

＜第4章＞TPP から CPTPP へ

～もう一度開放によって改革を促進するチャンス

馬曉野（北京大学経済学博士、中国第1期駐 GATT/WTO オブザーバー、
中国 WTO 研究会理事）

はじめに

中国は、米国が TPP の交渉を提案した当初は積極的に応じることはなく傍観する姿勢を見せていたが、その後、米国等が自らの貿易経済圏の中の「仲間内を勧誘」することに反対すると共に、中国の貿易相手国との間において自由貿易協定交渉を重ねることで、抑制と均衡を目指すようになった。オバマ政権下で批准された TPP 協定からトランプ政権が離脱した後、中国は「一帯一路」を提唱するとともに、合意した一部の自由貿易協定を介して、自国の利益に沿った形で、国際市場において中国経済を成長させるための環境整備を一層図るようになった。

米中経済摩擦による圧力が継続する中、経済の内部循環（国内経済）が重視され、中国が EU・中国間の包括的投資協定（CAI）を積極的に推進する姿勢を示すといった変化が現れた。同時に中国は労働の権利問題と国際条約との整合性について調整を図っている。EU との CAI 交渉が主に中国の国内市場と投資に関する内容になったことから、中国は、その主権の及ぶ範囲内の国内市場に係る規制を交渉の議題に挙げるべきか否か、法理として負うべき国際義務とすることができるか否かという問題について検討を重ねていたことが分かる。

中国と EU の CAI 交渉が新疆ウイグル自治区の問題で頓挫してから数年後、中国は日本が TPP のバトンを引き継いだ CPTPP の交渉にいったんは積極的に参加する姿勢を示し、しばらく棚上げした後、改めて CPTPP 加盟交渉を行う意向を正式に表明した。中国側の行動に CPTPP 加盟国は思惑を巡らせ、疑念さえ抱いた。こうした疑念は各方面、特に政治や外交の世界から多く寄せられた。

筆者はこの問題について、経済と法律という角度から考察を進めるが、市場経済国との交渉において、果たして中国は経済統合へと進めようという意向があるのか、またその能力を持っているのか、が焦点となる。1950 年代、中国は旧ソ連や東側の計画経済の国と連携する方向へと動き出したが、非常に短期間でその歩みを止めている。他国と経済を統合する上での課題と焦点は、域内への投資から生産に至るまでの（労働力の問題等を含めた）様々な要素に関わる国内規制措置を交渉の俎上に載せ、且つ、それを国際義務として受け入れることができるか否かということである。この核心的問題の背景にはさらに考慮すべき複雑な課題があり、本稿においてはその点も分析してい

きたいと考えている。

I. WTO の苦境と TPP 包囲網を突破する試み

WTO は加盟国が非常に多いため、多国間ルールの対象範囲を継続的に拡大することや、関連するルールの拘束力を継続的に強化していくことが極めて難しく、貿易の自由化を進める方向での調整は非常に困難となっている。発展レベルの異なる加盟国間において、水際措置の緩和を前提とした経済統合を進めることは一層困難である。

国境措置の自由化から国内市場条件の収斂化を推進する、という改革のニーズがあったからこそ、TPP のような国際交渉が行われるようになった。TPP を提唱した米国にしてみれば、米 EU 間の大西洋貿易は、国家体制の遺伝子が同じ者同士、長年にわたる貿易摩擦を経て相互理解が深まり、特に EU の成長期にあっては域内市場で長期間に及ぶ擦り合わせや調整が行われたことによって、極めて高度な経済の一体化が実現された。従って EU は経済統合の手本であり、国際経済貿易グローバル化を次の段階に進めるための新たな方向性を示すものとなっている。

米国と欧州の同一産業間の貿易統計の数字から明らかなように、米国と欧州の間は互いに競い合う最大のパートナーであり、また両者は最大の競争相手でもある。米国は、域内市場を統一した EU の貿易相手国であり、自身が最大の単一市場である。両者の内部市場のルールと競争の状況は収斂化に向かっている。こうした歴史の積み重ねにより、両者は国内市場の政策的枠組みの一部に国際義務を負わせ、新たな分野の新たな課題に共に向き合うことが可能となっている。

世界の主要地域における経済貿易パートナーの市場統合の度合いから見ると、日米欧の間であれば、意思表明し、既存の協議の枠組みの下でこれを進めることで目的を達成することができる。この三者は共同声明で一步を踏み出すことができる。したがって、経済統合を推進する上で極めて重要度の高い交渉として、米国が最初に環太平洋貿易圏で取り組みを進めたことは妥当な選択であった。

