

# 米中合意（第1段階）に潜む法的問題

平 見 健 太（東京大学社会科学研究所）

はじめに

2020年1月15日、いわゆる米中合意（第1段階）が署名された。本合意は国際法上の条約であり、遅くとも署名日から30日以内に発効するとされている（8.3条）。その内容は①知的財産権保護の強化、②強制的な技術移転の制限、③農産物貿易に関する規律、④金融サービスに関する市場アクセス改善、⑤為替政策に関する規律、⑥中国による米国産品の輸入拡大約束、⑦紛争処理制度など、7項目に及ぶ。

周知のとおり、米国にとっては膨大な対中貿易赤字の削減が主たる関心事であり、こうした貿易赤字が中国の市場歪曲的な産業政策に起因しているとみる立場から、中国のかかる政策をいかに是正させるかが米国側の基本的な問題意識となっている。そのうえで米国は、上記の合意内容を受けて対中制裁関税の一部を解除するとしたが、合意では補助金問題を含む中国の国家資本主義的な産業政策は手つかずとなっており、そのため米国側の制裁関税も大半は維持されたままである。このように米中間の懸案事項は依然として残された状態にあるが、とはいえ、本合意が2018年7月に激化して以来の米中摩擦問題の分岐点となる可能性はある。署名日以来、本合意については新聞等で広く報道され、その内容も明らかになりつつあるため、本解説では合意の運用上鍵となる法的論点に絞って焦点を当て、それらの紹介を通じて本合意の特質や問題点を指摘することとする。

為替条項（第5章）

貿易協定が国家の為替政策に関する規律を設けるのは稀であり、本合意第5章の為替条項は、米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）第33章の為替条項に次ぐ2番目の例となる。為替操作の問題は米中間の最も重要な経済問題の1つであることから、本合意の成立にとって為替条項は欠くべからざる要素であったといえよう。本条項の内容は、大まかにいえばUSMCA第33章の簡易版である。両者は全体の規律構造と文言の点で大きく似通っており、規律の中核をなす5.2条（為替レート慣行）もUSMCA33.4条とほぼ同じである。この5.2条の適用如何が本為替条項の実効性を左右すると思われるため、以下では本規定に関して注目すべき点を2つ指摘したい。

第1に、5.2.1条では、「実効的な国際収支の調整を妨げ又は不公正な競争上の優位を得るた

めに為替相場又は国際通貨制度を操作することを回避する」という IMF 協定上の義務を確認しているが、これは IMF 協定 4 条 1 項 (iii) の内容をそのまま確認したものである。この IMF 協定 4 条 1 項 (iii) については、違反を問うためには下線部分についてその「意図」を認定する必要があるとされており、この高いハードルゆえに過去に違反が認定された例は存在しない。そのため本規定の実効性を疑問視する声も強く、こうした規定を確認したにすぎない本合意 5.2.1 条についても同様の指摘が当てはまることになろう。他方で第 2 に、本合意の 5.2.3 条は「競争的な切り下げを控え並びに競争上の目的のために為替レートをターゲットしない」義務を当事国に課している。本規定はその文言上、IMF 協定とは独立して本合意当事国に直接法的義務を課すものであるため、米国は本規定を主たる足がかりに中国の為替政策を規律しようとしているものと思われる。この点、ほぼ同旨の規定が USMCA では単なる努力規定 (33.4.2 (b) 条) となっていることに鑑みても、法的義務を備えた 5.2.3 条の存在は、米中間の為替問題の喫緊性を端的に物語っているといえる。とはいえ、以上の 5.2.3 条がどのように運用されるのかは未知数であり、今後の実践に委ねられる。

なお、米国の推し進める為替条項の挿入は、今後の日米貿易交渉においても要求される可能性が高いため、本合意第 5 章や USMCA 第 33 章の運用は特に注視する必要があるだろう。

#### 貿易拡大条項 (第 6 章)

本合意の目玉であり最もユニークな点は、中国による米国産品・サービスの輸入拡大約束であろう。中国は今後 2 年間で 2000 億ドル (約 22 兆円) 相当の輸入拡大を米国に対して約束しており、米国からしてみれば膨大な対中貿易赤字を強制的に縮小するものであるため、通商関係の「リバランス」というトランプ政権の掲げる目的には最も適う方策ではある。しかしながら、そもそも特定国間でこの種の約束を行うことは、市場原理を否定し管理貿易の制度を導入するに等しい。過去には戦間期にも類似の規定をもつ二国間貿易協定の締結が見られたが、それらが例外なく保護主義に根ざしたものであったことは言うまでもない。こうした条項は、本合意の前文に掲げられている「市場原理に基づく結果の促進」という理念と大きくかけ離れており、本合意の真の位置づけを裏書きするものといえる。

