

中国対外経済政策決定過程研究の新動向および 米中経済交渉議題の変化

中 川 涼 司

はじめに 中国の対外経済政策決定をめぐる研究動向と本稿の課題

前稿中川涼司 [2011] は、中国は改革開放以降、西側の国際システムへの適応・順応を進め、2001年のWTO加盟によってその順応が一応の完成をみたこと、しかし、WTO加盟後の中国の大国の中で従来の「韜光養晦^{とうこうようかい} 有所作為^{あところさくい}」(目立たずに、為すべきを為して力を蓄える)政策によるロー・プロファイル政策を維持することが難しくなっていること、ただし、中国の先進各国との経済的相互依存性が高まっている下では、決定的対立に至る可能性は大きくなく、先進各国と中国は相互に関与政策を採っていかざるを行かないことを明らかにし、新たな国際公共財管理の枠組みができるまでの不安定期と捉えるべきではないかと主張した。

本稿はさらに次の2点において前稿を発展させようとするものである。

第1に、経済政策に主な焦点を当てる。その理由は、中国の対外政策分析の多くが安全保障政策およびせいぜいそれと密接に関連する資源・エネルギー政策に関わって分析であり、中国経済論と中国外交論がうまくリンクできていないと思われるからである。

第2に政策決定過程に焦点を当てる。つまり、このような外交政策、とくに対外経済政策はどのようにして決められているのか、また、外交政策の決定において国内要因と国際要因の関係はいかなるものか、ということである。

若干敷衍すれば、ロバート・バットナムのPutnam [1988] によって提起された「2レベルゲーム」論が明らかにしているように、国内政治と国際交渉の2つのレベルのゲームに対する国内政治戦略と対外交渉戦略、および国内の政治構造と利害の配置によって国際交渉の結果は決定される。先進国間の外交交渉の分析においてはこの枠組みは広く用いられている(石黒馨 [2007] など)。日米経済摩擦については中戸 [2003] もこの観点を取り入れている。しかし、中国の場合、従来政策的な中央集権制が高かったことに加えて、議会制民主主義や報道の自由の乏しい下で、必要な情報が入手困難であったがゆえに、一部指導者による集権的決定がなさ

れるものという前提での分析が（とくに日本では）多く、このような「2レベルゲーム論」的な枠組みが十分に展開されてきたとは言いがたい。中国の外交についてはすでに多くの研究が積み上げられているが、これらの先行研究は客観的環境、心理的環境、思考過程および政策執行・結果に集中していた（小島 [1999] 255 ページ）。1980 年代以降の情報公開の中でこういった「ブラック・ボックス」研究は大きく改善されつつあるとはいえ、リアルタイムで進む外交の意思決定プロセスは先進国であっても容易ではなく、まして情報統制がまだまだ強い中国ではなおさらである。

ただし、そのような状況の中でも注目すべき先駆的研究はいくつかある。また、近年、政策決定過程が観察可能となってきたことをうけて注目すべき研究も英語文献でいくつか出されている。本稿の課題は、まずはこのような先行研究を整理検討することである。ついで、中国の対外経済政策において最も重要な意味を持つ米中関係において、交渉議題（アジェンダ）が WTO 加盟前と現在においてどのように変化をしているかを確認する。交渉議題（アジェンダ）に続いて、交渉主体、交渉チャンネルと交渉スタイルについてもすでに原稿は用意されているが、紙幅の関係で、本稿では交渉議題までとする。

I. 改革開放期中国の対外政策決定過程に関する先行研究の成果と課題

近代中国における外交の分析や、毛沢東期の外交政策についての研究も少なくないが、ここでは改革開放期の外交政策に限定する。また、対外政策については安全保障政策に関わる研究が多いが、焦点の拡散をさけるため、安全保障政策に関わるものは限定し、対外経済政策に関係するものについてピックアップしていく。

改革開放期中国の外交政策決定過程研究の先行研究としてまず注目すべきは A. ドーク・バーネットの著作（Barnett [1985]）であろう。同書は伊豆見元氏と田中明彦氏の両氏によって邦訳（しかも、原書にはなかった多くの写真等が付け加えられている）され、日本でもよく知られている。同書は最高レベルの政策決定を行う機構と人物、政治局の役割、党書記処、国務院、外交部、経済・軍事・文化諸機関、その他の情報と分析のソースを公刊資料とインタビュー調査によって網羅的に検討し中国の対外政策決定の構造とプロセスを明らかにしている。結論としては、究極的な政策決定権は依然として政治エリートの手に高度に集中しており、特に鄧小平という一人の人物が基軸的な役割を果たしているが、重要な政策決定の基盤となる層が広がっており、政策決定過程はよりシステムティックで、規則的で、合理的なものとなっている、としている。とくに彼が重視するのは、重要な意思決定に関する中国共産党書記処（およびその下にある外事小組）の役割と政策執行に関わる国務院、とくにインナーキャビネットと称される国務院常務委員会の役割である。もっとも、特定の意思決定を通じたプロセスの分析は主

題ではなく、決定プロセスに関する事実検証にはなっていない。

国分〔1983〕は洋躍進運動とそれへの批判の中で発生した日中間のプラント契約中断の事例に絞って極めて具体的にそのプロセスを明らかにした貴重な研究成果である。その検討結果として、第1に、対外政策の形成には内政が大きな決定要素となっていること、対外経済政策についていえば、国内の経済状況が決定の客観的条件として大きな意味を持っていたこと、同時に、ポーランド問題等の国際問題、とくに社会主義諸国の問題が中国の対外政策に影響を与えていること、第2に、大躍進とポーランド問題といった「歴史の教訓」が一定の役割を果たしていること、第3に決定は主として最高指導部において形成され、したがって、決定過程の分析においては最高指導部内の動態分析が重要であること、第4に官僚組織はあまり大きな役割を果たしていないこと、第5に決定の論理においてイデオロギー的言辞が説明の道具として使われる傾向があったことが主張されている。ただし、これはこの歴史段階のプロセスと考えねばならない。当時、改革開放はまだ緒に就いたばかりであり、華国鋒や谷牧によって開始された洋躍進運動の残滓がまだあり、また、鄧小平は中心人物であったとはいえ、のちのカリスマ的地位にまでは昇り詰めておらず、この時点では陳雲らとの勢力拮抗状況にあった。このプラント建設中止は洋躍進運動の非現実性に危機感をもった陳雲によって主導され、鄧小平はそれを追認したに過ぎない。この研究は貴重なものであるが当時の状況を大きく反映したものであり、ここで明らかにされた政策決定過程はその後の政策決定過程とは大きく異なる。

小島〔1999〕第8章はこれらバーネットや国分の研究とその後の現実の変化を受けたものである。鄧小平個人、中国共産党中央書記処、國務院と外交部、情報収集・分析、研究部門の役割について分析している。事例としても簡単ではあるが、1980年のチベット工作、1984年の14都市開放、1983－85年の第7次5カ年計画は検討され、鄧小平時代の決定は以下の特徴を持つとされる。第1に鄧小平が重要政策の最終決定権を独占していること、第2に鄧小平が安定的な体制継承の措置も講じようとしていたことである。第3に鄧小平は最終決定権を独占していたが、毛沢東ほどの権威・権力はなく「その他の同志の同意」も必要であったことである。第4に、党中央政治局と常務委員会は第2線だが、依然として最高意思決定機関であることである。第5に、1982年に幹部終身制の廃止のための過渡措置（1992年に廃止）として設置された長老集団の中央顧問委員会が（想定されていた以上に）影響力を行使したことである。第6に、党中央書記処が、政策過程において中枢の役割を果たすようになったことである。第7に、党主導の範囲内ではあるが、國務院の影響力が上昇したことである。第8に情報収集・分析、研究部門の整備と役割の増大である。

下野〔2008〕は中国が1979年の改革開放政策の開始以降、政策の根幹である外資導入政策が定着する1986年までの改革派と保守派のせめぎあいのプロセスを豊富な文献によって詳細にフォローした労作である。改革派の台頭と計画経済派の抵抗と退場というやや単純図式であ

ることが惜しまれるが、貴重な研究成果である。ただし、WTO加盟を大きな画期と考える本稿からすると、対象とされる時期がずれている。

中居 [2000] はアジア経済研究所の1999年度研究プロジェクトとしてまとめられたもので、中国の政策決定過程研究を開拓しようとしたものである。うち、中居自身が執筆した第7章「知的所有権政策の決定過程」は対外経済政策にも大きく関わるものである。それよれば1992年の米中合意に至った要因として、①知的所有権「問題」が政策決定者、とくに鄧小平の注意を引いたこと、②米中知的所有権交渉のデッドラインが迫っていたこと、③知的所有権に関する一般の関心が低かったこと、④知的所有権をより大きな問題（最恵国待遇の無条件更新問題）についての交渉の糸口とすることについて米中に共通の違いが存在したこと、⑤中国指導部が「了解覚書」交渉をアメリカと直接に接触し、その力量と交渉技術を「学習」する機会と捉えたことが挙げられている。また、1995年の実行合意については中国側はすでにマルチ交渉の場に移行している知的所有権保護をアメリカがスペシャル301条でもって一方的措置で要求してきたことへの反発がありながら、アメリカの「外圧」を国内改革に利用する術を「学習」し、米中が知的所有権保護で合意することで利益を得る「利益共同集団」が存在したがゆえに実行合意に至ったのだとされている。

