

特集／現代中国の政治変容

中国のWTO加盟をめぐる日中二国間協議と政府内組織

海老原 毅

●中国の「経済外交」

高度経済成長を続ける中国は、北朝鮮の核問題をめぐる六カ国協議の議長役を務め、またASEANと自由貿易協定を締結して周辺諸国への影響力を強める姿勢を見せている。これらのことから、近年、東アジア地域における「中国の台頭」が叫ばれるようになってきている。

中国の対外政策については様々な側面が取り上げられており、例えば「資源外交」、「文化外交」、「政党外交」などが挙げられるが、特に改革開放政策が始まって以来、外交領域でも経済面を重視する傾向が強く見られるようになったことから、「経済外交」という定義も提示されている。経済と外交の関係について、中国では近代化の実現という国家目標に向けた外資の導入と貿易の促進が重視され、それを促す対外関係を整備する政策が取られてきた。そのひとつとして、一九八六年、中国は世界貿易の国際的枠組である関税と貿易に関する一般協定（ガット）への参加を表明して以降協議を重ね、最終的に二〇〇一年二月にW

TO（世界貿易機関）への加盟が達成されたことが知られている。

本稿では、中国のWTO加盟をめぐる日本と中国の二国間協議を取り上げ、その過程に表れた参加者のうち、協議に関与したアクターとしての中国國務院（中央政府）内組織の役割を分析する。分析では、対外政策に直接関わる組織である対外貿易経済合作部（二〇〇三年三月の國務院改組により商務部。部は日本の内閣の省庁に相当）と外交部に焦点を当てる。

●中国のWTO加盟に至る過程

一九八六年七月、中国政府代表はガット事務局長に「締約国としての地位の回復」を求める申請書を提出した（ガットは国際組織の形態を備えていないため、参加国は締約国と呼ばれる）。このとき中国が加盟ではなく「地位の回復」を申請したのは、中華人民共和国成立前の一九四八年五月に、中国国民党政府の中華民国がガットの正式締約国となったが、一九五〇年三月には中華民国が脱退を申請して認められたことを無効とする立場を取っていたからである。

この参加の名称問題はガット側によって柔軟に取り扱われ、一九八七年三月「中国の締約国としての地位に関する作業部会」（中国作業部会）が設置された。こうして中国のガット加盟協議が始まったのであるが、その過程は決して平坦ではなく、むしろ国際情勢の影響も受けて非常に長期化した。

一九八九年六月に天安門事件が発生し、中国は人権問題で国際的な非難を浴びたことから、ガット加盟の協議も約二年間中断した。一九九四年には、アメリカなどと加盟交渉が盛んに繰り広げられたものの最終合意には至らず、国際貿易に関する包括的な国際組織として一九九五年一月に発足したWTOの原加盟国に中国はなれなかった。結局、ガット組織が存続した一九九五年中にも交渉は妥結しなかったため、同年二月に中国はWTO加盟を申請したのである。それに伴い、ガットの中国作業部会は「中国のWTO加盟に関する作業部会」へと名称が変更された。

ガットへの加盟協議は大きく二つからなる（WTO加盟についてもガットと同様）。ひとつは、中国作業部会メンバーが一堂に



特集／現代中国の政治変容

会して中国の貿易制度や措置について討議する多国間協議であり、もうひとつは協議を申し出た加盟国と中国が市場アクセス面を中心に個別交渉する二国間協議である。

まず、多国間協議はガットの中国作業部会として計二〇回開催された。また、WTO加盟の中国作業部会としては、一九九六年三月以降計一八回の会合が開催された。中国作業部会の最終的なメンバーは六三の国・地域・組織である。次に、二国間協議は、日本、アメリカ、EUなど三七の国・組織との間で行われた。ガット加盟に関する二国間協議は多国間協議と同時進行で行われるのが通常だが、中国は計画経済体制であることから、中国作業部会において中国貿易体制への審査作業が行われた後、一九九二年に入ってから、加入議定書の内容に関する協議に入ったのである。各二国間協議の開催時期や協議事項などは協議相手によって異なる。中国の二国間協議は、一九九七年五月にハンガリーとの合意文書に署名されたのが最初の妥結となり、二〇〇一年九月にメキシコとの間で合意・署名されたことで全て終了した。

