

経済・安全保障リンクエージ研究会 最終報告書

令和5年3月



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、当研究所の令和4年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）「国際秩序変容期の競争と連携—グローバルガバナンス再構築に向けた日本外交への提言」プロジェクトにおいて実施した「経済・安全保障リンケージ研究会」の研究成果をまとめたものです。

戦後の日本は、自由で開かれた国際経済体制の恩恵を受けて、平和と繁栄を享受してきました。また、我が国は、責任ある国際社会の一員として、世界の安定と繁栄に資するべく、地球温暖化や国際公共財における秩序といった地球規模課題の解決への取組に寄与してきました。そうした取組みは、国際社会全体の利益に適うものであると同時に、日本の国益自体にも資するものでありました。自由な交易と競争を保証する自由貿易体制が安定的であることが日本の経済発展の基盤であったのです。しかし、現在、その国際秩序が大きな変容期を迎えています。2022年2月24日に開始されたロシアによるウクライナ侵略は、自由貿易体制のもとで発展した国境を越えたバリューチェーンの途絶リスクを一段と高めました。中国による強制的技術移転や経済的威圧に対する懸念が高まり、これらの措置への対策も検討されています。グローバルサウスと呼ばれる国々の国際経済領域における相対的な存在感も高まっています。更に、人工知能（AI）、量子、半導体などの新興・重要技術の発展は、国際経済に機会と課題をもたらしています。いまや国際経済の領域は、従来型の経済外交の範疇を超えて安全保障の重要な要素となっています。国内外の経済領域は、国際政治における「力の体系」の側面を色濃く反映するようにさえなっています。このような国際秩序変容期において、新たな地政学的競争を背景とした経済と安全保障のリンケージを検討することは、日本外交にとって喫緊の課題です。

本事業は、国際秩序変容期における、地政学的競争を背景とする経済と安全保障のリンケージ、気候変動・伝染病・SDGs等の地球規模課題に関する国際的な連携の在り方について調査分析を行い、グローバルガバナンス再構築に向けた日本外交への提言を行うことを目的としています。本事業では、主に経済安全保障問題を扱う「経済・安全保障リンケージ研究会」（主査：飯田敬輔・東京大学公共政策大学院教授）と、地球規模課題に関するグローバルガバナンス問題を扱う「地球規模課題研究会」（主査：赤坂清隆・元国連事務次長）の二つの研究会で構成され、各研究会が連携することで学際的なアプローチで研究課題に取り組むことを狙いとしてきました。

「経済・安全保障リンケージ研究会」では、経済と安全保障が交叉する領域に主に焦点を当て、経済制裁の方策や国際法上の位置づけ、インフラ開発、越境データ流通、自由貿易体制と安全保障の関係変容、安全保障にかかる対内直接投資、エネルギー安全保障、人の越境移動、自由貿易協定（FTA）、中国の経済安全保障政策やデジタル化政策、通貨・金融分野での覇権競争等の極めて重要なテーマを広くカバーしました。

本報告書は3か年計画の「最終成果」の位置づけですが、さらなる研究の深化が求められる部分も多く含まれます。読者の皆さまから忌憚なきご意見、ご批判をいただければ幸甚です。なお、本報告書に表明されている見解は全て各執筆者個人のものであり、

所属の機関や当研究所の意見を代表するものではありません。

最後に、本研究事業に終始積極的に関わり、本報告書の作成にご尽力をいただいた主査の飯田教授及び研究会委員各位、その過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

令和5年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

研究体制

主査	飯田 敬輔	東京大学公共政策大学院院長／教授
委員	伊藤 亜聖	東京大学社会科学研究所准教授
	稲田 十一	専修大学教授
	浦田 秀次郎	独立行政法人経済産業研究所理事長／ 早稲田大学名誉教授
	岡部 みどり	上智大学法学部教授
	河合 正弘	環日本海経済研究所 代表理事・所長／ 東京大学名誉教授
	川瀬 剛志	上智大学法学部教授
	佐藤 丙午	拓殖大学教授／日本国際問題研究所客員研究員
	城山 英明	東京大学公共政策大学院教授
	杉之原 真子	フェリス女学院大学国際交流学部教授
	土屋 貴裕	京都先端科学大学准教授
	中谷 和弘	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	芳川 恒志	東京大学公共政策大学院特任教授
	委員兼幹事	市川 とみ子
尾崎 壮太郎		日本国際問題研究所 研究調整部長
高山 嘉顕		日本国際問題研究所 研究員

目 次

序 章	経済と安全保障のリンケージについて	飯田 敬輔……………1
第 1 章	経済制裁を再活性化するために	佐藤 丙午…………… 11
第 2 章	国際法から見た経済制裁	中谷 和弘…………… 15
第 3 章	安全保障上の懸念に基づく海外直接投資規制の傾向—— 米国における展開	杉之原 真子… 27
第 4 章	脱炭素と「エネルギー危機」 ～ロシアのウクライナ侵攻等を踏まえて～	芳川 恒志…………… 37
第 5 章	経済安全保障と人の移動 —欧米の先行事例を手がかりに—	岡部 みどり… 49
第 6 章	中国の安全保障確保にかかる経済施策と研究開発の動向 —「ボトルネック」技術とその解決策の模索—	土屋 貴裕…………… 59
第 7 章	輸入代替デジタル化戦略 ～中国の「神話」の検証～	伊藤 亜聖…………… 69
第 8 章	米中の通貨・金融覇権競争：人民元の国際化と米欧日の 対口金融制裁	河合 正弘…………… 83
第 9 章	途上国のインフラ開発と日中の現状 —国際的ルール・枠組みづくりの重要性	稲田 十一……………113
第 10 章	FTA と経済安全保障	浦田 秀次郎…131
第 11 章	グローバルなデータガバナンスにおける多様な公共政策目的の調整と 調整の場	城山 英明……………147
第 12 章	貿易と安全保障 ——接近・摩擦と関係性の変容——	川瀬 剛志……………163
提 言	我が国の経済安全保障の向上に向けて	……………183

序章 経済と安全保障のリンケージについて

飯田 敬輔

はじめに

近年、経済と安全保障が密接に結びつく事象、とりわけ、経済的手段が安全保障上の目的に援用されることが増加傾向にある。そうであるとすれば、わが国としてはこの事態に如何に対処していくべきであろうか。これが本研究会の問題意識である。

Mastanduno (1998) によると、米国の対外政策には経済と安全保障の関係について、2つのフェーズがあるとされる。一つは「政経分離 (separation)」の時期であり、そのような時期には、経済は経済の論理で、安全保障は安全保障の論理で展開される。もう一つのフェーズは「一体化 (integration)」の時期であり、その際には、経済と安全保障が統一したフレームの中で展開される。この分類によれば、現在の米国の対外政策は「一体化」のフェーズにあるといえよう。これに伴いすべての主要国で、経済と安全保障の「一体化」が強まっている。

このような認識は特に政府・与党にも共有されており、特に自民党は「経済安全保障」への関心を強め、2022年1月からの通常国会には、経済安全保障推進法案が提出され同法案が通過・成立した。本法案の内容がどのように位置付けられるかについては本文を参照されたい。

近年、特に経済と安全保障の密接な結びつきを印象付けたのは、2018年8月に成立した米国の2019年度国防権限法であった。これにより、米国の輸出管理の強化および安全保障上の投資審査の強化が図られた。また、米国の安全保障を脅かしかねないとして中国企業数社が名指しされた。

また、サイバーや宇宙など、軍事的にも民間の経済活動にも同時に重要なドメインが増えている。このようなドメインでは防衛政策が民間の経済活動にも影響し、サイバー攻撃などにより民間に被害が及べば、それが間接的に国防上の脅威にもなりうる。

中国の経済的強制の増加も見逃すことはできない。中国は、明示的に「制裁」を公言しないが、安全保障上あるいは外交上、他国とトラブルがあるごとに経済的威圧をかけてくることが多くなってきている。

貿易政策と安全保障の結びつきの増加の結果として、世界貿易機関 (WTO) でも安全保障例外条項に関わる案件が増加している。

このような現状を詳細に記述・分析し、その発生メカニズムを解明し、わが国の経済外交の指針とするのが、本研究会の目的である。

1. 経済と安全保障の結びつきが強まる原因

以下では、経済と安全保障の結びつきが強まりつつあることを記述するが、その前に、なぜこのような現象が起きているのか考えてみよう。

第一に、安全保障環境の変化が挙げられよう。中国は軍事力を増強させているばかりでなく、東シナ海や南シナ海での現状変更を続けている。ロシアは、2008年南オセチアに侵攻、2014年にはクリミアを併合し、ついに2022年2月24日にはウクライナに大規模な侵攻を

行った。イランは2002年以来核開発疑惑がもたれており、これを阻止しようとする西側諸国と対立した。2015年には核合意が結ばれたが、トランプ政権はこの協定ではイランの核開発は阻止できないとして離脱した。

第二に、米国の経済的・技術的覇権に対して、中国が猛迫していることが挙げられる。中国が2015年に発表した「中国製造2025」では同国が技術大国になることを明示的に目標として掲げた。国際特許申請数ではすでに、中国は米国を超えたほか、研究開発費の支出でも米国に迫ってきている。このような中国の追い上げに米国では危機感が高まっている。軍事と経済はデュアルユース（軍民両用）技術により密接に結びついていることはいうまでもない。

2. 分類法

Lida (2022) は、経済と安全保障のリンケージの理解を助けるため、2つの類型があることを明らかにした。

- A. 経済が軍事力に影響する場合：すなわち、自己あるいは同盟国の軍事力を高める、あるいは懸念国の軍事力を弱める（強めることに加担しない）ことを目的に経済的手段を使用する
- B. 経済が交渉力に影響する場合：安全保障上の有事が生じた場合に、きわめて脆弱な立場に立たされるため、日常から交渉的立場を強化するために経済的手段を使用する

A 類型に属するものとしては、輸出管理、投資審査、武器移転、武器の国産化、在日米軍駐留経費負担（HNS）などが挙げられる。B 類型に属するものとしては経済制裁・経済的強制、エネルギー・食料安全保障、関与政策、サプライチェーンの多角化・強靱化、人間の安全保障などを挙げることができる。

3. 近年の動向

(1) 輸出管理 (A-1)

冷戦時代は西側諸国の共産圏封じ込め戦略の一環として対共産圏輸出統制調整委員会（COCOM）および対中国輸出統制委員会（1957年にCOCOMに一本化）体制が敷かれ運用されていた。これにより、兵器や軍事転用可能な物資や技術が東側諸国に流れるのを阻止していた。

冷戦終結後はCOCOMはその存在意義を失ったとして1994年3月に解消されたが、その後継制度として1996年7月、ワッセナー・アレンジメントが西側諸国により合意された。これはCOCOMよりもより緩やかな経済封じ込めの体制である。また対象国は旧共産圏諸国だけではなくなった。この他にも、多国間輸出管理体制として、核物質を管理する原子力供給グループ（NSG）およびザンガー委員会、生物・化学兵器を対象とするオーストラリア・グループ（AG）、ミサイル関連物資を管理する、ミサイル技術管理レジーム（MTCR）などがあり、日本はこれらに基づき「リスト規制」を行っている。

デュアルユース（軍民両用）技術については、かなり各国に裁量が残されている。欧米

諸国は早くからキャッチオール規制を行っていたが、わが国も 2001 年の同時多発テロを受けて翌年 4 月からキャッチオール規制を導入した。輸出規制・管理は全体として近年厳しくなりつつある。

米国は、2019 年度国防権限法で、輸出管理と投資規制の両方の強化を行った。この法律は輸出管理に関する「輸出管理改革法 (ECRA)」と投資規制に関する「外国投資リスク審査現代化法 (FIRRMA)」の両方を含んでいる。

米国の輸出管理は、その根拠法である輸出管理法 (EAA) が 2001 年に失効していた。そこで、2001 年から 2019 年までは輸出管理は国際緊急経済権限法 (IEEPA) の大統領裁量に基づき行政命令で行われていた。

ECRA のもとでは米国輸出規制 (EAR) の対象が大幅に増強されている。ECRA1758 条に基づき、新興技術と基盤技術が新たな輸出管理の対象となった。

日本も、これに伴って、輸出管理をこれまで以上に厳格化する必要に迫られている。日本は、これまで輸出管理において米国よりも緩やかなスタンスをとってきた。しかし、韓国からデュアルユースの物資が第三国に流れているのではないかという疑惑から、2019 年 7 月 1 日、同国に対して、①極紫外線 (EUV) 用フォトレジスト、②フルオリンポリイミド、③高純度フッ化水素など 3 品目について個別許可を求めることにすると発表した。また同国を「ホワイト国」から除外して輸出管理を強化したところ、韓国が激しく反発し、WTO に提訴したため紛争解決の手続きに入った (DS590)。

(2) 投資審査 (A-2)

米国では、以前より対米外国投資委員会 (CFIUS) により安全保障上の理由による投資の審査が行われてきた。1986 年、富士通がフェアチャイルドを買収しようとしたところ安全保障上の疑義が生じ CFIUS はこの買収案件を阻止した。連邦議会は 1988 年のエクソン・フロリオ修正条項により、安全保障に基づき大統領が対内直接投資案件を拒否できるようにした。

2010 年代、中国からの米国への直接投資が増加したため、米国では危機感が高まった。これまで以上に厳格な制度への移行が目指され、この結果、外国投資リスク審査現代化法 (FIRRMA) が成立した。これにより①「支配をおよぼさない投資」や追加投資も審査対象にし、②外国政府関連投資家による投資や重要技術ビジネスへの投資の一部につき CFIUS への事前の申告義務を追加、③「重大技術」に関わる企業への一定の「支配をおよぼさない投資」も審査対象とし、「重大技術」にエマージング技術 (新興技術) および基盤的技術も含む、などの変更が加えられた。

欧州では地域統合にもかかわらず投資分野は加盟国の専権事項とされていたことから投資審査も各国別に行われてきた。しかし、それでは弱いリンクから橋頭堡を築き、そこから欧州に参入する可能性があることから、全体の底上げに取り組んでいる。2019 年 4 月に発効した「対内直接投資審査規則」では人工知能 (AI) や半導体、国防に関わる分野への欧州連合 (EU) 外からの投資について加盟国に審査を義務付けている¹。審査の結果、投資を規制するかは加盟国の判断に任されているが、欧州委員会や他加盟国への情報の通知が義務付けられた。これに基づき、2020 年 10 月 11 日、欧州委員会と加盟国が情報を共有する制度が開始された²。2022 年 5 月時点で投資スクリーニング制を導入している国は加

盟国 27 カ国中、18 カ国である。

ドイツでは、これまで中国からの直接投資に対する警戒感は弱かったが、2016年に産業ロボットメーカー「クーカ」が中国の「美的集団」に買収されてから危機感が高まり、2019年からは投資審査を強化している³。2020年6月には、外国投資審査を厳格化する対外経済法の改正案が可決したが、産業界からは反発が出ている⁴。

わが国でも対内直接投資について安全保障上の監視強化が望ましいとの観点から2019年11月22日に外為法が改正され、外国人による事前届出が必要なのが、これまでの株式・議決権の閾値10%から1%に引き下げられ、2020年5月に施行された。

米国は政府調達でも中国企業に対して厳しい姿勢を取り始めている。2019年度国防権限法は889条に、連邦政府が取引を禁じる中国企業5社（ファーウェイ、ZTE、ハイテラ、ハイクビジョン、ダーファ）を明記し、2019年8月13日から、米国政府機関に対してこの5社との取引を禁止した。その1年後からは、米国政府と取引している場合、あるいは米国政府と取引する企業との取引を継続する場合、5社の製品・サービスを取りやめる必要が出てきた。

(3) 武器移転 (A-3)

世界的に防衛費が増加しているのに伴って、武器移転も増加している。わが国も例外ではなく、武器輸入、特に米国対外有償軍事援助（FMS）が増加している。特に首脳レベルで貿易交渉の一環として、武器輸入についてコミットメントが求められることが多くなっている。例えば、2018年11月、最新鋭F35ステルス戦闘機の購入について首脳レベルで約束され、同年12月、105機購入が閣議決定された。

輸出については1967年の武器輸出三原則⁵の下に武器輸出を抑制していたが、安倍政権は2014年「防衛装備移転三原則」⁶に書き換え、武器輸出への道を開いた。しかし、これまで国際市場で競争してこなかった日本が新たな武器調達市場に参入するのは容易ではない。

(4) 武器の国産化 (A-4)

わが国は従来より防衛装備品の国産化にも努めてきた。しかし、完全に自前で作ることは容易ではないため、外国（特に米国）との共同開発になることが多い。かつて次期戦闘機（FSX）開発問題で日米摩擦を引き起こしたため、100%の国産化には慎重にならざるを得ないという事情もある。

旧技術研究本部（現防衛装備庁）が実験機として開発してきたX-2（通称「心神」）の国産化に防衛省は力を入れている。これは最新型のステルス機で部品の9割は国産であるといわれている。

(5) HNS (A-5)

在日米軍駐留経費負担（HNS）は、米国の同盟国が米軍駐留のために経済的な負担を負う仕組みであるが、わが国は駐留経費の7割超を負担してきている。しかし、Bolton（2020, 356）の著作では、同氏が2019年7月に来日した際、トランプ政権として、これまでの額の4.5倍に当たる80億ドル（約8650億円）を要求したというのが、日本政府は否定している。

当時の協定は 2021 年 3 月末に失効予定であったため交渉の結果、1 年間の猶予期間を経て、21 年末に 2022 年度から 5 年の計画で日本側負担がまとまった⁷。

以下、B 類型の経済政策および経済的措置について解説する。

(6) 経済制裁・経済的強制 (B-1)

逆説的ではあるが、東西冷戦終結後、経済制裁の発動される件数が増えた。かつてわが国は経済制裁の発動には慎重であったが、2006 年に対北朝鮮で経済制裁を発動したほか、国連安保理決議に基づき対イラン制裁にも参加した。このように経済制裁に対する忌避感は薄れている。

欧州も米国と比較すると経済制裁には抑制的であるが、2014 年のクリミア併合以来、対ロシア制裁が最大の案件となっている。特に、2022 年 2 月のウクライナ武力侵攻後は、空前の経済制裁に踏み切っている。

経済制裁とは異質ではあるが、中国は安全保障上あるいは他の外交的目的のために経済的手段を用いることが多くなってきた。また中国の経済的強制は貿易だけでなく、金融や人の移動にもおよぶ。

表 1：中国による経済的強制の例

対象国	期間	問題	形態
台湾	2000 ~ 2008	独立志向の民進党の躍進	民進党系列の台湾企業の中国進出阻止
日本	2010	尖閣沖中国漁船衝突事件	レアアース禁輸
ノルウェー	2010	人権活動家劉氏のノーベル平和賞受賞	ノルウェー産サーモン禁輸、自由貿易協定 (FTA) 交渉中止
日本	2012	尖閣国有化	日本製品ボイコット
フィリピン	2012	スカボロー礁沖中国人漁船船員逮捕	フィリピン産バナナ輸入差し止め
フィリピン	2013	フィリピンによる国際仲裁裁判所への提訴	アキノ大統領の貿易物産展への出席拒否

出所：Blackwill and Harris (2016)

(7) エネルギー・食料安全保障 (B-2)

エネルギー安全保障はわが国にとっては永年の課題であり、特にこの近年に発生した問題ではない。70 年代のオイルショック以来、中東アラブ諸国産の原油に過度に依存すると、直接的にはなくとも、アラブ諸国を敵に回した際に不利な立場に追い込まれることから、原油や液化天然ガス (LNG) 輸入における中東依存を漸次低下させることが課題となってきた。しかし、浮き沈みはあるものの、依存率はあまり下がっていない。

3.11 以来の傾向として、ロシア、米国からの LNG 輸入が増加した。ロシアではこれまでサハリン II プロジェクトが日本企業の関わる最大案件であったが、ロシアが 2022 年になってサハリン I および II の運営主体を変更する大統領令を出したため、日本は難しい対応を

迫られたが、日本企業の権益は維持される見込みである。

ロシア産エネルギーに依存することは多大なリスクを伴う。特に米国は同盟国がロシアに過度に依存することには反対の立場をとっており、特にドイツのノルドストリーム II 計画（バルト海底経由のロシア・ドイツ直通天然ガスパイプライン）については 2018 年 6 月、当時のトランプ大統領がメルケル首相に対し建設を中止するよう要求した（本村 2019, p. 931）。米国が懸念するように、その後もロシアは天然ガス輸出を地経学的道具として活用しており、2022 年 9 月 5 日にはドイツへのガス供給を全面的に停止した。

(8) 関与政策 (B-3)

これまで日米両国とも中国に対しては関与政策で臨んできた。特にクリントン政権は 1994 年に、対中最恵国待遇（MFN）と人権問題を切り離したほか、中国の WTO 加盟を許し、その結果、中国は 2001 年 WTO 加盟を果たした。しかし、トランプ政権は中国に WTO 加盟を許したことは誤りであったという立場をとった。すなわち対中関与政策の終了宣言である。

これに対して、日本は対中関与政策を放棄するには至っていない。中国が中心アクターである地域的な包括的経済連携（RCEP）協定交渉も 2020 年に妥結にこぎつけ、同協定は 2022 年 1 月に発効した。

金融面ではチェンマイ・イニシアティブのマルチ化契約（CMIM）・ASEAN + 3 マクロ経済リサーチ・オフィス（AMRO）などを介して協力が続いている。つまり、安全保障と経済は切り離して、是々非々で対応するということであろう。

安倍政権はロシアに対しても関与政策で臨んだ。もちろん、経済協力と同時に北方領土交渉を前進させることが目的であったが、領土交渉の方は遅々として進まなかった。その後、2022 年 2 月のロシアによるウクライナ侵攻のあおりを受けて、この関与政策は事実上凍結された。

中国による「一帯一路」構想も、中国による関与政策の一種である。パートナー国に潤沢な資金を提供することにより、中国に依存させる手法であるが、スリランカのハンバントタ港のように「債務の罠」を発生させたため、国際的評判を著しく落とした。

(9) サプライチェーンの多角化・強靱化 (B-4)

安全保障上の有事が発生すると、進出企業が人質となる。すると、政府は毅然とした態度をとることが難しくなり、足元をみられるリスクがあるため、そのような事態を防ぐには、日本企業のサプライチェーンの多角化・強靱化が求められる。中国では、2005 年、2010 年、2012 年の対日抗議デモとそれによる被害がきっかけとなり、中国に進出している日本企業の経営多角化は進んだが、まだ十分とはいえない。新型コロナ感染拡大をきっかけとして、日本政府は 2000 億円超の資金を用意して、日本企業の生産拠点の国内回帰あるいは第三国への移転を支援し始めた⁸。サプライチェーンの強靱化は、経済安全保障推進法の大きな柱であるとともに、クワッドやインド太平洋経済枠組み（IPEF）の協議などでも重要課題となっている。

トランプ政権は明確に米国企業の国内回帰を推奨した⁹。当時のバイデン民主党候補も 2020 年の大統領選挙戦中、同様に国内回帰のための新税制を検討するとした¹⁰。一方で、

在中米企業はかならずしも国内回帰は考えていないとされる。在上海米国商工会議所の調査によると、中国で事業を展開している米国企業の70%以上が、生産拠点を米国に戻す計画がないことが分かった。PwC コンサルティングが200社以上を対象に実施したこの調査では、生産拠点を米国へ移転すると答えたのは4%未満で、70%以上が中国からの移転をまったく計画していなかった¹¹。

(10) 人間の安全保障 (B-5)

わが国は2000年代以降、伝統的安全保障のみならず非伝統的安全保障や「人間の安全保障」にも注力してきた。特に紛争地域からの国外への難民の流出は、わが国に直接流入する危険もさることながら、友好国にとっても重い負担となるため、それが最終的には交渉力に影響する可能性がある。したがって、難民の発生を防止するとともに、難民が発生した際に生活支援を行っていく必要がある。ウクライナ侵攻後の同国避難民にわが国の政府や地方自治体などが積極的に生活支援をしていることは、人間の安全保障の観点からも評価できる。

なお、上記には触れなかったが、B類型に含まれる項目としては以下のものも含まれる。

(11) 自由で開かれたインド太平洋 (FOIP) 構想 (B-6)

「一帯一路」は中国による関与政策¹²であることは上記の通りであるが、これに対抗する「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」構想もその一種といえよう。特に、その一部である日米豪3カ国によるブルー・ドット・ネットワーク (BDN) 構想は関与政策の一種と分類してよからう¹³。

(12) インフラのセキュリティおよびサイバーセキュリティ (B-7)

有事の際には、海底ケーブルが敵国により切断されるという事態が実際に発生する。破壊対象が軍事専用ケーブルであればA類型であるが、民間敷設のケーブルであっても経済の脆弱性を露呈させるという意味では、B類型に当たる。またサイバー攻撃は年々増加しているが、インフラを麻痺させることも可能であることから、インフラセキュリティも今回の経済安全保障推進法の肝となっている。

(13) WTO 紛争 (B-8)

近年安全保障をめぐるWTO紛争が増加している。仮にわが国が被申立国である場合、関税及び貿易に関する一般協定 (GATT) 第21条を根拠に抗弁できれば交渉力は向上する。

表2：GATT21条関連WTO紛争案件

事件	事件番号	申立国	備考
ロシア・貨物通過	512	ウクライナ	パネル報告済
米国・232条措置	544, 547, 548, 550, 551, 552, 554, 556, 564	カナダ、中国、EU、インド、 メキシコ、ノルウェー、 ロシア、スイス、トルコ	パネル手続き中 550 (加) , 551 (墨) は和解

事件	事件番号	申立国	備考
UAE・物品、サービスおよび知財	526	カタール	
バーレーン・物品、サービスおよび知財	527	カタール	
サウジアラビア・物品、サービスおよび知財	528	カタール	
サウジアラビア・知財	567	カタール	パネル報告済
カタール・物品	576	UAE	
日本・対韓物品・技術輸出	590	韓国	パネル手続き中

出所：川瀬（2019）

(14) 宇宙政策：軍事的人工衛星（A-4）、民間宇宙活動の規制・安全確保（B-9）

2007年1月の中国による自国人工衛星の破壊実験は世界に衝撃を与えた。これまでは映画の中だけの事象である対人工衛星作戦（ASAT）が現実味を帯びるようになってきたためである。

おわりに

上記は、単に近年顕著になっている例を挙げたものであり、経済と安全保障の結びつきは実際にはさらに複雑で多岐にわたる。今後のさらなる理論的かつ実証的研究がまたれる。

— 注 —

- 1 世瀬周一郎「EU, 投資規制強める、新制度 10 月開始 加盟国で情報共有」『日本経済新聞』2020 年 11 月 30 日、11 頁。
- 2 同上、11 頁。
- 3 ドイツ政府は 2019 年 1 月、中国企業による買収に対する規制を強化し始めた。連邦経済エネルギー省は EU 域外企業がドイツ企業の株主議決権の 25% 以上に相当する株式を取得しようとする案件について内容を審査していたが、今後、審査の対象を株主議決権の 10% 以上の買収案件に拡大した。『読売新聞』2019 年 4 月 16 日（オンライン版）<<https://www.yomiuri.co.jp/fukayomi/20190412-OYT8T50042/3/>> 2022 年 1 月 12 日アクセス。
- 4 世瀬「EU、投資規制強める」、『日本経済新聞』前掲。
- 5 当時の佐藤首相の国会答弁に基づくもの。①共産圏への武器輸出禁止、②国連決議による武器等輸出禁止対象国への武器輸出禁止、③国際紛争当事国（あるいはその恐れのある国）への武器輸出禁止、の 3 項目からなる。1976 年 2 月三木首相の「統一見解」はさらに踏み込み、①三原則対象地域への武器輸出禁止、②三原則対象地域以外についても武器輸出を慎む、③武器製造関連設備も武器に準ずる、とされたため、事実上、全面的な武器輸出禁止体制がとられた。
- 6 ①国連安保理決議違反国・紛争当事国への武器輸出禁止、②輸出には厳格審査を行う、③目的外使用や第三国移転について適正管理が確保される場合に限る、の 3 項目からなる。
- 7 『日本経済新聞』2021 年 12 月 22 日、1 頁、3 頁。
- 8 政府は緊急経済対策の一環として総額 2435 億円を 2020 年度補正予算案に盛り込んだ。『ブルームバーグ』2020 年 4 月 9 日 <<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2020-04-09/Q8GCPQDWRGGD01>> 2022 年 1 月 12 日アクセス。

- 9 トランプ米大統領は2020年5月14日、海外で製造を手掛ける米国企業を対象に、生産拠点の国内回帰を促進するため、新たに課税する可能性があるとして述べた。『ロイター』2020年5月15日 <<https://jp.reuters.com/article/usa-trade-china-taxes-idJPKBN22Q2X0>> 2022年1月12日アクセス。
- 10 バイデン前副大統領は2020年9月9日ミシガン州で演説し、米国企業の国内回帰を促すための新税制を創設すると表明した。『日本経済新聞』2020年9月10日（オンライン） <<https://r.nikkei.com/article/DGKKZO63659240Q0A910C2EAF000?s=6>> 2022年1月12日アクセス。
- 11 Tom Mitchell, “US companies defy Trump’s threats about ‘decoupling’ from China — Businesses ignore president as economy rebounds, says American Chamber of Commerce,” *Financial Times*, SEPTEMBER 9, 2020. <<https://www.ft.com/content/8d23d65b-ee20-4449-a615-e3d2a9b672f8>>, 2022年1月12日アクセス。
- 12 ただしデジタルシルクロードについては情報の窃取を含むとすればA類型ともとれる。
- 13 米国政府は、質の高いインフラ案件に共通する基準を設定した上で、個別案件が当該基準に合致しているか認証する「Blue Dot Network」の設立を提唱し、2019年11月、タイ・バンコクにおいて開催されたインド太平洋ビジネスフォーラムの機会を捉え、米OPIC（現・DFC）、豪・外務貿易省、日・JBICの3者で「Blue Dot Network」のコンセプトを公表した。

参考文献

- Blackwill, Robert D., and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, (Cambridge, MA: Belknap Press, 2016).
- Bolton, John, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, (New York: Simon & Schuster, 2020).
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed., (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2009).
- Iida, Keisuke, “Linkages between Security and Economics in Japan.” In Robert Pekkanen and Saadia Pekkanen, eds., *Oxford Handbook of Japanese Politics*, (Oxford and New York: Oxford University Press, 2022).
- 川瀬剛志「Special Report ロシア・貨物通過事件パネル報告書—米国・232条紛争の行方とWTO体制への影響—」経済産業研究所（RIETI）、2019年4月9日 <https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/104.html> 2022年1月12日アクセス。
- 川瀬剛志「Special Report サウジアラビア・知的財産権保護措置事件パネル報告—カタル危機とWTOの安全保障条項」RIETI、2020年7月14日 <https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/120.html> 2022年1月12日アクセス。
- 国分俊史『エコノミック・ステイトクラフト：経済安全保障の戦い』（日本経済新聞出版、2020年）。
- Mastanduno, Michael., “Economics and Security in Statecraft and Scholarship.” *International Organization*, 52, 4(1998), pp. 825-54.
- 本村眞澄『石油・ガス大国ロシア』（ユーラシア研究所、2019年）。
- 望月衣塑子『武器輸出と日本企業』（角川新書、2016年）。
- 杉田弘毅『アメリカの制裁外交』（岩波新書、2020年）。

第1章 経済制裁を再活性化するために

佐藤 丙午

○経済制裁が注目される理由

2022年のロシアのウクライナ侵攻に対し、NATO諸国や日豪などは、ロシアに対して広範な経済制裁を課した。この経済制裁は、冷戦後に一般的にみられた、国連などの国際機関などが正規の決議に基づいて各国に義務化した経済制裁とは異なり、国家の個別の判断に基づいて実施されたものであった。ロシアに対する制裁では、天然資源や半導体などに関する貿易に制裁が課せられるとともに、プーチン大統領個人の資産凍結を含む金融制裁までも加わった。これにより、欧米諸国とロシアの経済関係の重要な部分が対象となったのである。

この制裁について考察する上で、制裁の中身が詳細に検討されるべきなのは言うまでもない。制裁内容が、それを課す上で目標とされた政策の実現を達成する上で、どれだけ効果的であったかを検証することは、政策手段としての経済制裁の有意性を判断する上で意義がある。しかしそれ以上に注目すべきなのは、対ロシア制裁が国連の安保理決議などに依拠するものではなく、制裁国の政治判断に基づいて課せられた点そのものである。国家が経済制裁を課す上で、その正当性の根拠を、安保理決議等で明示された具体的な内容ではなく、個別の国家の政策的考慮に置いていた点が、今後の国際秩序のあり方を示すものであった。

もちろん、ロシアのウクライナ侵攻は、2022年3月の国連の「平和のための結集」決議で言及されたように、ウクライナの領土の一体性を侵し、国連憲章の原則に反するものであった。このため、国際社会はロシアに対して原状回復を求めることを、一般的な義務と規定していると解釈することは可能である。しかし、その状態を実現する上で、決議は経済制裁を政策手段として採用するよう明示していない。そして、制裁の有効性を実現するためには多国間による共同行動が必須とされるにもかかわらず、その共同行動の基盤は、事実上各国の自主的な判断となっている点も、従来の経済制裁とは大きく異なる特徴を持つ。

○経済制裁と輸出管理

もちろん、事態の深刻な状況から、国連決議の決議を待つことができなかつたと指摘することは可能である。さらに、侵略の当事国のロシアが国連安保理の常任理事国であり、決議の成立自体が絶望的であるという事情もあるだろう。それらをふまえても、2022年の対ロ制裁の国際政治に与えた意義は、制裁の先駆けとしての役割を持っていることである。ポスト・ウクライナの国際社会において、国連などの国際機関の機能低下が予想される。そして、軍事的手段に課せられた制約を考えると、今後個別の国家の政策判断による経済制裁の増加が見込まれる。安保理決議等の国際法上の根拠が弱い状況の下で経済制裁を実施する上で、国際的な正当な手続きは、制裁に賛同する有志国による自発的な政策協調によって規定されることになる。

ただ、国連決議に基づかない経済制裁の前例は存在する。例えば、冷戦期の対共産圏輸

出統制委員会(COCOM)による輸出管理は、米国を中心とした西側社会の「紳士協定」によって運営され、参加国はCOCOMでの合意を、それぞれ自発的に国内措置に組み込んで輸出管理を実施していた。これに加え、各国の輸出管理措置には、自国が優位を持つ技術等を特別な管理体制の下に置き、またそれぞれの国家の外交・安全保障政策上の考慮を管理に反映させるものも存在した。それら措置は、自国が国際貿易等において不利になっても、政策上の必要性に基づき、国内諸勢力がその政治判断を受け入れる形で実施されていたのである。

このことは、経済制裁などによる経済関係を利用した外交・安全保障政策上の措置が、国際社会の決定を無条件に国内措置に反映させて実施する性格のものではなく、あくまで自国の政策手段であることを、改めて想起させるものではある。そして、ウクライナ侵攻に関連した対口経済制裁も、Statecraftとして、各国の政治判断が優先されることを再認識させた。ただし、冷戦終結後30年以上が経過し、COCOMに代わるワッセナー・アレンジメントにしても、設立以来旧共産圏諸国が構成員として参加し、徐々に国際的な正当性を確立するなど、国際社会において対決的な経済制裁や輸出管理を運営する各国の経験は薄れている。そのような状況の下、政策的及び構造的な対立関係に基づく経済制裁や輸出管理が、復活しつつあるのである。

○経済制裁の有用性を向上させるために

国家単独の経済制裁の事例の増加が想定されるのであれば、その政策手段としての在り方を検討する必要がある。これは、政策目標の変化や政策実施の意義、そして制度など、多くの面で、従来の方法の延長では十分に対応できなくなるためである。つまり、政策に対する有用性を上げるための措置を再検討する必要があるのである。

ポスト・ウクライナの経済制裁は、まず国際社会の法的正当性が不十分な状態で実施されるため、2つの面で大きな制約を受けることになる。第1に、経済制裁の有効性を確保するために必要不可欠とされてきた国際協調が、全くもしくは一部しか期待できないことである。このため、個別の国家は、自国が完全に優位な状況を確認できる争点あるいは制裁内容に関してのみ経済制裁を手段として採用するか、争点ごとに協調国を組み換えるなどの対応をとることになる。これは、いわゆる「ミニラテラル」な国際協調と呼ばれる措置で、半導体をめぐる米国の、いわゆる Chips 法などで想定される方策でもある。

ただし、経済制裁を実施したとしても、反撃や「制裁破り」、あるいは「フリーライド」などで自国の国際経済上の立場が損なわれる可能性は存在する。このため、制裁手段としては、国際経済上の地位に大きく影響を与えない手段を選択する方策が好まれる。それは米国や中国にすると、金融制裁や自国法の域外適用になり、EU諸国にすると環境や人権などにおける「法規制」の活用ということになる。

今後予想される経済制裁に対する第2の制約は、国内政治要因である。経済制裁による経済的損失は、自国内で最も認識される。制裁を課される側の被害を感知することは困難である。2022年の対ロシア制裁も、制裁を課している側にすると、ロシア側の被害は報道で伝えられる以上のものではなく、効果を上げているかどうか評価することはできない。制裁する側で見ることができるのは、自国の経済に及ぶ影響のみである。このため、経済制裁を実施することは、国内政治上の支持を結集することが必要不可欠となる。

国連安保理の決議の下で実施する経済制裁や、自国が参加する国際条約やレジームの規定に基づく経済制裁であれば、制裁によって被る経済的損失は、ある程度正当化される。これは、経済制裁実施に際して、国際協調が期待できるためである。国際協調は、制裁のコストの分散を可能にし、効果を增強する。それらが欠ける状態の経済制裁は、場合によってはすべてのコストを自国で負担することになる。日本の対北朝鮮経済制裁は、輸出入の全面禁止を主要な内容としており、国連で規定された制裁内容よりも幅が広い。しかし日本と北朝鮮との間には拉致問題が存在することに加え、日本国内に北朝鮮に対する感情的な反発も存在するため、日本だけが大きく影響を受ける経済制裁の実施は正当化される。ただし、それを実施する上で、外国為替及び外国貿易法（外為法）に第10条を追加する必要があった。

○制度改正の必要性

今後登場する政治課題は、北朝鮮問題のような、核拡散問題と人権問題が組み合わさる以上の複雑さを持つものとなる。経済・産業政策と安全保障の問題を考へても、半導体などの死活的技術の保護、防衛生産基盤を含む重要産業及び技術基盤のサプライチェーンの維持、技術情報等のみなし移転問題と非物理移転管理問題、防衛装備のライフサイクルの維持管理問題などの課題が存在し、それを従来の輸出管理とは異なる政策体系の中で実施する必要がある。

国連安保理決議等の正当化手段が存在しない状態で実施される国家の単独の決定による経済制裁は、標的国の短期的な政策変更を目指すものではなく、また、国際的な不法行為に対して懲罰を加えようとするものでもない。COCOMの例で明確なように、短期的な政策変更を目的とした懲罰的な制裁であったとしても、各国の輸出管理制度の運用変更が必要となるため、どうしても反応は鈍くなる。そして、そのような方法では、政策変更圧力を高く維持するために必要な機動的な制裁内容の操作が難しい。このため、国家単独の制裁は、自国の輸出管理政策の運用の中に、相手へのメッセージを込めることが重要であり、安全保障政策におけるシグナリングの一種になるのだろう。

経済制裁によるシグナリングは、国家の意思や姿勢を示すものである。このため、制裁により、中長期的な政策変更を期待しつつも、短期的な政策変更は求めない。そもそも、標的国は容易に「制裁に対する耐性」が付くことになり、政策変更圧力として効果は出ない。例えば、相手国の人権問題を理由に経済制裁を仕掛けたとしても、経済制裁として加わる圧力が政策変更圧力へと転換するには標的国内の政治過程に期待するしかなく、まして特定の民族に対する人権弾圧の中止や、特定の人権抑圧行為を止めさせるといった政策変更へと直接つながることはない。

このシグナリングを目的とする経済制裁の特徴をふまえた上で、その活用を図るためには、2つの制度改正を実施する必要があるだろう。第1に、シグナリングの効果を最大化するために、制裁の強化と緩和を柔軟に実施できる体制の構築である。従来のように、輸出管理制度の中に経済制裁を組み込む場合、その強化と緩和を正当化する根拠が必要であった。しかし、国家の政治判断に基づく制裁では、国内政治上の正当化根拠のみで十分になる。ただし、強化と緩和が過度に政治問題化するような体制では、政策を柔軟に活用することができない。したがって、国内政治からの拘束を最小限にする措置を設ける必要

がある。そしてそれは、政策目的が達成されなくても、必要に応じて経済制裁を緩和することが可能な政治的な措置などを意味する。

第2に、経済制裁で追求する政策目標は、標的国に対する政策の一部を構成するに過ぎないという事実を受け入れ、それを制度的に組み込む必要があるということである。経済制裁の目標が経済戦争であれば、対応は簡単であるが、戦術や戦略目的で経済制裁を実施する場合は、掲げられた政策目標は、包括的な政策の一部に過ぎない。したがって、経済制裁の目的として掲げられた政策目標の優先順位は、低く設定される可能性がある。その場合、経済制裁で実現を目指す政策が全く実現できなくても、総合的な評価の中で、経済制裁を緩和もしくは中止する必要があるが出てくる。このため、これを可能にする政策措置も同時に考察する必要がある。

○緩和の政治について

以上の2点は、いずれも国家が経済制裁を活用するためには、制裁緩和の方策を制度的に組み込まない限り、経済制裁自体が硬直化し、有用性が低下することを指摘するものである。もちろん、制裁緩和の政治は、制裁に期待する国内政治勢力を失望させ、強硬派からは「軟弱」や「妥協」として罵倒される運命の下にある。したがって、これを制度的に実現することには多くの困難が付きまとうのも事実である。

しかし、同様の問題は、「新冷戦」時代の輸出管理にも存在したことがあり、「ポスト冷戦期」の安全保障貿易管理でも、各国は管理緩和の方法を模索してきた。したがって、「ポスト・ウクライナ」の時代に適合した経済制裁の在り方も、模索の中から誕生することを確認するものである。

以上

第2章 国際法から見た経済制裁

中谷 和弘

1. はじめに：経済安全保障と経済制裁

経済安全保障の確立した定義はないが、次の3つのカテゴリーがあると考えられる。第1は、国家と国民（自然人・企業）の生存や繁栄に不可欠な経済的資源を確保すること、第2は、経済的資源を自国や国際社会の安全保障のために利用したり規制したりすること、第3は、GATT/WTO体制やIMF/世界銀行体制のような自由で公正な国際経済秩序を保護すること、である¹。第1のカテゴリーに属する経済安全保障としては、例えば、エネルギー安全保障やレアメタルの確保があり、これに対して第2のカテゴリーに属する経済安全保障としては、以下検討する経済制裁²や安全保障輸出管理³や外資規制⁴がある。

経済制裁は国際法違反国に対する経済的不利益措置である（広義では国際法違反を前提にしない、狭義では国連安保理決議に基づく非軍事的強制措置に限定）。間接的履行強制であって、経済的手段によって標的国の政府の政策変更を促す（国際法違反を停止させる）、具体的には、民主国の場合には政府自体の平和的交代を、非民主国の場合にはその暴力的交代を促すものである。

国際法違反に対する諸国家による諸反応の中で、経済制裁は最も主要なものとなっている。というのは、第1に、武力行使は国際法上、個別的・集団的自衛権に該当する場合か国連安保理決議で容認されている場合のいずれかの場合しか容認されない上、民主主義国家においては、武力行使の選択は世論が大きく二分して、政治的には一般には困難である、第2に、外交上の措置（外交官追放、大使召還 [命令]、大使館閉鎖 [命令]、外交関係断絶）は非友好的な措置ではあるが国家が裁量的に発動できる措置（国際法上、報復 [retorsion] と呼ばれる）は、それ自体は強力な措置とはいえず、一般には象徴的效果を有するにとどまる、第3に、国際裁判による解決は、何よりも管轄権の問題がある（両国が裁判付託に何らかの形で合意しないと裁判管轄権が認められない）ことに加えて、緊急の状態には対応できない。それゆえ、武力行使、外交上の措置、国際裁判のいずれも国際法違反に対する主要なオプションにはなりえないのである。他方で、重大な国際法違反に対して外交上の抗議をするだけでは不十分であることはいうまでもない。何かをしなければならぬ際に諸政府の指導者の頭に浮かぶのが、まさにこの経済制裁なのである。

経済制裁は実は「おつきあい」の側面が強い。特に国連安保理決議に基づく経済制裁（非軍事的強制措置）の場合、その色彩が強いといえる。経済制裁の目的は、継続中の国際法違反の停止であるといわれるが、「おつきあい」で措置をとっている諸国家が本当に真摯にそう考え、経済制裁で国際法違反が停止できると考えているかどうかは多分に疑問である。但し、そのような場合であっても経済制裁は無意味という訳では全くない。経済制裁は、言葉による抗議よりも強い非難を示すものであるとともに、一般予防的な効果、即ち、別の潜在的な違反国に対する抑止効果をも有しうる。また、経済制裁措置を何らとらないことや措置を弱めることが標的国に誤ったメッセージを伝えてしまうことにも留意しなければならない。

経済制裁措置は、輸出入禁止が最も代表的な措置であるが、その他にも、投資禁止、航

空機乗入禁止、金融取引禁止、資産凍結など様々な種類のものがある。

2. 経済制裁の分類

国際法上は、経済制裁は、①国家の単独の決定に基づく（国連安保理決議に基づかない）経済制裁（少数国の合意に基づく場合も含む）と②国連安保理決議に基づく経済制裁とに大別される。

①においては、国際法上合法であるか否かが最大の法的問題である。国際法違反国に対する輸出入禁止は、通常、GATT/WTO, EPA/FTA, FCN の諸規定（特に数量制限の禁止、最恵国待遇）に一旦は抵触するように思われるが、国際法違反に対する対抗措置（countermeasure）として均衡性その他の一定の要件を満たす場合には合法になる（違法性が阻却される）。なお、禁輸措置発動国と標的国との間に上記の経済条約関係がない場合（例、日本は北朝鮮を国家承認しておらず、日本と北朝鮮の間には経済条約関係はない）には、国家には他国と貿易を開始・維持する一般国際法上の義務はないため、未承認国への輸出入禁止措置は国家が裁量的に発動できる報復（retorsion）として位置づけられる。

これに対して②においては、措置をとれるかという国際法上の合法性は基本的には問題にはならず、各国にとって措置をとることが義務的かどうか（またどの部分が義務的であるか）が最大の法的問題である。この問題は安保理決議の解釈の問題である。安保理決議の当該パラグラフが各加盟国にとって拘束力を有するか否かは、「解釈されるべき決議の文言、決議に至る討論、援用される憲章の条項、安保理決議の法的帰結を認定するのに役立つあらゆる事情に照らして判断されるべきである」と国際司法裁判所「ナミビア事件」勧告的意見で指摘されている⁵が、一般に *The Security Council decides that the Member States shall ...* という文言は、拘束力があるとされる典型的なパラグラフである。

3. 国連安保理決議に基づく経済制裁

国連安保理決議に基づく経済制裁（非軍事的強制措置）は、冷戦期までは、南ローデシア（自決権を無視した形での英国からの一方的独立）、南アフリカ（アパルトヘイト）に対する措置等、少数のものに限定されていたが、冷戦後には大幅に増加し、イラク（クウェート侵略）、リビア（パンナム機爆破事件およびアラブの春に対する人民弾圧）、ユーゴスラビア連邦（内戦における集団殺害・民族浄化）、タリバン・アルカイダ（テロリズム）、北朝鮮（ミサイル発射と核実験）、イラン（核開発疑惑）等に対して発動されてきた。

冷戦後の経済制裁の手法として注目されるのが、スマート・サンクションである。これは、被制裁国の無辜の人民に対する打撃を過大なものにならないようにし、他方、原因行為に責任を有するエリート層に対する打撃の極大化を目指した制裁措置である。食糧・医薬品は経済制裁から除外するといった人道上の配慮や武器禁輸に加えて、有責者の個人金融資産の凍結、有責者の旅行禁止、奢侈品の輸出禁止などが含まれる。

金融制裁とりわけ有責者の個人金融資産の凍結は特に有効な措置とされるが、対象者が本当に有責者であるかどうかの十分な確認と資産凍結された者による苦情申立・再審査の適正手続を整備しておく必要がある。IMF 協定の関連では、安全保障を理由とした資産凍結に当たっては事前に又は 30 日以内に IMF に通報する必要がある⁶、実際に通報がなされてきたが、通報された内容に対して IMF が異議を唱えたことはない。金融制裁については、

多額の資金を有する政府系ファンド（SWF）の資産凍結措置が国連安保理決議に基づくリビア経済制裁においてとられたことも新動向として注目される⁷。

経済的相互依存関係ゆえ、経済制裁は標的国と関係の深い第三国に経済的打撃を与えることがある。国連憲章 50 条では非軍事的強制措置の履行により特別の経済的打撃を受ける国家は安保理と協議する権利を有する旨を規定するが、補償を受ける権利が付与された訳ではなく、実際に安保理が行うことは協議にとどまっておき、加盟国の一部による自発的な援助が *ad hoc* になされることがあるのが実態である⁸。「背に腹は代えられぬ」として禁輸の「抜け駆け」が生じてしまうこともあるが、経済制裁が多くの国家にとって「おつきあい」である以上、「抜け駆け」の穴を完全に塞ぐことは現実には無理であろう。

4. 国家の単独の決定に基づく経済制裁

国連安保理決議なしに国家が単独で行う経済制裁に関連して最近特に注目されるのは、制裁措置の原因行為につき責任を有する者（個人、企業・団体）が制裁国内に有している資産（金融資産・不動産）の凍結及び入国拒否・査証発給停止である。例えば、サイバー攻撃に対する諸国家の反応として、現実には援用され、また広言されているのは、サイバー手段による反撃ではなく、攻撃に責任を有する者の資産凍結という経済制裁であり、また入国禁止措置である。香港やウイグルにおける人権侵害を米国が問題視して中国側に対してとる主要な措置も、責任を有する個人や企業の資産凍結や入国禁止である。このような措置は、元々は国連制裁からスタートした上述のスマート・サンクションが国家の単独の決定に基づく経済制裁にも採用されることになったととらえることが可能である。資産凍結は財の自由処分権を一時的に剥奪するものであるが、国際法違反に対する対抗措置として容認されうる（違法性が阻却されうる）ものである。3. で指摘したように IMF への通知の義務はあるが、IMF が措置に対して異議を唱えたことはない。他方、入国規制措置に関しては、一般に外国人の入国可否は領域国の裁量事項ゆえに、措置の発動は国際法上可能である。

国家の単独の決定に基づく経済制裁をめぐる特に複雑な問題が生じるのは、措置の域外適用がなされる場合である。X 国が「Y 国が国際法違反を犯した」と主張して禁輸措置をとる場合に Z 国内にある X 国系企業の子会社から Y 国への輸出も禁止するというのがその代表例である。発動国である X 国の範囲に X 国外の自国系企業も含めるという意味で「経済制裁措置の主体の範囲の拡大」であるといえる。国際法上、属地主義の排他的優位が確立しているとは言い難いため、この域外適用の問題は未解決のまま残っている。シベリアパイプライン禁輸（対ソ連制裁）やヘルムズ・バートン法（対キューバ制裁）やダマト法（対イラン・リビア制裁）をめぐる米欧対立の先例がある⁹。また、域外適用とは厳格には区別されるものとして第2次ボイコットがある。第2次ボイコットとは、上記の例でいえば、Y 国の企業と取引した Z 国の企業も制裁の対象に加えることである。「経済制裁措置の客体の範囲の拡大」であるといえる。第2次ボイコットは、アラブ諸国の対イスラエル・ボイコット以来、時々みられるが、国際法上、Z 国の通商政策の自由を侵害する違法な干渉に該当する可能性が高い。

最近の米中対立においては、米国も中国も自国の輸出管理法等の経済法の域外適用をすすめているのが特徴である。特に重要な問題と思われるので、5. においてやや詳しく見て

おきたい¹⁰。

5. 米国法と中国法の域外適用：板挟みになる第三国企業

米国は、香港・ウイグル・南シナ海に関わる取引や先端技術に関わる取引を対象にした次のような経済的規制措置を中国に対してとっている。

第1に、米国は2020年7月14日に香港自治法を成立させ、香港の自治の侵害に関与した中国・香港関係者を特定し、米国内に所在する資産を凍結し、査証の発給を停止するとした。これらの措置は、中国による香港の表現・集会の自由といった人権を侵害する内容を含む香港国家安全維持法という国際法違反の内容を含む中国法に対する対抗措置である。また、米国の香港自治法には、金融分野での一連の制裁措置（第2次ボイコット）も含まれている。2020年12月7日には、中国全人代常務委副委員長14名に対して入国禁止と資産凍結措置をとった。

第2に、米国商務省は、輸出管理規則に基づく entity list を拡大して中国企業との取引を規制し、無許可の部品・技術の輸出を禁止した。2020年12月18日には中国ドローン製造大手 DJI、中国半導体製造大手 SMIC など77の企業・団体をリストに追加し、12月21日には航空宇宙分野の103社を対象に加えた。

第3に、2020年11月の大統領命令において、米国は中国軍を支援している中国企業への投資を禁止するとし、ニューヨーク証券取引所は、2021年1月にチャイナテレコム、チャイナモバイル、チャイナユニコムの上場廃止手続を開始するとし、売買が停止された。

第4に、2021年3月22日、米国は、ウイグルにおける中国の人権侵害を理由にグローバル・マグニツキー人権問責法に基づき中国政府関係者2名の資産凍結措置と入国禁止措置をとり（EU、英国、カナダも同様の措置をとった）、6月23日にはウイグルの太陽光パネル関連企業など5社を強制労働に関与しているとしてこれらの企業からの輸入を禁止した。

以上のような米国による諸措置に対抗する形で、中国は、次のような措置をとっている。

第1に、2020年12月1日に中国は域外適用の内容を含む輸出管理法¹¹を施行した。同法には、次のような形で域外適用の条項等が含まれている。[1] 44条において「中華人民共和国国外の組織と個人が、本法の関連輸出管制管理規定に違反し、中華人民共和国の国家安全と利益に危害を及ぼし、拡散防止等の国際義務の履行を妨害した場合は、法に基づいて処理し、且つその法的責任を追及する」と規定する。[2] 再輸出規制については、45条において「管理品目の国境通過、中継輸送、通し輸送、再輸出あるいは保税區、輸出加工区等の海関（税関）特殊管理区域や輸出管理倉庫、保税物流センター等の保税管理場所から国外への輸出は、本法の関連規定に基づいて実行する」と規定する。[3] 報復的措置（retaliation）については、48条において「如何なる国又は地域も、輸出管理措置を濫用して、中華人民共和国の国家安全と利益に危害を及ぼす場合は、中華人民共和国は、実際の状況に基づき、当該国又は地域に対して、対等に措置を講じることが出来る」と規定する。

第2に、2021年1月9日に中国は不当域外適用阻止弁法¹²を施行した。同法は、米国法の域外適用に対する対抗立法であって輸出管理法48条の内容を具体化するものであり、次のような内容を含んでいる。[1] 2条において、本規則の適用範囲につき、「本規則は、国際法及び国際関係の基本原則に違反した外国の法制及び他の措置の域外適用が、中国の市民、法人又は他の組織が第三国、その市民、法人又は他の組織との正常な経済、貿易及び

関連した活動に従事することを不当に禁止又は制限する状況に適用される」と規定する。[2] 6条において、域外適用の評価において勘案されるべき事項として、「外国の法制及び他の措置の不当な域外適用が存在するかどうかを評価及び決定する際に、作業メカニズムは次の要因を全般的に勘案する。(1) 国際法又は国際関係の基本原則が違反されたかどうか、(2) 中国の国家主権、安全保障及び発展の利益への潜在的なインパクト、(3) 中国の市民、法人又は他の組織の正当な権利及び利益への潜在的なインパクト、(4) 勘案されるべき他の諸要因」と規定する。[3] 9条において、中国の市民、法人又は他の組織による対応につき、「1. ある者が禁止命令の範囲内にある外国の法制及び他の措置に従い、それにより中国の市民、法人又は他の組織の正当な権利及び利益を侵害した場合には、後者は、法に従って、人民法院において訴訟を提起し... 補償を要求することができる。2. 禁止命令の範囲内での外国の法制に従った判決又は裁定が中国の市民、法人又は他の組織に損失を生じさせた場合には、後者は、法に従って、人民法院において訴訟を提起し、当該判決又は裁定から利益を得た者に補償を要求することができる。3. 本条1及び2で言及された者が人民法院による判決又は裁定を拒む場合には、中国の市民、法人又は他の組織は、人民法院に執行を求めることができる」と規定する。[4] 12条において、中国政府による対抗措置につき、「外国の法制又は他の措置の不当な域外適用への反応として、中国政府は現実の状況及び必要性に基づいて必要な対抗措置をとることができる」と規定する。

第3に、2021年6月10日に中国は反外国制裁法¹³を制定した。同法は次のように規定する。[1] 3条において、中国はいかなる手段による内政への干渉にも反対するとした上で、外国が中国人民に対する差別的な制限措置や中国の内政への干渉により中国を封じ込めたり抑圧するという国際法違反を犯した場合には、中国は対応する対抗措置を行使する権利を有すると規定する。[2] 6条において、個人・組織に対してとられる措置は、査証の発給禁止、中国国内にある資産（動産、不動産）の差押・凍結、取引その他の活動の禁止、他に必要な措置であると規定する。[3] 12条において、組織及び個人は外国国家による中国の人民又は組織に対する差別的な制限措置を実施したり実施に手を貸したりしてはならないと規定し、またこれに違反した場合には、中国の人民及び組織は中国の裁判所に違反の停止と損失の補償を求めて提訴できると規定する。[4] 中国の主権、安全又は発展の利益に反する行動に対しては、本法で規定された対抗措置に加えて他の必要な対抗措置を関連の法令によって定めることができると規定する。

国際法の観点からみると、香港における中国の行動は、香港に関する英中共同声明（1984年12月19日）の第3項(2)「香港特別行政政府は高度の自治権を有する」、同項(5)「香港特別行政政府は、法律に基づいて、人身、言論、出版、集会、結社...などの諸権利と自由を有する」に明らかに違反するのみならず、慣習国際法として確立している言論・集会の自由（市民的及び政治的権利に関する国際規約〔中国は未加入〕の19条、21条は慣習国際法を明文化したものである）に違反する。ウイグルにおける中国の行動は、ジェノサイド条約2条の定義との関係では、「... 民族的な集団の全部又は一部を集団それ自体として破壊する意図を持って行われる」「(b) 集団の構成員に重大な... 精神的な危害を加えること」に該当する可能性が高く、また強制労働に関しては、強制労働廃止に関するILO105号条約（1957年）1条では、「この条約を批准する国際労働機関の各締約国は、次に掲げる形での全ての種類の強制労働を禁止し、かつ、これを利用しないことを約束する」として、「(a) 政治的

な圧制もしくは教育の手段、又は政治的な見解若しくは既存の政治的・社会的若しくは経済的制度に思想的に反対する見解を抱き、若しくは発表することに対する制裁」、「(e) 人種的・社会的・国民的又は宗教的な差別待遇の手段」を挙げており、これに該当する可能性が高い（中国は同条約には未加入だが、このような強制労働の禁止は慣習国際法として確立していると考えられる）。自国民に対する人権問題は現代国際法上、もはや内政問題とは考えられず、それゆえ内政干渉という抗弁は成り立たない。さらに重大な人権侵害は、普遍的な義務（*obligation erga omnes*）の違反として、国際社会のすべての国家が関与する利益があるとされるに至っている。

米国等による経済制裁措置は、こういった重大な国際法違反に直接の責任を有する個人や企業・団体に対する標的制裁であり、国際法違反に対する対抗措置として正当化される（違法性が阻却される）と解することには十分な合理性がある。米国等の経済制裁が国際法上合法である限り、これに対する中国の対抗制裁は正当化される余地はなく国際法上違法となる。

日本企業を含む第三国企業にとっての問題は、米国法で取引禁止・規制の対象となった中国企業と取引を継続すると米国法によってペナルティが科される可能性があり、他方、米国法に従って当該中国企業との取引を停止すると中国法によってペナルティを科されたり、当該中国企業から損害賠償請求を受ける可能性があるということである。米国政府（国務省、財務省、商務省、国土安全保障省、通商代表部、労働省）は2021年7月13日に Xinjiang Supply Chain Business Advisory を update して¹⁴、Risks and Considerations for Businesses and Individuals with Exposure to Entities Engaged in Forced Labor and other Human Rights Abuses linked to Xingjiang, China という文書を公表した。ウイグルに関わるビジネスには評判を失墜するリスク、経済的リスク、法的リスクがあることに留意すべきだとし、潜在的な法的リスクには、①強制労働を犯罪化する規定の違反、②指定された者との取引による制裁違反、③輸出管理違反、④強制労働により製造された商品の輸入禁止の違反、が含まれるとする。

4. でふれた域外適用をめぐる米欧対立は、域外適用対属地主義の争いであったが、今回の米中対立は、域外適用対域外適用の争いである点が異なる。一般論として、域外適用自体が全面的に国際法違反とまではいえない（但し過剰な域外適用は国際法違反である）¹⁵ という現状に鑑みたとき、日本企業（を含む第三国企業）はどう対応すべきだろうか。まず、日本法（自国法）で取引が禁止の場合や行政指導で取引停止が勧告されている場合はそれに従うべきである。問題はそのような禁止や停止勧告がない場合の対応である。ここでは3つの対応について指摘しておきたい¹⁶。

「対応1」は、自国政府への働きかけという正攻法の対応であり、これについては既に2020年11月10日に日本経団連をはじめとする10団体が「中国及び米国の域外適用規制について（要請）」を経産省に提出し、経産省は同年11月17日に経産大臣が記者会見において次のように述べている。「第1に、企業各社において、海外市場におけるビジネスが阻害されることのないよう万全の備えをしていただきたい。具体的には輸出管理の状況を踏まえつつ、自社のサプライチェーンのリスクについて精緻に把握するとともに、必要に応じて規制当局に許可申請を行っていただきたいということ。第2に、他国企業と同等の競争条件を確保することも重要であります。各国の輸出管理上求められている内容を超え

て、過度に萎縮していただく必要は全くありません。第3に、仮にサプライチェーンの分断が不当に求められるようなことがあれば、経済産業省は前面に立って支援をしてみたいです。」

「対応2」は、ペナルティを科された企業を本国が救済する一般国際法上のメカニズムとしての伝統的な外交保護権の行使がある。しかしながら、外交保護権の行使は極めて稀であり、期待薄といわざるを得ない。日本政府が中国政府又は米国政府に対してWTO提訴することも一応は想定されるが（ヘルムズ・バートン法については、EUが米国を相手どってWTO提訴した）、この実現の可能性も低いといわざるを得ない。

「対応3」は一種の「分社化」による対応である。米中両国の対応次第ではあるが、中台問題をめぐって中国が日本や欧州の航空会社に求めた対応が先例として参考になるかもしれない。1972年の日中共同声明に伴い、日台間のair linkは一旦切れたが、1975年の交流協会と亜東関係協会との民間合意（日台民間航空業務の維持に関する取決）により日台路線は復活した。但し中国側が「中国路線に就航するJALやANAは台湾路線には就航するな」と強く主張したため、台湾路線にはJALの子会社である日本アジア航空（JALが1975年に設立）やANAの子会社であるエアーニッポン（ANAが1974年に元々は離島路線用に設立）が就航した（その後、2007年11月、交流協会と亜東関係協会はJAL及びANAによる直接運航を認めることを確認し、2008年4月から直接運航となった）。KLMも台湾路線にはKLMアジア（子会社）が就航し、英国航空もBritish Asia Airways（子会社）が就航した。この先例にならば、企業グループXとしては、米国取引にはグループ内の企業Aが、中国取引にはグループ内の企業Bが担当することが考えられる。勿論、米中双方が、このような分社化による対応を黙認すること（lifting the corporate veil [企業のヴェールを剥ぐ] を考えないこと）が前提だが、日本、EU、カナダ、オーストラリアが共同で米中に働きかけることによって分社化による対応に黙認が得られれば、「板挟み」はひとまず回避されることになる。奇策ではあるが、とりわけ「面子」を重んじる中国の顔を立てつつ実をとる方策として考えられるかもしれない。

6. 経済制裁措置の「実効性」

経済制裁は実効的ではないとしばしば指摘される。一般に経済制裁は「効く」のに時間を要し、かつ「抜け駆け」が生じやすい。標的国と経済的な関係の深い国は、経済制裁によって深刻な経済的打撃を受けるために「背に腹は代えられぬ」として制裁破りをしてしまうことが往々にしてある。それゆえ、現実には経済制裁がそもそも完全な形では行われることはなく、経済制裁が効かない最大の理由は経済制裁がきちんと行われないことだといっても過言ではない。

さらに経済制裁（特に国連安保理決議に基づく場合）は上述したように「おつきあい」の側面が強い以上、国際法違反の停止を唯一のメルクマールとして実効的か否かを判断することは多分に疑問である。経済制裁には、一般予防的効果（別の潜在的違反国に国際法違反を思いとどまらせる）もあるのであり、「実効性」の評価に際してはこのような観点もとり入れる必要があるだろう。

7. 経済制裁措置の国内的履行

経済制裁措置の国内的履行について、我が国では外為法を中心として各業法で対応するというパッチワーク的対応をとってきた。外為法は以前には次のような不備があった。①イラクがクウェートに侵攻した1990年8月2日の時点では、我が国の単独の決定で資産凍結を行える条項がなかった。イラク側が日本国内にあるクウェートの金融資産を引き出して戦費に充てることが懸念されたため、国連安保理決議を待つことなく緊急に凍結措置をとる必要があった¹⁷。そこで大蔵省は全国銀行協会に対して「金融資産の引き出しの要請があった場合には応じないように」との行政指導を發した。②当時の外為法52条では、輸入禁止措置の発動根拠として「外国貿易及び国民経済の発展」しか挙げられていなかったため、対イラク輸入禁止措置はそれで読みこんだ、③日本独自の決定で資産凍結ができるようになったのは2004年の法改正においてであり、そこではじめて北朝鮮に対する一方的な資産凍結が可能となった(10条、16条)。④旧ユーゴスラビアに対する経済制裁措置を發動した安保理決議820パラグラフ24では、旧ユーゴから加盟国に来る航空機、船舶、鉄道車両等の没収を義務づけたが、日本ではこのような場合に押収・没収を可能とする国内法規がないため、出入国管理及び難民認定法で対応した¹⁸。

今後の課題として、次の2点を指摘しておきたい。

第1に、例えば、ある国家(中国)による国内の少数民族(ウイグル族)に対する人権弾圧に対して経済制裁措置を日本の独自の判断としてとる場合に、外為法で読み込めるか外為法を改正するか新法を制定するかという問題がある。外為法10条1項では、「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるとき」は、閣議において対応措置を決定できる旨を規定する。他国の人権侵害をこれに該当すると読むことは一般には困難であろう。他方、輸出禁止についての48条1項の「国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められる」、同条4項の「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するため」には該当すると解釈することは可能であろう¹⁹。勿論、日本版マグニツキー法といった新法で対応することも考えられる。なお、有責者の査証発給の拒否については、我が国では査証法は存在しないが査証の発給や発給拒否は国際法上、国家が裁量的に行える行為である。入国禁止についても国際法上、国家には外国人の入国を許可する一般的義務はなく、入国拒否も基本的には裁量的になしうる。勿論、入国拒否は国内法(我が国では出入国管理及び難民認定法)にも基づいて行うことが必要であるが、上陸の拒否について規定する同法5には、1項14号(いわゆる公安条項)²⁰があるため、これが根拠になりうると考えられる。

第2に、今後増大するであろう新種のサービス貿易の禁止が国連安保理決議によって義務的なものとして各国に課される場合に、これまでのようなパッチワーク的な対応のままでは十分なのかという問題がある。そもそも新種のサービス貿易には規制措置の根拠となる業法が存在しないためである。米国は国連参加法(United Nations Participation Act)という国内法を有し、そこでは、大統領に国連安保理の非軍事的強制措置を履行するため必要な措置をとる権限を付与するとともに、措置は他の国内法に優位する旨を規定している。英国、カナダ、シンガポールも同種の国内法を有する。このような包括的アプローチは、国内法が存在しないため経済制裁措置をとれない(それは安保理決議違反という国際法違反になってしまう)事態を回避できるというメリットを有する。さらにシンガポール国連

法（United Nations Act）においては、経済制裁に従って取引停止をした私人には契約不履行の責任を問われない旨を確認する条項がおかれている。経済制裁をきちんと履行するには企業の協力が不可欠であろうが、このような規定があれば、企業は訴訟リスク（＝国際法を理解していない裁判官が下す不適切な判決による敗訴）を恐れることなく安心して経済制裁措置に協力できる。私個人としては、我が国としても国連（参加）法を制定する事が望ましいと考えるが、これまでのパッチワーク的対応を変更することは現実には困難かもしれない。シンガポール国連法のような訴訟リスクに対応できる確認条項をおくことは、経済安全保障の観点からも重要であろう。

8. 対ロシア経済制裁の法的評価

1. から 7. までは実質的に 2021 年末までに執筆したものである。2022 年 2 月 24 日のロシアによるウクライナ侵略に対して西側諸国が発動した対ロシア経済制裁措置について、国際法の観点から以下の諸点を指摘しておきたい²¹。

第 1 に、対ロシア経済制裁は、国家の単独の決定に基づく措置であり、しかも全面輸出入禁止措置がとられている訳ではなく、エネルギーの輸入禁止は除外されている等、部分的輸出入禁止措置にとどまっている。発動国及び発動内容の双方において包括的とはいえないが、西側諸国の対ロシア経済制裁の熱意が強いことは事実である。もっとも、経済制裁措置の内容は発動国自身に過度な経済的不利益が生じないように配慮して行う以上、措置の内容は各国毎に異なるが、そのこと自体が望ましくない訳ではない。

第 2 に、ロシア（3 月 2 日の国連総会決議 ES-11/1 においてロシアのウクライナ侵略が認定・非難されている）に対する経済制裁は、国際法上、正当化される。正当化根拠は、輸出入禁止措置の場合には、GATT21 条（安全保障のための例外）に求められるが、このような条項のない分野（例えば航空輸送）においても、第三国による対抗措置に求めることが可能である。侵略やジェノサイドのような国際社会全体に対する重大な国際法違反に対しては自国の主観的権利を直接に侵害されていない第三国も一定の経済制裁措置をとることができ、経済関係の条約との抵触から生じうる違法性は対抗措置として阻却されることになるという論理構成である。これに反撃してロシアが行う逆制裁は、正当な経済制裁に対する単なる国際法違反ということになる。

第 3 に、SWIFT（国際銀行間通信協会）からロシアの主要金融機関を排除したことが画期的だと指摘される。確かに、ロシアの国際資金決済を大いに不便にするという効果は大きいものの、ロシアは FAX や CIPS を利用した中国人民元での決済は可能であるため、フランスのルドリアン前外相が指摘した「金融版の核兵器」という表現は過大なものと言わざるを得ない。

第 4 に、今回の対ロシア経済制裁において最も画期的と言えるのは、ロシア中央銀行が西側諸国に外貨準備金としておいていた資産を凍結したことである。ロシアは 3000 億ドル（ロシアの有する外貨準備金の約半分）が凍結されたと述べた。日本が凍結した額は 4-5 兆円だとされる。中央銀行の資産凍結の先例としては、1979 年のイラン人質事件の際に米国がイラン中央銀行の資産を凍結した例、2011 年のアラブの春の際に安保理決議 1970 に基づいてリビア中央銀行の資産凍結が決定された例、2012 年に核開発疑惑のあるイランに対して米国及び EU がイラン中央銀行の資産を凍結した例、反体制派を抑圧するシリアに

対して2011年に米国が、2012年にEUがシリア中央銀行の資産を凍結した例、2019年に非合法的な政権が居座っているとして米国がベネズエラ中央銀行の資産を凍結した例、2021年にタリバン政権による引き出しを防ぐために米国がアフガニスタンの中央銀行の資産を凍結した例がある。

通常時であれば、外国中央銀行の資産を凍結することは、国及びその財産の裁判権からの免除に関する国際連合条約（国連国家免除条約、未発効）においても、慣習国際法上も、認められない。国家財産の資産凍結は「判決前の強制的な措置」に該当すると解せられる所、国連国家免除条約第18条では、「いずれの国の財産に対するいかなる判決前の強制的な措置（仮差押え、仮処分等）も、他の国の裁判所における裁判手続に関連してとられてはならない。」と規定する。但し、当該国が「そのような強制的な措置がとられることについて明示的に同意した場合」や「当該裁判手続の目的である請求を満たすために財産を割り当て、又は特定した場合」は、この限りではないが、通常はそして今回もこれらの例外には該当しない。しかしながら、同条の規定は一般国際法の強行規範（*jus cogens*）とまではいえないため、重大な国際法違反に対する対抗措置としての資産凍結であれば、その違法性は阻却され正当化される²²。

第5に、米国は対ロシア経済制裁につき再輸出規制をかけるとしつつも、日本、EU、英国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、韓国といった対ロシア経済制裁を行う国家に対しては、再輸出規制の対象から除外している²³ため、米国と西側諸国との間での再輸出規制をめぐる紛争は事前に回避されている。

第6に、ロシアのみならずベラルーシに対しても一定の経済制裁が発動されている。ベラルーシの行為はロシアのウクライナ侵略を積極的に支援・援助するものであって、それ自体が重大な国際法違反である（国家責任条文16条参照）、対ベラルーシ経済制裁は国際法上、合法である。

第7に、ロシアはロシアから撤退する「非友好国」（日本も含まれる）の企業の資産を接収する動きをすすめている。この事実上の没収が生じれば、明白な国際法違反となる。国際法上（投資保護条約でも慣習国際法上も）、外国企業の資産の国有化には、「十分、迅速、かつ実効的な補償」が要件となっており、ロシア側が一方向的に決めた安価では「十分」の要件を満たさず、国際的な兌換力のないルーブルでの支払では「実効的」の要件を満たさない。これに対抗できる実効的なほほ唯一の手段は、凍結しているロシア中央銀行の自国企業の損害の補填のために充当するとロシア側に警告することである。このような充当は国際法上定められた所定の手続を尽くした上であれば不可能ではない。凍結した中央銀行の資産の接収としては、米国大統領令14064（2022年2月11日）により、凍結中のアフガニスタン中央銀行の資産を接収して、半分をアフガニスタン復興支援に充て、半分を同時多発テロの犠牲者の遺族への補償に充てる方針を決定したといった先例がある。但し、このような措置を実質的に可能にするためには国内法が必要である。我が国においてはそのような国内法は存在しないため、万が一に備えて国内法の整備について検討をすすめることが望ましいといえよう。

第8に、ロシアは石油、ガス等をいわば武器として「非友好国」に供与しない、又は供与しないと威嚇することをすすめている。このようなロシアの対応は、1970年代のアラブ産油国による石油禁輸を彷彿とさせるものがある。このようなロシアの行動は、「他国の主

権的権利の行使を自国に従属させ、かつ、その国から何らかの利益を確保するために経済的措置をとること」であって、友好関係原則宣言（1970年の国連総会決議2625）にいう「憲章に従って、いかなる国の国内管轄権内にある事項にも干渉しない義務に関する原則」に違反する国際法上、違法な行為である。

第9に、もしロシアに対する経済制裁がロシアの侵略という国際法違反を停止させられないとしても、そのことをもってロシアに対する経済制裁は無意味だと評価することは妥当ではない。経済制裁には一般予防的効果、つまり別の潜在的国際法違反国が国際法違反を犯すことをdiscourageさせる効果も有するのであり、経済制裁の実効性の評価はこの観点も含めて行う必要がある。

一注一

- 1 経済安全保障の定義については、例えば、中村直貴「経済安全保障」『立法と調査』428号（2020年10月）118-131頁、北村滋『情報と国家』20-21頁、参照。
- 2 経済制裁についての拙稿としては次のものがある。「経済制裁の国際法上の機能とその合法性－国際違法行為の法的結果に関する一考察－（1）～（6・完）」『国家学会雑誌』100巻5・6号（1987年）1－47頁、同7・8号（同年）62－134頁、同11・12号（同年）1－65頁、101巻1・2号（1988年）125－183頁、同3・4号（同年）61－110頁、同5・6号（同年）73－108頁、「国家の単独の決定に基づく非軍事的制裁措置」『国際法外交雑誌』89巻3・4号（1990年）1－36頁、「経済制裁と国際公益－第三国との関係を中心として－」『国際法と国内法－国際公益の展開－（山本草二先生還暦記念）』（勁草書房、1991年）535－561頁、「安保理決議に基づく経済制裁－近年の特徴と法的課題－」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』（東信堂、2009年）79－96頁。
- 3 安全保障輸出管理についての拙稿として、「安全保障輸出管理と国際法」小寺彰・道垣内正人編『国際社会とソフトロー』（有斐閣、2008年）113－135頁
- 4 外資規制についての拙稿として、「外資規制をめぐる最近の諸課題」『ジュリスト』1418号（2011年）44-51頁、「外資規制と国際法－国家安全保障、公の秩序の維持に基づく外資規制の位相－」日本国際経済法学会編『国際経済法講座Ⅰ』（法律文化社、2012年11月）332-351頁。
- 5 *ICJ Reports 1971, p.53.*
- 6 1952年8月14日のIMF理事会決定144-(52/51)
- 7 この点につき、拙稿「政府系ファンド、中央銀行、特定通貨に対する金融制裁」吉村祥子編著『国連の金融制裁』（東信堂、2018年）35-44頁。
- 8 イラクのクウェート侵攻に対する安保理決議661（1990年8月6日）等に基づく対イラク経済制裁（非軍事的強制措置）の履行に関連して、我が国は同年9月にイラクの周辺国でヨルダン、エジプト、トルコに20億ドルの経済援助を行ったが、これは国連憲章49条（国連加盟国は、安保理の決定した措置の履行につき共同して相互援助を与えなければならないと規定）及び50条の趣旨に合致する対応であったと評価できる。
- 9 これらの事案を含めて経済制裁措置の域外適用全般につき、拙稿「輸出管理法令の域外適用と国際法」拙著『国家による一方的意思表示と国際法』（信人社、2021年）189-214頁。
- 10 5.の記述は拙稿「米国法と中国法の域外適用の板挟みになる日本企業－対応をめぐる－」『国際商事法務』49巻4号（2021年）455-460頁と一部重複することをお断りしておく。
- 11 同法につき、拙稿（注10）455-456頁参照。
- 12 同法につき、拙稿（注10）456頁参照。
- 13 同法の英訳は、<https://www.chinalawtranslate.com/en/counteringforeignsanctions/> 参照。
- 14 <https://www.state.gov/xinjiang-supply-chain-business-advisory/>
- 15 拙著（注9）参照。
- 16 拙稿（注10）458-460頁参照。
- 17 安保理による対イラク経済制裁措置（非軍事的強制措置）が決定されたのは4日後（8月6日）の決

議 661 においてであった。

- 18 Hisashi Owada, Japan, in V. Golland-Debbas(ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions* (Martinus Nijhoff, 2004), pp. 280-281.
- 19 産業構造審議会 通商・貿易分科会 安全保障貿易管理小委員会中間報告（2021年6月10日）17頁では、人権侵害国に対する我が国独自の判断に基づく措置の例として、南アフリカのアパルトヘイトへの経済制裁措置として、安保理決議 181(1963年)において勧告されていた範囲を超えて、1964年に軍用車両以外の全輪駆動自動車の輸出規制措置（既に米国、英国、ドイツ等が発動していた）を我が国の独自の判断で発動した事例を挙げている。https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/anzen_hosho/pdf/20210610_1.pdf
- 20 「前各号に掲げる者を除くほか、法務大臣において日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」に該当する外国人は、本邦に上陸することができない。なお、同号は、コロナの感染拡大に滞在歴のある外国人の上陸拒否の根拠規定でもある。
- 21 詳細は、拙稿「ロシアに対する経済制裁」『ジュリスト』1575号（2022年9月号）114-119頁。
- 22 この点を含め、中央銀行に対する金融制裁につき、拙稿「政府系ファンド、中央銀行、特定通貨に対する金融制裁」吉村祥子編『国連の金融制裁』（東信堂、2018年）35-44頁。
- 23 Supplement No. 3 to Part 746— Countries Excluded From Certain License Requirements of § 746.8, *Federal Register*, Vol. 87, No. 42 (March 3, 2022), p.12250.

