



2015年4月27日

中国通商政策の変遷

公益財団法人 世界平和研究所
研究員 安田啓

(1) 改革開放から WTO 加盟まで

世界貿易機関(WTO)の前身であるガットが 1947 年に創設された際、中華民国はその原加盟国であった。しかし建国当時の中華人民共和国にとってガットは資本主義体制の一角であり、敵視する存在であったため中国は 1950 年にガットを脱退する。本稿では、その中国が WTO に加盟し、国際貿易体制の主要プレーヤーとして今日に至るまでの通商政策を概観する。

1978 年に鄧小平主導で改革開放路線にシフトし、同路線が本格化していくと、中国は国際貿易体制との調整の必要性に直面する。当時、繊維製品は中国輸出の 3 分の 1 を占める最大の輸出品目であり、1979 年 1 月の米中国交樹立とともに米国との間で繊維貿易をめぐる貿易摩擦が激化していった。米国は一方的な対中輸入制限を実施、繊維製品の安定輸出を確保したい中国は 1983 年にガット体制の下で合意された「繊維貿易の国際貿易に関する取り決め(通称 MFA)」への加入を申請し、同年承認された。MFA の交渉を通じて中国は各国への繊維製品の輸入割当を確保し、1984 年から 5 年間で繊維輸出がほぼ倍増した。MFA への参加を機に、中国はガットを中心とする国際貿易体制参加の必要性を理解していった。

そして 1986 年 1 月、当時の趙紫陽首相がガット事務局長に「ガット復帰」の意向を示し、同 7 月に正式申請した。この 1986 年には 7 月に香港がガットに加盟、9 月には後に WTO 設立につながるウルグアイ・ラウンド貿易自由化交渉が立ち上がった。香港のガット加盟は返還を見据えた中英交渉の一環であり、中国がガットに目を向ける一因となった。またウルグアイ・ラウンドには中国はオブザーバー参加し、新しい国際貿易ルールの形成過程を外から見て、加盟国として参加することの利益を認識していったのである。

加盟申請を受けて交渉が開始した 1987 年から 2 年間は順調に作業が進んだものの、1989 年 6 月の天安門事件発生により中国は国際社会の非難を受け、交渉は 3 年近くにわたり中断する。1992 年に交渉が再開すると、同年 10 月の共産党第 14 期全国人民代表大会で「社会主義市場経済体制の確立」が決定され、中国はグローバル経済参画への積極姿勢を強めていった。1993 年 12 月にはガットのウルグアイ・ラウンド交渉が妥結し、中国は WTO 発足とともにその原加盟国に名を連ねることに強い意欲を示した。そのため 1994 年には集中的な加盟交渉が行われたが、妥結には至らなかった。要因としては、中国にはガット加盟交渉のうち関税交渉や輸入割当の撤廃といった物品貿易の側面が念頭にあり、それ以外の部分、つまり市場の開放のうちサービス分野や、透明性の高い貿易制度の構築を含む制度面の改革では十分

な準備を怠っていたことが挙げられる。

1995年にWTOが発足すると、その機構上の規定により、改めて中国はWTOへ加盟再申請し、仕切り直しとなった。このころには台頭著しい中国経済に対する米国や欧州からの風当たりが強まり、中国の知的財産権侵害やサービス市場の閉鎖性が厳しく追及されるようになった。順調な貿易の拡大を背景に中国国内では、米欧の厳しい要求をのんでWTO加盟を急ぐ必要があるのかとの疑問も挙がるようになった。さらに1997年にはアジア通貨危機が発生し、国内改革に慎重な声が高まった。

加盟実現に向けた動きは1998年、朱鎔基首相の就任が契機となって加速したと言われる。1999年、NATO軍による在ユーゴスラビア中国大使館の誤爆事件があったものの、日中(99年7月)、米中間(同11月)の二国間交渉が妥結し、翌2000年にEU中国間の交渉も妥結したことで、加盟の道筋がつき、その後集中的な多国間交渉会合を重ねて、2001年11月ドーハにおける第4回WTO閣僚会議において中国のWTO加盟が承認され、同年12月正式加盟が実現した。

