

米国の対中経済政策：G2 体制に向かうのか

佐々木 高成 *Takanari Sasaki*

(独) 日本貿易振興機構 海外調査部主任調査研究員

(財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

要約

- ・ 米国における米中二極体制 (G2) アプローチ論の背景には中国は米国とは異質な価値観を有し、世界経済にダメージを与えかねないが、従来の方法では異質な中国の行動を変えることが困難であるため、G2 の対話、協調を通じて中国の姿勢を変えていこうとする考えがある。
- ・ しかし、通商制度面で G2 アプローチを迫りしやうとしても、超えがたい違いや対立が米中にはある。中国元の為替レートについても、米国では「実質的な切り下げ政策をつづけていることは現下の世界経済状況では近隣窮乏策に等しい」等の批判はむしろ強まっている。
- ・ G2 アプローチは従来の APEC 政策や高度な自由化をめざす米国の政策とは相容れない面が多く、オバマ政権が打ち出したアジアへの関与政策とも齟齬をきたす可能性があるため、G2 アプローチには様々な制約、問題が伴うであろう。

米国では急拡大する中国の経済力や国際関係における発言力の拡大に伴って二国間の関係としては米中関係が最重要だと認識は日を追って強まりつつある。これを背景に米中

による 2 極体制、いわゆる G2 論も増えている。今年 7 月に開催されたオバマ政権としては最初の米中戦略協議メカニズムである「米中戦略・経済対話 (S&ED)」において、オバ

マ大統領は「米中関係は 21 世紀の形を決める」と述べている¹。

しかし、このような認識が米国内にあるからといって、それが G2 体制の構築へとオバマ政権が舵を切ったことを意味するのであろうか、それを考察する前にそもそも G2 体制とは何を意味するのか、を G2 体制構築は果たして現実に可能なのかが問われなければならないであろう。また G2 体制の構築は米国にとってどのような必要性に基づいているのか、アジアにとって G2 の二極体制はどのような含意を持つのか、以下では主として経済分野での米中関係を考察する。

1. 米国内で G2 論者が主張する課題とは

米国のオピニオン・リーダーの中で顕示的に「G2 体制」という言葉を用いて G2 必然論の論陣を張っている代表的なエコノミストはバークステン・ピーターソン国際経済研究所長であるので、同氏の主張からその中身を見てみよう。同氏は 2005 年以来様々な著作や論文で G2 体制

構築の必要性を主張しているが、その代表的論文である「対等なパートナーシップ」における主張の概要は以下のようなものである²。

今後数十年の課題は中国を世界経済の責任ある柱となるよう誘導していくことであるが、中国は国民の所得水準が低いこと、非市場的側面が相当残っていること、権威主義的なこと、などの点で米国とは大きく異なる。また、この点が日本等がかつて世界経済に統合していった過程とは違い、多くの問題を生じさせる。

例えば通商面では、中国は WTO において自由化の義務を避けようとする立場をとっており、中国のような主要な貿易国がこのようなスタンスを取れば WTO 交渉を甚大な悪影響を与える。中国が進める FTA は政治的な動機に基づいており、「途上国」として自由化義務を免れるという抜け穴を利用している。さらにアジアにおいて通商ブロックの形成を進めており、グローバルな通商システムにダメージを与えている。

通貨面では中国は世界の主要国の中で唯一変動為替制度を採用していない国であり、IMF の基本的な合意

に反する。この結果中国は巨大な経常収支黒字を累積してきており、こうした不均衡と国際的な資金の流れはドルの暴落可能性を高めている。さらに厄介なのは中国がこのような姿勢を改めることについて非常な抵抗を示していることであるが、中国の抵抗に対して米国は二国間で解決を図ろうとするのではなく、中国を世界経済体制の真のパートナーとして認め、リーダーシップを分かち合う G-2 アプローチを取るべきだ。

バーグステン氏の主張の中で中国がアジア経済ブロックを形成しようとしていると批判している点を少し補足すると、この主張は米国自身が北米自由貿易協定 (NAFTA) を既に締結して今後の南北アメリカに亘る米州自由貿易地域の形成を進めている事実をみれば、余りにも一方的な独りよがりの論理に聞こえるが、同氏によれば NAFTA はほぼ全ての分野をカバーするゴールドスタンダードの自由貿易協定、言い換えれば WTO ルールに従った、あるいは WTO プラスの自由化を定めているのに対して世界の主要な貿易国であ

