

人民元問題の政治経済学

—— 経済的相互依存はどのように管理されたのか (1) ——

藤 木 剛 康

はじめに

過去 30 年間、米中の経済関係は拡大し続けてきた。とりわけ、G.W. ブッシュ政権期において中国経済はその存在感を劇的に高め、2007 年にアメリカからの輸出では日本を抜いてカナダ、メキシコに次ぐ第 3 位に、輸入では第 1 位となった。また、貿易赤字額では 2000 年に日本を抜いて以降、第 1 位の座を占め続けている。そして、こうした不均衡な経済関係の深化を背景に、ブッシュ政権期のアメリカ議会では数多くの対中制裁法案が提出され、人民元切り上げ問題や知的財産権などの論点をめぐって米中の貿易摩擦問題が激化した。その一方で、米中間では経済的相互依存関係が成立した結果、それが両国の国家間関係を左右するようになったのではないかと、という議論も見られるようになった。すなわち、中国は輸出主導の経済成長を続けるため、輸出で得たドルで大量の米国債を購入して人民元の為替レートを低く抑えている。米国の方は中国から流入したドルで貿易赤字を補填し、国内の低金利が維持され、好景気が続く。以上のような認識に基づき、「経済的相互確証破壊 (Mutually Assured Economic Destruction)」や「チャイメリカ (Chimerica)」といった造語が作られ、盛んな議論が交わされるようになった¹⁾。これらの論争は大まかに、①経済的相互依存によって米中間の戦争は不可能になったのかどうかという問題²⁾と、②経済的な相互依存が成立したとして、それが双方にどのような政治的影響力を与えるのか、という問題に整理される。第二の問題について極論すれば、アメリカは自国市場へのアクセスを、中国は自国の保有する米国債の売却を、それぞれ交渉の梃子として活用しうるのかどうか、という問題になる³⁾。

1) 「経済的相互確証破壊」については、第 2 期ブッシュ政権で国務副長官を務めたロバート・ゼーリック (Robert B. Zoellick) や、アジア太平洋次官補代理だったランダール・シュライバー (Randall G. Schriver) の発言がある。“Schriver Warns of the US Losing sway over China”, *Taipei Times*, October 25, 2005. 「チャイメリカ」については、ニール・ファーガソン『マネーの進化史』早川書房、2009 年、および、矢吹晋『チャイメリカ——米中結託と日本の進路』花伝社、2012 年、を参照されたい。

2) 第一の論点について、ファーガソンは判断を保留しているのに対し、矢吹は、武力衝突は不可能になったという議論を展開している。アカデミックな議論では一般に、政治指導者が戦争よりも貿易の方がより大きな利益をもたらすと判断する場合に限り、経済的相互依存は平和を促進するとされる。Dale C. Copeland, “Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations,” *International Security*, 20:4, 1996; 藤原帰一「中国の台頭をどのように受け入れるか——相互依存・権力移行・紛争管理」日本国際問題研究所、2011 年 6 月 23 日 <<http://www2.jiia.or.jp/report/kouenkai/2011/110623j-forum.html>>

では、実際に、米中間の経済的相互依存関係はどのように管理されていたのであろうか。本稿では、G.W. ブッシュ政権期における人民元切り上げ問題の政策過程を分析し、経済的相互依存の管理という問題にアプローチする。人民元問題に関する先行研究の多くは、とりわけ日本においては、人民元切り上げの是非や妥当な切り上げ幅に関心が集中している⁴⁾。しかし、本稿ではアメリカの政策過程において、人民元問題がどのように議論され、対応されたのかを具体的に分析し、ブッシュ政権期における「米中の経済的相互依存とその管理」の特徴を考察したい。

なお、叙述は以下の順序で行う。【1】では、ブッシュ政権期における米中経済関係の概観を検討し、【2】では、人民元切り上げ問題の政策過程の概要と主要な政策手段について整理する。次に、【3】において、人民元切り上げ問題が争点化した2003年から、中国が「通貨バスケット制」に移行した2005年7月までの時期を、【4】では、その後、対中姿勢が硬化し、スノウ(John William Snow)財務長官が更迭されポールソン(Henry Merritt Paulson)に交代する2006年5月までの時期を、【5】では、ポールソン長官のもとで戦略的経済対話(Strategic Economic Dialogue。以下、SED)が創設され、対中関与政策が強化された時期、をそれぞれ分析する。

【1】 G.W. ブッシュ政権期における米中経済関係の概観

まず、図表-1よりアメリカの対中貿易額を検討しよう。アメリカの対中貿易額は、輸出入とも1980年代半ば以降一貫して拡大しているが、とりわけ、2002年以降に輸入額が急速に増加し、それに伴って貿易赤字も急激に拡大している。貿易赤字は2009年にいったん減少しているが、これは2008年の世界金融危機に伴う一時的な動きだと思われる⁵⁾。

