

経済・安全保障リンクージ研究会 中間報告書

令和4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3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。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。中国やインドなど新興国の台頭による国際政治のパワーバランスの変化のみならず、先進国による多国間主義に背を向けた自国第一主義ともいえる現象の顕在化は、既存の国際経済システムに挑戦を突き付けています。その結果、経済のグローバル化やデジタル化が進行する一方で、国家（政府）の役割も高まってきています。国境を越えたサプライチェーンや金融システムが外交政策ツールとして多用されるなど、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。もはや国内外の経済領域は国際的なパワーポリティクスと無関係ではられません。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。

「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）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と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する事業の一環として、主に経済安全保障問題を扱っています。具体的には、経済と安全保障が交叉する領域に主に焦点を当て、インフラ開発、安全保障にかかる対内直接投資、経済制裁、人の移動、国際通商法と安全保障の関係、自由貿易協定（FTA）、エネルギー・トランジション、データ・ガバナンス等の重要なテーマを広くカバーしています。同事業の下で地球規模課題に関するグローバルガバナンス問題（気候変動・伝染病・SDGs等）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）と連携することで、学際的なアプローチで研究課題に取り組んでいます。

本報告書は3か年計画の2年目にあたる「中間成果」の位置づけであり、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いです。また、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取り組まれ、本報告書の作成にご尽力をいただいた執筆者各位、その過程でご協力いただいた関係各位に対し、深甚なる謝意を表します。

令和4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	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・同公共政策大学院客員教授
	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
	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	日本国際問題研究所 所長
	永瀬 賢介	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

はじめに	……………1
序章 経済と安全保障のリンケージについて	
	飯田 敬輔……………7
第1章 途上国のインフラ開発と日中の対応 ——国際的枠組みの強化に向けて	
	稲田 十一…………… 17
第2章 対内直接投資規制と安全保障：米国の事例から	
	杉之原真子…………… 31
第3章 経済制裁の国際法構造	
	中谷 和弘…………… 41
第4章 国際構造変動期における外交問題としての人の越境移動 ——安全保障上の脅威の再検討と国際協力の課題	
	岡部みどり…………… 51
第5章 貿易と安全保障—接近・摩擦と関係性の変容—	
	川瀬 剛志…………… 61
第6章 FTA と経済安全保障	
	浦田秀次郎…………… 75
第7章 脱炭素と中東	
	芳川 恒志…………… 87
第8章 自由な越境データ流通と多様な公共政策目的の調整	
	城山 英明…………… 97
第9章 米中の通貨・金融覇権競争： ロシアのウクライナ侵攻を受けた米欧日による対ロ 金融制裁の含意	
	河合 正弘……………111

はじめに

経済・安全保障リンケージ研究会は日本国際問題研究所を事務局として2020年4月に発足した。経済と安全保障の接点にある事象や政策課題を、国際関係論では、「エコノミック・ステイトクラフト」、「地経学」、「経済安全保障」などと、さまざまな名称で呼称してきたが、これらの事象を網羅的に対象とすることを含意して「経済・安全保障リンケージ」という名称にした。

新型コロナ感染拡大の影響で、初年度に引き続き、2021年度も研究会はすべてオンラインで実施した。今年度実施した研究会の概要は以下の通りである。

第1回研究会

2021年5月28日（金）9:00-10:30

講師：Christina Davis（ハーヴァード大学政治学部教授）

「Entry and Exit from International Organizations: Lessons from the United States and Japan」

第2回研究会

2021年6月25日（金）18:00-19:30

講師：広瀬陽子（慶応義塾大学総合政策学部教授）

「ロシアのサイバー戦略および攻撃」

第3回研究会

2021年8月4日（水）15:00-16:30

講師：上英明（東京大学大学院総合文化研究科准教授）

「人の移動とエコノミック・ステートクラフト～マリエル危機を例に」

第4回研究会

2021年9月8日（水）18:00-19:30

講師：川上桃子（JETRO アジア経済研究所地域研究センター長）

「半導体サプライチェーンについて」

第5回研究会

2021年10月1日（金）18:00-19:30

講師：荒木一郎（横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授）

「GATT 紛争解決手続における安全保障例外」

第6回研究会

2022年2月3日（木）17:00-19:00

講師1：岡部みどり委員

「国際構造変動期における外交問題としての人の越境移動」

はじめに

講師 2：佐藤丙午委員

「輸出管理政策の変容：米国の輸出管理改革の方向性」

研究会終了後、講師の方々には、研究会での発表内容を基に、3000～4000字の「研究レポート」をご執筆いただき、それを日本国際問題研究所のホームページに順次アップロードした。また、それにやや遅れる形で、英語版「研究レポート」も同ホームページに掲載している。URL は以下の通りである。

<https://www.jiia.or.jp/column/archive.html>

以下は、初年度から 2021 年度までの研究成果をまとめた中間報告書である。概要は以下の通りである。

序章（飯田）は分析枠組みを提示している。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に分けた上で、本研究会で扱うテーマのうち、前者の例として輸出管理、投資審査、武器移転、武器国産化、在日米軍駐留費負担、後者に当たる例として経済制裁、経済的強制、エネルギー安全保障、関与政策、サプライチェーンの強靱化・多元化、人間の安全保障、「自由で開かれたインド太平洋」、インフラセキュリティ、WTO 紛争、宇宙政策などを挙げている。

第 1 章（稲田委員）は中国の国際開発援助をめぐる「規範」の変化について検討している。中国の開発援助、特に「一帯一路」構想については「債務の罟」の問題が浮上している。また中国の開発援助は先進国の DAC の規範に基づいて実施されていないことも問題視されている。しかし、重債務貧困国に対する債務帳消しに応じるようになってきたこと、中国が主導して設立されたアジアインフラ投資銀行（AIIB）も国際的ガイドラインを遵守し、他の国際金融機関との協調融資を行うなど、変化の兆しも見られるとしている。我が国としては、望ましい貸付ルールを確立し、それに中国が従うように外交努力をすることを提言している。

第 2 章（杉之原委員）は、対内直接投資に対する規制強化について米中対立の文脈から考察している。近年、新興国、特に中国からの対内直接投資が増大し、それを警戒して規制を強化する傾向が見られる。米国では 2007 年の外国投資および国家安全保障法（FIRSA）および 2018 年の外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）の制定により、安全保障上の懸念に基づく対内直接投資の審査体制が抜本的に強化された。この結果、中国からの対米直接投資は急減している。また、米国では個人情報や中国企業にわたることへの懸念が高まっているのも近年の特徴である。バイデン政権は投資規制について、EU や日豪印などと投資規制でも連携を強めようとしている。米国から中国への直接投資および間接投資を規制する動きも顕著になり始めたとしている。自由な経済活動と規制強化のバランスをいかにとっていくかが今後の課題であるとする。

第3章（中谷委員）は経済制裁について国際法学の立場から分析している。経済制裁は国際法違反国に対する経済的不利益措置として位置付けられるが、それが近年多用されるのは武力行使は政治的に困難であること、外交的抗議は象徴的效果にとどまることが原因であるとする。経済制裁は国家の単独決定の場合と国際連合安保理決議に基づくものに分かれるが、前者は国際法上合法であるかが問題となりうる。また、近年の米中対立により、それぞれの国が第三国の企業に対して法の域外適用をすることにより、我が国の企業も「板挟み」になる可能性が急浮上してきた。この問題についていくつかの対応策を提案している。

第4章（岡部委員）は人の移動と安全保障との関係について、直近のベラルーシ難民問題と中国人留学生の問題を取り上げている。これまで難民・移民などの人の移動の問題と、安全保障はあまり接点がなかった。しかし、「エコノミック・ステイトクラフト」としての難民の利用は歴史的にも時折見られており、ベラルーシがEU諸国に対して難民を意図的に送り込み、同国に対する経済制裁に対して意趣返しした事件は、その延長線上にあるといえる。また近年、先進国では、技術流出の観点から、理系分野での中国人留学生の問題に関心が高まっている。我が国はこれまで寛大に中国人留学生を受けていれてきたが、これからは難しい判断が迫られる。

第5章（川瀬委員）は国際通商法における安全保障観拡大の影響について幅広く考察している。これまで通常の貿易と安全保障上の貿易措置は適切な距離感の下に運用されてきたが、最近になってそれが崩れ始めている。WTOでは近年2件の事案についてGATTの安全保障例外をめぐる判示がなされてきた。また日韓の輸出管理をめぐる紛争では、当該措置が従来型の安全保障上の輸出管理であるのか、あるいはそれを逸脱する「エコノミック・ステイトクラフト」であるのかが問題となっている。安全保障観は近年急速に拡大傾向にあり、気候変動や人権、パンデミックなども「安全保障化」している。これにより安全保障例外の射程が拡大する。また技術の「囲い込み」の枠組みも急増している。そしてこれらは究極的の経済ブロック化を進め、多国間通商体制を形骸化させると警鐘を鳴らしている。

第6章（浦田委員）は自由貿易協定（FTA）の政治・経済的要因について分析している。WTOに通報されるFTAの件数は増加しているが、これを促す要因については、実証的な研究は少ない。ある研究によるとFTA締結の経済要因としては、物理的距離や資本・労働賦存比率の差など、貿易理論で想定されている要因で説明できるとされている。一方、政治的要因については、民主制国家間でのFTA締結頻度が高いとされている。このほか、政治的目的としては、相手国との国際関係の緊密化も意図されている。次にFTA締結により効果であるが、経済的には輸出額を10年で倍増させる一方、政治的には民主体制の維持にも貢献する。最後に、政府で検討されている経済安保法案とFTAの関係について論じている。

第7章（芳川委員）は、脱炭素をめぐる「エネルギー・トランジション」と、それが中東地域に与える影響について考察している。2020年10月の菅総理（当時）の所信表明演説により、我が国も2050年までにカーボンニュートラルを目指すことが目標となった。

はじめに

その後も気候変動対策としての脱炭素の動きは加速している。中東諸国とくに湾岸諸国は国家収入を石油や天然ガスに大きく依存していることから、脱炭素は、国家存立の問題である。これに対して湾岸諸国の対応は分かれている。サウジアラビアは2016年に「サウジ・ビジョン2030」を発表し、石油依存からの脱却を急いでいる。湾岸諸国の中では最も脱炭素に積極的であるといえよう。UAEも2021年10月に湾岸諸国としては初めて2050年までにネットゼロを目指すという宣言を行った。これらの諸国は二酸化炭素回収貯留（CCS）などを通じて今後も脱炭素を目指す方針であり、これらに関して我が国の技術・経済協力の余地も大きいとする。

第8章（城山委員）は、データ・ガバナンスにおけるさまざまな二国間あるいは地域協定の条文を比較分析している。これまで我が国が参加している協定の中でデータの自由移転やデータ保存設備設置義務について最も高度な規律が含まれているのはCPTPPであり、また日米デジタル協定もそれを踏襲している。これに対し、RCEPは、一見TPPに似た条項を含んでいるものの、公共政策上の目的のための逸脱や安全保障例外などを定め、加盟国にかなりの裁量を与えている点が異なる。また、WTOでの有志国によるプールの交渉についても進捗状況を分析している。

第9章（河合委員）は、米中の通貨・金融覇権競争について検討している。

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・資本取引の決済や公的外貨資産の目的で、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果たすようになり、2016年にはIMFのSDRバスケットの構成通貨になった。中国人民銀行（中央銀行）は独自の人民元国際決済システム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ようとしている。中国は2015 - 16年に「人民元ショック」とよば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、2022年2月-3月に米欧日が発動した極めて包括的な対ロシア金融制裁（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必要であることを再認識したものと考えられる。

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く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。しかし、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「一帯一路」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、米中協議を通じ

て競争的な人民元切下げを控えるとともに為替政策の透明性を高めるよう要求したり、「香港自治法」に基づく金融制裁を行う態勢を整えたりするなど、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」を行った外国金融機関に対して米ドル決済の禁止など二次制裁を可能にするものである。ロシアのウクライナ軍事侵攻を受けて、米欧日はロシアに対して包括的な金融制裁を短期間のうちに発動したが、仮に中国が台湾軍事侵攻を行ったならば、米国は同盟国・友好国と連携して、ロシアに課したものと同様の金融制裁を中国に課すことができよう。ただしそのような金融制裁は、中国のみならず世界経済にも大きな影響が及ぶことから、中国がそのような事態をつくり出さないよう国際社会は訴えるべきだ。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も重要だ。

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を示してきたが、2022年に入ってから、デジタル・ドルの導入に前向きな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、デジタル・ドルを発行できる態勢を整えてドル覇権を維持することが重要だとする方向に転換しつつある。

日本は、IMFやG7と連携して国際金融システムの安定化に貢献しつつ東アジア地域の金融安定も図る、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るというかたちで多層的な国際通貨・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むことが、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。

我々が当初想定していた以上に、現在の国際政治では安全保障と経済は強く結びついていることが明らかとなった。安全保障上の理由により、輸出管理や対内直接投資規制などが各国で強化されているのは周知の通りである。また、サイバーセキュリティやインフラセキュリティなどがクローズアップされるように、デジタル化の急速な進歩は、これまでの安全保障のあり方を一変させつつ、経済・安全保障の両面に多大な影響を与えている。これらを的確に捉え、経済・安全保障両面をにらんだ政策形成がいよいよ重要になっている。

謝辞

末筆になるが、本研究会に参加された委員の先生方および日本国際問題研究所の高山嘉顕研究員、富田角栄研究部主幹、園田弥生研究助手には一方ならぬご尽力をいただいた。また、市川とみ子所長および永瀬賢介研究調整部長にも格別のご指導ご鞭撻をいただいた。ここに記して感謝したい。

2022年3月
経済・安全保障リネージュ研究会主査
飯田敬輔

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。これに伴ってすべての主要国で、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、自民党は特に「経済安全保障」への関心を強めており、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る。

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。その中では、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ことも特徴的である。

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軍事的な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手段を使って圧力をかけてくる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について、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。北朝鮮は2006年に第1回核実験を行って以降、数次にわたる核実験や弾道ミサイルの試射を行ってきている。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したほか、2014年にはクリミアを併合し、シリア内戦やウクライ

ナ内戦にも介入している。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、中国が猛追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」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、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ままでもない。

2. 分類法

経済と安全保障の結びつきが強まることを示す前に、ある程度概念の整理が必要であろう。Iida (2020) 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）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（WA）が西側諸国により合意された。これは CoCom よりも緩やかな体制である。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。

軍民両用（デュアルユース）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く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。具体的には、14分野、47サブカテゴリーからなる新興技術をその管理対象とすることが予定されている

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、2019年7月1日、韓国に対して、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、現在WTOで紛争解決の手続きに入っている（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が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り、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近代化法（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する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内の一部につき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）及び基盤的技術も含む、などの変更が加えられた。

欧州では欧州統合にも拘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。21年8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カ国であった。

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されたが、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ものが、これまでの株式・議決権の閾値が10パーセントから1パーセントに引き下げられ、2020年5月施行された。

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。例えば、オーストラリアへの潜水艦輸出（次期潜水艦共同開発）の案件でフランスに敗れている（2016年の「4.26ショック」）⁷。

(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（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パーセント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年の計画が日本側負担でまとまった⁸。

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政策を発動したほか、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。

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及ぶ。

表：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漁船船員逮捕	フィリピン製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)

ヒトの移動を利用した経済的強制については Paradise (forthcoming) が網羅的に調査しているが、ここでは割愛する。

(7) エネルギー・食料安全保障 (B-2)

エネルギー安全保障は我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、直接的にではなくとも、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、アメリカからの LNG 輸入が増加した。ロシア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、近年ではヤマル LNG 共同開発がロシア第二の LNG プロジェクトとして浮上している (本村 2019, p. 731) ⁹。

ロシア産のエネルギーに依存することは、リスクも伴う。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）には2018年6月、当時のトランプ大統領は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）。翌月プーチン大統領は訪独してメルケル首相と会談し、同計画を政治化してはならないという点で一致した（同上）。

米国ではシェール革命が進展し、米国からのLNGは同盟強化の上でもプラスであるため輸入が急ピッチで進められてきたが、近年ではだぶつき気味になっているのが逆に問題となった。このため、2017年11月6日に発表された「日米戦略エネルギーパートナーシップ」では、第三国への米国産LNG輸出促進が目玉となった。

(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の放棄にはいたっていない。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い。今後岸田政権がこの対口関与政策を見直すかどうか注目される。

中国による「一帯一路」構想も、中国による関与政策の一種といえよう。パートナー国に潤沢な資金を提供することに恩義を感じさせるばかりか、スリランカのハンバントタ港のように返済の代わりに租借できるのであれば、ダウンサイドリスクも少ないことになる。

(9) サプライチェーンの多様化・強靱化 (B-4)

安全保障上の有事が発生すると、相手国に進出している日本企業が人質となる。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。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多少進んだが、まだ十分とはいえない。新型コロナウイルス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¹⁰。

トランプ政権は明確に米企業の国内回帰を推奨した¹¹。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ていた¹²。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。在上海アメリカ商工会議所の調査によると、中国で事業を展開しているアメリカ企業の70パーセント以上が、生産拠点

をアメリカ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、生産拠点のアメリカへ移転すると答えたのは 4 パーセント未満で、70 パーセント以上が中国からの移転をまったく計画していなかった¹³。

(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その枠外にある非伝統的安全保障や「人間の安全保障」に注力してきた。特に紛争（ポスト紛争期含む）地域における民生の安定や、紛争地域の国内避難民や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、難民発生を防止するとともに、難民が発生した際にその経済・生活支援を行っていく必要がある。

なお、上記では触れなかったが、B 類型に含まれる措置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」(BRI) は中国による関与政策¹⁴ 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三か国によるブルー・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¹⁵。

(12) インフラ(海底ケーブルなど通信インフラ含む)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。

(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：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
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

事件	事件番号	申立国	備考
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

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。

一注一

- 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。
- 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。76 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 なお、その後豪州はフランスとの契約を解除し、米国からの原子力潜水艦導入を決めている。
- 8 『日本経済新聞』2021 年 12 月 22 日、1 頁、3 頁。
- 9 なお、日本企業はサハリン II には権益を有するがヤマルにはない。
- 10 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。
- 11 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。
- 12 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。
- 13 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>>, accessed on Jan. 12, 2022.
- 14 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。
- 15 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, 2020).
- 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』（群像社、2019年）。
- 望月衣塑子『武器輸出と日本企業』（角川新書、2016年）。
- James F. Paradise, “China’s ‘Coercive Tourism,’: Motives, Methods, and Consequences.” *International Relations of the Asia-Pacific*, forthcoming.
- 杉田弘毅『アメリカの制裁外交』（岩波新書、2020年）。

