

2009年9月8日

米国出張報告

8月下旬にワシントン DC およびボストンを訪問し、オバマ政権のアジア外交、中国の現状および将来リスクに対する評価等を中心に有識者の見方を聞かせて頂きました。その主な内容について以下の通り整理しました。

1. オバマ政権のアジア外交

(1) オバマ政権はアジア外交を重視

オバマ政権はブッシュ政権に比べてはるかにアジア外交を重視している。ブッシュ政権の最大の関心は一貫して中東であり続けた。この間、中国との関係においては、台湾の独立に反対し中国の1国2制度の仕組みを支持し続けたことから、大きな摩擦を生じることなく関係を維持することができたというだけである。ブッシュ政権はアセアンについて殆ど関心がなかったために、アセアン+3にも出席しなかった。

これに対してオバマ政権はアジアへの関心が強い。これはオバマ大統領がハワイ出身であること¹、そしてインドネシアにも在住していたことが影響している。

また、クリントン国務長官もアジアへの関心が高い。就任後初の外遊としてアジア諸国を訪問（本年2月16日～22日、日本、インドネシア、韓国、中国）したこと、およびその直前に異例のアジア外交政策に関するスピーチを行ったこと（2月13日、NYのアジア・ソサエティーで講演）などからもその姿勢は明らかである。

対中関係については、オバマ政権はブッシュ政権より中国への関与を強め、米中関係は深まっていくことが予想される。

(2) オバマ政権の制約条件

ただし、オバマ政権は当面、金融危機とその後の経済停滞への対応、Health Care 改革法案の議会通過という2つの主要政策課題に注力せざるを得ない状況に置かれている。とくに Health Care 改革法案（国民皆保険制度の導入）は国民からの十分な支持が得られていないため、議会を通過できない可能性の方が高いのではないかと見られている。この法案の通過に失敗するとオバマ政権そのものに対する信頼が大きく低下するため、その後の政策運営にも大きなダメージとなるリスクがあることから、目下のところこの問題が政権の agenda を独占している。

また、こうした主要政策課題への取組みに追われているため、政府のポストを埋める人事も停滞しており、まだ空席が多く残っている。同様の背景からアジア外交の全体像

¹ 1961年ハワイで生まれ1979年高校卒業まで、インドネシアに在住していた時期（6～10歳）を除き、ハワイで育つ。

も描ききれていない。アジア外交はそれ単独で決められるものではなく、ロシア、中東、イラン、アフガニスタン等を含む外交政策全体のバランスの中で位置づけられるものである。そうした外交政策全体が固まるのはこれからである。

こうした問題が解決される時期が来ると、オバマ政権のアジア外交への取り組みが本格化してくるものと考えられる。

(3) 将来予想される GPR の見直しと対日外交

米国外交の1つの大前提となっているのが 2005 年にブッシュ政権が打ち出した GPR (Global Posture Review) である。これが現在の米国安全保障政策の大前提となっている。オバマ政権はまだ発足直後であるため、防衛政策は従来路線を踏襲しているが、いずれこれが見直される可能性が高い。米国の現在の安全保障政策は依然冷戦当時の発想に立って考えられているが、ゲイツ国防長官は、これを新しい時代に合わせて大幅に見直す方向ですでに動き出している。F22 の生産停止や新型駆逐艦は作らないという発言もそうした姿勢を映じたものである。GPR が見直されれば、米軍再編の中味も変化するため、日本、韓国、欧州諸国等の同盟国等は大きく影響を受ける。

日本については、日米地位協定や普天間基地移設問題等が具体的な見直しの対象となる可能性がある。米国側は新しく誕生する民主党政権の考え方に対し、短期的には懸念を抱いているが、実際に政権運営がスタートした後は徐々に現実的な対応へと変化していくことを予想している。

