

# 米国の対中政策の沿革とブッシュ・アプローチ

WTO 加盟後の中国に対する米国の視点

木内 恵 *Megumi Kiuchi*

(財)国際貿易投資研究所 研究主幹

人権や台湾をめぐる問題などで対立の繰り返しが目立つ米中関係。だが、そうした現象面での対立図式が存在する一方で、両国関係の基底には一貫したある種の通奏低音が貫いている。米中の遭遇の歴史に由来する調べだ。米中関係史の根底に流れる基調は何か。米国の対中政策史の延長線上にブッシュ政権の対中アプローチはいかに位置づけられるべきか。それが中国の WTO 加盟問題への米側対応にどのように表れたか。中国の WTO 加盟の経済的・戦略的效果は何か。そして、これを米国は中国との覇権争いの観点からどのように見ているのか。

中国の WTO 加盟問題を検討するに当たり、小論が視座の一つに据えたのは米国の見方だ。何故米国か。中国の WTO 加盟交渉は実質的に米中交渉であったという事実、安全保障分野をも含めての米国の対中アプローチの戦略性、米国にとって最大の貿易赤字相手としての中国の比重増大などがその理由である。

米中関係史にみる「刷り込み」

生まれたばかりの鳥のヒナは、最初に目にした間近に動くものを自分の「親」だと認識する 動物学で「刷

り込み」(Imprinting)といわれる現象である(注1)。「親」と認識した対象がたとえ人間であったとしても、ヒナはこれを追い求めて歩く習性があるという。相手との遭遇の仕方が相手に対する基本的イメージを決定し、それが

生涯固定されるというのが「刷り込み」の基本概念だ。

米中軍用機接触事故（海南島事件）、米国のMD（ミサイル防衛）計画への中国の反発、台湾への武器供与や台湾総統の訪米問題などをめぐる応酬。昨2001年だけを取り上げて、米中間の緊張を高めた案件には事欠かない。にもかかわらず、これらが決定的な政治的対立に加熱し、修復不可能な事態にまで突き進むことはなかった。同年7月のパウエル国務長官訪中時の「建設的協力関係」の確認や10月の米中サミットなどの機会を捉えて関係修復が図られた結果、両国間の全面対決という事態にまで至らずに済んでいることは事実だ。何故か。それは一つには米中のコンタクトの歴史に由来する。

米中が国家として実質的に最初に遭遇、直接的なかわり合いを持ったのは今から約100年前のことである（注2）。その象徴的な出来事が1899年に米国のジョン・ヘイ国務長官が発した門戸解放宣言（注3）である。

「中国領土の保全」の主張をも含む同宣言は、中国主権の尊重という意味では米国の理想主義的・倫理的価値観の発露という一側面を持ったことは確

かである。だが、必ずしもそれだけではなかった。当時の中国は、実質的に列強による分割下の状態に置かれていた。「遅れて来た大国」米国の門戸解放宣言で狙ったのは先発の欧州列強に伍して、中国大陸に介入するための戦略の一環にすぎなかった。

とはいえ「領土保全」のスローガンは、先発列強の侵略に呻吟していた中国にとっては朗報であった。当時の中国には列強による分轄支配が、列強による干渉に甘んじながらも独立だけはこれを固守するかの、いわば究極の選択に直面していたからである。

米国は中国の独立を支援する存在として現れたのであり、中国にとって米国との最初の遭遇は「好ましいイメージ」を伴うものであった。チャルマーズ・ジョンソン（注4）はいみじくもいう。「それ（門戸開放宣言）に続く50年間、多くの中国人たちは、外国勢力の脅威に直面した時はアメリカにいる友人達が助けに来てくれると信じた」と。

かくして門戸開放宣言が中国の独立と領土の保全を擁護するメッセージを内包していたことが中国の対米親近感の源になった。中国が米国に遭遇した時点で獲得した「刷り込み」習性とい

っても過言ではない。この点、ペリーの黒船来航を機にいわば強制的に開国させられた日本の米国との最初の接触とは対照的であるようにも思われる。

20世紀初頭のアジアでは米国の門戸開放路線と日本の対中軍事拡大路線とが衝突、特に後者は中国のナショナリズムを喚起・覚醒させた。「こうした中国側の思想的経験が、中国の対日観を規定、現在に至るまで日中関係を呪縛する」(注<sup>5</sup>)ようになる。

#### 門戸開放宣言と米国の行動原理

一方、米国の中国を見る眼にも若干、独特のまなざしがあったようだ。門戸開放宣言時点での米国は独立以来100年余の歴史しか持たなかった。そのような米国にとって、数千年の歴史を誇る中国はそれだけで特別の存在、畏敬の対象であった。米中は一見相反する対照的な国に見えるが、多民族を抱える大陸国家であるという点では共通する。多民族国家は国家としての統合(integration)をいかに図るかが重要な政治課題となる。米国は自由、民主主義といった米国的価値観、中国は共産主義、中華思想の伝統といったイデオロギーや世界観が国家統合の促進剤

