

〈3〉 USTRが中国のWTO遵守状況に関する 年次報告書を発表 —中国輸出管理法草案の懸念点に関連する指摘も

CISTEC 事務局

米国通商代表部（USTR）は、本年1月19日に、中国のWTOルールへの遵守状況に関する2017年年次報告書を公表した。「中国で開かれた市場志向型の貿易体制の導入が進んでいない点において、米国が中国のWTO加盟を支持したことは明らかに誤りだった」とするとともに、「WTOルールが市場を歪める中国の行為を抑制するには十分でないことは明らかだ」と指摘した。

「USTRは議会に提出する年次報告書で長年、中国の不正な貿易慣習を非難してきたが、トランプ政権下で初めてとなる今回の報告書では中国に対してこれまで以上に強硬な姿勢が示された」。(以上、ロイター2018年1月22日付け他)。

USTRは、年次報告書のとりまとめに先立ち、昨年10月初めに、中国のWTO加盟議定書の遵守状況に関するパブリックコメントの募集結果を公表している。

その中で、昨年6月に公表された中国輸出管理法草案において、報復条項や、国際競争力、市場供給状況への影響の配慮等の規定の存在などについて、WTOルール上問題があるとの指摘も含まれている。この点は、米国の経済・産業団体によるパブリックコメントや日本の8団体連名の意見書、更には2月14日提出した日米欧三極の主要産業団体の合同意見書においても、同様の指摘がなされている。

ただ、今回のUSTRの年次報告書では、中国輸出管理法草案については、草案段階だからと思われるが、直接的には触れられてはいない。しかし、上記の各意見書で述べられている各種の懸念点に密接に関連する点に言及されている。このため、中国輸出管理法案の内容や運用にも関わってくると思われる

ことから、同法草案につき日欧米の産業界が懸念する点と関係する部分について、紹介してみたい。

1 「中国のWTO加盟支持は誤りだった」とする年次報告書

USTRのプレスリリースにおいては、まず、より効率的な市場、相互利益、そして富の増大のためのWTO加盟国が共有する基本原則に反し、市場を開いて公平に参加しようとしないうる露両国によって国際経済システムが脅かされていると批判する。

そして、中国については、年次報告書のOVERVIEWの冒頭で、次のように指摘し、「米国が中国のWTOへの加盟を支持したことが誤りだったことは明らかである」と結論付けている。

「中国は、2001年にWTOに加盟後、加盟議定書に定められた条項で要求されるように、WTOの義務に従うために何百もの法律や規制などを改正する予定であった。米国の政策立案者は、中国の加盟議定書に定められた条項が、開放的で市場主義的な政策に基づいており、無差別、市場アクセス、相互性、公平性、透明性の原則に立脚した国際貿易体制と両立しない既存の国家主導の政策と慣行を解体することを望んだ。

しかし、その希望は失われた。中国は現在、国家主導経済のままであり、米国や他の貿易相手国は、中国の貿易体制に深刻な問題に直面し続けている。一方、中国はWTO加盟国としての承認を、国際貿易の支配的プレーヤーにする

ために利用してきた。これらの事実を踏まえて、中国の開放的な市場指向の貿易体制が確保されないことが証明された以上、米国が中国のWTOへの加盟を支持したことが誤りだったことは明らかである。」

2 レアアースその他の原材料の輸出制限に関する言及

(1) 産業界の連名意見書での戦略稀少鉱物資源の輸出規制への懸念

日本の産業界からの連名意見書や三極主要産業団体合同意見書においては、中国輸出管理法草案の起草説明において、その目的の一つとして、「重要戦略稀少物資の保護」を掲げていることや、検討過程におけるCAITEC（中国商務部国際貿易経済合作研究院）の研究報告においても、国際訴訟問題への対処として、（安全保障）輸出管理規制における稀少鉱物資源織り込みの必要性が述べられていることに対して、WTOによる通商上のルールとの関係でも問題を惹起するのではないか、との問題提起を行っている。