日本としては GPR の見直し等の米国の動きを待っているのではなく、自ら主体的に日本として何をしたいのか、何ができるのかを考えるべきである。

(4) 米国のアジア政策に対する日本の対応

米国は 2000 年 10 月にアーミテージ・レポートを発表し、その中でアジア諸国の中で日本を最重視する方針を打ち出した。しかし、その後日本はその期待に応えなかった。たとえば普天間基地移設問題は 1995 年に合意されてから 15 年間を経た今も解決の目処が立っていない。当初は日本を重視していた国務省のある高官もこうした日本の対応に失望した。また、第 1 期ブッシュ政権は日本重視の方針に従って、マイケル・グリーンを中心とする日本チームを発足させ、積極的に対日外交を展開した。しかし、それは何の成果も生まずに終わり、マイケル・グリーンは政権を去らざるを得なくなった。その後ブッシュ政権は中国チームを発足させた。中国は国家体制が違うという困難があったが、日本チームに比べれば多少成果を生んだ。その結果の差を生んだ原因の 1 つは、日本は何をしたいのかが分かりにくいため、具体的な協調・協力を模索するのが難しかったのに対して、中国はそれが比較的分かりやすいため妥協点を探ることができたということにあった。そうした出来事の積み重ねの中で、米国の軸足は日本から中国へとシフトしてきている。

米国のアジア政策において日本との関係を改善させるには、まず日本自身の対応を改める必要がある。自民党から民主党に政権が交代し、日本の改革が始まると予想している。その先に出てくる日米関係の変化に期待している。

(5) G2 という考え方について

米国と中国の 2 大国を世界の基軸と考える G2 という考え方が話題にされているが、この発想は問題である。米国には依然冷戦時代の発想が根強く残っている。その前提の上で G2 ということを聞けば、かつてのソ連との冷戦構造を想起し、急速に台頭しつつある中国との対立関係をイメージするのが自然である。これは米中関係に悪影響を及ぼすリスクがある。G2 ではなく、日本、韓国も交えた東アジアとの関係、さらにはアセアンも含めたより大きな枠組みの中で緊密な対話を重ねていくことが大切である。

(6) 日中経済関係の緊密化に対する米国の見方

中国は日本が経済発展に協力しようがしまいが今後も成長を続けると考えられる。米国が日本との関係において最重視しているのは日米同盟を通じたアジアにおける防衛拠点の確保である。この点について日本がきちんと期待された役割を果たすことが重要である。さらに、日本として重視する価値観について整理し、その上で日米間で基本的にシェアできる価値観を再認識するべきである。その日米間でシェアできる価値観を中国にも共有させる方向で日本が働きかける努力を続ければ米国も安心できる。そうした前提に立って日本経済が中国とともに発展することは米国にとってもマイナスではない。

2. 胡錦濤の内政運営に対する評価

胡錦濤の内政運営は総じて良好な成果を上げており高得点を与えられる。

(1) 経済運営

中国の経済運営は最近非常にうまく行っている。財政運営については、30年前は中央政府が税収不足の地方政府の財源を補填していたが、最近では地方から中央に対して財政資金が上納されるようになっている。これは財政の安定確保に大きく寄与している。

また、金融面を見ても中国は良好なバランスを保っている。米国が財政赤字と金融システムの不安定に悩まされているのとは対照的に非常に良好なパフォーマンスと言える。

(2) 党・政府の人事システム

中国共産党のトップリーダーの交代は建国以来常に権力闘争の繰り返しであった。ところが、2002年に江沢民から胡錦濤へ引き継がれた際に初めて秩序を保ったままで交代が行われた。現在の党・政府の人事システムは大企業とほぼ同じ仕組みで運営されて

いる。すなわち、中央党校（当幹部）および国家行政学院（政府幹部）で研修を受け、その後いくつかの異なる種類の現場で経験を積ませる。その現場でのパフォーマンスを細かく評価し人事考課を行い、優秀な人材を選抜し登用する。これまではこの人事システムがうまく機能し、経済の高度成長など良好なパフォーマンスを生んできた。

