

2019. 7. 9

米中貿易摩擦、ファーウェイ問題等をめぐる米国および欧州の最新動向

<2019年5月27日～6月15日 欧州米国出張報告>

キャノングローバル戦略研究所

瀬口清之

<主なポイント>

- 4月末頃まで順調に進んでいるように見えた米中協議が5月入り後、突然決裂した背景に関する米国有識者の見方は以下の通り。米中両国政府の代表は4月末までに合意文書を作成した。それに対して中国共産党幹部層が米国の要求に対して譲歩し過ぎであると強く批判。合意文書を修正し、修正案を米国側に提示。突然の大幅修正要求にトランプ大統領が激怒し、米中協議が断絶したというのが一致した見方。
- 6月29日の米中首脳会談では協議再開が決まり、ファーウェイとの米国企業の取引も認めるなど、予想に反し、米中摩擦は一時休戦となった。6月初時点の米国では、協議再開の合意すら難しいと予想する向きが多かった。そうした事前予想との対比では、今回の米中首脳会談は全く予想外の好転だったと評価できる。
- 昨年から一段と対中強硬姿勢、対中警戒感を強めている上下両院において、従来の輸出管理規制を強化する法案 ECRA が審議され、18年8月に成立した。今後米国経済のスローダウンや株価の低下が見られるようになれば、トランプ大統領自身が対中強硬策を緩和させる方向で介入する可能性も指摘されている。一方、トランプ大統領が来年の大統領選挙で再選されれば、2020年以降、こうした対中強硬路線に沿った政策がさらに強まっていく可能性が懸念されている。
- 有識者の間ではトランプ政権の対中政策を批判する声は根強い。著名な中国専門家は、米国の対ファーウェイ政策は安全保障政策の名を借りた対中経済封鎖政策であると指摘。各国の有識者は一丸となってトランプ政権の過ちを正すべきであると語った。
- ファーウェイ問題に関して、英国は5アイズに属していることから、米国との関係を重視せざるを得ない。しかし、5Gに関する経済的利害が大きいことから、ファーウェイを完全に排除するというのも実質的にはとれない選択肢であると見られている。ドイツは5アイズには属しておらず、中国との関係強化を通じて大きな経済的利益を享受してきた実績があるため、5Gネットワークにおけるファーウェイの活用については英国以上に積極的であると見られている。
- 英国のEU離脱期限は元々3月29日だったが、10月末まで延期された。5月下旬の欧州議会選挙で英国与党保守党は惨敗し、メイ首相は辞任を表明した。ブレグジットをめぐる英国政府内の混乱は英国内外において英国に対する信用を失墜させた。今後少なくとも3年間は英国の信頼回復は難しいと見られている。

1. 米中貿易協議決裂の背景

本来この出張報告は G20 開催（6月28、29日、大阪）前に完成させる予定だったが、6月15日に帰国した後、米中協議に関する国内外のメディア取材依頼が週末も含めて連日のように続き、その対応に追われ、本報告の執筆時間を確保することができなかった。そのため、やや時宜を逸した報告になったが、米中摩擦の背景を中心に以下の通り報告する。

(1) 米中貿易協議が突然決裂

18年12月1日の米中首脳会談により、19年1月から実施予定だった中国からの輸入品目2000億ドル相当を対象とする25%への関税引き上げが延期され、3月1日を期限として米中間で貿易協議が始まった。

その後、交渉期限が延期されたが、3月28日にトランプ大統領が「中国との協議は非常に順調だ」とコメントしたことから、4月入り後、中国国内では米中協議はいい方向に向かっているとの楽観論が大多数の人々の間で共有されるようになった。一部の国際経済の専門家は、外商投資法（2020年1月施行）で制定された新たな制度の実効性を検証する仕組みをめぐる協議の難航もあり、最後まで予断を許さないと指摘していたが、そうした慎重な見方は少数派だった。

