



RIETI Policy Discussion Paper Series 21-P-016

# 中国のCPTPP参加意思表示の背景に関する考察 (改訂版)

渡邊 真理子  
学習院大学

加茂 具樹  
慶應義塾大学

川島 富士雄  
神戸大学

川瀬 剛志  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所  
<https://www.rieti.go.jp/jp/>

中国の CPTPP 参加意思表示の背景に関する考察<sup>\*+</sup>

渡邊真理子（学習院大学） 加茂具樹（慶應義塾大学）  
川島富士雄（神戸大学） 川瀬剛志（RIETI／上智大学）

## 要旨

本稿では、中国の CPTPP をめぐる政策決定と意思表示に関する発言と文書を分析する。それによって、この意思表示の背後にある政治的目的、制度整備の現状、および予想される動きについての検討を行う。中国の CPTPP 加入に関する関心は、2020 年以降習近平国家主席・李克強首相が明言している。この CPTPP 加入に関連して、以下の点を具体的に検討した。①「制度に埋め込まれたディスコースパワー」に代表される中国の国際ルールメイキングに対する基本姿勢、②中国の WTO 体制に対する態度、③「涉外法治工作」の類型、④CPTPP の求める個別論点の検討、および⑤米国の不在と英国の CPTPP 加入の影響である。政策文書の内容の検討からは、中国による CPTPP への参加表明の背後に、「涉外法治工作」強化と称して、①国際的なルールメイキングへの影響力の強化（その背景に、「制度に埋め込まれたディスコースパワー」強化という戦略がある）、②域外適用法制の整備により防御体制の構築、という意図があり、2021 年から 2025 年にかけて、この動きを本格化しようとする意思がうかがえる。中国は、すでに成立した RCEP に加えて、CPTPP に加入することを、FTAAP の構築という最終目標に向けて、「制度に埋め込まれたディスコースパワー」を強化するための重要な布石と考えている可能性が高い。

キーワード：中国 米国 CPTPP 制度性話語権 国有企業 労働 電子商取引

JEL classification: F13 F15 F52 F53 F55 P26 P33 P45

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

\* 本稿は〔独〕経済産業研究所「現代国際通商・投資システムの総合的研究（第 V 期）」プロジェクト（代表：川瀬）の成果の一環である。

+一部誤認があったため、改訂を行った（2021 年 9 月 11 日）。

## 1. はじめに

本稿では、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び進歩的な協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership：CPTPP、中国語では「全面与進歩跨太平洋伙伴关系协定」）への参加を中国が表明している意図の背景を整理する<sup>1</sup>。

中国側の CPTPP への参加への関心表明について、中国側の本気度と TPP 枠組みを主導した日米の受け止め方には、落差がある。中国側の国内の政策決定と対外発信からは、一定程度以上の本気度がうかがえる一方、日本や米国側には、TPP 枠組みの要求する内容は中国の体制と矛盾する項目が多いと考えられているため、実現の可能性が極めて低いアクションであるという予見があり、真剣に受け止めていない印象がある。

本稿では、CPTPP をめぐる政策決定と意思表示に関する発言と文書を分析することで、この意思表示の背後にある意図と予想される動きについての検討を行う。さらに CPTPP 加入に向けて、中国側が行っている制度整備の現状についても検討する。結論を先取りすれば、中国による CPTPP への参加表明の背後に、「涉外法治工作」強化と称して、①国際的なルールメイキングへの影響力の強化（その背景に、「制度に埋め込まれたディスコースパワー」強化という戦略がある）、②域外適用法制の整備による防御体制の構築、という意図があり、2021 年から 2025 年にかけて、この動きを本格化しようとする意思がうかがえる。

以下では、本稿 2. で中国の TPP 枠組み加入に関する関心の経緯を示したあと、3. で 2020 年以降の関連する政策文書の内容を検討する。4. では、以上の動きの分析を行う。具体的な論点としては、①「制度に埋め込まれたディスコースパワー」に代表される中国の国際ルールメイキングに対する基本姿勢、②中国の世界貿易機関（WTO）体制に対する態度、③「涉外法治工作」の類型、④CPTPP の求める個別論点の検討、および⑤米国の不在と英国の CPTPP 加入の影響を取り上げる。

## 2. 経緯

---

<sup>1</sup> 本稿においては、米国離脱後 TPP 原交渉国 11 カ国で構成される現行の「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び進歩的な協定」（条約第 16 号、外務省告示第 416 号（2018 年 12 月 27 日）、2018 年 12 月 30 日効力発生）を「CPTPP」、これに対して元々米国を含めて合意された「環太平洋パートナーシップに関する協定」（2016 年 2 月 4 日署名、同 12 月 9 日日本邦国会承認、未発効）を「TPP12」と、それぞれ称する。CPTPP の内実は実質的に TPP12 と同一だが、両者は法的には別個の協定であり、後者の一部規定は前者では停止されている。詳細は川瀬（2018）を参照。なお、両者を包括するか、あるいはいずれかを特定せずに表現する場合、「TPP 枠組み」と称する。また、固有名詞や慣用表現として「TPP」を使用せざるを得ない場合（TPP 3 原則、TPP 委員会など）については、やむなくそのように表記している。

中国は、TPP 枠組み参加への関心を一貫して持っていた。オバマ政権が TPP12 の締結に動き始めると、中国は独自のイニシアティブをスタートすると同時に、米国の動きに沿うような調整も行う、二面作戦に出ている。前者は、一帯一路政策の提案であり、後者は、上海貿易自由試験区の設置、米中投資協定の交渉の開始であった。トランプ政権に入ると、米中の関係は、単なる経済摩擦を超えて、安全保障上・政治的な争いの要素も強くなり、米国側はオバマ政権期よりも対立的な姿勢をとるようになってきた。

2018 年 12 月 30 日の CPTPP 発効後、2020 年に入ると、国家指導者および党と国務院のレベルで、直接 CPTPP への参加への関心を示した。

2020 年 5 月 29 日 李克強は、2020 年度全国人民代表大会の政府工作報告のあとの総理記者会見において、朝日新聞の質問に対して、「中国は、CPTPP 参加に関してオープンで積極的な態度を維持している」と回答している<sup>2</sup>。

これに続き、2020 年 11 月 20 日、アジア太平洋経済協力 (APEC) 首脳会議の席上で習近平が「CPTPP への加入を積極的に考慮する」と関心<sup>3</sup>を示している。

さらに、12 月 16-18 日に行われた、中国共産党中央と国務院による 2021 年度中央経済工作会議では、第 4 番目に挙げられた改革開放の推進の一項目として、同じく「CPTPP へ加入することを積極的に考慮する」ことが具体的に挙げられた<sup>4</sup>。これまでの政策文書にお

---

<sup>2</sup> “Premier Li Keqiang Meets the Press: Full Transcript of Questions and Answers,” *China Daily*, May 29, 2020

<[http://english.www.gov.cn/premier/news/202005/29/content\\_WS5ed058d2c6d0b3f0e9498f21.html](http://english.www.gov.cn/premier/news/202005/29/content_WS5ed058d2c6d0b3f0e9498f21.html)>. なお、本稿引用の URL については、すべて 2021 年 8 月 27 日に最終閲覧。

<sup>3</sup> 「习近平出席亚太经合组织第二十七次领导人非正式会议并发表重要讲话」中华人民共和国中央人民政府(2020 年 11 月 21 日)<[http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/21/content\\_5563112.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/21/content_5563112.htm)> (「第一，坚持开放包容。要坚决维护和平稳定，坚定捍卫多边主义，坚持构建开放型世界经济，毫不动摇支持以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，继续推进区域经济一体化，早日建成亚太自由贸易区。中方欢迎区域全面经济伙伴关系协定完成签署，也将积极考虑加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定。要继续落实亚太经合组织高质量增长战略和包容行动议程。中方将举办包容性贸易和投资研讨会。」)。

<sup>4</sup> 「中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话」共产党员网 (2020 年 12 月 18 日) <<http://www.12371.cn/2020/12/18/ARTI1608287844045164.shtml>> (「四是全面推进改革开放。构建新发展格局，必须构建高水平社会主义市场经济体制，实行高水平对外开放，推动改革和开放相互促进。要完善宏观经济治理，加强国际宏观政策协调。要深入实施国企改革三年行动，优化营商环境，健全现代企业制度，完善公司治理，激发各类市场主体活力。要放宽市场准入，促进公平竞争，保护知识产权，建设统一大市场，营造市场化、法治化、国际化营商环境。要健全金融机构治理，促进资本市场健康发展，提高上市公司质量，打击各种逃废债行为。要规范发展第三支柱养老保险。**要积极考虑加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》**。要大力提升国内监管能力和水平，完善安全审查机制，重视运用国际通行规则维护国家安全。」(強調および下線は

いても、国際ルールへの参加に関しては、「積極的に参加する」という表現が定型化していた<sup>5</sup>。

中国の CPTPP 加入の意義と重要性の主張を主導してきているのは、現政治協商会議副主席、元人民銀行総裁の周小川である。一貫して「地域的な包括的経済協定 (RCEP) と CPTPP を構築したうえで、最終的にはアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) を構築する」という戦略を掲げている。2019 年の大阪 G20 を前に、「米国が WTO 改革を支持しない場合は、グローバル化が停止してしまう。EU が自由貿易圏を構築しており、アジアでは CPTPP が進行している。後者に中国と欧州が参加することで、代替的な機能を果たすことができる」と発言した<sup>6</sup>。2019 年 9 月 22 日にも「我々は、RCEP と CPTPP をつうじて、世界第二のよい貿易体系を作り、最終的には高水準の自由貿易体制のルールについての共有知識を確立することができるだろうと確信している」と述べている。また、RCEP 発効後に 2021 年 5 月 28 日にも、改めて「RCEP とともに CPTPP への加入も果たし、最終的には FTAAP の成立につなげよう」というスピーチをおこなっている<sup>7</sup>。

周のほか、改革派が多く発言している経済誌である『財新』は、「制度改革によって開放的な中国を実現せよ」および「グローバルなガバナンスを再構築せよ」という趣旨で CPTPP に言及する社説を 2019 年以降 2021 年までに 8 回<sup>8</sup>にわたって掲載している。そのほか、WTO 加入交渉の担当者であった龍永図<sup>9</sup>、中国国際経済交流中心副理事長である黄奇帆<sup>10</sup>、

---

筆者による))。

<sup>5</sup> 川島 (2009)。

<sup>6</sup> 「周小川対話特里謝」『財新』2019 年 6 月 10 日

<[https://weekly.caixin.com/2019-06-07/101424556.html?fbclid=IwAR3F0NX3cMj3\\_3ewnHchi ojsTvNivbkUmy7NTWCWF8pX9nMzS1kDgVYGv-c](https://weekly.caixin.com/2019-06-07/101424556.html?fbclid=IwAR3F0NX3cMj3_3ewnHchi ojsTvNivbkUmy7NTWCWF8pX9nMzS1kDgVYGv-c)>。

<sup>7</sup> 「周小川：中国为最贫困国家缓债逾 13 亿美元 为 G20 国家中最多」『財新』2021 年 5 月 28 日  
<[https://finance.caixin.com/2021-05-29/101719969.html?fbclid=IwAR0D8r-2jfHu\\_e08gk5t97 PJNzHMaVxXoO1s5WBQYzUGqJphIbCOSakLe0](https://finance.caixin.com/2021-05-29/101719969.html?fbclid=IwAR0D8r-2jfHu_e08gk5t97 PJNzHMaVxXoO1s5WBQYzUGqJphIbCOSakLe0)>。

<sup>8</sup> 「借 G20 峰会推进全球治理」『財新』2019 年 6 月 24 日、「走向高质量开放」『財新』2019 年 7 月 8 日、「中美第一阶段协议可喜可贺」『財新』2020 年 1 月 13 日、「何为积极开放对待 CPTPP」『財新』2020 年 6 月 8 日、「从力所能及处做起」『財新』2020 年 6 月 29 日、「在双循环相互促进上多下功夫」『財新』2020 年 11 月 2 日、「怎样加入 CPTPP」『財新』2020 年 12 月 14 日、「惟改革纾困迎新」『財新』2020 年 12 月 28 日。URL は省略する。

<sup>9</sup> 龍永図「全球貿易体系到底走向何方」『財新』2019 年 1 月 18 日

<<https://cnreform.caixin.com/2019-01-18/101371339.html?fbclid=IwAR3KNmxH5fbKek-c5v A89ewN-mACBo6wmAgvYx3LAIu-zwkX6y8h4iuis4s>>。

<sup>10</sup> 黄奇帆「加入 CPTPP 是应对新編曲的战略選択」『財新』2020 年 11 月 1 日

<[https://cnreform.caixin.com/2020-11-10/101625413.html?fbclid=IwAR3F0NX3cMj3\\_3ewnHchi ojsTvNivbkUmy7NTWCWF8pX9nMzS1kDgVYGv-c](https://cnreform.caixin.com/2020-11-10/101625413.html?fbclid=IwAR3F0NX3cMj3_3ewnHchi ojsTvNivbkUmy7NTWCWF8pX9nMzS1kDgVYGv-c)>。

改革派経済学者である盧峰<sup>11</sup>、巴曙松<sup>12</sup>、政策シンクタンクエコノミストである江小涓<sup>13</sup>、劉世錦<sup>14</sup>、さらに国家発展研究中心との関係が深い中国発展基金会も CPTPP 加入に向けての問題点の検討と評価を行うレポートを公表している<sup>15</sup>

周小川とその周辺の改革派エコノミストの主張に共通するのは、高水準の自由貿易協定に参加することで、中国経済の開放性を保ち制度改革を進めようというロジックである。こうした「開放性と制度改革」を主張するグループは、2010年代ごろから経済協力開発機構（OECD）などが主張してきた、国有企業とその他所有の企業との間の「競争中立性」という概念を中国にも取り入れる必要に何度も言及してきている。2019年3月の全国人民代表大会での「政府工作報告」およびその後の総理記者会見で、李克強首相が、「競争中立性の概念の下で、中国国内のすべての所有制の企業は平等に扱われるべきである」という発言をしている<sup>16</sup><sup>17</sup>。中国国内においては、中小企業についても、この競争中立性という概

---

<sup>11</sup> 盧峰「2019年WTO的改革進展与難題」『財新』2019年12月17日

<[https://opinion.caixin.com/2019-12-17/101494972.html?fbclid=IwAR3AJy1g\\_aforjd8gJepAfAv83KNEhqc9HDx1CF4vtHXwc-fwrZeAHUbGiY](https://opinion.caixin.com/2019-12-17/101494972.html?fbclid=IwAR3AJy1g_aforjd8gJepAfAv83KNEhqc9HDx1CF4vtHXwc-fwrZeAHUbGiY)>。

<sup>12</sup> 巴曙松「競争中性原則如何适用于新格局下金融开放」『財新』2019年12月05日

<<https://bashusong.blog.caixin.com/archives/217093?fbclid=IwAR3DXSd-wZQIIY2ombd9VkoA7QMxYxDPo9oKGav4oVmV59KkpxKjAFIJEc8>>。

<sup>13</sup> 江小涓「中国需要“中性开放”制度」『財新』2021年7月15日

<[https://opinion.caixin.com/2021-07-15/101740440.html?fbclid=IwAR04AOS1SyL2yT0\\_nCcnwLBNrAe3SNbadOIKdLYAU-ty4pYVnzF7uRNPms4](https://opinion.caixin.com/2021-07-15/101740440.html?fbclid=IwAR04AOS1SyL2yT0_nCcnwLBNrAe3SNbadOIKdLYAU-ty4pYVnzF7uRNPms4)>。

<sup>14</sup> 劉世錦「“十四五”新发展格局下的改革议程」『財新』2021年1月13日

<[https://opinion.caixin.com/2021-01-13/101650102.html?fbclid=IwAR1\\_KfoAP10sYtPwj2XyxBAcXDD1IPcyFArNi9\\_56SwF1PC2tyj9AJNkJfc](https://opinion.caixin.com/2021-01-13/101650102.html?fbclid=IwAR1_KfoAP10sYtPwj2XyxBAcXDD1IPcyFArNi9_56SwF1PC2tyj9AJNkJfc)>。

<sup>15</sup> 霍建国「以高水平开放赢得国际竞争主动」『財新』2020年10月14日

<[https://opinion.caixin.com/2020-10-14/101614461.html?fbclid=IwAR0HPFQvnmpjLvO116httmYVvR6MpibzEor5wOvtm-39uWp0TwLOdKg\\_9B4](https://opinion.caixin.com/2020-10-14/101614461.html?fbclid=IwAR0HPFQvnmpjLvO116httmYVvR6MpibzEor5wOvtm-39uWp0TwLOdKg_9B4)>、張麗平「中国加入CPTPP金融领域开放难度不」『財新』2020年10月13日