（3）今後の不安定要因

米国は、国家の政治経済システムとしては民主選挙、行政の透明性とアカウンタビリティの確保、安定的なシビリアンコントロールの定着など洗練された仕組みである。しかし、それを運用するリーダーの能力が低いため、金融危機や外交問題等に見られるようにパフォーマンスの悪化が深刻である。これに対して中国は、国家システム自体はいくつもの不安定要因を抱えているにもかかわらず、優秀なリーダーによる巧みな運用で良好なパフォーマンスを実現している。

ただし、共産党のリーダーたちは共産党独裁体制を維持する *legitimacy* が欠如していることを十分理解している。今は経済運営がうまくいっているため共産党への信認を維持できているが、今後何らかの要因により中国経済が不況に陥ればその信認が崩れて党への批判が強まるのは必至である。今後そうした問題が徐々に表面化し、共産党の支配力が弱まっていくのは不可避の流れであると考えられる。そうした観点に立てば、今後の中国について以下のような不安定要因が考えられる。

①リーダーの変化

2012年以降のリーダーと目される習近平は1953年6月生まれで1974年1月に入党、李克強は1955年7月生まれで1976年5月入党である。したがって、この世代以降、国家指導者層はほぼ文革後（1976年10月以降）のニューリーダーの世代となる。彼らは建国以来文革時代まで続いた激しい権力闘争を殆ど経験したことがない。どこの国でも新世代の発想は旧世代と根本的に異なる。米国でもベトナム戦争世代は総じて反政府的である。クリントン元大統領はその典型例だった。

国家運営はたとえ統治システムが同じでも、それを運営するリーダーが変われば自ずとパフォーマンスも変化する。その典型例が旧ソ連を崩壊させたゴルバチョフである。

中国のニューリーダー世代の特徴は、世界のことをよく理解し、その変化に対して的確に反応することである。1949年の建国から1980年頃までの約30年間は外国との往来が封鎖されていたため、一般の中国人は世界のことを知らなかった。しかし、1978年の改革開放以後、多くの中国人が米国等外国で学びそして現地で働くようになった。このため現在は中国人も世界のことをとてもよく理解している。この世界に対する理解の変化が次世代政権の政策に大きな影響を及ぼすと考えられる。

したがって、共産党の支配は、新世代が国家指導者となる2012年から2020年の間に不安定化するリスクが高まる。それは経済政策のパフォーマンスにも悪影響を及ぼす

可能性がある。

②民主化の進展に伴う外交政策への影響

所得水準の向上、インターネットや携帯電話等を通じた情報共有の拡大等を通じて中国でも確実に民主化が進展している。民主化の進展に伴い、一般国民の発言力は拡大し、次のような問題を引き起こす。

中国の指導者層は現時点での中国の国力をよく理解している。確かに中国は急速な経済発展により、まもなく日本を抜いて世界第2の経済大国になろうとしており、世界中から常に注目を浴びる存在となっている。しかし、中国の実力は、1人当たりGDPの水準、企業の国際競争力、金融市場の発展段階、軍事力などいずれをとっても米国、EU、日本等の先進国に比べるとまだ力不足である。それを理解している指導者層は外交・安全保障面において慎重に対処しようとしている。

ところが一般国民は国力に関する冷静な判断力をもっていないため、足許の繁栄に酔って自信にあふれ、中国の拡張政策を強く主張する傾向がある。こうした観点に立つ国民の発言力が増大すれば政府の慎重な外交姿勢を軟弱外交と批判する声が強まる。これが外交政策の運営を難しくする。2001年の海南島上空での米軍機接触事故²に際し、米軍機を解体した後に返還したことについて江沢民が批判されたが、それが好例である。とくに日本に対しては根強い反感をもつ国民が多いため、対日外交問題については厳しい対応を主張する可能性が高まる。2005年の反日デモや最近の東シナ海の海底ガス田問題などでそれが表面化した。このほか、スーダンやイラクへの資金供給に対する国際世論の批判に対しても一般国民は反発している。

