

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 (2) ——

藤 木 剛 康

【3】人民元切り上げ問題の争点化（2003年～2005年7月）

2003年、対中貿易赤字の増加を背景に、アメリカ議会では「中国は人民元の過小評価によって対米輸出を促進し、米国人の雇用を奪っている」という不満が高まり人民元切り上げ問題が争点化した。しかし、行政府の認識は異なっていた。5月に発表された財務省の国際経済と為替レート政策に関する報告書では、中国は1995年以来事実上のドルペッグ制を実行しているが、為替レート操作国にはあたらずという評価を下していた¹⁾。

議会の声に押され、スノウ財務長官（John William Snow）は9月初めに中国を訪問し、柔軟な為替レートの確立を求めた²⁾。これに対し、中国側は、将来的には市場により大きな役割を認めると答えたが、近い将来における自国通貨の切り上げやフロート制への移行を拒否した³⁾。そして、米中双方は今後の金融協力を約束し、10月に技術協力協定（Agreement on Technical Cooperation）の締結で合意した⁴⁾。また、スノウ長官は9月のG7に参加し、為替レートの柔軟性が望ましいという声明を発表させた⁵⁾。

スノウ長官の訪中にもかかわらず人民元が切り上げられなかったため、議会では数多くの人民元関連法案が提出された。図表-4でも示したように、この時期に提出された法案の多くは行政府に対し、人民元的大幅切り上げやフロート制への移行に向けた対中交渉を始めるよう求め、拒否された場合は中国からの輸入品に高関税を賦課するというものだった。

さらに、9月から10月にかけて、中国との経済関係や中国の為替レート政策に関連する公聴会が相次いで開催された。まず、10月1日に下院金融サービス委員会が、「中国の為替レート制と米国経済に対するその効果」という公聴会を開催した⁶⁾。この公聴会では、グリーン（Mark Green）、イングリッシュ（Phil English）、マンズロー（Donald A. Manzullo）ら対中法案を提出

1) Department of Treasury, "Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies: For the period July 1, 2002, through December 31, 2002" May 2003

2) Press Roundtable Transcript with Treasury Secretary Snow in Beijing, China, September 3, 2003

3) Bonnie S. Glaser, "U.S.-China Relations: The Best since 1972 or the Best Ever?", *Comparative Connections*, 5:3, Center for Strategic & International Studies, 2003

4) United States Treasury and the People's Bank of China Announce Agreement on Technical Cooperation, October 14, 2003

5) Statement of G7 Finance Ministers and Central Bank Governors, Dubai, 20 September 2003

した議員たちが、中国の為替操作を批判し、政権に対中圧力を強めるよう要求した。政権からはテイラー（John Brian Taylor）財務次官が出席し、中国はアジアにおける最終製品組立工場にすぎず、元切り上げは対中貿易赤字問題の解決にはならないと指摘する一方で、柔軟な為替レートは中国経済には良い政策であり今後も中国の政策変更を促していくと述べた。また、民間からは全米製造業者協会（National Association of Manufacturers）のバルゴ（Franklin J. Vargo）副会長が出席し、アメリカの保護主義を回避しつつ、中国のドルベッグ制を放棄させる必要があると指摘し、政権の外交努力を賞賛する一方で、高関税を賦課する法案には反対の姿勢を表明した。

第二に、10月30日には上院銀行委員会で、同日に発表された財務省報告⁷⁾に関する公聴会が開催された⁸⁾。今回の報告でも、財務省は中国のドルベッグ制や為替市場への政府介入それ自体では為替操作に相当しないとし、柔軟な為替レート制に向けた対中協力の実績を強調した。しかし、シューマー（Charles E. Schumer）議員はこの報告書に強く反発した。これに対し、スノウ長官は報告書の趣旨を繰り返したうえで、中国の銀行部門の脆弱性や投機に利用される可能性を踏まえ、ベッグ制放棄までの短期的なタイムスケジュールの設定には反対だと述べた。

第三に、10月30日と31日の2日間にわたり、下院歳入委員会では「米中経済関係と世界経済における中国の役割」をテーマにした公聴会が開催された⁹⁾。政権からは、テイラー財務次官やシャイナー（Josette Sheeran Shiner）USTR 副代表らが出席し、対中貿易赤字問題は東アジアにおける生産ネットワークの形成という文脈で評価すべきであると指摘した。そして、変動相場制への移行については中国もその必要性は認めており、今後も協議を継続していくと述べた。また、ホルツイーキン（Douglas Holtz-Eaken）議会予算局長は、提出されていたH.R.3058やS.1586といった法案を名指して批判した。ホルツイーキンによれば、そもそも真の為替レートの決定は困難であり、貿易黒字は適切な指標ではない。また、これらの対中制裁法案は対中貿易赤字を減少させうるが、その分、他国に対する貿易赤字を増やすだけであり、貿易赤字問題への効果は限定的だと述べた。

その後、12月初めに温家宝（Wen Jiabao）首相が訪米したが、貿易問題の懸案はほとんど前進しなかった。温家宝は、貿易赤字の削減ではなく、中国へのハイテク製品輸出の拡大で問題を解決すべきだと主張した¹⁰⁾。人民元問題については、ブッシュはフロート制への移行が望

6) Hearing before the Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology of the House Committee on Financial Services, "China's Exchange Rate Regime and Its Effects on the U.S. Economy", October 1, 2003

7) Department of Treasury, "Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies", October 30, 2003

8) Hearing before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, "The Treasury Department's Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policy", October 30, 2003

9) Hearing before the House Committee on Ways and Means, "United States-China Economic Relations and China's Role in the Global Economy", October 30 and 31, 2003

ましいと繰り返したが、温は将来的な目標だと述べた。そして、米中双方は、来年1月、合同の専門家グループを設立し、フロート制への移行に関する研究を進めさせることで合意した¹¹⁾。

2004年4月15日、財務省は定例の報告を発表し、対中貿易赤字の背景には東アジア域内貿易の拡大があり、東アジア各国は自国の競争力への配慮から相互に牽制しあい、通貨切り上げを忌避するようになったと指摘した。そして、政権は二国間および地域レベルでの為替レートの柔軟性の拡大を主張してきたと述べた。また、中国に対してはフロート制への移行を支援してきたと強調した¹²⁾。

