



NPI

USTR「中国の WTO 遵守レポート」から見た「中国と WTO」の変遷；米国の失望と怒り
(米中経済研究会レポート No.14)

米中経済研究会
木村藍子(主任研究員)

(注) 本稿は 2019 年 3 月 20 日までの情報に基づく

(要旨)

- 現在の「米中貿易戦争」は、政権・貿易担当主要閣僚の意向の影響が大きいですが、中国加盟以来の USTR の「中国と WTO」の評価の変遷を見ると、米国が失望と怒りを次第に高めてきていたのを、ついに爆発させた結果でもあると見える。
- 従って、米中通商問題は根深いものであり、例え米中首脳会談における中国による約束等によって一時的に緩和したかに見えても、今後長期的に続くとする方がよいだろう。
- さらに、中国に関する根本的問題は WTO 改革でも対応できないとの苛立ちから、米国が WTO 改革自体を難航させようのみならず、WTO ルールに抵触するような一方的措置を使用すること等でむしろ WTO の根本自体を揺るがしうる。
- こうした中、WTO 改革、ルールの近代化自体も長期間を要すると見込まれるところ、G20 において、自由でルールに基づく多角的貿易体制を維持強化するよう、引き続き、断固として協力していくことが明示的に合意されることが切望される。また、日本を中心に本格的・建設的に議論の場の設置を提唱されることを期待する。

先月 2 月 4 日、USTR (米国通商代表部) から毎年米国議会に提出されている「中国の WTO 遵守レポート」¹の 2018 年版²が公表された。米中研究会レポート No.9「中国の WTO 加盟；中国は加盟時の約束を守っているか？ 一日米欧等の不満」において、昨年 7 月の対中 TPR で米国が、「中国の加盟議定書の履行は、加盟承認時の期待のレベルに全く達していないこと、市場化等が進まないことへの不満」を示し、「同時に、現在の WTO ルールで問題に十分対処しきれないことへの不満も併せて表明されており、中国の加盟を認めたことへの後悔すら垣間見られる。」と指摘した³が、今回の USTR レポートでは、「米国が中国の WTO 加盟を支持したことは誤りであった ("the United States had erred in supporting China's entry into the WTO")」⁴と明示され、かつ昨年対中 TPR での主張をより明確に述べた文書が冒頭に付された。さらにレポートの構成が、従来の経過観察的、日本の「不公正貿易白書」的なものから大きく印象の異なる、攻撃性の高まったものに変化している。

実はこの「後悔」の表現及びレポートでの冒頭での中国批判色の明確化は、2018 年 1

¹ USTR は、中国の WTO 加盟を認め、恒久通常貿易関係 (PNTR) を付与する 2000 年米中関係法 (対中恒久通常貿易関係付与法とも呼ぶことがある) に基づき、毎年米国議会に対し中国の WTO 加盟約束関連の約束の遵守状況について報告することとなっている。この 2000 年米中関係法では、その他、安全保障に関する委員会の議会内設置も規定されている。なお、その他 WTO 遵守状況の議会報告対象となっているのはロシア (2012 年加盟)。

² USTR, "2018 Report to Congress On China's WTO Compliance", <https://ustr.gov/sites/default/files/2018-USTR-Report-to-Congress-on-China%27s-WTO-Compliance.pdf> (2019 年 2 月 5 日アクセス)

³ 本研究所 米中研究会レポート No.9「中国の WTO 加盟；中国は加盟時の約束を守っているか？ 一日米欧等の不満」http://www.iips.org/research/trumpipep_9.pdf (2019 年 2 月 4 日アクセス)。

⁴ 脚注 2 参照の USTR レポート、P.5

月の 2017 年版⁵に続き 2 回目であるが、2018 年版では更に厳しいスタンスとなっている。昨年、米国の通商問題における対中姿勢は 2018 年に急に大幅硬化したと一般にとらえられるが、このレポートの表現等から見て 2017 年中にはその予兆が既に示されていたことがわかる。それでは、さらに一歩進み、通商面での対中態度硬化はトランプ大統領フアクターのみではないといえるだろうか。

