

2021.4.14

バイデン政権の対中政策

～欧米の専門家・有識者は今後の米中関係をどう見ているか～

<2021年3月1日～26日 米国欧州オンライン定期面談報告>

キャノングローバル戦略研究所
瀬口清之

<主なポイント>

- ジョー・バイデン氏が第46代大統領に、カマラ・ハリス氏が米国初の女性・アフリカ系・アジア系副大統領に就任した。トランプ政権下の異常な時代が終わり、政策や社会秩序が正常さを取り戻しつつあり、多くの米国民は安心感を回復しつつある。
- バイデン政権の優先課題はコロナの終息と経済の回復によって国民を安心させることにある。そのためには円滑な政策運営に必要な関係法案を成立させることが必要であり、議会の協力が不可欠。来年秋の中間選挙で両院での過半数を維持するため、今年中に明確な政策運営の成果を示して、国民からの信頼確保が極めて重要となる。
- 議会はトランプ政権時代から超党派で対中強硬姿勢を支持しているため、議会との協調を重視すれば、当面は前政権の対中強硬姿勢の基本方針を変えることが難しい。
- 2月上中旬に米国で実施された世論調査（ギャラップ社）によれば、中国に対して好ましくない感情を抱く人の比率は79%と、1979年調査開始以来最悪の水準に到達。
- 今年は議会との対立を招く可能性が高い対中政策基本方針の修正は難しい。本年秋以降、微修正はあっても、本格的な修正は2年目以降徐々に進むと予想されている。
- 対中政策が先行き修正されても、オバマ政権第1期の「関与＝エンゲージメント」に戻る可能性はなく、同政権第2期の「抑止」に近づくと見られている。
- バイデン政権では中国を競争相手、敵対者、かつ協力者であると位置づけている。
- バイデン政権の対中政策は前政権と比べ以下の点が異なる。①中国に対する理解度が高い、②政策経験が豊富な人材が政策を担う、③大統領が勝手に動かない。
- バイデン大統領の就任式に台湾の駐米代表が1979年の米台断交後初めて正式招待を受けて出席した。もし招かなければバイデン政権は反中派が支配的な議会から厳しい批判にさらされていた。それを回避するための議会対策として招いたものだった。
- バイデン政権は米国政府の台湾政策について、従来からの「一つの中国政策」を否定せず、そのベースラインの範囲内で対処する方針である。
- 欧州中国投資協定は、米国の対中経済関係へのキャッチアップを目的とするものであり、同時に、米国のデカップリング政策に反対するメッセージでもある。
- 中国のCPTPP加入審査において、日本としては、英独仏等欧州諸国の協力も得て、うまく政治的な圧力を緩和しながら米中両国とのバランスを保ち、客観的中立的な判断基準に基づいて厳正に審査する立場を堅持することが求められる。今後もし英国とEUが加入すれば、日本は英国およびEUと相談することが可能となる。

1. バイデン政権の対中政策を取り巻く背景

(1) バイデン政権の政策運営の特徴

21年1月20日、ジョー・バイデン氏が第46代大統領に就任し、カマラ・ハリス氏が米国初の女性・アフリカ系・アジア系副大統領に就任した。バイデン政権は政権発足直後から議会の承認なく政策を動かすことができる大統領令によって実施可能な政策を次々と打ち出し、トランプ政権との違いを鮮明にしている。具体的にはWHOへの資金拠出（前政権は離脱を表明）、パリ協定への復帰（同）、トランプ政権が実施した、イスラム教徒が多い国を対象とした入国規制措置および「ゼロ寛容」移民政策の廃止（移民の親子引き離し措置の中止等）などである。

加えて、1.9兆ドルのコロナ対策も議会を通過、予想以上の速さで政策を推進している点は高く評価されている。3月入り後に公表された複数の調査機関による世論調査においても、バイデン政権の経済政策やコロナ対策に対する支持率は60~70%に達している。