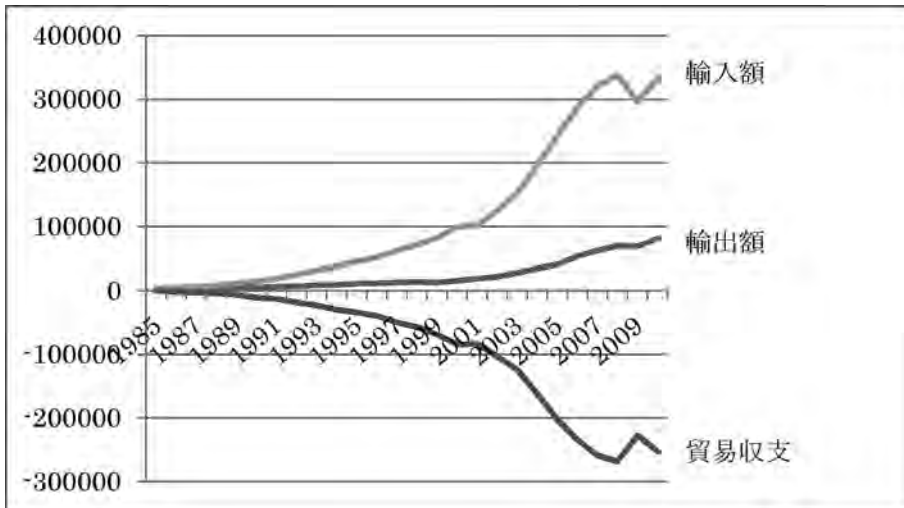
しかし、巨額の貿易赤字だけでは米中貿易の特徴を見失う。第一に、米国企業の対中投資や委託生産の増加に伴い米国企業による逆輸入が増加しており、2000年には米国の対中輸入の18.1%を企業内貿易が占めていた。また、2002年には中国の対米輸出の67%が加工貿易で占

3) この点について、ドレズナーは、債権国=中国の交渉力は限定的であるとし、ナイは、経済的相互依存に基づく交渉力そのものが限定的なものであると評価している。Daniel W. Drezner, "Bad Debts: Assessing China's Financial Influence in Great Power Politics", *International Security*, 34:2, 2009; Joseph S. Nye Jr., "American and Chinese Power after the Financial Crisis", *The Washington Quarterly*, 33:4, 2010

4) こうした経済学的・規範的な議論としては、黒田東彦『元切り上げ』日経BP社、2004年。関志雄、中国社会科学院世界経済政治研究所編『人民元切り上げ論争——中・日・米の利害と主張』東洋経済新報社、2004年。白井早由里『人民元と中国経済』日本経済新聞社、2004年など。法的・政治的アプローチも含んだ研究としては、Raj Bhala, "Virtues, The Chinese Yuan and the American Trade Empire", *Hong Kong Law Journal*, 38:1, 2008; Morris Goldstein and Nicholas R. Lardy eds., *Debating China's Exchange Rate Policy*, The Peterson Institute for International Economics, 2008; Simon J. Evenett ed., *The US-Sino Currency Dispute: New Insights from Economics, Politics and Law*, A VoxEU. org Publications, 2010 など。

5) Wayne M. Morrison, "China-U.S. Trade Issues", *CRS Report for Congress*, RL33536, June 3, 2009

図表-1 アメリカの対中貿易額の推移 (100万ドル, 年)



(出所)U.S. Census Bureau, “US Trade in Goods by Country” より作成。

められていた⁶⁾。第二に、今日の東アジアでは、グローバル・サプライ・チェーン、すなわち、多くの産業で生産工程が複数の段階に切り分けられ、個々の企業は最も有利な場所で特定の工程に特化する国際分業が進められている。図表-2によれば、2000年代における中国の輸出入の半分以上が外国企業によるものである。そして、中国はグローバル・サプライ・チェーン末端の労働集約的な最終組立工程に特化していた。米中経済・安全保障調査委員会 (U.S.-China Economic and Security Review Commission) の公聴会では、付加価値ベースで計算すると、2002年における中国の対米輸出額のうち54%が外国産、つまり外国製の中間財から構成されるため、対米貿易黒字も40%程度縮小するという証言がある⁷⁾。これらの事情のため、アメリカの対中貿易赤字に対する米国企業の立場は、中国に生産拠点を持つ大企業と米国内で生産する中小企業、国内の製造業と委託生産を行っている小売業などの中で分裂していた。