第3章 安全保障上の懸念に基づく海外直接投資規制の傾向 ——米国における展開

杉之原 真子

米国の対中経済政策を技術覇権をめぐる争いという観点からとらえると、輸出規制や海外直接投資にかかわる規制といった、技術の流出を防ぐための政策の強化が重要な含意を持つ。本稿では、経済安全保障の文脈における海外直接投資にかかわる規制の強化について、先端を行く米国の動きから、近年重視されている要素や、規制に伴う困難について検討する。

1. 対内直接投資（FDI）規制の展開

1990年代以降、国際経済活動においてFDIが果たす役割が著しく増大している。各国経済内で製品を製造して輸出入する過去の国際貿易から変化し、現在はグローバル・バリュー・チェーンを介して複雑な国際分業が行われていることがFDIを拡大させた。また、1990年代までには、FDIを受け入れることが経済成長につながるという認識が広がり、FDIを促進する政策が多くの国でとられるようになった。

一方で、FDIの構造変化を受け、2000年代以降、先進国では安全保障上の理由によるFDI制限的な新政策の比率が増加する傾向が見られる。国連貿易開発会議（UNCTAD）によると、2021年に世界で導入されたFDIに関する新たな規制のうち、投資制限的なものの比率が42%に上った¹。その背景には、21世紀に入って新興国、特に中国からの投資が増大したことが挙げられる。西側先進国では、中国における軍民融合にFDIが利用される懸念が持たれるようになった。国内の防衛生産・技術基盤や重要インフラが外国の支配下に置かれることを阻止する政策は以前から取られていたが、近年では、軍民両用技術の拡大に伴って、軍事産業以外の広範な技術も守られなくてはならないと考えられるようになった。また、経済のデジタル化により、個人情報等の非軍事的なデータも保護の対象とする議論が出てきた。対内直接投資にかかわる安全保障上のリスクについては、本プロジェクトの中間レポートでより詳しく論じている²。

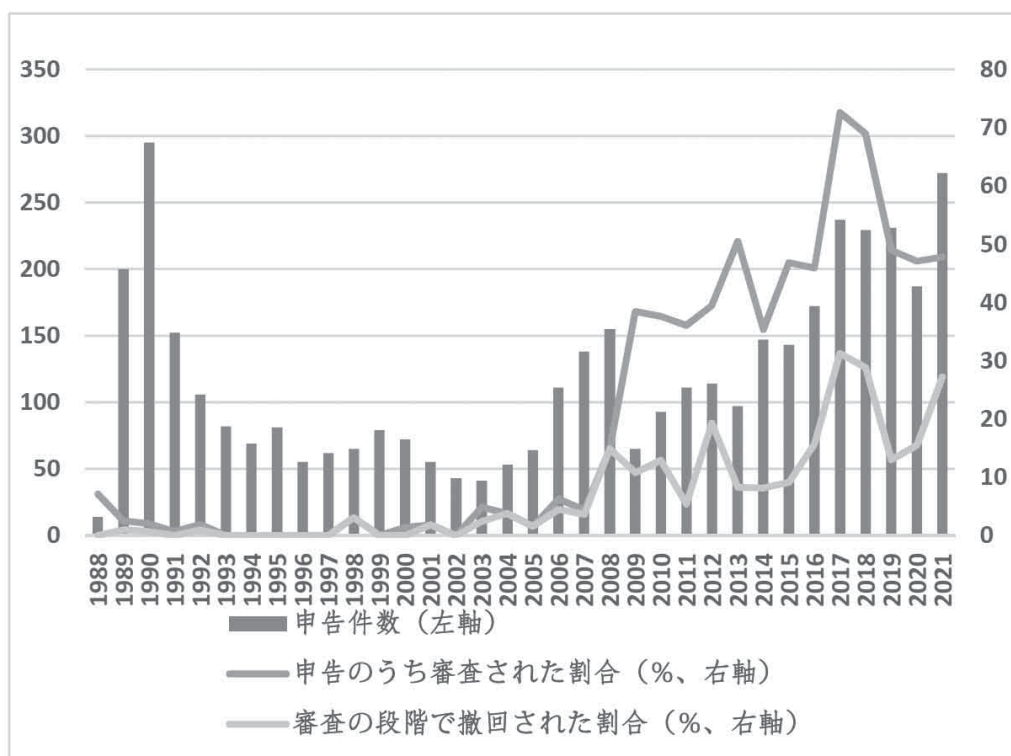
2. 米国の対内直接投資規制体制

米国は「1988年包括通商法」の一部である「エクソン・フロリオ条項」によって、早い段階から対内FDIに対する広範で強力な規制体系を備えてきた。ほぼすべての業種において、外国企業等による直接投資の審査・規制が可能であり、財務長官を委員長とする省庁間委員会の対米外国投資委員会（CFIUS）が審査の権限を持つ。前述のようなFDIの構造変化の結果、「2007年外国投資及び国家安全保障法（FINSAs）」および「2018年外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）」によって審査体制はさらに強化された³。

FIRRMAの成立によって、対内FDIの審査対象が「重要技術、重要インフラ、機微な個人データに関する米国事業を対象とする非支配的な投資、一部の不動産取引」にも拡大された。申告（notice）件数は、FIRRMAがまだ法案として上程されている段階であった2017年から増大した（図1）。米国の投資審査では、FIRRMAで一部の投資（外国政府と

実質的な利害関係がある場合および重要技術に関する投資)については事前申告が初めて義務化されたものの、多くの投資については申告は任意である。その一方で、申告なく実施された投資について、過去にさかのぼって審査をすることができ、実際に既に実施された投資の解消が大統領令等によって命じられた事例がある⁴。そこで、FIRRMAの成立による審査の厳格化を予想して、以前よりも積極的に事前申告をしたり、FIRRMAで新設された簡易届け出を利用したりする傾向が見られ、件数を押し上げている。

図1 CFIUSの審査実績、1988年—2021年



出典：1988年 - 2007年はDavid Zaring, “CFIUS as a Congressional Notification Service,” *Southern California Law Review*, Vol. 83 (November 2009)、2008年以降はCFIUS, *Annual Report to Congress* (各年) のデータから筆者作成

申告件数を国別に見ると、2019年から2021年の3年間では日本からの投資についての申告が最多の91件であり、中国がそれに次ぐ86件、3位がカナダの62件である。ただし香港からの7件を足すと、中国が最多になる。分野別では、日本からの申告は「製造業」が最多であるのに対し、中国とカナダは「金融・情報・サービス業」が最も多い⁵。

2017年にFIRRMAの法案が議会に提出され、2018年に成立した背景に中国への警戒感があるのは明白であった⁶。中国からの投資は2017年以降増えていないが⁷、CFIUSへの申告件数は増えている。これは、中国からの直接投資審査が厳しくなることを見越して、FIRRMA以前に比べより積極的に事前申告を行っていることを示唆している。

FIRRMAで新設された簡易届け出制度の利用数も年々増加している。簡易届け出が行われた取引の一部は、審査後に申告を求められている。2021年には、簡易届け出164件中18%が申告を求められた。なお中国からの投資については、簡易届け出より申告が選ばれ

る率が高い。CFIUSの中国に対する姿勢から、投資家がより慎重になっている可能性があるだろう⁷。

FIRRMAの成立過程では増大するCFIUSの負担も議論され、FIRRMA成立後、審査担当人員が増員された。その結果、増加した申告もおおむね遅延なく処理されていることが年次報告書からうかがえる。またFIRRMA成立後、過去の投資案件をチェックするためのチームが作られた。中国資本が関わるベンチャー・キャピタル投資に重点が置かれ、小規模な投資や、中国資本との関係が見えにくい取引も重点的に確認されている⁸。年次報告書によると、2020年には117件の未申告取引を審査し、うち17件に申告の提出が要請された。2021年には135件の未申告取引について確認が行われ、うち8件に申告要請がされている。

投資拒否に至る事案は多くないが、相当数の申告に対し何らかの修正が加えられている。2019年には12%の申告が、2020年には8.6%、2021年には9.6%が、条件（mitigation）付きで承認された。また、審査途中で撤回される申告も多い。2020年には申告の16%が、2021年には27%が撤回された。ただし、撤回された通知のうち、2020年には72%が、2021年には85%が再提出されている⁹。

2022年9月15日バイデン大統領は、CFIUSが重視すべき分野や要因を示す大統領令に署名した¹⁰。この大統領令は、CFIUSに新たな権限を与えるのではなく、変化する安全保障環境の中で、特に注意して審査すべき対象を明らかにしたものである。この中で興味深いのは、審査対象となる投資がもたらす脅威を、別の投資案件と関連付けて評価するよう促している点である。独立した投資案件として見れば脅威が限定的であっても、同一分野での他の企業の買収など過去の取引の文脈に位置づけると、機微技術の移転を促進するなど安全保障を損なう可能性が明らかになることがあることに注意を払うこととした。

3. 個人情報と対内直接投資規制

対内FDIの審査において近年重視されているのは、個人情報が中国企業の手に渡ることによる米国の安全保障への悪影響を阻止するという点である。トランプ政権下の2018年から2020年にかけて、中国企業による新たな投資案件の不承認や、過去の投資に対する売却命令が相次いで出されたが、その多くは軍事技術とは関係のない、個人情報を扱う業種についてのもので、収集した個人情報が中国政府によって用いられるという懸念からの政策であった¹¹。

バイデン政権になっても、CFIUSの審査において、個人情報の保護を重視する流れは続いている。2022年6月にCFIUSが開催した会議では、政府側の代表者が、機微な個人データが利用されることによる安全保障上の脅威の可能性について論じた。例として、ビデオゲームのデータが、人々の行動の傾向を予測するのに使用できることや、選挙の際などに世論に影響を与えることにも悪用できることが指摘された。遺伝子データや医療データが、特定の個人の攻撃に用いられうるという例も挙げられた¹²。

トランプ政権下で2020年8月に使用禁止命令等の大統領令が発出されたTikTokと微信（ウィーチャット）については、司法による命令の取り消しなどを経て、バイデン政権では2021年6月にトランプ政権の大統領令をいったん撤回したが、それと同時に個人情報保護の新たな措置を検討するように命じた。

その後2022年にかけて、CFIUSはTikTokとデータの保護に関する懸念の解消に向けた

交渉が続いていると繰り返し報道されてきた。TikTok の個人情報をオラクル社のクラウドに保管させ、米政府の監視を強める方向で協議が進められたが、2022年12月現在、交渉は妥結に至っていない。CFIUS 内では、国防総省および司法省の委員がバイトダンスの米国事業の強制売却を主張している一方で、財務省は、強制売却命令は裁判で覆される可能性があるかと懸念しているとされる¹³。また、TikTok の人気が続くほど高く、ビジネスにも欠かせないツールとなっていることが、強制的な措置を困難にしている¹⁴。

交渉の一方で、2022年6月には、米国内の TikTok ユーザーのデータに中国の従業員が繰り返しアクセスしていたことがバズフィードによって報じられた¹⁵。さらに10月には、バイトダンス社の従業員が、特定の米国人の位置情報を得るために TikTok のデータにアクセスしたとフォーブス誌が報じ、12月には、社内情報がジャーナリストに漏洩したことを受け、バイトダンス社の従業員が、複数のジャーナリストおよびその関係者の TikTok アカウントからユーザーの位置情報にアクセスしていたことが明らかになった¹⁶。こうしたかたちでの個人情報へのアクセスは TikTok に限られたことではなく、米国の大手 IT 企業も同様のデータ利用を行っていたことがわかっているが、TikTok は議会に対して、米国のユーザーのデータにアクセスできるのは、米政府と作成したプロトコルに従い特別に権限を有する者だけであると伝えており、TikTok による米国人の個人情報の不適切利用が明らかになったことは、今後の CFIUS との交渉に影響するだろう¹⁷。

TikTok との交渉が終結しない中、バイデン政権は、個別のアプリに焦点を絞るだけでなく、より広範な個人情報の保護の方策を探っている。中国などがアメリカ人の個人情報にアクセスすることを阻止する権限を与える大統領令発出に向けた準備を進めているとの報道も繰り返さされているが¹⁸、2022年12月現在未発出である。

2021年6月の大統領令では、商務省に対し、外国の敵対勢力に関連するアプリを精査し、個人情報を守るための追加措置を検討するよう指示している。これを受けて、商務省は同年11月に、「情報通信技術およびサービスのサプライチェーンの安全確保に関する最終規則」の改正を提案し、パブリックコメントを募集した。これは、トランプ政権下で2021年1月19日に公表された「最終規則」を改正するもので、外国の敵対者がデータを入手するために使用する可能性があるアプリを明示的に含め、商務長官は、受け入れがたいセキュリティ・リスクとみなされる外国のアプリを事実上禁止することができる¹⁹。しかし基準は明確とは言えず、問題のあるアプリの特定が当局の判断に左右されることは避けられない。米国商工会議所は意見書で、この提案では基準が不明確であり、ICT 関連の取引のうち問題のあるものを特定することが困難で、経済界にとって大きな負担になると指摘した²⁰。

個人情報の保護を重視するバイデン政権の姿勢は明確である。2022年9月にバイデン政権が発出した CFIUS の審査における重点項目を示す大統領令では、個人のデータは重点項目の一つとされ、CFIUS の審査において取引対象に機微なデータを扱う米国事業が含まれているかどうか、投資家側にデータを悪用する意図・能力があるかを検証することが明記された²¹。この大統領令は CFIUS の権限や手続きを変更するものではないが、これまでは機密性の高い個人データを収集・管理する米国企業を対象としていたのに対し、機密性の高いデータにアクセスする米国企業に対する取引を検証するよう CFIUS に指示しており、対象をより広げている²²。

しかし、中国の会社によって運営されているアプリに個人情報が集まることが、国家安全保障に対する脅威になっているかについて、いまだに政権内で見解が一致していない。TikTok が持つ個人データが、中国共産党によって、特定の個人の追跡や検閲、米国内の情報操作に利用される可能性があるのかどうか、また TikTok 以外のアプリに同様の危険性があるのかどうかといった点についても意見が分かれている。中国の企業が米国の多くの個人情報を集めている例として、TikTok の他にもオンラインゲームの League of Legends やファッション通販の Shein が挙げられるが、これらのアプリについての安全保障上の問題に関する議論は表面化していない²³。国民に人気のあるアプリの使用禁止につながる政策は、政治的にもコストが高い。こうした中で、個人情報を敵対的な外国からの投資から保護するための包括的な措置の決定は容易ではない。

4. 米国における対外直接投資規制の動き

中国との投資関係をめぐる米国内の最近の動きとして、輸出規制・対内直接投資規制に加えて、米国企業による中国への投資を制限する制度を導入する機運が見られる。対外投資の審査を強化するべきという考え自体は新しいものではなく、FIRRMA の成立過程においても、初期の草案には対外投資の審査も CFIUS で行うという条項が入っていたが、既存の輸出管理のレジームと重複するとして削除された²⁴。

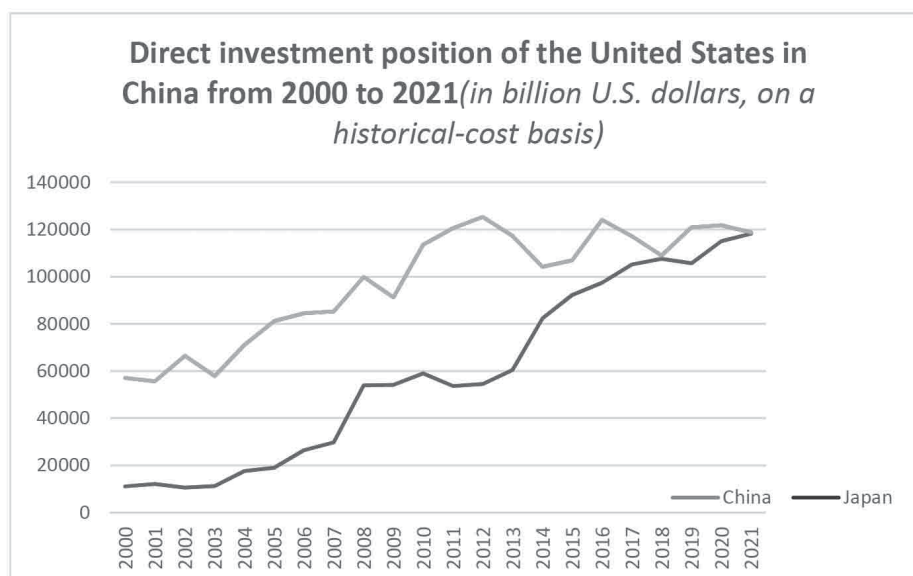
しかし、輸出管理の枠組みで管理しきれない資金の流れを規制するべきであるという声は、政界で高まっている。2021年11月に発表された議会超党派の米中経済・安全保障調査委員会（USCC）の2021年版報告書で、対外投資規制が提言された²⁵。この提言は、同年3月に実施されたヒヤリングに基づくものである。同報告書によると、間接投資と直接投資の両面で米国から中国に資金が流れている。間接投資では、インデックス投資のポートフォリオに組み込まれた中国の先端企業に資金が提供されている。中国市場の規模と、経済成長による投資へのリターンが大きさが、投資家を惹きつけてきた。一方直接投資では、資金のみならず、技術に関する情報や経営手法、人脈なども、先端的な技術を開発する中国企業に提供されている。ベンチャー・キャピタル投資においても、中国のスタートアップ企業の成長に、米国を含む海外からの投資は大きな役割を果たした²⁶。

中国政府がこれらの資金を意図的に国家の目標に資する企業に振り向けているかは明確ではないものの、中国の資本市場の構造そのものが、国家目標に貢献する企業に資金が流れやすい仕組みとなっているため、米国からの資金の流入を規制するべきであると、同報告書は論じている。中国の軍事的な目的に貢献する企業とそうでない企業を分けることの困難にも触れている²⁷。

2018年以降、中国に対して関税の引き上げや輸出規制が強まる中で、米国からの対中投資意欲は衰えていなかった（図2）。ウォール・ストリート・ジャーナルの報道によると、2017年以降、米国の半導体大手やベンチャー・キャピタルによる、中国半導体スタートアップへの投資が盛んになった。その背景には、皮肉なことに米政府による中国への締め付けがある。米国からの半導体関連製品の購入が困難になる中、中国国内では半導体産業のブームが起これ、同国政府による半導体産業支援を前提に、中国の半導体企業は米国の投資家にとっても有望な投資先と考えられたのである²⁸。

しかし米国からの投資が中国産業の資金調達を助けているという懸念から、2021年以降、

図2 米国から日中への直接投資残高、2000年 - 2021年
(単位 10億米ドル、取得原価ベース)



出典：米商務省経済分析局のデータより筆者作成

注：米国政府統計では、租税回避地経由の投資について、経由地が最終投資先として計上されている。また、再投資収益や親会社と子会社間の資金フローなども含む。

中国を意識した競争力強化のための法案に、対外直接投資規制を盛り込むことの検討が超党派で進められた。議会では2021年から22年にかけて対中法案が作成される過程で、対外投資審査の制限が超党派で議論された。2021年5月に上院で提案された「国家重要能力防衛法案（NCCDA）」は、非常に広範な対中投資の審査を可能にするものであり、経済界からの強い反発を招いた²⁹。この案は、同年6月に上院で可決された「米国イノベーション・競争法案」からは削除されたが、2022年2月に下院で可決された「米国競争法案」には対外FDI規制が含まれた。そして両院の法案一本化の協議過程で、2022年6月には、上下両院の超党派議員が、対外投資規制案についての合意を発表した。この案は「改正NCCDA」と呼ばれる。

それぞれの段階で発表された案には違いもあるが、ここでは2022年6月に合意された改正NCCDAの内容を確認する³⁰。この案によると、新たにCFIUSのような委員会(Committee on National Critical Capability)が設けられ、対外投資の審査をすることとなっている。ただし、どの省庁が主導するのかは、合意の段階で未定であった。当初はアメリカ合衆国通商代表部（USTR）が新委員会の議長になることが想定されたが、USTRには対外投資の審査に必要な資源がない。また、CFIUSの議長である財務省や、輸出管理で大きな役割を果たす商務省も議長候補とされたが、両省が対外投資審査に消極的な姿勢であること、またUSTRと同じく十分な資源を有するかが疑問視されたことから、法案では明記されなかった。

新設する委員会は、CFIUSと同様に、投資の阻止やリスク軽減策を講じることができる。また大統領は、投資を阻止する権限を持つ。

法案の対象となるのはグリーンフィールド投資および資本出資（ベンチャーキャピタル、未公開株取得など）で、「国家の重要技術」の開発・生産・拡大・販売への関与や、技術や

ノウハウの共有・公開・移転・ライセンス供与に関わるものである。対象技術には、半導体、医薬品、AI、量子コンピューターなどが挙げられる。2月に可決された下院案に比べると、対象を特定の技術・業種に限定している一方で、改正 NCCDA では以前のバージョンの「取引」ではなく「活動」を対象としており、より範囲が拡大しているとの指摘もある。

またこの提案には、米国の同盟国やパートナーに、同様の仕組みを作るための技術援助も盛り込まれている。

こうした動きに、米産業界は再び強く反発した。2022年6月23日に、広範なグローバル企業・ハイテク企業の企業団体が連名で、草案に反対する手紙を議会に送付した。ここでは、対象となる投資の範囲の広さを批判し、過大なコンプライアンスの懸念と新たなコストをあらゆる企業に課すものであるとして、米国企業を競争上不利な立場に追い込み、米国のイノベーションと技術進歩を妨げる可能性があるとして主張している³¹。

ロジウムグループは、2022年1月のレポートで、米国からの対中投資の43%が届け出の対象になると分析した³²。これは改正前の法案に関する推計であるが、改正後も対象範囲が幅広いことは確かである。規制が実施されると、企業は申請のコストを負うことになるのに加えて、成長が見込める中国市場に新規の投資がしにくくなるだけでなく、既に実行された投資について追加投資が困難になり、米企業の競争力を損なうという問題点が指摘されている³³。さらに、米国で活動する外国企業にも適用の可能性があることから、他国から米国への投資を妨げる要因にもなりうる³⁴。

最終的に上下院は2022年中に包括的な対中法案で合意できなかった。半導体産業支援にかかわる部分を切り出した半導体補助金法（CHIPS法）は上下院で可決され、8月に大統領の署名によって成立したが、これには包括的な対外投資規制は含まれなかった³⁵。ただしCHIPS法には、補助金を受ける企業に対し、その後10年間に渡って中国の最先端の半導体製造施設に投資することを禁じる「ガードレール条項」がつけられており³⁶、半導体分野に限定されているが対外投資規制の性格を有している。CHIPS法では外国企業も補助金を受け取ることができるが、この条項は、多くの主要海外企業にとって大きな足枷となると考えられる。

このほか、既存の大統領令でも、特定の業種における対中投資の制限は既に実行されている。トランプ大統領による2020年11月12日の大統領令13959号では、中国人民解放軍に協力している「共産主義中国の軍事企業」と、国防総省により認定された企業を投資禁止対象とした。その後、対象企業のリストは拡大され、バイデン政権でも2021年6月3日の大統領令14032号で、監視技術分野を含む中国の軍事産業に対する米国人の証券投資を禁じた。大統領令による投資規制の問題点としては、法律に基づいた恒久的なものではない点と、NCCDAに比較して範囲が限定されている点が指摘されている³⁷。

より広範な対外投資の規制に関するバイデン政権の姿勢はというと、政権内で、対外FDI規制への賛否は分かれている。サリバン（Jake Sullivan）安全保障担当補佐官は、対中投資の制限を主張している。例えば2021年7月のグローバル新興技術サミットにおいて、輸出管理、対内投資審査とともに、米国の対外投資で、競争相手の技術力を強化し国家安全保障を損なうようなものについて注視すると述べた³⁸。

一方、財務省と商務省は、米国企業の競争力を失わせる可能性があるとして反対姿勢を取ってきた³⁹。議会で議論が続けられていた2022年4月に、財務省は独自の案を議員に提

示した。そこでは、米国からの対外投資のうち、「重要なサプライチェーン」にかかわるものをモニタリングするパイロット・プログラムの創設が提案されたが、投資阻止の権限などは導入しないもので、規制強化を訴える議員からの反発を招いた。この案は、政権の安全保障関連スタッフの同意を得たものではなかったと報道されている⁴⁰。

2022年後半には、バイデン大統領が新たな大統領令による対外直接投資制限を検討しているとの報道があったが、2022年12月現在発出されていない⁴¹。

まとめ——海外直接投資規制に関する示唆

近年の米国の動きから得られる示唆として2点を挙げ、本稿のまとめとしたい。第1は、規制強化に伴う体制強化の必要性である。FIRRMA以降の米国の対内FDI規制では、ただ単に規制を強化しただけでなく、審査のために人員を積極的に増員した。近年日本でも、対内直接投資審査体制強化の動きがある。CFIUSに倣った関係省庁の連絡会議が設置され、対内直接投資審査にかかわる人員も増員されているが、審査件数の増大を考えると、情報収集体制も含めたさらなる体制強化が望まれる。

第2は、規制強化の経済的コストについてである。米国では、中国との間での直接投資に関する議会や政権の態度は、バイデン政権への交代後も硬化している。しかし、個人情報保護にかかわる対内FDI規制強化や対外FDI規制制度導入は、それぞれ産業界への影響が大きく、政権内や議会内でのコンセンサスは得られていないため、過去数年の活発な議論にもかかわらず、包括的な新政策は取られていない。規制強化一辺倒となれば、米国企業の投資機会が失われる。特に対外投資については、米国のみが規制を強化すれば投資機会を外国企業に奪われ、競争力が失われる恐れがある。その結果として経済成長にマイナスの影響が出れば、長期的な米国の安全保障も損ないかねない。

こうした事態を避けるために、米国の規制強化が進めば、米国企業以外の企業にも域外適用がされると予想される。また、日本をはじめとする同盟国に、同様の規制を導入するよう求める動きが強まるだろう。日本も難しい選択を迫られる。

— 注 —

- ¹ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2022*, p.57.
- ² 杉之原真子「対内直接投資規制と安全保障：米国の事例から」『経済・安全保障リネージュ研究会 中間報告書』2022年3月31日、31 - 32頁。
- ³ 米国の対内FDI審査体制については、同上、32 - 33頁。
- ⁴ 同上、36頁。
- ⁵ Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS), *Annual Report to Congress for CY 2021*, August 2022, <https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS-Public-AnnualReporttoCongressCY2021.pdf>
- ⁶ 杉之原真子「対米投資規制強化の政治過程——2018年外国投資リスク審査現代化法をめぐって」『国際交流研究』第21号（2019年3月）、83-112頁。
- ⁷ CFIUS, *Annual Report 2021*, p.5.
- ⁸ Heather Somerville, “Government ‘SWAT Team’ Is Reviewing Past Startup Deals Tied to Chinese Investors,” *Wall Street Journal*, January 31, 2021.
- ⁹ “CFIUS 2021 Annual Report Reveals Record Filings and Continued Encouraging Trends,” White & Case, August 5, 2022 <https://www.whitecase.com/insight-alert/cfius-2021-annual-report-reveals-record->

- filings-and-continued-encouraging-trends
- 10 “Executive Order on Ensuring Robust Consideration of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States,” September 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/09/15/executive-order-on-ensuring-robust-consideration-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states/>
- 11 詳細は、杉之原「対内直接投資規制と安全保障」36-37頁を参照。
- 12 “CFIUS Hosts Inaugural Conference,” White and Case, June 21, 2022 <https://www.whitecase.com/insight-alert/cfius-hosts-inaugural-conference>
- 13 John D. McKinnon, Aruna Viswanatha and Stu Woo, “TikTok National-Security Deal Faces More Delays as Worry Grows over Risks,” *Wall Street Journal*, Dec. 7, 2022; Stu Woo, Kate O’Keeffe; Aruna Viswanatha, “TikTok Security Concerns Revive U.S. Push for a Sale,” *Wall Street Journal*, December 27, 2022.
- 14 Faith Karimi, “Lawmakers are trying to ban TikTok. That won’t be easy – it’s part of our culture now,” CNN, January 7, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/01/07/us/tiktok-ban-culture-ccc/index.html>
- 15 Emily Baker-White, “Leaked Audio from 80 Internal TikTok Meetings Shows that US User Data has been Repeatedly Accessed from China,” *BuzzFeed*, June 18, 2022.
- 16 Emily Baker-White, “TikTok Parent ByteDance Planned to Use TikTok to Monitor the Physical Location of Specific American Citizens,” *Forbes*, October 20, 2022; Emily Baker-White, “TikTok Spied on Forbes Journalists,” *Forbes*, December 22, 2022.
- 17 2015年には、フェイスブックとウーバーがそれぞれ、自社について報じたジャーナリストの位置情報を監視していたことが明らかになった。Baker-White, “TikTok Parent ByteDance Planned to Use TikTok.”
- 18 例えば、Alexandra Alper and Karen Freifeld, “Biden eyes new ways to bar China from scooping up U.S. data,” *Reuters*, May 12, 2022.
- 19 “Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain; Connected Software Applications: A Proposed Rule by the Commerce Department on 11/26/2021” <https://www.federalregister.gov/documents/2021/11/26/2021-25329/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain-connected-software>
- 20 John D. McKinnon and Alex Leary, “U.S. Pitches New Rules for TikTok,” *Wall Street Journal*, February 3, 2022.
- 21 White House, “President Biden Signs Executive Order to Ensure Robust Reviews of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States,” September 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/15/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-ensure-robust-reviews-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states/> 下線部は筆者による。
- 22 “Biden Issues First-Ever Presidential Directive Defining National Security Factors for CFIUS to Consider in Evaluating Transactions,” White & Case Alert, September 19, 2022, <https://www.whitecase.com/insight-alert/biden-issues-first-ever-presidential-directive-defining-national-security-factors>
- 23 Shira Ovide, “America’s Chinese Tech Conundrum,” *New York Times*, February 8, 2022.
- 24 磯部真一「バイデン政権でも続く対中強硬策、次なる焦点は対外投資審査か」日本貿易振興機構、2021年9月1日 <https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2021/aa30d3f24aedb238.html>
- 25 The U.S.-China Economic And Security Review Commission (USCC), *2021 Report to Congress*, November 2021, pp. 240-278.
- 26 ただし、2020年以降、中国政府がIT産業などの規制を強めたことは、少なくとも一時的には海外投資家の投資意欲を弱めた。Ibid, p.250.
- 27 Ibid, pp. 268-269.
- 28 Kate O’Keeffe, Heather Somerville, and Yang Jie, “U.S. Investments Aid China in its Bid for Chip Dominance,” *Wall Street Journal*, November 13, 2021.
- 29 Stephen Nellis, David Shepardson, Michael Martina, “U.S. chip subsidy effort faces pushback over China issues,” *Reuters*, May 28, 2021 <https://www.reuters.com/article/us-usa-senate-china-semiconductors-idTRNIKCN2D82M4>
- 30 Kate O’Keeffe, Natalie Andrews, Heather Somerville, “Bill Aims To Screen Investment Abroad,” *Wall Street Journal*, June 14, 2022; “Revised National Critical Capabilities Defense Act of 2022 Proposes Expansive Outbound Investment Review Regime,” Covington Alert, June 16, 2022 <https://www.cov.com/en/news-and->

- insights/insights/2022/06/revised-national-critical-capabilities-defense-act-of-2022-proposes-expansive-outbound-investment-review-regime
- 31 “Coalition Letter on the National Critical Capabilities Defense Act,” June 23, 2022
<https://www.uschamber.com/international/coalition-letter-on-the-national-critical-capabilities-defense-act>
- 32 Thilo Hanemann, Mark Witzke, Charlie Vest, Lauren Dudley, Ryan Featherston, “An Outbound Investment Screening Regime for the United States?” A Report by the US-China Investment Project, January 2022 https://rhg.com/wp-content/uploads/2022/01/RHG_TWS_2022_US-Outbound-Investment.pdf
- 33 Ibid; Inu Manak, “Outbound Investment Screening Would be a Mistake,” Council on Foreign Relations, June 30, 2022, <https://www.cfr.org/article/outbound-investment-screening-would-be-mistake>
- 34 Manak, “Outbound Investment Screening Would be a Mistake.”
- 35 磯部真一「米超党派議員、バイデン政権に對外投資審査に関する行政措置を要請」日本貿易振興機構、2022年9月29日 <https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/09/df10a9745a1e4ea9.html>
- 36 White House, “FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China,” August 9, 2022 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>
- 37 USCC, *2021 Report*, p. 265.
- 38 Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the National Security Commission on Artificial Intelligence Global Emerging Technology Summit, July 13, 2021
<https://www.whitehouse.gov/nsc/briefing-room/2021/07/13/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-national-security-commission-on-artificial-intelligence-global-emerging-technology-summit/>
- 39 Gavin Bade, “White House split delays plans for investment controls on China,” *Politico*, March 7, 2022 <https://www.politico.com/news/2022/03/07/white-house-investment-rules-china-00014496> ただし2022年3月には、レイモンド商務長官が對外投資審査への支持を表明している。Farhad Jalinous, “CFIUS continues its watchful eye on foreign investment,” *White & Case*, August 22, 2022
<https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/us-ma-h1-2022-cfius>
- 40 Jenny Leonard, “New Rules for U.S. Investments in China Face Fresh Hurdle: Biden’s Team,” *Bloomberg*, April 29, 2022 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-29/biden-team-splits-on-new-rules-for-u-s-investments-in-china>
- 41 John D. McKinnon, “Biden Weighs Order to Screen Tech Investment in China,” *Wall Street Journal*, September 9, 2022.

第4章 脱炭素と「エネルギー危機」 ——ロシアのウクライナ侵攻等を踏まえて——¹

芳川 恒志

はじめに

ロシアのウクライナ侵攻により、欧州はじめ世界のエネルギー市場は、ロシア産化石燃料に対する経済制裁等により混乱に見舞われている。世界経済は新型コロナウイルス感染症の影響からの回復過程にあり、ロシアのウクライナ侵攻前から世界のエネルギー市場はタイトな状況にあったが、侵攻によりエネルギー価格は高止まりし、将来への不透明感も増して、現在は「エネルギー危機」ともいうべき状況にある。

現下の「エネルギー危機」を受け、電力供給について予備率がもともと小さいなどエネルギー自給率が非常に低い日本のエネルギーをめぐる状況は、こういった世界のエネルギー需給の変化の影響を受けやすく、現在極めて厳しいものがある。このような中、日本においても、従来の基本的政策を維持しつつも、エネルギー政策の見直しが行われている。脱炭素社会の実現に向けて、経済に過度な負担をかけることなく、将来のエネルギーミックスの実現を目指していくことになるが、今後ロシア依存を低減し、さらに将来の予期できない様々なリスクに備えることも考慮していく必要がある。

1. 変化の背景

今回の「エネルギー危機」に至る過程、ロシアがウクライナに侵攻する前までの状況を簡単に整理し、危機に至った背景を検討してみたい。

(1) 新型コロナウイルス感染症

まず、新型コロナウイルス感染症の世界的拡大、特に経済の停滞とその後の経済回復の影響である。新型コロナウイルス感染症により、経済活動が世界的に大きく後退しそれに伴ってエネルギー需要も大きく減少した。国際エネルギー機関（IEA）によれば、2020年は対前年比4%以上の減少とされている。これをエネルギー源ごとにみると、同じくIEAによれば、石炭等の化石燃料の需要はより大きく減少し、再生可能エネルギーについてはむしろ増大している。このためCO₂排出量では、2020年は減少幅がエネルギーのそれよりも大きく、まさに歴史的なCO₂排出減の一年となっている²。このことと関連してコロナショックから如何に回復するのかという観点から、“Sustainable/Green Recovery”が言われている。ただ単にコロナ以前のエネルギー需給構造に復するのではなく、できるだけ各国足並みをそろえてより脱炭素に向けたものに転換するように政策誘導すべきだとの議論である。グラスゴーでCOP26が開催されていた2021年後半は、欧州米国を中心にポストコロナの経済回復に向けてまさに経済が動き出そうとし、エネルギー需要も拡大しようとしていた時期であった。

(2) 脱炭素

2021年は、欧州が中心となって脱炭素を牽引した一年であった。同年6月、イギリスにおいてG7が、10月にはG20（議長国イタリア）が開催され、イギリス・グラスゴーにお

ける COP26 までネットゼロに向けた脱炭素の議論が続いた。そのような中、COP26 に向けて、日本を含め、国が決定する貢献（Nationally Determined Contribution, NDC）を改定してより意欲的なものにする国が相次いだ。一方で、IEA の“Global Energy Review 2021”によれば、世界の CO2 排出をみると 2020 年は 5.8% 減少した。これは世界のエネルギー需要の減少幅よりも大きく、新型コロナ感染症の感染拡大で世界経済が減速する中、エネルギー需要も減少したが、化石燃料に対する需要がより大きく後退し、再生可能エネルギーがわずかではあるが増加している。しかし、2021 年は逆に化石燃料への需要が大きく高まり、エネルギー起源の CO2 排出はリバウンドして 4.8% の増加が見込まれている³。

このような中、2021 年 10 月から 11 月のグラスゴーでの COP26 では、議長国であるイギリスの強い指導力が発揮され、その結果、パリ協定（COP21, 2015 年）において努力目標とされた 1.5° に向けて努力していくとの方向性が合意され、先進国と途上国が対立した石炭火力発電についても「段階的削減（phase down）」することが合意されるなど一定の成果を得た。

(3) 市場と民間企業

最後に、エネルギー市場や民間企業の動きも重要だ。2020 年 4 月には WTI 原油先物価格が史上初めてマイナスとなった。これは新型コロナウイルスの感染拡大により世界的に景気が鈍化し、原油等エネルギー需要が大きく減少したことが原因であった。しかし、その後ポストコロナの経済回復やロシアによるウクライナ侵攻により原油をはじめエネルギー市場がタイトになっているのは先述のとおりである。一方で、脱炭素に向けて世界の企業の動きも進んでいる。GAFA に代表されるグローバルな大企業がクリーンなエネルギーの調達に関心を持ち、これを宣言し、同様のことをサプライチェーンにある企業にも求めている。

(4) 国際機関の対応

このような政府レベルの動きと並行して、国際エネルギー機関（IEA）が 2021 年 5 月、“Net Zero by 2050-A Roadmap for the Global Energy Sector”⁴ を発表し、世界が 2050 年に温暖化効果ガス排出ゼロを目指すロードマップを示した。この報告書は、同年の G7 気候・環境大臣会合に向けて準備されたものだが、IEA は世界が 2050 年にネットゼロを達成することは「非常に困難だが、不可能ではない」としており（同報告書発表時のピロール事務局長発言）、この基本ラインはロシアのウクライナ侵攻後も変わっていない。また、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は同年 8 月、第 6 次評価報告書第一作業部会報告書⁵ を公表している。同報告書では、「今後数十年のうちに 1.5° C の地球温暖化を超える可能性について新たな推計を提供しており、温室効果ガスの排出を直ちに、急速かつ大規模に削減しない限り、温暖化を 1.5° C 近くに抑えるどころか、2° C に抑えることさえ現実的でなくなることを明らかにして」いる（国際連合広報センターウェブサイト）。

2. ロシアのウクライナ侵攻のエネルギー市場への影響

(1) 概況

2021 年に入り、原油価格は世界景気の拡大とともに上昇した。その背景には、ポストコ

コロナ経済回復に伴うエネルギー需要拡大、供給側ではロシアの輸出減や、OPEC プラスの増産に慎重な姿勢等があった。その後、インフレ懸念等により、世界経済が全体として停滞傾向にあり需要が減少していることに加え、米国やカナダの増産により、7月以降市場はやや緩和傾向にある。制裁対象となったEU向けロシア産原油は多くが東に仕向け地を変更し、中国、インドやトルコに向かうこととなった⁶。

一方天然ガスについては、2021年初めにアジア市場が急騰し、100万Btu（英国熱量単位）あたり32.5ドルの市場最高値を更新した後、一時落ち着きすぐに上昇傾向に転じた。その後、欧州市場の値上がりに牽引されて、アジア市場も市場最高値を上回ってさらに値上がりが続き、欧州のTTF取引価格⁷では2021年10月から2022年2月にかけて30ドル前後と高値で推移したのち60ドル台まで上昇した⁸。その背景としては、供給面で北海油田を含め世界的にメンテナンスによる稼働停止が多かったこと、コロナによるメンテナンスの長期化、北米等での気温低下による稼働停止といった要因が指摘されている。需要面では、脱石炭を目指し需要が天然ガスに流れたことに加え、ポストコロナの需要の拡大などが指摘されている。

2021年後半から高騰していた世界のエネルギー市場は、ロシアのウクライナ侵攻により、ロシア産エネルギーに対する制裁措置や大手エネルギー企業のロシアからの撤退などによりさらに緊張が高まり、価格が高止まりしている。

(2) 国際社会の対応

ロシアによるウクライナ侵攻に対し欧州はじめ国際社会の対応は素早かった。

ロシアに対する主要国によるエネルギー関連の経済制裁として、2月22日にはドイツがロシアからの天然ガスパイプラインで、稼働目のノルドストリーム2の承認を無期限に停止すると表明した。続いて、3月8日には米国がロシア産原油および石油製品・石炭・LNGの輸入に関する新規契約を禁止し、既存の契約内容についても45日という期限を設けて縮小を求めた。同日、英国も原油・石油製品輸入の2022年末までの段階的廃止を発表した。さらに5月8日には、日本を含むG7首脳会合の共同声明において、ロシア産石油の段階的廃止が発表されている。EUレベルでは、3月の特別欧州理事会・EU首脳会合で今後、段階的にロシア産の化石燃料依存を廃止していくことが合意され、5月末、欧州理事会特別会合において、ロシア産石油の禁輸を段階的に実施することが合意された。天然ガスはドイツやイタリアをはじめ多くの国でロシアからのパイプライン輸入に依存しており、合意の目処は立っていない。一方、石炭については4月8日に禁輸が発表された。

この間、欧米主要企業によるロシア撤退表明も相次いだ。BPはロシア最大の国営石油会社ロスネフチの所有株約20%の放出を表明し⁹、Shellは三井物産と三菱商事も出資する石油・ガス開発事業サハリン2から撤退すると発表した¹⁰。さらにShellは、3月、ロシア産原油のスポット市場での取引を含む全面的なロシアからの撤退を宣言した¹¹。その他、ExxonMobilやTotalEnergiesもロシアビジネスの見直しを表明している^{12,13}。

(3) エネルギー市場への影響とエネルギー需給

このような動きの中、ロシアのウクライナ侵攻前から高水準にあったエネルギー価格は、一連の戦闘行為および国際社会の経済制裁などを受けてさらに上昇した。従来、ロシアは

石油で11%、天然ガスでは25%と、有数の世界における輸出量シェアがあり¹⁴、エネルギー部門はロシアの国際戦略においても重要な位置を占めている。これに対し、ロシアを含むOPECプラスは、かねて「問題は需給バランスではなく地政学リスクだ」¹⁵との見方を維持し、欧米の再三の要請にもかかわらず大規模な増産を見送ってきた。6月には日量64.8万バレル追加増産を合意していたが、9月には日量10万バレルまで増産幅を縮小していた。サウジアラビア、UAE、イラク、また核合意次第ではすぐ取引が可能になるイランをはじめ、主要な産油国を合わせるとロシアの輸出量の半分程度に相当する短期的な供給余力があるという試算もある¹⁶。なお、OPECプラスは相変わらず増産に消極的で、逆に2022年10月、200万バレルの減産を決定した。

石油と比べて天然ガスは大量の備蓄や輸送が難しく、世界的に供給余力が少ない。さらにEUについていえば、輸入量の45%程度をロシアが占め（石油では25%）、供給途絶による影響が大きい¹⁷。短期的な供給余力は乏しいが、当面は天然ガス生産の増加を期待できるのは米国だ。もっとも2010年代以降、世界的に天然ガス開発の上流部門への投資は必ずしも十分ではなく、操業開始の遅れなども生じている。

3. 「エネルギー危機」への対応

(1) 概観

先述のとおり、2021年のCOP26に向けて、2050年ネットゼロに向けた国際的な機運が定着しつつあった中で「エネルギー危機」が生じた。世界は依然として脱炭素に向かって進んでいるが、ロシアのウクライナ侵攻は、あらためてエネルギー政策における3つのE、すなわちエネルギー安全保障、環境および経済性のバランスが重要であることを示している。特に、エネルギー安全保障の重要性が再確認され、多くの国でエネルギー政策の点検が進んでいる。脱炭素の方向を維持しつつ、将来にわたって天然ガス不足の影響を出来るだけ小さくすることがその中心的な課題であるが、大きく次のような対応にまとまりつつある。

(a) 再生可能エネルギーの加速

再生可能エネルギーの重要性は一層高まっている。風力や太陽光といった既に進んでいるものを一層加速させることに加え、水素やアンモニア等技術やインフラの開発を伴うものにも重点が置かれていることが特徴である。このような動きと歩調を合わせるように、CCS/CCUS（二酸化炭素回収・貯留・利用）に関する取り組みについても改めて加速してきている。

(b) 原子力

「エネルギー危機」で大きく改めて脚光を浴びているのが原子力である。フランスやUKなど今回の危機前から原子力を重視してきた国に加え、政策転換をしたベルギー等EUでもいくつかの国が原子力に力を入れ始めている。また、福島第一原子力発電所事故の後脱原子力に転換し、2022年までにすべての原子力発電所を停止する予定であったドイツにおいても、シオルツ首相は停止予定であった原子力発電所3基について2023年4月まで稼働可能な状態を維持すると決定した。

従来 IEA も主張しているとおおり、原子力発電の活用、特に既存の原子力発電所の運転期間を延長させることは、脱炭素に取り組みつつ今回の危機に対応する上で重要なオプションの一つである。2021年11月、フランスは国内での新設を再開する方針を表明し、4月には英国でも原子力発電所の新設が発表されている。2025年の脱原発を目指していたベルギーでは、最新の2基の稼働延長を認める方針が3月に決まった。

さらに、原子力のリスクに対する懸念も新たに浮上している。ロシア軍によって稼働中のザポリージャ原子力発電所やハルキウ物理技術研究所が攻撃を受けた他、1986年に事故を起こしたチョルノービリ原子力発電所では侵攻初日から3月31日まで占拠が続き、その間に1度しか人員の交代を許されず、外部電源の受電設備や、核物質の転用を防ぐためのモニタリング装置など、多くの損傷を受けた。さらに、ロシア軍は汚染レベルの高い区域で塹壕を掘ったり、放射性物質を持ち出し、携行したりするなどの行動を行っていたことも明らかになっている。従来テロリストに対するセキュリティは重要課題として取り組まれてきたが、今回のウクライナ侵攻で見られたような事態について包括的に、十分に検討・対策されてきたとは言えない。今後、広範な原子力のリスクやコストについて再考が求められる可能性もある。

(c) 省エネを含む需要側の対策

従来エネルギー政策は基本的に供給側の政策を中心に構築されてきたが、脱炭素は幅広い社会経済の変革であることから、あらためて広く需要側への対策が大きな財政措置とともに行われている。米国の「インフレ削減法」も巨額の財政出動と温暖化対策産業の国内でのサプライチェーン維持が特徴である。また、鉄鋼、化学、セメント等エネルギー多消費産業における水素等を活用した製造プロセスの革新等にも政策の重点が移りつつある¹⁸。

(d) エネルギー補助金

上記のような動きに対し、脱炭素に反する政策も広く行われ始めている。化石燃料や電気に対する補助金である。日本でもガソリン価格に対して補助金が設定されているが、ドイツもガス料金や電気料金に上限を設けることを発表している。

(2) 欧州

侵攻前までに、2021年6月、EUでは、「欧州気候法」が採択され、2050年までのカーボンニュートラル達成に加え、先述のとおり2030年までに1990年比で温室効果ガス排出削減幅を40%から55%に引き上げることが決まった。同年7月には、新たな目標の実現のための措置を包括的に改定する「Fit for 55」を欧州委員会が公表している。

ロシアによるウクライナ侵攻を受け、EUの動きは迅速だった。「ベルサイユ宣言」と「REPowerEU」である。3月11日、EU首脳会合は「ベルサイユ宣言 (Versailles Declaration)」¹⁹を採択し、ロシア侵攻を受けて、2030年に向けた経済的・社会的安定および安全保障のための対策の3つの柱が示された。3つの柱は、防衛能力の拡充、エネルギー依存の緩和、より強靱な経済基盤の構築、である。エネルギー依存の緩和については、段階的にロシア産の化石燃料依存を廃止していくことが合意された。このため、「REPowerEU」で挙げられているガス供給の多角化と化石燃料依存の低減に加えて、欧州のガスおよび電

力網の統合を急ぐとともに、既存の連系を強化し、EU 電力系統の統一的運用を実現することや、安定供給のための緊急時対策の強化、また生産および消費において循環型アプローチの採用を進めることが掲げられている。さらに当面の課題として、十分なガス備蓄量を確保し、LNG インフラを含むエネルギーインフラへの効率的な投資を促すことなどエネルギー安全保障の重要性を再認識する内容が盛り込まれた。また、この「ベルサイユ宣言」で合意された方針のもと、3月22日には天然ガス備蓄に関するコミュニケーション²⁰を欧州委員会が公表した。2022年は地下貯蔵容量の80%以上、来年以降は90%以上が求められ、さらに天然ガス備蓄施設の所有・運用主体に対し、新たな認証の取得を義務化する内容も盛り込まれた。

また、2022年3月8日、2030年までにEUのロシア産化石燃料への依存状況を解消することを目指した方針である「REPowerEU」の概要が欧州委員会から発表された²¹。「REPowerEU」の3つの柱は、省エネ、クリーンエネルギーの創出、そしてエネルギー供給の多角化である。これを受けて5月18日、それらを柱として具体的な政策等を含んだ「REPowerEU Plan」が発表された²²。「REPowerEU」は短期的な「対ウクライナ侵攻の経済制裁」よりも、「ヨーロッパとプーチン政権の戦い」「ヨーロッパのエネルギー分野における自主性を確保するための戦い」という側面が大きい。この具体化のため発表された「REPowerEU Plan」中、ロシアのウクライナ侵攻および「脱ロシア」目標により新たに導入された主要な点は、天然ガスなどの供給多角化・安定化策の重点化と、再エネ目標および省エネ目標の引き上げである。すなわち、2030年までの再エネ導入に関しては40%から45%に、省エネに関しては2020年比9%から13%に、それぞれ強化することが提案されている。計画の2つの柱は、ガス供給の多様化と、化石燃料依存脱却の加速化であり、これによって2030年までにロシアからの輸入量である155bcmの天然ガス消費量に相当する削減・代替が実現できるとしている。内容面では、2021年に発表された「Fit for 55」を強化し、スピードアップさせるもので、2022年末までにロシアからの輸入量の3分の2を置き換えることを目指している。1つ目の柱であるガス供給多様化は、天然ガス輸入先の多様化とバイオガス開発からなる。具体的には、LNG輸入（2022年末までに50bcm）およびアフリカやトルコ、ギリシャを経由したパイプラインでの輸入（同、10bcm）を拡大すること、バイオメタン生産量を倍増させること（同、3.5bcm）などである。また、2030年に向けてはクリーン水素の生産および輸入を拡大させ、2000万トンの水素供給によって25-50bcmのロシア産天然ガスを代替することが盛り込まれている。

(3) 米国

2020年11月、大統領選挙の投票が行われた。その結果民主党バイデン氏が次期大統領に当選したが、温暖化そのものに懐疑的であったトランプ大統領を破って地球温暖化対策に熱心なバイデン氏が当選したことは、2020年9月の中国による2060年カーボンニュートラル宣言とともに翌2021年を脱炭素の一年とするための準備となる重要な出来事であった。実際、2021年1月にバイデン大統領が就任した直後、早速同年4月には同大統領が主催する「気候変動サミット」が開催された²³。このサミットを機会に、日本をはじめ多くの国がNDC（国が決定する貢献）をより意欲的なものに改訂している。

一方で、現下の「エネルギー危機」との関係では、主要国の中で、カナダとともにエネルギー

についてロシア依存がほとんどなく、今回の危機の影響が最も少なく、むしろエネルギー需給の観点から立場を強化しているのが米国である。事実、米国内の天然ガスの指標価格であるヘンリーハブをみても、上昇はしているものの欧州やアジアの市場価格と比較するとおおむね安定している。米国は、いわゆる「シェール革命」の結果、原油および天然ガスのほとんどを自給できる状況にある。ロシアのウクライナ侵攻との関係では、侵攻後間もない3月、米国とEUは米国からのLNG供給を拡大することを柱とするエネルギー協力の拡大を合意している²⁴。このように、天然ガスについては、対EUのLNG輸出が安定的に見込まれさらに拡大する予定である。米国エネルギー情報局（EIA）によれば、2022年上半期米国は世界最大のLNG輸出国となったが、その最大の輸出先はEUとイギリスとなっている（1月から5月では71%）²⁵。

また、9月には「インフレ削減法」が成立した。これは総額4,370億ドルのうち気候変動対策とエネルギー安全保障に3,690億ドルを充てるという非常に大規模な対策である。「インフレ削減法」においても、クリーンエネルギーやエネルギー安全保障にかかわる産業のサプライチェーンを可能な限り国内に維持しようとする意図も明確である²⁶。

(4) 中東

脱炭素が進展し、化石燃料から再生可能エネルギー等地球温暖化ガスを排出しないエネルギー源に世界のエネルギーの重心が移動すると、本来真っ先に「追い詰められる」のが中東産油国だ。中東産油国は、石油や天然ガスからの収入に依存した経済構造だけでなく、国内のエネルギー需給構造も化石燃料に大きく依存しているということも問題である。また、国内の石油や天然ガス価格も非常に低く抑えられている国が多いという課題もある。もともと不安定な中東の政治が、脱炭素の動きの中でさらに流動化する危険もあり、その結果中東の地政学、ひいては世界の安定に大きな変化がある可能性もある。そのような事態になれば、中東の混乱は直ちに世界の安定と政治経済に大きな影響を与えることになる。

一方で、ロシアのウクライナ侵攻がもたらした「エネルギー危機」と化石燃料市場の高騰で利益を得ている地域の一つが中東産油国でもある。当面化石燃料輸出からもたらされる収入が増加することもさることながら、あらためてエネルギー安全保障の重要性が認識され、化石燃料にあらためて脚光が当たっている。特に、生産コストが低い中東産油国は、今後も化石燃料の供給国としての地位を占めていくと想定されている。

脱炭素の動きとは別に、すでに中東の産油国は将来石油の需要が減退することを想定して動き始めていた。「サウジビジョン2030」²⁷はその一例だ。もっともその内容は基本的には経済の多角化、そして石油依存の低減と石油以外の歳入源の拡大を目指すとしているものの内容自身は新しいものではなく、1990年代から唱えられていたもので、石油依存から脱却するという目標は、必ずしも地球温暖化と連動していたわけではない。むしろ人口増に伴うエネルギー消費量の増大や石油に依存する財政の不安定性への対応という観点から、国内での消費を出来るだけ抑え省エネを進め、石油や天然ガスを出来るだけ輸出に回すという発想が強かった。しかし最近では地球温暖化が無視できなくなり、ペルシャ湾岸諸国も様々な形でこの問題に関わってきている。すなわち、この地域は気温と湿度が高く、特に夏は冷房がないと非常に生活環境が厳しい。雨量も増加し、ペルシャ湾岸諸国でも洪

水が起こっている。湾岸諸国においては、ほとんどの道に排水設備が十分ではなく、少量の雨でも道路が水浸しになるということが毎年のように続いており、市民生活にも深刻な影響が出始めている。こういった社会インフラの更新も急務である。

ペルシャ湾岸諸国としてはできる限り「軟着陸」をしていきたいが、これがうまくいかない場合のリスクもある。その場合、国や地域が不安定化する恐れもある。これらの諸国は、周辺諸国等に対し様々な財政支援を行っているため、その支援元が混乱し不安定化すれば他の被支援国やその地域もさらに混乱し、さらにはペルシャ湾岸諸国にもはね返ってくる可能性も否定できない。そのような意味でも、ペルシャ湾岸諸国の脱炭素の方向性を注視していくことは必要だ。ペルシャ湾岸諸国は、自国や地域の脱炭素・ネットゼロへの動きのみならず、世界の動向にも大きく影響されることから、世界のエネルギー・トランジションにも十分留意しつつ、国内で対策を早急に・着実に進めていく必要がある。

(5) 国際エネルギー機関 (IEA)

国際エネルギー機関 (IEA) では3月1日および4月1日に臨時閣僚会合が開かれ、それぞれ6000万バレルおよび1億2000万バレルの石油備蓄を順次協調放出していくことが決まった^{28, 29}。3月31日の発表で、米国はこの他にも独自に備蓄放出などの価格安定化に向けた取り組みを行うとしている。

「REPowerEU」は、3月3日にIEAが公表した「EUがロシア産天然ガスへの依存を低減するための10項目プラン」³⁰とも呼応している。IEAのプランは、来冬に向けた備蓄需要も満たしつつ、50bcmのロシア産天然ガス輸入の削減を目指したもので、2022年末に終了するガスパロムとの長期契約を更新せず、代わりにノルウェーやアゼルバイジャンからのパイプライン経由の輸入や、アジアからの融通を含むLNGの輸入拡大で代替することを勧めている。この他、既存の低炭素電源としてバイオエネルギーや原子力の利用拡大、多部門での省エネの加速、再エネ開発の加速などが10項目に含まれている。

4. 日本の対応

日本においては、2020年10月当時の菅総理が「世界のグリーン産業をけん引し、経済と環境の好循環をつくり出す」として「2050年カーボンニュートラル」を表明した³¹。その後に取りまとめられた「グリーン成長戦略」(2020年12月)³²では、「こうした「経済と環境の好循環」を作っていく産業政策 = グリーン成長戦略」としている。2021年に入ってから、4月に2030年の温室効果ガス削減目標として46%削減が表明され³³、その後、COP26に向けて第6次エネルギー基本計画、地球温暖化対策計画の見直し等が行われ、新たな国が決定する貢献(NDC)が策定された。

ロシアのウクライナ侵攻後は、日本においてもあらためてエネルギー安全保障の重要性が再認識されている。特に原子力に関する動きが顕著である。もともと政府は、安倍政権以降、福島第一原子力発電所事故などを踏まえ「可能な限り原子力発電の依存度を低減する」という基本方針を維持してきた経緯がある。同時に、福島第一原子力発電所事故後に停止された原子力発電所について、規制基準に適合したものに限って再稼働を進めていく方針である。「第6次エネルギー基本計画」(2021年10月)では、2030年に電源構成に占める原子力発電の割合を20～22%としている³⁴。

一方で、政府は原子力発電所の新增設については何も言ってこなかったが、2021年6月に発表された「グリーン成長戦略」では、原子力は14の重要分野の一つとされ、高速炉、小型モジュール炉(SMR)、高温ガス炉、核融合の4つがあげられた³⁵。2022年7月には「カーボンニュートラルやエネルギー安全保障の実現に向けた革新炉開発の技術ロードマップ(骨子案)」が発表³⁶されている。同年の「骨太の方針」では、政府の方針に変わりはないとしつつも、原子力発電を「最大限活用する」としている³⁷。その後、8月には、「GX実行会議」(後述)において、総理から、「原子力発電所については、再稼働済み10基の稼働確保に加え、設置許可済みの原発再稼働に向け、国が前面に立ってあらゆる対応を採って」いくこと、また、「原子力についても、再稼働に向けた関係者の総力の結集、安全性の確保を大前提とした運転期間の延長など、既設原発の最大限の活用、新たな安全メカニズムを組み込んだ次世代革新炉の開発・建設など、今後の政治判断を必要とする項目が示され」、既存原子力発電所の運転期間の延長のみならず、新增設についても前向きな姿勢が示されるに至っている³⁸。

もう一つが需要サイドの対策である。政府は同年5月、「クリーンエネルギー戦略」(中間整理)を発表した。これはロシアのウクライナ侵攻や電力需給のひっ迫等を踏まえ脱炭素を加速するための政策を整理したものであるが、産業のグリーントランスフォーメーション(GX)、産業界のエネルギー転換の取組等を示しつつ、GXの実現を図ろうとするものである。この中間整理を踏まえて、その後「GX実行会議」が官邸に設置されており、議論が行われている³⁹。

このように、日本においても、脱炭素を軸に、ロシアのウクライナ侵攻後もグローバルなエネルギー需給の変化に沿って、現下の「エネルギー危機」にも対応すべく、エネルギーの供給サイドおよび需要サイドの双方において対策が進みつつある。特に、脱炭素が社会の広い構成員に長期間に大きな影響を及ぼすことを勘案すれば、需要サイドの対策に政策の重点が移りつつあることも十分に理由がある。しかしながら、現在までのところ、需要サイドの対策が産業界、ビジネスにとどまっている感があるのは気になる点だ。一般国民や地域、NGO等より広い構成員の政策過程への参画や意識の共有が求められる。

また、来年に予定されるG7首脳会議は、ロシアのウクライナ侵攻などによってもたらされた世界、なかんずく経済の混乱の中で開催されることになろう。脱炭素も重要なテーマの一つだ。日本は議長国としてリーダーシップを発揮し、日本の取り組みを世界に紹介し、今後の対策をリードしていかなければならない。

5. 今後への示唆

ロシアによるウクライナ侵攻によって、各国のエネルギー政策において、エネルギー安全保障があらためて強調されている。すなわち、エネルギーの安定供給が一層重視され、そのためにエネルギーの自給率を上げる必要性が再認識されている。温暖化対策とエネルギーの安定供給は対立するものではなく、これまで温暖化対策として理解されていた再生可能エネルギーが「エネルギー危機」の中でエネルギー安全保障上も有意義であると再評価されている。このように、近年エネルギー政策において、ともすれば温暖化が強調される傾向があったが、「エネルギー危機」を機会に3つのEのバランスをとるようになってきたことは評価されるべきであろう。

また、ロシアによるウクライナ侵攻によって、世界中での対立が鮮明になりつつある。米中対立も継続し、国際社会の緊張感は高まっている。国連をはじめ既存の国際機関もこのような分断の鮮明化に有効な対策を講じられていない。このような環境のもと、温暖化対策やエネルギー問題は本質的に国際的であるが、こういった対立の昂進が国際協力を重要な要素とするエネルギー政策や温暖化対策、特に脱炭素の進展にも影響を与える可能性がある。一方で、ロシアのウクライナ侵攻に対しては、EUやG7などがリードして国際的な連携による対応もみられた。IEAは、迅速な石油備蓄の放出や“A 10-Point Plan to Cut Oil Use”等時宜を得た知的貢献でEU等の対応を支えた。こうした国際的な連携は、エネルギー供給を武器にゆさぶりをかけるロシアの戦略に対して、国際的なエネルギーガバナンスによって対抗しようとする動きといえる。

この「エネルギー危機」は、1970年代の2度にわたる「オイル・ショック」にも匹敵する深刻なものである。「オイル・ショック」時と同様、世界経済はインフレと景気後退に直面しつつある。IEAのファティ・ビロール事務局長が9月末の東京における講演で言っていたことであるが、「オイル・ショック」でも経験したが、こういった大きな危機時、パラダイムが変化する時期は、同時にイノベーションが起こる時でもある。「オイル・ショック」を経て様々な省エネのアイデアが生まれて社会に定着し、産業が効率的になり、自動車の燃費が飛躍的に向上するなど現在に至るエネルギー利用のあり方が大きく変わるきっかけとなった。今回の危機でも、同様のことが起きるようにこういったイノベーションを加速するような環境を醸成していくことが重要であろう。

(以上)

一注一

- 1 本稿の記述のうち、EUに関する部分は、渡辺凜「『REPowerEU』政策にみるEUの気候変動・エネルギー政策の考え方」(キヤノングローバル戦略研究所、2022年8月12日) <https://cigs.canon/uploads/2022/08/REPowerEU_Rin_Watanabe_20220816.pdf> および「欧州のエネルギー政策研究とロシアのウクライナ侵攻」(キヤノングローバル戦略研究所、2022年5月15日) <https://cigs.canon/uploads/2022/05/Energy_Study_Europe_and_Russia_Ukraine_Invasion.pdf> を、また、原子力に関する部分は、キヤノングローバル戦略研究所「次世代原子力をめぐる研究会」中間提言『日本の原子力を再生するために』(2022年10月) <https://cigs.canon/uploads/2022/10/To_Revive_Japan%27s_Nuclear_Power_Plant_Yoshikawa_202210.pdf> をベースにしたものである。
- 2 Global Energy Review: CO2 Emissions in 2020 – Analysis - IEA
- 3 Global Energy Review 2021 – Analysis - IEA
- 4 Net Zero by 2050 – Analysis - IEA
- 5 Sixth Assessment Report (ipcc.ch)
- 6 Oil Market Report - September 2022 – Analysis - IEA
- 7 TTF (Title Transfer Facility) は、欧州の天然ガスインフラの中心地であるオランダのパイプライン網に設定された仮想取引ポイントで、その取引価格が欧州の天然ガス価格の指標とされる。
- 8 独立行政法人エネルギー・金属鉱物資源機構「石油・天然ガス資源情報 月次レポート (2021年12月)」
<https://oilgas-info.jogmec.go.jp/nglng/1007905/1009222.html>
- 9 日本経済新聞「英BP、ロスネフチ株売却へ ロシアから事実上撤退」2022年2月28日 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR275DA0X20C22A2000000/>
- 10 日本経済新聞「英シェル、『サハリン2』撤退へ ガスプロム合弁解消」2022年3月1日 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR28E9S0Y2A220C2000000/>

