

キヤノングローバル戦略研究所（CIGS）

CIGSセミナー『不安定な国際情勢下での米中政治経済関係』

アンソニー・セイチ

「習近平の政策課題」

【講演概要】

日付： 2018年10月9日

場所： 新丸ビルコンファレンススクエア Room 901

アンソニー・セイチ（ハーバード・ケネディスクール 国際政治 教授）：

本日は、中国の主要な政策課題全般についてお話しした上で、それらを国内外の問題と関連付ける。習近平によるリーダーシップは、いくつかの点で目的をかなり明確に示してきた。それは、一部の中国人には米国の信頼性の失墜と映った世界金融危機の後、前政権の下で始まった傾向が継続しているということでもある。皮肉なことに、中国が目的を明確に示して国際社会の要求に応え始めるに従って、欧米ではかなり大きな反動が起きている。

例えば、中国内では「中国製造 2025」が進んでいる。これは、中国を自らの技術の支配者とし、重要な先進産業で自給自足を実現するものである。しかし、国内市場で自国企業を優遇し、外国技術の獲得を助成しているとの懸念が外国企業から出ている。競争の場は本当に公平なのかという疑問を呈しているのである。

中国は必要な高度技術へのアクセスは制限してきたと主張して、このような措置を正当化してきた。一方、多くの国は、ひどい過剰生産を招き不公平な競争条件を生む中国の慣行に対して懸念を表明している。

国際的にも同様に習主席は、中国は 2050 年までに総合的国力と国際的影響力でグローバルリーダーになると表明した。また、中国として特徴のある外交政策を重ねて強調し、グローバルコミュニティや人類共通の運命についても発言している。このことは、一帯一路構想およびその本当の目的に対する懸念にスポットライト当てた。中国はこの構想は既存の構造に寄与しさらに発展させるものだと表明しているが、米国のアナリストは別の制度的構造を作り出す悪質な計画だと見ている。

習主席は米国が支配するグローバル秩序に盲従するつもりはないと述べ、中国がグローバル体制を変革する意図があることを示した。その鍵がアジアインフラ投資銀行 (AIIB) の創設である。

まず、国内統治における課題を見てみたい。習主席は政権に就いたとき、汚職の撲滅と国民の信頼回復に焦点を当てた。これらはある程度成功している。世論調査では、中国国民がこれらの取り組みを評価していることを示している。なお、最近の調査では、中国国民は土地管理と環境政策に不満を示している。

習主席は、二つの重要な優先課題を挙げている。貧困緩和と環境改善である。経済に関しては明確な課題がある一方、最も長期的課題は統治に関するものである。興味深いことに、調査では中国国民が統治機構を分けて捉えている。中央政府には非常に満足しているが、行政単位が小さくなるに従い満足度が低下している。目先の問題に関して、国

民は地方政府を責める傾向がある。

政府はこのような課題に対応しようとしており、指導部は中国共産党を革命政党から統治政党へと転換する必要があるという考えを提唱している。すなわち、国民第一という考えを打ち出している。しかし、前政権の下で行われてきた改革の多くは明らかに巻き戻されている。指導部は汚職撲滅と緊縮財政の拡大を通じて党の威信を回復させようと試みているが、これはトップダウンのプロセスであり、国民や独立系メディアによる監視に対して体制が開かれることはないであろう。

明らかにこれらの目標達成には障害がある。例えば、世界経済の一般的な健全性、また中国の成長や慣行を他の諸国がどう解釈するかなどである。それによってはトランプ政権の措置と同様に貿易障壁を築く国が出てくることもあり得る。

中国企業の多くがグローバル化に向かう中で、このことはますます圧力をかけられる問題となるであろう。米国ではトランプ政権誕生の前から中国に対する姿勢や評価に非常に大きな変化が起きた。米中関係を伝統的に支持してきた人の多くが否定的になった。かなり広範囲のグループ連合が極めて批判的になっている。この姿勢の変化は中期もしくは長期に渡って続く可能性もある。

米中間の溝は広がりつつある。数十年間米中関係を支えてきた規範は崩れ、明確な新戦略は現れていない。トランプ政権の対応は批判の寄せ集めに過ぎず、現実的な戦略としてまとまっていない。それにもかかわらず、戦略的協約から戦略的競争へと明らかに転換した。このことは2017年の国家安全保障戦略で極めて明確に表現されている。ペンス副大統領もこれは貿易と関税だけの問題ではなく、もっと幅広い問題だと明言している。