1978年から2000年の中国対外政策の集団研究の成果であるLampton [2001] は中国対外政策決定の変化を専門化 (Professionalization)、統合の多元化 (corporate Pluralization)、分権化 (Decentralization)、グローバル化 (Globalization) として捉えた。

Lampton [2001] に所収された論文のうち、Pearson [2001] は中国のWTO加盟交渉の国内プロセスの検討を通じて、次のような結論を得ている。すなわち、鄧小平時代と変わらず、依然として江沢民、朱鎔基といった政治エリートの指向性 (preference) の役割は大きい、同時に①国際的圧力 (international forces, 市場の観念と規範, GATT/WTOのルールなど) の影響が強まったこと、②対外政策決定が多元化されたこと、③ (①②にやや程度は劣るが) 世論の役割が1990年代においてたかまったことである。

Iain Johnston & Ross [2006] は中国の国内政治と対外政策の関係を扱っている。うちでも上記の、Pearson [2001] の続編ともいえるPearson [2006] は2001年のWTO加盟後の2年間の中国のWTOに対する対応を分析している。中国のWTO加盟後、中国がWTOの中でどのような行動を取るのか、体制維持者 (system maintainer) か体制改革者 (system reformer) かあるいは体制見直勢力 (revisionist power) かという問題に対して、当該論文は中国は2005年にすでに世界第3位の輸出国となっており、多様な製品を他国に輸出するためにWTOのルールに順応していくことを選択しており、中国の主権と国際的な威信に関わる台湾問題を除いては、WTOルールの現状を変える意図はないこと、自らの経済利害 (ダンピング規制の抑制など) から特別待遇を求めた後発途上国を支援し、連合 (coalition) を形成し

ようとしているが、自由化を進めて輸出市場を確保しなければならない中国と後発途上国とは基本的な利害が異なり深い支援は行えないことを明らかにしている。とくに、中国がより大きな関心を持つ農業分野と繊維分野については農業は国内支持の削減と輸出補助金の削減に（あまり強くはない）支持をしていること、繊維に関する課題は MFA の輸出割り当ての実質的な撤廃（2005 年末で撤廃されたが先進国は実質的に規制を継続）であること、ドーハラウンドも（途上国のリーダーという看板を掲げていることによる制約があるとはいえ）その進める方向性について賛成の立場であることなどから、体制見直し勢力とはなっていない、としている。WTO の加盟交渉の比べると、中国国内の利害があまり割れなかったこともあって、国内プロセスの分析としてはあまり踏み込んでおらず、国家利害（interest）からの分析が中心となっている。

Zeng ed. [2007] に収められた各章は中国の対外通商政策について国内要因と対外要因の相互関係をかなり意識して分析したものである。

同書所収の Liang [2007a] は中国の WTO 加盟の政策決定プロセスをインタビュー等に基づき、極めて具体的に跡付けながら、1990 年代の分権化された意思決定構造の中では省庁間の意思決定の調整が困難であり、その後、対外経済合作部の交渉・国内調整の権限の強化、省庁再編、さらにトップリーダーの決断によって米中合意にまで集約されていく過程を示している。このような過程は、中国の外交とくに経済等 low-politics に関わる分野においては、決してトップの専断事項ではなく、先進国同様国内の利害調整のプロセスが必要であることが示されている。

Naoi [2007] は 1970 年代から中国の WTO 加盟以前の日中間の貿易摩擦、とくにセーフガード措置が採られた畳表、ねぎ、シイタケと輸出自主規制が採られた海苔の事例の比較から、貿易摩擦の対象となる産業に関わる輸出行政機構および産業の地理的立地が分散的であればあるほど利害の調整が困難になり、二国間主義（バイラテラル）な決着が難しく、WTO 等の手続きによる多国間ルールが用いられる傾向があると主張する。

Mertha [2007] はアメリカの 1988 年の包括通商競争力法で 1974 年通商法に創設されたスペシャル 301 条により、USTR（米通商代表部）はアメリカ企業が他国による知的財産権侵害を申し立てれば調査と対応をしなければならない義務を負っているが、著作権については多くの企業が中国の知的財産権侵害を申し立てているにもかかわらず、商標関連では極めて少ないのはなぜか、という問題を取り扱っている。その回答は以下の通りである。著作権関連企業の場合、中国に拠点を置くことは少ないが、商標関連の場合、中国に物理的な拠点を置くことが多く、また、中国は市場ないし製造拠点としての重要性を持ち、その中で、拠点のある地方政府との関係を悪化させれば報復措置を受ける恐れがあり、したがって、不満はあっても非対決的な対応を選択しがちである。中国の中央政府は知的財産権保護よりも開発を優先する地方政府のこのような動きを制御できておらず、また、どのようなプロセスで報復が行われるのかも

不透明であることから、現地企業は現実の報復の可能性以上に脅威に敏感となっており、地方政府によるこのような「越境通商抑止 (transnational trade deterrence: TTD) が効果を持っている。以上である。知的財産権を巡るゲームを米中政府という2つのアクター間の争いとだけ見るのではなく、さらに商標関連業界、中国の地方政府といったアクターを含めたゲームとしてとらえ、かつ、抑止理論をアレンジしたものであり興味深い。

Kennedy [2007] は中国が自らも反ダンピング規制を多用するようになってきていることに着目し、反ダンピング規制が重視されるようになった経緯、国内体制の整備、交渉参加者の変化などを匿名の多くのインタビューなどによって明らかにしている。さらに興味深いのは、中国側が提訴し、かつ、中国で判定がされるにもかかわらず、提訴側がかならず勝利するとは限らないのはなぜか、という問題を提起し、3つの事例を検討していることである。1997年のカナダ、韓国、アメリカの企業に対して提訴された新聞用紙では、同等の品質のものが国内で供給可能であったため、中国の提訴側の勝利となった。1999年の日本と韓国の企業に対して提訴されたステンレス鋼においては、基本的には中国の提訴側の勝利であったが、国内における同等品質代替品の乏しさから被提訴側はペナルティは課されず、また、自由貿易区への輸出への免税措置は継続された。2001年7月に提訴されたL-リジン塩酸塩（アミノ酸の一種で飼料添加物として利用される）については、希望集団 (Hope Group) など利用者側の反対が強く、また、業界団体である中国飼料工業協会 (China Feed Industry Association) は生産者側と利用者側の両方がメンバーであったために、ダンピング提訴推進でまともならず、農務省も飼料価格の上昇を懸念したこと、BASF等の多国籍企業が水面下でロビー活動を行ったこと等から、ダンピングの事実認定はしたが、国内業者に重大な損害を与えていないとして提訴は却下された。WTO加盟後の2004年にはダンピングの判定基準に公益 (public interest) が加えられた (第37条)。このように、中国は単に自由貿易を受け入れているのではなく、WTOの中で認められている保護手段についても積極活用する方向で、体制を整えている。

Liang [2007b] は中国のWTO加盟後のWTOルール遵守の程度を図る事例として、半導体に対する増値税の還付を決めた国務院18号文件 (Circular No.18) を巡る米中間摩擦について検討している。同問題をめぐる交渉は2001年に始められたが、半導体産業がアメリカの戦略であるだけでなく、中国が世界有数の輸出市場であったことから、米国内の業界団体等の要求が強く、2004年についてWTOに持ち込まれることとなった。中国側は対中特別セーフガード等の対中経過的措置が依然有効な期間であることや、対外イメージの悪化を恐れたことなどから、交渉段階で、同政策は撤回された。ただし、その経済的背景には、同政策は中国で生産すれば国内外を差別しないものであり、また、実際その恩恵に浴した中国企業はごくわずかであったことなどもあることが指摘されている。

Zeng自身のZeng [2007] においては中国政府は1980～90年代の米中交渉では米通商法
106 (106)

301 条等に基づく 2 国間交渉が主であったが、WTO 加盟によって、多国間のルール指向的な紛争解決がされていくことが中国にとって利益であると判断したこと、また、とはいえ、中国国内の反ダンピング提訴の実際の状況を見ると、集中度が高いが国際競争力が劣る鉄鋼、化学、製紙など（のとくに国有企業）の利用が圧倒的に多く、国内の業界のあり方が反ダンピング措置の利用にも反映されていることが示されている。また、輸出志向型産業の利益保全策としても WTO ルールが利用されていることが 2000 年から 2001 年にかけての、日本による中国産のねぎ、シイタケ、畳表へのセーフガード措置（およびタオル等における同様の動き）に対する対抗措置として、日本の措置が WTO ルール違反であるとの主張を行うとともに、報復措置を採ったこと等が挙げられている。

以上、Zeng ed. [2007] では、中国の通商交渉が二国間から多国間の制度化されたものへと変化していること、また、中国政府は保護政策として反ダンピング規制を利用するようになっており、そのための国内体制も整えられていること、交渉はかつてのようにトップダウンで決められるのではなく、国内各界の利害を反映した形へと変化していること、などが明らかにされている。その研究水準は出色であり、今後の研究の参照軸ともなっていくだろう。ただし、中国国内の変化の考察が中心であることから、中国の WTO 加盟以降多発した対中国反ダンピング提訴やセーフガード提訴への対応および、その前提にある「市場経済国」認定の働きかけ、WTO ルールに組み込まれるべきとされながら、事実上独立に交渉が進められる繊維分野（中国が世界の輸出の圧倒的部分を占めている）などについての考察は弱く、WTO ルールには必ずしも適格的ではない輸出自主規制や二国間交渉が依然として継続されていることの説明も十分ではない。