第1章 途上国のインフラ開発と日中の対応 ——国際的枠組みの強化に向けて

稲田 十一

はじめに——途上国のインフラ開発資金ニーズとドナーとしての中国の台頭

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。2015年には、世界銀行などの国際開発金融機関は、途上国のインフラ建設のために必要な資金は、途上国全体で年間5兆ドルから7兆ドルと試算し¹、また、ADBによれば、アジアでの資金ニーズは年間1.5兆ドルから1.7兆ドルと試算された（ADB, 2017）。現状ではその資金不足は明らかであり、そのための資金を提供する手段として、主要先進国に公的な資金の拡大を求めるとともに、民間資金を動員することを提案していた。

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「一帯一路」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「connectivity（連結性）」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。そうしたインフラ開発資金を提供したのは、中国政府（商務部）の公的融資だけでなく中国輸出入銀行（1994年に設立）や中国開発銀行の融資のほか、政府系投資機関と呼ばれる中国投資基金（China Investment Fund、香港に本社）、中国国営企業の投資など、公的資金のみならず民間資金も含めて急拡大してきた。また、国際機関としても、アジアインフラ投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB）や新開発銀行（New Development Bank）など、中国主導の国際機関を新たに設立し、アジアのみならずアフリカや中南米なども含めた開発途上国の開発資金を提供してきた。

2010年代半ばに、既存の国際開発金融機関がインフラ開発の資金の拡大を求めた際には、中国が新たなドナーとしてこれほどまでに急速に台頭するとは想定されていなかったかもしれないが、皮肉なことに、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、「債務の罠」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。

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。

1. 日本政府のインフラ輸出戦略

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「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、こうした傾向に対応して、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25兆円となっており、増加基調を維持しており、現行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、2017年に入ってそのスタンスを変えてきた。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」、「経済合理性」、「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。

2021年12月に、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. 中国の経済協力の評価

中国の開発途上国への援助や融資に関しては、その意義を肯定的にとらえる見方と、むしろマイナス面を取り上げて否定的にとらえる見方の両方がある。以下でそれらの議論を整理しておこう。

(1) 「悪玉論」

「中国の経済協力は、自国に必要な資源獲得のためであり、資源の収奪により経済構造をゆがめ、時に環境破壊を引き起こしている」との批判は強い。こうした議論は新聞報道などでも頻繁に取り上げられ、論壇でもしばしばみられる（ミッシェル他、2009、等）。

中国国内の外交論議の中でも、1990年代から「経済安全保障」という概念が登場し、中国の経済発展に必要な不可欠なエネルギー資源などを確保するために援助や投資を促進すべきであるとの議論が公式的にも言及されるようになった。また、資源獲得などのための支援の拡大や貿易や投資と一体になった形での途上国への経済関与の拡大は、1994年にはじまる中国輸出入銀行による優遇借款の拡大によって顕著になってきた⁴。

また、資源確保のための援助という批判と並行して、「中国の援助や低利融資は中国企業の受注を条件とした、いわゆるタイド（紐付き）援助であり、相手国の開発を目的にしたものというよりは中国自身の経済利益のためである」という批判も根強い。実際、中国の援助・融資と共に中国企業が進出し、多くの中国人労働者が相手国で働くといった請負契約と労務提供方式は、中国の経済利益にはつながるが現地の雇用や技術移転にはつながらないという指摘も少なくない。

また、中国の習近平首席が2013年に打ち出し、2017年に中国政府の公式の政策としても打ち上げられた「一帯一路」構想が東南アジアや南アジア諸国の経済開発に与えるインパクトは大きい。その一方、スリランカ、パキスタン、マレーシア、ラオスなどでの関連事業やその過大な債務負担に起因する課題は「債務の罠（debt trap）」として国際的にも大きな議論となっている。中国の「一帯一路」に関連する事業のために中国から多額の融資を借り入れ、将来的に返済困難に陥るリスクを問題視する報告書や報道が、近年相次いで出されている⁵。米国では、こうした中国の経済協力の急拡大を「略奪的（predatory）」な行動として非難する議論も高まっている⁶。

(2) 「善玉論」

一方、中国の開発途上国への経済協力の拡大を、途上国の開発促進の観点から肯定的に評価する見方もある。

貿易・投資と一体となった借款の供与は、1970年代に中国が外国借款を導入し外国企業の投資を受入れ輸出を拡大していった、中国自身の「改革・開放」開発モデルの輸出でもある。中国は、途上国との経済貿易関係、経済技術協力・交流を強化し、他方で、対外進出戦略と資源戦略とのリンクによって中国自身の「経済安全保障」を確保するという形での経済関係の強化・拡大を、「Win-Winの原則」に基づくものと位置づけ、相手国と中国の双方に利益をもたらすものであるとしている（Li, 2008、等）。また、2010年に公表された政府白書「中国とアフリカの経済貿易協力」では、「中国とアフリカは、平等な関係、実行の追求、互惠共栄、共同発展の原則に基づき、Win-Winの実現に尽力している」と述べら

れている（中華人民共和国国務院報道弁公室、2010）。

欧米の専門家の中にも、援助・借款の供与と貿易・投資の拡大が一体（三位一体）となった開発モデルを肯定的にとらえる論者もあり、これは、中国の援助を、人道支援や社会開発を重視する西側先進国の開発援助モデルを離れて、途上国の産業化の視点から評価しようとするものであるともいえる。例えば、もともと中国研究者であったブローティガム（Brautigam）はその代表的な論者であり、近年の中国の援助や経済協力は、相手国への投資の促進や製造業の振興や雇用の創出という点できわめて肯定的な効果をもたらしているとみている（Brautigam, 2009）。また、モヨ（Moyo）は、アフリカ開発に焦点をあて、援助だけでは成長は達成できず、途上国にとっての貿易（輸出）の拡大や（現地への）直接投資の拡大はアフリカの経済発展にとって不可欠であると論じている（Moyo, 2009）。これらの議論は、中国の援助を経済開発の視点からとらえ、「中国型開発モデル」をむしろ肯定的にとらえるものであるといえる。

実際、途上国側では、特に権威主義的な政治体制をとっている途上国にとって、欧米などの伝統的なドナーが民主的な手続きや制度に関する注文を付けてなかなか資金援助を提供しようとしないうちで、内政問題には口を出さずインフラ開発資金を提供してくれる中国の経済協力を歓迎している国は少なくない。

(3) インフラ建設分野における中国の競争力

また、日中のインフラ関連企業における競合の実態はどうなのであろうか。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。

相手国政府に一定のインフラ整備計画・案件形成・財政能力があり、国際ドナーの支援を受けられる場合、通常、途上国政府自らがプロジェクト立案と資金確保を行い国際入札を実施する。日本企業と同様に中国企業も、国際ドナーや相手国の技術資格審査に対応して応札し落札のための努力をする。また、相手国政府にインフラ整備ニーズはあるものの、自ら計画立案・案件形成、設計・施工管理を行う経験・能力・リソースが不足していたり資金を手配できない場合は、中国企業が主体的に案件提案を行い、さらには中国政府との資金援助交渉の橋渡しなどを行い案件形成につなげることも多い。これは、これまで日本企業が開発途上国のインフラ建設事業の形成において、日本政府の円借款を活用しながら案件形成を実質的に主導することが多かったことと同じである。

また、日中企業の優位性を比較したレポートでも指摘されているように、「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。」と整理している（野村総合研究所、2017：49-50）。

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ことだけでなく、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現地での工事を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破れる事例も少なからずみられるようになってきている。

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・中所得国に限定され貧困国や中進国に対してはアンタイドとなる⁷。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⁸。

3. 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同に介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⁹。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を求める欧米の姿勢とは一線を画していることから、現地の既得権を持つ勢力と手を結び経済的利益を追求する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¹⁰。

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。

実際、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としては、以下の表1のような事例がある。

4. 中国の経済協力の「リベラル化」仮説？

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。こうした変化は、国際関係論でいう政策スタンスの「リベラル化」と呼ぶこともできる。ここでいう「リベラル化」とは、「自国の国益

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3月	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、ミッソング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「国民の意志」として中断された。
スリランカ	2015年8月	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8月の選挙で勝利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月再開	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、すでに全体の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）の党首イムラン・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、2018年4月の選挙で野党党首のビオが大統領となり、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。

追求を進めながらも、そのためにも国際社会との協調を重視する行動をとること」を意味する¹¹。

(1) 「質の高いインフラ」——環境問題や住民移転問題などへの対応

その一つの兆候は、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中国国営企業が、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兆候があることである¹²。

2011年に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。ミャンマーにおける具体的な対応事例として、2017年に、中国石油天然気集団公司（CNPC）が中国からチャウピューまでのパイプラインの建設地域に年200万ドルの「社会責任投資」を行い、現地雇用比率を50%から75%に引き上げると表明した。また、レツパダウン銅鉱山事業に関しても、地元年100万ドルの出資を声明した。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。

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と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、の国でみられた。

表2は、中国政府による、中国企業の対外投資に関して打ち出された一連の強化策である。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。このように、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¹³。

表2. 中国政府の対外投資に関する規則・ガイドラインの策定

年	内容
2013年(2月)	対外投資に関連した規制・ガイドラインの策定 「対外投資協力環境保護指針」発表(商務・環境保全省) ¹⁴
2014年	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」の策定
2016年	「非合理的な投資活動の防止に関する取り組み」の開始
2017年(1月) (8月) (12月)	国務院・国営企業資産監督管理委員会が「中央企業に對外投資の監督管理に関する法令」を発効 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」を策定 「民間企業の対外投資に関する規則」および「企業の対外投資に関する行政令」を策定
2018年(9月)	北京・アモイで「開発金融における環境社会配慮ワークショップ」開催(アジア開発銀行と中国銀行保険監督管理委員会・生態環境省・中国銀行協会が主催、演説の中で金融機関における環境社会配慮とアカウンタビリティ向上の必要性強調) ¹⁵

(注) Zhu Xianghui (2019), “China’s Mega-Projects in Myanmar: What Next?”, *Perspective*, ISEAS (Singapore), p.5. をもとに、関連情報を追加して筆者作成。

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」と述べた。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。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。

(2) 国際開発金融体制——債務問題への対応

一方で、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を共有しており、また調達ガイドラインも共有している。

そもそも、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。

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 HIPC 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「債務の罫」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つつある。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、あくまで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融資を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。

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¹⁶。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して政府借款（商務部の無利子借款など）の帳消しに応じた¹⁷。（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¹⁸。）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年に延長されている。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。

更に、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¹⁹。

世界銀行やパリクラブ（主要債権国会合）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を、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。

5. 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。

中国が主導して設立した AIIB は、国際的な開発銀行として世界銀行や ADB などとの協調融資を多く行ってきたことから、国際的な基準に則って進められてきたといつてよい。それに対して「一带一路」事業は、基本的に中国による二国間プロジェクトの集積である。一带一路は借り入れ国の企業や雇用に貢献しておらず中国企業と中国人労働者のみが利益を得ている、現地の環境を破壊している、債務返済を難しくしている、などの批判や警戒心が生まれている。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、そのことが一带一路構想を国際公共財に押し上げることにつながろう。」と指摘しているが、まさにその通りである²⁰。

(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

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。

中国開発銀行と中国輸出入銀行の債権だけで、今やパリクラブのメンバーの有する約3,000億ドルのおよそ3分の2に相当する。巨大な債権国となった中国は、中国融資離れが起こらないようにするためにも、また、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。

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が、正式メンバーの義務を負っていない。そのため、米国ブルッキングス研究所のD. ダラーは、パリクラブのメンバーシップを中国などの非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）。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。

日本としても、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が必要である。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。

— 注 —

- 1 A joint approach paper titled “From Billions to Trillions – Transforming Development Finance” for the conference of “Finance for Development 2015” in Addis Ababa.
- 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 優遇借款とは、開発途上国・地域に対する中国政府からの公的支援の性質を有する中長期低利の有償資金協力である。
- 5 中でも、2018年に出された二つの報告書が有名である。一つはハーバード大学ケネディスクールの調査報告書「借金外交（Debtbook Diplomacy）」であり（Paerker, 2018）、もう一つはワシントンのグローバル開発センター（CGD）が出した報告書である（Hurley, 2018）。
- 6 例えば、2020年5月にトランプ政権が連邦議会あてに送った「米国の中国に対する戦略的アプローチ（United States Strategic Approach to The People’s Republic of China）」と題する公式文書の中でも、中国の「略奪的な経済慣行（predatory economic practices）」に歯止めをかけることが謳われている。
- 7 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。例えば、フィリピンに対しては、このSTEP円借款の枠組みを活用して、4000億円を超える円借款事業である「南北通勤鉄道延伸計画」（2018年交換公文締結）などを供与したが、フィリピンの中所得化に伴い、今後はこのSTEPの枠組みを使いにくくなることが予想されている。
- 8 例えば、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）では、日本企業の応札はなく、中国企業が建設工事を受注した。
- 9 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）。
- 10 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が崩れる一方、政治の権威主義化が進んだが、その相互関係についてより詳細に分析した（稲田、2022）。
- 11 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・ミソンダムスの事例を取り上げながら詳述した（稲田、2021）。
- 12 同上、30-38頁。
- 13 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）。
- 14 「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。
- 15 「中国でも広がるか？ 開発金融での環境社会配慮」『ハフポスト』2018年9月27日。
- 16 前掲、北野尚宏教授の研究会での報告より。

- 17 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。)
- 18 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。
- 19 「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 ビジネス短信』、2020年6月24日。
- 20 河合正弘「一带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)。

参考文献

[和文]

- 朝日新聞取材班(2019)『チャイナスタンダード——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・日本国際問題研究所編『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『一带一路時代のASEAN——中国傾斜のなかで分裂・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・ミッド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」専修大学社会科学研究所『社会科学年報』第56号。
- 榎本俊一(2017)「中国の一带一路構想は『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三要素—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「一带一路」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。
- 下村恭民編(2006)『アジアのガバナンス』有斐閣。
- 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)『一带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)『一带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 ブーレ、ミッシェル(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 et Fasquelle.)
- ミラー、トム(田口末和訳)(2018)『中国の「一带一路」構想の真相』原書房。
- ワンイーウェイ(川村明美訳)(2017)『「一带一路」詳説』日本僑報社。

[英文]

Asian Development Bank (2017), *Meeting Infrastructure Needs*, ADB.

- 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, Emile 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——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, Ruogu (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 Cheflitz (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 Centre.
- Sato, Jin, Hiroaki Shiga, Takaaki Kobayashi, Hisahiro Kondoh (2010), *How do "Emerging" Donors Differ from "Traditional" Donors?: An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia*, JICA Research Institute, March (Tokyo).
- Shambaugh, David (2014), *China Goes Global: The Partial power*, Oxford University Press. (デイビッド・シャンボー著、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.

[中文]

- 中華人民共和國國務院報道弁公室 (2010) 『中国とアフリカの経済貿易協力』。
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室 (2011) 『中国的對外援助』。
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室 (2014) 『中国的對外援助』。

第2章 対内直接投資規制と安全保障：米国の事例から

杉之原 真子

海外の企業や資本を自国経済に呼び込むこと、つまり対内直接投資を増大させることは経済成長に欠かせない。一方で、米中を軸に主要国間の政治的対立が深まり、「新冷戦」とさえ呼ばれる状況下では、対内直接投資の受け入れがもたらす安全保障上のリスクも高まっている。本稿では、まずどのような点がリスクと考えられているのかを近年のトレンドを中心に考察した上で、米国の対内直接投資規制の最近の展開を検討する。そして、日本の政策に対する示唆を論じる。

1. 対内直接投資と安全保障上のリスク

(1) 対内直接投資の現状

海外直接投資（FDI）は、資本自由化や通信技術の発達、冷戦の終結などを背景に1990年代以降大きく増えた。世界の国内総生産（GDP）に占めるFDIの割合は、1990年には7%であったが2018年には40%を超えた¹。FDIの増大は、グローバル・バリュー・チェーン（GVC）の発展とも密接にかかわっている。2017年の報告によると、アジアでは、外資によって所有されている企業の57%（製造業では70%）がGVCに関連した活動に従事しているのに対し、GVCに関わる自国企業の割合は11%であった²。FDIは、製品の製造工程を細かく分割して国境を越えた分業を行うことで最大限の効率化を図り、その結果として各国経済がつながりをいっそう密にするという国際経済の展開と切り離せない関係にある。

投資の流れのパターンにも変化がみられる。従来FDIの投資元の国は、アメリカやヨーロッパ、日本と言った先進国が中心であった。しかし2000年以降、新興国からの投資の比率が増大した。国連貿易開発会議（UNCTAD）によると、2020年の先進国からの対外FDIの総額は3470億ドルで、世界のFDIの47%だったのに対し、中国を含む途上国からは総額3870億ドルで、先進国を上回った³。特に目立つのは中国からの投資の増大である。2003年には中国の対外直接投資額は29億ドルだったが、2005年に120億ドル、2010年に688億ドル、2015年には1457億ドルと拡大した。2020年は1329億ドルであった⁴。

対内直接投資の呼び込みは、先進国・途上国を問わず経済成長の原動力と位置付けられ、各国は投資を考える外国資本への情報提供、法人税減税や外資系企業に対する各種優遇措置などによって、投資誘致を競ってきた。対内直接投資が対外直接投資の額を大きく下回り続けてきた日本においても、対内直接投資は第2次安倍政権の経済成長戦略の柱のひとつと位置付けられていたように、その重要性は広く認識されている。経済産業省のホームページには、「我が国への外国企業・資本の呼び込みは、優れた技術や新たなノウハウをもたらし、我が国のイノベーション創造や技術集積の高付加価値化を促進させる可能性を有しています⁵」と掲げられており、対内直接投資の推進は重点政策となっている。

(2) FDIの受け入れと安全保障上の懸念

一方で、前述したようなFDIの構造変化の結果、新たな懸念も生じている。20世紀後半にはFDIの多くは民主主義国でもある先進国からの投資であったが、21世紀になり、非民