る中国が結ぶ、あるいは推進している自由貿易協定はサブスタンダードであり、それゆえに WTO 体制を危うくするという論理を展開している。

バーグステン氏が用意した論理にもかかわらず、米国に矛盾がないとは言いきれない。同氏も中国が自国の行動を擁護し米国を批判することについて理屈が多少はあると渋々認めている。米国が締結した FTA は殆どが米国にとって経済規模が小さい国ばかりで米国の要求を受け容れざるを得ないような国である。それらの国との FTA においてすら米国は砂糖や繊維において米国内の産業保護を優先している。農業分野での自由化においてオーストラリアや韓国との FTA では米国は例外を設けている。米国も全てゴールドスタンダードとはいえないのである。しかし、全体としてみると中国が結んだ FTA は米国を中心とする NAFTA 型の FTA とはかなり様相を異にするのは事実である。アメリカン大学の Dr. Mireya Solisによれば、中国 ASEAN の FTA にはサービス、投資、政府調達、知的財産権、競争政策の規定が欠如しているのに対して米国の FTA

にはいずれにも含まれているという違いがある³。ただし、米国の FTA も相手国によって自由化の程度は異なっていることにも留意しておく必要がある。

バーグステン氏は 2009 年 9 月 10 日に開催された下院外交委員会の公聴会において、再び G2 体制に関する持論を展開している⁴。まず、G2 体制とは何を意味しているのか。先述のように米中は自由な世界通商システム、グローバルな金融危機など共通のグローバルな課題を抱えているが、両国は経済制度や体制、価値観において大きな違いが厳然として存在する。同氏はこれを解決するのに従来のような圧力は効果的ではなく、中国の反発を招くだけであると考える。中国と米国によるリーダーシップの共有、すなわち G2 体制こそが中国を変化させるよりよい方法だというのが同氏の提言である。同氏は G2 が世界情勢の変化に応じて新たな世界秩序の構築に結び付けたうまくいった例を示している。それは過去の米中関係の歴史におけるニクソン訪中の例である。キッシンジ

ャーらが毛沢東、周恩来が地政学的議論をしたことを学ぶべきだと述べている。同氏はまた早手返しにも、この米中関係を G2 と呼ぶことは欧州や日本などの疑惑や反発を招くから、表向きにはプレーアップせず、非公式にとどめるのが良いとアドバイスしているくらいである。

同氏の議論はかつての日本異質論を彷彿とさせるところがある。米国は 1980 年代から 90 年代初めにかけての強大で異質な日本に脅威を感じ、警戒した。異質な日本に対して米国は一方的で強圧的な通商政策で日本を変えようとすると同時に、日本国内における改革勢力といわば共闘体制を組むことで日本の変化を促そうとした。このことは後述するように米国通商代表部の対日担当者が日本を含むアジアに対する米国の政策アプローチの特徴として挙げている。つまり 2005 年ごろには政府のほぼ公的な政策となっていたと思われるが、その原型は構造協議に始まり規制改革イニシアティブにつながる一連の日米協議メカニズムである。

また、東アジアで日本が主導して

経済ブロックができることを警戒して、米国は対抗措置として APEC を後押しした。このような一連の米国の政策は今や中国に対して再演されようとしていると見る事ができる。ただし、中国は日本ほど米国の圧力に屈しないし、自己の利益を強力に主張するため、日本に対してとったような方法では成功が覚束ないと考え、懐柔策や協調路線に力点を置いた。これがバーグステンが言う G2 の本質的要素であろう。しかし、ここで疑問があるのは、日本に対してかなり効果を上げた相手の内部に存在する改革勢力（米国と利害を共有する勢力）と共闘体制をとる方法は中国に対して効果がないと考える理由はない以上、米国は対中政策においてこの要素を重視すべきではないだろうか。これは今後の米国の対中政策の展開方向を見るうえで留意しておくべきところである。

2. 通貨面、通商体制からみた G2 体制の問題点

米中関係が今や米国にとって最重要な二国関係であることは誰しもが

認めるところであるが、最重要だということが必ずしも協力関係のみを意味しているのではない。むしろ中国が米国にとって大きな問題であることの方に米国内の論調の力点がある。