- 11 日本経済新聞「英シェル、ロシア事業完全撤退へ 原油など調達中止」2022年3月8日 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR08BLF0Y2A300C2000000/>
- 12 日本経済新聞「米エクソン、ロシア石油事業『サハリン1』撤退」2022年3月2日 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN01FDG0R00C22A3000000/>
- 13 日本経済新聞「仏トタルエナジーズ、ロシアで『今後投資しない』」2022年3月1日 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR01BUE0R00C22A3000000/>
- 14 IEA, “Russian supplies to global energy markets”, February 2022 <https://www.iea.org/reports/russian-supplies-to-global-energy-markets>
- 15 The New York Times, “OPEC and Russia stick to a modest oil increase”, 31st March, 2022 <https://www.nytimes.com/2022/03/31/business/opecc-plus-oil-production.html>
- 16 Reuters, “How much extra oil could OPEC+ pump to cool prices?” 11th March, 2022 <https://www.reuters.com/business/energy/how-much-extra-oil-could-opecc-pump-cool-prices-2022-03-11/>
- 17 IEA, “Russian supplies to global energy markets”, February 2022 <https://www.iea.org/reports/russian-supplies-to-global-energy-markets>
- 18 Achieving Net Zero Heavy Industry Sectors in G7 Members – Analysis - IEA
- 19 European Council, “Informal meeting of the Heads of State or Government -Versailles Declaration-” (2022年3月11日) <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>
- 20 European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Security of supply and affordable energy prices: Options for immediate measures and preparing for next winter” (2022年3月23日) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0138&qid=1649253932345>
- 21 European Commission, “REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy Com (2022) 108Final”, 2022年3月8日. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0108>
- 22 European Commission, “REPowerEU Plan COM (2022) 230 final”, 2022年5月18日. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483>
- 23 Leaders Summit on Climate Summary of Proceedings - The White House
- 24 Statement between the Commission and the US on energy (europa.eu)
- 25 U.S. Energy Information Administration - EIA - Independent Statistics and Analysis
- 26 BY THE NUMBERS: The Inflation Reduction Act - The White House
- 27 Homepage: The Progress & Achievements of Saudi Arabia - Vision 2030
- 28 IEA Member Countries to make 60 million barrels of oil available following Russia’s invasion of Ukraine - News - IEA
- 29 IEA confirms member country contributions to second collective action to release oil stocks in response to Russia’s invasion of Ukraine - News - IEA
- 30 IEA, “A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas” (2022年3月3日) <https://www.iea.org/events/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-union-s-reliance-on-russian-natural-gas>
- 31 令和2年10月26日 第二百三回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説 | 令和2年 | 総理の演説・記者会見など | ニュース | 首相官邸ホームページ (kantei.go.jp)
- 32 20201225012-2.pdf (meti.go.jp)
- 33 令和3年4月22日 地球温暖化対策推進本部 | 令和3年 | 総理の一日 | ニュース | 首相官邸ホームページ (kantei.go.jp)
- 34 経済産業省「エネルギー基本計画」令和3年10月、106頁。
- 35 内閣官房他「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」(2021年6月)、142頁。
- 36 経済産業省「カーボンニュートラルやエネルギー安全保障の実現に向けた革新炉開発の技術ロードマップ(骨子案)」、3頁。
- 37 内閣官房「経済財政運営と改革の基本方針2022について」2022年6月、P23
- 38 首相官邸「GX実行会議」令和4年8月24日。
- 39 GX実行会議 | 内閣官房ホームページ (cas.go.jp)

第5章 経済安全保障と人の移動 ——欧米の先行事例を手がかりに——

岡部 みどり

はじめに

経済と安全保障の関連については、本研究会発足にあたり整理されたように、経済が軍事力に影響する場合と経済が交渉力に影響する場合という二種類の類型がある¹。これに加えて、特定の政策分野において展開される経済と安全保障の結びつきが、他の政策分野で展開される経済と安全保障の結びつきのあり方に影響を与えるという側面がある。

本章は、そのような観点から、人の越境移動が経済安全保障の対象になる場合について検討する。近年、投資規制や輸出管理など、投資や貿易の分野において安全保障面との整合性を確保するべく政策調整が進んでいる。他方で、人の越境移動—本章では、特に経済目的による人の移動を取り上げる—は、他の経済政策分野とは切り離されたものとみなされるか、あるいはその逆に、無批判的に他の経済政策に付随するものと捉えられるかのいずれかであるように見受けられる。そこで、本章は、人の越境移動政策に焦点を当てながらも、他の経済政策との関連を考慮しつつ、とりわけ経済安全保障という目的に照らした有効性を評価してみたい。

人の越境移動政策の領域において検討しうる経済安全保障には、いくつかの側面がある。一つには、越境移動者/越境労働者が受け入れ国や送り出し国に与える経済的影響という問題がある。もう一つは、越境移動者が行う（経済）活動が関係する国家間の対立構造につながるというリスクの問題である。前者は、移民（労働者）が国家の財政、人口構成、経済成長に与える影響についての問題であり、そして後者は、例えばセキュリティ・クリアランス制度の導入にあたり、個人の機密情報へのアクセス権、つまり、当該者に課せられる秘匿義務が外国人にも適用されるか、という問題や、場合によっては国家への忠誠を要件とするような、いわば反スパイ対策をどの程度設計するかといった問題である。

以上の二つの問題はそれぞれ重要な問題であるが、同時に、相互が関連することに由来して惹起される問題としても提示しうる。人の移動との関わりにおいては、(1) 国益に資するような人の移動（移入）をいかに確保するか、という問題と、(2) 国益を損なうような人の移動をいかに（未然に）防ぐか、という問題は相互に独立的なものではなく、むしろ密接に関連しており、それゆえに問題が複雑になっている。したがって、本章では、この二つの問題についての評価を行いつつ、両者の関係性が経済安全保障の確保を目指す国家に投じる課題に重点を置いて検討を試みる。

1. 政治的背景—「移民（migrants）」をめぐる危機の変質

周知のとおり、米国や欧州諸国では、移民や難民希望者その他の越境移動者—ここでは移民（migrants）と総称する—が受け入れ国民の税負担を増加させ、労働の機会を奪うという右翼ポピュリスト政党や政治家による言説が、予想外に多くの国民の支持を得るといった状況が続いている。外国人と国民の軋轢は、経済社会的な次元では程度の差こそあっても恒常的に存在すると言ってよいだろう。しかし、それが、とりわけ第二次世界大戦後の

世界において政治的な次元で顕在化してきたことが問題を深刻にしている。極右/ポピュリスト政党にとってこれまで最も大きな選挙成果を挙げた事例は、2002年のフランス大統領選挙の第一回投票の結果、極右政党の国民戦線（現在の国民連合 [RN]）党首であった（ジャン＝マリー・）ルペンが決選投票に進んだことであろう。このことはフランス政治への衝撃であったと同時に、周辺諸国の国内政治にも少なからぬ影響を与えた。例えば、イタリアの北部同盟（LN）、ベルギーのフラームス・ブロック（現在のフラームス・ベランフ：VB）、デンマーク人民党（国民党：DF）、ノルウェーの進歩党、オランダのピム・フォルタイン党（LPF）などが、躍進の程度は多様ながらも支持を広げてきている。また、外国人排斥を唱える「ドイツのための選択肢（AfD）」が2017年のドイツ連邦議会選挙において第三党となったことは国内外に大きなショックとして受け止められただけでなく、第二次世界大戦後のドイツ社会に対する認識を国際社会が大きく改める必要をも喚起した。

他方、反移民的な政策方針を掲げる政治家が政権与党の政治運営に与するようにもなった。1999年に連立政権の樹立に成功したオーストリア自由党（FPÖ）党首（当時）のJ. ハイダーは、政権の中にこそ入らなかったものの、間接的に大きな影響力を与えた²。ハンガリーでは、反移民政策を掲げる V. オルバーンが、2018年の総選挙の結果首相の三期目を務めることとなった³。

そして、より複雑な、かつ重要な政治的影響として特筆すべきは、既成の、元来中道的で、かつ経済的リベラリズムを根拠とする外国人（労働力）受け入れに比較的寛容であった欧米諸国の政権が、移民や難民に対してより制限的な政策に傾倒するようになったということである。これは、上記のような反移民を掲げるポピュリズムがより多くの国民の支持を得る傾向が続いていることへの反応として理解できる。つまり、移民問題が政局を揺るがす問題として、ようやく政治家の一般的な認識となったのである⁴。前述の2002年フランス大統領選挙の後に勢力を伸長し、2007年に大統領となったN. サルコジは、内相時代から既に移民の選別を伴う移民制限策を敢行したほか、2008年には、EU議長国として「移民と難民についての欧州条約（European Pact on Immigration and Asylum）」を起草した。これは、潜在的な移民送り出し国への援助との政策パッケージを条件としながらも、EU圏内への非EU市民の中長期的な滞在を目的とする流入について制限する方針を固めたものである⁵。他方、デンマークでは、本来中道左派である社会民主党（Socialdemokratiet）が2019年6月に反移民キャンペーンを展開したが、これは、当時の議会選挙に勝利するための苦渋の決断であった⁶。また、2022年英国のジョンソン政権下では、外国人が庇護申請者として英国を目指す、いわゆる「移民圧力」を低下させることを目的に、ルワンダとの二国間契約により庇護申請者の第三国定住が計画され、物議を醸した⁷。何よりも、2016年の米国大統領選挙の際、非合法移民への厳格な政策を公約に掲げたD. トランプが少なくとも共和党候補に指名されたことは、米国共和党が従来の中道右派路線を大きく変更することを余儀なくされたことの一つの証左であると捉えることもできるだろう。

移民管理をめぐる国内の政治的動向を追うことは本章の目的から外れるため、これ以上の詳細な記述は控えたい。本章で着目したいのは、これまで経済的、社会的な次元では問題視されていたものの政治的な重要性があまり認識されてこなかった移民や難民の問題が、少なくとも欧米諸国においては、いよいよ政局を動かす問題として中堅や大物を含む多くの政治家や既成政党に受け止められるようになったという事実である。これを受けた

学術的な動向は、国内世論の分析に加えて、移民や難民が国家の政治体制に及ぼす実態的な影響を検討するというものに傾倒していった。

次節では、この一端として展開されている、移民（や難民）の国家への経済的影響についての議論の一部をまずは紹介する。

2. 移民 (migrants) の経済効果

合法移民であれ、非合法移民であれ、移民が受け入れ国の経済成長に恩恵をもたらすという主張は、経済学者の間ではほぼ収束している⁸。「世界の労働力を最も有効に使うためには、最も生産性の高い地域に労働を移動させることが必要だ」という認識がこれを端的に示している⁹。

しかし、これは、人の移動に伴う再分配その他の政策的調整の必要があることを否定する見解ではない。欧州統合がその典型的な例であるように、自由移動が可能になったからといって全ての人間が移動するわけではないが、その一般的な理由としては、言語や文化、生活習慣の違い、あるいは家庭の事情などが言及されることが多い。しかし、筆者の考えでは、欧州統合が未だ発展途上にあることがより深淵な原因である。即ち、雇用政策、失業対策、生活保護などを含む社会保障政策、または、起業や研究開発への支援体制といった経済政策、あるいは税制調和が進めば、EU加盟国間の均質性は一層高まり、それに伴い域内越境移動の障壁は低くなる。実際にはそのような包括的な「人の移動支援策」が講じられていないために（あるいはそのような政策立案や執行が政治的に困難であるために）、慢性的な人手不足と失業が一国内に併存するという事態が生じる。

これに加えて、移民の経済（や後述の通り財政上の）効果を図るのに大きな障害となるのは、非合法的な滞在者の存在が無視できない程に大きいであろう、ということである。つまり、闇市場の、あるいは非正規な労働の実態が正常な（労働）市場にどのような影響を与えているかが十分に把握できないという問題がある。

そして、移民の受け入れ国における財政への影響ということになると、議論はさらに多様なものとなる。まず、米国のような連邦制国家の場合は特に、州レベルで異なる税制体系があるなかでいかに比較をするか、という問題がある。また、移民の属性も大きく影響する。つまり、移民の職種や報酬（サラリー）の程度だけでなく、世代（年齢）、性別、単身であるか否か、どの程度の規模の家族構成であるか、等、消費生活にあたる性向の多様性を考慮に入れると分析がさらに困難になる。例えば、長期の影響を判定するための動学的な分析に基づく多くのモデルは類似しているとされるが、その中でも、「どの政府供給財が考慮に入れられているか、もし政府の借金が完済されるとすればそれはどのように行われるべきかで、ある公共財の消費に関する競合性の水準などに違い」があるという¹⁰。つまり、移民がよりその実態において受け入れ社会に統合される段階になればなるほど、国家財政への移民の貢献度を的確に理解することは難しくなる。

もちろん、移民の属性に関わらず移民が暮らす国家そのものの経済状況に応じて、国家財政の規模は変化する。結果として、移民に投じられる財政支出が増えるという事態も考えられる。その局面が切り取られて、ポピュリストによるプロパガンダに使われる可能性をも考慮した上で、移民に親和的な論者は、「移民の財政面での影響は適切な評価尺度ではなく、移民政策の賛否を議論する根拠として特に意味があるものでもない。」と結論づけて

いる。

3. 移民が国家の危機になるとき—産業育成、技術発展に係る情報の秘匿性確保との関わり

続いて、冒頭に示した経済安全保障と人の越境移動が関わる第二の側面として、移民の経済活動が主に受け入れ国の国益の損失につながりうるケースを検討する。これは、国家機密に関わる経済活動に従事する個人に対し、その国籍を問わず秘匿義務を請け負うことを要する信用資格制度である、いわゆる「セキュリティ・クリアランス」の対象に移民を加えることの是非についての一連の議論が繰り返される中で浮上した問題として提示される。

セキュリティ・クリアランスは、国家機密の秘匿義務を課す対象を、従来のような政府関係者や公務員から、政府からの受託業務を行う民間業者にまで拡大することを目的としている。ここでいう民間業者とは、一般企業にとどまらず、NGO/NPO 法人、シンクタンクその他政府関係研究機関にも及ぶ。米国においては、1883年の大統領令(ペンドルトン法)がその嚆矢と言われている。また、英国でも、第二次世界大戦中の反スパイ法の枠組みが使われている。

国家機密へのアクセス権を付与する(あるいは制限する)という政策は、技術覇権をめぐる米中対立に端を発している。米国での制度導入を受けて、英国では2014年4月2日から導入がスタートしている。このほか、ドイツ、カナダ、EU/NATO 加盟国、国連のほか、インドなど新興国でも導入されるようになってきている。特にインドの場合は、中国からの入国希望者へのビザ発給を行う前にセキュリティ・クリアランスを実施するなど、中国の脅威により直接的に対応する姿勢を明らかにしているところが注目に値する。

実際にどのような手続きが行われるか、たとえば、例えば米国の場合、当該者は、米国への忠誠心、家計の状況、犯罪歴、病歴(麻薬やアルコール依存症の既往症、精神疾患を含む)や、家族構成、交友関係、隣人、過去にどのような職場に勤めていたか、等についての政府の担当部局からの質問に答えなければならない。そして、回答が虚偽であるかどうかの判断が(受け入れ国の)司法当局によって審議される。

セキュリティ・クリアランスの導入を果たした国々においては、様々な問題が指摘され始めている。公平を期すためにここで敢えて触れておくと、導入の効果(メリット)は情報の漏洩危機の防止や予防であるため、少なくとも短期での評価は難しい。これに比して、この制度が既存の他の制度枠組みや社会秩序等といかに抵触するかという観点からの評価は相対的に容易である。以上のような特徴に起因するこの制度へのある意味古典的な批判として、基本的人権の尊重や個人情報保護原則との整合性をいかに図るか、というものがある¹¹。特に後者については、各国で異なる規制がグローバル・サプライ・チェーンの円滑な運用の障害になる場合がある。その端的な例が、EUと米国の間での個人データ移転についての問題であった。EUは、EUを含む欧州経済領域(EEA)から第三国への個人データの移転を原則違法としていたが、他方で、米国との間では、「プライバシー・シールド」と呼ばれる枠組みのもとで、一定の条件を満たしたEEA内の企業については、米国へのデータ移転が認められる状態にあった¹²。しかしながら、EU司法裁判所(CJEU)が2020年7月にプライバシー・シールドを無効と判断したことを受け、EUと米国は交渉の末、2022年3月に、この代替としてEU米国間のデータプライバシー枠組み(DPF)を設けること

で合意していた¹³。この合意は、米国では同年10月7日に大統領令（Executive Order On Enhancing Safeguards For United States Signals Intelligence Activities）として署名された¹⁴。

移民（migrants）により関わる問題としては、セキュリティ・クリアランスの対象がどこの国籍保持者であるかによって、機密情報へのアクセス権がいかに認められるか、というものがある。現状においては、これはケース・バイ・ケースで判断されているようである。例えば、米国の企業担当者向けのガイダンス動画による説明によると、対象国（米国）への忠誠心が当局に信用されるかどうかという点については、当該者が他に保有する国籍が米国と親和性の高い国（キリスト教文化圏、同盟国など）であれば調査の対象にすらないケースもあるという¹⁵。その反面、例えば、イランや中国などの国籍保持者である場合は、審査の対象となるようだ。これは、当該者が多重国籍者である場合も同様である。なお、多重国籍であるというだけの理由で機密データへのアクセスが拒否されることはないようである。

そして、当該者が上記の理由で審査の対象となった場合、例えば当人が米国外に保有している資産の売却を求められるケースもあるという。こうした対応が、特定の国籍保持者に対する差別的なケースなのか、それとも公共の秩序を保つという優先事項に則った政府の判断であるのかは、裁判所の判断に委ねられる。

仮にこの司法判断を不服とする個人がいた場合、現時点では異議申し立ての方法が見出されていない。この点は、例えば投資規制について、WTOの裁定手続きに委ねることができる点と対照的である。

しかしながら、少なくとも日本の現状においては、むしろセキュリティ・クリアランスを導入しないことに起因するデメリットの方が深刻な問題として受け止められている。それは、G7の協議枠組みにおいて十分な情報共有がなされない、といった日本の国家安全保障上の危機として、というだけでなく、輸出管理や投資規制の問題を協議する際に、同盟国間の会合に日本企業が参加できないという経済的な（潜在的）損失の問題としても提起されている。

4. 人の越境移動に関わる経済安全保障の相反する側面—その交錯

以上を踏まえた上で改めて今日的課題を指摘するならば、それは、それぞれの制度や政策が個別に執行されており、包括的な対外戦略に基づくものとなっていない、ということであろう。とりわけ、人の移動に関しては、労働者の移動が受け入れ国と送り出し国のどちらに恩恵的か、という議論は、特に高度技能移民の移動という文脈の中で問題にされる。送り出し国にとっては、高度技能者の移動は頭脳流出（brain-drain）なのか、それとも（還流移民の結果）頭脳の獲得（brain-gain）につながるのか、といった議論が展開される。他方で、受け入れ国にとっては、高度技能保持者の受け入れは国家の繁栄につながるのか、それとも技術漏洩のリスクを高めるものなのか、といった観点から検討がなされる¹⁶。

これにあたり、経済目的での人の移動が世界規模でどのように展開されているか、構造的に把握してみたい。まず、国際移住機関グローバル・マイグレーション・データ分析センター（IOM GMDAC）によると、移民の出身国への送金（remittance）額の高い国は、2021年の時点ではインド（890億米ドル）、メキシコ（540億ドル）、中国（530億ドル）、フィリピン（370億ドル）、エジプト（320億ドル）となっている¹⁷。移民による海外送金は送

り出し国の GDP への寄与の度合いから考察されることが多い。この観点からは、海外送金額の同年対名目 GDP 比は、インドは約 0.03%、中国は約 0.003% と、特に有意な数値として把握されることはない。しかし、近年の研究によると、送金額の多寡は、送金行為を可能にするような受け入れ先国と出身国との間の移民の（還流）移動の容易さの指標として理解されるようになってきている¹⁸。この観点に基づくと、例えば、インド、メキシコ、中国出身の人々が、それぞれ国外の労働先からの送金そのものに加えて、技術や情報などを本国に流入する可能性ときっかけを掴んでいる、ということになる。

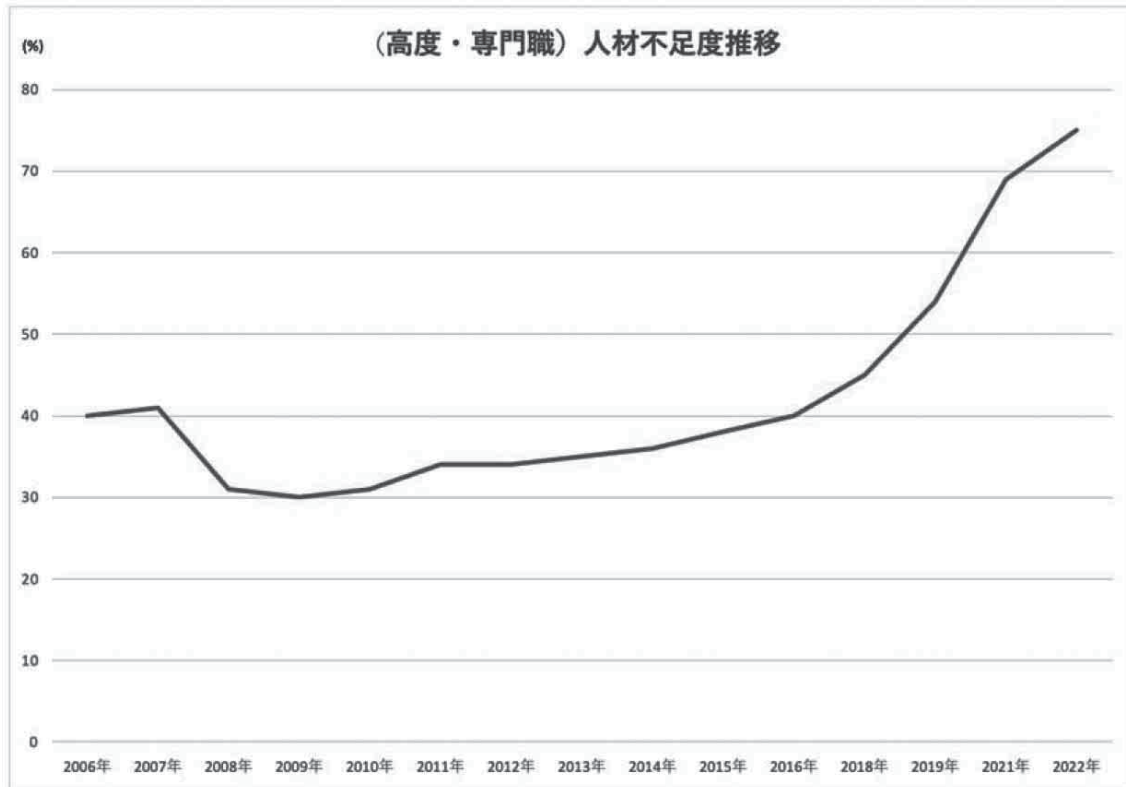
それでは、世界のどの国が最も移民しようとする人々に人気があるだろうか。国連統計によれば、2020 年度の時点では、非熟練労働者を含む移民にとって最も魅力的な国は米国とドイツだとされている¹⁹。このほか、同年度の統計では、サウジアラビア、ロシア、英国、UAE、フランス、カナダ、オーストラリア、スペインなどへの移民の流入が比較的顕著であった。

これに対し、どの国が高度技能者を惹きつけているか、という観点からの世界ランキングは少し違った様相となっている。OECD の「才能ある人材への魅力度インデックス (talent attractiveness index)」という指標によると、高等教育を受けた労働者にとって最も魅力的な国は、2022 年の時点ではオーストラリアである。これに続き、スイス、スウェーデン、ニュージーランド、カナダ、イスラエル、米国、オランダ、スロヴェニア、ノルウェーを合わせて上位 10 カ国を構成している²⁰。起業家にとっては、カナダが最も魅力的な国であり、スイス、ニュージーランド、スウェーデン、ドイツ、ノルウェー、オーストラリア、フィンランド、アイルランド、デンマークと続く²¹。そして、留学先としては、スイスをトップに、ノルウェー、フィンランド、ドイツ、フランス、オーストラリア、カナダ、米国、スウェーデン、アイスランドとなっている²²。ここでは、特定の国籍保持者がどの国を志向するか、ということと関連づけた分析を行うことは難しいが、意外にも米国や英国ではない国の方が高度技能者をより惹きつけていることは興味深い。

そして、実際、高度技能者を中心とする人材不足を慢性的に抱えている国は多く、米国もその例外ではない。

マンパワー・グループが行った世界 40 カ国の 4 万人以上の雇用者を抱える企業経営者を対象とするサーヴェイによると、2000 年代後半から慢性的な人材不足が生じていたが、不足の程度が 2019 年以降加速度的に増加している（グラフ「(高度・専門職) 人材不足度推移」参照）²³。このうち、特に IT 関連、販売マーケティング、物流、製造業、営業やサービス業などの分野での人材不足が目立つ。また、このサーヴェイに参加した企業のうち、米国企業の約 7 割が、2022 年度現在においても継続的に人材不足の状態にあるという²⁴。

少なくともこのデータから明らかになることは、中国系を含む留学生や高度技能者へのニーズが、米国に継続的に存在しているということである。2018 年、トランプ大統領の主導の下、司法省によるチャイナ・イニシアチブ (China initiative) が施行された²⁵。これは、中国政府が米国内の移民を含む人材を利用して米国の国家機密に関わるものを含む産業上のスパイ活動を展開しているのではないかと憶測に基づくものであった。実際、中国政府が支援していると疑われる諜報活動がいくつか摘発された。例えば、2020 年に当時ハーヴァード大学の化学・化学生物学部長であったリーバー教授や複数の在米中国人研究者が、中国政府からの資金援助を受けて研究活動を行い、米国政府に虚偽の報告をしたという理



Manpower Group, “THE 2022 GLOBAL TALENT SHORTAGE (<https://go.manpowergroup.com/hubfs/Talent%20Shortage%202022/MPG-Talent-Shortage-Infographic-2022.pdf>) より筆者作成。(なお 2017 年、2020 年のデータはなし)

由で訴追された²⁶。

2022年2月下旬、J. バイデン大統領は、トランプ政権時に導入された中国人留学生や研究者を対象とした米国キャンパス内における司法省の捜査活動を中止する文書に署名した²⁷。この理由としては、元来国家権力の過度な干渉を敬遠するという大学本来の気風があったことに加え、特に中国系のアジア系研究者を中心に、司法省が捜査にあたり人種差別的な判断を行っていた (racial profiling) という告発があったことが窺える²⁸。しかしながら、他方で、中国系研究者が米国内の研究ネットワークから排除されることで失う機会が無視できない程度にあることも指摘されていた²⁹。在米中国人の一般的な対応は被害者としての対応であり、これを受けてトランプ時代のチャイナ・イニシアチブは終焉した。しかし、2022年3月には、司法省は対象をより広げた、つまり中国系の人々のみを直接のターゲットとしないが本質的には引き続き対象に加える捜査枠組みをあらためて導入した。一連の米国政府の対応は、習近平政権下の中国をバイデン政権が引き続き脅威と捉えていることを示すと同時に、高度技能への恒常的なニーズを犠牲にできないといった言わばデカップリングの難しさを表している。中国の軍部に所属しているなど身分を隠して研究活動を行うといった悪質なケースではなく、自らの意思とは無関係に情報の漏洩に加担する可能性も指摘されはじめる中、セキュリティ・クリアランスなどの他の承認制度と組み合わせる中でいかに技術発展と安全保障の確保を両立するのか、明確な道筋はまだ見えていない。

このような、技術発展と安全保障の確保の両立の問題は、日本では、頭脳流出とのバラ

ンシングの問題として提起できる。つまり、日本から中国などへの高度技能者の移動の問題である。

日本経済新聞の報道によると、科学技術庁による調査の結果、1976年から2015年の間に、日本から韓国へ490名、中国へ196名、その他350名余が台湾やタイの電子企業（electric companies）へ移籍した。多くは、日立やパナソニックからの若い、非常に優秀で、頻繁に引用される特許を有する技術者であったと言われている³⁰。

このほか、2000年代以降は、主に半導体関連の米国企業の倒産や企業体制縮小の影響で、中国や韓国への人材流出が目覚ましく伸びた。

このような高度人材の移動先の多様化は、ハイテク技術の競争という国際環境の発展に伴って、技術漏洩の問題を浮上させることとなった。一つの例として、2012年に新日鉄住金が韓国の鉄鋼大手ポスコを訴えたが、その理由として新日鉄側が挙げたのは、先端の鋼板技術をポスコが技術者を通じて盗み出したというものであった³¹。

昨今の経済安全保障をめぐる問題の複層性は、このような技術覇権競争が同盟国であるか否かにかかわらず存在し、情報漏洩をめぐる争いが継続する中で、リベラル国際秩序を堅持する側が対中包囲網を構築することの難しさとして表れている。少なくとも日本にとっては、中国やその影響力が及ぶ国々で高度技能者として働く日本人を国内に呼び寄せるため、賃金の引上げを含む雇用政策にとどまらず抜本的な経済刺激策を行う必要があり、そのための政治力が問われることとなる。

結びに代えて

人の移動の経済安全保障とのかかわりは予想以上に複雑であり、単なる移民の権利といった側面や、道義・倫理面での移民保護にとどまらない考察を必要とする。欧米諸国は、当面のところ個別の対応を余儀なくされているが、究極的には、移民の完全社会統合、即ち、移民の忠誠心を完全に移住先国に向かわせるか、あるいは、あくまで移民出身国との友好な相互依存体制の発展に従事するかいずれかの選択を迫られることになるだろう。この二者択一を迫られるという点では、日本も例外ではない。

最後に、2022年ロシアのウクライナ侵攻を受けて新たに確認された問題として、移動する人の属性もさることながら、より本質的には対象国との関係性の変化にいかに対応するかが問われていることも付言しておきたい。戦略的な関係も含め、従来一定の友好関係を保っていた国が友好でない国になった場合、一国の軍事安全保障面での外交政策の変化が、一定の相互依存が進んでいる社会的状況とのデカップリングをどこまで促すだろうか。この問題の典型例が、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻後のロシア人の国外移動である。特に、同年9月下旬のプーチン大統領による部分的動員令の発令を受けて、大規模な数のロシア人が国外に脱出する、という、少なくともこれまでの戦争史においてはほとんど見受けられない事態が生じている。ロシアによる軍事侵攻を非難している多くの国は、同国への経済制裁への参加国でもある。他方で、国外への脱出を図るロシア人の多くは、国際的な情報にアクセスしやすい環境にある高度技能保持者（とその家族）であるという情報もある。現時点でのロシアからの避難者は「政治的信条に基づく迫害の危険を恐れて国外に逃れる」点で1951年難民条約及び1967年同附属議定書が定める難民性が極めて高いと考えられる。しかし、経済制裁が続く現在、彼らはロシアの国力増強につながるよう

な技術や機密へのアクセスが容易になる環境を元から断つ、という目的において、受け入れを拒否されうる存在でもある。この類のディレンマは少なくとも過去の大戦中には生じえなかった事態であり、国際的相互依存が進む中、合目的な対立関係の樹立がいかにか難しいかを示すひとつの現象であろう。

一注一

- 1 飯田敬輔「研究レポート：経済と安全保障のリンケージについて」2020年12月11日 日本国際問題研究所 (<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-27.html>) .
- 2 もっとも、ハイダーの政治イデオロギーはナチズムに由来するいわば古典的な選民思想に近いもので、今日の欧米諸国で国民からの一定の支持を集めているような、主に経済面における反リベラリズム、親ナショナリズム/ネイティビズムから生まれる排他主義とは性質の異なるものと言えるだろう。
- 3 オルバーンは、2022年7月、ハンガリーが「混血の国になることを望まない」などと発言したが、これを契機に、ハイダー（故人）と同様にナチスのイデオロギーに通じる思想信条を有しているのではと危ぶまれている。事実、この発言を理由に、長年の間側近であった首相顧問が辞任している。Cf. BBC News Japan (2022年7月27日), 「ハンガリー首相の『混血の国は望まない』発言『まさにナチスの物言い』と側近辞任」(<https://www.bbc.com/japanese/62316069>. 最終アクセス2022年10月21日)
- 4 移民問題は日本以外の国では比較的オープンな政治討論の場で語られているような印象を多くの人が抱きがちであるが、米国の政治学者 G. フリーマンの考察によれば、つい最近までは米国でさえ、政治家が選挙前の争点に掲げることを避けるトピックであったようである。もっとも、米国の場合、それは移民問題が社会的タブーであるから、というよりもむしろ、移民問題を取り上げることが選挙には有利に働かない、という理由であったとされる。(cf. Freeman, G. “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States”, *International Migration Review*, 29(4), 1995, p.884.)
- 5 潜在的な移民や難民の送り出し国への援助と、いわゆる先進国への受け入れ制限との政策リンケージについては多様な評価が可能である。しかしながら、ここではひとまずは収束されている考え方として、従前と比較して欧州諸国が移民を制限する方向に舵を切ったという点にのみ着目する。参照資料も多様にあるが、例えば、“Mastering Migration,” DW, 2008/July 8 (<https://www.dw.com/en/eu-justice-ministers-call-for-tougher-immigration-policy/a-3466528>. 最終アクセス2022年10月21日) など。
- 6 “Denmark”s centre-left set to win election with anti-immigration shift,” *The Guardian*, 4 June 2019 (<https://www.theguardian.com/world/2019/jun/04/denmark-centre-left-predicted-win-election-social-democrats-anti-immigration-policies>. 最終アクセス2022年10月21日)。
- 7 これについて、2022年7月にNHK BSが特集番組を編成した。cf. NHK BS 国際報道2022「イギリス“難民強制移送”の是非一問問われる国際社会」(初回放送2022年7月19日。 <https://www.nhk.jp/p/kokusaihoudou/ts/8M689W8RVX/episode/te/Q8KJ6Y5GJJ/>)
- 8 関連する経済学の系譜を挙げることはもちろん可能であるだろうが、筆者は政治学を専門とすることもあり、ここではその系譜が包括的に集約されている文献として、ベンジャミン・パウエル著、藪下史郎監訳『移民の経済学』(2016年、東洋経済新報社)、ジョージ・ボージャス著、岩本正明訳『移民の政治経済学』(2017年、白水社)などを主に参照した。
- 9 パウエル、前掲書、41頁。
- 10 前掲書、85頁。
- 11 前者については、例えば Gilchrist, H (2016). *Security Clearance Conundrum: The Need for Reform and Judicial Review*, University of Richmond Law Review, 51.
- 12 USA-EU agreement on the security of classified information: 2007年4月30日。
- 13 2022年3月28日記事 (チェック)
- 14 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/10/07/executive-order-on-enhancing-safeguards-for-united-states-signals-intelligence-activities/>
- 15 <https://www.youtube.com/watch?v=Bmn5oST2AMM> (最終アクセス2022年10月21日)。
- 16 技術漏洩の危険性については後述でも触れる。
- 17 Migration Data Portal, “Migration & Development: Remittances”, Last updated on 7 June 2022 (<https://www>.

- migrationdataportal.org/themes/remittances. 最終アクセス 2022 年 10 月 21 日)
- 18 前掲文献。
- 19 “Immigration by Country 2022”, World Population Review, <https://worldpopulationreview.com>. Accessed 23 October 2022.
- 20 OECD, OECD Indicators of Talent Attractiveness, (<https://www.oecd.org/migration/talent-attractiveness/>. 最終アクセス 2022 年 10 月 23 日)
- 21 前掲文献。
- 22 前掲文献。
- 23 Manpower Group, “THE 2022 GLOBAL TALENT SHORTAGE (<https://go.manpowergroup.com/hubfs/Talent%20Shortage%202022/MPG-Talent-Shortage-Infographic-2022.pdf>)。なお、サーヴェイの対象企業の所在国及び地域は以下のとおり。アルゼンチン、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、中国、コロンビア、コスタリカ、チェコ、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、グアテマラ、香港、ハンガリー、インド、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、メキシコ、オランダ、ノルウェー、パナマ、ペルー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、シンガポール、南アフリカ、スペイン、スウェーデン、スイス、台湾、英国、米国。
- 24 前掲文献。
- 25 “INFORMATION ABOUT THE DEPARTMENT OF JUSTICE'S CHINA INITIATIVE AND A COMPILATION OF CHINA-RELATED PROSECUTIONS SINCE 2018,” U.S. Department of Justice Archives (<https://www.justice.gov/archives/nsd/information-about-department-justice-s-china-initiative-and-compilation-china-related>. 最終アクセス 2022 年 10 月 23 日)。
- 26 「米ハーヴァード大教授ら 3 人訴追 中国との関係を隠した疑い」BBC News Japan (2020 年 1 月 30 日)。
- 27 “Biden terminates China probe ‘due to impact on science,’” University World News, 25 February 2022. (<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20220225125108972>. 最終アクセス 2022 年 10 月 23 日)
- 28 前掲文献。
- 29 前掲文献。
- 30 「電機トップ技術者 1000 人流出 中韓、70 年代から引き抜き 監視強化で国益死守は限界」日本経済新聞 (2017 年 10 月 7 日。電子版)
- 31 <https://asia.nikkei.com/Business/Japan-seeks-to-stop-tech-brain-drain>

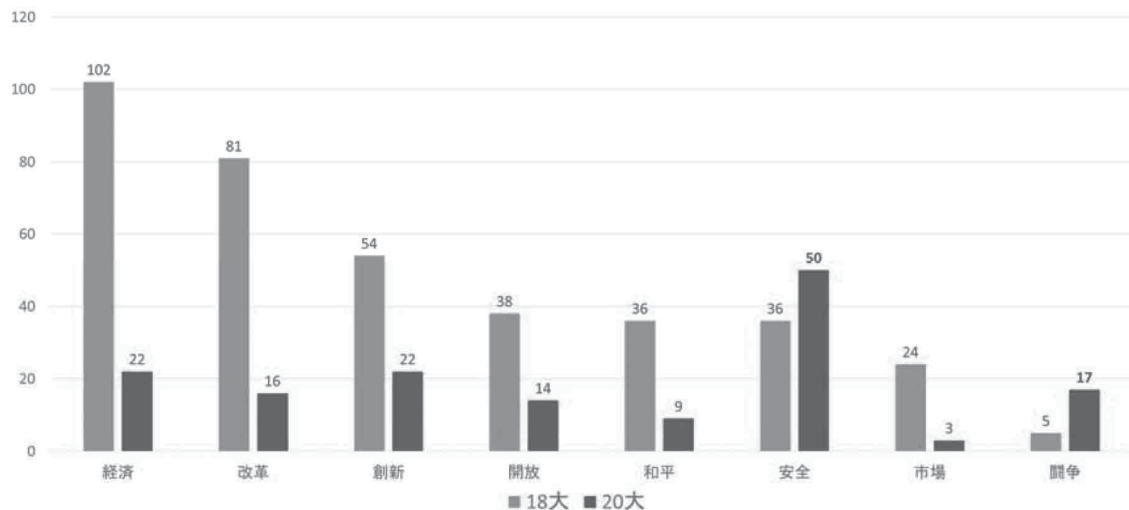
第6章 中国の安全保障確保にかかる経済施策と研究開発の動向 —「ボトルネック」技術とその解決策の模索—

土屋 貴裕

はじめに：「20大」活動報告に見る「経済安全」

2022年10月、中国共産党第20回全国代表大会（20大）において、習近平体制は近年の慣例を破り3期目を迎えた。習近平・中国共産党中央委員会総書記・国家主席・中央軍事委員会主席が20大で行った活動報告では、10年前の18大報告と比較して、あるいは5年前の19大報告と比較しても、「安全」や「闘争」といったキーワードの使用頻度が増加した一方で、「経済」、「改革」、「創新」、「開放」などの頻度が減少した（図1「主なキーワードの登場頻度比較」参照）。

図1 主なキーワードの登場頻度比較



（出所）筆者作成。

こうした用語の使用頻度の変化は、「ダイナミック・ゼロコロナ」（動態清零）政策の堅持や「総体国家安全観」に基づく安全保障を重視する姿勢と相まって、経済よりも安全を優先するのではないかとの憶測を呼んでいる。しかし、これは3期目において経済や改革・開放、イノベーションなどを重視しないということの意味するものではなく、「発展と安全の一体化」を目指す動きとして捉えられる。

20大の活動報告では、「国家安全保障は民族復興の基盤であり、社会の安定は国家富強の前提である」として、国家安全保障体系の整備、国家安全保障能力の増強などが強調された¹。具体的には、経済、重要インフラ、金融、サイバー、データ、バイオ、資源、核、宇宙、海洋などの安全保障体系の整備を強化すること、また食糧、エネルギー・資源、重要産業チェーン・サプライチェーンといった広義の経済安全保障の確保が掲げられた。

今後、こうした分野について様々な経済施策が展開されていくものと見られるが、一方で、習近平は20大報告の中で「発展の不均衡・不十分という問題が依然として際立っている」、

「質の高い発展の推進を妨げる多くの障壁やボトルネックがある」、「科学技術イノベーション能力がまだ高くない」、「食糧、エネルギー、産業チェーン・サプライチェーンの安全保障および金融リスクの防止には、解決しなければならない多くの重要問題がある」との認識を述べた。

このように、中国が国家安全保障体系の整備、国家安全保障能力の増強を強調する背景には、経済安全保障にかかる厳しい現状認識がある。そこで本稿では、第1に、習近平経済思想において経済安全保障が如何に位置づけられているかを分析する。第2に、中国の安全保障確保にかかる経済施策について概観する。第3に、中国による重要技術の特定と確保のための経済施策および「ボトルネック」の解決策についての議論を考察していく。

1. 習近平経済思想：「総体国家安全観」に基づく経済安全保障

(1) 「総体国家安全観」における「経済安全」

2014年4月15日に開催された中国共産党の中央国家安全委員会第1回会議で、習近平政権下で初めてとなる「総体国家安全観」（総体的な国家安全保障観）が提示された²。この「総体国家安全観」とは、対外的な脅威以外にも、政治、経済や文化、社会など11の領域を国家安全保障の領域に含めるという非常に幅広い中国独自の概念である³。その後、総体国家安全観には海外利益やバイオ・宇宙・極地・深海の安全など新領域も加えられた。

中央国家安全委員会主席を務める習近平は、国家安全にかかる活動について、「総体国家安全観」を堅持し、「人民の安全を趣旨とし、政治の安全を根本とし、経済の安全を基礎とする」と述べた。この発言からは、「総体国家安全観」が政治の安全すなわち中国共産党による統治体制の維持を根本に据え、経済の安全を保障することで統治の正当性を担保していることがうかがえる。

この「総体国家安全観」に基づき、翌2015年7月1日には、全国人民代表大会常務委員会第15回会議において、「中華人民共和国国家安全法」が可決、成立した⁴。

同法では、「経済安全」（保障）に関して、「国家は、国の基本的な経済制度と社会主義市場経済の秩序を維持し、経済の安全リスクを防止・解決するための制度的メカニズムを改善し、国民経済の生命線である重要な業界と鍵となる領域、重点産業、重要インフラおよび重要建設プロジェクト、およびその他の重要な経済的利益の安全を保障する」（第19条）と規定された。

また同法に先立ち、2015年5月の時点で、中国共産党および国務院は、経済の対外開放を掲げる一方で、「核心的利益」を守り、開放型経済における経済安全保障システムを確立するために、①外国投資のための国家安全保障審査メカニズムの改善、②グローバル化によるリスク予防および管理システムの確立、③経済および貿易の安全保障システムの確立、④財務リスクの予防および管理システムの改善を掲げた⁵。

このことから、中国が経済の安全保障的側面として、国家安全保障に影響する分野への外国企業による対中投資の事前審査や、市場の管理監督強化による安定の維持、資源の安定供給のための国際チャネルの確保、輸出管理制度の確立、システムリスクへの対応などに重点を置いていることを読み取ることができる。これらの重点は、いずれも国内経済の安定や管理監督を強化することにより、自国経済を保護しようとするものである。

こうした中国の「経済安全」の概念は、米国のトランプ（Donald Trump）前政権による

経済安全保障重視の姿勢を受けて、2018年以降若干の変化が見られるようになっている。たとえば、2018年以降、中国の指導者層が「経済安全」という用語を用いる際の文脈は、キー・コア技術とその関連する知的財産権、データ、および産業の保護、産業チェーン・サプライチェーンの確保などを強調するものへと変化してきている。

(2) 習近平経済思想に含められた産業チェーンの確保

2020年4月10日、中央財經委員会第7回会議で行った重要講話において、習近平は「発展と安全の一体化」（統籌發展和安全）が党の国家統治（ガバナンス）上、重要な原則であると述べた。講話の中で、習近平は「安全は発展の前提であり、発展は安全の保障である」とした上で、「設備などの分野で産業の質を高め、国際的な産業チェーンを我が国（中国）に依存させることは、人為的に供給を遮断することへの強力な対策と抑止力を形成する」と述べ、いわゆる「戦略的不可欠性」に言及した。

その一方で、いわゆる「戦略的自律性」を確保して他国への依存度を下げるとともに、「産業チェーンとサプライチェーンの政治化と武器化に断固として反対しなければならない」、「非経済的要因による干渉を排除するための国際的なコンセンサスとガイドラインの形成を促進する」とエコノミック・ステイトクラフトの手法を用いた強制とそれへの対応を掲げた。

すなわち、中国は経済的な相互依存関係を利用した武器化を自ら進める一方、他国によるエコノミック・ステイトクラフトの手法を用いた強制への対抗力を高め、対抗策を講じることを模索している。より重要なことは、こうした考えが「習近平経済思想」の構成要素に含まれたということである⁶。このことは、発展と安全を一体化させ、サプライチェーンを確保することが習近平政権下の経済工作の柱の一つとなったことを意味している。

習近平は、2021年1月に行った重要講話においても、第14次5か年計画（2021～2025年）の建議が「安全な発展を国家発展の各分野・全プロセスに貫徹しなければならないことを強調している」と述べ、「マクロ経済の面では、乱高下を防止し、資本市場では外資の大量流出入を防止し、食糧・エネルギー・重要資源の供給の安全を確保し、産業チェーン・サプライチェーンの安定・安全を確保しなければならない」と強調した⁷。

また、習近平は、第14次5か年計画が科学技術のイノベーションと産業のボトルネックの突破のための重大な措置であるとし、「中央企業などの国有企業は勇んで重責を担い、果敢に陣頭に立って戦い、勇んでオリジナル技術の『策源地』、現代産業チェーンの『チェーン長』とならなければならない」と述べた⁸。このように、産業のボトルネック解消のためには、国有企業が重要な役割を担うべきであるとの認識が示された。

2. 経済安全保障の推進

(1) 第14次5か年計画期におけるイノベーションと経済安全保障

それでは、第14次5か年計画期における科学技術のイノベーションと経済安全保障を確保するため、中国はいかなる措置を講じているのだろうか。2020年10月に開催された第19期中共中央委員会第5回全体会議（五中全会）において、第14次5か年計画と2035年遠景（ロングショット）目標の提案がなされ、翌2021年3月の全人代で正式に可決、公表された。

第14次5か年計画では、研究開発を加速し、デジタル・エコノミー関連産業を拡大するとともに、中国の経済安全保障が直面する新たな状況に対応するため、(1) イノベーションの基盤となる産業の基礎能力と産業チェーンの強靱性の確保、(2) 食糧安全保障の確保、(3) エネルギー・資源安全保障の強化、(4) システミックな金融リスクの防止に取り組まなければならないことが示された。

第14次5か年計画期の目標としては、研究開発支出を年間7%以上増加させることや、特許発明数を2020年比でほぼ倍増させること、デジタル・エコノミーのコア産業がGDPに占める割合を2020年の7.8%から2025年に10%へと引き上げることなどが定められた。さらに、不透明な国際情勢下、食料やエネルギーの総合生産能力を向上させるべく、食料6.5億トン以上、エネルギー46億トン以上という数値目標が初めて示された。

2021年4月14日には、工業情報化部と関連部門が「第14次5か年計画スマート製造発展計画」制定のため、意見請求稿を起草・公開した⁹。同計画では、今後5年間でAI、VR/AR、5G、北斗測位衛星などの新技術を融合・応用した新型スマート製造装備を発展させることなどが明記されている。これは、米中対立が深まる中で公的な場での言及が見られなくなった「中国製造2025」の具体的な発展計画を示したものであると思われる。

また、2021年12月12日には、国務院が第14次5か年計画期におけるデジタル・エコノミー発展計画を公表した¹⁰。このように、中国では「イノベーション駆動型」の経済成長モデルへの転換のため、科学技術のイノベーションと産業のボトルネックの突破を強調し、また実際の政策面でも新興技術の社会実装とそれに伴う経済成長を重点の1つとしていることが分かる。

(2) 安全保障確保のための経済施策

中国は、これまで日本を含む欧米諸国の製造技術をキャッチアップする形で経済成長を成し遂げてきた。今や製造技術やデジタル技術の分野では、中国は世界トップレベルの水準にあることは確かである。しかし、中国が先頭に立って最先端の半導体や新興技術などの研究開発から社会実装、産業化を独力で進めて経済成長につなげる、いわゆる「自力更生」、「自主创新」(Indigenous Innovation)によるイノベーションには限界がある。

「自主创新」とは、2006年1月の全国科学技術大会において胡錦濤・中国共産党中央委員会総書記・国家主席・中央軍事委員会主席(当時)が「中国の特色ある自主创新路線を堅持し、イノベーション型国家を建設するために努力奮闘する」として公の場で初めて言及した用語である¹¹。イノベーションを意味する「創新」という単語に「自主」をつけることで、外国によるイノベーションの輸入ではなく中国自身による独自のイノベーションを強調するものとなっている。

同年2月には、胡錦濤の「科学的発展観」に基づき、国務院が「国家中長期科学および技術発展計画綱要(2006-2020)」(以下「綱要」)を公表し、2020年までにGDPに占める研究開発費の割合を2.5%にすることを目標とし、8つの先端技術分野(①バイオ技術、②情報技術、③新素材技術、④先端製造技術、⑤先進エネルギー技術、⑥海洋技術、⑦レーザー技術、⑧航空宇宙技術)を重点的に支援する計画を策定した¹²。

同綱要において、中国は「自主创新」を国家の重要方針として掲げた。注目すべきは、この「自主创新」を「共同イノベーション(co-innovation)と再イノベーション(re-innovation)

を通じて高める」ことと定義していることである。すなわち、中国はゼロベースからイノベーション能力を向上させるだけでなく、海外の技術を輸入し、それを消化、吸収、再創新することによってイノベーション能力を向上させようとしている¹³。

この点について、同綱要では、中国の技術に変換する計画なしに、外国の技術を盲目的に輸入することに対して警告しており、「消化、吸収、再創新を強調せずに技術を輸入すると、国の固有の研究開発能力が弱まることになる」と記されている。こうした記述から、この計画綱要は「多くの国際的なテクノロジー企業から、世界がこれまでに見たことのない規模のテクノロジー盗難の青写真であると見なされている」との指摘がある¹⁴。

しかし、重要技術における「ボトルネック」を解消するための独自のイノベーションには多くの時間を要する。そのため、海外から技術や製品を「輸入、消化、吸収、再創新」することが、引き続き重要な安全保障確保のための経済施策となっている。

3. 中国の重要技術とその研究開発

(1) 重要技術の特定と確保のための経済施策

他方で、中国は「経済発展と国防建設の一体化」を掲げ、近年、軍民融合による新興科学技術分野、デュアルユース技術の研究開発を加速させている。とりわけ、AIやビッグデータ、ブロックチェーン、次世代移動通信、量子情報科学、合成生物学、脳・神経科学などにおいては、民主主義国と比べて情報や倫理に対する認識および制度の差から研究開発、社会実装のハードルが低いため中国が有利と見られている。

しかし、キー・コア技術には中国が依然として獲得できていない「ボトルネック」技術が存在している。2020年9月14日付『科技日報』紙では、中国がまだ獲得できていない35の「ボトルネック」技術が指摘されたが、これらはコアパーツ、キー・基礎材料、先進基礎技術、産業技術基礎に分類することができる(図2「中国の『ボトルネック』技術」参照)。特に、コアパーツやキー・基礎材料については、研究開発に多くの時間を要する。

図2 中国の「ボトルネック」技術

コアパーツ	キー・基礎材料	先進基礎技術	産業技術基礎
<ul style="list-style-type: none"> チップ 航空機エンジンナセル 触覚センサ 携帯電話用RF装置 LIDAR ハイエンドコンデンサ・抵抗器 ミリングカッター 高圧ピストンポンプ 掘削機(ロードヘッダー)主軸受 水中コネクタ ハイエンド溶接電源 医用画像機器コンポーネント 	<ul style="list-style-type: none"> ITOターゲット材 航空機用鋼材 高級軸受鋼 フォトレジスト マイクロスフェアー 燃料電池のキー材料 リチウム電池用ダイアグラム 超精密研磨加工 エポキシ樹脂 高強度ステンレス鋼 	<ul style="list-style-type: none"> フォトリソグラフィ 真空蒸着機 産業用中核ソフトウェア 航空機設計用ソフトウェア 	<ul style="list-style-type: none"> オペレーティングシステム iCLIP技術 大型燃焼ガスタービン 耐空性基準 コアアルゴリズム 高圧コモンレールシステム 透過電子顕微鏡 データベース管理システム 走査型電子顕微鏡

(出所)「“卡脖子”的35項關鍵技術」『科技日報』2020年9月24日を基に筆者作成。

<https://www.edu.cn/rd/zui_jin_geng_xin/202009/t20200924_2016138.shtml>

この他にも、重要技術における中国の「ボトルネック」は少なくない。そのため、現在、キー・コア技術の「ボトルネック」問題を解決するために様々な研究が進められている。「ボトルネック」の要因は、主に技術的問題と経済的・政治的問題の2つがある。技術的問題としては、

そもそも中国が製造技術において後発者・追随者の立場にあることが最大の要因であろう。

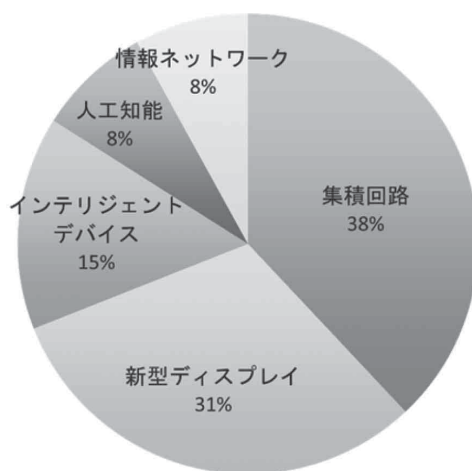
「ボトルネック」となっている技術の多くは、先行者が後発者・追随者に対して優位にあり、「長期的な研究開発と多分野・多テーマにおける協力」、および「長期的な研究開発と応用の好循環における継続的な改善」が必要となると考えられている¹⁵。これは、技術的な「ボトルネック」を解消し、産業構造の中で国際社会にとって不可欠な分野を戦略的に拡大していく、いわゆる「戦略的不可欠性」の獲得を目指すものと理解できる。

一方、経済的・政治的問題としては、国際環境の悪化などの影響で技術の供給が途絶することにより、国際的な競争力を失い、競争における優位性を失うことが想定される。そのため、いかなる状況の下でも他国に過度に依存することなく経済安全保障を確保するという、いわゆる「戦略的自律性」を維持し強化することが目指される。

こうした技術的「ボトルネック」の解決策として、中国内における多くの研究では、企業努力や起業家精神の鼓舞、国の強力な支援、オープンイノベーションの促進などが重要視されている¹⁶。

たとえば、米中貿易摩擦下の「ボトルネック」技術について、電子情報産業を例に見てみると、米中貿易摩擦を背景とした「ボトルネック」技術の克服を技術・企業・産業・社会の各レベルで模索していることが分かる（図3「電子情報産業におけるボトルネック技術を持つ分野の割合」参照）¹⁷。

図3 電子情報産業におけるボトルネック技術を持つ分野の割合



（出所）湯志偉、李昱璇、張竜鵬「中美貿易摩擦背景下“卡脖子”技術識別方法與突破路径——以電子信息産業為例」『科技進步與對策』38(01)、2021年1月、7頁を基に筆者作成。

湯、李、張（2021）の調査によれば、中国は、電子情報産業における「ボトルネック」技術分野において、集積回路（半導体）や新型ディスプレイ（スクリーン）のチップをはじめとする上流での基礎技術力が不足しているという¹⁸。これは、これまで日本が得意としてきた分野でもあるが、製品製造において微細加工を行う必要があり、技術の精緻化に対する要求が高く、熟練技術が求められる分野であると言えよう。

一方、中国が獲得しているキー・コア技術分野としては、ハイエンドソフトウェア分野、とりわけブロックチェーン応用、工業用ソフトウェア、IoTソフトウェア領域であると指

摘されている。これらの領域では海外への技術依存度が低く、中国が技術を内製化できていると見られる。すなわち、ハイエンドソフトウェア分野は、中国が優位性を維持・強化し、今後他国への輸出が進められる分野であると考えられる。

同調査では、「ボトルネック」の解消のため、(1) 技術レベルでは、基礎研究の問題を解決するには、専門化の人材チームと質の高い技術競争情報のサポートが必要、(2) 企業レベルでは、企業をイノベーションの主体とし、企業のイノベーション活力を発揚し、起業家精神の発揮を奨励すべき、(3) 産業レベルでは、産業技術の高度化と産業チェーンの現代化を実現し、バリューチェーンの上流を目指す必要がある、(4) 社会レベルでは、社会主義体制の優位性を十分に発揮し、国内の資源を集中、優先的な配置を実施すべきであり、対外的にはグローバル化の進展に積極的に受け込み、開放を拡大し、対外交渉工作を強化すべき、といった方策が示されている。

(2) 「ボトルネック」の解決策

前述の通り、こうした「ボトルネック」を解消し、「自主創新」を行うために、中国ではゼロベースからイノベーション能力を向上させるだけでなく、海外の技術を輸入し、それを消化、吸収、再創新することによってイノベーション能力を向上させることが掲げられている。とりわけ、「ボトルネック」の解決策として手っ取り早いのは、海外から技術・製品を「獲得」することである。

実際、第14次5か年計画期の新興科学技術分野への税制優遇の一環として、2021年3月29日には、財政部、海関総署、税務総局が2030年までの集積回路産業およびソフトウェア産業の発展を支援するための輸入税政策を公表した¹⁹。この政策により、2020年7月27日から2030年12月31日までの期間、集積回路産業とソフトウェア産業に対して、中国で生産できない、自社で使用するための生産原材料および消耗品、クリーンルーム専用建築材料、関連システム、集積回路生産設備、ソフトウェア等の輸入にかかる輸入関税、輸入付加価値税、消費税が免除される。

同様に、2021年4月15日、財政部、海関総署、税務総局は、第14次5か年計画の期間における技術革新を支援するための輸入税政策を公表した²⁰。これは、中国で生産できない、または性能がニーズを満たすことができない科学研究、科学技術開発、および教育用品の輸入にかかる輸入関税、輸入付加価値税、消費税を免除するもので、海外からの技術獲得の促進が企図されている。この政策措置のため、同年10月には第1弾の免税対象リストが公表され、2022年1月1日から施行された²¹。

また、国家発展改革委員会と商務部は、2022年5月10日付で「外商投資奨励産業目録2022年版」の意見募集稿を公表した。これを同年7月29日に国家発展改革委員会第22回委務会議で審議通過させ、商務部の審議・署名、国務院の同意を経て、10月26日に公布した²²。2023年1月1日から施行される2022年版の目録は、2021年1月27日から施行している「外商投資奨励産業目録2020年版」を改定し、13の産業分野について、計519項目の技術を目録化したものである²³。

このように、中国は引き続き「自主創新」が困難な技術について、海外からの獲得を促進している。一方で、中国がこれまで獲得してきた技術標準を国際標準として確立する動きも進められている。具体的には、2021年10月10日、中国共産党中央委員会と中国国務

院が、「国家標準化發展綱要」を公表し、デジタル分野の標準化など、中国標準の国際標準化を推し進めていくことが示された²⁴。

これは、2035年までの標準化に関する長期的な發展目標を示したものであり、「中国標準2035」とも称されている。「中国製造2025」がリアルエコノミーを主眼とした計画であったのに対して、この「中国標準2035」は、デジタル・エコノミーやバーチャルエコノミーを主眼としたものとなっている。これもまた、中国が新興技術の社会実装とそれに伴う經濟成長に軸足を置き、さらにそれを海外に展開することで国際的な産業チェーンを中国に依存させることを企図した施策であると言えよう。

おわりに

以上の通り、3期目の習近平政権は「安全」をより一層重視する姿勢が明確になっている。中国は、習近平が掲げる「総体国家安全観」に基づき、發展と安全を一体化させ、安全保障にかかる経済施策を強化しており、国家安全保障体系をさらに整備し、国家安全保障能力を増強することが見込まれる。

一方、日本に対しては、政治外交面のみならず、經濟安全保障面からも、中国による硬軟織り交ぜた接近と「獲得」が続くものと見られる。そのため、中国が「ボトルネック」とするキー・コア技術、製品、情報、および人材の流出に対する具体的な取り組みが日本の經濟安全保障上の喫緊の課題である。

他方、ブロックチェーンの応用、工業用ソフトウェアやIoTソフトウェア領域等といった、中国が世界で先行している分野を謙虚に学び、真似をすることで日本国内の技術發展や活用結び付けること、また相互主義に基づいた科学技術協力を進めていくことが肝要であろう。

— 注 —

- 1 「中国共産党第20回党大会報告全文」新華社、2022年10月28日、<<https://jp.news.cn/20221028/7d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14/c.html>>。なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2022年11月10日である。
- 2 「習近平：堅持総体国家安全観 走中国特色国家安全道路」、新華網、2014年4月15日、<http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm>。
- 3 「総体的国家安全観」で示された国家安全に係る11の領域とは、政治、国土、軍事、經濟、文化、社会、科学技術、情報、生態（系）、資源、核を指す。
- 4 「中華人民共和国国家安全法（主席令第二十九号）」中華人民共和国中央人民政府ホームページ、2015年7月1日、<http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content_2893902.htm>。
- 5 「中共中央国務院關於構建開放型經濟新体制的若干意見（2015年5月5日）」『人民日報』2015年9月18日。
- 6 中共中央宣传部、国家發展和改革委員会『習近平經濟思想學習綱要』（北京：人民出版社・學習出版社、2022年）、140-160頁。
- 7 習近平「把握新發展階段、貫徹新發展理念、構建新發展格局」『求是』2021年第9号、求是網、2021年4月30日、<http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-04/30/c_1127390013.htm>。
- 8 同上。
- 9 「公開征求对《“十四五”智能制造發展規劃》（征求意见稿）的意見」中華人民共和国中央人民政府（WEB）、2021年4月14日、<http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/14/content_5599585.htm>、「八部門關於印發《“十四五”智能制造發展規劃》的通知」中華人民共和国中央人民政府ホームページ、2021年12

- 月 21 日、<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664996.htm>。
- 10 「国務院印發《“十四五”数字經濟發展規劃》」中華人民共和國財政部ホームページ、2021 年 12 月 12 日、<http://jsz.mof.gov.cn/zt2019/ysjg/zcfg/202204/t20220427_3806519.htm>。
 - 11 「胡錦濤在全国科學技術大會上的重要講話」中華人民共和國中央人民政府ホームページ、2006 年 1 月 9 日、http://www.gov.cn/ldhd/2006-01/09/content_152487.htm。
 - 12 中華人民共和國國務院「國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006-2020 年）」2006 年 2 月 9 日。
 - 13 これは「引進消化吸收再創新」（Introduce, Digest, Absorb, and Re-Invent）モデルとして知られている。
 - 14 James McGregor, “China’s Drive for ‘Indigenous Innovation’: A Web of Industrial Policies,” Washington DC: U.S. Chamber of Commerce, 2010.
 - 15 肖廣嶺「以顛覆性技術和“卡脖子”技術驅動創新發展」『人民論壇・學術前沿』2019 年 13 期、<<http://www.rmlt.com.cn/2019/11/12/561419.shtml>>。
 - 16 たとえば、陳勁、陽鎮、朱子欽「“十四五”時期“卡脖子”技術的破解：識別框架、戰略轉向與突破路徑」『改革』2020(12)、5-15 頁、陳勁、朱子欽「關鍵核心技術“卡脖子”問題突破路徑研究」『創新科技』20(07)、2020 年、1-8 頁、陳勁、陽鎮「融通創新視角下關鍵核心技術的突破：理論框架與實現路徑」『社會科學』2021(05)、58-69 頁、および邢冬梅「“卡脖子”技術問題的成因與規避——技術軌道的分析視角」『國家治理』2020(45)、21-25 頁など。
 - 17 湯志偉、李昱璇、張竜鵬「中美貿易摩擦背景下“卡脖子”技術識別方法與突破路徑——以電子信息產業為例」『科技進步與對策』38(01)、2021 年 1 月、1-9 頁。
 - 18 同上。
 - 19 「財政部 海關總署 稅務總局關於支持集成電路產業和軟件產業發展進口稅收政策的通知」中華人民共和國中央人民政府ホームページ、2021 年 3 月 16 日。<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/29/content_5596564.htm>
 - 20 「財政部 海關總署 稅務總局關於“十四五”期間支持科技創新進口稅收政策的通知」中華人民共和國財政部ホームページ、2021 年 4 月 15 日。<http://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202104/t20210420_3688785.htm>
 - 21 「關於“十四五”期間進口科學研究、科技開發和教學用品免稅清單（第一批）的通知」中華人民共和國財政部ホームページ、2021 年 10 月 29 日。<http://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202111/t20211105_3763557.htm>
 - 22 「鼓勵外商投資產業目錄（2022 年版）」2022 年 10 月 26 日、<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-10/28/content_5722417.htm>。
 - 23 2020 年版は 480 項目。
 - 24 「中共中央 國務院印發《國家標準化發展綱要》」中華人民共和國中央人民政府ホームページ、2021 年 10 月 10 日。<http://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5647347.htm>

第7章 輸入代替デジタル化戦略 ——中国の「神話」の検証

伊藤 亜聖

はじめに

デジタル保護主義への関心が高まっている¹。背景には近年の中国を典型例として、自国のインターネット環境、デジタル経済に規制をかける動きが目立ち、同時にデジタル貿易のルール化の面では世界貿易機関（WTO）の役割に限界があることを指摘できる（Aaronson, 2019）。本稿では中国のデジタル経済への規制と保護に着目し、とくに産業政策としての含意を検証する。中国は現状、インターネット市場において、海外サービスの遮断、ユーザーへのアクセスの制限、コンテンツの検閲、外資企業への投資規制や許認可制といった様々な規制を設けている。こうした条件の下で中国国内からアリババやテンセントを代表とする大手情報技術（IT）企業が登場したため、国内市場を保護したからこそ国内大手企業が成長したという「神話」もある²。

しかし上記のような幼稚産業育成論が成り立つのかについては少なくとも以下の三点を検討すべきである。

第一にデジタル経済において国内企業の保護がどのようなロジックのもとで成り立つのか。第二に中国がデジタル経済において保護主義的措置を実際に行ったのか。第三に保護主義的措置によって国内産業が成長した、という因果関係が確認できるのか。米中対立が激化するなかで、貿易、技術、金融といった領域での分断が進むという議論があるなかで、デジタル経済の分野において、国外企業を締め出そうとする保護主義が中国においてそもそも成り立つのかを確認しておきたい。本稿では、第1節においてデジタル保護主義のロジック、手段、パフォーマンスを整理したうえで、第2節では中国の事例研究を通じて①そもそも保護されていたのか、②壁の中でなぜイノベーションが起きたのか、③中国IT企業は海外進出できているのか、を検討する。

本稿の結論をあらかじめ示しておく、第一にデジタル保護主義は、外部経済性の存在というかつての工業化時代の輸入代替工業化戦略と共通する正当化のロジックを持つ。しかしデジタル経済では供給側ではなく、需要側にその外部性が生じているという差がある。第二に中国の事例を検討すると、2000年代までにおいて業界間での差はあるものの、外国企業への規制は比較的緩く、とくにEコマース市場においては参入した外国企業との競争が起きていた。しかし2010年代に入り、検閲に関わる検索市場やソーシャルネットワーキングサービス（SNS）を中心に規制が強化されてきた。第三になぜ先駆的なサービスが創出されたのかについて国内企業間の競争の存在や、政府の保護とは別次元の政策もあった。国内企業の成長の間の因果関係を検証することは困難だが、国内での激しい競争の発生は重要な要因の一つである。最後に中国IT企業の海外展開の状況に目を向けると、中国のIT企業のうち、国外市場で成功を取めている企業はいまだ少数である。加えて、VIEスキームを用いた外国人投資家による出資のように、かつての輸入代替工業化の時代には想定されていなかった問題も生じている。

1. デジタル保護主義

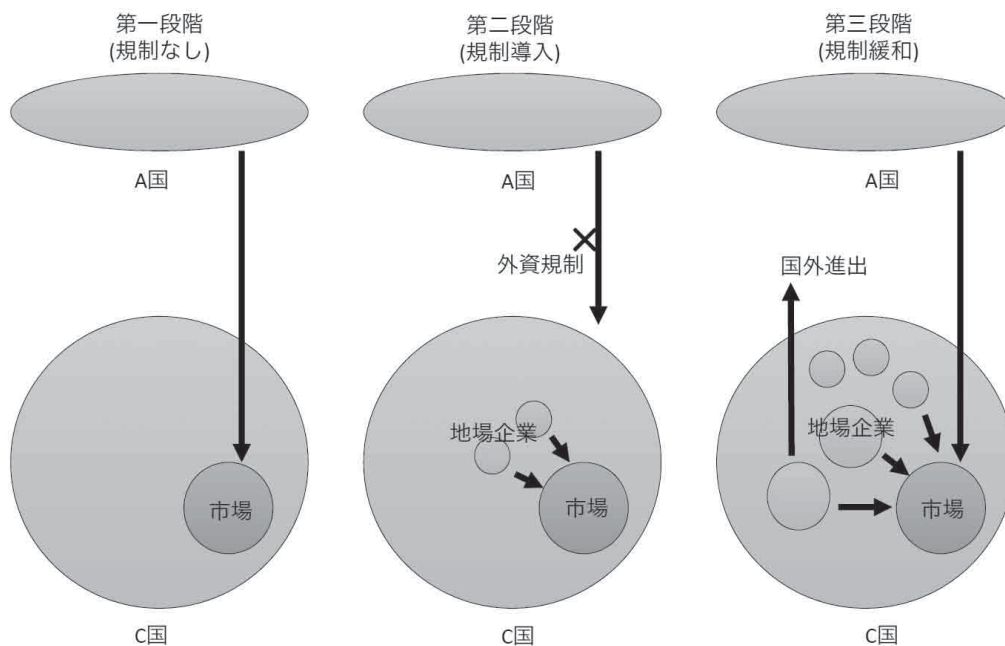
(1) 動機とロジック

保護主義一般には多様な動機がありえるが、自国産業の育成を目指す産業政策の観点から見ると、輸入代替工業化（国内の外国企業の市場シェアを国内企業のそれによって置き換える）あるいは幼稚産業保護と呼ばれているものに対応する。これらは理論的には生産量の増大によって生産性が高まる外部性（マーシャルの外部性）を考慮した複数均衡モデルで正当化することが可能である。保護された当該産業が国内の他の産業に対してスピルオーバー効果がある場合にはより一層保護が正当化されうる（Harris on and Rodríguez-Clare, 2010）。一方で、対外開放することで海外から優れた技術が国内に伝播する効果を考慮すると保護を正当化する余地は狭まる（戸堂, 2015, 6章）。

保護が最終的に効果的だったかどうかの評価基準としては、ミル基準（Mill Test）、バステーブル基準（Bastable Test）がある（Corden, 1997, chapter 8）。ミル・テストは、ジョン・スチュアート・ミルの言及に基づくもので、ミルは「保護関税を賦課し、それを合理的な期間だけ維持するということは、時としてもっとも不都合の少ない方法である。けれども、保護によって育成される産業がやがてその保護を必要としなくなるであろうという保証の十分なる根拠が認められる場合に限り、その保護を与えることが肝要なことである」と述べる（ミル『経済学原理』第5編10章）。それに対してバステーブル基準は、保護のコストが将来得られる便益を埋め合わせることができるかを問う（Harris on and Rodríguez-Clare, 2010, p.4051）。

輸入代替工業化の過程は図1のように示せる。規制なしの第一段階において、当該製品は他国から輸入されている。第二段階で規制を導入することで、国内地場企業が製品を代替供給する。そして第三段階で、規制が緩和・撤廃されたのちに、国内地場企業が国内外

図1 輸入代替工業化の段階



出所：渡辺（1989）、83 頁の図を参考に筆者加筆修正。

の市場で競争力を発揮することが想定されている。しかし保護主義の効果に対して懐疑的な見方が支配的であり（Harris on and Rodríguez-Clare, 2010）、第二次世界大戦後のインドを筆頭に、閉鎖した自国内で、国内企業が経営効率を改善し、新製品を開発するインセンティブを失う問題が指摘されてきた。