「重要戦略稀少物資の保護」との目的は、起草説明にわずかに数文字触れられているだけであり、草案本体には一切含まれていないため、気がつきにくい。実際、欧米産業界や政府は、昨年夏の段階で意見書を出しているようだが、そこでは言及されていない。日本の産業界による意見書での指摘によって、初めてその点の懸念が日米欧の官民に共有されることとなった。

上記のCAITECの研究報告では、次のように、レアメタル等の輸出規制を、経済主権や安全保障等の観点から正当化しようとしている（本号の「中国輸出管理法草案について—QA風解説—」を参照）。

(2) 稀少鉱物資源の輸出規制に関するWTOパネルの経緯

中国のWTOパネルでの紛争解決手続きに至った案件として、2010年のレアアース、タングステン、モリブデンの大幅な輸出制限による価格高騰、市場混乱を受けて、2012年に日・米・EUが、WTO協定に違反するとして設置を要請したパネルにおいて、中国側が全面敗訴した事例がよく知られている。

2014年3月、WTOパネルは、報告書を公表し、中国の輸出規制は、GATT第11条1項（輸出数量制限の禁止）違反。輸出税は、中国のWTO加盟議定書第11条3項違反するとの日米欧の主張を全面的に認める判断し、最終的に同年8月のWTO紛争解決機関会合において採択され、違反が確定した。

また、2016年7月に米国、EUはそれぞれ、9～11品目の鉱物原材料の輸出制限について、WTOに提訴している。その対象は、アンチモン、コバルト、錫、マグネシウム、鉛、タンタル等の航空宇宙、自動車、エレクトロニクス、化学産業等にとって極めて重要なものばかりである。

レアアース等についてのWTO敗訴確定後も、これらの稀少鉱物資源の輸出制限を続ける背景には、前述のCAITEC報告書のような、経済主権、国際競争力、安全保障等の観点からの強い問題意識があると考えられる。

これまで敗訴したパネルでは、「限りある天然資源を保存し、環境及び国民の健康を保護するための措置である」とする中国側の主張は退けられてきているが、CAITEC報告書では、GATT第21条の「安全保障のための例外」（「自国の安全保障上の重大な利益の保護」）と位置づける狙いがあるものと思われる。

(3) USTR年次報告書における指摘

USTRの年次報告書では、中国政府による2010年以降のレアアース始め一連の鉱物資源の輸出制限について、WTOルール違反だとして、2ページ以上の紙幅をその批判に費やしている。

「中国は、天然資源等投入量に関して、世界有数の生産者としての影響力を利用し、輸出割当、輸出許可、最低輸出価格、輸出税およびその他の制限といった諸々の政策を引き続き展開している。これらの輸出制限は、外国の川下製造業者に対して、彼らの事業、技術あるいは仕事を中国に移転するよう強要する一方で、中国の広い範囲での川下製造業者に対して、外国の川下製造業者を犠牲にして、持続的な経済的優位性を提供しているように見える。

2013年、WTO紛争解決制度における米国の中国に対する勝利後、中国は、米国の鉄、アル

ミニウムや化学産業にとっての重要な関心事であるいくつかの天然資源等投入についての輸出割当や輸出税について撤廃した。2014年、ハイブリッド自動車バッテリー、風力タービン、省電力照明、鉄、先進エレクトロニクス、自動車、石油、化学を含む多くの米国製品にとって主要な経営資源であるレアアース、タングステン・モリブデンの中国の輸出制限に焦点を絞ったWTO第二次提訴に米国は勝利し、中国は、2015年5月に、これらの輸出制限を撤廃した。

2016年7月に、米国は、中国により継続されている輸出制限に異議を唱えるWTO第三次提訴を行った。対象の輸出制限は、アンチモン、クロム、コバルト、銅、黒鉛、インジウム、鉛、マグネシア、タルク、タンタルおよび錫を含む11品目の原材料の様々な形態において、中国により維持されている輸出割当や輸出税を含んでいる。

これらの原材料は、航空、自動車、建設およびエレクトロニクスを含む米国の重要な製造産業において主要な経営資源である。

米国が同様の明らかなWTO協定順守上の問題に対し、3つもの提訴を余儀なくされたことは、深く憂慮すべきである。」(Export Restraintsの項)