それが5月に入ると突然交渉が行き詰まった。5月9日、10日の両日、劉鶴副総理がワシントン DC を訪問し、ライトハイザー USTR 長官らと協議を行ったが、期待された合意には達せず、事実上協議が決裂した。その協議が行われている最中の5月10日の午前0時（米国ワシントン DC 時間、日本時間の同日13時）に米国政府は、中国からの輸入品2000億ドル相当を対象に関税を25%まで引き上げることを発表した。

その後、米中間の協議は途絶え、協議が再開されるためにはトランプ大統領と習近平主席による直接対話による事態の打開が必要であると考えられていた。大阪で開催された G20 の最中、米中首脳会談が実施され、予想された以上に両首脳間の歩み寄りが見られ、協議再開のめどが立った。

(2) 5月入り後の米中協議決裂の背景

4月末頃まで順調に進んでいるように見えた米中協議が5月入り後、突然決裂してしまった背景について、米中問題に精通した米国の専門家数人に確認したところ、概ね以下のような状況が分かってきた。

米中協議は4月末まで、劉鶴副総理とライトハイザー USTR 長官、ムニューチン財務長官らの間で順調に進展し、百数十ページの合意文書を作成した。

劉鶴副総理はそれを北京に持ち帰り、中国共産党最高幹部層である政治局のメンバーに提示した。そこで米国の要求に対して譲歩し過ぎであるとの強い批判を受け、合意文書の20~30%相当部分について修正を余儀なくされた。

その修正案を米国側に提示したところ、協議の最終段階での中国側からの突然の

大幅修正要求にドナルド・トランプ大統領が激怒し、米中協議が断絶したというのが専門家らの一致した見方だった。

加えて、交渉断絶のもう一つの理由として、協議の最終段階で米国側が中国側に対して国家としての体面上受け入れることが極めて難しい何らかの要求を行ったことが考えられるという見方もあった。

ただし、上記の中国側が修正要求案として示した詳しい内容や中国側が受け入れられなかった米国側の厳しい要求内容に関する詳しい情報は入手できていない。

(3) 米中協議決裂を招いた両国政権の内部事情

協議の最終段階でこのような状況に陥った原因は米中双方にあると考えられる。

①米国側の問題点

米国側の問題点としては、トランプ政権中枢に中国の国情や中国との交渉の仕方を理解する中国通の人材がないことが指摘されている。

このため、中国が体面上受け入れることができる内容とそうでない内容の区別がつかず、強硬姿勢一辺倒で交渉を推し進めた結果、最終的に中国側がどう譲歩しても受け入れることができない要求に固執してしまった。トランプ政権内にはそれが中国側にとって受け入れ不能であることを理解する人材がいなかったため、協議が決裂するまでそのことが分らなかった。

ある著名な中国専門家は、最近の米国の対中外交は、貿易交渉のレベルを超えた強硬路線が続いていると指摘する。トランプ政権において対中強硬路線を主唱する3名は、ボルトン国家安全保障問題担当大統領補佐官（安全保障分野）、ライトハイザー USTR 長官（経済分野）、ナバロ通商担当大統領補佐官（対中政策全般）であり、その専門家は彼らを3羽の鷹 *hawks* と呼んだ。

②中国側の問題点

中国側の問題点は、協議における交渉責任者である劉鶴副総理と党内の多数派を占める対米強硬論者との対立にあったと推察される。

劉鶴副総理が主管する政策分野は米中貿易交渉のほか、マクロ経済政策運営、金融リスク防止のための金融・財政改革、国有企業改革などである。金融改革は、シャドーバンキングやネット金融に対する管理監督強化により、民間企業向けに健全で安定的な資金供給ルートを確保することを目指す。地方財政改革は、地方政府の財源を不動産開発収入に依存する体質を改め、健全かつ安定的な財政収入を確保することが目標である。国有企業改革は非効率な国有企業を整理し、民間企業との合併、市場原理の導入などによる国有企業全体の効率化、活性化を図ることを目指している。