ではインターネット業界を中心としたデジタル市場において、閉鎖する動機とそのため的手段はどのようなものが考えられるだろうか。

動機は大きく3つ考えられる。第一の動機は検閲である。政権や政党への批判的な情報を、ウェブサイトやSNS上の投稿への介入によって排除・監視・コントロールしようとするものである。近年ではインターネット上での閲覧情報への介入が強化され、「デジタル権威主義」とも呼ばれている（Freedom House, 2018）。直接的な監視に加えて、社会信用スコア等の仕組みを通じてより間接的かつ高度に人々の行動を方向付けようとする動きも見られている（梶谷・高口, 2019）。

第二の動機として、安全保障が挙げられる。ネットワークを通じて、発電所といった基幹インフラや、政府機関・政府高官を対象としたサイバー攻撃が報告され、サイバーセキュリティを確保することが求められている。特定国からの基幹的ネットワークインフラ事業への対内直接投資の制限、そして特定通信設備の国産または特定メーカーの指定といった動きが、例えば米国の「クリーンネットワーク」構想に表れている。

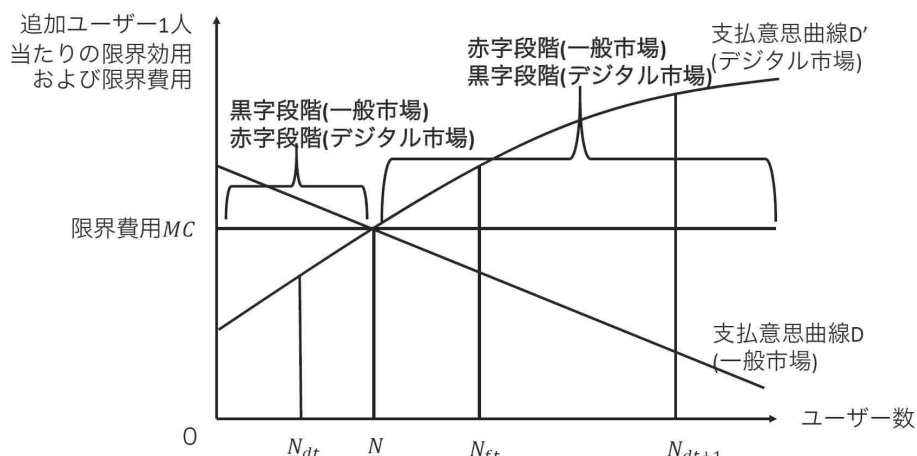
第三の動機が地場企業の育成を目指すという産業政策上の動機である（Yalcintas and Alizadeh, 2020）。特にデジタル経済では、①ユーザー数の増加に従って利便性が向上するネットワーク外部性（Network externality）、②ユーザーが増えた場合に追加的に必要なコストが少額という限界費用の低さ、③そしてユーザーが特定サービスの利用にとどまり続けるというロックイン効果が指摘されてきた。それゆえに上記の輸入代替工業化を正当化する論理と同様の外部性の存在による説明が可能である。

ただしデジタル市場における産業政策的な介入のメカニズムを考えると、輸入代替工業化のモデルとは相違点がある。両者の間には、規模の経済が働くという面で共通点がある。しかし輸入代替工業化の場合には供給面での規模の経済性が働くことが想定されていたのに対して、デジタル市場においては、需要面での規模の経済性（ネットワーク外部性）が発生する点は大きく異なる。

特定サービスをより強く欲するユーザーから序列をつけ、横軸にユーザー数（N）、縦軸に、ユーザー一人が増えたときの限界効用と限界費用を示したものが図2である。通常の市場（一般市場）では、ユーザーは増えれば増えるほど、追加的なユーザーは当該製品やサービスへの支払い意欲が低下すると考えられるため、需要曲線は右肩下がりのDとなる。企業は、限界費用水準まで生産を増やし、DとMCが交わる点でユーザー数Nとなる。これに対してネットワーク外部性が働くサービスでは、ユーザー数の増加に従って効用が高まるため、仮に限界コスト水準（MC）を一定と仮定するとMCを超える支払意思を持つユーザー数を確保したサービスは、その後もユーザー数を増加させられる。

ここで国内市場において国内企業Dと外資企業Fの2社が競争していた場合に、ある時点で N_f （外国企業）が $U_f > MC$ を満たし、 N_d （国内企業）が $U_d < MC$ であれば、外資企業Fが市場を独占する可能性がある。ここで政府が新たな規制（例えば許認可制の導入、海外サイトへのアクセス制限）によって介入し、外資企業Fのユーザー数を $U_f < MC$ と

図2 外部性と支払い意思曲線



注： N_{ft} 時点の外資企業のユーザー数、 N_{dt} 時点の地場企業のユーザー数。
 出所：田中・矢崎・村上（2003）を参考に筆者作成。

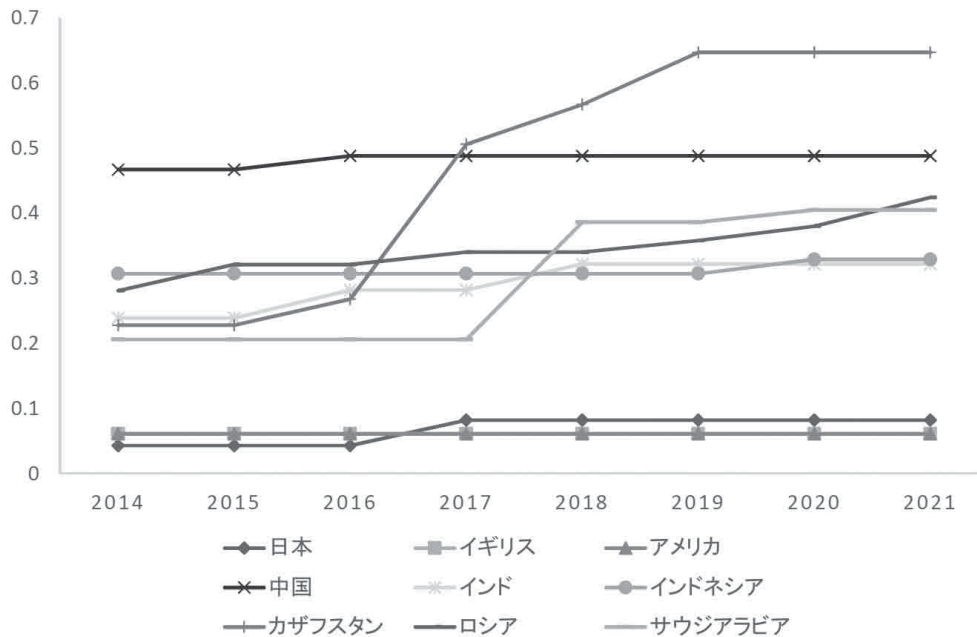
なる水準まで低下させ、一方で国内企業 D のユーザー数を増やすことができれば、外資企業を事業存続が困難な水準に追い込み、結果的に国内企業 D による独占状況を創り出せるかもしれない。

(2) 介入の手段と水準

Aaronson (2019) はデジタル貿易（電子的な送付を伴う貿易）における介入手段を整理しており、とくに非関税障壁に幅広い手段があることを指摘している。それによれば、非関税障壁には①ローライゼーション要求、②データ移転の制限、③知的財産権の侵害、④国家標準および適合性評価、⑤サービスのフィルタリングとブロック、⑥ネットワーク中立性の侵害、⑦サイバーセキュリティ上の措置が含まれる³。この中で、とくに外資企業のユーザー数 (Nf) への直接的な影響が大きいと考えられるのは、事業展開そのものを制限する④および、サービスそのものへのアクセスを制限する⑤である。加えて、のちに取り上げるように、外資企業の投資規制・参入規制や、検閲への協力、ソース・コードやアルゴリズムの開示要求といった措置もありえる。

データから保護の度合いを可視化してみよう。デジタル経済の開放と閉鎖の度合いを見るうえでは、経済協力開発機構(OECD)の公表する「デジタルサービス貿易規制指数」(Digital Services Trade Restrictiveness Index, 以下 DSTR 指数) が有用である。同指数は①インフラストラクチャーと接続性、②電子取引、③決済システム、④知的財産権、⑤他のデジタルサービスの5分野31項目(2018年データの場合)について、規制の度合いを定性的に評価したものである (Ferencz, 2019)⁴。2022年9月時点で、2014年から2021年のデータがOECD加盟国を中心に76カ国について集計・公開されている。これによるとデータ対象の2014年から2021年まで、中国は一貫して高い規制を実施しているほか、カザフスタン、ロシア、サウジアラビアといった国々が近年規制を強化しつつある。

図3 デジタルサービス貿易規制指数（一部の国を表示）



出所：OECD, Digital Services Trade Restrictiveness Index [2022年9月19日ダウンロード]。

(3) パフォーマンス

仮にデジタル保護主義が実行されたとして、どのようにその成果を測ることができるだろうか。保護主義が採用された結果を報告する興味深い研究として、イランのアフマディネジャド期（2005-2013）の事例研究がある（Yalcintas and Alizadeh, 2020）。同論文によれば、イランは米国の制裁のもとで、イスラーム・イデオロギーの堅持と安全保障上の意図からインターネット検閲を強化した。“Halal internet”をスローガンに、外国サービスへのフィルタリングとアクセス規制、国内サービスへの補助を実施した。この結果、国内企業が台頭し、Digikala（Amazon 代替）、Aparat（YouTube 代替）、Facenema（Facebook 代替）といった企業が生まれたものの、同論文の国内企業のサービスの質への評価は低い。社会の大多数は質の高いデジタルサービスへのアクセスコストが高まったと指摘されている。デジタル保護主義によって国内で高質な代替手段が不足し、なおかつVPN接続といった迂回策によって検閲の面でも所期の成果を挙げなかったとされている。前節で確認したミル・テストの視点から見れば、海外展開に成功しているイラン企業は存在しないと考えられることから、少なくとも産業政策の面では成功とは評価できない。

また消費者の効用や産業の生産性への影響への推計も存在する。GTAPモデルの推計を通じて、データ・ローカライゼーション規制がとられた場合、域内消費者はより高いコストに直面するという結果が報告されている（Bauer, et al 2014）。GDPへの影響はブラジル（-0.2%）、中国（-1.1%）、EU（-0.4%）、インド（-0.1%）となっている。またデータ規制が産業に与える影響も推計されており、産業のデータ集約度に応じて、生産性（TFP）と産出に対して規制強化は負の影響を与える（Bauer, et al 2016）。例えば情報通信産業の生産性が中国では-2.16%、EUでは-1.77%となる。

2. 中国の事例

(1) 保護と介入の業界間格差

それでは中国はどの程度、保護を実施してきたのだろうか。中国のデジタル経済における保護を考えるうえで、重要な事実として2000年代まで、相対的に規制は弱かったことと、個別の市場やサービスごとに規制の強度は大きく異なっていたことである。2010年以降に、より保護主義化して「デジタル・ネオ重商主義」と呼ぶ研究も登場している（Mueller and Farhat, 2022）。

デジタル経済の立ち上がりが当局の規制よりも先行していたため、2000年代まで多くの外資系IT企業が現地企業の買収や現地パートナーとの提携の形態で実質的に中国市場に参入してきた。Eコマース市場にはeBayとアマゾンが、メッセージ市場にはマイクロソフトMSNメッセンジャーやスカイプが、そして検索市場にはヤフー、グーグルが参入してきた。2010年代にライドシェア市場が立ち上がった際にはUberが参入した。

各産業への規制を把握するためには、様々な許認可制度を確認しておく必要がある。デジタル経済全般への規制としては、「互聯網信息服务管理弁法」（2000年）で許可制度が導入されてきた。業界別の差異がとくに明瞭に表れるのが投資規制である（表1）。中国政府が公表する「外商投資産業指導目録」には外資企業による投資を禁止する産業、制限する産業、そして奨励する産業がリストアップされる。そのなかで禁止と制限の項目に着目すると、2002年版において卸売・小売業のうち新聞と薬品等の特定の品目は禁止となっている一方で、その他の品目について制限はなかった。業界別に見れば、Eコマース市場は一貫して規制は緩く、なおかつ2015年には一時導入された規制も撤廃された。一方で、コンテンツ市場では2007年に新聞サイト、ネット市場サービスが禁止リストに明記され、コン

表1 外商投資産業指導目録における規定

	制限項目のインターネット（互聯網）関連	禁止項目のインターネット（互聯網）関連
1997年版	言及なし	言及なし（テレビ、ラジオ等は禁止、以下同じ）
2002年版	卸小売業のネット販売（网上銷售）は制限項目（新聞、薬品等の品目の販売を禁止）	言及なし
2004年版	同上	言及なし
2007年版	同上	投資禁止リストに「新聞サイト、ネット視聴サービス、ネット接続サービスの営業店、インターネット文化経営」
2011年版	同上	同上
2015年版	ネット販売は制限項目から削除	同上
2017年版	同上	投資禁止リストに「新聞情報サービスサイト、ネット出版サービス、ネット視聴サービス、ネット接続サービスの営業店、インターネット文化経営（音楽を除く）、ネット公衆発表情報サービス」

注：2017年版では「境外のサービス提供者が中国境内で新聞、文化サービス（インターネット関連の新聞や文化サービスを含む）を提供する際には、審査と安全評価、監督当局が要求を履行し、現行の関連規定を満たすこと」との特別説明が付された。

出所：中国政府「外商投資産業指導目録」各年版より作成。

テンツサービスへの規制が導入された。さらに2017年にはソーシャルネットワーキングサービスを指す「ネット公衆発表情報サービス」も禁止リストに加わった⁵。

より具体的に個別市場における国内企業と外資企業との間の競争状況を確認しておこう。Eコマース市場では2002年にeBayが易趣網の全株を購入して買収することで中国進出し、2000年代半ばに中国国内市場で競争していた。2004年の時点では、アリババの市場シェア25.7%に対して、eBayは64.3%と大きくリードしていた。しかし2005年にはシェアは逆転し、eBayは市場を喪失したことでその後、撤退に追い込まれた（Barnett, Feng and Luo, 2010）。この背景には中国のユーザーが望む機能を追加できたか否かというローカライゼーションの能力で決まったとの見解が有力である。アリババはまず①出店料を無料化し、出店業者数を確保し、次に②出展者とユーザーの間のメッセージ機能を充実させた。加えてクレジットカードが普及していないという決済事情に対応するために③第三者決済機能（アリペイ）を追加した。一方eBayは米国版サイトを翻訳したサイトで、なおかつ北米のサーバーへのアクセスのためにユーザーが画面を見るのには若干の遅延も発生していた（Barnett, Feng and Luo, 2010; エリスマン, 2015; 廉ほか, 2019）。重要な事実は、この間、中国当局からの特段の介入の証拠がない状況で、アリババが市場シェアを逆転したことである。

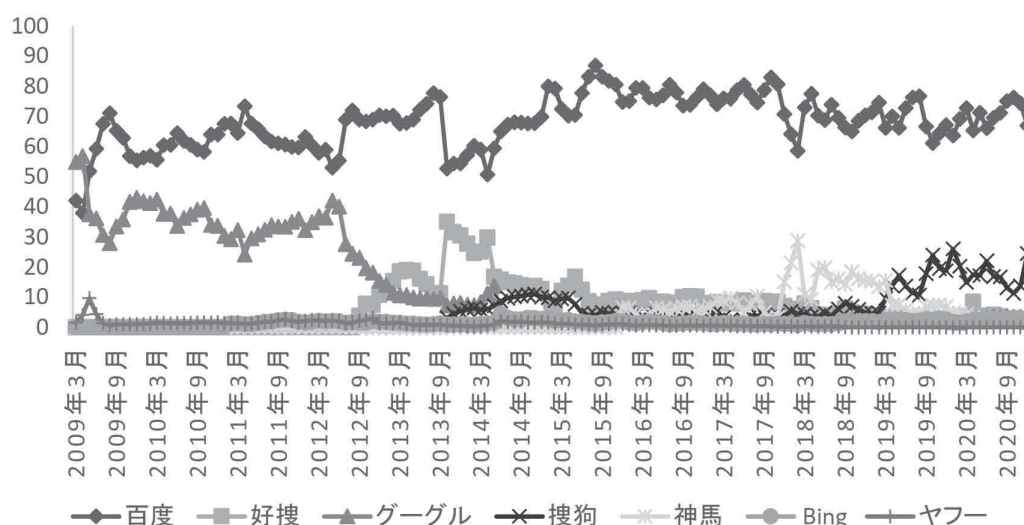
検索市場では大きく異なる状況が展開した。ここでも2000年代の半ば時点で、国内企業と外資企業は拮抗していた。2004年時点で検索市場では、百度が33.1%、ヤフーが30.2%、グーグルが22.4%の市場シェアを確保していた（艾瑞市場資訊有限公司, 2006）。ヤフーとグーグルを合計すれば外資系で過半を占めていたことになる。グーグルのサービスはその時点で中国大陸で利用可能となっていたが、2006年に現地子会社を設立して正式に中国市場進出した。しかし2010年人権活動家のGmailへのハッキングを受け、検閲を拒否する方針をとった（Griffiths, 2019）。2010年6月末、インターネットコンテンツプロバイダの資格が更新できず（前述の「互聯網信息服务管理弁法」）、中国市場から段階的に退出することとなった。この間の市場シェアを見ると、グーグルは2012年以降に急激にシェアを低下させている（図4）。このように検索市場では厳密にはその因果関係を検証することは困難なもの、当局の検閲要求という形での介入が外資企業の市場からの退出をもたらし、市場シェアの逆転、という因果関係を想定することができる。

(2) 外国人出資者とVIEスキーム

中国のデジタル経済への規制を考えるうえで、古典的な保護主義が想定していない状況も生じた。その筆頭は出資を巡る問題である。保護主義が想定する「国内企業」とは、当然ながら国内の出資者によって構成された企業である。中国のデジタル経済領域では、業界が立ち上がりつつあった1990年代末から2000年代にかけて、国内に新興企業への出資を行う主体が欠けていた。加えて中国国内の証券取引所の上場基準には直近3年の純利益が黒字といった創業間もないベンチャー企業にはハードルの高いものであった。つまり中国には潜在的な市場があり、成長余地の大きい市場ではあるものの、国内には出資を得る手段が欠落しているという問題が発生した。

この問題を回避するために作り出されたのがVIE（Variable Interest Entities, 変動持分事業体）スキームである。VIEスキームでは外国投資家が海外に上場する外資子会社と中国国内に外資独資会社を設立し、この外資独資会社が種々の契約により中国国内で実質的に

図4 中国検索市場における市場シェア



注：2009年1-2月データも得られるが、百度のシェアがゼロとなっており不可解なため、ここでは落としている。

出所：statcounter (<https://gs.statcounter.com/>) より取得 [2021年1月6日最終アクセス]。

サービスを運営する内資運営会社（100%国内独資）に対して権限行使するという形をとる。典型的には外資子会社はタックスヘイブンに登記され、その会社がニューヨーク証券取引所に上場する。上場した企業は契約を通じて、例えば中国国内でEコマース事業を展開する企業への権限を行使し、配当を受け取る（関, 2016）。

VIEスキームは2000年にポータルサイト新浪が採用したことで、広がっていったといわれており、「新浪モデル」と呼ばれることもある。2000年から2017年までに少なくとも88社が採用した（Whitehill, 2017）。これらの88社のうち、2017年時点で最も株式市場で評価されていた企業はアリババであり、これに百度、京東、網易、Ctripが続き、これらはいずれもデジタル経済の企業である。ニューヨーク証券取引所またはナスダックに上場し、なおかつ主要な株主が外国人・外国法人である中国企業は少なくない。この場合、「外国株主」の権限が契約上行使されることになっているという意味で、「デジタル保護主義」は不徹底となる。しかし一方で、VIEスキームの合法性について中国当局は特定業界で国内規制を運用する余地を残している⁶。このほか、近年ではVIEスキームを許可制とする動きが進んでいる⁷。このため、VIEスキームの合法性の最終的な解釈は中国共産党中央政治局常務委員会に委ねられていると考えられる。つまり中国共産党中央政治局常務委員会がVIEスキームを非合法と認定して否定する場合には、契約を通じて権限行使できなくなるというリスクが内包されている。加えて米中摩擦の激化にともない、米国側でもVIEスキームが中国企業の資金調達につながることで投資家の保護の観点から問題があることが指摘されている⁸。

(3) 壁の中でのイノベーションと副作用

前節までで確認したように、2000年代まで、中国当局による保護の度合いは相対的に弱いものだった。投資規制を例にとれば、2010年以降に禁止リストへの追加に見られるよう

図5 VIEスキームを活用した中国上場企業の推移（件数，2000-2017年）



出所：Whitehill（2017）。

に、保護が強まったといえる。しかしこの保護の強化は、すなわち中国国内でイノベーションの進展を約束しない。確かに広大な中国国内市場の存在は、国内企業にとって大きなインセンティブになったことは疑いない。それを踏まえたうえで下記の三点は考慮しておく必要があるだろう。

第一は、国内での競争と新陳代謝である。2000年代に外資企業との競争があったことに加えて、2010年代には中国国内の主要企業間での競争が激化した。特にアリババとテンセントは二大プラットフォーム企業として台頭し、アリババはEコマース、テンセントはゲームとSNSに強みを持つという違いはあるものの、決済市場やスタートアップ企業への投資では激しい競争を展開した。

第二に、保護主義とは異なる次元で、2010年代半ばまで中国政府はデジタル経済に親和的な国内の競争政策を採用した。「先放後管」アプローチとも呼ぶべきこのアプローチは、ライドシェアやP2P金融といった新サービスが立ち上がるタイミングにおいて、規制のグレーゾーンを許容しつつ、新規参入を容認する態度である。明文化されたわけではないものの、疑似的なサンドボックスとも呼べる新興産業育成政策が機能した面がある。

第三の論点は、当局との「共犯」関係によるイノベーションである。当局とプラットフォーム企業が、ある種の協力関係のもとで、国家が求める検閲にも貢献しつつ、政策的な支援を享受することで自社の成長にもつなげていくという状況も見られてきた（梶谷，2018）。とくに公安当局はデータを多数収集しており、データを入手することで人工知能企業が成長する現象も報告されている（Beraja et al, 2021）

しかしながらこうした壁のなかでのイノベーションには副作用も生じる。特に明らかなのは、海外のサービスを遮断することで、開発や情報アクセスの面でのコストが生じるという問題だろう。全国政治協商会議副主席の羅富和氏が2017年に「しかし、現在の海外サイトへのアクセスはどんどん遅くなっており、研究者の科学研究の正確性や適時性をソースから保証することができず、オープン開発の概念に反する。これは中国の経済社会の発展や科学研究などに大きな影響を与えるものであり、大きな注目が必要である」と異例な発言をした際には注目を集めた⁹。

(4) 海外展開の限界

それでは中国の有力 IT 企業は、ミル・テストが想定するような海外展開を実現しているだろうか。アリババ、テンセントをはじめとして、中国 IT 企業は積極的に海外投資を進めており、とくにアリババは自社の AliExpress を海外展開しているほか、東南アジアの大手 E コマース企業の Lazada を買収した。テンセントはゲーム業界やポータルサイトへの出資を加速させてきた（伊藤, 2020）。しかし両社の海外市場は成功を収めているとは言えない状況にある。テンセントはゲーム市場で事業を拡大しているものの、主に大手のゲーム会社への出資が目立ち、アリババもテンセントも旗艦アプリである Alipay、WeChat の海外ユーザー数は伸びていない。百度は中国語圏外での検索市場シェアの開拓は進んでいない。

中国発の主要アプリのなかで海外ユーザーの獲得の面で最も成功しているのは Bytedance の TikTok である。TikTok は 2021 年時点で、全世界で 12 億人のアクティブユーザーを獲得してきた。その要因としては、ショートムービーという新しいサービスセグメントを開拓した点大きい。米中摩擦の激化によって、同社への風当たりは強まっており、米国市場からの退出も取りざたされ、2022 年末時点においても米国国内では規制を加える動きもある¹⁰。

特に興味深い事例はインド市場である。インド政府は 2020 年の国境地域における衝突を契機として、TikTok をはじめとする中国企業のアプリをインド市場から締め出している。中国国内では米国企業のフェイスブックやツイッターがダウンロードできないわけであるが、ある意味で、インドは中国が現状で採用しているデジタル保護主義を、第三国として実施しているともいえる。

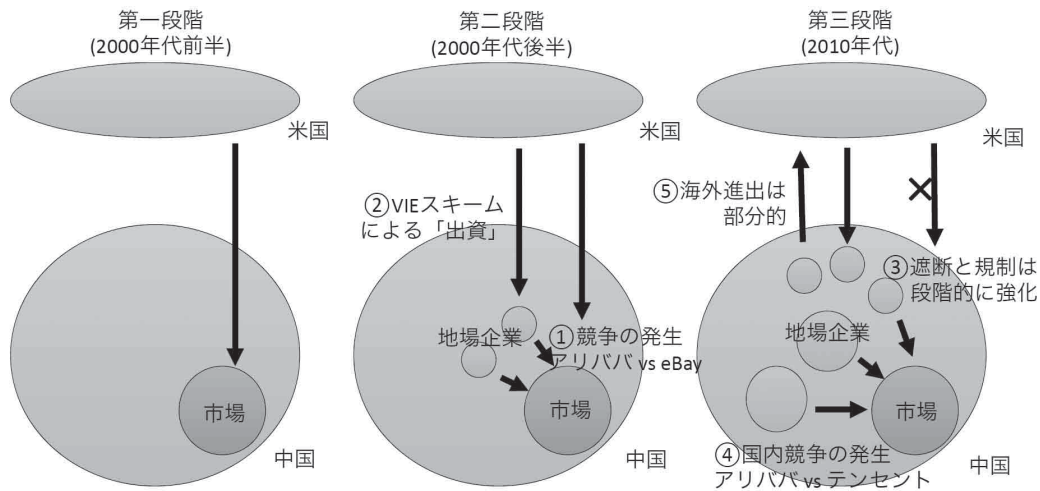
おわりに

本稿では、第一に輸入代替デジタル化のロジック、第二に中国では実際にデジタル経済が保護されていたのか、そして第三に保護がイノベーションをもたらしたのか、について検討を加えてきた。

本稿の分析を踏まえると、中国の事例は総じて従来型の輸入代替工業化のフレームワークに当てはめることが難しく、従来型の議論から逸脱している面があると評価できる。輸入代替工業化の概念図に輸入代替デジタル化の中国の事例を加筆すると図 6 のようになる。第一段階の 2000 年代前半には、E コマース市場や検索市場では外資企業の進出が始まっていた。第二段階において、外資規制は部分的に始まっていたが、同時に①中国国内企業と外資企業の競争の発生や、② VIE スキームを用いた外国人投資家による出資は始まっていた。そして 2010 年代に入ると、③規制はより強化され、同時に④国内企業の間での激しい競争が発生し、新たなサービスの開発につながっていた。中国 IT 企業の成長は著しかったが、それでも現状では海外展開はいまだ部分的にとどまる。

このように整理すると、中国のデジタル経済の成長を幼稚産業保護と輸入代替化によって説明することにはいくつかの限界がある。その筆頭は、E コマース市場に見られるように中国国内市場における外資企業との競争が展開していたという事実があることである。そしてもう一つは、VIE スキームによって外国人投資家が、不完全な形とはいえ出資してきた、という事実である。そして仮に 2010 年代以降の保護政策によって国内企業が成長したという因果関係を想定する際にも、保護主義とは次元の異なる国内における参入規制の

図6 中国の輸入代替デジタル化の実際



出所：出所：渡辺（1989）、83頁の図および本稿の議論をもとに筆者作成。

緩和と競争促進という政策パッケージの存在にも目を向けるべきであろう。

以上の分析から、輸入代替デジタル化によって中国から大手IT企業が成長した、というストーリーには少なくともいくつかの限界があることが明らかになった。それではこの中国の事例は、どのような含意があるだろうか。

第一の含意は、他の新興国・途上国が、輸入代替デジタル化を実施したとしても、それは成功を保証しないという含意がある。中国の事例から明らかなおとおり、中国は純粋な意味での輸入代替デジタル化を実行したわけではない。2000年代における中国国内での外資企業との競争や、外国人投資家による出資といった面で、現実では明らかに不完全な輸入代替デジタル化が進んだ。さらに保護主義のみではなく、参入を奨励する政策も採用されてきた。他の新興国・途上国が輸入代替デジタル化を目指したとしても、イランの事例のように低質なサービスを提供する企業の登場にとどまる可能性は常にある。

第二の含意は、目下の米中対立への含意である。米中対立の激化によって、両国間のデジタル経済は投資と出資の面でさらなる分断が進む可能性がある。中国企業のニューヨーク証券取引所への上場を巡っては、上場廃止となる企業が出てきている一方で、2022年8月には米国公開会社会計監督委員会（PCAOB）が、中国証券監督管理委員会および中国財政部と、中国企業の監査に関する協定を結んだと発表している¹¹。中国企業が2000年代以来享受してきたグローバルな投資家へのアクセスが今後本格的に制限されるか、それとも維持されるかは不透明な状況である。一方で米国企業の中国進出も、中国政府によるより厳格な規制の対象となっていく可能性もある。

参考文献

伊藤亜聖（2020）「デジタルシルクロード構想～背景、関連文書、企業行動～」日本国際問題研究所編『中国の対外政策と諸外国の対中政策』所収。

岩田伸人（2019）「デジタル貿易ルールの展望 WTO 有志国グループの「共同声明」から考える」『日本

- 貿易会月報』2019年10月号 (No.782)、11-14頁。
- エリスマン, ポーター著、黒輪篤嗣訳 (2015) 『アリババ中国eコマース覇者の世界戦略』新潮社。
- 梶谷懐 (2018) 『中国経済講義：統計の信頼性から成長のゆくえまで』中央公論新社。
- 梶谷懐・高口康太 (2019) 『幸福な監視国家・中国』NHK出版。
- 関志雄 (2016) 「問われる中国のインターネット企業の海外上場の在り方－VIEスキームの功罪を中心に－」『野村資本市場クォーターリー』2016年秋号、174-184頁。
- 田中辰雄・矢崎敬人・村上礼子 (2003) 「ネットワーク外部性の経済分析～外部性下での競争政策についての一案～」競争政策研究センター共同研究報告書。
- 戸堂康之 (2015) 『開発経済学入門』新世社。
- 廉薇・辺慧・蘇向輝・曹鵬程著、永井麻生子訳 (2019) 『アントフィナンシャル 1匹のアリがつくる新金融エコシステム』みすず書房。
- 渡辺利夫 (1989) 『アジア経済をどう捉えるか』NHKブックス。
- 艾瑞市場資訊有限公司 (2006) 『中国搜索引擎年度报告 2005年市场份额版』。
- Aaronson, S. A. (2019) “What are we talking about when we talk about digital protectionism?”, *World Trade Review*, 18(4), 541-577.
- Barnett, William, Mi Feng and Xiaoqu Luo (2010), *Taobao vs. Ebay China*, Stanford, CA: Stanford University Press. <https://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/case-studies/taobao-vs-ebay-china>.
- Bauer, M., Lee-Makiyama, H., Van der Marel, E., & Verschelde, B. (2014). The costs of data localisation: Friendly fire on economical recovery. ECIPE Occupational Paper, No. 3.
- Bauer, M., Ferracane, M. F., & van der Marel, E. (2016). Tracing the economical impact of regulations on the free flow of data and data localization. *Global Commission on Internet Governance Paper Series*, No. 30.
- Beraja, Martin, Kao, Andrew, Yang, David, and Yuchtman, Noam (2021), “AI-tocracy”, NBER Working Paper.
- Bruton, Henry (1998) “A Reconsideration of Import Substitution,” *Journal of Economic Literature*, Vol.36, No.2, pp.903-936.
- Chen, L Cheng, W Ciuriak D Kimura, F Nakagawa, J Rigoni G Schwarzer, J (2019) "The Digital Economy for Economic Development: Free Flow of Data and Supporting Policies", RIETI Policy Brief, 4.
- Corden, Max (1997) *Trade Policy and Economic Welfare (Second Edition)*, Oxford: Clarendon Press.
- Ferencz, Janos (2019), “The OECD Digital Services Trade Restrictiveness Index”, *OECD Trade Policy Papers*, No. 221, OECD Publishing, Paris. (<https://www.sipotra.it/old/wp-content/uploads/2019/01/The-OECD-Digital-Services-Trade-Restrictiveness-Index.pdf>).
- Freedom House (2018) “Freedom on the Net 2018: The Rise of Digital Authoritarianism.” (<https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/rise-digital-authoritarianism>).
- Griffiths, James (2019) *The Great Firewall of China: How to build and control an alternative version of the internet*. Zed Books.
- Harris on, Ann, and Andrés Rodríguez-Clare (2010) “Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries,” in Dani Rodrik, Mark Rosenzweig ed. *Handbook of Development Economics*, 4039-4214, Amsterdam: North-Holland.
- Lancieri F. M. (2019) "Digital protectionism? Antitrust, data protection, and the EU/US Transatlantic Rift", *Journal of Antitrust Enforcement*, 7(1), 27-53.
- Mueller, Milton, and Farhat, Karim (2022). Regulation of platform market access by the United States and China: Neo-mercantilism in digital services. *Policy & Internet*.
- Pitakdumrongkit K. (2018) "Addressing Digital Protectionism in ASEAN Towards better regional governance in the digital age", S. Rajaratnam School of International Studies, Policy Report.
- Yalcintas, Altug, and Naseraddin Alizadeh (2020) "Digital protectionism and national planning in the age of the internet: the case of Iran." *Journal of Institutional Economics* 16(4), 519-536.
- Whitehill, Brandon (2017) “Buyer Beware: Chinese Companies and the VIE Structure”, Council of Institutional Investors, December 2017.

— 注 —

- 1 近年多くの論考が公刊されているが、例えば米国とEUの認識とアプローチの差 (Lancieri, 2019)、ASEANでの保護主義の高まり (Pitakdumrongkit, 2018)、T20における議論 (Chen, et al., 2019) を挙げることができる。
- 2 ドワンゴ創業者・川上量生氏「中国の政策はある意味正しい。国家として当たり前のことをやっていると思う。近年、国家と「GAF A (グーグル、アップル、フェイスブック、アマゾン)」のようなグローバルプラットフォームが対立する構造はより明確になってきていて、そんな中で国家ができることは「遮断」しかない。プラットフォーム側も、国家と衝突し、規制されることをいちばんのリスクと感じている。(中略) 僕はこれまで、何度か「中国は正しい」と発言して炎上してきたが、これは倫理的に正しいとか、政策を支持するとかではなく、国家として非常に合理的な行動だと言っているのだ。実際、グーグルやアマゾンに対抗できるプラットフォームを持てたのは中国だけ。産業政策として正しかったと言わざるをえない」東洋経済オンライン、2017年8月22日記事「川上量生「中国のネット管理政策は正しい」」より。
- 3 インターネットへの制限 (Freedom House, 2020)、①接続への障壁、②コンテンツへの制限、③ユーザーの権利の侵害
OECDのDSTR指数の5分野31項目での規制 (Ferencz, 2019)、①インフラストラクチャーと接続性、②電子取引、③決済システム、④知的財産権、⑤他のデジタルサービス。
地域経済協定におけるデジタル関連の5分野 (岩田, 2019)、①電子的送信への関税賦課の禁止、②デジタルデータの越境移動の自由、③コンピュータ設備の立地要求の禁止、④ソース・コードやアルゴリズムの開示要求禁止、⑤個人情報の保護。
- 4 OECDのDSTR指数は、サービス貿易規制指数 (Service Trade Restrictiveness Index, STRI) の集計方法を踏襲して、デジタル分野について専門家による項目ごとの定性的な評価によって構成される。各部門のウェイトも専門家の意見を踏まえて決定されている (インフラと接続性への規制の比重が単純平均よりもウェイト付けられているが、ランダムでウェイト付けした場合のセンシティブティ・テストによって、順位付けが大きく変わらないことが確認されている)。
- 5 投資規制以外の領域ではそれに先立って、2003年にはすでに文化部が許認可制度を導入することで暫定的規制を導入し、2005年に香港マカオを除いて規制を導入し、2007年に全面禁止となった。金融業界の規制はより複雑で、外商投資産業指導目録にはネット系の規制は明記されていないものの、第三者決済システムの領域では2010年に決済業務許可証の取得が必要となっており、外資系企業により許認可取得は実質的に困難であった。
- 6 VIEスキームは中国当局の側からも当然認識されており、早期の対応例としてオンラインゲーム業界規定では、条文でVIEを念頭に置いて「関連の合意締結等により運營業務を実質的に管理し、又は同運營業務に参加してはならない」と規定されてきた (新聞出版総署・国家版權局・全国“掃黃打非”工作小組弁(辦)公室「進一步加強網絡遊戲前置審批和進口網絡遊戲審批管理的通知」2009年9月28日)。また近年では外国投資法の改正やプラットフォーム企業への反独占の法規においてもVIEを念頭においた規定がみられる。
- 7 2021年12月24日公表のパブリックコメント版である中国証券監督管理委員会「國務院關於境內企業境外髮 / 發行証券和上市的管理規定 (草案征求意见稿)」の2章6条にて、VIEスキームでの国外上場を行う企業は國務院への申請が必要と規定している。日本経済新聞2021年12月25日記事「中国の海外上場「VIE」、条件付き継続 米批判でも」も参照。
- 8 JETRO2021年8月4日記事「米証券取引委員会、中国企業に対する情報開示要求を強化」参照。
- 9 雷鋒網、2017年3月4日記事「全国政協副主席羅富和：網絡監管偏嚴，建議提高境外網站訪問速度 https://www.sohu.com/a/127887402_114877
- 10 日本経済新聞2022年12月8日記事「米国で広がるTikTok規制、情報漏洩に懸念 州政府など」 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN07DSH0X01C22A2000000/>。
- 11 JETRO2022年5月9日記事「米証券取引委、監査を実施できない企業リストに中国EC大手など88社追加」、2022年8月29日記事「米中、米国で上場する中国企業の監査をめぐり合意」。

第8章 米中の通貨・金融覇権競争：人民元の国際化と米欧日の対口金融制裁

河合 正弘

1. はじめに

世界の通貨システムは依然として米ドルを中心に機能しているが、近年は中国経済の急速な拡大とともに人民元の国際化が進展している。人民元はこの10年ほどの間に、貿易・資本取引の決済通貨や通貨当局の保有する公的外貨資産として、あるいは東アジア地域を中心に為替アンカー通貨として国際的な使用を高めており、IMFの定める特別引出権(SDR)バスケットの構成通貨にも組み込まれた。また、中国人民銀行(中央銀行)はデジタル人民元の開発に取り組むとともに、独自の人民元国際決済システム(CIPS)を導入して、「一帯一路」沿線諸国を中心に人民元を主要な国際通貨に押し上げようとしている。その意味で、中国は米国の通貨・金融覇権に対する競争に乗り出しているといえる。

ただし、現状の人民元はアジア地域や世界規模で米ドルの地位を脅かすほどの存在感を示しているわけではない。中国が、2015-16年に急激な資本流出、人民元レートや株価の下落、外貨準備の急減に直面して、厳格な資本流出規制を導入したことから、人民元の国際化が足踏みすることになった。しかし、金融的な混乱から回復を始めた18-19年以降、再び人民元の国際化が進んだ。中国当局は、米欧日が22年2月のロシアのウクライナ軍事侵攻に対抗してとった包括的な対口金融制裁を踏まえ、今後も着実に人民元の国際化を推進するものと考えられる。米バイデン政権は、中国を「グローバルガバナンスを脅かす最も重要な競争相手」と位置付ける中で、国際通貨としての人民元の潜在力を認識しつつ、ドル覇権を守るべく通貨・金融面でも対中競争の姿勢を打ち出している。

本稿では、中国による人民元の国際化の進展と課題についてまとめ、米国による通貨・金融面での中国への対応(「為替操作国」の認定、「香港自治法」による対中金融制裁の枠組み、米中「通貨戦争」の可能性など)について検討する。その際、米欧日が発動した対口金融制裁がロシアの経済・金融に及ぼしてきた影響を踏まえ、それが米中の通貨・金融覇権競争にとってもつ含意についても考察する。とりわけ、台湾有事で想定される対ロシアと同様な対中金融制裁は中国経済だけでなく世界経済にも甚大な影響を及ぼすと考えられ、中国による国際協調への立場が今後の展開に重要な意義をもつことを指摘する。最後に日本の課題についても述べる。

2. 人民元の国際化

中国は10年以上にわたり、人民元の国際化を通じて、国際取引における人民元の使用・利用を高め、米ドルへの依存を低下させるという「脱ドル化」(de-dollarization)を進めている。その目的は、米国のマクロ経済動向や金融政策が自国経済に及ぼす影響を最小化させるとともに、米国に対抗する形で世界的な通貨・金融覇権を追求することにある。それに加えて、近年では、米国による金融制裁の効果を抑える目的もあると考えられる(Nelson and Sutter 2021)。

人民元の国際化の進展

中国人民銀行をはじめとする中国の通貨当局は、リーマンショック後の2009年7月から海外との国際決済に人民元を使用することを認めた（それまで人民元は基本的に海外との間での取引決済や海外での使用ができなかった）。その理由として、リーマンショック後の世界金融市場で米ドル流動性が枯渇し、国際決済に支障が生じかねなかったこと、人民元の対米ドルレートが大幅に変動し、為替リスクを軽減させる必要性に迫られたことなどが挙げられる。人民元の使用は、当初貨物貿易に限られたが、次第に経常取引全般に、さらに資本取引にも適用されるようになった。とくに自由で開放的な香港市場を活用しつつ、人民元建ての貿易取引、直接投資、預金残高、債券発行の拡大など人民元の国際化が急速に進められた。¹

中国人民銀行は、09年以降21年末までの期間に、合計40の中央銀行との間で4.02兆元（うち実効性のあるものは3.54兆元〔約5,000億米ドル〕）に上る通貨スワップ協定を結んだ。²当初は、相手国が人民元を貿易・投資に使いやすくするよう制度的に後押しし、次いで、相手国が国際流動性不足に陥った際に人民元を引き出して対応することも認めるようになった。人民銀行はロシア中央銀行との間で、14年10月に1,500億人民元／1.75兆ルーブル（約220億ドル）の通貨スワップ協定を締結した。この協定は、ロシアによるクリミア併合後の米欧による対口経済・金融制裁の影響や原油価格下落によるルーブル価値の暴落を緩和する目的をもっていたと言われる。スワップ協定は17年、20年と3年ごとに更新され、現在も有効である。

中国当局は、10年には香港での非居住者による人民元建て債券発行を認可し、2011年からは人民元建ての対外・対内直接投資を認めた。さらに、人民元建て適格外国機関投資家（RQFII）や適格国内機関投資家（RQDII）の制度を開始し、内外資本移動の自由化を進めた。15年には、上海黄金取引所で非居住者向けの人民元建て金取引を解禁した。しかし、中国は、15-16年に「人民元ショック」と呼ばれる大規模な資本流出、1兆ドルに上る外貨準備の喪失、為替下落圧力、株式市場の動揺を受けて、資本流出規制を厳格化したことから、資本移動自由化と人民元国際化のペースがスローダウンした。資本流出圧力が和らぎ始めた18-19年以降、人民元の国際化のペースが次第に回復することになった。

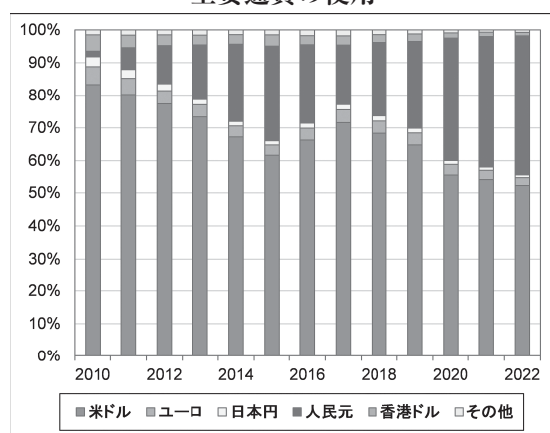
16年10月には人民元がIMFのSDRバスケットの構成通貨に組み入れられた。人民銀行が元建ての国際資本・金融取引や為替取引に制限を設けていることから、人民元は資本勘定の上で交換可能通貨ではないものの、IMF加盟当局間では「自由に使用可能」（freely usable）な通貨だと認定されたからである。SDRバスケットにおける人民元のウェイトは米ドル（41.7%）、ユーロ（30.9%）に次ぐ10.9%で、円（8.3%）や英ポンド（8.1%）を上回るようになった。³ それを受けて、IMFは人民元を米ドル、ユーロ、円、英ポンドなどと並ぶ公的外貨準備として統計発表するようになった。

図1は、中国の国際取引において人民元の使用が高まってきていることを示すデータである。図1Aは、中国の非銀行部門による国際取引における人民元決済の比率が、10年の実質ゼロから15年の29%まで急速に拡大し、その後16-17年にやや減少し、18年から再び上昇に転じ、22年に43%のピークに達したことを示している。対照的に、米ドルのシェアは10年の83%から22年の52%へとトレンドとして減少している。図1Bは、中国全体（銀行・非銀行部門）の国際決済における人民元の使用比率が15年まで増加を続け、16-17

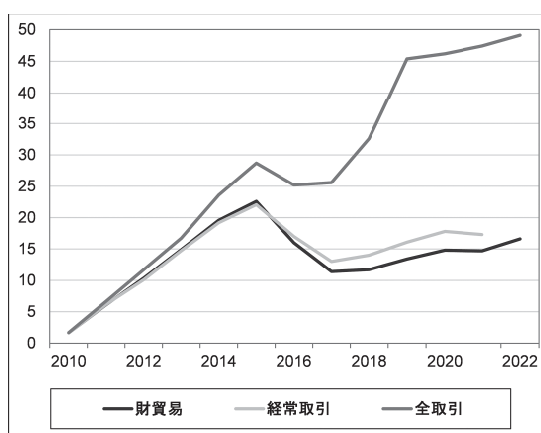
年と減少した後に、18年から再び上昇していることを示している。財貿易における人民元の使用比率が低く、全取引（経常取引と資本取引の合計）における人民元の使用比率が高いことがわかる。これは資本取引における人民元の比率が高いことを意味し、とくに人民元建て取引の大半（22年前半では49%）が香港との取引であり、中国は香港を人民元国際化のためのオフショア市場として、主に資本取引の目的で利用していることが示唆される。財貿易の決済総額に占める人民元のシェアは、10年のゼロから15年の23%のピークまで急速に拡大し、その後17年には11%まで減少したが、18年から増加を再開し、22年前半には17%に達している。

図1：中国の国際取引における人民元決済の比率（2010-22年、%）

1A. 非銀行部門の国際決済における
主要通貨の使用



1B. 国際決済における人民元建て比率



注：表1Bの2022年のデータは22年前半期間を指す。

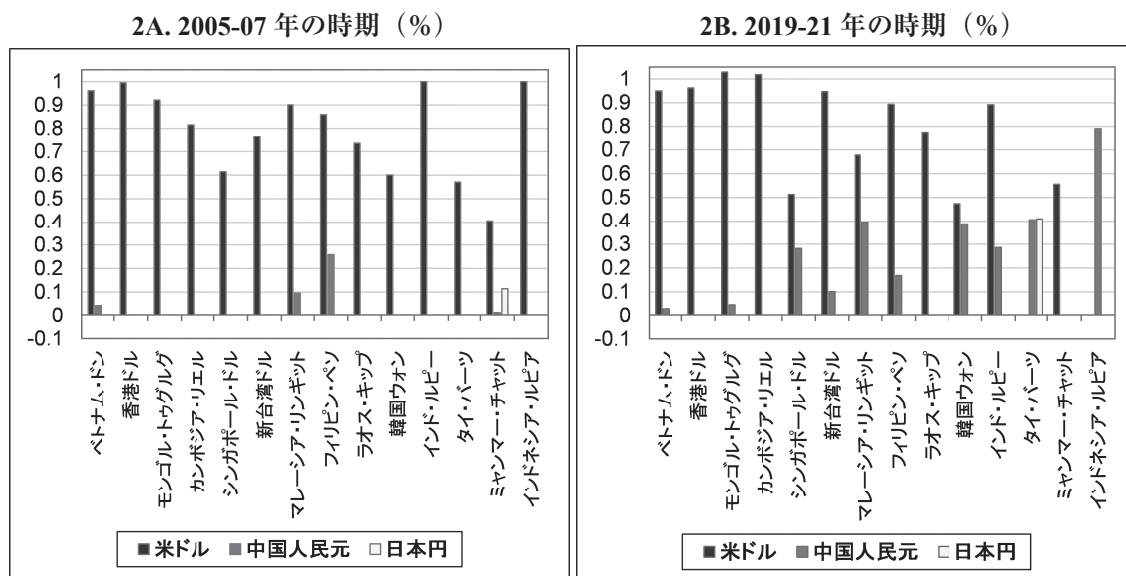
出所：中国人民銀行の資料（SAFE, *Time Series Data of Cross-border Receipts and Payments by Non-banking Sectors*; PBOC, *RMB Internationalization Report 2016-2022*）より筆者作成。

<https://www.safe.gov.cn/en/2019/0919/1561.html>

<https://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688259/3689026/index.html>

アジア地域では、各国の公式・非公式の為替アンカー通貨（為替レート安定化のための対象通貨）は依然として米ドルであり、人民元が米ドルの役割にとって代わっているわけではないが、世界金融危機以降、人民元の重要性が高まっている。図2は、世界金融危機以前の05-07年の時期と最近の19-21年の時期における、アジア諸国・地域の通貨バスケットに占める米ドル、人民元、日本円のウェイトの計測結果を示したものである。どちらの時期においても米ドルのウェイトは極めて大きく、いずれの国・地域（19-21年のタイとインドネシアを除く）も米ドルを重視した為替政策をとっていることがわかる。ただし、世界金融危機以降、多くの国で人民元のウェイトが高まっており、マレーシア、韓国、インド、シンガポールでは人民元が第2のアンカー通貨になっている。⁴その反面、日本円のウェイトは高くない。⁵その背景として、中国経済の規模が拡大するに伴い貿易額が増大し、多くの諸国にとって中国が最大の貿易相手国になったため、人民元レートへの安定化が重視されるようになったことが挙げられる。

図2：アジアの各国における非公式の通貨バスケットに占める米ドル、人民元、日本円のウェイト



出所：伊藤・河合（2022）の推定結果で、統計的に有意（10%以上の有意水準）な通貨のウェイトを筆者がまとめ、作成したもの。

このように人民元の国際化は進展してきたが、米ドル、ユーロ、日本円、英ポンドなどの主要国際通貨と比較すると、あるいは世界に占める中国のGDPの比率と比較すると、全体的な国際化の程度はまだ限られている（表1参照）。世界の為替市場では90%近く of 取引が米ドルを相手とするものであり、ユーロ、円、ポンドの比率がそれぞれ31%、17%、13%であるのに対し、人民元の比率は7%にとどまっている。中央銀行が保有する外貨準備のうち、米ドル、ユーロ、円、ポンドの比率がそれぞれ60%、20%、5%、5%であり、人民元の比率は3%とまだ低い。国際取引の決済においても、米ドル、ユーロ、円、ポンドの比率が人民元の比率を上回っている。国際資本取引（たとえば国際債券の発行残高）においては、人民元建ての比率がさらに低くなっている。米ドル、ユーロ、英ポンドは、世界に占めるそれぞれの国・地域のGDP比率を超えるレベルで国際化しており、円、豪ドル、加ドル、スイス・フランは世界に占めるそれぞれの国のGDP比率と見合った程度の国際化を達成している。しかし、人民元の国際化の程度は、世界に占める中国のGDP比率（約20%）よりもはるかに低い。人民元の国際化が他の主要先進国通貨よりも後れている最大の理由は、中国が依然として国際資本移動規制を敷いており、国際資本・金融取引において人民元が大きな役割を果たしていないからである。国際資本移動の自由化なくして、世界規模での人民元国際化の進展は難しい。

表 1. 主要通貨の国際化の進展状況 (%)

通貨	外国為替 市場取引額	公的外貨 準備高	国際取引 決済額	クロスボー ダー 銀行債務残高	国際債券 発行残高	GDP
	2022年4月	2022年9月	2022年12月	2022年6月	2022年9月	2022年
米ドル	88.4	59.8	41.9	48.3	50.1	24.7
ユーロ	30.5	19.7	36.3	30.7	36.4	13.8
日本円	16.7	5.3	2.9	3.8	1.2	4.2
英ポンド	12.9	4.6	6.1	4.7	7.1	3.1
中国人民幣	7.0	2.8	2.2	--	0.4	19.9
豪ドル	6.4	1.9	1.3	--	0.9	1.7
加ドル	6.2	2.5	1.8	--	0.5	2.2
スイス・ フラン	5.2	0.2	1.0	1.2	0.7	0.8

注：外国為替市場取引額のシェアは、2つの通貨が交換されることから、合計は200%になる。2022年のGDPはIMFの推計に基づいて算出されている。

出所：BIS、IMF、SWIFTのデータより筆者作成。

デジタル人民元の開発の取り組み

人民銀行は2014年に、デジタル人民元（DCEP：Digital Currency Electronic Payment、デジタル通貨電子決済）発行に向けた取り組みを開始した。当初は、コスト削減等のメリットや実現可能性などの研究に専念し、17年に人民銀行内にデジタル通貨研究所を設立して研究体制を強化した。人民銀行は20年1月、基準の策定や機能の研究・開発といった基本設計を終え、同3月にはデジタル人民元の流通に関連する法律の作成に取り組むと公表した。同4月から8月にかけて、深圳、蘇州、雄安新区、成都の4地域でパイロット運用（試運転）を行い、次いで10月以降、本格的な実証試験を深圳、蘇州、北京、西安、海南など国内主要都市で進めた。また、人民銀行はBISが主導する中銀デジタル通貨プロジェクトである「複数中央銀行デジタル通貨ブリッジ」（m-CBDC Bridge：Multiple-Central Bank Digital Currency Bridge）に参加し、香港、タイ、UAEの中央銀行との間でデジタル人民元の越境決済の実証実験を行っている。デジタル人民元は、22年2月から3月にかけて北京で開催された冬季オリンピック・パラリンピックで海外からの旅行者やアスリートによる大々的な利用がめざされたが、コロナ禍でバブル方式での開催だったために、外国人による利用は限られたものだった。それでも、22年8月までに、中国国内の15省・市の試験地区で、3億6,000万件の取引が行われ、取引額は1,000億元（139億ドル）を上回ったとされる（鈴木2022）。デジタル人民元の正式導入のスケジュールは決まっていないが、導入に向けて各種の実証実験が着実に積み重ねられている。

中国が採用するデジタル人民元は二層型（間接型）で、指定金融機関（四大商業銀行など）が中央銀行に預ける準備預金をデジタル人民元に置き換える一方、希望する利用者に対してデジタル人民元を提供するものである。利用者は専用のアプリをインストールしてデジタル人民元口座（ウォレット）を開設し、自身の通常の預金口座からウォレットにデジタル人民元を移し、それを店舗での支払いや個人間の送金に使うことができる。⁶ 今後は法人・

個人事業、金融、納税、政府調達などでの利用を促進するとされる。これまで実証実験に用いられたデジタル人民元を支える技術のコアはブロックチェーン（分散型台帳技術の一種）ではなく、既存の電子決済をベースにした、匿名性を保持できかつ改ざんの危険性を排除できる新技術だとされる。金融政策の有効性を維持するためには、分散型よりも中央集権型の技術に基づく通貨の方が適していると考えられるからだ。

デジタル人民元が既存のモバイル決済（アリババ系のアリペイやテンセント系のウィチャットペイなど）と異なる点として、第一にそれが法定通貨であり、信用リスクが限りなく低いこと、第二に支払いと同時に決済が完了すること、第三に利用者の個人情報民間決済業者の手に渡らず、指定運営機関を通じて通貨当局の手に入ること、第四にオフライン決済が可能であること、第五に利用者（小売の商店を含む）に手数料がかからないこと——などが挙げられる。個人情報に関しては、原則的に「小額決済は匿名、高額決済は追跡可能」として運用される。このことは、匿名性の高い現金に代わり「制御可能な匿名性」を持つデジタル通貨を発行することで、当局が大口取引の資金の流れに関する情報を把握できることを意味する。ただし、オフライン決済が可能で手数料がかからないとしても、既存のモバイル決済利用者がどこまでデジタル人民元決済に乗り換える誘因をもつかは明らかでない。

中国がデジタル人民元の発行を急ぐ理由として、以下の点を挙げることができる。①通貨をデジタル化することで、民間のデジタル通貨（フェイスブック〔現在のメタ〕の提唱したリブラ〔後のディエム〕などのステーブルコイン）や暗号資産（ビットコインなど）から自国の法定通貨を保護し、通貨主権を維持できる、②国際取引においてデジタル法定通貨を用いることで、通貨間の相互運用性を確保し、リアルタイムで低コスト、低リスクかつ効率の高い経済取引および為替取引を完了できる、③二国間や複数国間でデジタル法定通貨の同盟を確立し、国際的な規範や基準をつくることができる、④中央銀行が経済活動や国内外の金融・資本取引をリアルタイムで追跡できる（トレーサビリティ）、⑤個人に直接、景気刺激等の目的での資金送金を行って需要喚起を図ることができる、⑥資金洗浄（マネーロンダリング）、テロ資金動員、脱税等を取り締まることができる、⑦マイナス金利政策など金融政策の効果を高めることができる。⁷

これらの理由のうち、人民元の国際化の観点から重要なのは②と③だろう。中国当局は、②により人民元圏の形成を進めることができ、③により技術・運営・規制面などの国際基準作りでの先行者利益を得られる可能性があるからである（Nelson and Sutter 2021）。デジタル人民元の利用は、現在は国内での小売決済など中国国内に限られているが、他国よりも先に越境送金や貿易・投資の決済等で国際的に普及すれば、「一帯一路」沿線諸国など新興国を中心に人民元ベースの経済・通貨圏ができる可能性がある。中国がたとえ資本移動規制を課していても、デジタル人民元の利用がかなりの地域に広がることで、ドル、ユーロ、円の既存の国際通貨体制を脅かす。国際的な基準については、先行者としての中国が技術・運営面や規制・制度面で事実上の国際標準を設定する可能性がある。

国際銀行間決済システム CIPS の導入

中国はこれまで、国際金融センターである香港を活用して、人民元による貿易代金決済や金融取引の拡大を図りつつ元の国際化を進めてきた。人民銀行は、人民元の国際化

をさらに推し進め、海外とのクロスボーダー人民元決済を容易にするための独自の国際決済システムの必要性を認識し、2012年に国際銀行間決済システム（CIPS：Cross-border Interbank Payment System）の構築を決め、15年に導入し稼働を始めた。22年12月現在で109か国から1,360銀行が参加している。このうち「直接参加行」が77行、「間接参加行」が1,283行となっている。

このシステムを利用する海外の「間接参加行」は中国国内の「直接参加行」を通じて、人民元建てのクロスボーダー貿易取引、直接投資、融資、個人送金などの国際決済を行うことができる。これらの取引に関連して生ずる「直接参加行」間の決済は、これらの銀行がCIPSに開設した口座間の振替で行われ、それに伴う資金過不足は、人民元の国内銀行間決済システム（CNAPS：China National Advanced Payment System）において「直接参加行」のCIPS口座とCNAPS口座の間での振替によって調整される。

国際決済で世界的に重要な役割を果たしているのは、国際銀行間通信協会（SWIFT）である。⁸ 国際決済は主に、金融機関同士の決済情報（金額や口座番号など）を伝達するネットワークと実際の資金移転を実行する決済システムの2つから成り立っている。SWIFTは前者の決済情報の伝達を行う民間のメッセージング・サービス機関であり、決済情報を大量かつ迅速に処理することができ、その普及率の高さから国際決済における事実上の標準規格となっている。SWIFTを利用しなくても、電話回線や電子メールで伝票をやりとりする旧式の情報伝達を行うことは可能だが、手間や時間やコストがかかり、効率的な国際資金決済の実行が難しい。

CIPSの利用機関数と決済処理件数・金額は伸びてきているものの、表2が示すように、その役割はまだ限られている。22年における1日当たりの平均取り扱い件数は1万7,650件、決済処理金額は590億ドルで、SWIFTの1日平均4,480万件、5兆ドルと比べると極めて小さい。表1でも見たように、SWIFTを通じる国際決済のうち人民元が占める比率は2.2%と、米ドルの42%に比べて格段に低く、CIPSについても国境を越えた決済手段としての役割はまだ小さい。

表2：国際決済システム SWIFT と CIPS の比較

	参加国	参加金融機関数	決済処理件数 (1日平均)	決済処理金額 (1日平均)
SWIFT	200か国以上	11,696行（「会員行」2,360行、「準会員行」2,993行、「参加行」6,343行）	4,480万件（2022年1-12月）	5兆ドル（2022年）
CIPS	109か国	1,360行（「直接参加行」77行、「間接参加行」1,283行）	1万7,650件（2022年1-12月）	3,890億元（593億ドル）（2022年1-12月）

出所：SWIFTとCIPSのウェブサイトから筆者作成。

<https://www.swift.com/about-us/discover-swift/fin-traffic-figures>

<https://www.cips.com.cn/en/index/index.html>

その上、CIPSを通じた人民元の国際決済の大半が送金指示のメッセージングの目的でSWIFTを用いていると言われ、SWIFTの利用なしにCIPSによる国際決済を行うこ

とは難しいのが現状である。⁹ ただし、デジタル人民元が国際的に利用されるようになると、SWIFTのサービスを通さず、迅速で安価な国際決済が可能になる。人民銀行は現在、SWIFTと連携しつつ、デジタル人民元の国際決済システムを構築しようとしている。同行のデジタル通貨研究所ならびに同行監督下にあるCIPSと中国支付清算協会が21年1月、SWIFTと共同で金融融合会社を設立したが、その事業内容は、情報システムの統合、データ処理、技術コンサルティングだとされる。CIPSはSWIFTと連携しつつも、そのビジネスモデルや技術から学んで競争力を高め、いずれはSWIFTと競合する関係になると考えられる。¹⁰ 人民元のさらなる国際化に向けた、デジタル人民元の正式導入とクロスボーダー利用、SWIFTに依存しないCIPSの規模拡大と競争力向上は、米ドルから自立した人民元圏を形成していく上で欠かせない役割を果たそう。

3. 米欧日の対ロシア金融制裁とその効果

2022年2月24日のロシア軍によるウクライナ侵攻を受けて、米欧日はロシアに対する大規模な経済・金融制裁を開始し、ロシアの軍事侵攻が深刻化するのに応じて段階的により厳しい制裁措置を科してきた。とりわけ、主要先進7か国(G7)を主導する米国やEUが中心的な役割を果たすかたちで対ロシア制裁が発動されている。

米欧日の経済・金融制裁

米欧日がロシアに対して科してきた経済・金融制裁としては、主に以下の点が挙げられる。

- プーチン大統領など主要な政策決定者やオリガルヒ（新興財閥の富豪）など特定の個人に対する資産凍結
- ロシアの主要銀行に対する資産凍結、取引の制限・禁止
- SWIFTからのロシア主要銀行（7行）の排除
- ロシア中央銀行に対する外貨準備の凍結と取引の制限、ロシア政府との取引の制限
- 半導体や通信機器など重要製品や高級品の輸出禁止
- ロシアからのエネルギー（石炭・石油・天然ガス）輸入の制限、原油価格の上限（バレル当たり60米ドル）規制導入
- ロシアに対する「最恵国待遇」措置の撤回
- ロシアへの新規投資の禁止
- IMF、世界銀行、欧州復興開発銀行などによるロシア向け融資の停止

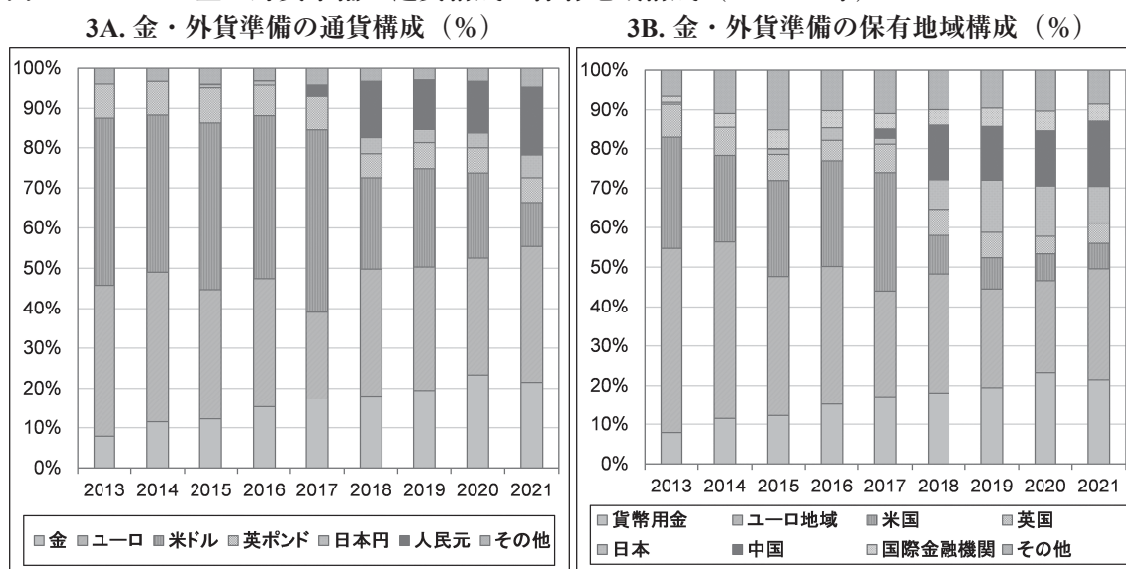
このように、米欧日による経済・金融制裁は極めて多岐にわたっており、ロシア経済を貿易・投資・金融面で世界経済から切り離すことで経済的・財政的な打撃を与え、直接的・間接的にロシアの軍事行動に歯止めをかけることを目的としている。金融制裁で特徴的な点は、極めて包括的な措置がとられていることである。ロシア政府・中央銀行や特定の銀行・個人の保有する対外資産を凍結し、ロシアの商業銀行・中央銀行の対外取引や外国為替取引を制限し、ルーブル価値の下落を通じてインフレを助長させ、金融的な安定性を損ねる狙いがある。要するに、経済・金融面からロシアの戦争継続能力を引き下げる意図をもつものだといえる。これらの金融制裁措置の多くは、すでに対イラン金融制裁でも用いられていたが、¹¹ 今回はロシアという軍事・エネルギー大国に対して包括的なかたちで発動されたという点に特徴がある。

これらの対口金融制裁の中で最も重要なものの1つは、各国による、ロシアの主要銀行の対外資産の凍結や取引禁止・制限措置である。とりわけ、米国はロシアの最大手の政府系銀行ズベルバンクや最大の民間銀行アルファバンクなど主要9行とのドル決済を禁止しており、その影響は大きい。ロシアの輸出決済の55%、輸入決済の36%がドル建て（2021年）で行われてきたからだ。¹²ただし、エネルギー貿易の決済を担うガスプロムバンクに対しては、ドル取引を禁じる制裁を見送っている。¹³EUはロシアの6行との取引を禁止する措置を打ち出し、VTB、オトクリティ、ノビコム、ソブコムなどの銀行に対してはユーロ取引を禁じているが、ズベルバンクやガスプロムバンクを制裁対象外としている。英国はロシアの主要行の在英資産を凍結し、日本はロシアの8行に対して資産凍結措置や支払・資本取引規制を行っている。

金融制裁の中で第二に重要な措置は、ロシアの主要7行をSWIFTから排除したことである。¹⁴ロシアでは300余りの銀行が国内外の銀行との主要な決済情報の伝達手段としてSWIFTのメッセージサービスを利用しており、排除されると国際的な資金決済が滞ると考えられた。ただし、SWIFTから排除されているのは7行のみであり、最大手のズベルバンク、ガスプロムバンク、およびその他の中小銀行は排除されていない。後者の銀行をSWIFTから締め出すと、欧州の天然ガスや原油の調達などに支障が出る懸念があるためだ。EUは、エネルギー使用全体に占めるロシア産エネルギーの割合が高く、とくにガス・原油の供給をロシアに大きく依存してきたという事情がある。ロシアの主要7行以外の金融機関はSWIFTを利用した国際決済を続けることができる（「抜け道」がある）ので、SWIFTからのロシア主要銀行の排除は、ロシアを既存の国際決済網から完全に締め出すことにはなっていない。

金融制裁のうち第三に重要なものは、ロシア中銀の保有する米ドル、ユーロ、英ポンド、日本円などの外貨準備を凍結し、同中銀による為替市場介入を通じたルーブルの買い支えを難しくしたことである。図3は、ロシアの保有する金・外貨準備の通貨構成と保有地域別構成を示したものである。¹⁵ロシアは22年初（=21年末）に総額6,130億ドルの金・外貨準備を保有していたが、このうちG7諸国通貨の外貨準備は3,490億ドル（全体の57%）であり、G7地域に保有されていた外貨準備は3,010億ドル（49%）以上に上っていた。金・外貨準備に占める米ドルの比率は、13年末の42%から17年末の46%へと上昇したが、それ以降急速に低下し、21年末には11%まで下がった。それに代わり、金や他の通貨の比率が上昇した。金の比率は13年末の8%からほぼ一貫して上昇し、21年末には21.5%になった。人民元の比率は13年末のゼロから17年末の3%、21年末には17%へと増加し、円の比率も13年末のほぼゼロの水準から21年末の6%へと増加した。ユーロの比率は13年末の38%から17年末には22%へと低下したが、その後再び上昇して21年末には34%に達した。ただし英ポンドの比率は同時期に8%から6%に減少した。このように、ロシアはウクライナ侵攻前から外貨準備保有における米ドルからの脱却（「脱ドル化」）を図っていたが、それでもドル、ユーロ、ポンドの比率は全体で57%を占めていた。

図3：ロシアの金・外貨準備の通貨構成と保有地域構成（2013-21年）



注：各年末の外貨準備高の構成比。

出所：ロシア中央銀行の資料に基づき、筆者作成。

Bank of Russia, Bank of Russia Foreign Exchange and Gold Asset Management Report, No.1 (61)-2022, January 2022. https://www.cbr.ru/eng/analytics/oper_br/

米欧日の金融制裁は、ロシアの保有する外貨準備のほぼ半分に相当する部分を凍結したことになる。ロシアのアントン・シルアノフ財務大臣は22年3月中旬に「ロシアの外貨準備高は約6,400億ドルで、そのうちの約3,000億ドルは現在使うことができない状況にある」と述べ、為替介入でルーブルの価値を支えることが難しくなったとの認識を示した。ロシア中銀が利用できるのは金と人民元だが、それは全体の39%に過ぎず十分とは言えない。かつロシアが国内に保有する金を米ドルなど主要外貨に交換するためには、ロンドン市場などを通じた金の売却が必要になるが、そうした取引は金融制裁下で難しくなっている。また人民元は国際流動性が低く、米ドルやユーロを代替することは容易でない。

対ロシア金融制裁の効果

ロシア中銀は、米欧日の金融制裁が始まった2022年2月末に政策金利を9.5%から20.0%へと大きく引き上げたが、ルーブルの対ドルレートはウクライナ侵攻前の1ドル=70ルーブル台後半から3月7日の140ルーブルを超える水準まで大幅に急落した。そのため、ロシア当局はルーブル防衛策として外貨の強制売却義務や外貨送金の規制など各種の資本・為替取引規制を打ち出した。¹⁶

- 外国とのビジネスを行うロシア居住者に対し、外貨で獲得した輸出収入の80%について入金から3営業日以内にルーブルへの交換を義務化
- 非居住者に対する外貨建て貸し付けの原則禁止（許可を得れば可能）
- 居住者による、国外で開設した自身の口座への外貨送金や銀行口座を経由しない電子送金の禁止（ただし、ロシアの銀行が外国の銀行に持つコルレス口座への外貨送金は可能）
- 個人による外貨建て預金口座からの引出しを1万ドルまでに制限（それ以上の引出し

はルーブルに両替)

- 総額1万ドル以上の外貨現金や外貨建て金融商品のロシア国外への持ち出し禁止
- 米欧日など「非友好国」に対し、ロシア産天然ガス（ガスピロムのパイプラインを通じたもの）の購入についてルーブル建ての支払いを義務化¹⁷