実現可能性の点ではどうか。まず、通商面を考える。米国のアジア戦略の要は対中戦略と APEC を中心とする域内自由化戦略との二本立てである。APEC は米国にとってかつては日本がアジアに経済ブロックを形成することを牽制する対抗策の意味合いが強かったが、いまでは牽制の対象は中国である。米国と中国が協調してアジア共同体の主導権を発揮することは米国にとって意味があるが、中国にとってのメリットは少ない。米国にとって中国の通商政策は補助金政策、知的財産権保護、など米国にとって対立点の鋭い問題を最も多く抱えていると見て差し支えないだろう。また、気候変動対策と同じようにこうした問題は二国間のみでは意味ある効果が期待できないからである。例えば知的財産権にしても米中間で新たな制度合意が成立したとしてもアジア他地域に模造品や違

反商品が流入すれば効果は大きく損なわれ、模造品経済圏が形成されかねない。こうした問題を米中のみのイニシアティブで解決しようとするのは無理がある。

通貨面についてみると、米国内にはむしろ中国に対する批判は高まりつつある。米国と中国が協力するのではなく中国が人民元の改革をしないことへの苛立ちは強い。言い換えれば、長期に亘り中国に甘くしてきたことへの批判であると同時に、今次の世界経済危機以前から続くアジア経済の体質が変化しなければ、再び不均衡が拡大するのではないかとの危機感が大きくなっていることをも示している。

バーナンキ連邦準備制度議長は10月19日、アジアの輸出主導型政策はグローバルな経済不均衡を再燃させ、健全な成長がリスクに曝されることに懸念を示した。同議長は「消費より貯蓄を奨励し、輸出品の生産を拡大するインセンティブを人為的に増す政策は産業構造と資源配分を歪める」と述べ、アジア諸国では資産バブルの可能性があることを指摘

した。また、このリスクへの対応策の一つとしては為替レートにより柔軟性を持たせることを挙げている⁵。同議長は明示的に中国を非難したわけではないが、経済学者のポール・クルーグマンはより直截である。同氏は中国の為替レートについてこう述べている。「中国の貿易収支は2001年ごろまではそれほど大きな不均衡の状態ではなかったが、ドルはユーロ等に対して低下する一方、中国は元をドルにペッグしたので事実上、元は切り下げられたと同じ効果を持った。その間中国の輸出産業の生産性は急上昇したため、中国は貿易収支で大幅な黒字を記録する。通常なら市場の需給関係から元は急上昇するはずだが、元はドルにペッグしたままである。これは大幅な元切り下げに等しく、現下の世界経済危機の状況では不足する需要を他国からさらに吸い上げる近隣窮乏策を取っている」⁶。

レーガン政権第1期の経済諮問委員長で大統領首席経済補佐官だったMartin Feldsteinハーバード大教授も10月29日付ファイナンシャル・タイムズ紙に同様の趣旨で中国元がド

ルにペッグしていることはグローバルな不均衡是正の妨げになると批判している⁷。このところ中国の通貨政策を批判する論調は他にも多い⁸。

3. G2論への批判と対中政策への提言

上記の対中批判にみるように米中の対立点は大きい。この対立が存在するまま米中2極による通貨体制の新秩序が構築されると考えるのは困難である。中国に為替政策を変更させるには中国の政策によって悪影響を被る欧州や日本を巻き込んで問題の対応を多極化させるのがむしろ有効だという考えもある。事実こうした対中アプローチの発想はブッシュ前政権の対中通商政策に見られる。米国のみではなく必要に応じて日欧の協力を得て中国に対応する。さらには米国の権益、政策や価値観などに近い、あるいは共鳴する中国国内の諸勢力と協力しながら内側からの改革を支持していこうとする政策、アプローチである。これは制裁などを可能性として示しながら強圧を掛けて行く方式に対して、いわば「ソ