主義国からの投資も増大した。西側先進諸国にとっては、価値観を異にする国からの投資は、安全保障上の脅威になる可能性がある。

安全保障の観点に基づいた対内直接投資の規制は、従来から存在した。経済協力開発機構（OECD）の「資本移動自由化コード」第3条は、安全保障上の脅威を理由とした対内投資の制限を認めている。古くから想定されてきた安全保障関連のリスクとしては、安全保障上重要な企業や施設が悪意ある所有者の手に渡ることによってアクセスが妨害されることが、機微な技術・情報が国外に流出することが挙げられる⁶。ただし「安全保障上」重要な企業や施設、技術の範囲は明確ではない。軍事的に重要なものだけに限定されず、国民の生活に重要なインフラや、軍事技術にも転用可能な民生技術、さらに主要産業全般が広く解釈すれば投資制限の対象となりうるため、外資による投資からの保護の対象を際限なく広げることができる。

近年、こうした規制の対象にするべきであると考えられる産業や経済活動の範囲が大きく拡大している。その理由は以下のようにまとめられる⁷。

- ・ 対象となる産業の拡大
軍民両用技術の範囲が拡大したことで、安全保障上重要となりうるインフラや産業の範囲も拡大した。狭義の防衛関連産業だけでなく、ハイテク産業はすべて対象となりうる。
- ・ 個人情報の重要性
デジタル産業の発達により個人情報の重要性が拡大している。軍事機密にはまったく関係のない個人の行動記録や嗜好、交友関係、健康情報といったデータへのアクセスも、対内直接投資規制の新たな対象となっている。
- ・ GVCの複雑化
GVCの深化に伴い、単一のサプライヤーへの依存に対する懸念も増大している。もともと軍事技術にかかわる分野では、外国資本の傘下にあるサプライヤーへの依存は懸念されていたが⁸、ハイテク産業における国際分業の深化に伴い、製造工程のごく一部にかかわる部品を生産する企業が外国資本に買収された場合でも、安全保障上深刻な影響をもたらす可能性が生じる。

こうした状況下で、2000年代半ば以降、投資規制を強化する動きがみられる⁹。2010年代以降は、安全保障を理由とする外国投資の審査制度を導入・強化する国がさらに増えており、この流れは新型コロナ禍によりさらに加速した¹⁰。なお、安全保障上の懸念から投資規制を強化した国は、先進国と中国をはじめとした新興国に集中している。2020年に各国で新たに導入されたり改訂されたりした対内直接投資にかかわる規制のうち、先進諸国では大半が安全保障上の懸念に関するものであった。これと対照的に、アジアやアフリカの途上国では、新規の政策の8割は対内投資を促進するものであり、経済の発展段階に応じた温度差が見られる¹¹。

2. 米国の「2018年外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）」

(1) 米国における対内直接投資規制

米国は従来から、包括的な対内直接投資規制を有していた。1975年に、対内直接投資の

影響を監視し検討するための機関として、対米外国投資委員会（CFIUS）を設けている。CFIUSは財務長官を委員長とする省庁間委員会である。この制度を強化し、規制当局に幅広い裁量を持たせた法律が、「1988年包括通商法」の一部である「エクソン・フロリオ条項」である。この条項は、「外国人によって国内企業の支配に結びつく可能性のある合併・買収・経営上の支配権獲得が計画された場合、それが国家の安全保障に及ぼしうる影響を調査し、場合によっては買収を禁止する権限」を大統領に与えた¹²。審査を行うのはCFIUSである¹³。

2007年には「外国投資及び国家安全保障法（FISIA）」が成立し、審査体制がさらに強化された。同法は、国家安全保障の概念を広げ、審査基準に「買収が、アメリカの重要産業基盤に対する外国の支配を招く危険がある」ことを付け加えた。ここでの「重要産業」の定義はあいまいにされており、広範な適用を可能にした。また、議会に対する説明制度と報告書の提出制度が導入された¹⁴。

米国の審査制度の特徴の1つは、事前申請による審査を行う日本の体制とは異なり、幅広い事後審査が可能なことである。米国では投資時の申請は任意であるが、申請の有無にかかわらずCFIUSは投資完了後も審査を行い、売却を命じることもできる。

(2) 「2018年外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）」による規制強化

2018年8月13日、「外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）」が成立した。その目的は、CFIUSの権限強化と、審査対象となる取引の範囲の拡大である。

FIRRMAの成立によって、対内直接投資の審査制度は以下のように変更された¹⁵。

① CFIUSの審査範囲の拡大

改正前には対象となるのは「米国企業を支配する外国企業の投資」であったが、新たに以下の事業活動が追加された。

- (1) 一部の不動産取引。米軍施設・空港・港などに隣接する土地の購入・賃貸・譲渡
- (2) 重要技術・重要インフラ・機密性の高いデータを持つ米国企業に対する非受動的投資（非支配的な少額出資でも対象になる場合がある）
- (3) 外国企業が投資する米国企業において、支配権が外国企業に渡ったり、機密性の高い重要技術・重要インフラ・データなどへの外国企業のアクセスが可能になったりするような権利変更
- (4) CFIUS審査の迂回を目的とした取引・譲渡・契約。

② 審査期間の延長

審査期間が、第1次審査では30日以内から最大45日に、第2次審査では45日以内から最大60日に延長された。

③ 簡易届出制度（宣誓制度）の新設と一部取引への事前申請の義務付け

正式な審査の前に、宣誓書（declaration）を提出し、正式な審査を受ける必要があるかどうかの判断を事前にCFIUSに求める簡易届出制度が新設された。また改正前はCFIUSへの申請は任意であったが、FIRRMAにより、特定の技術に外国政府が実質的に影響力を有することになる取引と、重要技術が関連する取引の場合は義務化された。

④ 審査手数料の導入

改正前はCFIUSの審査は無料であったが、審査手数料の制度も新たに導入された。

⑤情報共有

同盟国・友好国や米国内の州・地方政府と情報の共有を認める。

FIRRMA の成立を受け、財務省は 2018 年 10 月に対米投資規制の詳細を発表した。新規制はパイロットプログラムとして同年 11 月 10 日から実施され、2020 年 2 月には最終規則が施行された。さらに 2020 年 5 月には細則を改訂し、事前届け出対象の範囲を広げる規制強化が行われた。

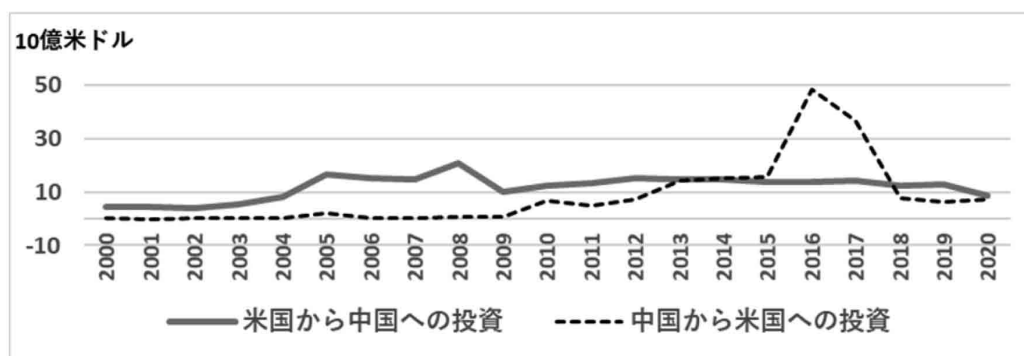
(3) FIRRMA 成立の背景

FIRRMA の成立の背景にあったのは、中国からの投資の増大であった。法案の提案者であったコーニン共和党院内総務は、上院銀行委員会での公聴会で「この法案の背景は重要であり、明白である。それは中国である」と言い、中国の投資について以下のように述べた。

中国はアメリカとの技術格差を埋め、先行するために、合法的・非合法的両方の手段を用いている。その手段の一つが投資であり、中国は投資を利用して、軍産両用の技術を持つアメリカ企業から技術を吸い取ってきた¹⁶。

米ロジウム・グループの調査によると、中国から米国への FDI は、2016 年に 480 億ドルに達した後、2017 年以降は減少し、特に 2018 年以降は縮小が著しい（図 1 参照）。これは、中国政府による対外投資抑制の方針とともに、米国の対内直接投資審査の厳格化が特に中国を標的にしたものであることの効果と考えられる。もっとも、ピークの 2016 年においてさえ、中国から米国への FDI の金額は、カナダやイギリスからの額を下回っていたことには注意が必要である¹⁷。金額の多寡ではなく、投資主体の性格が懸念を呼んでいた。

図 1 米中間の直接投資の推移



出典：The US-China Investment Hub のデータより作成
<https://www.us-china-investment.org/fdi-data> (Accessed on January 24, 2022)

3. FIRRMA 成立後の米国の対内投資規制

(1) CFIUS による審査体制の変化

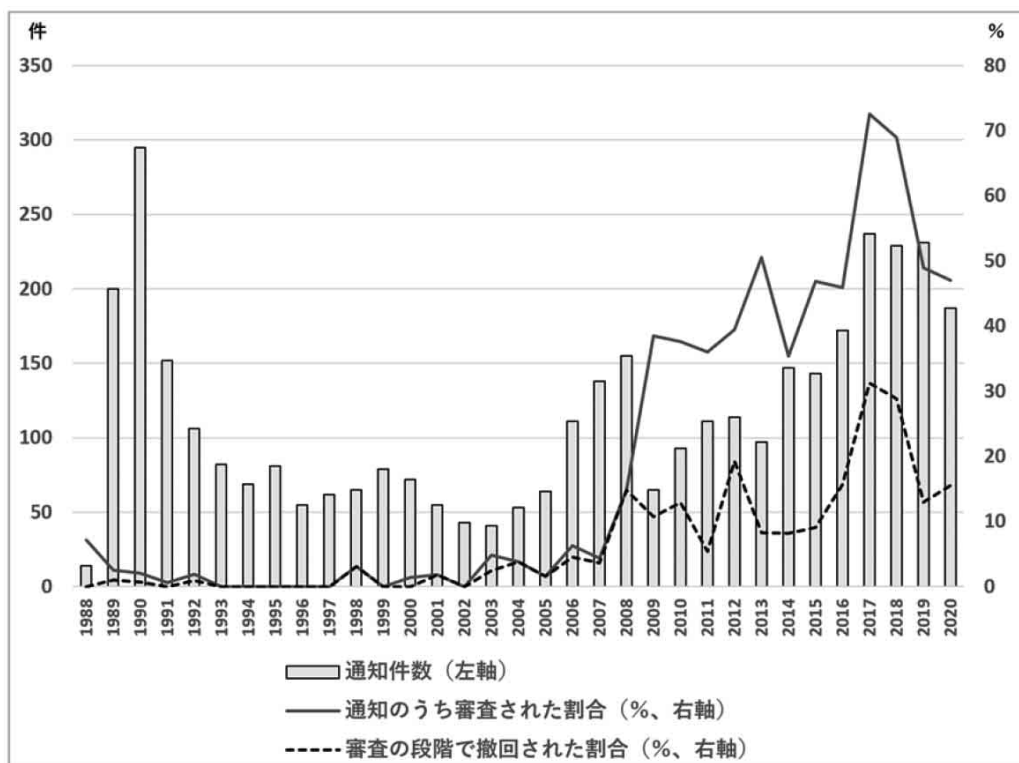
FIRRMA が成立した 2018 年 8 月以降、CFIUS による審査はどのように変化しただろうか。ウォール・ストリート・ジャーナルの報道によると、FIRRMA の成立後、2021 年の初めま

で、財務省でCFIUSにかかわるスタッフは10数名から約70名に増員された。また、過去の投資案件をチェックするために約25名のチームが作られた。重点が置かれたのは中国資本がかかわるベンチャー・キャピタル投資で、小規模なもの、中国資本との関係が見えにくいものも含めて、連邦捜査局（FBI）とも密接な情報交換を行って、問題のある投資の洗い出しを進めている。ライバル社からの情報提供を受けることもある¹⁸。

CFIUSから議会に提出された2020年の活動についての報告書からも、審査がかつて以上に広範に行われていることが推測できる¹⁹。CFIUSの勧告により2020年に発出された大統領令は1件であるが、CFIUSに通知された対内投資案件のうち、最終判断までに撤回されたものが29件あり、CFIUSに承認されなかったものと考えられる。また、通知された案件のうち23件（約12%）に対して、投資を認めるための緩和措置や条件が提示された。さらに、2020年には117件の未申請取引についてCFIUSによる確認が行われ、うち17件に対して申請が要請された。

CFIUSの審査実績を長期的に確認すると、エクソン＝フロリオ条項が成立した1988年以降2002年に至るまで、CFIUSに通知された投資案件のうち、審査が実施されたものの割合や、審査段階で撤回される割合は非常に低かった。しかしその後比率は上がり、2008年以降急増している。また同じく2008年から審査開始前または審査途中の申請取り下げの比率が高くなり、特にFIRRMAの審議中の2017年・2018年は極めて高くなった（図2）。FIRRMA成立後は比率は逆に下がっており、審査の厳格化を予想して、承認の可能性が低

図2 CFIUSの審査実績、1988年—2020年



出典：以下のデータをもとに筆者作成。1988年から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)による。

い投資が抑制されていることが推測される。

(2) CFIUSによる投資差し止めの事例——個人情報に関わる懸念

CFIUSによって差し止められた投資にはどのような傾向が見られるだろうか。トランプ政権下で、FIRRMAの成立前に大統領による投資差し止めに至ったのは、米半導体企業ラティス・セミコンダクターに対する中国系投資ファンドの買収（2017年9月）、ブロードコムによる半導体企業クアルコムの買収（2018年3月）の2件である²⁰。これらはいずれも半導体関連の案件であったが、2018年以降、個人情報の取り扱いに着目した投資差し止めや、過去の買収に関する売却命令が次々に出された。大統領令に至る前に、CFIUSからの勧告によって投資が撤回された案件については詳細が公開されないが、報道をもとに主要な例を検討していく。結論を先取りすると、軍事産業とは関係ない個人情報が中国企業の手に渡ることへの懸念が強まっているのが最近の傾向である。

2018年1月、中国のアリババ集団傘下のアント・フィナンシャルは、米送金大手マネーグラムの買収計画に対しCFIUSの承認を得ることができず断念した。買収計画は2017年1月に発表されたものであった。CFIUSによる不承認の理由は公表されていないが、ロイター通信の報道によると、米国人を特定できる個人情報の安全性に関する懸念が払拭できなかったことにあるとされた²¹。

2019年3月には、中国のゲーム会社である北京崑崙万維科技（Beijing Kunlun Tech）は、CFIUSの命令で、2016年に買収した出会い系アプリの米グラインダーを投資会社に売却した。グラインダーは同性愛者用のサービスで、エイズウイルス（HIV）などにかかわる重要な個人情報を有していた。グラインダーから得た情報が米国の政府関係者などの脅迫に用いられる恐れがあるというのが売却命令の理由であったと報道された²²。

マネーグラムとグラインダーは大統領令には至らなかった案件であるが、2020年3月、トランプ大統領は、中国IT企業の北京中長石基信息技术（Beijing Shiji Information Technology）に対し、2018年に買収したステインタッチ（StayNTouch）を売却するよう命じる大統領令を発表した²³。理由は「米国の国家安全保障を損なうおそれのある行為を行う可能性がある」としか公表されていないが、ステインタッチはホテル向けに宿泊者や資産の管理を行うモバイルサービスを提供する会社で、保有する宿泊者の情報が中国当局に渡るリスクを警戒したとみられている²⁴。

対内直接投資を、個人情報にかかわる安全保障上のリスクとしてとらえた事例として、社会的影響の大きさもあって特に注目を集めたのは、人気の動画共有アプリTikTokをめぐる2020年の大統領令である。TikTokの親会社である中国の北京字節跳動科技（バイトダンス）は、2017年にアメリカの動画共有アプリMusical.lyを買収し、2018年には合併して、米国での事業を拡大した。これをCFIUSが2020年になって問題視した。

トランプ大統領は、2020年8月6日に、米企業などがTikTokやバイトダンスと取引することを禁じる大統領令に署名した。これは、利用者がアップストアやグーグルプレイストアでTikTokをダウンロードしたりアップデートしたりすることができなくなることを意味した。さらに8月14日、バイトダンスに対し、米国での事業を売却するよう命じた。TikTokの米国事業が安全保障上のリスクとなる理由として、大統領令では以下の可能性を列挙している²⁵。

- ・ TikTok がユーザーから自動的に取得する位置情報、閲覧・検索履歴などの情報に、中国共産党がアクセスし、米連邦政府職員や契約業者を追跡したり、個人情報をも脅迫に利用したり、企業スパイ活動を行ったりする
- ・ 中国政府が政治的に許容できない情報（香港の抗議活動やウイグル族など少数民族の扱い）を検閲する
- ・ 中国共産党に有利な偽情報を流すために使われる

しかしこれに対して TikTok は禁止措置の差し止めを求めて提訴し、9月にワシントンDCの連邦地方裁判所は、新規ダウンロード禁止の措置を差し止めた。さらに TikTok の利用禁止措置についても、10月にペンシルベニア州の連邦地裁が差し止めを命じた。

事業の売却については、TikTok は、オラクルやウォール・マートと米国に新会社を設立する案で9月19日に基本合意したものの、出資比率などをめぐって交渉は進まなかった。売却命令の期限は何度も延長されたが、結局棚上げとなった。

政権交代後の2021年6月、バイデン大統領は TikTok についてのトランプ政権下の大統領令を取り消した。そしてこれに代わるものとして、商務省に対し、外国の敵対勢力に関連するソフトウェア（アプリ）を精査し、個人情報を守るための追加措置を120日以内に検討することを新たに指示した。また、「容認できないリスク」をもたらす可能性のあるアプリを判断する基準として、中国の軍や情報機関との関係が深いなどの基準を示した²⁶。個別のアプリを標的とし、法的根拠が弱かった従来の大統領令に代えて、リスクが大きいアプリを特定する基準を定めて個人情報を守るという方向への転換であった。

その後、検討の期限とされた2021年12月までに、商務省と国土安全保障省、国家情報長官は第1弾となる分析と勧告を提出したとされ、さらに省庁間での協議が続いていると報じられたが、詳細は明らかにされていない²⁷。