WTO加盟によって中国は何を目指したのか。1986年当時は、貿易の拡大はもちろんのことだが、改革初期段階にあった中国は加盟による国際的地位の向上を重視していた。これに対し、朱鎔基は、非効率な国有企業や銀行部門など国内産業の改革を進めるための「外圧」としての機能・効果をWTO加盟に求めていたと指摘されている。

WTO体制への参加を国内改革推進の圧力とする、という朱鎔基の路線は、国内で十分な支持を得られていたとは言えない。例えば1999年4月、朱鎔基はWTO加盟の米中交渉妥結を目指して訪米するが、この段階では妥結に至らず帰国した。その結果をとらえて中国国内では批判が高まり、一時は朱鎔基が辞任を示唆したと言われている。政府内でも、加盟交渉に当たった対外貿易経済合作部(当時)と、他部門では加盟への意欲に落差があった。国内での意見対立は、後に加盟後の政策転換につながっていくことになる。

同時に、中国はウルグアイ・ラウンド交渉にオブザーバー参加し、国際貿易ルールの形成過程に当事国として加わり国益を主張することの必要性を強く認識していた。WTO原加盟国の地位を逃した中国は、WTO体制で新たに立ち上がる新貿易自由化交渉に開始時点から参加することを必須命題と位置付けた。当初WTO新ラウンドは1999年の第3回閣僚会議(シアトル)での開始を目指したものの、市民団体・NGOの強い反発にあってラウンド立ち上げに失敗したことは、中国にとっては時間的猶予を得られた結果になった。そして2年後ドーハララウンドの立ち上げとともに、中国は加盟国として交渉に参加することになった。

(2)WTO加盟以降の通商動向

①江沢民－朱鎔基 時代

中国は加盟前からWTO準拠の法制度を整備すべく法令の制定、改廃を進め、その数は1999年から2005年末までで、中央政府レベルで2,000件余りに上った(国家発展改革委員会資料)。WTO加盟国としての中国の出発は順調であったと他国からも評価されている。例えば

米通商代表部は毎年中国の WTO コンプライアンス(ルール遵守状況)についてのレポートを
発表しているが「WTO 加盟の後、中国政府はその数多くの約束を履行するために目を見張る
多くの措置をとった。これらの措置は疑いもなく、ルールを重視する WTO の国際貿易体制へ
の中国の統合を深め、さらに中国が進める経済改革を強固にした」(2013 年版)と、加盟を達
成した直後の中国政府の対応を肯定的にとらえている。

WTO 紛争解決手続きの利用を見ても、中国が初めて WTO 紛争解決手続きで被申し立て国
となったのは、2004 年 5 月に米国により紛争解決機関に協議要請(以下、提訴)された、半導
体回路にかかる増徴税の不還付問題であり、加盟直後には WTO 紛争は生じていない。なお
対照的に、2012 年 8 月に WTO 加盟したロシアは加盟後 1 年に満たない 2013 年 7 月に中古
車リサイクル税問題で提訴されている。ロシアと中国の違いは、中国が加盟時点ではルール
遵守を重視し、国内制度を是正していく姿勢を打ち出していたことで、米 EU が中国にある種の
猶予を与えたのに対し、ロシアは加盟当初から「WTO 加盟は国内保護政策を放棄するという
意味ではない」と述べたように、ルールに反しない範囲で様々な政策を打ち出した、という対応
の違いが指摘できる。

中国は、国内の法制度整備、市場開放を進めることで外国資本の直接投資拡大を実現する
ことに成功した。政府が WTO ルール遵守の姿勢を示すことは、中国進出を検討する企業にと
って国内事業環境の改善を印象付けるものであった。外資の積極導入によって、中国国内産
業を競争環境におき、体質改善、効率化を図る効果も期待された。もちろん貿易においても、
貿易制度の透明性拡大、通関行政の改善といった要素は、輸出入の拡大にも直接、間接的
に寄与したと言える。

中国が WTO コンプライアンスを意識したもう一つの理由として、WTO ドーハラウンドへの期
待が挙げられる。新規加盟国である中国が貿易自由化交渉を通じて自国の利益を実現してい
くためには、前提として WTO 体制に協力する積極姿勢を示す必要があった。