③解放軍のコントロールの困難化

解放軍は形の上では共産党に属しているが、共産党のシビリアンとの交流は少なく、独立性が強い。とくに政府機関からは完全に独立した存在である。鄧小平の時代までは共産党内にカリスマ性をもつリーダーがいて、その人的な力量により軍をコントロールしていた。しかし、江沢民以後はそういうリーダーはいなくなった。それでも中国共産党は現時点までは何とか解放軍をコントロールしてきている。しかし、今後共産党の支配力が弱まっていくにつれて軍のコントロールを維持するのは困難化するの明らかであり、それは大きなリスクである。

④地方政府のコントロールの困難化

中国の地方政府は分権的な性格が強い。これをコントロールする仕組みとして、党中

² 2001年4月に海南島上空で米海軍EP-3E偵察機が中国軍戦闘機と空中で接触し、中国軍機は墜落、米軍偵察機は海南島の飛行場に緊急着陸した事件。

央は地方政府のトップに党幹部を配し、人的な力により統治してきている。今後共産党の支配力が徐々に弱まっていくにつれてこの仕組みも機能しなくなる。

⑤人事システムの機能不全

上述の大企業に似た共産党の人事システムは当面は機能すると考えられるが、長期的には大きなリスクを内包している。このシステムは共産党の一党独裁を前提とした人材育成・人事管理システムであることから、共産党の支配が崩れると同時に機能しなくなるからである。そうなればリーダーの人材登用が停止し、政治の混乱に拍車をかける結果を招く。

現在、中国の中央政府の次官級以上のポストはポリティカル・アポインティーにより占められており、その人事権を共産党が掌握している。人事は必ずしも実績や実務能力だけで決められていない。今後共産党の支配力が低下していくとこの人事登用システムを維持することが難しくなってくる。

また、中国の政府は人材不足の問題も抱えている。経済社会の拡大・発展につれて行政の処理する業務量が大幅に増大しているにもかかわらず、中央政府機関の職員定数の増加が抑えられている。このため恒常的な人手不足に陥っており、目先の案件処理に追われて人材育成にまで手が回らない状態が続いている。それに加え、最近では政府機関で働こうとする優秀な若者が減少している。彼らは金儲けを最優先と考えているため、収入の低い政府機関に魅力を感じていない。また、政府機関を選んだ人間はその地位を利用して金儲けを考えることから汚職に走るケースが後を絶たない。以上の要因から中国の政府機関の人材不足は今後ますます深刻化することが予想される。

3. 中国のエネルギー問題

(1) 中国のエネルギー問題を考える視点

中国のエネルギー問題を考える時、2つのディメンジョンがある。1つは需要の増大が引き起こす問題であり、もう1つは中国の資源関連企業の国際進出が引き起こす問題である。前者をコントロールするには、エネルギーに対する課税、自動車に関する規制、環境政策等が必要である。後者については、2つの問題がある。1つは中国の資源関連企業が国有企業であるため、政府による補助金を支えにアンフェアな競争力をもって不当に高い価格で入札に参加してくるリスクである。もう1つの問題は、スーダン、イランといった国に対して欧米諸国が資金供給を絞って対応している中であって、中国がエネルギー資源購入のために資金供給を増やしている点である。

(2) 中国の内政とエネルギー問題の関係

中国はエネルギーの7割近くを石炭に依存しているため、環境への悪影響が大きい。しかし、石炭に依存している限り大部分は国内資源で賄えるため、エネルギー安全保障

の観点からはこれを維持するインセンティブがある。この問題を改善するために最も有効な対策はエネルギー効率の改善である。その他、風力・太陽エネルギー等の自然エネルギー、原子力発電等のシェアを高めること、天然ガスによる代替なども考えられる。

中国の経済成長は現在の世界経済減速の中にあって唯一の救いの種である。しかも最近の成長は内需主導型であるため、外国にとってはよりありがたい構造に変化してきている。しかし、これを環境・エネルギーの観点から見ると、内需主導の中味は重厚長大産業が支えているため、エネルギー多消費型となるという点で問題である。エネルギー消費量が増えても、環境面・省エネ面での対策を講じれば問題を改善することは可能である。中国はそれに必要な先進的な技術も利用できる。しかし問題はそのコスト負担に耐えられるかという点にある。