兪敏浩 [2007] は日中農産物摩擦が、アメリカとの交渉における譲歩を輸出促進でカバーすることで農民を納得させようとしていた矢先に起こったことから厳しい対応となったこと、しかし、農業部、農民等の政治的ポジションの弱さから収束していったことが明らかにしている。

Lai [2010] は中国の対外政策は基本的に国内要因（何によって政府が統治の正統性 legitimacy を獲得しようとしているか）によって規定されているとの立場から中国の対外政策の変化を分析している。改革開放以降、中国の国内体制の正統化は経済開発と国際的な地位の向上によってもたらされており、中国の対外政策もそれに適格的となるよう、「革命の輸出」によって周辺国との関係を不安定化させた毛沢東時代とは異なり）対外関係を安定化させることにプライオリティが置かれているとする。それゆえ、ベオグラードの中国大使館誤爆事件や米偵察機の不時着事件といった反米要因がありつつも、WTO 加盟のための米中合意が達成されてきた、とされる。また、対外政策は胡錦濤政権のもとで、多元化されるとともに、制度化されていったとされている。Lai の分析は多元化され、制度化された対外政策決定がなにゆえ収斂するのか、という問題に対して江沢民、朱鎔基の指導層の役割を強調することで回答をし

ている。これは一見すると、従来の研究と変わりがないようにも見えるが、正統性 (legitimacy) の観点から回答を与えるものとなっており、一つの新たな視座を加えたと評価できる。ただし、Lai [2010] は国内からの規定要因に一面化しすぎであろう。WTO 加盟では中国は国際秩序へビルトインされることが自らの利益になることから相当程度の譲歩をかさねたが、チベット問題や人権問題といった政治問題だけでなく、人民元問題など経済問題でも譲歩の乏しいものが少なくない。また、国外に経済権益を多く持つようになった現在、国内ファクターだけでは理解できない諸問題は少なくない。

毛里和子は中国外交は基本はリアリズムであり、状況次第、目標次第で、時にアイディアリズムやモラリズムなどの『価値』が付加されてきた(川島・毛里 [2009] 109 ページ)とし、また、中国固有の対外認識の仕方や構造として4層があるとする。つまり、世界システムがどうなっているか(第一レベル)、時代性すなわち、冷戦の時代、戦争と革命の時代、平和と発展の時代(第二レベル)、二極や多極など国際的な政治構造やシステム(「系統」)(第三レベル)、大国間のパワーバランス(「格局」)(第四レベル)以上の4層である。この4層論は貴重な視点であるが、国内ファクターとのバランスが視野に入っていない。毛里和子は同時に2000年代以降、外交を拘束する要件として国際環境の安定、戦略論としてパートナーシップ、国際システムへの態度として、システム作り模索、国際システムへの関心として「利益に導かれた新機能主義」を挙げている。「利益に導かれる」のであれば、経済大国化した現在の中国では、国内の利害調整と対外政策の関連が問われるべきであろうし、4層の対外認識と国内条件とのバランスと明示的に述べるべきであろう。

Jakobson and Knox [2010] は Barnett [1985] の新版ともいべきものである。中国における多くのインタビューを基に、中国の対外政策関与者の役割について明らかにしており、すでに邦訳も出版されている。日本における中国外交研究の草分け的存在である岡部達味氏はその解説において「中国の対外政策研究にとっては、画期的な文献」(邦訳 111 ページ)との評価を与えている。

陳 [2011] はアメリカの対中反ダンピング措置と中国の対米反ダンピング措置の双方から米中経済摩擦を考察するものであり、反ダンピング措置が双方から採られていることを詳説するものである。

小括

以上のように、従来「ブラック・ボックス」と考えられていた中国の政策決定過程、とくに経済政策決定過程について、依然として不明な部分を多く含みつつも、多くの解明が進められている。しかし、先進諸国のように議会に利益団体の意向が明確に反映されるシステムでもなく、また、マスコミも対外政策に関していえば国内利害対立を明らかにすることがほとんどな

く、中国国内で発表される研究も同様である中では、明らかになっていることはまだまだほんの一部である。さらにいうと、日本においては大橋英夫氏が米中経済摩擦について網羅的な研究をしている以外はあまり大きな研究が進んでいるとは思えない。

中国の対外経済政策の特徴を明らかにするには、具体的な経済交渉の交渉議題、交渉主体、交渉チャンネルと交渉スタイルを全体として、また、ケースとして取り上げ対外経済政策決定プロセスを明らかにしていく集団的努力が必要である。以下、中国の対外経済交渉において最も大きな意味を持つ米中経済交渉の交渉議題の検討を行なう。交渉主体交渉チャンネルと交渉スタイルについては紙幅の関係から別稿にて検討する。

II. 米中経済交渉議題（アジェンダ）の変化

1. 交渉議題（アジェンダ）の確認方法

大橋 [1998] は米中経済摩擦について体系的にまとめた日本でも数少ない本の一つである。しかも、出版年の1998年はWTOの加盟の数年前であり、そこでの記述は基本的にWTO加盟前の諸問題とその解決形態にかかわるものである。近年の米中経済摩擦については、少なくともアジェンダについては、その後の大橋の論稿（大橋 [2005], [2008a], [2008b], [2009] など）、蔡 [2010]、崔 [2010] 等で確認できる。したがって、これらの文献の比較から交渉アジェンダの変化が確認しよう。

大橋 [1998] が取り上げた、米中摩擦の諸問題は以下のようなものである。

最恵国待遇（MFN）更新（同書第1章）、国交正常化（第2章）、対共産圏輸出規制（第3章）、繊維製品（第4章）、アンチ・ダンピング（第5章）、貿易収支不均衡と為替管理（第6章）、中国市場へのアクセス交渉（第7章）、知的財産権交渉（第8章）、GATT/WTO加盟（第9章）

以下、これらの点の変化について、簡単に確認する。

2. 1998年段階の米中交渉議題のその後変化

(1) 国交正常化問題

まず、国交正常化は1978年に合意され、1979年1月1日をもって国交が樹立された。ただし、周知のように、同年、アメリカは国内法として台湾関係法を制定し、台湾の防衛にコミットする戦略的曖昧政策を続けている。このことはのちに台湾への軍事供与などを巡って再三交渉の対象となるが、本稿は経済問題を中心とすることから立ち入らない。

(2) 最恵国待遇問題

最恵国待遇（MFN）を巡る動きは国交正常化に次ぐものである。米中は国交正常化に伴い、

1979年7月に米中貿易協定を締結し、アメリカは中国に最恵国待遇を付与した。しかし、非民主主義国には恒久的な最恵国待遇を与えないというジャクソン・バニック修正条項により、最恵国待遇は1年更新を繰り返す形であり、更新は毎年の交渉事項となっていた。この問題が大きくクローズアップされたのは、第1期クリントン政権が政権成立当初の1994年、MFNと人権問題をリンクさせることを表明し、中国との交渉に当たろうとしたためである。しかし、結局、MFNと人権問題は切り離されることとなり、2001年の中国のWTO加盟により差別的待遇が困難となることからその直前に「恒久的正常化通商関係（PNTR）」が付与されることで一応の終結を見た。しかし、WTO加盟ところで再度見るように、アメリカは中国に対する特別措置を強硬に主張し、それを実現させたほか、現時点でも中国を「市場経済国」とはみなさず、2013年まで適用可能な対中経過措置と2015年まで可能な非市場経済国としての認定を最大限利用するスタンスである⁽¹⁾。

(3) 対共産圏輸出規制問題

アメリカ等の対共産圏輸出に対して多角的輸出規制調整委員会（いわゆるココム）の規制を課し、さらに中国についてはココム中国特別委員会（チンコム）が存在した。しかし、1972年のニクソン訪中後、敵国であるZグループから、ワルシャワ条約機構なみのYグループに、さらに1980年のカーター政権はソ連との対抗のために、両用技術について緩和をした新たなPグループに中国を入れた。レーガン政権は対中輸出規制緩和を進め、通常の数倍の速度で緩和を進める「二倍政策」を採ろうとした（実行されず）。結局、1983年に、中国はYグループから同盟国・友好国並みのVグループに入れられたが、他のVグループ国からみると差別的扱いは続いた。その後、規制が緩和される「グリーンゾーン」の拡大が続き、1994年のコクムの解散を迎えた。1996年に成立したココム後の多国間輸出管理体制であるワッセナー協定においては中国は加盟国でもなければ、規制対象国でもないというポジションにおかれた。1989年の天安門事件によって人工衛星が対中制裁の対象となったが、1992年には解除された。

