

FOCUS

自由貿易体制と日中関係

●田村 暁彦

政策研究大学院大学 教授
 (2019年4月より復旦大学 日本研究センター 客員教授を兼務)

「自由貿易体制と日中関係」について論ずるに当たり、最も重要な考慮要素は、中国あるいは日本の動向ではなく、目下、国際通商体制の攪乱要因と目されているトランプ政権下の米中通商外交の動向である。

特に対中関係で米国は様々な措置を講じてきた。例えば、米国は1974年通商法301条に基づき3度にわたる対中輸入(合計2500億ドル分)に対し追加関税を賦課してきている。このうち3度目の措置、すなわち18年9月24日に賦課を開始した5745品目、2000億ドル相当分について、開始時は10%とした追加関税率を19年1月1日より25%に引き上げる予定であったが、18年12月1日の米中首脳会談により引き上げを3月1日まで延期、その間、中国側の不正貿易慣行の改善に向け交渉が行われることになった¹⁾。

一方中国は、対抗措置として合計1100億ドル分の対米輸入に対し追加関税の賦課を行っている。米中を包含するグローバルバリューチェーンの重要部

分を担う日本企業としては、自らのビジネスに直接間接に関係がある取引が対象となつている点でも、また米中貿易戦争が国際規模で投資家心理に悪影響を与える点でも、大いに懸念される事態である。

しかし、通商法301条に基づく米国の措置の動機を考慮すれば、対中ビジネスに従事する日本企業としてはさらに悩みが深いものとなる。同措置は、18年3月22日にトランプ大統領が「301条調査に関する大統領覚書」に署名したのが発端で、同覚書は以下の4つの中国の措置が、通商法301条に基づく米国の対応を正当化すると述べている。①合併要求や外資規制等を利用した米国企業から中国企業への技術移転の強要、②不正なライセンス慣行を通じた米国企業の知的財産権に対する相応の報酬獲得への妨害、③「中国製造2025」等の産業政策上の目標に資するべく、技術・知財移転のための大規模投資・買収行動に従事、④価値あるビジネス情報獲得のために米国

のサイバーネットワークに侵入、すなわち、通商法301条に基づく米国の対中追加関税賦課は、中国が「中国製造2025」に代表される技術力の飛躍的向上を目指す国家戦略そのものへの対応である。実際、前記大統領覚書の署名に当たり、トランプ大統領は追加関税賦課の他、中国の差別的な技術ライセンス制度に対するWTO提訴、そして中国企業による米国の重要技術の獲得を防ぐための投資規制を指示している。

投資規制については、米国連邦議会の動きとの呼応が注目される。米国議会は、18年8月に「2019年国防授權法」を成立、インバウンドとアウトバウンドの双方に対する安全保障観点から貿易投資規制を厳格化することとした。インバウンド投資規制では、国防授權法に含まれる「外国投資リスク審査現代化法」(FIRRMA)を通じた対米外国投資委員会(CFIUS)の権限強化、アウトバウンド輸出規制では、国防授權法に含まれる「輸出管理改革法」(ECRA)に基づき、AIやロボット等の「新興かつ基盤的な技術」の輸出規制が講じられることになった²⁾。さらに国防授權法の第889条は、19年8月13日以降は米政府機関に対し、フアーウェイやZTE等中国5企業の製品や5社製造の部品を組み込む他社製

品の調達を禁止、20年8月13日以降は同5社の製品を社内内で利用する世界中の企業との取引を禁止している。以上の措置は、多くの日本企業が米中両国関係を巻き込んだ技術取引を行っている現実に照らしても、また米国の動機が単なる通商・経済政策上のものでなさそうであることを考慮しても、その影響は日本企業にも極めて複雑なもので、賢明な対応が求められる。