これらの通貨防衛策に加え、ロシアが依然として原油・天然ガスなどの輸出を続けて經常収支黒字を生み出していたことから、ルーブルの対ドルレートは回復した。ルーブルは、経済・金融制裁や海外への資金逃避の影響を受けて大幅に減価した後、為替・資本取引規制の導入で海外への資金流出が抑えられた上に、原油・ガス等の輸出による外貨流入を受けて回復を始め、22年4月には70ルーブル台（対米ドル）とウクライナ侵攻前の水準に戻り、5月には60ルーブル台、6月には50ルーブル台と侵攻前よりもルーブル高になった。ロシアは長期にわたり構造的な貿易収支・經常収支の黒字を計上しており、ウクライナ侵攻後もその基調は変わっておらず、それがルーブルの安定化に寄与してきた。ロシア中銀は、金融安定のリスクが下がりつつあるとして、4月前半には政策金利を20%から14%に引き下げた後も数次にわたり段階的に引き下げ、11月には7.5%へと引き下げた。国内のインフレは侵攻後、昂進し、4月にピークに達した後は減速しつつあるが、まだ高止まりしている。消費者物価指数の増加率（対前年同月比）は、21年10月から22年1月まで8%台だったが、2月に9.2%、3月に16.7%、4月に17.8%と上昇を続けた後、5月以降は緩やかに下落し、12月には11.9%と落ち着きつつあるが、侵攻前のインフレ率にはまだ戻っていない。

米欧日の金融制裁は、ロシア政府や企業による対外債務の返済を困難なものにし、とくに外貨建てロシア国債を事実上の債務不履行（デフォルト）に追い込んだ。侵攻前のロシアの官民のもつ外貨建て債務は総額3,470億ドルに上り、うちロシア政府の外貨建て債務は205億ドルだった（21年末）。この水準は対GDP比で見ると、世界の主要国の中では極めて低く、債務の維持可能性に問題を生じさせない大きさである。しかし、金融制裁を受けて、ロシア国債のクレジット・デフォルト・スワップ（CDS）の保証料率が大幅に上昇し、世界の主要格付け会社は長期のロシア国債（自国通貨建てと外貨建ての両者）の格付けを「投資適格」から「投機的水準」に引き下げた。かつ米国による金融制裁は、ロシア政府の財政を破綻させることはできなかったが、外貨建てロシア国債を技術的にデフォルトの状況に追い込んだ。

米財務省は、当初、金融制裁を発動しつつも、自国の投資家保護の観点から、ロシア債券・株式の利子・配当・償還金受取について、例外的に22年5月25日まで、ロシアが米国金融機関に保有する口座からドルで支払うことを認めていた。そのため、ロシア政府は、3月には外貨建て国債への利払いを行うことができた。しかし、4月4日に償還期限を迎えた20億ドルのドル建て国債については、米財務省が例外期限を繰り上げ、米金融機関に保有するロシア政府の口座から米ドル建て国債の償還や利払いを許可しなかった。¹⁸ それに対し、ロシア政府は、4月末、制裁対象外の国内機関が保有するドル準備金を用いて元本償還と利払いを行ったため、デフォルトが回避された。米財務省は、5月25日からは、米国の投資家がロシアから国債の元利払いを受けられるという特例を失効させ、すべての金融機関による米国内でのドル建てのロシア国債の元利払いを禁止した。そのため、6月末、ロシアは外貨建て国債（ドル建てとユーロ建ての2種類）の利子計1億ドル分を債券保有

者に支払うために金融機関に振り込んだものの、米金融機関が制裁規定に従い送金手続きをとらなかった。それを受け、ムーディーズ・インベスターズ・サービスは外貨建てロシア国債がデフォルトにあたるとの見解をコメントのかたちで示した。ロシア政府は、財政破綻しておらず外貨建て国債について返済能力も意思もあるとし、米国の制裁によりドルでの支払いが阻まれてもルーブルで返済義務を果たすとしており、デフォルトにはあたらないと主張している。しかし、米欧の主要格付け会社はEUの意向に同調して、既に外貨建てロシア債券の格付けを撤回しており、格付けのつかないロシア政府や企業が国際資本市場で新規に外貨を調達することが難しくなった。¹⁹

ロシアは財政困難に陥っているわけではないものの、ウクライナ戦争の遂行と米欧日による経済・金融制裁の影響で、財政状況が悪化しつつある。連邦政府の財政収支は、21年には5,150億ルーブル（約7,00億ドル）の黒字だったが、22年には3兆3,000億ルーブル（約4,600億ドル、対GDP比2.3%に相当）という大幅な赤字を計上した。²⁰ 歳入は、石油・ガス収入の増加で対前年比10%増だったが、歳出がそれ以上の26%増となったことが原因だ。侵攻後の原油価格の上昇と原油・ガスの輸出増とで石油・ガス収入が伸びたものの、侵攻に伴う戦費の拡大で歳出が急増したとみられ（歳出の詳細は公表されていない）、大幅な赤字につながった。赤字額は22年12月に月次ベースで過去最大となり、赤字は23年1月にも続いている。米欧日は、22年12月、ロシア産原油の取引価格に1バレル60ドルの上限を設ける制裁を発動し、この価格を超えて取引する場合には海上輸送の保険契約ができないようにした。そのため、22年後半からの原油価格の下落基調が後押しされ、かつさらなる戦費拡大が見込まれることから、23年通年の赤字額が増加する可能性がある。財政赤字は基本的に国民福祉基金（23年2月初の残高は1,553億ドル）の取り崩しでまかなわれることから、当面財政危機に見舞われることはないが、侵攻が長期化すれば、赤字が継続し基金残高がゼロになる可能性がある。²¹

米欧日の経済・金融制裁を受けて、ロシアに進出する多国籍企業が事業から撤退したり、工場や営業を停止したりする動きが続出している。その理由としては、ロシアをめぐる国際物流の混乱により部品供給網が寸断されたこと、ロシアの主要銀行を通じた国際決済が困難になったこと、ロシアで事業を継続することのレピュテーションリスクが高まったことなどが挙げられる。とくにロシアの主要銀行が国際決済できなくなったことの影響は大きい。多国籍企業にとって、通常の外貨取引が制限されると輸出入が事実上行えなくなり、事業活動の継続も難しくなるからだ。また、海運業者が船舶と積み荷の海上保険を契約できず、輸出入に必要な信用状が銀行から入手できなくなったことも企業の事業活動を難しくした。世界の損害保険会社がロシア向け保険事業から撤退して、ロシアで事業展開する多国籍企業が「無保険」になるリスクが高まり、事業継続の見直しにつながっている。

米エール大学経営大学院は、ロシアに進出する世界の多国籍企業がロシアでの事業を継続しているか、停止や撤退をしていないかについて状況をモニターし、その一覧をウェブサイトで公開している。²² これによると、23年2月時点で、ロシアに進出した1,587社のうち撤退した企業は517社（全体の33%）、事業を停止している企業は497社（31%）、事業を縮小しつつ継続している企業は152社（10%）、新規投資・開発・販売促進活動を抑制しつつも事業を続けている企業は179社（11%）、これまでと同様なかたちで事業を継続している企業は242社（15%）に上るとされる。全体の64%（日本企業76社の場合は61%）

に及ぶ多国籍企業がロシアでの事業撤退ないし停止を行っており、雇用など経済活動にマイナスの影響を及ぼしつつある。帝国データバンクによれば、侵攻時にロシアに進出していた日本の上場企業 168 社のうち、23 年 2 月までにロシア事業の停止・制限や撤退を発表した企業は、全体の 47% に当たる 79 社に上った。²³ このうち、ロシア事業から完全撤退（計画を含む）した企業は 27 社（全体の 16%）、営業・生産停止は 12 社（7%）、取引停止は 31 社（18%）になった。日本企業の間では、当初はロシアビジネスの見直しを「様子見」する企業が多かったが、部品調達などサプライチェーンの混乱が長期化し、生産再開が見通せない中で現地生産からの撤退を決断するケースが増えてきたとみられる。

米欧日の経済・金融制裁は、このように、ロシアの経済・金融・財政に相当程度の打撃を与えている。その最も重要な指標は経済成長率の低下だろう。侵攻後まもなく公表された国際機関（欧州復興開発銀行〔EBRD〕、世界銀行、IMF）の見通しによれば、22 年のロシア経済の成長率は侵攻前の予測から 11-14 ポイント落ち込むとされた。²⁴ しかし、ロシア経済の成長見通しは 22 年を通じて上方修正され続けた。例えば IMF による 22 年の成長率の見通しは、4 月のマイナス 8.5% から、7 月にはマイナス 6.0% へ、10 月にはマイナス 3.4% へ、23 年 1 月にはマイナス 2.2% へと毎回引き上げられた。²⁵ ロシア統計局は、23 年 2 月に、22 年の成長率はマイナス 2.1% だったと発表した。つまりロシア経済は、ウクライナ侵攻後の経済・金融制裁によって大きく落ち込むと考えられたが、当初予測されたほどには悪化しなかったということだ。この程度の落ち込みは、新型コロナ危機による落ち込み（20 年のマイナス 2.7%）や世界金融危機時の落ち込み（09 年のマイナス 7.8%）と比べても深刻なものではない。ロシアは制裁下でも中国、インド、トルコなど新興国向けに石炭・石油・天然ガスの輸出を拡大し続けており、かつこれらのエネルギー価格が高騰したことから、輸出収入の増大により成長の落ち込みを抑えることができたといえる。

しかし、中長期的には、ロシアの潜在成長率は低下していくものと考えられる。第一に、経済制裁の下で、海外からのハイテク分野での素材、部品・中間財、資本財の輸入が減少し、かつ海外資金や技術・知識・情報・アイデアの流入が遮断されており、国内投資の拡大や生産性の上昇が阻害されつつある。第二に、既に見たように、多くの多国籍企業が事業撤退や停止をしており、質の高い企業活動や投資・雇用が失われつつある。第三に、IT 技術者を中心にロシアから海外へ大量の頭脳人材の流出が起きており、ロシアにおける人的資本の喪失が生産性の低下につながる可能性が高い。ロシアはもともと資源依存型の経済構造を抱える中で少子高齢化に直面しており、製造業やサービス業における生産性の上昇が喫緊の課題だった。ウクライナ侵攻後の米欧日による経済・金融制裁の下で、このような課題を解決することがますます困難になっている。

ロシアによる国際決済の変化

米欧日による、ロシアの主要銀行に対する外貨決済の制限や SWIFT からの排除、ロシア中銀の保有する外貨準備資産の凍結などは完璧でないにしても、かなりの程度効果的に機能している。ロシアの政府・中銀や制裁対象の銀行による国際金融取引が大きく制限され、米ドルやユーロでの国際決済が難しくなっているからだ。ただし制裁対象外の銀行（ガスプロムバンクや多くの中堅銀行）は依然として SWIFT の利用や外貨決済（ドル、ユーロ決済）が可能であり、それがロシアの貿易と経済を支えている側面がある。

ロシアの主要銀行がドルやユーロで決済が行えず、SWIFT から排除されることになっても、当初、ロシアは独自の決済システムである SPFS (Sistema Peredachi Finansovyykh Soobscheniy = System for Transfer of Financial Messages; 通称 Financial messaging system [FMS]) や中国の CIPS を用いて他国との貿易・投資の国際決済ができるのではないかと一部で考えられた。

SPFS は、2014 年のクリミア併合に対する米欧の対口制裁を機にロシア中銀が設立した金融情報伝達・決済用の銀行間システムであり、ロシアが SWIFT から排除された場合に備えて構築されたものである。19 年から毎日稼働する体制になり、ロシア中銀は「SWIFT とほぼ同等」と評価し、SPFS を通じたメッセージ件数が 20 年に倍増し国内 SWIFT 件数の 20.6% に達したとしている。²⁶ しかし、システムの国際的な接続性や処理件数は極めて限られている。21 年 1 月の参加機関数は 403 行で、このうちロシアの機関が大半を占め、非居住者機関は 19 行のみだった。海外からの参加機関は、ベラルーシ、キルギス、アルメニア、カザフスタン、ウズベキスタン、トルコなどの CIS 諸国や周辺国の銀行に限られていたとみられる。ロシア中銀の国家決済システム局長は、23 年 2 月、SPFS に 14 か国から約 115 の金融機関が参加したと表明した。²⁷ SPFS に参加し、ルーブル決済を行う海外金融機関の数は増えているものの、今のところ SWIFT はいうまでもなく CIPS の役割には及んでいない。

ロシアの主要銀行が SWIFT から排除されたことから、中国の CIPS に参加してその人民元決済システムを利用する動きも出てきた。侵攻前に CIPS に参加するロシアの金融機関は殆どいなかった模様だが、22 年 7 月上旬までに 20 行以上が CIPS に接続したとされる。ロシアの対中貿易における元建て比率は輸出で 7%、輸入で 27% (21 年) だったが、侵攻後は中国への石炭・原油輸出について人民元での受取を増やしており (Eichengreen 2022)、CIPS を通じた人民元建て貿易比率が高まっていると考えられる。さらに、ロシアのガスピロムは、中国へ輸出する天然ガスの決済について、従来ドル建てから人民元建てとルーブル建てに移行しており、天然ガスの決済でも人民元建てが拡大する方向にある。中国の貿易統計によれば、中口貿易額は 21 年の 1,400 億ドルから 22 年には 1,900 億ドルに増加し、今後もさらに増大する見込みであり、人民元建ての貿易決済が拡大を続けるものと思われる。ただし、既述のように、CIPS の決済処理件数・金額は SWIFT の規模よりもはるかに小さく、近い将来にわたり SWIFT を代替することは難しい。

とはいえ、ロシアは制裁後、輸出決済におけるドルとユーロの比率を引き下げ、ルーブルと人民元の比率を引き上げている。ロシア中銀によると、侵攻前の 22 年 1 月にドルとユーロの比率はそれぞれ 52% と 35% だったところ、侵攻後の 9 月には 34% と 19% に低下した。その一方、ルーブルと人民元の比率は、同 1 月の 12% と 0.4% から 9 月にはそれぞれ 32% と 14% へと大幅に上昇した。原油・天然ガスなどの輸出では、制裁対象でないロシア内外の金融機関 (ガスピロムバンクなど) を通じてドルやユーロでの決済が依然として続いているが、全体としてのドル及びユーロでの決済比率が下がり、代わりにルーブルと元での比率が高まっている。それを受けて、モスクワ外為市場では、人民元 - ルーブルの取引額が急拡大し、ドル - ルーブル取引額と並ぶほどになっている (Nikoladze and Bhusari 2023)。

ロシアはエネルギー輸出を拡大させていることから、当面外貨の入手に支障をきたすこ

とはないが、外貨が必要になった場合には、ロシア中銀や国民福祉基金の保有する人民元建ての外貨資産や中国との二国間通貨スワップで入手できる人民元を活用することが考えられる。21年12月末の時点でロシア中銀の保有する外貨・金資産の約17%（1,050億ドル）が人民元建てであり、また通貨スワップ協定を発動することで最大1,500億元（約240億ドル相当）の人民元を入手でき、それらを中国との国際決済に充てることができる（ただし、第三国との決済に人民元を用いることは難しい）。その意味で、人民元の利用は、ロシアが米欧の金融制裁の影響を和らげる手段になる。あるいは、ロシアが外貨準備や国民福祉基金として保有したり、通貨スワップの発動で入手したりする人民元建て資産を外為市場で売却して米ドルやユーロを得れば、ある程度のハードカレンシーの流動性を確保することができる。ただし、米国が中国などの外国金融機関とロシアの金融機関との取引に関する監視を強めていることから、中国の金融機関は米国の二次制裁の対象になることを警戒して、元・ドルなどの取引に慎重にならざるを得まい。

4. 米国の通貨・金融面での対中国政策

米国が2019年まで中国に対して行ってきた通貨・金融面での対応は、「為替操作国」の認定など限られたものだった。しかし、20年に入って香港の一国二制度が有名無実の状況になると、「香港自治法」を導入して、新たな対中金融制裁の手段を得ることになった。バイデン政権は、それまでのアプローチを転換し、デジタル人民元に対抗するためのデジタルドルの開発を視野に入れたデジタル資産戦略に乗り出している。

「為替操作国」・「監視対象国」の認定

米財務省は、2019年8月初め、中国が国際貿易において不公正な競争力を得る目的で為替レートを切り下げたとして（7元/ドルを超えた）、中国を「為替操作国」に認定した。これは、1994年7月の中国に対する「為替操作国」認定以来の措置であり、かつ中国が認定基準を満たしていなかったことや『半期為替報告書』に基づく措置でなかったことなど極めて異例の措置だった。²⁹

より具体的には、米財務省は19年5月の『半期為替報告書』で、中国は「為替操作国」の3つの認定基準のうち1つしか満たしていなかったものの、「監視対象国」に指定していた。そして19年8月に「為替操作国」に認定したが、20年1月の『半期為替報告書』で「為替操作国」から解除した。³⁰ これは、19年末に合意された米中貿易交渉の第1段階合意の署名（20年1月）に合わせた措置である。この合意において、中国は競争的な通貨切り下げを行わず、競争目的で為替レートをターゲットにしないことについて、さらに為替レートや対外収支に関する情報を公表することについても法的拘束力のある約束を行った。このことは、米国が貿易交渉における対中圧力として「為替操作国」の認定を行った可能性が高かったことを示唆する。

表3は、米財務省による為替操作国・監視対象国の認定状況について、「監視対象国」リスト（monitoring list）が初めて公表された16年以降の時期における結果をまとめたものである。19年5月の認定以外は、すべて『半期為替報告書』に基づくものである。米財務省は「為替操作国」・「監視対象国」認定のために、①米国に対して大幅な貿易黒字をもつ、②対世界で大幅な経常収支黒字を計上する、③一方的な為替市場介入を継続して行う、という3

つの基準を掲げているが、その詳細は時間の経過とともに変化している。³¹ これら3つの全ての基準を満たすと原則として「為替操作国」に認定され（ただし以下に説明するように例外がある）、3つの基準のうち2つを満たすと「監視対象国」に指定される。「為替操作国」に認定されると、対米貿易黒字の是正措置を講ずることが迫られ、黒字が解消しない場合、制裁措置が科される可能性がある。

表3：米財務省による為替操作国・監視対象国の認定状況、2016－22年

	為替操作国	為替操作監視対象国
2016年4月	なし	中国、日本、韓国、台湾、ドイツ（5か国）
2016年10月	なし	中国、日本、韓国、台湾、ドイツ、スイス（6か国）
2017年4月	なし	中国、日本、韓国、台湾、ドイツ、スイス（6か国）
2017年10月	なし	中国、日本、韓国、ドイツ、スイス（5か国）
2018年4月	なし	中国、日本、韓国、ドイツ、インド、スイス（6か国）
2018年10月	なし	中国、日本、韓国、ドイツ、インド、スイス（6か国）
2019年5月	なし	中国、日本、韓国、ドイツ、イタリア、アイルランド、マレーシア、シンガポール、ベトナム（9か国）
2019年8月	中国	--
2020年1月	なし	中国、日本、韓国、ドイツ、イタリア、アイルランド、マレーシア、シンガポール、スイス、ベトナム（10か国）
2020年12月	スイス、ベトナム	中国、日本、韓国、台湾、ドイツ、インド、イタリア、マレーシア、シンガポール、タイ（10か国）
2021年4月	なし (台湾、スイス、ベトナム)	中国、日本、韓国、ドイツ、インド、イタリア、アイルランド、マレーシア、メキシコ、シンガポール、タイ（11か国）
2021年12月	なし (台湾、ベトナム)	中国、日本、韓国、ドイツ、インド、イタリア、アイルランド、マレーシア、メキシコ、シンガポール、スイス、タイ（12か国）
2022年6月	なし (スイス)	中国、日本、韓国、台湾、ドイツ、インド、イタリア、マレーシア、メキシコ、シンガポール、タイ、ベトナム（12か国）
2022年11月	なし (スイス)	中国、日本、韓国、台湾、ドイツ、マレーシア、シンガポール（7か国）

注：2019年8月以外は、全て米財務省『半期為替報告書』に基づく認定。米財務省は、2019年8月、『半期為替報告書』に拠らずに中国を為替操作国と認定したが、20年1月の『半期為替報告書』で、中国を為替操作国から解除した。為替操作国の欄の括弧内の国・地域は、3つの認定基準の全てを満たしたものの、為替操作国と認定されなかったものを示す。

出所：U.S. Department of the Treasury, Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States, April 2016-November 2022. <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/macroeconomic-and-foreign-exchange-policies-of-majortrading-partners-of-the-united-states>

この表から、16年以降、米財務省が『半期為替報告書』に基づき「為替操作国」として

認定したのは、20年12月のスイス、ベトナムのみとなっていることがわかる(上述のように、米財務省は中国を19年8月に『半期為替報告書』の枠外で「為替操作国」と認定した)。「監視対象国」としては、一貫して、中国、日本、韓国、ドイツがリスト入りしており、台湾、スイス、ベトナムが含まれることも多く、19年からはマレーシア、シンガポールが言及されている。中国は、この間、1つの基準しか満たしてこなかったが、19年8月の異例の措置を除いて、一貫して「監視対象国」に指定されてきた。中国の場合は、対米貿易黒字額がきわめて大きいこと、為替市場介入額を公表せず、かつ為替レート制度の透明性が低いことがその理由とされる。

興味深い点は、21年4月以降、3つの基準の全てを満たす国・地域(台湾、スイス、ベトナム)が存在するにも拘わらず、それらが「為替操作国」とは認定されなくなったことである。米財務省は、これら諸国について、貿易・経常収支不均衡、為替市場介入、為替動向、為替レート制度、外貨準備高、資本移動規制、金融政策など様々な要因を考慮した結果、国際貿易上の不公正な競争力を得る目的で為替レートを操作したとは認定されないとしつつ、強化分析の対象とし、かつ強化された二国間関与(政策対話や協議)を進めるとしている。これら諸国が米国の友好国ないしそれに近い存在であることから、政治的な判断が優先された可能性もある。その一方、中国については、対米貿易黒字や経常収支黒字がさらに拡大したり、頻繁に為替市場に介入して元安誘導を行ったりすると、米財務省による中国の監視がさらに厳しいものになると考えられる。

中国金融機関の米ドル決済システムや SWIFT からの排除の可能性

米トランプ前政権は、中国が香港の反体制派を取り締まる「香港国家安全維持法」を施行したことへの対抗措置として、20年7月に「香港自治法」を成立させた。この法律は中国を含む外国の銀行への金融制裁を可能にするもので、米銀との取引を禁じる手法等を列挙した。³²

「香港自治法」は、米財務省が香港の自治侵害に関与した人物を特定し、それら人物に対する金融制裁だけでなく、彼らと「著しい取引」(significant transactions)のある企業や金融機関に対しても二次制裁を加えられるものである。特定された人物は、米財務省の外国資産管理局(OFAC)の「特別指定国民および資格停止者」(SDN: Specially designated nationals and blocked persons)リストに追加され、米国内の資産が凍結され、米国企業・個人との取引が禁止されるとともに、米国への入国ビザの取り消しと国外退去の対象となる。二次制裁の対象となる金融機関の場合は、①米金融機関からの融資等の停止、②米国債のプライマリーディーラーとしての認定の禁止、③米政府基金の受け手になることの禁止、④米国管轄下での外国為替取引の禁止、⑤米国管轄下での銀行取引(全てのドル決済を含む)の禁止、⑥米国管轄下での資産取引の禁止、⑦制裁対象への米国製品の輸出などの制限、⑧米国民による制裁対象の株式・債券などへの投資・購入の禁止、⑨制裁対象の非米国人職員などの国外退去、⑩制裁対象の幹部への上記①-⑧の適用、が制裁措置となる。

制裁発動にはまず、米財務長官が法律の成立から90日以内に議会に対して制裁対象となる人物を報告し、米財務長官がその報告から30-60日以内に制裁の対象となる金融機関を議会に報告するとされた。大統領はいずれも報告書が提出され次第、制裁を発動できるが、1年以内に10項目の制裁措置のうち少なくとも5項目を発動し、2年以内に全ての項目を

発動させる必要があるとされた。

米財務省は20年10月に中国当局者や香港の林鄭月娥（キャリー・ラム）行政長官ら10人を自治侵害に関与した人物として指定し、財務長官はこれらの制裁対象者と金融機関との間の取引状況を調べ、60日以内に議会に報告することとした。それを受け、米財務省は同年12月、これら対象者10人と「著しい取引」がある金融機関は特定されなかったと発表した。米バイデン政権は、21年3月、新たに中国と香港の当局者ら24人を制裁対象とし、これらの当局者と「著しい取引」がある金融機関が特定できるかどうか調査することになった。同年5月、計34名と「著しい取引」を行う金融機関は特定されていないと発表し、「香港自治法」に基づく外国（とくに中国）の金融機関に対する制裁の発動を見送った。³³ その理由として、中国の主要金融機関に対する金融制裁（米銀による融資・外貨取引・ドル決済の禁止など）が、中国の金融・経済を揺るがすだけでなく米国経済や世界経済に大きな影響を与える可能性を考慮したことが挙げられる。³⁴

米国は中国の金融機関に対する制裁を発動しなかったものの、米中対立が決定的なものになった場合は、厳しい金融制裁を科せることを示したといえる。

米中通貨戦争の可能性

近年の通貨戦争とは、第二次世界大戦前に見られた為替切り下げ競争ではなく、各国の金融緩和政策を通じて為替レートの下落、ないし上昇の阻止を図るものと理解されている。米国のリーマンショック後の量的緩和（QE）政策の採用は、それを通じて米ドルレートの下落を狙うものとして、新興諸国から「通貨戦争」の始まりだと批判されたことがある。第二次世界大戦前のような為替切り下げ競争はG7やG20の財務大臣・中銀総裁会議で否定されているが、金融緩和政策を通じた為替レートの下落は許容されている。

仮に人民銀行が外国為替市場介入による為替切り下げ競争に走った場合、米財務省はG7やG20の場で批判したり、中国を「為替操作国」に認定したりして、人民元の切り下げに歯止めをかけようとするであろう。しかしそれが実効的でない場合、米国が対抗して為替切り下げ競争に訴え、伝統的な通貨戦争が起きる可能性もゼロではない。つまり、米国も人民元に対して米ドルレートが上昇しないよう為替市場介入に乗り出す可能性がある。しかし、米国が人民元安を抑えるために為替市場介入を行うと、世界の金融市場・為替市場は混乱し不安定化しよう。米中がお互いに為替市場介入しても安定的な人民元-米ドルレートは決まらず、米国がN番目の国としての役割を果たさなくなることの弊害が大きくなり、基軸通貨としての米ドルの信認が損なわれる可能性があるからだ。米国が中国に対抗して伝統的な通貨戦争を始めることになると、国際公共財としての世界の通貨制度は大きなダメージを受けよう。

そのため、米国はこのような伝統的な通貨戦争ではなく、人民銀行による為替市場介入を封じる目的で、人民銀行が市場介入を行えないよう米ドル取引を直接制限することが考えられる。人民銀行が為替市場介入を行って元安を進めるためには米ドル資産の購入が必要になるが、米国政府・中銀や米国の金融機関が人民銀行への財務省証券など米ドル建て証券の売却やドル預金の受け入れ・積み増しに応じなければ、ドル-元市場での大々的な介入は難しくなる。米国自身が為替市場に介入して中国に対抗するのではなく、中国の為替市場介入を抑止して対応することの方が国際通貨制度へのダメージを小さくすることが

できる。

デジタルドルに向けた動き

米国はこれまで米連邦準備理事会（FRB）によるデジタルドルの開発には積極的でなく、研究を進めるものの、その発行については慎重な姿勢を取ってきた。FRBは、デジタルドルが米国経済と決済システムにもたらす「潜在的な費用・便益」やその「国際的な意味合い」を十分評価し、すべての利害関係者との広範な公的協議を行うなど、まだ多くの作業が必要だとする立場をとってきた。その背景には次の2つの考え方がある。第一に、民間のデジタル通貨がすでに有効な役割を果たしており、中央銀行のデジタル通貨導入のメリット（金融包摂、国境を越えた決済の利便性向上など）は小さく、むしろデメリット（民間の送金・決済業者のイノベーション力の低下、銀行の金融仲介機能の阻害、サイバーセキュリティ・リスクなど）が大きい可能性がある。第二に、基軸通貨ドルが信認されているのは、米国の法治国家としての信頼性、強固で透明性が高い諸制度、開放的で厚み・深みと流動性のある金融市場や自由な金融・資本取引が存在するからであり、人民元など他国通貨のデジタル化で容易に脅かされるものではない。

そのような見方を反映して、G7諸国も、中国に対抗して中銀デジタル通貨の発行に積極的に乗り出す姿勢は示してこなかった。たとえば、2020年10月の「デジタル・ペイメントに関するG7財務大臣・中央銀行総裁声明」では、中銀デジタル通貨が満たすべき事実上の3原則として「透明性」、「法の支配」、「健全な経済ガバナンス」を示して、中国を間接的に牽制した。また、21年10月のG7財務相・中銀総裁会議では、中銀デジタル通貨に関する共通原則をまとめ、中銀デジタル通貨を発行する中央銀行は、金融システムと国際通貨秩序の安定化を図ることとし、かつ上記の3原則と厳格なプライバシー基準や利用者保護に向けた説明責任の重要性を盛り込んで、デジタル人民元の実現を急ぐ中国を牽制した。しかし、これらは牽制にとどまっており、G7全体として中銀デジタル通貨の発行に向けた計画などは示していない。

ところが22年に入ると、米国はそれまでの慎重姿勢からより積極的な姿勢に転じるようになった。まずFRBは22年1月、中銀デジタル通貨に関する初の報告書を公表し、その導入のメリットとデメリットについて整理した。³⁵米国での中銀デジタル通貨の取り組みが中国での取り組みと比べて大きく後れているとして、米国での議論を本格化させることになった。中銀デジタル通貨導入の大きなメリットとして挙げたのが、ドル覇権への貢献だ。新技術を使った決済サービスでドルが使われやすくなり、国境をまたぐ国際決済や送金が効率化でき、銀行口座をもたない人々がスマートフォンでドルの受け取りや支払いができるようになるとした。一方、デメリットとして、銀行預金から資金が流出するリスクや、プライバシーの侵害リスク、サイバー攻撃リスクを課題に挙げ、発行には「家計や企業などの経済主体にとってあらゆるコストやリスクを上回る利益をもたらす」ことが必要だとした。

次いで、米政府は22年3月、デジタル資産分野で初の国家戦略をまとめ、バイデン大統領がデジタル資産の技術革新を促す大統領令に署名した。³⁶政府として中銀デジタル通貨を支えるインフラの検証作業や消費者保護などに関する研究を行い、実用化の可能性を検討するよう指示した。バイデン政権はデジタル資産戦略を策定するにあたって、①消費者

や投資家の保護、②米国と世界の金融システムの安定、③金融不正と国家安全保障の軽減、④米国のデジタル技術・経済競争力の維持、⑤金融包摂の拡大、⑥プライバシー保護や不正利用対策など責任あるイノベーションの促進—を優先事項に挙げた。バイデン政権は、米国版の中銀デジタルドルの研究開発を加速させ、多国間の実験に参加し、「国益に合う」と判断された場合には中銀デジタル通貨を発行する姿勢を示した。同年9月には、FRBによる中銀デジタル通貨の研究や実験を支援するため、省庁横断的な枠組みを新設して、デジタルドルの発行に向け具体的に検討することになった。

米国が中銀デジタル通貨の導入に積極的になったのは、中国への対応だけでなく、民間によるデジタル資産（テザー、USD コイン、JPM コインなどのステーブルコインやビットコイン、イーサリアムなどの暗号資産）の開発競争が活発になり、それにも備える必要があるという事情がある。すなわち、中国でデジタル人民元が導入され、その利用が国際的に急拡大すると、デジタル金融取引のデファクト標準が作り上げられてしまう可能性がある。あるいは、ステーブルコインや暗号資産など民間部門によるデジタル資産の拡大を放置すると、ドル離れが進む恐れもある。米ドルを中心とする国際通貨システムを維持するためには、FRB がデジタルドルを発行できる体制を整えていくことが重要だと認識されたといえる。デジタルドルの発行までには「数か月ではなく数年」単位が必要になることから、研究から実証実験に向けた具体的な計画の策定が喫緊の課題だ。

5. 米欧日の対中制裁の可能性と中国・世界経済への含意

ロシアのウクライナ侵攻により、米欧日はロシアに対して極めて包括的な経済・金融制裁を科したが、仮に中国が一方向的に台湾への軍事侵攻を行ったならば、米欧日は対口制裁と同様の厳しい経済・金融制裁を中国に科す可能性がある。

中国にとっての対ロシア金融制裁の教訓

ロシアのウクライナ侵攻に対する米欧日の包括的な経済・金融制裁の発動の経験から、中国はいくつかの教訓を得ているものと考えられる。中国は米欧日による厳しい対中経済・金融制裁に備えて、制裁に耐えられる体制を整えていくと考えられるが、それは以下の方向だろう。

第一に、EU がエネルギー面でロシアに大きく依存しているために、ロシアからの原油・天然ガスの輸入を止められず、ロシアの全銀行に対してドルやユーロでの国際決済やSWIFT の利用を禁止することができず、ロシア経済・金融に決定的なダメージを与えることができていない。また、中国だけでなく、インド、トルコ、ブラジルなどいわゆるグローバルサウス（ロシアと米欧日に対して中立的な新興国・発展途上国）はロシアからのエネルギーや肥料の輸入を拡大させている。そのため、ロシアがエネルギー等の輸出拡大をテコに構造的な経常収支黒字をつくり出しており、ウクライナ侵攻後もその構図が変わっていない。貿易大国である中国はその点を踏まえ、米欧日を含む海外諸国の対中国依存度を高めるとともに、経常収支黒字を維持することで、米欧日による対中経済・金融制裁の効果を弱めようとするだろう。中国は「一帯一路」沿線諸国やアフリカ・中南米諸国との経済関係の強化、RCEP の拡大、中・EU 包括的投資協定の発効、CPTPP への参加などを重視した政策を取り続けよう。中国は 2000 年代には大幅な経常収支黒字を計上していたが、リー

マンショック後、黒字幅（対GDP比）が減少し、近年は年平均で2%以下になっている。今後は経常収支黒字を持続させるだけでなく、拡大させる方向に政策を転じる可能性がある。

第二に、ロシアがエネルギー・食糧の自給国として制裁下でも十分なエネルギー・食糧を確保できていることが、米欧日の経済制裁への大きな抵抗力になっている。中国も、今後、エネルギー・食料安全保障を強化していくことの重要性を再認識したものと思われる。国内の食料生産体制を強化し、再生可能エネルギーの開発をさら進めるだけでなく、エネルギー・食糧や各種資源の安定的な供給元を確保しようとするだろう。エネルギーの供給元としてはロシア、中東、イラン、アフリカ・南米諸国など、食糧については（主要穀物の自給率は高いが）大豆輸入を中心にブラジル、アルゼンチンなどとの関係強化が重要だ。他の資源供給国とも良好な経済関係を構築し維持していこうとするだろう。エネルギー・食糧・資源の安全保障強化のために、「一帯一路」沿線諸国など多くの発展途上・新興国との間でさらなる経済協力を推進して、安定的な貿易関係を築く努力を進めよう。

第三に、ロシアの外貨準備や貿易決済の大半が米ドルとユーロで占められ、米欧日の金融制裁に対し脆弱な構造をもっていた。こうしたことから、中国は外貨準備や貿易決済のための通貨をさらに多様化しようとするだろう。外貨準備をドルやユーロから新興国・発展途上国通貨（ロシアルーブル、インドルピー、ブラジルレアルなど）に多様化させることは極めて難しいが、金の保有比率をある程度高めることは可能だろう。米ドルからの脱却をめざすべく、人民元のさらなる国際化に努めることになろうが、これには国際資本移動の本格的な自由化が必要であり、相当長い時間がかかる。人民元建ての金市場やエネルギー・資源市場の規模拡大、人民元建て国際取引のさらなる拡大、二国間通貨スワップの拡大、デジタル人民元の開発・強化、CIPSの機能強化や海外の金融機関による送金件数の拡大などを着々と進めていくものと考えられる。とりわけ、中国はロシアからの石油・ガスの輸入を人民元で決済するだけでなく、サウジアラビアなど中東諸国からの石油・ガスの輸入についても、上海石油天然ガス取引所を通じた人民元建てでの決済を拡大させる姿勢を示している。そのために、新興国・発展途上国の銀行など、これまで取り込めていなかった国の金融機関をCIPSに呼び込んで、SWIFTに代替しうる国際決済システム作りを強化するとともに、デジタル人民元を導入して国際決済のための利用拡大を促すことに努めよう。

米欧日の対中経済・金融制裁のシナリオ

仮に中国が台湾への軍事侵攻を行うことになれば、米国は中国の大手銀行に対してドル決済などの取引を禁じたり、EUと連携してSWIFTから排除したり、人民銀行のもつ外貨準備を凍結したりするなどの金融制裁を発動する可能性がある。このような包括的な金融制裁措置は、中国の銀行システムや経済活動全般に大きな影響を与え、国際金融システムを不安定化させよう。国際経済・金融における中国のプレゼンスは極めて大きく、対ロシアと同様の対中金融制裁（中国金融機関の対外資産凍結、ドル決済の制限、SWIFTからの排除、中銀の外貨準備の凍結など）は、対ロシア金融制裁よりも世界経済・金融にはるかに大きなインパクトを与える。また、台湾経済はウクライナ経済よりも大きく、台湾侵攻による経済的なダメージは世界経済に大きな影響を及ぼす。とりわけ台湾企業が半導体を

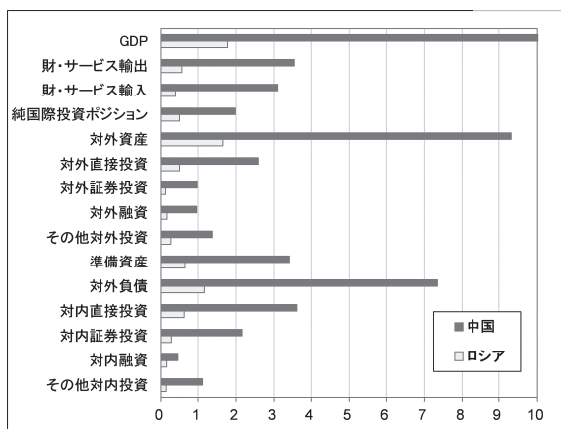
始めとする電子機器分野での生産を縮小・停止することで、世界的なサプライチェーンに極めて大きな混乱をもたらそう。

図4は、2021年における中国とロシア、台湾とウクライナのGDP、貿易額、対外資産・負債残高の規模を比較したものである。図に示されているように、中国の経済規模（GDP）はロシアの10倍程度、輸出入の貿易額はロシアの6-8倍、対外資産・負債残高はロシアの6倍ほどであり、中国の経済活動や金融機関・金融システムが大きく揺らぐことになると、世界経済や金融への打撃も極めて甚大になることが示唆される。台湾のGDPはウクライナの4倍、輸出入は5-6倍、対外資産・負債残高は7-17倍になり、台湾がウクライナと同様の戦争被害を受けると、アジア経済・世界経済への打撃はさらに大きくなる。これに加えて、香港が中国にとっての重要なオフショア市場としての役割を果たしていることから、米国が中国に対して効果的な経済・金融制裁を科すためには、香港の金融機関を制裁対象に含めることが必要になろう。しかし世界の主要な国際金融センターである香港に対して米ドルへのアクセスやSWIFTとの接続を遮断することの影響は測りしれない。要するに、中国に対する包括的な経済・金融制裁は、中国経済に極めて大きなダメージを与えるだけでなく、制裁を科す米欧日の側やその他の諸国も甚大なダメージを受ける可能性が高い。

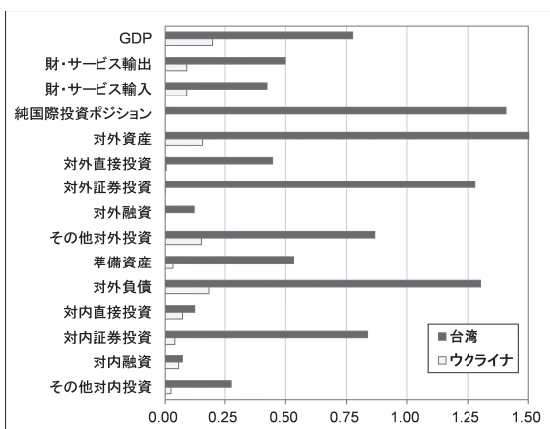
対中経済制裁の発動は、世界経済を西側（米欧日など）と東側（中ロなど）のブロックに分断させる効果がある。IMF（2022）やGóes and Bekkers（2022）は、世界経済が西側と東側に分断された場合の経済的な影響について分析している。³⁷東西ブロックへと本格的な分断、部分的な分断、電子機器の分野に限った分断のシナリオなどが想定されている。世界経済の本格的な分断が起きると、東西ブロック間の財貿易が停止されるだけでなく、情報・知識・技術・アイデアの流れも遮断されるため、マイナスの影響が極めて大きい。これは東西ブロック間の経済的な相互依存が極めて強いことの証左である。分断によるマイナスの影響は東側で非常に大きく、西側では比較的小さい。東側にとって西側の高いレベルの知識・技術・アイデアへのアクセスを遮断されることの不利益が大きいからだ。一方、世界経済の分断が部分的な場合や、電子機器などハイテク分野に限られる場合には、マイナスの影響は小さくなる。部分的な限られた分断であっても、東側経済に相当程度のマイナスの影響を及ぼす。

図4：中国とロシア、台湾とウクライナの GDP、貿易、対外資産・負債の規模の比較
(2021年、兆米ドル)

4A. 中国とロシアの GDP、貿易、
対外資産・負債



4B. 台湾とウクライナの GDP、貿易、
対外資産・負債



注：中国の GDP は 17.7 兆ドル、台湾の対外資産は 2.7 兆ドルだが、図ではそれらの全てが示されていない。また、ウクライナの純国際投資ポジションはマイナス 0.026 兆ドルだが、図では示されていない。

出所：IMF, World Economic Outlook database, October 2022; IMF, International Investment Position by Country, Balance of Payments and International Investment Position Statistics (BOP/IIP);

State Administration of Foreign Exchange, People's Bank of China, The time-series data of Balance of Payments of China; The Time-series Data of International Investment Position of China, Data and Statistics. <https://www.safe.gov.cn/en/2019/0329/1496.html>; <https://www.safe.gov.cn/en/2018/0928/1459.html>

Bank of Russia, Balance of Payments of the Russian Federation (Main), Balance of Payments, Statistical Data; International Investment Position, External Sector Statistics. https://cbr.ru/eng/statistics/macro_itm/svs/; https://www.cbr.ru/eng/statistics/macro_itm/svs/#a_71600

中国は、既存の国際経済・金融システムの枠内で高い経済成長を享受してきたが、その構図は今後も変わらないであろうことから、その枠内にとどまることの利益は極めて高いはずである。対ロシアと同様な対中金融制裁を避けるためには、中国が国際協調的な対外戦略を取り続けることが極めて重要であり、それにより持続的な経済発展を遂げることができる。米欧日だけでなくグローバルサウスも、中国が台湾問題などに関して慎重に行動し、国際社会の一員として責任ある行動をとるよう訴え続けるべきだ。

6. 日本の対応

多層的な国際通貨・金融協力の推進

日本としては、これまで安定的な国際通貨・金融システムから多くの便益を得てきたことを背景に、それを擁護し、さらに日本にとって好ましい方向に展開させていくことが国益に適っている。そのため、G7やG20の枠組みを中心にIMFなどのグローバルな機能強化、円や東京市場のさらなる国際化、インド太平洋地域における「質の高いインフラ投資」のファイナンス、東アジア地域の金融安定など、多層的な国際通貨・金融協力の推進に努むべきだろう。IMFの機能強化に向けた重要な課題は、新型コロナ危機の影響を受けた低開発国を中心とした債務問題への対応である。とりわけG20の枠組みで進められてきた、脆弱な発

展途上国 73 か国のうち債務返済に支障をきたしている債務国に対する公的対外債務の再編措置をとっていくことが欠かせず、中国に次いで公的対外債権の多い日本のリーダーシップが期待される。また、ロシア-ウクライナ戦争で高騰したエネルギー・食糧価格は多くの発展途上の輸入諸国に深刻な影響を与えつつあり、IMF や世界銀行を中心とした国際社会の対応が懸案になっている。

インド太平洋地域においては、「質の高いインフラ投資」のファイナンスを強化したり、中国主導の「一帯一路」プロジェクトに対して質の向上（開放性、透明性、経済合理性、債務の維持可能性）を促したりしていくことが重要だ。とくに ASEAN 諸国、南アジア諸国、南太平洋島嶼諸国に対する「質の高いインフラ投資」を米・豪・印・EU などとともにファイナンスしていくことが課題になっている。

東アジア域内の通貨・金融協力としては、マクロ・金融・為替レート安定化のためのサーベイランスと政策対話の強化、マクロ政策や金融安定化策のスピルオーバー効果への対応（米国の金融引き締め政策への政策対応、マクロ・プルーデシヤル政策や資本管理政策の発動）、アジア債券市場と市場インフラの整備・強化、域内金融規制の調和、域内通貨の利用・保有（外貨準備、貿易取引、直接交換市場）の拡大、外的ショック（海外の金融危機、パンデミックの発生、軍事紛争や戦争など）への対応、金融セーフティーネット（チェンマイ・イニシアティブ・マルチ化〔CMIM：Chiang Mai Initiative Multilateralization〕、ASEAN+3 マクロ経済リサーチオフィス〔AMRO〕のサーベイランス機能、CMIM と IMF の連携）の強化などが挙げられる。

日本円と東京金融市場のさらなる国際化

日本の膨大な個人金融資産（2022 年 9 月末で 2,008 兆円、うち現金・預金は 1,100 兆円）をいかにインド太平洋地域の新興諸国に証券投資やインフラ投資のかたちで振り向け、これら諸国の経済発展に寄与し、もって日本経済の成長につなげていくかという視点から、日本円と東京金融市場のさらなる国際化に向けた努力が喫緊の課題だ。とりわけ人民元の国際化が円の役割を侵食するかたちで進んでおり、かつ中国国内の多くの都市が国際金融センター化しつつある中で、円や東京・大阪が埋没していかないよう政策的な知恵を出していく必要がある。

円の国際化と東京（ならびに大阪）金融市場の国際化はペアで進めることが効果的だ。準備通貨としての円資産（とくに日本国債）の国際的な保有を拡大させること、インド太平洋諸国通貨建ての金融資産の取引を東京で活発化させること、とりわけ円と中国・韓国・ASEAN 諸国通貨との直接交換市場を発展させることが有用だ。

東京（や大阪）金融市場のさらなる国際化のためには、日銀、財務省、金融庁による共同作業が不可欠で、税制、言語、金融規制・金融インフラ面等での大幅な改善が望まれる。

中銀デジタル円については、日本銀行が研究を進め、21 年春から 3 段階での実証実験に動き出している。21 年 4 月から 22 年 3 月までの第一段階では、中銀デジタル通貨の発行・流通など基本的な制度設計に問題がないかについて検証した。22 年 4 月からの第二段階では、支払い予約や一括送金など決済の利便性向上、発行額・保有額の上限定額などシステムの安定性確保に要請される機能について検証した。23 年 4 月からの第三段階では、民間事業者や消費者等が参加するパイロット実験を行い、消費者が実際にオンライン・オフラ

イン環境で決済できるかどうか、民間の銀行口座からの支払い・受取が円滑にできるかどうかなどを検証する予定だとされる。ただし、日銀は実証実験について、発行を前提とした実験ではなく、既存の決済システムの代替手段として、今後状況が変化したときに備えるもので「準備はするが発行計画はない」という立場をとっている。しかし、中国の動きに後れないよう米FRBや欧州中央銀行（ECB）と連携しつつ、中銀デジタル通貨の技術・規制・運営面に関する国際標準の形成をめざすべきだろう。政府内でも消費者保護、プライバシー保護、不正使用の防止、サイバー攻撃対策、金融システムの安定などに向けて法的・制度的な課題を洗い出すべきだ。そのことが、国際通貨・金融システムの安定性につながるからである。日本にとっては、他国に大きく後れをとっているキャッシュレス化を進めて、消費者の利便性を高め、経済効率を向上させるためにもデジタル円の導入の意義は大きい。

中国を既存の国際通貨・金融システムのルールに取り込む

中国に対しては、既存の国際通貨・金融システムのルール・規範に従った行動をとるよう促していくという視点が重要だ。そのためには、中国の経済・金融システムが国家資本主義的なものに傾斜していくのではなく、より開放的な民間部門主導型の「市場経済国」になるように仕向けていくことが重要だ。

債権大国となった中国は、「一帯一路」事業を質の高い開かれた透明性の高いものにし、国際的な規範に則ったかたちでプロジェクトを運営していくべきだ。とくに中国による不透明な融資が借り入れ途上国の過剰債務につながっている可能性が高く、中国が国際標準に従った融資を行い、透明性の高い債権情報の開示を行う必要がある。途上国が過剰債務に陥り、債務返済ができなくなった場合は、既存の国際的な手続きに沿った債務再編に取り組む必要があり、パリクラブへの参加も望ましい。中国にとっては国際社会と協調しつつ発展することがその国益に適っているはずであり、日本は、中国を相互依存の世界に取り込むことで、より責任のある国際的な協調行動を引き出すよう努めるべきだ。

また、人民元レートの柔軟性をさらに高め、透明性の高い変動レート制に移行すること、金融・資本市場をさらに対外的に開放して金融サービスと国際資本移動の自由化を進めること、国有銀行を民営化し健全な市場規制・監督機関の下で透明性の高い市場競争に則った銀行システムを構築すること、国内の過剰債務問題（とくに不動産部門を中心とした企業債務や地方政府の融資プラットフォーム債務）に対処するなど国内金融システムの安定性を維持しつつ、金融危機に対応できる体制づくりを進めることが欠かせない。

7. まとめ

世界の通貨・金融システムは依然として米ドルを中心に機能しているが、中国は世界金融危機以降、増大する経済力を背景に人民元の国際化を積極的に進め、米国の通貨・金融覇権に対する競争に乗り出している。人民元は貿易・資本取引の決済通貨や公的外貨資産として、あるいは東アジア諸国を中心に為替アンカー通貨として国際的な役割を高めており、2016年にはIMFのSDRバスケットの構成通貨に含まれた。中国人民銀行は独自の国際決済システムCIPSを導入したり、デジタル人民元の開発に取り組んだりして、人民元を主要な国際通貨に押し上げることで、米ドルに依存しない国際通貨・金融体制を構築し

ようとしている。中国は15-16年に「人民元ショック」と言われる急激な資本流出と外貨準備の急減に直面して、厳格な資本流出規制を導入したことから、人民元の国際化が足踏みした。しかし、22年2-3月に米欧日が発動した極めて包括的な対口金融制裁（ロシアの主要銀行に対するドル決済の制限・禁止措置、SWIFTからの排除、ロシア中銀の外貨準備の凍結など）を踏まえ、さらなる人民元の国際化が急務であることを再認識したのではないかと考えられる。

包括的な金融制裁に直面したロシアは、「脱ドル化」を進める中で人民元への依存を強めており、それが人民元の国際化を後押しする効果をもっている。しかし、現状の人民元は、世界規模でもアジア地域においても、米ドルの地位を脅かすほどの存在感を示しているわけではない。人民元が本格的な国際通貨になるためには、国際資本移動の自由化や開放的で深み・厚みがあり流動性の高い人民元建て金融市場の存在が欠かせず、それには相当の期間を要すると考えられる。ただし、CIPSを通じた貿易・資本取引の国際決済やデジタル人民元による国際決済が「一带一路」沿線諸国を中心に拡大することになると、それら諸国が人民元圏に組み込まれていく可能性がある。その結果、先行者としての中国が技術・運営面や規制面で、中銀デジタル通貨のデファクト国際標準を設定する可能性がある。米バイデン政権は、このような人民元の潜在性を認識しつつ、通貨・金融面で対中競争に備える姿勢を打ち出している。

米国はこれまで中国に対して、「為替操作国」に認定して人民元安を牽制したり、「香港自治法」による金融制裁を行う体制を整えたりするなど、金融面からの対中政策手段を動員してきた。とりわけ「香港自治法」は、制裁対象者と「著しい取引」を行った外国の金融機関（中国の主要銀行など）に対して米ドル決済の禁止などの二次制裁を発動できるものであり、こうした手法は今後も用いられよう。仮に中国が台湾への軍事侵攻を行ったならば、米国はEU・英国・日本などと連携して、ロシアに科したものと同様の経済・金融制裁を中国に対して科すことが考えられる。ただしそのような制裁は、中国の金融・経済のみならず世界経済にも甚大な影響を与える可能性がある。そのため、米欧日はグローバルサウスと連携して、中国が深刻な非常事態をつくり出すことなく慎重に行動するよう訴えていくべきだろう。また、米国と中国が「通貨戦争」を引き起こさず、IMFを中心とする国際通貨制度の安定性を維持することが必要だ。そのためには、米中間の対話やG20などの多国間協議のプロセスを効果的に進めることが望ましい。

米国は最近まで中銀デジタル通貨の発行には消極的な姿勢しか示してこなかったが、22年に入ってから、デジタルドルの導入に向けて前向きの姿勢を示すようになってきている。中国によるデジタル人民元の開発やデジタル金融取引のデファクト標準化に対抗するだけでなく、民間部門によるデジタル資産（ステーブルコインや暗号資産）の拡大に対応するためにも、FRBがデジタルドルを発行できる体制を整えてドル覇権を維持することが重要だとする方向性を打ち出している。

日本は、IMFやG7と連携して東アジア地域を含む世界の金融安定化に貢献するとともに、インド太平洋地域における「質の高いインフラ投資」のファイナンスを行ったり、円のさらなる国際化（デジタル円の発行を含む）と東京金融市場のグローバルセンター化をペアで進めたりするなど多層的なかたちで国際通貨・金融協力を推進すべきだ。中国に対しては、アジアの金融安定をめざして連携しつつ、さらなる市場経済化と金融市場の改革・

開放を進めるよう訴え、中国を既存の国際ルールの中に取り込んでいく努力が欠かせない。中国を相互依存の世界に取り込んでおくことが、中国による一方的かつ国際非協調的な行動を抑止する効果をもつと期待される。

参考文献

- 伊藤宏之・河合正弘「国際通貨体制の変遷：為替レート制度とトリレンマ制度」、財務省財務総合政策研究所、2022年12月。
- 関志雄「人民元の国際化に向けての課題—中国・地域・グローバルという視点に基づく考察—」、財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』、平成30年第1号（通巻第133号）、2018年3月、65-87頁。
- 鈴木伸「中国『デジタル人民元構想』のいま」、JNF briefing (2022年12月)。 <https://forum.j-n.co.jp/narrative/5264/>
- 関根栄一「中国の人民元国際化戦略とデジタル人民元との関係・展望」、財務省財務総合政策研究所、2022年9月。
- 中谷和弘『為替操作、政府系ファンド、途上国債務と国際法』（東信堂、2020年1月）。
- Eichengreen, Barry. “Sanctions, SWIFT, and China’s Cross-Border Interbank Payments System.” Marshall Papers, May 2, 2022, CSIS Brief (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies). <https://www.csis.org/analysis/sanctions-swift-and-chinas-cross-border-interbank-payments-system>
- Eichengreen, Barry and Masahiro Kawai, eds. *Renminbi Internationalization: Achievements, Prospects, and Challenges* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2015), pp. 159–204. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159835/adb-rem-rem-internationalization-achievements-prospects-challenges.pdf>
- Góes, Carlos and Eddy Bekkers, “The Impact of Geopolitical Conflicts on Trade, Growth, and Innovation.” Staff Working Paper ERS2022-09 (04 July 2022), World Trade Organization.
- International Monetary Fund. “Asia and the Growing Risk of Geoeconomic Fragmentation.” Chapter 3, Regional Economic Outlook: Asia and Pacific (October, 2022).
- Ito, H. and M. Kawai. “Global Monetary System and the Use of Regional Currencies in ASEAN+3.” In D. Guinigundo, M. Kawai, C-Y Park, R.S. Rajan, eds., *Redefining Strategic Routes to Financial Resilience in ASEAN+3* (Manila: Asian Development Bank, 2021), pp. 86–159. <https://www.adb.org/publications/strategic-routes-financial-resilience-asean3>
- Nelson, Rebecca M. and Karen M. Sutter. “De-Dollarization Efforts in China and Russia.” IF11885 (July 23, 2021), Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11885>
- Nikoladze, Maia and Mragank Bhusari. “Russia and China Have Been Teaming up to Reduce Reliance on the Dollar. Here’s How It’s Going.” *New Atlanticist* (February 22, 2023), Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/russia-and-china-have-been-teaming-up-to-reduce-reliance-on-the-dollar-heres-how-its-going/>

— 注 —

- 1 人民元の国際化については極めて多くの文献があるが、ここでは差し当たり、Eichengreen and Kawai (2015)、関 (2018)、関根 (2022) を挙げておく。
- 2 People’s Bank of China, 2022 RMB Internationalization Report, September 2022.
- 3 2022年8月には、5年に一度のSDRバスケット構成通貨のウェイトの改訂が行われ、米ドル43.4%、ユーロ29.3%、人民元12.3%、日本円7.6%、英ポンド7.4%になり、人民元のウェイトが高まった。
- 4 2019-21年の時期のインドネシアでは人民元のウェイトが米ドルのウェイトを上回っているが、インド

- ネシアは事実上変動為替レート制を採用しており、人民元レートへの為替安定化の度合いは極めて低い。
- 5 その例外はタイであり、通貨バスケットに占める米ドルのウェイトは有意でなく、日本円と人民元がほぼ拮抗するウェイトになっている。
 - 6 ただし、ICカード等の物理的なカードである「ハードウォレット」もあり、専用の自動両替機で現金をデジタル人民元に交換してチャージできる。
 - 7 ただし現状の実証実験では、デジタル人民元には金利がつけられていない。
 - 8 SWIFTは、加盟金融機関によって所有される、ベルギー法に基づく協同組合であり、ブリュッセル近郊のラ・フルベに本社をもつ。そのため、ベルギー政府とEUの法制下にある。
 - 9 直接参加銀行は、CIPSの電文メッセージを用いて相互の間での人民元決済を行うことができる。しかし、間接参加銀行は、顧客からの指示を受けて人民元を送金する際、通常、SWIFTのメッセージング・サービスを利用して直接参加銀行に送金を依頼するケースが多いと言われる。このことは、CIPSの処理規模が大幅に増えない限り、SWIFTから脱却することが難しいことを示唆する。
 - 10 SWIFT自身も、2023年から25年にかけて新規格を導入して、情報処理能力を高め国際送金の効率化、利便性向上、不正送金（マネーロンダリング）の防止につなげることをめざしている。
 - 11 米国は1979年のイラン・イスラム革命以来、イランに対する経済制裁措置をとっており、2000年代中央以降、金融制裁が活発化した。米オバマ政権は、15年7月のイラン核合意（「包括的共同行動計画」〔JCPOA：Joint Comprehensive Plan of Action〕）により、イランの核開発の停止と引き換えに、イランに科していた核開発を理由とする経済制裁を解除した。しかし米トランプ政権は、18年5月にJCPOAから離脱し、解除していた制裁措置を再導入し、対イラン経済制裁を強化した。イランに対する金融制裁は以下のものを含む：①イラン政府、イラン中央銀行、イランの金融機関の在米資産の凍結、②米国・外国金融機関によるイラン中銀及びその他の特定のイランの金融機関との取引禁止（とくにドル決済の禁止）、③中央銀行を含むイランの金融機関のSWIFTからの排除（EUと連携）、④イラン通貨リアルルの売買やイラン国外でのリアル建ての資金・口座の維持禁止、イランの公的債務の購入・発行引受の禁止など。
 - 12 Bank of Russia, Currency Composition for Settlements of goods and services. https://cbr.ru/eng/statistics/macro_itm/svs/
 - 13 世界各国のロシアとのエネルギー貿易や農産品・鉱物資源貿易の多くはドル建てであるため、西側諸国はロシアの銀行に対する全面的なドル決済の禁止には踏み切れていない。米国がロシアの銀行とのドル決済を禁じたとしても、ドル以外の通貨での取引を制限することはできない。対口制裁に参加しているEU、英国、日本などの当局はユーロ、英ポンド、円などの利用を制限しているが、制裁に参加していない国（中国、インド、トルコなど）は、本国通貨を用いた取引を制限していない。
 - 14 SWIFTはEUとベルギー政府の決定を受けて、2022年3月12日（欧州時間）、ロシアの7つの銀行を排除した。ホームページに掲載された声明では、「EUが英国、カナダ、米国と協調して取った外交的決定は、SWIFTの金融メッセージサービスから特定の銀行を除くことでこの危機を終わらせようとするものだ」とした。SWIFTは、12年3月に、EUの決定を受けて、中央銀行を含むイランの30ほどの金融機関に対する通信サービスを停止したが、これは当時としては前例のない措置だった。その後、SWIFTはイラン核合意（JCPOA）を受けて16年1月に停止措置を解除したが、18年11月に再導入した。
 - 15 Bank of Russia, Bank of Russia Foreign Exchange and Gold Asset Management Report, 2014-22. https://www.cbr.ru/eng/analytics/oper_br/
 - 16 CISTEC事務局「米国・EUの対ロシア制裁概要と関連諸動向について」（2022年4月11日、改訂2版）を参照のこと。 https://www.cistec.or.jp/service/zdata_russia/20220318.pdf
 - 17 欧州などの取引企業が天然ガスを購入するにあたり、ガस्पロムバンクにユーロなどの外貨建てとルーブル建ての両者の決済口座を開設することが求められた。買い手企業は従来通り代金をユーロでガस्पロムバンクに支払い、ガस्पロムバンクは送金された外貨をルーブルに両替してガस्पロムに代金をルーブルで支払う。このことにより、外貨を確実に国内に集めることができ、同時にルーブル価値の下落を防止することができるとされた。
 - 18 ロシア政府は元本20億ドルのうち72.4%についてルーブルで買い戻した後、残り（利払いを含め6億4,920万ドル）を米ドルで買い戻す予定にしていたが、それができなくなったため、投資家に対し返済相当額をルーブルで送金したとされる。この対応を受けて、米格付け会社S&Pグローバル・レーティングは、ルーブルでの支払いを返済条件の一時的な変更だとして、ロシア政府の格付けを「選択的デ

- フォルト」(SD)に引き下げて一部がデフォルトだと認定した。その上で、同社はロシア政府・企業の外貨建債券の格付けをすべて撤回するとした。また国際スワップ・デリバティブズ協会 (ISDA) は、このロシア国債について「潜在的なデフォルト」と判断した。その結果、ロシア政府が30日の猶予期間内の5月4日までにドルでの償還・利払いを行わなければ正式にデフォルトとして扱われることになった。
- 19 EUは域内の格付け会社によるロシア政府・企業の外貨建債券の格付けを禁じており、他の格付け会社にも同様の措置を求めてきた。ムーディーズ・インベスターズ・サービスやフィッチ・レーティングスは既に外貨建てロシア債券の格付けを撤回しており、S&P グローバル・レーティングもこれに加わっていた。主要な金融機関や企業は、原則として格付けのつかない国や企業には投資しないため、ロシアが海外から新たに資金調達を行うことが困難になった。
- 20 ロシア財務省のウェブサイト参照のこと。 https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38343-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_yanvar-dekabr_2022_goda
- 21 国民福祉基金は、前身である「ロシア連邦安定化基金」が改組されて2008年に設立されたロシアの政府系ファンドである。石油・ガス収入を財源として、年金基金の赤字補填や任意年金への支出に用いることができるとされているが、連邦政府の財政赤字の補填などにも用いられている。基金は外貨建て資産、金、ルーブル建て資産で保有されているが、21年7月以降、ロシアの「脱ドル化」の動きの一環として、ドル建て資産はゼロになった。23年からは、基金に占める人民元と金の比率の上限が2倍(元は30%から60%、金は20%から40%)に引き上げられるとともに、英ポンドと日本円の比率がゼロになった。23年2月初の資産は人民元建て、ユーロ建て、ルーブル建て、金となっている。
- 22 Yale School of Management, Over 1000 Companies Have curtailed operations in Russia—But Some Remain. <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain>
- 23 帝国データバンク「日本企業の『ロシア進出』状況調査」(2023年2月)、2023年2月20日。 <https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/p230208.pdf>
- 24 European Bank for Reconstruction and Development, *Regional Economic Outlook: In the Shadow of the War. The Economic Fallout from the War on Ukraine*, March 2022. <https://www.ebrd.com/news/2022/ebird-sees-war-on-ukraine-causing-major-growth-slowdown.html> ; World Bank, *War in the Region: Europe and Central Asia Economic Update*, Spring 2022. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37268> ; IMF, *World Economic Outlook: War Sets back the Global Recovery*, April 2022. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>
- 25 2023年の成長見通しについても同様の傾向が見られる。すなわち、ロシアの23年の成長率予測は22年4月の時点でマイナス2.3%、7月にはマイナス3.5%になったが、10月にはマイナス2.3%、23年1月には0.3%とトレンドとして上方修正されてきた。IMF, *World Economic Outlook*, July 2022, October 2022, January 2023 を参照のこと。 <https://www.imf.org/en/publications/weo>
- 26 Bank of Russia, Annual Report for 2020, May 2021. <https://www.cbr.ru/eng/press/event/?id=9819>
- 27 Sputnik, “More countries join Russia’s SWIFT alternative – Central Bank.” February 18, 2023. <https://www.rt.com/business/571628-russia-swift-alternative-member-countries/>
- 28 TASS, “Ruble’s share in Russia’s international settlements doubles against December 2021—Putin,” February 21, 2023. https://tass.com/economy/1579679?utm_source=bing.com&utm_medium=organic&utm_campaign=bing.com&utm_referrer=bing.com
- 29 「為替操作」の定義や法的側面に関しては、中谷和弘(2020)の第1章を参照のこと。
- 30 U.S. Department of the Treasury, *Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States*, January 2020. <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/macroeconomic-and-foreign-exchange-policies-of-majortrading-partners-of-the-united-states>
- 31 たとえば、直近(22年11月)の『半期為替報告書』では、「為替操作国」認定のための基準を次のように設定している。すなわち、米国にとって主要な貿易相手国(上位20か国)であり、①対米貿易黒字額が大きい(150億ドル以上)、②対世界の経常収支黒字が大きい(対GDP比3%以上または経常収支ギャップ推計値が大きい)、③一方向の為替市場介入を継続的に行っている(ネットの外貨購入額が1年間で対GDP比2%以上、8-12カ月の期間介入)。U.S. Department of the Treasury, *Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States*, November 2022. <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/macroeconomic-and-foreign-exchange-policies-of-majortrading-partners-of-the-united-states>

- 32 CISTEC 事務局「米国の香港自治法等による対中制裁及び香港国家安全維持法によるビジネス上の影響に関する QA 風解説」、2020年8月19日。<https://cistec.or.jp/service/uschina/26-20200819-1.pdf>
- 33 これはそれまでのイランを巡る金融制裁とは異なった対応である。米財務省は2020年10月、対イラン制裁の実効性を高めるために、イランの金融機関18行への制裁を強化すると発表した。財務省はこれらの銀行が米国内に有する資産を凍結するとともに、米国人による制裁対象との取引などを禁止した。45日間の移行期間後は、外国の企業・金融機関による制裁対象との一定の取引などは二次制裁の対象になるとした。
- 34 米当局は北朝鮮に対する金融制裁で、中国の丹東銀行をドル決済システムから排除した際、大手銀行に制裁を科すと金融面での影響が大きすぎることを鑑み、大手には制裁を科さなかった経緯がある。
- 35 Federal Reserve Board, Money and Payments: In the Age of Digital Transformation, January 2020. <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/other20220120a.htm>
- 36 White House, Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital Assets, March 9, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/03/09/executive-order-on-ensuring-responsible-development-of-digital-assets/>
- 37 IMF (2022) は、2022年3月の国連総会でのロシアによるウクライナ侵攻の停止を求める決議案への賛成国を西側、反対国・棄権国を東側と定義している。Gócs and Bekkers (2022) は、国連総会における歴史的な投票行動の類似性により定義している。いずれの場合でも、西側は主要7カ国 (G7) や欧州連合 (EU) など大半の先進諸国、東側は中国、ロシア、などを含む。

第9章 途上国のインフラ開発と日中の現状 ——国際的ルール・枠組みづくりの重要性——

稲田 十一

はじめに—「経済安全保障」論の中でのインフラ輸出のとらえ方

開発途上国の経済発展や国際開発を推進する上で、インフラ建設は最も重要な要素の一つである。また、そのための資金をどのように工面するかは国際開発の重要テーマであり続けてきた。

近年、こうした開発途上国のインフラ建設のための資金を提供するドナーとして急速にその存在感を高めてきたのが中国である。中国政府は2013年に「一带一路」構想（Belt and Road Initiative：BRI）を公表し、2017年に公式の政策とした。その後、鉄道・道路・港湾・空港などの「連結性（connectivity）」に関連する運輸・交通インフラを中心にその開発資金の供給を拡大してきた。中国の融資と企業による途上国でのインフラ事業が急拡大する状況を受けて、欧米より、中国の途上国への経済協力の拡大は自国の経済利益を追求するものであり、新重商主義あるいは新植民地主義的であるとの批判がなされている。他方で、こうしたアプローチは途上国の開発に資するものだと議論もあり、こうした論争は、1970年代に日本の途上国への経済協力の拡大に対してなされた議論を彷彿させるものである。

一方、近年、途上国のインフラ建設支援を「経済安全保障」の観点から再検討する考えもある。ただし、「経済安全保障」は万が一の際に物流などが途絶した場合のリスクを想定するが、むしろ途上国のインフラ建設支援は「経済開発」という観点に加え「経済的利益の拡大」「ビジネス上の競争」の観点から議論されるのが普通であり、近年、後者の観点からの議論が高まっている。ただし、これは、途上国でのインフラ建設を「経済安全保障」の視点でみるというよりは、広義の「Economic Statecraft」の観点からとらえる見方が強くなっているというべきかとおもわれる。その場合、政府主導でインフラ輸出を支援することが、そうした「経済的利益の拡大」「ビジネス上の競争」を有利に進める上で本当に有効かという点も検討しておくべき課題であろう。

他方、国際的な製造・流通のサプライチェーンや連結性の維持・確保は国の「総合安全保障」の観点から重要であるとの議論は、1980年代からある議論でもある。途上国でのインフラ建設支援が中国とその国との外交的な関係強化につながっているという議論は以前からあるが¹、それだけでなく政治・安全保障上の観点からは、開発途上地域の港湾・電力・鉄道・通信などのインフラに対する支配力は、平時における政治的影響力とも密接に関連し、また万が一の有事の際には軍事的意味も持ちうるとの見方もある。ただし、途上国地域でのインフラ建設への支援が有事における戦略的意義の観点からどのような意義を持つかについては議論が煮詰まっているとは言い難く、また具体的な実証的分析は困難である。

1. 中国と日米欧のインフラ輸出戦略

(1) 中国のインフラ輸出の拡大

中国の経済協力の拡大は、単に中国政府による対外援助支出の拡大に限定されるわけで

はなく、外交部・商務部の無償・無利子借款、中国輸出入銀行などによる優遇借款の拡大（1994年以降）なども含め、援助だけでなく、貿易額、直接投資、対外経済合作契約額の拡大があわせて進行し、それが中国の外貨準備の拡大にもつながっている。中国の多くの援助・融資案件が、中国企業が請け負うことが義務づけられている「中国企業タイド」であり、こうした経済協力のあり方を「三位一体」、あるいは海外での中国人工事労働者の拡大とあわせて「四位一体」の海外進出と呼ぶこともある（稲田 2013）。

他方で、特に 2013 年に「一帯一路（BRI）」政策が打ち出されて以来、中国による途上国地域での産業・経済インフラ関連事業が拡大しており、これは途上国にとっては多様な資金源の追加あるいは選択肢の拡大として歓迎されている側面もある。

また、インフラ資金提供国としての中国の急速な台頭は、それまでの国際開発金融の秩序を攪乱する側面も含むものである。近年では、中国の開発途上国のインフラ建設のための資金提供は、その融資条件が不透明であり、被融資国の「債務の罟」につながってきているとして問題視する議論も出ている（Parker et al. 2018）。

本論は、開発途上国の膨大なインフラ需要に対応する中国の役割を認めつつも、特に「質の高いインフラ」と途上国の債務問題への対応において、中国が国際的な共通ルールの枠組みの中に入ることの重要性を指摘するものである。

(2) 日本政府のインフラ輸出戦略

開発途上国へのインフラ輸出は、歴史的には日本企業に競争力があり、特に 1960–70 年代は、日本政府の ODA（円借款）供与の支援を受けながら、数多くのインフラ事業を実施してきた。しかし、1970 年代になると、日本政府（特に当時の通産省）は「貿易・投資・援助の三位一体」のインフラ開発は途上国の開発促進の有効なアプローチであるとの主張をしたものの、欧米からは「新重商主義」的な自国の経済利益増進のツールであるとの批判を受け、1976 年に円借款は原則アンタイドとされた。

そうした状況の中でも、日本は、1970 年代から 2000 年代まで、特にアジアの交通インフラ分野（近年ではこうした分野を「連結性（connectivity）」の強化という観点からとらえることが多い）で、大きな存在感を示してきた。しかしながら、2000 年代後半以降、中国の特にインフラ分野でのドナーとしての急速な台頭を受けて、日本の存在感は次第に低下しつつある。特に価格面での安さや実施のスピーディーさなどの点において、中国のインフラ投資の競争力に太刀打ちできない事例が増えてきた。