二国間協議が終了すると、多国間協議の場で中国のWTO加盟文書が審議された。加盟文書は加盟議定書および議定書附属書加盟作業部会報告書の三つからなり、二〇〇一年九月の中国作業部会で採択された後、同年一月一日、ドーハで開催された第四回WTO閣僚会議において加盟が承認さ

れた。その翌日、批准書が提出され、三〇日後の二月一日に中国は正式にWTOのメンバーとなったのである。

●中国のガット／WTO加盟をめぐる日中二国間協議の過程

日中二国間協議の過程は内容的に大きく三つの時期に分けることができる。第一期は一九九三年二月から一九九四年二月まで、第二期は一九九五年一月から一九九七年九月まで、そして第三期は一九九七年九月から一九九九年七月までである。

第一期は、中国がガット加盟を目指して日中二国間協議を始めてからWTOが発足するまでである。日中二国間協議は一九九三年二月に開かれた日中貿易混合委員会でその開始が合意された。この時期の争点は主に関税の引き下げであった。例えば、一九九四年一二月の協議では、日本側は自動車やエレクトロニクス製品、化学品、繊維製品、鉄などに対する関税引き下げを強く求め、中国側がこれに難色を示すという構図が見られた。サービス分野の市場開放も論点が上がってはいたが、それよりも関税引き下げの交渉の方が先行していた。

第二期は、WTOが発足してから物品(モノ)に関する部分合意が得られるまでである。一九九五年中のガット加盟協議で合意達成がならず、一九九六年に入ってから協議が低調な中、日中二国間協議の進展への具体的な道筋が明らかになったのは、

一九九六年一月に開かれた日中首脳会談においてであり、一九九七年には協議が様々なレベルで行われた。この時期には、関税引き下げに加えて、サービス分野の市場開放や非関税障壁の撤廃も主要な争点となった。例えば一九九七年七月の協議では、

日本側が工業品二八七品目と農産物二二〇品目の関税引き下げ、および輸入数量撤廃時期に対する中国側の回答を求めている。また同年九月の協議では、サービス分野の自由化に関する中国の対応策が協議の焦点となった。協議の結果、一九九七年九月四日に日中二国間協議に関する共同声明が発表されたが、このときはサービス分野に関しては合意することができず、モノのみについては部分合意であった。この合意発表は橋本龍太郎首相による中国訪問の開始当日のことであった。

第三期は、モノに関する部分合意から全面合意に至るまでである。部分合意後、サービス分野での合意に向けた協議が続けられたが、すぐに合意に達することはなく、一九九七年一月一日、李鵬総理訪日に合わせて行われた日中共同発表では「大きな進展が見られた」ことが盛り込まれるにとどまった。第三期の争点はサービス分野での市場開放であった。例えば、前記の日中共同発表には「この数カ月間、流通サービス、金融サービス、電気通信サービス、運輸サービス、建設及び不動産サービス、会計サービス、法律サービス等の日本側の

