

米中対立下における国際通商秩序 —レジーム機能のリバランス論による考察—

西脇 修
政策研究大学院大学
博士（政策研究）
2022年4月

詳細要旨

序章 中国の急速な台頭と米国を中心とする国際通商秩序

第1節 問題意識と問い

中国は、2001年の世界貿易機関（WTO）加盟を契機に急速な経済成長を遂げ、経済規模面でも、技術優位の面でも米国に急速に迫っている。中国の急速な台頭を受けて、米国を始めとする先進国の経済的な優位性を前提に構築されていた国際通商秩序が揺らいでいる。

中国のWTO加盟後開始されたドーハ・ラウンドは挫折し、WTOの交渉機能は低下し、2017年には、TPP（Trans-Pacific Partnership Agreement：環太平洋パートナーシップ協定）離脱、WTO脱退等を唱えるトランプ政権が米国に誕生し、対中関税措置を発動し、WTOの紛争解決機能も停止した。中国の急速な台頭と米国の反応により、WTOを始めとする国際通商秩序は機能停止し、崩壊、無秩序へと向かっているのだろうか。

秩序は機能停止し、無秩序へと向かっているように見える一方で、ドーハ・ラウンド以降も、米中を含んだ通商交渉は複数開始され、合意されている。中国の急速な台頭という、パワー分布の急速な変化により、米国主導の国際通商秩序は機能停止に向かっているのか、向かっていないとしたら、どう影響を受け、何が起きているのか、これが本論における問いである

第1章 分析の前提としての理論的枠組

第1節 関連する先行研究

第1項 ネオリアリズムと覇権安定論の展開

ウォルツらネオリアリズムの立場に立てば、「国際公共財」の供給は、二極なら二極に編成されたそれぞれの圏内で行われるとされた¹。関税及び貿易に関する一般協定（GATT）は、西側諸国という同盟内の国際公共財と位置付けられる。

覇権安定論は、国際システムに圧倒的に強い国が存在するとき、国際政治、国際経済システムは安定すると論ずる。覇権安定論にとっては、国際通商の分野ではGATTが、理論を具現化したものになる。

第2項 リベラリズムの展開

コヘインとナイは、『パワーと相互依存』の中で、国家間の相互依存関係により、国家の行動が規律されると指摘した²。コヘインとナイは、国際レジームの必要性も指摘している。GATTとWTOの発展は、ネオリベラリズムの立場からの国際レジーム論に強い説得力を与えた。

第3項 パワーとレジームをめぐる最近の議論

グルーバーは、リベラリズムの国際レジーム論が相互利益を強調しすぎと批判し³、覇権国がこれまでの国際レジーム合意の均衡点よりも、別の均衡点が望ましいと考えたら、“go-it-alone”、すなわち1か国でも既存レジーム外に移行し、レジーム外での合意形成を行うという考えを提示している⁴。リップシーは、レジーム外のオプションの魅力と、レジーム内での変革のコストの高さ次第で、レジーム参加国は、覇権国でなくても行動し、レジーム外のオプションを選択することを指摘している⁵。

第4項 WTOをめぐる先行研究

覇権安定論では覇権国による覇権が安定していれば、国際公共財は提供されるとし、GATTが、この考えを具現化したものである。相互依存論、国際レジーム論にとっては、GATT/WTOは、覇権国の覇権が衰えても、各国が相互利益のために協力するとのこれらの理論の考えを具現化するものであった。また、ミレヤ・ソリスは、WTOは構造自体に問題を抱えていたと指摘し、中国の台頭よりは、WTOのルールメイキング機能の麻痺を問題として指摘した⁶。

第2節 先行研究の問題点

WTOの交渉機能の低下、紛争解決機能の停止、通商法232条に基づく関税措置等、国際レジームとしてのWTOは弱体化している。国際レジームは相互依存等により自律的に維持されるとの説明は説得力を失っている。

ネオリアリズム、覇権安定論については、前述のとおり、GATT/WTO等の国際協力、国際レジームが発展してきたことを説明できていない。また近年においてもWTOの基本的ルールが機能し、東アジア包括的経済連携