そこで、今回、中国の WTO 加盟以来の USTR の「中国の WTO 遵守レポート」からみた米国の通商担当官の「中国と WTO（自由貿易との関係）」の評価の変遷を概観し、それによって、

- ① 現在の「米中貿易戦争」は、政権・貿易担当主要閣僚の意向の影響が大きいだが、米国通商担当官⁶が中国の多国間貿易体制ルールに「非整合的」であり続けることへの失望と怒りを次第に高めてきていたのをついに爆発させた結果でもあり、米中通商問題は根深い問題であり、例え今回米中首脳会談において中国による大口米国産物輸入の約束等によって一旦緩和したかに見えても、今後長期的に続くと見る方がよいこと、
- ② さらに中国に関する根本的問題は既存の WTO ルールで対処できないのみならず、WTO 改革でも対応できないとの苛立ちから、紛争解決機関（DS）の上級委員会の委員選定に拒否権を発動して選定できなくしている⁷のと同様、米国が WTO 改革自体を難航させうる、それのみならず WTO ルールに抵触するような一方的措置を使用することなどで、WTO の根本自体を揺るがしうることを指摘したい。

1. 米国の「中国と WTO」の評価の変遷；米国の失望と怒りは一過性ではない

2001 年 12 月の中国の WTO 加盟以降、これまでに 17 本の USTR の「中国の WTO 遵守レポート」が出されている。これらのレポートにおける米国の通商担当官の「中国と WTO」の評価の変遷はどのようになっているか。米中政権トップ、WTO 等関連する主要な出来事を年表にまとめ、それに各レポートでの USTR の主な評価、評価レベルのイメージを重ねると、図表のようにまとめられよう^{8, 9}。

⁵ USTR, “2017 Report to Congress On China’s WTO Compliance”、

<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf> (2019 年 2 月 5 日アクセス)、P.2

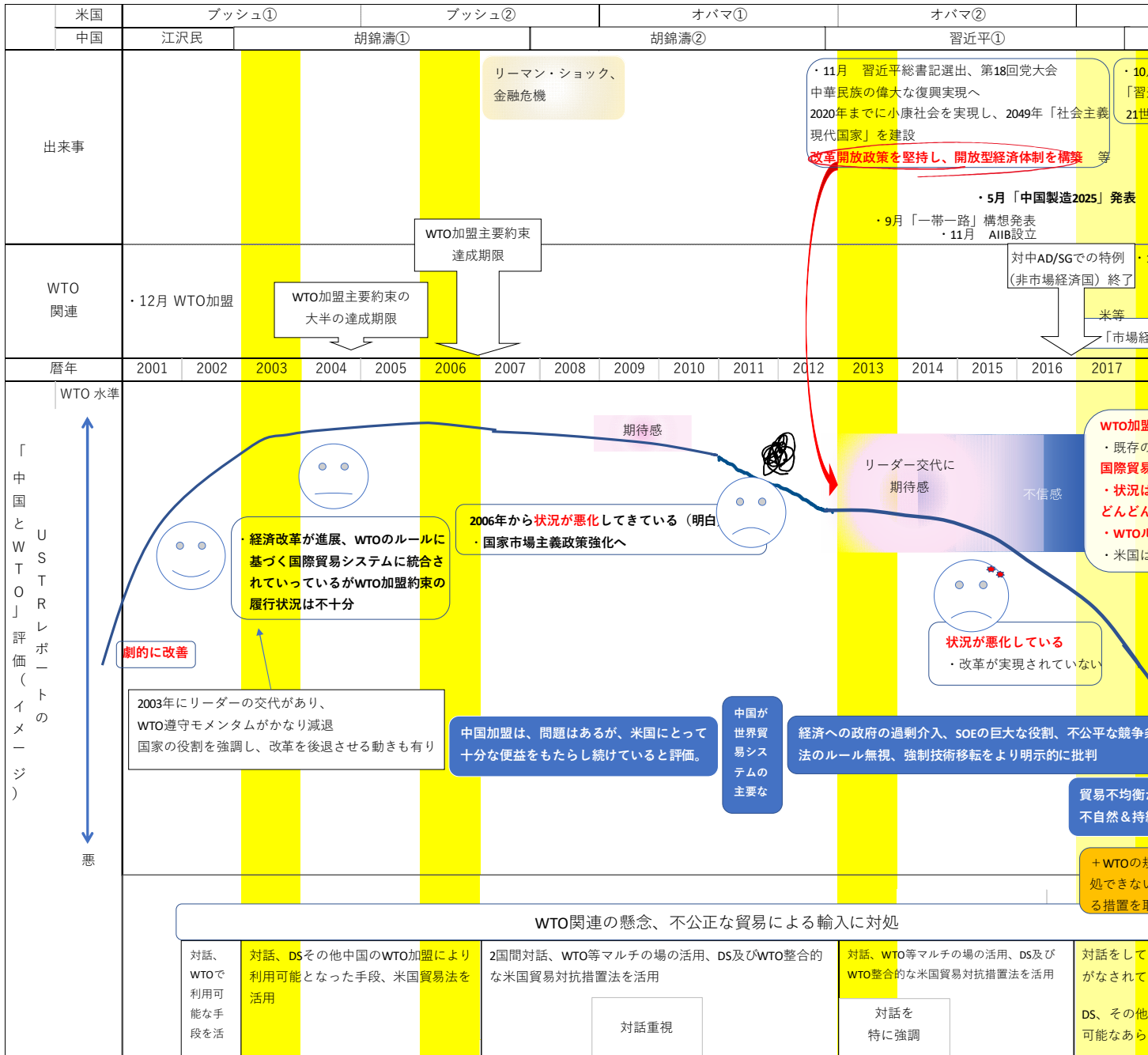
⁶ レポートは、一般からの意見募集、公開ヒアリング等を通じてビジネス界等の意見を取り入れていることを踏まえると、一定程度、ビジネス界の通商関連の代表的見解をも示しているといえよう。