バイデン大統領の政策運営は兵士への慰問など伝統的な手法も取り入れていることもあって、多くの米国民はトランプ政権下の異常な時代の終了とともに政策や社会秩序が正常さを取り戻しつつあることを実感し、安心感を回復しつつある。

もともと民主・共和両党間の党派対立は鮮明に残っている。大統領選挙での得票数はバイデン大統領の8,128万票（得票率51.3%）に対しトランプ前大統領は7,422万票（同46.8%）を獲得しており、コロナがなければトランプが大統領選に勝っていた可能性も指摘されている。しかも史上最高齢の78歳で就任したバイデン大統領は1期4年で引退する可能性が指摘されており、バイデン政権の政権基盤は決して盤石ではない。それだけに、国民からの信頼を勝ち取るために、バイデン政権の優先課題はコロナの終息と経済の回復によって国民を安心させることにある。そのためには円滑な政策運営に必要な関係法案を成立させることが必要であり、議会の協力が不可欠である。このことが現在のバイデン政権の外交政策にも影響を与えている。

(2) バイデン政権における対中政策の当面の基本姿勢とその背景

議会はトランプ政権時代から超党派で対中強硬姿勢を支持している。このため、議会との協調を重視すれば、トランプ政権の対中強硬姿勢の基本方針を変えることは難しく、前政権同様、バイデン政権でも中国を脅威＝戦略的競争相手 *strategic competitor* と位置付けている。

22年秋には中間選挙があり、過去の歴史を見れば、この中間選挙以降、与党が両院で過半数を維持できなくなることが多い。そうなればバイデン政権1期目の後半は議会の協力を得ることが難しくなり、法案が議会を通りにくくなるため政策は停滞する。現在の民主・共和両党の間の党派性の強い分裂状況が続くとすれば、野党の協力を得られる可能性はほとんどない。

来年秋の中間選挙で両院での過半数を維持するためには、今年中に明確な政策運営の成果を示して、国民からの高い信頼を確保することが極めて重要となる。このため、と

くに今年については議会との対立を招く可能性が高い対中政策の基本方針の修正は難しいとみられている。本年秋以降、微修正はあっても、本格的な修正については、2年目以降徐々に進めていくものと予想されている。

米国のある著名な中国専門家は、先行きについて、バイデン政権の経済政策が成果を生み、米国経済が順調な回復傾向をたどれば、国民の対中政策への関心が低下するため、バイデン政権の自由度が高まる。一方、経済回復が遅れると、バイデン政権への批判が強まり、支持率も低下するため、対中政策の強硬路線を修正しにくくなると見ている。

こうした見方に対して、別の専門家は次のような異なる見方をしている。

米国民は対中政策への関心が低い一方、議会の関心は高く、超党派で反中感情が強い。このため、経済の回復如何にかかわらず、対中強硬路線を修正しにくい状況が続くと指摘する。このように専門家の間でも先行きに対する見方が分かれている。

この間、バイデン政権は、中国との競争に勝つために、中国に対する経済制裁を強化するのではなく、米国自身の経済基盤強化に注力することを目指し、8年間で2兆ドルのインフラ投資計画を議会に提案すると発表した（3月31日）。それと並行して、米国製品の調達を優先するバイ・アメリカン政策や中国への技術流出防止策なども強化される見通しである。このように、バイデン政権は中国に対抗する措置として中国に対する制裁を強化するのではなく、米国自身の競争力を高める方向を重視している。

（3）バイデン政権の対中政策を取り巻く国民感情

2月上中旬に実施されたギャラップ社による世論調査（3月初旬公表）によれば、中国に対して好ましくない unfavorable 感情を抱く人の比率は79%に達し、1979年9月の調査開始以来、過去最悪の水準となった。この比率は天安門事件が発生した1989年以降、30年間にわたり概ね40%台後半から50%台前半の水準を保持して推移していた。それが、2020年に初めて60%を超えて67%となり、今年は79%とさらに急速に悪化した。

