフガニスタンから米軍を完全撤収させ、インド太平洋に再配置する計画だ。イラン核合意の再交渉に向けた「P5+1」（米英仏中露とドイツ）

による協議の促進、北朝鮮の核・ミサイル問題の外交的解決に向けた日本・米国・韓国・韓国の連携の強化も、「外交重視」志向の表れだ。抑止力を強化し、これをテコに外交を展開することが、混乱の軽減につながるといふ考え方に基づく。

⑤外交手段を総動員した対中戦略……上記の①～④を効果的に利用し、有効的かつ健全な競争の条件を整備することを目標とする。バイデン氏は「新冷戦を求めない」と表明し、紛争に発展しないための防護柵（ガードレール）作りの重要性を強調している。その範囲は幅広い。米政府高官は、中露など「ジオポリティカル（地政学的）な挑戦」とサイバーなど「トランスナショナルの（国境を越えた）挑戦」に直面しており、中国は双方で大きな課題となっていると指摘する。

9月電話協議を機に好転

こうしてみると、バイデン政権の発足当初の強硬姿勢は、中国が近づいてこないよう必死にガードを固め、その間に国内経済の立て直しと同盟の再構築に取り組むための「時間稼ぎ」の意味合いがあったともいえるだろう。米元政府高官によると、この事前準備作業はひと段落したことで、9月にバイデン氏と習氏との2回目の電話協議が設定されたという。この協議でオンライン会談の開催で合意し、「中国側も前向きなムードに一変した」（元政府高官）という。

ホワイトハウスのサキ大統領報道官によれば、この電話協議では、習氏が、米司法省によって起訴されていた中国通信機器大手・華為技術（ファーウェイ）の孟晩舟副会長兼最高財務責任者（CFO）の身柄について提起し、バイデン氏は中国で拘束されているカナダ人の企業家と元外交官の釈放を要求。「交渉は行われなかった」（サキ報道官）というが、その後、孟氏とカナダ人2人の双方が釈放されたことをみると、この会談が一つの契機となったとみるのが妥当だろう。

財界にも動きがあった。米政治専門紙ポリティコによると、米中貿易の現状に米財界は不満を募らせており、ワシントンのロビー団体「米中ビジネスカウンスル」のクレイグ・アレン会長は「関税が永続的になり、両国の経済に長期的なダメージを与え、二国間関係全体をゆがめてしまうのではないかと懸念している」と述べたという。米通商代表部（USTR）のキャサリン・タイ代表は、バイデン政権の最終目標は「対話に基づく耐久性のある共存」の確立だと表明した。

首脳会談では議題にならなかつたとみられるが、トランプ前政権が離脱し、バイデン政権になって中国が参加申請した環太平洋パートナーシップ協定（TPP）をめぐるさや当てが今後表面化する可能性もある。オバマ元政権でTPP交渉にあたったウエンディ・カトラー元USTR次

席代表代行は米外交誌フォーリン・アフェアーズで「世界貿易ルールを形成する上での影響力を確保するために、バイデン政権は交渉のテーブルに戻る必要がある」と提言している。

現在のタイ代表は、すでに交渉から離れて久しいTPPに参加するのではなく、同盟国やパートナーを中心とする新たな経済的な枠組みの構築を模索する考えを示している。しかし、すでにTPPという枠組みがあるうえに、中国も参加するアジア貿易協定である地域的な包括的経済連携協定（RCEP）も2022年初頭に発効する運びとなっている。米国はむしろインド太平洋での経済分野では大きな後れをとっていると云わざるを得ない。

緊張下げる外交が必要

厳しい状況に対応するには、状況を動かすだけの精力的な外交が求められる。今回の米中首脳会談は、おそらくこれからも長く続く「外交戦」の一步になるだろう。国際社会は、米中間に紛争が起き、世界経済が混乱に陥ることを憂慮している。米中にはそうした事態を回避する重い責任がある。その認識を共有したうえで、問われるのは、それをどうやって具体化していくかだ。まずは、作業部会をはじめとするテーマごとの協議が焦点となる。

安全保障をめぐる対立を緩和するのは簡単ではない。中



及川 正也 (おいかわ・まさや)

早稲田大学政治経済学部卒。1988年毎日新聞社入社。水戸支局を経て、92年政治部。首相官邸、自民党、新進党、民主党、防衛庁(現防衛省)、外務省などを担当。2005年からワシントン特派員としてホワイトハウスや国防総省を担当。オバマ氏が勝利した08年大統領選では全米を取材で回った。政治部、経済部、外信部各副部長を経て13年4月、北米総局長。16年4月論説委員、18年4月論説副委員長。「琉球の星条旗」(毎日新聞政治部、講談社)、「検証『大震災』」(毎日新聞『震災検証』取材班、毎日新聞社)などの執筆、編集に参加した。

国が発射実験を行った極超音速ミサイルは、地球の周回軌道に乗ることで射程距離の制約を取り払い、飛行経路を急激に変化させることができるため、既存のミサイル迎撃システムを無力化する。この分野で米国は後塵を拝している。米国は2030年までに中国が最大1000発の核弾頭を保有する可能性がある」と分析している。米国は中国が武力で台湾を支配することを警戒しており、抑止力の強化にも躍起だ。それでも、米国が中国に配慮した「一つの中国」政策をこれからも維持することを強調

し、中国が台湾問題の「平和的解決」をあくまで追求する姿勢を見せるなら、衝突リスクは軽減できる。香港での民主派弾圧を目の当たりにし、台湾で「一国二制度」が継承されるか疑わしいが、台湾の独立には米国も反対している。ブッシュ(子)政権は、独立を問う台湾の陳水扁政権による住民投票実施に明確に反対した。現状を政治的に管理することが重要だ。

それができれば、軍事的な緊張緩和につながる波及効果も期待できるのではないか。たとえば、米海軍の艦船が台湾海峡を通過する頻度が下がり、それに合わせて台湾のADIZ内を飛行する中国軍機の数も少なくなれば、衝突の危機は遠のくだろう。

米中による気候変動対策での協力強化をうたった共同宣言は、具体性に欠けるとはいえ、「二酸化炭素の「排出大国」である米中がタッグを組む姿勢を世界に発信したという点で、その意義は大きい。こうした取り組みを通じて、世界に安心感を与えることは意味がないことではない。これを先例として、核軍縮・軍備管理、新型コロナウイルス感染症や新たな感染症対策、2国間や世界経済の活性化などの分野へと協力の裾野を広げていくこともできるだろう。

来年夏がリミット

来年後半には、米中双方で大きなイベントがある。中国

では秋に習氏が異例の3期目を目指す第20回党大会がある。米国では11月に中間選挙がある。現時点では野党・共和党の議席増が予想されている。そうした政治的イベントが近づくにつれ、両首脳とも国内向けへのアピールを優先し、妥協しにくい状況が生まれてくるだろう。遅くとも来年夏までに傷んだ関係を修復し、安定軌道に乗せられるかが、勝負となる。

今回の首脳会談での大きな成果は、機微に触れる問題について、両首脳がそれぞれコミットし、互いのコミュニケーションを維持していくことを確認したことだ。バイデン氏は「同じ戦争でも最も悪い戦争は偶発的に起こる戦争だ」と、よく口にする。現場における誤認で不測の事態が起きないとは限らない。危険を知らせる情報がトップに届かないこともときにはある。危機に際して意思疎通できるだろうバイデン氏と習氏の関係は、貴重な資産に違いない。