しかし、アメリカは中国の軍事的脅威を懸念する保守派の働きかけにより1998年に「米国の国家安全保障と中国に対する軍事上・通商上の懸念」委員会（コックス委員会）を設置し、ハイテク製品輸出に対する監視を強めた。2006年には中国へのハイテク技術製品の輸出制限政策を実施、さらに2007年には中国が気象衛星を標的に衛星破壊実験を実施したことから、米商務省産業安全保障局は対中輸出管理規制の改正を発表した。この改正は認証済み需要者のプログラム（VEU）の設立および一部の軍事目的用の製品の規制強化を目的としたものである。これにより、一部ハイテク製品は認証を受けないと中国に輸出できなくなり、2010年に中国商務省馬秀紅副部長の主張では、アメリカが中国に輸出したハイテク製品はかつての18%から7%に下がった。また、個別の案件でも中国海洋石油総公司（CNOOC）のユノカル買収差し

止め、联想集団（レノボ）PCの政府調達中止、その他多くの安全保障がらみの経済措置が取られている。

中国が共産圏かどうかではなく、軍事大国化していることへの懸念から、アメリカは安全保障上の懸念を高め輸出規制を強化しはじめた。この問題は再び形を変えて米中戦略経済対話や米中首脳会談等の議題の一つとなっている。

（4）繊維製品

繊維製品の問題はやや込み入っている。繊維貿易はGATTの枠組みとはやや外れたところで、国際貿易管理がされてきた。1960年代の日本からの綿製品輸出拡大に関しては短期綿製品取極（STA）が締結され、その後、1962年に5年間を期間とする長期綿製品取極め（LTA）に替わった。LTAが延長を繰り返したのち、化学繊維を含めた1974年に多国間繊維取り決め（MFA）が成立した。1970年代後半以降、中国は繊維輸出国として台頭しており、1978年時点で香港に次ぐ対米輸出国であった。しかし、中国はMFAにもGATTにも加盟しておらず、その管理が問題となった。1978年に米中繊維交渉がもたれた。アメリカはクォータを設定しようとしたが中国が合意せず、1979年にアメリカが一方的に数量制限を実施し、1980年に米中繊維交渉がもたれて、米中繊維協定が締結された。同協定は1982年に期限を迎え、ここでも一方的輸入制限措置などを実施し、今度は中国側も報復措置を実施、1983年に第2次繊維協定が締結された。しかし、それで一見着落とはならず、1983年に相殺関税の提訴が続き、議会でもジェンキンス法案の提出、可決がされるなどの保護主義の動きが続いて、1987年に第3次繊維協定が締結された。そのころから、原産地国を操作してクォータの枠を回避する動き（トランスシップメント）が活発化したため、1993年からの第4次協定（1994年4月1日～1996年12月31日）を巡る交渉ではこの問題が最大の焦点となった。1997年には非合法トランスシップメントへの規制が強化されるとともに、アメリカの対中輸出を促進する第5次協定（2000年まで）が締結された。

この米中繊維摩擦は、中国に多国間枠組みへの参加の必要性を強く意識させた。1984年に中国はMFAの第3次協定からこれに参加し、1985年にGATTへの「復帰」（中国政府は中華民国政府のGATT加盟は有効とみなしているが、1949年10月1日以降に行われた脱退の決定は無効とみなしているため）申請を行った（1995年にWTOが成立することでWTO加盟申請に切り替えた）。

GATTウルグアイ・ラウンドでMFAの廃止が協議され、1994年の妥結とともに繊維・縫製品協定（ATC）が締結されて漸進的にクォータを撤廃することが決定された。1995年に繊維貿易量の16%、98年に同17%、2002年に同18%と段階的にクォータが外され、2005年1月1日をもって全廃される予定となった。しかし、この段階的廃止措置はGATTメンバーではな

かった中国には適用されず、2001年12月の加盟まで留保された。

2001年12月のWTO加盟に当たって、すでに世界最大の繊維輸出国であった中国の扱いをどうするのが大きな争点となった。WTO加盟によって中国はこれまでの留保分を享受するとともに、さらに2005年までに段階的にクォータの撤廃がされていくこととなった。しかし、それによって中国からの輸出急増を懸念する輸入各国からの要求により、中国は中国だけを対象とする対中繊維特別セーフガード（適用は2008年まで）を認めた。

2005年にMFAが撤廃され、2008年には対中繊維特別セーフガードも適用が無くなる予定であった。しかし、対中貿易政策多国間審査制度（2010年まで）、対中経過的セーフガード措置（2012年まで）、非市場経済国地位（最長2015年まで）がその後も続いており、セーフガード措置、反ダンピング措置とも発動しやすい条件にある。実際、対中セーフガード措置、反ダンピング措置の提訴が相次ぎ、ウルグアイ・ラウンドで、不透明措置として禁じられたはずの輸出自主規制（VER）が復活した。2005年に米中両政府は、中国による輸出自主規制の期限、対象品目、年間輸出伸び率の上限に関して合意した。具体的には、中国は2008年末まで、繊維・衣料製品30品目の対米輸出量を抑制することとなった。

(5) GATT/WTO 加盟問題

上記のような繊維摩擦、MFA加盟等を経て、1986年に中国はGATTへの復帰申請を行った。当時は、まだ、中国国内の体制を全面的に変える意識に乏しく、要求されるレベルには程遠かった上に、1989年に天安門事件が発生、加盟を審議する中国作業部会も2年間活動を停止した。対中制裁の緩和、1992年の南巡講話、社会主義市場経済を目指す路線の明確化を背景に、GATT復帰への動きが再開した。当時ウルグアイ・ラウンドが進行中であり、サービス、農業、知的財産権などを包括するWTOが成立すると、加盟のハードルが高くなることは明らかであった。WTO成立が1995年と定まると、それ以前に加盟を実現しようという動きが強まった。しかし、アメリカ等の要求との差異が埋まらず、WTOの成立とともに、GATT復帰申請は取り下げられ、新たにWTO加盟申請が行われて、中国作業部会も衣替えされた。1997年に江沢民政権が第2期に入り、トップが若返り、とくに経済に強いとされた朱鎔基が重用されることで、WTO加盟に向けての動きは強まった。すでにLiang [2007] やLai [2010] が明らかにしているように、加盟交渉のための国内体制が整備され、また、国内の強い慎重論も経済改革に強い意志を持つ朱鎔基と国家威信をかけた江沢民のリーダーシップによって押し切れられ、加盟が実現した。山場となったのは1999年米中二国間合意である。WTO加盟に向け関税率は平均40%台から加盟時には13.6%にまで引き上げられていた。1999年の江沢民訪米において、ITA加盟（IT製品の関税撤廃）もお土産として表明された（2003年4月参加）。同年、ベオグラードにおいて米軍による中国領事館誤爆事件があり、反米ムードが盛り上がっていたにもかかわらず

らず、合意は達成された。米中二国間合意に続き、日中、欧中の二国間合意も達成され、2001年11月9日から13日まで中東・カタールのドーハで開かれたWTO第4回閣僚会議において、11月10日満場一致で中国の加盟議定書は可決された。2001年12月11日に加入資格が正式に発効し中華人民共和国は143番目の加盟国となった。ここに15年に及ぶ長い交渉が完了した。

通常のWTOルールに基づいて、貿易権の撤廃、ローカルコンテンツ規制の撤廃、法人税制における内外差別の撤廃等がなされたのは当然であったが、加盟議定書により、通常のWTOルール以上の対中特別措置が数多く取り入れられた。中国製品だけを対象としてセーフガード措置がとれる対中繊維特別セーフガード（2008年まで）、中国のWTO加盟議定書の順守状況を多国間で監視する対中貿易政策多国間審査制度（2010年まで）、繊維以外でも対中セーフガード措置を取りやすくさせる対中経過的セーフガード措置（2012年まで）、ダンピング認定の際の基準となるコスト計算を同等他国を基準にするなどの「非市場経済国地位」（最長2015年まで）などである。また、アメリカが強い関心を持っていた電気通信分野では、他国にもないような資本開放措置が取られた。これらのうち、交渉の余地があるのが、市場経済国としての地位である。これは各国ごとの認定となるため、中国は各国との交渉を重ねており、ヨーロッパの国々などは市場経済国としての認定を行っている。

これらの対中特別措置が終了しないうちは中国のWTO加盟は完全には完了していないことになる。

(6) アンチ・ダンピング

中国のWTO加盟以前は米中間の反ダンピング提訴はアメリカの通商法によるものである。1974年通商法のタイトルIV 410条はアメリカと特定諸国との輸出入の監視を義務付けており、特定諸国ジャクソン・バニック条項の適用各国も含まれる。1978～1994年にアメリカ国内企業・団体が中国に対しておこなった主な対抗措置は反ダンピング措置であり、37件に上ったが、その半分以上は1990年代に入ってからのものである。1994年末までに34件はクロ判定を受けていた。1988年包括通商競争力法は「非市場経済国」の判定基準をしめすとともに、そこからの輸入品の価格の判定には代替国が用いられることとなった。中国のWTO加盟議定書における非市場経済国としての認定はこの趣旨が全世界に対して適用されることを意味する。

中国はWTO加盟後輸出を急増させ、世界最大の輸出国となった。中国からの輸出が急増したことに加え、上記のとおり、中国に対しては反ダンピング措置、セーフガード措置ともに他国よりも発動しやすい制度条件となっているために、対中のダンピング提訴、セーフガード提訴が急増した。