2月上旬に実施されたピュー・リサーチ・センターによる米国民の対中感情に関する世論調査の結果も3月初旬に公表された。中国を競争相手または敵とみる比率は89%に達したほか、中国に対して好ましくない negative 感情を抱く人の比率は2018年の46%から今年の67%へと大幅に上昇した。

ただし、同世論調査によれば、米国民の対中政策への関心はあまり高くなく、主要な政策課題としての順位は7番目にとどまった。関心が高い上位3つの政策課題である、米国民の雇用確保、コロナ感染防止、テロリストによる攻撃に対する防御等には70%以上の人々が関心を示した。一方、中国の影響力を抑える政策に関しては48%の人が関心をもつにとどまった。

2. バイデン政権の対中政策

（1）対中政策にかかわる主要高官は前政権の強硬路線をほぼ踏襲

1月19日、ポンペオ前国務長官は国務長官としての執務の最終日に声明を発表し、

中国の新疆においてジェノサイド(集団虐殺)が行われていると信じていると発言した。その翌日、アントニー・ブリンケン国務長官は上院の指名承認公聴会において、新疆でジェノサイドが行われたとの見方に同意すると発言した。3月18日にアンカレッジで開催された米中外交トップ会談の冒頭でも、ブリンケン米国務長官は「新疆、香港、台湾などの問題、米国へのサイバー攻撃、同盟国への経済的な強要行為を含む中国の行動に対する米国の深い懸念を取り上げる」。「これらの行動は全て、世界の安定を維持しているルールに基づく秩序を脅かしている」(ロイターの記事より引用)と指摘したと報じられている。

これらの一連の発言が示すように、ブリンケン国務長官の対中政策に関する発言内容はトランプ政権の対中強硬路線をほぼ踏襲していると思われる。

国家安全保障担当大統領補佐官ジェイク・サリバン氏、インド太平洋調整官カート・キャンベル氏、国防長官特別補佐官イーリー・ラトナー氏などバイデン政権において対中政策立案の中枢にかかわる高官もトランプ政権の中国観に近い見方をしているとの評価が一般的である。

この間、ウィリアム・バーンズ CIA 長官も2月24日の上院指名承認公聴会において中国を権威主義的敵対者 *authoritarian adversary* と呼んだほか、キャサリン・タイ USTR 長官も2月25日の指名承認公聴会で中国は世界課題に取り組むうえでライバルであり、パートナーであると発言した。

(2) バイデン大統領自身の対中融和姿勢と同政権の対中基本方針

これに対してバイデン大統領自身は、彼らに比べると対中融和的な考え方を持っていると考えられている。公式答弁ではあらかじめ用意された文書を読み上げるため、対中強硬路線を維持しているが、インフォーマルな場で発言する内容は中国に対する融和姿勢がにじみだしている指摘されている。それに加えて、就任直後に新型コロナウイルスを「中国ウイルス」と呼ぶことを禁じたほか、孔子学院に対してトランプ前政権が実施した規制を撤回するといった政策にも融和姿勢が表れている。

ブリンケン国務長官も対中強硬姿勢を強調しているが、実は対中融和的なバイデン大統領に近く、サリバン国家安全保障担当補佐官も米国の圧倒的優位確保には固執しないスタンスであるなど、トランプ政権とは一線を画す特徴も内包している。このため、現在の前政権とほぼ同様の対中強硬路線が先行きある程度修正される可能性が高いとの見方が多い。

とは言え、オバマ政権第1期の時のように対中融和政策によって中国の民主化・市場化を目指す「関与=エンゲージメント *engagement*」に戻る可能性はなく、オバマ政権第2期の「抑止 *deterrence*」に近づいていく。