これらの改革は市場メカニズムと自由競争の導入を促進し、経済の活性化と長期安定的な経済発展基盤を構築することが目的である。その目的を達成するためには、金融機関、地方政府、国有企業といった従来型の既得権益層から既得権益を奪い、

新規参入の促進を通じて自由競争を促進することが重要である。こうした施策は当然、既得権益層から強い反発を招く。とくに国内既得権益層の抵抗が強く、改革の推進が難しかった案件については、米国からの厳しい外圧を利用することによって改革の徹底が図られつつあり、改革推進派はその手法を強く支持していた。

習近平政権の現体制下では、劉鶴副総理が国内重要改革の推進と米中貿易交渉の両方を一人で担当していることから、米国からの外圧を国内改革推進のために有効に活用しやすい体制になっている。加えて、昨年2月に開催された三中全会において、政策運営に関する党の指導が強化されたことから、党内で重要改革を担当する劉鶴副総理が、政府（国務院）の関係部門をより効果的に指揮し、改革推進を加速することが可能となっている。

既得権益層はこれを苦々しく思っていたが、習近平主席の改革推進に対する強い支持もあって、既得権益層は表立って改革推進の方針に反発することが難しかったと推測される。

既得権益層は習近平政権として重視している改革には表立って反対できないが、米中協議の結果を批判することにより、それを劉鶴副総理批判の材料として、国内重要改革の推進にもある程度ブレーキをかけたいという思惑が働いたと考えられる。政治局内部でもそうした既得権益層との結びつきが強いメンバーが多数派を占めていることから、対中強硬姿勢と劉鶴副総理に対する不満が共有されている。

今回の合意文書に対する政治局メンバーからの強い修正要求の背景にはそうした中国国内事情が存在すると考えられる。

加えて、中国政府にとって昨夏から激化した米中摩擦のような厳しい対外貿易交渉は初めての経験であるため、米国政府の交渉術に不慣れであるという事情もある。かつての日米交渉に携わった経験を持つ日本政府関係者は、当時日米交渉の米国側責任者だったライトハイザー-USTR 長官について、厳しい要求を突き付けて交渉を止めたのち、協議を再開する手法は同氏の常套手段であると指摘する。そうした米国側の交渉術に精通した人材が中国政府内に存在しないことも米中協議をギクシャクさせている一因であると指摘されている。

2. 米国で強まる対中輸出・投資規制の動きと先行きの展望

(1) 5月10日に発動された関税引き上げの影響

5月10日に中国からの輸入品2000億ドルを対象に関税が引き上げられたが、それらの大半は船便で輸送されるため、米国の市場に出回り、関税引き上げの消費者負担が表面化するのは6月以降になる。

5月までは関税引き上げの悪影響を受けるのは一部の米国企業と大豆農家等中国向けに農産物を輸出している農民だけに限定されていた。しかし、6月以降はその範囲が広く消費者全体に拡大する。このため、その影響が経済全体、株価、トランプ大統領支持率等にどのような影響を及ぼすかは不明である。

G20に際して米中首脳会談が実施された時点（6月29日）では、経済指標、

株価等は堅調を保持していた。事前の予想ではトランプ大統領が対中強硬路線を変える可能性は低いと見られていたが、実際には米中首脳会談において一定の合意に達し、協議再開が決まり、ファーウェイとの米国企業の取引も認めるなど、予想に反し、米中摩擦は一時休戦となった。

筆者が米国に滞在していた6月初の時点では、協議再開の合意すら難しいと予想する向きが多い中、せめて協議再開に向かうための両国関係の修復が行われることを期待するとの見方が多かった。ごく例外的に、ある有識者が何らかのディールが行われる可能性が残っていると思うが、その可能性は20%程度かと述べていた。