そのため、日本政府は、政府としてもインフラ輸出を促進する政策をとってきた。具体的には、例えば、2013 年 3 月には、内閣官房に「経協インフラ戦略会議」が設けられ、同年に「インフラシステム輸出戦略」を策定した。それを受けて、日本企業の海外展開を推進するために官民一体の戦略的対応やインフラ輸出に直結する公的支援ツールの強化、日本のインフラ輸出のトップセールス、各種公的支援制度の整備・改善などを通じて、日本企業の海外インフラ案件の受注機会を拡大する努力をしてきた。

2021 年には、政府の「インフラシステム輸出戦略」において、今後 5 年間の新たな目標を掲げ、これまで対象としてきたインフラ分野である電力、鉄道、情報通信、農業・食品、環境など 14 分野に加え、複数の関連サービスを一括で提供する事業モデルや、インフラを通じてサービスを提供するソフトウェア・アプリケーション等も追加対象候補として明記

した²。受注実績は、2010年の10兆円を基準として2020年に約30兆円の受注を獲得するとの目標に対し、2013年に約15兆円、2015年に約20兆円、2018年に約25兆円と増加基調を維持しており、こうした戦略は一定の成果を上げてきたと見る見方もある³。

また、国際社会のインフラ開発に関する議論の場においても、2015年5月には、「質の高いインフラパートナーシップ—アジアの未来への投資」を発表し、2016年5月には「質の高いインフラ投資の推進のためのG7伊勢志摩原則」を主導して、「質の高いインフラ」の重要性を国際的に訴えてきた。その結果、2019年6月のG20大阪サミットでは、本格的な議題として取り上げられることになり、「質の高いインフラ投資に関するG20原則」が承認されるにいたった。

他方、日本政府は当初、中国の「一帯一路」構想に対して積極的な姿勢を示していなかったが、安倍首相は、2017年5月に北京で開催された「一帯一路・国際フォーラム」に政府代表団を派遣し、同年6月には東京で一帯一路構想に対して以下のような条件付きで支持を表明した。すなわち、「一帯一路が自由で公平なアジア太平洋地域の考え方と調和したものであること、インフラへの開放されたアクセスや透明かつ公平な入札方式を採用すること、経済的・金融的に返済可能なプロジェクトを支援すること」等である。

以来、日本政府は、第三国における日中企業間の共同事業を進めるにあたっては、①プロジェクトの経済合理性、②開放性、③透明性、④借入国の債務持続可能性、の4条件を満たすことが必要だとする立場を繰り返し示している。インフラの「開放性」、「透明性」、「経済性」、「借入国の債務持続可能性」等、国際社会で広く共有されている考え方に留意し、「質の高いインフラ」が正当に評価され、相手国に導入されやすい環境整備を図るべく、「質の高いインフラ」の国際スタンダード化を推進するとしている。

(3) 欧米によるインフラ支援対抗策

中国の世界的なインフラ建設分野での存在感の拡大に対抗して、欧米各国もそれぞれ独自の国際的なインフラ建設を支援するイニシアティブを打ち出してきている。

例えば、2021年6月のG7会合で、米国は「Build-Back-Better World」構想を表明し、これは2035年までに40兆ドルの資金を目標にインフラに投資するというもので、特に「Blue Dot Network」と称する環境・気候変動や労働・社会基準などの分野に重点がある。また、2021年11月のCOP26会合では、英国が「Clean Green Initiative」と称して環境関連の「clean infrastructure」事業に対して5年間に30億ポンドの規模の支援を行うとしている。更に、2021年12月には、EUが「Global Gateway」と称して、2021-27年の期間に合計3兆ユーロ規模で「smart clean secure investment」を支援する構想を打ち出した。これらのインフラ建設支援構想に共通するのは、デジタル・エネルギーなどの今後の成長分野への投資に重点がおかれていることであり、ODAにとどまらず民間資金の動員を含み、また、透明・公正な手続き・国際ルールを重視している点である。

2021年12月には、英中部リバプールで先進7カ国（G7）外相会合が開かれたが、討議を総括した議長声明では、民主主義や国際秩序の擁護を訴え、インフラ投資で途上国に多額の借金を負わせ、債権国として影響を強める中国への懸念が強調されている。ASEAN各国の外相を招いた初の拡大会合も開かれ、トラス英外相（当時）の議長声明要旨では、「インフラプロジェクトは、経済成長と持続可能な開発を支援し、将来の産業の雇用創出とと

もに、持続可能で弾力性があること」を指摘している。

2. 日中のインフラ開発の主要分野の状況

さて、日本や中国が途上国のインフラ開発において、特に競合が顕著になってきている。

分野として、港湾・鉄道・道路・通信・電力などの分野がある。これらの分野の多くは、その国の経済開発における公共財として政府資金投入の必要度が高い分野と、もはや政府資金の投入ではなく民間活力にゆだねられるようになってきた分野に分けられる。前者の典型的な分野が港湾・鉄道・道路といったインフラであり、後者の代表的な分野が電力や通信分野などである。

(1) 港湾—中国の台頭

途上国での港湾整備は、歴史的には日本企業が大きな役割を担ってきた分野であるが、近年は中国企業が受注する事例が増えてきている。近年の主要な例を挙げると、パキスタン・グワダル港（China Overseas Port Holdings が建設受注、運営は40年リース契約）、スリランカ・ハンバントタ港（同社が建設受注、70%所有、99年リース契約）、ミャンマー・チャオピユー港（CITIC が建設受注、70%所有、50年リース契約）、カンボジア・コーコン港（UDG が建設受注、70%所有、99年リース契約）、ジブチ港（中国海軍が所有・運営）などが挙げられる。中国がこの地域でこれほど多くの一連の港湾整備を進めたことに関しては、その目的が、中国企業の経済利益によるものか、あるいは中国経済にとって重要な海路の連結性確保のためか、あるいはインド洋における軍事戦略（インドを取り囲む「真珠の首飾り戦略」とも呼ばれる）が背後にあるとも指摘され、明確な証明は困難であるが、いずれの側面をもあわせ持つということは言えそうである。

特に、スリランカで中国が進めたハンバントタ港の事業は国際的な注目を浴びた。スリランカでは、コロンボ港の整備など、かつては日本の円借款が先行していたが、近年は中国の融資による港湾整備事業が進められている。スリランカ南部のハンバントタ港は中国輸銀の借款やバイヤーズ・クレジットにより支援され、その債務削減の代償として港の運営権が（99年間）中国企業に移ったことで有名である（悪名高い）が、その中国輸出入銀行の融資（600Mドル）の条件は、20年返済、7年据え置き、金利2%というものであり、日本の円借款ほど有利な条件ではないが、譲許的資金（ODA）のカテゴリーに入るものである⁴。

日本政府もスリランカの港湾整備支援には引き続き力を入れており、スリランカ北東部のトリンコマリー港の24時間運用に対応する機能拡張の支援を、約11億円の無償資金協力で支援してきた⁵。この事業に際しては、トリンコマリー港のコンテナ港化や工業団地拡張構想があったが、コロナ禍を受けてこれらの構想は頓挫している状況である。

他方、中国のハンバントタ港建設支援については、中国の戦略的な思惑（インドをとりまくいわゆる「真珠の首飾り戦略」）についての疑念が指摘され、日本政府も必ずしも中国への対抗だけを意識したものではないが、FOIP（Free and Open Indo-Pacific：自由で開かれたインド太平洋）政策をとっている。スリランカに対しては、2016-2018年に「海上安全能力向上計画」（無償資金協力）によりSLCG（スリランカ海上保安庁、2009年に海軍より分離）に巡視艇を供与した一方、2018年には小野寺防衛大臣および河野外務大臣（いずれも当時）がスリランカを訪問し関係強化の努力を行い、2017年からは海上自衛隊の艦艇

が毎年スリランカに寄港し、共同演習を実施するようにもなっている。

東ティモールの港湾整備についても、日本政府はODA（無償資金協力）で継続的な支援を行ってきた。2002年の東ティモールの独立の後、2006-2010年に首都デリの港の「緊急改修計画」（無償資金協力、約15億円）で老朽化していたデリ港の改修を実施し、2016-18年にはデリ港の「フェリーターミナル緊急移設計画」（無償援助、約22億円）で、3隻のフェリー着桟に対応する旅客ターミナルの整備を行った。

一方で、東ティモール政府は、デリ港の西に位置するティバルにて、PPP（Public Private Partnership）方式を採用した貨物専用の新港を整備する計画を推進し、フランス企業の資金で中国国営企業が工事を受注し2022年末に完成予定である。日本の支援が無償資金協力によるものであるのに対して、ティバルのコンテナ港の整備は事業採算がとれる可能性があるとして、東ティモール政府は民間主導の開発手法を採用した。日本のODA（無償資金協力）によるインフラ整備は政治外交的には歓迎されるが、近年は後者のようなPPP方式により民間企業を巻き込んだ独自採算を目指した開発事業がより効率的な事業として活用される傾向がある。

（2）鉄道—日中の競合分野

途上国での鉄道建設も、歴史的には日本が円借款などを活用し力を入れてきた分野である。しかし、近年では、中国が途上国での高速鉄道事業を推進し受注する事例が増えている。

直近では、2021年12月に中国国境からラオスの首都ビエンチャンまでを結ぶラオス高速鉄道の完成が報じられた。また、近年の話題となった事例として、インドネシアのジャカルタからバンドンまでの高速鉄道建設事業がある。この事業は、日本が技術協力にてマスタープランを作成していたものの、中国が輸銀借款を供与しインドネシア政府資金の保証が不要ということで受注した。

他方、日本による事業として、インドに対して2015年末以来、極めて譲許的な条件で多額の円借款を供与し、新幹線建設（ムンバイ・アームダバード間）を支援・受注したケースがある。他方で、ベトナムでの南北高速鉄道計画は、同様に極めて良い条件の円借款供与を提示したにもかかわらず、高額となることを理由に新幹線建設計画がベトナム国会によって否決されたケースもある。

日本はフィリピンの鉄道建設においても、多額の支援を行ってきた。フィリピンでは、DACにより低所得国において調達を日本タイドにすることが容認されている「STEP円借款（本邦技術活用条件）」の枠組みを活用し、マニラを起点とする南北通勤鉄道事業に対し4000億円を超える円借款を供与して鉄道整備事業が進められている⁶。「南北通勤鉄道事業」（2420億円、日本タイド、2015-2021年）は、「南北鉄道計画」のうち、北方のブラカン州マロロス市からマニラ市ツツバン間を新たに整備（線路の敷設や車両調達等）するもので、更に「南北通勤鉄道延伸計画（第1期）」（1672億円、日本タイド、2018年より）では、南北通勤鉄道を南方はラグナ州カランバまで、北方はクラーク国際空港まで延伸する事業が進んでいる。これらと並行して、JICAの技術協力プロジェクト（7.3億円、2018-2022年）にて、フィリピン鉄道訓練センターを設立し、日本のコンサルタント会社により鉄道運行能力の強化プロジェクトを実施してきた。

更に、マニラ首都圏地下鉄事業（フェーズ1、2017-2022年、1045億円、更に合計6000

億円の借款検討を表明)が日本タイド(STEP・本邦技術活用条件)で進められている。しかし、フィリピンの中所得化に伴い、今後はこのSTEPの枠組みが使いにくくなり、ある意味でその前の駆け込みで日本タイドの円借款の枠組みを活用したとも言える。

中国政府もマニラ「南北通勤鉄道延伸計画」の更に北側を支援してきたが、日本より融資条件が悪く、フィリピン政府は日中を天秤にかけながらより良い条件を模索してきた。中国側も2004年頃からフィリピンとの関係強化をめざす中で、北部鉄道第1期・1区を支援し(2007年より2014年まで)、輸銀バイヤーズ・クレジットで計画金額400Mドルに対し実績181Mドル、その融資条件は20年返済・8年据置・3%金利というものであった。2区についても500Mドルの融資が提示され合意したが、2012年にはキャンセルされている⁷。

2018年11月に習近平国家主席が中国国家主席として初めてフィリピンを訪問、2019年4月にドゥテルテ大統領が中国訪問するなかで、様々な援助案件が提示され、その一環として、首都圏〜ルソン島南端間の長距離鉄道(639km、1753億ペソ、2019-2023年)、スービック〜クラーク貨物鉄道(71km、500億ペソ、2019-2022年)も合意され、その総額は日本円に換算して合計約4500億円に達した⁸。ただし、これらの中国借款を使った鉄道事業はドゥテルテ政権末期にいったんキャンセルされ、2022年6月に新大統領となったボンボン・マルコス大統領は、中国支援の鉄道プロジェクトの借款再交渉を指示したと報じられている⁹。

(3) 道路—中国企業の優位

途上国での道路整備の分野では、JICAはこれまで多くの途上国で円借款の支援枠組みを活用して支援をしてきた。しかし、近年では、道路建設を日本企業が受注することはなく、競争入札で受注するのは中国企業ないし中国企業を中核とした現地企業との合弁での事業が大半である。道路整備の分野で日本企業が競争力を失ってきていることを象徴する事例が、東ティモールでの国道整備事業である。

東ティモールにおける唯一の円借款事業である「国道1号線改修事業」(2012年交換公文締結、約71億円)は、最終的に2019年に完工した。この案件の実施に際して、公示入札では日本企業の応札はなく、中国企業2社が建設工事を受注した。コストの高騰により、当初の国道1号線の工事区間のうち西側(首都ディリからマナツトまで)をJICAの円借款、東側(マナツトからバウカウまで)をADB融資で整備することになった。

いずれも中国企業が建設受注し、コンサル部分は日本であるが、日本のコンサル企業は工事完成前の2017年に撤退し、受注した中国企業主導で道路整備がなされ、その意味で2019年に完成した道路は「China quality」ということができる。以前は「China quality」は「安かろう悪かろう」というイメージで語られることが多かったが、決して質が悪いわけではなく、中国企業は山がちな途上国での道路建設に関して多くの経験をもち、実際、東ティモールの国道事業も質的に問題のないものである¹⁰。この工事を中国企業が受注し、その工事期間、現場では中国人の労働者が働き、現場事務所には中国の国旗が掲げられていたこともあって、地元住民は日本のODAによるものではなく中国の支援事業であると認識していたとの指摘があり、この事業の政治外交的な面での意義を問題視する見方も出された¹¹。

(4) 電力・通信—民間主導の分野

途上国での電力開発や通信網整備も、歴史的には日本が大きな役割を果たしてきた分野

であるが、近年はこうした分野は民間資金でインフラ整備が進められる分野となっており、公的な資金、特にODA資金の役割は低下しつつある。こうした中、電力・通信いずれの分野でも、中国国営企業の進出が顕著である。

例えば、ラオスの電力開発では、日本は第二次大戦後の賠償を含め、ナムグム・ダムなど水力発電所の建設のために多額の円借款を供与してきた。しかし、近年ではラオスでは多数の中国資本の発電所が建設され、ラオスの発電の多くを担うようになってきている。JICAはラオスの統一的な電力基準への技術協力も実施してきたが、現実にはこれら中国企業が採用する電力基準が民間主導で実質的な標準となっているのが実態である。

フィリピンの電力開発においても、日本は地熱発電所やCO2排出量の少ない火力発電所の建設などを円借款により支援してきたが、必ずしも日本企業の受注につながっているわけではない。むしろ、マニラなど主要な電力消費地の電力供給は中国国営企業の進出が顕著であり、それ自体は電力開発の観点からは肯定的な見方ができる一方で、こうした中国資本への電力供給での依存状況のもとで、仮に中国側に政治外交的な思惑で影響力を行使する意図があった場合のリスクについて懸念する見方もないわけではない。

また、パキスタンの電力セクター改革に対しては、日本（JICA）は世銀やADBと協調して多額の政策支援借款を供与してきたが¹²、発電分野では中国企業の発電所が多数建設され、パキスタンの電力供給を実質的に左右するようになってきている。

通信分野においても、日本は歴史的には、円借款を活用して途上国で多くの固定電話網や光ファイバー網の整備支援を行ってきた。

例えば、スリランカの通信網整備に関して、2000年前後にコロンボ首都圏の固定電話網整備を円借款で支援し、電話交換機などについて日本企業（富士通など）の高価な機材を調達したが¹³、その後、携帯電話網が圧倒的な価格低下の状況の中で急速に普及し、固定電話網は陳腐化し、中国製を中心とする携帯電話網が拡大していった。

アンゴラにおいても中国企業のビジネスは顕著であり、中国輸出入銀行の融資で約7000kmに及ぶ光ファイバー網の整備事業が、中国企業が請け負う形で実施された。この光ファイバー網の整備事業に際して、日本の大手通信企業の子会社が技術助言のため中国企業の下請け業務に関与しており、日本企業には技術力はあるものの、途上国での事業受注に関しては、価格や経験の積み重ねなどの面において、もはや競争力を失っているのが現状であると言えよう。

(5) インフラ建設分野における中国の競争力

実際、日中のインフラ関連企業における競合の実態はどのようなのであろうか。開発途上国での現場の実態として、インフラ建設事業において中国企業が競争力を有するようになってきたことは否定しがたい。

日中企業の優位性を比較したレポートでは、「中国企業の強みは、資金量、意思決定の速さ、多様な気候・施工条件でのプロジェクト経験、新興国でのプレゼンスなどである。一方で日本企業は、リスク評価能力や技術力、国際信用力などに優位性があると考えられる。このような双方の優位性を踏まえると、日中企業が正面から競合した際に、日本企業が劣勢になることは容易に理解できる。」と指摘されている¹⁴。

要するに、中国のインフラ輸出の強みは、中国政府の借款を供与する場合、DACのアン

タイド・ルールに従わなくてもよく、中国企業タイドで資金が供与されているだけでなく、競争入札においても、価格、速さ、柔軟な交渉などの点で優位性があり、日本の円借款に際しても中国企業が受注することが多い。実際、海外のインフラ建設事業において、円借款の供与などを含め日本政府の支援を受けながらも、中国企業と競合し日本企業が敗れる事例も少なからずみられるようになっている。

日本政府（JICA）は、ODAにおけるSTEP円借款の供与スキームのように、日本企業タイドで日本企業の受注を支援する枠組みを活用してはいるが、DACルールにより、これは低所得国に限定され中所得国に対してはアンタイドとなる。その結果、円借款による開発途上国のインフラ建設支援事業の現地での調達も多くは中国企業が受注する事例が大半となっているのが実態である。近年では、現地での国際競走入札に参加しても価格面で到底太刀打ちできないことから、日本企業が応札すらしない事例も出てきている。

3. 中国の事業実施スタンスの変化？

(1) 開発援助の国際規範と中国

国際開発援助コミュニティでは、OECD/DAC（開発援助委員会）を中心に、援助に際しての共通ルールの追求に長年取り組んできた。例えば、援助政策・実態に関する情報公開、ルールの共通化・遵守、途上国の民主化や汚職・腐敗の撲滅といった事項である。更に、1990年代末から、いわゆる「援助協調」の枠組みと財政支援を中核とする援助志向が、DACを中心とする伝統的ドナーの主導で急速に進展してきた。

中国の援助は「内政不干涉」を原則とし、こうした国際的潮流とは一線を画してきた。援助協調の進展の中で、途上国側で開催される主要ドナーが一堂に会して議論するセクター会合には中国は参加せず、相手国政府との二国間の交渉を重視してきた。近年、欧米各国の国益志向、それに加え非伝統的ドナーとしての中国の台頭もあって、援助協調や財政支援の潮流は退潮気味になっている。また、DACや世界銀行を中心に進んできた援助ルールの共通化や効率化に向けた協調の枠組みに中国が入らないことは、民主化に関する先進国の援助アプローチはもとより、開発に関わる途上国の政策改善圧力を低下させることにつながってきたとの指摘もある¹⁵。

また、中国は援助や融資の提供に際して内政への不干涉を唱えており、援助にあたって相手国の意思決定プロセスの透明性や腐敗のないことや民主的な手続きを求める欧米の姿勢とは一線を画していることから、中国の援助の拡大は、途上国の腐敗と汚職を助長したり、権威主義的な政権を結果として支えるものであるといった批判もある¹⁶。

そのため、最低限、情報の公開やルールの共通化やその遵守を中国に対して求める国際的圧力は高まっている。実務的な面でも、事業にあたっての適切な資金計画の判断や経済合理性にもとづく決定、決定プロセスの透明性の確保や汚職の排除、適正な環境アセスメントの実施などに関して、課題が指摘されている。近年、中国が途上国で進めるインフラ整備に関して、「質の高いインフラ」が国際的に求められるようになってきているゆえんである。

(2) 中国事業の見直し事例の頻発と姿勢変化の兆候

実際、近年、開発途上国での中国関連事業が中断あるいは見直しを迫られた事例が頻発している。例えば、以下の表1のような事例がある。

表 1. 途上国での中国関連事業が中断あるいは見直しを迫られた事例

国	時期	概要
ミャンマー	2011年	カチン州において、イラワジ川上流の7つのダムを建設する計画が、2006年にミャンマー電力省とCPI（中国電力投資公司）との間の合弁事業として署名され、2009年12月に工事が開始され、ミッソンダムはその中核となるダム計画である。発電量は600万kw、発電の90%は中国に輸出するものとされ、中国側の投資金額は36億ドルとされた。2009年の合意以降、建設が進められたが、土地収用や環境問題で反対運動が高まり、2011年3月に、当時のテイン・セイン政権のもとで、民政移管とともに「国民の意思」として中断された。
スリランカ	2015年	ハンバントタ港プロジェクト（約15億ドル）はラジャパクサ政権時代の2008年に開始され、2010年に完成。第1期として、中国輸出入銀行が工費3.6億ドルの85%を融資。第2期は計画を一部縮小したが、8.1億ドルの工費で中国輸出入銀行から7.5億ドルの融資を受けて進められた。当初、スリランカが港湾施設を管理運営する計画であったが、中国が追加資金を提供する代わりに、スリランカ港湾局が30%、中国（国営）企業が70%のシェアを持つ共同運営となった。その後、スリランカ側が資金返済の目途が立たなくなる中で、2015年に交代したシリセーナ新政権は同プロジェクトを見直し、中国側と交渉を行い、港湾運営会社の株式の80%を11億ドルで中国側に譲渡するとともに、それを対中債務返済に充当し債務を削減するかわりに、中国国営企業に港の管理運営権を99年間渡すこととなった。
マレーシア	2018年7月 2019年4月	中国が支援するマレーシアの巨大プロジェクト「東海岸鉄道」（ECRL）は、一帯一路の目玉プロジェクトで、当初の総事業費が550億リンギ（約1兆5000億円）、総事業費の85%を中国の輸出入銀行が20年間、3.25%で融資。タイ国境近くからマレー半島を東西横断する形で、クアラルンプール近郊と東西の重要港を結ぶ総距離約688キロの一大鉄道事業で、ナジブ前政権時代の2017年8月に着工し、すでに全体13%ほど建設工事が進んでいた。 財政再建を掲げて2018年5月に発足したマハティール政権は同年7月に、政府債務の拡大や中国人労働者の流入を懸念し、東海岸鉄道と2本のパイプラインの建設を中断し、クアラルンプールーシンガポール高速鉄道の建設を延期するとした。しかしその後、中止していたマレーシア東海岸鉄道の建設を再開することで合意。財政再建が急務のマレーシアに配慮して、建設費用を655億リンギ（約1兆7700億円）から215億リンギ（約5800億円）圧縮して440億リンギ（約1兆1900億円）に削減することで、政府傘下のマレーシア・レール・リンク社と国営の中国交通建設が合意したと発表。
パキスタン	2018年10月	カラチ・ラホール・ペシャワール鉄道の改修・高速化事業に中国が85%の資金を提供し、2018年7月初期調査終了、2022年完成予定であった。これは南部カラチと北西部ペシャワールを結ぶ鉄道の改修事業であり、「中国パキスタン経済回廊」（CPEC）に基づいて、事業費82億ドルは中国の融資でまかなう予定だった。 2018年7月に総選挙で勝利したパキスタン正義運動（PTI）の党首イスラム・カーン氏が8月に新首相に選出されると、カーン新政権は、対中債務の拡大に歯止めをかける動きに出た。10月には、北西部ペシャワールと南部カラチを結ぶ1,872キロメートルの主要鉄道路線について、中国からの融資規模を82億ドルから62億ドルに20億ドル削減したと発表し、さらに42億ドルへの削減もめざすと表明した。

国	時期	概要
シエラレオネ	2018年10月	中国からの融資を受けて首都近郊に空港を建設する計画が決定された。建設計画はシエラレオネのコロマ前大統領が2018年3月に契約し、新空港は2020年に完成予定で、3億1800万ドル（約357億円）規模の巨大プロジェクトで、建設には中国企業が携わっていた。しかし、政権交代により、この建設計画は中止された。

(注) 内外のニュース記事をもとに筆者作成。

このように、中国の経済協力・投資案件が、相手国の政情変化とともに頓挫するケースが頻発する事態に直面して、中国の援助・融資政策が国際社会の共通ルールを共有する方向に変化してきている兆候もないではない。

こうした中国の経済協力政策のスタンスの変化を促す要因は何であろうか。

一つの説明は、中国政府が、高まる国際的圧力・批判を受けて、経済大国化とともに国際的な貢献をより強く意識し、中国の経済協力や事業に対する批判の声が国際社会での中国の立場に有利に作用しないとの判断をするようになった、との解釈である。かつての1970-80年代の日本の経験とも重なるものであり、より広い観点から「国益」を定義するようになりつつあることを期待するものである。

一方で、中国政府、特に途上国での事業実施に関わってきた責任省庁（財政部等）や実施機関（中国輸出入銀行等）や工事に関わる中国国営企業が、これまでの事業の進め方ではうまくいかない現実に直面し、自国・企業の利益保護を追求する上で、事業実施上の実務的な必要性に迫られて否応なく政策を変化してきた、とする見方もできる。

中国の行動様式を説明する仮説としては、上記の後者の見方の方がより現実に近いとおもわれるが、中国国内の政策決定に関連する主体は数多く有り、その権限や所管関係は複雑で、その主体（党首脳、商務部や財政部等の実務官庁、等）によって考え方・スタンスには濃淡があると考えられる。

(3) 「質の高いインフラ」への変化の兆候

例えば、2011年にミャンマーの民主化にともない、北部で中国が支援していたミッソングムの建設が中断され、その後もミャンマー政府が中国関連の大型事業の多くを中断したことは、中国にとっても大きなショックであり、その後、中国はミャンマーへの投資に慎重になった。中国のミャンマーへの投資は2011年以降急減したが、同時に、中国の対外経済協力にあたっての政策の反省や見直しにもつながったとされる。表1でまとめたように、ミャンマーだけではなく、2010年代以降、中国の経済協力の拡大に伴って、中国の投資に対する住民の反発がメディアで取り上げられたり、国内の政治権力争いにもなう政変や政治家の逮捕によって中国企業の汚職が表面化する事例が多くのがみられた。

それに伴い、中国の途上国事業実施にあたってのスタンスに変化の兆候があり、ミャンマーのミッソングムの中断事例にみられるように、中国政府や経済協力事業を進める国営企業が、相手国での事業に伴う環境問題や住民移転の制約をより認識し始めたように見受けられる¹⁷。相手国でのインフラ建設などの事業実施に際して、中国国内のように政府の一方的な決定で住民移転を実施できるわけでもなく、住民や世論の反対で事業が頓挫することもあり、住民の意向や環境への配慮なしでは事業が進められないとの認識を強めてき

た可能性がある¹⁸。

また、中国政府は近年、中国企業の対外投資に関して規則・ガイドラインの策定など、一連の強化策を打ち出している。例えば、2013年には「対外投資協力環境保全指針」発表（商務・環境保全省）¹⁹、2014年には国家開発改革委員会による「対外投資事業の検証・承認・実施記録保存に関する行政令」、および商務省による「対外投資に関する行政令」、2017年には国務院が「対外投資の指針に関する指導見解と更なる指導・規制」「民間企業の対外投資に関する規則」「企業の対外投資に関する行政令」を相次いで策定している²⁰。これらの政策は、中国企業進出先での国営企業の投資の監督を強化するものである。2013年以降、環境社会配慮を含め、対外投資に際しての規則やガイドラインづくりを進めてきたことがわかる。

また、中国開発銀行や中国輸出入銀行の融資事業に際しての調達の入札手続きがより透明になったり、事業の審査が慎重になってきた兆候がある。例えば、バングラデシュの中国事業において、中国企業タイドなので中国企業間ではあるものの競争入札方式がとられたり、ケニアの「北部回廊鉄道ネットワーク（ケニア標準軌鉄道）事業」の第2期（ナイロビ―マラバ鉄道部分）の後半部分は、事業の採算性などへの懸念から中断となった²¹。

2019年4月25-27日に北京で開催された「第2回一帯一路・国際協力フォーラム」では、習近平国家主席は閉幕後の記者会見で、一帯一路に関わるインフラ事業について「国際ルールや標準を幅広く受け入れることを指示する」と述べ、また、「質が高く価格が合理的なインフラ設備を建設する」とも語った。中国側も、事業にあたっての適切な資金計画の判断や経済合理性にもとづく決定をより重視しつつあるように見受けられる。ただし、多くの一帯一路関連事業ごとに、国際ルールを遵守する仕組みがどのように構築されるのか、されているのかについては、今後の状況をよく見極める必要がある。

(4) 途上国債務問題への対応

他方、国際開発金融秩序との関わりの中で、特に大きな問題は、債務問題への対応である。

欧米日のOECD／DAC（経済協力開発機構／開発援助委員会）を中核とする国際援助コミュニティでは、2000年に重債務貧困国（HIPC）に対してそれまでの債務を帳消しにし、その後の支援は主として無償援助の形態で支援を行うようになった。ところが、そうした債務帳消しが行われた途上国の多くに対して、2000年以降、中国は多額の融資を供与しはじめた。その意味では、中国はHIPCsに対する債務帳消しの国際的枠組みにフリーライドして自国の経済的利益を追求した形である。それはそうした途上国にとってもありがたい資金提供ではあったが、やがて「債務の罠」といわれるように債務が急速に拡大し、中国支援の大規模事業の融資資金の返済が困難になる事例が増えている。表1で示したように、中国による巨額の融資を原資とした巨大事業の将来の返済のリスクを問題視した新政権により、事業の見直しあるいは縮小がなされた事例も少なからず生じている。

これは中国政府・国営企業にとっても悩ましい事態であり、部分的な債務の帳消しに応じざるを得なくなっている。しかし、中国政府は、多国間の協調した債務削減の枠組みには服せず、主として二国間のアドホックの対応をしてきた。最近では、スリランカで国際機関から断られたハンバントタ港に対して中国は13億ドルの融資を供与し、金利の支払いが延滞すると債務を出資に振り替えることに合意し、港の運営権が99年間にわたり中国国

有企業に渡った事例もある。

一方で、中国政府による無利子借款の最初の債務減免は2003年に生じたとされ、この年は合計105億元、すべてアフリカ諸国であった。こうした事例はその後毎年拡大し、2012年時点での承諾済み債務減免の累計額は838億元に達したとされる²²。また、2017年の第7回中国・アフリカ協力フォーラム（FOCAC）に際しては、多くのアフリカ諸国に対する政府借款（商務部の無利子借款など）の帳消しに応じた²³（ただし、中国輸出入銀行や中国建設銀行などの政府系金融機関の融資は別²⁴）。2018年9月の中国アフリカ協力フォーラムではアフリカ諸国の債務持続性に配慮する旨の宣言が出され、エチオピア・ジブチ鉄道に対する融資の期間が10年から30年に延期されている。チャド、モザンビークに対する借款が債務再編されたという報告もある。

2020年6月には、開発途上国でのコロナ禍の拡散に対応し、中国政府は、77の発展途上国・地域に対して債務返済の一時猶予措置をとること、および2020年末に満期を迎える中国政府の無利子貸付の返済免除を打ち出すことを表明した²⁵。更に、2020年五中全会では第14次5カ年計画に関連して、「国際的慣例と債務持続可能性原則に基づき融資体系を健全化」することを表明している。

世界銀行（IDA）が支援する低・中所得国の二国間債務に占める対中国債務の比率は、2010年の17%から2021年には29%に拡大し、特に短期債務では59%に達しているとされる²⁶。世界銀行やパリクラブなどのような伝統的に形成されてきた国際開発金融と債務問題への対応の国際的枠組みと協調し、多角的なルール作りの枠組みの中で中国に対する途上国の債務の問題を解決することは不可欠であるばかりでなく、中国自身の国益の観点からも真剣に検討せざるをえない状況になってきていると考えられる。

実際、既存の国際開発金融機関との協調の事例もみられる。その一つは、AIIB（アジアインフラ投資銀行）の行動規範である。中国は2015年に、中国主導でアジア地域のインフラ建設資金を供与する国際的な枠組みとしてAIIBを設立した。AIIBの設立は、中国の経済的利益を実現するための、二国間の経済協力の枠組みに続く中国主導の多国間の枠組みづくりであり、そのガバナンスの不透明さが当初は問題視されていた。しかし、事業開始後のAIIBの融資案件は、世界銀行やADBとの協調融資が中心であり、これら国際開発金融機関と同じ環境・社会的インパクトのガイドラインや調達ガイドラインを共有している。

AIIBは中国財政部の管轄であり、中国財政部はIMF／世界銀行やADBなどの国際開発金融機関を管轄し、長年、これら国際機関の理事室などで政策判断を共有してきた組織であり、中国の政策決定メカニズムの中では最も「国際協調派」の組織・人々である。その意味で、経済協力に際しての実務的な「国際規範」との協調は、中国国内の経済協力に関わる担当省庁や実施機関の政策・姿勢に関するものであって、中国の政府首脳や共産党組織の上層部の政策や外交姿勢は別のアジェンダである点は留意しておかなくてはならない。

4. まとめ—日本はどう対応すべきか

(1) 国際基準としての「質の高いインフラ」を引き続き主張すべき

日本企業は開発途上国におけるインフラ建設において、急速に台頭してきた中国企業に

価格だけでなく事業のスピードなどにおいても国際競争力を失いつつあることはすでに述べた通りである。日本政府は「質の高いインフラ」を主張して、日本企業のインフラ輸出においてその強みを生かそうとしているが、「質の高いインフラ」を声高に叫んでも必ずしも日本企業の受注につながるわけではない。

むしろ、インフラ建設の国際ルールの普及と定着、すなわち、より良い開発を進める国際的取り組みを推進し支援する観点からこそ、こうした方針を堅持し、中国をもそうした国際的な基準に取り込む努力をすべきであろう。国際基準としての「質の高いインフラ」の普及・定着は国際的な共通利益かつ目標であり、入札の透明性、環境・社会セーフガードの順守、債務の持続性（経済性や開発効果）を個別事業において確保するだけでなく、当該国に適した質の高いインフラ事業が確保されるような国際的な枠組みを強化していく必要がある²⁷。

他方で、日本政府の政策について、日本企業が国際競争力を失ってきている分野のインフラ輸出を ODA で支援することが適切で有効な手段かどうかについて、今一度再検討することも必要なのではないか。途上国が必要とするインフラを公的な譲許的資金で支援するということは、途上国開発を進める立場からは、それが日本企業でなくてはならないわけではない。また、PPP 方式など、民間の効率性原理（競争原理）を生かしながらインフラ建設を効率的に進める考え方もより柔軟に検討していくことも必要ではないだろうか。

（2）債務問題対応の国際的枠組みへ中国を引き込む努力をすべき

他方、中国の急速な経済的台頭が既存の国際開発金融の秩序にどのようなインパクトを与えつつあるのか、中国自身がこれまで欧米主導で形成されてきた国際秩序や国際的なルールに対してどのように対応しようとしているのかは、現在進行中の大きなテーマである。

2018年3月に開催された20カ国財務大臣・中央銀行総裁会議（いわゆるG20）の声明では、「低所得国における債務水準の上昇はこれらの国々の債務の脆弱性に関する懸念をもたらす」「債権国と債務国の両サイドにおいてより透明性を求める」「新興債権国の幅広い参加に向けてパリクラブが進める作業への支持を再確認する」「IMFと世銀の債務の透明性に向けた取り組みに期待する」旨が謳われている。

中国輸出入銀行と中国開発銀行の対途上国融資の債権だけで、今やパリクラブのメンバーの有する約3千億ドルの債権のおよそ3分の2に相当する。巨大な債権国となった中国は、中国融資や中国事業に対する国際的な評判を悪化させないためにも、途上国の抱える債務の再編についてグローバルなルールと歩調を揃えることは不可欠であろう²⁸。

途上国債務問題は「国際公共財」であり、単独の「抜け駆け」や「ただ乗り（Free Ride）」は許されない。他の主要債権国の場合には、先進国のみならずロシアやブラジルを含めパリクラブ（主要債権国会合）に加盟しており、債務救済や債務再編において債権にかかる情報を提供する義務を負い、連帯原則を守り個別債務再編交渉が禁止されている。中国はパリクラブの暫定メンバーとして議論には参加することが可能となっているが、正式メンバーとしての義務を負っていない。そのため、中国をパリクラブの正式メンバーに加えるべきであるとの議論も国際金融専門家の間で提案されているが、正式加盟がなくとも、既存の国際的な債務再編の枠組みに中国が実質的に加わる姿勢を示すことが望まし

い²⁹。

中国は今や「責任ある大国」として相応の役割を果たすべきであり、日本としても国際社会と密接に協力しながら、中国に対してそのような主張を行い、中国を国際的な枠組みに引き込む努力を強化すべきであろう。中国自身の自発的な協調姿勢への変化が期待されるが、欧米諸国や世銀・IMFなどの国際機関と歩調を揃えて、様々な機会をとらえて、中国に対して国際的な標準・ルールに従った行動をとるよう促していくことも必要である。

債権国全体の枠組みに中国を如何に取り込むか、何が中国への圧力になりうるかについては、可能性のある具体的な手段の一つとして、第1に、国際金融問題のなかでの他の重要課題とのリンケージも考えられよう。例えば、IMFや世界銀行のなかでの中国の出資比率・投票権比率を中国の経済力（GDP規模）に見合った水準へと引き上げることを容認することと、国際的な債務再編成での中国のより積極的な協力と引き換えにするなどのリンケージである。また、第2に、環境・貿易・安全保障などの他の課題での中国との協力と、国際債務問題や途上国への経済協力にあたっての国際ルールの尊重をあわせて交渉するといった、より広いイシュー横断的なリンケージ戦略も想定しうる。また、中国政府のこうした問題での国際協調姿勢を引き出すために、中国国内の国際協調派（例えば財政部など）の発言力を強化するような配慮も有用かもしれない。

(3) 結語

国際的な枠組みやルールに中国を如何に取り込むかについて上記で言及した方策は、あくまでも可能性としての仮定の方策である。要は、「質の高いインフラ」の推進にしても途上国債務問題への対応にしても、国際的な協調した枠組みのなかで議論を進めることが大切であり、日本自身もそうした国際的な枠組みを使った課題への対応を重視し、中国をもそこに引き込む努力をすることが大切であるということである。こうした国際的なルール作りとその強化こそが、結局のところ巡りめぐって日本の「経済安全保障」につながると言えるのではないだろうか。

— 注 —

- 1 例えば、Lina Benabdallah, “China’s Soft-Power Advantage in Africa: Beijing Isn’t Just Building Roads—It’s Making Friends”, *Foreign Affairs*, 2021/12.
- 2 日本政府「インフラシステム輸出戦略」改定（RIEF、2020-07-09）。
- 3 内閣官房副長官補室（2021）「インフラ海外展開に係る基礎資料」。なお、受注額にはインフラ関連の輸出額及び海外での事業投資による収入額等を含む。
- 4 AidData（Project ID: 39023）より。
- 5 平成29年度対スリランカ無償資金協力（経済社会開発計画）。
- 6 本邦技術活用条件（STEP）の円借款とは、「インフラシステム輸出戦略（平成30年度改訂版）」において、競争力の向上等を図るべく制度改善を行ったもので、本制度により「我が国の優れた技術やノウハウを活用し、開発途上国への技術移転を通じて、我が国の「顔が見える援助」を促進する」ものとして日本企業タイドとされている円借款のことである。
- 7 AidData（Project ID: 63576, 63583, 63805）より。
- 8 AidData（Project ID: 63610）より。
- 9 [マニラ2022年7月16日ロイター] マルコス大統領は、前政権が中国と結んだ鉄道プロジェクト（49

- 億ドル相当)の借款契約について再交渉するよう運輸省に指示。運輸大臣によれば、上記事業を巡る中国政府借款は、ドゥテルテ政権(当時)による「資金要請に応じなかった」ことを受け撤回されたと考えられる。PPP方式など民間資金の活用を含む他の資金調達オプションも検討中。中国政府関係者は、「鉄道を巡る中比協力は今後も続く。中国はフィリピンとの話し合いに前向きだ」と述べた。
- 10 2022年5月、東ティモールにおける現地調査にて確認。
 - 11 『毎日新聞』2017年8月2日「東ティモール 中国の存在感、高まる 首都に人・モノ・金 かすむ日本支援」。以下の内容である。「日本政府援助だと知っているか尋ねると、「現場で中国人を毎日のようにみかけるので、中国の計画だと思った」。錯覚した理由は本体工事を落札した土木会社が、中国国営「中国水電」だったから。東ティモールは政府援助の国際ルールに従って、競争入札で発注先を決めた。この結果、価格競争力のある中国企業が殺到。日本企業は1社も入札に参加しなかった。」
 - 12 円借款「電力セクター改革プログラム」(2014年)、「電力セクター改革プログラム(Ⅱ)」(2016年)等。
 - 13 円借款「コロンボ首都圏電気通信網整備事業」(1997-2004年)。
 - 14 野村総合研究所、2017:49-50頁。
 - 15 例えば、1990年代にはカンボジアへの主要援助国は日本と欧米諸国であったが、2000年代後半に中国の影響力が拡大するにつれ、与党であるカンボジア人民党のフン・セン首相は、人権問題で改善を求める国連機関やフン・セン一族の森林不法伐採を糾弾するNGOなどを追い出すような行動をとるようになった。また、政府による強引な土地の接収や汚職・腐敗の蔓延などを理由に、世銀のカンボジア政府に対する支援の一部が凍結される事態も生じた(稲田2020:177)。
 - 16 こうした議論が現実に即した批判であるかについては詳細な検証が必要であり、カンボジアについては、2014年の論文で暫定的な整理と検討を行った(稲田2014)。また、1990年代から2000年代まではカンボジアは国際援助協調のモデル国であったが、中国が最大援助国となった2010年代には、国際援助協調の枠組みが崩れる一方、政治の権威主義化が進んだことに関し、その相互関係についてより詳細に分析した(稲田2022)。
 - 17 急拡大する中国の対外経済協力とその「規範」の変容可能性については、以下の論文で、ミャンマー・ミソンドムの事例を取り上げながら詳述した(稲田、2021)。
 - 18 同上、30-38頁。
 - 19 「中国政府、海外での事業に対する環境保全指針を発表」『メコン河開発メールニュース』2013年5月9日。
 - 20 Zhu Xianghui (2019), “China’s Mega-Projects in Myanmar: What Next?”, *Perspective*, ISEAS (Singapore), p.5.
 - 21 北野尚宏(早稲田大学理工学学術院教授)の研究会での報告より(専修大学社会科学研究所「中国の国際経済体制へのインパクト」研究会、2020年10月3日)。
 - 22 前掲、北野尚宏・教授の研究会での報告より。
 - 23 具体的な対象国・金額は明らかではないが、例えば、2017年にスーダンに対して1億6千万ドルの債務帳消しに応じたとされる。一方、アンゴラの中国からの借款の大半は中国輸出入銀行や中国開発銀行の融資であるため、アンゴラの対中国債務の大半は減免されなかった。(2018年10月、アンゴラ財務省でのヒアリングにもとづく。)
 - 24 商務部の管轄である無利子借款が債務減免(帳消し)に応じた事例があるのに対し、中国輸出入銀行・中国開発銀行の優遇借款に関しては減免に応じていないのは、前者の場合は、すでに予算支出済みであり、減免に際して新たな追加資金が不要で、会計上、減免分を無償援助の形で相殺できるのに対し、後者の場合、資金回収が前提とされており、減免となった場合は追加的な予算支出が必要であって、こうした会計上の扱いの違いがその対応の違いの背景にあるとの指摘がある。
 - 25 「中国、77カ国・地域の債務返済を猶予」*Record China*, 2020年6月8日。「習近平国家主席、債務免除を含めたアフリカへの支援を表明」『JETRO ビジネス通信』、2020年6月24日。
 - 26 The World Bank (2022), *International Debt Report 2022*, p.8.
 - 27 国際金融ルールに精通した専門家である河合正弘は、「中国当局はそうした批判を真摯に受け止め、運営原則・方式を大きく改善すべきである。この事業を、開放性、透明性、持続可能性、多国間主義の指針の下で再構築していくことが欠かせず、そのことが一帯一路構想を国際公共財に押し上げることにつながろう。」と指摘している。河合正弘「一帯一路とユーラシア新秩序の可能性」(中国総合研究・さくらサイエンスセンター、2019:28)。
 - 28 同じく河合正弘は以下のように提言している。「また、中国の融資に際しては、借り手が融資条件を公表しないようにする秘密保持条項や、中国の銀行が他の債権者よりも優遇される非公式な担保の取り決めなどがあるとされ、こうした行為は国際的な債務削減にとって有害であり是正されなければなら

ない。」(同上「一帯一路とユーラシア新秩序の可能性」28頁)。

- 29 例えば、米国 Brookings 研究所の David Dollar は、パリクラブのメンバーシップを中国など非 OECD 諸国にまで拡大すべきであると提言している (Chhabra et al. 2021:290-291)。

参考文献

[和文]

- 朝日新聞取材班 (2019) 『チャイナスタンダードー世界を席卷する中国式』朝日新聞出版。
- 稲田十一 (2013) 「中国の四位一体型の援助－アンゴラ・モデルの事例」、下村恭民・大橋英夫編『中国の対外援助』日本経済評論社。
- 稲田十一 (2014) 「新興ドナーとしての中国の台頭と東南アジアへの影響」、99-128 頁、黒柳米司編『米中対峙時代の ASEAN』(第3章)、明石書店。
- 稲田十一 (2020) 「ドナーとしての中国の台頭とそのインパクト－カンボジアとラオスの事例」、金子芳樹・山田満・吉野文雄編『一帯一路時代の ASEAN－中国傾斜の中で分裂・分断に向かうのか』(第7章) 明石書店。
- 稲田十一 (2021) 「急拡大する中国の対外経済協力とその「規範」の変容可能性－ミャンマー・ミッソングラムの事例を中心に」、専修大学社会科学研究所『社会科学年報』第55号。
- 稲田十一 (2022) 「カンボジア開発過程への中国の影響－国際援助協調の衰退と権威主義化の連動の分析」『社会科学年報』第56号。
- 榎本俊一 (2017) 「中国の一帯一路構想は「相互繁栄」をもたらす新世界秩序か?」RIETI Policy Discussion Paper Series 17-P-021、経済産業研究所。
- 北野尚宏 (2020) 「中国の対外援助の現状と課題」川島真・21世紀政策研究所編『現代中国を読み解く3要素－経済・テクノロジー・国際関係』勁草書房。
- 交通経済研究所 [2018] 『運輸と経済』(特別号「一帯一路」をどう読み解くか?) 12月号。
- 下村恭民／大橋英夫／日本国際問題研究所編 (2013) 『中国の対外援助』日本経済評論社。
- 末廣昭／大泉啓一郎／助川成也／布田功治／宮島良明 (2011) 『中国の対外膨張と大メコン圏 (GMS) / CLMV』東京大学社会科学研究所。
- 中国総合研究・さくらサイエンスセンター (2019) 『一帯一路の現況分析と戦略展望』科学技術振興機構。
- 野村総合研究所 (2017) 「インフラ輸出における日中の競合と補完」『知的資産創造』11月号。
- 廣野美和編 (2021) 『一帯一路は何をもたらしたのか』勁草書房。
- 町田一兵 (2016) 「アジアの国際交通インフラの開発と物流」平川・石川・山本・矢野・小原・小林 (共編) 『新・アジア経済論』文真堂。
- ミッシェル、セルジュ、ミッシェル・ブーレ (中平信也訳) (2009) 『アフリカを食い荒らす中国』河出書房新社。(Michel, Serge et Michel Beuret (2008), *La Chinafrique*, Grasset & Fasquelle.)
- ミラー、トム (田口末和訳) (2018) 『中国の「一帯一路」構想の真相』原書房。
- ワンイーウェイ (川村明美訳) (2017) 『「一帯一路」詳説』日本橋報社。

[英文]

- AidData (2021), *Banking on the Belt and Road Insights from a new global dataset of 13427 Chinese development projects*, A Research Lab at William & Mary.
- Brautigam, Deborah (2009), *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press.
- Chhabra, Tarun, Rush Doshi, Ryan Hass, Emilie Kimball (eds.) (2021), *Global China: Assessing China's Growing Role in the World*, Brookings Institution Press.
- Copper, John F. (2016), *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Volume I: Nature, Scope, and Origins*, Palgrave Macmillan US.
- Halper, Stephan (2010), *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model will Dominate the Twenty-first Century*, Basic Books. (ステファン・ハルパー著、園田茂人／加茂具樹訳 (2011) 『北京コンセンサスー中国流が世界を動かす?』岩波書店。)
- Hurley, John, Scott Morris, Gailyn Portelance (2018), *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*, CGD Policy paper 121.

- Ikenberry, G. John (2008), “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, Jan/Feb.
- Inada, Juichi, (2013), “Evaluating China’s Quaternary Aid: The Case of Angola,” in Shimomura Yasutami & Ohashi Hideo, *A Study of China’s Aid*, Palgrave, pp.104-121.
- Institute of Development Studies (Sussex University) (2014), *China & International Development: Challenges & Opportunities*, *IDS Bulletin*, Vol. 45, No.4, June 2014.
- Leung, D., Zhao, Y., Ballesteros, A., & Hu, T. (2013), *Environmental and Social Policies in Overseas Investments: Progress and Challenges in China*.
- Li Rougu (2008), *Institutional Sustainability and Economic Development: Development Economics Based on Practices in China*, China Economic Publishing House.
- Moyo, Dambisa (2009), *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*, Penguin Books.
- Parker, Sam, Gabrielle Chefitz (2018), *Debtbook Diplomacy: China’s Strategic Leveraging of its Newfound Economic Influence and the Consequences for U.S. Foreign Policy*, Harvard Kennedy School.
- Ramo, Joshua Cooper (2004), *The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Center.
- Shambaugh, David (2013), *China Goes Global: The Partial power*, Oxford University Press. (デイビッド・シャンポー著、加藤祐子訳 (2015) 『中国：グローバル化の深層』朝日選書。)
- Shimomura, Yasutami, Hideo Ohashi (2013), *A Study of China’s Foreign Aid*, Palgrave.
- Walker, Christopher, Jessica Ludwig (2017), “From Soft Power to Sharp Power: Rising Authoritarian Influence in the Democratic World,” in *Sharp Power*, National Endowment for Democracy.
- Zhu, Xianghui (2019), “China’s Mega-Projects in Myanmar: What Next?,” *Perspective*, ISEAS (Institute of Southeast Asian Studies, Singapore), No. 84 10/17.

第10章 FTAと経済安全保障

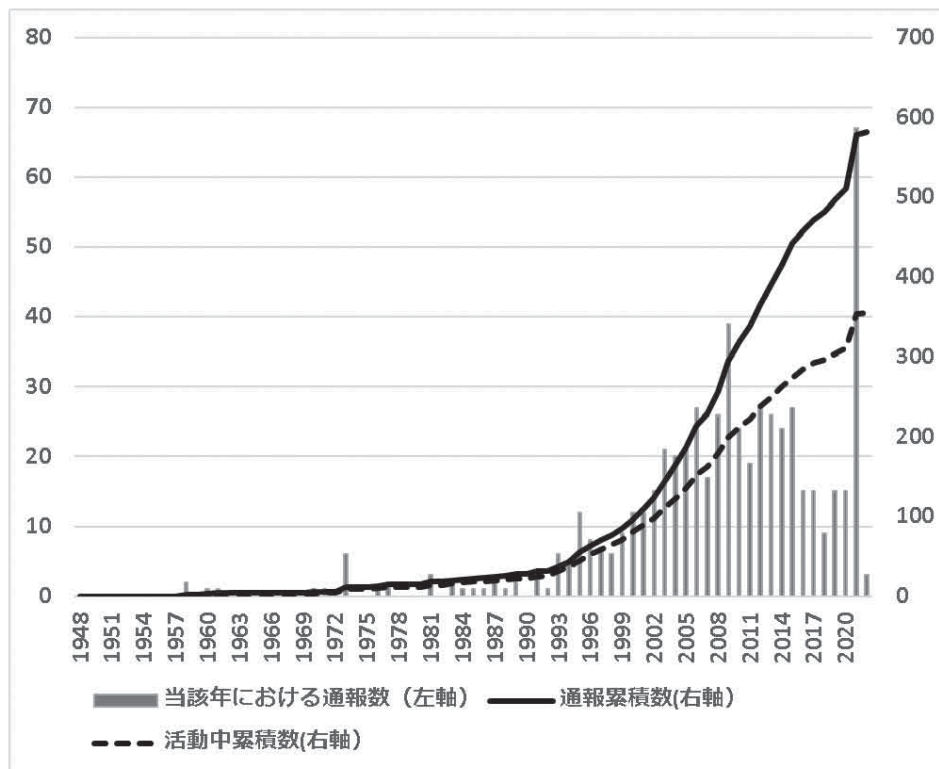
浦田 秀次郎

はじめに

近年の通商政策に関して注目される動きとして地域貿易協定（RTA）の急増が挙げられる。1948年から90年までに関税及び貿易に関する一般協定（GATT）に通報されたRTAの累積数は28であったが、その後急増し、95年にGATTの後継機関として設立された世界貿易機関（WTO）に通報されたRTAの累積数（GATTの下でのRTAも含めて）は55、2000年には97、10年には319、22年10月17日時点では581となっている（図1）。他の地域に比べると東アジアではRTAの締結は遅れたが、21世紀に入って急増している。日本では2002年に発効したシンガポールとのRTAを始めとして22年10月17日までに19のRTAを発効させており（表1）、日本の総貿易に占めるRTA相手国との貿易の割合は約80%となっている。

RTAは特定の国との間で関税撤廃などの優遇措置を適用する通商政策であり、経済成長の実現が主たる目的であるが、経済成長の実現が国際政治・国際関係において影響力の強化につながることやRTAが差別的な取り決めであり、友好国と非友好国に対して効果的に適用できることから国際政治においても注目されている。近年、急速に台頭する中国と、

図1 世界のRTAの推移



注：RTAはFTAと関税同盟、GATT・WTOへ通報された数

出所：WTO, RTA database 2022年10月17日にアクセス <http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx>

表1 日本のRTA

	相手国・地域	交渉開始年月	調印年月	発効年月
発効済み	シンガポール	2001年1月	2002年1月	2002年11月
	メキシコ	2002年11月	2004年9月	2005年3月
	マレーシア	2004年1月	2005年12月	2006年7月
	チリ	2006年2月	2007年3月	2007年9月
	タイ	2004年2月	2007年4月	2007年11月
	インドネシア	2005年7月	2007年8月	2008年7月
	ブルネイ	2006年6月	2007年6月	2008年7月
	ASEAN	2005年4月	2008年4月	2008年12月
	フィリピン	2004年2月	2006年9月	2008年12月
	スイス	2007年5月	2009年2月	2009年9月
	ベトナム	2007年1月	2008年12月	2009年10月
	インド	2007年1月	2011年2月	2011年8月
	ペルー	2009年5月	2011年5月	2012年3月
	豪州	2007年4月	2014年7月	2015年1月
	モンゴル	2012年6月	2015年2月	2016年6月
	CPTPP	2017年5月	2018年3月	2018年12月
	EU	2013年4月	2018年7月	2019年2月
	イギリス	2020年6月	2020年10月	2021年1月
	RCEP	2013年5月	2020年11月	2022年1月
署名済み	TPP*	2013年7月	2016年2月	
交渉中	韓国**	2003年12月		
	湾岸協力理事会（GCC）***	2006年9月		
	カナダ****	2012年11月		
	コロンビア	2012年12月		
	日中韓	2013年3月		
	トルコ	2014年12月		

注：*2010年3月交渉開始、日本の参加2013年7月、2015年10月合意、2017年1月米国離脱

** 韓国とのFTA交渉は2004年11月より中断

***2010年に交渉延期

****2014年に交渉中断

出所：外務省資料

米国を中心とする欧州諸国や日本などの国々との間での対立が深刻化する中で、米中貿易戦争に象徴的に表れているように、経済的手段を用いて国家安全保障を実現するという経済安全保障に対する関心が高まっている。

上述したような国際経済・国際政治における動きを踏まえて、本稿ではRTAを経済安全

保障の観点から検討する。分析では、国家安全保障の実現を、経済成長といった経済面と対外関係の安定といった政治面での二つの側面で捉える。なお、WTOでは地域経済統合を加盟国間の貿易に関する障壁を撤廃する自由貿易協定（FTA）と、加盟国間の貿易障壁撤廃だけでなく非加盟国からの輸入に対して共通関税を適用する関税同盟（CU）に分類し、それらを合わせて地域貿易協定（RTA）と称しているが、RTAの中ではFTAが圧倒的に多いことと、一般的にはFTAという用語が多く使われていることから、本稿では正式にはRTAと表現すべき箇所においてもFTAと表現することにする。以下、第1節では近年におけるFTAの特徴を概観するとともに安全保障と密接な関係にある電子商取引に関するFTAでの取り扱いについて日本のFTAに焦点を当てて検討し、第2節ではFTA締結の動機、第3節ではFTA締結の決定要因について経済学および政治学の観点から分析する。第4節では、FTA締結の効果・影響について主要な定量分析の結果を紹介する。第5節では、前節までの分析を踏まえて、FTAと経済安全保障について考察する。第6節では、FTAを日本での経済安全保障の議論との関連で分析する。そこでは本年5月に成立した「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（経済安全保障推進法）」で取り上げられている重要物資や基幹インフラ役務の安定的な確保などの具体的な問題についてFTAでの対応の可能性を検討する。

1. 多様化するFTA

FTAは基本的には加盟国間における財およびサービス貿易の自由化に関する取り決めである。但し、近年締結されるようになったFTAは貿易の自由化だけではなく、投資の自由化や電子商取引などを含む包括的な取り決めになっている。FTAに含まれる貿易自由化以外の項目については、WTO-plusとWTO-extraという分類を用いる場合が多い。WTO-plusに分類される項目はWTOに規定されているが、WTO規定よりも規律の高い（自由化度の高い）内容となっているものであり、WTO-extraはWTOには規定がない項目である。WTO-plusの項目としては、財およびサービス貿易、投資、知的財産権、政府調達（WTOには政府調達協定があるが、一部の加盟国のみが参加している）などがあり、WTO-extraの項目としては、電子商取引、労働、環境、国有企業、競争政策などがある。FTAの内容が多様化しており貿易だけではなく経済活動全体に関係するような内容になっていることから、FTAではなく経済連携協定（EPA）と呼ばれることもある。

WTO-plusおよびWTO-extraといったFTAが形成されるようになった背景には、WTOにおけるルールが近年の国際経済活動の急速な変化に追いついていないことがある。例えば、直接投資、サービス貿易、電子商取引などが活発に行われるようになってきているが、それらに関するルールが存在しないか、存在したとしても規律が不十分である。そのような状況に対応するために同じような考えを共有する国々の間でFTAが締結されている。また、GATT・WTOにおける多角的貿易自由化交渉の行き詰まりが、FTAの増加の一つの要因であることも指摘しておきたい。図1では、GATT・WTOに通報されたFTAが90年代以降に急増していることが示されているが、その一つの要因として1986年に開始されたGATTの下での最後の多角的貿易自由化交渉となったウルグアイ・ラウンドが暗礁に乗り上げていたことがある。GATTの後継機関として1995年に発足したWTOの下でも、多角的貿易自由化交渉はなかなか開始されず、2001年に開始されたドーハ・ラウンドが遅々として進

展しない状況の中で、FTA の増加は続いた。

FTA の内容と FTA 加盟国との関係を観察すると、興味深い傾向が読み取れる。一般的には、発展途上国が加盟国となっている FTA と比べて、先進国が加盟国となっている FTA では貿易自由化度が高く、また、WTO-extra に分類される項目を含む傾向が強い。先進国が参加する FTA と発展途上国が参加する FTA の内容が異なる一つの理由は、先進国によって構成される FTA では WTO のルール（GATT24 条）として高いレベルの規律が要求されるのに対して、発展途上国によって構成される FTA では授權条項として優遇されることから、明確な規律が適用されないというものである。各国の参加する FTA の内容を比較すると興味深い違いが見えてくる。例えば、日本、米国、欧州連合（EU）などの先進諸国が加盟国となっている FTA では、競争や資本移動に関わる規律が含まれているのに対して、中国の FTA ではそれらの項目は含まれていない。

近年、注目を集めているアジア太平洋地域に位置する 11 カ国を加盟国とし、2018 年 12 月に発効した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（CPTPP）と東アジアに位置する 15 カ国を加盟国（ASEAN 加盟 10 カ国、日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランド）とし、2022 年 1 月に発効した地域的な包括的経済連携（RCEP）協定では、いくつかの興味深い違いが認められる。因みに、CPTPP や RCEP は主要な国々を含み多くの国々が参加していることから、メガ FTA と呼ばれることがある。財貿易の自由化度では、CPTPP では、すべての国がほぼすべての財に係る関税を撤廃する約束をしているのに対して、RCEP では、全商品の中で関税撤廃を約束している商品の割合（関税撤廃率）は 90% 程度となっている。また、項目としては、CPTPP には国有企業、労働、環境などが含まれているが、RCEP には含まれていない（表 2）。これらの両メガ FTA の内容の違いは加盟国の違いによるところが大きい。RCEP には CPTPP に参加していない中国や経済発展の初期段階にあるカンボジア、ラオス、ミャンマーなどの国々が参加していることが、RCEP では CPTPP の要求するような包括的かつ高いレベルの規律を含めることができなかった理由であると言われている。これらの FTA の内容の違いは、次に取り上げる FTA に参加する国々にとっての FTA 締結の動機の違いを反映している場合が多い。

因みに、CPTPP 発効後、2021 年 2 月にイギリス、9 月に中国と台湾、12 月にエクアドル、22 年 8 月にコスタリカが加盟申請を行った。イギリスについては 21 年 6 月に交渉が開始されたが、他の国々についてはまだ交渉は始まっていない。

以下では、安全保障と密接な関係にあり、近年、注目度を増している電子商取引について日本の発効させた FTA での規定について簡潔に触れておく¹。経済活動の活発化および効率化を進めるためには、デジタルプロダクトやデータの自由な国際取引の実現が重要である。このような観点から、近年の FTA では、デジタルプロダクトへの無差別待遇、電子的送信への関税不賦課、越境データ移動を妨げる措置の禁止、コンピューター関連設備の設置要求の禁止、ソース・コード開示要求の禁止²、暗号開示要求の禁止などの規律が含まれるようになった（表 3）。

日本の FTA の中で、電子商取引に関する規律が最初に導入されたのは 2009 年に発効したスイスとの EPA である。その後、二国間 FTA では豪州とモンゴルとの FTA で電子商取引が導入されたが、スイスと豪州との FTA では、後に電子商取引の TPP3 原則と呼ばれるようになった越境データ移動を妨げる措置の禁止、コンピューター関連設備の設置要求の

表 2 CPTPP, RCEP, WTO の内容の比較

	CPTPP	RCEP	WTO
物品の市場アクセス	○	○	○
原産地規則及び原産地手続	○	○	○
繊維及び繊維製品	○	○	○
税関当局及び貿易円滑	○	○	○
貿易上の救済	○	○	○
衛生植物検疫 (SPS)	○	○	○
貿易の技術的障害 (TBT)	○	○	○
投資	○	○	△
国境を越えるサービス貿易	○	○	○
金融サービス	○	○	○
ビジネス関係者の一時的な入国	○	○	△
電気通信	○	○	○
電子商取引	○	○	
政府調達	○	○	△
競争政策	○	○	
国有企業及び指定独占企業	○		
知的財産	○	○	○
労働	○		
環境	○		
協力および能力開発	○	○	
競争力及びビジネスの円滑	○		
開発	○		
中小企業	○	○	
規制の整合性	○		
透明性および腐敗行為の防止	○		
運用及び制度に関する規定	○	○	
紛争解決	○	○	○

注：○は含まれる。△は一部含まれている。

出所：CPTPP および RCEP は協定文

禁止、ソース・コード開示要求の禁止の3つの規定は含まれていない、低レベルの取り決めであった。CPTPP は電子商取引の TPP3 原則を含んだ高レベルの取り決めであるが、日米デジタル貿易協定に含まれている暗号開示要求の禁止が含まれていないことから、規律を強化する余地がある。

CPTPP と比較されることが多い RCEP は、ソース・コード開示要求の禁止条項について

表3 日本のFTA・EPAにおけるデジタル貿易に関する取り決め

	日スイス EPA	日豪 EPA	日モンゴ ル EPA	CPTPP	日 EU・ EPA	日英 EPA	RCEP	日米デジ タル協定
調印年月	2009年 2月	2014年 7月	2015年 2月	2018年 3月	2018年 7月	2020年 10月	2020年 11月	2019年 10月
発効年月	2009年 9月	2015年 1月	2016年 6月	2018年 12月	2019年 2月	2021年 1月	2022年 1月	2020年 1月
デジタルプロダク トへの無差別待遇	○	○	○	○	●	●	レビュー 条項	○
電子的送信への関 税不賦課	○	○	○	○	○	○	締約国が 自国の慣 行を維持	○
越境データ移動を 妨げる措置の禁止 (データフリーフ ロー) (①)	●	●	●	○	レビュー 条項	○	○	○
コンピューター関 連設備の設置(デー タローカリゼー ション) 要求の禁 止 (②)	●	●	○	○	レビュー 条項	○	○	○
例外措置 (①およ び②)	LPPO お よび安全 保障例外	LPPO お よび安全 保障例外	LPPO お よび安全 保障例外	LPPO お よび安全 保障例外	個人情報 保護許容 および安 保例外	LPPO お よび安全 保障例外	LPPO お よび安全 保障例外	LPPO お よび安全 保障例外
ソース・コード開 示要求の禁止	●	●	○	○	○	○	レビュー 条項	○
暗号開示要求の禁 止	●	●	●	●	●	●	●	○
紛争解決手続き	○	○	○	○	○	○	●	●

注1：○は規定あり、●は規定なし

注2：日米デジタル協定はFTAではない。参考のために掲載。

注3：LPPOは「正当な公共政策目的」の意味。

資料：経済産業省『不公正貿易報告書2022年版』、日本貿易振興機構『ジェトロ世界貿易投資報告2022年版』、各協定条文

はレビューの対象となっており、含まれていないことから、CPTPPよりも規律が弱い枠組みである。規律について議論してきたが、すべてのFTAで「正当な公共政策目的」と「安全保障」を理由として規律の不適用が認められている。規律の不適用の正当性を判断することは難しいが、多くのFTAでは、その判断は紛争解決手続きに委ねられている。そのような中で、RCEPでは安全保障例外については、その適用の是非は適用国の裁量で判断できることから、紛争解決手続きに提訴することはできない。因みに中国がCPTPPに加盟申請をしていることは先に述べたが、加盟にあたって数ある障害の中で一つの大きな障害はTPP3原則の受け入れである。

WTO での貿易自由化がなかなか進まない中で、近年、包括的な内容を含む FTA が増えており、経済活動の自由化が進んでいる。経済安全保障との関係では、経済活動の推進に大きく寄与する一方、安全保障に強い影響を持つ電子商取引に関する規定が FTA に含まれるケースが増えてきており、電子商取引の自由化へ向けての動きが進展しているが、安全保障や公共政策の目的を理由に自由化を回避することができる内容となっていることも判明した。このような状況は、デジタル経済に競争力を持つ企業や国にとっては、競争力を活用する機会が増えているが、自由化に対して例外規定が設けられていることから、その機会は制限されている。他方、デジタル経済に競争力を持たない国にとってみれば、負の影響を抑制できるようになっていると解釈することができるであろう。

2. FTA 締結の動機

FTA 締結の動機として大きく分けて経済的動機と政治的動機がある。経済的動機としては、特定国と FTA を締結することにより、その国との貿易を自由化することで貿易を拡大させ、経済成長を実現することが挙げられる。FTA によって相手国の貿易障壁が削減されることで、輸出が拡大し、輸出の拡大は生産や雇用の拡大をもたらすことから経済成長が実現する。一方、FTA は自国の貿易障壁を削減することで、輸入も拡大する。輸入の拡大は国内の構造改革を推進することから、経済が活性化し、経済成長を実現する。また、輸入の拡大は消費者に利益をもたらす。輸入の拡大は生産や雇用の縮小をもたらすことで被害が発生する可能性があるが、雇用機会を失った労働者への補償や支援を適正に行うことができれば、それらの労働者がより生産的な仕事に就くことを可能にすることから、経済成長を促進することができる。また、輸入の拡大は輸入品と競合する国産品を生産する企業に対して競争圧力を強化することから、国産品生産企業は生産効率の向上や新製品の開発などで対応する。その結果として経済成長が促進される。但し、輸入拡大により雇用機会の縮小を余儀なくされる労働者や生産縮小を迫られる企業は FTA に反対する可能性が高いことから、FTA 締結の障害になる。

経済的動機だけではなく国際関係との関連が強い動機として、FTA の締結により世界で拡大する保護主義を抑制し、世界の貿易制度の自由化に貢献することがある。実際、90 年代初めに FTA が急増した背景には、当時行われていた GATT の下での多角的貿易自由化交渉であるウルグアイ・ラウンドが暗礁に乗り上げていたという状況があった。そのような状況において、貿易自由化を志向した国々は FTA を締結したのである。同様に、近年における FTA の増加の背景には、WTO での多角的貿易自由化交渉であるドーハ・ラウンドが行き詰まっているという状況がある。但し、特定の国々との間で締結される FTA は、ドーハ・ラウンドのような WTO での多国間での貿易自由化への関心を低下させることから、世界の貿易制度の自由化を阻害するという見方もある。

FTA 締結の政治的動機としては、特定の国との関係の安定化、外国の政権への支援、敵対国の排除などがある。特定の国との関係の安定化を動機とした FTA 締結としては、かつては敵対国であったが、戦争や紛争による被害が多であったことから、そのような事態の再発を回避するために FTA を締結するようなケースが挙げられる。第二次世界大戦後における西欧諸国による欧州経済共同体（EEC）が代表的な例である。自国が支持する外国の政権を支援する目的で FTA を締結するケースもある。米国は最初の FTA をイスラエ

ルと締結したが、その背景には米国の中東政策で重要な位置にあるイスラエルを支援する意図があったことは明らかであろう。また、米国は1994年に北米自由貿易協定（NAFTA）によってメキシコとFTAを締結するが、一つの重要な理由として、メキシコの親米政権への支援があった。

一方、敵対国を排除する、あるいは敵対国に対抗する目的で構築・構想されたFTAの例もいくつか挙げることができる。EECはソ連を中心とした共産主義の脅威に対抗することが主な目的であった。近年では、米国が中心となって2010年に交渉が開始された環太平洋パートナーシップ（TPP）は中国を包囲することを重要な目的としていたと言われているが、2017年に就任したトランプ大統領によって主に貿易問題の理由から米国はTPPから離脱してしまった。一方、東アジア諸国で構成されているRCEPについては、中国は米国を排除した地域経済圏構築の手段と見做しているようである。中国のCPTPPへの加盟申請について上述したが、その背景には、米国が離脱したCPTPPに加盟することでアジア太平洋地域における地域統合の動きの中で影響力を拡大させる狙いがあると言われている。

経済的動機と政治的動機との両方の要素を含んだ「動機」として、他国の政策への対応を目的としたFTA締結がある。経済的には、FTAは加盟国を優遇するのに対して非加盟国を差別する取り決めであることから、非加盟国はFTA締結によって余儀なくされた不利な状況を克服するために新たなFTAを締結するか、あるいは既存のFTAへの参加を検討する。一方、政治的あるいは国際関係に関する対応のケースとして、敵対国を排除する動機によってFTAが締結された場合において、敵対国がFTA締結で対抗する場合は挙げられる。東アジアでのFTA構想の出現がTPP構想の引き金となる一方、TPP交渉の開始がRCEP交渉の開始を促すという形で両FTAの間には対抗関係があったことは明らかである。このような競合関係によって触発されるようなFTA締結の動きは「競合する地域主義 Competitive Regionalism」と呼ばれている³。

3. FTA締結の経済的および政治的決定要因

FTA締結の動機の検討を踏まえて、FTA締結の決定要因に関する定量的手法を用いた先行研究を経済的要因と政治的要因に関する研究に分け、それぞれについて、代表的と思われる研究を紹介する。