(RCEP)等の自由貿易協定(FTA)が合意されているのを見れば、リアリズムからの単純な説明も困難である。

グルーバーの“go-it-alone”の議論は、最強国の行動により国際合意、レジームをめぐる新たな動きが起きるという点では、近年の米国の行動を説明している。他方で、最強国がレジーム変革にも取り組むことが説明できない。

リップシーの議論に対しても、米国はWTO改革等、WTOレジームの中でも行動しており、レジームの内外でのコストの違いだけでは説明ができない、

行動の理由がある。

ソリスの指摘は、原因と結果が逆転している。中国の急速な台頭が、「WTOのルールメイキング機能の麻痺」をもたらしたのではないだろうか。

第3節 本論の分析視角

第1項 パワー分布の急速な変化とレジーム

先行研究は、現状を十分に説明できていないと考えられる。この点、パワー分布の急速な変化とレジームとの関係に着目した先行研究として、クラズナーによる国際レジーム論が挙げられる。クラズナーは、レジームが創設される際には、パワー分布とレジームの特徴との間に高いレベルでの一致があると指摘する⁷。その上で、「時を経るにつれて、不一致が生じ、この不一致が著しいものとなると、最大の力を持つ国が、基底にある原則や規範を変更しようとして動き、革命的な変化が起きうる」と指摘している⁸。

不一致が著しいものとなると、最強のパワー能力を有する国が動くというのは、WTO加盟後の中国の急速な台頭後に、米国がドーハ・ラウンドから事実上離脱し、上級委員会を機能停止させ、通商法301条による関税措置を発動する等の行動をとっているのを見ると、妥当するようにも思える。

第2項 3つの視点

では、クラズナーの言うように、レジームとパワー分布の非整合性が著しくなると「革命的な変化」が起き、「ついにプレートを再編する最終的な地殻変動が劇的なもの」になるのであろうか⁹。すなわち、レジームの破壊やレジーム・チェンジが起きるのだろうか。

本論では、WTOを始めとする国際通商秩序に何が起きているのかについて、以下の視点も用いながら、明らかにしていきたい。第1は、パワー分布の急速な変化によるパワー分布とレジーム機能との著しい不一致を受けても、相互依存等により国際レジームが自律的に維持されるというリベラリズムの系譜からの視点である。

第2は、パワー分布とレジーム機能の著しい不一致により、最強のパワーを有する国が行動、レジームの基底な原則や規範を変更しようとし、レジーム機能が停止し、破壊されるという、クラズナーらリアリズムの系譜からの視点である。

その上で、第3は、上記のレジーム機能が自律的に維持されるか、レジーム機能が破壊されたり、レジーム・チェンジが起きるという二分論ではなく、レジーム機能停止の動きと新たな合意形成に向けた動きが共に起きている、という視点である。これを仮に第3の視点と名付けたい。

第2章 背景と構造、中国のWTO加盟と加盟後の急速な経済成長

第二次世界大戦後、米国等はGATTを創設した（1947年）。日本は1955年に

GATT加盟し、急速な自由化を進め、先進国入りする。GATT体制は、米国の覇権の衰退等に直面するも機能し、1995年にはWTOが設立される。冷戦崩壊とグローバリズムの進展を受け、中国、ロシアもWTOに加盟する。

その中国のWTO加盟については、2018年版USTR報告書では、認めたのは米国の政策の誤りと指摘された。他方でレヴィー、ソリス等専門家は、中国のWTO加盟を認めた際には、加盟条件も片務的に十分に付した、その後、WTOにおいて十分なルール形成がなかったことが問題と指摘している¹⁰。WTO加盟の結果、中国は加盟時の想定を超えて経済成長し、パワー分布とルールの不一致が起きたことが問題の本質であると言える。

第3章 中国の急速な台頭後の国際通商交渉にみる秩序の変化

第1節 ドーハ開発アジェンダ（ドーハ・ラウンド）とその失敗

ドーハ・ラウンドでは、先進国と新興・途上国が対立し、交渉の決裂と再開が繰り返された。2008年7月に開催された閣僚会合において、米国とインド・中国が対立し、決裂する。挫折の本質的理由としては、先進国と途上国という二分論に交渉方式が縛られて、新興国、特に中国の急成長を受け止められなかったことが挙げられる。ドーハ・ラウンドは、パワー分布の急速に変化に対応できなかったと言え、相互依存等により国際レジームが自律的に維持されるというリベラリズムの視点での説明が困難である。