フトアプローチ」戦略とも言える。具体的には2005年の時点でウェンディー・カトラー通商代表補が対アジア通商政策に関して次のような手法を列挙している。

- ①相手国の内部協力者：特定の通商問題を扱う場合、相手国において関連する企業や業界団体に自国政府に圧力を掛けるよう働きかける
- ②問題のマルチ化：中国の半導体付加価値税の場合のように必要に応じて第3国と協力して圧力を掛ける
- ③ニンジン・アプローチ：関心を持つ相手国の政策変更を引き出すためにFTAや投資枠組協定(TIFA)をオファーする

このソフトアプローチは対中通商政策にも当てはまるが、米国の対日通商政策の基本とも通じるものであり、2000年に外交評議会の超党派対日政策タスクフォースが出した提言内容に沿うものである⁹。この外交評議会の提言は大まかに言えば、クリントン政権時代に採用された対日強硬路線、とりわけ日本異質論に基づく数値目標要求等が日本の大きな

反発を招き、結果として失敗だったという反省に基づいて新たなアプローチを探るといふ趣旨だった。現在の米中関係がかつての日米関係と類似の側面が多いとすれば、外交評議会の当時の提言はまた現在の対中政策にも当てはまるところが大きいと思われる。

バーグステン氏らが提言する G2 の二極体制に対しては米国内の国際問題専門家等から批判も多い。最も広範な批判を展開したのは外交評議会のアジア研究部長 Elizabeth C. Economy である。同氏はフォーリン・アフェアーズ誌の 2009 年 5/6 月号において、米中の協力が現状不足している理由は利害、価値、能力の差から生じる mismatches のためであって、これは米中関係を G2 体制へと高めることでは解決できるものではないと述べている¹⁰。実は Economy 氏が批判した相手は同氏の論文冒頭に言及されたヘンリーキッシンジャー氏、およびズビグニュー・ブレジンスキー氏である。しかし Economy 氏の論文に対して再反論したのはバーグステン氏であった¹¹。

Economy 氏は埋まらない米中の溝の例として、人権侵害国に対する中国の支援や投資、製品安全や知的財産権保護における中国の能力の問題などを挙げる。そしてオバマ政権が最初にやるべきことは日欧等とひざを突き合わせて対中政策の協調を始めることであると言う。また、クリントン元政権等で東アジア担当国家情報官を務めた Robert Sutter 氏も「中国は米国にとって同盟国でも友好国でもなく、米国の世界での指導権やアジア地域での指導権に反対する面が多くある」等を理由に「G2 論というのは愚かだ」と断じている¹²。

さらにジェラルド・カーティス・コロンビア大学教授は「気候変動から金融再編に至るまで…中国の能力を完全に過大評価している」ために「中国と米国の連携によって二国間問題だけでなく、地域や世界の問題にも対処しようとする『G2』構想は非効率的であると同時に非生産的でもある」と諫めている¹³。

4. オバマ政権の対応

オバマ政権の中国に対する姿勢は、

まず先述のように中国重視であることは間違いない。しかし、それは米国がかつてのように単独で世界をリードした時代が戻ってこないこと、多くのグローバルな問題に対して中国を関与させることなくでは対応できないことを認識しているからである。オバマ政権は当然ながら、①中国は経済力の急拡大に責任も伴うことを十分把握すべきである、②そのためには中国との協力が得られるよう中国を関与させることが必要だ、③米中関係は非常に重要で21世紀の姿を決定づけることになる、という考えであり、これはオバマ大統領自身から James Steinberg 国務次官¹⁴、Jeffrey Bader 国家経済委員会東アジア担当上席部長¹⁵等にいたるまで、行政府内での発言に共通してみられる。

ただし、「G2論」については現在米中間で設置されている戦略経済対話(S&ED)はG2体制の始まりととらえるべきではないことを強調したい」という発言が戦略経済対話に関する議会公聴会において行政府代表からでていることにも留意するべきであろう¹⁶。また、同公聴会におい

て民間シンクタンク関係者からは「日本等他の同盟国との関係が重要であり、中国からの協力を引き出すテコとなりうる」という見方も出されている¹⁷。

オバマ政権が少なくとも表向きにはG2論に与しないのは自国が軽視されているのではないかという反発が中国以外のアジアで予想されることもあるためであろうし、とりわけ今後アジアとの関与を米国が強化する姿勢でいるのであればG2論はむしろ米国が後押ししたG20やこれまで支援してきたAPECの軽視にもつながりかねないからであろう。仮にG2論が米中のみが主導していくという意味であれば、米国のアジア政策の軸からはずれることになる。

