

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

藤木剛康（和歌山大学）2013.12.14

【1】はじめに——人民元問題の背景と枠組み

- 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分析。「人民元問題がどのように議論され、対応されたのか」を、①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、②対中姿勢が硬化し、スノウ財務長官が更迭されポールソンに交代する2006年5月までの時期、③ポールソン長官のもとでSEDが創設され対中関与政策が強化された時期、の3期に分けて分析。
- 米中間の経済的相互依存の深化→①不均衡な経済的相互依存。中国の米国債の大量購入による財政赤字の補填。②米型多国籍企業の対中進出と企業内貿易→対中貿易赤字に対する製造業内の分裂。

[図表-1] アメリカの対中貿易額の推移

[図表-2] 外国企業による中国の輸出入

[図表-3] 諸外国のアメリカ財務省証券保有額の推移

- 管理変動相場制下の人民元。「市場の需給に基づいた、単一の、管理のある変動制の制度」。
1ドル=8.2765元を中心レートとして、上下0.3%の範囲内で変動。
- 議会と行政府、とりわけ財務省との関係が軸→財務省は年2回、議会に報告書を提出し、長官が上下両院の銀行委員会の公聴会で証言。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ための為替介入を行っている国を「為替操作国」に指定。その場合、米国政府は相手国と協議を行いその是正を求める。
- 財務省報告の性格→財務省は報告書の作成に大きな裁量を持つ。①「重大な」経常黒字や「顕著な」貿易黒字の定義。相手国経済の多面的な検討による。②報告書の体裁、発表期日など。
- 議会の分権性。通貨問題と貿易問題との制度的分離=銀行委員会と貿易関連委員会。対中貿易赤字を重視する議員が人民元切り上げを要求→主要な対中制裁法案（[図表-4]）。

【2】人民元切り上げ問題の争点化（2003年～2005年7月）

- 2003年から議会で争点化→「中国は人民元の過小評価によって対米輸出を促進し、米国内の雇用を奪っている」→スノウ財務長官が9月初めに訪中。「柔軟な為替レートの確立」を求める。中国は、近い将来における切り上げやフロート制の移行を拒否。今後の金融協力を約束→技術協力協定で合意。
- スノウ訪中の前後、数多くの人民元関連法案の提出（[図表-4]）→フロート制への移行、もしくは大幅切り上げを要求。拒否された場合は対中高関税を賦課。
- 9～10月にかけ、中国関連の公聴会→①議会の対中強硬派。為替操作を批判し、対中圧力の強化を要求。②政権。中国は東アジア生産ネットワークの末端でしかなく、元切り上げは問題解決にならない。議会の圧力に対し、財務省は金融自由化支援のための技術協力計画を推進。
- 2005年2月、シーマー・グラム法案の提出：180日間以内に切り上げ交渉。失敗すれば報復関税。上院は法案の棚上げ動議を33対67の大多数で否決。6月末までに採決を行うと決定。
- 政権の対応→柔軟な為替制度への準備は整っているが、懲罰的な法案は逆効果。
- 6月30日、シ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、法案の採決延期に合意。

【3】「通貨バスケット制」への対応（2005年7月～2006年5月）

- ・7月21日、「管理フロート制」への移行→①1ドル=8.11元（2%切り上げ）。②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。③変動幅は上下0.3%以内。

[図表-5] 2005～2010年における人民元の対ドルレート

- ・議会の不満は残るが、多数派は制裁法案よりも政府間交渉に期待。①制裁法案の効果は限定的。②一方的な制裁関税はWTOルール違反→上院は対中貿易法案の審議を延期。
- ・11月の財務省報告。ドルペッグ制の放棄は歓迎するが、その後の新制度の運用は全く不十分。
- ・2006年3月、上院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、SG法案の成立を阻止するため、新たな法案を提出→中国を名指しせず、WTOルールとの整合性に配慮。①ADなどの通商法やUSTRの強化、②財務省報告の規定を「為替操作」から「基本的不均衡（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）」へ変更。意図は不間に。③認定後は米国及び多国間金融機関からの融資を制限し、IMFも活用。
- ・財務省の支持と問題点の指摘。①為替政策に関する規定を含むため、銀行委員会での検討が必要。②複数委員会での検討が必要な大型法案であるため、多数の中国関係の修正条項を引き寄せ、審議に時間がかかる可能性。