バイデン政権では、中国を競争相手 *competitor* であり、敵対者 *adversary* であり、かつ協力者 *cooperator* であると位置づけている。この基本方針についてはブリンケン国務長官が3月3日に国務省で行った米国の外交方針に関するスピーチの中でも次のように述べられている。「我々の中国との関係は、そうであるべき時には競争関係であ

り、可能な場合には相互協力関係であり、そうでなければならぬ場合には敵対関係である。」

以上を踏まえて、米国のある中国専門家が筆者に対して、バイデン政権の対中政策の特徴は次のように整理できると述べた。

①「バイデン政権はライフル」 VS 「トランプ政権はショットガン」

トランプ政権は中国に対して、思いつくまま手あたり次第に強硬策を実施した。これに対してバイデン政権は目標を絞って狙い撃ちする形で、より合理的かつ有効な手段で対中政策を運営すると見られている。

②同盟国との協調重視

バイデン政権は同盟国との協調を重視し、同盟国と足並みをそろえる形で中国に対峙する方針である。

③人権問題に厳しい（主に新疆と香港）

米民主党政権は伝統的に人権問題に力点を置く傾向が強いが、バイデン政権も同様である。新疆におけるウイグル族に対する抑圧政策、香港の国家安全維持法の制定以降の中国当局による言論・政治活動に対する規制強化等について、バイデン政権はトランプ政権以上に厳しい姿勢で臨んでいる。

④関税政策は用いない

トランプ政権は米国の対中貿易赤字の拡大を問題視し、これを削減するために中国からの輸入品に対する関税を引き上げた。この政策に対して、ほぼすべての経済専門家は二国間の貿易不均衡の縮小を目指すのは経済的に意味がない政策であると批判しており、民主党も同様の立場に立っている。このため、中国からの輸入品に対する関税を引き上げる政策は採用しないと見られており、トランプ政権が実施した関税引き上げについてもしかるべきタイミングを待って見直し始めると予想される。

⑤気候変動政策重視

バイデン政権は気候変動政策を重視しており、この分野で中国との協力が可能であると考えている。

(3) バイデン政権が重視する当面の優先外交課題と対中政策

バイデン政権に詳しいある中国専門家は筆者に対して次のように語った。

バイデン政権が当面重視する優先課題は、以下の3点である。第1に、コロナ感染の早期終息および経済回復の促進、第2に、世界における米国の地位の回復、第3に、米国を多国間主義に基づくグローバルな枠組みに戻すことである。対中政策の修正については、それらの優先課題をある程度実現したのちに着手する方針である。

上記の3つの課題に関して一定の成果をあげるにはある程度時間がかかる。加えて、多国間主義を重視しても、同盟国の協力にはあまり多くを期待できないと考えられる。そうなれば、前政権からの対中強硬路線を踏襲する対中政策はすぐには変えられない。その結果、上記の課題で掲げる成果の達成に一定のめどが立つまで米中対話の再開を待

たざるを得なくなることが懸念される。しかし、それでは足許の米中関係の悪化を止められなくなるリスクが高まり、米中両国にとって望ましくない。米中関係改善には対話による相互理解の促進が不可欠である。

別の二人の中国専門家によれば、幸いバイデン政権はトランプ政権のように米中関係をゼロサムゲームの関係にとらえて、中国を後退させることに固執する姿勢はとっていない。厳しい姿勢を示すとしても、トランプ政権のような無鉄砲な厳しさを示すのではなく、不必要に中国との対立をあおることはしたくない (*tough but not too tough*) という考え方に基づいている。米国民も上記のアンケート結果にみられるように、中国問題にはそれほど関心が高くないので、中間選挙のために無理する必要はない。

しかし、現時点においてバイデン政権は、中国といかに協力を進めるかということをお話しておらず、依然様子見の状態が続いている。基本的には米国の圧倒的優位重視の立場を変えない方針のように見えるため、経済力・軍事力両面において米国に近づきつつある中国を脅威とみなす状況は今後も続くと思われている。