として機能している。その意味では米中には意外にも共通項があるともいえるのだ。筆者の滞米生活時の経験からも、米国人にとって中国が理屈抜きにある種の敬意の対象となっていることを感じたことは少なくない。米中関係には、いわば相互思慕、相思相愛ともいべき名状しがたい情念が地下水脈として根底に流れているように思われてならない。

門戸開放宣言に見られる米国の行動パターンのある種の側面は今日においても形を変えて続いている。理念と実益の交錯がそれである。門戸開放宣言は領土保全の原則という大義を提示するとともに、他の列強の大陸進出を牽制することにより自国の權益を確保することにその政治的狙いがあった。人権・民主主義・正義・機会均等といった理想主義的な理念を打ち出し、それだけでなくこれを大義名分として、現実的な観点から国益を追求するというのは米国外交の特徴的パターンの一つだ。

理念と実益の同時追求という構造は、孤立主義、ユニラテラリズム(一国主義)、国益至上主義などブッシュ現政権の対外政策を彩る各種原理(注<sup>6</sup>)にも一部見ることができる。例えば、孤立主義にしても、米国建国当時

の原型は、悪しき旧大陸からの隔絶という倫理的・道義的優越を表す一方で、建国後間もない米国の独立確保という国益実現のための現実的政策としての側面をも併せ持つ（注7）。すぐれて「米国」的な行動原理というべきであろう。

米側論点：「封じ込め」か「関与」か

門戸解放宣言が中国の対米親近感の源になった後も、米中関係には様々な曲折が生じる。戦後は中国に共産党政権が生まれ、冷戦下で米中間の国交は途絶えた。だが、1972年のニクソン訪中を機に米中関係は正常化、次第に関係を深めていく。この時期、米国にとって中国はソ連と対抗する上で重要な戦略カードでもあった。また、鄧小平が推進する改革開放路線は米国の中国市場への関心を喚起し、米中関係は一層改善するかに見えた。

しかし、1989年の天安門事件は米国の対中経済制裁を招き、米中は再び冬の時代に入った。クリントン民主党政権も天安門事件を人権弾圧として捉え、当初は中国に厳しい態度で臨んだ。元来、民主党政権は人権問題に対してはリベラリズムの立場から極めて敏感

に反応する傾向があり、これが対中強硬姿勢に拍車をかけた面もある。だが、その後、同政権下で米中関係は徐々に修復され、97年の江沢民主席訪米時の「建設的・戦略的パートナーシップ」の確認、翌98年のクリントン大統領の訪中を経て、米中関係は最良の時期を迎えるに至る。

この間、あるべき対中政策をめぐる米国内議論も次第にその輪郭を露わにしていくのだが、ここでは近年の米国において、このテーマをめぐる展開された「対中路線闘争」の経緯について、まず以下に整理を試みる。

中国をいかに遇し、これにどのように対処すべきか 対中政策の基本姿勢について、近年における米国の主要論点は大きく2分される。「封じ込め」（Containment）か、それとも「関与」（Engagement）か、というのが対中政策のあり方をめぐる対立軸のキーワードだ。

「封じ込め」の語源はケナンの「ソ連封じ込め論」に端を発する冷戦下の対ソ敵視戦略に由来する（注8）。これに習えば、対中封じ込め政策とは中国に対する「敵視」「対決」型姿勢を意味する。これに対し関与政策とは、「融和」「協調」型政策の別称といって

よい。

クリントン政権は成立当初には対中経済制裁にみられるように封じ込め政策を採っていたが、次第に関与政策を採択するようになる。2000年に実現した対中NTR（最恵国待遇）供与恒久化は、封じ込め政策から脱却して関与政策へのシフトを象徴する出来事であった。その背景には、2つの因子のせめぎ合いがあった。1つは天安門事件に象徴される人権弾圧への抗議としての対中強硬路線の継続を求める声。他の1つは中国の巨大市場へのアクセスに期待を寄せるビジネス界からの要請である。結果的に後者の経済的要請が前者の人権ファクターを凌駕したことが、クリントン政権の対中姿勢のシフトをもたらしたことはいうまでもない。

中国のWTO加盟に対する近年における米国内議論の枠組みもまた、封じ込め政策か関与政策かという対立軸に沿って展開されてきた。

中国はWTOに加盟するに当たって自国内の諸制度をWTOルールに合致するように改変する必要があった。これに対する米国内の議論の論点は、中国のWTO加盟時期と中国の制度改変のタイミングに集約された感がある。

つまり、中国に対し、WTOのルールに合致するよう自国の制度や法体系を整備させてから加盟を認めるのか、それとも先に加盟を承認してメンバーに取り込んでから国内制度改変とWTOルール遵守を履行させるべく圧力を加えるべきかの選択をめぐる議論であった。前者の制度整備先行を主張するのが封じ込め政策の支持勢力のスタンス、後者の加盟先行論は関与政策支持派の立場であった。クリントン政権は結果的に後者を選択したことになる。

