

米中第1段階合意：休戦協定か、新たな火種か

1. 要点

- 米中は1月15日、第1段階合意（本合意）とよばれる協定に署名した。本合意の1-5章は、主に中国側の非関税障壁削減などが盛り込まれた。このなかで牛肉の月齢制限撤廃や金融サービスにおける外資規制撤廃、非差別的な許認可行政を中国がコミットしている。
- 他方、6章の貿易拡大については、中国が対米輸入を今後2年間で年間平均40%以上増やすという、実現可能性が低い数値目標となっている。7章の紛争解決手続きについては、二国間協議のみに限定され、最終的には本合意破棄という選択肢が盛り込まれている。
- 本合意は、米国側は11月の大統領選挙、中国側は経済の安定というそれぞれの事情を抱えた環境下、2020年内の休戦が望ましいという点で一致したことで、成立した休戦協定といえる。ただ仮にも合意協定ができた以上、本合意の履行を巡り、米中間で新たな火種が生まれる可能性は大きい。

2. 米中第1段階合意の内容

1月15日に米中間で第1段階合意（正式名称は米中経済貿易合意）が署名された。2018年7月に双方の追加関税が発動されて以来、約1年半ぶりに両国が合意に達した。思い返せば、2017年4月の米中首脳会談で合意された「100日計画」は、実質的な成果を残さずに雲散霧消した。1年半の熾烈な貿易戦争を経て合意に至った今回は、さすがに「100日計画」とは重みが異なるだろう。ただ合意文書を見てみると、米中間のモノやサービスの貿易実務上の障害を撤廃し、市場メカニズムを通じて両国間の貿易を円滑化する内容と、人為的に両国間の貿易を拡大させようとする意図が垣間見える。前者はインパクトこそ大きくないものの、長期的には健全な貿易拡大に資するだろうが、後者は市場や国際通商ルールを半ば無視しており、実効性や継続性が疑問視される。

(1) 合意文章の全体構成

1月15日にホワイトハウスのイースト・ルームで米国のトランプ大統領と中国の劉副首相が署名した96ページ（当初の米側発表英文バージョン）の合意文書の内訳は、図表1の通り全8章から成っている。このうち、最終条項を除く7章のうち、履行が比較的容易な章は5章、反対に履行が比較的困難と思われる章は2章ある。米側は英文のみ、中国側は中文、英文両方のバージョンを公表しているが、内容に齟齬はなく、最終章には「本合意の英文、中文両バージョンは、等しく正統性を持つ」とされているが、以下は米側発表の英文バージョンを基に行った分析とする。

図表 1：米中第 1 段階合意内容の概況

章	内容
1	知的財産権 知財保護、医薬品知財の取扱、特許期間延長措置、医薬品やECプラットフォームなどでの知財、商標侵害取締、地理的表示（GI）など。中国は合意発効後30日以内に行動計画を公布予定。
2	技術移転 市場アクセス（技術移転を許認可の条件としない）
3	食料品及び農産物貿易 乳製品及び乳児粉乳、鶏肉、牛肉、種牛、豚肉、水産物、米、植物、飼料、ペットフードに関する検疫などの取決め。中国側の農作物に関する関税割当制度の是正、国内支援策の周知徹底など。
4	金融サービス 銀行、信用格付、電子決済、金融資産管理、保険、債券／ファンド／デリバティブ分野における参入障壁の削減
5	マクロ経済政策、為替事項及び透明性 金融政策の透明性向上、紛争解決手続き
6	貿易拡大 中国が工業製品、農産物、エネルギー、サービスの対米輸入を2017年比2,000億ドル増加させる。中国側が達成不可と判断した場合は、米側に協議を提案する権利あり。
7	二国間評価と紛争解決 両国の協議枠組と紛争解決手続きを規定。半期ごとの米通商代表（USTR）と中国副総理間のハイレベル閣僚協議と、四半期ごとのUSTR副代表と中国副部長の部署トップ会談。担当者は月に1度面談。
8	最終条項 改訂は合意後60日後に発効 合意は署名後30日後に発効 一方が書面で通知すれば、60日後に破棄