<[https://opinion.caixin.com/2020-10-13/101614142.html?fbclid=IwAR0D8r-2jfHu\\_e08gkJ5t97PJNzHMaVxXoO1s5WBQYzUGqJphIbCOSakLe0](https://opinion.caixin.com/2020-10-13/101614142.html?fbclid=IwAR0D8r-2jfHu_e08gkJ5t97PJNzHMaVxXoO1s5WBQYzUGqJphIbCOSakLe0)>。

<sup>16</sup> 「2019年政府工作報告」中国政府网（2019年3月18日）

<<http://www.gov.cn/zhuanti/2019qglh/2019lhzfgzbg/index.htm>>（「下大气力优化民营经济发展环境。坚持“两个毫不动摇”，鼓励、支持、引导非公有制经济发展。**按照竞争中性原则，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面，对各类所有制企业平等对待。构建亲清新型政商关系，健全政企沟通机制，激发企业家精神，促进民营经济发展升级。**保护产权必须坚定不移，对侵权行为要依法惩处，对错案冤案要有错必纠。要努力打造良好营商环境，让企业家安心搞经营、放心办企业。」（強調および下線は筆者による））。

念が導入された。しかし、習近平主席は、こうした対外開放・制度の接続的な政策を示す「競争中立性」という概念を口にしたことはなく、国家の意思として承認されるには至っていない。とはいえ、こうした開かれた公正なルールと中国を接続させようという動きは存在していた。

ところが、米中貿易戦争が激化する中で、トランプ前大統領がグローバリゼーション、多国間主義を否定するのを目の当たりにし、中国の戦略とそれを支える勢力の力関係にも変化をもたらした可能性がある。つまり、トランプ政権が否定したグローバルな経済システムのガバナンスと再構築に中国がコミットする名目加わり、CPTPP の持つ意味が変化した可能性がある（本稿 4.4 参照）。

以上のように、周小川らの主張を習近平国家主席が承認し、中国共産党および国務院の方針として、CPTPP への参加交渉を 2021 年度に進める政策となっている。このとき、「中国をさらに開放する」という意図から提起された CPTPP およびその後の FTAAP の構築という構想に、後述する「制度に埋め込まれたディスコースパワー」の確立という目的が加わり、国家としての意思決定につながっていった。CPTPP への参加意思表示に至った背景を説明するロジックとして、このような仮説がひとつの可能性として考える。

### 3. 政策文書

本節では、CPTPP の参加表明につながる政策文書を検討する。この作業から、対外関係ルールをめぐる施策（涉外法治工作）の実施を戦略として掲げていることが見えてくる。

ここでの文書の内容を検討する意図は、以下の通りである。

中国側の CPTPP への参加への関心表明についての中国側の本気度の高さを測るにあたっては、この政策への意思表示をしている指導者のランクの高さ、その意図と関連する文

---

<sup>17</sup> 「李克强总理会见中外记者并回答提问」中华人民共和国中央人民政府（2019 年 3 月 15 日）  
<[http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-03/15/content\\_5374033.htm#allContent](http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-03/15/content_5374033.htm#allContent)>（「光明日报全媒体记者：总理您好。去年以来，央行几次降准，降低了金融机构的成本，但是企业依然反映融资难融资贵，政策实惠看得见摸不着。在促进金融服务实体经济方面，政府将采取哪些举措？谢谢。李克强：服务实体经济，这是金融的天职，但是我们确实面临着实体经济，特别是民营经济、小微企业融资难融资贵的问题。去年我们采取了一系列措施，遏制了融资难融资贵上升的势头。我们四次降准，其目的还是通过降低金融机构本身的成本，促进这些资金流向民营经济和小微企业。今年我们要抓住融资难融资贵这个制约经济发展、市场活力的“卡脖子”问题，多策并举、多管齐下，让小微企业融资成本在去年的基础上再降低 1 个百分点。**我们对外开放是自主的抉择，而且我们要按照竞争中性的原则，也就是对所有外资企业一视同仁的对待，同样，对中国国内各类所有制企业都应该一视同仁。**现在在贷款问题上，的确需要清除一些障碍，引导金融机构改善内部管理机制，多跑民营企业、小微企业，为他们降低融资成本、减少不合理的费用出力。小微活，经济才活，就业才多。」（強調および下線は筆者による））。

書の権威の高さが、ひとつの基準となる。指導者の発言としては、すでに述べたとおり、習国家主席、李総理がともに明言している。この発言に至る背景を理解するために、政策文書の検討を行う。検討する文書は、2020年から21年にかけて発表された文書のうち、国際的なルールメイキングに関する中国政府の意思決定に強くかかわるとされる次の4つの文書である。(1)「法治中国建設規画(2020-2025)」、(2)第14次五か年計画、(3)2021年全国人民代表大会常務委員会工作報告、(4)「国有企業改革3年行動方案」、である。

(1)の法治中国建設規画は中国共産党中央政治局常務委員会が審議、承認したものであり、(2)の第14次五か年計画は、中国共産党中央委員会が定め、中期の行動計画として審議、承認したように、いずれも最も高いレベルでの意思決定を示した政策文書である。五か年計画は、さらに全人代の承認も受けており、党だけでなく、国家全体としての意思決定文書となっている。こうした大きな方針の下で、国家・政府の各部門が実行計画として公表したのが、(3)国家の最高権力機関であり、また立法機関の活動計画として全国人民代表大会常務委員会が提出した工作報告である。そして、(4)党の中央深化改革委員会が決定し、國務院国有企業改革小組および國務院国有資産管理委員会が提示した「国有企業改革3年行動方案」となる。

### 3.1 法治中国建設規画(2020-2025)

「法治中国建設規画(2020-2025)」(2020年11月17日決定、2021年1月10日公開)<sup>18</sup>は、習政権が推進する「全面依法治国」を進めるための具体的な計画文書として作成された。そのうちの第25章は、中国対外関係の活動に言及している。

「(25) 涉外法治工作进行強化する。

高水準の対外開放の需要に即して、涉外法律およびルール体系を整え、不足部分を補い、涉外事業の法治化の水準を高める。

**①積極的に国際ルール制定に参加し、公正かつ合理的な国際ルール体系の形成を推進する。**

**②中国法の域外適用の法律体系の建設を加速する。**

**③『「一带一路」国際協力、国際商事法廷の建設と整備を進める。**我が国の仲裁機構と『「一带一路」国家仲裁機構と合同で、連合仲裁メカニズムを構築する。涉外法律サービスを強化し、我が国公民、法人の海外での利益、海外公民、法人の我が国での正当な権益を保護する。涉外事業法務制度を構築する。対外経貿合作企業のルール遵守管理を強化し、法律リスク意識防止紀律を高める。域外法律検証メカニズムを構築する。中国法治のストーリーに関する対外宣伝を進める。国際法の研究と運用を進める。

---

<sup>18</sup> 「中共中央印发《法治中国建设规划(2020-2025年)》」中华人民共和国中央人民政府(2021年1月10日) <[http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content\\_5578659.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content_5578659.htm)>。



マルチでの法治対話、対外法治交流を強化する。国際司法交流協力を進める。(以下略)」<sup>19</sup>

(筆者訳、附番、強調および下線は筆者による。)

上記の引用段落のうち、下線箇所①では、積極的に国際ルール制定に参加する、とある。この表現(「积极参与国际规则制定, 推动形成公正合理的国际规则体系(積極的に国際ルールの制定に参加し、公正で合理的な国際ルール体系の形成を推進する)»)は、WTO加盟前後でも頻繁かつ一貫して使われてきた概念で、特に新規性はないが<sup>20</sup>、2020年度に続いたCPTPPへの参加表明と直接つながっていると考えられる<sup>21</sup>。

本文書において積極的に制定に参加する、とされる「国際ルール」の具体的な範囲は明記されていないが、後述するように、国際連合の体系に関する積極的な関与はすでに見られる。また、後述4.2のようにWTO体制についても、中国は、共同宣言イニシアティブの作成、米国の上級委員任命ブロックによる上級委員会の機能停止の回避策などについても積極的な活動をしており、外交・政治活動として、通商ルールがその対象に含まれることは明確である。

上記のように①が「積極的な働きかけ」を示す一方で、②域外適用は、「防御的な対応」である。いずれも、目的とする方向性がちょうど逆の方向にあるが、後述する「不安全感」

---

<sup>19</sup> 原文は以下のとおり。「(二十五) 加强涉外法治工作。适应高水平对外开放工作需要, 完善涉外法律和规则体系, 补齐短板, 提高涉外工作法治化水平。

①积极参与国际规则制定, 推动形成公正合理的国际规则体系。②加快推进我国法域外适用的法律体系建设。③围绕促进共建“一带一路”国际合作, 推进国际商事法庭建设与完善。推动我国仲裁机构与共建“一带一路”国家仲裁机构合作建立联合仲裁机制。强化涉外法律服务, 维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益。建立涉外工作法务制度。引导对外经贸合作企业加强合规管理, 提高法律风险防范意识。建立健全域外法律查明机制。推进对外法治宣传, 讲好中国法治故事。加强国际法研究和运用。」(附番、強調、および下線は筆者による)。

<sup>20</sup> 例えば、川島(2009)を参照。さらに最近建国70年にあたって、商務部の国際ルール形成への統一70年を回顧した文章にも同様の表現が出てくる。「统筹国际国内规则: 中国参与全球经济治理70年」中华人民共和国商务部(2019年11月11日)

<<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/br/bs/201911/20191102912085.shtml>>。

<sup>21</sup> 当初公開した本稿の初版においては、「2020年12月の中央経済工作会议では、「要积极考虑加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP協定に全面的に加入し、進歩させることを積極的に考慮する)」という表現が用いられているが、そこでの「進歩」とは、本文書における「公正かつ合理的な国際ルール体系の形成を推進する」と同じ方向性を有すると考えられる。」と記述していたが、これは誤認であった。「全面与进步跨太平洋伙伴关系协定」は、CPTPPの中国語での正式名称であり、「全面と進歩」の部分に、中国側の意図が反映されていない。

を解消するための戦略である、という点で共通しており、政策としては並列の関係にあると考えられる。域外適用の具体的な内容と解釈については、後に 4.3 で詳述する。

### 3.2 第 14 次五か年計画

以上のような実施方針は、2021 年 3 月 13 日に全国人民代表大会で承認された第 14 次五か年計画の中にも、明記されている。具体的には、第 59 章が、「依法治国」を全面的に推進すると記している<sup>22</sup>。

#### 「第 59 章 依法治国を全面的に推進する

ゆるぎなく中国独自の社会主義法治の道を歩み、依法治国、依法執政、依法行政を共同で進め、法治国家、法治政府、法治社会および法治中国建設規画を実施する。憲法の精神を全面的に実施する体制メカニズムを保障し、憲政の実施と監督、憲法の法解釈プロセスメカニズムを作り、合憲性審査を行う。立法体制メカニズムを整え、重点領域、新興領域そして涉外領域の立法を進め、立、改、廃、解釈、継続などの方法をすべて用い、憲法を核心とする中国の特色ある社会主義法律体系を整える。

#### 法治建設実施綱要を実施する。(略)

司法体制総合改革を深化する。(略)

法治社会建設実施綱要を実施する。(略)

人権司法保護を全面的に強化する

涉外法治体系建設を行い、涉外法律人材を養成する。」<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> 「中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要」中华人民共和国中央人民政府（2021 年 3 月 13 日）

<[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm)>。

<sup>23</sup> 原文は以下のとおり。「第五十九章 全面推进依法治国。坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，一体建设法治国家、法治政府、法治社会，实施法治中国建设规划。健全保障宪法全面实施的体制机制，加强宪法实施和监督，落实宪法解释程序机制，推进合宪性审查。完善立法体制机制，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，立改废释纂并举，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。实施法治政府建设实施纲要，坚持和完善重大行政决策程序制度，深化行政执法体制改革，严格规范公正文明执法，规范执法自由裁量权，推进行政复议体制改革。深化司法体制综合配套改革，完善审判制度、检察制度、刑罚执行制度、律师制度，全面落实司法责任制，加强对司法活动监督，深化执行体制改革，促进司法公正。实施法治社会建设实施纲要，加强社会主义法治文化建设，深入开展法治宣传教育，实施“八五”普法规划，完善公共法律服务体系、法律援助和国家司法救助制度。全面加强人权司法保护，促进人权事业全面发展。加强涉外法治体系建设，加强涉外法律人才培养。」（強調および下線は筆者による。）

(筆者訳、強調および下線は筆者による。)

ちなみに、第13次五か年計画における対外法律関連の記述は以下のとおり、涉外法律サービスを強化する、ということに言及するのみであった。第14次五か年計画は、大きく踏み込んだことがうかがえる<sup>24</sup>。

さらに、この計画は、法治建設実施綱要を実施する、と宣言し、前出の「法治中国建設規画」の内容を実行に移すことを宣言している。

### 3.3 全国人民代表大会常務委員会工作報告 (2021年3月14日公表)

「依法治国」の推進は、全国人民代表大会が担うことになる。実際、2021年3月8日全国人民代表大会常務委員会工作報告<sup>25</sup>においては、2021年度の任務6点のうち、第二の領域として、重点領域、新興領域および涉外領域立法を強化し、立法の質と効率性を引き上げる、対象として、「涉外領域立法」が挙げられている。具体的には、次のような表現となっている。

「涉外領域立法を進め、反制裁、反干渉、反ロングアーム管轄(域外適用)などをめぐって海外からの挑戦に対応し、リスクを防止するための法律「工具箱」を充実させ、涉外法律・法規体系の系統立った整備を推進する。」<sup>26</sup> (筆者訳。)

---

<sup>24</sup> 第13次五か年計画の「50章第4節 対外開放サービスの強化」が対外的な法律関連の作業に言及している。ここでは、投資協定そのほかの関連協定を整備し、それに関連するサービスを充実することが述べられているのみで、自国法の対外適用や積極的なルールメイキングには言及が及んでいない。「より多くの国家と高水準の相互投資協定、司法協定協定、税収協定、ビザ免除・簡素化手続を進める。効率的な海外の利益保護体系を構築し、わが公民および法人の海外合法権益を保護する。(略：マネーロンダリング、領事保護制度の構築) 涉外法律サービスを強化し、国境を超えた知識財産権の保護メカニズムを作る。」(筆者訳)。

<sup>25</sup> 「全国人民代表大会常務委員会工作报告」全国人民代表大会常務委員会委員長栗战书(2021年3月8日) < [http://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/2021-03/14/c\\_1127209310.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/2021-03/14/c_1127209310.htm) >。

<sup>26</sup> 訳出箇所を含む原文は以下のとおり。「今后一年的主要任务。二、切实加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，不断提高立法质量和效率。坚持系统观念，坚持急用先行，统筹立改废释纂，发挥人大在立法工作中的主导作用，加快完善中国特色社会主义法律体系。积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险、涉外法治等重要领域立法，健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。根据立法工作计划，初步安排审议45件法律案，还提出了近20件预备项目。继续实施强化公共卫生法治保障立法修法工作计划，制定突发公共卫生事件应对法，修改野生动物保护法、传染病防治法、国境卫生检疫法、执业医师法等。坚持统筹发展和安全，健全国家安全法治体系，制定粮食安全保障法、反有组织犯罪法、陆地国界法、数据安全法、军人地位和权益保障法，修改突发事件应对法、海上交通安全法、

### 3.4 国有企業改革 3 年行動方案（2020－2022）

2020 年 6 月 30 日、中央全面深化改革委員會は「国有企業改革 3 年行動方案(2020-2022)」を採決し、同年 9 月 27 日に國務院国有企業改革領導小組第 4 回會議において、①重要意義、および②行動目標要求を公表し、③ ②の目標の実現を強く求めた。具体的な②行動目標要求は、以下のとおり 5 つからなる<sup>27</sup>。

「国有企業改革 3 年行動をつうじて、より成熟し形の整った中国の特色ある現代企業制度と、資本管理を主とする国有企業監視体制の効果を引き上げ、国有經濟の配置の最適化と構造調整の効果を上げる。国有企業の活力と効率性を引き上げ、強く優れた国有資本と国有企業を作り、国有經濟の競争力、イノベーション力、支配力、影響力、リスク負担能力を強化する。