中国政府は WTO を国際貿易体制およびルール形成の中心に据えながら、この時期、戦略
的に自由貿易協定(FTA)を活用し始めている。2000 年 11 月、ASEAN+1 首脳会議で朱鎔基
から、中国 ASEAN 間の FTA 締結に向けた共同研究を提案したのが、中国の FTA 外交の第
一歩であった。ASEAN との関係では、とりわけ ASEAN 地域が有する豊富な資源の安定確保、
ASEAN 域内で根強い中国脅威論の払しょく、といった側面を重視した上での提案であった。共
同研究から交渉まで順調に進み、ASEAN・中国包括的経済協力枠組み協定(ACFTA)は 2002
年 11 月に締結された(2003 年 11 年発効)。

②胡錦濤－温家宝 時代(前期:2003～2007 年)

朱鎔基首相在任中は全般的に WTO ルール遵守を重視した時期であり、中国経済の拡大期
と合致して、WTO コンプライアンスそのものが改革路線を進める「外圧」として有効に機能した
時期と評価できる。2003 年 3 月に就任した胡錦濤国家主席－温家宝国務総理体制は、異なる
カラーを打ち出していく。

2003年の政府機構再編では、産業政策を統括する国家発展改革委員会や国務院直轄の国有資産監督管理委員会が結成された。国家発展改革委員会の下では2004年に、10年ぶりの自動車産業政策となる「自動車産業発展政策」が公布されるなど自国の産業発展を重視した産業政策的傾向が強まっていく。2006年3月には第11次5カ年計画が採択され、自国産業によるイノベーションを意味する「自主創新能力」の向上が掲げられ、この傾向に拍車がかかった。

米通商代表部は先述のレポートで、2003年以降の新指導部が多くの場合、前任者が志向した路線と異なる手法を取り始め、さらに2006年が、中国の政策シフトが鮮明になった年であると指摘している。2006年はWTO加盟5年後に当り、小売分野における外資出資比率制限の撤廃といった加盟時点の主要な約束事項が期限を迎えた年である。中国はこの段階を、加盟に伴った国内制度改革が一段落した一つ節目の年ととらえている。

この時期、中国を取り巻く貿易投資環境ではいくつか重要な変化が見られた。まず貿易面では2005年1月に、米国、EUの対中繊維輸入割当枠が撤廃されたことで、繊維貿易摩擦が顕在化した。またWTO加盟約束で「非市場経済国」中国に対する特別なアンチダンピング(AD)措置が導入され、中国の対外輸出が拡大するにつれ、対中AD措置の頻発傾向が強まっていた。対中AD措置の発動件数を5年ごとの平均で見ると、1996~2000年が25件、2001~2005年が38.6件、2006~2010年が50件と、顕著に増加していった(WTO統計)。このような貿易摩擦拡大の傾向から中国は輸出主導型の成長を目指す戦略に限界があることを示し、相手国市場への直接投資拡大、いわゆる「走出去」戦略や、内需拡大路線へとシフトしていく。つまり貿易拡大のツールとしてのWTOへの期待、というWTOコンプライアンスの一つの動機がこの時期弱まっていったと見ることができる。

また2005年頃から、国内における外資のオーバープレゼンスを指摘する声が強まっていた。対内直接投資の「規模」よりも、先端技術の導入といった「質」の面が重視されるようになり、外資の積極導入により国内企業改革を促すという側面はトーンダウンしていった。この観点でも、WTOルールを重視する動機は低下し、むしろ負担感、コスト超過意識が噴出し始めていた。後述する独占禁止法の形成も、そのような国際ルール遵守への負担感に対する反動として発展していったものとみることができる。

さらに、この頃WTOドーハラウンド交渉の行き詰まりが鮮明になっていた。ドーハラウンドは当初2004年末の妥結を目指すとしていたが、2005年12月香港での第6回閣僚会議でも進展が見られなかった。中国は、香港閣僚会議を成功させるべく、同7月には大連にて非公式閣僚会合を主催し、交渉への積極姿勢を示したが、目立った成果は得られなかった。WTOの多国間貿易自由化交渉への参画によって、国際貿易ルールの形成に積極関与していく、という中国の狙いはドーハラウンドの停滞と共に崩れていった。

FTAに関しては、ACFTAの発効(2003年11月)を皮切りに、2004年に香港およびマカオとの間でFTAに相当する経済・貿易関係緊密化協定(CEPA)がそれぞれ発効、2006年にチリ、2007年にパキスタンとのFTAが発効した。従来からの準軍事同盟国であるパキスタンとの