4. バイデン政権下の展開

中国を敵視する態度をあからさまにしていたトランプ大統領からバイデン大統領への政権交代後も、中国からの対内直接投資に対するCFIUSの厳しい姿勢は変わらなかった。バイデン政権は、個人情報をめぐる懸念を引き継ぐと同時に、前政権時代に強化されたCFIUSを利用して、サプライ・チェーンの強化という政策目的を達成しようとしている。トランプ時代からの変化は、投資規制においても同盟国との連携を強めようとしていることである。投資に関する情報共有の枠組みの一つとして、2021年6月に設置が決まった米EU貿易技術評議会（TTC）が活用される。また、日米豪印戦略対話（クアッド）においても投資審査は議題となっている²⁸。

対内直接投資に対するバイデン政権の態度を明確にしたとされるのが、マグナチップの買収阻止である。2021年3月、韓国の半導体メーカーであるマグナチップは、中国系資本ワイズ・ロード・キャピタル（智路資本）に事業を売却することを発表した。しかし同年6月、CFIUSはこの買収契約を保留させた。マグナチップは2021年12月、買収の合意解消を発表した。

買収の背景には、中国が、アメリカによる制裁で半導体技術へのアクセスが困難になる中で、海外の半導体企業の買収を急いだという事情があった²⁹。ただしマグナチップは企業規模が小さく、扱う半導体技術は先端のものではあるが特にユニークなものではないの

で、中国企業に渡ることのリスクは大きくはないとされる。また、マグナチップの生産や研究開発は韓国で行われており、米企業との取引もほとんどなく、米国とのつながりはニューヨーク証券取引所に上場していることにほぼ限られていた。それにもかかわらずCFIUSが買収を阻止したことは、中国企業による半導体技術へのアクセスを強く警戒し、CFIUSの権限を事実上域外適用することも辞さないという姿勢を示している³⁰。

この件では、米国と韓国当局の連携も見られた。CFIUSがマグナチップに売却を保留させた翌日の6月16日に、韓国の産業通商資源部も、マグナチップに対し、「産業技術の流出防止および保護に関する法律」（2021年1月制定）に基づく審査を申請するよう指示した。米韓の連携の詳細は明らかになっていないが、何らかの協調があったことは明らかである³¹。

個人情報がかかわる投資と半導体関連企業への投資への規制強化に加えて、最近の傾向として指摘できるのは、米国から中国への対外投資への規制も強化する動きである。これは、直接投資・間接投資の両方を対象としている。

2020年11月、トランプ大統領は中国人民解放軍に関連する企業31社に対する米国からの投資を禁止する大統領令に署名した³²。2021年1月までに対象企業を計44社に拡大するとともに、米国内にいる個人や企業が既に保有している証券等を2021年11月11日までに売却することを求めた。投資禁止対象には華為技術（ファーウェイ）やSMICが含まれている。バイデン政権でも、2021年6月に新たな大統領令で対象企業を59社に拡大した³³。

米国から中国企業への間接投資に対する規制としては、「外国企業説明責任法」が2020年12月に成立した。米国で上場した中国企業の不正会計からの投資家保護とともに、軍民融合企業への投資を制限するという目的があり、中国政府・共産党の支配下でないことが証明されない場合は上場廃止するという規定がある。また、新規上場についても、米証券取引委員会は、中国企業に対し追加的な情報開示を義務付ける方針を2021年7月に発表した³⁴。

2021年11月のOECDの報告書は、国際的な傾向として、安全保障上のリスクに関する政策について対内投資による企業の買収・保有だけでなく、対外投資についての規制も強化しようとする流れがあると指摘している。米国はこの流れを先導しており、同盟国にも、対内直接投資規制だけでなく対外投資についても協調を求める可能性が高い³⁵。

5. おわりに——日本への示唆

日本でも、2007年以降、対内直接投資規制の強化が段階的に進められている。2019年には「外国為替及び外国貿易法（外為法）」改正によって事前届け出の対象となる投資が株式の10%以上取得から1%に変更され、対象範囲が大きく広げられた。

自国の防衛産業・基幹産業の基盤保護のためにも、また米国の同盟国としても、日本も投資規制の強化は避けられない。日本企業が米国をはじめとする対外投資を円滑に実施するために、自国の投資規制が他国の水準に適合したものである必要がある。軍民両用技術や個人情報を扱う企業への規制について、他国の先例を慎重に検討していくことは欠かせない。

他方で、日本経済の成長のために投資のさらなる誘致は不可欠であり、投資規制の過度な強化は結果的に経済力を弱めて国力を削ぐという可能性も、常に念頭に置かなくてはな

らない。米国の対内直接投資規制強化についても、議会や大統領の政治的思惑により中国脅威論が強調されている側面も否定できず、米国の産業基盤への影響を見極める必要がある³⁶。さらに、米欧に比べても中国市場への依存度が高い日本にとっては、米国と同水準の投資規制を実施することが現実的かもよく検討していくべきであろう。

自由な経済活動と規制強化の正しいバランスを見定めることが困難であることは言うまでもない。しかし政策の本来の目的の達成のためには、規制強化と同時に、客観的な基準の設定や、中立的な立場からの検証ができる体制の整備を進めることが望まれる。

— 注 —

- 1 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests,” May 15, 2020, p.6.
- 2 Yasuyuki Sawada, “Role of RCI in Addressing Developing Asia’s Long-term Challenges,” International Conference on Regional Integration and Economic Resilience 13 June 2017, https://www.unescap.org/sites/default/files/D1-01.%20ADB_Mr.%20Yasuyuki%20Sawada.pdf (Last accessed on January 18, 2022)
- 3 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Development Report 2021*, pp.6-8.
- 4 UNCTAD STAT, “GENERAL PROFILE: CHINA” <https://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/156/index.html> (Last accessed on January 18, 2022) ただし、香港への投資の相当な部分が中国本土に再投資されるとされており、この投資額の一部は事実上対外投資でない可能性がある。
- 5 経済産業省「対内直接投資の推進」 <https://www.meti.go.jp/policy/investment/index.html> (最終閲覧日 2022年1月18日)
- 6 Theodore H. Moran and Lindsay Oldenski, *Foreign Direct Investment in the United States*, Peterson Institute for International Economics, 2012, pp.55-58.
- 7 OECD, “Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests,” pp.26-29.
- 8 Moran and Oldenski, *Foreign Direct Investment in the United States*, pp.55-58.
- 9 杉之原真子「対内直接投資の政治学—日米の事例から—」『年報政治学』2017年1号(2017年6月)36-56頁。
- 10 日本貿易振興機構「安全保障を理由とした外国投資規制の強化が拡大」2020年10月8日 <https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2020/1001/9b54201607380739.html> (最終アクセス 2022年1月18日)
- 11 UNCTAD, *World Development Report 2021*, pp.110-11.
- 12 渡井理佳子「国家安全保障とエクソン・フロリオ条項」『新防衛論集』第27巻1号(1999年)、95-108頁。
- 13 CFIUS およびエクソン・フロリオ条項の成立過程については、C. S. Eliot Kang, “U.S. politics and greater regulation of inward foreign direct investment,” *International Organization*, Vol. 51, No. 2 (1997), pp.301-333.
- 14 杉之原「対内直接投資の政治学」43-47頁。
- 15 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。FIRRMAの概要については107-109頁。
- 16 Testimony of Sen. John Cornyn, U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, January 18, 2018. FIRRMA成立の背景および政治過程については、以下の論文を参照。杉之原「対内直接投資の政治学」、杉之原真子「対米直接投資規制の決定過程からみるエコノミック・ステイトクラフト」『国際政治』205号(2022年2月)。
- 17 商務省の統計による。ただし、FDIはタックスヘイブンを介して行われることも多く、国ごとの投資額を正確に把握することは困難である。タックスヘイブンを通じた投資と対内FDIの統計については、高橋俊樹「監視機能の強化で米国への投資は変化するか」『国際貿易と投資』No.114、2018年12月。
- 18 Heather Somerville, “Government ‘SWAT Team’ Is Reviewing Past Startup Deals Tied to Chinese Investors,” *The Wall Street Journal*, Jan. 31, 2021.
- 19 The Committee on Foreign Investment in the United States, “Annual Report to Congress,” CY 2000.
- 20 クアルコムを買収差し止めについての詳細は 杉之原「対米投資規制強化の政治過程」96-100頁参照。

- 21 Greg Roumeliotis, “U.S. blocks MoneyGram sale to China's Ant Financial on national security concerns,” Reuters, January 3, 2018
<https://www.reuters.com/article/us-moneygram-intl-m-a-ant-financial-idUSKBN1ER1R7> (Last accessed on January 18, 2022)
- 22 Carl O'Donnell, Liana B. Baker, Echo Wang, “Told U.S. security at risk, Chinese firm seeks to sell Grindr dating app,” Reuters, March 27, 2019
<https://www.reuters.com/article/us-grindr-m-a-exclusive-idUSKCN1R809L>, and Georgia Wells and Kate O'Keefe, “U.S. Orders Chinese Firm to Sell Dating App Grindr Over Blackmail Risk,” *The Wall Street Journal*, March 27, 2019.
- 23 “Order Regarding the Acquisition of Stayntouch, Inc. by Beijing Shiji Information Technology Co., Ltd.,” March 6, 2020.”
- 24 日本貿易振興機構「トランプ米大統領、中国企業に米IT企業の売却を命令」2020年3月13日 <https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/6cb725dbd58d1edb.html>（最終閲覧日2022年1月18日）
- 25 “Executive Order on Addressing the Threat Posed by TikTok,” August 6, 2020. また同日、トランプ大統領はSNSアプリ WeChat(微信)を提供するテンセントとの取引を禁止する大統領令にも署名した。“Executive Order on Addressing the Threat Posed by WeChat,” August 6, 2020.
- 26 “Executive Order on Protecting Americans’ Sensitive Data from Foreign Adversaries,” June 9, 2021.
- 27 David Shepardson, “Biden administration reviewing app security recommendations,” Reuters, December 10, 2021
<https://www.reuters.com/world/us/biden-administration-reviewing-app-security-recommendations-official-2021-12-09/>, Jerry Dunleavy, “Chinese-owned TikTok thrived in first year of Biden presidency after unsuccessful Trump ban,” Washington Examiner, January 4, 2022, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/technology/chinese-owned-tiktok-survived-and-thrived-in-first-year-of-biden-presidency-following-unsuccessful-trump-ban> (Last accessed on January 13, 2022)
- 28 Alex Leary and Katy Stech Ferek, “Biden Builds on Trump’s Use of Investment Review Panel to Take On China,” *The Wall Street Journal*, July 7, 2021.
- 29 日本経済新聞 2021年6月28日。
- 30 Chris Miller, “Biden Opens Sneaky New Front in Trade War Against China,” *Foreign Policy*, June 22, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/06/22/biden-semiconductors-south-korea-china-trade-war/> (last accessed on January 18, 2022)
- 31 Simon Lester and Huan Zhu, “CFIUS and Korean Government Finishing up Security Review of Chinese Purchase of Korean Semiconductor Company,” China Trade Monitor, September 17, 2021
<https://www.chinatrademonitor.com/cfius-and-korean-government-finishing-up-security-review-of-chinese-purchase-of-korean-semiconductor-company/> (Last accessed on January 18, 2022)
- 32 日本貿易振興機構「トランプ米大統領、中国企業31社への証券投資を禁じる大統領令に署名」2020年11月16日 <https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/11/dabc54e33565109c.html>（最終閲覧日2022年1月18日）
- 33 “Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People’s Republic of China,” June 3, 2021
- 34 CISTEC 事務局「米国・中国の経済安全保障関連規制の諸動向——21年春以降の動向を中心に」2021年10月26日
- 35 OECD, “Investment policy developments in 62 economies between 16 October 2020 and 15 October 2021,” November 2021.
- 36 規制強化の政治的側面については、杉之原「対内直接投資の政治学」、「対米投資規制強化の政治過程」および「対米直接投資規制の決定過程からみるエコノミック・ステイトクラフト」で詳しく論じている。

第3章 経済制裁の国際法構造

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や重要インフラを確保・保護すること、第2は、経済的な資源や力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維持・強化すること、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、大使召還又はその〈命令〉、大使館閉鎖又はその〈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）であり、それ自体は強力な措置とはいえず、一般には象徴的効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ない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信じ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

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対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(とりわけ金融資産・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「如何なる国或いは地域が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、当該国或いは地域に対して、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

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)「香港特別行政区は高度の自治権を有する」、同項(5)「香港特別行政区は、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させていただきます。」

「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に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が米国を相手としてWTOに提訴した）、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め）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。この先例にならい、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発動した安保理決議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条には、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思われる。

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に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。

— 注 —

- 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のヨルダン、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』（信山社、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－対応をめぐって－」『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、新型コロナウイルスの感染拡大地に滞在歴のある外国人の上陸拒否の根拠規定でもある。

第4章 国際構造変動期における外交問題としての人の越境移動 ——安全保障上の脅威の再検討と国際協力の課題

岡部 みどり

はじめに

1. 安全保障問題としての人の越境移動

(1) 見逃されてきた視点

従来、安全保障上の問題として人の越境移動を理解するという一般的な認識は希薄であった。本来、外国人労働力の導入は国家の安定的成長を目的とする以上、国際社会における国力の分布に関係する可能性があるものとして議論される機会があってもよかつたはずだった。しかし、多くの場合、越境移動労働者の国籍は安全保障上の懸念材料とはならず、彼らは実質的には出身国の国籍とは切り離された存在とみなされた。また、彼らが移動先で獲得した技能は、むしろ出身国に積極的に還元されるべきという理念が先行し、彼らのおかげで力を増強した出身国が現行の国際秩序に挑戦する危険性、その実現可能性についてはほとんど考慮されてこなかった。

越境移動者が関係する諸国間の摩擦や紛争をもたらしうる、という視点は、第二次世界大戦以降、世界規模で封印されてきた。一部の例外を除いて、人の越境移動の問題は、戦後の長い間、国際政治や外交上の問題とはみなされていなかったのである。

もっとも、人の越境移動は国際協力上の課題という点においては外交上の問題であった。しかし、ここでも、国際構造の変化が国際協力に与える影響については、無関係とみなされるか、もしくは検討すらされてこなかった。20世紀の終わり頃には、国家の要となりうる人材が先進国に移住してしまう、といういわゆる「頭脳流出 (brain drain)」への懸念が顕在化した。そして、「還流移民 (circular migration)」という政策オプションが、この「頭脳流出」問題を解消するための良策として、世界銀行などの国際機関の主導の下でグローバル・ガバナンスの枠組みにおいて実践されるようになった。この背景には、国際協力が極めて大きな非対称性を有する国家間で行われるという半ば無意識的な前提があった。

また、難民問題は、制度上は労働移民と区分される性質のものではあるものの、次第に、経済目的での人の移動と別個に取り扱うことで片付く問題ではなくなってきた。一方では、1951年に制定された難民の地位に関する条約（通称「ジュネーブ難民条約」）における難民の定義が極めて狭く、事実上、ナチス政権による支配から逃れたユダヤ人や旧ソビエト連邦からの政治亡命者などに限られていたことにより、それ以外の理由による人の越境移動をいかに国際社会が把握するかが問題視されるようになった¹。この問題は条約改正によって解消されず、内戦やそれに伴う大量殺戮（ジェノサイド）、政治的生命の抹殺（ポリサイド）、迫害その他の人道上の問題や人権侵害から人々を守るための国際協力体系は未だ確立していない。2018年に採択された難民と移民のグローバル・コンパクト（GCR,GCM）は枠組みとしては画期的であるものの、目的に照らした実効性は未知数である。双方とも法的拘束力がないというだけでなく、国際構造変化の大きなうねりの中で抜本的な見直しを迫られている。リベラル国際秩序の動揺に伴い「人間の安全保障」問題として難民（あるいは強制移民）の保護のための国際協力を進める国家のインセンティブが失われつつあ

ること、中国など権威主義国家がリベラル民主主義国家に対抗するための包囲網を構築し、その対立構造が国際政治と人権問題の関連性をより密接にしていることなどがその大きな原因だろう。

これまで、日本は人の移動をめぐる国際政治や外交関係には極めてミニマムな関与にとどまってきた。しかしながら、マイグレーション・ガバナンスとして今日展開している外交領域は、関与国の国益に、より直結する性格を有しており、とりわけリベラル国際秩序を維持発展させようとする西側諸国にとっては、死活的な利益に関わる重要検討課題の一つとなっている。また、それは米中覇権競争を契機に顕在化した国際構造の変容、そのダイナミズムの影響をより大きく受けている。既にグローバルな規模での国際相互依存体系の重要な一部を構成する日本が、将来的に人の移動に端を発する国家安全保障上の問題に直面する危険性は、少なからずある。したがって、リベラル民主主義国家である米国や欧州がどのように問題に直面しているかを検討することは、日本の出入国管理、そして労働力受け入れや難民政策の立案や執行を省察するにあたり、予防的な見地からも一定程度有用だと思われる。

(2) 人の越境移動問題の構造的性

本章を通じた主要な指摘は、人の移動に端を発する国家安全保障の問題、とりわけリベラル民主主義国家にとっての難民・移民危機は構造的な問題だということである。危機は突発的に起こるわけではない。特に人の移動が危機となるのは、経済、社会領域が安全保障問題として考えられるようになるという、受け手側の認識の変化として理解する必要がある。

人の移動の危機の構造的性を理解するためには、通常的安全保障問題の分析と同様に有事と平時という視点の導入が有効であるだろう。つまり、難民や移民危機においてはこれまで、研究者は人の移動をいかに説明するか、ということに腐心してきた。比較的古典的な議論においては、特に冷戦後の人の移動は出身国側の要因、具体的には大量殺戮（ジェノサイド）、敵の政治生命の抹殺（ポリサイド）、内戦、その他の暴力などが主要な原因だとされてきた²。特に、S. シュマイドルは、時系列分析の結果、内戦に米国や旧ソ連など大国が関与する場合が難民を生み出す最も主要な要因になると主張した。

この、「大国の内戦への関与が重大な要因」という主張そのものは現在でも覆されてはいない。しかし、シュマイドルが、相関性が希薄として退けた受け入れ側の体制も重要であるという分析が最近登場した。ホーランドとピーターズによれば、人の強制移動のおおもとの原因は出身国にあるものの、どの国にどのタイミングで移動するか、という局面に至っては、受け入れ先の可能性、入国後の待遇などについての比較優位を検討するための情報収集という段階が重要となる。したがって、単に暴力の存在だけでなく、それに加えて目的国（潜在的受け入れ先）の体制や政策が有意に働くというわけである³。