オバマが日本で行ったアジア政策演説¹⁸の中国に関する部分はほとんどロバート・ゼーリックが提唱した「責任あるステークホルダー論」を展開した演説に瓜二つである。両者の差異は認めがたいくらいである。しかし、オバマ大統領はこの演説の中で米国を太平洋国家として位置づけ、次のような点を強調したことが

注目される。

- ①アジア太平洋国家として米国はこの地域の将来を形作る議論に加わり、適切な組織が発足・発展した際には全面的に参加することを期待している。
- ②均衡のとれた経済成長のための新戦略を追求するところから始めなければならない。
- ③米国は環太平洋戦略的経済連携協定 (TPP) に参加する国々と共に、幅広い参加国の顔ぶれと 21 世紀の貿易協定にふさわしい高い水準を持つ地域協定を目指した取り組みを続ける。

ここで注目されるのはアジアでの自由貿易地域については TPP を具体的な手段として挙げていることである。他方、従来米国は APEC において FTAAP を支持してきたが、今回の APEC シンガポール会合でもそのポジションは変わっている訳ではない。そもそもアジア地域の地域統合については米国を抜きにした自由貿易地域構想には反対であり、米国を含んでいる APEC ベースのアジア太平洋自由貿易地域 (FTAAP) を推進

するのが米国の基本的な姿勢だったので、FTAAP への直接的な言及がなかったのはやや奇異な印象を与える。しかし、上記①はこの FTAAP ではなく東アジア共同体のことについて、米国抜きの動きに対する牽制の意図を強調して伝えたかったと考える方が自然であろう。

5. 米国の APEC 政策と中国

米国は現在アジア地域で広がっている FTA のネットワークについて、どのような見方をもっているのだろうか。単純化を畏れずにいえば、①急速な FTA ネットワーク拡大の動きに米国は取り残されている、②その多くは「多くの例外措置、環境・労働基準条項等を含まない低水準で包括的でない」FTA であり、貿易を歪曲し高水準の FTA 普及を妨げる恐れがある、③ASEAN+3 又は 6 等のアジアオンリー (米国抜き) の自由貿易構想は米国がこの地域に参画していく力を削ぐことになる、と見ているのは行政府の議会証言¹⁹等から明らかであろう。特に上記③の点については、米国にとって FTA の交

渉過程はもちろん、FTAの前段階から締結後のフォローに至るまでの過程そのものが相手国の経済改革を誘導し、米国の経済権益を促進するという意味で重要なのである²⁰。だからこそ米国抜きの状態では影響力を行使できないと懸念しているのである。

米国にとってAPECはこれらの問題を改善していくのに大きな役割を持ち、利用価値が大きいと考えている。APECは多数のメンバーから成り、各メンバーの経済も多様性に富んでいることからAPEC全体を自由貿易協定のように拘束的な形で進めるのは困難が伴うという問題も確かにある。しかし、APECが非拘束的な性格を持ち、柔軟性があることはWTO等ではなかなかコンセンサスを得られない分野に前倒しで取り組んだり、先端的な取り組みができるというメリットがあるとUSTRのカトラー代表補は評価している。APECにおける主要議題として米国は①経済回復、②保護主義の阻止、③地域経済統合、特に環境関連財・サービスの自由化、④均衡のとれた

成長、⑤維持可能な成長、⑥格差を改善するような包括性のある成長、の6つを挙げている²¹。これらは正に重要なグローバル・アジェンダと言える。

今回のオバマ大統領のアジア演説にみるように、米国はグローバル・アジェンダをAPECを通じて追及する姿勢を見せている。その意味でAPECは米国の経済戦略において引き続き重要な位置を占めている。従って中国との協調は不可欠だとしてもAPECのような多国間メカニズムを補完するものと捉える方が適切であろう。ただし、APECの重要性は現政権でも変わらないとしても、どのような要素を重視するかは行政政府内を含めて様々であり、一枚岩ではない。米国のAPEC政策の専門家であるCharles E. Morrison ハワイ大学東西センター所長はAPECに対して①共同体建設派、②戦略派、③自由貿易派という3つの主要な思考上の流れがあると指摘している²²。オバマ政権がこのうちのどの要素を重視するかは今少し分析に時間が必要かもしれない。