それとともに、Kennedy [2007] や陳 [2011] が明らかにしているように、中国自身もこの反ダンピング措置を積極的に活用するようになっており、国内制度も整えられている。商務部

産業損害調査局局長の楊益（楊益 [2009]）ら政府官僚が WTO 紛争解決メカニズムを積極的に利用せよ、と主張しているだけでなく、国際貿易に関わる学者も中国が反傾銷措置を取ることによる救済効果の測定（蘇・劉・嚴 [2010]）や報復措置をとることによる対中アンチ・ダンピング措置の抑止効果の測定（李・漆 [2010]）を行い、この行動を理論的に支えている。

表 1 輸出国別・提訴国別に見た反ダンピング調査数に占める中国

年	世界	中国被提訴数	%	中国提訴数	%
1995	157	20	12.7%	0	0.0%
1996	226	43	19.0%	0	0.0%
1997	246	33	13.4%	0	0.0%
1998	266	28	10.5%	3	10.7%
1999	358	42	11.7%	2	4.8%
2000	298	44	14.8%	11	25.0%
2001	371	55	14.8%	14	25.5%
2002	315	51	16.2%	30	58.8%
2003	234	53	22.6%	22	41.5%
2004	220	49	22.3%	27	55.1%
2005	202	56	27.7%	24	42.9%
2006	203	72	35.5%	10	13.9%
2007	165	62	37.6%	4	6.5%
2008	213	76	35.7%	14	18.4%
2009	209	77	36.8%	17	22.1%
2010	69	23	33.3%	4	17.4%
合計	3752	784	20.9%	182	23.2%

出所) WTO, Anti-dumping Initiations: By Exporting Country 01/01/1995 - 30/06/2010
http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_init_exp_country_e.xls
 Anti-dumping Initiations: By Reporting Member 01/01/1995 - 30/06/2010
http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/ad_init_rep_member_e.xls より筆者作成。

(7) 中国の市場アクセス問題

1980～90年代において中国市場へのアクセス問題で議論されたのは、以下のような点である。関税・輸入課徴金、輸入許可証、輸入制限、標準・検査・認証、補助金、知的財産権、サービス障壁、投資障壁等である。これらのうちの多くは知的財産権等を除いて WTO の加盟交渉の中で解決された。しかし、中国が2006～2010年の第11次5カ年規画において「自主创新」を掲げ、自主標準にこだわる中でいくつかの摩擦も新たに発生している。その一つは上記の Liang [2007b] や中川 [2007] が扱った半導体とソフトウェアの育成に関わる付加価値税還付を定めた国務院18号文件の問題である。また、2004年に問題となった中国で販売するIT機器の無線LANとして中国独自の無線LANセキュリティ・プロトコル「WAPI (WLAN Authentication and Privacy Infrastructure)」を搭載することを義務付ける方針は強い反発によって撤回され、政府調達に限定された。

また、政府調達において自国技術（知財）等に基づく製品を優遇するとした2009年11月発表の「国家独自開発製品認定作業に関する通知」への懸念が USTR 「2010年スペシャル 301条報告書」などで表明されている。

2006年3月にアメリカと EU によって提訴された中国の自動車部品関税政策は2008年に中国の敗訴が確定し、2009年に同政策は撤廃された（蔡 [2010] 33-35 ページ）。

2008年にアメリカによって提訴された映画・音楽製品の中国市場へのアクセス問題については、2009年 WTO パネルは中国の現行政策は WTO 加盟公約に違反しているとの報告を出した。中国が不服として上級委員会に控訴した（蔡 [2010] 51-53 ページ）が同年12月に上級委員会はパネルの判断を踏襲している。

また、知的財産権の問題は、法律としては整えられているものの、執行措置が問題で、実際の解決には程遠く、その後も問題として存在し続けている（次項）。

また、サービス分野はもともと規制による閉鎖性の強い分野で、WTO 加盟を巡る米中交渉の中でアメリカが最も重視した分野である。加盟議定書によってサービス分野も大きく開放されていくことになっているが、財貿易に比べれば、部分的かつ漸進的な開放措置が取られており、交渉の余地があった。

(8) 知的財産権交渉

1979年の米中通商協定においてすでに知的財産権の保護は重要な課題であった。中国はその後、1980年6月に世界知的財産権機関（WIPO）に、1985年3月に工業所有権の保護に関するパリ条約に加盟し、国内法としても、1983年に商標法とその実施細則、1985年4月に特許法を公布・施行し、また、国家専利局、国家版權局などを設置し、知的財産権保護に乗り出した。しかし、アメリカ側の不満は強く、1988年に包括競争力法ができスペシャル 301条が制定されたことに伴い、1989年にスペシャル 301条に基づいて、中国を「優先監視国」とし、米中間で「知的財産権の保護に関する覚書」も交わした。しかし、1991年によく施行されることとなった著作権法は中国で最初に出版されたもののみを保護するものであり、また、商標も外国で長期にわたって使用されたものでも、中国で最初に登記されたものが優先する形であり、多くの問題をはらんでいた。1992年に新たに米中知的財産権了解覚書が交わされ、中国が著作権に関してベルヌ条約に加盟するとともに、コンピュータソフトを著作物として認めること、特許についてはすべての製造。製品特許を保護対象とし、保護期間も15年から20年に延長すること、トレード・シークレットについては1994年1月までに不正競争防止法を立法化することなどが取り決められた。1992年中国はベルヌ条約と万国著作権条約（UCC）に加盟、1994年には特許協力条約（PTT）にも加盟した。しかし、その後の著作権侵害は減るどころかむしろ増加した。それらは法の未整備というよりも執行機関や司法機関が脆弱であったことによる。1994

年6月 USTR は中国を再度「優先交渉国」とし、スペシャル 301 条調査に踏み切った。USTR は中国側と交渉を重ねつつ、1994 年末には総額 28 億ドルの報復リストを公表し、1995 年 2 月には 10 億 8000 万ドルの最終リストを示し、35 品目に 100%の関税を課すことを決定した。これに対して、中国側も対外貿易法に則り、報復措置を明らかにした。報復合戦の中で交渉は続けられ、1995 年 2 月に米中知的財産権保護に関する実行合意が達成された。これに基づいて、中国国内の海賊版取り締まり等も行われたが、1996 年 USTR は実行不十分として再度「優先交渉国」に指定、交渉を経て 1996 年米中知的財産権合意に至った。これらの過程で、中国国内の知的財産権保護に関わる法制度の整備が進んだ。しかし、法整備の一方で目立ってきたのが、地方政府等に対するガバナンスの弱さである。

2000 年以降、米中間の議論は法そのものではなく、その執行に関するものが中心となった。法執行の実効性が上がらない中、USTR は 2007 年 4 月に中国における知的財産保護・エンフォースメントの課題の解決を求め提訴、同 12 月にパネルが設置された。また、2008 年の USTR スペシャル 301 条報告書では「省・地方問題 (Provincial and Local Issues)」と題する大幅な加筆が行われ、具体的な地方名を出して執行の不十分さを訴えている。知的財産権を扱う USTR スペシャル 301 条報告書がその後も一貫して、知的財産権保護の執行の弱さを主張し続けるのは当然として、さらに議会調査局の中国報告書も知的財産権問題をもっとも強調しており、このアジェンダの重要性が高まっている。

(9) 貿易収支不均衡と為替管理問題

すでに 1983 年にアメリカの対中貿易 (アメリカ側統計) は赤字に転じており、1980 年代からその原因が為替管理政策にあるとして問題にされてきた。中国側統計では 1992 年まで中国側の赤字であったが、これは香港経由でアメリカに輸出されるものが算入されていなかったためであり、1993 年に統計の取り方を変更することで、中国側の出超となった。1988 年の包括競争力法はアメリカの貿易相手国が為替レート操作によって国際収支の調整を行ったり、競争力を強化させたりしていないかを監視するために財務省に年 2 回議会に対して報告することを義務付けているが、1992 年 5 月の報告において中国が人為的な為替管理政策を行っていることがされた。米政府はこの報告に基づき、中国政府に対し、この人為的な為替操作をやめるよう通告し、中国財政部や中国人民銀行と協議に入り、結局 1994 年に二重為替レートが一本化されることとなった。ただし、これ以降かなりリジッドなドルベッグ制が導入されている。また、1996 年に、外資企業の外貨調達を国内企業と同等とし、経常取引での外貨調達は個別の審査を経ることが無くなり、また、外貨バランス要求も廃止された。これらの背景に、1996 年 12 月 1 日、中国は IMF8 条国となった。

しかし、その後、アメリカの対中貿易赤字は増え続け、ついに日本を抜いて、最大の貿易赤

字相手国となった。2003年7月、初めて月間の対中貿易赤字が100億ドルを突破し、スノー財務長官が人民元問題を大きく取り上げるようになった。2004年10月1日 中国財政部・金人慶部長と中国人民銀行周小川総裁がG7財務相会議にゲスト参加、2005年2月には再度G7に招待され、人民元問題がクローズアップされた。2005年6月23日 米上院金融委員会は7月27日に人民元切り上げを促すための27.5%の報復関税を実施する対中制裁法案の採決を7月27日に行うことを決定し、問題が緊迫した。対中制裁法案回避のためのFRBと中国財務部・中国人民銀行との緊急会合を開催し、結局7月に人民元の対ドルレート2.1%切り上げた。通貨バスケット制導入が実施された。これらによって、「為替操作国」の認定は一貫して避けられてはいるが、グローバル・インバランスの拡大の中で、人民元問題は米中戦略経済対話や米中首脳会談の議題として議論され続けている。もっとも対中政策法案が可決しなかったのは中国側の対応だけによるものではなく、中国に投資していたり、中国からの輸入に依拠しているアメリカ国内の経済団体の多くが反対に回り、ロビー活動を展開したことにもよる。

