

# 冷戦後アメリカの対中通商政策の変容

## —MFN（最恵国待遇）更新と WTO 加盟を中心に—

はじめに

### I 対中通商政策をめぐる論争と政策転換

- 1 MFN 更新論争と経済重視の政策転換
- 2 中国の WTO 加盟論争と PNTR 供与問題

### II アジア太平洋経済相互依存と対中通商政策

- 1 アジア太平洋地域の相互依存の発展
- 2 対中経済関係に関する議会における議論
  - (1) 1990 年代前半の議論
  - (2) 1990 年代後半の議論

### III 対中通商政策の複合的・重層的展開

- 1 2 国間交渉
- 2 マルティラテラルな枠組み—GATT / WTO 加盟交渉
- 3 リージョナルな枠組み—APEC への参加

小括

大阪市立大学大学院  
創造都市研究科 博士後期課程  
国際地域経済研究領域

えのもと ゆういちろう  
(榎本 雄一朗)

## はじめに

アメリカにとって中国は現在最も重要な貿易相手国の一つであるが、米中経済関係がアメリカで大きな問題となるのは冷戦崩壊以後である。冷戦体制下でのアメリカの対中政策は安全保障問題を重視して展開され、通商政策はそれに従うものであった。それはまた経済問題よりも、イデオロギー対立に根差したパワーポリティックスを優先するという時代の産物であった。1978 年末からの中国の「改革開放」以降、米中経済関係は徐々に進展してきたが、当時のアメリカの中国に対する経済的関心は他のアジア諸国と比して低く、最大の関心の対象はなによりも深刻な貿易摩擦を起こしていた日本であった。しかし、「東アジアの奇跡」に象徴されるように、東アジア経済の急成長はアメリカの対東アジア認識に大きな影響を与え、中国もその例外ではなかった。1990 年代以降中国の経済成長は特筆すべきもので、アメリカの中国に対する経済的関心は急速に高まっていった。

アメリカの対中通商政策が大きな転機を迎えたのは、1990 年代前半である。1989 年の天安門事件後のアメリカ国内における中国への最恵国待遇（Most-Favored-Nation treatment、以下 MFN と表記）の更新論争は、冷戦体制の崩壊という新しい国際政治体制のもとで、世界経済における中国の存在を再認識させ、それを契機にアメリカの対中通商政策は政治問題重視から経済問題重視に転換していく。その後、国内の対中 MFN 更新問題は恒久的正常貿易関係（Permanent Normal Trading Relations、以下 PNTR と表記）の付与の問題として議論されるようになり、さらに 1995 年以降は中国の WTO 加盟問題と並行して議論された。言うまでもなく、これらの議論はアメリカの対中通商政策の決定に大きな影響を与えていった。

本稿は、冷戦体制崩壊後のアメリカの対中通商政策の変容とその後の展開を分析しようとするものである。アメリカでは、憲法の規定により通商政策の決定に議会が大きな役割を果たしている<sup>1</sup>。議会は公聴会などを通じて多くの利害集団の見解を徴する一方で、利害関係団体もまた議会に対してロビーイング（立法工作活動）を働きかける。かくして議会は当該問題をめぐる利害関係が交錯する舞台でもある。アメリカの対中通商政策にいかなる利害関係が関与し、その結果、通商政策はどのように変容したのか。この問題を議会内外の動きを交えながら考察する。そのうえで、アメリカの対中通商政策の重層的展開について分析する。

冷戦体制崩壊後の米中関係や連邦議会における対中 MFN 更新および WTO 加盟の議論については、すでにいくつかの優れた先行研究がある<sup>2</sup>。しかし、これまでの研究では、米中

<sup>1</sup> とくに下院歳入委員会貿易小委員会が重要な役割を果たす。この点については、Destler, I. M., *American Trade Politics: System under Stress*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, and New York: Twentieth Century Fund, 1986 および 中本悟『現代アメリカの通商政策』有斐閣、1999 年、第 1 章、補章、を参照。

<sup>2</sup> 代表的な研究としては、大橋英夫『米中経済摩擦：中国経済の国際展開』勁草書房、1998 年；

関係をもつばら 2 国間の関係としてのみ考察しているものが多く、それゆえにアメリカの対中政策の分析もその範囲にとどまっている。だが、アメリカのビジネス団体や政府が認識する中国とは、相互依存を深めながら台頭してきた東アジア地域経済のなかの中国である。したがって、アメリカの対中通商政策はアメリカと中国という単純な 2 国間関係ではなく、東アジア、もっと広く言えばアジア太平洋地域という枠組みで検討しなければならない。そのうえで、アメリカによる対中通商政策を、多国間主義、地域主義、2 国間主義の重層的展開の視点から検討する必要があるだろう。

以上のような観点から、本稿はアメリカ国内で対中 MFN 更新が大きな問題となった 1990 年から 2001 年の中国の WTO 加盟に至るまでのアメリカの対中通商政策の変遷を、3 つの側面から分析する。本稿の構成は以下の通りである。

第 I 節では、下院歳入委員会貿易小委員会を舞台に、中国に対する MFN 更新および中国の WTO 加盟をめぐって展開された議論を分析する。これらの問題をめぐって、アメリカではいかなる利害関係が存在し、それがどのように従来のアメリカの対中通商政策の転換を迫ったのか、これが要点である。

第 II 節では、アメリカの対中政策の転換の背景には、アジア太平洋経済地域の相互依存関係の深まりがあったことを検討する。その含意は、アメリカの対中通商政策は、米中 2 国間関係だけでなく、アジア太平洋経済の相互依存的発展という現実を前に、中国を人権問題のゆえに「封じ込める」のではなく、むしろ国際的自由貿易体制に組み込むことにアメリカの利益を見出したという点にある。この立場からすれば、中国の市場経済化を優先し経済発展を図ることで中国の民主主義も発展するということになる。

第 III 節では、アメリカの対中通商政策の複合的・重層的展開を分析する。ここにいう「複合的展開」とは、アメリカが中国に対して市場開放を迫り、それによって中国の国内経済改革を促進するために、中国に対して様々な経済問題の改革を要求していることを指す。また「重層的展開」とは、その複合的内容の通商政策を多国間主義、地域主義、2 国間主義を組み合わせた多方位的アプローチを意味する。

## I 対中通商政策をめぐる論争と政策転換

### 1 MFN 更新論争と経済重視の政策転換

1974 年のニクソン大統領の訪中と米中国交回復を経て、アメリカと中国との貿易関係の枠組みは、1980 年 1 月 1 日発効の「アメリカ合衆国と中華人民共和国との間の貿易関係協定 (Agreement on Trade Relation Between the United States of America and the People's Republic

---

古城佳子「冷戦後アメリカ外交における経済と安全保障—アメリカの対中経済政策の理論と展開—」山本吉宣編『アジア太平洋の安全保障とアメリカ』彩流社、2005 年；二橋智「中国の WTO 加盟問題とアメリカの諸利害」『桜美林大学産業研究所年報』18 号、2000 年 3 月、など。

of China)」により与えられた。これに基づいて、アメリカは中国に対する MFN 更新の条件を与えた。その際、中国に対する MFN の供与には 1974 年通商法 402 条であるジャクソン＝ヴァニク修正条項 (Jackson-Vanik Amendment) の適用義務を大統領が免除する必要があった。ジャクソン＝ヴァニク修正条項とは、米国通商法第 4 編にあり、それによればアメリカは「非市場国」とは MFN を供与するための恒久的な通商協定の締結はできないというものである。中国は「非市場国」に該当するため、アメリカの中国に対する MFN 供与は形式的には 1 年ごとの時限付きとなった。かくして中国への MFN 供与は、大統領が検討したうえで毎年 6 月までに更新を決定する仕組みであったが、議会も 60 日以内に上下両院の過半数の反対があれば大統領決定を阻止することができた。

1989 年 6 月に天安門事件が起きるまでは、中国に対する MFN の更新は米中関係にとって特段大きな問題となることはなく毎年更新されてきた。しかし、天安門事件は世界各国に大きな衝撃を与え、アメリカでは事件翌年の 1990 年から MFN 供与は、中国の人権、民主主義や環境等、中国の国内問題の改革を迫る手段として議論されるようになった<sup>3</sup>。

1990 年 5 月、ブッシュ (シニア) 大統領は人権問題に触れながらも、議会に対し中国の MFN 更新を通知した<sup>4</sup>。このブッシュ大統領の決定に対して、議会で MFN 更新に対する強い反発が相次ぎ、ここに MFN 更新論争が生じた。MFN 更新論争は経済的、政治的、社会的な側面から行われたが、とくに中国の人権状況や民主主義について問題視している宗教団体や人権団体は、MFN 取消しや条件付 MFN 更新に留めるべきだとして、激しい反対運動を繰り広げた。

宗教団体である国際人権法グループ (International Human Rights Law Group) の James V. Feinerman は、中国の人権問題は天安門事件後ほとんど改善されていないとして MFN 更新に反対した<sup>5</sup>。そして中国政府は、拘留された 211 人の政治囚の解放、チベットの首都ラサでの厳戒令の解除、600 人のその他抑留者の解放、北京における厳戒令の解除を発表したが、それはアメリカ国内の MFN 議論に配慮したものであり、中国政府の対応はその場しのぎに過ぎないと主張した。

また、下院の歳入委員会貿易小委員会では、Nancy Pelosi 議員が MFN の更新に対して厳しい条件を付け、中国の人権状況を現実に改善させうる具体的な成果を追求することを主

<sup>3</sup> 1990 年は、天安門事件以前に MFN 更新を行ったばかりであったため、議会で問題になることはなかった。

<sup>4</sup> White House, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 26, No. 21, May 24, 1990, pp. 827-828; 大橋英夫『米中経済摩擦：中国経済の国際展開』勁草書房、1998 年、20 ページ。

<sup>5</sup> 国際人権法グループは、中国の政治家の強固な姿勢、人権侵害の継続、中国の学生の海外留学・渡航の制限などを例に挙げ、過去 10 年間で中国の人権状況はほとんど改善されておらず、むしろ悪化していると主張した。中国の人権問題には積極的な改善が必要であるとし、ビジネスのみを重視することを止め、アメリカ議会に MFN を中国に供与しないことを強く要求した。

International Human Rights Law Group, James V. Feinerman, "Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives", One Hundred First Congress, Second Session, June 19 and 21, 1990, pp. 329-332.