⁷ 論点等の詳細は、本研究所 トランプ政権国際経済政策研究会レポート No.3「WTO は現在の貿易戦争を解決できるか?」(http://www.iips.org/research/trumpipep_3.pdf)、No.5「WTO 設立の歴史と今後の課題 アメリカは離脱するか?」(http://www.iips.org/research/trumpipep_5.pdf)、No.7「WTO 紛争解決手続 (DS) 活用の歴史；米国は不利に扱われているか?」(http://www.iips.org/research/trumpipep_7.pdf) 参照。

⁸ USTR Report to Congress on China’s WTO Compliance 各年版、本研究所 米中研究会レポート No.9「中国の WTO 加盟；中国は加盟時の約束を守っているか？ 一日米欧等の不満」（脚注 3 参照）、中国経済研究会第一回「中国経済の現状と習政権 2 期目の方向性」(<http://www.iips.org/publications/2018/11/06192348.html>) (2019 年 3 月 15 日アクセス) などを元に筆者作成。なお、評価イメージは筆者のレポートから得た印象による。詳細版はレポート末尾参照。

⁹ なお、各レポートにおいては、知財保護問題、強制技術移転・技術窃盗、透明性、国家・SOE の役割、補助金等のお馴染みの問題が一貫して取り上げられている。

図表（簡略版）



各レポートにおいて鍵/転換点となる年として繰り返し出現するのは、中国の WTO 加盟年の 2001 年、総書記の交代のあった 2003、2013 年、及び WTO の主要コミットメント完了であるべき 2006 年である。

まず、加盟交渉中から劇的に「改善」していた中国が、2003 年江沢民政権から胡錦濤政権に政権交代したところで、開放に反する動きが出始め、2006 年からは明確に改革の停滞・状況の悪化へシフト、以降 2012 年まで主要な WTO 原則を完全に遵守しないと決意したことを示唆するような多数の政策・制度（強制技術移転、不当な AD/CVD 調査・課税等）を次々に取ってきていると述べられている（なお、この期間（特に 2009～2010 年頃）、オバマ政権の対話重視姿勢の影響を強く受け、対話による解決を模索し、中国のコミットメントが実現することを期待する時期もある）。