FTA 締結、一国二制度を維持する香港・マカオとの関係強化は周辺地域との連携を強化する中国の独自性が読み取れる。他方、チリは豊富な鉱物資源を有するとは言え、世界的に見ても FTA 締結にいち早く積極性を示していたいわば FTA 先進国であり、その後交渉を進めたニュージーランド(2008 年発効)、シンガポール(2009 年発効)も同様である。つまり、この時期の中国の FTA 外交は周辺国・地域および比較的 FTA 交渉しやすい相手国が中心であり、世界的に FTA 重視の流れが進む中では、中国の動向は目立ったものではなかった。

③胡錦濤－温家宝 時代(後期:2008～2012 年)

国家発展改革委員会対外経済研究所は 2008 年時点のレポートで WTO 加盟の影響を評価している。それによれば、「中国が厳格に許諾内容を履行し、法治をさらに整備し、正式な制度規則および潜在的な規則体系を構築・整備することに伴う困難は、予想をはるかに越えていた。つまり、中国が受ける制度、規則、執行および取りまとめ能力などのソフト環境面へ影響は、貿易および投資の自由化、簡便化が中国経済や対外貿易にもたらす影響力を上回っており、「外部からのさらに大きな衝撃と国内で起こる矛盾があいまって、我々は新たな困難に見舞われるのだろうか」との悲観的な展望を示している。同レポートは、WTO 加盟により中国国内にもたらされた変化を修正していくという国家発展改革委員会の姿勢を示唆している。

例えばこの時期、2008 年に中国独占禁止法が施行された。川島富士雄は 2006 年頃に、難航していた独占禁止法制定作業に弾みがついたとし、その背景として WTO 加盟に伴う市場開放の影響による「中国市場内の外資のオーバプレゼンスへの警戒感、外資の中国資本の買収や市場支配的地位の乱用を規制し、国家経済安全に対する危険を防止するという狙いから、中国政府内で独禁法早期制定に対する要請が高まった」と見ている(川島[2012]478 ページ)。中国独占禁止法の執行については、今日に至るまで「外国企業たたき」の批判が根強い。市場開放に対する国内への衝撃緩和という同法制定時の動機が現在も色濃く表れている。

WTO においては 2008 年 7 月、ジュネーブでの非公式閣僚会合にて、ドーハラウンドが最も妥結に近づく状況があった。この際、中国はインドと共に農業分野(緊急輸入制限の発動要件など)で合意案に反対の姿勢を貫き、結果的に交渉は決裂した。中国は負担の大きかった加盟約束以上の約束をのむことは極力避けたい反面、他の途上国の市場アクセスを開放させて中国製品の輸出を拡大したいというのが思惑で、従来、ドーハラウンドでは目立たない戦略をとってきた。しかしこの時点では、中国は世界貿易における重要性から WTO の中で、米、EU などと主要少数国間で調整を図る「G7」の一つに数えられ、存在感を高めていた。同会合の決裂の原因を中国、インドにのみ負わせるのは欧米的な見方に過ぎるが、2005 年の香港閣僚会議の時点では先進国と途上国の橋渡しの役割を演じていた中国が、この時期米国らと真っ向から対抗する姿勢を示したことで、WTO における先進国、途上国の対立が鮮明になり、交渉の膠着化が決定的になったと言える。

2008 年秋に米国発の経済・金融危機が勃発すると、中国は大規模な緊急経済対策を打ち

出し、国有企業を中心とする国内産業支援を強めた。その状況は「国進民退」と呼ばれ、国有企業改革路線はこの時期停滞し、WTO コンプライアンスを改革開放路線推進の外圧とする発想はもはや影をひそめていった。

この時期の中国の通商政策を五カ年計画から見ると、第 11 次五カ年計画の実行時期(2006～2010 年)は、産業政策的措置への傾斜が進む中、経済・金融危機が重なり、欧米から国家資本主義とも批判される傾向が続いた。続く第 12 次五カ年計画(2011～2015 年)は現政権のこれまでのスタンスの基礎となっているものである。貿易投資面では 2000 年代半ば以降の状況を反映して、輸出・対内直接投資だけでなく、輸入を重視した内需拡大、対外直接投資の奨励が強調されている。通商政策面では「グローバル経済ガバナンス・地域協力への積極的参与」の章(53 章)で①「国際経済体制改革を推進し、国際経済秩序を公正的・合理的な方向へと発展させる」、②「自由貿易圏(FTA)戦略の実施を加速させ、主要貿易相手との経済連携を一層強化し、新興市場国、開発途上国との実務協力を深める」という二つの方針が示されている。