張した<sup>6</sup>。N.ペロシ議員は、無条件で MFN を更新すれば、中国政府の強硬派はアメリカが中国における経済・政治の中央集権化を容認していると考えられるようになる」と指摘し、中国の中央政府は経済自由化を主導している一面はあるものの、長年にわたって経済自由化に反する行為もしており、政治改革もほとんど行われていないとして、MFN 更新を行うならば相当に厳しい条件を付す必要があると主張した<sup>7</sup>。

議会外でも、労働組合や環境団体から MFN 更新に対して反対があった。労働組合は、主として、中国からの軽工業品の輸入競争圧力による雇用不安、及び中国の劣悪な労働基準に対する懸念から MFN 更新に反対した。また環境団体は、改革開放路線による経済開発優先で後手に回る環境保護を問題として、毎年 MFN 更新に反対した。

このような MFN 更新の反対派に対して、賛成派はアメリカ多国籍企業を中心とするビジネス団体であった。主な団体は、米中ビジネス評議会（U.S.-China Business Council）、米国商工会議所（U.S. Chamber of Commerce）、全米製造業者協会（National Association of Manufacturers : NAM）、ビジネス・ラウンドテーブル（Business Roundtable）、アメリカ貿易緊急委員会（Emergency Committee for American Trade）など、政治的に大きな力をもった団体であり、これらは積極的に中国に対する MFN 更新を支持した。

大手多国籍企業が加盟するアメリカ貿易緊急委員会の Douglas R. Hanson は、「アメリカの安全保障は経済安全保障に依存しており、アメリカが中国経済で継続的に重要な地位を占めることは、世界競争でアメリカが生き残るために最も重要な要素であり、そのためにも MFN 更新は欠かせない<sup>8</sup>」と、経済安全保障論の立場から MFN 更新を主張した。

また、自由貿易体制を支持する全米外国貿易評議会（National Foreign Trade Council）の Frank D. Kittredge は次のように指摘し、中国への MFN 更新を強く支持した。アメリカ企業は中国に市場ルールを取り入れさせ、市場経済・自由社会を宣布しただけでなく、実際の企業活動が劇的に中国国内の改革、人権問題の改善をもたらした。MFN を更新しなければ、中国はアメリカからの輸入品に対して報復措置を行い、その結果アメリカの商品・サービス・投資は凍結させられる。アメリカだけがかかる措置を被る間に、他国が中国市場で地位を高めることによって、アメリカ企業はさらなる打撃を受けよう。そして MFN 更新を一度中止すれば、MFN の再更新が長期かつ困難な作業となり、1980 年に発効した 2 国間の貿易協定が失効し、その再交渉が必要となる。このような貿易環境は、企業の長期的な計画

---

<sup>6</sup> 詳しくは、大橋英夫『米中経済摩擦：中国経済の国際展開』勁草書房、1998 年、23 ページを参照。

<sup>7</sup> A Representative in Congress from the State of California, Hon. Nancy Pelosi, “Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives”, One Hundred First Congress, Second Session, June 19 and 21, 1990, p. 13.

<sup>8</sup> Emergency Committee for American Trade, Douglas R. Hanson, “Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives”, One Hundred Second Congress, First Session, June 19 and 21, 1990, p. 104.

や戦略の策定を不可能にし、自由経済圏である香港にも壊滅的な被害をもたらす<sup>9</sup>」として、MFN の非更新のデメリットを強調した。

さらに、公平かつ自由な国際貿易を支持する米国輸出入協会（American Association of Exports and Imports）の Fermin Cuza は、「MFN を更新しなければアメリカの輸入関税率 7～90% も上がり、例えば玩具の関税率は現行の 6～12% から 70% にも上昇する。また MFN を更新しなければ、中国と貿易を行っている多くの業界に大きな損害を与えるだけでなく、香港の数百に及ぶ企業にも損害をもたらし、香港で 2 万人以上の雇用が減少して香港経済の安定にも大きな影響を及ぼす<sup>10</sup>」と指摘した。

International Trade Council の主任研究員の Marie A. Boisen は、「MFN を更新しなければ、アメリカの中小企業に悪影響を及ぼすほか、比較的大きな製造業や小売業にとってもコスト増大をもたらし、最終的にはアメリカ国民が購入する商品価格全体が高騰するだろう。また、中国国内においても、既に自由化された部門にまで悪影響を及ぼすことになる<sup>11</sup>」として、MFN の更新を強く後押しした。

以上のように、対中 MFN 更新に反対する団体や議員は、中国の人権や民主主義を問題にして、MFN 更新をその改革を迫る手段だと訴えたのに対して、大多数の企業団体は MFN 更新をしなかった場合のアメリカ国内および香港に対する経済的損失を主張した。この両者が対立するなかで、ブッシュ（シニア）政権は最終的には企業団体の主張に賛同し、1990 年に中国に MFN を供与し、その後も毎年 MFN を更新していった。

しかし、1993 年 1 月にブッシュ大統領に替って大統領になった民主党のビル・クリントンは、このようなブッシュ（シニア）政権の対中 MFN 更新を人権問題の軽視だと強く批判し、当初は中国に対する MFN 更新と人権問題をリンクさせる条件付 MFN 更新を積極的に支持した。クリントンは 1993 年 5 月の MFN 更新時に、翌年からの更新には人権の改善を条件として付け加えることを約束したが、1 年後の 1994 年 5 月には一転して人権問題を MFN 更新と切り離すことを宣言した。このわずか 1 年の間に、クリントン政権は NAFTA の批准、GATT /ウルグアイ・ラウンドの妥結、アメリカによる APEC 初の首脳会議の招集といった通商政策の「トリプル・プレー」を実現した<sup>12</sup>。アメリカ政府はまさに重層的な通商外交によって世界的な規模で貿易・投資の自由化を進めてきたのである。

---

<sup>9</sup> National Foreign Trade Council, Inc, Frank D. Kittredge, “Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives”, One Hundred First Congress, Second Session, June 19 and 21, 1990, pp. 294-295.

<sup>10</sup> American Association of Exports and Imports, Fermin Cuza, “Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives”, One Hundred First Congress, Second Session, June 19 and 21, 1990, pp. 109-111.

<sup>11</sup> International Trade Council, Marie A. Boisen, “Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives”, One Hundred First Congress, Second Session, June 19 and 21, 1990, pp. 196-197.

<sup>12</sup> 中本悟「アメリカン・グローバリズム：展開と対立の構造」中本悟編『アメリカン・グローバリズム：水平な競争と拡大する格差』日本経済評論社、2007 年、19 ページを参照。

そして、企業団体はブッシュ（シニア）共和党政権時にも増して、クリントン民主党政権に対して中国の市場経済化を進めるよう強力なロビーイングを行うことによって積極的な対中政策を後押しし、やがてクリントン政権は MFN 更新と人権問題を切り離すことを宣言する。このクリントン政権の政策は「関与政策」（commitment policy）と呼ばれるものであった。「関与政策」とは「封じ込める」（contain）ではなく、むしろアメリカがさまざまな政治的な問題に柔軟に関与し、対立的な分野においても協調関係の構築の可能性を高める政策のことである<sup>13</sup>。クリントン政権はこの「関与政策」によって、MFN 更新と人権問題を切り離すことで、対中 MFN 供与の経済的利害に重点を置くことができるようになった。この意味で、それは中国に対するアメリカの通商政策の転換であった。

以上のように、天安門事件以降、MFN 更新はアメリカ国内で大きな政治問題となったが、クリントン政権の「関与政策」によって、対中政策の重心は政治問題から経済問題へと移っていったのである。その後、MFN は NTR（Normal Trading Relation：正常貿易関係）と名称が変更され、やがて中国の WTO 加盟が議論の俎上にのぼると、MFN 更新論争は中国に対する PNTR 供与の問題に継続され議論されていく。

## 2 中国の WTO 加盟論争と PNTR 供与問題

中国の WTO 加盟問題は MFN 更新同様、アメリカ議会で大きな論争を引き起こした。この論争の対立は、対中 MFN 更新をめぐるそれと同じで、賛成派はビジネス界およびその支持を受けた議員、反対派は人権や環境団体、労働団体及びその支持を受けた議員という構図であった。

反対派の主流は労働組合であった。労働組合はそもそも労働者の諸権利を何ら規定していない WTO そのものに反対であり、1999 年 11 月にアメリカ西海岸のシアトルで開かれた WTO の第 3 回閣僚会議を前に環境保護団体や人権活動家らとともに大規模な反 WTO デモンストレーションを繰り広げた<sup>14</sup>。労働組合の最大のナショナルセンターである AFL-CIO（米国労働総同盟・産別組合会議）は、アメリカの多国籍企業が中国における労働者の生活悪化に大きく関与しているとして、中国の WTO 加盟に反対した<sup>15</sup>。労働団体に加えて、輸入中国製品と競合する企業も中国の WTO 加盟による競争の激化を危惧して、反対運動を展開した。これらの団体及び関連する議員は、中国の WTO 加盟、対中 PNTR 供与（MFN

<sup>13</sup> 古城佳子「冷戦後アメリカ外交における経済と安全保障—アメリカの対中経済政策の理論と展開—」山本吉宣編『アジア太平洋の安全保障とアメリカ』彩流社、2005 年、110 ページ。

<sup>14</sup> 二橋智「中国の WTO 加盟問題とアメリカの諸利害」『桜美林大学産業研究所年報』第 18 号、2000 年 3 月、46 ページを参照。

<sup>15</sup> “Testimony of Richard L. Trumka, Secretary-Treasurer AFL-CIO Before the United States-China Security Review Commission on U.S. Trade and Investment Policies toward China, June 14, 2001”, AFL-CIO Internet Website. <<http://www.aflcio.org/mediacenter/prspmtm/tm06142001.cfm>>