表1 主な日中二国間協議・会談への参加者

実施日	協議・会談のレベル	主な日本側参加者	主な中国側参加者
1997年6月9日	閣僚級会談	佐藤信二・通産相	呉儀・対外貿易経済合作部長
1997年7月4日	閣僚級会談	佐藤信二・通産相	陳邦柱・国内貿易部長
1997年8月27～29日	————	横田淳・外務省経済局参事官（团长）ら	龍永図・対外貿易経済合作部副部長（团长）ら
1997年9月2～3日	————	横田淳・外務省経済局参事官（团长）ら	龍永図・対外貿易経済合作部副部長（团长）ら
1997年9月27日	閣僚級会談	堀内光雄・通産相	呉儀・対外貿易経済合作部長
1999年5月20～21日	————	横田淳・外務省経済局参事官（团长）ら	龍永図・対外貿易経済合作部副部長（团长）ら
1999年6月10日	閣僚級会談	野田聖子・郵政相	呉基伝・信息产业部長
1999年6月17～18日	課長級協議	高瀬寧・外務省経済局サービス貿易室長（团长）ら	易小準・対外貿易経済合作部国際経済関係司副司長（团长）ら
1999年6月22～23日	次官級協議	原口幸市・外務審議官ら	龍永図・対外貿易経済合作部副部長（团长）ら
1999年6月28日	閣僚級会談	与謝野馨・通産相	龍永図・対外貿易経済合作部副部長
1999年7月5～8日	次官級協議	原口幸市・外務審議官、荒井寿光・通産審議官ら	龍永図・対外貿易経済合作部副部長（团长）ら
1999年7月8日	閣僚級協議	高村正彦・外相 野田聖子・郵政相	石広生・対外貿易経済合作部長

（出所）各種報道・資料から筆者作成。

（注）協議レベルが明確でない場合は————とした。

関心分野を含むサービス貿易の分野における中国側の文書によるオファーについて、広範囲なかつ詳細にわたる二国間協議を行った」と記されている。また、一九九九年六月の協議において日中間で見の隔たりがあったのは電気通信、流通や建設の分野であったことが伝えられている。一九九八年中は多国間協議が停滞したこともあり、日中二国間協議に進展は見られなかった。一九九九年に入ると、

定されていた小渕恵三首相訪中までの合意を目指して二国間協議が繰り返された。日中二国間協議の最終段階では特に電気通信分野での市場開放について交渉が難航したため、一九九九年六月には担当閣僚級会談が実施され、妥結直前にも郵政相が訪中して最終協議を行っている。そして七月九日の日中首脳会談において基本合意に達したことが確認され、共同声明が発表されたことよって日中二国間協議は終了した。

● 対外貿易経済合作部と外交部の関与とその根拠

前項で描いた日中二国間協議のうち、第二期と第三期における協議・会談への日中双方の参加者を入手できる範囲で整理したのが表1である。この表から、協議のレベルは課長級から閣僚級までに渡り、おおむね双方の主管部門からの参加者の間で協議が行われていることが分かる。それとともに、対外貿易経済合作部からの参加者が比較的多いといえる。特に次官級協議では、龍永図・対外貿易経済合作部副部長が幾度も中国交渉団長として参加している。それは、ガット/WTOへの加盟交渉の中国側首席交渉代表は対外貿易経済合作部副部長級の職位を兼務しており、一九九四年から二〇〇一年まで龍永図が務めていたからである。ここで、中国の加盟が承認された第四回WTO閣僚会談への中国代表団名簿を見ると、対外貿易経済合作部のWTO加盟

関係部門から一九人、同部の二国間関係に関わる部門から五人が参加しているが、國務院内のそれ以外の組織では、外交部など九つの組織から一名ずつ代表が参加しているのみである。ここでも、対外貿易経済合作部からの参加者が圧倒的に多く、外交部からの参加者はきわめて限られていたことが明らかである。ガット/WTO加盟に関する外交交渉で対外貿易経済合作部が外交部よりも相対的にかなり大きな関与をした根拠として、職責の相違、役割分担という二つの点からの説明が可能である。

第一点は、職責上、WTOに関わる問題は対外貿易経済合作部の主管領域だということである。『中央政府組織機構』一九九五年版には対外貿易経済合作部と外交部の職責が記載されている。対外貿易経済合作部の職責については「国（地域）別の対外経済貿易政策や、二国間・多国間の対外経済貿易政策を制定し、組織的に実施する。我が国政府を代表して国際経済貿易の組織と会議に参加し、ガットなどについての事務に責任を負い、外国政府や関係する国際機関との経済貿易交渉ならびに調印を行う」ことが明記されている。一方、外交部については「政府中央の多国間外交に関する方針・政策を徹底して執行し、国連の事務および人権、軍備管理、世界的・地域的な経済協力などの重大な問題について、政府中央に提案を行い、多国間外交事務の処理を行う」という職責が明記されている。