「国際経済体制・秩序」(上記①)には G20 や IMF など多様な国際枠組みも含まれるが、WTO の視点で解釈するならば、国際経済秩序の公正的な発展という言葉に WTO 紛争解決手続きの積極活用が含蓄されていると読める。すでに、2007 年以降、中国と欧米の間で中国のアンチダンピング措置や補助金をめぐる紛争の WTO 提訴が相次ぎ、中国もこれに対抗して、米、EU のアンチダンピング措置、補助金相殺措置に関して、対抗的に WTO 提訴するケースが目立っており、その方向性が確認されていると見ることができる。

「FTA 戦略」(上記②)については「主要貿易相手との経済連携強化」がポイントとなる。中国の FTA はそれまで周辺国・地域が中心であった。2010 年に ACFTA に基づく関税撤廃が全面実施されたが、ASEAN を除くと、中国の貿易額に占める構成比が 1%を超える FTA 相手は実質的な同一経済圏である香港を除けば、2010 年に物品貿易について海峡兩岸経済協力枠組み協定(ECFA)を締結した台湾のみであった。それを「主要な貿易相手」へと拡大するということは、中国が貿易自由化の手段として FTA を本格的に活用していくスタンスを示すものであった。大橋英夫は第 12 次五カ年計画で示された中国の通商政策に言及して「マルチ分野の政策立案・遂行能力はいまだ限定的であり、対外経済政策は引き続き二国間関係をベースに展開されている」(大橋英夫[2013]54 ページ)と述べている。この指摘はつまり、中国はマルチ(多国間:WTO)の国際貿易体制に遅れて参入し適合を目指してきたが、もともと中国の対外経済関係はバイ(二国間:FTA)の関係を中心に構築されてきたとの指摘であり、FTA 積極化への素早い順応が可能であることを示唆している。

④ 習近平－李克強 時代(2013～2015 年 3 月現在まで)

2015 年は第 12 次五カ年計画実施の最終年に当り、現政権の通商政策の全容が明らかになっていくのは第 13 次計画が発表されてからとなるが、第 18 期三中全会、四中全会の文書や、最近の交渉動向などから、ある程度の傾向を読み取ることができる。

通商政策の観点で 2013 年、習政権発足直後に注目されたのが同 7 月の第 5 回米中戦略・経済対話である。この場で、中国政府は米国がかねてから要求してきた投資自由化の方式としての「ネガティブ・リスト方式」(投資受け入れ国が例外に指定あるいは留保を希望する分野以外は、全て国内地場企業や他国企業との差別的待遇を撤廃する方式)の採用に同意し、これによって 2008 年に立ち上がったものの停止していた米中間の投資協定交渉が本格的に動き出した、と報じられた。その後 2014 年 11 月のオバマ大統領訪中でも「米中投資協定交渉の加速」で両首脳の合意声明が出され、2015 年から「ネガティブ・リスト」の作成作業に入るとされた。実際、2015 年 3 月には中国商務部高虎城部長が、米中投資協定の「条文テキストは基本的に完成した」と述べ、リスト作成の段階に進む用意ができたことを表明した。

従来、中国はサービス、投資分野の自由化には慎重であり、WTO 加盟後も、金融・保険、電気通信、貿易・物流、医療等で外資参入規制が多く残る、または WTO 約束に対して内外無差別が確保されていないことがたびたび指摘されてきた。「ネガティブ・リスト」方式の自由化受け入れについて高商務部長は「投資協定交渉の新しいトレンドであり、国際投資開発の需要を満足させるためにこの方式を受け入れた」と述べ、中国の通商交渉スタンスの変化を象徴するものとして米国から評価された。EU 中国間でも 2013 年 11 月に同様の投資協定の締結に向けた交渉入りで合意した。近年の FTA は投資協定の要素を含んでいる。米、EU との投資協定交渉は、両者と中国との FTA 交渉入りは容易ではない中で、分野を絞って比較的現実的な着地点を両者が見出したと見ることができる。