- 1) 国有企業は、核心的な競争力を持つ企業主体とならなくてはならない。国有企業は、まずは経済的な機能を発揮し、市場価値を創造し、党と人民への服務に利する存在でなければならない。そして、党の領導を強化し、董事会の職権を現実のものとしなければならない。さらには、市場經濟化した經營メカニズムを整え、混合所有制を積極的に穩やかに深めていく。
- 2) 国有企業は、イノベーションをリードするさらに大きな役割を發揮しなければならない。イノベーションが命運を決し、ハードの能力があつてこそ大循環が生まれる。イノベーションを突破口とし、大胆かつ十分なインセンティブを与え、

---

安全生产法、兵役法、军事设施保护法等。围绕建设现代化经济体系、促进科技创新，制定乡村振兴促进法、海南自由贸易港法、期货法、印花税法，修改反垄断法、科学技术进步法、公司法、企业破产法、审计法、农产品质量安全法、畜牧法等。完善民生保障、教育文化、社会治理、生态环保、绿色低碳急需的法律制度，制定反食品浪费法、文化产业促进法、家庭教育法、学前教育法、个人信息保护法、社会救助法、法律援助法、湿地保护法、南极活动与环境保护法，修改体育法、教育法、职业教育法、妇女权益保障法、治安管理处罚法、行政复议法、环境噪声污染防治法等，加快推进黄河保护立法。抓紧研究数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等新技术新应用领域的相关法律制度，以法治促进和保障新业态、新模式健康发展。**加快推进涉外领域立法，围绕反制裁、反干涉、反制长臂管辖等，充实应对挑战、防范风险的法律“工具箱”，推动形成系统完备的涉外法律法规体系。**适应立法新形势新要求，必须丰富立法形式，坚持既要搞“大块头”，又要搞“小快灵”，适时启动条件成熟领域法典编纂工作，针对实际需要以“小切口”形式推进立法，增强立法的针对性、适用性、可操作性。」（強調および下線は筆者による。）

<sup>27</sup> 「一图看懂全国国有企业改革三年行动动员部署电视电话会议」国务院国有资产监督管理委员会（2020 年 10 月 1 日）

<<http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n13461446/n15390485/n15390500/c15823765/content.html#2>>。

核心的技術を構築し、高度人材を導入し、科学研究成果を応用技術に転換するなどの方面でさらに大きな能力の発揮をしなければならない。

- 3) 国有企業は、産業連関およびサプライチェーンの高度化をリードしなければならない。 国有企業は、民営企業の健全な発展に対し波及効果と重要な影響力を発揮しなければならない。それぞれの業種の集中度要求状況に基づいて、好ましい市場構造（筆者注：参入企業数）を構築する。国有企業と民営企業は互いに補い合い、企業合併や戦略的提携を推進しなければならない。中央企業は、管理層の段階を減らし、各種リスクを抑えなければならない。
- 4) 国有企業は、社会民生の保障および重大な挑戦への対応などの方面での特殊な保障機能を発揮しなければならない。 国有資本が公共サービスの提供、緊急事態への対応能力の構築および公益性など国の計画と民生にかかわる重要部門で、さらに大きな作用を発揮することを推進し、制度を整えなければならない。 国有企業が担う公益性業務に対しては、（筆者注：商業サービス、非商業サービスを）分類して決算・査定を行わなければならない。 国際的な慣例に従った補助金体系を構築し、実現する。
- 5) 国有企業は、国家の経済安全を維持するための基礎的な機能を発揮しなければならない。 進出すべきところと退出すべきところ、および行うべきことと行うべきでないことの区別を堅持しながら、国家安全、国民経済の命脈にかかわる重要業種と重要領域に集中し、国有企業がマクロ的なリスクをコントロールするボトムローラーの作用を真に果たせるようにしなければならない。<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> 原文は以下のとおり。「二、国企改革三年行动的目标要求。 通过实施国企改革三年行动，在形成更加成熟更加定型的中国特色现代企业制度和以管资本为主的国资监管体制取得明显成效，在推动国有经济布局优化和结构调整上取得明显成效， 在提高国有企业活力和效率上取得明显成效，做强做优做大国有资本和国有企业，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。一、国有企业要成为有核心竞争力的市场主体。国有企业首先必须发挥经济功能，创造市场价值，更好为党和人民服务。要加强党的领导，落实董事会职权，健全市场化经营机制，积极稳妥深化混合所有制改革。二、国有企业要在创新引领方面发挥更大作用。创新决定命运，硬实力畅通大循环。要以创新为突破口，进行大胆充分的激励，在关键核心技术攻关、高端人才引进、科研成果转化应用等方面有更大作为。三、国有企业要在提升产业链供应链水平上发挥引领作用。国有企业要对民营企业健康发展发挥带动作用 and 重要影响力。根据不同行业集中度要求，推动形成比较好的市场结构。国企民企要相互配合，推进兼并重组和战略性组合。中央企业要坚决压缩管理层级，防控好各类风险。四、国有企业要在保障社会民生和应对重大挑战等方面发挥特殊保障作用。要推动国有资本在提供公共服务、应急能力建设和公益性等关系国计民生的关键领域发挥更大作用，做好制度安排。对国有企业承担公益类业务，要进行分类核算和分类考核。建立健全符合国际惯例的补贴体系 建立健全符合国际惯例的补贴体现。 五、国有企业要在维护国家经济安全方面发挥基础性作用。要坚持有进有退、有所为有所不为，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重

(筆者訳、下線および強調は筆者による。)

中国が CPTPP に加入するときの関門のひとつと考えられているのは、国有企業への公的支援の競争中立性の問題である。「国有企業改革をめぐる行動方案」は、CPTPP の国有企業に関する規律(後述 4.4(1))を意識して調整を準備していることをうかがわせる。具体的には、補助金システムを国際慣習に合わせる(第 4 項目)、CPTPP が定める商業的サービスと非商業的サービスの区別も意識したと考えられる国有企業の分類決算・査定を行うことを要求している<sup>29</sup>(第 4 項目)。一方で、国有企業を「国家の経済安全」確保の手段として活用し続けることも想定していると見られる<sup>30</sup>(第 3、第 5 項目)。

#### 4. 分析と議論

以上のような文書や発言に背後にある論理はどのようなものか。次の 5 点について、検討する。第一に、背後にある政治的な本気度がどの程度であると推測できるか。第二に、その前提としてこれまで WTO 体制への態度がどのようなものであったか。第三に、「渉外法治工作」が何を意味しているのか。第四に CPTPP への加入を考えた場合、その法的な要求と中国の実態の乖離はどこにあるのか。第五に、米国の TPP 枠組みへの不参加および最近開始されたイギリスの CPTPP 加入交渉が中国の加入にどのような影響を与えるのか。

##### 4.1 中国は CPTPP への参加に「政治的」にどのくらい本気なのか

習近平指導部が CPTPP への参加に関して積極的な行動を選択するのはなぜか。その理由を理解するためには、現指導部の外交路線の文脈を踏まえた分析が必要である。

現指導部は、自らの外交路線を「中国特色のある大国外交」と表現している<sup>31</sup>。指導部は、

---

要行业和关键领域集中, 让国有企业真正起到抵御宏观风险的托底作用。」(下線および強調は筆者による。)

<sup>29</sup> 国有企業の業務を、商業性・非商業性に分け会計も別に管理する、という方針は、2013 年 11 月の第 18 期三中全会報告に初めて登場し、2015 年 9 月国有企業改革深化への意見に明記された。これは、TPP12 の合意以前であり、このときは OECD の国有企業の競争中立性がバナンスを参考にしたと考えられる。

<sup>30</sup> 国有企業改革 3 年行動方案(5 つの目標要求)および第 14 次五か年計画(第 50 章)は、ともに「国家経済安全」を確保することを明記している。

<sup>31</sup> 「更好統籌国内国際兩個大局 夯實走和平發展道路的基礎」『人民日報』2013 年 1 月 30 日。および習近平(2014、2017)。

この路線を推進するうえで二つの原則を掲げていた。そのひとつは中国の経済発展に必要な国際環境を形成するために「平和的な発展の道を歩む」ことであり、いまひとつは中国は「平和的な発展の道を歩む」ために主権や国益に関して外国に譲歩してはならないし、また「平和的な発展の道を歩む」ために中国は主権や国益に関して譲歩すると外国に思わせてはならないこと、である。こうして中国の対外行動は、協調性（「平和的な発展の道を歩む」）と強制性（主権や国益に関して譲歩しない）が並存している<sup>32</sup>。

現指導部が掲げる外交路線にある「大国」という概念には、指導部が描いている中国の経済発展に必要なあるべき国際環境についての考え方が反映されている。

「大国」という中国語（大国：*daguo*）の公式の英語訳は“major country”である（邦字紙はこれを「主要国」と翻訳している）。一方で、共産党中央宣伝部が編集した幹部向けの教本である中共中央宣伝部（2014）は、「大国」を「世界の平和をめぐる問題に決定的な影響力を与えるパワー」と説明している<sup>33</sup>。この説明を踏まえれば、指導部は、中国の経済発展に必要な国際環境を構築するために「世界の平和をめぐる問題に決定的な影響力を与えるパワー」の拡大を追求しているといえる。

この「パワー」はどのような要素によって形作られているか。指導部の考え方を説明する材料は少ないが、ひとつの有力な手掛かりは2015年11月に公表された「国民経済と国民社会発展第13次五カ年計画の建議」にある<sup>34</sup>。同建議の「二、『13次五カ年計画』期の経済社会発展の主要目標と基本理念」の「（二）発展理念の改善。『13次五カ年計画』の目標を実現し、発展過程の難題を克服し、発展の優位性を育てるためには、革新、協調、グリーン、開放、シェアリング（共有）という発展のための理念を確立しなければならない。」に、次のような説明がある。

「開放とは国家を繁栄させ、発展させるために避けることはできない道である。わが国経済が世界経済に深く溶け込んでいる趨勢に従って、互惠とウィンウィンの開放戦略を推し進め、内需と外需の調和を保ち、輸出入の均衡、「迎え入れる（引進來）」と「出て行く（走出去）」のいずれをも重視し、資金導入と技術・智力の導入の併用を堅持し、より高い次元の開放型経済を発展させて、グローバルな経済ガバナンスと公共財供給に積極的に参加し、グローバル経済ガバナンスにおけるわが国の「制度に

---

<sup>32</sup> 川島（2009）は、2000年代前半の中国の対外戦略におけるWTO基本戦略を「協力と自主」という概念でとらえている。

<sup>33</sup> 中国語原文では「大国是影响世界和平的决定性力量」と表記されている。

<sup>34</sup> 「中共十八届五中全会在京举行」『人民日報』2015年10月30日、「中共中央関与制定国民经济和社会発展第十三个五年規劃的建設（二〇一五年十月二十九日中国共産党第十八届中央委員会第五次全体会議通過）」『人民日報』2015年11月4日、習近平「関与《中共中央関与制定国民经济和社会発展第十三个五年規劃的建設》的説明」『人民日報』2015年11月4日。

埋め込まれたディスコースパワー」を高め、幅広い利益共同体を構築する。」<sup>35</sup>

(下線は筆者による。)

この「制度に埋め込まれたディスコースパワー (中国語：制度性話語権)」という概念を明確に説明しておく必要がある。China Daily 紙は、これを“*Institutional Discourse Power*”と英訳している<sup>36</sup>。同紙は、これを共産党の公式文書に提起された「新しい言葉」であるといい、「発展の方向性、国際経済分野にかかわる政策決定と政策実施において、主動的な役割を担うことを含め、国際経済ガバナンスに影響をあたえる総合的な能力」と説明していた。

「制度に埋め込まれたディスコースパワー」は、China Daily 紙の英訳が示しているように、ひとつのパワー (power) である。したがって張 (2009) が指摘するように、中国語の「権」は権力 (power) であって権利 (right) ではなく、「話語権」を発言する権利を指す発言権と邦訳すべきではない。また張は「話語権」を「自国の議論、言説に含まれる概念や論理、価値観、イデオロギーによって生み出される影響力」と定義し、自らの発言の内容を相手に受け入れさせる力 (power) と説明している<sup>37</sup>。指導部が「13 次五カ年計画」に込めた戦略とは、中国の経済発展に必要な国際環境を構築するために、「制度に埋め込まれたディスコースパワーを高める」取り組みをつうじて「世界の平和をめぐる問題に決定的な影響力を与えるパワー」の拡大を目指すことにあったと考えてよいだろう。

中国の国際政治学者である高奇琦は、中国の「制度に埋め込まれたディスコースパワー」を強化するための具体的な取り組みとして、次のような考えを示していた<sup>38</sup>。例えば、国際通貨基金 (IMF) のような既存の国際経済秩序の根幹を担っている国際的な制度における中国の投票権を強化すること、あるいはインターネットや深海底、極地 (北極南極)、宇宙などの、いままさに新たに国際的な制度を形成する途上にある領域において、議題の設定や意思決定に中国が関与する能力を高めること、である。

また高は、一帯一路を積極的に展開し、アジアインフラ投資銀行 (AIIB) やシルクロード基金などの金融プラットフォームの活用をつうじて新しい国際的な経済協力の枠組みを

---

<sup>35</sup> 原文は以下のとおり。「开放是国家繁荣发展的必由之路。必须顺应我国经济深度融入世界经济的趋势，奉行互利共赢的开放战略，坚持内外需协调、进出口平衡、引进来和走出去并重、引资和引技引智并举，发展更高层次的开放型经济，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，构建广泛的利益共同体。」(下線は筆者による。)

<sup>36</sup> “制度性話語権 (zhiduxing huayuquan): Greater Say in Global Governance,” *China Daily*, Nov. 23, 2015 <[http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2015-11/23/content\\_22510054.htm](http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2015-11/23/content_22510054.htm)>.

<sup>37</sup> 例えば先行研究として富田 (2011)、高木 (2011)、鎌田 (2013)、Aoyama (2018)がある。

<sup>38</sup> 高奇琦「提高我国制度性話語権 (新知新覚) 深度参与全球經濟治理的保障」『人民日報』2016年2月3日。



構築すること、また、G20 や BRICS のような国際的な枠組みの積極的な活用をつうじて新しい国際的な経済制度を作りあげて、発展途上国と新興市場経済がグローバル経済ガバナンスに対等な形で関与していくことを支持する、という考え方を述べていた。こうした取り組みをつうじて、新しい国際的な経済協力の枠組みと既存の国際的な経済制度との間の相互連携を深めていく必要性があるとも論じていた。

さらに、対外経済援助の強化をつうじて「制度に埋め込まれたディスコースパワー」の強化を促し、適切な規模と様々な手段による対外経済援助の実施をつうじて、中国は国際的な責任を担い、国際的な義務を履行する意思があるという積極的なシグナルを国際社会に示すことができるし、またそれは人類の共同発展に大きく貢献することを意味する、と高は主張していた。

1990 年代以降、複数の中国国内の国際政治学者は、米国による覇権がどのようにして形づくられているのかを主要な研究課題としていた。そうした研究のなかには、「制度に埋め込まれたディスコースパワー」につうじる概念に注目するものもあった。例えば王 (2005) は、米国の覇権が「レジーム覇権 (regime hegemony)」、経済覇権、政治とイデオロギー覇権、軍事覇権の 4 つの要素によって形づくられていると説明していた。この「レジーム覇権」はまさに「制度に埋め込まれたディスコースパワー」と同じ概念とってよい。

習近平指導部は、「グローバルガバナンスと国際公共財の供給に積極的に関与し、グローバル経済ガバナンスにおける『制度に埋め込まれたディスコースパワー』を高め、幅広い利益共同体を構築する」ことを目標として掲げてきた。一帯一路、人類運命共同体、そして新型コロナウイルスが国際的に感染を拡大したあとに指導部が積極的に提唱している人類衛生健康共同体という概念の提唱と実践は<sup>39</sup>、「制度に埋め込まれたディスコースパワー」を強化するための具体的な取り組みとってよい。

中国の経済発展に必要な国際環境を構築するために「世界の平和をめぐる問題に決定的な影響力を与えるパワー」の拡大を追求してきた指導部が、「制度に埋め込まれたディスコースパワー」という概念を第 13 次五カ年計画に書き込んだ動機についても理解をしておく必要がある。

『人民日報』紙に「制度に埋め込まれたディスコースパワー」という概念の説明が掲載されたのとほぼ同じ時期に、中国の外交政策決定サークルに近いとされる元外交官の傅瑩は、自身の講演や論考をつうじて既存の国際秩序に対する不安全感<sup>40</sup>を語っていた<sup>41</sup>。