(3) 脅威メタファーの再検討 ー経済安全保障の観点から

これらの一連の分析は、近年焦点化されるようになった安全保障化（securitization）、出入国管理の軍事化（militarization）、難民問題の兵器化（weaponization）などの概念（脅威メタファー）とどのように関連するだろうか。いずれにも共通する観点として留意すべき

は、経済安全保障との接点である。即ち、難民や移民危機は一義的には強制移動現象の根本原因を作った国家の問題であるが、目的国である先進諸国にとっては、国家間の相互依存体制のひとつの発展型としての評価が必要になる、ということである。

まず、安全保障化の観点において、人の越境移動というイシューについては、国家安全保障と国内治安との連結性が議論されてきた。そして、社会問題としての実態が政治主体の関与を通じて政治的に明示化され、それが引き金となって安全保障問題に格上げされていったという見方が妥当であろう。他方、このような見方には異論もある。特にEUの共通難民政策形成、そしてシェンゲン／ダブリン体制の成立に引きつけての主要な批判は、ほかでもない加盟国の司法・内務官僚がEUレベルでネットワークを形成し、それが独特の政治文化を有する単一のセクターとして発展したことが難民や移民問題の安全保障化の原因だとするものである⁴。

しかし、実際のところは、司法・内務官僚による管轄の及ばないところに難民や移民受け入れの政策上の問題があるにもかかわらず、それが実質的に放置されている状態こそが問題である。つまり、移民・難民危機の本質は、目的国において政策が存在せず、その状況を政治が解決しようとしないう、いわゆる政治的真空（political inertia）の問題として認識されうる。

現に、EUという国際レジーム—より厳密にはダブリン・シェンゲン体制—は、EU域外からの人の入国管理をEUの周縁に位置する国に、そして場合によってはトルコなど域外の国に責任転嫁できるシステムとして機能してきた。このため、EU加盟国の政治家は国内問題として難民や移民問題に触れることなく政治活動ができた⁵。つまり、問題は、本質的には移民や難民が実態として安全保障上の脅威なのかどうか、ということではなく、彼らの存在に対して（潜在的）受け入れ国が国内社会の安定を維持促進させるための議論を後回しにしてきた、または避けてきたというところにあるわけである。

この状態はグローバル化の負の側面である以上、本質的には国際的相互依存に関わる重要問題であったが、ある一定の時期までは、国際政治の問題として実務が関与せずともなんとなくやり過ごせていた。しかし、2000年代初頭以降、右翼またはポピュリスト政党の勢力が増強すると、少なくとも選挙に関わる重大な国内政治上の問題として浮上することとなった。そして、そのような政局を揺るがすような国内からの突き上げに加えて、権威主義国がそのような国内の動乱を利用する形で、人の越境移動を国際摩擦や覇権競争に利用しようとする動きが顕在化してきたのが今日の新しい現象であると言える。

このような経緯において、人の越境移動は、リベラル国際秩序を志向する国における国際連携上の課題として提示されることとなった。そして、その対応のあり方は、一方では、出入国管理の軍事化に象徴されるように越境移動者の脅威としてのイメージを増幅するものとなった⁶。難民の兵器化は、このような構造の延長上に理解されうるのである。

2. 世界地殻変動下の人の越境移動問題と経済安全保障—ベラルーシのケース

(1) ルカシェンコ大統領による難民の兵器化

2021年秋、ベラルーシとEUの北東部国境（リトアニア、ラトヴィア、ポーランド）に中東からの大人数の庇護申請者が詰めかける騒ぎが大きく報道された。そして、これがベラルーシのルカシェンコ大統領による恣意的な措置であることが明らかになった。ルカ

シェンコは2020年8月9日の選挙で大統領に再選されたが、当時の選挙に不正があった可能性が高いとして米国やEUはこれを公式に批判し、また、市中では民衆によるデモが行われた。一連の抗議は、従前にルカシェンコがOSCEによる選挙監視を容認し、それが西側諸国による外交努力の積み重ねの成果と期待されていたにもかかわらず、コロナ・パンデミックを表向きの理由とする直前での中止を決定した同氏に対する失望を含むものであった⁷。

不正選挙にまつわる一連の疑いを晴らすことなく、デモに参加した民衆やジャーナリストに対して暴力的な措置を取ったルカシェンコ政権に対し、欧州理事会は、2020年10月1日、2日に開催された特別欧州理事会で経済制裁（“restrictive measures”）を合意し、これを受けて外相理事会が決議した⁸。制裁の主な内容は、ルカシェンコ氏の子息や側近を含むリストアップされた人々に対するEUへの渡航禁止及び個人資産の凍結などであった。その後、EUは2021年7月に二度追加制裁を決定した。これにより、武器取引及び関連機器の供給、売買、輸出及び経由取引の禁止、監視や偵察目的によるIT技術やソフトウェアの転用禁止、石油製品などの輸出禁止、ベラルーシ政府関係者や政府金融機関のEU資本市場へのアクセス禁止、一部公的部門に対する欧州投資銀行（EIB）の融資の停止などが決定した。

ルカシェンコによる「難民」の政治利用は、より直接的には、このような一連のEUによる制裁への反発だと理解されている。同氏は、2021年春頃から、中東に拠点を置くベラルーシ民間旅行会社と同国領事館との連携により、バイルートからアンカラまでのビザ発給が織り込み済みの旅行パッケージの販売を陰で後押ししたと言われている⁹。そして、アンカラからミンスクまでの人の移動については、密航業者を通じた密入国のルートを確認し、これをやはり陰で支援したとされている¹⁰。結果、ルカシェンコはリトアニア、ラトヴィア、ポーランド隣接国境への大量難民の誘導に成功した。

(2) EU及び加盟国の対応—「ハイブリッド戦争」か「難民保護」か？

このように、ルカシェンコは難民たちに強硬に国境を突破させ、上記三カ国やEUの政治的混乱を画策しようとした。果たしてそれは成功したのだろうか。また、仮に成功したとして、それはいかなる成功だろうか。

一連の騒動への一般的な評価は、ルカシェンコの作戦は失敗したというものである。特にセンセーショナルに取り上げられたのは、ポーランドの対応であった。ポーランドはベラルーシからの越境移動者の入国を認めず、密入国を予防するためとして約3億5千万ユーロの工費をかけて、高さ5.5mの壁やセンサー、監視カメラなどを整備中である（本章執筆時）¹¹。また、人道支援や人権擁護のためにNGOが現地でも活動することも固く禁止した¹²。

一連の事件を人道危機と捉えて対応するならば、ルカシェンコの脅しに屈することになる。また、背後にロシアの影が見え隠れするため、内政の混乱が外部に露呈することは避けたいという考えも働いたであろう。他方で、ここでの難民の多くはドイツへの移動を希望していると言われており、ポーランドがドイツとの国境を事実上開いてしまうことはEU規則（ダブリン規則）に抵触することとなる。その際に発生するであろう物理的、また政治的コストも算段に入れた上での対応であったと考えられる。

他方で、EUの対応は、これを「難民危機ではない危機」として処理するというものであっ

た。フォン・デア・ライエン欧州委員長は、2021年11月11日の公式ツイートで、「これはハイブリッド攻撃（hybrid attack）であり、難民危機（migration crisis）ではない。来週にもベラルーシに対する制裁を強化する」と明記した¹³。これは、NATOの声明に呼応するものであった。つまり、EUや米国は「人道危機」ではなく「ハイブリッド戦争」への対応に終始一貫することで、ルカシェンコのリンケージ戦略を切り崩すことに成功した。

ベラルーシへの経済制裁の解除を引き出すためのルカシェンコの作戦は奏功しなかった。この意味で、ルカシェンコ氏は失敗したという評価も確かにできるだろう。しかし、EUやポーランドなど加盟国への打撃が全くなかったか、というとそうとは言い切れない。ルカシェンコは、実際のところ、2002年～2004年にもEUに対して同様の脅しを試みた。このときも同氏は直接の利益こそ得ることはできなかったが、その後、EU加盟国は総額5億ユーロの予算請求を国境強化のためにせざるを得ない羽目に陥った。

強制移動者などの大量の人の移動が国際政治において脅しとして利用されることを体系化したK.グリーンヒルによれば、そもそもこの脅しは単独での国力（軍事力）が小さい国が、より大きな国から譲歩を引き出すための手段として見出される¹⁴。しかし、グリーンヒルはまた、脅しを受けた側の国内政治への打撃はインタラクティブに、かつ中長期的に表れるとも指摘する。ここで注目すべきは、グリーンヒルが提起する「偽善コスト（hypocrisy costs）」という概念である。リベラル民主主義国家は、現実政治において人道支援や人権保護の原則から離れた政治実践を強いられることがあるが、その理念と現実の乖離が大きいほど、国内世論の二極化が鮮明となり、政治的混乱に陥る危険性が高くなる。現状打破を目論む国家はこのような混乱を通じた相手国の弱体化を図っていると考えるならば、その目論みの成否を評価するには未だ時期尚早であるという見方も可能となろう。

今回のケースも、EUが全く打撃を受けなかったとは言い切れない諸側面がある。まず、脅威が誇張され、出入国管理のサボタージュに使われた。ポーランドは、殊更にロシアとベラルーシとの共謀関係を喧伝し、それを、難民拒絶のための正当化に使った。実際、ルカシェンコは過去に保身のためにプーチン政権のロシアを「外圧」と公言したこともあり、両国間の同盟関係はそれほど盤石ではない。ポーランドはそれを承知のうえで、敢えて上記の物語を作り上げたという可能性もある。

また、EUは、あくまで「ハイブリッド攻撃」としての対応を貫く姿勢を見せたものの、結果として人道問題を公式に放置してしまった。ここでの問題は、EUが非リベラルな国際レジームに変質するかどうか、という論争そのものではない。そのような論争に決着がつかないまま、EU加盟国内で世論が二分した状態が続く中、その状況がベラルーシやロシアなどの国々から隙があるとみなされ、攻撃に使われる、という一連のプロセスが悪循環を形成する事態に至ることこそが問題なのである。今回のEUの対応はあくまで応急処置であり、根本的な問題にメスを入れない限り、つまり出入国管理や外国人の受け入れ、社会統合を外交問題との関連から本格的に検討しないことには、近い将来に同様の危機に直面する事態は十分に想定しうる。

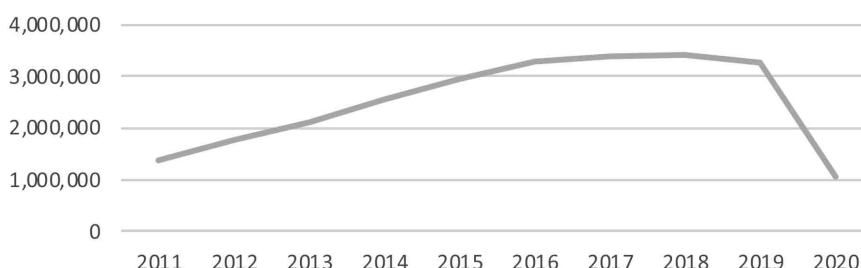
3. 世界地殻変動下の人の越境移動問題と経済安全保障—中国のケース

(1) 越境移動者個人が脅威となる場合

次に、大量の人の移動ではなく、移住者個人の属性や技能が脅威となりうるケースを検

討する。ここでは、中国人移民を例に挙げる。

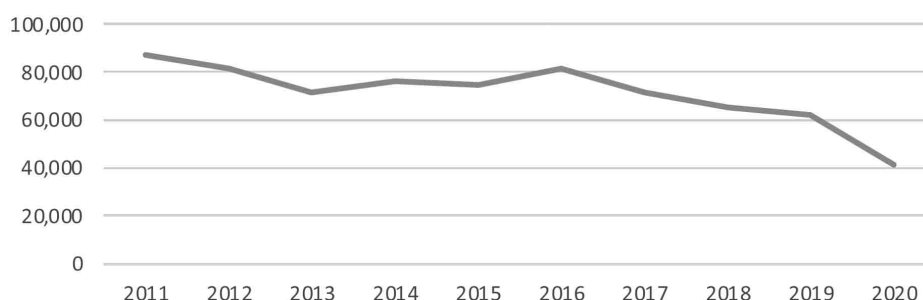
【グラフ1：中国から米国への人の移動（フロー）】



* 米国統計局より筆者作成

【グラフ1：中国から米国への人の移動（フロー）】は、過去10年ほどの中国から米国への永住権を持たない入国者数の推移を表している。トランプ政権時には、報道などを通じて移民に対する厳しい政策に注目が集まったが、実際には、2017年の発足時以降、留学生やビザ保持者を含む非永住目的の入国者数には、目立った落ち込みは見られない¹⁵。なお、2020年の落ち込みはコロナ・パンデミックの影響と見られる。

【グラフ2：中国出身米国永住権取得者数（フロー）】

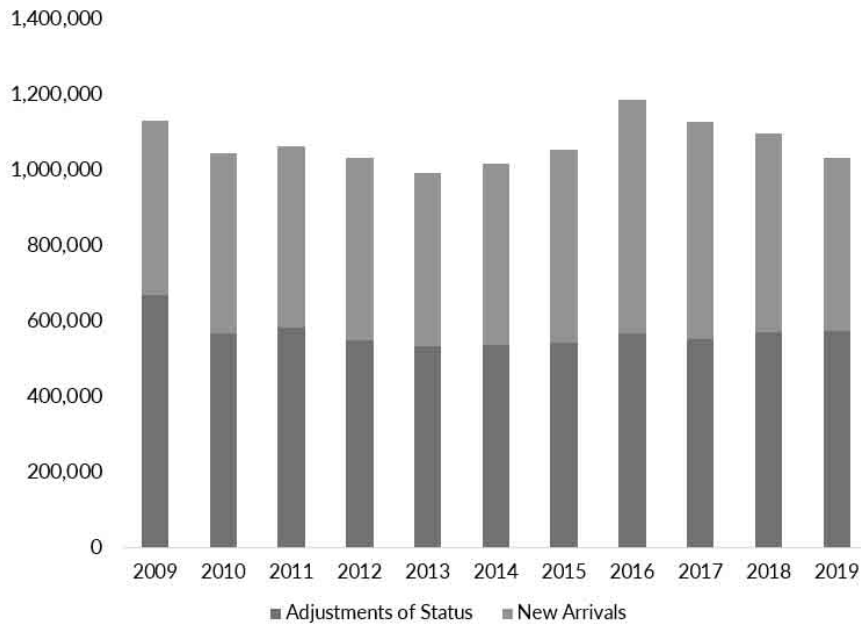


* 米国統計局より筆者作成

他方、【グラフ2：中国出身米国永住権取得者数（フロー）】においては、2017年以降の人数の落ち込みはトランプ政権の誕生以来と言えなくもない。米国シンクタンク「移民政策研究所（Migration Policy Institute: MPI）」の分析によれば、永住権付与の動向はより経済の動向に関係している¹⁶。例えば2011年以降の落ち込み（これは中国系だけでなく全ての人に対する落ち込みのトレンドともなっている）は、2008年のリーマンショックを受けたものと考察されている。実際、グリーンカードの申請から発給まで、平均で2-3年かかることを考えると妥当な見解かもしれない。しかし、グリーンカード発給件数総数の推移を表す【グラフ3：米国永住権取得者総数（フロー）】と比べると、全体に比べて中国出身者への発給件数が特に2018年以降落ち込んでいるという見方も不可能ではない。

次に、実際に米国政府や一部ヨーロッパの間で脅威認識が共有される留学生のケースを見ると、米国ジョージタウン大学内にあるCenter for Security and Emerging Technology (CSET)が、科学、テクノロジー、エンジニアリング、数学分野、いわゆるSTEMと呼ばれる理系分野に中国人留学生がどの程度在籍しているかという調査を、2020年10月に行っている¹⁷。

【グラフ3：米国永住権取得者総数（フロー）】



* MPI, “The “Trump Effect” on Legal Immigration Levels: More Perception than Reality?” Nov. 20, 2020, Migration Information Source より抜粋。

統一的なデータセットが未だ確立していないこともあり、分析は推計に基づくものとなっている。このためにデータにばらつきがあるというのが、この調査の真の目的であった。CSETは、2018年に米国国防総省の Defense Innovation Unit Experimental が行った分析結果に意を唱える¹⁸。DIUxの分析によれば、STEM分野の大学院レベルの中国人留学生は全体の25%であるとの推計がなされ、以後米国政府の資料ではそのデータが引用されている。しかし、CSETの分析方法によれば、この数字は16%まで落ち込むという。また、同分野の学部レベル中国人留学生については、DIUxは全体の15%と推計しているがCSETでは2%である。また博士後期課程（PhDレベル）の学生については、DIUxはSTEM分野全体の半数が中国人留学生であるとしているが、CSETは、これはDIUxがピュー・リサーチ・センターの記述から誤って引用した結果であると指摘する¹⁹。そして、CSETは、実際のところ、博士前期（修士）課程在籍者と博士後期（PhD）課程在籍者を統計上区分することは難しいとしている。

CSETがこのレポートを提出した背景には、2020年当時中国人を対象としたビザ発給の厳格化が米国議会で審議されていたことに照らし、一般的な認識よりも実際の中国人の人数が少ないことを示すことで、中国脅威論に結びつけない公正な議論を要請する狙いがあった。

しかしながら、CSETの分析結果をもってしても問題を提起することは可能である。現状において、中国人留学生の増加が特に著しい分野は数学と統計分野である。おそらくデータサイエンス分野への人気が集中しているものと想定される。他方で、CSETは、STEM以外の理系分野、例えば生物や物理分野においては中国系留学生の大幅な増加は見られず、2005年以降一定を保っているとも指摘している。CSETのデータは、確かにいわゆる大量破壊兵器の製造技術に直結するような分野への学生の集中を示すものではないが、それで

も、技術覇権をめぐる米国側の懸念表明の材料に十分なりうる。

また、より重要な点として、この問題は人数の多寡にさほど影響されないところでも喚起されうる、という点を指摘できよう。仮に一人であっても、当該者が米国で得た技能を本国に持ち帰り、それが米国との覇権競争のために利用されるという構図は全く非現実的というわけではない。これが示すのは、人の越境移動は、もはやリベラル国際秩序の世界規模の拡大といった進化論の範疇では語るができなくなっている、ということである。

終わりに——今後の展望と日本への示唆

以上の考察より導かれる当座の結論は、安全保障問題としての人の越境移動問題は、本質的にはリベラル・パラドクスの解消を先延ばしにしていた西側先進諸国の問題であるということである。現状は、世界規模で展開される国際的相互依存体制の一つの進化プロセスであると捉えられるが、ここで発生する問題に目を背けたまま持続的な自由貿易体制を作ることは困難である。我が国でも2021年経済産業省が言及した「信頼あるバリュー・チェーンの確立」、や「自由貿易のアップグレード」という概念を実践するには²⁰、中国人留学生の寛大な受け入れや、中国の高等研究機関との共同研究を実践しながら中国に対してリベラル国際秩序へのより積極的な関与を求める、という難しい外交を迫られることになる。国際政治の現実主義的な批判として、そもそも中国をリベラル国際体制の内部に招き入れたこと、例えばWTOへの加盟を認めるという選択が失敗だったというものがある。人の移動との関連においても、実際に多くのリベラル民主主義国家は中国人留学生の存在に既に大きく依存している。これに照らし合わせると、いわゆるデカップリングは、外交上の手段あるいは戦略としては有効かもしれないが、その実践においては、しばらくは困難な状態が続くのではないだろうか。

また、ロシアをはじめとする権威主義体制は西側諸国の政治的脆さを突く戦法に傾倒しているため、その場しのぎの対応では不十分だろう。冒頭に述べたように、そもそも大量の強制移動の発生は、内戦に大国が関与する場合との相関性が高いということが分析上明らかになっている。したがって、強制移動の根本原因を解決するという意味での人間の安全保障への国家の関与は、大国の国家安全保障上の問題解決とリンクするという観点からも再検討されるべきであると言える。

— 注 —

- 1 戦後の国連難民高等弁務官（UNHCR）事務所の発足と米国の対ソ戦略との関連については、岡部みどり「経済安全保障と人の移動：人間の安全保障と国際協力の観点から」日本国際問題研究所研究レポート、2021年3月4日（<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-49.html>）、岡部みどり「多元的グローバリズムと人の移動—米中覇権競争、インド太平洋構想とヨーロッパの接点を中心に」日本国際フォーラム研究会報告、2021年6月3日（https://www.jfir.or.jp/studygroup_article/5953/）などを参照されたい。
- 2 Schmeidl, S. “Exploring the Causes of Forced Migration: A Pooled Time-Series Analysis, 1971-1990,” *Social Science Quarterly*, 78(2), June 1997; Moore, W. H. and Shellman, S. M., “Fear of Persecution: Forced Migration, 1952-1995,” *The Journal of Conflict Resolution*, 48(5), 2004, など。
- 3 Holland, A.C. and Peters, M.E., “Explaining Migration Timing: Political Information and Opportunities,”

International Organization, 74, Summer 2020.