第 18 期三中全会(2013 年 11 月)後に発表された「改革の全面的深化をめぐる若干の重大問題の決定」でも、第 7 章「開放型経済新体制の構築」は第一に投資参入条件の緩和を挙げ、「金融・教育・文化・医療などのサービス分野の秩序ある開放を推進」するとしている。同章では「自由貿易試験区」の設立も目玉の一つに挙げられている。上海自由貿易試験区の設立を「改革開放を推進するための重大な措置」と位置付け、2014 年に入り、通関、会計事務所、文化など幅広い分野での関連政策を打ち出している。さらに 2014 年末には、天津市、福建省、広東省にも自由貿易試験区の設立を発表した。

通商政策に関して同決定では、「世界貿易の体制・規則を堅持し、二国間・多国間・地域間・準地域間での開放協力を堅持し、各国・各地域との利益合致点を拡大し、周辺を土台として自由貿易区(FTA)戦略の実施を加速する」と述べる。目立った要素はないが、「二国間・多国間」という併記からも FTA を第一に、WTO も数ある枠組みの一つと位置付けているように見受けられる。WTO においては「情報技術協定(ITA)」の品目拡大交渉が中国の反対によりまとまっていないように、中国は WTO 体制への協力者という姿勢よりは、自国の利益を最優先に交渉に臨むという姿勢を明確にしているようである。

四中全会(2014 年 10 月)において発表された「依法治国の全面的推進の若干の重大問題に関する決定」が示す方向についても若干言及したい。同文書は「改革の全面的推進」のために「法に基づく国家統治」の重要性をうたったものである。主に国内向けに共産党一党支配の正当性、現政権の政権運営の正当性を強調した文書と言えるが、「対外開放の絶え間ない深化

に適応し、海外にかかわる法律・法規体系を整備し、開放型経済という新たな体制の構築を促進」、「国際ルールへの積極的な参加」、また「知的財産権の保護」など広い意味で通商分野における国際ルールへの協力、参加、遵守という要素にも言及がある。四中全会後の海外の報道では「法治」というイメージへの期待があることは確かであり、政権としても、一党支配体制、政府関与の大きい経済体制に対する海外からの批判を和らげたい、との意図もあるとみられる。

2015年3月の第12期全国人民代表大会(全人代)第3回会議では、李克強首相が政府活動報告の中で「FTA戦略の実施を加速し、韓国やオーストラリアとのFTAをいち早く締結し、日中韓FTA交渉を急ぎ、湾岸協力会議(GCC)やイスラエルなどとのFTA交渉を推し進め、中国ASEAN自由貿易協定(ACFTA)のアップグレード交渉と東アジア地域包括的経済連携(RCEP)交渉を全力で完了させ、アジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)を構築する」と、FTAについて幅広く言及したことが注目される。

(3) 考察

加盟直後の中国はWTO加盟国としての義務を忠実に履行することで、貿易拡大効果、国有企業改革の外圧としての効果、国際貿易ルール形成の主体としての地位の確立といった加盟の利益を最大化することを狙った。加盟当時は、中国政府がWTOルールの遵守に積極的な姿勢を示していたため、運用に問題があることは認識しつつも、米、EUは様子見の姿勢で応え、紛争解決制度の活用に対し猶予を持たせた。つまり通商紛争の拡大は、現状がどうか、という問題以上に、中国がWTOルールを守る意識があるか、という政府のスタンスに米欧が反応するという側面が大きいと言えるだろう。

しかし、胡錦濤政権下では貿易拡大路線に限界が見られたこと、国内産業を保護する政策が力を増しWTOルールへの外圧としての期待が弱まったこと、さらにドーハラウンドの停滞によるWTOのルール形成機能の劣化により、中国にとってのWTOルールを遵守する動機付けが弱くなっていき、習近平政権下ではWTOはFTAや投資協定と並んで、数ある国際枠組みの一形態という位置づけに収まりつつある。

習近平政権成立以降では、2013、14年と米、EUとの間では新しいWTO紛争案件が付託されていないことも、こうした政治的反応が影響していると思われる。2013年には米、EUとの投資協定が動き出し、また自由貿易試験区構想など開放政策にも期待感が持たれた。