さらに、国際関係上深刻な結果を伴う国内問題がもう一つある。指導部は、共産党国家の計画経済から多元化した社会に対応できるより近代的な市場経済へと統治構造を移行させる必要がある。重要な点は二つある。一つ目は、どのような性質の制度であれば、中国が次の成長レベルへ前進し中所得国の罍を乗り越える助けになるかという点である。二つ目は、中央集権化に関する課題である。

第一の点に関して、世界銀行の前中国担当責任者だったデイビッド・ドラーは制度と成長を関連付けた。彼は、台湾と韓国の例を引用して、制度の質と経済成長との間には強い実証的な関係があると主張している。中国やベトナムは、現在の経済成長レベルにとっては極めて良い制度を持っており、その結果、高水準の外国直接投資を引きつけてきた。しかし、所得が上昇するにつれて、権威主義体制では成長を維持するのが難しくな

る。経済システムに増加する資本量を単に蓄積するのではなく、競争、革新、生産性の成長を促進する制度が必要になるからである。

それには大きな転換が必要である。研究によれば、中所得国の罫を切り抜けた国は、統治の質を表す指標が良い傾向がある。中国は、日本はもとより韓国や台湾に追いつくにはまだ道は長い。そこで再び、どのような種類の制度がより良い経済成長を生み出すのかという疑問が生じる。

発展戦略としての中央集権化に関しは、習主席が政権に就いた時には様々な汚職やスキャンダルがあり、社会や地方自治体の制度は誤った方向に向かい、自らの利益を追求しているように見えた。従って、習主席が党内で権力を集中させることを望んだのも理解できる。習主席のこの問題へのアプローチは、以前の指導者の分権的で統治に柔軟なアプローチとは全く対照的である。「ソフトな権威主義」と呼べるであろう。過去のアプローチは汚職につながり制度的に脆弱に見えた一方で、おそらく柔軟な政党国家体制をもたらしていたのである。改革は往々にして社会や地方での実験の影響を受けるので、この点は重要だと思う。

もう一つの重要な要因は、指導部の現在の考え方である。共産党の文化には、共同体の概念への執着が強い。基本的な信念の一つは、個人は個人として行動するよりも共同体の一部でいる方が得るものが多いというものである。課題は、市場は個人の欲求やニーズに関係しているという点である。この点は、共同体に関する信念と真っ向から衝突する。例えば、成長と雇用を多く創出する民間部門の台頭に対しては抵抗がある。

一方、習政権はさらに中央集権化を続けている。国有部門を優遇する産業政策を明確にし、国内および国際的な経済活動を中央で管理するようになっている。最も興味深い例の一つは、ハイテク部門との関係である。中国政府は本質的に自らハイテク部門を発展させる能力はないと悟ったため、基本的に民間部門にアウトソーシングし、それを保護して外国からの侵害や競争なしに急成長させるための障壁を築いたのである。しかし現在、国有企業が民間企業を徐々に買収するといった手段でこの部門の管理を取り戻しつつある。

このことは、グローバルなビジネスアプローチに影響している。グローバル化は一带一路構想の中核であり続けるだろうが、国有部門が民間部門に対して支配的地位を占めている。指導部の多くは、民間部門は資産に対して過払いであり、戦略的な投資を行っていないと見ている。そこで、国有企業が中核となり、多くの金融機関によって支援されているのである。これに関連して、多くの人が AIIB を話題にしているが、真の牽引役は中国国家開発銀行であり、国有企業の利権とより密接に関わっている。

政権は支持を保つため、所得再分配や社会福祉および貧困減少への投資拡大政策を導入し、社会的悪影響を緩和した。調査によれば、これは効果を上げているようである。地域格差が不満や潜在的な不安定につながるという認識であったが、調査ではこれが真実ではないことを示めている。近年、低所得層と内陸地域周辺に住む層での政府への満足度が大幅に上昇しており、これらの層に対する財源が目に見えて増加しているのと極めて密接な相関関係がある。

次に、対外面に話題を移したい。習主席の最大の課題は、間違いなくトランプ大統領である。中国はトランプにどう対処すれば良いのか悩んでいると思う。前述したように、「中国製造 2025」と一帯一路構想は国際社会に反動を引き起こした。それと同時に、米国の行為への対抗措置だとして擁護する中国人もいる。中国のアナリストの一部は、経済悪化は、貿易戦争、グローバル貿易体制への攻撃、パリ協定からの脱退といった、米国が作り出した国際構造をシニカルに利用した行為の結果生じたものであると考えている。しかし、多くの外国企業は明らかにそれ以前から中国における諸条件や処遇に批判的であった。