更新) 全てに反対した。反対派は労働組合だけではなく、改革開放路線による経済開発優先で環境保護が後手に回ることを懸念する環境保護団体や、民主化問題を重視する人権団体等なども、反対陣営に連なった。特に、香港返還の年である 1997 年前後には、香港返還後の人権問題などに対する懸念があり、対中 MFN 更新に厳しい見方が噴出した<sup>16</sup>。

他方、賛成派の中心勢力は経済界であった。中国は多国籍企業の労働集約的製品の生産拠点だけでなく、先端産業の技術開発拠点としても注目され、また新たな消費市場としても期待されるようになっていた。多国籍企業を中心とするアメリカの経済界は、中国の安定的な成長の維持・促進には WTO への加盟が必要であり、WTO 加盟を中国に国際的なルールを整備させる絶好の機会だととらえるに至った。ITT Industries の部長である Wingate Lloyd は、次のように主張した。「中国の特定の障壁がアメリカ商品の参入を阻害しており、これらを解決させるには中国を WTO に加盟させ公正な競争のための市場ルールに従わせる必要がある<sup>17</sup>」。

こうした認識を共通にもつ 4 つの主要な事業団体、すなわち米中ビジネス評議会、米国民商工会議所、ビジネス・ラウンドテーブル、アメリカ貿易緊急委員会は、中国の WTO 加盟を促進すべく議会へのロビーイングを強化するために Business Coalition for U.S.-China Trade を組織した。同団体は、議会で PNTR 法案を可決させ、中国の WTO 加盟を実現させるため、宣伝やロビーイングのために約 1,000 万ドルを費やした<sup>18</sup>。中国の WTO 加盟により、中国と WTO に加盟する国々との貿易が拡大するとともに中国が国際社会での責任を果たし、国内の経済改革が継続され、ひいては人権問題や宗教迫害など民主化への前進が行われることになるというのが中国の WTO 加盟を支持する論拠であった。

この WTO 加盟をめぐる論争は、すぐに MFN / NTR 更新に続く PNTR 供与とリンクさせて議論された。中国の WTO 加盟賛成派は、アメリカの産業が利益を享受するには、中国への PNTR 供与が必要であり、中国を他の WTO 加盟国と同等に扱うのはアメリカの義務であると主張した。しかし、中国の WTO 加盟と対中 PNTR 供与を阻止しようとする反対派の一

---

<sup>16</sup> 共和党のギングリッチ下院議長は、返還後の香港に対する中国の対応を監視するため、MFN の更新期間を 3~6 カ月に短縮することを提案した。クリントン政権は対中 MFN の恒久化を議会に働きかけていたが、人権問題等で議会の対中感情は急激に悪化し、クリントン大統領は従来通り MFN 更新の 1 年間延長を決定した。「最恵国待遇の対中供与期間に短縮論 米議会、香港対応見極め」『朝日新聞』1997 年 5 月 2 日。

<sup>17</sup> Wingate Lloyd, Director, ITT Industries, on behalf of the United States Chamber of Commerce, "Testimony before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means", Hearing to Review U.S. Trade Relations and the Possible Accession of China to the World Trade Organization, November 4, 1997

<<http://www.house.gov/search97cgi/s97.cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F11-4-97%2F114lloy.htm%40comms&QueryText=china%20and%20mfns%20and%20asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F11-4-97%2F114lloy.htm>>

<sup>18</sup> 二橋智「中国の WTO 加盟問題とアメリカの諸利害」『桜美林大学産業研究所年報』第 18 号、2000 年 3 月、48-49 ページを参照。



部は、両者を同等とは考えず、最終的に中国の WTO 加盟が実現しても、PNTR の供与は阻止しようとした。

Public Citizen の Lori Wallach は、MFN / NTR 更新の時限制約は GATT 上何らの規定もない以上、ジャクソン=ヴァニク修正条項による時限的な MFN / NTR 更新そのものは WTO 違反ではないと主張した<sup>19</sup>。つまり、GATT1 条違反は MFN / NTR が実際に停止されて初めて顕在化するものであり、1 年という時限付きであれ MFN / NTR が更新され続けているかぎりは、WTO 協定に何ら違反しないというのである。彼らは、一旦、PNTR を供与してしまうと、2 国間での貿易問題で制裁を科す有効な手段がなくなって、WTO の紛争処理パネルという手段のみとなり、紛争処理には時間がかかるとして PNTR 供与に反対した。

PNTR 供与の反対派の代表格である N.ペロシ議員は、経済大国として拡大し続ける中国と良好な貿易関係を構築するためには、中国の WTO 加盟が重要であるということ認めつつも、中国を WTO に加盟させるためには PNTR を必ずしも供与する必要はないと主張し、WTO 加盟と PNTR 供与の直接的な関係を否定した。WTO 加盟と PNTR 供与の法的な関係については、PNTR 供与が WTO 加盟の必要条件であるという認識が多数であったが、上記の主張は、中国の WTO 加盟は仕方がないとしても、PNTR 供与は行う必要がなく MFN / NTR を年次更新していけばよいというものであった。

また、AFL-CIO、全米鉄鋼労働組合 (United Steel Workers of America)、全米自動車労働組合 (United Automobile Workers) など、PNTR 供与に対して、国内雇用問題はもとより中国の人権状況、労働者の権利、言論の自由、刑務所労働による生産、国際協定の遵守などの面でも、アメリカの貿易相手国として他の国と同じように中国を扱うことはできないと反対し、人権状況の改善を要求しながら毎年更新していくほうが、中国の民主化に役立つと主張した<sup>20</sup>。

このような対中 PNTR 供与反対派に対して、グローバル規模で事業を展開する企業団体は WTO 加盟により中国を国際的なルールに引き込むことを重視し、1999 年の米中 2 国間合意を大いに歓迎し、この国間合意が効力を発するためには、中国に PNTR を与えるという議会の承認が必要だと主張した<sup>21</sup>。ビジネス・ラウンドテーブル、全米商工会議所、全米製造業者協会、大手の多国籍企業などを中心とする経済界は、メディア広告、ロビーイング、政治献金などのために 1 億 1,300 万ドルを使って PNTR 供与を推進した。

通商行政機関である USTR も、中国が WTO に加盟し、かつ議会が中国に対して PNTR を承認すれば、中国市場は大きく開放されるとして、議会と連携し必ず PNTR を中国に与え

<sup>19</sup> 川瀬剛志「米中関係における MFN 年次更新の WTO 協定不整合」『商大論集』(神戸商科大学)、第 52 巻第 5 号、2001 年 3 月、77 ページ。

<sup>20</sup> 上坂昇「宗教団体、人権団体、労働組合と中国」久保文明・赤木完爾編『アメリカと東アジア』慶應義塾大学出版会、2004 年、201 ページを参照。

<sup>21</sup> 二橋智「中国の WTO 加盟問題とアメリカの諸利害」『桜美林大学産業研究所年報』第 18 号、2000 年 3 月、40 ページを参照。

なければいけないと主張した<sup>22</sup>。その背景には、他の WTO 加盟各国は交渉国に PNTR を与えることでその国から最大限の利益を引き出そうとしており、もし議会が中国に PNTR を与えることを拒否すれば、アメリカ以外の WTO 加盟国が恩恵を受けることになりという懸念を表明した。また、PNTR を供与しないことは、2 国間合意までに交渉で獲得してきた市場アクセスや関税に関する利益、さらには、WTO の紛争解決手段を通じて行う中国への制裁措置のすべてを失ってしまう危険性があるとし、PNTR 供与を支持した。

以上のように、多国籍企業団体を中心とする経済団体のロビーイングおよびクリントン政権の対応が功を奏し、議会では対中 PNTR 供与容認派が多数を占めるようになった。そこで 2000 年 3 月、クリントン大統領は議会に行政法案を送付し、PNTR 法の早期審議・可決を要請した。同年 5 月には PNTR 法案が下院歳入委員会に提出され、中国の市場開放貿易政策を支持する超党派により可決され、同年 9 月には上院でも可決した。2000 年 4 月に行われた世論調査では、国民の 8 割が PNTR 法案に反対していたにもかかわらず<sup>23</sup>、議会は PNTR 法案を可決したのであった。そして、中国の WTO 加盟と同時に中国へのジャクソン・ヴァニク修正条項の適用は終結した。

以上、中国に対する MFN 更新と中国に対する WTO 加盟と PNTR 供与の議論をみてきたが、その論陣の対立構図はほぼ同じであった。MFN 更新論争の後、クリントン政権による「関与政策」によって、アメリカの対中通商政策は経済問題を重視する政策の枠組みに転換した。それ以降、WTO 加盟と PNTR 供与の議論においても、経済的メリットを強調する経済界の主張が政策決定に強く影響した。かくしてアメリカは中国に恒久的な最恵国待遇を認め、WTO の加盟によって中国を多角的貿易体制に取り込むことに成功した。

## II アジア太平洋経済の相互依存とアメリカ国内の議論

前節では、アメリカの中国に対する MFN 更新及び WTO 加盟と PNTR 供与の問題を検討した。中国を自由貿易体制に組み込み、市場経済化を進めるために、アメリカの議会および政府は対中通商政策において中国の人権問題を切り離し、経済的利害を優先する政策に転換した。その背景には、ブッシュ（シニア）共和党政権およびクリントン民主党政権を問わず、中国の市場経済化を進めようとするアメリカの経済団体の強力なロビーイングが

---

<sup>22</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1999 Trade policy Agenda and 1998 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1999, p. 210.