これに対し、最近再び米国のスタンスに変化が表れている。2014年末に公表された米通商代表部の中国WTOコンプライアンスレポートでは「対話という手段では懸念事項の解決に至らない場合は、米国は適切な場合のWTO提訴をいとわない」とことが表明された。実際、2015年2月に中国政府が繊維産業、農業をはじめとする複数の業種で拠出している補助金がWTOの禁止する輸出補助金に該当するとして米国は新たなWTO提訴を行った。第13次5カ年計画が発表される本年は、通商政策の観点では今後の対中貿易紛争、特に米中紛争が、胡錦濤政権時のように拡大していくか否かの分岐点にあると言える。2015年3月現在、中国

が WTO 提訴された事案は 21 件(複数の加盟国が提訴した案件ののべ件数は 33 件)であるが、うち 16 件が米国による提訴である。中国が WTO 提訴した 12 件のうち 9 件が対米案件である(残りの 3 件は対 EU)。

日本などが中国のレアアース輸出制限について WTO 提訴した案件で、中国が敗訴した後レアアースの年間輸出枠を撤廃したように、中国はこれまでのところ WTO 紛争解決機関の判断を概ね履行していると評価されており、その点では WTO 体制・秩序を尊重してきたと言える。ところが、この履行の側面でも、2014 年に米国産冷間圧延鋼に対する AD 税・相殺関税措置の事案で初めて、「履行確認パネル」が設置された。WTO では、採択されたパネルまたは上級委員会報告に基づいて違反を是正する措置がとられない場合、履行確認のためのパネル設置さらに上級委員会申し立ての制度があり、最終的には違反措置に対する対抗措置を発動する手続きまで整備されている。WTO 判断の履行状況は、今後の中国の WTO ルール遵守、WTO 体制への協力姿勢の程度を表す重要な指標となる。

WTO ルールから見た懸念事項としては、第一に補助金政策が挙げられる。相次いで導入される産業政策的施策には、WTO ルールが禁止する輸出補助金、国産品優先使用補助金に明白に該当する措置が含まれる。ルール軽視の姿勢が強く疑われる。WTO 補助金協定の拘束力は強く、中国の施策は広く規制の対象となるため、今後も同様のケースが見込まれる。第二の懸念事項は、中国と米 EU 間でのアンチダンピング(AD)措置の応酬である。背景には、報復的措置を是認する中国の AD 規定のほか対中 AD の発動を容易にしてきた「非市場経済国」認定の存在がある。非市場経済国認定は 2016 年末に期限を迎えるため以降の動向が注目される。

他方、世界では FTA 締結の潮流が強まり、従来周辺国との FTA 締結、資源獲得、安全保障維持といった戦略的目的で FTA を WTO 中心の通商政策の補完的位置付けで用いてきた中国も、2000 年代後半から徐々に FTA の積極活用へとシフトしていった。既に見たように、2002 年 11 月の ACFTA 締結が中国の FTA の第一号であった。WTO 加盟前の 2000 年 11 月から共同研究に踏み出したとはいえ、2000 年以前の通商交渉では、WTO 加盟交渉を最重要課題と位置付けていたと見るのが妥当である。

これまで中国は FTA を主に、①周辺国・地域との関係強化のツールとして活用、または②資源の安定確保、安全保障戦略の一環として活用してきたとまとめられる。①としては、台湾との ECFA、香港・マカオとの CEPA などが該当、②としてはパキスタンのほか、2014 年 7 月に発効したアイスランドとの FTA も北極海の資源や将来の北極海航路の活用を見据えたものと見ることができる。ACFTA は①②両方の側面を有していると言える。

これに対し、近年は地理的要素を超えて、先進国との FTA、より貿易規模の大きい国々との FTA 締結を重視している。2014 年 7 月に発効した中国スイス間の FTA は、中国が今後 FTA への取り組みを強化していく姿勢が表れたものと見られている。発効時の人民日報の報道では、中国が世界の経済国上位 20 カ国の中で、初めて FTA を締結したもの、また内容的に包括的であることなど、同 FTA の意義を強調している。