(4) トランプ政権とバイデン政権の対中政策運営の違い

現在のバイデン政権の対中政策の基本姿勢は、上述の通り、トランプ政権の強硬路線をほぼ踏襲している。しかし、経験豊富な米中外交の専門家は、現政権の政策の中核を担う主要高官の以下のような特徴を見れば、前政権との違いは明らかであると指摘する。

① 中国に対する理解度の違い

ポンペオ国務長官は中国の政治体制の変革を目指したが、これは実現できるはずもなく意味がない政策だった。この間違った方針に同調して米国を支持したアジア諸国は一つもなく、米国はアジアの中で孤立した。バイデン政権は中国の政治体制の変革を促すことができないことを十分理解しているため、この失敗を繰り返さない。

② 政策運営の経験の差

トランプ政権で対中政策の中核にあったマシュー・ポットインジャー国家安全保障担当大統領副補佐官は中国語が流暢だった。しかし、その経歴は中国分野のジャーナリストから海兵隊員という異色の経歴であり、政府内で政策運営に携わった経験がなく、いきなりトランプ政権の中核に抜擢された。このため、米国政府が中国政府との間で長年にわたり積み上げてきた成果に対する知見が乏しく、これがトランプ政権の対中政策運営のボトルネックとなっていた。経験豊富で高い知見を有する外交専門家の大部分はトランプ大統領の大統領就任に反対する署名運動に署名したため、トランプ政権に入ることがなかった。

これに対して、バイデン政権のプリンケン国務長官、サリバン国家安全保障担当大統領補佐官はしっかりとした政策運営経験があるほか、キャンベルインド太平洋調整官は対アジア外交政策のプロである。このため、対中政策に関する知見と政策運営の経験のレベルが前政権の中核を占めた高官とは大きく異なる。

③ 大統領と政権内部の政策立案の関係

トランプ政権においては、政権内部の政策立案の内容にかかわらず、大統領自身が

自分自身の判断で勝手に動いていたため、政権全体としての政策運営の整合性が確保できていなかったのが前政権の特徴だった。バイデン政権ではこのようなことは生じていない。

(5) バイデン政権の台湾政策

1月20日のバイデン米大統領の就任式に駐米台北経済文化代表処の蕭美琴代表が出席した。台湾の駐米代表が正式招待を受けて出席したのは1979年の米台断交後初めてのことだった。このため、バイデン政権は台湾問題をめぐりトランプ政権以上に中国に対して厳しい姿勢で臨むのではないかとの見方がある。

この点について、台湾問題に詳しい複数の米中外交専門家の見方を伺ったところ、以下のような見方が示された。

大統領就任式に台湾代表を招いたのは議会对策だった。現在、米国議会は反中派が圧倒的多数を占めている。この状況下でもし大統領就任式に台湾の駐米代表を招かなければバイデン政権は厳しい批判にさらされていた。その事態を回避するためにあえて台湾の駐米代表を就任式に招いた。これはバイデン政権が対中政策を慎重に運営しようとしている姿勢を示していると思われるべきである。

現在、バイデン政権は国内政策に重点を置いているため、その円滑な政策運営に必要な議会对策を外交に優先させる形になっている。今回就任式に台湾の駐米代表を招いたのは、中国との対立姿勢を示す真意に基づくものではない。

バイデン政権は米国政府の台湾政策について、従来からの「一つの中国政策」（台湾は中国の一部だとする中国の立場を認知するが、米国は台湾の安全には関与するという立場）は否定せず、そのベースラインの範囲内で対処する方針である。

バイデン政権が対中政策を立て直すまでには一定の時間を要する。バイデン政権の対中政策は対アジア政策と整合的な形で打ち出していくことになると考えられるが、現在はまだその段階に至っていない。台湾政策は対中政策全体の枠組みの中に組み入れられているため、一定の期間を経て本当の台湾政策方針が示されることになる。したがって、足許の対中政策の動きだけを見て、今後のバイデン政権の対中政策運営方針を予測すれば判断を間違えることになる。