2012 年末、胡錦濤政権から習近平政権に政権交代し、第 18 回党大会、第 18 回三中全会などで経済改革が再度コミットされ、市場が資源配分の「決定的」役割を果たす、中国政府の経済への介入を縮小する、外国物品サービスへの開放を加速、中国の SOE を改革し、透明性、中国市場での公正な競争のための法のルールを向上するとの方針が示されたことから、特に 2013 年、2014 年版のレポートでは、中国が国家主導政策から開かれた市場主義型政策に移行し、国際貿易システムに統合していく、との期待感が高めている。

しかし、その期待感は 2015 年には少々薄れはじめ、さらに 2016 年版レポートでは、実際には経済改革は実質的に行われておらず、米中間の各種対話におけるコミットメントはいつまでたっても実行されない、それどころか、2015 年には「中国製造 2025」を打ち出すなど中国経済における国家の役割は増大し、不公正な産業政策を推進しているとして、既に、「中国は改革をするといったのに全く進んでいない」こと、「中国製造 2025」への懸念が指摘され、中国への不信感を高めてきていることが読み取れる¹⁰。

そして、冒頭で紹介した通り、2017 年、2018 年版レポートにおいては、「米国が中国の WTO 加盟を支持したことは誤りであった」¹¹と明示し、不信感を顕わにした。最新版の 2018 年版レポートでは、「米国は一貫して、中国が WTO 同様に、無差別、マーケットアクセス、レシプロ、公平性、透明性という基本原則に根ざした開放された市場主導型と統合的な経済・貿易方式に向け基礎的構造改革をするべきであると主張してきた。また、WTO に加盟し、改革を進展させ、国際貿易システムに統合、市場化すると期待してきた」¹²、しかし中国は「WTO の開放市場規範を習得していない、最大の貿易国でありながら「途上国」と主張して貿易レジームのさらなる自由化に抵抗し、他のメンバーの便益を奪っている」¹³等と昨年 7 月の対中 TPR の時と同じ趣旨の批判を述べている¹⁴。

¹⁰ 2016 年版レポートは一般からの意見募集、公開ヒアリング等を経て作成、2017 年 1 月 1 日付で公表されているので、明らかにオバマ政権下のレポートであり、不信感の高まりは政権交代によってのみではない、連続性のある動きと見られよう。

¹¹ 脚注 2 参照の USTR レポート、P.5

¹² 脚注 2 参照の USTR レポート、P.3

¹³ 脚注 2 参照の USTR レポート、P.5

¹⁴ 対中 TPR での米国発言は、本研究所 米中研究会レポート No.9「中国の WTO 加盟；中国は加盟時の約束を守っているか？ 一日米欧等の不満」（脚注 3 参照）P.9-10 参照。

このように、米国の通商担当官の中国への不満、失望は一過性のものというよりも、約 20 年間たっても未だに「きちんとした WTO メンバーらしい行動をとらず¹⁵、果たすべき役割も果たしていない、約束も守らない」との、怒りがとうとう爆発したと言え、「米中貿易戦争」は大統領ファクターのみというより根深いものとみられる。

また、昨年 12 月 18 日に行われた中国改革開放 40 年式典で習総書記が「あらゆるものに対する党の指導を堅持する」、「すべてを党が指導する」、「共産党の指導が中国の特色ある社会主義の最大の強み」等発言している¹⁶ことを鑑みると、米国通商担当官は、米国が満足するレベル・方向性の改革・その実行がなされず、またもや口先との懸念を更に高めていると予想される¹⁷。従って、米中首脳間で根本問題に関する何らかの取り決めが今後なされたとしても、米国通商担当官の不信感が高く、かつ米国が求めている「市場化」、政府介入の撤回は中国政権の根本を揺るがしかねないことから、実行も進まないであろうから「米中貿易戦争」を始めとする米中問題は、今後長期的に続くと見る方がよからう。

2. 米国の対応：今後の WTO 改革への障害、WTO の基本自体の棄損の可能性
それでは、こうした「中国と WTO」の評価の下、米国は各種問題にどのように対応していくか。また、その行動は今後の多国間貿易体制の基礎を構築するはずの WTO 改革等にどのような影響を与えるだろうか。