WTO の加盟国の間で、TPP のような多国間協定をリードできれば、スムーズに新しい道を切り開き、多国間経済統合に向けた試みを進めるよう WTO を牽引することもできる。ただ、環太平洋貿易圏は国の数が多い上、旧植民地と旧宗主国との経済関係という歴史的要因や工業化の進展の差異により、各国の水際措置の状況も複雑になっている。WTO の規定では、地域協定が貿易自由化の推進を目指すものでさえあれば、関連審査を容易に通過して合法的地位を得ることができる。

太平洋西岸諸国とラテンアメリカ諸国に共通する特徴は、水際措置である関税水準が国によって相当異なることだ。大部分の国は発展途上国特権を付与されているため、こうした国々はこれまでの多角的貿易交渉において、関

税の引き下げや非関税関連措置の削減がなかなか進まなかった。しかし経済統合交渉で扱った内容をもって評価すると、この地域の多くの国は国内市場化の度合いが比較的近く、基本的にはいずれも自由市場を基礎とする経済主体である。

最近の多角的貿易交渉の失敗で証明されたのは、WTO の多国間交渉のメカニズムでは、各国の国内市場、域内の分野にまで管轄分野、権利や義務を過度に拡大しようとしても、大きな進展を得ることは難しいということである。その中でも潜在的な矛盾が最も顕著で、難しい問題を最も多く抱えているのが中国市場であろう。

米国が TPP 交渉を提唱した当初、中国は排除されていなかった。しかし当時の中国経済は順風満帆であったことから、制度改革を行おうとしても保守的にならざるを得ず、TPP 交渉の対象範囲を新たに拡大するという提案に対し、中国が積極的な反応を示すことは困難であった。

II. TPP および CPTPP に対する姿勢の変化と国内改革

(TPP に対する消極的立場の背景)

中国のこれまでの国内経済体制改革と対外開放を詳しく分析すると、以下の二つの特徴がある。一つ目は、両者が同時に進んでいるわけではなく、一方が先に動きもう一方が後から動くという特徴である。持続的な発展のためには内外の諸条件が相互に創出されていく必要があるため、過去の条件はもはや発展の要請にそぐわないものとなる。まずは改革が開放のために条件を整備し、開放がさらなる改革を促すのである。これはインタラクティブなプロセスである。二つ目は、中国の経済体制改革は理念駆動型ではなく、問題駆動型であるという特徴である。経済情勢によりやむを得ない場合でなければ、利益調整を伴う改革においてステークホルダーが協力することは不可能である。「石橋をたたいて渡る」改革と開放は、試行錯誤の繰り返しだった。そして改革が政治と社会に関わる新たな矛盾をもたらした時、そうした問題を処理する最大公約数は経済発展であった。

歴史を振り返れば、1980 年代初めに中国が関税および貿易に関する一般協定 (GATT) 加盟を決定した当時、都市の経済システム改革を行うという決定はされていなかった。当時は農村の改革のみが行われ、それまで封じ込められていた農村の労働生産力の開放が進められるようになった。1980 年代半ばになって、中国はようやく国外に向けて GATT の地位回復交渉の要請を正式に行った。ここに至って、国内都市の経済システム改革が漸く始動したのである。

その後しばらくの間、価格改革での問題発生、予想を超えるインフレ、そして 1989 年の天安門事件による影響に伴い、改革はいったん停滞した。1992 年まで国内経済情勢は悪化し続け、鄧小平が中国の改革再始動を呼びかけた。こ

れが再始動するまでの間は、米中貿易交渉と GATT の地位回復交渉という対外開放の圧力が、国内の経済構造改革を逆戻りさせまいとする唯一の原動力であった。対外開放が改革を支えたというのが実情である。

中国の WTO 加盟から TPP 交渉開始までの期間は、中国経済が急成長を遂げるコンフォートゾーンにあった。この時期、WTO ルールの管理下にあった国際貿易の政策環境は基本的に安定していた。その恩恵を受け、中国のスケールメリット型の完成品輸出は経済の急成長を支え、内的生産能力の拡張と外的貿易環境の安定や好転とがあいまって良い結果を生み出した。経済情勢が良好であれば、自身を改革せよという圧力が政府にかかることはないが、TPP 交渉に参加するとなれば、自らに圧力をかけることになる。

中国は TPP 交渉の呼びかけに積極的に応じず、外交の場での発言や政府の公式メディアにおいて、TPP に対して懐疑的もしくは否定に近い姿勢すら取った理由として以下の点を挙げることができる。