#### コンゲージメント：ブッシュの姿勢

ブッシュ現政権の下で、米国の対中アプローチは屈折の度を深めた。

ブッシュ政権は保守のイデオロギーを標榜する極めて理念主導型政権といっている。ここで理念主導型政権とは自らのイデオロギーや理念に基づき、その直截的な表現として政策を立案、実行する度合いの大きいタイプの政権をいう。保守主義は共和党とりわけ同党右派の政治信条。民主党の伝統的信条たるリベラリズムの対立概念でもある。米国の政治イデオロギーとしての保守主義は基本的に、経済的には自

由競争や市場原理、社会的には伝統的規範や倫理を重視する立場をいう（この点については拙稿「ブッシュ政権の基本的性格」ITI 季報 No.46 にて詳述）。ただ、一口に保守主義といっても、実際には、穏健な中道保守から極端に右よりの保守まで、その主張の重点の置き方も千差万別である。こうした主張の力点の置き方の違いやイデオロギーの強弱に応じて保守主義はいくつかの分派に分類される。たとえば、比較的穏健派の共和党エスタブリッシュメント・グループから極右のキリスト教ニューライト・グループ、そしてその中間にオールドライト、新保守主義者、ニューライトと称される各グループが分布する といった具合である。

今日の保守主義の主流はオールドライトで、ブッシュ大統領も一般にこのオールドライトに分類される。オールドライト保守主義の特徴の1つは、「米国の価値観に敵対する勢力との対決姿勢」にあり、その具現化の1つが強い「反共」姿勢である。オールドライト保守主義の代表的存在であったレーガン共和党政権がかつてソ連を「悪の帝国」と呼んで対決姿勢を露わにしたことを想起されたい。

かかる「反共」路線を体質的に宿すブッシュ政権が中国に対して警戒的、時に対決的姿勢で臨みがちになるのは決して故なきことではない。かつて対中関与政策に転じた後のクリントン政権は、貿易経済分野での関係強化を背景に中国を「戦略的パートナー」と呼んだ。これとは対照的にブッシュ現政権は中国を「戦略的競争相手国」として位置づけ、「同盟国」たる日本へのアプローチとは明確に差別化した。ここにオールドライト保守派としてのブッシュ政権の対中姿勢が象徴的に表れている。

だが、ブッシュ政権とて中国が「競争相手国」だからといって中国市場のビジネス機会およびこれに対する国内経済界の期待を無視するわけにはいかぬ。ブッシュ政権の対中政策はしばしば、コンゲージメント (Congagement) 政策といわれる。Containment (封じ込め) と Engagement (関与) を組み合わせた造語である。中国に対する基本姿勢は「封じ込めつつ関与する」あるいは「関与しつつ封じ込める」というのがこの造語の意味するところだ。ここには、安全保障分野での対中警戒と経済・通商分野での対中期待とが、屈折した形で表現されている。

経済と安保両面での国益追求姿勢の反映といってよい。ブッシュ政権の政策プライオリティを決するのは経済か安保かの選択ではなく、国益に資するのはいずれかという判断に基づくとのテーゼ(注9)は対中政策についても当てはまる。

### 中国の軍事大国化に懸念台頭

「戦略的パートナー」から「戦略的競争相手」へのシフトが端的に示すように、ブッシュ政権の対中姿勢はクリントン前政権のそれよりは対決的である。実際、WTO加盟が承認されたとはいえ、台湾問題、人権問題など対中懸案事項は残されており、これらに対するブッシュ政権のスタンスは極めて強硬だ。

しかし、昨2001年9月11日に勃発した同時多発テロを機に、ブッシュ政権の対中政策の基調に変化もみられる。変化の中身を一言でいえば、テロ対策で対中協調路線を採るようになったことだ。同年10月の米中サミットは米中協調の確認の場であった。もっとも、中国側にもテロ対策で対米協調をとる政治的な必要性があった。例えば東トルクメニスタン運動(新疆ウイ

グル自治区のイスラム系民族の独立運動)への対処には、テロ取り締まりというのは中国政府にとって格好の口実となるからだ。こうして中国はテロに対する反対姿勢を明確に打ち出したわけだが、同時に、テロ対策は米国が一国のみで行なうのではなく、国連主導でなされるべきことを強く主張することも忘れなかった。これが米国の覇権に対する中国の根深い警戒感から発していることはいうまでもない。

逆に米国でも、このところ中国の覇権に対する警戒論の台頭が目立つ。そうした対中警戒論の典型的な事例として2002年7月に発表された2つのレポートがある。

1つは議会超党派の米中安全保障審査委員会が発表した報告書(注10)である。「国家安全保障における米国と中国の経済関係の意味」と題するこの報告書は、中国に投資する米企業に対する詳細な報告義務付け、米証券市場に参入する外国企業(主に中国)に対する活動報告義務付けなどを勧告している。この勧告の持つ意味は、中国の軍事力を中心とするパワー増大への懸念に根ざした経済部門での対中牽制にある。

これよりも一層直接的に中国の軍事

パワーへの警戒を表しているのは、ペンタゴン（国防総省）が最近発表した「中国の軍事パワーに関する年次報告」（注<sup>11</sup>）である。このペンタゴン報告の中から特に筆者の興味を引いたポイントのみを抽出して紹介すれば以下のとおり。