また、環境保護のために石炭の使用量を減らすことにも難しい問題を含んでいる。中国の石炭を産出しているのは小規模の炭鉱が多い。もしこれを閉鎖することになれば、地方レベルで深刻な失業問題が生まれる。この点への対処も同時に考慮する必要がある。実は米国自身、内向きの発想が根強いことから、中国が内政問題を重視せざるを得ない事情はよく理解できる。

以上から明らかなように、環境・エネルギー問題への対応策を考える際には関係する様々なファクター全体のバランスへの配慮が重要である。

4. 中国の金融市場

(1) 米国の経験

米国は25~30年前まで金融制度が州ごとに異なっていた。このため、各州には小規模の金融機関が多く存在し、地元の預金を調達して地元の企業に融資していた。こうした金融機関は個別企業と相対で取引していたため、各企業の経営状況を十分把握していた。これが100年以上の伝統をもつ米国の **relation banking** だった。しかし、その後米国の金融制度が変わり、中小金融機関はシティバンクのような巨大銀行に統合された。さらにそうした大銀行が最近、融資を判断する材料は **rating company** の格付け指標で十分であると考えようになり、個別企業向け貸出を自らチェックする審査部門を放棄した。それまで **relation banking** を支えてきた融資部門のバンカーは銀行を去った。これにより100年以上続いた米国の **relation banking** の伝統が失われた。一部のバンカーは以前からこうした変化を危惧していたが、今回金融危機が起きて初めてその判断が間違っていたことが明確になった。

(2) 中国は中小金融機関が不足

米国の金融は小規模の金融機関が大規模銀行に統合される過程をたどったのに対して、中国ではその逆である。元々計画経済の下で国家の決めた資金配分を担うための組織であった巨大有銀行が母体となって国有商業銀行となり、徐々に民営化されている。

5 大国有商業銀行の貸出シェアは今も中国全体の 7 割を占める。そうした大銀行はかつて米国の中小金融機関が行っていたような **relation banking** の仕事はしたくないと考えている。彼らの顧客は **Investment bank** の顧客と同じような国有大企業である。ここへきて中央政府は中小企業の育成を重視して金融機関にも中小企業向け貸出を伸ばすよう指示を出しているが、今年のように異常に貸出増加額の伸びが高まっている状況の下ですら中小企業には資金が行き渡っていない。中小企業向けの貸出は中小金融機関にしかできないのである。中小企業向け貸出しを伸ばしたいのであれば、中国は今後中小金融機関を育成することが必要である。

これに加えて、銀行業監督管理委員会（CBRC）も職員数は 2～3 千人しかいない。これでは現在の監督業務だけで手いっぱいであり、リスクが高くて手間のかかる中小金融機関にまで監督の範囲を拡大したくないというのが彼らの本音である。もし今後中小金融機関が増加していくと、そのための法制度の充実が求められることから、CBRC の仕事量はさらに増大し、手が回らなくなる可能性が高い。

（3）中国の金融機関には **diversity** が欠如している

中国の 5 大国有商業銀行およびその下の中堅銀行 7 行の合計 12 行は中国の銀行業のシェアの大部分を占めるが、その頭取の出身母体は、人民銀行、工商銀行など非常に狭い範囲に限られている。彼らのバックグラウンドは殆ど同じであり、同じ発想しかできない。さらには、各行が独自にイノベーションを競うことをせず、互いにビジネスモデルをコピーし合っている。このように大部分のシェアを占める銀行に **diversity** が欠如しており、常に一緒に動くというのが中国の金融業の特徴である。そこにはイノベーションが生まれる余地がないため、米国のコピーでしかない。最近中国の台頭が注目されているが、金融業については中国が米国の代替機能を果たす可能性は今のところない。

以 上