

第7回米中戦略経済対話（S&ED）を読み解く

オバマ大統領の任期が残り2年を切る中、中国の強い姿勢が顕現

2015/6/30

中国が既存国際秩序に一石を投げ始めるなかでの S&ED

6月23～24日、米国と中国が世界の問題を討論する米中戦略経済対話（S&ED）がワシントンで開催された。S&EDは、2009年7月、胡錦濤前主席とオバマ大統領の合意により始まったものである（ブッシュ前大統領時の戦略対話を刷新）。当初の話題は、リーマンショック後の経済政策や、北朝鮮・イラン・パキスタン/アフガニスタン問題であり、対話を通じた両国間の協力と信頼構築が目指された。

2015年のS&EDは7回目となる。中国にとっては、習近平政権が3年目を迎え、改革に本格的に取り組み始めたこと（海外に関するものは、①自由貿易区、②「一帯一路」、③AIIB、④人民元国際化）から、貿易投資協定（BIT）交渉の進展等、改革の成果に繋がるものが期待されるようになっていた。また、国内の求心力と国際関係の強化（対外的な示威）のために、米国とのコミュニケーションが重要になっていった。他方、米国にとっては、中国との関係強化が、国際政治・経済の両面において最重要であるという認識が高まっていた一方、米国の参加しない形でのAIIBの創設決定、人民元のSDR組入への呼びかけ、南シナ海やサイバーの問題など、既存国際秩序に挑戦するような動きが中国から続いており、中国台頭をどうマネージするのかということに一定の解を得る（またはそのきっかけを得る）ことが期待されるようになっていた。両国とも、中長期的に米中でどう世界をマネージするのか（中国はアジアを中心としているが）ということ意識してS&EDに取り組む状況であったが、米国は、中国の大国としての意思に疑問を持っている一方、中国は、自らの国力に自信を深めつつ、米国中心の既存国際秩序は修正されるべきと認識していた。米中のギャップは小さくなかった。

対話のタイミングとしては、米国側は、オバマ政権が残り2年となるなか、具体的な合意のある対話が難しい状況となっていた。但し、既存のグローバルパワーであるということや、TPP交渉が前進していたことなどから、強気の言動が出やすくなっていた。一方、中国側も、新興のグローバルパワーとしての自信が強まっており、対話に強気になりやすい状況となっていた。とはいえ、米国が大統領選挙の期間に入るなか、中国が選挙の宣伝活動でのスケープゴートになりやすくなっていたことや、中国経済が減速を続けており、改革に対して強く確約しにくい部分もあったことなどから、強気一辺倒という訳にはなっていなかった。総じてみれば、双方とも課題のレビューから踏み込めない状況であった。

S&EDに先行して、ワシントンシンクタンクと中国学界との研究交流、ケリー国務長官の訪中（5月16、17日）、州務長官の訪中（アラバマ、アーカンソー、アイオワ、ケンタッキー、ノースカロライナの州務長官、5月30日～6月7日）、BIT交渉（6月8～12日）、范長龍・中央軍事委員会副主席訪米（6月11日、国防省、6月12日、NSA）など、多くの意見交換・交渉が行われていた。6月16日には、中国側が南シナ海南沙諸島の岩礁埋め立てに関して「工事は近く完成する」と、工事のテンポ緩和を発表した。9月の習近平主席訪米につながる対話の準備は、上記の難しさがあるなかで、多方面から積み上げられた（米中の会合は、2014年11月のオバマ大統領訪中でも10時間に及んでおり、米中の対話が、対立があっても衝突しないという方針（「対立的共存」）のもと、広範囲、長時間に行われていることは常に留意すべき）。

6月24日のクロージングステートメントや共同記者会見からは、経済や体制・主権・安全保障などで平行線を辿った議論や具体的合意に至らなかった議論が多かったことが読み取れる一方、国際関係や世界の枠組みなどで中国のあり方を尊重したところもみられ、G2ともいえる対話の位置づけが鮮明に見て取れた。

関係者の事前の見解

(①中国語)