中国の軍事力増強は台湾問題の平和的解決に暗雲を投げかけている。

中国の軍事体制は米国益に対する主要な潜在的脅威（potential threat）。

中国の戦争遂行能力は、同国が持つ高度兵器（sophisticated weaponry）能力から判断して相当高い。

上記 についてアジア版ウォールストリート・ジャーナル紙は、台湾問題の平和的解決という従来の中国の政策に対し「米政府が公式文書で疑義を呈した初のケース」と報じた（注<sup>12</sup>）。

の「米国益への脅威」が意味するのは「台湾海峡への脅威」に限らず「日本から南シナ海に至るアジア太平洋全域への脅威」だという。 の具体例としてペンタゴン報告が挙げているのは、新型レーザー・高周波兵器、衛星誘導兵器システムに加えて、通信傍受や無線電波妨害の高度なマネジメント能力などである（注<sup>13</sup>）。

かくしてペンタゴン報告は、中国の

軍事的脅威に強い警戒を露わにする。これにより米国の対中政策が直ちに大きく変わる可能性は小さいかもしれない。が、少なくともブッシュ政権による台湾防衛コミットメント強化を正当化する方向で寄与するのは間違いあるまい。現に、このペンタゴン・レポートが与える政治的效果としてファイナンシャル・タイムズ紙（注<sup>14</sup>）は「米国から台湾への武器販売をさらに拡大することが台湾の安全保障にとって喫緊の課題であるとの見方が米台双方に強まる」と報じた。ともあれ、今回のペンタゴン報告の中身は、先の同時多発テロを機に対中協調姿勢を強めたかにみえたブッシュ政権が再び対中強硬路線に転じた証左、あるいはその兆候と見る向きも出てきたことは注目に値する。

#### 対中政策策定因子は経済と安保

経済・通商面での米国の対中観はどうか。経済・通商分野で米国の中国に対する見方がもっとも象徴的に表れているのは、2002年4月に発表された「2002年版外国貿易障壁報告書」（注<sup>15</sup>）である。外国貿易障壁報告書とは、USTR（米通商交渉代表部）が発表す



る年次報告で、貿易相手国の関税・非関税障壁等について評価するものである。いわば各国の市場開放度について米国が採点する通信簿だ。

ブッシュ政権にとっての通商の位置づけ、およびその中での中国の比重という観点から、昨 2001 年版外国貿易障壁報告書（クリントン政権が実質的に作成）と比較して今回の 2002 年版報告書の特徴は何か。全体の頁数が 16 頁減、対日言及部分が 13 頁減、対中言及部分が逆に 1 頁増の 3 点に集約可能である。

上記の意味するところは、ブッシュ政権にとって通商の比重はさほど大きくないということである。実際、ブッシュ政権は元来、通商よりも安全保障を重視するタイプの政権だとはしばしば指摘されるところである。確かに、チェイニー副大統領、ラムズフェルド国防長官、パウエル国務長官、ライス安全保障問題担当大統領補佐官から成る、いわゆる「安全保障チーム」の顔ぶれは、オニール財務長官、ゼーリック USTR 長官、エバンス商務長官から成る「貿易チーム」よりも重量感がある。同時多発テロ事件以後は特に、安保チームの政権内での発言力が一層拡大したようだ。

次に、の対日言及の大幅減少はブッシュ政権の対日政策の基調からも納得できるところである。「脱通商」「同盟関係の強化」「脱外圧」が、いわゆるアーミテジ・レポートやタイソン・レポートに表れたブッシュ政権の対日アプローチのキーワードだ（注 16）。

の対中言及がわずか 1 頁とはいえ増えたことは対日言及の大幅減とは対照的であり、やはり特筆すべきポイントであろう。対中言及の増加の背景には、対中貿易赤字の急上昇、WTO 加盟を機に予想される中国のプレゼンス拡大、これらに由来する中国に対する警戒・脅威論の台頭などの要因があるとみるべきだ。

今後の米国の対中政策の基調は、通商分野での「競争者」（とりわけ WTO 加盟後の中国の比重増大を背景に入、安全保障分野での「戦略国家」これら 2 つの因子のバランスを機軸として総合的に形成されることになろう。先にブッシュ現政権になってから米国の対中アプローチは屈折の度を深めたと指摘した所以である。

中国の WTO 加盟と米国の立場

中国の WTO 加盟問題に米国はいか

なるスタンスで臨んできたか、そして加盟後の中国に米国はいかなる期待を寄せているか。これらを検討するに当たって、まず、中国の WTO 加盟に至る経緯を時系列的にたどれば、1986 年 7 月、中国が GATT 加盟を申請（95 年 12 月には WTO 加盟申請）1999 年 11 月、シアトル会議（第 3 回閣僚会議）で合意形成に失敗、2000 年 10 月、対中恒久的 NTR（最恵国待遇）供与法案成立、2001 年 11 月、カタル（ドーハ）会議（第 4 回閣僚会議）で加盟承認、2001 年 12 月、加盟発効、2002 年 2 月以降、7 分野の作業部会（注<sup>17</sup>）で交渉開始というのが、その概略である。