4月22日、上院対外関係委員会では「中国における改革の現状」をテーマに公聴会が開催された。経済問題については米中経済・安全保障調査委員会のロビンソン (Roger W. Robinson) 議長とダマート (Richard D'Amato) 副議長が、対中貿易赤字によるアメリカ製造業への悪影響や、世界の通商ルールに対する米中経済関係の影響という観点から対中貿易赤字を問題視し、その主要因は15～40%にも及ぶ人民元の過小評価にあると述べた。また、アメリカ労働総同盟・産業別組合会議の首席エコノミスト、リー (Thea M. Lee) も、中国の為替操作と労働者の権利の抑圧のために、アメリカ国内で数十万もの雇用が失われていると述べた¹³⁾。同様の認識は、6月10日に発表された米中経済・安全保障調査委員会の報告書でも繰り返され、議会は政権の対中行動を促すための法案を成立させるべきだという提起がなされた¹⁴⁾。

以上のように、当初、議会は人民元の過小評価が対中貿易赤字の主要因であるとして行政府の直接的な対応——中国の為替操作国指定や人民元切り上げ交渉——を求めたのに対し、行政府は人民元切り上げの効果は限定的であり、柔軟な為替レート制の実現に向けた金融協力を続けていくという立場に立っていた。しかし、議会の不満は次第に高まっていった。第一に、100名以上の下院議員が元切り上げを求める書簡を7月に大統領に提出した¹⁵⁾。第二に、9月末、民主党議員団が過小評価された元は輸出補助金に相当するとして、通商法301条に基づく提訴を行った¹⁶⁾。

議会の反発に対し、財務省は金融面での関与政策を継続した。第一に、議会の301条提訴に対する声明を発表し、為替レートの柔軟化に向けた二国間交渉とG7やAPECの活用を進め、資本移動の自由化、金融セクター改革、為替市場改革と金融商品のリスク管理手法、金融サー

10) “Wen Says Trade Deficit Can Be Solved with U.S. Exports, Not Less Chinese Imports”, *Inside US-China Trade*, December 10, 2003

11) Bonnie S. Glaser, “U.S.-China Relations: Wen Jiabao’s Visit Caps an Outstanding Year”, *Comparative Connections*, 5:4, Center for Strategic & International Studies, 2004

12) “Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies”, April 15, 2004

13) Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Senate Committee on Foreign Relations, “U.S.-China Relations: Status of Reforms in China”, April 22, 2004

14) “2004 Report to Congress of the U.S. - China Economic and Security Review Commission”, June 10, 2004

15) “Congress, Industry Growing Impatient with U.S. on China Currency Efforts”, *Inside US-China Trade*, July 28, 2004

16) “Democrats Considering Re-filing China Currency 301 Petition”, *Inside US-China Trade*, September 29, 2004; “USTR Delays China Currency 301 Decision until Meeting with Congress”, *Inside U.S. Trade*, October 1, 2004; “Snow Hints Bush Administration Will Reject China Currency Petition”, *Inside US-China Trade*, October 6, 2004

ビスの自由化などを支援していくと述べた¹⁷⁾。第二に、10月1日のG7では、中国の政策担当者も招いて為替レートの柔軟性に関する意見交換を行った¹⁸⁾。第三に、テイラー財務次官が対中経済政策に関する演説を行い、ハイレベルの二国間関与、G7などを活用した多国間主義、技術協力計画に基づく金融自由化支援の3本柱で対応していると述べた¹⁹⁾。そして、12月の議会報告書でも技術協力計画の進展を強調した²⁰⁾。

2005年になると議会の圧力はさらに高まり、政権は本格的な対応を余儀なくされた。2月、上院ではシューマー議員とグラム（Lindsey Graham）議員が超党派の上院議員10名の署名を得て、対中制裁法案S.295を提出した。同法案は行政府に対し、人民元切り上げ交渉のために180日を与え、交渉に失敗すれば対中報復関税を課すよう要求していた²¹⁾。上院は4月、S.295の棚上げ動議を33対67の大多数で否決し、6月末までに採決を行うと決定した²²⁾。S.295が成立すれば、ブッシュ政権はそれに基づく強硬な対応を余儀なくされる。政権は、これまでのような事務的対応での争点管理に失敗し、より踏み込んだ発言や姿勢を示すようになった²³⁾。

第一に、4月以降、政権の高官が相次いで「中国は柔軟な為替制度への移行の準備ができている」と発言するようになった。例えば、14日の下院歳入委員会の公聴会「米中経済関係と世界経済における中国の役割」において、大統領経済諮問委員会のフォーブス（Kristin Forbes）は、対中貿易が製造業での雇用減少の原因だという議論を批判しつつも、中国は為替政策変更の準備ができていると述べた²⁴⁾。また、スノウ財務長官も、16日のG7の後で中国は柔軟な為替制度に向けて速やかに行動すべきだと述べた²⁵⁾。

第二に、財務省は定例の報告書と上院外交委員会の公聴会で、中国の固定レート制は世界経済のリスク要因となっているが、柔軟なレート制に向けた準備は整っており、中国は遅滞なく政策変更を進めるべきだと主張した²⁶⁾。ただし、財務省は、完全なフロート制へ即座に移行

17) Statement of Treasury Assistant Secretary for Public Affairs Rob Nichols on China Currency Petition, September 9, 2003; "Fact Sheet: Treasury Efforts Yielding Results on China Currency".