そうした6月初時点での事前予想との対比では、今回の米中首脳会談は全く予想外の好転だったと評価できる。

(2) 米国輸出管理改革法 (ECRA=Export Control Reform Act) をめぐる動き

昨年から一段と対中強硬姿勢、対中警戒感を強めている上下両院において、従来の輸出管理規制を強化する法案 ECRA が審議され、18年8月に国防権限法 2019 に挿入される形で成立した。これは新興技術 Emerging Technology と基盤的技術 Foundational Technology を新たな規制対象に組み入れる輸出制限法である。これらの技術は米国の国家安全保障上重要な技術であるとされている。新興技術についてはバイオ技術、AI、データ分析、ロボティクス、先端材料等 14 分野が示されているが、基盤的技術については、現時点において具体的な対象分野が明らかにされていない。

18年11月から19年1月にかけて、商務省では新興技術の規制に関してパブリックコメントを募集し、その内容が公開されている。米国企業からのコメントとしては、規制の対象範囲が広すぎる、多国にまたがる事業所をもつ企業の社内業務や研究開発も規制対象となるのか、社内の中国人材の配置まで干渉されるのかといった意見や質問が寄せられている。商務省ではこれらのパブリックコメントを踏まえて今夏に原案を提示して再度パブリックコメントを求め、年内には最終案を固めたい方針である由。

ただし、民間企業からの反対が強く、法案の内容も複雑でコンセンサスの形成が難航しており、年内に着地するのは厳しいのではないかとの見方もある。

また、今後米国経済のスローダウンや米中貿易摩擦の副作用の拡大等を背景に株価の低下が見られるようになれば、トランプ大統領自身が対中強硬策を緩和させる方向で介入する可能性も指摘されている。

ただし、株価が堅調を維持すれば、現状の対中強硬路線がそのまま継続される可能性が高い。さらに、トランプ大統領が来年の大統領選挙で再選されれば、2020年以降、こうした対中強硬路線に沿った政策がさらに強まっていく可能性が懸念されている。

3. トランプ政権の対中政策に対する米国内有識者の批判

米中摩擦の深刻化は米国企業の経営にも暗い影を落とし始めているが、米国内のこの1、2年の風潮としては、多くの米国企業が反中あるいは対中強硬論へと傾いている。これはあるワシントンのシンクタンクの幹部が全米の多くの企業幹部と直接接し続けてきている中においての実感である由。

もともと、地域、産業分野によってばらつきがあるのは筆者の前回出張報告でも指摘したとおりである¹。やはり、カリフォルニア、ニューヨーク、ボストン等ではワシントンほど反中感情は強くない。また、IT、AI分野の企業は中国との融和を重視する傾向が強い状況は今も続いている。

また、有識者の間では引き続きトランプ政権の対中政策を批判する声は根強い。筆者の米国滞在中の5月28日にニューヨークタイムスに寄稿されたDavid Sanger氏の論稿は、通信分野においてファーウェイを排除しようとする政策は実質的に機能しない可能性があるとして米国政府関係者自身が述べていることを紹介している。また、日豪両国以外は、英国、ドイツ、シンガポールなど米国の政策に追従しない姿勢を示していることも指摘している。冷戦期に築かれたベルリンの壁は東西陣営の分断に成功したが、通信分野での中国分断政策は機能しないとしてトランプ政権の政策を批判している。

このDavid Sanger氏の主張を評価する著名な中国専門家は、筆者に対して次のように語った。「米国の対ファーウェイ政策は安全保障政策の名を借りた対中経済封鎖政策である。かつて米国は日本に対して原油供給を止める経済封鎖を実施し、日本を太平洋戦争開戦へと追い込んだ。今回は中国に対して同様の政策を実施しようとしている。こうした米国の誤った政策方針に対して、各国の有識者は危機感を共有し、一丸となってトランプ政権の過ちを正すべきである。」

4. 欧州諸国におけるファーウェイ問題対応と対米外交方針

(1) 英国政府におけるファーウェイ対応方針の分裂

19年2月、英国政府通信本部傘下の国家サイバーセキュリティセンター(NCSC)が、ファーウェイ製品を5G網に導入してもリスクは管理可能との結論を出したと報じられた後、この問題への対応に関し、英国メイ政権内での意見対立が表面化した。