出所：USTRより丸紅経済研究所作成。履行について青塗は比較的容易なもの、赤塗は比較的困難と思われる章。

(2) 実務面に沿った通商・貿易障壁の削減

第 1 章：知的財産権（知財）、第 2 章：技術移転、第 3 章：食料品及び農産物貿易、第 4 章：金融サービス、第 5 章：マクロ経済については、これまで中国側が部分的にコミットを表明してきた内容であり、中国側にとって履行は比較的容易であろう。

第 1 章（知財）

中国政府は以前より知財保護のための司法制度整備などに取り組んできたが、今回の合意で知財侵害の対象や立証方法、対応方法をさらに具体的に確立させると同時に、政府による無許可な情報開示を禁止している。医薬品知財については、迅速な紛争解決のためのシステム構築が盛り込まれた。特許については非合理的な許認可遅延（中国での特許申請から 4 年以上もしくは申請審査の要求から 3 年以上）を補償するための特許期間延長を、医薬品については有効な特許期間を最長 5 年間延長（全体の特許有効期間が最長で 14 年間）となるまで、調整することが求められる。海賊版や模倣品については、E コマース販売も含め取り締まりが求められ、地理的表示（GI）の明確化も盛り込まれている。また通関や市場での取締強化、悪意のある商標からの保護や知財及び著作権保護の履行強化が規定されている。ほとんどの項目で、米側は既存の規定で既に合意内容を満たしているとしており、知財については中国側の片務となっており、中国は合意発効後の 30 日営業日後まで（3 月末ごろ）に、行動計画を公表しなければならない。

第 2 章（技術移転）

強制的な技術移転や、技術移転を許認可の条件とすること、また歪みをもたらす工業政策による外国技術取得のための外国投資は行わないと定めた。民間企業同士では、市場に基づき自主的かつ双方合意による技術移転であるべきとした。そもそも中国政府は民間企業に対し、強制的な技術移転を要求していないという立

場なので、同章の履行については表面上問題ないといえるだろう。中国が回避していた立法による規定も、本合意に盛り込まれていない。

第3章（食料品及び農産物貿易）

この章のエッセンスは冒頭に書かれた以下5点に集約されている。

- ① 食の安全や増加する食料需要の充足が重要であり、双方の食料や農作物の貿易を増やすことが重要。
- ② 衛星植物検疫措置（SPS）は科学に基づき非差別的であるべきで、国際貿易を阻害する要因になってはならない。
- ③ 関税割当行政は、（WTOで容認された）関税割当枠の完全使用を妨げるものであってはならない。
- ④ 農業バイオテクノロジーの重要性を認識し、科学とリスクに基づいた規制フレームワークと効率的な承認プロセスが重要。
- ⑤ 国内支援についてはWTOルールに基づくべき。

内容をみると、ほとんどは中国側が義務を負う片務的な内容になっている。しかし米産牛肉輸入解禁のように、既に中国がコミットを表明しているものもあり、科学とリスクに基づいた安全基準緩和などは、中国は比較的受け入れやすいだろう。

- ①～②については、乳製品及び乳児用粉乳、鶏肉、牛肉、種牛、豚肉、水産物、米、植物、飼料、ペットフードの10品目に適用されることになる。

乳製品及び乳児用粉乳

乳製品について、中国は米国食品医薬品局（FDA）が認めた米施設で加工された、乳製品の輸入を認めることになる。賞味期限の延長が可能な製法（ESL製法）で生産された米産牛乳も、殺菌牛乳として中国で販売が可能となる。また強化牛乳やろ過牛乳などの米産加工牛乳も、中国国内の規制に従い販売が許可される。乳児用粉乳は、米産製品の中国における販売許認可所得までの日数に上限を定めるなどした。また中国政府が両品目の安全検査を実施するうえで、手続きの簡素化や事前告知が義務付けられた。