18) Statement of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors with Chinese Counterparts, Washington, D.C., October 1, 2004

19) John B. Taylor Under Secretary for International Affairs United States Treasury, "New Directions for U.S. Economic Policy towards Japan and China", October 21, 2004

20) "Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies", December 3, 2004

21) "Graham, Schumer Vow To Press China Currency Tariff This Year", *ChinaTradeExtra.com*, February 3, 2005

22) "China Trade Legislation Could Be Key to CAFTA Passage in House", *Inside U.S. Trade*, April 8, 2005

23) 鷲尾友春「何故、争点管理が効かなかったのか——第2期ブッシュ政権下の対中摩擦」『東亜』No.463, 2006年。

24) Hearing before the House Committee on Ways and Means, "United States-China Economic Relations and China's Role in the World Economy", April 14, 2005

25) "Administration Says Time Ripe for China to Change Currency Policy", *Inside US-China Trade*, April 20, 2005

26) "Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies", May 17, 2005; Hearing before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, "Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies", May 26, 2005

することは求めていないし、人民元の柔軟化がグローバル・インバランスの唯一の解決策ではないとも指摘した。

第三に、6月23日の上院財政委員会の公聴会では穏健派の議員からの発言も目立った。彼らは東アジアのグローバル・サプライ・チェーンの存在に注目し、人民元切り上げの貿易赤字削減効果に対する疑問を提示した。まず、委員長のグラスリー（Chuck Grassley）は、制裁法案で対中貿易赤字を削減しても、それが他のアジア諸国に移転するだけというのは本当なのかと述べた。また、筆頭委員のボーカス（Max Baucus）は、中国だけではなく他のアジア諸国に対しても通貨介入をやめるよう求めるべきだと述べた。これに対し、連邦準備制度理事会のグリーンズパン（Alan Greenspan）議長は、元切り上げはアジア諸国から中国への中間財価格には影響しないので、中国からの輸出品価格への影響も限定的だろうと述べた。そして、スノウ長官は、議会の準備している懲罰的な法案は逆効果であり、財務省の関与政策こそが有効だと述べた²⁷⁾。

結局、6月30日にシューマーは、スノウおよびグリーンズパンとの会合後、中国が通貨改革を前進させる確信が得られたとして、S.295の採決延期に合意した²⁸⁾。

【4】「通貨バスケット制」への対応

7月21日、中国人民銀行は「人民元レート形成メカニズム改革の改善に関する布告」を発表し、管理フロート制への移行を進めた²⁹⁾。第一に、人民銀行は人民元を2%切り上げ、1ドル=8.11元とした。第二に、ドルペッグ制に代え、通貨バスケット制を参考にした「管理フロート制」に移行し、人民元の1日の変動幅は上下0.3%以内にとどめるとした。図表-5に示すように、これ以降、人民元の対ドルレートは緩やかに増価し、2008年7月には1ドル=約6.9元にまで上昇した。しかし、多くの専門家は、管理フロート制の下でも人民元の為替レートは政治的な判断により決められており、アメリカからの政治的圧力に対応した事実上のペッグ制にすぎないと評価していた³⁰⁾。

しかし、スノウ、グリーンズパンら政権の高官はこの動きを歓迎した³¹⁾。財務省のアダムス次官も、技術協力計画に基づき柔軟な為替レート制への移行を支援してきた財務省の成果だ

27) Hearing before the Senate Finance Committee, "U.S.-China Economic Relations", June 23, 2005

28) "Schumer Delays Consideration Of China Currency Tariff Bill After Meeting With Snow, Greenspan", *ChinaTradeExtra.com*, June 30, 2005. 安井明彦「米国議会は中国に何を求めているのか」『みずほ米州インサイト』2005年。

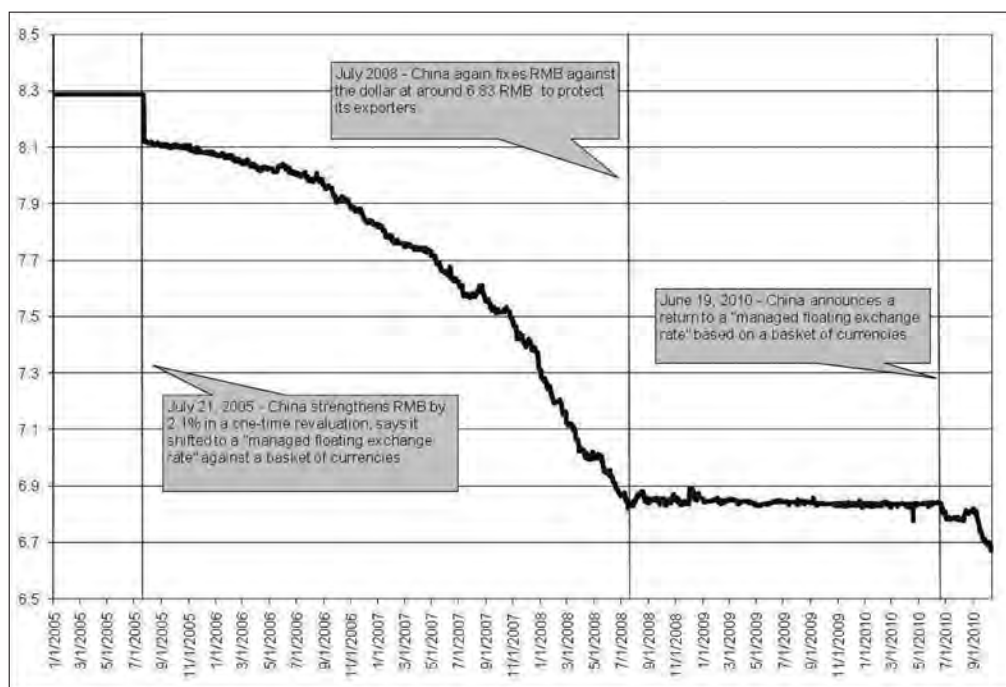
29) 岩城前掲論文。

30) 伊藤隆敏「人民元改革の分析」『RIETI Discussion Paper Series』06-J-028, 2006年, など。

31) Bonnie Glaser, "U.S.-China Relations: Katrina Wreaks Diplomatic Havoc, Too", *Comparative Connections*, 7:3, Center for Strategic & International Studies, 2005

と自賛した³²⁾。これに対し、議会の不満はくすぶり続けた。11月に発表された米中経済・安全保障調査委員会の報告書では、「7月の為替レート改革は人民元の対ドル相場のごく穏健な再評価であり、極めて限定的な第一歩にすぎない」とされた³³⁾。しかし、議会の多数派は制裁法案の採決よりも政府間交渉の強化に期待していた。それは、第一に、対中貿易赤字の背後にはグローバル・サプライ・チェーンが存在しているため、制裁法案の効果は限定的であり、第二に、一方的な制裁関税はWTOのルール違反だとする認識が多くの議員に共有されていたからだった。このため、上院は対中貿易法案の審議を延期した³⁴⁾。こうした動きを受けて、11月の財務省報告ではドルペッグ制の放棄を歓迎する一方で、新しい為替制度の運用は全く不十分であり、実質的にはドルペッグ制が継続していると評価した。そして、中国に対して二国間・多国間での働きかけを強めるとしていた³⁵⁾。

図表-5 2005～2010年における人民元の対ドルレート



(出所) 2010 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, p. 23

32) Remarks of Under Secretary of the Treasury Timothy D. Adams before the U.S.-China Business Council, September 15, 2005

33) 2005 Report to Congress of the U.S. - China Economic and Security Review Commission, November 9, 2005

34) "Finance Not Likely to Tackle China Bill; TO Hold Hearings on Doha Round", *Inside U.S. Trade*, September 2, 2005; "Some Seek Alternative to Schumer-Graham Bill in Light of New Delay", *Inside US-China Trade*, November 23, 2005

35) Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, November 2005; Timothy D. Adams, "The US View on IMF Reform", Speech presented at the Conference on IMF Reform, September 23, 2005.