3. 中国のCPTPP加入積極検討に対する見方

(1) 米国の国内事情と中国に対する見方

習近平主席は昨年11月にRCEP（東アジア地域包括的経済連携）の合意に達した直後のスピーチで、中国はCPTPP（環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定）¹への加入を積極的に検討すると発表した。その後、昨年12月の中央経済工作会議での「決定」、および本年3月の全人代における政府活動報告の中で、

¹ 2017年11月、11か国によるTPPについて大筋合意に至り、2018年12月30日に発効した。参加国は、豪州、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、およびベトナム。

本年の重要政策方針として、この方針が繰り返し述べられている。

こうした中国の姿勢から判断すれば、中国政府として真剣に CPTPP 加入を検討しているのは確実である。しかし、米国のワシントン DC における議論ではそのように理解されていない。中国の上記発表は政治的な発言であり、中国政府は加入を真剣に考えてはいないとの見方が一般的である。真剣に考えているのは劉鶴副総理を中心とする経済改革推進派に限られており、それは中国政府において少数派に過ぎないとの見方もある。ただし、米国の中国専門家はワシントン DC の有識者の間で共有されているこうした「楽観論」を否定している。

米国の中国専門家の多くは、中国の CPTPP 加入問題について、現在、米国議会が米国の TPP 加入に強く反対している実態を考慮すれば、短期的には米国が加入する可能性はない。しかし、中国が米国より先に CPTPP に加入することを認めることは米国にとって望ましくない選択肢である。一方、長期的には米国自身も TPP に加入すべきであるし、そこに中国が共に加わることは、世界の自由貿易体制拡充のためにプラスであるとの見方は専門家・有識者の間で広く共有されている。本来であれば、米国はすぐに CPTPP に加入し、日本とともにこの運営をリードすべきであるが、議会が自由貿易体制の強化に強く反対しているため、当面はあきらめざるを得ないというのが米国の国内事情である。

このため、米国不在の CPTPP において運転手席に座る立場の日本に対して、中国の加入を簡単に認めないでほしいとの期待は強い。中国の WTO 加入時（2001 年）には、米国が運転手席に座っており、中国の加入審査基準を甘くして早期に加入させ、自由貿易体制の恩恵を享受させることによって中国経済の市場化促進を狙った。しかし、中国経済の構造改革の進展速度は米国の期待を大幅に下回ったため、米国政府関係者や有識者の多くはその時の米国政府の判断が間違っていたと評価している。

その反省に立って、今回は日本に対して、中国を審査する場合にはベトナム、シンガポールといった小国とは異なり、中国には大国としてふさわしい責務を担わせるよう高めのハードルをクリアさせることが必要であると考えている。それは世界第 2 の経済大国である中国が他国に比べ甘い条件で加入すれば世界市場への影響が大きいため、それを回避すべきであるという論拠に基づいている。

（2）米国が CPTPP に復帰できる時期

バイデン政権第 1 期中の米国の CPTPP 加入が難しいと見られている重要な要因は民主党と共和党の間の政治分裂の深刻化である。CPTPP 加入には議会の承認が必要であるため、共和党の協力が不可欠である。しかし、党派対立が激しい現在の政治状況ではそれを期待することはほぼ不可能である。

加えて、共和党のポンペオ前国務長官や民主党のヒラリー元国務長官が自由貿易に反対する国民世論の強い要求に押されて、元々 TPP 加入賛成の立場から反対の立場へと転じた事実も政治的に重くのしかかっている。また、バイデン政権は中間層のための外交政策を目指しているが、CPTPP 加入は富裕層を中心に利益をもたらす性格

を持っているところも難点と指摘されている。

このように米国が加入できないのは米国自身の国内事情である。しかし、もし中国が先に入れば米国にとって最悪の事態であると考えられている。そうなれば、中国の加入を認めた日本に対する批判が強まり、そのことが日米関係を悪化させるのは必至と予想されている。