- 4 Bigo, D. *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris: Presses de Sciences Politiques, 1996; Zaiotti, R. *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*, Chicago and London: University of Chicago Press, 2011 など。
- 5 詳細は、V. ギロドンの議論を参照されたい。cf. Guiraudon, V. “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping,” *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 2000.
- 6 ギリシャが典型的な例である。このほか、スペイン、ハンガリー、ポーランドなどで壁の建設が行われていることへの指摘も可能だろう。多くの場合、配備されているのは単なる壁だけでなく、有刺鉄線や電流装置など、軽微ではあれ暴力的な措置も伴っている。
- 7 選挙前の時点ですでに政敵への政治的攻撃が明らかになっていたことを踏まえ、実際は OSCE の関与を意図的に避けるものではなかったか、との憶測がある。OSCE 民主制度・人権事務所所長（当時）は、「極めて遺憾（deep concern）」と公に発信している。
- 8 “Special Meeting of the European Council -conclusions,” 1-2 October, 2020, EU document. また、“Council Conclusions on Belarus,” General Secretariat of the Council, 11611/20 of 12 October 2020, EU document.
- 9 “Factbox: How Belarus became gateway to EU for Middle East migrants,” Reuters, Nov.10, 2021(<https://www.reuters.com/world/how-belarus-became-gateway-eu-middle-east-migrants-2021-11-09/>. 最終アクセス 2022 年 2 月 3 日) .
- 10 同上。
- 11 “Poland to build Belarus border wall to block migrant influx,” BBC News, 29 October, 2021 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-59096571>. 最終アクセス 2022 年 2 月 3 日)
- 12 “MSF withdraws from Polish border after being denied access to treat migrants,” The Brussel Times, 10 January 2022.
- 13 Von der Leyen, U. (@vonderleyen) (2022, Nov. 11), *I had a productive meeting with @POTUS at the White House. We touched upon a series of issues including the* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/vonderleyen/status/1458486145520652291>. 最終アクセス 2022 年 2 月 3 日。
- 14 Greenhill, K. *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press, 2010.
- 15 ワシントン DC にある非政府系シンクタンク (Migration Policy Institute) でも同様の分析がなされている。“The “Trump Effect” on Legal Immigration Levels: More Perception than Reality?” Nov. 20, 2020, Migration Information Source, MPI (<https://www.migrationpolicy.org/article/trump-effect-immigration-reality>. 最終アクセス 2022 年 2 月 3 日)
- 16 同上。
- 17 “Estimating the Number of Chinese STEM Students in the United States,” CSET Issue Brief, Center for Security and Emerging Technology, Georgetown University, October 2020.
- 18 “China’s Technology Transfer Strategy: How Chinese Investments in Emerging Technology Enable A Strategic Competitor to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation,” Defense Innovation Unit Experimental (DIUx), January 2018. なお、DIUx は 2018 年に “Experimental” という語を外し、以後正式名称は DIU となった。
- 19 「昨今の留学生数の増加分の約半数が中国人である」というピュー・リサーチ・センターのレポート内の記述を DIUx が誤解して引用したということである。
- 20 通商白書 2021.

第5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、慎重に通商措置を援用した。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ことを認めている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、岸田政権は経済安全保障法制の立法を模索しており、その文脈でも戦略物資・技術に関する通商規制が導入される可能性もある。

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月にカタール危機に関するサウジアラビア・知的財産権事件（DS567）⁴においても、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、GATT21条援用可能性の検討・判断は不可避となる。

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、日本に関する動向を踏まえながら、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紹介したい。

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）、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。

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、GATT21 条、GATS14 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 GATT21 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 GATT21 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 GATT21 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。GATT21 条 (b) 柱書には「安全保障上の重大な利益」の保護目的の措置の必要性は「(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限界を試される機会が今後増えることが予想される。とりわけ、WTOパネルに係属中の日本・対韓技術輸出事件は、安全保障貿易管理の実施としての側面と、エコノミック・ステイトクラフト (economic statecraft) としての側面を併せ持った措置にかかわる事案であり、安全保障条項の射程の検討に重要な示唆を与える。当該事件を以下に検討する。

2019年7月、経済産業省は、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、対韓輸出管理の運用見直しを発表した¹³。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そのように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、ある製品のチョークポイントとなる重要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の (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、途中に第三者が介在する、あるいは途中で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 (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、そのこと自体が 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-

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 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、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、ある存続に対す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。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、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」を体現しているのが、米国の国家安全保障戦略 (National Security Strategy — NSS) である。バイデン政権下での NSS はまだ刊行されていないが、2021 年 1 月の政権発足直後に公表された暫定指針では、新型コロナウイルス感染症のパンデミック、気候変動・地球温暖化、人権・民主主義、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」

の動きは米国のみならず、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。

昨今の安全保障化の代表例として、気候変動・地球温暖化が挙げられる。気候変動・地球温暖化は、例えば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。例えば、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（COVID-19）の世界的流行も、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マター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においても同様に検討されるようになり、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2021年暫定版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は従来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）援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ことになる。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、特にそれが限定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係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なる「安全保障上の重大な利益」を規定するので、自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、例えば気候変動・地球温暖化に対応する措置は、そのことをもって直ちにGATT21条の範囲内にあるのではなく、各加盟国の個別措置が具体的に (b) のいずれかのサブパラグラフに該当する必要がある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ずれば、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) 地域貿易協定と安保例外—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」の外延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。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CPTPP29.2条についても、上記の投資仲裁判断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条に1項より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(3)で述べる米国中心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。従って、中国と米国同盟国はCPTPP内で互いにフリーハンドを保持しつつ、安全保障条項の援用については相互に濫用の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) 米国を中心とした新国際戦略技術・物資管理枠組みの萌芽

昨今、トランプ政権以後急速に進む米中デカップリングを背景に、米国の安全保障・政治対話のスキームにおいて、戦略技術・物資の囲い込みにつながる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、これらもまた、新しい貿易と安全保障の接近・摩擦の顕在化として注目されるべき展開である。

まず、日米豪印首脳会合(クアッド<Quad>)は、2021年9月会合において、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協力を議論する一方⁴⁸、「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」を採択した⁴⁹。この技術原則は、技術の設計・開発・利用等が、「民主的な価値及び普遍的人権の尊重によって形成されるべきであることを確認」し、各論で技術の権威主義的監視・抑圧への使用禁止、技術の不正移転又は窃取への対応、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している。これらは未だ具体的な行動規範に落とし込まれたものではないが、対中安全保障を意識し、技術取引が民主的な価値及び普遍的人権の尊重を共有する同盟国間、すなわち「相互の信頼と信用に基づき、開かれた、アクセス可能で、安全な技術エコシステム」内で完結することを示唆する。

また、米英豪で構成されるAUKUSによる2021年9月の共同首脳声明は、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⁵⁰。この声明からは通商との関係はあまり明確ではないが、AUKUS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と理解されており⁵¹、やはり関係国間で技術や戦略物資を囲い込む制度枠組みになり得る。

より明確に通商に焦点を当てた枠組みとしては、2021年6月に米国・EUが設立に合意した貿易技術評議会(TTC)が挙げられる。TTCは9月開催の第1回会合において、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⁵²。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)、特にその多様化が謳われ、半導体の対中依存解消を示唆する。更に、グローバル通商課題も、従来の非市場経済の不公正な競争優位にとどまらず、新興技術貿易や多国間フォーラムでの児童労働・強制労働廃絶にも言及している。

同様に米国による二国間協力の枠組みとして、11月のレモンド商務長官来日時に設置が合意された日米商務・産業パートナーシップ（JUCIP）もまた、半導体、5G等の重要産業分野におけるサプライチェーンの強靱化や重要技術の保護とインフラ開発における協力の強化を謳っている⁵³。また、米国は翌12月に台湾と技術貿易投資協力（TTIC）の設立で合意した⁵⁴。TTICは、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提供する⁵⁵。米国は韓国とも同様の枠組みの締結に合意している⁵⁶。

同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⁵⁷。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⁵⁸。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、TTC、及びJUCIPとの連携も示唆されている⁵⁹。

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⁶⁰。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⁶¹。

最後に、レモンド商務長官、タイ USTR 代表は、それぞれ2021年11月の来日・訪韓時に、新しいインド太平洋経済協力枠組みの設立を表明し、2022年早期からの交渉開始を目指すことを明らかにした⁶²。ただしその内容は明らかではなく、これまでの両氏の発言では、半導体、環境、クリーンエネルギー、及び技術・デジタル標準等が具体的項目として挙げられていた⁶³。加えてタイ USTR 代表は、内容として米EUのTTCと類似の合意になることを示唆している⁶⁴。

これらの新しい協力・協議の枠組みは、未だ具体的な行動規範に発展していない。しかし、これらは共通して、米中競合の中で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する可能性を内包する。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、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。今後はこうした新たな枠組みとWTO協定の整合性、特にこれらの政策的関心とWTO協定の安全保障概念の整合性、また、WAほかの既存の安全保障貿易管理レジームとの関係（特に上乗せ規制か否か）の検討が必要になる。

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、上級委員会の機能停止に見られるように目下危機的状況にあり、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通商体制を更に蝕むおそれがある。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制度枠組みの下、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ある。こうした同盟国・有志国間のみ「信頼ある自由貿易」は、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になる⁶⁵。

しかし、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において米中と共存を図ることだろう。

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し、昨今の経済安全保障論に著しく傾斜することには慎重であるべきだ。本章は日本を取り巻く地政学的状況の厳しさを軽視するものではないが、「信頼ある自由貿易」体制の確立は、結局のところ日本が拠って立つべき多国間通商体制を毀損する可能性に留意すべきだろう。日本の置かれた状況からして、多国間通商体制の維持による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。

— 注 —

- * 本章の一部は、川瀬剛志「〔研究レポート〕日韓紛争にみる WTO 体制と安全保障貿易管理制度の緊張関係」（「経済・安全保障リンクージ」研究会第9号）、日本国際問題研究所、2021年3月2日 <<https://www.jiia.or.jp/column/post-44.html>>（2022年1月24日アクセス）に大幅な加筆修正を行ったものである。
- 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1月24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14日 <https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/120.html>（2022年1月24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1月24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1月24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), ch. 2; and 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 「戦略年次報告 2019：技術争覇時代の日本の選択」日本国際問題研究所、2019年12月2日 <https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2020/02/pdf/c50a60461207c4330c1cc4b3040bf179c6f67254.pdf> (2022年1月24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」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 January 24, 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』64巻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, paras.243–245 (July 25, 2016); 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 President Joseph R. Biden, Jr., *Interim National Security Strategic Guidance* (2021) <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>>, accessed on January 24, 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://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=252> (2022年1月24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://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=253> (2022年1月24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1月24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 January 24, 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; and Kawase, “Constitutionalism at Crossroads,” pp.96–111.
- 40 Heath, “The New National Security Challenge,” 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15日、24–32頁 <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/21p016.pdf>> 2022年1月24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 January 24, 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, paras. 353–356 (December 13, 2017); and *CC/Devas Ltd. v. India*, PCA Case No. 2013-09, Jurisdiction, paras. 243–245 (July 25, 2016).
- 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 「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1月24日アクセス。
- 49 「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1月24日アクセス)。
- 50 “Joint Leaders Statement on AUKUS,” The White House, September 15, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aucus/>>, accessed on January 24, 2022.

- 51 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 January 24, 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 January 24, 2022.
- 52 “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 January 24, 2022.
- 53 「ジーナ・レモンド商務長官と萩生田光一経済産業大臣との共同声明（仮訳）」経済産業省、2021年11月15日 <<https://www.meti.go.jp/press/2021/11/20211115007/20211115007-2.pdf>>（2022年1月24日アクセス）。
- 54 “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 January 24, 2022.
- 55 “U.S., Taiwan Launch Technology Trade Framework to Strengthen Supply Chains,” *Inside U.S. Trade*, December 10, 2021.
- 56 2021年5月の米韓首脳会談において半導体や先端技術に関する協力に合意し、11月に設置された半導体パートナーシップの会合が12月に開催されている。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 January 24, 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 January 24, 2022.
- 57 “Joint Statement on the Export Controls and Human Rights Initiative,” The 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 January 24, 2022.
- 58 「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。
- 59 “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 January 24, 2022.
- 60 「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。
- 61 「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。
- 62 「TPP 超える経済連携を、米商務長官、デジタル・供給網を念頭」日本経済新聞 2021年11月16日、「来韓した米 USTR 代表『中国を排除した新たな経済同盟、来年初めに発足』朝鮮日報 chosun Online、2021年11月20日 <http://www.chosunonline.com/site/data/html_dir/2021/11/20/2021112080016.html>（2022年1月24日アクセス）。
- 63 「TPP 超える経済連携を、米商務長官、デジタル・供給網を念頭」日本経済新聞 2021年11月16日。“Tai highlights 2021 Accomplishments, Outlines 2022 Priorities,” *World Trade Online*, January 3, 2022 <<https://insidetrade.com/>> (access limited to subscribers), accessed on January 24, 2022.
- 64 “Tai Sees ‘Parallels’ between Indo-Pacific Economic Framework, U.S.-EU TTC,” *Inside U.S. Trade*, January 14, 2022.
- 65 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。

第6章 FTA と経済安全保障

浦田 秀次郎

1. 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年までに関税と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2000年には98、10年には321、21年末には572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1月までに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。以下、第2節では近年におけるRTAの特徴を簡潔にレビューし、第3節ではRTA締結の動機、第4節ではRTA締結の決定要因および効果・影響について経済学および政治学の観点から検討する。第5節では、RTA締結の決定要因および効果・影響について主要な定量分析の結果を紹介する。第6節では、前節までの分析を踏まえて、RTAと経済安全保障について考察する。第7節では、RTAを日本での経済安全保障の議論との関連で分析する。そこでは重要物資や原材料のサプライチェーンの強靱化や基幹インフラ機能の安全性・信頼性の確保などの具体的な問題を取り上げるが、国家安全保障における経済面と政治面との区別が不明瞭になる。

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。

2. 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ことが多い。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ついていけないことがある。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 は WTO のルール（GATT24 条）として高い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 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 月に発効した包括的・先進的環太平洋パートナーシップ（CPTPP）協定と東アジアに位置する 15 カ国を加盟国とし、2022 年 1 月に発効した地域的な包括的経済連携協定（RCEP）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規律を含めることができなかつ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、同年9月に中国と台湾が加盟申請を行った。イギリスについては同年6月に交渉が開始されたが、中国と台湾については交渉は始まっていない。

3. 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、特定の国との国際関係の安定化、外国の政権への支援、敵対国の排除などがある。特定の国との国際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大であったことから、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から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たが、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た。

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¹。

4. 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。二国間の距離が近いことが、それらの国々の間でFTA締結の可能性を高めることを示している。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とを示している。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 FTA 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。権威主義体制の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、民主主義体制の国同士であれば 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みており、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。

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。

5. 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²。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共に、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³。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 相手国との国際関係の緊密化が挙げられる。国際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 締結の国際関係の緊密度への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) は国々にとって 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。

6. 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 の関係を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対比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 加盟国間の国際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。国際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、国際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、共通な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来ている。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よいのであろうか。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のであろうか。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。

7. 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共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。同政権はこれらの内容を含んだ経済安全保障推進法案を 2022 年の通常国会に提出すべく、「経済安全保障法制に関する有識者会議」を立ち上げ、議論を進めている⁴。本節では、岸田政権が設定した日本の経済安全保障において強化する分野での具体的な目的について、FTA で対応が可能かどうかを検討する。

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。サプライチェーンの強靱化を実現するには、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⁵。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需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では輸出税の禁止が以下のFTA（EPA）で規定されている。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。重要な品目に関するサプライチェーンの強靱化にあたっては、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。