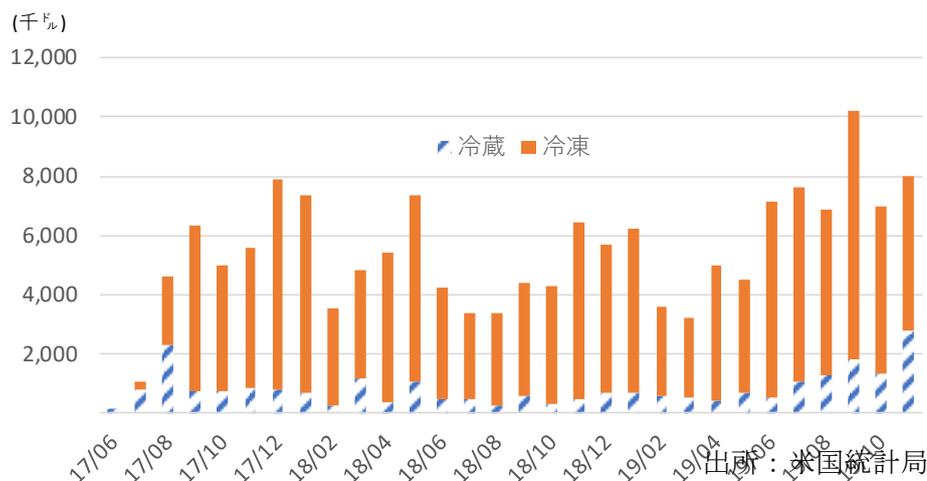
鶏肉

伝染病対応に関する取り決めに合意することや、輸入許可が出されていないカーゴの対応、国際機関のルール遵守、米国政府の中国内における伝染病未確認地域の評価について取り決められた。

牛肉

2017年5月に既に中国が米国産牛肉の輸入解禁に合意し、米国からの牛肉輸入が再開されたものの、米産牛肉のシェアは1%程度にとどまっている。本合意では輸入解禁に向けた技術的評価を確認すると共に、本合意発効後1カ月以内に中国は、月齢制限（現在は30カ月未満）を撤廃し、米農務省（USDA）が検査した牛肉の輸入を許可、そして化学物質の最大残留基準値を国際食品規格委員会（Codex）の基準に準拠して策定することに合意した。

(参考：米国の中国向け牛肉輸出金額推移)



種牛

本合意発効後 1 カ月以内に、両者は米国基準について技術検討を開始する。

豚肉

本合意発効後 10 営業日以内に、USDA の検査を合格した豚肉の輸入を許可する。

牛・豚加工肉については、USDA の検査を合格した加工肉を受け入れる。また、中国が飼料添加物ラクトパミンのリスク評価を行う。また 2020 年 2 月までに、米中が牛・鶏肉の安全検査に関する情報を共有する電子情報システムを構築し、運用する。

水産物

米中間の技術ワーキンググループ (WG) を設立する。同 WG では中国産海産物が米国の基準を満たすよう、中国が管理可能かを検証する。中国の製造者が十分な証拠を提出した場合、FDA は同製造者と製品を警戒非対象リストに加える。また中国は、本合意発効 20 営業日以内に、FDA、中国政府、米海洋大気局 (NOAA) が認めた海産物加工設備の輸入を許可する。

米

中国が USDA の動植物検疫所 (APHIS) が認めた米設備で生産された米の輸入を許可する。

植物

中国産のランを除く盆栽、ナシ、シトラス、ナツメに関する技術的協議、事前告知手続きを行う。また米産馬鈴薯、ブルーベリー、カリフォルニアネクタリン、アボカド、大麦、ほし草の輸入に関して、検疫プロトコルに署名する。また冷凍果物、野菜に関しては検疫証明を求めない。