1. 中国経済は「管理型経済」

経済管理体制の観点から見ると、中国経済は「管理型経済」に属している。かつての計画経済の数値ノルマの枠組みからは外れてはいるが、まだ市場が全面的な役割を果たす経済でもない。かつて国際的には中国経済は移行期にあるとする説が主流を占めたが、これも誤りである。転換への移行期が 40 年間維持され、政府トップが何人も入れ替わったが、当時も現在も、最終的に市場経済に転換する必要があるとは明言してはいない（正式には、「市場メカニズムを活用する」とだけ述べている）。このように中間的状態の経済ガバナンス (governance) モデルが数十年間にわたって継続していること自体、既にシンボリックな意味を持った一種の新たな管理モデルになっている。

管理型経済の特徴は、各管理部門が所定の管轄範囲を有し、上流から下流まで秩序立った経済セクターを形成していることにある。縦割り組織における各レベルの官僚は、いずれもその管轄範囲において一定の自由裁量権を有している。過去、この经济管理方式は成功裏に進められており、その成功は经济管理を担う官僚の主観的能動性に依拠するものであった。各種の政策目標間に矛盾が生じた際には、官僚は経済成長が最大公約数であるという理念に基づき、矛盾を解決し、問題を処理し、経済成長を推進してきた。このような経済のガバナンスの方法は、政府が当期そして年度の経済発展目標達成に取り組む上ではプラスに働いた。30～40 年間の高度経済成長の経験により、政府管理型の経済運営は成功を収めたと中国は認識している。経済テクノクラートが市場に全面介入した成功体験である。

これに対し、TPP が目指す目標は市場ルールの法制化であり、それにより政府の市場介入を部分的に排除し、市場運営に対する行政システムの影響を体系的に減少させるものである。さらに付言すれば、TPP 交渉案では政府が行う抽象的な行政行為に対し、企業が法的救済を求めて行政訴訟を起こせることとされていた。これらは、中国がそれまでに経験した経済ガバナンスを逸脱

するものであった。

2. 主権問題

アヘン戦争以降、100 年に及ぶ衰退を経験したことで、中国政府は主権問題に対して特に敏感になっている。建国から 70 余年、朝鮮戦争により西側諸国とはほぼ断絶していた時期を除くと、中国が市場経済の世界と全面的に関係を持つようになったのはここ 40 年のことである。中国は国際的な交渉の場で、主権を相互に移譲することで国際協定を形成し、自身の利益を保護または獲得することは原則的として認めていない。主権の範囲内の事柄は、いずれも交渉の対象外とする傾向にある。

WTO の加盟交渉においても、中国が主権の及ぶ範囲で移譲した対象は、貿易に関する国境管理措置 (measures on the border) に限られ、それ以外の経済ガバナンスの問題は、いずれも中国の経済体制に係る「非市場分野」という定義が例外的に認められ、棚上げにされた。

中国の一般市民やメディアも、主権を相互に譲歩し、国家間で利益の交換を行うことができるものとは考えていない。外交を担う政府機関にあっても、国際法が生まれた背景の一つが、国家間の主権の対立であったことを理解している人は少ない。国際公法は各国が主権を移譲した結果である。主権の移譲がなければ、多くの国際公法に発展の余地はなかったのである。中国は、この点を徐々に理解していく必要がある。

TPP の対象分野は、加盟国政府の国内経済ガバナンスにまで大きく拡大されており、これらを交渉により規則を定め、ルール化することを目指し、さらには提訴という法的制度を整備すべきことが求められる。これは、「主権は不可侵であって侵害も移譲も認めない」という数十年来にわたる中国の信条とは相いれないものである。国内管理措置 (measures behind border) を対象とする提案は、中国の主権に対する干渉であり、中国内政への国際義務の負担を迫るものであるため、そのような項目に対しては「否決の一票」を投じざるを得ないこととなる。国際法に対する知識は、中国が TPP の交渉のテーブルに着く上で、解決を要する課題の一つである。

3. 経済ガバナンス

中国の改革開放以降の経済建設の成果の背景や理由について、識者の間でも見方が分かれている。経済ガバナンスの理論と実証に関する研究における客観的な総括も存在せず、このことも TPP 交渉における政府の姿勢に影響を及ぼしている。

ここ 30 年～40 年における中国の製造業の成長は成功であった。対外開放策として講じた次の幾つかの重要な措置が中国の製造業が成長した大きな要因として挙げられる。まず、保税区域での委託加工貿易と補償貿易という「三来一補」を実施したこと。次に、輸出指向型の外資系企業の進出を許可した上で、一定の規制を設け、外資に対し国内市場を開放したこと。この 2 つの政