---

<sup>39</sup> 「構建起強大的公共衛生体系 為擁護人民健康提供有力保障」『人民日報』2020 年 6 月 3 日、中華人民共和國國務院新聞弁公室「抗擊新冠肺炎疫情的中國行動 (2020 年 6 月)」『人民日報』2020 年 6 月 8 日。

<sup>40</sup> 指導部の国内と国際情勢認識を説明する概念として、本稿は「不安全感」という言葉を選択した。習近平指導部は「国家安全」の擁護を主要な政策課題と位置付けている。2014 年 4 月に開催された中央国家安全委員会第一回会議で習近平は、対外的安全保障と対内的安定の維持を同

傅は、第13次五カ年計画が全国人民代表大会において採択された2016年3月前後に、「既存の『世界秩序』は中国を完全に受け入れてはいない」という問題意識を提起していた<sup>42</sup>。傅は、パクス・アメリカナという「世界秩序」は①米国あるいは西側の価値観、②米国が主導する軍事同盟、③国連および関連する機構によって形作られていると整理したうえで、この「世界秩序」に対する見方を次のように説明していた<sup>43</sup>。

傅は、①については中国の政治体制が西側諸国との政治体制と異なることから中国は政治的に排斥されていると論じ、②については米国が主導する軍事同盟は中国の安全利益には無関心であり、かえって中国はアジア太平洋地域において安全上の圧力を受けていると論じていた。加えて傅は、既存の「世界秩序」は、今日、様々な問題に直面しているが、いずれの問題についても中国はその根源ではなく、また既存の「世界秩序」は新しい問題に対してなんら有効な解決策を示すことができていない、と評価していた。そして傅は、

---

時に重視する必要性、そして伝統的安全保障と非伝統的安全保障を同時に重視する必要があると指摘し、指導部の国家安全観を定義した。習は、擁護すべき国家安全の領域を政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態系、資源、核の11項目に整理した。これが「総体国家安全観」である。これを国法としたものが2015年7月に全人代常務委員会で可決された「中華人民共和国国家安全法」である。習近平指導部が国家安全観を提起し、国家安全法を制定したのは、国内と国際情勢に対する警戒感を有し、今後、安全を維持することは困難になるだろうと見通しているからである。本稿は、以上の理解を踏まえて、指導部の国内と国際情勢に対する認識を説明する言葉として、「安全ではない認識」という意味を踏まえて、「(危機感)や「警戒感」ではなく)「不安全感」という言葉を選択した。

<sup>41</sup> 傅瑩氏は元外交部副部長。英国大使、豪州大使、フィリピン大使を歴任し、その後に全国人民代表大会外事委員会主任委員、中国社会科学院国家全球戦略智庫首席専門家を経て、清華大学戦略與全球研究中心主任。傅氏は2020年11月24日に*New York Times*紙に“Cooperative Competition is Possible Between China and the U.S.”というタイトルの論説を寄稿し、米国に対して「競合関係」形成の必要性を訴えている。中国の外交部副部長まで務めた元外交官が、退官後であっても外国メディアに自分自身の意思で投稿するとは考えにくい。傅氏は指導部と緊密な関係をもち、傅氏の言説には指導部の声が反映していると考えてよいだろう。

<sup>42</sup> 傅瑩「国際秩序與中国作為(名家筆談)」『人民日報』2016年2月15日、傅瑩「在失序與重建秩序之間(名家筆談)」『人民日報』2016年7月8日、「傅瑩：探討失序抑或秩序再構築問題——在英国皇家國際問題研究所的演講」国际网(2016年7月8日)

<<http://comment.csisnet.com/2016/0708/1305259.html>>。

<sup>43</sup> 2021年3月のアラスカで開催された米中外交当局間会議で楊潔篪中央政治局委員・中央外事工作委員会弁公室主任は、「中国と国際社会が従い、支持しているのは、国連を中心とする国際システムと国際法に裏付けられた国際秩序であり、一部の国が提唱するいわゆる『ルールに基づく』国際秩序ではない」と発言していた。楊が述べた「国際秩序」とは傅の「国際秩序」と同意である。

したがって中国は（「世界秩序」ではなく）③に相当する国連が主導する「国際秩序」に対して強い帰属意識を持つと述べ、中国は国連の創立者であり、現在は受益者であり、貢献者であり、改革者であると説明していた。

傅は「世界秩序」と「国際秩序」という概念を明確に使い分け、パクス・アメリカーナを「世界秩序」といい、これとは別に中国が帰属意識を持つ秩序を「国際秩序」と表現していた。この使い分けには、パクス・アメリカーナという「世界秩序」に対する傅の不安感が埋め込められていると考えてよい。例えば、2015年5月にオバマ大統領がWall Street Journal紙のインタビューに対して「もし私たちが世界貿易のルールを定めないのであれば、中国人がこれを定めるだろう」と発言したことへの傅の反応は、その典型だろう。2009年11月にAPEC首脳がFTAAPの達成に向け合意したあと、2016年11月に「リマ宣言」としてFTAAPの最終的な実現に向けてプロセスを進展させることへのコミットメントを再確認するまでの過程で、APEC諸国間ではTPP12やRCEPについての議論が進んでいた。同紙は、こうした背景の下で行われたインタビューでのオバマ大統領への発言について、国内に向けたメッセージであったと分析していた。しかし傅の受け止めは違った。傅は「興味深いことは、この（オバマ大統領の）発言は中国人の問題意識を喚起した。「この『ルール』とは何か。中国に対してどのような影響を持つのか、またいかにこの言葉に向き合ったらよいのか。中国の学者もまた積極的に未来の秩序に関する理論的基礎を検討している」と述べ、オバマ大統領の発言を中国に向けた批判的なメッセージだと受け止めていた<sup>44</sup>。

傅が指摘したように、この時期の中国国内の国際政治研究サークル、さらに指導部は「世界秩序」に対する不安全感を吐露していた。2015年10月に開催された共産党中央政治局第27回集団学習会は、中国外交学院の秦亜青教授を招聘してグローバルガバナンスの枠組みに関する問題を議論していた<sup>45</sup>。会議で習近平は、国連憲章の主旨と原則を核心とする「国際秩序」と国際システムを擁護する必要性を確認し、明言はしないものの「世界秩序」と「国際秩序」の違いを意識したうえで、「グローバルガバナンスの不公平で不合理な設計の改変を推し進め、IMFや世界銀行などの国際経済金融組織において国際的なパワーバランスの変化を反映させ」、とくに新興市場国家と発展途上国の代表性と発言権を強化する必要

---

<sup>44</sup> 「傅瑩：在共同的屋頂下－中国的全球秩序観」『観察者』2015年11月13日  
<[https://m.guancha.cn/fuying/2015\\_11\\_13\\_341121.shtml](https://m.guancha.cn/fuying/2015_11_13_341121.shtml)>。オバマ大統領の発言は次のインタビューのことを指すと思われる。“Obama Presses Case for Asian Trade Deal, Warns Failure Would Benefit China,” *The Wall Street Journal*, Apr. 27, 2015,  
<<https://www.wsj.com/articles/obama-presses-case-for-asia-trade-deal-warns-failure-would-be-profit-china-1430160415>>.

<sup>45</sup> 『人民日報』に掲載された同会の開催を報じた記事題名は「グローバルガバナンス体制の公正化と合理化の推進と中国の発展と世界平和のために有利な条件の創造」であった。「推動全球治理体制更加構成更合理 為我国和世界平和創造有利条件」『人民日報』2015年10月14日。

性を訴えていた。

以上の整理を踏まえれば、傅が示した「世界秩序」に対する不安全感は、指導部の問題関心を体現したものといっていよう。指導部が拡大しようとする「世界の平和をめぐる問題に決定的な影響力を与えるパワー」、そしてその具体的な手段としての「制度に埋め込まれたディスコースパワー」を確立しようとする動機は、こうした既存の「世界秩序」(パクス・アメリカナ) に対する不安全感にあるといっていよう。

中国は、米国の作った「世界秩序」を「国際秩序」にするためには、国際ルールの制度化の過程で、国際的な制度における議題の設定や議決といった政策過程に対する自国の影響力を強化する必要があることを明確に意識している<sup>46</sup>。そして習近平指導部が CPTPP への参加に関して積極的な行動を選択する理由もまた、指導部のこうした認識の延長線上にあるものと考えられる。

つまり、中国指導部は、既存の国際秩序である「世界秩序」に対して抱く不安全感を克服するために、「制度に埋め込まれたディスコースパワー (制度性話語権)」の強化を目指しているといっていよい。指導部が、対外関係ルールをめぐる施策 (渉外法治工作) に取り組む動機は、この「制度に埋め込まれたディスコースパワー」の強化を目指す取り組みと、同じである。

#### 4.2 WTO 体制への中国の態度

上記 4.1 の分析から、中国が CPTPP への参加をつうじ、通商ルールに関する「制度に埋め込まれたディスコースパワー」を高める戦略を有していることが示唆される。ここでは、その点を確認する前提として、従来、通商ルールの中心的役割を担う WTO 体制の中で、「制度に埋め込まれたディスコースパワー」を高めることについて、どのように行動している、もしくは認識をしているか確認する。

中国政府は WTO 加盟時から「積極的に国際ルールの制定に参加し、公正で合理的な国際ルール体系の形成を推進する」ことを基本方針として設定していた<sup>47</sup>。

国際ルールの制定および形成の具体的な手法としては、第一に、既存の国際ルールを改正し、または新たな国際ルールを制定する立法的手法に加え、第二に、既存の国際ルールの解釈・運用を徐々に変更していく、専門委員会や紛争解決をつうじた行政的および司法的手法 (行政的手法の一環として、既存の国際機関に自国出身者を送り込む手法を含む) も考えられる。従来、中国は WTO ドーハラウンド交渉において、主に自らを途上国グル

---

<sup>46</sup> 例えば、共産党中央党校の趙柯 (2016) は、グローバル経済ガバナンスにおいて制度性話語にかかる権力闘争を仕掛けてきたのは、むしろ欧米諸国であって、彼らは発展途上国の急速な経済成長に対抗するために新しいゲームのルールを制定してきたこと、TPP12 や TTIP での国有企業ルール提案や競争中立性の強調が、まさにその具体例であるにとらえている。

<sup>47</sup> 川島 (2009) など。

ープの一員として位置付け、必ずしも目立った形でルールメイキングに参加してきたとは評価できなかった<sup>48</sup>。他方で、WTO 紛争解決手続には、申立国および被申立国の両面で積極的に参加することをつうじ<sup>49</sup>、WTO 協定の解釈を自己に有利なように変更することを試みただけでなく、実際に一定程度それに成功してきた<sup>50</sup>。また、近年は精力的に上級委員会委員<sup>51</sup>や事務次長<sup>52</sup>をはじめ事務局幹部職員<sup>53</sup>に自国民を送り込んでおり、WTO 原加盟国

---

<sup>48</sup> 川島 (2009)。Wolff (2021)。

<sup>49</sup> 申立国としての参加 22 件、被申立国としての参加 47 件。これ以外に第三国としての参加 189 件 (2021 年 8 月 15 日現在)。See Dispute by Member, WTO

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)>。中国が WTO 加盟したあとの 2002~2019 年の期間で見れば、これは米国、EU に次ぐ第 3 位の参加である。“How Influential is China in the World Trade Organization?,” *China Power, CSIS*

<<https://chinapower.csis.org/china-world-trade-organization-wto/#easy-footnote-bottom-7-51-50>>。

<sup>50</sup> 米国による中国産品に対するアンチダンピング税および補助金相殺措置に関し、中国が WTO 紛争解決手続に申立て、最終的に上級委員会報告において、二重救済や国有企業の公的機関性といった重要な論点で、中国に有利な解釈・判定を勝ち取った事件を、その具体例として挙げる事ができる。Appellate Body Report, *United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*. WT/DS379/AB/R (Mar. 11, 2011)。本件における中国に有利な解釈は、逆に米国による上級委員任命ブロックにつながる不満の一因ともなっている。USTR (2020) pp. 88-89。これ以外にも、EU によるアンチダンピング税に関する紛争でも、中国は重要な論点で自国に有利な解釈・判定を勝ち取っている。Appellate Body Report, *European Communities — Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China*, WT/DS397/AB/R (July 15, 2011)。

<sup>51</sup> 上級委員会では、2008 年に張月姣 (Zhang Yuejiao) 氏が初めて中国から同委員に選出され、2012 年に再選された。同委員の 2 期 8 年の任期満了後は、引き続き中国から趙宏 (Zhao Hong) 氏が選出された。趙委員は上級委員会危機の中、ほかの委員同様、米国の反対により 2 期目の任命を受けることはなく、2020 年 11 月末で 1 期目の任期満了を迎えた。この間、日本は、松下満雄東京大学名誉教授が創設時の委員として選出されて以来維持してきた委員の座を、大島正太郎委員の 1 期目満了・勇退のあとの新委員指名の過程で失い、2012 年以降我が国出身の委員は不在である。Appellate Body Members, WTO,

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/ab\\_members\\_descrp\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm)>。

<sup>52</sup> 事務局長こそこれまで中国から選出されていないが、事務次長は、アゼベド事務局長 (2013~2020 年) 下で、易小准 (Yi Xiaozhun) 氏 (元・在ジュネーブ WTO 大使) が初めて中国から選出された。オコンジョ=イウェアラ事務局長 (2021 年~) 下でも、引き続き中国から張向晨 (Zhang Xiangchen) 氏 (元・商務部次官) が指名された。他方、日本から事務次長は WTO 設立以来誰も選出されていない。Deputy Directors-General, WTO

<[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/dg\\_e/ddgs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/ddgs_e.htm)>; Former Deputy Directors-General,

である日本はむしろ遅れを取っている。

前述のとおり、WTO ドーハラウンド交渉において、中国は 2016 年ごろまでは、あくまで目立たない姿勢を貫き、積極的にルールメイキングにかかわろうとしてこなかった。しかし、2017 年 12 月の第 11 回 WTO 閣僚会議（アルゼンチン・ブエノスアイレス）からは、「共同声明イニシアティブ(Joint Statement Initiatives)」に積極的にかかわる姿勢に転換した(Wolff, 2021)。同閣僚会議において一部の有志国から提出された、(1) 電子商取引、(2) 開発のための投資円滑化、(3) 中小零細企業、(4) 国内サービス規制の 4 つの共同声明のうち、特に (2) の投資円滑化については、中国は従来と異なり声明の取りまとめにおいてリーダーシップを発揮している。

また、当初署名国に含まれていなかった (1) 電子商取引については、その後、同有志国会合における検討作業に非常に活発に参加し、さらに、電子商取引に対する関税賦課モラトリアムの継続については、インドや南アフリカと立場を異にし、むしろ先進国の立場を支持する姿勢も見せている。電子商取引については、中国の行動は交渉の取りまとめに向けて協調的である。これは、本稿 4.4 で後述するように、3.1 にて訳出した「法治中国建設規画 (2020-2025)」25 章の下線箇所①にある多国間体制でのルールメイキングに積極的に関与するという方針が体现されているアクションである。

以上の中国の WTO 加盟後のルール形成・制定への関与の概観から、次の点を確認できる。第一に、中国は加盟後 20 年間の紛争解決手続への積極的関与から、同手続の活用に自信を深めつつある。第二に、ドーハラウンド交渉では長く目立たない姿勢を維持してきたが、2017 年以降、自己の利益に基づき、ルールメイキングへ積極的に参加する姿勢を強めている。WTO 体制内でのこれらの成果や姿勢の変化は、中国が CPTPP 参加にどのような期待を有しているかの検討にあたって、重要な前提となる。

#### 4.3 「涉外法治工作」の類型

次に「涉外法治工作」とは何を意味しているのかを考察したい。これは、単に「国際ルールへの参入」のみを指すわけではない。中国政府が抱く不安全感からくる対外行動のうち、立法その他ルールにかかわるものである。このとき、政策文書の表現で特に注意が必要なのは、上記 3.1 で既出の「涉外法治工作」(法治中国建設規画 (25) のタイトル) と「域外適用」(3.1 にて訳出の下線箇所②) の関係であろう。

「涉外法治」とは、一義的には中国からの輸出・対外投資の法治および中国への輸入・

---

WTO <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/dg\\_e/former\\_ddgs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/former_ddgs_e.htm)>.