ラウンド終了期限は 2004 年末に設定されているが、その前に 2003 年 9 月にメキシコのカンクンにて開催予定の第 3 回閣僚会議の場で 7 分野作業部会の中間レビューが行なわれる予定。また、2002 年 10 月には江沢民国家主席の訪米が予定されており、その場でも WTO がらみのテーマが取り上げられるとみられる。

上記経緯からも明らかなように、中国が加盟申請してから承認されるまでには 15 年余の年月を要している。そして加盟問題が現実的アジェンダとし

て浮上した 2000 年以降、この問題の行方を実質的に左右したのは米中間協議の場であった。この間、米国ではクリントン政権の下で対中関与路線が勢いを強め、2000 年の対中恒久的 NTR（最恵国待遇）供与法案成立を経て、今回、2001 年末の加盟承認・加盟発効に至ったというわけだ。

この 2001 年というのは中国にとって、15 年越しの WTO 加盟実現に加えて、共産党創建 80 周年記念式典、上海での APEC 非公式首脳会議開催、北京オリンピック開催（2008 年）決定など、すぐれてエポックメイキングな年であった。いずれも国際社会における中国のプレゼンス増大を改めてアピールする出来事であり、これを支えた下部構造が中国経済のプレゼンス拡大であった。2001 年における中国の経済成長は 7.3 %、同年の対中外国直接投資は 468 億ドルと史上最高を記録した。

#### WTO 加盟後の中国への米側期待

中国の WTO 加盟の米国内支持勢力は経済界であった。WTO 加盟後の中国への米側期待の焦点も対中ビジネス・チャンスの拡大にある。とりわ

け輸出拡大と投資拡大を通じてのビジネス機会獲得に向けての米側期待は大きい。

まず、対中輸出促進は近年ますます悪化している対中貿易収支への対応策でもある。米国にとっての最大の貿易赤字相手国はかつて日本であった。だが、今日、その地位は中国に取って代わられた。米国の対中貿易赤字は2000年、2001年と2年連続で対日赤字を上回り、中国は今や、米国にとって最大の貿易赤字相手国として米国の貿易赤字全体の20.2%を占めるに至る(米中貿易統計の見方については、後掲増田論文「香港の再輸出と中国貿易」を参照)。米側の対中輸出拡大意欲が高まる所以もここにある。

次に投資分野でも、2002年4月にエバンス商務長官を団長とするビジネス・ミッションが訪中するなど、対中ビジネス・チャンスを求める米側の積極的な動きが目立つ。米国が対中ビジネスで最有望視する分野はIT関連市場である。コンピュータ、ハイテク製品、IT関連サービス等の需要増と市場拡大に米側は大きな期待を寄せている。米国が中国のWTO加盟を承認するに当たって提示した条件の1つは通信市場の段階的開放の約束取り付け

であった。USTRは、前記2002年版外国貿易障壁報告書において、IT分野については「情報技術協定(ITA)の対象となる主要IT製品の関税は、2005年1月にゼロになる」とした上で、依然、制度面での弊害が残されていることを指摘した。

この他、米国が中国に期待を寄せるビジネス機会分野としては、建設、環境関連、医療分野、ヘルスケアなどが挙げられる。とりわけ建設分野では2008年の北京オリンピックに向けての各種インフラ、住宅、オフィス等の建設需要増が見込まれ、これらへの米国企業の期待は大きい。ただし前掲の外国貿易障壁報告書は中国の建設市場について「他分野と比較すると市場は開放されている」として評価しながらも、外資の参入を合併形態に限定、設計・建築ライセンス取得に関するガイドラインが不明確、外国で設計したデザインへの課税、デザイン料を不当に安く固定、相手に料金不払いを補償する法律が未整備 といった問題点を指摘する。

#### WTO ルール遵守の進展状況

中国のWTO加盟に対する米国の基

本方針が「加盟させてからルールを守らせる」アプローチに収れんしたことについてはすでに述べた。とすれば、WTO加盟後の中国に対する米側の第一義的関心が中国のルール遵守問題にあることは当然の帰結だ。実際、USTRは現在「中国のWTOルールの遵守状況」についての報告書作成に着手しており、12月に議会に提出されることになっている(注18)。

中国のWTOルール遵守問題に対する現時点での米側評価は、前記「2002年版外国貿易障壁報告書」に網羅されているが、同報告書冒頭に記されている次の指摘が米側評価のエッセンスといつてよい。

「中国はこの20年間、市場を開放し経済・金融改革、民営化を進めている。中国のWTO加盟は国際規範の遵守を促し、一層の改革をもたらすだろう。WTO加盟は時代遅れの国有企業を競争にさらし、民間企業には利益をもたらす。WTO加盟に向け、知的財産権、商標、ベンチャー投資、電気通信、保険、国際宅配便、法律サービス、放送、輸出入などの各分野で改正が行われた。しかし依然として中国には、輸入規制、不透明で一貫性に欠ける法運用、中央政府の介入、変化を拒む地方政府

が存在する。WTO加盟はこれらを強制的に変更する機会となるが、弊害を全て除去するには時間がかかる」

WTOルール遵守問題で米側の関心は特に農業、知的財産権の両分野に向けられているといわれる。農産物については、米政府は7月25日、関税率の大幅引き下げ(現在の世界平均62%から25%以下に)、農家への補助金供与の抑制などを骨子とする新プロポーザルをWTOに提出する方針を明らかにした。