2006年、ブッシュ政権は、2005年9月にゼーリック（Robert Bruce Zoellick）国務副長官が提起した「責任ある利害関係者（responsible stakeholder）」論を対中経済政策にまで拡張する動きを見せた³⁶⁾。第一に、USTRは2月に対中通商政策の全面見直しを発表し、中国のWTOメンバーとしての移行期は終わり、今後は責任のある貿易相手国として、WTOルールの遵守を求めていくとした³⁷⁾。第二に、3月の財政委員会の公聴会でアダムス財務次官が財務省の対中関与政策を説明し、①より市場志向で柔軟な為替レート制の採用、②消費主導経済への転換、③金融部門の改革と開放を中国に求めていくと述べた³⁸⁾。

そして、3月、財政委員会委員長のグラスリーと筆頭委員のボーカスが、シューマー・グラム法案の成立を阻止するため、新たな法案を提出した。シューマーとグラムの両議員は、人民元を切り上げさせるために中国からの輸入品に高関税を賦課する法案を繰り返し採択させようとしていた。しかし、彼らの法案は特定国の製品に対し一方的に高関税を課すという点でWTOのルール違反に問われる恐れがあった。そこで、穏健派のグラスリーとボーカスは、中国を名指しせずWTOルールとの整合性に配慮した法案を作成することで、シューマーやグラムら強硬派の議員をなだめようとしたのである³⁹⁾。この法案S.2467は、第一に、通商法の実施体制を強化して、ADを過小評価された通貨国からの輸入品に適用できるようにし、また、USTRの権限の強化や議会と行政府との連携を強化するとしていた。第二に、財務省報告の指定要件を、「為替操作」から「基礎的不均衡（fundamental misalignment）」に変更した。基礎的不均衡とは、実効為替レート水準と一般的な経済理論に基づく水準とが著しく不均衡であることを意味し、これまでの報告のように、相手国の「意図」の有無を問題にして指定を回避することができないようにされた。第三に、指定後、米国政府は相手国と協議を進め、相手が協議に応じない場合、米国及び多国間金融機関からの融資を禁止・反対し、IMFから相手国への政策変更要請も要求しなければならない。ボーカスは「この法案は相手国を罰するためのものではない。むしろ、我々の関与を強化し、二国間の問題を、貿易を途絶するのではなく、関与を通じて対処するためのものだ⁴⁰⁾」と述べた。そして、財務省もS.2467を支持した⁴¹⁾。他方、以下のような問題も指摘された。第一に、S.2467は為替政策に関する規定を含むため、この問

36) Bonnie S. Glaser, "U.S.-China Relations: Discord on the Eve of the Bush-Hu Summit", *Comparative Connections*, 8:1, Center for Strategic & International Studies, 2006. しかし、ゼーリックが7月に国務副長官を辞任したためこの動きも停滞し、結局、ブッシュ政権は体系的な対中政策を持つに至らなかった。

37) USTR, "U.S.-China Trade Relations: Entering a New Phase of Greater Accountability and Enforcement (Top-to-Bottom Review)", February 2006.

38) Hearing before the Senate Finance Committee, "U.S.-China Economic Relations Revisited", March 29, 2006

39) 安井明彦「『進化』する米国の対中経済政策——制裁法案採択延期と『利害共有者』論」『みずほ米州インサイト』2006年。"Grassley, Baucus Bill Would Overhaul U.S. FOREX Monitoring", *Inside US-China Trade*, March 29, 2006

40) Max Baucus, Senator, "A Defining Moment for U.S.-China Trade Policy", April 10, 2006

41) "Treasury Indicates Support for Grassley-Baucus Currency Bill", *Inside US-China Trade*, April 5, 2006

題を所管する銀行委員会での検討が必要になる。第二に、複数の委員会での検討が必要な大型の法案であるため、多数の中国関係の修正条項を集めてしまい、審議に時間がかかる可能性があった⁴²⁾。

議会での動きが拡がりを見せるなか、5月に財務省報告が発表された⁴³⁾。今回の報告は人民元問題に焦点を合わせており、中国高官の発言集やこれまでの関与政策の成果をまとめた資料が添付されていた。そして、人民元レートの柔軟化は全く不十分だが不公正な競争上の利益を得るためではないとし、為替操作国の要件を満たしていないと評価していた。さらに、財務省はIMFを通じた取り組みも進めており、IMFのサーベイランスの強化を提起していた⁴⁴⁾。また、スノウ長官は上院銀行委員会の公聴会で、フロート制に向けた中国政府のコミットメントは明確であり、①柔軟なレート制の実現、②消費の強化、③金融システム近代化という目標を財務省とも共有していると述べた⁴⁵⁾。

【6】ポールソン新財務長官と米中戦略的経済対話

5月末、スノウ財務長官が辞任し、後任にはウォール街出身のヘンリー・ポールソン (Henry Merritt Paulson) が就任した⁴⁶⁾。ポールソンは、6月27日の上院での指名承認のための公聴会で、近代的な金融システムがなければ競争的な市場で取引される通貨を持ってないと述べ、対中政策の重点を通貨問題から金融部門改革へ移すことを示唆した⁴⁷⁾。そして、9月には国際経済に関する初めての演説を行い、中国は、開放的な国際経済システムの「責任ある利害関係者」としての役割を引き受けるべきであり、そのためには経済構造改革を戦略的に進める必要があると指摘した。さらに、米中は経済的相互依存関係にあり、中国の改革はアメリカの利益であり責任でもあると主張した⁴⁸⁾。