表2 対中制裁法案 米経済界の賛否の状況

制裁法案反対派 (28団体)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 全米商工会議所 ◦ サービス産業連合 ◦ 米生命保険評議会 ◦ 金融サービス円卓会議など
制裁法案支持派 (46団体)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 全国繊維協会 ◦ 鉄鋼製造業協会 ◦ 全米自動車労組 ◦ 全米鉄鋼労組

(出所)『日本経済新聞』2010年7月5日

3. 新しい交渉議題

(1) M&Aによる対外直接投資問題

中国はすでに1999年に中国からの対外直接投資を促す「走出去」政策を実施しているが、実際には2003年頃から対外直接投資が増加し始め、2009年には初めて対外直接投資が対内直接投資を上回るに至った。世界的には対外直接投資はグリーンフィールド投資よりも、M&Aが大半となっているが、中国も対外M&Aを増加させている（中川 [2008a]）。この中で、2003年の中国海洋石油総公司（CNOOC）のユノカル買収に対する差し止め等が起こった。中国のこれらの動きを意識して、2007年2月米下院では、外国投資規制改革法案の可決が行われた。ブッシュ米大統領は同7月26日、上下両院が可決した外国投資規制改革法案に署名し、同法は成立した。同法は、安全保障上の観点から外国企業による米企業買収を審査する外国投資委員会（CFIUS）に通常の30日間に加えて原則として45日間の特別審査を求める内容が盛り込まれている。逆に、中国は2005年から国家株の流通可能化措置があり、また、反壟断法（独

占禁止法)が2007年8月に成立、M&Aに対する審査制度がもうけられた(中川[2008b])。2008年にコカコーラの中国匯源果汁集団の買収が差し止められている。

(2) エネルギー資源と人権問題

中国はエネルギーの約70%を石炭に依存しているが、エネルギー需要の拡大と中小鉱山の閉山などのため、石油需要が高まっており、2000年以降毎年約5%以上のペースで需要を伸ばしてきた。石油の国内生産は減少しており、過半を輸入に依存するようになっている。しかし、中東依存は経済的にも政治的に問題があり、供給源の多様化と輸送ルートの多様化が同時並行的に進められてきた。とくにアフリカへの進出が活発に行われている。しかし、アフリカの油田はすでに欧米系メジャーが権益を確保しており、そこに割り込むのは容易ではない。中国系石油メジャー3社は中国政府の資金的バックアップ、ODA等による政治的バックアップ等、政府の全面的支援の下にアフリカ進出を進めているが、人権問題から欧米諸国が経済制裁を行っているスーダン等に積極的に投資を行うことが欧米諸国との摩擦の原因となっている。

4. 米中戦略経済対話 (SED), 米中戦略・経済対話 (S&ED) での議題

「米中戦略経済対話」(U.S. - China Strategic Economic Dialogue : SED) は、2006年9月20日に米国ブッシュ大統領と胡錦濤中国国家主席の間で設立合意された、両国閣僚級レベルによる経済協議である。ブッシュ政権時は外交分野の次官級の「高官会議」とは分離されており、計5回開催された(2006年12月, 2007年5月, 12月, 2008年6月, 12月)。オバマ政権において統合され、「米中戦略・経済対話」(U.S. - China Strategic and Economic Dialogue : S & ED) とされ、2009年7月と2010年5月に第1回, 第2回が開催されている。

「米中戦略経済対話」の主要なテーマは米中貿易不均衡の是正, 人民元切り上げ, 知的財産権保護である。米中間の航空旅客数の増便(第2回), バイオ燃料の生産と利用における協力強化(第3回), 二国間投資協定(Bilateral Investment Treaty : BIT)の交渉開始について合意(第4回), 米中輸銀による貿易金融ファシリティの創設(第5回)などいくつかの点での合意は見られるが, 主要テーマでの成果は乏しかった。

「米中戦略・経済対話」に至っては、2009年7月の第1回は枠組みの確認以上の意味を持たず、2010年5月の第2回も経済問題よりも北朝鮮の延坪島砲撃事件への対応など安全保障問題が前面に出てしまい、経済問題は従来通りの対立構図が繰り返されただけだった。人民元問題に関して、「為替操作国」の認定がされれば、議論が別の次元に移った可能性があるが、開催前に十分な証拠がないことから認定は行われず、議論は次の次元に進むことはなかった。もっとも、2008年以降1ドル=6.83元に再度ペッグされていた為替レートが、2010年6月19日に緩和措置が取られ、その後人民元レートは徐々に高まっている。

2011年5月9、10日第3回「米中戦略・経済対話」が開催された。これは1月の胡錦濤訪米による米中首脳会談を受けたものである。ここでは人民元オンリーではなく、広範な経済問題が協議され、共同文書として「成長と経済協力の促進に関する米中の包括的な枠組み」(<http://www.benchmarkemail.com/c/1?A6-200658019>)が署名された。人民元の対ドルレートは2011年1月28日の胡錦濤訪米時には1ドル＝6.59元台、第3回戦略・経済対話開催時には1ドル＝約6.49元にまで上昇しており、経済合意文書では、中国は「人民元相場の弾力性を引き続き高める」とし、アメリカは「為替相場の行き過ぎた変動を監視する」とされた。ハイテク製品の対中輸出規制緩和を求める中国に要求に対してもアメリカ側が「輸出管理制度の改革に当たっては公平な対応を求める中国の要請に十分配慮する」との回答を行っている。

アジェンダとともに関心が寄せられるのが、誰がこの対話に臨んでいるかである。第1回「米中戦略経済対話」はポールソン財務長官と呉儀副総理が共同議長を務めた。中国チームには国家発展改革委員会の馬凱主任、外交部・李肇星部長、商務部・薄熙来部長、財務部・金人慶部長、中国人民銀行（＝中央銀行）の周小川総裁、信息产业部の王旭東部長、農業部・杜青林部長、衛生部・高強部長がいた。第2回はワシントンでの開催であったが、呉儀副総理と対中強硬派として知られるナンシー・ペロシ下院議長（当時）やシューマー上院議員との直接対話もたれたこと、人民元交渉が大きな争点となったことから金融行政の4首脳（中国人民銀行総裁周小川総裁、中国証券監督管理委員会尚福林主席、中国銀行業監督管理委員会・劉明康主席、中国保険監督管理委員会・呉定富主席が同行したのが特徴である。第4回ポールソン財務長官のカウンターパートとして、中国側が王岐山副総理（経済担当）を参加させたのも大きな特徴である。王岐山は北京オリンピックを準備した北京市長として知られているが、それ以前には、中国建設銀行行長や中国人民銀行（＝中央銀行）副行長などを歴にした金融専門家である。ここで従来になく、金融問題の議論が展開された。しかし、合意は乏しかった。第5回もポールソン財務長官と王岐山副総理である。

「米中戦略・経済対話」の第1回の交渉代表は米側クリントン国務長官とガイトナー財務長官、中国側は王岐山副総理（経済担当）と戴秉国国務委員（副総理級、外交担当）である。第2回は主要なメンバー第1回と同じで、米側ガイトナー財務長官、クリントン国務長官、中国側王岐山副総理と戴秉国国務委員であるが、米側は8人の大臣級を含む総勢200人のアメリカ政府要人を北京に送り込んでいる。第3回も基本メンバーは同じであった。

小括 米中経済摩擦から見る交渉アジェンダの変化

以上、中国の国際レジームへの参与過程において発生していた歴史的課題であった国交正常化、MFN 供与、WTO 加盟、（サービス分野を除く）市場アクセスといった問題は課題が基本

的には終わったことで、アジェンダから消えているか、あるいは、形を変えて残っているにすぎない。それに対して、米中間の相互依存性の高まりから、発生している貿易不均衡是正問題およびそれに関連する人民元切り上げ問題、知的財産権問題が前面に大きく出るようになってくる。また、中国の対外経済関係の深化を反映し、M&Aによる対外直接投資問題やエネルギー資源問題が、安全保障や人権の問題ともリンクさせられながらクローズアップされるに至っている。

注

- 1) 2009年5月時点で97のWTO加盟国が中国の市場経済としての地位を認定しているが、EU、米国、日本およびインドなどはこれを認めず、「市場経済としての地位の認定」を経済的、政治的な切り札としている。