飼料添加物など

中国は生産施設の登録や輸入許可を検討するにあたり、現場監察や輸出協定は求めず、輸入条件は国際基準に則る。また輸入許可の手続き期間に上限を設定。

ペットフード

米産牛肉輸入解禁にともない、牛肉材料が含まれるペットフードの輸入も解禁し、中国側の（家きん疾病を検査する）ポリメラーゼ連鎖反応検査を、牛肉含有ペットフードについては廃止し、他製品もリスクベースの検査とする。鶏肉含有のペットフードの輸入を許可する。またペットフードの輸入に関し協議を開始し、輸入プロトコルについて合意する。

輸入関税割当（TRQ）については、小麦、米、コーンについて、中国がWTO規則に従うことが再度確認され、中国は毎年年初にエンドユーザーへの割当を公表する。また割当枠の全使用を抑制したり、国営と非国営企業の取扱を差別化したりしてはならない。未使用枠の再割り当てを毎年10月に行う。TRQに関する紛争は、本合意の紛争解決メカニズムの対象となる。国内支援（国内補助金）については、中国がWTO規則に従い、透明化向上を図る。農業バイオ技術について、中国側が透明性の高い許認可プロセスを確立することが約束された。

第4章（金融サービス）

中国では証券、資産運用、商品先物、生命保険などの金融サービスにおいて、2018年までは中国企業と合弁会社をつくる必要があり、外資出資比率は最大でも50%で過半数の出資は認められなかった。2018年からは過半出資を認めたが、米国からの全額出資開放圧力が強まったことを受け、2019年7月には全額出資解禁の計画を1年早め、資産運用会社は2020年4月、証券会社は12月に出資規制を撤廃することや、格付や債券引き受け業務の規制緩和を既に決めていた。また保険業については、合弁保険会社の規制撤廃が2019年12月に発表されていた。本合意では、一部新たな規制緩和が盛り込まれたものの、多くは上記のように既に発表された規制緩和の再確認であり、中国側が大きく譲歩したという訳ではない。ただ、こうした外資開放を国内政策として決定する事と、条約として他国にコミットすることの重みの違いは注目すべきだ。

本合意においては、銀行業に関し米国金融会社の証券投資ファンド管理業務の許可などが盛り込まれた。また米国はCITICグループを含む中国金融会社が、米国で行っている許認可申請の迅速な対応を確認した。格付業務については、2019年7月の規制緩和が確認されると共に、格付JVの過半数出資などが認められた。電子決済サービスについては、中国における米国サービス会社（Mastercard、Visa、American Expressなど）の許認可申請を迅速に審査することが盛り込まれた。金融資産管理サービスについては、米国金融会社が中国において、中国の銀行から直接不良債権を買い取ることが出来るようになる。保険業務については、2020年4月1日までに、保険、年金、健康保険業務の外資出資規制及び全ての保険業における業務制限などを撤廃することが盛り込まれた。これにより、従来保険事業開始の条件となっていた、「30年以上の保険事業運営」が撤廃され、新興の米インターネット保険会社も中国市場に参入しやすくなる。証券・ファンド管理・先物サービスについても、2020年4月1日までに全ての外資出資規制が撤廃されるほか、外資に対する差別的な規制を行わないことや、既に表明済みの証券会社の過半数株主に対する資本条件などの緩和が確認された。

第5章（マクロ経済政策、為替レート事項と透明性）

中国の為替操作を防止することに主眼がおかれた同章は、米国がカナダ、メキシコと締結したUSMCAに盛り込まれた条項と非常に似通っており、「USMCAを今後の貿易協定のデフォルトにする」とした米国の意向が反映されている。内容は、金融政策における国家主権の尊重を前提として、国際通貨基金（IMF）やG20

で確認された規則や原則、また市場メカニズムに基づいた為替制度にすること、競争的通貨切り下げや一方的な為替介入は行わないことが確認された。そのなかで、外貨勘定や国際収支に関するデータの定期的な開示の継続が確認された。また同章に関する紛争解決は、後述の「二国間評価及び紛争解決」メカニズムに則り、それでも解決しない場合は、IMFによる監査や協議が行われることになる。