次に、人民元の為替レート制について概観する⁸⁾。1994年以降の人民元は管理変動相場制の下にあった。管理変動相場制とは、「市場の需給に基づいた、単一の、管理のある変動制の制度」とされ、その下では経常取引は原則自由であるが、経常取引で得た外貨の保有は厳しく制限され、市場集中義務等が課せられている。制度的には市場の需給に基づいて為替レートが決定されるが、現実にはドル売りを人民銀行が全て買い取ることで、1ドル = 8.2765元を中心

6) 大橋英夫「米中経済関係の基本構造」高木誠一郎編『米中関係——冷戦後の構造と展開』日本国際問題研究所、2007年

7) Prepared Statement of Dr. Judith Dean, Professor of International Economics, Brandeis University, Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, “The Evolving U.S.-China Trade and Investment Relationship”, June 14, 2012

8) 大西靖『中国における経済政策決定メカニズム——景気過熱、金融改革、人民元はどうなっているのか』金融財政事情研究会、2005年、岩城成幸「人民元の『切り上げ』——事前予測、現状、今後の見通し」『調査と情報』492、2005年

図表-2 外国企業による中国の輸出入（1986～2006年）

年	中国への 直接投資額 (10億ドル)	外国企業による輸出額と 総輸出に占める割合 (10億ドル/%)	外国企業による輸入額と 総輸入に占める割合 (10億ドル/%)	アメリカの 対中貿易赤字 (10億ドル)
1986	1.9	0.6 / 1.9	2.4 / 5.6	-1.7
1990	3.5	7.8 / 12.6	12.3 / 23.1	-10.4
1995	37.5	46.9 / 31.5	62.9 / 47.7	-33.8
2000	40.7	119.4 / 47.9	117.2 / 52.1	-83.8
2001	46.9	133.2 / 50.0	125.8 / 51.6	-83.1
2002	52.7	169.9 / 52.2	160.3 / 54.3	-103.1
2003	53.5	240.3 / 54.8	231.9 / 56.0	-124.0
2004	60.6	338.2 / 57.0	305.6 / 58.0	-162.0
2005	60.3	444.2 / 58.3	387.5 / 57.7	-201.6
2006	63.0	563.8 / 58.2	472.6 / 59.7	-232.2

(出所) Wayne M. Morrison and Marc Labonte, "China's Currency: Economic Issues and Options for U.S. Trade Policy", *CRS Report for Congress*, RL32165, 2008, p.25. 原出所は China's Customs Statistics および U.S. International Trade Commission Dataweb.

レートとして上下0.3%の範囲内で変動するよう調整されていた。人民銀行が市場介入を続けているため中国の外貨準備高は急速に拡大し、この蓄積されたドルはアメリカ国債を中心に投資されてきた。図表-3は、2001年から2008年における海外諸国および日中のアメリカ財務省証券保有額の推移を示したものである。プッシュ政権期を通じて中国の保有するアメリカ財務省証券は増え続け、2008年後半には日本を抜いて世界第一位の保有国となったことが分かる。