(1) WTO 改革、ルール作り；建設的議論の可能性を阻む動き

WTO は設立後 20 年以上経つが、交渉が進まずルールの近代化等が行われていない¹⁸。現行の WTO ルールでは十分とらえられない問題が多々存在し、WTO 改革やルールの近代化が必要なことは、WTO メンバーの大半が共有する認識である。この問題意識自体については、米国も長らく支持しており、他の WTO メンバーの同志と共に中国の市場歪曲的政策に対処する努力を模索、また日米 EU3 局で非市場経済システムの引き起こすシステムミックな歪曲への対処を検討中¹⁹とし、WTO 改革において含むべき要素として、

¹⁵ そもそも、何故米国は中国が国家主導体制から市場主義に移行し、「他の国と同じ」になると強く信じるようになったのか、WTO 加盟時にそういう大前提が米国で形成されたのはなぜか、についての研究により、米国の不満・失望、現在の怒りの度合いを測る一助となろう。

¹⁶ 日本経済新聞電子版 2018 年 12 月 18 日、「習氏、中国の改革「すべて党が指導」 企業や市場も 改革開放 40 年演説」(<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO39097540Y8A211C1FF2000/> (2019 年 2 月 22 日アクセス))

¹⁷ 実際、2018 年版レポートで「これ (2018 年の米国の各種対抗措置など) で中国も真剣に問題に対処するよう考え始めたようだ、2018 年 12 月習総書記・トランプ大統領会談で強制技術移転問題等に対処するとの交渉開始した」(2018 年版レポート、P.6) との記述をしつつも、「中国は、経済システムや貿易レジームを根本的に変える意思はなく、貿易政策・措置の新たな規律に中国が合意する可能性はない」(同、P.23-24) などとしており、不信感を益々募らせていることが示されている。

¹⁸ WTO 交渉難航の歴史については、本研究所 トランプ政権国際経済研究会レポート No.5-「WTO 設立の歴史と課題 アメリカは脱退するか？」(http://www.iips.org/research/trumpipep_5.pdf) P.3-4 参照。

¹⁹ 脚注 2 の 2018 年版 USTR レポート、P.6

○非市場経済の予期せぬ挑戦への対応
○ODS が完全にメンバーの主権的政策選択 (Sovereign policy choices) を尊重すること
○通報義務を遵守させること
○現在の貿易の現状を反映した途上国の扱いの改正
を挙げ²⁰、実際、提案 (通報に関する共同提案²¹、途上国ステータスに関する提案²²) も行うなど、前向きに WTO で対処するような姿勢を見せている。
しかしながら、その一方で、「WTO 改革、ルール交渉をしても、中国の現在の在り様を制御できない。(なぜなら)
○中国は、経済システムや貿易レジームを根本的に変える意思はなく、貿易政策・措置の新たな規律に中国が合意する可能性はない。
○中国は長年 WTO で野心的な結果出さないようにしてきている。実際、中国が関与したプルの合意結果は野心的なレベルが大幅に下げられている。
○あらゆる WTO 交渉においても、中国が途上国ステータスに固執し続けることで有益な進展は阻まれている。中国は途上国の中での発展の差異を認識することすら拒否している。」²³
として、結局 WTO 改革、中国問題への対応は進まないだろう²⁴とし、かつ、交渉に当たっては米国が求める要素がないものでは認めないとの立場を強くとっている。また、提出した米国提案も、中国が同志国グループ・反論グループを作ることが最初から予見されるようなもので、かえって反発・交渉の停止を招くような内容²⁵とな

²⁰ USTR、「2019 年通商政策課題・2018 年年次報告書」(2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report)、V 章 P.101-102 (https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf (2019 年 3 月 4 日アクセス))

²¹ WTO の HP 物品理事会文書 (JOB/GC/204 ; JOB/CTG/14、JOB/GC/204/Add.1 ; JOB/CTG/14/Add.1) (https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=249337&filename=q/Jobs/GC/204.pdf、https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=249478&filename=q/Jobs/GC/204A1.pdf ((2018 年 11 月 16 日アクセス))