9月20日、ポールソンは中国で呉儀 (Wu Yi) 副首相と会談し、戦略的経済対話 (U.S.-China Strategic Economic Dialogue。以下、SED) の設立で合意した⁴⁹⁾。当日発表された共同声明やファクトシートによれば、SEDは年2回開催され、米中が国際経済システムにおける責任ある利

42) "Grassley Currency Bill Likely to Face Hurdles in Senate", *Inside US-China Trade*, May 17, 2006

43) Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, May 2006

44) Remarks by Treasury Under Secretary for International Affairs Timothy D. Adams at the American Enterprise Institute, February 2, 2006, "Working with the IMF to Strengthen Exchange Rate Surveillance"

45) Statement of Treasury Secretary John W. Snow before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs on International Economic and Exchange Rate Policies, May 18, 2006

46) スノウは減税や年金改革などの国内経済政策についての指導力不足を指摘されており、政権の支持率回復のための事実上の更迭だと言われている。

47) Bonnie S. Glaser, "U.S.-China Relations: Promoting Cooperation, Managing Friction", *Comparative Connections*, 8:3, Center for Strategic & International Studies, 2006

48) Remarks by Treasury Secretary Henry M. Paulson On the International Economy, September 13, 2006

害関係者として、経済的挑戦と機会に協力して対処するための協議の場であるとされた。そして、アメリカは長期的な視点から、中国が開放的な消費主導経済に移行するのを支持していくとされた。帰国後、ポールソンはブッシュと共にシューマーとグラムに面会し、S.295の採決を延期してグラスリーとポーカスと協力するよう求め、両議員はこの申し入れを受け入れた⁵⁰⁾。

こうして、12月13日から15日にかけて、ポールソンと呉儀の主宰で第1回のSEDが開催された。ポールソンは開会演説で、SEDの目標は、①均衡のある持続可能な成長のため、短期的には通貨の柔軟性、中期的には通貨の自由化について議論し、②市場開放や法の支配、透明性を強調し、③エネルギーと環境について議論することだと述べた⁵¹⁾。米中両国から経済関係の閣僚が多数参加し、「中国の発展経路と中国の経済発展戦略」をテーマに、持続可能な成長、都市と農村の均衡発展、貿易・投資の促進、エネルギー、環境と持続可能な発展という5分野で議論が行われ、次の6ヶ月間で投資協定の可能性、エネルギーと環境に関する共同研究などについて優先的に作業を進めることが決まった⁵²⁾。しかし、人民元問題については具体的な進展は見られなかった⁵³⁾。

12月19日、ポールソン新体制の下で初めて発表された財務省報告では、中国を、高い貯蓄率と輸出主導の経済から、柔軟な為替レート制と近代的な金融部門を備えた均衡のとれた経済に転換させることが必要であるとされた。そして、2006年前半に資本の自由化や通貨市場改革、元の柔軟化を前進させたと評価する一方で、為替レート改革は慎重すぎて国内経済の歪みと国際的な不均衡是正の障害となっていると指摘された⁵⁴⁾。ポールソンは、1月31日の上院銀行委員会の公聴会では、SEDにより、通貨改革のような短期的課題と、経済構造改革などの長期的な改革とで協力するための信頼関係を構築できると自賛した。そして、残りの任期中に人民元レートが市場で決定されるように、市場インフラの発展に努めると述べた。具体的には、①中銀の外為市場への介入の削減、②人民元変動幅の拡大、③発展した資本市場の創設、という3段階からなる柔軟な為替レーム創設に向けた計画を発表した⁵⁵⁾。

49) “The Joint Statement between the United States of America and The People’s Republic of China on the Inauguration of the U.S.-China Strategic Economic Dialogue”, September 20, 2006; Fact Sheet Creation of the U.S.-China Strategic Economic Dialogue, September 20, 2006

50) “Bush Intervention Prompts China Tariff Vote Delay, Work On New Bill”, *ChinaTradeExtra.com*, September 28, 2006

51) Introductory Remarks by Secretary Henry M. Paulson at the U.S.-China Strategic Economic Dialogue, December 13, 2006

52) Fact Sheet: The First U.S.-China Strategic Economic Dialogue, December 15, 2006

53) 竹中正治「成果の見られない Bush 政権の中国人民元問題への取組み」[BTMU ワシントン情報] 78, 2006 年。

54) Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, December 2006

55) Hearing before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, “The Treasury Department’s Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policy and the U.S.-China Strategic Economic Dialogue”, January 31, 2007; “Paulson Cites Less Chinese Intervention As Goal In Currency Talks”, *Inside US-China Trade*, February 7, 2007

このように、ポールソンの対中経済政策は、SEDを設置して米中二国間の長期的・戦略的課題を取り上げ、その中に人民元問題を位置づけ、為替レートの柔軟化に向けた条件整備を段階的に進めて議会の不満に対応していこうというものだった。しかし、議会の対中圧力は下がらなかった。すでにSEDの前日、上院財政委員会は、人民元や知的財産権を始めとする主要な貿易問題の解決を求める呉儀宛て書簡を送っていた。また、その後、下院歳入委員会も巨額かつ恒常的な介入を批判する書簡を呉儀に送った⁵⁶⁾。

図表-4にも示すように、2007年1月から3月にかけて多数の対中貿易法案が提出され⁵⁷⁾、その後、議会の公聴会でも活発に議論された。3月の上院財政委員会「米中関係における通貨の役割」では、グラスリーとシューマーがWTOルールに合致し為替不均衡に対応できる法案を協力して作成すると主張した⁵⁸⁾。しかし、5月の下院歳入委員会、エネルギー委員会、金融サービス委員会合同の公聴会では、財務省はポールソンの3段階のインフラ整備改革論を繰り返した。また、中国の貿易黒字は単に通貨政策のためだけではなく、中国の経済構造に根ざしたものと反論した⁵⁹⁾。