一方、知的財産権の扱いをめぐる中国の現状に不満を表明しているのは米国だけではない。この問題では日本も対応に苦慮してきた。2001年11月にジェットロ北京が対中進出日系企業を対象に実施した「偽物被害アンケート調査」によれば、回答企業の54%が被害にあったことがあり、その被害額が1億円以上に達する企業は30%以上にも上るといふ。対中進出日系企業に知的財産権侵害の被害が蔓延している事態を重視した日本は、国内と現地对策機関を設置した。まず、日本国内に2002年4月、設置されたのは国際知的財産保護フォーラムと称する対策機関で、150を超える企業・団体から成る業種横断的なフォーラムである。

北京と上海には、対中進出日本企業をメンバーとする知的財産権問題研究グループ (IPG) をそれぞれ設置した。

### 中国の WTO 加盟のインパクト

米国にとって「13 億の人口を擁する中国の潜在力は魅力」(外国貿易障壁報告書)であり、米国の対中アプローチの基調が近年「封じ込め」から「関与」にシフト、WTO 加盟容認に至ったのも、基本的には中国市場への関心の高まりの故である。

中国の WTO 加盟の持つインパクトは、政治、経済、あるいは中国国内外への波及効果など、種々の側面に及ぶ。ここでは、まず WTO 加盟の経済効果として、中国の国内経済成長への寄与、構造改革の推進剤としての役割、大消費市場出現によるビジネス・チャンスの提供、世界マーケットの構造変化促進要因の 4 点を指摘しておきたい。次いで、次節では米中のいわゆる覇権抗争への影響といった観点からアジア経済圏の再編促進要因、WTO 運営での途上国への配慮 (反覇権主義) の 2 点について検討を加える。

中国の WTO 加盟の経済効果とし

て、まず第 1 に挙げなければならないのは、中国経済それ自体へのインパクトだ。WTO 加盟は中国の GDP を 1%引き上げる効果を持つ、というのが中国政府の見解である。中国経済は近年 7 ~ 8%台の成長(注 19)を持続、2001 年にも 7.3%を記録した。この成長水準は重要である。失業率の急上昇などによる社会不安の発生を回避しつつ経済改革を進めるためには 7%の経済成長が必要といわれるからだ。

第 2 に WTO 加盟は中国の国内経済構造改革を進める上でも、直接的・間接的に大きな契機となる。2001 年から始まる第 10 次 5 年計画で中国政府が掲げたのは「戦略的構造調整」の推進である。これを推進する上で WTO 加盟は、国内向け大義名分となり得る。例えば、WTO の環境ルール遵守を大義名分に脱炭化政策の国内向け説得材料に用いるなどである。中国は WTO 加盟に伴い、企業セクターの構造改革を推進しているが、労働者のリストラ反対の示威行動など種々の困難に直面している模様だ。中国の構造改革の進捗状況については最近の世界銀行報告(注 20)に詳しい。同報告は、中国の構造改革を 企業の民営化、企業のリストラ、資本市場および

コーポレート・ガバナンスの3つの側面から次のように整理している。

の民営化の具体策として世銀が挙げているのは国有株式の売却（2001年、国保有の上場企業株式売却を認可）、小規模国有企業（2000年末で3万4,000社）の民営化。のリストラ策としては、不良資産の売却（2001年末で、1,245億人民元の資産売却済み）と破産プログラムの実行を挙げ、これらは強い社会的抵抗に直面していることを指摘する。の資本市場等での動きとしては、中国証券規制委員会（CSRC）による情報開示の推進や会計規則の改善強化努力を紹介している。これら各分野で中国政府は困難に直面しながらも、相応の改革が進んでいるというのが世銀の見立てだ。

第3は13億の人口を擁するビッグ・マーケットが世界に開かれた市場として出現したことである。この点はWTO加盟に伴う最も直接的インパクトといい得る。米国にとっても、巨大な中国市場それ自体が提供するビジネス・チャンス拡大への期待は大きい。

中国の「国内市場」拡大の恩恵が期待される分野の典型例の1つは自動車分野であろう。WTO加盟後の中国は、世界最大の乗用車成長場の1

つであることは疑いない。2001年の販売台数約240万台（うち70万台が乗用車）、2002年の国内販売見込みは15%増（国際自動車製造業者機構）、2010年までに市場規模は580万台に成長（マッキンゼー&カンパニー）、都市部では5世帯のうち1世帯が乗用車を購入する意向、北京での2002年1～4月の新規運転免許交付件数（14万人）は前年同期比40%増、自動車のマーケット拡大を示すデータや予測は枚挙にいとまがない。