策で中国の加工製造チェーンを広大な国際市場へ繋げたのである。

また、人材が教育訓練を受け、国際ビジネスのチャンネルが開拓され、習得した技術を広められ、古い設備は更新され、企業のマネジメントレベルも向上した。国際市場のニーズに対応して成長した輸出志向型製造企業は、国内消費の拡大や外資の導入拡大政策によって、中国に工場を積極的に建設するようになった。以前は国内市場を対象としていた製造業が海外市場に展開できるようになり、収益的にも大きな改善がみられるようになった。これら「石橋を叩いて渡る」ような、逐次的な制度改革は非常に多岐にわたって行われたが、マクロ経済学者の目線からは非常に分かりにくいものとして映っていた。

一部の経済学者は、経済システムと体制の開放が先ずローテク製造業と輸出に好機を創出したこと、管理政策でも国際市場で続く高度化をウォッチして後続の産業のためにチャンネルを開拓したこと、製造業が経済の急速な発展を40年にわたって先導できたのは開放の成果であったこと、こういった事実を意図的あるいは無意識に見落とし、逆に中国の製造業の発展がもたらした経済の急成長は、「有為な政府」による「特定産業育成政策（industry targeting policy）」が主因であるとした。

このような過去の経済発展の成果に関する誤った要因分析のために、TPP交渉に政府の経済活動への関与を制限する条文が盛り込まれたことに対し、その背景を巡って、中国政府は疑念を深めることとなった。多くのメディアからも、これは中国の成長の勢いを止めようとする陰謀ではないか、との声があがった。

TPP交渉に際しては、経済ガバナンスの分野に中国政府は自信を持ち、また、自負するところもあった。過去に市場管理が成功した事例について、経済史の研究者が行ったあまり正確とはいえない結論なり見解は、政府の関与を規制しようとするTPPの枠組みに対する中国政府の受け止め方に必然的に影響を及ぼした。中国政府はTPPの交渉には加わらず、多くの国の経済ガバナンス理念にも賛同しなかった。今後、この点が変化しうるかどうかは、経済動向次第であろう。

4. 「封じ込め」への不快感

国際経済貿易の一般ルールに照らして考察すると、TPPは従来の多国間の相互的譲許表をベースに、さらに優遇のレベルを深め、加盟国がより深いレベルで相互に貿易取引を拡大できるようにするものだ。レベルを深めることが障壁を構築するわけではないが、作用として「貿易転換効果」があるのは確かであり、それは中国が望むものではない。専門知識に乏しいマスメディアは、このような高度な優遇が貿易転換効果をもたらす点を「封じ込め」と表現したが、これはミスリーディングである。既存の枠組みにおいて、より高度な優遇を互いに提供することを、共同で対外的な貿易障壁を構築していると看做したものだが、「封じ込め」という表現は、中国が輸出市場で直面する競争状態や、さらなる優遇がもたらす貿易転換効果を政治的に解釈したものであ

る。この点も中国が TPP 問題を考慮する上で一定の困惑を生んでいる。

5. 「対等」原則と発展途上国の特別待遇

中国は、政治、外交及び他国との国際交流という分野において、一貫して対等原則を堅持してきた。ただ、経済的に非常に立ち遅れた状況（国の発展の程度について、世界銀行が行った分類と統計に基づく）で世界各国との関係をスタートさせた。それまでの 20～30 年の間に、途上国は「国際経済の新秩序」で付与された「片務的な権利」を勝ち取っていたため、中国も 1970 年代、1980 年代以降、大部分の国から非対等原則に基づく特別待遇と優遇を付与された。対外経済交流の経験が培われると、意識や反応も経験レベルで停滞し、中国の公式な翻訳の中でも幾度となく「対等」が「互惠」と訳されている。他方で中国は WTO に加盟するため、交渉の中で譲許の「イニシャルペイメント」という対価を支払う意向を示し、また各方面から提起された譲許要求については事実上即した実践的な姿勢で対応し、非対等原則を援用して相手方の交渉の要求を拒絶したことはなかった。中国は、経済外交において対等原則の使い方をあまり熟知してはいないのである。

TPP 交渉の対象範囲が国内市場にまで広げられ、交渉を主導してきた米国の初期の構想も、自身の比較的成熟した政府と市場の関係モデルを物差しとして、多様な国内市場（measures behind border）の規制措置を交渉しようとするものだった。こうした状況で初めて「対等」な交渉を要求されたことに中国は馴染めず、受け入れることは難しかった。それに加えて、前述した主権問題へのこだわりや非市場経済の位置づけと発展途上国の特別な権利との矛盾もあった。中国が TPP 加盟交渉に積極的な姿勢ではなく、また楽観視もしていなかったのも道理である。