5月22～23日に第2回のSEDが開催された。米中両国は、SEDは長期的な構造問題に対処するとともに短期的な結果を追求する場であり、今回は市場アクセスの向上、金融セクターの開放、エネルギー安全保障の強化、環境保護、法の支配の強化で合意した⁶⁰⁾。しかし、人民元問題や対中貿易赤字の削減などについては今回も進展がなかった。ポールソンがこれらの問題の早期解決を求めたのに対し、呉儀は経済問題の政治化に反対し、互いに圧力をかけるべきでないと反論した⁶¹⁾。ただし、中国が避けていたのは元切り上げの幅や時期の明確化であり、人民元改革を継続する意思は表明していた⁶²⁾。

6月に発表された財務省報告は、グローバル・インバランスの解消に焦点が当てられ、その解消は国際的に共有された各国の責任であるとした。そして、中国は巨額の介入をやめ、自国

56) Bonnie Glaser, "U.S.-China Relations: Two Bilateral Dialogue Mechanisms Manage Friction", *Comparative Connections*, 9:2, Center for Strategic & International Studies, 2007

57) "Levin Predicts CVD-NME Bill, Second Bill On Other Issues", *Inside US-China Trade*, January 31, 2007; Bonnie S. Glaser, "U.S.-China Relations: Old and New Challenges: ASAT Test, Taiwan, and Trade", *Comparative Connections*, 9:1, Center for Strategic & International Studies, 2007

58) Hearing before the Senate Finance Committee, "Risks and Reform: The Role of Currency in the U.S.-China Relationship", March 28, 2007

59) "Statement of the Honorable Mark Sobel, Deputy Assistant Secretary for International Monetary and Financial Policy, U.S. Department of Treasury", Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means Joint with the Subcommittee on Commerce, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Energy and Commerce and the Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade, and Technology of the Committee on Financial Services, "Hearing on Currency Manipulation and Its Effect on U.S. Businesses and Workers", May 9, 2007

60) Fact Sheet: Second Meeting of the U.S.-China Strategic Economic Dialogue, May 23, 2007

61) "SED Statements Reveal Split Over Approach To Economic Issues", *ChinaTradeExtra.com*, May 22, 2007

62) "China Agrees To Currency Reform With General Pledge At SED", *Inside US-China Trade*, May 30, 2007

経済の均衡回復と人民元の過小評価への取り組みを開始すべきであり、第2回 SED で中国は経済不均衡の回復を優先課題と認めたと指摘した。しかし、今回も中国の為替操作国指定は、技術的要件を満たしていないとして見送られた。ただし、SED や G7, G20, IMF などあらゆる機会を捉えて中国の為替レート問題を追求していくとされていた⁶³⁾。

このように、ポールソンの下でも人民元問題は進展しなかったが、この時期以降、複数の競合する法案が提出されたため、議会の政策過程は複雑化した。第一に、6月13日に上院財政委員会のポーカスとグラスリー、シューマーとグラムの4議員が S.1607 を提出した。S.1607 は、「為替操作」ではなく、対ドルレートの「基礎的不均衡」が存在する場合、行政府に相手国との交渉を義務づけた。そして、成果が出ない場合、180日後には AD, 360日後には WTO への提訴などのより一層厳しい対抗措置を要求していた。この法案は、上院財政委員会の主要議員2名と、これまで幾度も対中制裁法案を提出してきた強硬派の議員2名が共同で作成した大型法案と見なされ、注目を集めた⁶⁴⁾。第二に、6月21日に上院銀行委員会委員長のドッド (Christopher J. Dodd) と筆頭委員のシェルビー (Richard Shelby) が S.1677 を提出した⁶⁵⁾。S.1677 では、相手国の意図に関係なく、巨額の経常黒字と対米貿易黒字を抱え、長期的な為替介入を行っている国を「為替操作国」に指定する。その場合、財務省は当該国および IMF との交渉を開始し、270日後には WTO へ提訴できるとされた。第三に、6月28日、下院のライアン (Tim Ryan) とハンター (Duncan Hunter) が H.R.2942 を提出した。H.R.2942 は、「基礎的かつ提訴対象となる不均衡 (fundamental and actionable misalignment)」がある場合、財務省は IMF に協力を要請し、360日後には WTO に提訴し貿易匡正法で対応しなければならない。基礎的かつ提訴対象となる不均衡とは、実効為替レートと一般的な経済理論に基づくレートとの間に大きな乖離がある状態をさす⁶⁶⁾。

これら3法案はこれまでの議論を踏まえ、以下のような共通点を持っていた。第一に、為替操作国に指定する基準として「不均衡」や「調整」などの言葉を使っているが、相手国の意思を不問にしていた。第二に、WTO ルールに整合的な対抗措置に加え、WTO や IMF といった多国間機関など、合理的かつ多様な政策手段を活用していた。第三に、行政府や相手国に対し、対抗措置を実際に発動するまでに一定の時間的猶予を与えていた。また、S.1607 と H.R.2942 については議会の権限強化、すなわち、議会に為替レート委員会を設置して、議会や財務省に助言することになっていた⁶⁷⁾。

63) Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, June 2007

64) "Baucus, Grassley Currency Bill Could Trigger AD Changes, WTO Cases", *ChinaTradeExtra.com*, June 13, 2007; 安井明彦「対中法案にみる米中摩擦の長い影——次世代の通商政策に引き継がれる『遺産』」『みずほ米州インサイト』2007年。

65) "Separate Senate Bills Likely To Complicate China Currency Debate", *Inside U.S. Trade*, June 15, 2007

66) "New Ryan-Hunter Bill Combines AD, CVD Action For Misaligned Currencies", *Inside US-China Trade*, July 4, 2007

そして、上院で同じ趣旨の2つの法案が異なる委員会から提出されたことは、財政委員会と銀行委員会との管轄権争いが顕在化したことを意味していた。財政委員会の法案 S.1607 は為替レート問題、すなわち銀行委員会の管轄事項に踏み込んだ法案であるため、銀行委員会の法案として作成されるべきだというのが銀行委員会の言い分だった。そこで、上院民主党指導部はこれら2つの法案の一本化を要請した⁶⁸⁾。また、下院でも、既に提出されていた複数の対中制裁法案との一本化作業が開始された。他方、ブッシュ政権は上院に提出された2つの法案に強く反対した。7月30日、財務および商務長官と USTR 代表の3高官は上院民主党指導部に書簡を送り、「法的アプローチは…不生産的で、中国の経済改革のために協力してきた我々の立場を弱める。貿易紛争を激化させる恐れがある」と主張した⁶⁹⁾。また、商務省の高官は、過小評価された為替レート分をダンピングの算定に入れるのは WTO ルール違反の恐れがあり、しかも、相手国が輸入した中間財のコストをどのように計算するのか不明確であると批判した⁷⁰⁾。さらに、ポールソンは10月に演説を行い、SED の意義について改めて説明した。ポールソンによれば、米中間の経済的相互依存の深化によって、米国内では多様な利害が絡んで国内での政治的な合意形成が困難になり、保護主義が台頭している。そこで、こうした複雑性を管理するため、トップダウンで省庁横断的な対抗策を実行し、新たな協力の習慣を生み出すため、SED を設置した⁷¹⁾。したがって、議会の対決的な制裁法案よりは、SED を軸にした対中関与こそが採るべき政策だということになる。