第2節 情報技術協定（ITA）拡大交渉

ITA 拡大交渉は米国が主導し、2012年5月にWTOで有志国による交渉が開始され、同年9月には中国も交渉に参加した。交渉の中断や再開が繰り返されたが、2014年11月の米中首脳会談での合意を経て、交渉は妥結する。

中国の急速な経済成長により、パワー分布が急速に変化し、レジーム機能との間で著しい不一致が生じた結果、ドーハ・ラウンドは行き詰まり、米国はドーハ・ラウンドを事実上止めた。リアリズムの視点から見るができるようにも思える。しかし米国は、WTO レジームを破壊するのではなく、先進国と途上国を区別せず、有志国で交渉する ITA 拡大交渉を WTO に持ち込み、これにパワー分布の急速な変化の要因となった中国も応じるのである。

第3節 環境物品交渉（EGA）

EGA は、ドーハ・ラウンドの一部であったが行き詰まる。APEC での議論を経て、米国は2014年7月、WTO に有志国による新たな交渉として EGA を持ち込み、交渉が開始され、中国も交渉に応じる。しかし2016年中に合意できず、米国の政権交代により交渉が止まる。

EGA についても、ドーハ・ラウンドで自律的に解決できなかった後、米国はドーハ・ラウンドを事実上止めるが、それに留まらず、ITA 同様に、米国は有志国による、先進国と途上国を区別しない新たな EGA を WTO に持ち込み、これに中国も応じた。

第4節 新サービス貿易協定 (TiSA)

ドーハ・ラウンドの一部としてのサービス貿易分野 (GATS) 交渉が行われたが、行き詰まりを受け、米国は有志の複数国 (プルリ) による、先進国と途上国を区別しない新たな交渉を提案し、2013年3月に交渉が開始される。同年9月に中国は交渉参加申請し、EUは支持するが、米国は反対し、中国は参加できなかった。TiSAも2016年末までに合意が成立せず、EGA 同様、交渉が止まる。

TiSAについても、WTO加盟国は、GATS交渉を含むドーハ・ラウンドの行き詰まりを自律的には解決できず、米国はドーハ・ラウンドを事実上止めるがそれに留まらず、ITA同様に、新たにTiSA交渉を開始した。これに対して中国もTiSA交渉に参加しようとする。

第5節 TPP

ドーハ・ラウンドの挫折直後から、米国はTPP交渉を始め、2015年10月には大筋合意する。TPPは意義としては高水準での自由化と中国を念頭に置いたルール形成が挙げられる

WTOでは、国有企業・補助金ルール等を含むドーハ・ラウンドの行き詰まりを解決できなかったのに対し、米国はドーハ・ラウンドを事実上止め、新たにWTOの外でTPP交渉を開始した。レジーム・チェンジにも見えるが、TPPで合意した電子商取引や国有企業・補助金ルール等について、米国は中国のいないところでルールを形成して終わるのではなく、中国もいるWTOでの議論にも持ち込もうとするのである。

第4章 WTOの制度にみる秩序の変化

第1節 市場経済国問題

中国のWTO加盟時に、中国に対してアンチ・ダンピング調査に関する特別ルールが設けられ、その根拠の一部が加盟後15年経過で失効するのを受け、中国を市場経済国扱いするかが問題となった。米国は2016年7月、中国を市場経済国扱いする義務はないと表明、米国、EU、日本は非市場経済国扱いを維持する。

WTO加盟後、中国は鉄鋼製品の巨大な輸出国になったが、WTOは産業補助金ルール等を自律的には強化できなかった。そうした中、米国は中国の非市場経済国扱いを維持する判断をした。WTO加盟後15年経過後、中国を市場経済国扱いするのが、レジーム機能と考えれば、米国の行動はレジーム機能を止めたと言える。それを受けて、中国はレジーム内で、WTO紛争解決制度に持ち込むが、事実上敗訴し、その結果、非市場経済国扱いの継続を事実上受け入れるのである。