米

国政府の通商政策は、米国と同様に中国の国家資本主義的対応に懸念を有する日本として、積極的に評価できる面もあろうが、悩ましい面も少なくない。日本企業に対する複雑な影響はもちろんだが、米政府の措置は、日本を含む世界の国々が恩恵を享受してきた国際通商法秩序を毀損しかねないアプローチを採っているからだ。米国は、米中二国間とは別に、多国籍の枠組みでも、日本やEU等の先進諸国と共同で、中国の国家資本主義的体制に対して問題提起や提案を行ってきた。例えば、中国の市場歪曲的措置を巡っては、元々、鉄鋼過剰生産能力問題に対処するために16年9月に設置された「グローバルフォーラム」で、過剰能力削減や市場歪曲的な政府支援措置削減に向けた検討を行ってきたが、同議論を先導してきたのが日米欧を中心と

する先進諸国であった。その後17年12月に、世耕経済産業大臣の発議により日米欧三極貿易大臣会合が初めて開催され、市場歪曲的措置への対応に向けて日米欧三極による緊密な連携がシステム化された。18年9月にニューヨークで開催された第4回三極貿易大臣会合は補助金、国有企業、強制技術移転、WTO改革、デジタル貿易・電子商取引等の問題について、三極で共同歩調を取る旨の共同声明が公表された。同方針に従い日本、米国、EUは、WTO補助金協定を含むWTO諸協定に定められている通報義務の実効性を向上させるための提案をアルゼンチン等と同で18年11月1日に行った。中国の国有企業への補助金が市場歪曲的でありWTO補助金協定違反であるとの主張は以前から先進国によりなされてきたが、WTOに通報がなされない補助金に関する証拠を当該国以外の加盟国が集めるのは困難で、市場歪曲的な補助金をWTO協定違反としてWTO提訴する道が事実上封じられていた。本提案が仮に実現すれば、中国を含む産業政策を多用する国の補助金の実態を他国が捉えることが現在よりも容易になり、WTO協定違反として訴えることが可能になるかも知れない。

一方、デジタル貿易については、日

米はTPP三原則 すなわち①データの越境移転の自由確保 ②サーバーの自国内設置要求の禁止 ③ソースコードの開示・移転要求の禁止、に関して、CPTPPや改訂NAFTA (USMCA) 等でコミットしてきたのに対し、EUは、例えば日EU-EPAでは③しか盛り込むことに合意できなかったことから分かるように、デジタル貿易の規律に関してやや異なる考えを持っている。EUは、個人情報保護を高度に重視する「一般データ保護規則」(GDPR) を擁しており、個人情報保護の越境移転は、移転先国の個人情報保護体系がEUと「本質的に等価」でなければ許容しない。安倍総理は、19年1月のダボス会議での演説で、大阪G20でデータガバナンスに関する議論を始めることを提唱し、その中で個人情報や国家安全保障上の機密データに対する慎重な保護の必要性を強調したのは、考え方の異なる日米欧を包含したルール作りをしていく際の留意点を踏まえたが故と推察される。

以

上のように、補助金、強制技術移転、デジタル貿易等のアジェンダについては、日米欧の協働は程度差はあるものの比較的円滑である状況だが、その他のアジェンダでは、むしろ米

国が孤立していると言え、といつものトランプ政権以降の米国通商政策は特にWTO協定を基盤とする国際通商法秩序に対して、それを毀損しようとしているかと思えない対応を取り続けているからである。

例えば、WTO紛争解決システムに対する米国の強い不満の表現方法として、上級委員会委員の選任手続に対して非協力的態度を取り続けていることが挙げられる。上級委員会はWTO紛争解決システムの「最高裁」に相当し、定員7人のところ米国による委員選任手続への協力拒否により、現在4人空席で3人のみとなっている。一事案を3人一組で審理することになっていることを考えると上級委員会の制度を運営する最低限の人数となっている。しかも、現在のような選任手続の機能不全が継続すると、19年末にはうち2人が任期切れとなり残り1人(中国人)という事態となる。米国は、上級委員会による審理期限(90日)の超過頻発や選任上級委員が退任後も事案を引き続き担当することが許容されていること等、手続的問題に対しても不満を表明しているが、本質的な不満はWTO紛争解決システム、特に上級委員会の「司法積極主義(judicial activism)」に向けられたものである^{注3)}。