中国経済の影響力が低下し、グローバル経済への統合が緩んできた時は、多く人はその変化を喜んで受け、中国の慣行に対して批判的ではなかった。しかし、今や分岐点に来ており、実業界やその他のコミュニティーの多くは、必ずしも関税に関する米国の立場を支持していないものの、中国市場へのアクセスについてより強硬な交渉を望んでいる。多くの国の商工会議所は、保護主義や知的所有権侵害に対してかなり批判的である。

このことは、主に二つの理由で米国企業にとって問題である。第一に、米国の対中投資は中国の対米投資より重要だからである。さらに大事なのは、米国の対中投資は米国企業のグローバル製造チェーンの一部を形成しているが、中国の対米投資にこれに当てはまらないからである。

莫大な貿易赤字に関するトランプ政権の発言は、すべて誤りである。外国企業が得た利益を要因に入れれば、貿易赤字は大幅に縮小する。興味深いことに、米商工会議所の報告によれば、関税によって利益損失、生産コストの上昇、需要低下が見込まれる米国企業はかなりの割合を占めるが、中国からの米国への移転を考えている企業はわずか6%であった。

トランプ政権のアプローチにおける二つ目の誤りは、失業は中国へのアウトソーシングによって生じているという考えである。米国製造業の失業の大部分は、自動化や生産性向上などに起因するものであることを多くの研究が示している。

一帯一路構想は今や憲法に組み込まれ、習政権の政策の中核となっている。これを成功させためにはかなりの重圧がある。アジアが中国を中心とする「経済アジア」と、米国が依然として中心である「安全保障アジア」とに分岐するという危険に陥るリスクがある。一帯一路の成否がゲームを変えるものになるか、ゲームを決するものになるであろう。

自由市場資本主義と普遍的な民主主義に基づく米国主導の国際体制において、中国は割り当てられた場所を受け入れるだろうという仮定は考え直す必要がある。中国では、対米貿易戦争の拡大が、将来競争的関係となるのか、あるいは協力的関係となるのかという根本的な疑念をもたらしている。一方、米国は事実上国際貿易と為替の体制を解体しつつある。

私達は、米国の対中戦略が再検討されているのを目にしている。例えば、数年前にロバート・ブラックウィルとアシュリー・テリスは、米国は本質的に中国の台頭を促して後押ししてきたが、今や中国が米国の優位性に対する最大の脅威となるポイントに来たと指摘した。それ故、米国の国益に直接作用する新たな戦略が必要とされている。

「中国製造 2025」と一帯一路構想は習主席の最優先事項である。インフラへの投資拡大が歓迎されていることは疑いない。しかしながら、資金提供機関の範囲と役割と明確に定義するのは難しい。さらに、中国による投資の大半は一帯一路圏の 65 か国以外で行われており、この圏内の一国であることが必ずしも有利ではないことも事実である。

それにも関わらず、結果として、これは政治的要求よるものなので、中国の投資は他の投資よりもリスク回避度が低いかもしれない。この点に関しては、債務償還が進んでいないときに、中国はその債務を株式化し他国の戦略的資産を引き継いできた。このようなことは一部の EU 諸国でも起きており、中国に批判的な EU の措置を阻止し始めている。

また、国内に関する根拠もある。パキスタンを通る一帯は、戦略的にインドを遠ざける以外に、中国の膨大な過剰生産能力を減らす助けにもなる。さらに、中国はインフラだけでなく新技術の領域でも規準を自分で定めることを望んでおり、そうすることで自国の生産の質の引き上げようとしているように思う。

中国に起こり得るいくつかの問題としては、まず、このことが既に大きな問題となっている中国の債務を悪化させる要因になるかということである。さらに、ロシアがどう反応するか、その結果が中露関係にどのような影響を及ぼすのかという問題もある。

結論として、考えるべき 6 つの重要な問いがある。中央集権化は現在の発展段階において中国に必要なか、中国はフィードバックループを提供する制度を発展させられるか、競争や革新を促進し中所得国の罠から抜け出すことを助けてくれるような制度を備えられるか、政治経済の内部の既得権益にどのように対処するのか、中国は国際秩序で責任あるステークホルダーとなり将来の規範の設定を支援するのか、グローバルな公益を提供する上で重要な役割を果たすことができるのか、という問いである。

以上