<sup>53</sup> 2018 年 4 月に日本人初の部長職として押川舞香氏が加盟部長に就任したのに先んじて、2017 年に柴小林 (Chai Xiaolin) 氏が中国人初の部長職として、サービス・投資部長に就任した。WTO (@WTO), TWITTER (Mar. 11, 2021, 2:43 PM)

<<https://twitter.com/wto/status/1369886564214579201>>.

対内投資の法治の双方を含む概念である。法治中国建設規画の「(25) 涉外法治工作を強化する」は、単なる対外市場開放ではない、走出去や一帯一路を経た「双方向の」対外開放工作需要に対応するものと理解できる。しかし、「涉外法治工作」と表現される範囲には、国際ルールメイキングへの参加も含まれており、「対外関係のルールの形成と運用全般」という広い概念ととらえる必要がある。

それでは、「涉外法治工作」とは、具体的にどのような形式を指しているのか。ここでは次の2つを区別する必要がある。つまり、①多国間体制におけるルールメイキングに積極的にかかわること、②自国の法体系を海外に「域外適用」することである（以上は、法治中国建設規画(25)に並記）。

「涉外法治工作」の第一のタイプは、多国間体制におけるルールメイキングへの積極参加である。その一環が、CPTPPへの参加表明である。第3節で紹介した政策文書（法治中国建設規画および第14次五か年計画）は、この第一のカテゴリに関して、具体的な「国際ルール」の範囲を明記していないが、2020年12月の中央経済工作会議が具体的に、CPTPP加入をめぐる交渉をスタートすることを明記している<sup>54</sup>。

この積極的な姿勢は、多国間体制におけるルールメイキングの主導権をとる「便益」を高く評価し、国有企業、補助金その他の問題で迫られる「調整コスト」を負担することに前向きな対応をしているとも受け取れる。2021年5月時点で、すでにオーストラリア、マレーシア、ニュージーランド政府に対し、加入をめぐる技術対話の要請をしたという報道もある<sup>55</sup>。また、2021年のAPECホスト国であるニュージーランドの在中国大使は、『財

---

<sup>54</sup> 党がこの決定にあたり、どのような見通しを持っていたのかは、それをはっきりと示す論拠はない。考えられるシナリオは、例えば、次のようなものがある。①中国が楽観的にCPTPPの要求を事後的に変更できると考えている、②ある程度自分自身も制度改革をするつもりがあり、そのうえで、建設的なCPTPPの変更を提唱するつもりがある、③CPTPPとRCEPをFTAAPに統合する過程で両ルールを再調整する機会があると考え、その機会に両者における制度性話語権を確保しておくことを重視している。

2015年に策定した第13次五か年計画において、不安全感に基づく新しいパワーの強化の方針が「グローバルガバナンス再構築のための『制度に埋め込まれたディスコースパワー』の強化」であった。中国がこのパワーの強化をつうじて実現しようとしている国際秩序を展望することは難しい。中国の政策文書で展開されている議論を踏まえれば、「不安全感を解消するために新しいパワーの強化を行っているのであって、その目的が達成できるのであれば、中国が目指す秩序が中国の単独の覇権か、アメリカ米国との共存であるのかは、今の段階では流動的」と説明したほうが適切であるともいえる。不安全感は主観的な概念であるため、中国自身の状況認識によって何を不安全と捉えるかは大きく変化する可能性がある。中国が追求する国際秩序のかたちは状況の変化に柔軟であると考えた方がよい。

<sup>55</sup> “China Steps Up Efforts to Join Trade Pact Created to Exclude IT,” *Bloomberg*, May 18, 2015 <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-17/china-steps-up-efforts-to-join-trade-p>

新』の取材に対し、「CPTPP は、元来開放型のプブリ協定であり、イギリスの加入に見られるように地理的な制約も設けていない。イギリスの加入にあたっては、現在の CPTPP のフレームワークを前提に交渉が行われている」と発言している<sup>56</sup>。

これらに加えて、第二のタイプの動きとして、「域外適用」を行うと政策文書は明記している。政策文書における「域外適用」に関する言及は、これが初めてではない。米中紛争のさなか国务院新聞弁公室が発表した「中米貿易摩擦における事実と中国の立場」白書にさかのぼる。「域外適用」に関する言及は、ここで、米国が国内法を域外に適用する「域外適用管轄権（ロングアーム管轄権）」<sup>57</sup>への批判として登場する<sup>5859</sup>。

「(三)『ロングアーム管轄』で他国に制裁を行う

『ロングアーム管轄』とは、国内法規のアンテナを域外にまで延長し、域外の実体

---

[act-created-to-exclude-it](#)>.

<sup>56</sup> “New Zealand Open to Talking with Economies Interested in Joining CPTPP Trade Pact,” *Caixin*, July 7, 2021  
<<https://www.caixinglobal.com/2021-07-07/new-zealand-open-to-talking-with-economies-interested-in-joining-cptpp-trade-pact-101737272.html>> (“Talking about the implication of the U.K.’s possible entry into the Asia-oriented CPTPP, she said, ‘The CPTPP doesn’t have a geographical restriction. It’s grown out of APEC, and in fact if the UK were to proceed down the CPTPP path, then it would be the first non-APEC country involved.’ At the moment, it’s unclear how the U.K will persuade members to adapt their existing trade agreements to suit British exporters. Fearnley said that the negotiation will be within the existing framework of the CPTPP and the discussions would be focused on market access. ‘This is the first time we’ve gone down this process. So there will be a lot of learning along the way. It will set a precedent. So at this stage, there are no answers to all of the questions around how the accession process will be made operational,’ Fearnley said.”)

<sup>57</sup> 「《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》白皮书」国务院新闻办公室（2018年9月24日）  
<<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1638292/1638292.htm>>。

<sup>58</sup> また、張・陳（2020）は、米国の域外適用の例として、2018年のZTEおよび2019年のファーウェイに対する輸出管理の例を順に挙げている。

<sup>59</sup> これ以前に、政策文書における「域外適用」に関する言及は、次の文書にさかのぼることができる。「中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定」『新华网』2019年11月5日

<[http://www.xinhuanet.com/2019-11/05/c\\_1125195786.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-11/05/c_1125195786.htm)>、「习近平主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议强调 全面提高依法防控依法治理能力 为疫情防控提供有力法治保障 李克**强栗战书王沪宁出席**」『人民网』2020年2月6日

<<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0206/c64094-31573224.html>>。



を管轄しようとする方法である。近年、米国はこの域外適用の範囲を一貫して拡大し、民事上の不法行為、金融投資、独占禁止、輸出管理、ネットワーク安全などの多くの領域までカバーし、国際的な事務において、何かというとほかの国家の実体や個人に対し米国内の国内法に従うよう求め、さもなければ米国の民事、刑事、貿易などの制裁に随時直面することになる。」<sup>60</sup>

(筆者訳。強調と下線は筆者による。)

今回の「涉外法治工作」の一環として登場してきている「域外適用」は、現在までのところ主に「防御的な対応」として現れてきている。具体的には、米国からの輸出管理や各種制裁を受けての以下のような一連の法整備である。

- ①信頼できないエンティティリスト規定 (2020年9月19日、商務部)
- ②輸出管理法 (2020年10月17日制定)
- ③外国法律・措置不当域外適用阻止弁法 (2021年1月9日、商務部)
- ④反外国制裁法 (2021年6月10日制定)

このうち①は、規定上、必ずしも特定されていないが、米国がファーウェイ、ハイクビジョンなど多数の中国企業を輸出管理法上のエンティティリストに掲載し、輸出禁止対象に含めたことに対する報復措置と位置付けることができる。①の特徴は米国の輸出管理などに従った個々の企業名を特定して報復対象とする点にある。事実上、中国域外にいる

---

<sup>60</sup> 訳出部分を含む原文は以下のとおり。「(三) 以国内法“长臂管辖”制裁他国。 **“长臂管辖”是指依托国内法规的触角延伸到境外，管辖境外实体的做法。**近年来，美国不断扩充“长臂管辖”的范围，涵盖了民事侵权、金融投资、反垄断、出口管制、网络安全等众多领域，并在国际事务中动辄要求其他国家的实体或个人必须服从美国国内法，否则随时可能遭到美国的民事、刑事、贸易等制裁。以出口管制为例，美国为巩固技术领先优势，很早就构建起一揽子出口管制制度。主要依据《出口管理法》、《出口管制条例》、《国际紧急经济权力法》，要求美国出口商或用户出口时必须申请许可证。对于国外购买方而言，则要求不得违反商品最终用途、最终用户等限制性规定，否则将受到处罚，包括被列入“实体清单”，严格限制或禁止从美国进口。统计显示，截至2018年8月1日，全球范围内被列入美国商务部“实体清单”的主体数量达到1013家。这种行为不仅损害了包括美国公司在内的相关企业利益，还损害了广大发展中国家发展权利。美国还在抓紧审查修订现行出口管制法规，强化“长臂管辖”行为。2018年8月13日，美国总统签署了《2019财年国防授权法案》，作为其重要组成部分的《出口管制改革法案》提高了对外国控股公司的限制条件，增加了对“新兴和基础技术”的出口控制，建立了跨部门协商机制以提高执法能力。近期，美国商务部产业和安全局以“违反美国国家安全或外交政策利益”为由，将44个中国机构新列入出口管制名单。这种行为给中国企业参与相关贸易制造了障碍，实质是对“长臂管辖”强化和升级。」(強調および下線は筆者による。)

企業などが米国の輸出管理上の義務などに従うことを禁ずるものであり、域外適用と性格付けることができる。

②の第 44 条は「中華人民共和国域外の組織および個人が、本法の関連輸出管理規定に違反し、中華人民共和国の国家安全および利益に危害をもたらし、拡散防止等の国際義務の履行を妨害する場合は、法に従って処理し、その法律責任を追及する。」と規定しており、同法が域外適用されることを明確にしている。また、第 45 条は、「再輸出」に触れており、下位法令において米国輸出管理法令と同様の再輸出規制が導入される可能性がある。例えば、中国の製品・技術を輸入・導入した第三国企業が他国に対し再輸出することを禁ずることになれば、これも域外適用を構成する。

④は、外国制裁に対する報復を定める国务院行政法規（日本の「政令」に対応）や部門規章（日本の「省令」に対応）などの法律上の根拠を与える立法であるところ、特例的に（通常全国人民代表大会常務委員会による 3 回の審議のところ 2 回に短縮した）迅速な審議を経て制定された。米国の対中制裁が活発化する中、中国の警戒感が強く現れた制定過程となった。

③や④は、外国による不当な域外適用的な法律・措置や対中制裁等差別的制限措置に対する報復措置として、（第三国の組織・個人を含む）いかなる者も外国による不当な域外適用的な法律・措置を遵守することや差別的制限措置を執行またはこれに協力することを禁ずる権限を与えており、これに違反して中国の公民・組織の合法権益を侵害する場合、中国裁判所に損害賠償等の訴えを提起できると規定する（③の第 7 条、第 9 条、④の第 12 条第 1、2 項）。これらの規定に基づいて、例えば、中国が「米国の再輸出禁止は不当な域外適用であるので、その義務に従うな」との禁止命令を発出するのであれば、それは、中国域外に所在する第三国企業に対し、中国の法令それ自体をまさに「域外適用」することにほかならない。

従来、自国法の域外適用を行う主なプレイヤーは、米国であった。そうした米国に対する、「警戒感」に基づく防御的な対応としてであっても、中国までも積極的に「域外適用」を行うとすると、米中双方と取引のある第三国（例えば、日本）の事業者が両国法令により相矛盾する義務の履行を求められ、板挟みに陥る場面が増加し、多国間自由貿易体制には大きな負担が加わることになるだろう。

#### 4.4 CPTPP の個別論点の検討

中国が CPTPP への加入を達成するにあたって、主な障害となるルールが何かについては、川島（2016）が予備的な検討を行なった。以下では、そのうち国有企業章、労働章、電子商取引章に焦点を当て、今回の一連の政策文書の発出や最近の中国通商政策の動きを受け、それらが現時点でも中国の CPTPP 加入にとって障害となりうるのかを検討する。

##### (1) 国有企業章（第 17 章）

**国有企業章の概要** Capobianco and Christiansen (2011)は、「国有企業は、その所有制ゆえに競争優位を得てはいけない。」として、国有企業の競争中立性確保の必要性について議論している。当該議論は、OECDにおける国有企業コーポレートガバナンス指針導入の端緒となり、その後、2011年以降、オーストラリアなどにおける先進的事例を土台に、国有企業の競争中立性に関する勧告・ガイドラインが整備された<sup>61</sup>。

こうしたOECDの動向も意識しつつ、国有企業の競争中立性確保が必要との認識の下で、TPP12に国有企業章(第17章)が導入され、CPTPPにも引き継がれた。川瀬・川島(2016)や川島(2016)に基づき、本稿で必要な範囲で、その規律内容の要点を整理すれば次のとおりである<sup>62</sup>。

第一に、同国有企業章の下でも、国有企業の設立や維持は禁止されない(17.2条9)。

第二に、締約国は、国有企業が商業活動に従事する場合、商業的考慮に従って物品・サービスの売買を行い、かつ、国有企業が他の締約国の物品・サービスおよび企業を無差別に取り扱うことを確保する義務を負う(17.4条)。

第三に、国有企業に対する非商業的な援助により他の締約国の利益に悪影響を及ぼすことなどが禁止される(17.6条)。

第四に、締約国は国有企業リストを公表または通報し、かつ、他の締約国の書面による要請に従い、個々の国有企業の政府などの株式・議決権の保有率などや非商業的援助を交付する政策・プログラムの情報を提供する義務を負う(17.10条)。

第五に、破綻金融機関の破綻処理を目的とする活動の適用除外(17.2条4)、政府機能遂行のための国有企業による自国に対する物品・サービスの提供の適用除外(17.2条8)、経済危機例外(17.13条1)、収入2億SDR以下例外(同5、附17章付属書A)、地方政府所有国有企業留保(17.9条2)、国別留保表など、広範な適用除外、例外および留保が認められている。

第六に、以上の義務に違反する場合、悪影響を受ける他の締約国はCPTPP第28章の紛争解決手続に訴えることができる。

上記のうち、第三の国有企業に対する非商業的援助に関するルールは、物品貿易だけでなく、サービスや投資をつうじた物品提供にも規律対象範囲を拡大しているものの<sup>63</sup>、その規律内容は実質的にWTOの補助金及び相殺措置に関する協定(WTO補助金協定)と同様のものとなっている。

まず、ここでの「非商業的援助」とは、国有企業に対する、当該国有企業が政府によって所有され、または支配されていることに基づく「援助」を指す(WTO補助金協定1.2条

---

<sup>61</sup> オーストラリアにおける競争中立性規律とTPP12における国有企業ルール交渉との関係については、川島(2015a)を参照。

<sup>62</sup> 川瀬・川島(2016)。

<sup>63</sup> 同上10-11頁。

および同 2 条の特定性要件に対応)。また、この「援助」とは、次のようなものとなる。(i) 直接的な資金の移転または直接的な資金の移転若しくは債務の可能性 ((A) 贈与または債務免除、(B) 商業的に利用できる条件よりも有利な条件による貸付け、債務保証などの資金供給、(C) 民間の投資家の通常の投資慣行に適合しない出資など)、または、(ii) 商業的に利用できる条件よりも有利な条件による物品またはサービスの提供 (社会インフラを除く) をいう (WTO 補助金協定 1.1 条(a)(1)の資金的貢献要件、および同 1.1 条(b)および同 14 条の利益要件に対応)。さらに、国有企業に対する非商業的援助によって、当該国有企業が製造・販売するのと同種の物品またはサービスの同一の市場 (国有企業母国市場だけでなく、他の締約国市場や第三国市場を含む) におけるシェアを奪う、価格を著しく押し下げるなど、他の締約国の利益に悪影響を及ぼすことが禁止される (WTO 補助金協定 6.3 条の「著しい害」に対応)<sup>64</sup>。

**中国の政策文書における対応** 上記の CPTPP 国有企業章を受け、中国自身は、CPTPP 加入を視野に入れ、国有企業の制度変更を進めている。

中国は体制の問題として、国有企業、民営企業、外資系企業を区別し共存させる混合市場体制<sup>65</sup>を維持し続けている。上記のとおり、CPTPP 国有企業章も国有企業の設立・維持を禁止するものでないことから、当該体制それ自体を維持することに支障はない。本稿 3.4 で検討した「国有企業改革 3 年行動方案 (2020-2022)」の 1) では、これも念頭に混合市場体制の継続が謳われている。しかし、国有企業に対する援助が中国国内市場や国外市場における公平な競争を阻害し、CPTPP 国有企業章違反を問われるおそれは残る。