「WTO加入後、中国の経済計画当局が、川下産業の発展を継続して進めている中で、中国は、輸出割当、関連する輸出許可制度や割当入札要件、輸出最低限度価格や輸出税を含む原材料の輸出に制限を科し続けている。これらの輸出制限は広範囲に及んでいる。

例えば、中国は、アンチモン、ボーキサイト、コークス、ホタル石、インジウム、鉛、マグネシウム、炭酸塩、マンガン、モリブデン、リン鉱石、レアアース（稀土類）、シリコン、シリコンカーバイド、タルク、錫、タングステン、黄リン、亜鉛に対して、これらのいくつかの、あるいはすべての輸出制限を維持しており、これらは全て、米国の川下製造業者にとっての重要な関心事である。

これらの輸出制限は大きく貿易を歪めるものであり、そのために、WTOルールでは、通常、

それらを禁止している。

中国の場合においては、その生産能力の大きさにより、貿易の歪みの影響が深刻化する可能性がある。実際、問題の原材料の多くにおいて、中国は、世界をリードする生産者である。

中国の輸出制限は、米国やその他の外国における、鉄、化学、ハイブリッド及び電気自動車、省電力電球、風力タービン、ハードディスクドライブ、磁石、レーザー、セラミック、半導体チップ、冷却材、医療画像、航空機、石油精製品、光ファイバーケーブル、触媒コンバーターなどその他多数の幅広い分野の川下製品の製造業者に影響を与える。

輸出制限は、それらの原材料投入についての中国の輸出価格を人為的に増加させることにより、これらの外国の生産者に深刻な不利益を与える可能性が有り、また国際価格を押し上げる可能性が有る。

同時に、輸出制限は、中国の国内向け原材料供給の大幅な増加により、原材料の国内価格を人為的に下げ、その原材料によって、中国国内の川下製造業者が低価格製品を作ることを可能にする。そして、それにより、中国やその他の国での外国の川下製造業者との市場競合力において、中国国内の川下製造業者に対して大きな優位性を与える。

また、輸出制限は、外国の川下製造業者に対して、事業、技術、仕事を中国に移転するように圧力を与える可能性が有る。

以前報告されたように、米国は、中国のWTO加盟後まもなく、中国が輸出制限を継続していることについて、懸念表明を始める一方で、EUや日本を含む、この問題に関心のある他のWTO参加国と協業をすすめている。これらの動きに対して、中国は、この分野での中国の政策の修正を拒否した。事実、時間の経過とともに、中国の経済計画当局は輸出制限の適用を拡大し、特に原材料においては、次第に規制を強化している。」(Export Restraintsの項)

以上のような経過を踏まえば、もし起草説明の通り、「重要戦略稀少物資の保護」との目的を維持し、規制対象として含めることとなれば、これまで

の日米欧による、WTOルールに照らした中国の鉱物資源の輸出制限に対する批判と真っ向から相対立することになり、WTO上の紛争が激化する可能性がある。報復条項や、国際競争力、市場供給状況への配慮等の規定などについても同様である。

3 ハイテク技術の流出に関する言及

(1) 産業界の連名意見書での企業機密保護に関する要請

連名意見書等では、不合理な技術開示要求がなされないようにするとともに、中国政府に開示したビジネス上の機密情報についての確実な保護規定を要請している。仮にその点で懸念が大きくなれば、対中投資は減少するとの見方を示している。

法案のベースにある政治的要素については、本ジャーナルの前号（2018年1月号、No. 173）所収の「中国輸出管理法案について、主要経済団体連名で意見書を提出」との記事において触れた。そこでは、法案が、国務院と中央軍事委員会の強い関与があり、基本的枠組はこれらの組織が作る構図となっている旨を説明した。特に、重要な管理政策や再輸出規制の具体的枠組などは、これら組織が批准、決定すると規定されている。「国務院」には、国防部や国家国防科技委員会等があり、中央軍事委員会は言うまでもなく人民解放軍を統括する組織である。