特集／現代中国の政治変容

したがって、外交部に多国間外交を担当する職責があるものの、ガットに関する職責が明確化されている対外貿易経済合作部にWTO加盟の二国間協議を総括する権限がある。

第二点は、中国国務院内には、対外政治関係に関わる事項は外交部が担当し、対外経済関係に関わる事項は対外貿易経済合作部が担当するという役割分担が存在することである。WTO加盟をめぐる問題は対外経済関係に属すると認識されていることから、この問題では対外貿易経済合作部が総括責任を持ち、外交部はこれに協力する立場にあったと判断できる。日中二国間協議について「交渉の場においては、首席交渉官だけでなく、各部門の担当者が参加し、各論についてはこれら担当者が応答した」といわれていることから、首席交渉代表以下の対外貿易経済合作部の担当者は、中国政府内の各組織から出される様々な意見を聞き、それらを総合的に調整する立場にあったといえる。したがって、日中二国間協議でも、対外貿易経済合作部からの団員が首席代表を筆頭に総括的な役割を果たし、外交部からの団員よりも協議に大きく関与したのである。

●今後の中国対外政策に関わるアクトターの展望

本稿では、ガットへの参加申請から一五年余にわたる協議の末に達成された中国の

WTO加盟をめぐる日中二国間協議を事例に挙げて分析した。この二国間協議では関税の引き下げから次第にサービス分野の市場開放へと争点の比重が移る中、各レベルでの協議が行われた。その中で部分的に判明した協議への参加者に第四回WTO閣僚会議の中国代表団メンバーを加味するとき、日中二国間協議において対外貿易経済合作部が相対的に大きな関与を果たしたことが明らかになった。同部はガットなど国際経済貿易に関する組織や会議を総括する具体的な職責を有しており、経済協力も含めた多国間外交へ関与する職責も持つ外交部がこの問題で具体的な役割を果たした形跡は見られなかった。中国国務院内では、対外経済問題は対外貿易経済合作部が担当し、対外政治問題は外交部が担当するという役割分担が存在することも根拠のひとつとなっていることを示した。

近年、市場経済化が進展し、WTOへの加盟によって対外開放が一段と深まるにつれ、中国の政策課題はますます複雑化し、国際化する傾向にある。したがって、今後従来の役割分担には当てはまらないイシューが浮上する可能性が高く、現在の商務部と外交部は部門間の垣根を越えて協調した政策対応を迫られることが予想される。現に、最近行われた米中首脳会談という典型的な外交の舞台において、最大の争点のひとつは経済摩擦であったことにも、安全保障等の国際政治の問題と貿易や通貨等の国

際経済の問題が強い関連を持つことが見て取れるのである。このように、中国の政策課題の複合化や多様化とともに、それに関わるアクターもこれまでとは異なる構図を示す可能性が高まることから、アクターの分析枠組みにも変化が必要となると思われる。

(えびはら つよし／富山商船高等専門学校講師)

《参考文献》

- ① 経済産業省監修、荒木一郎・西忠雄訳『全訳 中国のWTO加盟文書』蒼蒼社、二〇〇三年。
- ② 中国WTO加盟に関する日本交渉チーム『中国のWTO加盟』蒼蒼社、二〇〇二年。
- ③ 『中国対外経済貿易白皮書』一九九七～二〇〇二年各年版、中国対外経済貿易出版社等。
- ④ 『中国外交概覧』一九八七～一九九五年各年版、世界知識出版社。
- ⑤ 『中国外交』一九九六～二〇〇二年各年版、世界知識出版社。
- ⑥ 『中央政府組織機構』一九九五年版、中国発展出版社。
- ⑦ 『中央政府組織機構』一九九八年版、改革出版社。