Ⅲ. TPP 及び CPTPP に対する中国の国際経済戦略上の考え

中国の地政学的枠組みにおいて、米中関係は重要な構成要素である。両者は互いに最大の貿易相手国だが、経済的要素以外のネガティブな影響を払拭できないでいる。オバマ時代のアジア太平洋回帰戦略は、この地域で日増しに高まる中国の影響と関係している。以前、わずかながら影響力のあった「米中共同統治」構想という地政学戦略は急速に熱を失い、多くの問題が再び議題に上がっている。

1. 一帯一路イニシアティブ

中国の研究者を含む地政学・国際戦略学者やオピニオンリーダー達は、地理的なコンセプトから出発し、中国が提唱する一帯一路のインフライニシアティブとそれに伴う貿易の将来展望を、現在の環太平洋経済圏の枠組みを巡る駆け引きに強引に紐付けしようとしている。長期に亘るインフラ投資期間と生産開始までの非常に長いタイムラグが存在するという重要な事実を、意

図的にまたは無意識に見過ごし、地理的、空間的要素で構成される駆け引きのシナリオだけにに基づき、二つのイニシアティブの対立をシミュレーションしている。しかし、これは実情には合っていない。

特にインフラ建設－工業不動産開発－製造業投資による生産能力形成、という果てしなく長い時間軸への理解が乏しい一部の中国メディアと学者は、不可解なことに一帯一路イニシアティブを TPP に対抗する選択肢と説明している。しかもこうした説明が一時はかなり盛んに用いられ、政府が実際に明言しなくてもそういう意味なのだと一定の範囲では捉えられていた。両者を誤って関連づけるこうした説明は、現実にはそぐわない心理的な暗示を与え、TPP の各交渉議題に対する中国側の評価にも間接的に影響を及ぼした。

2. 自由貿易協定

中国は、TPP 交渉の呼びかけには積極的な姿勢では臨まないことを決定すると同時に、多くの国との間で自由貿易協定 (FTA) の交渉を積極的に進めた。また、アジア地域の重要な貿易相手国との間で地域的な包括的経済連携協定 (RCEP) の交渉も行った。トランプ政権のときに始まった関税引上げによる輸出への影響に対抗するうえで、途上国との一連の FTA は優れた成果をあげている。差別的な高関税政策の影響が続く中、米国や他の先進国の市場に対する中国からの輸出は思ったようには増加しなかったが、途上国向けの輸出は増加し続けた。しかしこうした成果を、TPP の内容やその潜在的な影響と同じ次元で評価することには問題がある。

TPP の主たる目標は経済統合にあり、その重点は、国内の競争メカニズムを均等化して改善を図り、ルールによる規制を国際義務として負わせることである。このように経済を規制して管理の収斂化と一体化を図ることを目標とする非常に難しい交渉のテーブルに着くのであるから、従来型の貿易交渉の対象であった水際措置はおまけのような存在である。

中国が積極的に推進する一連の FTA は国内措置を対象とするものではない。また RCEP の交渉は開始早々に基本方針を定め、新たな分野の義務は追加されてはいない。つまり TPP 交渉と、RCEP 交渉及び一連の FTA 交渉は、同じ次元で扱われるものではない。これは各々異なる角度から貿易自由化を推進するものであり、この 2 種類の努力はいずれも同じ方向に進展を遂げているものの、地域の経済貿易を分断するような効果はなく、地政学的なゲームの駆け引きの観察対象や比較の材料と見做すことはできない。この問題において、中国の世論や過大評価された地域経済のブロック化の実態は、確たる論拠に基づくものとはいえない。こうした考察や焦点の当て方は、不正確で専門性に欠け、米中それぞれが自分達の小さなグループを発展させて、経済的に対抗し合っているような漠然とした印象に誘導するものである。だが、そこには偏りがある。貿易自由化と経済統合はコインの裏表の関係にあるからだ。

3. スーパー301 条調査

協定に向けた交渉の終了後、加盟申請国は、現加盟国との交渉を行うこととなる。中国は TPP というまだ終点に着いていないバスを逃し、程なくして米国トランプ政権によるスーパー301 条の調査も受けることになった。雨が静かに万物を潤すような付き合い方による、米国をはじめとする市場経済国との経済貿易関係改善を図る道筋に、暗雲が立ち込めたのである。

4. 貿易分野

この頃の中国は、米中関係にさまざまな摩擦が生じると予測し、最初に問題が生じた貿易紛争で強硬姿勢を取り、今後続々と生じると考えられた他分野の矛盾や摩擦の処理に向けて、この最初のボタンをしっかりと留めておこうとした。経済貿易関係の調整はもはやそれまでの思考の枠組みに収まらず、大国の地政学的衝突の初戦となった。新たな戦略にはトライアル的な性質があったと考えられるが、経済貿易分野が他分野の深刻な対立の身代わりになっていた状態は確実に変化し、その後経済貿易分野は、戦場を修復して片づける消音や衝撃の吸収、過去の憎しみの浄化の機能を果たすようになった。