そして、中国では2005年以降、優れた民生ハイテク技術を軍備近代化・革新に活用していく軍民融合路線を国家計画として推進してきており、「中国製造2025」においても、軍民融合の推進が謳われている。そして、「中国製造2025」において、強化していく技術分野として掲げられている10の分野は、いずれも今回の中国輸出管理法案で新たに追加される通常兵器関連分野に当たる（次世代情報技術、NC工作機械、ロボット、航空宇宙設備、海洋エンジニアリング、新素材等）。

これらの一連の要素を総合的に勘案すると、中国輸出管理法の運用において、日欧米等のハイテク技術が流出するようなことにならないか、どうしても懸念せざるを得ない。一連の意見書において、特にこの点は、適切な保護がなされない場合の対中投資減少（撤退）の可能性にも言及し、強く牽制している点である。

(2) 年次報告書での「中国製造2025」計画を含めた警戒

他方、USTRの年次報告書は、上記のような「中国製造2025」に関する懸念を、より直截的に提起している。

「中国製造2025計画は、表向きは、単に、より先進的かつ柔軟な製造技術による産業生産性の向上を目的にしているが、中国が展開している、ますます精巧になっている「自主创新」へのアプローチを象徴していることは、多くの裏書きおよび関連する産業計画において明らかになっている。彼ら共通の重要な狙いは、中国企業が国際市場を独占する為に、可能な限りの手段を用いて、中国市場において、外国の技術を中国の技術に置き換えることである。

中国製造2025計画は、10年以上に渡る多段階プロセスを通して、外国企業とその技術を犠牲にししながら、重点領域とされる10の戦略産業において、中国企業を築きあげることを目指している。

中国製造2025計画の最初の目標は、中国企業が、独自の技術、知的財産、ノウハウやブランドを開発もしくは獲得することを、様々な手段を用いて保証することである。

次の目標は、中国市場において、外国の技術、製品、サービスを自国の技術、製品、サービスに置き換えることである。

最終目標は、重点領域とされる10の戦略産業において、彼らの世界シェアを大幅に拡大することである。

中国製造2025計画の目標を達成するために、中国政府により用いられる政策手段の多くは、重大な懸念を提起している。これらの政策手段は、広い領域での中国の産業を発展させるために、外国企業や彼らの技術、製品、サービスに対して、制限する、利用する、差別するもしくは不利益を生じさせるといった多様な政府の介入や中国の産業発展の促進を目的とする支援であり、そのほとんどが他のWTO加盟国が通常は用いないような前代未聞のものである。

実際、表面的には中立的な手段においても、過去の経験が示すように、自国企業に有利に運

用されている。特に地方政府レベルにおいて。中国製造2025計画もまた、その野心のレベル、恐らくもっと重大なこととしては、政府が自らの産業政策目標の為に投資する資源規模により、他のWTO加盟国が求めるような産業支援とは異なるものである。この点に関しては、仮に中国政府が中国製造2025計画に示された産業政策の目標達成に失敗したとしても、市場の歪みを作り出す、或は悪化させ、重点領域産業の多くにおいての過剰生産能力を作り出す可能性がある。」(Made in China 2025 Industrial Planの項)

「他に、中国政府により求められる多くの同様の政策がある。例えば、2014年に発行された「国家IC産業発展推進ガイドライン」、2016年に発行された「第13次五カ年計画」、「国家情報化発展戦略綱要」、2017年に発行された「次世代人工知能(AI)発展計画」などがその中に含まれる。

これらの計画は全て、2006年に発行された「国家中長期科学技術発展規画綱要(2006-2020年)」(MLP)に基づいており、そのMLPは、中国の経済計画当局にとっては、主に中国の優位性に役立つ中国の政策と運用を保証する主要な青写真となっている。」(Made in China 2025 Industrial Planの項)

そして、この年次報告書で示された見解は、ロス商務長官の発言にも反映されており、米国政府としての統一的スタンスと考えられる。

ロス商務長官のダボス会議での発言については、次のように報じられている。

「中国製造2025」計画が、中国の技術覇権を目指す脅威だとして、非合法的な技術流出に対して警鐘を鳴らしている。

「ロス長官は世界経済フォーラム年次総会(ダボス会議)で、「中国はこのところ、自由貿易を巡るレトリックに長けているほか、極めて保護主義的な行動ではさらに長じている」と批判。「次なる課題」は、中国が2025年計画で掲げる「ほぼすべての新テクノロジーで」大きな市場