同章は中国の既存の金融政策に大きく変更を迫るものではないが、中国が文書で明確に競争的通貨切り下げを行わないと確約したことは一定の意味合いがあると思われる。この合意を受け、米国は中国の為替操作国指定を解除した。

(3) 懐疑的な見方が濃厚な貿易拡大、紛争解決メカニズム

一方で、本合意のなかで第6章：貿易拡大、第7章：紛争解決メカニズムは実現性が乏しかったり、米中間で新たな対立を生む懸念が含まれたりしている。

第6章（貿易拡大）

本章では中国が2020年1月1日～2021年12月31日の2年間、対米輸入を工業製品、農産物、エネルギー、サービスの分野で2017年対比合計2,000億ドル拡大させることが盛り込まれた。既に多くの報道などで指摘されている通り、この貿易拡大目標は実現性に乏しい。推計値（図表2）となるが、拡大対象となっている品目だけでも、中国の対米輸入は2020～2021年の年平均増加率として、工業製品は38%、農産物は65%、エネルギーは230%、サービスは19%となる。

図表2：合意に基づく中国の対米輸入額試算（億ドル）

		2017	2018	2019	2020	2021	20～21 年平均増加率
本 合 意 対 象	工業製品	502	489	502	831	950	38%
	農産物	209	104	148	334	404	65%
	エネルギー	76	80	38	261	415	230%
	サービス	554	566	571	682	805	19%
	TTL	1,341	1,239	1,259	2,108	2,574	43%

出所：対象品目のうち2017-2019年はPIIE推計、2020-2021年は合意拡大金額を2017年にプラス

輸入増加金額（億ドル）

		17 vs 20	17 vs 21	TTL	19 vs 20	19 vs 21	TTL
本 合 意 対 象	工業製品	329	448	777	329	448	777
	農産物	125	195	320	186	256	442
	エネルギー	185	339	524	223	377	600
	サービス	128	251	379	111	234	345
	TTL	767	1,233	2,000	849	1,315	2,164

年間輸入総額が2兆ドルを越える中国にとって、年間約1,000億ドルの輸入拡大は、5.0%の増加となる。実質でも経済成長率が6%前後となる中国にとっては難しくない増加量と考えられるかもしれない。しかし米中貿

易戦争が始まる前の 2015 年～2017 年の 3 年間で、経済成長率（名目）は年平均 10%だったが、米国からの輸入量は同 2%しか伸びていない。また今回の合意により米中間で劇的に関税・非関税障壁が削減されたわけではないことを考慮すれば、対米輸入の増加率が短期間で急増することは考えにくい。中国が徹底した貿易管理体制を敷き、対象品目の輸入を許可制などにすれば、米国産品のみの輸入を増加させられるかもしれないが、本章のなかでは貿易拡大のタイミングは市場環境に左右されるとの認識を示していることから、必ずしも市場を無視した購入はしないという中国側の意図が反映されている。また意図的に他国からの輸入を米国からの輸入に切り替えることで、中国が他国から WTO に提訴されるリスクもある。欧州連合通商担当のホーガン委員は米中第 1 段階合意の署名後、すぐさま「もし WTO 協定に違反する内容があれば、もちろん提訴する」と言及した。

さらに目標設定の方法をみると、両国は本気で目標達成を目指していないのでは、とすら疑いたくなる。目標拡大額は年ごとに設定されているものの、2020 年の結果が出るのは 2021 年以降となり、既に米大統領選挙が終わっている。目標数値を盛り込んだ貿易協定を作り大統領選に向けた実績とするものの、その結果は大統領選挙後にしか検証されない。中国にとっても、このタイミングは好都合だ。とりえず貿易戦争を休戦に持ち込み経済を安定させ、結果が判明する頃には、米政権が変わっている可能性がある。未達成だとしてもトランプ政権のように追加関税賦課という極端な措置を取らない可能性もある。なお、中国がコミットしているわけではないが、米国通商代表部（USTR）が公表した Fact Sheet に掲載されている、2020～2021 年のそれぞれの貿易額などから推計すると、対象品目以外でも米国の対中輸出が年平均 38%増加し、対米輸入合計額は同 42%増加することになる（2019 年 1,655 億ドル→2021 年 3,329 億ドル）。