3.4 で述べたとおり中国国内では、国有企業の位置付けについて、競争中立性を確保しようという動きと、国有企業を政治的な手段、中国の国家経済安全確保の手段として用いる、という主張の双方が存在していた。この 2 つの主張の背後には、中国国内のそれぞれの意見を信奉する勢力のせめぎ合いがある可能性もある。ちなみに、先に 2. で触れたとおり、李克強首相は「国有企業の競争中立性」に言及しているが、習近平国家主席は言及したことがない。つまり、国家としては、まだ最終的な意思表示をしていない。このため、上で検討した政策文書での記述を見ると、後者の比重が高まっているようにも見受けられる。

上述 3.4 で検討した「国有企業改革 3 年行動方案 (2020-2022)」においては、この双方の意味を含んだように解釈できる 2 つの異なる志向の意見表明がなされている。第一の方向性は、国際ルールに沿った運用をする、という適応の論理である。具体的には、先に同

---

<sup>64</sup> より具体的な説明として、川島 (2016) 566-567 頁参照。

<sup>65</sup> 混合市場 (mixed market) とは、公企業と私企業のように、制度によって異なる条件を与えられた企業が、同じ市場で競争している状況を指す、公共経済学の中の分析概念である。中国の場合は、国有企業、民営企業、外資系企業が異なる制度制約を受けて、互いに競争している市場が多く存在している。

目標 4) の訳出において、筆者が太字で強調した部分（重大な挑戦などにおける特殊な保障機能の発揮、公共サービス提供・緊急事態への対応能力の構築、公益性業務を分けた決算・査定、国際的慣例に従った補助金体系の構築）は、上記の CPTPP 国有企業章における適用除外や例外規定も意識したと思われ、商業的事業と非商業的事業の区分けを行うことを謳っている。他方で、同目標は、第二の方向性として、国有企業を中国の国家経済安全確保の手段として用いることも宣言している。これもまた、国有企業を非商業的な手段として用いることを示唆している。

この 2 つの方向性のうち、どちらに現在の中国政府の関心があるのだろうか。後者が今回あたらしく登場していることから、経済安全保障の手段としての国有企業に比重を高めることに関心がある、と考える必要があると思われる。また、この経済安全保障とも関連して、より国有企業の競争中立性から逸脱することを厭わないとも受け取れる表現も見受けられる。例えば、同目標 3) は「**国有企業は、産業連関およびサプライチェーンの高度化をリードしなければならない**。国有企業は、民営企業の健全な発展に対する波及効果と重要な影響力を発揮しなければならない。それぞれの業種の集中度要求に応じて、**好ましい市場構造（筆者注＝参入企業数）を構築する。国有企業と民営企業は互いに補い合い、企業合併や戦略的提携を推進しなければならない**。中央企業は、管理層の段階を減らし、各種リスクを抑えなければならない。」（強調は筆者）と述べている。

ここでは「好ましい市場構造の構築」のため国有企業間や国有企業・民営企業間の合併の促進が謳われているものと考えられる。これには、海外での入札などにおいて中国の企業が互いに落札の可能性を食い合うことを回避するために、政府が指揮をとり国有企業同士を合併させるというケースも含まれるだろう。具体例として、中国企業、具体例として中国南車・北車合併（2015）や中国中化集団（シノケム）・中国化工集団（ケムチャイナ）統合（2021）を挙げることができる。このうち、後者に関する独占禁止法上の審査結果は不明だが、前者は、鉄道車両の中国市場においてほぼ独占に至るにもかかわらず、独占禁止法審査において無条件で承認された<sup>66</sup>。中国独占禁止法の企業結合審査における介入（禁止および条件付承認）の事例が、2021 年 7 月 10 日のテンセント傘下のゲームライブ配信サービス企業の統合禁止決定まで、一貫して外国企業関与事例に限定されてきたことと対比すると、国有企業間が外国企業間などと比べ優遇されている疑いが拭いきれない。

「国有企業は、その所有制ゆえに競争優位を得てはいけない」との競争中立性の考え方は、補助金供与による場面だけでなく、こうした企業結合の承認のような、それ以外の手段による競争優位にも当てはまる（いわゆる「規制中立性」）。上記では紹介しなかったが、競争法上の規制を含む各種規制における所有差別については、CPTPP 17.5 条が国有企業とそれ以外の間などで「公平な態様で自己の規制上の裁量を行使することを確保する」ことを義務付けている。しかし、国有企業とそれ以外の間で「公平な態様」でないことを立証

<sup>66</sup> 中国南車・北車統合の中国独禁法上の無条件承認については、川島（2015b）20 頁を参照。

することは比較的ハードルが高く、この規定が、中国南車北車合併事案のようなタイプの内外差別的な黙認に対する有効な規律になるか現時点では不明である。

**中国の最近の貿易・投資協定での動向** 2020年11月15日に署名され、すでに中国が国内批准手続をすました RCEP では、競争章はあるが、そもそも国有企業に関する規律は交渉の対象にもなっていない<sup>67</sup>。また、2020年年末に大筋合意に至った中国・EU 包括投資協定（中 EUCAI）の国有企業に関する規定における実体的義務は、無差別・商業的考慮の両原則のみ（II章3条の2）であり、CPTPPにおける非商業的援助に関する規律は設けられていない。他方で、補助金の透明性に関する規定（III章8条）が投資分野で初めて導入されたが、投資利益に悪影響がある場合の協議規定（同条6）と解決努力義務規定（同条7）を置くのみで、紛争解決手続の適用対象外（同条10）とされており、CPTPP 国有企業章の「非商業的援助」水準の実体的規律に達していない。

以上、中国の最近の貿易・投資協定での動向を見る限りでは、中国に CPTPP 国有企業章を受け入れる準備が整っているのか疑問が残る。

**国有企業章に関するまとめ** 中国の「国有企業改革3年行動方案」は CPTPP 国有企業章の規律を意識した改革を想定している一方で、国家の経済安全保障を確保する局面での国有企業の活用や国有企業間の企業結合の促進など CPTPP 国有企業章と抵触するおそれのある方向性も内包している。また、中国が最近署名・合意した貿易・投資協定は CPTPP 国有企業章の水準に達するルールを盛り込んでいない。

以上にもかかわらず、中国が CPTPP 加入を正式に申請するのであれば、現在進めている国有企業改革で CPTPP ルール対応として十分である、CPTPP 国有企業章の現行の適用除外、例外および留保、とりわけ地方政府所有の国有企業に関する留保を活用すれば大きな支障がない、あるいは CPTPP 加入交渉時により幅広い国別留保を獲得することが可能である、といった楽観論に立脚している可能性もある。

2021年現在、CPTPP 議長国である日本としては、英国などの新規加入にあたって特別待遇供与を厳に慎むなど中国正式加入申請を見据えた対応が求められるが、4.5(2)で後述するように、現に昨今の CPTPP における議論にはそのような方向性が見て取れる。また、将来の中国正式加入申請時にルール遵守確保の見通し・計画の提出を求めるなどの必要項目の洗い出しを進める必要があるだろう。

## (2) 労働章（第19章）

---

<sup>67</sup> 但し、RCEP13.3条5第1文は、「各締約国は、商業活動に従事する全ての団体（所有者のいかんを問わない。）について自国の競争法令を適用する。」と規定し、法令上、国有企業を適用除外しない原則を盛り込んでいる。

CPTPP 労働章において、締約国は、主に自国内の労働者の権利について、国際労働機関 (ILO) の加盟国としての義務を確認するとともに (19.2 条 1)、ILO の「労働における基本的原則および権利に関する宣言とそのフォローアップ」(1998) に述べられている基本的原則および権利、つまり(a) 結社の自由および団体交渉権の承認、(b) 強制労働の撤廃、(c) 児童労働の廃止、(d) 雇用・職業差別の撤廃を、自国の法令および慣行において採用・維持することなどを義務付けられる (19.3 条 1)。同章違反により締約国間の貿易または投資に影響がある場合は、労働協議と称する協議手続を経たうえで (19.15 条)、最終的に CPTPP 第 28 章の紛争解決手続に訴えを提起される可能性がある<sup>68</sup>。

ILO ウェブサイトによれば<sup>69</sup>、中国は上記の(a)~(d)のうち、(c)に関する「最悪な形態の児童労働の実効的な廃止に関する条約」(第 182 号) および「最低年齢に関する条約」(第 138 号) 並びに(d)に関する「雇用及び職業における差別の排除に関する ILO 条約」(第 100 号および第 111 号) を批准している。これに対し、中国は、(a)の「結社の自由」、「団体交渉権」に関する「中核的労働基準」(第 87 号条約および第 98 号条約) および(b)の「強制労働に関する条約」(第 29 号および第 105 号) を批准していない。

これらを反映するように、中国では、労働者は自ら選択する労働組合を結成する権利を保障されていない。すべての労働組合は、中華全国総工会に加盟し、その統制を受ける必要がある。また、強制労働は国内法で禁止されているが、最近の新疆ウイグル自治区での問題の一環として指摘されているように、強制労働が行われているとの報道が絶えない。

RCEP にはそもそも労働章が存在しない。他方、中 EU CAI では、労働に関する規定が盛り込まれており (IV 章 3 節)、ILO 基本条約上の義務尊重義務 (同上 5 条 1) など、CPTPP 労働章に対応する規律も見られるが、ILO 強制労働禁止決議などの批准は努力義務としてのみ規定されている (同上 5 条 2)。さらに国対国の紛争解決手続は不適用とされており (IV 章 4 節 1 条 1)、最終的に第 28 条の紛争解決手続を利用できる CPTPP 労働章に比べ遵守確保の実効性に疑問が残る。

以上から、中国が CPTPP 労働章の規律を受け入れる準備があるのか大いに疑問が残る。

### (3) 電子商取引(第 14 章)

CPTPP 第 14 章は電子商取引に関する画期的なルールを盛り込んでいる<sup>70</sup>。特に、①電子的な越境情報移転を許可する義務 (14.11 条 2)、②自国内にコンピューター設備などの設

<sup>68</sup> 労働章のより詳しい解説として、伊藤 (2016) を参照。

<sup>69</sup> “Up-to-date Conventions and Protocols Not Ratified by China”, *ILO NORMLEX*, <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210\\_COUNTRY\\_ID:103404](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:103404)>. なお、川島 (2016) 568 頁における中国の ILO 基本条約の批准状況に関する記述には事実誤認が含まれていたため、本文のとおり訂正する。

<sup>70</sup> 電子商取引章のより詳しい解説として、藤井ほか (2019) を参照。

置を義務付けることの禁止（いわゆるデータローカライゼーション禁止）（14.13条2）およびソフトウェア・ソースコードの移転または開示の要求禁止（14.17条）のいわゆる「TPP3原則」が大きな特徴である。

川島（2016）は、すでにこれらの TPP3 原則などが、中国にとって CPTPP 加入の障害となりうることを指摘していたが、RCEP 第 12 章には電子商取引章が設けられ、このうちの①越境情報移転制限の禁止（12.15条）および②データローカライゼーション禁止（12.14条）を規定している。他方、③ソースコードの問題については今後、対話の対象とする旨のみ規定されている（12.16条1(b)）。

TPP3 原則のうち、①情報移転制限および②データローカライゼーションの 2 つの禁止について、このように中国が国際的な義務を受け入れた意義は大きい。しかし、両規定は「正当な公共政策目的の達成のために必要と自国が認める」場合を例外としており、それぞれ注 12 および注 14 が、「措置実施国がここでの必要性を決定する」と規定している。加えて、それぞれには「他の締約国は・・・争ってはならない」とされる安全保障例外も設けられている（12.14条3(b)および12.15条3(b)）。これらの規定は、GATT21条（安全保障例外）b号における「自己判断（self-judging）規定」と同等またはそれ以上に自己判断的な規定と解釈される。さらに、これらの規定は RCEP 第 19 章の紛争解決手続の適用対象外とされている（12.17条3）。よって、RCEP の電子商取引章における「TPP3 原則」のうち 2 原則は、事実上、実効性のない規定であると評価せざるを得ない。

上記の RCEP の規定ぶりが、電子商取引関係で中国が現時点で受け入れられる最大限度であるならば、同国の CPTPP 加入交渉においても、依然として電子商取引章が大きな障害となると予想される。こうした分析にかかわらず中国が正式に CPTPP 加入申請するのであれば、電子商取引章の規律に関し、「締約国が・・・自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置」の例外を規定し、やはり自己判断的な規定であると解される、CPTPP 全体に適用される安全保障例外（29.2条(b)）を幅広く活用しようとしている可能性がある。中国の CPTPP 加入交渉においては、中国の現行法令・慣行に関する CPTPP ルールとの整合性について十分に説明を求めるなどの対応が必要となる。

#### (4) 総括

以上(1)～(3)の検討の結論として、次のようにまとめることができる。中国が正式に CPTPP 加入申請をするのであれば、次のように考えている可能性がある。つまり、①国有企業章については、現行の適用除外、例外および留保、とりわけ地方政府所有国有企業留保を活用すれば大きな支障がない、あるいは CPTPP 加入交渉時により幅広い国別留保を獲得することが可能であると考えている。②電子商取引章についても CPTPP 全体に適用される安全保障例外の活用を考えている。以上 2 点については、このように楽観的に考えている可能性が高い一方、③労働章の規律を受け入れる準備があるのか大いに疑問が残る。



日本を含む現締約国は、まず加入交渉段階において、中国がそれぞれの章の規律についていかに整合性が確保されるかと考え、いかに遵守を確保する計画であるのか、詳細な説明を求めるなどの対応が必要である。その意味で、後述 4.5 (2)で紹介する CPTPP 加入手続パラ 5.1 が、加入希望エコノミーに対して、CPTPP のすべての既存ルールの遵守の「手段」を示すことを求めることは積極的に評価できる。

さらに、仮に中国の加入を認めるとしても、加入から一定期間、中国から提出された遵守確保計画などの履行状況を監視する仕組みなどを導入することも検討に値する。中国の WTO 加盟時には、同様の趣旨で「経過的審査メカニズム (Transitional Review Mechanism)」が導入された (加盟から 8 年間は毎年実施、10 年目に最終実施)<sup>71</sup>。しかし、同メカニズムにおいて中国が事前の書面質問に対する回答を拒否するなどしたため、十分な審査が行えなかったとの批判が提起されている<sup>72</sup>。また、同メカニズムは、その審査結果に有効な制裁が伴わなかったことなどから、実効的な履行監視メカニズムとして機能し得なかったと考えられる。

よって、CPTPP 新規加入国に対しては、提出された遵守確保計画の履行確認メカニズムが必要であろう。イギリスのようにすでに CPTPP の要求水準を超える自由化を達成しているか、少なくとも加入までに達成が確実に見込まれる国は別としても、中国のみならず、例えばタイ、韓国、インドネシアなど加入時にそのような水準での自由化が期待できない途上国・新興経済国が今後 CPTPP 新規加入を申請した場合、これらについては、提出された遵守確保計画の履行がなされた旨の確認を現締約国側の貿易自由化約束の段階的実施の前提条件とするなどの制度設計が重要となろう<sup>73</sup>。

また、電子商取引についても、安全保障例外の活用は、予想される中国の楽観論を裏付けるものではない。CPTPP 第 14 章および 29.2 条(b) (安全保障例外) は、RCEP12 章のように、二重三重に安全保障例外適合性の事後的な司法審査を排除する規定ぶりになっていない。また、WTO 紛争および投資仲裁の先例によれば、安全保障例外の自己判断的文言は、司法による誠実性審査 (例外の悪意による濫用でないか否かの審査) に服すると解さ

---

<sup>71</sup> Protocol on the Accession of the People's Republic of China, § 18, WT/L/432 (Nov. 23, 2001).

<sup>72</sup> See e.g., USTR (2019) p.10.