米国の主張は、WTO協定の条文



商務部との会議では技術移転強要等の問題について改善を要望(18年9月・日中経済協会合同訪中代表団)

は加盟国が困難な交渉の結果、故意に曖昧にしているものも多いにもかかわらず、「建設的曖昧さ(constructive ambiguity)」を無視して、条文言言にも交渉経緯にも存在しない意味を条文解釈の過程で読み込み空白を埋めようとする過度の司法介入(judicial overreach)が、加盟国の交渉の成果であるWTO協定に刻まれた加盟国の権利義務を「変更」している、というものである。これは一見尤もな主張のようにも思えるが、国際社会における「法の支配」とは何かという根本問題と関わる非常に難しい問題である。実際、前記の米国の主張に対して、WTO加盟国のほとんどは反対の立場を取っている。国際立法プロセス(WTOでいえば協定交渉)は政治プロセスであり、加

盟国の政治力の差が如実に表れる。特に WTO 協定を台意した95年1月時点は、冷戦後の米国一極支配の絶頂期であった。このパワーに基づく (power-based) ゲームで決められたルールを、ルールに基づく (rule-based) 仕組み、すなわち WTO の紛争解決システムを駆使して是正していく、と考えたのが加盟国のほとんどだった。この立場は、途上国のみならず米国以外の先進国も共有していると思われる。例えば、現在行われている WTO 紛争解決システム改革の議論では、EU は積極的に提案を出しているが、これら提案の基本的な志向は上級委員会の独立性とキャパシティの強化であることから何われるように、EU の立場が米国と根本的に異なることは明白である。EU は18年11月26日に二つの提案 (手続的問題に関する提案、および上級委員会の人数と任期に関する提案) をしており、中国はいずれの提案に対しても共同提案国となっている。なお、米国は12月の WTO 一般理事会でこれら提案に対して否定的な反応をしている。ちなみに、日本は WTO 改革については、カナダが主導する中間国13カ国の閣僚会議に継続して参加する一方、前記 EU の提案にはいずれにも参加していない。むしろ、前述した補助金協定等の通報義務強化に

関する議論の提出を含む日米 EU 三極による協調を重視することで、米国を WTO に関与させることに主眼を置いているように見受けられる。

こうした米国の対応のうち二つの例は、通商拡大法第232条に基づく鉄鋼・アルミニウム輸入に対する追加関税賦課である。同232条は国家安全保障を理由とする輸入規制を行政府に対して授權する米国連邦法であるが、米国は18年3月、同法に基づき日本、EU、中国等広範囲の国々からの鉄鋼・アルミニウム輸入に対して各々25%、10%の追加関税を賦課した。同措置に対しては EU、中国等は米国からの輸入品に対して追加関税を賦課する等の対抗措置に出るとともに、米国措置を WTO 提訴、これに対して米国が各国の対抗措置を WTO 提訴、という「泥仕合」の様相を呈している。^{注1)}

同条の発動がなぜ国際法秩序を毀損する恐れがあるかという点、国家安全保障を理由とした輸入制限は WTO 協定上許容されているものの、濫用の危険性を懸念して加盟国はそのような正当化事由の発動を控えてきた経緯がある。WTO 協定上は、環境や公衆衛生等国内政策目的のために輸入規制を行うことは、GATT 第20条に定められた一定の条件の下に認められている