FTA締結の決定において経済的要因を分析した論文はあまり多くないが、代表的な研究としてBaier and Bergstrand (2004)が挙げられる。同研究は、1996年時点において発効していた54カ国が関係する1431のFTAを対象としてFTA締結の決定要因を検証した。分析結果としては、二国間の距離が近い、二国が他の世界諸国から地理的に離れている、二国の経済規模の平均が大きい、二国における資本・労働比率の差が大きい、といった関係にある二国間でFTAが締結される可能性が高いことが示されている。貿易を行うにあたっては財を輸送する費用がかかることが、近距離にある国々の間で貿易を拡大させる誘因となる。また、二国の経済規模が大きいことや二国間で資本・労働比率に大きな差があることは、二国にとっては貿易を行うことによって大きな利益を獲得する可能性が高いことから、FTA締結の可能性が高い。これらの分析結果は、FTA締結の決定要因に関して、経済理論から導き出される関係によって説明できることを示唆している。

政治的要因に関する分析では二つの研究を取り上げる。一つはMansfield, Milner, and

Rosendorf (2002) で、政治体制と FTA⁴ 締結の関係を分析したものである。1951 年から 92 年にかけて締結された FTA を対象とした分析から、権威主義体制の国と比べて民主主義体制を採用する国は FTA を締結する確率が高いことが示されている。権威主義体制国同士の場合と比べて民主主義体制の国は FTA を締結する確率が 2 倍高く、民主主義体制国同士であれば 4 倍高い。民主主義体制の国で FTA 締結の確率が高い理由としては、国民は政府によるレントシーキング行動を厳しい目で見えており、政権を決める国民による選挙では、権威主義体制と比べて民主主義体制において国民の意思が強く反映されることから、民主主義体制の下での政府はレントシーキング活動を抑制する FTA を締結する確率が高くなると説明する。また、同盟関係にある国同士の間で、FTA を締結する確率が高いことも示されている。

Mansfield, Milner, and Pevehouse (2008) は、1950 年から 2000 年にかけて締結された 2202 の FTA⁵ を対象として同様の分析を行い、民主主義度の高い政治体制を敷く国ほど、FTA を締結する可能性が高いことを示した。また、国内に拒否権を持つ政治参加者が多い場合には、統合度の低い枠組みが結ばれる傾向が高いことも明らかにした。

Martin, Mayer, and Thoenig (2012) は戦争と FTA 締結の関係を分析した。1816 年から 2001 年の間において発生した戦争と 1950 年から 2000 年にかけての FTA および貿易に関するデータを用いた彼らの分析から、50 年前以前に戦争で争った国同士の間で FTA 締結の確率が高いことが示された。その理由としては、戦争により大きな被害を経験していることから、そのような被害を回避するために緊密な関係を構築することが重要であり、その手段として FTA を締結すると説明している。一方、過去 20 年以内において戦争状態にあった国同士では FTA 締結の可能性は低いことも示している。

4. FTA 締結の経済的および政治的効果

FTA 締結の経済的動機としては、加盟国間の貿易障壁の撤廃による貿易の拡大、そして貿易の拡大による経済成長の実現が挙げられる。このような FTA の経済的動機あるいは目的は実現しているのだろうか。FTA の経済的影響を分析する手法として、事前および事後分析がある⁶。事前分析は FTA が形成される以前において、FTA の形成による効果に関して経済モデルを用いたシミュレーションによって分析する手法である。多くの場合、経済全体を対象とした経済モデルである計算可能な一般均衡 (Computable General Equilibrium: CGE) モデルが使われる。一方、事後分析は、FTA 形成後に貿易への影響を実際のデータを用いて分析する手法である。多くの場合、二つの物体間の引力は、二つの物体の質量に比例するのに対して、二つの物体間の距離に反比例するという物理学で有名なニュートンの万有引力の法則を応用した重力モデル (Gravity model) を用いて分析を行う。具体的には、FTA 加盟国間の貿易額を決定する要因として二国の経済規模と二国間の距離および FTA の効果について計量経済学的手法を用いて分析する。分析では、FTA 加盟国間における貿易拡大の有無を検証する。

Petri and Plummer (2020) による RCEP の経済的効果について CGE モデルを用いて行った事前分析では、RCEP は加盟国間の貿易を拡大させるとともに、加盟国の国民所得を引き上げる効果が確認された。一方、加盟国と非加盟国との貿易に関しては、拡大する場合もあれば縮小する場合もあり、その変化は一様ではなかったが、非加盟国の国民所得への影

響については多くの場合、負であった。Baier and Bergstrand (2007) は、FTA の事後分析を行った。具体的には、96 カ国によって形成された FTA の貿易への影響について、1960 年、70 年、80 年、90 年、2000 年のデータを用いて、重力モデルを適用し、統計的分析を行った。彼らの分析では、FTA は FTA 加盟国間の貿易を 10 年間で 2 倍に拡大させる効果を持ったことが示された⁷。これらの事前のおよび事後的分析の結果では、予想されたように、FTA が FTA 加盟国間の貿易を拡大し、経済成長を推進する効果が認められた。

FTA 締結の政治的動機としては、FTA 相手国との関係の緊密化が挙げられる。FTA 相手国との関係の緊密度を数量化することは難しいことが主な理由だと思われるが、FTA 締結が相手国との関係の緊密度に与える影響に関する数量分析は見つけることができなかった。そこでここでは、FTA 締結の政治的要因での分析で着目された政治体制を対象とした分析を紹介する。Liu and Ornelas (2014) は国家にとって FTA への参加は民主主義体制を持続させるのか、あるいは短縮させるのかという問題を数量的に分析した。彼らの研究では、「FTA は FTA 相手国の輸出業者に自国市場への自由な参入を許可することから、国内生産者に対して輸入価格のつり上げを目的とするロビー活動を行うインセンティブを喪失させる。その結果、輸入保護によるレントを基盤として民主主義体制の転覆を図る専制政治を志向するグループに対してロビー活動を行うインセンティブを与えない。したがって、FTA は民主主義体制を持続させる」という仮説を立てて、その現実妥当性を計量経済学的手法を用いて検証した。民主主義の程度を表す民主主義度指標を用いて、FTA の民主主義度指標への影響について 116 カ国を対象に 1960 年から 2007 年までのデータを分析した結果、FTA は民主主義体制を持続させる効果を持つことが認められた。また、民主主義体制の歴史が長い国は、民主主義体制を持続させる可能性が高いこと、周りに民主主義体制の国が多い状況において、民主主義体制が持続する可能性が高いことも示された。

5. FTA と経済安全保障：FTA 加盟国・非加盟国との関係

FTA を経済安全保障との関連で考えると、経済的手段である FTA を用いて国家の安全保障を実現する、あるいは維持することの可能性についての問題に帰結するように思われる。国家の安全保障の実現とは、具体的には、重要な資源やエネルギーの確保、先端技術や個人情報等の海外への流出防止などが挙げられるが、本節では FTA を FTA 相手国との経済関係の拡大あるいは緊密化をもたらす手段として捉え、FTA の国家安全保障への影響を考察する。次節では、上述したような個別テーマと FTA の関係について日本のケースを取り上げることで、分析する。

FTA は FTA 加盟国間の貿易拡大を通して加盟国の経済成長を促す。したがって、安全保障上の利害が共通する国々と FTA を締結するならば、経済成長の実現によって敵対国との関係で国際交渉力が増大し、国家安全保障の実現・維持に貢献する。FTA の政治的影響に関しては、安全保障上の利害が共通する国々と FTA を締結することで、関係の緊密化が推進され、敵対国との関係で国際交渉力は増大する。また、過去において敵対的な関係にあった国々の間で和解が成立し、過去の対立による大きな被害を回避するための一つの手段として FTA が締結されたならば、FTA は FTA 加盟国間の安定的・協調的な関係の構築および強化に貢献し、敵対国との関係で、国際交渉力の増大を可能にする。

FTA による加盟国の経済成長への貢献に関しては、統計を用いた実証分析で確認されて

いるが、FTA 加盟国間の関係の緊密化については、検証に必要な情報を数値化することが難しいこともあり、実証分析はあまり行われていない。FTA 加盟国間の関係の緊密度について、国連での投票行動を指標化することなどで捉えることも可能であり、今後の研究が期待される。但し、FTA 加盟国間の関係の緊密度に関する数量分析ができたとしても、最も重要な問題である、敵対国との関係における自国の国際交渉力の数値化の問題が残る。この点については、研究の進展が望まれる。

ここまでは、共通の利害を有する国同士での FTA の形成による、敵対国との関係における国際交渉力への影響という枠組みで FTA と経済安全保障を考えてきたが、現実には、敵対国が含まれるような FTA が形成されるようになってきている。このような新たな状況において、FTA と経済安全保障をどのように考えたらいいのであろうか。経済的視点で考えると、敵対国が FTA に参加したことによって、それまでの不公正取引慣行が是正されれば、安全保障上の問題が軽減されたと判断することができるであろう。例えば、中国と RCEP との関係で言えば、不公正取引慣行の是正の一つの指標として強制的技術移転の削減・撤廃などが目安となり得る。

敵対国と FTA を締結することで、政治的視点では、どのような影響が考えられるだろうか。楽観的な見方としては、FTA により経済関係が拡大し、不公正取引慣行の是正等を通じて、信頼関係が醸成され、安全保障上の脅威も削減されるということであろうか。実際、このようなシナリオが実現することを期待して、中国の WTO 加盟が承認されたのである。しかし、その後の中国の行動を観察するならば、描かれたシナリオが楽観的過ぎたということは明白である。このような失敗を繰り返さないために、中国の CPTPP 加盟交渉においては、中国による不公正取引慣行の是正を加盟条件とすべきであるという見方が多い。

6. FTA と経済安全保障：日本のケース

2021 年 9 月に発足した岸田政権は経済安全保障に強い関心を持ち、経済安全保障担当の大臣ポストとともに閣僚が参加する経済安全保障推進会議を設立した。同年 11 月に開催された第 1 回の経済安全保障推進会議では、経済安全保障を強化するために取り組むべき分野として重要物資や原材料のサプライチェーンの強靱化、基幹インフラ機能の安全性・信頼性の確保、官民による重要技術の育成・支援、特許非公開化による機微な発明の流出防止の 4 分野が挙げられた。同政権は「経済安全保障法制に関する有識者会議」を立ち上げ、同会議での議論・提案を経て⁸、2022 年 2 月に「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（経済安全保障推進法）」を提出し、同法案は同年 5 月に参院本会議での可決により成立した⁹。同法では、法制上の手当てが必要な喫緊の課題に対応するため、(1) 重要物資の安定的な供給の確保、(2) 基幹インフラ役務の安定的な提供の確保、(3) 先端的な重要技術の開発支援、(4) 特許出願の非公開に関する 4 つの制度を創設することになっている。同法では、これらの目的を実現するために、主に国による資金提供などの支援（(1)、(3)）や審査の強化（(2)、(4)）などが挙げられているが、本節では、これらの目的について、FTA での対応が可能かどうかを検討する。

重要物資の安定的な供給の確保（サプライチェーンの強靱化）を目指す背景には、グローバル化の進展を背景に供給網が多様化したことにより各国で供給ショックに対する脆弱性が増大したことと、国民の生命や生活および経済上重要な物資を他国に依存した

場合に他国由来の供給不足が我が国に重大な影響を及ぼすという認識がある。前者の例としては、新型コロナ禍において医療関連物資や自動車部品・電子部品等の供給が不足したこと、後者の例としては、手術時の感染予防に使用される抗菌薬のセファゾリン注射剤製造のための原料の中国一国への依存などが挙げられる。重要物資の安定的な供給を確保するには、輸出国による輸出規制を回避することが重要である。

輸出規制に関しては、WTOでの規定とFTAにおける規定がある¹⁰。WTO規定では、輸出規制を以下のように目的別に分類することができる。①財政収入を得るための輸出関税：国内の徴税機能が不十分な途上国における財源として輸出規制（輸出税）を実施することがある。②国内産業保護のための輸出制限・輸出関税：輸出規制が資源等の中間投入物に対して行われる場合、それが自国産業の競争力を維持する機能を果たす可能性がある。例えば、ある稀少資源物質について輸出を規制し、国内の自国産業に優先的に割当てを行うことにより、結果として自国産業の競争力を保持することが可能となる。③国内供給確保のための輸出制限・輸出関税：国内において食料が欠乏している場合において、輸出を制限し国内食料供給を確保するために食料輸出規制を行うことがある。④投資に関連する輸出要求：投資許可の条件として特定措置の履行を要求される（パフォーマンス要求）ことがある。⑤その他（外交手段としての措置、安全保障貿易管理等）外交の手段として時に輸出の規制が行われることがある。例えば、国連安全保障理事会決議を受けた経済制裁措置として、輸出を禁止することがある。また、核兵器などのいわゆる大量破壊兵器の拡散防止等を目的として、安保理決議や国際条約、国際輸出管理枠組みなどにに基づき輸出規制が行われる場合もある。

これらの輸出規制措置に関して、GATT・WTOの規定では、以下のようになっている。①財政収入を得るための輸出関税については特段の禁止規定はない。②国内産業保護のための輸出規制については、原則としてGATT第11条で禁止されているが、国内の加工業に対しての不可欠原料の数量確保措置としてGATT第20条の一般的例外として認められている。③国内供給物資不足対処のための輸出規制は、原則としてGATT第11条で禁止されているが、(i)食糧その他不可欠物資の危機的不足の防止・緩和のための一時的な措置(GATT第11条第2項(a))、(ii)有限天然資源の保存に関する措置などとしてGATT第20条の一般的例外として認められている。④投資に関連する輸出規制措置についてはTRIMs協定第2条第1項で禁止されている。⑤外交手段としての輸出規制措置については原則としてGATT第11条で禁止されているが、GATT第21条で安全保障例外として認められている。

日本の発効しているFTAでは、以下のFTA(EPA)で輸出税の禁止が規定されている。日シンガポールEPA(2.16条)、日メキシコEPA(3.1.6条)、日チリEPA(3.1.16条、条件付)、日ブルネイEPA(2.18条、新設のみ)、日スイスEPA(2.16条)、日ペルーEPA(2.1.25条)、日豪EPA(2.1.2.6条)、CPTPP(2.15条、条件付)、日EU・EPA(2.12条)。また、輸出制限については、日メキシコEPA(3.1.7条)、日チリEPA(3.1.18条)、CPTPP(2.10条)、日EU・EPA(2.15条)でGATTの規定の再確認を行っている。注目すべき取り決めとしては、日ブルネイEPAにおいて日本へのエネルギー輸出に関して輸出規制適用時の既存契約への考慮や導入時の書面通報等の義務の規定がある。さらに日インドネシアEPAや日豪EPAにおいてもエネルギー・鉱物資源の輸出入規制に関していくつかの義務を規定している。重要な物資の安定的な供給の確保にあたっては、FTAの中で利害を共有する関係各国

と相互に融通し合うような取り決めを結ぶことも可能であると思われる。

基幹インフラ役務の安定的な提供の確保というのは、エネルギー、医療、金融・保険、交通・運輸などの経済社会において重要な基幹インフラ機能に対する、基幹インフラ事業者の導入する基幹設備等を利用したサイバー攻撃などによる外部からの妨害リスクを未然に防止することを意味する。基幹インフラ事業者が外国企業であるならば、FTA の投資章の対象になるが、実質的には外為法や個別事業法により規制されている。一方、基幹インフラ事業者が使用する設備が輸入品である場合には、FTA では当該輸入品の安全性を確保するために貿易の技術的障害（TBT）に関する取り決め、あるいは WTO での TBT 協定で対応できると思われる。

先端的重要技術の開発支援の背景には、産業基盤のデジタル化や高度化が急速に進展し、安全保障に影響を与える技術革新が進む一方、感染症の世界的流行、大規模サイバー攻撃、自然災害等を含めた安全保障上の脅威が増しているという状況がある。官民による重要技術の育成・支援を実現する手段として重要なのは、先端技術開発への政府による積極的な投資や人材育成などの科学技術政策であり、FTA の対象項目ではない。

特許出願の非公開については、現在、日本では特許出願された発明は原則として一定期間後に公開されることになっているのに対して、諸外国では、機微な発明の特許出願について、出願を非公開とし、特許出願人等による当該発明の取扱いに対して流出防止の措置を講じることで、当該発明が外部からの脅威に利用されるのを未然に防ぐ制度が存在しているという事情がある。このような制度がないのは、G20 諸国の中では、日本、メキシコおよびアルゼンチンのみである。特許は WTO では TRIPS でカバーされているが、特許出願の公開・非公開に関する規定はない。他方、FTA では知的財産章で規定があるものもある。CPTPP および RCEP では、特許出願の公開について規定した上で、CPTPP では「出願の公開に努める（CPTPP 協定 18.44 条）」とし、RCEP（RCEP 協定 11.44 条）では「その開示が自国の安全保障又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると当該締約国が認める情報を公開することを要求するものと解してはならない」となっており、非公開が認められている。以上から、特許出願の非公開については FTA で対応できることが分かる。

おわりに

本稿では、WTO での貿易自由化が進まない中で、貿易政策の中で重要性を増している自由貿易協定（FTA）と経済安全保障との関係について分析した。はじめに近年 FTA が急増しており、包括的な内容を含む FTA が増えていることを確認した。FTA の内容に関しては、経済活動とともに安全保障に強い影響を持つ電子商取引に関する規定を含む FTA が増加しており、電子商取引の自由化へ向けての動きが拡大している一方、安全保障を理由に自由化を回避することができる内容となっていることも判明した。

次に、FTA と経済安全保障との関係について、安全保障を経済面と政治面に分類し、それぞれ理論および実証の両側面から、先行研究をレビューする形で分析した。経済面での安全保障に関する分析では、FTA は FTA 加盟国の経済成長を促す効果が認められることから、安全保障の実現に貢献することが示された。また、政治面での分析については、経済面での分析と比べて研究の数は少ないが、民主主義国間の FTA は FTA 加盟国における民主主義を持続させる効果を持つことを示した研究があることから、FTA 加盟国の政治的安

定に寄与すると解釈することができると思われる。経済面での分析と比べて、政治面での分析は数量化が難しいことから、実証分析は多くないが、経済安全保障の政治面・国際関係面での重要性が増していることから、FTA の政治面からの実証分析が期待される。

岸田政権は経済安全保障に強い関心を持ち、本年（2022年）5月に「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（経済安全保障推進法）」を成立させ、経済安全保障制度の整備を進めている。同法では、経済安全保障の重要な分野として、重要物資の安定的な供給の確保、基幹インフラ役務の安定的な提供の確保、先端的な重要技術の開発支援、特許出願の非公開の4分野を挙げている。これらのうち重要物資および基幹インフラ役務の安定的な提供の確保と特許の非公開については、ある程度はFTA で対応できると考えられるが、先端的な重要技術の開発支援への対応は難しい。また、上記3分野、特に重要物資の安定的な供給の確保と特許出願の非公開でのFTA による対応の可能性はあると述べたが、それでも本格的な対応には、課題に直接的に影響を及ぼすような技術政策、産業政策、外資規制などの経済安全保障政策が必要であろう。但し、経済安全保障政策を構築する場合には、経済安全保障の実現可能性を最大化させるような政策を構築することは当然であるが、経済コストを考慮することも忘れてはならない。

一注一

- 1 本節の議論は日本貿易振興機構（2022）と経済産業省（2022）を参考にしている。
- 2 越境データ移動を妨げる措置の禁止、コンピューター関連設備の設置要求の禁止、ソース・コード開示要求の禁止の3つの規定はTPPに含まれていたことから、電子商取引のTPP3原則と呼ばれている。
- 3 Solis et al. (2009) を参照。
- 4 Mansfield, Milner, and Rosendorf (2002) の対象とした地域統合はFTA だけではなく、関税同盟、共同市場、その他の特惠貿易協定（Preferential trade agreements）である。
- 5 Mansfield, Milner, and Pevehouse (2008) の対象とした地域統合はFTA だけではなく、統合度の低いものから高いものの順に、部分貿易協定（Partial scope agreement）、FTA、関税同盟、共同市場、経済統合が含まれている。
- 6 浦田・安藤（2010）を参照。
- 7 Gravity model では、FTA 加盟国がFTA による特惠関税を利用するという仮定に基づいているが、実際にはすべての貿易で特惠関税が使われているわけではない。近年、FTA を利用した貿易額の情報が入手できるようになったことで、FTA の利用度を把握できるようになった。日本の輸入について行った浦田・早川（2015）によると、FTA 利用が可能な輸入のうちFTA を利用している輸入の割合は70-80%であった。これらの数字はGravity model 分析を行った場合には、FTA の貿易拡大効果が過小評価される可能性が高いことを示している。
- 8 「経済安全保障法制に関する有識者会議」での議論については、内閣府の以下のサイトを参照。https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyohousei/index.html
- 9 同法については、内閣府の以下のサイトを参照。https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/index.html
- 10 以下の議論は経済産業省（2021）に基づいている。

参考文献

- 浦田秀次郎・安藤光代（2011）「自由貿易協定（FTA）の経済的効果に関する研究」『グローバル化と国際経済戦略』日本評論社、藤田昌久・若杉隆平編著、105-138 ページ
- 浦田秀次郎・早川和伸（2015）「日本の輸入における経済連携協定の利用状況」『貿易と関税』8月号、日

- 本関税協会、4-18 ページ
- 経済産業省（2022）『不公正貿易白書』 https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/fukosei_boeki/report_2022/honbun.html
- 日本貿易振興機構（2022）『ジェトロ世界貿易投資報告』
- Baier, S.L., and Jeffrey H. Bergstrand. (2004) “Economic determinants of free trade agreements” *Journal of International Economics* 64 (1), 29–63
- （2007）“Do Free Trade Agreements Actually Increase Members’ International Trade?” *Journal of International Economics* 71 (1), 72–95.
- Liu X. and E. Ornelas (2014) “Free Trade Agreements and the Consolidation of Democracy” *American Economic Journal: Macroeconomics* 6 (2), 29–70
- Mansfield E.D., H.V. Milner, and B.P. Rosendorff (2002) “Why democracies cooperate more: electoral control and international trade agreements” *International Organization* 56, 477–513
- Mansfield E.D., H.V. Milner, and J.C. Pevehouse (2008) “Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration” *World Economy*, 31(1), 67–96.
- Martin, P., T. Mayer and M. Thoenig (2012) “The Geography of Conflicts and Regional Trade Agreements” *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4 (4), 1–35
- Petri, P. and M. Plummer (2020) “East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia’s New Trade Blocs” Peterson Institute of International Economics, June, Working Paper 20–9
- Solis, M., B. Stallings, and S. N. Katada eds. (2009), *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*, Palgrave Macmillan, England, (『アジア太平洋の FTA 競争』岡本次郎訳、浦田秀次郎監訳、勁草書房、2010 年)

第11章 グローバルなデータガバナンスにおける多様な公共政策目的の調整と調整の場

城山 英明

1. 基本的課題

デジタル経済化の下では、モノやサービスの提供にはしばしば国境を越えた様々な主体のネットワークが関わっており、そのような主体間で情報の流通が不可欠となっている。そのため、自由な越境データ流通を確保することが重要な課題となっている。

しかし、自由な越境データ流通を確保するという公共政策目的と他の様々な公共政策目的とのトレードオフが生じうる。例えば、個人情報保護、サイバーセキュリティ、金融規制等の規制の実効的な実施、産業政策、ELSI、安全保障等の観点から、自由な越境データ流通を規制し、データ・ローカライゼーション等を求める動きが出てきている。また、多様な公共政策目的のうち、どの公共政策目的を重視するのかは、各国・各地域で異なる。データ流通に関しては、アメリカ、欧州連合（EU）、中国及びインドは異なった4つの領域を構成しているといわれる¹。

アメリカは自由なデータ流通への制約を限定しようとしてきた。例えば、2012年に発効した米韓自由貿易協定においては、電子商取引章に初めて自由な情報流通に関する規定が置かれた²。

他方、EUでは個人データ保護は基本権であると考えられ、個人データ保護を目的とする制度枠組みが構築されてきた。1995年10月には「個人データ処理に係る個人の保護および当該データの自由な移動に関する指令」（データ保護指令）が採択され、同指令第25条において、個人データの第三国への移転は、当該第三国が十分なレベルの保護（adequate level of protection）を確保している場合に限って行うことができると規定された。これを引き継ぎ、2016年4月に採択された「個人データの取り扱いに係る自然人の保護と当該データの自由な移動に関する規則」（一般データ保護規則：GDPR）でも、個人データの「十分なレベルの保護」がEU域外に個人データを移転する条件とされた³。

また、中国では安全が重視されてきた。例えば、2017年に制定されたネットワーク安全法第37条では、「重要情報インフラストラクチャーの運営者が中華人民共和国の国内での運営において収集、発生させた個人情報及び重要データは、国内で保存しなければならない。業務の必要性により、国外に対し確かに提供する必要がある場合には、国のネットワーク安全情報化機関が国务院の関係機関と共同して制定する弁法に従い安全評価を行わなければならない。法律及び行政法規に別段の定めのある場合には、当該定めに基づいて行う」と規定されている⁴。「個人情報」、「重要データ」という鍵となる概念がネットワーク安全法に規定されてる点、また、データの国内保存が求められている点に特色がある。

インドでは、他国との関係においても、また、グローバルな企業との関係においても、データ主権が重視されてきた。そして、政府自身がデータ管理者としての役割を果たしてきた。そのため、アメリカ、EU、中国と異なり、WTOにおける電子商取引ルールの交渉やその他の越境情報流自由化の試みに対して一貫して敵対的であった⁵。

このような状況の中で、自由な越境データ流通と様々な公共政策目的を具体的にどのよ

うに調整するのか、また、どのような場を活用して調整するのが課題となる。このような調整において、主要な役割を果たしてきたのは、二国間あるいは地域レベルでの自由貿易協定（FTA）あるいは経済連携協定（EPA）であった。そのため、本稿では、まず2. において、このような調整を二国間あるいは地域レベルでのFTAあるいはEPAがどのように試みているのかを確認する。具体的には、自由な越境データ流通、コンピュータ関連施設の設置、ソース・コードの開示についてどのような規定を置いているのかに焦点を当てる。その上で、3. では、FTA/EPAにおいて、個人情報保護、サイバーセキュリティ、あるいはELSIの確保といった課題に関して、どのような規定を置いているのかを検討する。自由な越境データ流通と公共政策目的の調整を図るためには、各公共政策目的に即した国際的調和化の契機が重要であり、このような国際調和化の傾向が一定程度見られることを確認する。その上で、4. において、G7、G20、経済協力開発機構（OECD）、世界貿易機関（WTO）といったグローバルレベルでの対応について検討する。

2. FTA/EPAにおけるデータ流通関連規定のあり方——収斂と差異

ここでは、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（CPTPP）、米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）、日米デジタル貿易協定、地域的な包括的経済連携（RCEP）協定、日EU経済連携協定、シンガポール、チリ、ニュージーランドによるデジタル経済連携協定（DEPA：Digital Economy Partnership Agreement）、オーストラリア・シンガポール・デジタル経済協定（DEA：Digital Economy Agreement）におけるデータ流通関連規定を検討する。

(1) CPTPP

CPTPPは、オーストラリア、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、ベトナムの11カ国により2018年3月に署名された。まず、越境データ流通に関する規定⁶としては、第14・11条（情報の電子的手段による国境を越える移転）、第14・13条（コンピュータ関連設備の設置）、第14・17条（ソース・コード）がある。第14・11条1では、各締約国が情報の電子的手段による移転に関する自国の規制上の要件を課することができることを認めるとしつつ、第14・11条2では、原則的に各締約国は、対象者の事業の実施のために行われる場合には、情報の電子的手段による国境を越える移転を許可するとする。また、第14・13条1では、各締約国がコンピュータ関連設備の利用に関する自国の法令上の要件を課することができることを認めるとしつつ、第14・11条2では、いずれの締約国も、自国の領域において事業を遂行するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないとする。また、第14・17条1でも、いずれの締約国も、他の締約国の者が所有するソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品の自国の領域における輸入、頒布、販売又は利用の条件として、当該ソフトウェアのソース・コードの移転又は当該ソース・コードへのアクセスを要求してはならないとする。

このように、データの自由流通が原則ではあるが、公共政策の正当な目的による制限は認めている。第14・11条3では、この条のいかなる規定も、締約国が公共政策の正当な目的を達成するために第14・11条2の規定に適合しない措置を採用し、又は維持することを

妨げるものではない、ただし、当該措置が、次の要件を満たすことを条件とする、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。第14・13条3においても、基本的には同様の規定が置かれている。さらに、ソース・コードに関する第14・17条2では、第14・17条1の規定の対象となるソフトウェアは、大量販売用ソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品に限定するものとし、中核的な基盤（critical infrastructure）のために利用されるソフトウェアを含まないと規定され、対象が限定されている。

(2) USMCA

2018年12月に署名されたUSMCAでは、越境データ流通に関する規定⁷として、第19・11条（情報の電子的手段による国境を越える移転）、第19・12条（コンピュータ関連設備の設置）、第19・16条（ソース・コード）がある。第19・11条1では、いかなる締約国も、個人情報を含む情報の電子的手段による国境を越えた移転が、その活動が対象者の事業の遂行のためである場合には、これを禁止又は制限してはならないとする。また、第19・12条では、いかなる締約国も、対象者が当該締約国の領域において事業を行うための条件として、当該領域においてコンピュータ設備を使用し、又は配置することを要求してはならないとする。また、第19・16条1でも、いかなる締約国も、自国の領域における当該ソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品の輸入、流通、販売又は使用の条件として、他の締約国の者が所有するソフトウェアのソース・コード又は当該ソース・コードに表されたアルゴリズムの譲渡若しくは入手を要求してはならないとする。USMCAでは、CPTPPより幅広く、アルゴリズムの要求も禁止されている。

USMCAにおいても公共政策の正当な目的による制限は認めている。第19・11条2では、締約国が、正当な公共政策の目的を達成するために必要な、第19・11条1と適合しない措置を採択し又は維持することを妨げるものではない、ただし、当該措置は、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装された制限となるような態様で適用されるものでないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。また、ソース・コードに関する第19・16条2では、締約国の規制機関または司法当局が、不正な開示に対する保護措置を条件として、他の締約国の者に対し、特定の調査、検査、審査、執行措置または司法手続のためにソフトウェアのソース・コードまたはそのソース・コードに表されたアルゴリズムを保存し、利用可能にするよう求めることを排除するものではないと規定している。ただし、コンピュータ設備設置については、公共政策目的による介入を認めていない。

(3) 日米デジタル貿易協定

2019年10月に署名された日米デジタル貿易協定における越境データ流通に関連する規定⁸としては、第11条（情報の電子的手段による国境を越える移転）、第12条（コンピュータ関連設備の設置）、第13条（対象金融サービス提供者のための金融サービスのコンピュータ関連設備の設置）、第17条（ソース・コード）がある。第11条1では、いずれの締約国も、情報（個人情報を含む）の電子的手段による国境を越える移転が対象者の事業の実施

のために行われる場合には、当該移転を禁止し、又は制限してはならないと規定している。また、第 12 条 1 では、いずれの締約国も、自国の領域において事業を実施するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定している。また、第 17 条 1 でも、いずれの一方の締約国も、他方の締約国の者が所有するソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品の一方の締約国の領域における輸入、流通、販売又は使用の条件として、当該ソフトウェアのソース・コードの移転若しくは当該ソース・コードへのアクセス又は当該ソース・コードにおいて表されるアルゴリズムの移転若しくは当該アルゴリズムへのアクセスを要求してはならないと規定している。日米デジタル貿易協定でも、USMCA と同様、対象範囲はアルゴリズムに拡大している。

日米デジタル貿易協定においても公共政策の正当な目的による制限は認めている。第 11 条 2 では、この条のいかなる規定も、第 11 条 1 の規定に適合しない措置であって、締約国が公共政策の正当な目的を達成するために必要なものを採用し、又は維持することを妨げるものではない、ただし、当該措置が、次の要件を満たすことを条件とする、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成に必要な範囲を超えて情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。

また、コンピュータ関連設備の設置に関する第 12 条 2 においては、この条の規定は対象金融サービス提供者については適用せず、次条において取り扱うと規定している。その上で、第 13 条 1 において、両締約国は、対象金融サービス提供者の情報への締約国の金融規制当局による迅速、直接的、完全及び継続的なアクセスが金融に係る規制及び監督のために不可欠であることを認識し、並びに当該アクセスへの潜在的な全ての制限を撤廃することの必要性を認識するとし、規制のためのアクセスの必要性を認める。しかし、このような必要性が、コンピュータ設備の領域内設置要求を常に正当化するわけではなく、第 13 条 2 において、当該締約国の金融規制当局が、規制及び監督を目的として、迅速、直接的、完全及び継続的なアクセスを認められる場合には、対象金融サービス提供者に対し、当該締約国の領域において事業を実施するための条件として、当該領域において金融サービスのコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定する。

ソース・コードに関する第 17 条 2 では、この条の規定は、一方の締約国の規制機関又は司法当局が、他方の締約国の者に、特定の調査、検査、検討、執行活動又は司法手続のため、ソフトウェアのソース・コード又は当該ソース・コードにおいて表現されるアルゴリズムを保存し、又は入手可能なものとするを要求することを妨げるものではないと規定する。

(4) RCEP

2020 年 11 月に署名された RCEP（地域的な包括的経済連携）協定では、越境データ流通に関する規定⁹として、第 12・15 条（情報の電子的手段による国境を越える移転）、第 12・14 条（コンピュータ関連設備の設置）が規定されている。ソース・コードに関する規定はない。第 12・15 条 1 では、締約国は各締約国が情報の電子的手段による移転に関する自国の規制上の要件を課することができるとしつつも、第 12・15 条 2 では、締約国は、

情報の電子的手段による国境を越える移転が対象者の事業の実施のために行われる場合には、当該移転を妨げてはならないとする。また、第12・14条1でも、締約国は、各締約国がコンピュータ関連設備の利用又は設置に関する自国の措置をとることができることを認識するとしつつ、第12・14条2では、いずれの締約国も、自国の領域において事業を実施するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないとする。

他方、正当な公共政策の扱いについては、TPP等とは大きく異なる面がある。第12・15条2では、まず、この条のいかなる規定も、締約国が公共政策の正当な目的を達成するために必要であると認める措置を採用し、又は維持することを妨げるものではない、ただし、当該措置が恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないことを条件とするとする。ここまでは、TPP等と基本的には同様である。しかし、注が付記されている。その内容は、この規定の適用上、締約国は、正当な公共政策の実施の必要性については実施する締約国が決定することを確認するというものである。また、第12・15条2では、締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置を採用し、又は維持することを妨げるものではないとされ、他の締約国は当該措置については争わないとされる。そして、第12・14条3においても、同様の規定が置かれている。

(5) 日 EU 経済連携協定

2018年7月に署名された日 EU 経済連携協定¹⁰には、現状ではデータの流通に関する実質的規定はない。第8・81条（データの自由な流通）においては、両締約国は、この協定の効力発生の日から3年以内に、データの自由な流通に関する規定をこの協定に含めることの必要性について再評価するとのみ規定されている。

ただし、越境データ流通に関連する規定として、第8・73条（ソース・コード）が置かれており、第8・73条1には、いずれの一方の締約国も、他方の締約国の者が所有するソフトウェアのソース・コードの移転又は当該ソース・コードへのアクセスを要求することができないと規定している。

なお、第8・81条2においては、この条のいかなる規定も、次の要求又は権利に影響を及ぼすものではないとされ、(a) 競争法令の違反を是正するための司法裁判所、行政裁判所又は競争当局による要求、(b) 知的財産権の保護及び行使に関する司法裁判所、行政裁判所又は行政当局による要求等が例示されている。この点で、公共政策目的での制約が認められているといえる。

(6) DEPA

2020年6月に署名されたDEPAの越境データ流通に関連する規定¹¹としては、第4・3条（情報の電子的手段による国境を越える移転）、第4・4条 コンピュータ関連設備の設置がある。ソース・コードに関する規定はない。第4・3条1では、締約国は、各締約国が電子的方法による情報の移転に関する自国の規制上の要件を課すことができることを認めるとしつつ、第4・3条2では、各締約国は、対象者の事業の実施のために行われる場合には、電子的手段による情報（個人情報を含む）の国境を越えた移転を許可すると規定する。また、

第4・4条1では、締約国は、各締約国が、コンピュータ関連設備の使用に関する独自の規制要件を課することができることを認めるとしつつ、第4・4条2では、いずれの締約国も、自国の領域において事業を遂行するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定する。

DEPAにおいても正当な公共政策目的による制限は認めている。第4・3条3では、締約国が、正当な公共政策の目的を達成するために、第4・3条2と適合しない措置を採用し又は維持することを妨げるものではない、ただし、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。第4・4条3においても、同様の規定が存在する。

(7) オーストラリア・シンガポール DEA

2020年8月に署名されたオーストラリア・シンガポール DEA (Digital Economy Agreement) の越境データ流通に関連する規定¹²としては、第23条(情報の電子的手段による国境を越える移転)、第24条(コンピュータ関連設備の設置)、第25条(金融サービスのためのコンピュータ関連設備の設置)、第28条(ソース・コード)がある。第23条1では、締約国は、各締約国が電子的方法による情報の移転に関する自国の規制上の要件を課することができることを認めるとしつつ、第23条2では、各締約国は、対象者の事業の実施のために行われる場合には、電子的手段による情報(個人情報を含む)の国境を越えた移転を許可すると規定する。また、第24条1では、締約国は、各締約国が、コンピュータ関連設備の使用に関する独自の規制要件を課することができることを認めるとしつつ、第24条2では、いずれの締約国も、自国の領域において事業を遂行するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定する。また、第28条1においても、いずれの一方の締約国も、他方の締約国の者が所有するソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品の一方の締約国の領域における輸入、流通、販売又は使用の条件として、当該ソフトウェアのソース・コードの移転若しくは当該ソース・コードへのアクセスを要求してはならないと規定している。

オーストラリア・シンガポール DEAにおいても正当な公共政策目的による制限は認めている。第23条3では、本条は、締約国が、正当な公共政策の目的を達成するために、第23条2と適合しない措置を採用し又は維持することを妨げるものではない、ただし、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。また、コンピュータ関連設備の設置に関する第24条3にも、同様の規定が存在する。さらに、金融サービスについては、別途第25条が設定されており、金融規制の観点からコンピュータ関連設備の利用又は設定に関する制限に配慮がされている。ただし、第25条2においては、いずれの締約国も、金融サービス提供者が当該締約国の領域外において利用し、又は設置する金融サービスのコンピュータ関連設備において処理され、又は保存される情報に、当該締約国の金融規制当局が、規制及び監督を目的として、迅速、直接的、完全及び継続的なアクセスを認められる場合には、金融サービス提供者に対し、当該締約国の領域において事業を実施するための

条件として、当該領域において金融サービスのコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定しており、当該領域におけるコンピュータ関連設備利用・設置を求めることができる場合を限定している。

また、ソース・コードに関する第28条2においては、この条の規定は、一方の締約国の政府機関、規制機関又は司法当局（関連機関）が、他方の締約国の者に対し、特定の調査、検査、検討、執行活動、又は司法あるいは行政手続のため、関連機関に対しソフトウェアのソース・コードを保存し、又は入手可能なものとするを要求することを妨げるものではないと規定する。

(8) 収斂と差異

以上のような様々なFTA/EPAにおける規定を比較すると、対応には一定の収斂傾向がみられるとともに¹³、一定の差異が存在することが確認される。例えば、基本的には情報の電子的手段による国境を越える移転を認めている。ただし、公共政策の正当な目的による制限は認め、その際の条件として、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定するというのが共通の構造となっている。また、コンピュータ関連設備の設置に関しては、原則的に、いかなる締約国も、対象者が当該締約国の領域において事業を行うための条件として、当該領域においてコンピュータ設備を使用し、又は配置することを要求してはならないと規定されている。ただ、この点に関しても、多くのFTAにおいて公共政策の正当な目的による制限は認め、その際の条件として、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。

他方、一定の差異も確認される。第1に、そもそもデータの自由な流通をFTAの実質的な対象範囲に含めるか否かで差異がある。日EU経済連携協定では、現状においてデータの流通に関する実質的規定はない。そして、第8・81条においては、この協定の効力発生の日から3年以内に、データの自由な流通に関する規定をこの協定に含めることの必要性について再評価するとのみ規定されている。これは、個人データ保護の問題を基本権の問題と認識し、基本的には貿易規制の枠外と考えるEUの考え方を反映している。そのため、個人データの越境流通については、別途、日本とEUとの間で2019年1月に合意された個人情報保護に関する十分性認定に基づく域外データ移転の相互承認によって可能とされた。

第2に、情報の電子的手段による国境を越える移転に対して認められる公共政策の正当な目的による制限に関しては、正当な公共政策の扱いについて、RCEPとCPTPP等とは大きく異なる。RCEP第12・15条2には注が付記されており、この規定の適用上、締約国は、正当な公共政策の実施の必要性については実施する締約国が決定することを確認している。また、締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置を採用し、又は維持することを妨げるものではないとされ、他の締約国は、当該措置については争わないとしている。

第3に、コンピュータ関連設備の設置に関しては、多くのFTAにおいて、一定の条件下で公共政策の正当な目的による制限は認められているが、USMCAには例外規定がない。また、金融規制上の観点から、領域内におけるコンピュータ利用・設置を要求する可能性がある金融サービスについては、日米デジタル貿易協定、オーストラリア・シンガポールDEAにおいて、別途の規定が設けられている。いずれも、金融サービス提供者が当該締約国の領域外において利用し、又は設置する金融サービスのコンピュータ関連設備において処理され、又は保存される情報に、当該締約国の金融規制当局が、規制及び監督を目的として、迅速、直接的、完全及び継続的なアクセスを認められる場合には、対象金融サービス提供者に対し、当該締約国の領域において事業を実施するための条件として、当該領域において金融サービスのコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定している。

第4に、ソース・コードに関しては、USMCA第19・16条1は、いかなる締約国も、自国の領域における当該ソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品の輸入、流通、販売又は使用の条件として、他の締約国の者が所有するソフトウェアのソース・コード又は当該ソース・コードに表されたアルゴリズムの譲渡若しくは入手を要求してはならないとすると規定しており、CPTPP等より幅広く、アルゴリズムの要求も禁止している。日米デジタル貿易協定においても、同様に対象範囲はアルゴリズムに拡大されている。

他方、CPTPP第14・17条2においては、この条の規定の適用上、第14・17条1の規定の対象となるソフトウェアは、大量販売用ソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品に限定するものとし、中枢的な基盤（critical infrastructure）のために利用されるソフトウェアを含まないと規定され、対象が限定されている。

3. FTA/EPAにおける公共政策目的の国際的調和化の契機

公共政策目的間の調整を行うためには、各公共政策目的に関して一定の国際的調和化を志向することが必要になる。ここでは、そのような国際調和化の契機が一定程度存在することを、個人情報保護とサイバーセキュリティに着目して確認しておきたい。

(1) 個人情報保護

第1に、CPTPPでは第14・8条1において、消費者の信頼確保のための個人情報保護の重要性を指摘する。その上で、第14・18条2において、各締約国は、個人情報の保護のための自国の法的枠組みを作成するに当たり、関係国際機関の原則及び指針を考慮すべきであると規定する。また、第14・18条5では、異なる制度の間の一貫性（compatibility）を促進する仕組みの整備を奨励すべきであるとする。このように、関係国際機関の原則及び指針を考慮すべきこと、各国間の制度の一貫性を促進することを重視している。

第2に、USMCAでは第19・8条1において、消費者の信頼確保のための個人情報保護の重要性を指摘する。その上で、第19・8条2において、各締約国はAPECプライバシーフレームワーク及びOECDプライバシー保護及び個人データの国境を越えた流通に関するガイドラインに関する理事会勧告（2013年）等の関連する国際機関の原則及びガイドラインを考慮するものとする規定する。また、第19・8条3では、個人情報の国境を越えた流れに対するいかなる制限も必要かつ提示されたりリスクに見合ったものであることを

確認することの重要性を指摘する。さらに、第19・8条6では、異なる制度間の一貫性（compatibility）を促進する仕組みの整備を奨励するとともに、両締約国は、それぞれの管轄区域で適用されているメカニズムに関する情報を交換し、両締約国間の一貫性を促進するためにこれら又は他の適切な取り決めを拡張する方法を探求するよう努めなければならないとし、その際、両締約国は、APEC 越境プライバシー規則が、個人情報保護しつつ越境的な情報伝達を促進するための有効なメカニズムであることを認識するとする。

第3に、日米デジタル貿易協定では、第15条に個人情報の保護に関する規定が置かれている。具体的には、第15条3において、異なる制度の間の相互運用性（interoperability）を促進する仕組みの整備を奨励すべきであるとし、第15条4では、個人情報保護のための措置の遵守を確保すること及び個人情報の国境を越える流通に対する制限が当該流通によりもたらされるリスクとの関係が必要であり、かつ、当該リスクに比例したものであることを確保することの重要性を認識するとする。

第4に、RCEPでは、第12・8条1において、各締約国は、電子商取引の利用者の個人情報の保護を確保する法的枠組みを採用し、又は維持するとし、第12・8条2において、個人情報の保護のための自国の法的枠組みを策定するに当たり、関係する国際的な機関又は団体の国際的な基準、原則、指針及び規準を考慮するとする。

これらの規定には、一定の共通の国際調和化の契機が見られる。まず、CPTPP、USMCAにおいては、個人情報保護が消費者の信頼の確保のために重要であることが強調されている。また、CPTPP、USMCA、日米デジタル貿易協定、RCEPのいずれにおいても、一定の国際機関等の基準・指針等を参照すべきであるとし、一定の国際調和化への配慮を行っている。ただし、その規範性の程度、具体性においては各々異なる。CPTPPにおいては、異なる制度の間の一貫性（compatibility）を促進する仕組みの整備を奨励すべきであり、関係国際機関の原則及び指針を考慮すべきとする。RCEPにおいては、関係する国際的な機関又は団体の国際的な基準、原則、指針及び規準を考慮するという、やや弱い表現となっている。他方、USMCAにおいては、参照すべき国際的仕組みとしてAPEC プライバシーフレームワーク及びOECD プライバシー保護及び個人データの国境を越えた流通に関するガイドラインに関する理事会勧告を明示する。また、実質的な規制方法に関しては、USMCA や日米デジタル貿易協定は、個人情報保護のための個人情報の国境を越える流通に対する制限がリスクに基づく方法に依拠することの重要性を指摘している。

(2) サイバーセキュリティ

第1にCPTPPでは、第14・16条において、(a) コンピュータの安全性に係る事件への対応について責任を負う自国の機関の能力を構築すること、(b) 締約国の電子的なネットワークに影響を及ぼす悪意のある侵入又は悪意のあるコードの拡散を特定し、及び軽減するために協力することを目的として、現行の協力の仕組みを利用することの重要性を認識する。

第2にUSMCAでは、第19・15条1において、両締約国はサイバーセキュリティに対する脅威がデジタル貿易に対する信頼を損なうものであることを認識するとし、その上で、(a) サイバーセキュリティ事象対応について責任を負うそれぞれの自国機関の能力を構築すること、(b) 電子ネットワークに影響を及ぼす悪意のある侵入又は悪意のあるコードの

流布を特定及び軽減するために協力するための既存の協力メカニズムを強化し、サイバーセキュリティ事象に迅速に対処し、また認識及びベストプラクティスのための情報を共有するためにこれらのメカニズムを利用することに努めるとする。また、第19・15条2では、両締約国は、サイバーセキュリティの脅威の進化する性質に鑑み、当該脅威に対処するに当たって、定められた規制よりもリスクに基づくアプローチが一層効果的なものとなることができることを認識するとする。

第3に日米デジタル貿易協定では、第19条1において、両締約国は、サイバーセキュリティに対する脅威がデジタル貿易に対する信頼を損なうものであることを認識するとし、(a) コンピュータの安全性に係る事象への対応について責任を負うそれぞれの権限のある当局の能力を構築すること、(b) 電子的なネットワークに影響を及ぼす悪意のある侵入又は悪意のあるコードの拡散を特定し、及び軽減するために協力するための現行の協力の仕組みを強化すること並びに当該仕組みをサイバーセキュリティに係る事象への迅速な対処のために並びに意識の向上及び良い慣行に関する情報の共有のために利用することに努めるとする。また、第19条2では、サイバーセキュリティの脅威の進化する性質に鑑み、当該脅威に対処するに当たって、定められている規制よりもリスクに基づいた方法が一層効果的なものとなることができることを認識するとする。

第4にRCEPでは、第12・13条において、(a) コンピュータの安全性に係る事象への対応について責任を有するそれぞれの権限のある当局の能力を構築すること、(b) サイバーセキュリティに関連する事項について協力するために既存の協力の仕組みを利用することの重要性を認識するとする。

第5にDEPAでは、第5・1条2において、(a) コンピュータ・セキュリティ事象対応を担当する自国機関の能力を高めること、(b) 既存の協力メカニズムを用いて、締約国の電子ネットワークに影響を及ぼす悪意のある侵入又は悪意のあるコードの流布を特定し、これを緩和するために協力すること、(c) 資格の相互承認、多様性及び平等に関する可能なイニシアティブを含む、サイバーセキュリティの分野における人材育成(workforce development)の重要性を認識するとする。オーストラリア・シンガポールDEAにおいても同様の規定が存在する。また、DEPAでは、第5・2条において、オンラインの安全・セキュリティ一般についても規定されており、具体的には第5・2条2において、オンラインの安全及びセキュリティの問題に対処するために、マルチステークホルダーアプローチをとることの重要性を認識するとしている。

これらの規定においても、各国機関の協力強化、既存の協力メカニズムの活用に関しては共通の国際調和化の契機がみられるが、差異もみられる。CPTPP、RCEPにおいては、各国機関の能力強化、既存の協力の仕組みの活用に焦点を当てたシンプルな規定になっているのに対して、USMCA、日米デジタル貿易協定においては、リスクに基づいた方法が効果的であることが強調され、一定の規制のあり方についても示されている。また、DEPAでは人材育成の重要性が指摘され、安全及びセキュリティの問題への対処におけるマルチステークホルダーアプローチの重要性も認識されている。

4. 世界レベルでの政策調整

世界レベルでは、デジタル経済化に関して、国際連合でも一定の議論が行われた。例えば、

2018年7月には、デジタル協力に関する国連事務総長ハイレベルパネルが設置され、2019年6月には、5つの主要な勧告を含む報告書が提出された。主要な勧告は、デジタル技術の活用において、包摂性の確保、能力構築、人権及び主体性の確保、信頼及びセキュリティの確保、グローバルなデジタル協力を求めるものであった¹⁴。また、国際連合国際商取引法委員会（UNCITRAL）では電子商取引に関するモデル法等が策定され、国連貿易開発会議（UNCTAD）では電子商取引に関するモニタリング等が行われた¹⁵。ただし、全体としてみると国際連合の役割は限定されていた。他方、一定の役割を果たしている世界レベルでの場としては、G7、G20、OECD、WTO等がある。

(1) G7、G20によるアジェンダセッティング

データの自由な越境流通と様々な公共政策目的の調整に関するデータガバナンスに関しては、FTA/EPAにおいて具体的規定が検討されるのと並行して、世界レベルでは、G7、G20といった場において、一定のアジェンダセッティングが行われてきた。

2016年5月に開催されたG7伊勢志摩サミットにおいては、「サイバーに関するG7の原則と行動」が採択され、目指すべきサイバー空間においては、情報の自由な流通がグローバルな経済及び開発を促進することの基本原則であり、デジタル経済の全ての活動主体によるサイバー空間への公平かつ平等なアクセスを確保するものであること、プライバシー、データ保護及びサイバーセキュリティを促進することの重要性が再確認された。同時に、知的財産の開発及び保護の重要性を確認するとともに、市場へのアクセスの条件として、それらの製品のソース・コードへのアクセス又はその移転を求める政策に反対するとした¹⁶。

また、最近では、2021年10月にロンドンで開催された「G7貿易大臣会合のコミュニケ」において、付属文書Bとして、「G7デジタル貿易原則」が採択された。そこでは、公正かつ包括的なグローバル・ガバナンスとして、デジタル貿易における共通ルールが世界貿易機関の場で合意されるべきだとされるとともに、包摂的な形での成長を推進するため、低所得国、とりわけ後発開発途上国の特定のニーズを考慮し、各国間及び国内のデジタル・デバインドへの取組への努力が強化されるべきこと、デジタル貿易を管理するルールは、労働者、消費者及び企業が全ての潜在能力を強化できるように、将来性がありイノベーションや新興技術に応えられるものであるべきであり、そのプロセスを支援するため、政府は、デジタル貿易の急速な発展への取組に寄与することができる証拠と分析をOECDによるものを含め検討すべきであることが強調された¹⁷。

2019年6月に大阪で開催されたG20では、「首脳宣言」、「貿易デジタル大臣声明」において、デジタル化を伴うイノベーションを進めるために、データ・フリー・フロー・ウィズ・トラスト（DFFT：信頼性のある自由なデータ流通）を確立するという方針が示された。そして、電子商取引に関する共同声明イニシアティブの下で進行中の議論に留意し、WTOにおける電子商取引に関する作業計画の重要性を再確認するとされた¹⁸。DFFTについては、その後のサウジアラビアにおける2020年7月の「G20デジタル大臣宣言」、イタリアにおける2021年8月の「G20デジタル大臣宣言」においても継続的に取り上げられた。

G20の役割については、金融危機対応の際の役割をモデルとして、一般的にも強化すべきであるという議論もある。例えば、G20の下に、FBB（Financial Stability Board）にならっ

てDBB (Digital Stability Board) を設置し、さらにその下に具体的な国際基準設定を担うDSWG (Digital Standards Working Group) あるいはDSTF (Data Standards Task Force) を設置すべきだといった議論がある¹⁹。

(2) OECDにおけるアジェンダセッティングと予備的検討

G7、G20とともに、OECDも一定のアジェンダセッティングの役割や、さらに予備的検討を行う役割を担っている²⁰。OECDは、過去においては、電子署名や電子商取引における消費者保護の議論を先導してきた。また最近では、後述のWTO電子商取引交渉に参加していない諸国が関与するものも含めた既存のルール、規格、原則のインベントリー作成を行い²¹、様々な越境データ移転に関するアプローチに一定の共通性があることを明らかにした²²。

(3) WTOにおける検討

G7、G20、OECD等におけるアジェンダ設定や予備的検討も踏まえ、WTOにおける検討も最近進みつつある。2017年12月にブエノスアイレスで開催された第11回閣僚会議において、「電子商取引に関する共同声明」²³が出され、有志国グループで将来の交渉に向けた探求的作業を開始することになった。71加盟国により2018年3月に電子商取引に関する第1回有志国会合が開催され、2018年12月まで計9回開催された。そして、2019年1月にダボスで開催された非公式閣僚会合で、「電子商取引に関する共同声明」²⁴が再度出され、可能な限り多くのメンバーとともに高いレベルのルール作成を目指し、交渉開始の意思が確認された。そして、76加盟国が参加して、交渉が開始された。中国は当初は参加していなかったが、2019年1月の共同声明には参加した²⁵。

2020年12月には「電子商取引に関する共同声明：共同議長国による進捗報告」が共同議長国（日、豪、シンガポール）によって出された²⁶。そこでは、主要な進展が、電子署名及び電子認証、ペーパーレス貿易、電子的な送信に対する関税、公開された政府データ、インターネット・アクセス、消費者保護、迷惑メール、ソース・コード等について見られたとされた。他方、データ流通を促進する規律については、高い水準で商業的に意義のある成果には必須であり、2021年前期にはこれらの議論を一層深める必要があるとされた。このような進展に至る交渉過程において、中国は、1) 技術進歩、ビジネスの発展、正当な公共政策目的のバランスを踏まえたリーゾナブルな目標設定が重要である、2) 当面はモノの貿易に焦点を当てるべきである、3) 発展段階や政策関心も異なる発展途上国にも配慮すべきである、4) データ流通、データ保存等の議論を一部の国は主張するが、様々な議論があるのであり、交渉に先立ってより探求的議論が必要である、5) データ流通の基礎にはセキュリティがあるべきだ、といった原則的な議論を行った²⁷。

その後、2021年12月には、WTO電子商取引交渉の共同議長国である日本、オーストラリア及びシンガポールは、これまでの交渉の実質的な進捗を確認するとともに、今後の目標を示す、「オーストラリア、日本、シンガポールの閣僚によるWTO電子商取引共同声明」²⁸を発表した。その中では、8つの条文（①オンラインの消費者保護、②電子署名及び電子認証、③要求されていない商業上の電子メッセージ、④政府の公開されたデータ、⑤電子契約、⑥透明性、⑦ペーパーレス貿易、⑧開かれたインターネット・アクセス）について

意見の収斂が達成され、その結果、消費者の信頼性の向上、オンラインで取引するビジネスの支援といった便益がもたらされることが確認された。他方、電子的な送信に対する関税、国境を越えるデータ流通、データ・ローカライゼーション、ソース・コード、サイバーセキュリティ等の分野については条文提案の統合は進んだものの、これらの分野の交渉を2022年初めから強化する必要があることが確認された。その上で、データ流通を可能とし、促進する規定が、高い水準かつ商業的に意義のある成果のための鍵であること、途上国及び後発開発途上国の関与を支援することの重要性の認識が示された。

さらに、2022年6月の「オーストラリア、日本、シンガポールの閣僚によるWTO電子商取引共同声明」では、途上国及び後発開発途上国の経済が電子商取引の便益を享受できるよう支援するため、共同議長国が「電子商取引キャパシテビルディング枠組み」を立ち上げたことが報告された。また、非常に困難な地政学的環境の下での国際的なルールの重要性が強調され、2022年末までに統合交渉テキストを改訂するというコミットメントを再確認した²⁹。

5. おわりに

以上のように、グローバルなデータガバナンスにおける多様な公共政策目的間調整は、FTA/EPA、G7、G20、OECD、WTO等がアジェンダ設定、予備的検討及び検討に関する役割を複合的に分担する中で、一定程度進展してきた。

ベトナムを含むTPP、中国を含むRCEPにおいても一定の規定が可能であったことを考えると、条文レベルではWTOにおいて一定の合意が行われる可能性もあると思われる。ただし、特にRCEPの規定に見られるように、公共政策目的の判断、特に安全保障の観点からの判断が各国に委ねられる可能性も高く、その場合、実質的な公共政策目的間バランスの一定の差異は持続する可能性が高い。特に、アメリカとEU、あるいはアメリカ、EU、中国の間で一定の合意が可能であったとしても、データガバナンスの分野においてインドとの合意を得ることは困難であることが予想される。戦略的關係においてインドと接近しつつある日本が2019年の大阪におけるG20で主導したDFFTについても、インドが合意することはなかった³⁰。また、経済安全保障が政治的注目を集める中で、狭義の安全保障と、個人情報保護、サイバーセキュリティ、実効的規制、産業政策、倫理的法的社会的課題(ELSI)への対応強化等との境界も曖昧になりつつあり、「安全保障」が肥大化する恐れがある。このような広義の「安全保障」を適切にマネジメントするためにも、個別の公共政策毎に国際調和化を図ることは重要である。

また、データガバナンスの検討プロセスにおいては、政策的調整の場としてはFTA/EPAが先行し、最近になってWTOにおける試みも再度みられるようになってきた。また、その過程では、G7、G20、OECD等の横断的な場も触媒として活用されてきた。そのなかで、日本はG20等を通して、DFFTをかかげて議論を主導することを試みた。日本は、米国、EU、中国といったデータに関する主要領域に比べれば小さな単位ではあるのだが、EUとの個人情報保護に関する十分性認定の取得、日米デジタル貿易協定、TPP、中国を含むRCEP等様々な仕組みの実験の結節点になっている面はあり、様々な立場の橋渡しを行うには、興味深い位置にあるとは言える。また、その際、DEPAやDEAといった地域における先端的な実験を行っているシンガポールやオーストラリアといったミドルパワーと連携

する方策も有効かもしれない³¹。

— 注 —

- 1 Susan Ariel Aaronson and Patrick Leblond, “Another Digital Divide: The Rise of Data Realms and its Implications for the WTO”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 21, 2018; Susan Ariel Aaronson, *Data is disruptive: How data sovereignty is challenging data governance*, Hinrich Foundation, 2021 (<https://www.wita.org/wp-content/uploads/2021/08/Data-is-disruptive-Hinrich-Foundation-white-paper-Susan-Aaronson-August-2021.pdf>).
- 2 Susan Ariel Aaronson and Patrick Leblond, “Another Digital Divide”, p. 255.
- 3 須田祐子 『データプライバシーの国際政治：越境データをめぐる対立と協調』 勁草書房、2021年、18、20、39頁。
- 4 「ネットワーク安全法（大地法律事務所仮訳）」 (https://www.jetro.go.jp/ext_images/world/asia/cn/law/pdf/others_005.pdf)。
- 5 Neha Mishra, “Data Governance and Digital Trade in India: Losing Sight of the Forest for the Trees?”, *ANU College of Law Research Paper No 21.16*, SSRN, 2021 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3835497).
- 6 「第14章 電子商取引」 (https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/kyotei/tpp_text_yakubun/pdf/160308_yakubun_14.pdf)。
- 7 “Chapter 19 Digital Trade” (<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/19-Digital-Trade.pdf>).
- 8 「デジタル貿易に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000527426.pdf>)。
- 9 「第12章 電子商取引」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100129065.pdf>)。
- 10 「経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000382088.pdf>)。
- 11 “Digital Economy Partnership Agreement” (<https://www.mti.gov.sg/Improving-Trade/Digital-Economy-Agreements/The-Digital-Economy-Partnership-Agreement>).
- 12 “Australia-Singapore Digital Economy Agreement” (<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australia-singapore-digital-economy-agreement.pdf>).
- 13 以下の文献においても、一定の収斂傾向の側面が重視されている。Yves Tiberghien, Danielle Luo, Panthea Pourmalek, “Existential Gap: Digital/AI Acceleration and the Missing Global Governance Capacity”, Centre for International Governance Innovation, 2022 (<https://www.cigionline.org/articles/existential-gap-digitalai-acceleration-and-the-missing-global-governance-capacity/>). Francesca Casalini, Javier López-González, and Taku Nemoto, Mapping Commonalities in Regulatory Approaches to Cross-Border Data Transfer, *OECD Trade Policy Paper*, No. 248, OECD Trade and Agricultural Directorate, 2021 (https://www.oecd-ilibrary.org/trade/mapping-commonalities-in-regulatory-approaches-to-cross-border-data-transfers_ca9f974e-en;jsessionid=WXXCM4LLzmEizyQFPOEj-UmLq7-TtnoE9J-A-cEo.ip-10-240-5-52).
- 14 UN, *The age of digital interdependence: Report of the UN Secretary-General’s High-level Panel on Digital Cooperation*, 2019 (<https://www.un.org/en/pdfs/HLP%20on%20Digital%20Cooperation%20Report%20Executive%20Summary%20-%20ENG.pdf>).
- 15 Douglas Lippoldt, “Regulating the International Digital Economy, with Trade and Innovation in Mind”, *Centre for International Governance Innovation Papers*, No. 265, 2022 (https://www.cigionline.org/static/documents/no.265_5slBcxS.pdf).
- 16 「サイバーに関するG7の原則と行動」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000160315.pdf>)。
- 17 「G7貿易大臣コミュニケ」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100251121.pdf>)。
- 18 「G20大阪首脳宣言」 (https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osaka19/jp/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html)。
- 19 Robert Fay, “Global Governance of Data and Digital Technologies: A Framework for Peaceful Cooperation”,

- Centre for International Governance Innovation, 2022 (<https://www.cigionline.org/articles/global-governance-of-data-and-digital-technologies-a-framework-for-peaceful-cooperation/>); Michel Girard, Standards for Digital Cooperation, CIGI Papers No. 237, Centre for International Governance Innovation, 2020 (<https://www.cigionline.org/static/documents/documents/Paper%20no.237.pdf>).
- 20 Douglas Lippoldt, “Regulating the International Digital Economy”.
- 21 Taku Nemoto, Javier López-González, “Digital Trade Inventory: Rules, Standards and Principles”, *OECD Trade Policy Paper* 251, OECD Trade and Agricultural Directorate, 2021 (https://www.oecd-ilibrary.org/trade/digital-trade-inventory_9a9821e0-en).
- 22 Francesca Casalini, Javier López-González, and Taku Nemoto, “Mapping Commonalities”.
- 23 WTO, “Joint Statement Initiative on Electronic Commerce” (WT/MIN (17)/60).
- 24 WTO, “Joint Statement Initiative on Electronic Commerce” (WT/L/1056).
- 25 Henry Gao, “Across the great wall: E-Commerce joint statement initiative negotiation and China”, SSRN, 2021 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695382).
- 26 WTO, “Joint Statement Initiative on E-commerce: Co-convenors’ Update” (https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ecom_14dec20_e.pdf).
- 27 WTO, “WTO Joint Statement Initiative on Electronic Commerce- communication from China” (INF/ECOM/19 24 April 2019).
- 28 WTO, “WTO Joint Statement Initiative on E-commerce: Statement by Ministers of Australia, Japan and Singapore” (https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ji_ecom_minister_statement_e.pdf).
- 29 WTO, “WTO Joint Statement Initiative on E-commerce: Statement by Ministers of Australia, Japan and Singapore” (https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ji_ecom_minister_statement_e.pdf).
- 30 Neha Mishra, “Data Governance and Digital Trade in India”.
- 31 Shiro Armstrong, Rebecca Sta Maria, Tetsuya Watanabe, *Towards an Asia-Pacific Digital Economy Governance Regime*, RIETI, 2021 (<https://www.rieti.go.jp/en/special/policy-update/092.pdf>).