このほか、豪州は新型コロナ感染拡大に関する中国政府の対応を批判したため、中国からの制裁措置として、主要品目（ワイン、牛肉、大麦、石炭など）で中国による輸入制限措置により大きな経済的ダメージを受けている。その豪州が中国加入に対してどう対応するかも課題の一つとなると見られている。

4. バイデン政権と EU および英国との関係

(1) EU が欧州中国投資協定 (EU-China Investment Agreement, Comprehensive Investment Agreement=CAI) の締結を目指す意図

EU が欧州中国投資協定締結を目指した背景について、EU の経済政策運営の実情に詳しい欧州の専門家が筆者に対して以下のように述べた。

トランプ政権が目指した対中デカップリング政策に関して、EU の専門家や有識者は経済のグローバル化の進展を止めることは不可能であり、中国とのデカップリングなどできるはずがないと考えていた。また、中国の経済力・軍事力の台頭についても、米国のように中国に対する優越性を維持することに固執することはなく、中国の台頭を受け入れるスタンスであるなど、米国とは異なる立場に立っている。

中国との経済交流についていえば、米中関係に比べて欧中関係は相互交流のパイプが細いため、EU としては現在、米国にキャッチアップすることを目指している。

2020年12月30日に合意に達した欧州中国投資協定は、米国の対中経済関係へのキャッチアップを目的とするものであり、同時に、米国のデカップリング政策に反対するメッセージでもある。

なお、本協定に関する EU・中国の協議は7年に及んだ。この交渉に携わった欧州の専門家によると、昨年12月初の段階では EU 側は昨年内の合意は困難と見ていた。その主因は EU が相互主義原則の受け入れを強く求めたのに対して、中国は中国経済がまだ発展途上国の段階にあることを理由にこれを拒否していたことにあった。ところが、ドイツのメルケル首相の EU 議長（輪番制）の任期である昨年12月末が迫ると、中国側が突然方針を変更し、相互主義原則を受け入れると伝えてきた。EU 側としてはこのタイミングを逃すと中国からこれ以上の譲歩を引き出すのは難しいと判断し、急転直下合意に至った由。

この間、米国のサリバン国家安全保障担当大統領補佐官は政権発足前だったにもかかわらず、本協定の早期合意を牽制するメッセージを送っていた。その要求に従わず EU が合意に踏み切った一つの要因は、上記の EU 側が本協定の締結を目指した目的にあると考えられる。

(2) 日本主導の CPTPP 合意形成に対する評価

EUは米国との間で2013年からTTIP(環大西洋貿易投資協定 Transatlantic Trade and Investment Partnership) 締結に関する協議を行っていた。これは欧州版 TPP と言えるものだった。しかし、その内容については、企業の利益を優先し過ぎているとの批判が根強かった。このため、16年末にトランプ大統領が交渉を中止するとともに、EU委員会も本協定は合意に至らず協議が終了したとの見解を公表した。

その間、同じような枠組みで並行して進展していた TPP の協議も米国の離脱とともに終了すると大半の欧米の専門家は予想していた。このため、日本が米国抜きで CPTPP の合意形成を達成したことは大きな驚きをもって受け止められた。

戦後日本は、国際政治の舞台において、一貫して目立たない立場をとり続け、米国の陰に隠れるポジションを保持してきた。それにもかかわらず、今回初めて表舞台に立ち、米国の陰に隠れることなくグローバルなフレームワークの構築を実現したことは、欧米諸国の専門家や有識者にとって予想外の出来事だった。

(3) 中国の CPTPP 加入積極検討について

中国の CPTPP 加入条件の審査について、EU の専門家や有識者は日本が毅然とした姿勢で客観的・中立的な判断基準に基づいて厳正に審査すべきであると考えている。その審査に関しては米中両国のいずれに対しても政治的配慮をしないことが日本の信頼向上につながるとの見方も共有されている。