²² WTO の HP 一般理事会米国提出文書 (WT/GC/W/757、WT/GC/W/757/Rev.1) (https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?MetaCollection=WTO&SymbolList=%22WT%2fGC%2fW%2f757%22+OR+%22WT%2fGC%2fW%2f757%2f*%22&Serial=&IssuingDateFrom=&IssuingDateTo=&CATTITLE=&ConcernedCountryList=&OtherCountryList=&SubjectList=&TypeList=&FullTextHash=371857150&ProductList=&BodyList=&OrganizationList=&ArticleList=&Contents=&CollectionList=&RestrictionTypeList=&PostingDateFrom=&PostingDateTo=&DerestrictionDateFrom=&DerestrictionDateTo=&ReferenceList=&Language=ENGLISH&SearchPage=FE_S_S001&ActiveTabIndex=0&languageUIChanged=true# (2019 年 2 月 15 日アクセス))

²³ 脚注 2 参照の 2018 年版 USTR レポート、P.23-24

²⁴ WTO ではコンセンサス方式を取っているため、1 か国でも反対があると決定ができず、それが WTO 発足以来交渉が進まない原因であり、米国のこの主張自体は否定できない。詳細は、本研究所 トランプ政権国際経済研究会 No.5 「WTO 設立の歴史と今後の課題 アメリカは離脱するか?」(脚注 7 参照) 参照。

²⁵ 特に、途上国ステータスについての提案については、直ぐに、中国、インド、南ア、ベネズエラ、ラオス、ボリビア、ケニア、キューバ、中央アフリカ、パキスタンと共に反論文書 (WT/GC/W/765; WT/GC/W/765/Rev.1; WT/GC/W/765・Rev.2)

(https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?MetaCollection=WTO&SymbolList=%22WT%2fGC%2fW%2f765%22+OR+%22WT%2fGC%2fW%2f765%2f*%22&Serial=&IssuingDateFrom=&IssuingDate

っている。さらに、EU などによる上級委員会改革に関する提案も中国が共同提案国になっているのは中国に利するからだ²⁶とするなど、門前払いに近いような反発をしている。このように、現実には米国自らが WTO において建設的に議論を進める道を狭める一因を作っている。

(2) 対中スタンス；WTO で禁止する「一方的措置」の利用も引き続き視野

また、米国の対中対応スタンスは、前出の図表に著したように、中国の WTO 加盟以来、対話、DS、WTO で認められた米国法に基づく措置を使うとしてきていたが、2017 年からは、DS、WTO の各種委員会の場の活用、その他米国法の下で使用可能なあらゆる手段を行使する、と変化している。これは、米国が「必要に応じ、WTO の外の行動をとることも含めた新たなより効果的な戦略を要する」²⁷等としていることや、既に 2018 年に WTO 整合性に疑義が呈される措置を取っている²⁸ことを鑑みると、今後も 2018 年に引き続き WTO で禁じられている「一方的措置」を更に採っていく意思を感じられる。

(3) 米国流解釈の受入強要：WTO の根本を揺るがしうる主張

更に、「米国の懸念を真剣にとらえるように他の国に迫るためのレバレッジとして関税その他の方法を取る政策的余地を持つ」、「米国は独立国家であり、その通商はジュネーブでなく米国自身が決める。米国は、WTO 上級委員会や DS システムが合意していない義務で米国を拘束することを認めない」²⁹としつつ、「安全保障上の理由」を多くの国の想定する範疇より大幅に拡大した（濫用と見える）解釈³⁰をするなど、米国の解釈に一致しなければルールと認めず従わないとしている。他国を WTO 協定・公平な自由貿易に違反すると批判しつつ、自国については特別扱いを当然視し、力での勝負（二国間ディール）で納得させるというスタンスは、対処すべきとしている論点がいかに多くの国の賛同を得うるものであっても、論理・言動の一貫性がなく説得力がないばかりか、強国の勝手な行動を抑制し、法のルールに基づく