政権の主張に対し、議会は10月に発表した米中経済・安全保障検討委員会の報告で、中国の対米貿易黒字は通貨政策によるものであり、また、国内消費主導の経済への転換も鈍く、さらに、人民元の過小評価は中国の輸出業者に対する補助金であり貿易障壁でもある、と反論した⁷²⁾。しかし、上院での法案の調整作業は行き詰まった⁷³⁾。そして、下院でも、対中制裁法案の調整作業に時間がかかるため、審議は来年に延期されることが決まった⁷⁴⁾。

このようななかで、12月12～13日に第3回 SED が開催された。ポールソンと呉儀は、それぞれが米国の保護主義を問題視する開会演説を行った。呉儀は、米国は自国経済の構造的問題を中国に転嫁していると非難し、ポールソンは中国に対し、貿易障壁や人民元、金融サービ

67) Gary Clyde Hufbauer and Claire Brunel, "The US Congress and Chinese Yuan", The Peterson Institute for International Economics, October 19, 2007

68) "Senate Leadership Signals Need To Avoid China Floor Fight", *Inside US-China Trade*, June 27, 2007

69) "Administration States Strong Opposition To Senate Currency Bills", *Inside US-China Trade*, August 1, 2007

70) "Commerce Official, Senate Aides, Dispute 'Problems' With China Bills", *Inside US-China Trade*, October 3, 2007

71) Remarks by Secretary Paulson on Managing Complexity and Establishing New Habits of Cooperation in U.S.-China Economic Relations at the 2007 George Bush China-U.S. Relations Conference, October 23, 2007

72) 2007 Report to Congress of the U.S. - China Economic and Security Review Commission, October 29, 2007

73) "Senate Committees Wrestle Over China Bill's Jurisdiction", *Inside US-China Trade*, October 3, 2007; "Ways & Means' Rangel, Pelosi Confirm No China Trade Bill In House In 2007", *Inside US-China Trade*, November 7, 2007

74) "Three-Part House China Bill Likely To Be Delayed Until 2008", *Inside US-China Trade*, October 31, 2007

スでの譲歩を求めた⁷⁵⁾。しかし、共同声明では人民元問題には触れられず、米国単独の声明では、二国間投資協定交渉に向けた議論の開始で合意し、人民元が2005年7月以来12.2%上昇したことを評価していた⁷⁶⁾。

そして、12月20日に財務省報告が発表された。今回の報告でも、中国については通貨の柔軟性を拡大することや消費主導の経済成長への転換が必要だと指摘し、人民元の切り上げについてはSEDやG7、G20、IMFなどあらゆる場で中国に提起するとしていた。しかし、今回も中国を為替操作国に指定しなかった⁷⁷⁾。

2008年1月、下院歳入委員会において人民元切り上げ法案の作成に向けた動きが活発化した。歳入委員会委員長のランゲル(Charles B. Rangel)と貿易小委員会委員長のレビン(Sander M. Levin)を中心に、数多く提出されていた中国関連の法案の一本化が検討された。他方、この頃から住宅バブルの崩壊による景気後退の懸念が、対中経済政策の政策過程にも影響を与えるようになった。対中制裁法案が成立した場合、中国からの輸入品の価格が上昇してアメリカ経済に悪影響を与える可能性がある。このため議会では、国内経済に悪影響を与えないよう慎重な検討が必要だとされた⁷⁸⁾。

しかし、政権は下院での動きを牽制した。財務省のソベル(Mark Sobel)は3月に演説を行い、対中制裁法案の問題点として、①中国からの輸入品価格の上昇、②為替レート評価の困難、とりわけ中国への中間財の輸入価格を評価する困難、③貿易紛争の激化、④対中貿易赤字を減少させる保証もないことを指摘し、これまでのようなSEDやG7、IMFなどの二国間および多国間での関与政策外交こそが確実な成果を生み出すと主張した⁷⁹⁾。他方、下院での人民元法案の審議も停滞した。景気に対する影響や国際的な貿易ルールとの整合性にも配慮しつつ、多岐にわたる調整作業を進めることになったためである⁸⁰⁾。3月末には調整作業に見切りをつけ、歳入委員会委員長のランゲルは14名の民主党議員とともに、政権に対してこれまでの「静かな外交」からの転換を求める書簡を送った。書簡によれば、プラザ合意のような多国間アプローチやIMF、WTOでの活動の強化を提起していた⁸¹⁾。

75) “Wu Warns Against Bills; Paulson Says Concessions Vital To Stop Them”, *Inside US-China Trade*, December 19, 2007

76) Joint Fact Sheet: The Third U.S. - China Strategic Economic Dialogue, December 13, 2007; U.S. Fact Sheet: The Third Cabinet-Level Meeting of the U.S.-China Strategic Economic Dialogue, December 13, 2007

77) Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, December 2007. また、今回の報告書では、6月に発表されたIMFサーベイランスの強化を歓迎している。

78) “Ways And Means Democrats Deliberate On Possible China Legislation At Rangel Invitation”, *ChinaTradeExtra.com*, January 17, 2008; “Ways And Means Democrats Back Go-Slow Approach To China Bill”, *Inside US-China Trade*, January 23, 2008

79) Remarks by Treasury Deputy Assistant Secretary Mark Sobel at the Symposium of the Bretton Woods Committee on China, March 14, 2008

80) “As Clock Ticks, Congress Continues Wrestling Over China Trade Bill”, *Inside US-China Trade*, February 27, 2008