第2節 WTO紛争解決制度の成功と挫折

WTOでは二審制となり、上級委員会が導入され、その判断の拘束力が高ま

った。そうした中、米国は貿易救済措置のケースで敗訴が続き、中国の補助金に対する相殺関税措置のケースも敗訴し、中国の国有企業の補助金等に対して、相殺関税措置が使いにくくなった。これらを受け、米国は、トランプ政権下、上級委員会が新たに法を創造しているなどとして、新たな上級委員の選考、任命を拒否し始め、上級委員会の機能は事実上停止した。

WTO加盟国は上級委員会の機能について、自律的に解決できなかった。これに対して、米国は行動し、上級委員会の機能を止めた。他方で、第一審であるパネルは引き続き機能しており、WTO紛争解決制度全体で見れば、事実上GATT時代の一審制に戻ることで合意が成立していると見ることができ

第3節 WTO改革

米国はWTO改革に強い意向を持つ。米国が主張し、中国が当初反対するも、2018年12月のG20首脳会議の宣言では、WTO改革を進めることに合意した。翌年のG20日本では「WTO改革」が主要議題になり、調整は難航するも、2019年6月のG20 貿易・デジタル経済大臣会合の閣僚声明全体の合意ができ、首脳宣言にも反映される。

中国の急速な台頭の扱いが、WTO改革の本質であると言える。途上国地位問題等、加盟国はWTO諸制度を自律的に修正できなかった。米国はトランプ大統領がWTO脱退をほのめかし、上級委員会の機能を止める等の行動をとる。しかし、米国もWTOを脱退せず、WTO改革を提唱する。日本、EUも米国の支持する。中国は当初WTO改革の議論に強く反対するが、その中国もWTO改革の議論を受け入れるのである。

第5章 新たな国際通商合意形成の取組にみる秩序の変化

第1節 鉄鋼の過剰生産能力に関するグローバル・フォーラム（GFSEC）

WTO加盟以降の中国鉄鋼産業の急成長により、国際的に深刻な過剰供給問題が生じた。2016年のG20 杭州サミットでは、米国が主導し、GFSECの設置に合意した。

中国鉄鋼産業の急成長に対して、WTOレジームは、補助金に関するルール強化等の対応ができなかった。これに対して米国が主導し、WTOの外、G20の下でGFSECが創設され、これをレジーム・チェンジとみることにもできる。この米国の動きを、日欧が支持し、中国も応じた。そしてトランプ政権発足後、米国は軸足をGFSECから通商法232条による制裁関税へと移すが、結果として米国も脱退せず、GFSECの延長についても支持するのである。主要参加国が重なるWTOとG20、GFSECの動きを一体的に捉えれば、レジーム・チェンと見るよりも、新たな合意形成の動きと見ることができ

第2節 日米欧三極貿易大臣会合

2017年12月、第11回WTO閣僚会議の際に日本の呼びかけで、日本、米国、

EUによる第1回三極貿易大臣会合が開催され、以降、回を重ね、WTO改革や産業補助金ルール等の新たな国際通商ルールづくり議論する。

WTOはレジーム機能全体を自律的に修正できなかった。米国は自国第一主義等を提唱、トランプ大統領はWTO脱退に言及し、通商法232条等の関税措置を実施する。しかし米国は同時に、自国第一主義等の行動だけではなく、三極の創設に応じ、三極ではWTO改革等のWTOの強化が専ら議論されるのである。

第3節 米中二国間交渉

トランプ政権は、2017年8月、対中国で通商法301条調査を開始し、2018年3月には制裁関税をかける方針を表明する。7月以降、米中は制裁関税を発動しながらも、交渉と決裂を繰り返し、2020年1月に米中両政府は米中経済貿易協定（第一段階）に合意する。合意は貿易の拡大、知的財産、技術移転等の7分野に及ぶ。

中国の急速な台頭を受けても、中国の関税や知財保護等について、WTOでは自律的に見直すことができず、米国は、通商法301条に基づく、対中制裁関税措置という行動をとり、中国も対抗措置を発動する。しかし、米中両国とも交渉に応じ、米中交渉が始まり、合意が成立するのである。

第4節 WTO電子商取引交渉

電子商取引を巡るルール作りについては、1998年にWTOで議論が始まるも停滞し、TPP等の場に議論は移った。しかし、日米等が主導し、これまでのWTOでの議論とは異なる新たな交渉を、WTOにて始めることに、2019年1月に有志国間で合意し、日本、米国、EUに加えて、中国も参加する。