4月下旬に開かれた国家安全保障会議の席上でメイ首相がファーウェイに関するNCSCの結論を支持する発言を行ったことが英国メディアにリークされた。その会議は協議内容を対外的に漏らしてはならないことが定められていたため、機密情報を漏洩したとされるギャビン・ウィリアムソン国防相が5月1日に解任された。

¹ 筆者出張報告は、当研究所HP掲載の「米中貿易摩擦をめぐる米国および欧州の最新動向」<2019年2月25日～3月15日 欧州米国出張報告>のp.5～6を参照。

URL: https://www.canon-igs.org/column/190402_seguchi.pdf

5月中旬には、元 MI6²長官リチャード・ディアラブ氏がファーウェイの安全保障上のリスクを指摘し、5G ネットワークへの参入は限定的な形でも認めるべきではないとの見解を公表した。

この間、5月上旬にポンペオ国務長官、6月初旬にトランプ大統領が相次いで英国を訪問し、ファーウェイ問題について英国に対し米国への協力を求めたと見られている。

こうしたファーウェイ問題をめぐる英国政府内部の意見対立について、英国の有識者等に意見を求めたところ、次のようにコメント。

「英国は5アイズ³に属していることから、米国との関係を重視せざるを得ない。そのため、原則論として米国に対する協調姿勢を示すことになると考えられる。しかし、5G に関する経済的利害が大きいことから、ファーウェイを完全に排除するというのも実質的にはとれない選択肢であると思われる。そうした実情を前提に、米国との間で妥協の落としどころを探っていくことになると思われる。」

英国政府では、独自の調査機関を通じて、日本政府より早い段階で5G に関するリスクを研究してきており、その研究結果として上記の NCSC の見解に達したことを考慮すれば、この結論は日本にとっても大きな意味を持つ。

日本政府はこれまで安全保障に関わる政策方針は基本的に米国追随だったため、英国政府のように独自のインテリジェンス情報源を通じて独立的に将来リスクを調査研究し判断する機能を十分備えているとは言えない。

今後中長期にわたり、米国が世界秩序形成のリーダーとしての役割を低下させていく状況が続くことが予想される中、日本政府としても独立的、客観的に自国の国益と将来リスクを見極めるための情報収集機能を強化する必要性が高まっている。これは、2015年3月に日米両国以外の先進各国が AIIB（中国政府が設立したアジアインフラ投資銀行）への加入を決定した際にも認識された課題である。日本政府の重要な方針決定を左右する判断材料となる情報を収集するインテリジェンス機能の強化は我が国にとって喫緊の課題である。

(2) ドイツ等における米国に対する見方

ドイツは英国と異なり、5アイズには属しておらず、しかもメルケル政権では中国政府との関係強化を通じて大きな経済的利益を享受してきた実績がある。このため、5G ネットワークにおけるファーウェイの活用については英国以上に積極的であると見られている。もちろん NATO の一員として米国による安全保

² Military Intelligence 6＝英国情報局秘密情報部、前身は戦争省情報部第6課。

³ UKUSA 協定は、第2次大戦直後に米国と英国の間で締結され、その後、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドが加わり、5カ国間で締結されている。この5カ国が通称5アイズ(eyes)と呼ばれている。加盟各国の諜報機関が傍受した情報などを共有・相互利用するための協定である。

障上のサポートを受けているため、米国との関係は無視できない。しかし、欧州諸国の米国に対する姿勢は従来から日本に比べてより対等の意識が強いため、日本ほど米国追従ではない。

そうした中、最近ドイツで開催された欧州諸国が出席する国際会議において、将来米国と中国を比較して、どちらとの経済関係を重視するかという問いかけに対して、多くの出席者が中国を重視すると回答した。その選択の背景には、最近の米国が世界秩序を保持するためのシステムを崩し始めている一方、中国と付き合えば魅力的な中国国内市場へのアクセスが開かれ、中国と経済交流を深める多くの国々との関係においてもプラス効果を得ることができるとの判断が働いているとのこと。