基幹インフラ機能の安全性・信頼性の確保というのは、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。

官民による重要技術の育成・支援の必要性の背景には、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。

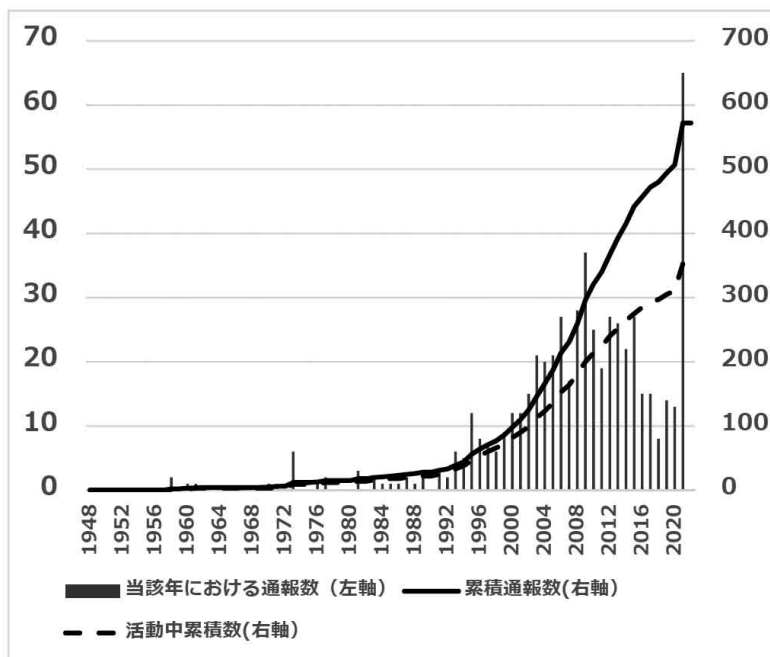
特許非公開化による機微な発明の流出防止については、現在、日本では特許出願された発明は原則として一定期間後に公開されることになっている。一方、諸外国では、機微な発明の特許出願について、出願を非公開とし、特許出願人等による当該発明の取扱いに対して流出防止の措置を講じることで、当該発明が外部からの脅威に利用されるのを未然に防ぐ制度が存在している。このような制度がないのは、G20 諸国の中では、日本、メキシコ及びアルゼンチンのみである。特許は WTO では TRIPS でカバーされているが、特許出願の公開・非公開に関する規定はないとはいえ、FTA では知的財産章で規定があるものもある。CPTPP および 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）、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。

8. おわりに

本稿では、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の重要な分野として、重要物資や原材料のサプライチェーンの強靭化、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分野を挙げている。これらのうちサプライチェーンの強靭化、基幹インフラ機能の安全性・信頼性、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、官民による重要技術の育成・支援への対応は難しい。また、上記3分野、特にサプライチェーンの強靭化と特許の非公開での 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。

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 1 月 8 日にアクセス <http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx>

表1 日本の RTA : (2022 年 1 月時点)

	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
	RCEP	2013 年 5 月	2020 年 11 月	2022 年 1 月
	イギリス	2020 年 6 月	2020 年 10 月	2021 年 1 月
署名済み	TPP*	2013 年 7 月	2016 年 2 月	

	相手国・地域	交渉開始年月	調印年月	発効年月
交渉中	韓国 **	2003年12月		
	湾岸協力会議 (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

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：TPP および RCEP は協定文

— 注 —

- 1 Solis et al. (2009) を参照。
- 2 浦田・安藤 (2011) を参照。
- 3 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。
- 4 本節の議論の多くは、経済安全保障法制に関する有識者会議で配布された資料や議論に基づいている。https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyohousei/index.html
- 5 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 (2021) 『不公正貿易報告書』https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/fukosei_boeki/report_2021/honbun.html
- Baier, S.L., and Jeffrey H. Bergstrand. (2004) “Economic determinants of free trade agreements,” *Journal of International Economics* 64 (1), 29- 63
- Baier, S.L., and Jeffrey H. Bergstrand. (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
- 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 for 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7章 脱炭素と中東

芳川 恒志

はじめに

脱炭素、あるいはネットゼロが大きなテーマとなっている。特に昨年一年は、2050年ネットゼロに向けた国際的な機運が盛り上がった一年であった。

ネットゼロ・脱炭素に至る過程は、もとよりエネルギーや経済・産業だけの問題ではないし、そもそも地球温暖化対策の議論自身も、本来生物多様性やいわゆる環境問題などフロンティアの広い議論の一部でもある。本来、ネットゼロ・脱炭素、2050年カーボンニュートラルに向けた取り組みは、エネルギーや経済活動を超え、社会のあり方から個人や組織の行動様式、社会インフラのあり方、意思決定やリーダーシップのあり方など様々な分野での変容を不可避的に伴うプロセスであり、経済のみならず、社会や生活、政治、外交など多くの分野に影響が及ぶものである。また、ネットゼロへの道筋は、非常に困難で、リスクもあり、同時に不透明で今後も多くの紆余曲折が予想される。

脱炭素で大きな影響が予想される分野の一つが地政学だ。従来化石燃料が富の配分や安全保障に大きな影響を与え、先の大戦においてもエネルギーが日本の意思決定や命運に大きな影響を与えた問題であった。脱炭素では再生可能エネルギーが中心的役割を果たすが、化石燃料と比較して再生可能エネルギーは、偏在性が根本的に違うだけでなく、コスト面でも大きな違いがある。また、現在イノベーションが進展しつつある分野でもある。また、太陽光や風力は限界費用が限りなくゼロに近く、その意味で化石燃料とは根本的に異なる。化石燃料がストック型であることと比べよりフロー型だ。また再生可能エネルギーはデジタル技術と相まって分散化や民主化と親和性が高いことなども指摘されている¹。

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しようとしている。このようなエネルギートランジションで、直ちに最も大きな影響を受け、「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だろう。

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」²はその一例だ。一方、米国はシェール革命でエネルギー資源の観点からは自立を遂げつつある。エネルギーの自給率が高まることは外交にも影響を与え、その結果中東への関心が低下しているといわれている。このような中、中国は中東においてもその存在感を高めつつあり、現下の米中対立は中東地域においても影響を与えている。中東をめぐる内外の情勢は、大きく動き出そうとしている。

このような中東をめぐる変化は、日本の外交や経済、ビジネスにも大きな影響を与えることになる。脱炭素に向けて動いているとはいえ、今後も当分は石油・天然ガスは不可欠

であり、中東にその供給を依存することは変化がない。むしろ、世界中が石油や天然ガスの供給を中東に依存する度合いが高まる可能性も高い。特に、エネルギー需要が今後拡大する中心地は中国、インドやASEANを含むアジアである。今後何がどのくらいのスピードで変わっていくのかにもよるが、いずれにせよ日本も相応の準備が必要である。

1. ネットゼロ・脱炭素をめぐる最近の動き

(1) COP26 とそこに至る道筋

脱炭素をめぐる中東の変化を検討するにあたり、最近の脱炭素をめぐる世界の動きを概観しておくことも意味があろう。

2021年1月に米国で地球温暖化対策に熱心なバイデン大統領が就任し、早速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。その後も6月にG7(議長国イギリス)が、10月にはG20(議長国イタリア)が開催され、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、日本や中東産油国を含め、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続いた。

一方で、国際エネルギー機関(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、新型コロナウイルス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。

このような中、昨年10月から11月にかけてグラスゴーでCOP26が開催された。議長国であるイギリスの強い指導力が発揮されたが、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°C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。

(2) 国際機関の貢献

このような政府レベルの動きと並行して、IEAが5月、“Net Zero by 2050-A Roadmap for the Global Energy Sector”³を発表し、世界が2050年温室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、昨年5月の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」としている(同報告書発表時のピロル事務局長発言)。また、7月にはEUが2030年の温室効果ガス削減目標55%(1990年比)を達成するための政策として“Fit for 55”⁴を発表した。さらに、気候変動に関する政府間パネル(IPCC)は8月、第六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)。

このように、世界のエネルギー政策や地球温暖化政策は新しいステージに入りつつあることが実感される状況である。実際、COP26に向けて、多くの国がさらに意欲的な内容のNDCを提出するなど世界のエネルギー政策がよりグリーンな方向に、しかも急速に進み、経済・産業や市民生活にも大きな影響を与えつつある。

(3) 「エネルギー危機」

ネットゼロ・脱炭素への機運が盛り上がり、COP26がグラスゴーで開催される中、皮肉にも世界では化石燃料の高騰による電力・エネルギー価格の上昇が起こっていた。

ウィズコロナの経済回復の中、OPECによる減産維持決定も加わり、アジア諸国においては、石炭はじめ化石燃料価格の高騰と停電が起り、欧米では、天然ガスや石油価格が上昇していた。9月以降に深刻化した中国の電力不足の遠因は、2060年までに温室効果ガス排出ゼロを目指すとした一昨年9月の国連総会における習近平主席の宣言にあるといわれている。これは中国の電源構成の7割を石炭発電が占めていることを勘案すると、非常に意欲的な目標だ。欧州においては、ウィズコロナの経済回復と風力発電の低迷等のためにガス価格が急騰したことに端を発する。風力発電による電力供給が不安定となり、天然ガス火力の需要が高まったことで天然ガス不足となり、さらに石炭火力発電が必要となって石炭価格が急騰したのである。脱炭素を目指す世界が、依然として石炭を含む化石燃料に強く依存していることを示すこととなった。

(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⁶。その後に取りまとめられた「グリーン成長戦略」（2020年12月）⁷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。昨年に入ってから、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⁸、その後、COP26に向けて第六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。

2. ペルシャ湾岸諸国の動向

(1) 概況

先述のような問題意識から、以下では中東の中でも石油・天然ガスを通じて日本とも関係の深いペルシャ湾岸諸国、すなわちGCC諸国とイラン、イラクをみていきたい。そもそもこのペルシャ湾岸諸国とはどのようなところであろうか。

日本からマラッカ海峡を経由してペルシャ湾に至るオイルロードは約一万キロだ。人口からみると、国連“World Population Prospects 2019”によれば、イランが圧倒的に多く（83百万人）、イラク（39百万人）そしてサウジアラビア（34百万人）が続く。それ以外の国はかなり少ない。IMF“World Economic Outlook Database”（2021年10月）によれば、GDP（2019年）では、サウジアラビアが最も大きく（7,930億ドル）、イラン（5,813億ドル）、アラブ首長国連邦（UAE）（4,172億ドル）、イラク（2,340億ドル）と続く。1人当たりのGDPのレベルでみると、カタール（63千ドル）、UAE（44千ドル）、クウェート（29千ドル）、バーレー

ン（26千ドル）、サウジアラビア（23千ドル）が続き、イラン（7千ドル）はこの地域内ではさほどでもない。石油・天然ガスからの収入が財政の中の大きな部分を占めている。同じIMFのデータでGDPに占める政府収入の割合を比べると（2019年）、イラク、オマーン、カタール、サウジアラビア、UAEは30%台であるのに対し、バーレーン（24%）とイラン（10%）は低く、クウェート（57%）は高くなっている。クウェートの歳入のほとんどが石油であるが、イラク、サウジアラビア、オマーン、UAE、カタールでも石油・天然ガスからの収入への依存が高いことが分かる。石油の財政均衡価格、国家財政が均衡するために必要な原油価格の水準をみると、資料によってばらつきがあるが、比較的大きいところでは100ドル近く、少ないところでも50ドルであり、この数字を下回れば財政が赤字になる。なお、BPの“Statistical Review of World Energy 2021”によれば、中東、特にGCC諸国は、一人当たり一次エネルギー消費量が非常に高い。例えば、カタールは2020年、世界で最も高くなっている。逆に言えば、GCC諸国は省エネルギーの余地が非常に大きいということでもある。

（2）石油・天然ガスをめぐる状況

まず、ペルシャ湾岸諸国の原油・天然ガスの現状をみておこう。BPの“Statistical Review of World Energy 2021”によれば、原油埋蔵量でみると、サウジアラビアの17.2%を筆頭に中東が世界のほぼ半分48.3%を占める（2020年）。ここで中東とはほとんどがペルシャ湾岸諸国である。2020年の原油生産をみると、サウジアラビアが1,104万BD（世界の12.5%）、イラク411万BD（同4.7%）、UAE366万BD（同4.1%）、イラン308万BD（同3.5%）、クウェート289万BD（同3.0%）と続く。ペルシャ湾岸諸国以外にも若干あるが、中東で世界の31.3%を占める。原油輸出をみると、サウジアラビア699万BD、イラク358万BD、UAE286万BD、クウェート193万BDである。

天然ガスでは、埋蔵量をみると、イランが世界の17.1%、カタールが13.1%、サウジアラビアとUAEが同じく3.2%と続き、中東で世界のシェアが40.3%となる。生産では、イランが2,508億 m^3 （世界の6.5%）、カタール1,713億 m^3 （同4.4%）、サウジアラビア1,121億 m^3 （同2.9%）で、中東の世界シェアは17.8%である。液化天然ガス（LNG）の輸出では、カタールが豪州とほぼ並んで世界最大の輸出国で世界の21.7%を占める。このようにペルシャ湾岸諸国は世界の原油・天然ガス供給地域として極めて重要であり、また、埋蔵量と現在の生産を比較すると、原油及び天然ガスについて将来にも十分に余力を残しているともいえよう。

このようにペルシャ湾岸諸国は、程度の差はあるものの、石油・天然ガスを国外に売り、その収入で国家財政を支えている。したがって、石油がなくなればあるいは石油が売れなくなれば基本的にはシステムそのものが立ち行かなくなるという意味で持続的なものではない。加えて、これらの諸国では人口が急速に増加しているが、それに伴ってエネルギー消費も増えつつあり、この傾向が続けば自国の資源を食い潰すことにもつながる。また、外国からの労働者が増加し、自国民よりも外国人の方が多いという特異な社会が構築されている。

ペルシャ湾岸諸国においては、このような状況から、かねて、経済の石油依存度を下げ、経済構造を多角化しなければならないことは認識されていた。しかしながら、石油依存があまりに大き過ぎることもあり未だ道半ばで他の部門は依然未成熟のままだ。またこの地

域の諸国の多くの統治システムが非民主的だ。これは国民に対して豊かな富を約束し提供することで維持できる政治体制ともいえ、今後石油の収入が減っていくことが予想される中で国家存立の大きな課題に直面しているといえよう。このような問題意識から、GCCの6ヶ国を中心にビジョンをそれぞれ発表している。例えば、2016年に発表された「サウジ・ビジョン2030」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が、こういった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、国内での消費をできるだけ抑え省エネを進め石油や天然ガスをでき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。例えば、2012年にはCOP18がドーハで開催されているし、2023年COP28はUAEで開催される。

(3) 気候変動の影響と地球温暖化対策の取り組み

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。さらに海面水位が上昇すれば、湾岸諸国の主要都市の多くが海岸沿いにあるため、深刻な影響を受ける可能性がある。

UNFCCCの“NDC Registry (Interim)”によれば、2022年1月14日時点で、194か国がNDCを提出しているが、ペルシャ湾岸諸国では、バーレーン（2016年、2021年改訂版）、サウジアラビア（2016年、2021年改訂版）、イラク（2021年）、クウェート（2018年、2021年改訂版）、カタール（2017年、2021年改訂版）、UAE（2016年）及びオマーン（2019年）、イラン（2015年11月）がそれぞれNDCを出している。また、ネットゼロについては、UAEが2050年までを発表しているが、サウジアラビアとバーレーンは2060年のネットゼロを表明している。

(4) エネルギートランジション

ペルシャ湾岸諸国のエネルギートランジションについては、国によって問題意識や取り組み状況に大きな差異がある。総じていえば、電源構成については、従来石油の生炊きが多かったが、現在までに天然ガス発電に置き換わり、さらに再生可能エネルギーあるいは原子力に移行させていこうとしている。しかしながら、現状では大半の国では依然石油と天然ガスに依存している。再生可能エネルギーを見ると、UAEとサウジアラビアは圧倒的に太陽光が多い。バイオマスも、カタール、クウェート、バーレーン、オマーンで多い。イランとイラクでは、まだ本格的に再生可能エネルギー開発に着手できていない。こういった観点からは、現在はUAEとサウジアラビアが先行している。

UAEでは、2006年にアブダビに作られたマスタール・シティという全て再生可能エネルギーで賄われるゼロエミッションの未来都市がスタートし、ここに国際再生可能エネルギー機関（IRENA）を誘致している。さらに、2020年バラカ原子力発電所1号機が、昨年

には2号機が稼働を開始した。一方、サウジアラビアでは様々な組織が作られているが、アブドゥルアジーズ国王科学技術都市（KACST）、アブダッラー国王石油研究調査センター（KAPSARC）、アブダッラー国王原子力再生可能エネルギー都市（KACARE）などの組織がエネルギートランジションを引っ張っている。

ペルシャ湾岸地域では、日射量の観点から、太陽光、太陽熱の利用に適している。例えばUAEのアブダビでは日照時間が年間3500時間近く（東京の1.5倍以上）で、太陽エネルギーはポテンシャルが大きい。

再生可能エネルギー開発とともに各国が注力しているのが水素だ。既に、日本企業を含む外国企業等との間でもいくつかの共同プロジェクトが始まっている。

3. 各国の動向

(1) サウジアラビア

エネルギーの効率化と再生可能エネルギーに関しては、太陽光と風力が中心になり、二酸化炭素回収貯留（CCS）やその利用（CCUS）も重要な要素として検討されている。また当面の間は、天然ガスが繋ぎのエネルギーとして位置付けされている一方、すぐにでも実施できるメタン回収や油田のフレアをできる限り抑制することが現状の気候変動対策と言える。いずれにしても、「サウジ・ビジョン2030」にある脱石油も含めて、これらを全体として統合して進めていこうとの姿勢が見える。

トランプ政権時代には、大統領自身が地球温暖化政策を批判していたため、米国との関係で関心が高まらなかったが、バイデン政権が誕生し、サウジアラビアとしても地球温暖化政策を改めて重視する傾向にある。そこに新型コロナウイルスの感染拡大が起き、これによって世界経済が大幅に縮小したことで石油需要が減少し、原油価格（WTI）がマイナスという史上初の非常事態になった。このような新しい事態に直面してサウジアラビアははじめペルシャ湾岸諸国の危機感はさらに増幅された。今後脱炭素の動きも加速されることとなる。また、昨年5月、先述のとおりIEAがネットゼロへのロードマップを発表しているが、特に2050年までにグローバルなネットゼロを達成するためには、石油あるいは化石燃料への投資を止めなければいけない、という内容に関しサウジアラビアは危機感を持っているとも言われている。サウジアラビアの原油生産コストは小さいので、原油需要が続く限りはサウジアラビア原油の販売先はありうるが、脱炭素の流れが今以上に本格化するといずれにせよ石油需要は縮小していかざるを得ない。