2014年11月には韓国との二国間 FTA が、実質的に交渉が妥結し、2015年2月に仮署名された。近年の FTA としては貿易自由化の水準は低く(発効後10年以内に品目ベースで韓国側79%、中国側71%の関税を撤廃)両国の産業保護に配慮した協定と言えるが、2012年5月の交渉開始から2年半で実質的な妥結に達したこと自体、両国の関係を強化するものであることは間違いない。内容的に注目すべき点としては、中韓 FTA 発効後2年以内に行くと約束されたサービス・投資分野の追加交渉では、ネガティブ・リスト方式を採用することが約束された。FTA の中で中国がサービス・投資分野のネガティブ・リスト採用に合意したのは初めてとなる。その他、中国は法律サービスで中国(上海)自由貿易試験区内での韓国と中国の法律事務所の合併を認め、進行中の自由貿易試験区制度を FTA に基づく自由化約束の中で活用していることも新しい取り組みである。同じく2014年11月に実質合意に達したオーストラリアとの FTA でも自由貿易試験区を通じた、金融、医療などの開放を約束した。

今後は、現在交渉の進む大型協定に対する中国の出方が注目されている。米国が主導してきた環太平洋パートナーシップ(TPP)交渉が、対中国を意識した戦略的な枠組みであることはしばしば指摘されているとおりであろう。中国も TPP に対し関心を示しているが、既に交渉が終盤の大詰めにあるとされる TPP に中国が加わるという議論は現実的ではない。2015年3月の第12期全人代第3回会議では、高虎城商務部長が「TPP と TTIP(米 EU 間の環大西洋貿易投資パートナーシップ)は、開放度が高く、含まれる分野が広く、規則も厳しい。成立すれば、世界の貿易投資の自由化と区域経済の一体化のプロセスに重要で大きな影響を与えることになる。TPP と TTIP の内容が更に明らかにされるにつれ、中国はこの2つの協定が世界と区域にもたらす影響について更に研究と評価をしていく」という中国政府の姿勢を明らかにした。中国は TPP と TTIP という大型 FTA の動向を注視しながら、米国、EU との関係ではそれぞれ投資協定の締結に注力していくことになる。

日中韓三カ国 FTA、東アジア地域包括的経済連携を含めた近年の大型・広域 FTA 構想に中国が取り組む背景としては、中国が FTA に、内需主導の成長、国内改革路線への刺激策、言い換えれば2000年代前半の WTO に続く新たな「外圧」としての効果을期待していた側面も、少なくとも最近まではあったと考えられる。しかしそのような側面は、現政権の「一帯一路」構想が急速に台頭する中で、影をひそめてしまった。3月の全人代で高商務部長は「FTA 建設は周辺国家を踏まえ、『一帯一路』をカバーし、グローバルに向けた高い水準の自由貿易区ネットワークを構築するためだ」とも述べ、FTA が、現政権が進める「一帯一路」戦略の一部として位置付けられていることも明らかにされた。その意味では、中国の FTA 戦略は結局のところ、「周辺国」との連携強化という従来からの路線の発展型、延長線上に現在もある、と整理できる。

WTO 加盟は中国の貿易制度の近現代化に大きく寄与し、中国に世界貿易の責任ある主要プレーヤーとしての地位を確立するに至った。しかし、WTO 加盟時には期待された国内改革進行のための「外圧」としての効果はもはや薄れ、国際貿易ルール作りの舞台としても WTO ラウンドの停滞により FTA がその主戦場となっている。その中で、現政権が大型化・広域化の進

む世界の FTA の潮流に今後どのように取り組むか各国が注目している。

(主要参考文献)

川島富士雄「WTO 加盟後 10 年を経た中国における法制度及び事業環境」 組織科学 45.2 (2011)

川島富士雄「中国における改革開放と経済法の発展」『国際経済法講座 I』法律文化社 (2012)

中達啓示『中国 WTO 加盟の政治経済学』早稲田大学出版部 (2011)

中国 WTO 加盟に関する日本交渉チーム『中国の WTO 加盟』蒼蒼社 (2002)

高原明生・前田宏子『開発主義の時代へ 1972-2014』岩波新書 (2014)

大橋英夫「中国における対外経済政策の転換」JRI レビュー 2013 Vol.3 No.4 日本総研 (2013)

USTR, (2014 & 2013) Report to Congress on China's WTO Compliance

WTO, (2014) Trade Policy Review: China