<sup>23</sup> 世論調査機関である Harris Poll によって、全国で行われた中国への PNTR 供与に関するアンケートの結果によると 79%のアメリカ国民が反対していた。詳しくは、上坂昇「宗教団体、人権団体、労働組合と中国」久保文明・赤木完爾編『アメリカと東アジア』慶應義塾大学出版会、2004 年、202-203 ページ。

あった。

本節では、そのような政策転換が行われるに至った米中経済関係を、アジア太平洋規模で進展する相互依存的な貿易関係のなかで捉える。そしてアジア太平洋地域の経済的相互依存関係の深化という新たな現実を前に、アメリカにとって人権問題を盾に中国を自由貿易体制から孤立させ「封じ込める」のではなく、むしろ中国を国際貿易体制に組み込み市場経済化への改革を促迫する方向へ、対中経済認識が変わっていくことを明らかにしたい。

## 1 アジア太平洋地域の貿易関係

まずアジア太平洋経済における貿易関係を検討しよう。表 1 および図 1、2 は、天安門事件後アメリカ国内で中国との関係が大きな争点となった 1990 年から中国が WTO に加盟する前年の 2000 年までのアジア太平洋地域の貿易依存度と貿易ネットワーク構造の変化を示しているが、ここからいくつかの重要な諸点が看取できる。

第 1 に、アメリカの輸入依存は東アジア新興工業経済地域（以下、東アジア NIEs と表記）から中国にシフトしている（表 1 を参照）。1990 年と 2000 年の 2 時点と比較すると、一方でアメリカの東アジア NIEs からの輸入依存度（当該国の輸入全体に占めるある輸入元の国・地域輸入の割合）が 12.2%から 9.2%に低下し、他方でアメリカの中国からの輸入依存度が 3.2%から 8.6%へと高まった。

第 2 に、基本的に、日本を含む東アジア諸国の対中輸出依存度が高まった。表 1 を見ると、1990 年に東アジア NIEs から中国への輸出依存度（当該国の輸出全体に占める輸出先の国・地域の割合）は 8.1%であったが、2000 年には 12.9%に増加している。同様に、日本の対中輸出依存度は同期間に 2.1%から 6.4%に、ASEAN4 の対中輸出依存度は 2.1%から 3.5%に増加した。

第 3 に、東アジア NIEs、ASEAN4、日本、中国のアジア域内で域内貿易が発展している。図 1 に示すように、中国・東アジア NIEs 間、日本・東アジア NIEs 間、東アジア NIEs・ASEAN 間と ASEAN 域内貿易が増大している。1990 年から 2000 年の 10 年間でそれぞれ 2 倍以上貿易量が増大しているが、なかでも東アジア NIEs から中国への輸出（4 倍）、ASEAN4 から東アジア NIEs への輸出（3.5 倍）の伸びが著しい。

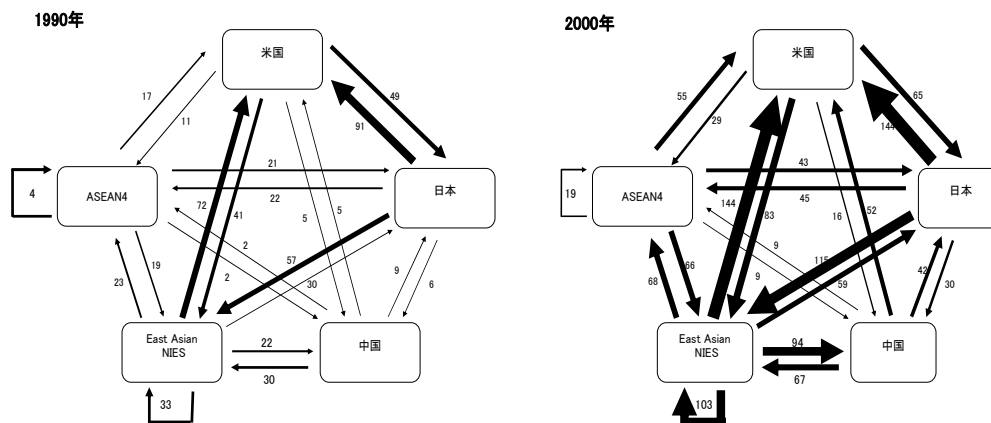
表 1 アジア太平洋地域における貿易の相互依存度（%）

		輸出先の国・地域						
		1990年	2000年	日本	アメリカ	中国	東アジアNIEs	ASEAN4
輸出 国・ 地域	日本			31.7%	2.1%	19.7%	7.7%	
	アメリカ	12.4%		1.2%	10.4%	2.7%		
	中国	14.6%	8.5%		47.6%	2.9%		
	東アジアNIEs	10.2%	24.4%	8.1%	11.2%	7.9%		
	ASEAN4	24.4%	19.3%	2.1%	22.2%	4.2%		
		輸入元の国・地域						
		1990年	2000年	日本	アメリカ	中国	東アジアNIEs	ASEAN4
輸入 国・ 地域	日本			22.5%	5.1%	11.1%	10.4%	
	アメリカ	18.0%		3.2%	12.2%	3.6%		
	中国	14.2%	12.2%		33.2%	4.0%		
	東アジアNIEs	20.2%	15.5%	12.2%	9.4%	7.4%		
	ASEAN4	25.7%	13.9%	2.6%	19.7%	3.9%		
		輸出先の国・地域						
		1990年	2000年	日本	アメリカ	中国	東アジアNIEs	ASEAN4
輸入 国・ 地域	日本			19.2%	14.6%	12.3%	12.9%	
	アメリカ	12.1%		8.6%	9.2%	5.5%		
	中国	18.4%	9.9%		28.1%	7.1%		
	東アジアNIEs	16.3%	12.2%	15.9%	10.4%	10.9%		
	ASEAN4	21.3%	14.2%	3.8%	24.9%	8.8%		

注) 東アジア NIEs とは香港、台湾、韓国、シンガポールを指す。ASEAN4 とはインドネシア、タイ、フィリピン、マレーシアを指す。

出所) IMF, *Direction of Trade Statistics*, various years: 台湾研究所『台湾総覧』各年版より作成

図 1 アメリカとアジア地域における貿易の相互依存の進展



注 1) 矢印にある数字の単位はすべて 10 億ドル。

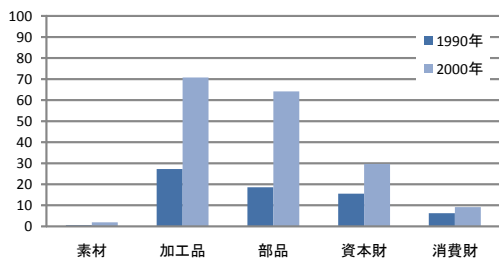
注 2) 矢印の示す方向は輸出国・地域から輸入国・地域となっている。また、矢印の太さはその輸出額に比例している。

注 3) 東アジア NIEs とは香港、台湾、韓国、シンガポールを指す。ASEAN4 とはインドネシア、タイ、フィリピン、マレーシアを指す。

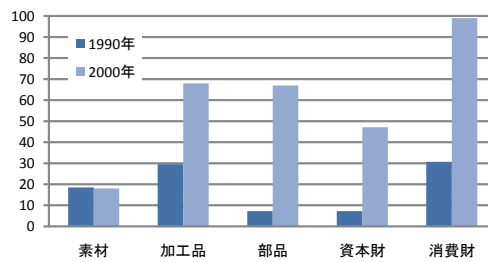
出所) IMF, *Direction of Trade Statistics*, various years: 台湾研究所『台湾総覧』各年版より作成。

図 2 アジア太平洋経済における生産工程別財の輸出構成 (1990-2000 年)

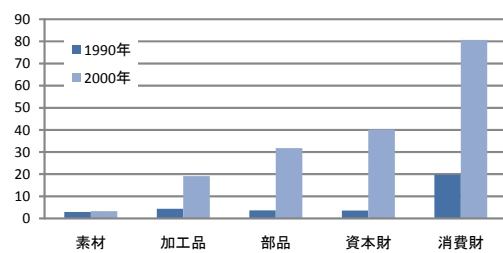
日本・東アジアNIEs→中国・ASEAN4



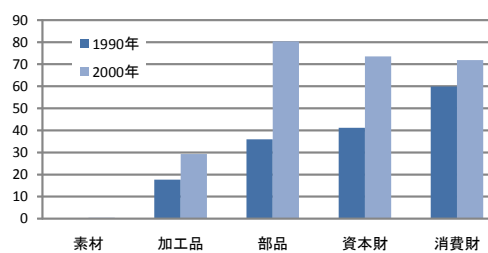
中国・ASEAN4→日本・NIEs



中国・ASEAN4→アメリカ



日本・NIEs→アメリカ



注 1) 単位はすべて 10 億ドル。

注 2) 東アジア NIEs とは香港、台湾、韓国、シンガポールを指す。ASEAN4 とはインドネシア、タイ、フィリピン、マレーシアを指す。

注 3) 1990 年の「中国から台湾への輸出額」と「台湾から中国への輸出額」は値が入手できないので、含めていない。  
出所) 経済産業研究所「RIETI-TID 2006」<<http://rieti.imari.co.jp/trade.php>>より筆者作成。

第 4 に、東アジア域内貿易の増大は主に中間財（加工品および部品）貿易である。図 2 で生産工程別財の輸出構成の推移を確認すると、東アジアの域内貿易が増大している中身が中間財貿易であることがわかる。すなわち、日本・東アジア NIEs から中国・ASEAN4 への貿易は加工品と部品が主であり、1990 年から 2000 年の 10 年間でそれぞれ 272 億ドルから 707 億ドルへ、185 億ドルから 641 億ドルへと増大している。他方、中国・ASEAN4 から日本・東アジア NIEs への貿易は加工品（295 億ドル→680 億ドル）と部品（72 億ドル→670 億ドル）が主に増えているが、消費財（306 億ドル→990 億ドル）も増えており、アジア域内の工程間分業体制が形成されている。

第 5 に、東アジア域内からアメリカへの輸出が拡大している。この 10 年間のアジア太平洋地域の貿易ネットワークの重要な変化は、アメリカの対中貿易収支の赤字化と中国の対東アジア NIEs 貿易収支の赤字化であり、そのなかで東アジア域内から膨大な商品がアメリカに輸出されている（図 1 を参照）<sup>24</sup>。特に、中国からの対アメリカ輸出の伸びは 10 倍と

<sup>24</sup> 1995 年のアジア太平洋地域の貿易ネットワークを分析してみれば、すでにアメリカの対中貿易収支の赤字化と中国の対東アジア NIEs 貿易収支の赤字化という特徴が現れており、1990 年代前半期に起こった変化が 1990 年代後半に引き続いているということである。

著しい。図 2 で東アジア域内からアメリカ向けの輸出構成を確認すると、中間財と最終財輸出が多いことがわかる。日本・東アジア NIEs からアメリカへの輸出は中間財、最終財ともに増大しているのに対し、中国・ASEAN4 からアメリカへの輸出は最終財が多く実に 7 割（2000 年：69%）を占めている。ここから東アジア域内で加工・組立された財がアメリカ市場に向けて輸出されていることが伺える。