21世紀経済におけるデータの重要性が飛躍的に増大し、また、中国の巨大プラットフォームの存在感が急速に増す中、停滞するWTOでの議論を受け、米国は、TPP等で電子商取引ルール作りを開始した。このことは、レジーム・チェンジとも言える。しかしながら、米国は日本等と連携して自由化に焦点を当てたTPPの電子商取引ルールを、有志国によるWTO電子商取引交渉という新たな交渉として、WTOに持ち込む。そしてこれに中国も応じるのである。

第6章 秩序の再構築

第1節 パワー分布の急速な変化とレジーム機能

WTO加盟以降の中国経済の急成長に伴い、パワー分布が急速に変化し、パワー分布とレジーム機能との間に著しい不一致が生じ、WTOの機能は、中国を規律するものとして、不十分なものになっていった。

しかしながらWTO加盟国は、この不一致をリベラリズムが主張するような、相互依存の深化等により解決できなかった。この不一致を受けて、第3章から第5章で見たように、最強のパワー能力を有する国が基底的な原則と規範を変

更しようとする行動が起きる。

以上のことは、レジームの役割、機能を考える上で、パワー分布とその急速な変化にも注目する必要があることを我々に示唆している。レジームは相互依存の深化や共通の利益等によってのみ説明されるものではなく、パワー分布とその急速な変化はレジームに大きな影響を与えることになる。

パワー分布の急速な変化を受けて、最強のパワー能力を有する国がレジームの基底的な原則と規範を変えようとする行動が起きていることから、リアリズムの視点から見ていくことが妥当にも思える。では、リアリズムの視点が説明するように、レジームの破壊、レジーム・チェンジは果たして起きたのだろうか。第3章から第5章にかけて事例を見たように、そのようなレジームの破壊、レジーム・チェンジは起きず、むしろ第3の視点で述べた、レジームにおいて機能停止の動きが生じると共に、新たな合意形成の動きも起きるといふ事象が生じていた。

第2節 レジーム機能のリバランス論

パワー分布とレジーム機能との不一致を受け、最強のパワー能力を有する米国は、基底的な原則や規範を変更しようとする行動を起こす。しかしながら、その一方で、レジーム機能を停止又は破壊するのではなく、基底的な原則や規範を一部変更しようとする行動を取った上で、新たなパワー分布に見合った、レジーム機能の構築に取り組むのである。

以上をまとめれば、不一致により最強のパワーを有する国が行動するが、レジームは破壊されるのではなく、そこから規範、基本原則を一部修正しようとしてでもレジームにおける新たな均衡を目指す動きが生じるといふことが言える。これをレジーム機能のリバランス論と名付けたい。

第3節 レジーム機能のリバランスが起きる要因

国際通商レジーム機能のリバランスは何故起きるのだろうか。

まず、レジームが機能する前提としてのパワー分布の重要性が再評価されるべきだと指摘できる。不一致が大きくなると、レジーム論が言うような、経済的な相互依存等により、自律的にレジーム機能を維持することはできなくなる。不一致に対して、最強国が行動し、レジーム機能を止め、レジームの基底的な原則や規範を変更しようとする。

しかし、レジームを破壊し、レジームをチェンジするところまではいかない。レジームという機能が相互に利益を与え、有益たりうる仕組みだからである。レジームという機能は、パワー分布と一致するのであれば、最強国にとっても有用なのである。

また、急速な成長により、不一致を生じさせた新興国にとっても、レジームのメリットが大きく、また、ルールの変更を受け入れる余地が大きい分野については、最強国の行動に応じることになる。最強国や新興国以外の第三国も、この不一致の解消に向けた動きを後押ししていく役割がある。

第4節 結論

第1項 従来 of 国際関係理論との関係

リベラリズムの系譜の議論との関係では、国際通商レジームは、国際レジーム論が主張するような、経済的な相互依存等により自律的に維持されるものではなかった。パワー分布の急速な変化が、国際レジームに与える影響については、国際レジーム論等のリベラルの系譜に属する理論が見落としがちだった点であると言える。リベラリズムの議論が重視してきた国際レジームを機能させていくためにも、パワー分布とその急速な変化の問題は直視する必要がある。