が、その例外該当性は、申立国が当該措置を訴えれば WTO において法的に判断される。一方、国家安全保障例外は GATT 第21条に規定されているが、例外該当性は当の規制発動国自身が判断できると定めているようにも読める。貿易自由化と国家安全保障の関係は、通商法の司法判断に馴染まないが故に、同条文による自国措置の正当化を加盟国は皆自己抑制してきたのである。米国の今回の232条発動および GATT 第21条に基づく正当化は、こうした常識からの逸脱であり、現行国際通商法秩序を大きく揺るがす事態である。

なぜこのような事態になったのだろうか。そして、我々は今回の事態になぜかくも動揺しているのか。筆者は、一言でいえば「国際法秩序に対する過剰期待」の故であると考ええる。WTO 協定を基盤とする国際通商法秩序は、様々な国際法秩序の中で最も成功した例として賞賛されてきた。国際法の主要分野としては通商の他、安全保障、領土環境、人権が挙げられるが、いずれの分野と比較しても国際法の実効性が最も担保されているのは通商である。GATT 時代とは異なり、WTO では紛争解決システムが加盟国間の紛争に対して事実上の強制管轄権を持つ、す

なわちパネル (下級審に相当) や上級委員会の設置と同報告書の採択、そして敗訴国が判決不順守の場合の勝訴国による対抗措置発動への許可は、加盟国のコンセンサスが不要な自動化された手続となり、国際法では群を抜いて「司法化」が表現した法分野と称賛された。しかし、考えるとこの通商法の偉業は、比較優位原則に支持された、貿易自由化により全ての関係国が経済的利益を得るといふ、功利主義的動機が広く共有されたが故であった。

国際法が定立され順守される動機は、国際法学、国際関係論を問わず長年取り組んできた難問であるが、少なくとも法分野により大きく分けて (現実主義的) 利益ドリブン (interest-driven) と規範ドリブン (norm-driven) の2種類があると考えられている。前者の典型は通商であり後者の典型は人権であろう。通商分野の国際法は、経済成長という現実的利益の獲得に対する強い期待が推進力となり、「司法化」を他の分野に先駆けて実現することができたのである。それが昨今、国際社会におけるアジェンダの政治の台頭に伴い、人は経済厚生を拡大を希求するという現実主義的前提で構築してきた国際通商法秩序が、その脆弱性を露呈したと言えらるのではないかと。^{注2)}

実際、著名貿易経済学者のジーン・グロスマンとエルハナン・ヘルプマンは最近の著作「アイデンティティ政治と通商政策」で、国民の政策選択行動が経済的利得のみではなく自尊心や社会的受容といった心理的要素によっても左右される、従ってアイデンティティ政治の下では人々は合理的判断として関税引き上げを愛好することはありうる、と述べている。このような状況に陥った国際通商法秩序を再構築するためには、その

定立・順守の動機が功利主義的利益のみならず規範性によっても支持される方向で秩序を作り替えなければならない。すなわち「貿易を行う権利」とでも言うべき観念を立憲主義的に位置付ける企てを長期的には進めていく以外に根本的な解決策はなさそうに思われる。

こうした国際通商法秩序の危機に對し、日中両国は少なくとも当面何が出来るかを最後に考えたい。日本側の戦略は既述の通り、市場歪曲的措置等に関する日米EU三極による協調を重視することで、米国をWTOに関与させることに主眼を置いていられると思われる。その上で、18年12月発効のCPTPPを拡大する一方、19年2月発効のEUとのEPAを深化させ、米国と中国以外の第三極を形成することを目指しているとの印象を受ける。