いくつかの状況が重なり合い、TPP のように、本来であれば相互利益の交換によって解決可能となる、地域的かつ具体的な国内経済管理の規制問題を、中国は地政学と米中関係が歴史的な調整を迎えている局面全体の中に置いて考えている。さらに近年は民族主義的な感情の発露がエスカレートしている。TPP 協定の内容の評価や実行可能性といった「テクニカルな問題」は、思考の中心から更に遠ざかっている。

IV. 膠着状態打開の試み

TPP の国内市場規制措置に関する義務は、米中の 301 条交渉中に米国側が出した要求と大部分が重複している。中国側は、交渉初期に米国の要求を精査した後、米国の交渉要求のうち約 3 分の 1 は交渉可能で、3 分の 1 は交渉に同意できず、残り 3 分の 1 は中国が行動を起こして改善することができる、と指摘した。この最後の 3 分の 1 は、実際のところ米国が提起した問題に道理がない訳ではないが、両国に義務を課すことには賛成しかねるため、中国が事情を斟酌して改善する意向を示したものだ。

米中協議で取り上げられた国内措置に関する具体的な要求については一定の評価の基礎が構築されており、EU と中国間で長く続いている CAI 交渉において合意に達していない内容についても、中国は国内措置で一定の国際義務を負う算段を立てていた。

米中交渉に進展はなく、中国は EU との CAI 交渉でより積極的な姿勢を取ることにした。このため、国際労働機関 (ILO) の関連条約への対処方針を調整し、中国人民代表大会で関連動議を決定し、CAI 交渉で取り上げられた経済社会問題のための国内法整備の土台を築いた。その結果、中国、EU の両首脳は

CAI 交渉の推進を決定した。交渉が妥結して実施されていれば、間違いなく中国が国際的な経済統合に向けて踏み出す第一歩となり、また、主権と国際義務の矛盾に新たな形で対処する重要な一歩ともなった。その後、EU との CAI 交渉は、欧州議会が新疆ウイグル自治区の問題を取り上げたことで最終的に妥結できなかったが、中国がこのために行った努力は見取れた。

V. TPP が CPTPP に変わる前後

米国には歴史上、行政システムの deep state のエリートが交渉してまとめた国際協定は、政党間の政治的駆け引きにより立法府で否定されても、その交渉成果が先導的な役割を果たし、米国が主導しなかった枠組みであっても、国際ルールの一部となった前例が存在する。今回の CPTPP 交渉の原型は、オバマ時代に交渉がまとまった TPP である。関係する多くの問題も米国市場が容認可能な度合いと慣例がベースとなっており、交渉当事者はこれを受け入れ、関連する内容を国際法規化することを求められた。つまり、日本が引き継いだ環太平洋経済貿易圏のこうした問題の継続交渉においても、米国の要求はすでに議題に反映されており、米国が当事者かどうかは形式的な問題に過ぎなかった。CPTPP の交渉成功は、この点を証明している。

米中間で世紀の大衝突が始まった当初、経済貿易分野は不幸にも最初の攻撃対象となった。この時、日米欧の三者は国際経済貿易問題の立場について意見をまとめ、三つの経済主体が経済統合に向けて推進するいくつかのポイントを決め、声明を公表した。もし WTO があまりにも巨大であるために新分野開拓の機能を失ったのであれば、関係国は合意が得られやすい「小さなグループ」で歩を進めざるを得ない。日米欧のこの動きは理に適っている。経済統合に関わる諸問題において、三者の内部統制の基盤はすでに長い年月をかけてすり合わせができており、収斂化のためのポテンシャルも形成されているため、具体的な問題についての協議を強化するだけで声明は実現可能であり、必ずしも内容を全面的に条約化する必要はない。

上述したように、経済統合に対する中国の懸念には、内的、外的な複数の側面がある。特に CPTPP については、日中関係のファクターも見なければならない。日中関係には歴史上の、また地政学的な問題が立ちはだかるため、頻繁に問題が発生する。それに加えて中国には「封じ込め」をされているという感情的な思いもある。以前、日米欧三者が共同声明によって国内（域内）経済統合を推進しようとした動きは、自国の置かれた状況に応じた貿易自由化を進め、その成果に満足していた中国に「狙い撃ちにされている」という思いを抱かせ、日本は欧米と「同じ立場に立っている」と感じさせた。実際のところ日米欧と中国は、世界経済秩序をどう進化させるのかという点について、それぞれの異なる経済的現実の上に立っている。中国が関心を寄せるのは貿易自由化であるが、日米欧の主な関心はすでにその先にある経済統合に移っている。それぞれ立場が異なることは基本的な事実ではあるが、世論の中にはこ