なお、本合意では米国による行為もしくは不作為、または米国内での環境により、中国が目標を達成できないと判断した場合は、米国に協議を持ち掛ける権利を中国が有している。これは米国が何らかの原因により追加関税を強化したり、または輸出商品を供給出来ない場合を想定していると考えられる。他方、中国側の事由により目標が達成出来ない場合は、想定されていない。何れにしろ、本合意にかかる協議は、次章の紛争解決手続きに則ることになる。詳細は後述するが、この紛争解決手続きは突き詰めると、本合意破棄につながる。

第 7 章（二国間評価と紛争解決）

本章では米中間の協議枠組及び紛争解決手続きが規定されている。紛争解決については、国際仲裁機関などの利用は想定されず二国間協議に限定し、最終的に両者が善意をもって解決できない場合は、本合意が破棄される手続きとなっている。合意破棄については、通知 60 日後に成立すると最終章で規定されている。

協議枠組については、図表 3 の通り、米/USTR - 中/副総理、米/財務長官 - 中/副総理と、閣僚級会合が 2 種類、日常業務をとりしきる米/副 USTR - 中/副部長の高官級会合が 1 種類用意されている。特に米国 USTR と中国副総理間の貿易枠組みグループが、本合意において最も重みのある協議体になっている。同グループは紛争解決においても、最終的な協議の場となっている。

図表 3：協議枠組

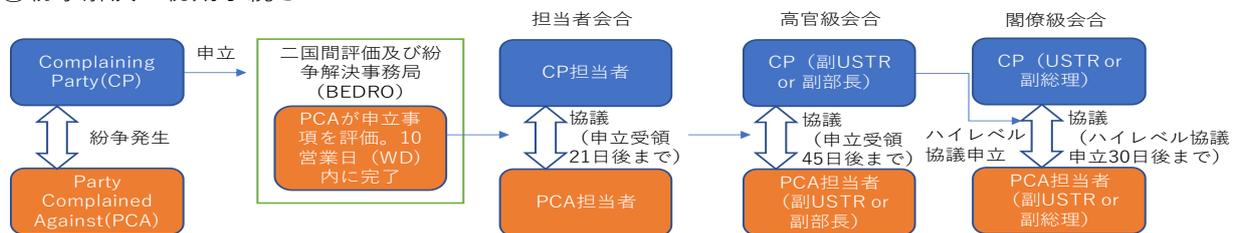
	名称	当事者		協議内容	頻度
		米側	中国側		
ハイレベル 会合	貿易枠組みグループ	USTR	副総理	・本合意履行の全体状況 ・履行における主要問題 ・将来に向けた協議	6か月に1度
	マクロ経済会合	財務長官	副総理		定期的
日常業務	二国間評価及び紛争解決事務局	USTR副代表	副部長	・本合意履行における詳細評価 ・履行における苦情受理 ・紛争解決	事務局トップ会合：四半期に1度 担当者会合：最低月に1度

紛争解決手続きについては図表 4 の通り、担当者会合→高官級会合→閣僚級会合の順番と、それぞれの協議期限が設けられている。問題はもしそれでも解決出来ない場合、申立側（CP）は一方的に相応の救済措置をとることができる。そして非申立側（PCA）は、CP の救済措置が善意（good faith）に基づいて行われたと判断すれば、CP に対し報復措置を取らない、そうでなければ CP の救済措置にチャレンジすることができる（otherwise challenge such action）。ここでの「チャレンジ」の具体的な意味は不明で、中国側が発表した中国語の合意文書でも「挑戦」としかか書かれていない。対抗措置としての報復関税や、WTO に対しての意義申立と解釈することもできそうだ。他方、CP の救済措置が悪意（bad faith）に基づいて行われたと判断した場合、PCA がとりうる手段は合意破棄になる。