シェアを獲得するという目標だと指摘した。

「これは直接的脅威となる。技術移転や知的財産権の軽視、産業スパイ活動など悪質な行為によってもたらされている直接的脅威だ。伝統的産業の過剰生産能力だけが問題ではない」と強調した。」(ロイター。2018年1月25日付け)

(3) 欧州においても技術流出への警戒が急速に高まる

このような中国への警戒、批判は、米国だけでなく、欧州においても目立ってきている。

中国のダボス会議では、中国の劉鶴・党中央財經領導弁公室主任が、中国当局が今後、「国際社会の期待を上回る」市場開放を展開し、改革を強化していくとし、今後外国企業に対して、特に金融業や製造業での市場開放を一段と進めていくと強調するとともに、「中国はあらゆる保護主義に断固反対した」と述べたと報じられている(大紀元。2018年1月28日付け)。

しかし、同記事では、これに続けて、ドイツ、EUの政府当局者や産業界が、合弁企業設立に際しての重要技術の提供慣行を含めて、中国の保護主義化に対して強い不満を表明していることが紹介されている。

「英メディア「BBC放送」(25日付)によると、ドイツのマイケル・クラウス駐中国大使は大使館ホームページに掲載した声明で、「中国の政治指導部はこれまで、外国企業に市場開放を一段と進み、ドイツと中国の企業に公平な競争環境を作り出し、知的財産権を保護していくと約束した。しかし、多くの(ドイツ)企業から、上述の各方面で直面する困難が逆に増えているとの報告を受けた。中国当局は最終的に、公平な競争環境づくりよりも、貿易保護主義を選んでいる」と痛烈に批判した。

ドイツ政府は、同国の企業が中国に進出する際、まず中国企業と合弁事業を立ち上げなければならないこと、また合弁事業が設立後に重要技術をパートナーとなる中国企業に渡さなければいけないとの慣例は、貿易保護主義の行為だと非難した。中国当局が「約束通りに実行できるか」は、ドイツ企業を含む外資企業の最大な

関心事だ。

独メディア「ドイチェベレ」によると、EU駐中国商会のカルロ・ダンドレア氏は昨年中国当局が、習主席のダボスでの演説を基に、自由貿易に向ける政策を公布したにもかかわらず、この1年間に「政策の実施を目にしたことがない」と述べた。

外国企業は、現在中国当局が逆に市場を閉鎖していると指摘した。インターネット情報サービス業はその例だという。米グーグルやフェイスブックなどの有名企業の中国進出は当局によって阻まれている。

一部の専門家は、中国当局は、政権に有利な自由貿易と市場開放だけを認めているため、中国共産党政権に脅威をもたらす市場開放を絶対に容認しないとの見解を示した。」

また、在中国ドイツ商工会議所は、外資企業も含めて、共産党の組織を設置するとともに、重要な意思決定に際して党幹部の関与を義務づける党の方針に反発し、「政党を含む第三者からの干渉を受けない経営がイノベーションや成長の強固な基礎だ」「中国市場からの撤退や戦略転換を図る企業が出る恐れがある」との声明を出してと報じられている(産経新聞。2017年11月30日付け)。

ドイツはこれまで、中国での経済活動にしても、中国からのM&Aにしても、比較的寛容なスタンスが目立っていたが、最近になって、中国からの投資規制を急速に厳格化し始めている。技術流出に関する中国に対する警戒感の高まりが、上記のような厳しい批判につながっていると思われる。