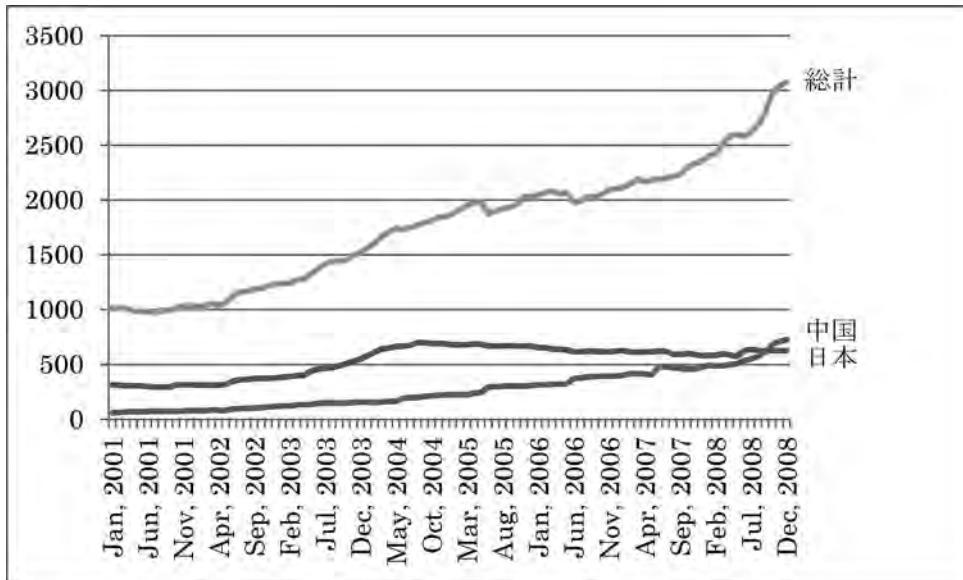
【2】人民元切り上げ問題の政策過程と政策手段

【2-1】アクター

人民元切り上げ問題の主要なアクターは、連邦議会と行政府、とりわけ財務省である。1988年包括通商法の「1988年為替レートおよび国際経済政策協調法」により、財務省は年2回、議会に外国の為替政策に関する報告書を提出し、その際、財務長官が上下両院の銀行委員会の公聴会で証言しなければならない⁹⁾。この報告書では、巨額の経常黒字、かつ巨額の対米貿易黒字を持ち、不公正な通商上の優位を得る意図を持って為替介入を行っている国を「為替操作国」に指定する。そして、米国政府は為替操作国と協議を行いその是正を求めなければならない

9) 1988年包括通商法の第3編「国際金融政策」のサブタイトルAが「為替レートおよび国際経済政策調整法」である。同法では、資本移動が貿易額を遙かに超えるようになり、変動相場制の自律的調整機能が失われた結果、主要先進国間での政策協調が必要であり、そのために、大統領は諸外国との交渉、財務長官には諸外国の為替政策の分析と為替操作国との交渉を義務づけている。通商摩擦問題研究会編『米国の88年包括通商・競争力法——その内容と日本企業への影響』日本貿易振興会、1989年、110～113ページ。

図表-3 諸外国のアメリカ財務省証券保有額の推移 (2001 ~ 2008年, 億ドル)



(出所) U.S. Department of Treasury, "Major Foreign Holders of Treasury Securities" より作成。
 (http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfhis01.txt)

い。したがって、人民元切り上げ問題の政策過程は、年2回の報告書とその後の公聴会を主な舞台として、対中貿易赤字問題の解消のために人民元切り上げを要求する議会と財務省を始めとする行政府との関係を中心に展開することになる。

しかし、財務省と議会それぞれが実際に果たしている役割については以下のような批判がある。まず、財務省の実際の役割については、政府監査院 (Government Accountability Office。以下、GAOと略記) が2005年に発表した報告書にまとめられている¹⁰⁾。この報告書によれば、第一に、財務省は為替操作国の指定について大きな裁量を持っている。例えば、為替操作国の基準となる「重大な」経常黒字や「顕著な」貿易黒字には具体的な定義がなく、実際には相手国経済の多面的な検討によって判断しているとされる。第二に、財務省は1990年代においては為替レートが米国経済に与える影響を重視して分析していたが、それ以降は世界的な貿易不均衡の背景にあるマクロ経済的な要因の分析に焦点を当てている。財務省は、為替レートはマクロ経済およびミクロ経済的諸要因の複雑な相互作用を通じて決定される経済的変数だと考えており、したがって、為替レートを政策手段とは見なしていない。つまり、中国との貿易摩擦問題を解消するために人民元の切り上げを求める議会の側の認識とは、大きな開きがあることになる。

次に、議会の役割についてはランダール・ヘニング (C. Randall Henning) が、為替レート政策の民主的統制という観点から批判的に検討している¹¹⁾。ヘニングによれば、財務省の為替

10) GAO, "Treasury Assessments Have Not Found Currency Manipulation, but Concerns about Exchange Rates Continue", GAO-05-351, April 19, 2005

操作報告書による説明プロセスは、日本やヨーロッパ諸国との貿易摩擦が問題となっていた1980年代の状況に基づくものである。しかし、1990年代以降に生産プロセスの国際化が進展したため、二国間の貿易バランスのみを問題視するのは無意味になってしまった。したがって、議会は主要通貨に対するドルの価値、対外債務の限度、国際通貨システムにおけるドルの役割など、今日の通貨政策に求められるより広範な政策課題にも注意を払うべきだという。しかし、財務省は不十分な情報しか提供せず、報告書の体裁や発表日もバラバラで、単に法律上の要請を満たすためにのみ提出している。また、議会の側も、貿易関係の委員会と報告を受ける銀行委員会とが制度的に分離しており、通貨政策の広範な政策課題に対応できる体制を持っていない。そこでヘニングは、議会による為替政策の民主的統制という観点から為替操作報告書のプロセスを全面的に見直すべきだと主張している。ヘニングの分析は、貿易赤字問題をばかりを問題視する議会の近視眼や、対外経済政策を包括的に議論できない制度的欠陥といった問題点を浮き彫りにしている。

【2-2】政策手段

ここでは人民元切り上げ問題の政策手段を、①議会による法的アプローチ、②IMFによる多国間アプローチ、③WTOによる多国間アプローチ、の3つのアプローチに分類して整理する¹²⁾。