中国政府は、6月19日、藍庁論壇（外交部公共弁公室主催）において、S&EDに向けたメッセージを発表していた。

鄭沢光・外交部部長助理は、S&EDの意義に関して、①地域と世界の問題を広く議論すること、②「海洋保護」に関する特別会議を開催すること（国連、科学技術・R&D、グリーン港湾・船舶、非合法野生動植物貿易）、③同時期に第5回戦略安全対話を開催すること（6月22日、張業遂・外交部次官と、ブリンケン国務副長官主催）などを述べた。また、米中関係に関して、①「新型大国関係」の共同構築が重要な共通認識になっており、これまで重要かつ積極的な進展がみられたこと（米国は「新型大国関係」という言葉は使わず）、②2014年11月のオバマ大統領の訪中で、BIT交渉を進めることや、重大な軍事行動について相互通報機制と海空遭遇安全行為準則を作ること、北朝鮮・イラン・アフガン・南スーダン等問題について情報交換を進めること、テロや気候変動に対応するための協力をすること、などで合意したことを振り返り、双方の核心的利益を尊重しつつ、現実的な妥協を図っていくことを表明した。

さらに、朱光耀・財政副部長は、米中経済関係の戦略的問題を討議すること、S&EDの戦略的、包括的、長期的な意味合いを高めること、貿易・投資・金融市場の3つの議題を集中して議論することなどを表明した。

また、劉利民・教育部副部長は、大学、女性、衛生、青少年、「正義と平和」について議論を進めると述べた。

(②中国メディア)

6月19日、中国日報は、ワシントン発（Chen Weihua 記者）の最終ページ全面を使った記事のなかで、Biggest headline は、南シナ海、サイバーセキュリティ、米国のアジア Pivot、中国沿岸での米軍の偵察活動、台湾への武器売却、米国の対中ハイテク輸出の制限、知財だと指摘。キッシンジャー研究所の Robert Daly 氏へのインタビューで、S&EDのムードは過去最悪だが、両国とも S&EDを梃子に協力継続のシグナルを出したいとコメントしたことを報じた。

同記事では、6月11日の范長龍・中央軍事委員会副主席の訪米は、よいムードの醸成に寄与したとした（米国側の報道では、アッシュ・カーター国防長官は、中国の南シナ海での動きに対して同係争地での埋め立てと軍事化をやめるべきと注文している。但し、China and all rival claimants と中国への配慮を忘れておらず、この点が中国側の報道に利用されている）。

さらに、同記事は、米中間のゴールはゆっくりとしか達成できない。米国は、南シナ海問題でより中立的な立場をとっていない。米国は、サイバー問題が中国発というが、米国のスパイ活動、シリコンバレーの NSA との繋がりもひどい。米国は、中国が既存国際秩序に挑戦しているというが、既存国際秩序が機能しにくくなっているのが現実だと説明。その上で、米国は現実にも目を向け、米中協力を進めるべきだとした。

中国側の姿勢は、経済改革は既定路線であり、為替や BIT 交渉などで米国に理解を求めるものの、S&EDでの一致は期待せず（BIT 交渉については、注目されていたネガティブリストが S&ED の 10 日ほど前に交換したばかりであったため、S&ED で進展することは時間的にありえなかった）、また、大きな問題となっていた南シナ海問題も最後の主権に関する見解で、事態を打開するような歩み寄りを期待できなかったため（米国が当事者間の話し合いに中立姿勢を採ることを確約しており、全て不一致でないことには留意）、丁寧ではあるが、「すれ違いは百も承知」、「自信を持って言うべきことを言う」という感じになっていたと思量される。

(③米国政府)

米国側の見解をみると、具体的な歩み寄りが方々で難しいと判断されるなか、政治関係の構築に比重が置かれていた。

6月18日にラッセル国務次官補は、記者会見でS&EDの意義に関して以下のコメントを出した。第1に、米中間の対話は、米国のアジアへのリバランスの重要な一部であること（日本では中国を含まないリバランスのように捉えられているが誤解である）。第2に、米国は中国の台頭を歓迎しており、中国との共通基盤を探っていること。そのための対話は、ハイレベルで広範囲、中国機関との関係深化に寄与し、継続性のあるものであること（エボラ、イラン、アフガニスタン、テロ、核拡散、サイバー、野生動植物不法貿易など）。第3に、人権、香港普選、サイバーなどを取り上げても相互不信を強めないこと、である。

また、南シナ海問題について、S&EDで取り上げるものの、基本的に中国と東南アジア諸国の当事者間の問題であり、中国の国際法（航海・航空の自由）への姿勢、さらに、アジアでの未来の選択が問われると指摘。その上で、米国は、中国の国際社会への参加をアシストしていくとした。