<sup>73</sup> 例えば、後に 4.5 (1)で紹介する米国とベトナムの労働章関連のサイドレターでは、ベトナムが労働法制の改善計画を実施していないと米国が考えた場合、米国が約束する関税引き下げを一方的に停止することを認めている。United States-Viet Nam Plan for the Enhancement of Trade and Labor Relations, VIII.3 <<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour-US-VN-Plan-for-Enhancement-of-Trade-and-Labor-Relations.pdf>>. そのほか、TPP 枠組みにおける履行確保制度全般については、川瀬 (2016) 参照。

れる<sup>74</sup>。この点、同様の自己判断的文言を有する CPTPP29.2 条 (b) も同様に誠実性審査に服すると解され、その意味において、中国の思惑は外れる可能性があることに留意しなければならない。

#### 4.5 米国の不在および英国の CPTPP 加入手続開始が与える影響

##### (1) TPP 枠組みにおける米国の不在と復帰

現時点での TPP 枠組みにおいて米国が不在であることが、中国の積極的な CPTPP 参加表明に影響している可能性は大きい。新規加入については現締約国のコンセンサスが求められる (CPTPP 加入手続パラ 4.1)<sup>75</sup>。このため、現下の厳しい米中関係を前提にした場合、仮に米国が先に CPTPP に加入すれば、中国の加入について米国の同意は得難い。逆に、先に中国が加入すれば、当然のことながら、米国の加入に対して拒否権を有することになる。

米国復帰前の CPTPP 加入は、中国にとって法的にもハードルを下げる。米国が中国より先に CPTPP に復帰した場合、現状に比べ次のような変更が起きると考えられるからである。

第一に、TPP12 の協定文を CPTPP に取り込むにあたり、主として米国が挿入を強く要求した 30 カ条の適用が部分的または全面的に停止されている (CPTPP 協定 2 条および同附属書)<sup>76</sup>。米国の復帰に伴いこれらが再び適用される場合、高水準の知的財産権保護を中心に、あとで加入する中国にとって CPTPP の義務履行の負担が増す。

第二に、TPP 枠組みでは別途個別締約国間で交換公文 (いわゆるサイドレター) が交わされており、TPP12 の労働章関連でも、米国はブルネイ、マレーシア、ベトナムと、それぞれ二国間の交換公文 (“consistency plan”) を交換していた<sup>77</sup>。これらにおいては、例えば団結権や団体交渉権など労働基本権の保証、強制労働、児童労働、人身売買などの課題への対応について、米国と上記 3 カ国それぞれが拘束力のある約束を合意している。特に新疆ウイグル自治区における強制労働の問題は、国務省人権報告書 2020 年度年版でも指摘され<sup>78</sup>、実際にソーラーパネルやユニクロ製品について、強制労働に関係する疑いのある産品

---

<sup>74</sup> Panel Report, *Russia – Measures concerning Traffic in Transit*, ¶¶ 7.132–7.133, WT/DS512/R (Apr. 5, 2019); *CC/Devas Ltd. v. India (Jurisdiction)*, ¶¶ 243–245, PCA Case No. 2013-09 (July 25, 2016).

<sup>75</sup> Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) Accession Process, Annex to CPTPP/COM/2019/D002 (Jan. 19, 2019).

<sup>76</sup> 凍結条文の詳細につき、川瀬 (2018) を参照。

<sup>77</sup> サイドレターの原典も含め、以下を参照。Vivian Dong, “Enforcing Labor Standards under the Trans-Pacific Partnership,” *on Labor* (Feb. 29, 2016)

<<https://onlabor.org/enforcing-labor-standards-under-the-trans-pacific-partnership/>>.

<sup>78</sup> U.S. Dept. of State (2021), p.1.

の税関差し止めも実施されている<sup>79</sup>。加えて、2021年5月のコーンウォールG7サミットでも、G7首脳が、農業、太陽光、医療を中心に、サプライチェーンにおける強制労働利用根絶のための対応を、G7貿易大臣会合に指示した<sup>80</sup>。これらの背景に鑑み、中国との通商協定締結にあたり、人権外交を重視するバイデン政権が強制労働問題を看過することは想定しにくく、仮に米国が先にCPTPPに加入し、中国を迎え入れる体制になれば、ブルネイほかと同様にサイドレター交換による対応を求める蓋然性は高い。

第三に、米国は、TPP枠組みへの復帰にあたり、現行規定の改正を提起する可能性が高い。タイ米国通商代表は、現行のCPTPPは脆弱であり、バイデン政権の外交政策の基本方針である労働者・中産階級支援の視点からこれを見直す必要がある、と発言している<sup>81</sup>。規律強化の目安としては、CPTPP後に締結した米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)、日米貿易協定/日米デジタル貿易協定に準拠することが考えられるが、特にUSMCA労働章(第23章)ではCPTPP労働章に顕著な上積みがあった。上記のタイ米国通商代表の指摘のとおり、バイデン政権の米国の産業競争力の維持と中産階級の利益を重視する外交方針に鑑みれば、CPTPP労働章をこの水準まで引き上げることを求める可能性がある。

具体的には、まず協定本則では、CPTPPでは奨励にとどまる強制労働・児童労働製品の輸入禁止を義務化している(USMCA23.6条1項)。また、ILO宣言の実施や労働法令の執行の懈怠は、CPTPP、USMCAともに貿易・投資に影響を及ぼす態様で行われる場合にのみ協定違反を構成するが、後者では当該要件が極めて緩やかであることを注記した(USMCA23.3条注4、23.5条注11)。このことにより、申立国の義務違反の立証は容易になっている。また、TPP12では達成できなかったメキシコの労働法制強化についても<sup>82</sup>、メキシコに団体交渉権を大幅に強化する法改正を義務付けることに成功した(附属書23-A)

---

<sup>79</sup> The Department of Homeland Security Issues Withhold Release Order on Silica-Based Products Made by Forced Labor in Xinjiang, USCBP, June 24, 2021 <<https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/department-homeland-security-issue-s-withhold-release-order-silica>>; CBP Ruling HQ H318182 (May 10, 2021) <[https://www.customsmobile.com/rulings/docview?doc\\_id=HQ%20H318182&highlight=HQ%20H318182#>](https://www.customsmobile.com/rulings/docview?doc_id=HQ%20H318182&highlight=HQ%20H318182#>).

<sup>80</sup> 「G7 カービスベイ首脳コミュニケーより良い回復のためのグローバルな行動に向けた我々の共通のアジェンダ」外務省(2021年6月21日)パラ29 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100200083.pdf>>。

<sup>81</sup> “Senate Trade Panel Leaders to Tai: Rethink ‘Misguided’ TPP Withdrawal,” *Inside U.S. Trade*, May 7, 2021. TPP12の交渉官を務めたカトラーも、2021年6月の上院通商小委員会ヒアリングにおいて、再交渉を要する課題のひとつとして、労働章を挙げている。“Finance Trade Panel Tackles TPP’s Past, Potential Future in First 2021 Hearing,” *Inside U.S. Trade*, June 25, 2021.

<sup>82</sup> 米議会ではメキシコの労働法制強化が不十分とされ、TPP12批准難航の一因となった。“Levin Opposes TPP ‘As Negotiated,’ Citing Four Key Shortcomings,” *Inside U.S. Trade*, Feb. 19, 2016.

実施面でも、締約国の義務違反について審理する紛争解決手続章（第 31 章）の一般的な国家間紛争解決手続に加えて、革新的な迅速対応制度（the Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism）が導入され、それぞれ米墨間、加墨間で、互いに他方締約国における企業レベルでの労働者の権利侵害については是正を求めることができる（附属書 31-A（米墨）・附属書 31-B（加墨））。この迅速対応制度の下では、すでに米国がメキシコに対して 2 件（GM 事件、Tridonex 事件）の申立てを行なっているが、GM 事件については、問題の工場の団体交渉権侵害に是正措置を講じることで 2021 年 7 月に米墨両国が合意し<sup>84</sup>、Tridonex 事件についても同 6 月にメキシコが問題の権利侵害についての審査に同意した<sup>85</sup>。また、通常の家間紛争手続については、メキシコから米国に対して 1 件（Migrant Women 事件）の申立て（USMCA23.3 条および 23.8 条違反）があった<sup>86</sup>。

先に 4.4 で検討したように、現行の CPTPP についても、国有企業、労働、電子商取引の各章を中心に、中国にとっては協定適合性の確保が難しい。例えば、新疆ウイグル自治区での強制労働問題を抱える中国にとって、CPTPP に上記のような USMCA 水準での労働（実質的には人権）関連の規律強化が行われれば、中国の加入はあっそう困難になるであろう。

このほかに、USMCA には為替条項（第 33 章）が挿入されている。中国は米国から常に人民元安誘導の非難を受け、トランプ政権下では、為替操作国認定を受けたこともあった。しかしながら、この米国による為替操作国認定は、実質的な経済的な被害の有無よりも政治的な状況によって設定されてきた傾向が強く、仮に米国が同様の条項を CPTPP に挿入することを求めたとしても、ほかの CPTPP の締約国もこうした条項を受け入れるとは考えづらい<sup>87</sup>。

---

<sup>83</sup> 米墨交渉の経緯および関連する労働章・約束の概略につき、Gantz (2020), pp. 75–85 を参照。

<sup>84</sup> Press Release, Fact Sheet: Biden Administration Reaches Agreement with Mexico on GM Silao Rapid Response Action and Delivers Results for Workers, USTR (July 8, 2021) <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2021/july/fact-sheet-biden-administration-reaches-agreement-mexico-gm-silao-rapid-response-action-and-delivers>>.

<sup>85</sup> “Mexico Agrees to Review USMCA Complaint against Auto Parts Manufacturer,” *Inside U.S. Trade*, June 25, 2021.

<sup>86</sup> “Mexican Migrant Women File First USMCA Labor Complaint against U.S.” *Inside U.S. Trade*, Mar. 26, 2021.

<sup>87</sup> 米国は、1988 年包括通商競争力法（Pub. L. No. 100-418, 102 Stat. 1107）で、自国の輸出に有利な為替操作を行った国に制裁を加えてきたが、1994 年 7 月のクリントン政権が中国を為替操作国に認定して以来、認定がなかった。その後も中国に対し為替操作国認定を求める議会の声は強かったが、オバマ政権は見送りを続け、2015 年貿易円滑化・貿易執行法（Pub. L. No. 114-125, 130 Stat. 121）を制定し、定量的基準を設定した。具体的には、米国との物品貿易の輸出入総額

目下のところ、米国の TPP 枠組みへの復帰に向けた動きは鈍い。発足直後、バイデン政権は国内課題への優先的な取り組みを表明し、再交渉を要する TPP 枠組み復帰の優先順位は高くないことを示唆している<sup>88</sup>。ここへきて中国の CPTPP 加入の本格的な検討を受けて、議会からも政権に対して復帰を進言する声が上がっている<sup>89</sup>。しかしながら、米国労働者の利益を損なう可能性のある自由貿易路線への転換は、少なくとも中間選挙まで、あるいはそれ以降もバイデン政権には期待できないことが危惧される<sup>90</sup>。加えて、TPP 枠組み復帰

---

が 400 億ドルを超える国・地域を対象に、(1) 大幅な貿易黒字（物品の貿易黒字額が年間 200 億ドル以上）、(2) 実質的な経常収支黒字（GDP 比 2%以上）、(3) 持続的で一方的な為替介入（介入総額が GDP 比 2%以上かつ過去 12 カ月間のうち 6 カ月以上の介入）という 3 つの基準を設定し、それに該当する国を為替操作国に認定する。そして、トランプ政権は 2019 年 8 月 5 日に、1988 年法を根拠に中国を為替操作国に認定した。しかし、同政権は、2015 年法の 3 つの基準を満たす国はないとしながら、中国、日本、韓国、ドイツ、イタリア、アイルランド、シンガポール、マレーシア、ベトナムの 9 カ国を監視対象に加えた。その後、同政権は 2020 年 1 月には、中国を監視対象から解除すると同時に、スイスを対象に加えた。続いて、同政権は 2020 年 12 月に、スイスとベトナムがそれぞれ、2020 年 6 月までの 4 四半期にわたり、これら 3 つの基準すべてに該当したとして、両国と 2 国間協議を実施し、問題解決に向けた行動計画を策定するとしている。これに対し、例えば、ベトナム国立銀行（中央銀行）、同国の金融政策は不当な貿易上の利益を目指しているわけでないとして、協調的かつ公平な貿易関係の確保に米国政府と取り組むと表明した。このように、米国の基準による為替操作国の対象は CPTPP 締約国と重複しており、強い違和感を持っている。このため、為替条項の導入について合意に至る可能性は低いと考えられる。以上は、小野（2017）および以下参照。「米財務省、中国を『為替操作国』認定」『ジェトロビジネス短信』2019 年 8 月 6 日

<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/08/ced4a19c5222f7ad.html>>、「米財務省、中国に対する為替操作国の認定を解除」『ジェトロビジネス短信』2020 年 1 月 13 日

<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/01/db4ec6af45eab07d.html>>、「米財務省、スイスとベトナムを為替操作国に認定、日本と中国は引き続き、監視対象国」『ジェトロビジネス短信』2020 年 12 月 18 日 <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/12/6ebd09b75b9a317b.html>>。

<sup>88</sup> Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Economic Director Brian Deese, THE WHITE HOUSE (Jan. 22, 2021)

<<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/22/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-economic-director-brian-deese/>>.

<sup>89</sup> “Rethink ‘Misguided’ TPP Withdrawal,” *supra* note 81; “Carper, Cornyn Continue Push for U.S. to Join CPTPP before China Does,” *World Trade Online*, June 14, 2021

<<https://insidetrade.com/trade/carper-cornyn-continue-push-us-join-cptpp-china-does>>.

<sup>90</sup> “Japan Cautiously Explores Possibility of US Returning to TPP: Experts Say Trade Pact Can Anchor Biden’s Asia-Pacific Strategy.” *Nikkei Asia*, May 15, 2021

<<https://asia.nikkei.com/Politics/Inside-Japanese-politics/Japan-cautiously-explores-possibility>>.

に不可欠な貿易促進権限（TPA）もすでに失効し、これも中間選挙を控えて当面更新はないと見られている<sup>91</sup>。かかる状況は、中国にとっては、この機に乗じた加入の早期実現のための準備を加速させる要素となる。

なお、ここまでは米国が先に CPTPP に加入することを前提として論じてきたが、米国は CPTPP に加入せずとも、中国の加入を政治的に妨害することは可能である。USMCA では、いずれかの締約国が非市場経済国との間に FTA を締結した場合、他の締約国は協定終了を通告することができる（いわゆる毒素条項、32.10 条 5 項）。このため、米国は、自身は CPTPP に加入せずとも、カナダ、メキシコが中国の CPTPP 加入を認める（すなわち非市場経済国と FTA を締結する）ことによって、両国に USMCA 離脱を通告する可能性が生じる。よって、米国は、USMCA からの米国の離脱を防ぎたい両国にその意向を伝え、中国の CPTPP 加入に反対する、あるいは厳しい加入条件を要求するよう求めることによって、中国の CPTPP 加入の趨勢を決することができる。

## （2）イギリスの加入交渉開始の示唆

2021 年 6 月、中国より早くイギリスの加入交渉開始が正式に承認された。イギリスの加入は、米国の同盟国が増えるという点、また 2021 年時点での英中関係がかならずしも友好的ではないという点に鑑みて、中国加入の障害となりうる。しかし、単なる政治的意味を超え、加入手続の観点から、中国の加入申請にあたっての課題がどのようなものとなるのか、についていくつかの示唆を与える。

第一に CPTPP 加入手続が定める加入希望エコノミーが充足すべき基準（ベンチマーク）が交渉の余地を認めない厳しいものとなっている点である。CPTPP 加入手続<sup>92</sup>パラ 5.1 は加入希望エコノミーに対して、CPTPP のすべての既存ルールの遵守の「手段」を示すことを求める（同(a)）。また、加入希望エコノミーは、物品やサービスのみならず、政府調達や国有企業についても「最も高い水準の市場アクセスのオファー」に同意しなければならない、このオファーは各締約国にとって互恵的で商業的に意味のある市場アクセスを提供するものでなければならない（同(a)）。

このことは、中国の新規加入のハードルを著しく上げる。まず、現行 CPTPP 遵守にも懸念を残す中国だが、「手段」、すなわち、遵守確保の具体的な見通しや手順を示さない限り、

---

[-of-US-returning-to-TPP>](#).

<sup>91</sup> “Say Goodbye to Trade Promotion Authority,” *Politico*, June 28, 2021 <<https://www.politico.com/newsletters/weekly-trade/2021/06/28/say-goodbye-to-trade-promotion-authority-796173>>.

<sup>92</sup> 「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）加入手続」TPP 委員会決定 2 附属書（仮訳）（2019 年 1 月 19 日）  
<[https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2019/pdf/190119\\_tpp\\_dec\\_jp\\_03.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2019/pdf/190119_tpp_dec_jp_03.pdf)>.