【4】ポールソンとSED（2006年5月～2008年12月）

- ・5月末、スノウ長官の辞任→ウォール街出身のポールソンが後任に。①対中政策の重点を通貨問題から金融部門改革へ。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てない。②9月、戦略的経済対話SEDの設立で合意。年に2回、米中が国際経済システムにおける責任ある利害関係者として、経済的挑戦と機会に協力して対処するために協議。
- ・ポールソンとブッシュはシューマーとグラムに対し、グラスリーとボーカスと協力するよう求め、両者はこれを受け入れた→貿易問題における対中強硬派と稳健派の一本化。
- ・ポールソンと呉儀副首相の主催で第1回SED（12月）、第2回SED（5月）開催→中国経済の長期的・構造的問題（通貨の自由化、均衡ある発展、市場開放や法の支配など）の解決をめざしつつ、短期的問題（通貨の柔軟性、金融・エネルギー・環境協力など）での成果に焦点。
- ・1月31日の上院銀行委員会の公聴会では、ポールソンは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。残りの任期2年で人民元レートが市場で決定されるように、段階的に市場インフラの発展に努めると述べた。
- ・しかし、議会の対中圧力は激化。多数の対中貿易法案が提出され（[図表-4]）、3月から5月にかけて議会の公聴会も活発に開催された→6月、対中3法案の鼎立。
- ・①上院財政委員会法案S.1607（Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2007）。「為替操作」ではなく、対ドルレートの「基礎的不均衡（fundamental misalignment）」が存在する場合、相手国と交渉を開始しなければならない。180日後にはアンチダンピング課税、360

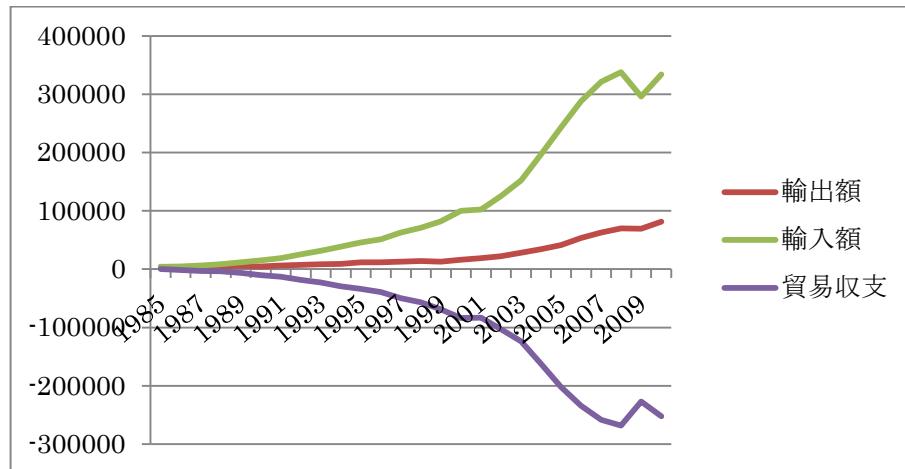
日後には WTO への提訴や貿易匡正法の対象に。

- ・ ②上院銀行委員会法案 S.1677 (Currency Reform and Financial Market Access Act of 2007)。「為替操作」が認められる場合、二国間および多国間協議を開始し、270 日後に WTO へ提訴。
- ・ ③下院のライアンとハンターが H.R.2942 (Fair Currency Act of 2007) を提出。「基礎的かつ対抗措置が可能な不均衡 (fundamental and actionable misalignment)」がある場合、IMF による協議を要請し、360 日後に WTO に提訴し匡正法の対象とする。
- ・ これら 3 法案は、①「不均衡」や「調整」という言葉を使っているが、いずれも相手国の「意思」を不問に。②WTO ルールに整合的な多様な政策手段を活用。③対抗措置の発動までに一定の時間的猶予。④為替レート委員会による議会権限の強化。
- ・ 議会における政策過程の複雑化。S.1607 は為替レート問題、すなわち銀行委員会の管轄に踏み込んだ法案→銀行委員会と財政委員会の管轄争い。上院民主党指導部は法案の一本化を要請。下院でも、H.R.1229 との一本化作業。
- ・ ホワイトハウスは 3 法案全てに反対→「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」。
- ・ しかし、上院での法案調整作業は行き詰まる。下院でも、対中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る。
- ・ 12 月 12~13 日、第 3 回 SED の開催。ポールソンと呉義は、開始演説で米国の保護主義を問題視。呉義は、米国経済の構造的問題を中国に転嫁していると非難し、ポールソンは中国の保護主義や人民元、金融サービスでの中国の譲歩を求めた。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、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。
- ・ 12 月 20 日、財務省報告の発表。為替操作国指定なし。中国については、通貨の柔軟性を拡大し、消費主導の経済成長への転換が必要だと指摘。人民元の切り上げに向けて、SED や G7、G20、IMF などあらゆる場で中国に提起する。
- ・ 2008 年 1 月、下院歳入委員会の活発化。歳入委員会委員長のランゲルと貿易小委員会委員長のレビンを中心に、対中法案の審議が進められる。他方、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。政権はこの動きを牽制→①懲罰的な法案は中国からの輸入品価格を上昇させる。②為替レートの評価は困難。中国への中間財の輸入価格をどのように評価するのか。③貿易紛争の激化の恐れ。④対中貿易赤字を減少させる保証もない→審議の停滞。3 月、歳入委員会の民主党議員は政権に対し、これまでの「静かな外交」からの転換を求める書簡。プラザ合意に倣って為替操作に対する多国間アプローチや IMF、WTO での活動の強化を提起。
- ・ 5 月の財務省報告→為替操作国指定なし。中国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。最近切り上げられつつあるが、継続されるべき。
- ・ 6 月 17~18 日、第 4 回 SED をポールソンと王岐山が主催。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。10 年間のエネルギー・環境協力枠組みに署名、二国間投資協定に向けた交渉開始で合意。サブプライム危機を背景に、中国の立場が強まる→これ以降、人民元問題や貿易不均衡問題が大きな争点にならなくなる。