第12章 貿易と安全保障 ——接近・摩擦と関係性の変容——*

川瀬 剛志

はじめに—貿易と安全保障の接近と摩擦—

従来貿易と安全保障は比較的互いに適切な距離感を保った関係にあった。各国は国際安全保障貿易管理レジームの合意及び相場感、並びに国連制裁決議等を踏まえ、安全保障目的の通商措置を慎重に援用した。また、GATT21条に規定される安全保障条項は「伝家の宝刀」であり、各国はみだりにこれを通商制限の正当化に援用することはなかった¹。GATT1947、WTOを通じて初めてこのGATT21条を解釈・適用したロシア・貨物通過事件（DS512）においても、パネルは加盟国が一般的に同条の援用に自制を働かせてきた事実を認めている²。

しかしトランプ政権の発足後、この状況は一変する。同政権は、安全保障上の懸念を理由とした1962年通商法232条に基づく鉄鋼・アルミニウム製品に対する追加関税、そして戦略技術・産業における強制技術移転及び知的財産の盗用等を理由として、一連の1974年通商法301条による対中関税引き上げを相次いで発動した。更に輸出管理規則（EAR）、2019会計年度国防権限法（NDAA）、及び国際緊急経済権限法（IEEPA）等に基づき、ZTE、ファーウェイ、ハイクビジョン、及びバイトダンスといった中国の主要通信・IT企業の米国との貿易・投資からの排除を進めたのも、ここ数年のことである³。

日本もこうした動向に無縁ではなく、2019年7月には、韓国に対する一連の輸出管理見直しを実施し、戦後最悪と言われた日韓関係を背景に、二国間紛争は長期化している。加えて、おりからの中国に対する警戒感から、2022年5月に岸田政権の下で経済安全保障推進法が成立した。同法は直接的に戦略物資・技術に関する貿易・投資を規制するものではないが、重要物資の安定強化や基幹インフラ役務の安定的提供の確保は、運用によっては貿易・投資のフローに影響し得る。

貿易と安全保障の接近と摩擦は、WTOにおいても顕在化している。ウクライナ危機に関する上記のロシア・貨物通過事件パネルが2019年4月に判断を示したのに引き続き、2020年6月のサウジアラビア・知的財産権事件（DS567）⁴においても、カタール危機をめぐる安全保障条項の適用についてパネルの判断が示された。また、WTOには、米国の232条措置に関する米国・鉄鋼及びアルミ製品事件（DS544ほか）⁵、また日本の対韓輸出制限に関する日本・対韓技術輸出事件（DS590）⁶がそれぞれ付託されており、これらの案件ではGATT21条援用可能性の検討・判断は不可避となる。更に2022年2月下旬からのロシアによるウクライナ侵攻により、米国を中心とした西側同盟国による大規模な対露経済制裁が実施されている。これらはいずれもWTO協定、特にGATTに適合しない制限や差別であり、やはりGATT21条援用可能性が問題となり得る。

昨今の貿易と安全保障の接近と摩擦の背景には、安全保障が伝統的な軍事・防衛上の関心からより多様な政策課題へと拡大し、またその中で通商措置がこれまでのように主に兵器及び兵器転用可能な民生品の取引を制限する安全保障貿易管理を中心とした利用に止まらない例が見られるようになったことがある。本章では、こうした昨今の国際通商ルール

と安全保障の関係をめぐる新たな動向と課題を概観する。

1. WTO 協定と安全保障

安全保障目的の通商措置はしばしば輸出入の制限や差別を伴う。例えば、ワッセナー・アレンジメント (WA) やオーストラリア・グループ (AG) に代表される安全保障貿易管理レジームの本質は、同種の製品の輸出について、仕向地別に許可を求め異なる手続を課す差別であり、また時には輸出を禁じるものである。このような制度は、GATT 1 条 1 項 (輸出手続に関する一般最恵国待遇 (MFN))、同 11 条 1 項 (輸出許可・制限の禁止)、同 13 条 1 項 (11 条違反措置の差別的適用の禁止) 等に適合しない。また、本章 3. (4) で後述のように、現在の対露制裁も同様に評価できる。

従って、安全保障貿易管理措置にかぎらず、何らかの安全保障上の理由によって通商制限が課される場合、いずれかの例外又は適用除外規定の援用によってこれを正当化する必要がある。このため、WTO 協定においては、GATT 21 条、GATS 14 条の 2、そして TRIPS 協定 73 条に、それぞれほぼ同一の文言からなる安全保障条項が設けられている。以下、一例として GATT 21 条を挙げておく。

第二十一条 安全保障のための例外

この協定のいかなる規定も、次のいずれかのことを定めるものと解してはならない。

- (a) 締約国に対し、発表すれば自国の安全保障上の重大な利益に反するとその締約国が認める情報の提供を要求すること。
- (b) 締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める次のいずれかの措置を執ることを妨げること。
 - (i) 核分裂性物質又はその生産原料である物質に関する措置
 - (ii) 武器、弾薬及び軍需品の取引並びに軍事施設に供給するため直接又は間接に行なわれるその他の貨物及び原料の取引に関する措置
 - (iii) 戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置
- (c) 締約国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基く義務に従う措置を執ることを妨げること。

この GATT 21 条を含む WTO 協定上の安全保障条項については、各国が慎重かつ抑制的に援用してきた結果、これまでパネルの判断が示されるに至った紛争は、前述のロシア及びサウジアラビアに関する 2 件にとどまる。これらはいずれも GATT 21 条及び TRIPS 協定 73 条それぞれの (b) (iii) (戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置) に関する事案であった⁷。

両パネルは安全保障条項が濫用されることのないよう、一定程度パネルによる事後的な審査を試みている。ロシア・貨物通過事件において、被申立国のロシアは、安全保障条項の援用あるいは事案の政治性を理由としてパネルの管轄権否認を主張した。しかし同パネルは、安全保障はパネル逃れの「呪文 (incantation)」たり得ないと喝破した⁸。GATT 21 条 (b) 柱書には「安全保障上の重大な利益」の保護を目的とする措置の必要性は「(締約国が) 認める (which it considers...)」ものであるとして、援用国の自己判断 (self-judging) を許容す

る文言がある。本件パネルはこの自己判断は問題の措置の (b)(i) ~ (iii) 適合性の判断には及ばず、この点はパネルの客観的な審査に服すると解釈した⁹。サウジアラビア・知的財産権事件パネルも、これを踏襲している¹⁰。

更に自己判断的文言についても、両事件パネルは、安全保障条項を援用する被申立国がこれを誠実に解釈・適用しているかの審査(誠実審査—good faith review)を行うと判断した。この柱書適合性の誠実審査については、両事件パネルはそれぞれの状況で「安全保障上の重大な利益」を定義する裁量を加盟国に広く認める一方、①安全保障上の重大な利益を明確に説明し、加えて、②当該利益の保護のために措置が取られたことにつき「もっともらしい説明が最低限求められる (a minimum requirement of plausibility)」と説示している¹¹。しかしいずれも求められる説明水準は極めて低く、例外の有効な濫用防止たり得るか否かは疑わしい¹²。

もっとも、これら2つのWTO紛争はいずれも (b)(iii) の適用事例で、しかも戦争に準じるかその可能性を孕む切迫した国際関係の緊張を背景にした案件であった。それゆえパネルの誠実審査も限定的であったとも考えられ、そのような状況になく、(b)の他のサブパラグラフが適用される事案では、パネルがより厳密な審査を行う可能性は否定できない。

2. 日韓輸出管理紛争

(1) 問題の措置—国際安全保障貿易管理レジームの国内実施か、エコノミック・ステイトクラフトか—

冒頭に述べたように、昨今増加する貿易と安全保障の接近・摩擦により、この安全保障条項の援用が今後増えることが予想される。その意味において、WTOパネルに係属中の日本・対韓技術輸出事件は、以下のような理由により、昨今の安全保障概念の広がりや背景に、安全保障条項の限界が試される事案として注目すべきものである。

本件は、2019年7月に経済産業省が対韓輸出管理の運用見直しを突如発表したことに端を発する。この見直しは、①フッ化水素、フッ化ポリイミド、及びレジストの対韓輸出を包括許可から個別許可へ移行すること(3品目運用見直し)、並びに②韓国をキャッチオール規制の対象とすること(ホワイト国除外)を柱とするものである¹³。見直しの理由としては、両国の信頼関係毀損、未だ詳細が明かされない「不適切事案」(輸出管理対象物資の第三国への流用あるいは軍事転用が疑われる)、及び韓国の貿易管理体制の脆弱性が指摘されている。

対象の化学物質3品目ともWG又はAGのリスト搭載品目であること、キャッチオール規制もWA上の制度であることから、本件措置は安全保障貿易管理レジームの実施に関係している。それゆえ本件は、明らかな例外濫用が疑われる米国・鉄鋼及びアルミ製品事件とも、また深刻な国際関係の緊張を背景とするロシア、サウジアラビアの2件のWTO紛争とも異なり、WTO法体系の中で平常時に許容される安全保障目的の通商措置について、加盟国の裁量の限界を模索する事案である。実際、日本も当該措置をこれら国際レジームの実施措置として位置付けている。

他方、韓国は3品目見直しをある種のエコノミック・ステイトクラフト(economic statecraft)として認識している。エコノミック・ステイトクラフトとは、自国の外交政策目標達成のために、信念、態度、及び感情を含む他の国際的主体の行動変容を促す経済政

策手段を指す¹⁴。上記の運用見直し措置については、その発表直後に、安倍総理、菅官房長官、及び世耕経産相（いずれも当時）が、日韓の信頼関係毀損の背景として、いわゆる徴用工に対する損害賠償問題をめぐる2018年秋の一連の韓国大法院判決とその韓国政府の対応に言及した。エコノミック・ステイトクラフトには実施する側の政治的意思の強制が伴うが、韓国はこれら日本側要人の発言を、徴用工問題への満足のいく対応を求めたものと理解したことが指摘されている¹⁵。

エコノミック・ステイトクラフトの手法として、グローバルバリューチェーンの深化を背景に、ある製品を生産するにあたり choke point となる重要物資・技術へのアクセスに対して制約を課し、政治的目的を達成する「相互依存の武器化 (weaponized interdependence)」が用いられる¹⁶。今回の対象物資・技術については、特に日本が供給源として圧倒的なシェアを韓国内で占めていることから、3品目見直しもこれに類する措置と言える¹⁷。

本件においては、韓国が日本の要請に従い、輸出管理制度の拡充を図ったにもかかわらず、3品目見直し、そしてホワイト国除外も従前の状態に戻ることはなかった。こうした状況を踏まえ、当初日本にはその意識はなかったとしても、「結果として」徴用工問題に関する政治的意思を伝えるエコノミック・ステイトクラフトとなったと評価される¹⁸。

(2) 3品目運用見直しの GATT21 条適合性¹⁹

韓国は今回3品目運用見直しのみについて WTO 協定違反を争っているが、当該措置は同種の産品に包括許可対象国への輸出と比べて負担の多い手続を差別的に課することから GATT1 条1項に、また輸出に許可制を導入していることから同11条1項に適合しない。

パネルでは、日本は当該措置の GATT21 条適合性の主張・立証を求められることになるが、「不適切事案」が明らかにされない以上、現時点で当該措置の同条適合性の評価は難しい。しかしながら、措置の内容や日韓関係の現状から、本件で少なくとも同条 (a)、(b)(i) 及び (iii) が援用できないことは明らかであり、(b)(ii) 適合性が争点となろう。

(b)(ii) については先例がないため3品目運用見直しの適合性は見通しがたいが、対象貨物が広く定義されており（「その他の貨物及び原料」）、また間接的な（すなわち、取引の途中に第三者が介在する、あるいは途中で物資が原材料として使用される）取引も含まれる点で、対象措置の間口は広い。しかし、「軍事施設 (military establishment)」の範囲が正に軍隊に限定して狭く解釈される可能性があり、また規制対象の取引が軍事施設への供給を目的としていること（「～ため (for the purpose of...)」）が立証されなければならない。

3品目運用見直しは、仮にこれが (b)(ii) に該当するとしても、更に (b) 柱書の誠実審査に服することになる。誠実審査の基準について、パネルは本章1. で上述した以外は明らかにしていない。しかし、例えば刑事司法共助事件(ジブチ対フランス)国際司法裁判所(ICJ)判決や CC/Devas 事件常設仲裁裁判所(PCA)判決等、他の国際紛争解決フォーラムの先例は、安全保障に無関係な事項の考慮や例外の目的外利用が認められる場合、自己判断的な安全保障条項の誠実解釈義務違反を構成することを明らかにしている²⁰。

WTO パネル・上級委員会は、一般的には措置の目的をその構造や運用から客観的に読み解く。3品目運用見直しについては、WA 及び AG に基づく貿易管理上の国際的慣行への準拠性、並びに本件における安全保障上の懸念（特に「不適切事案」及び韓国貿易管理制

度の脆弱性)に鑑みた措置の合理性から、これを導くことができる。とりわけ、数多くのリスト規制品目の中で特に3品目を選択したこと、また、見直し実施後に韓国側からの協議に頑なに応じなかったこと、及び、日本からの指摘に応じた韓国の制度改変にもかかわらず日本が3品目運用見直しの撤廃・緩和に応じないこと等の事実に対する合理的説明は、本件措置の客観的な規制目的が「安全保障上の重大な利益の保護」にあったことを示す点で、重要になる。

なお、WA及びAGへの準拠性は、恣意性を排し、真摯に安全保障目的の輸出管理を実施することの証左として誠実審査の重要な要素であることは明らかだが、それ自体がGATT21条適合性を保証するものではない。WA及びAG等国際安全保障貿易管理レジームの合意はWTO紛争における適用法規ではなく、あくまで措置のGATT21条の要件への適合性が求められることは言うまでもない。

また、3品目運用見直しのエコノミック・ステイトクラフトとしての側面については、GATT21条の文言はこれを一律に排除するものではなく、やはりその背後の政治的意思と目的が「重大な安全保障上の利益」に関わるか否かが問題となろう。本件では(b)(ii)が援用されるとして、これを文脈として解釈すれば、「重大な安全保障上の利益」は伝統的な軍事・防衛上の関心・利益に限定されると理解できる。従って、日本側政府要人の発言に見られるように、徴用工問題における韓国の対応をコントロールすることが目的であれば、誠実審査に耐え得る説明は困難であろう。

もっとも、規制目的は主観的な証拠だけでなく、措置の構造や適用等から客観的に導けるものである。よって、上記のようなWA等への準拠性などの検討により、3品目運用見直しの規制目的が明らかにされることになる。

3. 貿易と安全保障の新展開

(1) 安全保障概念の拡大

上記の日韓紛争におけるエコノミック・ステイトクラフトとしての通商措置の援用は、安全保障目的の通商措置の適用範囲が伝統的な軍事・防衛上の意味での安全保障の範囲を超えていることを示唆する。同様の傾向は最近の他の措置にも見られる。例えば米国の232条措置は、露骨な通商目的のエコノミック・ステイトクラフトとしての措置であったことは、トランプ大統領の言説とその後のUSMCAや日米貿易協定交渉等の結果から明らかである。また、対中301条関税も軍事的優位を決定づける技術覇権に関する安全保障上の関心に裏付けられながらも、2020年米中合意を見るかぎり、結局のところ米国産品の購入拡大や農産物・サービスの市場アクセス拡大等、全く安全保障に無関係な目標達成に結実している²¹。

他方、これらの日米の措置は内実は政治あるいは経済目的のエコノミック・ステイトクラフトでありながら、仮に口実であれ、一応の目的や措置の対象物品において伝統的な軍事・防衛上の意味での安全保障に関連付けられている。しかし昨今は「安全保障化(securitization)」により、安全保障の概念自体が拡大しつつある。「安全保障化」とは、存続に対するある脅威についての共通認識、及び当該脅威への集団的な対応を構築する自己言及的な慣行である、と定義される²²。すなわち、ある集団において主観的に脅威と認識された事項が、安全保障上の課題として位置付けられることになる。Nasu(2021)は、冷

戦後国際社会において、あらゆる課題が安全保障マターとして認識されるようになる「全面的な安全保障化（securitization of everything）」が起きていることを指摘する。この結果、伝統的に安全保障マターとして認識される軍事・防衛上の課題を超えた政策課題が、広く安全保障の射程に含まれるようになる²³。

このような「全面的な安全保障化」は、米国の国家安全保障戦略（National Security Strategy—NSS）でも具現化されている。2022年10月に公表されたバイデン政権のNSSでは、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミック、気候変動・地球温暖化、食料危機、技術、及び通商等、従来の典型的な安全保障マターを大幅に超える課題が提起されている²⁴。また、こうした「全面的な安全保障化」は米国のみならず、中国にも見られる。習近平国家主席は2014年の中央国家安全委員会で「総体国家安全観」を提唱し、その範囲は政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態系、資源、及び核の11分野に及ぶ。翌年制定された国家安全法は、この総体国家安全観の堅持を規定している²⁵。

このうち代表例として気候変動・地球温暖化を見ると、海面上昇による国土の浸食・消失（例：ツバル）、干魃及び大型台風等の異常気象がもたらす災害、水・食糧不足、並びにそれらに伴う移民や紛争等の社会的騒乱を引き起こし、国民の生命・身体の安全や領土を脅かすことから、安全保障上の関心事項として認識されている²⁶。バイデン政権も、発足直後の2021年1月の大統領令において、気候変動・温暖化を「米国の外交政策及び安全保障の中核（the center of U.S. foreign policy and national security）」として位置付けている²⁷。

パンデミックも安全保障化されている。2020年初頭から続く新型コロナウイルス感染症の世界的流行は、それ自体が多数の人命を奪うだけでなく、首都や主要都市のロックダウンをもたらすことで国家運営機能を低下させ、また、日本の自衛隊を含め、大規模ワクチン接種、感染者隔離、ロックダウン、遺体処理、及び国境検疫等に軍事組織が動員される事例は、各国で枚挙にいとまがない。こうしたパンデミックは、HIVの流行を受けて90年代から米国によって安全保障上の課題として位置付けられただけでなく、2000年前後から国連安全保障理事会、またWHOにおいても同様に認識されるようになり、以後WHOにおいてグローバル公衆衛生安全保障に関する制度枠組みが発展してきた²⁸。

加えて、人権も注目すべき政策課題である。米国はハイクビジョン、ダーファ、及びセンスタイムといった、新疆ウイグル自治区や香港における弾圧で使用される監視カメラや顔認証システム等の技術を提供する中国企業をエンティティリストに記載し、EARを適用した。その際、米国はこれらの人権弾圧を明確に米国の安全保障上の脅威として位置付けている²⁹。上記の2022年版NSSや、後述の民主主義サミットにおける輸出管理枠組みの新提案も含め、価値外交の中核として、米国は人権を安全保障化していることが窺える。

WTOは以前からこれらの課題について無頓着であったわけではなく、仮にその対応に通商措置を必要とする場合、かかる措置は基本的にはGATT20条を中心とした例外条項に依拠して発動すべきものと理解されてきた。例えばEU（欧州連合）が導入を検討する国境税調整のような温暖化防止目的の措置であれば、大気を有限天然資源と解釈する米国・ガソリン事件パネル・上級委員会判断に依拠して、GATT20条(g)で対処できるだろうし、また気候変動の防止により水資源、生物多様性、森林といった資源が保護される点でも(g)採用の可能性が生じる³⁰。また、パンデミック対応において、例えば外国人の入国禁止がサービス第4モードの市場アクセス約束に反するのであれば、GATS14条(a)及び(b)で対処でき、

マスク、洗浄液、医療機器、及びワクチン等の不足時に実施する輸出制限は、GATT11条2項(a)及び同20条(j)によって正当化できる³¹。こうした例外条項が幅広い政策上の関心に対応することで安全保障条項の頻繁な援用を防ぎ、貿易と安全保障の抵触を防いできた³²。

しかし、今後これらの「全面的な安全保障化」がWTOに流れ込めば、幅広い非貿易的関心事項に対応する措置の正当化に際して、GATT20条ほかの例外条項に代わって、安全保障条項が幅広く援用され得る。安全保障化は、外的脅威として認識された事態への対応によって既存ルールへの違反をもたらし、かかる違反の正当化を意図するものである³³。WTO協定のように、安全保障が条約上の例外又は適用除外として規定され、特にそれが具体的ではなく主観的な文言で規定される場合、安全保障条項の解釈は安全保障化の影響を受けやすい³⁴。安全保障条項は自己判断的な文言を含み、援用する加盟国の裁量を広く認めることから、GATT20条のような例外条項よりも適合性の確保は容易である。実際、米国では、温暖化防止目的の国境税調整のような措置を、通商拡大法232条の下で発動する可能性が議論されている³⁵。

WTO協定の安全保障条項においては、「安全保障上の重大な利益」は、国家の「本質的機能 (the quintessential function)」、すなわち外的脅威からの領土・国民の保護、及び国内の法・公の秩序維持に関する利益であると理解されている³⁶。温暖化で領土が喪失する、気候変動に伴う人の移動が騒乱をもたらす、パンデミックで実質的な人口減がもたらされるといった事態は、程度によってはこの「安全保障上の重大な利益」を損なうものになり得る。

他方、現在のWTO協定の安全保障条項は援用できる局面が限定されており、特に(b)では各サブパラグラフは軍事的状況にのみ言及していることから、そのような性質の事態に関係する措置のみが対象となる。また、(b)ではサブパラグラフは柱書の解釈における直近の文脈として「安全保障上の重大な利益」の内容を規定するので、おのずとこの「利益」も伝統的な軍事・防衛上の安全保障に関連するものに限定される。更に、条文の構造上、仮に例えば気候変動・地球温暖化がある種の安全保障上の課題であるとして、そのことをもって直ちにそれに関連する措置がGATT21条の範囲内にあるものとみなされるのではなく、各加盟国が取る個別の措置が具体的に(b)のいずれかのサブパラグラフに該当することが前提となる³⁷。その意味では、軍事・防衛上の関心に全く関連せず、純然たる温暖化対応のための措置は、GATT21条、少なくとも同(b)の範囲からは外れるものと言わざるを得ない。

しかし、このようにWTOの安全保障条項が新たな安全保障上の関心に適応できないとすれば、立憲的体制としてのWTOはその正統性を失いかねない。にもかかわらず、この「善意だが新しい (good faith but novel)」³⁸ 安全保障上の関心と安全保障条項の濫用との峻別は時に困難であり、WTOには加盟国に対する適切な謙抑を維持しつつ、濫用を防止する困難な責務が課せられる。本来はWTOパネル・上級委員会の審査基準を調整することにより(例えば誠実審査の導入)、紛争解決手続によるGATT21条の解釈、適用を通じてこれを実現することが期待されるが、限界も指摘される³⁹。今後は、例えばWTO理事会・委員会のような行政組織における政治的解決、あるいは安全保障関連措置に対するリバランスによる利害調整など、より非司法的で制度的な調整によって、変容する安全保障概念の下での加盟国裁量を尊重しつつ安全保障条項の濫用防止を図ることが提案されている⁴⁰。

(2) 地域貿易協定と安全保障条項—中国による CPTPP 加入申請の示唆—

こうした安全保障の拡大と貿易・投資との関係の整理は、今後 WTO から地域貿易協定へと拡大する可能性がある。日本が当事国であるものについて言えば、例えば CPTPP29.2 条、RCEP17.13 条等にも WTO 協定類似の安全保障条項が設けられており、今後上記のような広く安全保障を理由とした貿易・投資制限がアジア太平洋で拡大するとすれば、そうした条項の解釈や適用範囲が課題となる。

安全保障条項の適用範囲の明確化については、特に CPTPP において急務となる。2021 年 9 月に中国が加入を正式申請するに際して、特に国有企業、労働、電子商取引、及び政府調達各章について、協定適合性確保に多くの課題が残されていることが指摘されている⁴¹。しかし、安全保障条項の幅広い援用により、中国の加入が容易になる可能性も併せて論じられている⁴²。

その CPTPP29.2 条は以下のように規定する。

第二十九・二条 安全保障のための例外

この協定のいかなる規定も、次のいずれかのことを定めるものと解してはならない。

(a) …

(b) 締約国が国際の平和若しくは安全の維持若しくは回復に関する自国の義務の履行又は自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置を適用することを妨げること。

このように、CPTPP の安全保障条項は GATT21 条 (b) の柱書相当部分のみで構成され、(i) ~ (iii) 相当部分、つまり適用可能な状況を限定する客観的基準であり、また「安全保障上の重大な利益」の範囲を規定する文脈となるサブパラグラフを伴わない。このため、CPTPP29.2 条では「安全保障上の重大な利益」が GATT21 条 (b) のように軍事・防衛上の関心に限定されることなく、「安全保障上の重大な利益」を自己規定する締約国の裁量は、GATT21 条 (b) 下よりも拡大すると解される。

もっとも、ドイッチェ・テレコム対インド事件、及び CC/Devas 対インド事件の各 PCA 判決は、それぞれ独印投資条約 12 条⁴³ 及びモーリシャス・インド投資条約 11 条 3 項⁴⁴ の解釈にあたり、「安全保障上の重大な利益 (essential security interests)」を軍事・治安維持に関する利益に限定して捉え、それを超える社会的利益はこれに該当しないと解釈している⁴⁵。これらの条文にはいずれも GATT 21 条サブパラグラフに相当する文言がないにもかかわらず、特にドイッチェ・テレコム判決は、「安全保障上の重大な利益」の文言自体がそのような広い解釈を許容しないことを示唆している⁴⁶。また、両判決は、文脈としてほかの規定が狭義の安全保障以外の利益に言及していることも指摘している。

このように考えると、これらの条文と同様に「安全保障上の重大な利益」を限定する文言がない CPTPP 29.2 条についても、上記の投資条約の安全保障条項のように狭く解釈される可能性がある。特に狭義の軍事・防衛上の関心を超える事項は、CPTPP29.1 条（一般的例外）をはじめ、ほかの例外・適用除外条項（例えば CPTPP9.12 条、14.11 条 3 項、17.13 条等）に規定されており、そのかぎりにおいて安全保障上の重大な利益の範囲に含まれないと解釈する余地がある。もっとも、TPP 協定前文（CPTPP 協定 1 条 1 項により CPTPP

に組み込まれている)は、「公共の福祉を保護し、並びに公共の福祉に係る正当な目的…を保護するための締約国の柔軟性を保持することを決意する」と述べており、安全保障条項における締約国の裁量を広く解釈するための文脈及び趣旨・目的を与える⁴⁷。

上述のように中国は総体国家安全観に基づく幅広い安全保障概念を標榜している。このことから、中国はCPTPP29.2条の「安全保障上の重大な利益」を広く自己規定し、CPTPP中の遵守が困難な多くの規定については同条を援用することで、高水準のルールに対するコミットメントを潜脱する可能性が危惧される。中国に誠実な義務の実施を求めれば、現締約国としては、加入交渉において中国に総体国家安全観の射程及びCPTPP29.2条の適用範囲の明確化を求めるとともに、濫用防止のための協議・監視制度の検討を要する。

もっとも、中国の濫用を意識して安全保障条項の間口を狭めることは、同時に日本にとっても規制裁量を狭める結果になり得る。このことは、日本の経済安全保障法制の根底にある中国への警戒感、加えて以下本節(3)で述べる米国中心のフレンド・ショアリングの新秩序への参加に鑑みて、政策的に望ましい結果にならない可能性がある。仮に安全保障条項の射程を明確化しないまま中国が加入すると、中国及び米国同盟国はCPTPP内で安全保障条項の援用について互いにフリーハンドを保持しつつ、相互にその濫用について非難を応酬するにとどまり、通商制限が相互に継続される縮小均衡に陥ることが懸念される。

(3) フレンド・ショアリングの出現—経済安全保障の通商枠組み—

トランプ政権下では301条関税ほか多様な手段で米中貿易の分断を図ってきたが、加えてコロナ禍のサプライチェーン分断にもかかわらず、実際のところ、2021年の米中貿易は史上最高額に達した⁴⁸。むしろ多くの品目について貿易額は増加あるいは少なくとも横ばいであり、デカップリングは安全保障関連物資や直接投資が中心となっていることが指摘される⁴⁹。

他方、米中デカップリングのみならず、コロナ禍では特にロックダウンが度重なる「世界の工場」中国、また半導体生産の中核をなす台湾・韓国において生産・流通の停滞を招いた結果、サプライチェーンの脆弱性が意識された⁵⁰。バイデン大統領は政権発足早々これを安全保障上の課題として問題点と対応策の検討を指示し⁵¹、2021年6月に半導体、大容量蓄電池、医薬品、重要鉱物(希土類など)の4分野に関する報告書が⁵²、更に2022年2月には、公衆衛生、エネルギー、運輸、安全保障関連、情報通信技術、農業・食糧の6分野につき分野別の報告書が、それぞれ公表された⁵³。

更に2022年2月以降のロシアのウクライナ侵攻により、その戦禍及び制裁のために、食料や鉱物資源・燃料の供給が滞っていることが指摘されている⁵⁴。このことは、一層サプライチェーン強靱化の必要性を強く認識させるに至っている。

一連の事態を受けて、米・イエレン財務長官は、重要資源や技術を地政学上のレバレッジとして利用されないよう、法の支配などの価値共有や安全保障の点で信頼あるパートナーとの間で「自由にして安全な貿易」を志向するとともに、こうしたパートナー国間でサプライチェーンを構築するフレンド・ショアリング(“friend-shoring”)の重要性を訴えている⁵⁵。このような認識に伴い、バイデン政権下では、安全保障・政治対話のスキームの利用も含め、戦略物資・技術の囲い込みにつながる新たな通商枠組みが生まれつつある。

上記のような現行協定と安全保障の関係の変化に加えて、こうしたフレンド・ショアリングの枠組みもまた、新しい貿易と安全保障の接近・摩擦の顕在化として注目すべき展開である。以下、その代表的な取り組みをいくつか概観する。

(a) 米国・EU 貿易技術評議会

現時点で最も具体的な成果に結びついているのは、米国・EU 貿易技術評議会（Trade and Technology Council—TTC）である。米 EUTTC は双方の貿易・投資拡大、新たな貿易の技術障壁の回避、技術・デジタル課題・サプライチェーンに関する主要政策での協力等を目標とし、サプライチェーン（含・半導体）、輸出管理、投資審査、安全保障・人権の脅威となる技術濫用等、合計 10 の作業部会を傘下に設置した⁵⁶。

まず、2021 年年 9 月の第 1 回会合ではピッツバーグ声明を採択し、投資審査、輸出管理、AI、半導体、及びグローバル通商課題の 5 分野について、今後の具体的な協力課題を設定した⁵⁷。投資審査及び輸出管理が安全保障上の関心に基づいていることは明白だが、AI についてもその開発・利用と民主主義・人権との適合性が繰り返し言及されており、中国のウイグルや香港での弾圧における AI 利用が念頭に置かれていることが窺える。半導体についても、サプライチェーンの再調整（rebalance）、具体的にはサプライチェーンの透明性促進やその多様化確保などが謳われている。

2022 年 5 月の第 2 回会合ではパリ声明を採択し⁵⁸、半導体サプライチェーンにおける不足の早期警報メカニズムの設立、AI や IoT 等の標準化を目指す戦略標準化情報メカニズム（SSI）の設立、信頼性のある AI の運用指針（stewardship）等を検討する小委員会の設置等に合意した。特に安全保障の観点では、ロシアのウクライナ侵攻を受けて、対露制裁・輸出管理の実施について米・EU 間の「未だかつてない水準（unprecedented level）」での協力にも合意したが、この米 EU 協力が対露規制の実効性担保に相当程度寄与していることが指摘されている⁵⁹。

なお、パリ会合に先立つ 4 月には、同様の TTC が EU・インド間でも設置に合意されているが、組織・体制やアジェンダの詳細は未定である⁶⁰。

(b) 日米豪印首脳会合

日米豪印首脳会合（クアッド＜Quad＞）は、2021 年 9 月会合の共同声明⁶¹ から明らかのように、新型コロナウイルス感染症対応、気候変動、及び人材育成等幅広い地域協力を議論しており、経済を含め広く新しい安全保障上の課題に取り組むフォーラムと言える。フレンド・ショアリングの視点からは、当該会合で採択した「技術の設計、開発、ガバナンス及び利用に関する日米豪印原則」が注目される⁶²。この技術原則は、技術の設計・開発・利用等における民主的な価値及び普遍的人権の尊重を確認し、各論で技術の権威主義的監視・抑圧への使用禁止、技術の不正移転・窃取への対応、並びに価値を共有する同盟国及びパートナーとのサプライチェーン協力による安全保障強化に言及する。

また、2022 年 5 月会合の共同声明⁶³ は、重要・新興技術について、5G ビヨンドにおける相互運用・安全性の推進、4 カ国の半導体サプライチェーンの補完的関係の活用、バイオ技術や量子技術における協力等を申し合わせ、「重要技術サプライチェーンに関する原則の共通声明」⁶⁴ を採択した。サイバーセキュリティについては、デジタル製品のサプライ

チェーン上での潜在的リスクの特定・評価、政府調達における基本的ソフトウェアのセキュリティ基準の整合性確保等を約束し、「日米豪印サイバーセキュリティ・パートナーシップ：共同原則」⁶⁵を採択した。最後に気候変動については、「日米豪印気候変動適応・緩和パッケージ」(Q-CHAMP)⁶⁶を設立した。このパッケージには、経済・通商関係では、例えばグリーンな海運・港湾の実現、クリーンエネルギー協力、クリーンエネルギー・サプライチェーン強化などが含まれる。

(c) 繁栄のためのインド太平洋経済枠組み

繁栄のためのインド太平洋経済枠組み (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity—IPEF) は、2022年5月の日米首脳会談の機会に開催された日米豪印ほか13カ国による首脳級会合において設立された。その後程なくしてフィジーが参加、10月にはカナダも参加を表明し、15カ国の広域的なフォーラムを形成する。

同年9月のロスアンゼルス閣僚会合では、①貿易、②サプライチェーン、③クリーン経済、④公正な経済、の4つの柱 (pillar) を建て、それぞれの具体的な交渉項目に合意した⁶⁷。例えば①は、デジタル、貿易円滑化、環境、労働、②は、重要物資・分野の選定基準、危機対応メカニズムの構築、③は、エネルギー安全保障、温室効果ガス削減、④は反腐敗、税制などを、それぞれ含む。

経済安全保障の観点からは②が特に重要だが、交渉項目はサプライチェーンへの外的な衝撃 (“shock”) への対応が中心となる⁶⁸。以前タイ USTR 代表は、内容として IPEF が米 EU の TTC と類似の合意になることを示唆していたが⁶⁹、実際には、先端技術の標準化・互換性確保、輸出管理協力、AI 等新興技術の非権威主義的利用といった、安全保障や価値外交のより中核に近い課題は含まれず、TTC との比較において IPEF の安配色は薄い。

なお、市場アクセス約束を伴わない IPEF では、参加の利益確保が課題となる。このため、ロスアンゼルス閣僚会合では、米国はアップルなど国内 IT 大手 14 社の協力を得て、インドほか IPEF 参加新興・中所得国の女性 700 万人を対象としたデジタルツール活用の能力開発・向上教育イニシアチブ (“IPEF Upskilling Initiative”) の提供を約束した⁷⁰。

(d) 日米二国間枠組み

3つの参加者とレベルの異なるフォーラムが、バイデン政権下で設立されている。まず、日米経済政策協議委員会 (「経済版 2+2」) は、日本側から経産相・外相、米側から商務長官・国務長官が出席し、2021年7月に第1回閣僚会合が開催された。共同声明は、エネルギー安全保障、重要・新興物資・技術の輸出管理、戦略部門のサプライチェーン強靱化等、日米の幅広い経済安全保障上の協力関係に言及している⁷¹。

日米商務・産業パートナーシップ (Japan-U.S. Commercial and Industrial Partnership — JUCIP) は日米それぞれ経産相、商務長官が参加する。第1回閣僚級会合においては、①半導体、②輸出管理、③デジタル経済、および④貿易・投資の4分野での協力について議論した⁷²。特に①では、半導体協力基本原則にも合意した⁷³。

最後に、日本側から経済産業省、米国側から USTR のそれぞれ局長級が参加する日米通商協力枠組みは、これまで2022年2月、同年8月の2回開催され、労働 (サプライチェーンにおける強制労働の根絶)、環境 (低炭素製品・技術の促進)、デジタル (第三国 (中国

と思われる)の規制)、多国間フォーラムでの協力(APEC、G7等)等について議論した⁷⁴。

なお、上記3つのフォーラムのアジェンダはIPEFと重複が見られ、これらがIPEF交渉に向けた日米の意見の擦り合わせの場となっていることが窺える。特に経済版2+2は繰り返し「ルール」と「秩序」に言及していることから、IPEFのエンジンとしての役割が指摘されている⁷⁵。

(e) その他のフォーラム

米英豪で構成されるAUKUSは、2020年9月の共同首脳声明において、特にサイバー戦闘能力、AI、量子技術、及び追加的な海底戦闘能力に焦点を当て、共同戦闘能力と互換性の促進について協力することを謳っている⁷⁶。AUKUSは原子力潜水艦保有に関する協力を含む安全保障パートナーシップであり、必ずしも貿易・投資に焦点を当てたフォーラムではない。しかし3カ国はサプライチェーンや産業・技術基盤の統合深化にもコミットし、またその意義は、AIや量子コンピューターといった先端技術開発における3カ国の共同枠組みを構成することにあることが指摘される⁷⁷。その意味において、やはり関係国間の戦略物資・技術のフレンド・ショアリングの枠組みになり得る。

また、上記の経済安全保障志向のフレンド・ショアリングにおいては、友好国間の半導体サプライチェーン強靱化や投資促進が主要課題のひとつとされてきたが、更に半導体に特化した政策協調枠組みが構築されている。二国間では、米韓が2021年5月の首脳会談において半導体や先端技術に関する協力を合意し、同年11月に設置された半導体パートナーシップの会合を12月に開催した⁷⁸。また、米国はマレーシアとも2022年5月に半導体サプライチェーン強靱化に関する覚書を締結した⁷⁹。更に米国は、日韓台を含む半導体生産主要4カ国で「チップ4(Chips 4 Alliance)」の準備を水面下で進め、初回予備会合が2022年9月末に開催されたことを台湾が明らかにしている⁸⁰。会合は非公式でまだ議題設定はないとされているが⁸¹、国内生産活性化のための産業政策、輸出管理、サプライチェーンの多角化とマッピング、対内・対外投資などの課題が挙げられているとされる⁸²。

米台では、2021年12月に、技術貿易投資協力(Technology Trade and Investment Collaboration—TTIC)が設立され、半導体、5G、及び電気自動車を念頭に、貿易・投資拡大及びサプライチェーンの多様化を目的に協力する枠組みを目指す⁸³。更に米台は6月に米台21世紀通商イニシアチブ(US-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade)の交渉開始に合意し、IPEF類似のアジェンダが設定されている⁸⁴。

同年12月の民主主義サミットにおいては、「輸出制限と人権イニシアチブに関する共同声明」が採択された⁸⁵。共同声明には米国のほか豪州、デンマーク、及びノルウェーを加えた4カ国が署名し、カナダ、フランス、オランダ、及び英国が支持を表明した⁸⁶。このイニシアチブにおいては、権威主義国家による反体制派抑圧のための先進技術利用を防止すべく、関連製品・ソフトウェア(具体的には監視カメラ、個人特定の認証技術、及び行動履歴追跡用のGPS等)の輸出制限につき、有志国が協力する。具体的には、今後、人権基準適用の指針となる自主的な行動規範の策定、共同行動のための政策連携、及び国内規制強化の手法に関する検討等が行われ、更に既に言及したクアッド、米EUTTC、及びJUCIPとの連携も示唆されている⁸⁷。上記のように既に米国はEARを人権保護目的で適用

しているが、米国1カ国の対応に終わり、中国企業はサプライチェーンの多様化等でこれを潜脱できた。よって、実効性を上げるためには、米国は主要国との連携を必要としている⁸⁸。日本はイニシアチブの署名国・賛同国には名を連ねていないが、外為法上の「国際的な平和及び安全の維持」の枠内での対応を検討していると報じられる⁸⁹。

(f) フレンド・ショアリングの課題

これらの新しい協力枠組みの多くは、潜在的には、サプライチェーン強靱化によって円滑で安定した国際的物流の確保や、また先端技術やインフラに対する対外投資促進によって、伝統的な国際貿易・投資体制を補完する役割が期待できる。しかし他方で、これらは共通して、米国と中露との対立・競争を背景とした安全保障上の関心に基づき、戦略技術とそれに関連する物資を有志国・同盟国で囲い込むスキームに帰結し、自由・無差別を基本とする伝統的な国際貿易・投資秩序と矛盾する可能性を内包する。

例えば、米 EUTTC やチップ4も、輸出管理に関わる取り決めや協力に合意する場合、GATT11条との整合性が問題となる。また、米 EUTTC の SSI メカニズム、また電気自動車の運転要件や認証方法の相互性確保は、非参加国製品の市場アクセスに対して非関税障壁となり⁹⁰、場合によっては、貿易の技術的障害に関する協定（TBT 協定）適合性が問われる。IPEF における農業や貿易円滑化は参加国間の非関税障壁の除去を目指すものだが、これも非参加国に対する差別を構成する可能性がある。こうした一部参加国内の非関税障壁の自由化は、本来は GATT24 条に従って FTA 又は関税同盟を結成しなければ許容されないが、フレンド・ショアリング枠組みはこうした規律を迂回し、MFN 原則を侵食する。

また、これらの枠組みは、伝統的な軍事・防衛上の安全保障に加えて、技術、人権、気候変動、及びサプライチェーン等、新しい安全保障概念も反映している。仮にこうした枠組みが既存の貿易・投資規律における自由化・無差別原則に整合しない場合、これらが GATT21 条をはじめとした安全保障条項によってカバーされるか否かが問題になるが、上記のように現行の安全保障条項の範囲はかように広い関心事項に対応するものとは解されない。特に輸出管理の新たなスキームによる制限は、その規律対象が WA など既存の国際安全保障貿易管理レジームの外側に及ぶ場合、「安全保障上の重大な利益」のより明確な説明を求められることになろう。

(4) 対露制裁措置

昨今のロシアによるウクライナ侵攻を理由とした対露制裁も、安全保障と通商の交錯の典型的な事象と言える。日本は、輸出については軍事転用可能な機微技術・先端物資、奢侈品、産業基盤強化に関する物資の制限、輸入についてはアルコール・木材等の制限及び WTO 協定上の MFN の停止と関税引き上げ等を実施した。更に、外為法によって特定個人・組織に対する金融制裁（資産凍結等）も実施されている⁹¹。

同様の措置については、イギリス、オーストラリア、カナダ、EU など米国の同盟国が共同歩調を取って発動しており⁹²、特に輸出管理については、米国をはじめ計 38 カ国がグローバル輸出管理同盟（Global Export Controls Coalition）を構成する⁹³。上記のとおり、その実施には米 EUTTC における両国間協力が奏功していることが指摘され、また半導体供給の不足により、既にロシアの戦争遂行能力に影響が現れているという⁹⁴。

こうした措置は、輸出入を問わずその制限につながるかぎり GATT11 条 1 項に反し、またロシア・ベラルーシのみを対象とすることから、同 13 条 1 項・2 項にも反する。また、MFN 停止は GATT1 条 1 項、またその結果譲許税率を超える関税を課すことになれば、同 2 条 1 項(b)違反が問われることになる。

他方、今回の事態は明らかな戦争状態であって、とりわけウクライナにとっては、GATT21 条 (b) (iii) の「戦時その他国際関係の緊急時」に該当することに疑いはない。また、交戦国以外の制裁実施国にとっても、ウクライナにおける武力行使の事実併せて、プーチン大統領自身が敵対関係や核攻撃の可能性等に言及することにより、ロシアが国際社会にもたらす脅威は少なくとも「国際関係の緊急時」に相当する水準に達しており、自国の安全保障との関係において「安全保障上の重大な利益」の明示は容易であろう⁹⁵。措置の必要性、すなわち、「安全保障上の重大な利益」と措置の関連性については、自国のロシアとの関係、また規制対象物資（特に軍事転用可能な物資か、あるいは単なるエコノミック・ステイトクラフトか）によって、より詳細な検討を要するが、一般論としては、ウクライナ情勢は特に GATT21 条 (b) (iii) が想定する典型的な事態であり、対露制裁は同条における正当化が容易であるものと考えられる。

結び—貿易と安全保障の新展開と今後の日本—

自由貿易体制の基礎となる WTO は、第 12 回閣僚会議 (MC12) の妥結で一息ついた感はあるも、上級委員会の機能停止に見られるように、引き続き危機的状況にある。またその代替・補完的機能を期待された CPTPP も、米国の離脱、そして中国の加入申請により、試練に直面している。昨今の安全保障目的と称される通商制限の横行、その背景にある安全保障概念の拡大は、自由・無差別な市場アクセスを基礎とした伝統的な多国間自由貿易体制の基本原則を蝕むおそれがある。加えて、今後は米国を中心とした貿易と安全保障を接合する新たなフレンド・ショアリングの枠組みの下、同盟国・有志国の間での物資・技術・情報の囲い込みが進行する可能性が生じている。こうした「信頼ある自由貿易」が行き過ぎれば、デカップリングやブロック経済化をもたらし、伝統的な多国間自由貿易体制の弱体化・周辺化がいつそう進むことが危惧される⁹⁶。

米国と安全保障上の同盟関係にある一方、対中経済依存度の高い日本としては、米中デカップリングの中での急激な二者択一的な政策選択には困難を伴う。また、市場規模を背景に一方的措置に依拠する米中のようなパワーゲームによる利益の実現も、日本の政策選択肢にはない。結局のところ、日本にとっての最善の選択は、法の支配に依拠した多国間通商体制を維持することであり、それは経済安全保障が重視するサプライチェーンの強靱化・多角化の基礎にもなる。

そうであれば、日本は貿易の安全保障化がもたらす自由貿易体制への中長期的な影響について慎重に評価することが必要となる。貿易・投資ルールの実施において、安易な安全保障条項の援用を慎むことはもとより、昨今のフレンド・ショアリングや経済安全保障論に著しく傾斜することにも慎重であるべきだ。日本を取り巻く地政学的状況の厳しさは否定できない一方、「信頼ある自由貿易」体制の確立は、日本が拠って立つべき多国間通商体制を毀損するおそれがあることにも十分に留意すべきだろう。日本の置かれた状況からして、多国間通商体制がもたらす安定的な通商環境の維持もまた日本の経済安全保障の一部

であることは明白であり、かかる視点からの国益にかなう政策選択が求められる。

もとより経済安全保障の確保は自由貿易と矛盾するものではない。鈴木一人は、サプライチェーンに参加する国はどの国もその中で何らかの強みを持ち、チョークポイントを形成し得るので、そこから排除されることのないよう、自由貿易の堅持が経済安全保障上最も重要であると論じる⁹⁷。また、日本自身がWTO協定を中心とした国際自由貿易体制と経済安全保障の整合性に十分留意している。経済安全保障推進法90条は、経済安全保障が国際的義務を損なうものであってはならない旨を規定しており、そうした認識の証左であろう。

* 本章は本研究会中間報告書所収の同タイトルの拙稿を、その後の展開を踏まえて加筆・修正をおこなったものである。特に3.(3)3.(4)を大幅に加筆した。

** 脱稿(2022年11月16日)の後に、米EUTTC第3回会合、IPEF第1回交渉会合が開催され、またWTOでは、GATT21条の解釈・適用が論じられた米国・鉄鋼及びアルミ製品事件(DS544ほか)及び米国・香港原産地表示事件(DS597)のパネル報告が公表された。いずれも時期的に本稿に反映できなかったため、稿を改めて論じたい。

— 注 —

- 1 通商協定と安全保障の距離感につき、風木淳「貿易と安全保障—実務家から見た法の支配—」『国際法研究』第4号(2016年3月)39頁以下を参照。
- 2 Panel Report, *Russia – Measures concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R, April 5, 2019, para. 7.81.
- 3 直近の状況は、磯部真一「バイデン政権でも続く対中強硬策、次なる焦点は対外投資審査か(米国)」地域・分析レポート、JETRO、2021年9月1日<<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2021/aa30d3f24aedb238.html>> 2022年11月7日アクセスを参照。
- 4 Panel Report, *Saudi Arabia – Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, WT/DS567/R, June 16, 2020.
- 5 Request for the Establishment of a Panel by China, *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS544/8, October 19, 2018. 中国のほか、インド、EU、ノルウェー、ロシア、スイス、トルコ(協議要請順)の申立てによるパネルが設置されている。
- 6 Request for the Establishment of a Panel, *Japan – Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea*, WT/DS590/4, June 19, 2020.
- 7 以下、GATT21条の解釈に関する議論の詳細は、川瀬剛志「【WTOパネル・上級委員会報告書解説③】ロシア—貨物通過に関する措置(DS512)—安全保障例外(GATT21条)の射程—」RIETI Policy Discussion Paper Series 20-P-004、(独)経済産業研究所(2020年2月); 川瀬剛志「サウジアラビア・知的財産権保護措置事件パネル報告—カタール危機とWTOの安全保障条項—」Special Report、(独)経済産業研究所、2020年7月24日<https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/120.html> 2022年11月7日アクセスを参照。
- 8 *Russia – Traffic in Transit* (Panel), para.7.100.
- 9 *Ibid.*, paras.7.53–7.104.
- 10 *Saudi Arabia – IP Rights* (Panel), paras.7.244–7.248.
- 11 *Russia – Traffic in Transit* (Panel), paras.7.130–7.140; and *Saudi Arabia – IP Rights* (Panel), paras. 7.249–7.254.
- 12 特にサウジアラビア・知的財産権事件パネルは、①の説明義務を一般的に「最低限満足のいくもの(minimally satisfactory)」で事足りると説明しており、関係する国際関係の緊急時の切迫性に比例してこの基準を設定したロシア・貨物通過事件パネルよりも、低い説明基準を設定していることが窺える。

- Saudi Arabia – IP Rights* (Panel), para. 7.281.
- 13 「大韓民国向け輸出管理の運用の見直しについて」経済産業省、2019年7月1日 <<https://www.meti.go.jp/press/2019/07/20190701006/20190701006.html>> 2022年11月7日アクセス。3品目運用見直しについては同月4日より実施、ホワイト国除外については、上記発表によりパブリックコメントを募集し、後日政令改正を閣議決定している。「輸出貿易管理令の一部を改正する政令が閣議決定されました」経済産業省、2019年8月2日 <<https://www.meti.go.jp/press/2019/08/20190802001/20190802001.html>> 2022年11月7日アクセス。
- 14 エコノミック・ステイトクラフトの定義と類型につき、以下を参照。David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, new ed. (Princeton: Princeton University Press, 2020), chap. 2; Michael Mastanduno, “Economic Statecraft,” in Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne eds., *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2016), pp. 224–227.
- 15 鈴木一人「エコノミック・ステイトクラフトと国際社会」村山裕三編著『米中の経済安全保障戦略—新興技術をめぐる新たな競争』（芙蓉書房出版、2021年）11、26頁。
- 16 日本国際問題研究所『戦略年次報告2019：自由・公正で透明性のあるルールに基づいた国際秩序の構築は可能か』（日本国際問題研究所、2019年）41頁 <https://www2.jiia.or.jp/pdf/strategic_annual_report/Jiia_strategic_annual_report2019_jp.pdf> 2022年11月7日アクセス。Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, vol.44 no.1 (August, 2019) pp.41 ff.
- 17 鈴木「エコノミック・ステイトクラフトと国際社会」26頁。
- 18 同上、27–28頁。同様に日本の措置をエコノミック・ステイトクラフトと評価する意見として、Aurelia George Mulgan, “Is Japan Weaponising Trade against South Korea?,” *East Asia Forum*, November 22, 2019 <<https://www.eastasiaforum.org/2019/11/22/is-japan-weaponising-trade-against-south-korea/print/>>, accessed on November 7, 2022 を参照。
- 19 3品目見直しのGATTの原則及び安全保障条項への適合性に関する詳細については、以下を参照。川瀬剛志「WTO協定と安全保障貿易管理制度の法的緊張関係—2019年日韓紛争をめぐる覚書—」『上智法學論集』第64巻第3・4号（2021年3月）75頁以下；塩尻康太郎「韓国向け輸出管理の運用の見直しに関する法的考察—GATT第21条(b)(ii)をめぐる議論を中心に—」『国際法研究』第9号（2021年3月）90頁以下。James M. Claxton, Luke Nottage and Brett Williams, “Litigating, Arbitrating and Mediating Japan–Korea Trade and Investment Tensions,” *Journal of World Trade*, vol. 54, no.4 (August, 2020), pp. 591ff.
- 20 *CC/Devas Ltd. v. India*, PCA Case No. 2013-09, Jurisdiction and Merits, July 25, 2016, paras.243–245; and *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djib. v. Fr.)*, Judgement, ICJ Reporter vol.2008 (2008), pp.177, 229, 280–82.
- 21 Tsuyoshi Kawase, “Trade, Security, and Constitutionalism at Crossroads: Achieving the Right Balance between the Regulatory Power of WTO and National Sovereignty,” *Japanese Yearbook of International Law*, vol. 64 (February, 2022), pp.83–89.
- 22 Hitoshi Nasu, “The Global Security Agenda: Securitization of Everything?,” in Robin Geiß and Nils Melzer eds., *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security* (Oxford: Oxford University Press, 2021), pp. 38–39 (“a self-referential practice to construct a shared understanding of an existential threat and the collective response to that threat”).
- 23 *Ibid.*, pp. 37–38.
- 24 White House, *National Security Strategy* (Washington, D.C., 2022) <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>>, accessed on November 7, 2022.
- 25 概要は、角崎信也「中国『国家安全法』の要点」China Report Vol. 1、日本国際問題研究所、2015年11月27日 <<https://www.jiia.or.jp/column/ChinaReport01.html>> 2022年11月7日アクセス、及び角崎信也「『総体国家安全観』の位相」China Report Vol. 2、日本国際問題研究所、2015年11月27日 <<https://www.jiia.or.jp/column/ChinaReport02.html>> 2022年11月7日アクセスを参照。
- 26 Joyeeta Gupta and Hilmer Bosch, “Climate Change and Security,” in Geiß and Melzer eds., *Handbook of Global Security*, pp. 548ff.
- 27 Executive Order 14008 of January 27, 2021: Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad, *Federal Register*, vol. 86, no. 19, February 1, 2021, pp. 7019 ff.

- 28 J. Benton Heath, “Pandemics and Other Health Emergencies,” in Geiß and Melzer eds., *Handbook of Global Security*, pp. 548ff; and Susan Peterson, “Global Health and Security: Reassessing the Links,” in Alexandra Gheciu and William C. Wohlforth eds., *The Oxford Handbook of International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2019), pp.624–627.
- 29 Addition of Certain Entities to the Entity List, *Federal Register*, vol. 84, no. 196, October 9, 2019, pp. 54002ff.
- 30 Ulrike Will, *Climate Border Adjustments and WTO Law: Extending the EU Emissions Trading System to Imported Goods and Services* (Leiden: Brill Nijhoff, 2020), p.205.
- 31 川瀬剛志「新型コロナウイルスと国際通商ルール」Special Report、(独)経済産業研究所、2020年4月16日 <https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/115.html> (2022年11月7日アクセス)。
- 32 風木「貿易と安全保障」41頁。
- 33 Nasu, “The Global Security Agenda,” p.39.
- 34 Ibid., pp.50–51.
- 35 Timothy Meyer and Todd N. Tucker, “Trump’s Trade Strategy Points the Way to a U.S. Carbon Tariff,” *Lawfare*, August 24, 2020 <<https://www.lawfareblog.com/trumps-trade-strategy-points-way-us-carbon-tariff>>, accessed on November 7, 2022.
- 36 *Russia – Traffic in Transit* (Panel), para.7.130.
- 37 Pieter Van Vaerenbergh and Angshuman Hazarika, “Climate Change as a Security Risk: Too Hot to Handle?,” *Journal of World Trade*, vol.54, no. 3 (June, 2020), pp.422–426.
- 38 J. Benton Heath, “The New National Security Challenge to the Economic Order,” *The Yale Law Journal*, vol.129, no. 4 (February, 2020), p. 1024.
- 39 Ibid., pp. 1063–1080; Kawase, “Trade, Security, and Constitutionalism at Crossroads,” pp.96–111.
- 40 Heath, “The New National Security Challenge to the Economic Order,” pp. 1080–1096.
- 41 渡邊真理子、加茂具樹、川島富士雄、川瀬剛志「中国のCPTPP参加意思表明の背景に関する考察」RIETI Policy Discussion Paper Series 21-P-016、(独)経済産業研究所(2021年9月)、24–32頁 <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/21p016.pdf>> 2022年11月7日アクセス。
- 42 Henry Gao and Weihuan Zhou, “China’s Entry to CPTPP Trade Pact Is Closer than You Think,” *Nikkei Asia*, September 20, 2021 <<https://asia.nikkei.com/Opinion/China-s-entry-to-CPTPP-trade-pact-is-closer-than-you-think>>, accessed on November 7, 2022.
- 43 “Nothing in this Agreement shall prevent either Contracting Party from applying prohibitions or restrictions to the extent necessary for the protection of its essential security interests, or for the prevention of diseases and pests in animals or plants.” (emphasis added.)
- 44 “The provisions of this Agreement shall not in any way limit the right of either Contracting Party to apply prohibitions or restrictions of any kind or take any other action which is directed to the protection of its essential security interests, or to the protection of public health or the prevention of diseases in pests or animals or plants.” (emphasis added.)
- 45 *Deutsche Telekom v. India*, PCA Case No. 2014-10, Interim Award, December 13, 2017, paras. 353–356; and *CC/Devas Ltd. v. India*, PCA Case No. 2013-09, July 25, 2016, Jurisdiction, paras. 243–245.
- 46 *Deutsche Telekom v. India*, para.281 (“[I]t cannot see how, on any reasonable reading of Article 12, other ‘societal needs’… appearing side by side with the strategic interests…could be included within the ‘essential security interests’ without distorting the natural meaning of such term.”)
- 47 ただし、「公共の福祉に係る正当な目的」の例示として、安全保障は挙がっていない。
- 48 「2021年の米中貿易、輸出入額ともに過去最高、半導体の輸入も増加」地域・分析レポート、JETRO、2022年3月29日 <<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2022/8f530d7e9147b49a.html>>。
- 49 戸堂康之「米中経済の分断とグローバル・サプライチェーンの再編」木村福成・西脇修編著『国際通商秩序の地殻変動—米中対立・WTO・地域統合と日本』(勁草書房、2022年)124–127頁。
- 50 Federico Suárez Ricaurte, “Understanding Supply Chain Disruptions during the COVID-19 Pandemic,” *McGill Business Law Platform*, Feb. 22, 2022 <<https://www.mcgill.ca/business-law/article/understanding-supply-chain-disruptions-during-covid-19-pandemic>>, accessed on November 7, 2022.
- 51 Executive Order 14017 of February 24, 2021: America’s Supply Chains, *Federal Register*, vol. 86, no. 38, February 24, 2021, pp. 11849 ff.
- 52 White House, *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-*

- Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017* (Washington D.C., 2021) <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>>, accessed on November 7, 2022.
- 53 各報告書の概要は以下の統括レポートを参照。White House, *Executive Order on America's Supply Chains: A Year of Action and Progress* (Washington D.C., 2022) <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/Capstone-Report-Biden.pdf>>, accessed on November 7, 2022.
- 54 “The Supply of Critical Raw Materials Endangered by Russia’s War on Ukraine,” OECD, August 4, 2022 <<https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-supply-of-critical-raw-materials-endangered-by-russia-s-war-on-ukraine-e01ac7be/>>, accessed on November 7, 2022; “War in Ukraine Drives Global Food Crisis,” WFP, June 24, 2022, <<https://www.wfp.org/publications/war-ukraine-drives-global-food-crisis>>, accessed on November 7, 2022; “The War in Ukraine Is Fuelling a Global Food Crisis,” Reuter Graphics <<https://graphics.reuters.com/UKRAINE-CRISIS/FOOD/zjvqkgomjvx/>>, accessed on November 7, 2022.
- 55 “Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the Next Steps for Russia Sanctions and ‘Friend-Shoring’ Supply Chains,” Atlantic Council, April 13, 2022, <<https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>>, accessed on November 7, 2022.
- 56 “EU-US Launch Trade and Technology Council to Lead Values-Based Global Digital Transformation,” European Commission, June 15, 2021 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2990>, accessed on November 7, 2022. TTCの概要につき、前田篤穂「米欧主導の国際ルール形成に向けた新プラットフォーム～米国・EU貿易技術評議会（TTC）の政策的示唆～」NPI Commentary、中曽根平和研究所（2022年6月）<<https://npi.or.jp/research/2022/06/13154038.html>> 2022年11月7日アクセスを参照。
- 57 “EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” European Commission, September 29, 2021 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_4951>, accessed on November 7, 2022.
- 58 “EU-U.S. Joint Statement of the Trade and Technology Council 16 May 2022 Paris-Saclay, France,” European Commission, May 16, 2022 <<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/14bf0332-62ee-411b-8c74-bea38cd79efb/details>>, accessed on November 7, 2022.
- 59 高山嘉顕「対露輸出管理等の国際連携」国問研戦略コメント（2022-07）、国際問題研究所、2022年4月27日 <https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2022-07.html> 2022年11月7日アクセス。
- 60 “EU-India: Joint Press Release on Launching the Trade and Technology Council,” European Commission, April 25, 2022 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2643>, accessed on November 7, 2022.
- 61 「日米豪印首脳共同声明（仮訳）」外務省、2021年9月24日 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100238176.pdf>> 2022年11月7日アクセス。
- 62 「技術の設計、開発、ガバナンス及び利用に関する日米豪印原則（仮訳）」外務省、2021年9月24日 <<https://www.mofa.go.jp/files/100238184.pdf>> 2022年11月7日アクセス 2022年11月7日アクセス。
- 63 「日米豪印首脳会合共同声明」外務省、2022年5月24日 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1_001188.html> 2022年11月7日アクセス。
- 64 「重要技術サプライチェーンに関する原則の共通声明（仮訳）」外務省、2022年5月24日 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100347970.pdf>> 2022年11月7日アクセス。
- 65 「日米豪印サイバーセキュリティ・パートナーシップ：共同原則（仮訳）」外務省、2022年5月24日 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100347891.pdf>> 2022年11月7日アクセス。
- 66 「気候変動における日米豪印協力『日米豪印気候変動適応・緩和パッケージ（Q-CHAMP）』概要」外務省、2022年5月24日 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100347887.pdf>> 2022年11月7日アクセス。
- 67 4本柱の閣僚声明については、「西村経済産業大臣がインド太平洋経済枠組み（IPEF）閣僚会合に出席しました」経済産業省、2022年9月13日 <<https://www.meti.go.jp/press/2022/09/20220913006/20220913006.html>> 2022年11月7日アクセスを参照。
- 68 Aidan Arasasingham et al., “IPEF Comes into Focus at LA Ministerial,” CSIS, Sept. 12, 2022 <<https://www.csis.org/analysis/ipef-comes-focus-la-ministerial>>, accessed on Nov. 7, 2022.
- 69 “Tai Sees ‘Parallels’ between Indo-Pacific Economic Framework, U.S.-EU TTC,” *Inside U.S. Trade*, January 14, 2022, pp.1, 6–7.
- 70 “Fact Sheet: Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Upskilling Initiative for Women and Girls,”

- USDOC, September 8, 2022 <<https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2022/09/fact-sheet-indo-pacific-economic-framework-prosperity-upskilling>>, accessed on November 7, 2022.
- 71 「日米経済政策協議委員会共同声明 経済安全保障とルールに基づく秩序の強化（仮訳）」外務省、2022年7月29日 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100376269.pdf>> 2022年11月7日アクセス。
- 72 「ファクトシート：日米商務・産業パートナーシップ（JUCIP）閣僚会議（仮訳）」経済産業省、2022年5月4日 <<https://www.meti.go.jp/press/2022/05/20220506002/20220506002-2.pdf>> 2022年11月7日アクセス。
- 73 「半導体協力基本原則（仮訳）」経済産業省、2022年5月4日 <<https://www.meti.go.jp/press/2022/05/20220506002/20220506002-4.pdf>> 2022年11月7日アクセス。
- 74 “Readout of the Second Meeting of the U.S.-Japan Partnership on Trade,” USTR, August 25, 2022 <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/august/readout-second-meeting-us-japan-partnership-trade>>, accessed on November 7, 2022; and “Readout of the First Round of Meetings of the U.S.-Japan Partnership on Trade,” March 1, 2022 <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/march/readout-first-round-meetings-us-japan-partnership-trade>>, accessed on November 7, 2022.
- 75 森永輔「伝統的安全保障にとどまらない『日米同盟 3.0』がスタート」『日経ビジネス』2022年8月4日 <<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00179/080300124/>> 2022年11月7日アクセス（佐橋亮東京大学准教授インタビュー）。
- 76 “Joint Leaders Statement on AUKUS,” White House, September 15, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>>, accessed on November 7, 2022.
- 77 Matthew Bondy, “AUKUS Is Not Just about Subs: It’s about Advanced Technology,” CIGI, December 10, 2021 <<https://www.cigionline.org/articles/aukus-is-not-just-about-subs-its-about-advanced-technology/>>, accessed on November 7, 2022; and Arzan Tarapore, “AUKUS Is Deeper than Just Submarines,” *East Asia Forum*, September 29, 2021 <<https://www.eastasiaforum.org/2021/09/29/aukus-is-deeper-than-just-submarines/>>, accessed on November 7, 2022.
- 78 “Fact Sheet: United States – Republic of Korea Partnership,” The White House, May 21, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/fact-sheet-united-states-republic-of-korea-partnership/>>, accessed on November 7, 2022; and “S. Korea, U.S. Launch New Dialogue on Semiconductor Partnership,” *Yonhap News Agency*, December 9, 2021, <<https://en.yna.co.kr/view/AEN20211209005700320>>, accessed on November 7, 2022.
- 79 “Joint Press Release: U.S. Department of Commerce and Malaysian Ministry of International Trade and Industry Sign Memorandum of Cooperation to Strengthen Semiconductor Supply Chain Resiliency and Promote Sustainable Growth,” USDOC, May 11, 2022 <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/05/joint-press-release-us-department-commerce-and-malaysian-ministry>>, accessed on November 7, 2022. 「マレーシア、半導体サプライチェーン強靱化の覚書を米国と締結」ビジネス短信、JETRO、2022年5月12日 <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/05/fb58d9c930123b2c.html>> 2022年11月7日アクセス。
- 80 「半導体供給網巡る米日韓台の『チップ4』が予備会合開催＝台湾」ロイター、2022年9月30日 <<https://jp.reuters.com/article/taiwan-chips-alliance-idJPKBN2QV0B9>> 2022年11月7日アクセス。
- 81 「米主導の『チップ4』で台湾企業の利益保護へ＝台湾高官」ロイター、2022年10月5日 <<https://jp.reuters.com/article/taiwan-economy-chips-idJPKBN2R00D5>> 2022年11月7日アクセス。
- 82 “News Analysis: U.S.-proposed ‘Chips 4 Alliance’ Could Coordinate Industrial Policy, Export Controls,” *Inside U.S. Trade*, August 26, 2022, pp.17–18.
- 83 “Secretary of Commerce Gina M. Raimondo Holds Introductory Call with the Taiwan Minister of Economic Affairs Mei-hua Wang,” USDOC, December 6, 2021 <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/12/secretary-commerce-gina-m-raimondo-holds-introductory-call-taiwan>>, accessed on November 7, 2022.
- 84 “United States and Taiwan Announce the Launch of the U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade,” USTR, June 2, 2022 <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/june/united-states-and-taiwan-announce-launch-us-taiwan-initiative-21st-century-trade>>, accessed on November 7, 2022.
- 85 “Joint Statement on the Export Controls and Human Rights Initiative,” White House, December 10, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/10/joint-statement-on-the-export-controls-and-human-rights-initiative/>>, accessed on November 7, 2022.
- 86 「監視技術の管理、米が主導、多国間で輸出規制、悪用阻止へ、中国の人権侵害に対抗」『日本経済新聞』2021年12月12日。

- 87 “Fact Sheet: Export Controls and Human Rights Initiative Launched at the Summit for Democracy,” The White House, December 10, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/10/fact-sheet-export-controls-and-human-rights-initiative-launched-at-the-summit-for-democracy/>>, accessed on November 7, 2022.
- 88 「監視技術の管理、米が主導、多国間で輸出規制、悪用阻止へ、中国の人権侵害に対抗」『日本経済新聞』2021年12月12日。
- 89 「人権侵害で輸出規制、ルール化、米欧と連携、顔認証技術など対象、政府検討」『日本経済新聞』2021年12月24日。
- 90 前田「TTCの政策的示唆」8頁。
- 91 日本の対露制裁措置一覧は以下を参照。「対ロシア等制裁関連」経済産業省 <https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seisai/crimea.html> 2022年11月7日アクセス。
- 92 各国措置の一覧は例えば以下を参照。“Russia’s Invasion of Ukraine: Tracking Sanctions against Russia,” Reuters Graphics <<https://graphics.reuters.com/UKRAINE-CRISIS/SANCTIONS/byvrjenzmve/index.html>>, accessed November 7, 2022. 制裁措置の概観と一般的な法的評価につき、中谷和弘「ロシアに対する経済制裁【ロシアのウクライナ侵攻——国際法の観点から】」『ジュリスト』第1575号（2022年9月）114頁以下を参照。
- 93 “Commerce Announces Addition of Iceland, Liechtenstein, Norway, and Switzerland to Global Export Controls Coalition,” USDOC, Apr. 8, 2022 <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/04/commerce-announces-addition-iceland-liechtenstein-norway-and>>, accessed November 7, 2022. 詳細は、高山「対露輸出管理」を参照。
- 94 「西側の対ロシア制裁、軍の補給能力を痛撃 米情報機関」CNN.co.jp、2022年10月20日 <<https://www.cnn.co.jp/world/35194926.html>>、2022年11月7日アクセス。
- 95 中谷「ロシアに対する経済制裁」115頁。川瀬剛志「ロシア排除が進むWTO体制—米国・同盟国による最恵国待遇（MFN）の停止—」コラム、（独）経済産業研究所、2022年3月14日 <https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/152.html> 2022年11月7日アクセス。
- 96 津上俊哉「経済安保論が招きかねない『自由貿易体制』の崩壊」『外交』vol.68（2021年7月/8月）22頁以下。
- 97 「鈴木一人教授にインタビュー『経済安保は国全体の利益を守る。企業は自分で身を守りながらリスクを取れ』」週刊エコノミスト Online、2022年7月25日 <<https://weekly-economist.mainichi.jp/articles/20220802/se1/00m/020/051000c>> 2022年11月7日アクセス。

提言

我が国の経済安全保障の向上に向けて

近年、経済と安全保障が密接に結びつく事象、とりわけ、経済的手段が安全保障上の目的に援用されることが増加傾向にある。経済と安全保障の結びつきが強まりつつある背景には、安全保障環境の変化や米国の経済的・技術的覇権に対する中国の猛追が挙げられる。経済と安全保障の結びつきは複雑で多岐にわたるため、今後の更なる理論的かつ実証的研究が必要である。

経済制裁は政治・外交的な目標を達成するための主要なツールとなっている。2022年2月24日に開始されたロシアによるウクライナ侵略を契機として、日米欧などの諸国はロシアに対する大規模な制裁措置を発動した。この対ロシア制裁は、国連決議等に基づいて各国に義務化したものではなく、制裁発動国の政治判断に基づいて科せられたものである。このような制裁には制裁対象に対するメッセージを込めることが重要であり、そのためには制裁の強化と緩和を柔軟に実施できる体制を構築すべきである。また、経済政策で実現を目指す政策が実現できなくとも、総合的な評価の中で、経済制裁を緩和もしくは中止する必要が出てくる可能性もあるため、これを可能にする政策措置も考察する必要がある。

また、経済制裁措置の実効性は、同措置の適切な履行にもかかっている。国際的な経済制裁措置の日本における国内的履行の問題については、今後の課題として次の2点が指摘できる。第1に、例えばある国家による国内少数民族に対する人権弾圧に対して経済制裁措置を日本の独自判断としてとる場合に、外為法で読み込めるか、同法を改正するか、新法を制定するかという問題がある。第2に、今後増大するだろう新種のサービス貿易の禁止が国連安保理決議によって義務的なものとして各国に課される場合に、これまでのようなパッチワーク的な対応のままで十分なのかという問題がある。シンガポールの国連法（United Nations Act）は経済制裁に従って取引停止をした私人には契約不履行の責任を問われない旨を確認する条項がおかれている。このような訴訟リスクに対応できる確認条項をおくことは、経済安全保障の観点からも重要であろう。ただし、経済制裁には、別の潜在的違反国に国際法違反を思いとどまらせるという一般予防効果もあり、「実効性」の評価に際してはこのような観点も取り入れる必要がある。

米中対立の激化は、経済制裁措置の応酬に繋がりがねない。実際、最近の米中対立には域外適用対域外適用の争いという側面もある。日本企業を含む第三国企業にとっての問題は、米国法で取引禁止・規制の対象となった中国企業と取引を継続すると米国法に依ってペナルティが科される可能性があり、他方、米国法に従って当該中国企業との取引を停止すると中国法によってペナルティを科されたり、当該中国企業から損害賠償請求を受けたりする可能性があるということである。このような状況においては、まず、日本法（国内法）で取引が禁止の場合や行政指導で取引が勧告されている場合にはそれに従うべきである。しかしそのような禁止や停止勧告がない場合には、①自国政府への働きかけ、②伝統的な外交保護権の保護、③企業グループXとしては米国取引にはグループ内企業Aが、中国取引についてはグループ内企業Bが担当するという「分社化」、といった3つの対応が考えられる。

経済・技術が安全保障と密接に繋がっている状況において、先端・重要技術の保護は各

国にとって喫緊の重要課題となっており、直接投資規制や輸出管理のあり方に関心が寄せられている。そうしたなかで近年、日本でも対内直接投資審査体制強化の動きがある。米国の対米外国投資委員会（CFIUS）に倣った関係省庁の連絡会議が設置され、対内直接投資審査にかかわる人員も増員されているが、審査件数の増大を考えると、情報収集体制も含めたさらなる体制強化が望まれる。また、米国が自国と同レベルに厳しい対外・対内投資規制を導入するよう日本に迫る可能性もあり、その対応を検討する必要もある。

更にロシアによるウクライナ侵略によって、各国のエネルギー政策におけるエネルギー安全保障が改めて強調されている。日本においても、脱炭素を軸に、ロシアのウクライナ侵略後もグローバルなエネルギー供給の変化に沿って、現下の「エネルギー危機」に対応すべく、エネルギーの供給サイド及び需要サイドの双方において対策が進みつつある。現在までのところ、産業界が需要サイドの対策を進めているが、一般国民や地域、NGO等のより広いアクターの政策決定過程への参画や意識の共有が求められる。脱炭素を幅広い視点から議論していくためにも、専門家だけでなく、政策決定過程の透明性を高め、市民の関心を高め多くの関係者を巻き込むことが必要である。「エネルギー危機」を克服するためのイノベーションの創出も期待される。2023年に予定されるG7首脳会議では脱炭素も重要なテーマになりうる。日本は議長国としてリーダーシップを発揮し、日本の取組みを世界に紹介し、今後の対策をリードしていかなければならない。

もっとも、リベラル国際秩序を堅持する側が対中包囲網を構築することの難しさも明らかになっている。そこには中国やアジア諸国への「頭脳流出」をいかに防ぐかという課題もある。少なくとも日本にとっては、中国やその影響力が及ぶ国々で高度技能者として働く日本人を国内に呼び寄せるため、賃金の引き上げを含む雇用政策に留まらず抜本的な経済刺激策を行う必要がある。また、経済的に「強い」日本が近隣友好外交を展開し、戦略的パートナーシップを確立する必要性がある。

確かに、日本にとっては中国が「ボトルネック」とするキー・コア技術、製品、情報、および人材の流出に対する具体的な取組みは経済安全保障上の喫緊の課題である。しかし、技術の保護のみならず、技術の育成も経済安全保障上の重要課題である。そのためブロックチェーンの応用、工業用ソフトウェアやIoTソフトウェア領域等といった、中国が世界で先行している分野を謙虚に学び、真似をすることで日本国内の技術発展や活用に結び付けることが必要である。ただし、デジタル経済について言えば、中国では保護主義のみならず参入奨励策も採用されていた。このことは、日本などの国が輸入代替デジタル化を実施したとしても、その成功が保証されないことを含意している。また、米中対立が激化すれば、両国間のデジタル経済は投資と出資の面で更なる分断が進み、成長が鈍化する可能性がある。

したがって、中国を国際的相互依存に適切に関与させることも重要な課題である。中国を相互依存の世界に取り込むことは、中国による一方的かつ国際非協調的な行動を抑止する効果を持つと期待される。例えば国際金融面では、中国に対しては、アジアの金融安定を目指して連携しつつ、更なる市場経済化と金融市場の改革・開放を進めるよう訴え、中国を既存の国際ルールの中に取り込んでいく努力が欠かせない。さらに日本には米中の通貨・金融覇権競争のなかで果たすべき役割もある。IMFやG7と連携して、世界の金融安定化に貢献するとともに、インド太平洋地域における「質の高いインフラ投資」のファイ

ナンスを行ったり、円の更なる国際化（デジタル円の発行を含む）と東京金融市場のグローバルセンター化をペアで進めたりするなど、多層的な形で国際通貨・金融協力を推進すべきである。「質の高いインフラ」の推進にしても、国際公共財たる途上国債務問題への対応にしても、国際的な協調した枠組みの中で議論を進めることが大切である。日本自身もそうした国際的な枠組みを使った課題への対応を重視し、中国をもそこに引き込む努力をすることが大切である。

国際通商については、近年急増している FTA は経済成長の実現と対外関係の安定化によって国家安全保障に貢献すると考えられる。日本の経済安全保障も FTA である程度の対応は可能である。2022 年 5 月に成立した「経済安全保障推進法」は①重要物資の安定的な供給の確保、②基幹インフラ役務の安定的な提供の確保、③先端的な重要技術の開発支援、④特許出願の非公開を 4 本柱としている。このうち、①重要物資の安定的供給の確保、③基幹インフラ役務の安定的提供の確保、④特許出願の非公開については FTA である程度対応可能であるが、本格的な対応には課題に直接的に影響を及ぼすような技術政策、産業政策、外資規制などの経済安全保障政策が必要である。もっとも、経済安全保障政策を構築する場合には、対内直接投資等の過度な規制強化がもたらす負の影響を評価するなど経済コストを考慮しつつ、経済安全保障の実現可能性を最大化させるような政策を構築すべきである。

経済安全保障が政治的注目を集める中で、狭義の安全保障と広義の安全保障（個人情報保護、サイバーセキュリティ、実効的規制、産業政策、倫理的法的社会課題（ELSI）への対応強化等）との境界が曖昧になりつつある。こうした広義の安全保障を適切にマネジメントするためにも、個別の公共政策ごとに国際調和化を図ることは重要である。また、日本は EU との個人情報保護に関する充分性認定の取得、日米デジタル貿易協定、TPP、RCEP 等の様々な実験的仕組みの結節点になっており、様々な立場の橋渡しを行いうる位置にある。その際、DEPA や DEA といった地域における先端的な実験を行っているシンガポールやオーストラリアといったミドルパワーと連携する方策も有効かもしれない。

貿易・投資ルールの実施において、安易な安全保障条項の援用を慎むことはもとより、昨今のフレンド・ショアリングや経済安全保障論に著しく傾斜することにも慎重であるべきだ。日本を取り巻く地政学的状況の厳しさは否定できない一方、米国を中心とした貿易と安全保障を接合する新たなフレンド・ショアリングの枠組みの下での「信頼ある自由貿易」体制の確立は、日本がよって立つべき多国間通商体制を毀損する恐れがあることにも十分留意すべきだろう。日本の置かれた状況からして、多国間通商体制がもたらす安定的な通商環境の維持も日本の経済安全保障の一部であることは明白であり、かかる視点からの国益にかなう政策選択が求められる。

経済・安全保障リンクージ研究会 最終報告書

発行：2023年3月31日

編者：（公財）日本国際問題研究所

公益財団法人 日本国際問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-8-1 虎の門三井ビル 3階

TEL：03-3503-7261（代表） FAX：03-3503-7292

URL：<https://www.jiia.or.jp/>

ISBN 978-4-8193-0038-4