(④米国企業団体)

他方、米国の企業団体であるThe US-China Business Council (USCBC: 美中貿易全国委員会 (ワシントン)) が2015年6月に発表した“USCBC China Economic Reform Scorecard- Marginal Improvement ; Impact Still Limited” (<https://www.uschina.org/sites/default/files/USCBC%20Economic%20Reform%20Scorecard%20June%202015%20Final.pdf>) では、外商投資指導目録改定や自由貿易区のネガティブリスト作成などの外資参入政策の改善や、外資系カード参入の解禁、QFII投資対象の拡大、預金保険制度導入などの金融改革に対して一定の評価を示す一方、安全保障や新産業政策（「中国製造2025」）を建前とした、外資企業排除の動きを大きな問題とした。

また、中国の改革に関する348の政策について、緑（影響大）、黄色（影響中）、オレンジ（影響小）、赤（影響なし）の4段階で評価し、具体的な期待と懸念を示した。その中で、米国企業に対する影響が大きいとしたのは、①2014年12月の地方政府から企業に支払われる税・税外のインセンティブの規範化に対する影響、②2014年3月の新都市化政策の影響、③2015年4月の自由貿易区における外資企業の安全保障レビューのための試験政策の3つであった。中国の内需拡大に対する期待と同時に、国内企業保護と安全保障（中国は国有企業が多いため、米国より安全保障関係の範囲が広いと思われる）が参入障壁になっていることを指摘した。加えて、政府のリストラや金融の健全化・安定化、農村対策といった経済・社会安定に向けた動きの評価、サービス業（医療・保健、保険業、資本移動）での市場開放度合い、民間資本の活用などの評価が高くなく、不満が多く残っていることを示した。なお、税制改革、法制度改革と執行状況、政府調達、知財、財政などでは肯定的な評価も見られ、米国企業にとっての中国は緩やかにだが、改善に向かっていることも示唆した。

全体としては、経済より政治、中身より枠組み重視の傾向がうかがわれた（経済では地道に中国のサービス市場を開放される取り組みが続いた）。米国側は、中国に関与し、関係を改善させ、米国側に引き寄せる。中国からの要求に対しては必要な条件の充足次第で回答するという姿勢が確認された。但し、S&EDを通して中国と具体的にどういう関係を構築していくのか、何を優先するのかは見えなかった。暗中模索という状況が見て取れた。なお、米国メディアは、S&ED開催を事前に報じたが、内容についてはほとんど報じておらず、「年中行事」、「レビュー」がやってきたという程度のものであり、期待感の低下がみられた。

2015年S&EDでの動き

実際に開かれた第7回S&EDは、2日間のスケジュール（公表分）のうち、1日目が環境問題と人的交流・女性・人権問題、開発協力、2日目が海洋問題、企業などにあてられ、そのなかでは環境問題、人的交流が目立った。非公開の対話は23日以前から開かれており、そこで経済や南シナ海のことを討論された。

対話の概要は、24日夕方のクロージングステートメントで伝えられた。経済に関しては、ルー財務長官と汪洋副首相、非経済に関しては、ケリー国務長官と汪洋副首相がコメントした。

経済に関して、ルー財務長官は、

——①貿易・投資の拡大を利益としていること、②高いスタンダードの金融システムを維持・強化すること、③気候変動対策に取り組むこと、④サイバースペースでの行動基準を構築することに関して、集中的な議論をしたことと、協力に意義があることを認めたこと、

その上で、中国が、

——国内金融に関して、①やむを得ない場合を除き為替介入しないことをコミットしたこと、②商業銀行において外国銀行を差別的扱いしないこと、③金利自由化の最終段階、資本移動の自由化、外資金融サービス・投資のアクセスを進めること、

また、双方が、

——BITに関して、集中的に交渉し、9月初旬までに改善されたネガティブリストを交換すること、

——国際金融に関して、多国間機関の高い水準を保持・改善し、21世紀の挑戦に共に挑むこと（AIIBに関して）、

——気候・エネルギーに関して、①低炭素技術の導入を促進すること、②Green Climate Fundの効率的運営を支援すること、③2015年末までに化石燃料補助金見直しを完了すること、