参考文献

英語

- Barnett, A. Doak [1985] *The Making of Foreign Policy in China*, London, I.B. Tauris & Co. Ltd (伊豆見元・田中明彦訳『現代中国の外交』教育社, 1986年)
- Economy, Elizabeth and Adam Segal [2009] "The G2 Mirage: Why the United States and China Are Not Ready to Upgrade Ties" *Foreign Affairs*, May/June 2009
- Iain Johnson, Alastair [1995] *Cultural Realism Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton, Princeton University Press
- [2008] *Social States: China in International Institutions 1980-2000*, Princeton and Oxford, Princeton University Press
- Iain Johnson, Alastair and Robert S. Ross eds. [1999] *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, London and NY, Routledge
- [2006] *New Direction in the Study of China's Foreign Policy*, Stanford, Stanford University Press
- Jacobson, H.K. and M. Oksenberg [1990] *China's Participation in the IMF, the World Bank and GATT: Toward a Global Economic Order*, Michigan, The University of Michigan Press.
- Jakobson, Linda and Dean Knox [2010] *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper 26, September, <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIIPP26.pdf> (岡部達味監修・辻康吾訳『中国の新しい対外政策 誰がどのように決定しているのか』岩波現代文庫, 2011年)
- Kennedy, Scott [2007] "China's Porous Protectionism: The Changing Political Economy of Trade Policy", in Zeng ed. [2007]
- Kim, Samuel, ed. [1984] *China and the World: Chinese Foreign Policy in the Post-Mao Era*, Boulder and London, Westview Press
- Lai, Hongyi [2010] *The Domestic Sources of China's Foreign Policy*, London and New York, Routledge
- Lampton, David M. [2001] *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, Stanford, California, Stanford University Press
- Liang, Wei [2007a] "Bureaucratic Politics, International Coordination and China's GATT/WTO

- Accession Negotiations”, in Zeng ed. [2007]
- [2007b] “China’s WTO Commitment Compliance”, in Zeng ed. [2007]
- Lu, Ning [2000] *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China second ed.*, Westview Press
- Martin, Michael F. [2010] *Understanding China’s Political System*, Congressional Research Service 7-5700, April 14 <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41007.pdf>
- Mertha, Andrew [2007] “Putting Your Mouth Where Your Money Is: How US Companies’ Fear of Chinese Retaliation Influences US Trade Policy”, in Zeng ed. [2007]
- Miller, Gary J [1997] “The Impact of Economics on Contemporary Political Science,” *Journal of Economic Literature* 35 (3), pp.1173-1204.
- Naoi, Megumi [2007] “Decentralization, Industrial Geography and the Politics of Export Regulation: The Case of Sino-Japanese Trade Disputes”, in Zeng ed. [2007]
- Oksenberg, Michel and Elizabeth Economy, eds. [1999] *China Joins the World: Progress and Process*, NY, Council on Foreign Relations
- Pearson, Margaret M. [2001] “The Case of China’s Accession to GATT/WTO”, in Lampton, [2001]
- [2006] “China in Geneva: Lessons from China’s Early Years in the World Trade Organization” in Johnston and Ross [2006]
- Putnam, Robert. D [1988] , “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol.42No.3, pp.427-460
- Steinberg, James B. [2009] “CHINA’S ARRIVAL: THE LONG MARCH TO GLOBAL POWER” Keynote Address, Center for a New American Security, SEPTEMBER 24
<http://www.cnas.org/files/multimedia/documents/Deputy%20Secretary%20James%20Steinberg%20September%2024,%202009%20Keynote%20Address%20Transcript.pdf>
- Swaine, Michael [1998] *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking--1997, Revised*, RAND Corporation
- Wu, Guoguang and Helen Landowne, eds. [2008] *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, London and NY, Routledge
- Zeng, Ka ed. [2007] *China’s Foreign Trade Policy : The New Constituencies*, London and NY, Routledge
- [2007] “State, Business Interests and China’s Use of Legal Trade Remedies” in Zeng ed. [2007]

日本語

- 阿部一知・浦田秀次郎 [2002] 『中国の WTO 加盟と日中韓貿易の将来』日本経済評論社
- 天児慧 [2010] 「中国の台頭と対外戦略」（天児慧・三船恵美編著『膨張する中国の対外関係 パクス・シニカと周辺国』勁草書房, 所収）
- 荒木一郎・西忠雄編 [2003] 『中国の WTO 加入に関する議定書』蒼蒼社
- 陳友駿 [2011] 『米中経済摩擦』晃洋書房
- 海老原毅 [2005] 「中国の WTO 加盟をめぐる対外政策過程—日中二国間協議を事例として—」（佐々木編 [2005] 所収）
- 菱田正晴 [1997] 「中国の WTO 加盟」（藤本昭編『中国 21 世紀への軟着陸』日本貿易振興会, 所収）
- 石黒馨 [n.a.] 「国際通商交渉の理論とシミュレーション—パットナム命題の検討—」

<http://citrus.c.u-tokyo.ac.jp/mas/1-3p.pdf>

- [2007] 『入門・国際政治経済の分析ゲーム理論で解くグローバル世界』 勁草書房
- 賈義猛 [2004] 「中国対外経済政策過程におけるシンクタンクの役割—ガット復帰・WTO 加盟交渉をめぐる政策過程を事例として—」 『一橋研究』 第 29 巻第 2 号
- 郭四志 [2006] 『中国石油メジャー エネルギーセキュリティの主役と国際石油戦略』 文眞堂
- [2011] 『中国エネルギー事情』 岩波書店
- 川島真編 [2007] 『中国の外交 自己認識と課題』 山川出版社
- 川島真 [2008] 「中国外交 - その自画像と外からの目線」
- <http://www.tkfd.or.jp/topics/detail.php?id=58>
- 川島真・毛里和子 [2009] 『グローバル中国への道程 外交 150 年』 岩波書店
- 経済産業省通商政策局編 [2010] 『不公正貿易報告書 2010 年版 WTO 協定及び経済連携協定・投資協定から見た主要国の貿易政策』 日経印刷
- 小島朋之 [1999] 『現代中国の政治 その理論と実践』 慶応義塾大学出版会
- 編 [2003] 『21 世紀の中国と東亜』 一藝社
- 国分良成 [1983] 「中国の対外経済政策決定の政治的構造—プラント契約中断決定の場合—」 (岡部達味編『中国外交—政策決定の構造』 日本国際問題研究所, 所収)
- [2004] 『現代中国の政治と官僚制』 慶応義塾大学出版会
- 丸川知雄・中川涼司編 [2008] 『中国発・多国籍企業』 同友館
- ミッシェル, セルジュ, ミッシェル・ブーレ [2009] 『アフリカを食い荒らす中国』 河出書房新社
- 三宅康之 [2006] 『中国・改革開放の政治経済学』 ミネルヴァ書房
- 毛里和子 [2004] 『新版 現代中国政治』 名古屋大学出版会
- [2006] 『日中関係 戦後から新時代へ』 岩波新書
- 本山美彦 (2010) 『オバマ現象を解説する—金融人脈と米中融合—』 ナカニシヤ出版
- 中川涼司 [1998a] 「中国の ITA 加盟と中国電気通信体制の変動」 『阪南論集 社会科学編』 第 33 巻第 4 号, 3 月
- [1998b] 「中国の WTO 加盟と電気通信市場開放問題」 『ジェトロ 中国経済』 4 月号
- [1999] 「中国の WTO 加盟とサービス貿易分野」 『阪南論集 社会科学編』 第 34 巻第 4 号, 3 月
- [2000] 『国際経営戦略—日中電子企業のグローバルベース化—』 ミネルヴァ書房
- [2001] 「中国の WTO 加盟と電気通信業再編」 (財団法人国際貿易投資研究所『日本貿易振興会受託調査 中国の WTO 加盟をめぐる諸問題に関する調査研究』 同所, 2001 年, 所収)
- [2003] 「東アジアの新経済秩序への動きと日本の対応」 (武者小路公秀監修, 徐勝・松野周治・夏剛編著『東北アジア時代への提言』 平凡社, 所収)
- [2004] 「中台半導体産業と两岸関係」 (関下稔・中川涼司編『IT の国際政治経済学』 晃洋書房, 所収)
- [2006] 「対中サービス直接投資と IT サービス」 (関下稔・板木雅彦・中川涼司編『サービス多国籍企業とアジア経済』 ナカニシヤ出版, 所収)
- [2007] 『中国の IT 産業—経済成長方式転換の中での役割—』 ミネルヴァ書房
- [2008a] 「中国企業の対外 M&A」 (丸川・中川編 [2008] 所収)
- [2008b] 「中国における企業ガバナンスと市場ガバナンス—会社法改正と独占禁止法制定に関する動きから—」 (田中祐二・板木雅彦編『岐路に立つグローバルイノベーション—多国籍企業の政治経済学』 ナカニシヤ出版, 所収)