(1) 議会による法的アプローチ

ラジ・バラ (Raj Bhala) の研究によれば、人民元切り上げ問題に関する法案は、2001～2002年の第107議会から2007～2008年の第110議会までの間に55本提出された。これらの法案は、①為替操作国の認定要件を緩和する法案、②一方的な高関税を賦課する法案、③非市場経済に相殺関税 (countervailing duty。以下、CVD) 法を適用する法案、④反ダンピング (antidumping。以下、AD) 法を適用する法案、の4つに大別される¹³⁾。図表-4は、これらのうち2003～2004年の第108議会から第110議会までに提出された主な法案を整理したものである。アメリカ議会で通商法案が提出された場合、まずは通商政策を担当する上院財政委員会と下院歳入委員会での審議と採決を通過しなければならない。通過できた法案は本会議に提出され、本会議での審議と採決にかけられる。上院案と下院案の内容が異なる場合は両院協議会で一本化され、再度両院での採決にかけられ、最終的に大統領の署名を得られれば成立するこ

11) C. Randall Henning, "Congress, Treasury and the Accountability of Exchange Rate Policy: How the 1988 Trade Act Should Be Reformed", *Working Paper*, 07-8, Peterson Institute for International Economics, 2007

12) 主に以下の分析に基づき整理した。U.S.-China Economic and Security Review Commission, "The China Currency Exchange Rate Problem: Facts and Policy Options", May 9, 2005; Bhala, *op.cit.*; Morrison Labonte, *op.cit.*; Philip I. Levy, "US Policy Approaches to Chinese Currency", Evenett ed., *op.cit.*

13) Bhala, *op.cit.*

となる。上記の 55 の法案のうち、担当委員会の採決ですら通過できた法案はごくわずかであり、委員会や議会多数党指導部の支持を得られなかったり、他の法案の審議が優先されたりした結果、多くの法案は店ざらしにされた。

次に、4つの類型を順に検討しよう。第一に、為替操作の認定要件については、財務省の裁量を制限するために、相手国の「意図」を要件から除外することを求める法案が作成されるようになった。しかし、財務省は【3】以下で示すように、中国を為替操作国に指定することはなかったが、人民元の切り上げに向けた中国との協議は粘り強く行っていた。したがって、要件を緩和して操作国に指定したとしても単なるレッテル貼り（name and shame）以上の意味があるのか疑問視する議論もあった¹⁴⁾。第二に、一方的な高関税については、例えば、人民元の過小評価の幅が一般には 15～40%とされているので、その平均を取って 27.5%の関税を中国製品に賦課する法案が提出された。しかし、特定国の製品に対する関税は WTO の最恵国待遇原則に反し、また、中国からの報復や中国製品の価格上昇を招く可能性があるという批判がなされた¹⁵⁾。第三の CVD とは輸出国の不当な補助金に対する対抗措置だが、これまで商務省は、中国のような非市場経済国からの輸入品の正確な補助金額を評価するのは不可能であるとして発動してこなかった。しかし、議会は非市場経済国からの輸入品に対しても CVD を課すよう要求した¹⁶⁾。第四の類型は、ダンピング・マージンの計算に、過小評価された為替レートも算入するというものである。この措置については、そもそも中国のような非市場経済国からの輸入品のダンピング・マージンの算定方法について異論が多いうえに、過小評価された為替レートを算入するのは WTO のルールに抵触するのではないかという批判があった¹⁷⁾。

(2) IMF を活用した多国間アプローチ

IMF 協定の第 4 条「為替取極に関する義務」の第 1 項 (iii) では、加盟国の義務として、「国際収支の効果的な調整を妨げるため又は他の加盟国に対し不公正な競争上の優位を得るために為替相場又は国際通貨制度を操作することを回避すること¹⁸⁾」を挙げている。IMF を活用したアプローチとは、中国の為替レート政策がこの規定に反しているとして、IMF の機能を強化して中国に圧力をかけるべきだという提案である。例えば、以下のような提案がなされた。① IMF が行っている加盟国の経済政策に対するサーベイランスを強化し、各国の為替レート政策

14) Levy, *op.cit.*

15) U.S.-China Economic and Security Review Commission, *op.cit.*, 2005

16) 陳友駿『米中経済摩擦』晃洋書房、2011年、28～29ページ。議会の圧力を受け、2007年3月以降、商務省は非市場経済国からの輸入品に対しても CVD の発動を認めるようになった。

17) 中国からの輸入品に対するダンピング・マージンの算定に際しては、インドでの生産コストを中国の生産コストに代替して算出されていた。陳前掲書、34～36ページ。