ただし、この問題は米中両国との関係に対する政治的配慮を無視して判断することが不可能であるのもまた事実である。日本としては、英独仏等欧州諸国の協力も得て、うまく政治的な圧力を緩和しながら米中両国とのバランスを取り、客観的中立的な判断基準に基づいて厳正に審査する立場を堅持することが求められる。

(4) 英国の CPTPP 加入申請

2月1日に英国が CPTPP 加入を申請した。英国の貿易投資開放度から見て、CPTPP への加入は近い将来実現する可能性が高い。そうなれば、EU も加入を検討し、欧州諸国が AIIB (アジアインフラ投資銀行) に連鎖的に加入した時 (2015年3月) のように CPTPP に加入する可能性も考えられると見る欧州の有識者は少なくない。欧州の有識者によれば、すでに EU 主要国の一部で加入の検討が始まっているとの情報もある。

もし英国と EU が加入すれば、中国の CPTPP 加入審査について、日本は英国および EU と相談することが可能となる。日本単独で中国加入問題を扱う場合には、米国の圧力に屈せざるを得ない可能性が高いが、状況に応じて米国と一線を画すことも辞さない英国、EU がともに判断に加われば、日本は中立的な立場から客観的に中国の加入条件を審査しやすくなる。

このような経緯をたどって中国に対して厳格な審査を行い、中国がこれをクリアし

て加入することになれば、米国も加入を考えざるを得なくなると一部の欧米の専門家は予想する。そうなれば、CPTPPはWTOに代わる国際的に重要な自由貿易体制の枠組みとなっていくと考えられている。もし日本が主導する形でこの枠組みの構築を成し遂げることができれば、日本の国際社会でのプレゼンスは確実に高まる。

(5) 競争中立の概念

欧州中国投資協定の交渉過程において、競争中立 (competitive neutrality) という概念が重視された。これは国有企業の存在が市場を歪めるリスクが高い状況において、一国の市場が一定の条件を満たせば、たとえ国有企業が存続していても、その市場が競争的であると判断できるとする評価基準に関する考え方である。

具体的にはOECDのガイドラインとして示されている以下の8項目における公平性・透明性等の条件をクリアする必要がある。

- ① 政府関係事業の運営方式の合理化 (営利・非営利事業の峻別)
- ② 所与のあらゆる機能のコスト確認 (公的サービス関係業務のコストの明確化)
- ③ ビジネス利益率の達成 (国有企業の各事業分野がそれぞれ適正な利益率を確保して経営している=利益を出さずに低価格での販売をしていないことの確認)
- ④ 公的サービス事業の決算内容の公開 (営利事業の一部に公的サービスが含まれる場合、その部分の峻別とそれに関するコスト・価格・規制の明示)
- ⑤ 課税の中立性 (営利・非営利事業間の課税に関する公平性確保)
- ⑥ 政府規制 (一般的ビジネス分野では公的企業も民間企業と同じ扱いを受ける)
- ⑦ 借入および補助金に関する公平性 (国有企業と民間企業間の待遇差別の禁止)
- ⑧ 政府調達に関する競争性確保 (国有・民間企業の競争条件の公平性と透明性)

EU諸国においては様々な所有制の企業が存在しているため、統一市場としてのルールを制定するうえで、所有制の形式にかかわらず、市場を公平に評価できるようにする評価基準が必要だった。このため中国との協議においても競争中立という概念が受け入れられやすいという背景があった。とは言え、この基準を中国とEUの間できちんと運用するのは難しい。この条件をクリアできれば、中国がCPTPPに加入する際にもこの概念を用いて、加入条件を明確に規定することが可能となる。そうなれば、企業や労働組合に対する共産党支配体制を継続してもCPTPPへの加入が可能となると考えられる。

以 上