CPTPPにおいても日EU・EPAにおいても、国有企業、投資自由化、知的財産権等、中国の問題性が指摘される論点が重点項目とされている。

CPTPPについては、その拡大深化が米国のTPP復帰を促すことになるとの見通しを加盟国は有しているものと思われる。このような状況下で、自由貿易体制を巡つての日中間協力はイメージがしにくい。しかし、例えば中国国内に中国のCPTPP加盟を主張する勢力が存在するのは興味深い。例えば、中国の有力シンクタンクである全球化智库（主席は中国WTO加盟交渉を率いた龍永図元経貿部副部长、理事長の王輝耀は國務院参事も務める）の19年1月9日公表の報告では、中国のCPTPP加盟は、加盟国の市場規模の大きさ、中国国内の構造改革を促進すること、中国の電子商取引やサービスの優位性を発揮できること等を考慮すれば、それを推進すべきだと主張している。日本等CPTPP加盟国は、国有企業や知的財産権等について高い規律を擁するCPTPPの内容を中国が受け入れることが出来るか訝しむ向きも多しと予想され、中国が仮に関心を示したとしてそれを直ちに歓迎するのかは不明である。

しかし、オブザーバー参加等情報共有や対話を行う意義はあるかも知れない。特に、日米と同様に中国の国家資本主義に強い懸念を有するEUも、WTO改革では積極的に中国と協力していることを考えると、日中間も、現在交渉を行っているRCEPや日中韓FTAの推進やCPTPPに関する情報交換に加え、WTO改革に関する協力、さらには中国の国内構造改革や持続的経済発展を後押しするための建設的な対話が積極的に行われてよい。日中間は官民の多層的な協力関係が存在しており、昨今は中国の電子商取引やIT産業等、日本側が学ぶべき分野も少なくない。米国やEUが各々独自に中国との関係の在り方を熟考し実行に移しているように、日本も昨今の日中間係改善の機運を追い風として、自ら独自の、そして地域や世界にとつて積極的な意義のある対中関係の在り方を考え実行すべきであろう。

やロボット工学等14の技術分野を示してこれらの技術の定義や確定方法等について商務省は19年1月10日を期限としてパブリックコメントを受け付けていた

（注3）米国の不満が、WTO紛争解決システムが自らに特に不利に働いていることに由来するのではないことは、申立国としての勝訴率が91%、非申立国としての敗訴率が89%とおおむね各国並みであることから裏付けられる（ケイトー研究所タニエル・アイケンソン貿易政策研究センター所長の計算）

（注4）232条については、自動車に関しても現在調査中で、対象国である日本とEUとしてはその行方が懸念される

（注5）アイデンティティ政治は、中東や欧州や東南アジア等世界各地で台頭する潮流だが、米国もその例に漏れない。米国著名歴史家であるウォルター・ラッセル・ミードは、米国の外交政策には四つの潮流（「ハミルトン・アン」、「ワイルソニア」、「シエラノンニアン」、「ジャクソニア」）があるとした上で、トランプ政権の登場は、「文化やアイデンティティ政治の擁護者」であり「ポピュリスト・ナシヨナリスト」である「ジャクソニア」の反乱（Jacksonian revolt）だと断言

（注6）日本は、中国が米国およびEUを両国による市場経済国待遇を巡ってWTO提訴した事案についても、米欧支持を明確にしている

（注1）本稿執筆時点（2月下旬）では、同交渉の行方は不透明である。トランプ大統領は2月24日、閣僚級交渉が実質的に進展したため、3月1日の交渉期限を延期、3月半ばの米中首脳会談による最終合意の可能性を示唆

（注2）E CRAの規制対象は軍民両用技術（デュアルユース）と呼ばれるもので、AI

巻頭言：第三国市場における日中協力

J+C ECONOMIC JOURNAL

グローバルな視点にたつ日中ビジネス情報誌

平成31年3月25日発行/毎月1回25日発行
4月号 (No.303)

APRIL
2019
No.303

4

日中経協ジャーナル

<http://www.jc-web.or.jp>

SPECIAL REPORT

米中貿易摩擦の行方

FOCUS：自由貿易体制と日中関係

CHINA TREND CHECK：日中スマート製造協力の課題と展望

—第2回日中スマート製造交流セミナーでの議論から—

TOPICS：新たな外商投資法の解説と留意すべき点

中国ビジネス Q&A：分公司の設立から運営に関する実務事項について