加入は認められないことを示す。例えば中国は、これまで WTO において途上国を自認し、「特別のかつ異なる待遇 (Special and Differential treatment : S&D)」による例外的な取り扱いを求めており、この点について米国と激しく対立しているが<sup>93</sup>、上記の加入ベンチマークは、そもそもそのような取り扱いを要するエコノミーの加入は検討の対象外であることを示唆する。

また、中国は WTO において後発的な加盟が不利な加盟条件の受諾を余儀なくされることを経験している。CPTPP に関しても、同様に後発的な加入ゆえの条件が加えられる可能性がある。例えば、WTO 加盟議定書では、中国は現在 WTO 協定上規律のない輸出税についてこれを維持しない義務を迫っており、さらにダンピング防止税・相殺関税調査においては、費用計算に関する非市場経済国扱いの特別規定を適用されるなど、中国には一部「WTO プラス」の義務が課され、あるいは「WTO マイナス」の権利しか保障されていない<sup>94</sup>。CPTPP においても、中国は新規加入国として「各締約国にとって (for each party)」互恵的で商業的に意味のある市場アクセスなどを求められ、各締約国の加入条件上の要請に応えることがコンセンサスによる加入採択によって担保されているとすれば、中国は交渉ポジションの不利を甘受せざるを得ない。「最も高い水準の」市場アクセスなどを求められる以上、投資・サービスにおける留保事項 (不適合措置) や国有企業章の例外リストの活用によって実質的に CPTPP の規律を潜脱することは、もとより困難になろう。そればかりか、例えば、現行国有企業章では、地方政府所有・支配の国有企業には主要な実体的義務が適用されないが (CPTPP17.9 条 2 項、附属書 17-D)、中国については、その地方国有企業の実質的な影響力に鑑みて、これらも実体的義務の適用対象とすることを約束させられるといった、「TPP プラス」が求められる可能性もあろう。

第二に、このベンチマークは 2021 年 6 月の第 4 回 TPP 委員会におけるイギリスの加入手続開始決定にかかる閣僚共同声明にも具現化されている<sup>95</sup>。声明は、まず、英国の加入手続開始は「自由かつ公平で、開かれた、効果的、包摂的なルールに基づく貿易システムを支持するコミットメントの強いシグナル」を送り、アジア大洋州を超えて「21 世紀型のハイスタンダードなルールを広げ、自由貿易、開かれた競争的市場、および経済統合をさらに推進する機会をもたらす」ものであると説明している。そのうえで、こうした目的は CPTPP5 条および加入手続に合致するものであって、これらが上記の「目的にコミットし、

---

<sup>93</sup> “China: U.S. Stance on WTO Development Status Shows It Is ‘Capricious, Arrogant and Selfish,’” *Inside U.S. Trade*, Aug. 2, 2019; “China Rebukes U.S. for Proposal on WTO Development Designation,” *Inside U.S. Trade*, Mar. 8, 2019.

<sup>94</sup> WT/L/432, *supra* note 71, § § 11, 15.

<sup>95</sup> 「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (CPTPP) 第 4 回 TPP 委員会の機会における閣僚共同声明 (仮訳)」内閣官房 TPP 等政府対策本部 (2021 年 6 月 2 日) <[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2021/pdf/20210602\\_cptpp\\_seimei\\_jp.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2021/pdf/20210602_cptpp_seimei_jp.pdf)>。

協定のハイスタンダードを満たせるエコノミーによる加入に開かれていることを明確にしている」と結んでいる。

また、イギリスの加入手続開始決定にあたり、締約国は現行ルール遵守の具体的な確保を極めて重視していることがうかがえる。まず、「ハイスタンダードな国際貿易・投資ルールについての英国の経験、ルールに基づく貿易システムにおいて、透明性、予測可能性並びに信頼性を推進するという明確なコミットメント、並びに、CPTPP の高い水準を満たす意図及び能力についての英国の確約を考慮した」と述べ、締約国が、イギリスのこれまでの国際通商システムにおける実績に鑑みて、CPTPP 加入ベンチマークをすでにクリアしていることを、加入交渉開始を決定するにあたり重視したことを示唆する。加えて、イギリスの国際約束の充足について、「特に既存の全てのルールの遵守を如何に満たすか理解するために」英国と協働することを期待すると述べている。

このように、加入交渉において、具体的なロードマップを示しつつ協定遵守の見通しをつけることを、この水準で求められるとすれば、そのことは、4.4 で議論したように現行規定の遵守に課題を残す中国には極めて高いハードルとなる。もとよりイギリスは EU 加盟の先進的な市場主義経済国として開放が進み、加えて Brexit 後もすでに CPTPP 締約国とも高レベルの日英 EPA (日 EUEPA を継承) や加英通商継続協定 (TCA、CETA を継承) を締結済みであって、CPTPP の現行規定を遵守する意思および能力が備わっていることは疑う余地もない。このイギリスの加入手続が先例としてひとつのベンチマークを形成するとすれば、CPTPP 加入に伴う中国の負担はいつそう重いものになることは不可避であろう。

もっとも、ここに指摘した文書や政治宣言が、中国の CPTPP 加入に向けた強い意思をどの程度押し留めるものになりうるかは、予断できない。筆者は、中国は経済発展を実現するために必要な安定した国際環境を維持するための条件が、「制度に埋め込まれたディスコースパワー」をめぐる競争においてより優位な立場を築くことにあると理解している。したがって、既存の国際経済秩序を形作る諸制度に対しては、中国は硬軟を織り交ぜた柔軟な戦略を展開していくだろう。たしかに CPTPP 加入に伴う中国の負担は大きい。しかし、中国は、CPTPP 参加の是非もしくは通商ルールの世界だけでの利益の最大化を考えているわけではないと考えられる。たとえば、2018 年に開催された中央外事工作会議において習近平が「多数の発展途上国は中国の外交活動における天然の同盟軍である」と述べたように<sup>96</sup>、中国にとっての「制度に埋め込まれたディスコースパワー」をめぐる競争の主戦場は CPTPP だけにとらえてはいないだろう。また、「制度に埋め込まれたディスコースパワー」という概念を解説した研究者は、AIIB やシルクロード基金といった中国が主導して作った国際的な経済協力の枠組みをつうじて、既存の国際経済制度の改革を促していくという考え方を示していたことは、条件の厳しい CPTPP 加入を主張する中国側の意図を説明してい

---

<sup>96</sup> 「習近平：努力開創中国特色大国外交新局面」『新华网』2018 年 6 月 23 日

<[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c\\_1123025806.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm)>。



るのかもしれない<sup>97</sup>。中国が CPTPP 加入意思を表明するのは、その実現が目的ではなく、グローバル経済ガバナンスにおける中国の「制度に埋め込まれたディスコースパワー」を高め、幅広い利益共同体を構築するための手段のひとつに過ぎないのかもしれない。

## 5. 総括および結語

(1) 第 14 次五か年計画および中国法治建設規画は、積極的に涉外法治工作を進めることを宣言しており、これは「制度に埋め込まれたディスコースパワー」の追求の一環としての行動である。

(2) 涉外法治工作とは、単に「国際ルールへの参入」を意味しているのではなく、中国政府が抱く不安全感からくる対外行動のうち、立法その他ルールにかかわるものである。具体的には、①国際ルールメイキングへの積極的参加に加え、②防御的な行為として、「条件付き」原則ながら「域外適用」を進める姿勢を明確にしている。今後の動きに注目が必要である。

(3) ①の国際ルールメイキングへの積極的参加の具体的な行動のひとつが、CPTPP への参加表明である。中国はこれを、「制度に埋め込まれたディスコースパワー（中国語：制度性話語権）」を構築するためのステップと認識している。つまり中国は、通商協定の世界では、2020 年に成立した RCEP に加えて、CPTPP に参加することを、FTAAP の構築という最終目標に向けて、制度性話語権を確保するための重要な布石と考えている可能性が高い。中国は WTO 加盟後 20 年のラウンド交渉や紛争解決手続参加の経験から、国際的なルールメイキングへの参加に自信を深めつつあり、実際に積極的にかかわる行動をとり始めている。

(4) しかし、実際の参加の可否に関しては、労働章や電子商取引章のように中国の参加が明らかに難しい条項は多い。ただし、中国は加入に向けて、(楽観論も含めて)自国内の制度改革を行う準備を進めている。例えば、国有企業章に関して、中国は、国有企業の競争中立性といった問題は、西側の価値観の押し付けと当初認識していたが、現在「商業・非商業部分の区分け」などを進め、国際的なルールにしたがった補助金体系を構築することを、すでに国有企業の現場に要求している。一方、労働章、電子商取引章への要求をクリアするのはかなり難しいと考えられる。さらに、米国が TPP 枠組みに復帰すれば、現在停止中の条文が適用され、また、労働章を中心に規律強化が図られる可能性がある。また、英国の CPTPP 加入手続は、中国の加入に求められるベンチマークを上げる可能性がある。両国の TPP 枠組みへの参加により、法的にも政治的にも中国の加入のハードルがいつそう上がることは不可避であろう。中国が正式に加入申請を行った場合は、以上で指摘した規律との整合性をどのように確保する方針なのか詳細な説明を求めることが必要である。

(5) CPTPP の要求は、西側と中国との価値観の違いを強調するために設けられたので

---

<sup>97</sup> 高・前掲注 (38)。

はなく、公正な競争などを確保するための具体的な要件である。それらは、特定国を排除しているわけではなく、体制の違い・政府の保護政策による市場のゆがみを解消し、公平性を担保するための要件である。中国が現状の特異な体制を維持する限り、その体制の違いから生ずる競争歪曲などの問題を是正し、健全な多国間貿易システムを維持するための「体制の違いを橋渡し」するものがなければならない。

(6) 中国が現状の特異な国家と市場の体制を維持する限り、健全な多国間貿易システムを維持するために、特異な体制がほかの締約国に損害を与えることを避けるための対応が求められることを明確にするべきだろう。CPTPPの要求は、ルールベースの国際関係のひとつの重要なありかたであり、中国に対してもそれへの対応を求めることを明確にするべきだろう。

現在の中国の法体系において、他国との違いがもっとも顕著かつ本質的な点は、「国家安全の侵害」が優先され法規による権利などの保護が制限される例外措置が多く、その範囲が広いことである。これは、中国の現在の憲法その他の法体系の原則をもとにしており、かつ多くの国の原則とは異なるため、国際的なルールメイキングを行う際に広範な領域に影響する本質的な問題である。例えば、電子商取引章における義務との整合性確保について、中国が安全保障例外の広範な活用を視野に入れている可能性は高い。すでに(4)で指摘したように、電子商取引章以外も含め、加入交渉段階で、いかにCPTPP規律との整合性を確保する方針なのか詳細な説明を求めるとともに、仮に加入が認められたあとも一定期間、遵守確保計画の履行の確認をほかの加入国の段階的自由化約束の条件とするなどの設計も検討に値する。

－参考文献－

《日本語》

伊藤一頼 (2016) 「19 労働」『Web 解説 TPP 協定』( (独) 経済産業研究所)

<[https://www.rieti.go.jp/jp/projects/tpp/pdf/19\\_labor\\_v2.pdf](https://www.rieti.go.jp/jp/projects/tpp/pdf/19_labor_v2.pdf)>。

小野 亮 (2017) 「新政権発の米為替報告書公表」『みずほインサイト』2017 年 4 月 17 日

<<https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/mhri/research/pdf/insight/us170417.pdf>>。

鎌田文彦 (2013) 「中国からみた日米関係－『話語権』概念による一視角－」国立国会図書館調査および立法考査局『総合調査報告書 日米関係をめぐる動向と展望』(国立国会図書館) 113-121 頁 <DOI: 10.11501/8278214>。

川島富士雄 (2009) 「貿易分野における中国の多国間主義－『協力と自主』の現れとしての WTO 対応－」大矢根聡 (編)『東アジアの国際関係－多国間主義の地平』(有信堂高文社) 47-71 頁。

川島富士雄 (2015a) 「オーストラリアにおける競争中立性規律－TPP 国有企業規律交渉への示唆－」RIETI Discussion Paper Series 15-J-026 ((独) 経済産業研究所)

<<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/15j026.pdf>> 。

川島富士雄 (2015b) 「中国独占禁止法の運用動向－『外資たたき』および『産業政策の道具』批判について－」RIETI Discussion Paper Series 15-J-042 ((独) 経済産業研究所)

<<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/15j042.pdf>>。

川島富士雄 (2016) 「中国の TPP 協定加入は可能か～ルールの観点から～(集中連載『ルールで読み解く TPP の争点～実像と今後 ③』)」『国際商事法務』44 巻 4 号 563-570 頁。

川瀬剛志 (2016) 「TPP 協定は機能するか～履行確保制度とその実効性(集中連載『ルールで読み解く TPP の争点～実像と今後 ⑩』)」『国際商事法務』44 巻 11 号 1665-1674 頁。

川瀬剛志 (2018) 「TPP11 (CPTPP) 協定の法構造」『JCA ジャーナル』56 巻 6 号 3-11 頁。

川瀬剛志・川島富士雄 (2016) 「17.1 国有企業および指定独占企業(本則)」『Web 解説 TPP 協定』、(独) 経済産業研究所

<[https://www.rieti.go.jp/jp/projects/tpp/pdf/17.1\\_soe\\_v3.pdf](https://www.rieti.go.jp/jp/projects/tpp/pdf/17.1_soe_v3.pdf)>。

高木誠一郎 (2011) 「中国外交の新局面—国際『話語権』の追求」『青山国際政経論集』第85号 3-19頁。

富田圭一郎 (2011) 「『軍事の透明性』問題の深層—中国の議論の背景にあるもの」国立国家図書館調査及び立法考査局 (編) 『世界の中の中国 (総合調査報告書)』調査資料 2010-2 (国立国会図書館) 65-77頁 <DOI: 10.11501/3050689>。

藤井康次郎・河合優子・河野充志 (2019) 「14 電子商取引」『Web 解説 TPP 協定』、(独)経済産業研究所 <[https://www.rieti.go.jp/jp/projects/tpp/pdf/14\\_e-commerce\\_v3.pdf](https://www.rieti.go.jp/jp/projects/tpp/pdf/14_e-commerce_v3.pdf)>。

### 《英語》

Aoyama, Rumi (2018), “China’s Foreign Policy as a Rising Power,” in Tse-Kang Leng and Rumi Aoyama (eds.), *Decoding the Rise of China Taiwanese and Japanese Perspectives*, The Palgrave Macmillan, pp.11-38.

Capobianco, Antonio and Christensen, Hans, “Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options,” *OECD Corporate Governance Working Papers*, No.1 (2011) <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/competitive-neutrality-and-state-owned-enterprises\\_5kg9xfjdhg6-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/competitive-neutrality-and-state-owned-enterprises_5kg9xfjdhg6-en)>

Gantz, David A. (2020) *An Introduction to the United States-Mexico-Canada Agreement: Understanding the New NAFTA*, Edward Elgar.

U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2021) *2020 Country Reports on Human Rights Practices: China (Includes Hong Kong, Macau, and Tibet)* <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/03/CHINA-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>>.

USTR (2019) *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>>.

USTR (2020) *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*  
<[https://ustr.gov/sites/default/files/Report\\_on\\_the\\_Appellate\\_Body\\_of\\_the\\_World\\_Trade\\_Organization.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf)>.

Wolff, Alan Wm. (2021) “China in WTO,” Remarks at U.C. Berkeley Third Annual Conference on Technology, Trade and China, April 27, 2021,  
<https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wolff2021-04-27.pdf>.

### 《中国語》

张磊, 陈南 (2020) 「美国的“长臂制裁”与中国应对」 貴州省党校学报 (2020 年 6 期)

習近平 (2014) 「中国必須有自己特色的大国外交 (2014 年 11 月 28 日)」、『習近平 談治国理政 第二卷』外聞出版社、2017 年、441-444 頁。

習近平 (2017) 「決勝全面建成小康社会、奪取新時代 中國特色社會主義偉大勝利 (2017 年 10 月 18 日)」、『習近平 談治国理政 第三卷』外聞出版社、2020 年、1-60 頁。

張志洲 (2009) 「中国國際話語權的困局與出路」『綠葉』2009 年第 5 期 76-83 頁。

趙柯 (2016) 「提高中国在全球經濟治理中制度性話語權的路径」『理論視野』2016 年 4 期、7-9 頁。

中共中央宣傳部 (2014) 『習近平總書記系列重要講話讀本』(學習出版社・人民出版社)。

王緝思 「米國霸權與中国崛起」『外交評論』第 84 期 (2005 年 10 月)、13-16 頁。