[teTo=&CATTITLE=&ConcernedCountryList=&OtherCountryList=&SubjectList=&TypeList=&FullTextHash=371857150&ProductList=&BodyList=&OrganizationList=&ArticleList=&Contents=&CollectionList=&RestrictionType=&PostingDateFrom=&PostingDateTo=&DerestrictionDateFrom=&DerestrictionDateTo=&ReferenceList=&Language=ENGLISH&SearchPage=FE_S_S001&ActiveTabIndex=0&languageUIChanged=true#](https://www.wto.org/News/NewsContent.aspx?lang=en&id=11457)

(2019 年 3 月 5 日アクセス)) が出されている。また、Inside U.S. trade's World TRADE ONLINE によると、当該米国提案が漁業補助金、電子商取引についてのプルー交渉障害となるとの見方が出ている (2019 年 3 月 8、11 日付)。ただし、同紙は、米国はブラジルの OECD 加盟を認める代わりにブラジルは WTO で途上国ステータスを使わないという取引を大統領レベルで行っている (2019 年 3 月 19 日付) とも報じており、米国が途上国内に切り崩しを図る動きはしている模様。(<https://wtonestand.com/news/daily-news> (2019 年 3 月 20 日アクセス))。

²⁶ 脚注 20 参照の「2019 年通商政策課題・2018 年年次報告書」、I 章 p 6、P.27

²⁷ 脚注 2 参照の USTR レポート、P.7

²⁸ 本研究所 トランプ政権国際経済研究会レポート No.3 「WTO は現在の貿易戦争を解決できるか？」 (脚注 7 参照) 参照。

²⁹ 脚注 20 参照の「2019 年通商政策課題・2018 年年次報告書」、I 章 p 6、P.27

³⁰ 中、印、EU、加、メキシコ、ノルウェー、ロシア、スイス、トルコが DS に提訴している (DS544、DS547、DS548、DS550、DS551、DS552、DS554、DS556、DS564)

多国間貿易システムを作るという WTO の根本を揺るがしかねない。

これに加え、2016 年から上級委員会委員選定の拒否を「交渉のレバレッジ」³¹として、自分の言い分が通らないからと WTO のもう一つの主要な特徴である DS の機能を機能停止に追い込みつつある³²。

このように、「大国としての役割」を果たすべきは米国もだということを意識せず、「特別」としてふるまうことで、米国が WTO 改革自体を難航させ、そのみならず WTO ルールに抵触するような一方的措置を使用することなどで、WTO の根本自体を揺るがしうるのである。

中国は、巨大な経済・貿易国であり、各種措置・制度の他国への悪影響が大きいこと、経済大国として相応のルールに従う責務を全うすべきだとの米国の意見はもっともであり、特に他国への被害の大きさを考えると、市場歪曲的な行動等を制御すべく対処することは必要だ。しかし、それぞれがルールに基づいた行動をとりつつ、論理的、合理的、建設的な WTO 改革やルール作りをすべく協力していくことで解決していかなければ、これまでの繁栄の元となっていた多国間貿易体制が破壊され、かえって問題は複雑化、深刻化し、解決の機会を失いうる。

現在のこうした状況下で、本年 6 月に迫る G20 に向けた作業は困難を極め、WTO 改革、ルールの近代化自体も今後の長期的な課題となろう。自由でルールに基づく多国的貿易体制自体を維持強化するよう、引き続き、断固として協力していくことだけは G20 で明示的に合意されることを切に願い、かつ今回の G20 議長国である日本を中心に、従来ルールの近代化、現代の状況を踏まえた 21 世紀型社会への対応を本格的に建設的に議論する有志国会議（“friends of WTO/multilateral trade” Osaka 会議）の設置を提唱されることを期待する。

/以上
2019 年 3 月 25 日

³¹ Inside U.S. trade's World TRADE ONLINE 2019 年 3 月 13 日付 (<https://wtonestand.com/news/daily-news>) (2019 年 3 月 13 日アクセス)

³² 本研究所 トランプ政権国際経済政策研究会レポート No.5 「WTO 設立の歴史と今後の課題 アメリカは離脱するか?」(脚注 7 参照) 参照。