中国対外経済政策決定過程研究の新動向および米中経済交渉議題の変化（中川）

- [2009]「中国の経済成長方式の転換と成熟した消費社会への展望」『東亜』No.504, 6月号
- [2011]「中国対外政策の新段階—国際秩序への適応と新秩序創造—」『立命館大学国際地域研究』No.33
- 中居良文編著 [2000]『中国の政策決定過程』日本貿易振興会アジア経済研究所
- [2009]『台頭中国の対外関係』御茶の水書房
- 中達啓示 [2011]『中国 WTO 加盟の政治経済学』早稲田大学出版部
- 中戸祐夫 [2003]『日米通商摩擦の政治経済学』ミネルヴァ書房
- 西村成雄・国分良成 [2009]『党と国家 政治体制の軌跡』岩波書店
- 小尾敏夫 [2005]「日米経済摩擦再考と米中及び日中経済摩擦への教訓」（日本国際経済学会第 64 回全国大会報告）
- http://www.soc.nii.ac.jp/jsie/Annual_Conferences/64th_Ritsumeikan/paper/5-2p.pdf
- 大橋英夫 [1998]『米中経済摩擦：中国経済の国際展開』勁草書房
- [2005]「非対称の相互依存—米中経済関係—」『アステイオン』第 63 号
- [2008a]「米国の景気後退と中国経済：『連動性』と『非連動性』をめぐる論争」（二十一世紀中国総研編『中国情報ハンドブック 2008 年版』蒼蒼社、所収）
- [2008b]「構造化する経常黒字・収支不均衡問題」（関志雄・朱建榮・日本経済研究センター・清華大学国情研究センター編『中国は先進国か』勁草書房、所収）
- [2009]「国際金融危機と米中経済関係」『東亜』第 499 号, 1 月
- 大西康雄 [2005]「物流政策をめぐるアクターと相互関係」（佐々木編 [2005] 所収）
- ラファルグ, フランソワ, 藤野邦夫訳 [2008]『米中激突』作品社
- 李鋼鉄 [2011]「米中の実利外交と日本の『失われた 10 年』」東アジア共同体評議会「百家争鳴」[http://www.ceac.jp/cgi/m-bbs/index.php?title=&form\[no\]=1533](http://www.ceac.jp/cgi/m-bbs/index.php?title=&form[no]=1533)
- 劉志宏 [2003]「宝山製鉄所の技術導入をめぐる政策決定」『アジア経済』第 49 巻第 2 号
- マン, ジェームズ, 鈴木主税訳 [1999]『米中奔流』共同通信社
- 蔡林海 [2010]『米中 G2 のパワーゲーム』日本経済評論社
- 崔晨 [2010]「米中経済摩擦」『海外事情』6 月号
- 坂井昭夫 [1998]『国際政治経済学とは何か』青木書店
- 佐々木智弘 [2005]「電気通信業をめぐる政府と企業—固定キャリアの移動電話参入（1999～2003 年）を中心として—」（佐々木編 [2005] 所収）
- 編 [2005]『現代中国の政治変容 構造的変化とアクターの多様化』アジア経済研究所
- 下野寿子 [2008]『中国外資導入の政治過程 対外開放のキーストーン』法律文化社
- 曾我・瓜生・糸賀法律事務所 [n.a.]「中国のアンチダンピング調査手続きの流れ」
- <http://www.soga-uryu-itoga.com/ad/index.php?Mod=Ad&Cmd=html&Action=Procedure>（最終アクセス日：2011 年 2 月 16 日）
- 高木誠一郎編 [2007]『米中関係 冷戦後の構造と展開』（財）日本国際問題研究所
- 田中宇 [2010]『米中逆転—なぜ世界は多極化するのか』角川書店
- 田畑光永 [2009]「台頭中国と日本—未決算の累積と『戦略的互恵関係』」（中居編著 [2009] 所収）
- 田村秀男 [2008]『経済で読む「日・米・中」関係—国際政治経済学入門—』扶桑社新書
- 高原明生 [2005]「中国政治のガバナンス」『中国の政策決定システムの変化に関する研究会』
- 国際金融情報センター <http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1703china8.pdf>

- 渡辺浩平 [2008] 『変わる中国 変わるメディア』 講談社現代新書
- 渡部恒雄 [2006] 「これで米中関係が読める！対中「四大勢力」の実像」『週刊東洋経済』1月28日号
- 矢吹晋 [2000] 『中国の権力システム ポスト江沢民のパワーゲーム』 平凡社新書
- 俞敏浩 [2007] 「中国の対外経済政策決定過程に関する一考察—日中農産物セーフガード問題を事例として」『法学政治論究』第75号
- [2010] 「ポスト文革期における外資利用を巡る中国の政策決定過程」『NUCB journal of economics and information science』第54巻第2号
- http://ci.nii.ac.jp/els/110007598084.pdf?id=ART0009415837&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1299221905&cp=
- 楊中美, 高橋博 [2008] 『中国指導者相関図』 蒼蒼社
- 焦從勉 [2009] 『日中通商交渉の政治経済学』 京都大学学術出版会

中国語

- 高低, 肖万春 [2009] 『中美貨幣戦争記実』 中央編訳出版社
- 郭燕 [2005] 『後配額時代の中国紡織服装業』 中国紡織出版社
- 黎兵 [2009] 「論中美高層経済対話的背景, 意義与問題」(上海市社会科学界聯合会編『新中国対外関係60年 理論与实践』上海人民出版社, 所収)
- 李磊・漆鑫 [2010] 「我国対外反傾銷威懾力能否有效抑制國際対華反傾銷?」『財貿経済』第7期
- 李創 [2005] 『中国紡織産業國際競争力』 中国輕工業出版社
- 馬忠法 [2009] 『美国対中国反傾銷案例研究』 復旦大学出版社
- 苗迎春 [2009] 『中美経貿摩擦研究』 武漢大学出版社
- 邵宗海 [n.a.] 「中共中央工作領導小組の組織定位」
- http://www3.nccu.edu.tw/~chshaw/clg_staus.doc
- 石広生 [2004] 『中国加入世界貿易組織知識読本』 人民出版社
- [2009] 「中国“復関”和加入世貿組織談判回顧」『百年潮』第7期
- <http://www.ourzg.com/bbs/simple/?t107972.html>
- 蘇振東・劉芳・嚴敏 [2009] 「中国対外反傾銷措施的産業救済効応評価」『財貿経済』第10期
- 唐宜紅・唐若韜 [2010] 「美国対華反補貼の焦点問題与我国的对策」『國際貿易』第5期
- 呉海民 [2009] 『大国的較量：中美知識財産権談判紀実』 長江文芸出版社
- 徐正輝 [2009] 「重建金融工委?」『南風窓』9月14日,
- <http://news.sina.com.cn/c/sd/2009-09-14/133418646707.shtml>
- 楊勵・周文鳳 [2010] 「国外対華反傾銷与我国的应对機制—基於行業協會角色的分析」『國際貿易』第4期
- 楊益 [2009] 「積極利用 WTO 争端解決機制維護合法權益」『國際貿易』第10期
- 趙京霞 [2005] 『後配額時代の國際紡織品貿易』 中国紡織出版社
- 趙維田 [2004] 『中国入世議定書』 湖南科学技術出版社

参照サイト (主要なもののみ)

- 中国共産党新聞網 <http://cpc.people.com.cn/>
- 中華人民共和國中央政府門戶網站 <http://www.gov.cn/index.htm>

中国対外経済政策決定過程研究の新動向および米中経済交渉議題の変化（中川）

中華人民共和國外交部 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/>

中華人民共和國商務部 <http://www.mofcom.gov.cn/>

百度百科 <http://baike.baidu.com/>

新華資料「中国共産党」 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-11/24/content_2255749.htm

経済産業省 <http://www.meti.go.jp/>

世界貿易機関（WTO） <http://www.wto.org/>

（本稿は 2011 年度国際地域研究所研究プロジェクト「日米中政治経済研究会」の研究成果の一部である。）

（中川 涼司，立命館大学国際関係学部教授，e-mail : rnt20014@ir.ritsumei.ac.jp）

The Process of Deciding China's Foreign Economic Policy: Preceding Researches and Changes of Agendas in US-China Economic Negotiations from 1998 to 2011

Nakagawa [2011] analyzed the history of Chinese foreign policy from the foundation of the country to present and concluded as follows. The process of the adaptation to the Western regime by China after the introduction of the "Reform and Opening Policy" in 1978 was basically accomplished by the accession to WTO in 2001. As the result of the growing presence of China in the world, now it is difficult for China to maintain the "Hide its Capabilities and Bide its Time" ("Tao Guang Yang Hui" in Chinese) policy established around 1992 by Deng Xiaoping. But, in spite of the various confrontations between China and other major countries, the growing interdependence between China and other countries decreases the possibilities of destructive confrontations, so both China and other countries are forced to apply involvement policy rather than containment policy.

This article moreover focuses on the two aspects, foreign economic policy and the process of policymaking. At first, this article summarizes preceding researches on the processes of the Chinese foreign economic policymaking. Then, this article reviews the changes of agendas in US-China economic negotiations from 1998 to 2011 and concludes as follows.

Some agendas that arose in the process of China's adaptation to international regimes, normalizing of diplomatic relations, MFN, the accession to WTO, accessibility to the China market, and so on had already disappeared or remained in different form. More and more attention is paid to the agendas which reflect the growing interdependence between US and China, the problems of trade imbalances, foreign exchange rate and intellectual property right. Moreover, as a result of the growing economic presence of China, some new agendas, M&A by Chinese companies and energy resources have appeared.

key words : 中国 (China), 対外経済政策 (Foreign Economic Policy), 政策決定過程 (Process of Policymaking), 米中経済交渉 (US-China Economic Negotiations), 交渉議題 (Negotiation Agendas)

(NAKAGAWA, Ryoji, Ph. D, Professor, College of International Relations,
Ritsumeikan University, e-mail : rnt20014@ir.ritsumeikan.ac.jp)