——習近平主席の年後半の訪米に向けて協力と改革の基礎を構築すること

で一致したと発言した。

他方、中国の汪洋副首相は、同ステートメントで、対話は成功し、経済分野で70以上の項目で合意を得たと述べた上で、双方が、

——構造改革を進めることや、経済協力を進めること（両国間でのインフラ投資等での官民協力、米国の中国に対する先物・デリバティブ・会計・政策ルール等の金融協力）、国際的枠組みに協力すること（米国は2016年の中国G20議長国を支援、IMF Quotaの再配分を支援。両国は多国間貿易システムを支援、BIT交渉を促進）

で一致したことと同時に、

——人民元のSDRの話し合いを継続すること、

——中国へのハイテク輸出に対する中国の懸念を米国が受け入れること、

などを米国に要求したと語った。

非経済的なことに関しては、ケリー国務長官は、軍と軍、反テロ、イラン・北朝鮮の核問題、人権、人文交流、環境などで協力を進めるとした。一方、NGOや社会組織の未成熟さ、南シナ海の航海・航空の自由の問題（事前の通り主権の問題は中立とした）では懸念を示し、議論をしたがそれ以上の成果がなかったことを伝えた。

他方、汪洋副首相は、大国間の新しい関係のモデルについて議論したこと、アジア太平洋で両国の協力を拡大すること、安全保障対話（SSD）では9分野100以上の項目を議論したこと、多様な分野で交流と協力を進め、信頼醸成を進めるとしたことなど、対話の成功を強調した。

インプリケーション

S&ED で具体的に合意したのは、①中国の金融改革（金融サービスの参入緩和等）、②BIT 交渉の推進（中国のサービス業の参入緩和等）、③気候とエネルギーにおける協力であった。ほかには詰まるところ対話継続ということだった。過去最高の 200 項目で合意したという報道もあるが、実態は議論の数であり、合意とは程遠い。

中国の台頭、法の役割、サイバー、南シナ海、台湾、チベットなど、主権・体制・安全保障に関わる問題では、認識や考え方に大きな違いがあった。しかし、平行線は平行線（「求同存異」）として対話を続けるスタイルを強化（「高度化」、「包括的」）することには成功した。筆者がワシントンで見たところでは、中国要人の訪問に際しての在米華人・中国人のバックアップも対話のムード作りに寄与していた。学校・大学・コミュニティー・地方財界との華やかな催し物、年間 10 万人強の移民・49.5 万人の在米中国人学生の存在を強調したニュース（中国政府からの投稿記事だが）などは、今回の対話自身で平行線となろうとも、大きな成果を得ずとも、中国が米国といろいろなチャンネルで対話を続ける機会があることを示すのに十分であった。

今回の S&ED は、中国にとっては、長期的な協力と関係構築のものとして、また習近平主席訪米の地ならしとして成功したといえよう。一方、米国にとっては、経済や様々な協力でプラスはあったが、中国をどうマネージしていったらいいのかという問いの回答を得るものではなかった。米中関係の模索は続こう。

なお、習近平主席訪米後も、対話ムードが続くかには両国とも一段の努力が必要のようである。現在、米国の政権は民主党にあり、妥協を探る、新しい世界の枠組みを探る姿勢をとりやすいが、今後政権が共和党に移るような場合、米国が、中国と妥協する姿勢を上手に取れるのか。中国を米国活性化の機会と捉え続けられるのか。中国も、米国との対話を改革の梃子にする姿勢を続けられるのか。米国は、中国の攻めの外交、拡張主義的な動きに疑念を抱いており、日本を含むアジア諸国との価値観や軍事のアライアンスによって中国をけん制する「ムチ」の政策を使い分けていくであろうし、中国は、新興国を取り込みながら、既存の国際秩序に対する問題提起を強めてくるとみられる。両国の識者とも、中国が米国を追い上げるなかで、対立は深刻になるとみており、利益になりやすい経済分野を梃子に改善を促したいと思いたいところもあるが、しばらく地ならしが続くと思われる。

図表 これまでの米中戦略対話(S&ED)