第4は世界市場に及ぼすインパクトである。中国のWTO加盟は世界マーケットにおける製品供給秩序への攪乱要因となるかもしれない。そうした展開が典型的に予測されるのは例えばエレクトロニクスの分野だ。中国のエレクトロニクス産業は90年代に日本、韓国、台湾、欧米などの外資の進出と現地企業の台頭により発展してきた。製品の販売先は従来は中国国内市場、すなわち内需向けであった。しかし、WTO加盟により中国が「世界の工場」としての地位をさらに強化すれば、ここでの過剰生産は、そのはけ口を輸出に向けるようになる。これは現在の世界供給秩序の改変を強いる方向で作用し得る。

ちなみに中国の産業集積地として知られているのは、珠江デルタ（華南省・広東省）と長江デルタ（江蘇・浙江省）である。珠江デルタはパソコン組み立て、複写機、家電など労働集約型の輸出向け産業が集積している。長江デルタはハイテク（半導体、携帯電話）、自動車、鉄鋼、化学、繊維などに外国企業が進出して発展してきた。販売先は主として中国市場であった。こうして、珠江デルタは輸出向け、長江デルタは内需向けという具合に従来は住み分けがなされていた。だが、WTO加盟を機に世界の生産基地としての機能がさらに強まれば、こうした住み分け形態にも変化をもたらすことになりそうだ。

### 米中間の覇権抗争への影響

中国のWTO加盟の影響は上述の直接的な経済効果だけにとどまらない。アジアあるいは世界における米中間の覇権争いへの影響といった観点からも分析されなければならない。

第1に、中国のWTO加盟がアジアの経済地図の再編を促す方向で機能する可能性である。この地域における経済覇権をめぐる角逐は、米国や日本を

も巻き組んだ形ですでに一部顕在化している。

その具体例がアジアにおける地域経済圏づくりでのASEAN取り込みをめぐる中国と日本の動きだ。中国はASEANとの間で、自由貿易地域(FTA)創設にすでに合意済み。他方、日本も包括的経済連携構想と称して日本・ASEAN自由貿易圏構想を提示している。ただし、実現性や具体性という点では現時点での両者の差は大きい。中国は対ASEAN・FTAの10年以内の発効を掲げ、農産物の自由化をも約束など、実現に向けて具体的かつ実質的内容になっている。これに対し、後者の日本の包括的連携構想は、実現時期も示されていないし、文字通り構想の域を脱していない感がある。

台湾とのFTAをめぐる米中の動きにも注目である。台湾に対しては、中国はグレート・チャイナFTA（大中華圏）の樹立を呼びかけ、一方、米国は米国・台湾FTAの設立を働きかけるといふ具合に、ここでは米中の綱引きが分かりやすい形で表れている。

米中間の綱引きはASEANをめぐる展開されている。ゼーリック USTR 代表は、2002年4月、ASEAN 諸国を歴訪、ASEAN 経済大臣会合に

も米国通商代表として初めて出席した。その目的は、WTO 交渉進展に向けての各国の支持獲得、対 ASEAN・FTA 協議、「中国問題」への対応協議の3点に集約可能。うち、最重要テーマは中国問題であった。中国の台頭に脅威を抱く ASEAN 諸国に、「米国は東南アジアとの関係を重要視する」とのメッセージを伝達することこそがその狙いであった。

台湾や ASEAN との関係構築をめぐって米国が中国にかくも明瞭な形で対抗するのは何故か。米国にとっての懸念は WTO 加盟を契機としてアジアにおける中国の影響力が急激に増大することに向けられている。中国はアジア支配を目論んでおり、そのための政治的道具として FTA を利用しているのではないかという見方は、とりわけ米国共和党保守派の中に根強い。

#### WTO 内途上国勢力の盟主として

第2のインパクト要因として考えられるのは、WTO 運営における途上国の利益代弁者として中国の役割強化の可能性である。

1999 年末のシアトル WTO 閣僚会

議が合意形成に失敗した原因としては、準備作業の遅れ、NGO（非政府組織）による反グローバリズム運動など、種々挙げられているが、先進諸国に対する途上国の不信をこれに加えてもよいかもしれない。途上国はいわゆるグリーン・ルーム会議（注21）による先進国中心の WTO 運営方式に不満を表明した。WTO 加盟国の約 8 割を占める途上国が WTO を中心とする多角的貿易体制から十分利益を享受していないというのが途上国サイドの不満であり、グリーン・ルームはそうした不満の矛先が向けられる象徴的存在であった。

戦後の多角的貿易交渉は GATT の下で通常、「ラウンド」と称されてきた。例えば、ケネディ・ラウンド、東京ラウンド、ウルグアイ・ラウンド...といった具合である。これに習えば、今回カタールで合意が成った多角的貿易交渉は「カタール・ラウンド」あるいは「ドーハ・ラウンド」と名付けられて然るべきである。だが、実際には「ドーハ開発アジェンダ」との新呼称が提案された。何故か。「ラウンド」という呼称は従来の先進国中心の交渉というイメージを払拭しきれないが故に、これを「開発アジェンダ」に改称



することによって途上国への配慮を表したというわけだ。

中国は元来、米国の一極支配に反対の立場をとる。反テロという点では米国と一致しながらも、米国一國主導による反テロ活動には反対、国連主導での対処を訴えたのも、中国の反覇権主義の表れだ。