【5】まとめ

- ・ ①2005年7月の1ドル=8.3元から、08年7月の6.9元に約20%下落。アメリカからの度重なる要請にもかかわらず、これ以上の引き下げにも柔軟化にも応じず。ブッシュ政権も圧力を強めなかつた→米中両国は「不均衡な経済的相互依存」という現状を放置。
- ・ ②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。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、東アジアにおける国際的な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。
- ・ ③国際レジームの役割。また、議会の対中圧力は、IMFやWTOなどの国際ルールに則ったものとなるよう配慮された→貿易摩擦の激化に一定の歯止め。
- ・ ④議会の圧力に伴い、財務省主導の対中経済政策は、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。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。他方、肝心の人民元や貿易不均衡問題については成果なし→「それ以外」の論点で譲歩を求めるための枠組みであり、そのための分野横断性・長期的な課題への取り組みが求められたのではないか。要するに体系的な時間稼ぎ。

図表-1 アメリカの対中貿易額の推移 (100万ドル、年)



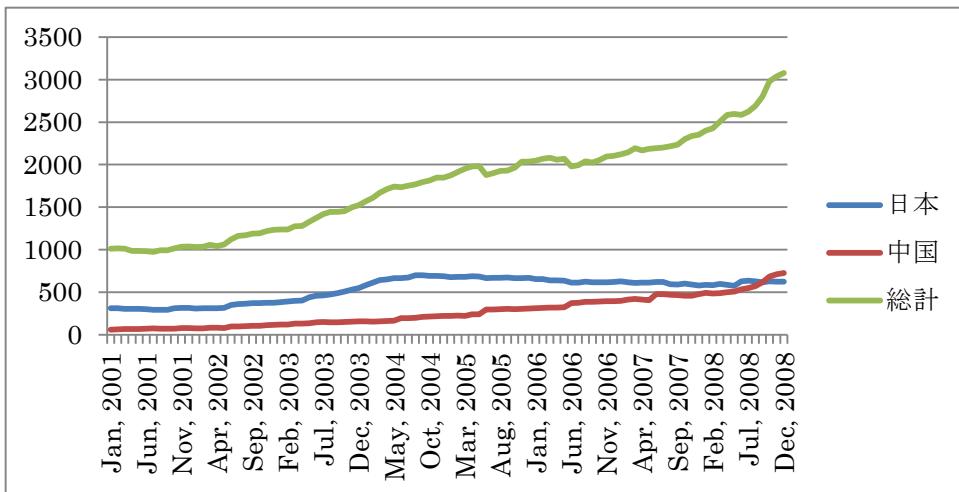
(出所) U.S. Census Bureau, "US Trade in Goods by Country"より作成。

図表-2 外国企業による中国の輸出入 (1986~2006年) (10億ドル／%)

| 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 | 外国企業による輸入額と総輸入に占める割合 | 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 |