第 1 回 2009/7 (ワシントン)	◎マクロ経済政策対話、金融安定促進・規制監督での協力、保護主義反対での一致等、5 項目で合意（リーマン危機脱出）
第 2 回 2010/5 (北京)	◎貿易・投資の促進、国際金融枠組みの改革、対話とイニシアチブを通じた経済協力の促進等、26 項目で合意（リーマン危機脱出）
第 3 回 2011/5 (ワシントン)	◎米国の労働者と企業の機会増大、保護主義の改善と知財保護の促進、為替改革の継続等、112 項目で合意（米国の対中不満への対処）
第 4 回 2012/5 (北京)	◎中国の消費中心・内需中心経済への移行、中国金融市場の育成と消費者金融の育成等、67 項目の合意（中国経済改革の促進と米国の対中不満への対処）
第 5 回 2013/7 (ワシントン)	◎シャドーバンキング対策・構造改革促進、貿易・投資の促進、国際ルールと 2 国間関係の拡大等、91 項目の合意（中国経済改革の促進と中国との協力拡大の模索） ●人民元相場の一層の弾力化を求める。サイバー問題は対立
第 6 回 2014/7 (北京)	◎貿易・投資の公正な競争の構築、米中投資協定交渉の促進、中国のよりオープンで市場主義的な金融システムへの米国企業の参入機会の拡大、中国の為替介入削減、米国の金融緩和の対外的影響への配慮、エネルギー・大気汚染・地球温暖化問題での協力等、90 項目で合意（貿易・投資・金融を中心とした両国の協力構築）

第7回 2015/6 (ワシントン)	<p>中国側代表：劉延東副総理、汪洋副総理、楊洁篪国務委員</p> <ul style="list-style-type: none"> ・劉延東：Consultation on People to People Exchange(CPE) <p>——ピッツバーグ (Intel、10th Chunhui Cup、市長、ピッツバーグ大学 (孔子学院、医学部。四川大学と提携))、ヒューストン (文化、スポーツ等の交流)、ワシントン訪問</p> <p>米国側代表：バイデン副大統領、ケリー国務長官、ヤコブ・ルー財務長官</p> <p>◎気候変動枠組の協力、エボラ、イラン、アフガン、北朝鮮、テロ、イラク・シリアなどでの協力、野生生物保護</p> <p>◎貿易・投資機会の拡大、中国の経済改革推進、国際金融システムの維持に向けた協調、サイバーでの行動基準についての国際協力、為替市場介入の制限、投資協定交渉のネガティブリストの改訂版提示 (9月初め)</p>
-----------------------	---

(資料) 中国政府ホームページなどより丸紅経済研究所作成

(関連資料)

<http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/06/index.htm>

(6月24日)

-Closing Remarks at the Strategic Track Oceans Meeting; Secretary of State John Kerry (海洋)

-Remarks at Roundtable With U.S. and Chinese CEOs; Deputy Secretary of State Antony J. Blinken; Blair House (企業)

-U.S.-China Climate Cooperation (気候)

-U.S.-China Consultation on People-to-People Exchange (CPE); Office of the Spokesperson (交流)

-United States and China Strengthen Climate Change Cooperation; Office of the Spokesperson (気候)

(6月23日)

-Background Briefing on the U.S.-China Strategic & Economic Dialogue; Via Teleconference (全体)

-The U.S.-China Strategic & Economic Dialogue / Consultation on People-to-People Exchange; Secretary of State John Kerry; Dean Acheson Auditorium (全体)

-The Strategic & Economic Dialogue / Consultation on People-to-People Exchange -- Remarks at the Joint Banquet; Secretary of State John Kerry; Ben Franklin Room (全体)

-U.S.-China Development Cooperation; Office of the Spokesperson (開発)

-U.S.-China EcoPartnerships Program; Office of the Spokesperson (全体)

-U.S.-China Strategic & Economic Dialogue / Act on Climate: Celebration of Energy and Environment Cooperation Panel; Secretary of State John Kerry; Dean Acheson Auditorium (気候、エネルギー)

以上

担当	丸紅経済研究所 シニアエコノミスト (米国 CSIS (戦略国際問題研究所) に 出向中 鈴木貴元	T E L : 03-3282-7683 E-mail: SUZUKI-T@marubeni.com
WEB	http://www.marubeni.co.jp/research/index.html	

(注記)

- ・ 本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、当社はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。
- ・ 本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当社は何らの責任を負うものではありません。
- ・ 本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。
- ・ 本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当社の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。
- ・ CSIS は特定の政策的立場を持たない。したがって本報告で述べられる見解は執筆者のものであることを理解いただきたい。