中国と台湾の WTO 加盟により、WTO メンバーは 144 カ国（注 22）となった。うち、OECD 加盟 30 カ国を除く大部分は途上国ということになる。途上國中、最大の生産・貿易規模を擁する中国の WTO 加盟は、反覇権を標榜する中国の原則的立場とあいまって、WTO 運営に及ぼし得る政治的影響力は大きいとみななければならない。中国が WTO 交渉で実際にいかなるポジションを取るのか現時点では明確ではない面もあるが、他の途上国に比し桁外れに大きな経済潜在力を擁する中国が WTO のメンバーとなったことの持つ影響は、米国としても決して無視できないところである。

繰り返す。今後とも米国の対中政策の基調を形づくる要素は、通商分野での「競争者」、安全保障分野での「戦略国家」という 2 大旋律。これら両

旋律の基本性格を分かつのは安全保障分野での対中「警戒」と経済・通商分野での対中「期待」である。ブッシュ政権の対中姿勢決定要因は「安保と経済」とのバランスに置かれており、この点がクリントン前政権のそれが「人権と経済」とのバランスに傾いていたのとは大きく異なる。ブッシュ現政権は今後いかなる場面でいかなる政策にプライオリティを置いて中国に臨もうとするのか。これを総合的に決する基準は、経済と安保両面での国益追求姿勢である。

- (注 1) 刷り込み理論は動物学者のローレンツ (Lorenz) が提唱した。ローレンツは行動生物学 (ethology) の創始者。1973 年にノーベル賞受賞。著書に「攻撃」「ソロモンの指輪」など。
- (注 2) それ以前の米中交流史としては移民がある。米国への中国人移民は 19 世紀中ごろのゴールドラッシュ期に始まり、1882 年の中国移民禁止法まで約 34 万人が渡った。
- (注 3) 門戸解放宣言は中国の門戸開放・領土保全・機会均等の 3 大原則を内容とする。
- (注 4) Chalmers Johnson、日本政策研究所所長。いわゆる日本特殊論に立脚するリビジョニスト (Revisionist) として日本バッシングを展開したことで知られる。近著に「アメリカ帝国への報復」。

- (注5) フォーリン・アフェアーズ・ジャパン編「アメリカとアジアの出会い」下巻 pp 324、朝日新聞社刊、2001年2月。
- (注6) 拙著「覇権大国アメリカの通商政策」(国際貿易投資研究所刊、2002年4月)参照。
- (注7) 孤立主義について詳しくは拙稿「21世紀米国の対外政策」(ITI季報No.43、2001年1月)参照。
- (注8) 駐ソ外交官ジョージ・F・ケナンはFOREIGN AFFAIRS 誌(1947年夏号)に寄稿した論文において「ソ連封じ込め論」を展開した。ソ連の対外膨張を予測し、そのような相手に対しては膨張の矛先となる陣営の辺境において「封じ込める」ことが重要であるというのがその概略である。この論文は当初、匿名(X)で発表されたことから「X論文」の名で知られるようになる。「X論文」は封じ込めラインの拡大を通じて戦後世界を半世紀近く規定した「冷戦」現出の基となった。
- (注9) 前掲拙著「覇権大国アメリカの通商政策」
- (注10) Annual Report to Congress of the US - China Security Review Commission.
- (注11) Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China.
- (注12) John J. Tkacik, Changing America's China Policy, Asian Wall Street Journal, July 16, 2002.
- (注13) 国防省報告には台湾の政治指導者の追放、通信・輸送ネットワークの遮断、コンピュータ・ハッキング、などを通じての中国による台湾武力攻撃の精緻なシナリオが提示されている。
- (注14) Pentagon study may lead to more US arms for Taiwan, Financial Times, July 15, 2002/08/02.
- (注15) Report on Foreign Trade Barriers, USTR.
- (注16) アーミテージ・レポート(The United States and Japan : Advancing Toward a Mature Partnership )とタイソン・レポート(Future Directions for US Economic Policy Toward Japan)の内容については拙著「覇権大国アメリカの通商政策」(国際貿易投資研究所発行、2002年)参照。
- (注17) 7分野の構成は 農業、 サービス、 非農業品アクセス、 ルール(AD 措置、補助金、地域貿易協定)、 知的財産権、 貿易と環境、 紛争処理規定の改正。
- (注18) 2000年米中関係法の定めるところにより、このUSTR報告は2002年12月11日(中国のWTO正式加盟から1年後)までに議会への提出が義務付けられている。
- (注19) 97年8.8%、98年7.8%、99年7.1%、2000年8.0%。
- (注20) East Asia, Update, April 2002, World Bank. 本報告の詳細な紹介は当研究所H. P. フラッシュ 34「加速する中国の企業改革と課題」参照。
- (注21) WTOでの運営をリードする非公式少数国会合をグリーン・ルーム会議と称することがある。「グリーン・ルーム」会議に参加することができるのは米国、EU、日本などの先進国に、ブラジル、インド、マレーシアなど先進国から恣意的に選ばれた国々。これに参加できない多くの途上国が、WTOのプロセス運営上の透明性確保に欠けるとして不満を表明した。
- (注22) 中国は143番目、台湾は144番目の加盟国。