以上要約すれば、アジア太平洋経済地域における貿易ネットワークの内容は、東アジア域内で加工品や部品など中間財貿易が急速に拡大し、東アジア域内で製造された製品がその最終消費地であるアメリカ市場に輸出される構図である。1990 年から 2000 年の間の重要な変化は、東アジア域内で加工品や部品など中間財貿易が急速に拡大し、東アジア域内からアメリカへの輸出が急増したことである。そこでは東アジア NIEs と日本は中国や ASEAN4 と加工品や部品など中間財や資本財を貿易し、日本、東アジア NIEs、中国、ASEAN4 はアメリカに中間財と最終財を輸出するというパターンがみてとれる。つまり、米中貿易の背景には、日本・東アジア NIEs・ASEAN 諸国→中国→アメリカの 3 極で構成される「三角貿易<sup>25</sup>」が存在し、1980 年後半から急速に拡大した米中貿易は単なる 2 国間貿易ではなく、東アジア全体を包含する貿易構造なのである。結果として、このような東アジア地域の貿易ネットワーク構造から中国は東アジア NIEs 地域に対して大幅な貿易赤字、アメリカに対しては巨額の貿易黒字を抱えている<sup>26</sup>。

このように、1990 年から 2000 年の間に、実際のアジア太平洋貿易関係には大きな変化がみられた。アジア太平洋経済における貿易・投資のネットワーク構造の実態を受けて、アメリカ国内では中国が世界経済で重要な地位を占めると同時にアジアの経済成長の原動力としてアジア政治の安定のためにその存在が非常に重要となってきたとの認識にかわり、アメリカの対中通商政策の決定に大きな影響を与えていった。

## 2 MFN 更新・WTO 加盟議論にみるアジア太平洋という視点

アジア太平洋経済における貿易・投資の相互依存の深まりは、中国と関係の深い多国籍企業に中国の重要性を認識させた。前節でみたように、多国籍企業を含むビジネス団体は積極的なロビーイング活動を通じて通商政策に重要な影響を及ぼす。ここではアジア太平洋の経済的相互依存の深まりによって、主な利害関係者の認識がどのように変わり、アメリカの対中通商政策の決定に影響を与えたのかということを、MFN 更新および WTO 加盟の議論を中心に、1990 年代前半と後半に分けて再検討する。

<sup>25</sup> 経済産業省『通商白書 2005 年』ぎょうせい、2005 年、166-167 ページ。

<sup>26</sup> 大橋英夫「米中経済関係の基本構造」高木誠一郎編『米中関係：冷戦後の構造と展開』日本国際問題研究所、2007 年、127-132 ページ参照。

### (1) 1990年代前半の議論

1990年代前半のアメリカ国内の議論は、アジアの安定のためにはアメリカの関与が重要であるという議論と、中国との関係が悪化すれば他のアジア諸国との関係も悪化するためにMFN更新を行うべきだという議論があり、政治的色彩を帯びている議論が多かった。しかし、徐々にアジア太平洋経済の相互依存の深まりは、米中関係の認識をアジア太平洋地域という枠組みから捉える認識へと変えていった。

MFN更新の議論において、米国商工会議所のD.S. Tappanは議会証言で、「我々が議論している中国へのMFN更新は、単に2国間関係というだけでなく、アメリカとアジア太平洋地域の関係への影響を考えなければいけない」<sup>27</sup>と指摘している。また、香港の米国商工会議所のJohn T. Kamm代表は、中国にMFNを更新しないことは逆に香港、シンガポールやその他東南アジア地域にある中国人コミュニティにとってアメリカに対する憎悪を生み出すことになり、アジア地域におけるアメリカ商業活動におけるマイナスになることを指摘している<sup>28</sup>。

米国輸出入協会のRonni Nassは、「中国にMFNを更新しないことにより、中国と香港での短期的なビジネスの利益を失うだけでなく、長期的な視点で見た場合、アジア地域でのアメリカの商業的利益に対して重大な影響を及ぼすことになる」<sup>29</sup>と強く警告している。また、財界だけではなく、米国国務省のW.ロード次官補も、米中の2国間関係がアジアでのアメリカの利益にも大きく影響し、また、米中関係が緊張することで、香港と台湾との政治・経済的関係にまで悪影響を及ぼすことになるとして、MFN更新をしないことと条件付MFN更新に慎重な姿勢を見せている<sup>30</sup>。これらの主張は、アメリカ政府が中国へのMFN更新を含む対中通商政策をとる際に、2国間関係のみでとらえる危険性を示唆し、中国をアジア地域とリンクして考えなければいけない、またそうしなければ経済的利益を得ることは難しいと忠告するものであった。

さらに、Footwear Distributors and Retailers of AmericaのPeter T. Mangioneは、中国からアメリカに輸入される靴類のほとんどが、広東と香港北部、福建と台湾西部においてジョイント・ベンチャーによって製造され、その資本及び資材投入は台湾か香港によるもので、

---

<sup>27</sup> U.S. Chamber of Commerce, David S. Tappan, Jr., "Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives", One Hundred Second Congress, First Session, June 12, 1991, p. 148.

<sup>28</sup> American Chamber of Commerce in Hong Kong, John T. Kamm, "Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives", One Hundred Second Congress, First Session, June 19 and 21, 1990, p. 51.

<sup>29</sup> American Association of Exports and Imports, Ronni Nass, "Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives", One Hundred Third Congress, First Session, June 18, 1993, p. 133.

<sup>30</sup> U.S. Department of State, Hon. Winston Load, "Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives", One Hundred Fourth Congress, First Session, May 23, 1995, pp. 74-79.

構成部品やその他部品は台湾及び韓国からのものであることを具体的事例から指摘した<sup>31</sup>。彼は、このようなアジア域内貿易・投資活動があってはじめて中国はアメリカに靴類を輸出しているのであり、MFN を更新しないことはこれら活動に大きな悪影響を及ぼし、それに従事する雇用を縮小させ、さらにはアジア域内での自由な企業活動を妨げることになると警告した。そして最終的には、アメリカの消費者、特に低・中所得者が購入する靴類のような低価格商品の多くに価格急騰等の悪影響を及ぼし、ひいてはアメリカの消費者の被害に繋がると主張した。

また、International Trade Council の Marie A. Boisen は、次のような興味深い指摘を行った<sup>32</sup>。アジア各国は、文化的、歴史的要因から、アメリカやヨーロッパ諸国よりも他のアジアの国と取引を選好するのであって、アジア各国が第 2 次世界大戦の遺恨を残していたとしても、結局のところ、近隣国を理解し優遇する。したがって、アメリカの業者は MFN 更新をしないことでさらに不利益を被る。なぜならば、アジア各国企業は地政学的に西欧諸国企業より比較的安易に中国及びアジア市場に参入でき、西欧諸国は早い段階で市場に参入し関係を構築しておく必要があるからである。彼女は、アメリカ企業はアジアでのビジネスの難しさを痛感し、早くから積極的にアジアビジネスを展開していかないとアジア地域から孤立することになると懸念した。

クリントン大統領は、早稲田大学での講演で東アジアを中心とするアジア太平洋の経済成長とアメリカの役割について述べ、新しいアジア太平洋共同体の必要性について訴えた<sup>33</sup>。1993 年 11 月にはアメリカ政府はシアトルで APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) を開催し、アジア太平洋地域でのアメリカの存在感を大きくアピールしたが、米中ビジネス評議会の R.A. Kapp は、「アジアの多くの国が思い描くアジア地域にはアメリカは含まれていないという事実を見落としてはならない」と指摘した<sup>34</sup>。アメリカが中国に対して MFN 更新を行わないなど極端な政策をとれば、クリントン大統領がアメリカの経済成長にとって最重要であるとしたアジア太平洋地域をアメリカ自身の手で切り離すことになってしまうとして、MFN 更新を行うことの重要性を説いたのであった。

アメリカ貿易緊急委員会の Calman Cohen 代表は、「アメリカの貿易依存の半分以上がアジア地域となり、アジアがさらに経済成長することでアメリカの技術やインフラ、商品など

---

<sup>31</sup> Footwear Distributors & Retailers of America, Peter T. Mangione, "Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives", One Hundred First Congress, Second Session, June 19 and 21, 1990, pp. 279-280.

<sup>32</sup> International Trade Council, Marie A. Boisen, "Hearing before the subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives", One Hundred Third Congress, Second Session, June 19 and 21, 1990, p. 197.

<sup>33</sup> William J. Clinton, Building a New Pacific Community, Address at Waseda University in Tokyo, 7 July 1993. U.S. State of Department Dispatch.

<sup>34</sup> U.S.-China Business Council, Washington Council on International Trade and Washington State China Relations Council, Robert A. Kapp, "Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives", One Hundred Third Congress, Second Session, February 24, 1994, p. 191.