他方、今回大統領が参加を表明した環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）は既にハイレベルな FTA の経験国から成っていることから、米国が目指す高水準の FTA を追求していく近道と言えるが、米国内にも農業分野や繊維産業など TPP 参加には批判も存在する。さらに、米国にとって中国の市場開放が当面重要になるが TPP の質が高いため、中国が TPP に近い将来参加する見込みはないと考えられる。オバマ政権は理念的というより実務的という性格からすれば、一つのアプローチにかけるようなりスクをとらず、様々なオプションや手段を同時並行的にすすめるアプローチを取っているとも考えることもできよう。

注

- 1 米商務省サイト America.gov より“Obama at U.S.-China Strategic and Economic Dialogue” July 27, 2009
- 2 C. Fred Bergsten, “A Partnership of Equals”, Foreign Affairs July/August 2008
- 3 在日メキシコ合衆国大使館・慶應義塾大学・El Colegio de Mexico 共催「メキシコと日本：地域競争力向上の機会」シン

ポジウム（2009年11月6日）における Dr. Solis のプレゼンテーションより

- 4 C. Fred Bergsten, “U.S.-China Relations: Maximizing the effectiveness of the Strategic and Economic Dialogue”, before the House Committee on Foreign Affairs, September 10, 2009
- 5 Ben. S. Bernanke, “Asia and the Global Financial Crisis”, Federal Reserve Bank of San Francisco’s Conference on Asia and the Global Financial Crisis, October 19, 2009
- 6 Paul Krugman, “The Chinese Disconnect”, The New York Times, October 23, 2009
- 7 Martin Feldstein, “Why the renminbi has to rise to address imbalances”, Financial Times, October 29, 2009
- 8 Thomas Palley, “Death by Renminbi”, Project Syndicate, November 3, 2009
- 9 佐々木高成「中国大国化が米国権益に及ぼす影響」本誌 No.61, 2005 年
- 10 Elizabeth C. Economy and Adam Segal, “The G-2 Mirage”, Foreign Affairs, May/June 2009
- 11 C. Fred Bergsten, “Two’s Company”, Foreign Affairs, September/October 2009
- 12 産経新聞「実利重視で協力強化目指す」、2009年11月13日

- 13 ジェラルド・カーティス「アメリカよ、世界の中心に東アジアを据えよ」中央公論、2009年11月
- 14 Center for American Progress, “China’s Evolving Engagement”, November 9, 2009
- 15 The Brookings Institution, “Obama goes to Asia: Understanding the President’s Trip”, November 6, 2009
- 16 David B. Shear Deputy Assistant Secretary, U.S. Department of State, “U.S.-China Relations: Maximizing the effectiveness of the Strategic and Economic Dialogue”, before the House Committee on Foreign Affairs, September 10, 2009
- 17 Randall G. Schriver, Founding Partner, Armitage International and President of the Project 2049 Institute “U.S.-China Relations: Maximizing the effectiveness of the Strategic and Economic Dialogue”, before the House Committee on Foreign Affairs, September 10, 2009
- 18 The White House, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall”, November 14, 2009
- 19 Written Testimony of Wendy S. Cutler, Assistant U.S. Trade Representative for Japan, Korea and APEC Affairs, Hearing on “The Future of APEC”, House Committee on Foreign Affairs’ Subcommittee on Asia, the Pacific, and the Global Environment, October 14, 2009
- 20 佐々木高成「米オバマ政権のアジア太平洋戦略」、浦田秀次郎＋日本経済研究センター編著「アジア太平洋巨大市場戦略」第3章、2009年
- 21 Kurt Thong, U.S. Senior Official for APEC, “Preview of the APEC meetings in Singapore”, Foreign Press Center, November 3, 2009 及び Testimony of Kurt Thong, “The Future of APEC”, House Committee on Foreign Affairs’ Subcommittee on Asia, the Pacific, and the Global Environment, October 14, 2009
- 22 チャールズ・モリソン「アジア太平洋地域協力と APEC の将来に関する米国のもう一つの展望」国際問題 No. 585 2009年10月