18) 「国際通貨基金協定の第二次改正」。第 4 条第 1 項は「加盟国の一般的義務」。日本語訳は外務省のホームページ。<http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdf/B-S53-0049_1.pdf>

図表-4 人民元切り上げ問題に関する主要な法案・決議一覧

法案番号／提出議員名	経過	法案の内容
108 議会 (2003～2004)		
S.1586 Sen. Charles Schumer (D)	2003.9 提出	人民元は 15～40% 過小評価されているため、中国との人民元切り上げ交渉が成果を上げなければ中国からの輸入品に 27.5% の関税を課す。
S.Res.219 Sen. Lindsey Graham (R)	2003.9 上院通過	財務長官に対し、市場ベースの為替レートに向けた中国との交渉を勧告。中国が為替操作をやめ、WTO 及び IMF のコミットメントを履行するよう促す。
H.R.3058 Rep. Phil English (R)	2003.9 提出	財務長官に対し、中国の為替レート政策を分析し、為替操作を中立化する追加関税を課すよう要求。
S.1592 Sen. Joseph Lieberman (D)	2003.9 提出	ITC に対し、為替操作と貿易障壁の範囲を明確化し、為替操作国との交渉がまとまらなければ 301 条に基づくセーフガードを提言。
H.Con.Res.285 Rep. Donald A. Manzullo (R)	2003.9 提出	為替レートの均衡回復に努め、301 条に基づく対抗措置をとるよう行政府に要求。
H.R.3269 Rep. John Dingell (D)	2003.10 提出	商務長官に対し、外国の為替操作を調査し救済措置をとるよう求める。
S.1758 Sen. George Voinovich (R)	2003.10 提出	財務長官に対し、中国の為替政策を調査し、追加関税を課し、必要ならば為替操作を相殺する措置をとるよう義務づける。
H.R.3364 Rep. Sue Myrick (R)	2003.10 提出	中国が為替操作をしておらず、一般的に受け入れられた市場ベースの貿易政策に従っていると証明されない限り、中国からの輸入品に 27.5% の関税を課す。
H.Res.414 Rep. Phil English (R)	2003.10 下院通過	中国のフロート制への移行を促進し、大統領がそのための関与を続けるよう求める。
S.Res.262 Sen. Olympia Snowe (R)	2003.11 提出	財務長官に対し、中国のフロート制に向けた交渉を開始するよう求める。
S.2765 Sen. Olympia Snowe (R)	2004.7 提出	為替操作国指定要件の緩和。
H.R.4986 Rep. Mike Rogers (R)	2004.8 提出	中国の為替政策を分析し、過小評価が認められた場合、WTO での対応を要求。
S.2927 Sen. Charles Schumer (D)	2004.10 提出	為替操作国指定要件の緩和。
109 議会 (2005～2006)		
H.Con.Res.33 Rep. Tim Ryan (D)	2005.1 提出	大統領に対し、米中経済・安全保障委員会の 2004 年の報告書にある勧告を採用するよう要求。
S.295 Sen. Charles Schumer (D)	2005.2 提出	中国が為替操作をしておらず、一般的に受け入れられた市場ベースの貿易政策に従っていると証明されない限り、中国からの輸入品に 27.5% の関税を課す。
H.R.1498 Rep. Tim Ryan (D)	2005.4 提出	為替操作に対しても CVD を賦課。
H.R.1575 Rep. Sue Myrick (R)	2005.4 提出	大統領が議会に対し、中国が為替操作をしておらず、一般的に受け入れられた市場ベースの貿易政策に従っていると証明しない限り、中国からの輸入品に 27.5% の関税を課す。

S.984 Sen. Olympia Snowe (R)	2005.5 提出	為替操作国指定要件の緩和。
H.R.2208 Rep. Donald Manzullo (R)	2005.5 提出	為替操作国指定要件の緩和。
H.R.2414 Rep. Mike Rogers (R)	2005.5 提出	財務長官に対し、中国の為替レート政策の調査を要求。過小評価を補助金と見なし、WTOの紛争解決手続を活用。
S.1048 Sen. Charles Schumer (D)	2005.5 提出	為替操作国指定要件の簡素化・明確化。
H.R.3004 Rep. Phil English (R)	2005.6 提出	財務長官に対し、中国の為替レート政策を分析し、為替操作を中立化する追加関税を課すよう要求。
H.R.3306 Rep. Charles Rangel (D)	2005.7 提出	非市場経済に対してもCVDを賦課。
S.Res.270 Sen. Evan Bayh (D)	2005.10 提出	大統領に対し、中国の第4条違反や為替操作問題についてIMFと協議するよう要請。
H.R.4733 Rep. Charles Rangel (D)	2006.2 提出	議会貿易執行局を設置し、米国の貿易相手国が貿易協定を遵守しているかどうかを監視。
S.2467 Sen. Chuck Grassley (R)	2006.3 提出	88年為替レート法の改正。基礎的不均衡が存在し米国経済に悪影響を与えている通貨国に対する対抗措置を明確化。
H.R.5043 Rep. Benjamin Cardin (D)	2006.3 提出	国際経済政策に関する国家委員会の創設。為替操作を含む中国の不正な貿易活動を報告。
S.3992 Sen. Jim Bunning (R)	2006.9 提出	88年為替レート法を改正し、基礎的不均衡が存在する貿易相手国に対する交渉や対抗措置を課す。