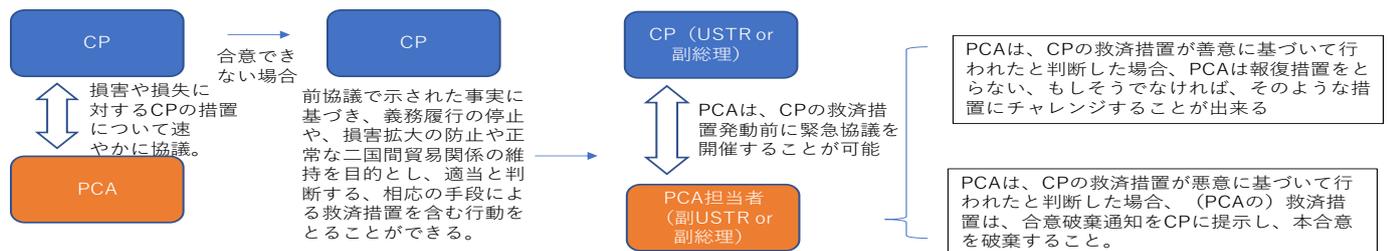
米国が中国の貿易拡大義務が履行されていないと申し立てと仮定した場合、米国は本合意における履行義務は少ないため、救済措置として履行義務停止ではなく、対中追加関税の拡大が最も考えられるだろう。その場合、便宜的にも中国は米国の措置が善意に基づいたものと判断し、何もしないか、もしくは米国の対中追加関税に「チャレンジ」することになる。もし米国の追加関税が悪意に基づいていると中国が判断した場合、本合意は破棄されることになる。つまり、もし貿易拡大の目標が達成されず、不満を募らせる米国が新たな対中追加関税を発動した場合、本合意を維持するかどうかは、中国が米国の行動を善意ととるか悪意ととるかの判断に委ねられる。ただ本合意破棄の条件は特に決められていないため、こうした紛争解決手続きを経なくとも、一方が通知すれば 60 日後に破棄されることになる。

図表 4：紛争解決手続き

①紛争解決の初期手続き



②ハイレベル協議でも解決しない場合



3. 休戦協定か、新たな火種か

今回の合意内容をつぶさにみると、実務方が協議を重ねて盛り込まれた実質的な非関税障壁削減の部分と、政治的なアピールのために築き上げられた貿易拡大という虚構が入り混じっていることがよく分かる。特に米国から中国への牛肉月齢制限の撤廃や、Mastercard、Visa、American Express、CITIC など個社名まで提示して、非差別的な許認可発行や手続きの迅速化を求める部分は、双方でのロビー活動の軌跡もみえる。一方で、成果をアピールしたい米国の意図が働いてか、具体的な数値目標が盛り込まれたものの、その実現性は非常に乏しい。そして、その妥協の産物として、なげやりの紛争解決条項になったのではと考えられる。第2段階合意についても双方から口頭での言及はあるものの、本合意では最終章にたった10英単語（The Parties will agree upon the timing of further negotiations）しか述べられておらず、かつ交渉内容はおろか、第2段階の交渉開始タイミングも未合意だということがわかる。

本合意が少なくとも2020年内の休戦協定になることは間違いないであろうが、合意文書ができた以上、合意事項の履行を巡って、新たな火種になる可能性も大いに秘めている。

担当	丸紅経済研究所 経済調査チーム シニア・エコノミスト 阿部 賢介	TEL:03-3282-7582 E-mail: abe-k@marubeni.com
住所	〒103-6060 東京都中央区日本橋2丁目7番1号 東京日本橋タワー21階 経済研究所	
WEB	https://www.marubeni.com/jp/research/	

(注記)

- 本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、当社はその正当性、相当性、完全性を保証するものではありません。
- 本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当社は何らの責任を負うものではありません。
- 本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。
- 本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど（以下「情報」といいます）は、当社の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用及び引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。