既に報道などでは、こうした大規模な輸入拡大の実現可能性を疑問視する声が相次いでいるが、もし中国が本約束を履行した場合には、その影響を受けて日本を含む第三国の中国向け輸出が削減されるのは必至であり、その意味で本条項は波及的な貿易歪曲効果をもつおそれがある。WTO 協定との関係でも今後の運用が最も注目される条項であろう。

#### 紛争処理条項 (第 7 章)

本合意第 7 章は、合意の履行監視メカニズムと紛争処理制度に関する規定を設けている。本章にもとづき設置される履行監視メカニズムは、両国間の定期的会合を通じて本合意の履行状

況をモニタリングするものであり、相互の信頼醸成にとっては有意義と思われる。他方、本合意に関して違反の疑いが生じた場合には、7.4条に規定される紛争処理制度が用いられる。米国は同紛争処理制度が実効的かつ強力なものであると喧伝しているが、その実態はどうか。

7.4条の用意する紛争処理方式は、もっぱら当事国間の協議のみであり(7.4.1条~7.4.4(a)条)、WTO や多くの FTA にみられるような客観的かつ公平な第三者による司法的な紛争処理メカニズムは存在しない。米中問題が政治化している現状に鑑みると、紛争処理の内容を当事国がコントロールしうる協議方式こそが妥協点だったのであろうが、その結果、後述する対抗措置の制度とも相俟って、本合意の履行確保にとって法の果たす役割は後退せざるを得なくなっている。7.4.4(b)条によれば、段階的な協議を通じて申立国の懸念が解決されない場合には、申立国の側が一方的に対抗措置(本合意上の義務の停止または均衡の取れた救済措置を含む)を発動できることとなっており、それに対して被申立国の側は、当該対抗措置が誠実に(in good faith)執られたものか否かを自ら判断し(consider)、肯定される場合にはさらなる報復的措置を控え、否定される場合には本合意から脱退しうるとされる。

このように本紛争処理制度のもとでは、協議段階はもとより対抗措置の発動や当該対抗措置へのさらなる対応に至るまで、ことごとく当事国の主観的評価に手続が委ねられており、場合によっては問題の政治化・激化を招きかねない制度設計となっている。その意味で本合意は、力の支配が台頭しかねない紛争処理制度を内包しているといえ、運用次第では合意の意義を減殺する可能性がある。

### WTO に対する複雑な姿勢

最後に、米中合意にみられるある特徴を指摘しておきたい。すなわち、合意内における WTO への言及である。まず、紛争処理条項内の 7.6.1 条は、米中間に WTO 協定上の既存の権利義務関係が存在することを確認している(FTA にはよく見られる規定)。また、農業貿易に関する第 3 章には、本合意にもとづき中国が新たに採用する措置が WTO 協定上の義務に合致しなければならないとする規定がたびたび登場し、関税割当制度に関しては、WTO 紛争処理を舞台に米中間で争われた、中国-関税割当事件(DS517)パネル報告書の履行を確保する義務を中国に課している(第 3 章付属書 14)。さらに、農産物に関する中国の国内援助措置については、将来米国が WTO 紛争処理を利用する権利を留保する旨の規定が挿入されている(同章付属書 15.2)。

こうした種々の規定の存在から理解されるように、トランプ政権下の米国は WTO 体制を軽んじ一切背を向けているようにみえて、その実、WTO 協定上の権利義務関係や WTO 紛争処理制度を巧みに利用する意図も併せ持っているのであり、その意味で唯一の多数国間通商条約体制である WTO の有用性は依然として認識しているものと思われる。

むろん、本合意には特定国からの輸入拡大約束のような WTO 協定上問題を孕む規定も含まれており、なにより米国の問題視する中国の国家資本主義的な産業政策は手つかずのままであるため、現状では依然として米中問題が世界経済を攪乱する要因であることには変わりがない。

本合意の履行や今後の交渉を通じて米中問題がいかに展開してゆくのか、引き続き予断を許さない状況が続くだろう。