110 議会 (2007 ~ 2008)

H.R.321 Rep. Phil English (R)	2007.1 提出	財務長官に対し、中国の為替レート政策を分析し、為替操作に見合った追加関税を課す。
H.R.782 Rep. Tim Ryan (D)	2007.1 提出	為替レートの不均衡が存在する場合、それを輸出補助金とみなしてCVDを課す。
H.R.1002 Rep. John M. Spratt (D)	2007.2 提出	中国が為替操作をやめない場合、27.5%の関税を課す。
S.796 Sen. Jim Bunning (R)	2007.3 提出	為替レートの不均衡が存在する場合、それを輸出補助金とみなしてCVDを課す。
S.1677 Sen. Christopher J. Dodd (D)	2007.6 提出	意図にかかわらず為替操作を認定し、諸外国やIMFと協力して是正のための措置をとる。
S.1607 Sen. Max Baucus (D)	2007.7 財政委通過	基礎的不均衡が存在した場合、是正のための措置をとる。
H.R.2942 Rep. Tim Ryan (D)	2007.6 提出	ITCに対し、非市場経済からの輸出品に対しても相殺関税を課す権限を認める。財務省が基礎的不均衡を認めれば、当該国の不当な輸出補助金であるとして、CVDを課す。

(出所) Gary Clyde Hufbauer, Yee Wong and Ketki Sheth, "US-China Trade Disputes: Rising Tide, Rising Stakes", *Policy Analysis*, 78, The Peterson Institute for International Economics, 2006, pp.84-90. および Thomas <<http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>>より作成。

(注) (R) は共和党, (D) は民主党。

についての報告書を定期的に発表させるようにする。② G7にIMFの代表を参加させ、国際的に受容できる為替レート政策の明確化を進める。③為替操作の疑いがある場合、該国と特別の協議を行い、それでも解決しなかった場合、IMF総務会での70%以上の多数決で当該国を批判する報告書を作成させる¹⁹⁾。

IMF改革については、アメリカの圧力もあって2007年にサーベイランスの改訂が実現した。それまでIMFはサーベイランスにはあまり関心がなく、特定国の為替レート政策が問題になった場合でもごく控えめにしか圧力をかけてこなかった。アメリカはこうした現状を問題視し、2005年9月にティモシー・アダムス(Timothy D. Adams)財務次官がIMF協定4条違反の国に断固たる措置をとるようIMFに求めた。IMFはこの訴えをいったんは拒否したが、2006年1月にアダムスが再びIMFのサーベイランスを強化して問題のある国を明確にするよう求めると、サーベイランスの改訂に向けて動き始めた。ただし、IMFの立場は、サーベイランスは強化するが、それはあくまで関係国に適切な助言をするためであり、厳格な審判としての役割を果たすつもりはないというものだった²⁰⁾。IMFは2007年6月に為替レート政策に関するガイダンスの原則を修正し、外的不安定(external instability)の原因となる政策の回避を加盟国に求めるようになった。この修正の意味は、為替レート政策の意図ではなく、その結果に焦点を当てたことにあった²¹⁾。

しかし、中国の為替レート政策に対するIMFの影響力は限定的だという評価が当時からあった。第一に、IMFの主要な政策手段は外貨不足の加盟国に対する緊急融資であり、中国のように巨額の債権を持つ国に対しては実効性のある政策手段を持っていない。第二に、そもそもIMFは対話を通じた説得を重視してきた機関であり、アメリカが期待するような裁定役には向いていない²²⁾。こうしたことから、多国間アプローチとしてはIMFよりもWTOに期待する議論が注目されるようになった。

(3) WTOを活用した多国間アプローチ

WTOを活用した多国間アプローチとしては、第一に、中国の為替レート政策がGATT15条「為替取極」の4項に違反しているとする議論がある。15条4項では、「締約国は、為替上の