他方で、リアリズムの系譜の議論との関係では、パワー分布が急速に変化すれば、国際通商レジームは、ただ機能停止し、協力と協調は失われ、起きるのはレジームの破壊とレジーム・チェンジのみと考えることは早計ではないだろうか。なぜならば、国際通商レジームの機能は、覇権国にとっても、急速に台頭する新興国にとっても有益だからである。覇権国も、不一致が解消するのであれば、レジームを引き続き利用しようとする。急速に台頭する新興国もレジームに利益がある限り、不一致を解消し、レジームが機能する方向に取り組む。覇権国、新興国以外の主要国も、不一致を解消していく動きを後押ししていく。レジーム機能のリバランスの作用である。

本論で明らかになったこととして、従来 of 国際関係理論が、リベラリズム、リアリズム、いずれの系譜の議論も、パワー分布について、定常状態のモデルを想定し、それを前提として議論が組み立てられており、パワー分布の急速な変化が起きたときに、既存の秩序、レジームに何が起きるのか、という動的な視点での考察が必ずしも十分でなかった点が挙げられる。これに対して、本論で示したレジーム機能のリバランス論では、パワー分布の急速な変化とその国際通商秩序への影響という動的な視点での分析、議論を試みているという点で、新たな価値があると考えられる。

また、本論の分析は、専ら中国の急速な台頭による、パワー分布の急速な変化の米国主導の国際通商秩序への影響に関するものであるが、本論で提示したレジーム機能のリバランス論は、パワー分布の急速な変化に直面する他分野のレジームや国際秩序の分析においても、一定の意義があると考えられる。

第2項 合意及び秩序形成としての通商交渉

これまでの事例分析により明らかになったように、国際通商レジームは、新たなパワー分布に見合った形での、レジーム機能の組み換えと形成が絶え間なく行われてきた。ある国に対抗したり、ある国を制裁しただけで終わるのではなく、新たなパワー分布に見合った形での合意形成のための通商交渉が行われることになるのである。

そして、その主導的な役割は、最強国である米国が果たしてきた。また、最強国である米国の行動に応じる形で、副次的な役割を果たしてきたのは、急速に台頭してきた中国であると言える。EUや日本等の国々にも役割があったことが指摘できる。

第5節 政策的インプリケーション

レジーム機能のリバランスの政策的なインプリケーションは何だろうか。

まず、レジーム機能のリバランスが今後も起き続けることが挙げられる。不一致が残る限り、レジーム機能のリバランスは今後も起き続けると考えられる。本論で見てきた、米中対立の本質は変わらない。中国の急速な経済成長に伴う、「著しい不一致」は引き続き存在している。その不一致に対する、最強国の行動を受けて、レジーム機能のリバランスが起きうるだろう。

日本は、レジーム機能のリバランスに当たって、日米欧三極貿易大臣会合やG20日本プロセス、米国離脱後のTPPの取り纏め等において示したように、交渉力と構想力を有している。日本が、新たなパワー分布に見合った、国際通商秩序の再構築に向けて、構想を提示し、合意形成をリードしていくことは、自国の利益につながるものであり、果たすべき役割は重要なものである。

¹ 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年、10頁。

² ロバート・O・コヘイン、ジョセフ・S・ナイ『パワーと相互依存』瀧田賢治監訳／訳、ミネルヴァ書房、2012年、14頁。

³ Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton: Princeton University Press, 2000, pp.4-6.

⁴ Gruber, 2000, pp.38-40.

⁵ Philip Y. Lipsky, *Renegotiating the World Order : Institutional Change in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017), pp.34-43.

⁶ ミレヤ・ソリス「追従からの脱却：自由貿易秩序の先導者」船橋洋一・G・ジョン・アイケンベリー編著『自由主義の危機 国際秩序と日本』東洋経済新報社、2020年、76頁。

⁷ Stephen D. Krasner, “Regimes and the limits of realism”, *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner, (Ithaca, Cornell University Press, 1983), pp.355-368.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Philip Levy, “Was Letting China Into the WTO a Mistake?” *Foreign Affairs*, April 2, 2018.