が必要となり、多数のアメリカ人の雇用や給料を生み出すことになることは間違いなく、そのなかで中国は 21 世紀のアジア太平洋地域経済を牽引するエンジンとなる」と主張した<sup>35</sup>。

このように、アメリカはすでに 1990 年代前半には、経済実態を反映したかたちで、著しい経済成長と域内相互依存を深めるアジアを念頭に中国との関係を形成していかなければならないという認識に至っていたのである。それは中国をアジア太平洋経済の中軸としてとらえる認識であり、もはや中国との緊密な関係を築くために政治問題で逡巡している状況ではなかった。

## (2) 1990 年代後半の議論

1990 年代後半になると、アジア地域のなかでの中国の位置づけはいっそう明確になる。1990 年代後半には、MFN 更新の際には、1997 年の香港返還を控えて、香港に拠点をもつビジネス団体や C.パタンなどの香港政庁の責任者がロビーイングのためにワシントン訪問を繰り返した。C.パタン香港総督はアメリカを訪れ、直接ゴア副大統領などと会談し、中国に無条件 MFN を更新しないことは香港の政治経済に深刻な影響を与えると警告している。さらに、香港貿易発展局のフン局長もワシントンで、中国への無条件 MFN 更新は香港だけでなく、アジア太平洋地域の発展や安定のためにも必要であると主張し、特に、アジア通貨危機の中で、香港が地域で強い経済を維持する必要があると、香港ドルと米ドルリンクを継続し、アジア地域の安定を図るという意味でも MFN は必要であるとした<sup>36</sup>。

これらの活動を受けアメリカ政府は無条件で MFN 更新を行うわけだが、対中 MFN 更新の理由として、「香港経済を維持すること」に加え、「大陸に投資している台湾の利益を守ること」及び「大陸が兩岸接触を開始し高層会談を望んでいる」ことを公表している<sup>37</sup>。ここに対中 MFN 更新が香港と台湾という中華圏の枠組みで考慮され、さらにはアジア地域という大枠でも議論されていたことが伺えよう。

また、アメリカ貿易緊急委員会の Ernest S. Micek は、「中国が世界経済で重要な地位を占めると同時にアジアの経済成長の原動要因として、アジア政治経済の安定のためにその存在が非常に重要となっており、アメリカがアジア地域から最大限の利益を得ようとするのなら、中国との関係をさらに強化し、中国を国際市場へ統合させることを後押しするべきだ」と指摘した<sup>38</sup>。他方、中国に対して無条件 MFN 更新を行わないことによって、

<sup>35</sup> Emergency Committee for American Trade, Calman Cohen, "Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives", One Hundred Third Congress, Second Session, February 24, 1994, p. 191.

<sup>36</sup> Anson Chan, Chief Secretary for Administration, Hong Kong Special Administrative Region (SAR), at the Asia Society Washington Center Annual Dinner, June 17, 1998  
<<http://www.asiasociety.org/speeches/chan.html>>.

<sup>37</sup> 『聯合報』1998 年 6 月 5 日、8 ページ。

<sup>38</sup> Statement of Ernest S. Micek, Chairman and Chief Executive Officer, Crgill, Incorporated Chairman,

アジア金融危機に続き、地域経済の不安定化が安易に予見でき、このようなことが二度と起こらないようアメリカの対応も慎重になされるべきであるというような議論も多数なされた<sup>39</sup>。

このような中で、中国に対して毎年度、MFN 供与を見直すことは、中国とのアメリカの貿易や投資のみならず、アジア太平洋地域全体の貿易・投資活動に大きな悪影響を及ぼすのであり、恒久的な MFN を供与してはじめて、アジア太平洋地域経済を安定させることができるかと主張され始めた<sup>40</sup>。また、中国が WTO に加盟することは、中国自身が国際貿易システムに組み込まれ安定すること、そしてアジア太平洋地域に安定と平和をもたらすのであり、アメリカ政府としても積極的に中国の WTO 加盟を支援しなければいけないという指摘も出てきた<sup>41</sup>。

さらに、中国は人口増加とビジネス拡大に備えてインフラを整備しており、アメリカの商品やサービスを中国に輸出できる機会が拡大しており、このような中国市場を足がかりとしてアジア太平洋市場へのアクセスを拡大できるため、アメリカの貿易や投資の成長が

---

Emergency Committee for American Trade, “Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means”, Hearings on U.S.-China Trade Relations and Renewal of China’s Most-Favored-Nation Status, June 17, 1998

<[http://www.house.gov/search97cgi/s97\\_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17mice.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17mice.htm](http://www.house.gov/search97cgi/s97_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17mice.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17mice.htm)>.

<sup>39</sup> Statement of Susan Esserman, General Council, U.S. Trade Representative, “Testimony before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means”, Hearings on U.S.-China Trade Relations and Renewal of China’s Most-Favored-Nation Status, June 17, 1998

<[http://www.house.gov/search97cgi/s97\\_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17esse.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17esse.htm](http://www.house.gov/search97cgi/s97_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17esse.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17esse.htm)>; Statement of Clark A. Johnson, President and Chief Executive Officer Pier 1 Imports, Inc., on behalf of the National Retail Federation, “Testimony before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means”, Hearings on U.S.-China Trade Relations and Renewal of China’s Most-Favored-Nation Status, June 17, 1998

<[http://www.house.gov/search97cgi/s97\\_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17john.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17john.htm](http://www.house.gov/search97cgi/s97_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17john.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-98%2F6-17john.htm)>. など。

<sup>40</sup> Statement of Calman J. Cohen, The Emergency Committee for American Trade, “Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means”, Hearings on U.S.-China Trade Relations and Renewal of China’s Most-Favored-Nation Status, June 17, 1997

<[http://www.house.gov/search97cgi/s97\\_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-97%2F6-17cohe.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-97%2F6-17cohe.htm](http://www.house.gov/search97cgi/s97_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-97%2F6-17cohe.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F6-17-97%2F6-17cohe.htm)>.

<sup>41</sup> Statement by John P. Sweeney, Policy Analyst, International Trade and Latin America Issues, The Heritage Foundation, “Testimony before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means”, Hearing to Review U.S. Trade Policy Objectives and Initiatives, March 18, 1997

<[http://www.house.gov/search97cgi/s97\\_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F3-18-97%2F3-18swee.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F3-18-97%2F3-18swee.htm](http://www.house.gov/search97cgi/s97_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F3-18-97%2F3-18swee.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F105cong%2F3-18-97%2F3-18swee.htm)>.

予想される。このような環境において、アメリカが中国に対して PNTR を供与せず、WTO 加盟を支持しないことは、アメリカの中国とアジアにおける貿易と投資活動に多大な影響を与え、PNTR 供与と WTO 加盟を強く後押しする主張もあった<sup>42</sup>。

このように、1990 年代後半には、MFN 更新、PNTR 供与、WTO 加盟を支持するビジネス団体などは、アジア地域経済の相互依存的な発展という新たな現実を前に、中国をアジア地域におけるアメリカビジネスのゲートウェイと捉えるようになった。それはアメリカの対中通商政策において、米中 2 国の枠組みではなく、中国をアジア地域とリンクさせないと経済的利益を失いかねない、とするものであった。他方、アメリカ政府もアジア太平洋地域の経済的相互依存と台頭する中国経済という新たな現実を前に、人権問題などの政治的問題に重点を置くよりも、中国を自由貿易体制に組み込み、市場経済化を外から迫ってゆくために国内制度や政策を変える様々なメニューを中国に出してゆく。これが第 3 節で言う「複合的展開」であり、それを重層的に行うのである。

### Ⅲ 対中通商政策の複合的・重層的展開

アメリカ政府は中国市場を開放し、中国をアジア太平洋経済、ひいては世界経済に統合させ、それによって中国国内の改革を促進しようとした<sup>43</sup>。そのためにアメリカは中国に対して、多国間主義、地域主義、単独主義を組み合わせたかたちで重層的なアプローチを展開した。それはアメリカが 1980 年代半ばから地域主義を重視し、2 国間、地域主義、多国間を組み合わせ、政界的な貿易・投資・金融自由化を図ろうとする「アメリカン・グローバルズム」<sup>44</sup>の延長線上にある対応であった。以下では、アメリカの中国に対する複合的・重層的な通商戦略を米中 2 国間交渉、WTO を中心としたマルチラテラルの枠組みでの交渉、APEC に見られる地域主義の活用の側面から考察する。

---

<sup>42</sup> Statement of Harold McGraw III, President and Chief Executive Officer, McGraw-Hill Companies, New York, on behalf of Emergency Committee for American Trade, “Testimony before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means”, Hearing on United States-China Trade Relations and the Possible Accession of China to the World Trade Organization, June 8, 1999, <[http://www.house.gov/search97cgi/s97\\_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F106cong%2F6-8-99%2F6-8mcgr.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F106cong%2F6-8-99%2F6-8mcgr.htm](http://www.house.gov/search97cgi/s97_cgi/view.jsp?k2dockey=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F106cong%2F6-8-99%2F6-8mcgr.htm%40comms&QueryText=china%20and%20MFN%20and%20Asia&MimeType=text/html&docURL=http%3A%2F%2Fwaysandmeans.house.gov%2Flegacy%2Ftrade%2F106cong%2F6-8-99%2F6-8mcgr.htm)>.

<sup>43</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1999 Trade Policy Agenda and 1998 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1999, p. 209.

<sup>44</sup> 中本悟「アメリカン・グローバルズム：展開と対立の構造」中本悟編『アメリカン・グローバルズム：水平な競争と拡大する格差』日本経済評論社、2007 年、を参照。

## 1 2 国間交渉

1990年代に入り、米中間の貿易額の増加とともに、アメリカの中国に対する関心も急速に高まり、USTRを中心として積極的に2国間の通商交渉を行っていった。中国に対しては、知的所有権保護や市場アクセスを求めた。既述の通り、1994年にはクリントン大統領は人権問題をMFN更新と切り離すことを宣言する一方で、不公正貿易慣行などの問題に積極的に取り組むことを決めた<sup>45</sup>。この「関与政策」とは、アメリカにとって一層の通商交渉によってアメリカの対中経済利益を拡大する政策に他ならない。かくして、アメリカ政府は従来にも増して熱心に中国の知的所有権や市場アクセスに関する問題に取り組むようになる。

知的所有権保護の問題については、米中両国間で頻繁に交渉が繰り返され、両国ともに膨大な時間と手間をかけた。その背景には、アメリカの経済界として知的所有権保護を国際的規模で実施し、知的財産権から生じる利益を確保しようとする意図があった。また、米国政府は2国間の相互主義条項に依拠して、海外メーカーの「海賊行為」を封殺するべく、世界各国に米国法に準じた立法を求めて圧力をかけていった<sup>46</sup>。その過程で日本や韓国に続きアメリカの大きな標的となったのは中国であり、対中貿易赤字が拡大する中で中国国内に米国法に準じた知的所有保護を確立させることが、アメリカ政府の狙いであった。クリントン政権の「関与政策」の一環として、中国の知的所有権保護に関して通商法スペシヤル 301 条の調査を実施するなど、中国国内の経済問題の改革を強く要求することとなる<sup>47</sup>。

1990年代のアメリカの対中通商政策のもう一つの大きな課題は、広範囲に及ぶ市場開放であった<sup>48</sup>。アメリカの対中貿易赤字額が増加し始めた1990年代初頭には、USTRの報告書は度々中国に対する市場アクセス問題を指摘し、中国市場の閉鎖性がアメリカに大きな不利益をもたらしていると警鐘を鳴らした。アメリカ政府は中国に対して、当初2国間交渉の際には、1974年通商法301条を利用して市場アクセスを改善しようとしたが、中国のWTO加盟が現実味を帯びるころになると多国間交渉と2国間交渉を合わせて利用し、重層的な交渉を行っていった。

1991年10月、USTRは1974年通商法301条に基づいて中国の市場障壁に対して調査を開始し複数の問題点を指摘したが、1992年10月10日、米中間で「市場アクセスに関する了解の覚書：Memorandum of Understanding Concerning Market Access」が交わされたことで、

---

<sup>45</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1995 Trade Policy Agenda and 1994 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1995, p. 58.