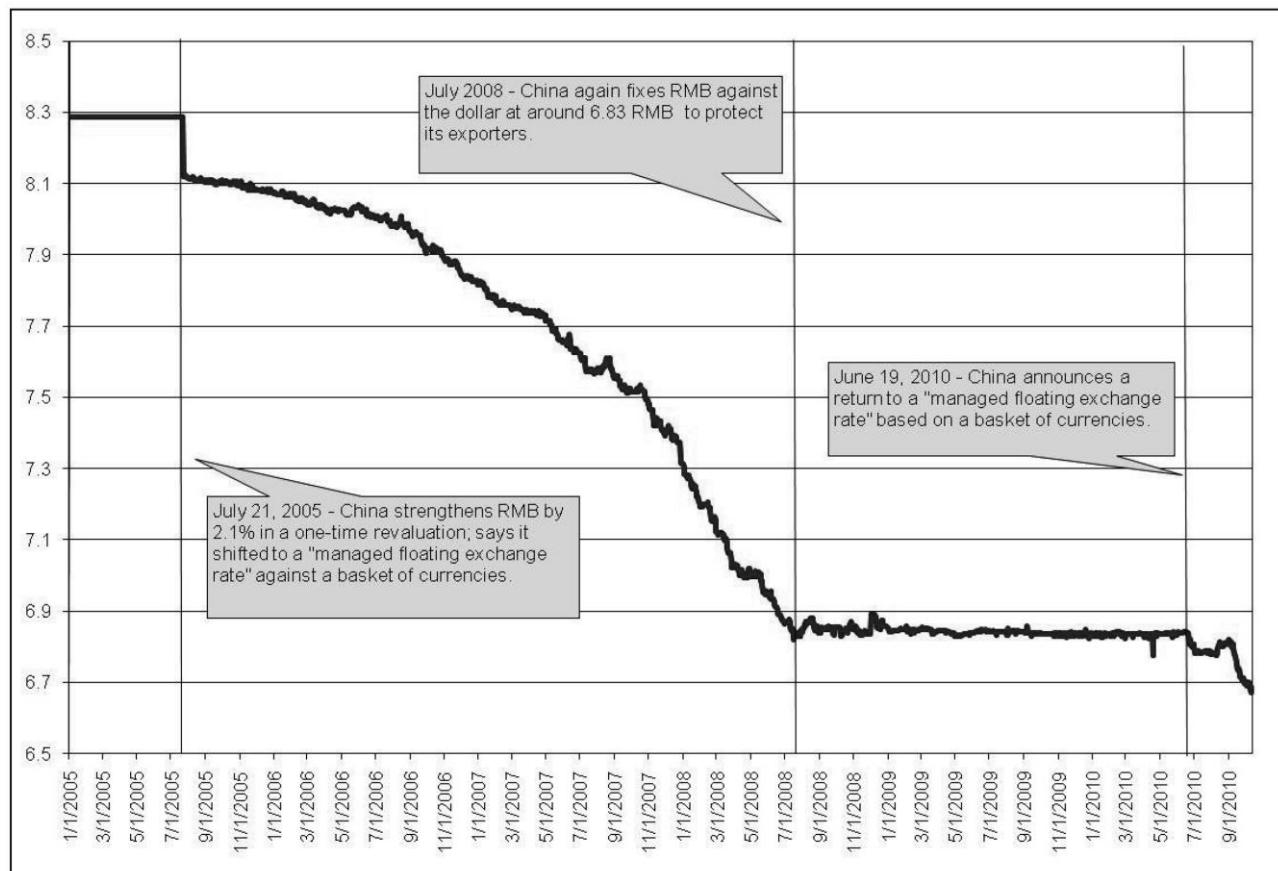
(出所) Wayne M. Morrison and Marc Labonte, "China's Currency: Economic Issues and Options for U.S. Trade Policy", CRS Report for Congress, RL32165, 2008, p.25.

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。

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

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よう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た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公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 | 2007.1 | 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。 |

| | | |
|------------------------------|--------|---|
| Rep. Tim Ryan (D) | 提出 | |
| H.R.1002 | 2007.2 | 中国が為替操作をやめない場合、27.5%の関税を課す。 |
| Rep. John M. Spratt (D) | 提出 | |
| S.796 | 2007.3 | 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。 |
| Sen. Jim Bunning (R) | 提出 | |
| S.1677 | 2007.6 | 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。 |
| Sen. Christopher J. Dodd (D) | 提出 | |
| S.1607 | 2007.7 | 基礎的不均衡が存在した場合、是正のための措置をとる。 |
| Sen. Max Baucus (D) | 財政委通過 | |
| H.R.2942 | 2007.6 | ITC に対し、非市場経済からの輸入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。 |
| Rep. Tim Ryan (D) | 提出 | |

(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。