また、ワシントン在住の欧州出身のエコノミストも、米国の保護主義政策に対抗していくため、今後は日欧中等が WTO 改革、TPP 加盟国の増大など様々なルートを通じて相互に緊密に連携を強めていくことが重要であると指摘した。

5. 欧州における主要課題

(1) 英国の EU 離脱問題

英国の EU 離脱問題については、メイ首相が EU 側と合意したバックストップ（防御策）協定を前提とする離脱案が英国議会において 3 度にわたり否決された。本来の離脱期限は 3 月 29 日だったが、メイ首相の要請に応じて、EU は離脱時期の延期（3 月 22 日）・再延期（4 月 11 日）を決定し、10 月末が離脱期限となった。

その後、欧州議会選挙において、英国ではブレグジット党が躍進し 30% 以上の得票を得た一方、与党保守党は 10% 程度と惨敗。その状況がほぼ明らかになった 5 月 24 日、メイ首相は辞任を表明した。

7 月 22 日の週に次期保守党党首選挙の結果が発表される予定であり、ボリス・ジョンソン元外相またはジェレミー・ハント現外相のどちらかが 7 月末までに新首相に選出される。このうちジョンソン候補はトランプ大統領との関係が良好で、首相に就任すればトランプ政権との連携が強まると見られている。そうなれば、ファーウェイに対する政策でも米国と共同歩調を採り、同社を英国の 5G ネットワークから排除する可能性が高まると見られている。

なお、10 月末の離脱期限の時期はちょうど EU 主要ポスト人事が入れ替わる時期に当たるため、現任の EU 関係者は 11 月以降の問題に対する関心が低下しており、ブレグジットについてもあまり話さなくなっている由。

将来英国が EU から離脱しても EU に残留しても、ブレグジットをめぐる英国政府内の混乱は英国内および海外の両側において英国政府に対する信用を失墜させている。このため、今後少なくとも 3 年間は英国政府の信頼回復は難しいと見られている。

元々英国は市民社会の代表であり、国家ガバナンスの代表でもあった。その

英国政府の信頼がどうしてこのように崩壊してしまったのかについては、英国人自身がその問いに答えられない状況にある。

ある英国通の日本人は、英国の有識者の誰に聞いてもこれに対する明確な回答が返ってくることはなく、この質問を問われれば不機嫌になるのが常であることから、今は英国人に対して問うてはいけない問いになっていると語った。

(2) 欧州議会選挙の結果に対する評価

5月26日に欧州議会選挙が実施された。選挙結果の特徴は、当初予想されていたほど極右勢力の躍進は見られなかったことだった。事前の予想では極右勢力の合計が30%を上回ると見られていたが、結果的には30%を下回った。中道派（左派・右派の合計）も議席数が低下して過半数を割り、代わりにリベラル派と緑の党が台頭した。リベラル派台頭の主因は、フランスのマクロン大統領が率いる共和国前進党がここに加わったためである。5年前の欧州議会選挙では、この党はまだ結成されていなかった。リベラル派と緑の党はいずれも親EU派に属することから、中道派にこれらを加えた親EU派全体では66%の議席率に達しており、一時心配されたEU懐疑派の台頭には歯止めがかかった。

今回の欧州議会選挙のもう一つの大きな特徴は、投票率が60%と通常（40～45%）に比べて大幅に高まったことだった。これは今回の選挙に対する欧州市民の関心の高さを反映している。

マクロン大統領の政党の支持率が高まった主因は、イエロー・ジャケット運動の拡大に対して、マクロン大統領が全国6000か所での直接対話を実行し、それが奏功して支持率を回復した勢いで欧州議会選挙に臨んだことによるもの。フランス内ではルペン氏が率いる極右政党が得票数は延ばしたが、投票率も高かったため、相対的な得票率はむしろ若干低下した。このため、次期大統領選ではルペン候補マクロン大統領の決選投票となり、最終的には極右反対勢力がマクロン大統領支持に回るため、マクロン大統領が再選される可能性が高まったと見られている。

以上