<sup>46</sup> 坂井昭夫『日米ハイテク摩擦と知的所有権』有斐閣、1994年、146-167ページ。

<sup>47</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1995 Trade Policy Agenda and 1994 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1995, pp. 58-59.

<sup>48</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1988 Trade Policy Agenda and 1987 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1988, p.46.

一旦その問題は終息した<sup>49</sup>。そして、中国政府は覚書に則り、1994年に367品目、1995年に176品目についての非関税障壁を除去した<sup>50</sup>。しかし、アメリカ政府は、これらの中国の取組みにもかかわらず、多数の分野で問題が残存したままであると懸念を示した。いくつかの優先的な商品に対して高い関税を維持したままであったり、逆に関税の引上げを行っているとして、アメリカは激しく抗議した。また非関税障壁の問題では、中国はWTOの「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」などの国際的な慣行の適用を継続しないなど問題があり、中国が農業製品に対して市場アクセスを拒否していること<sup>51</sup>を指摘した。

そうした中でアメリカが優先事項として掲げる商品に対して、関税軽減への取組みを継続させることは、中国のWTO加盟における2国間市場アクセスの重要な問題であるとして、市場アクセス問題は中国のWTOをめぐる2カ国間協議の枠組みで交渉され、その流れが加速した。そして1999年11月に、包括的なWTO加盟に関する2国間合意が成立し、そのなかで市場アクセスにおける多くの問題も解決した<sup>52</sup>。アメリカは中国のWTO加盟を支持し、それを梃子に中国国内の知的財産保護の改善や市場アクセス問題の解決を図ろうとした。そのための基礎を構築するのは、上で見てきたような2国間交渉であった。

こうして、アメリカ政府は、ブッシュ（シニア）政権、クリントン政権とともに、市場が閉鎖されているがゆえにアメリカの輸出が増加せず、結果として貿易不均衡が拡大する重要な貿易相手国である中国に対しては、市場開放と知的財産権の保護を求めて精力的な2国間交渉を展開した。

## 2 マルティラテラルな枠組み—GATT/WTO加盟交渉

中国のGATT加盟交渉は、1980年代後半の中国のGATT加盟に関する作業部会が開催されたことで本格的に始まった。しかし、1989年の天安門事件によって空白が生まれ、1990

---

<sup>49</sup> 合意対象となったアメリカの対中工業輸出品は、化学製品、コンピューター、IC、医療機器、自動車及び自動車関連部品、機械、通信機器、インスタントフィルム・カメラ、鉄鋼製品、印刷機器、ビール、ワイン、アルコール飲料、飲料水が中心であった。中国は、同じく、主要なアメリカの農業輸出品である、フルーツ、小麦、穀物、食用油に対する輸入規制を緩和することに合意した。覚書を受けて、1992年の12月31日、中国政府は、インスタント現像フィルムとインスタントカメラについて80%から5%に、チョコレート及び砂糖製菓製品について70%から15%に関税を引き下げた。さらに1993年の年度末までに、食用果物・木の実、野菜油、写真・映写用製品、鉄・鉄鋼製品、機械装置、電気機械装置・部品、香料類、化粧品、洗面用具、ゲームに関して関税を引き下げることにしても合意した。また、中国がアメリカの要望に応じ、割当制、輸入規制、輸入許可、さらに、34の重要な商品ラインに対する重い輸入規制措置を含む多数の非関税障壁を撤廃するというものであった

<sup>50</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1995 Trade Policy Agenda and 1994 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1995, p.88.

<sup>51</sup> 特に柑橘類と小麦の輸出に大きな障害が残っているとした。

<sup>52</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1999 Trade Policy Agenda and 1998 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1999, p. 214.

年には作業部会が僅か1回開催されたのみで、1991年の開催は見送られた。1992年に入ってから3回の会合が開催され、そこでは中国がGATTに加盟した際にどの程度中国が国際貿易体制に順応できるかが議論された<sup>53</sup>。実際に協議が前向きに進んで行くのはこの頃からである。その後、クリントン大統領がブッシュ（シニア）大統領に替わって登場し、1994年に「関与政策」を採用するのと時期を同じくして、アメリカは中国をGATT/WTO体制に取り組むべくより積極的な対中交渉を行った。

1994年2月には、アメリカ政府は代表団を北京へ派遣し、ここにGATT加盟に関する中国との2国間交渉が始まった<sup>54</sup>。1994年の中国のGATT加盟交渉では、アメリカを含む交渉国も積極的に努力したが、中国の財・サービスに対する市場アクセスや農産品の輸入問題などが解決せず、1994年度中の加盟は不可能であった。1994年4月、GATTウルグアイ・ラウンド交渉が終了し、翌年1995年1月にWTOが成立したことに伴い、中国の加盟交渉は従来のGATTの枠組からGATT/ウルグアイ・ラウンドの結果も包括することになった。この時期になるとアメリカ政府は、中国が国際貿易において重要な地位を占めるようになっていくと認識し、中国のWTO加盟を積極的に支援することを表明した<sup>55</sup>。

1997年に入ると、中国WTO加盟に関する2国間及び多国間の集中ラウンドが設けられた。2国間交渉では、作業部会のメンバーは工業、農産品、サービスの自由化の推進のための関税率と非関税障壁撤廃に関する市場アクセスの実現を確保し<sup>56</sup>、多国間交渉では、国内待遇、被差別、透明性、国際収支、セーフガード、割当制、許可制、価格統制等などに関連するWTO原則に基づいた貿易体制を中国に承認させることに重点が置かれた。1997年の夏に中国が改正提案を提出して以来、中国と作業部会のメンバーは加盟交渉の一部として市場アクセス問題に焦点を当てるようになり、米中が交渉を集中的に行うことに合意したこと、中国が農業を含む商品の市場アクセスに柔軟な対応をとったことにより、同年秋には交渉は大幅に進んだ<sup>57</sup>。1997年12月に中国は、多数の問題点が残るもののサービスに関する改正提案も提出した。また、中国は一部の企業に賦与していた貿易権をWTO加盟後3年以内に外国企業を含むすべての企業が事前の許可や承認なしに貿易を行えるようにす

---

<sup>53</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1992 Trade Policy Agenda and 1991 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1992, p. 58.

<sup>54</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1993 Trade Policy Agenda and 1992 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1993, p. 61.

<sup>55</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1996 Trade Policy Agenda and 1995 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1996, p. 90.

<sup>56</sup> 市場アクセスには、市場参入への障害となる基準性 (Standards) や植物・植物衛生に関する措置などが含まれる。

<sup>57</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1997 Trade Policy Agenda and 1996 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1997, p. 190.

る解禁策を発表した。

このような折衝の結果、1999年11月、中国 WTO 加盟に関する米中の2国間合意が結ばれ、それにより2001年の中国 WTO 加盟を決定づけた<sup>58</sup>。2国間合意の主たる内容は、鉱工業品（アメリカの関心品目である、自動車、自動車部品、林産品、紙製品、化学製品、医療機器などを含む）の関税引き下げ、農産品の関税引き下げ（アメリカの関心品目である、牛肉、ワイン、チーズ、鶏肉、豚肉などを含む）等、サービス分野（電気通信、保険、銀行、証券、音響映像などを含む）の自由化<sup>59</sup>などアメリカの経済界が望む内容であった。アメリカが、1999年度内に2国間交渉をまとめようとした背景には、WTOの新ラウンド交渉の立ち上げが視野にあり、中国のWTO加盟が新ラウンドに間に合わなければ、中国に対する市場アクセス要求が一段と厳しくなり、1994年のウルグアイ・ラウンドの経験から加盟が大幅に遅れてしまうという懸念があった<sup>60</sup>。アメリカが望む、貿易自由化ルールに中国を速やかに従わせるためには、中国のWTO加盟をこれ以上遅らすわけにはいかなかった。

米中間のGATT/WTO加盟交渉は1989年に天安門事件が起こったことにより一時的に中断するが、その後もアメリカ政府が中国との厳しい交渉をあえて継続した背景には、アメリカ政府は中国をWTOに加盟させることにより、アメリカが押し広める貿易自由化ルールに従わせたいという思惑が存在したためである。また、1990年代以降に著しく拡大する中国経済をそのシステムに取り入れることは、ひいてはシステムそのものを安定させることに繋がると考え、積極的に関与していった。特にクリントン政権は、中国に対してWTOルールに則って様々な経済問題の改革を要求して市場を開放させ、そうすることによって中国の国内経済改革を促進するという複合的な関与政策を展開する。また、1994年時点で中国のGATT加盟交渉がまとまらなかった経験をもとに、アメリカ政府はWTO加盟において精力的に対中交渉を行っていった。このように、1990年代には、アメリカはマルチラテラルな枠組みに中国を取り込み、アメリカが推し進めるグローバリゼーションにバインディングしようと試みたのである。

---

<sup>58</sup> USTR 代表の C. バッシュフスキーは、中国が GATT に再加盟を申請してからこの基本合意までの13年を振り返り、この合意を「米中間における深遠かつ歴史的な瞬間である」と評した。なお、基本合意の主な内容については、Supachi Pantitchpakdi and Mark L. Clifford, *China and the WTO: Changing China, Changing World Trade*, Singapore: John Wiley & Sons Inc., 2002, pp. 71-72. を参照せよ。もちろん、この合意がすぐさま中国の WTO 加盟を保証するものではない。中国の WTO 加盟には、アメリカを含めた37の国と地域との2国間交渉と作業部会における多国間交渉を経なければならなかった。農業やサービス産業の問題などにおいては、米中間で交渉が加盟直前まで続き、加盟議定書が採決されて一般理事会において承諾されるまでには2年を要し、最終的に中国の WTO 加盟が承認されたのは2001年9月15日であった。