の点を無視し、誇張するようなものが見受けられる。

前述のとおり「トラブルメーカー」が 2017 年に TPP から離脱し、主導する立場を引き継いだ日本が環太平洋貿易圏の経済統合を推進している。ほぼ同時に、中国は対米交渉について、中国に対する要求を三つの側面と対応戦略（自国で改善するもの、交渉可能なもの、交渉不可能なもの）に分類した。この時点において、中国は、経済統合の内容を適切に絞り込むとともに、利害特質を斟酌する作業上の基礎を有していたのである。2020 年に中国が CPTPP 加盟の意向を示したのはこの時期であり、それを地政学上の駆け引きにおける陽動作戦と解釈するべきではない。

流動的な国際情勢下において、経済面の動きはいずれも合理的な背景があり、安易に見過ごしてはならない。ましてや中国は相当の経済規模を持つ国際経済貿易の当事者である。EU との CAI 交渉で中国が行った国内立法や国際条約関係を調整する努力や CPTPP 加盟申請には、一定の内在的な経済ロジックが存在する。当然のことながら、中国のこれまでの TPP に対するネガティブな考察、世論の大量のネガティブな評価や批判、更には民間の一部からの反日感情の発露を踏まえれば、日本が主導する CPTPP 協定への加盟に向けた交渉開始の要請をこのタイミングで出したことと照らし合わせると、日本側が中国の動きの真の意図に疑念を抱くことも理解できる。

VI. いくつかの考察

中国が CPTPP 加盟交渉を開始する条件は整っただろうか。すでに分析したとおり、協定の内容は、主に各国の国内市場規制措置を対象として拘束性を伴うものである。中国の実情は、市場化を目指す方向の改革には一定の現実的な需要がある一方、その国際的義務を負うことには、国内の利益集団から反対の声が上がる可能性がある。

1 年前までは中国の経済運営は「コンフォートゾーン」にあった。改革の勢いは弱く、市場化改革を逆行させようとする圧力すら生じていたのは誰の目にも明らかだった。この時期に国内の公平な競争のための市場規制措置を中国と交渉しても、おおむね徒労に終わっていたであろう。短期的な成果を得ることは難しく、交渉は先延ばしされることが予想できた。

現在は、状況に変化が生じている。経済分野以外の一部のイデオロギーに基づく政策の影響、地政学と大国間競争に基づく対外政策が貿易にもたらす影響、そして今後の米中の一連の難しい関係の調整において、経済貿易分野を信念がぶつかり合う最初のステージとしてきた戦略などは総括すべき時期に来ている。段階を追って振り返りつつ、最近の動向を踏まえ、利害得失の均衡を図るべきステージに至っている。

中国経済の対内的、対外的要求や思考からも、中国が各種 FTA 自由貿易圏交渉の推進に努力し、世界の貿易自由化の進展に貢献していることが見て取れるはずだ。こうした努力は、中国経済の下ぶれ傾向に対しても然るべき緩

和作用を発揮している。とはいえ、これら FTA 締結国の市場キャパシティには限りがある上、中国の産業構造との収斂化が進み、メンバー間の競争が次第に激化していくだろうという点にも目を向ける必要がある。一方、インフラ建設に重点を置く一帯一路は、生産能力が一部過剰となっている中国経済を直ちに支えるような可能性は現実的にはなく、実現には長い時間がかかるだろう。国内経済の状態を整え、市場の潜在力を発揮させることが先決である。そうすれば、外部条件の改善を図る上でも実質的な支援になる。市場化改革を、外から押し付けられた中国経済への負担と看做す必要はない。

中国のここ数年の経験を経て、太陽光発電、半導体、新エネルギー車産業の盛衰と外部の国際市場条件の変化を通じ、有為な政府が主導する産業政策で産業構造を最適化するという発展理論は、貿易相手国が関心を持つ問題も同時に解決するというバランスの取れた理論ではなく、相手国経済との発展を牽引して共同でパレート最適を実現する効果もないことが明らかになった。ましてや国内市場のさらなる改革を妨害するために利益集団に利用されるようなことがあってはならない。有為な政府の産業政策と、CPTPP が主張する政府の市場介入に対する制限措置には、ある種の矛盾が存在する。中国は、7 月末に開かれる改革を議題とする三中全会において、時勢を見きわめて改革の新たな分野を設定し、新たな道筋を提示するだろう。会議の決議が大規模な改革なのか、限定的な改革なのか、に関わらず、中国の市場化改革に対する貿易相手国の期待や要求にある程度呼応したものになるだろう。改革の継続は、今や経済発展の「コンフォートゾーン」を抜け出た中国経済の発展ニーズに合致しており、かつ必要とされているからである。中国は内在的な改革の力で、貿易相手国との間に生じた矛盾を解消することに成功した実績がある点にも留意すべきであろう。