81) Letter to the President from Charles B. Rangel, Chairman of Committee on Ways and Means, March 26, 2008

しかし、5月に発表された財務省報告でも、為替操作国指定はなかった。中国に対しては、経済の均衡回復のため、国内需要の喚起、金融システム改革、人民元の切り上げと柔軟化に取り組むべきであり、人民元は最近また切り上げられつつあるが、この動きは継続されるべきだとしていた⁸²⁾。

6月17～18日にかけて、ポールソンと引退した呉儀に代わって王岐山（Wang Qishan）副首相が第4回のSEDを主催した。第4回SEDでは、マクロ経済協力と金融サービス、人的資本と製品・食品の安全性、エネルギー・環境協力、貿易、投資の主要5分野で議論が行われ、その具体的な成果として、米中は10年間のエネルギー・環境協力枠組みに署名し、二国間投資協定に向けた交渉開始で合意した⁸³⁾。また、この時期以降、サブプライム危機を背景に中国の立場が強まり、SEDでは貿易不均衡問題が大きな争点にならなくなった⁸⁴⁾。

そして、ブッシュ政権では最後となった第5回SEDが12月4～5日に開催された。第5回SEDでの議論の焦点は金融危機対策で、中国はアメリカが金融危機の原因となったことを批判した⁸⁵⁾。①マクロ経済協力と金融サービス、②エネルギー・環境協力、③貿易と投資、④食品と製品の安全性、⑤国際経済協力、の5つの分野で協議が行われ、米中双方が、SEDは双方の戦略的信頼の基礎と評価した⁸⁶⁾。

その後、12月10日に財務省報告が発表され、中国については巨額の経常黒字、外貨準備の急激な拡大、弱い実効為替レートは人民元の過小評価の証拠だと指摘し、切り上げペースの再加速が必要であるとしていた。しかし、今回の報告でも為替操作国の指定はなかった⁸⁷⁾。

おわりに

これまでの分析に基づき、ブッシュ政権における人民元切り上げ問題の政策過程の特徴を指摘し、ブッシュ政権は米中間の経済的相互依存をどのように管理しようとしたのかをまとめておく。

第一に、アメリカからの度重なる要請にもかかわらず、中国は人民元の切り上げを殆ど進めなかった。そして、ブッシュ政権も中国に対して、強い圧力をかけようとしなかった。つまり

82) Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, May 2008

83) U.S. Treasury Department Office of Public Affairs, "Joint U.S.-China Fact Sheet: Fourth U.S.-China Strategic Economic Dialogue", June 18, 2008

84) 佐野淳也「米中間の『戦略的』経済対話の意義」『環太平洋ビジネス情報RIM』11:40, 2011年。Bonnie Glaser, "U.S.-China Relations: Chock-full of Dialogue: SED, Human Rights, and Security", *Comparative Connections*, 10:2, Center for Strategic & International Studies, 2008

85) Bonnie Glaser, "U.S.-China Relations: Ties Solid for Transition, but Challenges Lurk", *Comparative Connections*, 10:4, Center for Strategic & International Studies, 2009

86) Joint U.S.-China Fact Sheet: The Fifth U.S.-China Strategic Economic Dialogue, December 5, 2008

87) Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, December 10, 2008

米中両国は「不均衡な経済的相互依存」という現状を基本的に放置した。

第二に、アメリカ議会は人民元切り上げのための立法活動を活発に行い、行政府に圧力をかけた。しかし、中国に直接進出した大企業と米国内の中小企業、製造業と金融業や小売業、中国もその一部とする東アジアの生産ネットワークなど、経済的な利害関係の多様性、委員会同士の主導権争い、他の政策課題との競合により、多様な経済的利益をまとめた対中制裁法案として一本化できなかつた。つまり、アメリカ議会は個別の経済的利益が散発的に噴出する場にとどまっていた。

第三に、アメリカ議会の対中制裁法案は、IMFやWTOなどの国際ルールに則ったものになるよう配慮して作成された。そして、こうした配慮によって一方的かつ強硬な法案は次第に提出されなくなつた。つまり、IMFやWTOなどの国際レジームが定着したことにより、貿易摩擦の激化に一定の歯止めがかかつた⁸⁸⁾。

第四に、ブッシュ政権の主要な対外政策課題はイラクやアフガニスタン対策であり、対中経済政策の優先順位は高くなかつた。このため、ゼーリックやポールソンといった「大物」に対中政策を一任しようとした。しかし、2005年9月にゼーリックが「責任ある利害関係者論」を打ち出し、一時期は軍事・外交をも含めた対中政策の体系化が進められたが、2006年7月にゼーリックが副長官を辞任したため、それ以降包括的な対中政策は見失われた。このようななかで、財務省主導の対中経済政策は議会の圧力を受け、スノウ長官の金融自由化支援（技術協力計画）から、ポールソン長官のSEDへ強化された。

第五に、SEDの評価をまとめておく。肯定的な評価としては、省庁横断的かつトップダウンの対話枠組みにより、金融、投資、環境、エネルギーなどの分野で大きな成果をあげ、短期的課題だけではなく長期の課題にも着手できたというものがある⁸⁹⁾。他方、肝心の人民元や貿易不均衡問題については具体的な成果をあげられなかつた⁹⁰⁾。したがって、SEDの実際の機能は、人民元や貿易不均衡問題など、中国にとって妥協の困難な問題「以外」での論点で譲歩を求めるための枠組みであり、広い分野をカバーしたり長期的な課題に取り組むことによって、相互に取引できる論点を拡大することにあつたのではないかと思われる。つまり、時間稼ぎのための体系的な枠組みだったということになる。

88) 日本機械輸出組合「米中貿易摩擦の展望と日本企業の対応」2004年、安井前掲論文。

89) Jean A. Garrison, "Managing the U.S.-China Foreign Economic Dialogue: Building Greater Cooperation and New Habits of Consultation", *Asia Policy* 4, The National Bureau of Asian Research, 2007. Henry M. Paulson Jr., "A Strategic Economic Engagement: Strengthening U.S.-Chinese Ties", *Foreign Affairs*, September/October 2008

90) Glaser, *op.cit.*, 2008

The Political Economy of the Renminbi Problem:
Managing the Economic Interdependence between the U.S. and China (2)

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.