<sup>59</sup> 中国 WTO 加盟に関する日本交渉チーム著『中国の WTO 加盟[交渉経緯と加盟文書の解説]』蒼蒼社、2002年、56-57 ページ。

<sup>60</sup> 中国 WTO 加盟に関する日本交渉チーム著『中国の WTO 加盟[交渉経緯と加盟文書の解説]』蒼蒼社、2002年、51 ページ。

### 3 リージョナルな枠組み—APEC への参加

アメリカのアジア各国に対する通商交渉は、2 国間協議や GATT/ ウルグアイ・ラウンドの多国間交渉のみならず、地域交渉を通して重層的に行われるようになる。それはアメリカがバイラテラルとマルチラテラルな関係を補うかたちで、地域の問題に効果的に対処するため、地域主義を通じての目標の実現を迫ってきたためである。また、GATT/ ウルグアイ・ラウンドでの交渉が長引き、アメリカの多国間交渉による自由貿易体制の確立に対する懸念がアメリカの地域主義への積極的参加を促進した。

アメリカは東アジア各国に対して貿易自由化を推進しようとするために APEC を活用し、中国に対しても APEC という地域協力の枠組みを通して自由貿易を推し進めようとした。APEC は、1989 年に日本、アメリカ、カナダ、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、ASEAN 加盟 6 カ国（ブルネイ、インドネシア、タイ、フィリピン、マレーシア、シンガポール）の 12 カ国で発足し、オーストラリアのキャンベラで閣僚会議が開催されたことに始まる<sup>61</sup>。1991 年には、中国、台湾、香港の中華圏の国と地域が加盟した<sup>62</sup>。

アメリカの APEC 参画の最大の目的は、それがアメリカ多国籍企業のアジア地域への投資や貿易が拡大する機会となると考えたからであった<sup>63</sup>。いま一つは、APEC によってアジア太平洋地域の貿易・投資の自由が進めば、アジア各国の民主主義を後押しすることになると考えていたからである<sup>64</sup>。

1993 年 11 月にはアメリカが APEC の議長となり APEC を主催し、APEC として初めて首脳会議を招致した。この場では、主として域内の自由貿易や投資について話し合われ、最終日にはアメリカ主導により、各国共同声明で GATT/ ウルグアイ・ラウンド交渉の成功の必要性を宣言した。ここにアメリカン・リージョナリズムがいうオープン・リージョナリズム（開かれた地域主義）を見ることができる。その後もアメリカは APEC に積極的に参加したが、それはアジア太平洋各国に対し自由で開放的な貿易・投資体制の構築に積極的に参加させ、逆に保護主義を抑制するよう譲歩を引き出そうとするものであった。APEC 大阪会議で、中国の江沢民国家主席が 1995 年後半までには 4,000 品目以上の関税を引き下げることが宣言し、その宣言に基づいて、中国政府は 2000 年までにすべての関税を 15%まで

---

<sup>61</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1989 Trade Policy Agenda and 1988 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1989, p. 89.

<sup>62</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1991 Trade Policy Agenda and 1990 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1991, p. 41.

<sup>63</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1994 Trade Policy Agenda and 1993 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1994, p. 55.

<sup>64</sup> The United States Trade Representative (USTR), *1993 Trade Policy Agenda and 1992 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O., 1993, p. 55.



に抑えるという関税引き下げの対応を示した<sup>65</sup>ことは、その一つの例である。このような政策はアジア通貨危機まで継続されたが、アその後はアメリカの APEC を通じたアジア地域への関与は低下し、WTO の枠組みや 2 国間交渉が多用されるようになっていった。このように、APEC はアメリカの対中通商政策にとって、バイラテラルとマルチラテラルな関係構築のための補完的役割を果たしたのであった。

## 小括

本稿ではアメリカの対中通商政策の変遷を利害関係者と通商政策の展開という政治経済学の視点から検討した。特に、MFN 更新から WTO 加盟の議論に焦点を当ててアメリカの対中経済政策を貿易関係と議会での議論による政策決定過程から多面的に分析した。以下では、分析から得られた諸点を列記したうえで、今後の課題について触れたい。

第 1 に、アメリカの対中通商政策の政治重視から経済重視への転換である。冷戦体制下では、パワーポリティクスである「封じ込め政策」という安全保障政策が採用された。しかし冷戦の終結前後に、アジア太平洋地域で中国経済の存在感が際立つようになると、アメリカ政府は当該地域から得ている経済的利益を損なうことのないように経済重視の対中政策に転じた。それは、中国を国際的自由貿易体制に組み込み、もって中国の市場経済化を進め、アメリカが当該地域から安定的に利益を得ようとするものであった。その背景には、多国籍企業が主導するアメリカン・グローバリズムを目指すべく、議会や政府に対して行った強力なロビーイングが作用した。

第 2 に、米中経済関係を 2 国間関係でのみ分析するのではなく、アジア太平洋関係という枠組みで分析しなければならないという点である。従来の米中関係の研究はアメリカと中国の関係のみに視点が置かれていた。しかし本稿で示したように、アメリカの対中通商政策の転換とその後の展開の背景には、深まりゆくアジア太平洋地域の相互依存的経済発展があり、この新たな現実を前提とする限りは、中国を封じ込めるのではなく、市場開放こそ必要だということになる。この路線は、改革開放を進める中国の対外政策と呼応するものであるし、人権問題も市場民主主義の発展によって解決されると考えた。

第 3 に、アメリカの通商政策における対中政策を重層的に行った。アメリカの対中通商政策は、アジアの経済関係の深化とアジアで台頭する中国経済ということ踏まえたうえで、2 国間交渉、APEC という地域協力、GATT / WTO という多国間の枠組みを組み合わせられてきた。アメリカ政府はこの重層的な交渉をうまく組み合わせ、アメリカが推進するグローバリゼーションを進めてきた。

最後に、今後の課題を挙げておこう。現在、アメリカは他国と同様に中国に対してもアメリカ的なグローバリゼーションを推進しているが、その中でも知的所有権保護と市場ア

---

<sup>65</sup> 1997 年 10 月時点で全体の関税をおおよそ 17%まで引き下げた。

クセス問題の 2 点が重要である。対中貿易赤字が拡大する現在において、アメリカが中国に対しどのようにこれらの問題に対応しているのかということについては重要な課題であるが、この点については次稿の課題としたい。

## 参考文献

- 伊藤剛「米中関係：『理念』と『妥協』の二国間関係」五十嵐武士編『アメリカ外交と 21 世紀の世界：冷戦史の背景と地域的多様性をふまえて』昭和堂、2006 年。
- 大橋英夫『米中経済摩擦：中国経済の国際展開』勁草書房、1998 年。
- 大橋英夫「米中経済関係の基本構造」高木誠一郎編『米中関係：冷戦後の構造と展開』日本国際問題研究所、2007 年。
- 上坂昇「宗教団体、人権団体、労働組合と中国」久保文明・赤木完爾編『アメリカと東アジア』慶應義塾大学出版会、2004 年。
- 鴨武彦「基調講演：グローバリズム：リージョナリズム：ナショナリズム」『国際政治』（日本国際政治学会）第 141 号、1997 年 3 月。
- 川瀬剛志「米中関係における MFN 年次更新の WTO 協定不整合」『商大論集』（神戸商科大学）、第 52 巻第 5 号、2001 年 3 月。
- 経済産業研究所「RIETI-TID 2006」<<http://www.rieti.go.jp/jp/projects/rieti-tid/index.html>>
- 経済産業省『通商白書 2005 年』ぎょうせい、2005 年。
- 古城佳子「冷戦後アメリカ外交における経済と安全保障—アメリカの対中経済政策の理論と展開—」山本吉宣編『アジア太平洋の安全保障とアメリカ』彩流社、2005 年。
- 高木誠一郎「米中関係の基本構造」岡部達美編『岩波講座現代中国第 6 巻：中国をめぐる国際環境』岩波書店、1990 年。
- 中国 WTO 加盟に関する日本交渉チーム著『中国の WTO 加盟[交渉経緯と加盟文書の解説]』蒼蒼社、2002 年。
- トラン・ヴァン・トウ「中国の台頭と東アジアの貿易」田中素香、馬田啓一編『国際経済関係—対外経済政策の方向性を探る—』文真堂、2007 年。
- 中本悟「アメリカとアジア太平洋地域との貿易・投資関係の新展開」遠藤泰生、油井大三郎編『太平洋世界の中のアメリカ—対立から共生へ—』彩流社、2004 年。
- 中本悟「アメリカン・グローバリズム：展開と対立の構造」中本悟編『アメリカン・グローバリズム：水平な競争と拡大する格差』日本経済評論社、2007 年。
- 中本悟『現代アメリカの通商政策』有斐閣、1999 年。
- 二橋智「中国の WTO 加盟問題とアメリカの諸利害」『桜美林大学産業研究所年報』18 号、2000 年 3 月。
- 二橋智「中国の WTO 加盟問題とアメリカの通商政策—中国における『グローバリゼーション』の進展—」『桜美林大学エコノミクス』第 47 号、2002 年 3 月。
- Destler, I. M., *American Trade Politics: System under Stress*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, and New York: Twentieth Century Fund, 1986.

Robert C. Sutter, *US Policy Toward China*, Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, 1998.

Office of International Security Affairs, U.S. Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia -Pacific Region*, Washington, D.C., 1998.

< <http://www.dod.mil/pubs/easr98/easr98.pdf> >.

Supachi Pantitchpakdi and Mark L. Clifford, *China and the WTO: Changing China, Changing World Trade*, John Wiley & Sons Inc., 2002.

White House, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 26, No. 21, May 24, 1990.

The United States Trade Representative (USTR), *Trade Policy Agenda and Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, Washington, D.C.: U.S.G.P.O. various years.