政府主導の強化と市場競争の強化という二つの発展戦略の初志はいずれも間違っていないが、生産効率、産業の競争力向上、国際競争力という観点で評価した場合、中長期的な効果は両政策で大きく異なる。中国が産業成長理論において、政府による産業発展の強力な推進に過度に固執することなく、寧ろ、不公平な市場競争に起因する効率面での損失に目を向けることが出来れば、市場化改革の新たな方向性が明らかとなる。

中国と日本は共に貿易大国であり、また産業構造に違いも共通性もある環太平洋経済貿易地域内の重要国である。1950 年代に中国が経済封鎖を受けていた時期から、両国には国交樹立前から特別な貿易取引（LT 貿易）の枠組みがあった。日中の経済貿易は、中国が改革開放を実施する前から加工・補償貿易を端緒として、外資が規制を回避しながら中国市場に進出する道筋を共に切り開き、改革開放の初期段階から中国の製造業が生産性を高め、国際市場に向き合うことを支援した。今日、中国経済は発展を遂げ、日本は中国経済の外部効果を感じるところがあるだろう。中国経済の着実な発展は、日本の経済環境を安定させる要因として無視できない部分である。中国の経済発展に大きな変動が生じれば、その衝撃はパートナー国が易々と受け止められるも

のではない。日本は、CPTPP 交渉を通じて中国市場での競争条件を改善し、より平等な競争を通じ、両国経済発展の質的向上を図ることができる。

中国は、CPTPP 交渉を米国との駆け引きの駒としているのだろうか。封じ込め回避という動機が中国にはある。RCEP および FTA 交渉は、その努力の対象が厳密には同じではないものの、いずれも中国が「封じ込めに反対」し、より大きな国際経済の空間を勝ち取るための措置である。新たな事実を指摘するとすれば、中国がひとたび対外開放交渉を通じて国内の苦難に満ちた市場化改革を促進しようと考えようになれば、それは中国の経済改革の再出発であり、日中両国が共に利益を増大する起点にもなるということである。

筆者は次のような事実には注意すべきと考える。中国の開放と改革は交錯しながら進み、相互に依存し、進化に向けた土台も互いに提供し合ってきた。具体的な事例をあげれば、1980 年代末に中国が国際的な制裁を受けていた時期に、米国は中国の GATT 加盟の多角的交渉を二国間経済貿易の問題を解消するチャンネルと見なし、政治的制裁の例外とした。1992 年に政治的制裁が解除されると、中国と米国はそれまで続けてきた接触をベースに、一連の貿易交渉を円滑に進めた。しかし、この時期、中国国内の複雑な政治経済環境によって経済改革の原動力は失われてしまった。当時、貿易交渉の結果として盛り込まれた国際的な義務は、中国の経済体制の市場化に向けた改革を支えるほぼ唯一の原動力であった。厳しい交渉によりもたらされる成果がウィンウィンであることは、誰の目にも明らかであった。

歴史を鑑とする必要がある。経済の下振れ圧力が増し、かつて成長の原動力であった投資などが勢いを失い、不動産が金融システムの動揺を招き、債務問題が顕在化している現在は、まさに市場化競争条件の改善を通じた経済全体のパフォーマンスの拡大を中国が改めて直視する好機でもある。中国の国内改革の機会が再び訪れるよう、対外的に国際義務を負うのである。日本は CPTPP の主導者として、過去の懸念を捨て、訪れるだろうチャンスを見逃さないようにすべきである。中国は経済規模が大きく、現実的な問題を数多く抱えており、イニシャルペイメントとしての義務承諾を最低限に抑えて CPTPP に加盟したい考えだが、その点も交渉過程で調整が加えられるだろう。

日本は中国に対し、CPTPP と TPP の違いを十分に説明する義務がある。特に C の「包括的」と P の「推進し続ける」という 2 語を冠したことについて、何らかの説明が必要である。現在のところ中国は、「progressive（推進し続ける）」を「advanced（進歩的な）」という意味だと理解しているためである。この二つの訳は、前者が動的成長の決意の表れ、後者が協定の現状説明である。中国は改革を進める中で、自身が負う CPTPP 下の国際的な義務を引き続き増やし、経済統合を推進する原動力とすることができるであろうか。見解の相違は交渉の過程で解消できる。そして今この時がその可能性を切り開いていくチャンスのはずである。