19) Morris Goldstein, "The IMF as Global Umpire for Exchange Rate Policies", Michael Mussa ed., *C. Fred Bergsten and the World Economy*, Peterson Institute for International Economics, 2006

20) Jonathan E. Sanford, "China, the United States and the IMF: Negotiating Exchange Rate Adjustment" *CRS Report for Congress*, 2006

21) Morris Goldstein and Nicholas R. Lardy, "China's Exchange Rate Policy: An Overview of Some Key Issues", Goldstein and Lardy eds., *op.cit.*

22) Aaditya Mattoo and Arvind Subramanian, "Currency Undervaluation and Sovereign Wealth Funds: A New Role for the World Trade Organization", *Working Paper*, 08-2, Peterson Institute for International Economics, 2008; Robert W. Staiger and Alan O. Sykes, "Currency Manipulation and World Trade", *NBER Working Paper*, 14600, 2008

措置によってこの協定の趣旨を没却してはならず、また、貿易上の措置によって国際通貨基金協定の規定の趣旨を没却してはならない²³⁾」とされている。しかし、この提起については先例が存在しないため、中国の為替レート政策が「為替上の措置」であるのか、また、「協定 (= GATT) の趣旨」とは何なのか、といった原則論で国際的な合意を形成する必要がある。このため、人民元問題を GATT15 条違反で提訴すれば、それは WTO の紛争解決手続で判断される法的問題としてではなく、政治的問題と見なされる可能性が高い、という指摘がある²⁴⁾。

第二に、中国の為替レート政策が、WTO の補助金及び相殺措置に関する協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures。以下、ASCM)²⁵⁾ に反する不当な補助金だとする議論もある。ASCM 違反だと主張する場合、その政策が、政府による特定産業・企業への直接的な資金の移転であることを示す必要がある。しかし、為替レート政策による自国通貨安が、特定企業への直接的な資金援助である証明とするのは困難であろう²⁶⁾。

また、そもそも通貨問題が WTO の管轄する問題であるのか疑問視する意見もある。WTO は、IMF とは異なり明確なルールに則った紛争解決手続を供えた多国間機関であるが、通貨政策を分析・評価する専門知識も権限も持たない。したがって、IMF と WTO とが協力して為替レートに関する新ルールを策定し、IMF の評価に基づき WTO の紛争解決手続を活用すべきだということになる²⁷⁾。しかし、このような大規模な改革には中国も含めた多数の加盟国の支持が必要になる。G7 や G20 を活用して国際合意を形成するという道もあるが、G7 には中国が加盟しておらず、G20 では中国やブラジル、インドといった新興国の発言力が強いいため、合意形成の場として活用するのは難しいのではないかと指摘されている²⁸⁾。

以上のように、【2-2】では人民元切り上げ問題の政策手段を、①議会による法的アプローチ、② IMF による多国間アプローチ、③ WTO による多国間アプローチ、の3つのアプローチに整理した。しかし、実際の政策過程においては、①で示した複数の類型、さらには複数のアプローチを同時に活用した法案が提出され、議論された。【3】以下では、こうした実際の政策過程を詳細に分析していく。

(つづく)

23) 関税及び貿易に関する一般協定。日本語訳は経済産業省のホームページ。

<http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto_agreements/custom_duty/html/02.html#15>

24) Robert W. Staiger and Alan O. Sykes, "Currency Manipulation and World Trade", *NBER Working Paper*, 14600, 2008; Dukgeun Ahn, "Is the Chinese Exchange-Rate Regime 'WTO-Legal'?", Evenett ed., *op.cit.*

25) 日本語訳は経済産業省のホームページ。

<http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto_agreements/marrakech/html/wto13.html>

26) Staiger and Sykes, *op.cit.*

27) Mattoo and Arvind Subramanian, *op.cit.*

28) Levy, *op.cit.*; Jonathan E. Sanford, "Currency Manipulation: The IMF and WTO" *CRS Report for Congress*, 2011

The Political Economy of the Renminbi Problem:
Managing the Economic Interdependence between the U.S. and China (1)

Takeyasu FUJIKI

Abstract

During the presidency of George W. Bush, the economic interdependence between U.S. and China increased significantly. But this interdependence was asymmetric. As the U.S. trade deficit with China expanded, the economic tensions between U.S. and China intensified. With the U.S. Congress accusing China of undervaluing the renminbi, the Bush administration started negotiating with China. This paper analyzes the policy process of the renminbi problem during the George W. Bush administration. In spite of pressure from Congress, the administration left office without correcting the asymmetric interdependence between the U.S. and China. Treasury Secretary Paulson established the Strategic Economic Dialogue and got many results from China. But he was not able to force China to revalue the renminbi.