4 技術移転問題での三極政府によるWTO提訴の動き

(1) 日米欧三極による「市場歪曲措置」への協調対応方針

中国政府によるハイテク技術移転「強要」その他の「市場歪曲」につながる制度運用について、日米欧三極の政府は連携を強めつつある。

たとえば、昨年12月に開かれた日米欧三極貿易大臣会合において、「第三国の市場歪曲的措置に対する日米欧共同歩調」について、共同声明を発表して

いる。

ここで言う「第三国」の主たる対象は中国であることは明らかであろう。

「我々は、政府金融や政府支援による設備拡大によって増大している主要セクターにおける深刻な過剰生産能力、巨額の市場歪曲的な補助金や国有企業によって引き起こされる不公平な競争条件、強制的な技術移転、現地調達への要求や優遇が、国際貿易の適切な機能、イノベーションな技術の創出、世界経済の持続可能な成長に対する大きな懸念であるとの認識を共有した。

我々は、この重大な懸念に対処すべく、第三国によるこれらをはじめとする不公平な市場歪曲的措置や保護主義的措置を排除するため、適切な場合には、WTOやその他のフォーラムにおける三極間の協力を拡大することに合意した。」(経産省HPより)

(2) 「中国が技術移転強要に対し三極でWTO提訴検討」との報道

そういう流れの中で、読売新聞が、「中国が技術移転強要、WTO提訴検討…日米EU」との記事を報じている。

「日本と米国、欧州連合(EU)が、中国政府が外国企業に技術移転を事実上、強要しているのは問題だとして、世界貿易機関(WTO)への共同提訴を検討していることが分かった。

中国に進出する企業が持つ技術などの知的財産を保護する狙い。巨大な国内市場を抱え、自国に有利な政策を打ち出す中国に対し、日米欧が連携してけん制する。

今年1月から協議を本格化させており、早ければ3月中に共同提訴する方向だ。日米欧は2012年、レアアース(希土類)などの輸出規制措置を巡って中国を共同提訴したが、技術移転問題では初めてとなる。」(読売新聞2018年2月15日付け)

トランプ大統領は、1月18日のロイターのインタビューで、中国が米国の知的財産権を侵害している

可能性があるとし、巨額の「罰金」を科すことを検討していると述べ、報復措置に踏み切る可能性を示している。

(3) USTRによる4つのカテゴリーでの調査

USTRの年次報告書では、通商法第301条（改正301条）に基づく調査を昨年8月以降行っており、調査対象は4つのカテゴリーだとしている。

「2017年8月、米国通商代表（USTR）は、大統領覚書に基づき、中国政府の技術移転、知的財産、イノベーションに関連する政策や運用について、1974年通商法第301条（改正301条）に基づく調査を開始した。米国通商代表（USTR）は、開始の通知において、調査対象となる4つの実施カテゴリーを特定し、以下に説明した。

- ① 中国政府は、不透明な行政承認プロセス、合弁事業要件、外国資本制限やその他の仕組みを含んだ様々な手段を用いて、中国企業への技術と知的財産の移転を要求あるいは強要していると伝えられていること。
- ② 中国政府によって、米国企業が中国企業とライセンス交渉を行う際に、市場原理に基づいた条件を設定することが難しくされていると伝えられていること。
- ③ 最先端の技術と知的財産を取得する為に、中国政府は、中国企業による米国企業やその資産の買収を指揮又は不当に促進することにより、市場に介入していると伝えられていること。
- ④ 中国政府が、米国の商用コンピュータネットワークへの不正侵入やサイバー窃盗を実行もしくは支援していると伝えられていること。

通知では、技術移転、知的財産および技術革新に関連する中国政府の他の政策や運用の関係者により提供された情報が考慮されることも説明あり、また、関係者からのパブリックコメントが募集され、2017年10月に公聴会が行われた。」（DIALOGUE ENFORCEMENTの項）

上記のパブリックコメントでは、米国産業界から、中国輸出管理法草案のうちのWTOルールと整合しないと思われる規定（報復条項その他）について、問題指摘する意見が提出されている。

今後、中国輸出管理法草案が、パブリックコメントや日米欧からの意見書を踏まえてどう制度運用が改訂されるのかは要注目だが、もしレアアース、レアメタルも含めた輸出規制を本法案で継続したり、ビジネス上の機密保護が不十分で、不合理と受け止められる技術開示要求を行ったりすれば、WTOの場で争われるなり、米国が制裁手段を講じるなりの事態に発展する可能性が多分にあると思われる。