サウジアラビアの実質的な支配者と言われるムハンマド・ビン・サルマン皇太子（MBS）が「サウジ・ビジョン2030」を含めていろいろな案を出している。その一つに「NEOM（ネオム）」がある。これは電源を太陽光と風力で賄う新しい人工的な地域であり、紅海沿岸に巨大都市を建設しようとするものである。先行してこのネオムの中にThe Lineというネオムを東西に縦断する中核の区画を作るという計画になっている。この都市に人口100万人を住ませ、自動車を一切走らせない、また動力源は全てクリーン・エネルギーでCO₂排出をゼロにする、という計画を打ち出した。また、2020年4月にMBSを議長として再生可能エネルギーのための「エネルギーミックス問題最高委員会」が設置された。

対外的な動きとしては、2020年9月、サウジアラビアを議長国としてG20サミットが開催された。このG20では、エネルギー大臣会合で循環炭素経済（サーキュラー・カーボン・

エコノミー)⁹が強調され、この一環で4つのR（削減、再利用、再資源化、除去）が承認された。この点はG20首脳会合でも同様に強調されており、サウジアラビアの地球温暖化政策の中心をなすものと考えられる。特に「再利用」に関しては、CO₂を利用することが唱えられており、カーボンには有益な資源として位置付けている。さらに「サウジグリーン構想」と「中東グリーン構想」の二つのグリーン構想が明らかになっており、例えば、中東全体で500億本の植樹を行うことなどが打ち出されている¹⁰。加えて、2021年4月、米国、カナダ、ノルウェー、カタール、サウジアラビアの5カ国が参加するNet-Zero Producers Forum¹¹が結成された。大きな産油国あるいは産ガス国が共同してネットゼロ排出戦略を構築していくという計画だ。また国内の具体的な動きとしては、2021年4月にサカーカーの太陽光発電所（300MW）が運転を開始している。

大規模な太陽光や風力発電も進んでいる。2021年10月23日にはサウジグリーンイニシアティブフォーラムにおいて、UAEが2050年カーボンニュートラルを発表した直後、COP26直前に、2060年カーボンニュートラル達成を目指すムハンマド皇太子が発表した。翌日には、2030年までに400万トン前後の水素を生産輸出するという目標や電気自動車の国内生産計画の発表もあり、今後の展開に注目が集まっている。

(2) アラブ首長国連邦（UAE）

近年UAEは再生可能エネルギー開発等に熱心に取り組んできた。例えば、2006年、Masdar（マスダール）を政府資本のムバダラ開発公社傘下にゼロ・エミッションのエコシティを目指して設立し、2008年以降“World Future Energy Summit (WFES)”を毎年主催しているし、2009年、IRENA本部をアブダビに誘致した。さらに原子力発電の導入、大規模太陽光発電所の建設など脱炭素エネルギー導入に関して積極的な姿勢を示している。また、2023年のCOP28はUAEのドバイで開催される。

UAEの基本的な将来のエネルギー政策は“UAE Energy Strategy 2050”（国家エネルギー戦略2050）¹²に示されている。同戦略によれば、2050年の電力構成中のクリーンエネルギーの割合が50%（再エネが44%、原子力が6%）、残りの50%は38%が天然ガス、12%がクリーン化石とされている。省エネルギーも積極的に進めようとしている。

運輸部門では、ガソリンやディーゼルから天然ガス車への移行を進めている。太陽光・太陽熱に関しては、100Wのシャムス太陽熱発電所（CSP）が稼働しており、大規模な太陽光発電所としてスウェイハン発電所の建設をはじめ太陽熱・太陽光発電の開発が進んでいる。

2021年10月7日には、ついに湾岸諸国で初めてネットゼロ宣言をした（“UAE Net Zero by 2050 Strategic Initiative”）¹³。これは中東・北アフリカ地域で初のネットゼロ宣言で、建国50周年を記念した次なる50年に向けてのロードマップである“Principles of the 50”に沿ったものだ。パリ協定に沿った戦略的な取り組みである。

以上のように、脱炭素の分野でUAEとサウジアラビアは競争しているように見える。中東諸国で最初にUAEがネットゼロ宣言をした直後にサウジがネットゼロを宣言し、UAEがマスダールを作ればサウジはネオムを作ると対抗しているかのような印象がある。特に、UAEの動きがサウジアラビアに伝わって刺激を与えているように見受けられる。

(3) イラン

イランは長い歴史を持つ国で、人口も多く、国内産業もある。国際関係が改善すれば、経済発展や地域の様相を変えるようなポテンシャルを持っている。IRENA の“Energy Profile”によれば、2018年におけるイランの第一次エネルギー総供給に占める再生可能エネルギーの割合は1%で、消費を見ると天然ガス68%、石油30%となっている。再生可能エネルギーでは、バイオ燃料が59%、水力が38%でこの両者でほとんどを占め、風力と太陽光で合計3%となっている。自然環境などの観点から再生可能エネルギーのポテンシャルはあり、今後政策が整備されれば増えてくるものと思われるが、現状では、UAE やサウジアラビアと比較すると大きな差がある。

(4) カタール、バーレーン

カタールとバーレーンは地理的な状況から、他のペルシャ湾岸諸国に比べるとより気候変動の影響を受けやすく、危機感も高い。特にバーレーンは、気候変動に伴う海面上昇に最も影響を受ける国々である“Small Island Developing States (SIDS)”のメンバーでもあり、昨年10月にはUAE、サウジアラビアに次いで2060年ネットゼロを表明している。しかし、気候変動への取り組みは、サウジアラビアやUAEと比べると遅れている。カタールは、IRENA の“Energy Profile”によれば、2018年、一次エネルギー総供給をみると天然ガス(89%)と石油(11%)に依存している。また、再生可能エネルギーではバイオ燃料が90%となっている。今後CCSと中小企業の省エネルギー、電気自動車への転換等に注力するとしている。一方で、バーレーンは、IRENA の“Energy Profile”によれば、2018年、一次エネルギー総供給中、天然ガス(89%)、石油(10%)とカタールとほぼ同じである。しかし、2017年の「国家再生可能エネルギーアクションプラン」では2025年までに5%、2035年までに10%に再生可能エネルギーの割合を高めるとしている。

4. 今後への示唆

ペルシャ湾岸諸国にとって従来生命線ともいべき大きな柱だった石油・天然ガスを今後どうしていくのか、石油・天然ガスに代わるエネルギー源をどのように導入していくのかなど脱炭素に向けた課題については、いろいろ動きは出始め、大きな方向性は示されていないものの決定的な方向性までは決まりきっていないように思われる。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。UAE とサウジアラビアが先行する形で、太陽光を中心とした再生可能エネルギーの促進、水素、CCS や CCUS の商業的取り組み、サウジアラビアが進めている循環炭素経済などはこの地域の特性にも合致した合理的な取り組みだ。ただ、本格的なエネルギートランジションには資金と技術が必

要だが、脱炭素が過度に強調されることで、ペルシャ湾岸諸国にとって資金と技術の調達ますます困難になる可能性もある。このような環境下、資金をだれが投資するのか、日本や日本企業にも参画の機会があるのか等にも関心が集まっている。一方で、新税の導入等国民に痛みとなるような政策も検討され、導入され始めている。これらがそれぞれの国内において今後どのような影響を及ぼすのかについても注視していく必要がある。

現在、日本はこの分野で湾岸諸国とさまざまな形で協力しているが、ペルシャ湾岸諸国が混乱することは日本や世界にとっても好ましくない。

おわりに

脱炭素のための脱石油・脱天然ガスにも石油や天然ガスが必要である。天然ガスは石油に比べて時間的な余裕があるが、いずれは石油と同じ運命をたどることとなるという意味で時間の問題でしかない。また、ペルシャ湾岸諸国において脱炭素への移行を進めるためには、まず石油を座礁資産にしないことが極めて重要である。各国は自国こそが石油の最後の一滴を売る、として石油を有効に活用しようとしてきた経緯がある。石油という製品を売るための対立も今後予想される。石油を座礁資産にしないための一つの方策は、ブルー水素やブルーアンモニアという形で石油を脱炭素の中で長期的に活用する戦略を打ち立てることだ。あるいはCCSやCCUSを利用して、脱炭素と共存できるようにすることも重要だ。

大きな課題は、「軟着陸」までに社会や政治の安定が維持できるかであろう。国民に対して一層の負担を強いるような動きが始まれば、政府は難しい判断を迫られることとなる。日本を含めた国際社会も必要な協力をしていく必要がある。

(以上)

— 注 —

- 1 新たな世界：エネルギー変容の地政学 (irena.org)
- 2 Homepage: The Progress & Achievements of Saudi Arabia - Vision 2030
- 3 Net Zero by 2050 – Analysis - IEA
- 4 EU's plan for a green transition - Consilium (europa.eu)
- 5 Sixth Assessment Report (ipcc.ch)
- 6 令和2年10月26日 第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)
- 7 20201225012-2.pdf (meti.go.jp)
- 8 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)
- 9 Circular carbon economy | Aramco
- 10 About Middle East Green Initiative - Saudi Green Initiative
- 11 About Middle East Green Initiative - Saudi Green Initiative
- 12 UAE Energy Strategy 2050 - The Official Portal of the UAE Government
- 13 UAE launches plan to achieve net zero emissions by 2050 | Reuters

第8章 自由な越境データ流通と多様な公共政策目的の調整

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と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)、中国は異なった3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では個人データの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り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。

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が課題となる。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自由貿易協定(FTA)あるいは経済連携協定(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だと思われる。その上で、4. において、世界貿易機関（WTO）といったグローバルレベルでの対応の現状について確認する。

2. FTA/EPA におけるデータ流通関連規定のあり方－共通性と差異

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、日 EU 経済連携協定、地域的な包括的経済連携（RCEP）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・デジタル経済連携協定（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⁵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⁶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⁷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

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ことを要求することを妨げるものではないと規定する。

また、第4条において、安全保障に関する一般的な例外規定も置かれている。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、その開示が自国の安全保障上の重大な利益に反すると当該締約国が決定する情報の提供又はそのような情報へのアクセスを要求すること、(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、と規定されている。

(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⁸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⁹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¹⁰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。

また、第15・2条には、安全保障に関する一般的な例外規定も置かれている。第15・2条においては、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、その開示が自国の安全保障上の重大な利益に反すると当該締約国が決定する情報の提供又はそのような情報へのアクセスを要求すること、(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、と規定されている。

(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¹¹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) 比較

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バリエーションが存在することが確認される。

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、日EU経済連携協定以外のFTA/EPAでは、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。

ただし、正当な公共政策の扱いについては、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、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、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。ただし、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、CPTTP 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。

第5に、日米デジタル貿易協定第4条や DEPA 第15・2条には、安全保障一般に関する例外規定が置かれている。また、CPTTP の場合には、例外及び一般規定が置かれている第29章において、第29・2条として安全保障のための例外として同様の内容が規定されている。

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、そのような契機がどの程度存在するのかを確認しておきたい。

(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、個人情報を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、個人情報を保護する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で必要であり、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、一定の共通性が見られる。まず、CPTTP、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、CPTTP、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。CPTTP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、個人情報を保護する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 CPTTP 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性がみられるが、差異もみられる。CPTTP、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。

(3) 新たな課題－ AI 倫理・ガバナンス

個人情報保護やサイバーセキュリティが多くの FTA/EPA において触れられてきた公共政策課題になるのに対して、近年新たに触れられるようになった課題もある。そのような課題の例として、DEPA が規定している AI 倫理・ガバナンスがある。オーストラリア・シンガポール DEA にも類似の規定がある。

DEPA 第 8・2 条では、人工知能について規定する。第 8・2 条 2 では、AI 技術が信頼され、安全かつ責任を持って使用されるためには、倫理及びガバナンスの枠組みを開発することが経済的及び社会的に重要であること、それぞれの管轄区域を越えた AI 技術の採用及び利用を可能な限り促進するために、相互理解を深め、最終的に当該枠組みが国際的に整合されることを確保することの利益を認識するとする。その上で、第 8・2 条 3 において、信頼され、安全で責任ある AI 技術の利用を支援する倫理及びガバナンスの枠組み（AI ガバナンス枠組み）の採用を促進するよう努めるものとし、第 8・2 条 4 において、AI ガバナンス枠組みの採用にあたり、締約国は、説明可能性、透明性、公平性及び人間中心の価値を含む国際的に認められた原則又はガイドラインを考慮するよう努めるものとする。

このように AI 倫理・ガバナンスに関しても、国際的な原則・ガイドラインが参照されている。

4. 世界レベルでの政策動向

(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が基本原則であり、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¹²。

また、2019 年 6 月に大阪で開催された G20 では、首脳宣言において、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）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¹³。

(2) WTO における検討

G7、G20 等におけるアジェンダ設定も踏まえ、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¹⁴が発出され、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¹⁵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、中国等も含む76加盟国が参加して、交渉が開始された。

2020年12月には電子商取引共同声明イニシアティブが共同議長国（日、豪、シンガポール）による進捗報告として出された¹⁶。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。例えば、交渉過程における中国の主張¹⁷においては、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がみられ、交渉の難しさが垣間見られた。

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、共同議長国閣僚声明¹⁸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。

5. おわりに

公共政策目的間の調整可能性については、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差異は持続する可能性が高い。また、貿易枠組みの下における政策目的間調整は容易ではない¹⁹。このような状況の中で、公共政策目的間のバランスに関して一定の調整を図るためには、個人情報保護、サイバーセキュリティ、ELSIといった実質的な公共政策目的の各々に関して一定の国際的調和化の方向性が必要であろう。3. において検討したように、そのような方向性もある程度はみられるもの

の、現時点では限定的である。

経済安全保障が議論される中で、狭義の安全保障と、個人情報保護、サーバーセキュリティ、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 における試みもみられるようになってきた。また、その過程では、G7、G20 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、データ・フリー・フロー・ウィズ・トラストをかかげて議論を主導することを試みている。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、興味深い場所にいるとは言える。

— 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.
- 2 Ibid. 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 「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)。
- 6 “Chapter 19 Digital Trade” (<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/19-Digital-Trade.pdf>) .
- 7 「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>)。
- 8 「第12章電子商取引」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100129065.pdf>)。
- 9 「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>)。
- 10 “Digital Economy Partnership Agreement” (<https://www.mti.gov.sg/Improving-Trade/Digital-Economy-Agreements/The-Digital-Economy-Partnership-Agreement>) .
- 11 “Australia-Singapore Digital Economy Agreement” (<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australia-singapore-digital-economy-agreement.pdf>) .
- 12 「サイバーに関する G7 の原則と行動」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000160315.pdf>)。
- 13 「G20 大阪首脳宣言」(https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osaka19/jp/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html)。
- 14 WTO, “Joint Statement Initiative on Electric Commerce” (WT/MIN (17)/60).
- 15 WTO, “Joint Statement Initiative on Electric Commerce” (WT/L/1056).
- 16 WTO, “Joint Statement Initiative on E-commerce: Co-convenors’ Update” (https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ecom_14dec20_e.pdf) .
- 17 WTO, “Joint Statement Initiative on Electric Commerce- communication from China” (INF/ECOM/19 24 April 2019).

- 18 “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) .
- 19 SPS 協定、TBT 協定運用における政策目的間調整の課題については、以下を参照。城山英明『国際行政論』
(有斐閣、2013 年)、106 - 108 頁。

第9章 米中の通貨・金融覇権競争： ロシアのウクライナ侵攻を受けた米欧日による対口金融制裁の含意

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が高まり、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、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。かつ中国は、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、人民元の国際化は足踏みすることになった。しかし、中国当局は、米欧日が2022年2月以降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、今後は着実に人民元の国際化を進め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、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多大な影響を及ぼすと考えられ、中国による国際協調の重視が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

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。

中国人民銀行は、2009年以降、合計41の中央銀行との間で3.7兆人民元（5,000億米ドル）に上る通貨スワップ協定を結んできた。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、さらには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、2014年10月に1500億人民元／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が、この協定はロシアによるウクライナ併合後の米欧による経済・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。このスワップ協定は17年、20年と3年ごとに更新され、現在も有効である。

アジア地域では、各国の公式・非公式の為替アンカー通貨は依然として米ドルであり人民元ではないが、世界金融危機以降、人民元の重要性が高まっている。その反面、日本円の重要性が減少しており、円の役割を侵食するかたちで人民元の役割が増大しつつある。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、対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。

さらに2016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、IMFの定義する公的準備通貨になった。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、ユーロに次ぐ10.9%で、円の8.3%を上回るようになった。

このように人民元の国際化は進展してきたが、米ドルだけでなくユーロ、日本円、英ポンドなどの主要国際通貨と比較すると、その国際化の程度はまだ限られている（表1参照）。

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 2019年4月	公的外貨 準備高 2021年12月	世界決済額 2022年2月	クロスボーダー 銀行債務残高 2021年9月	国際債券 発行残高 2021年12月
米ドル	88.9	58.8	38.9 (41.5)	49.3	47.1
ユーロ	32.3	20.6	37.8 (38.9)	29.2	38.3
日本円	16.8	5.6	2.7 (3.4)	3.7	1.4
英ポンド	12.8	4.8	6.8 (4.3)	4.9	7.9
豪ドル	6.8	1.8	1.6 (1.5)	--	1.0
加ドル	5.0	2.4	1.7 (2.2)	--	0.5
スイス・フラン	5.0	0.2	0.6 (1.0)	--	0.7
中国人民元	4.3	2.8	2.2 (1.4)	--	0.4
ロシア・ルーブル	1.1	--	-- (0.3)	--	0.1

注：外国為替市場取引額のシェアは、二つの通貨が交換されることから、合計は200%になる。世界決済額の括弧内の数値は、ユーロ圏域内の決済を除いたもの。

出所：BIS、IMF、SWIFTのデータより筆者作成

それでも、他の新興国通貨、とくにロシア・ルーブルより国際化の程度は高い。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・金融取引における人民元の役割が小さいものとどまっているからである。実際、中国では通貨・金融当局が、2015 - 16年の「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大幅にスローダウンした。国際資本移動の自由化なくして、人民元の世界規模での国際化の進展は難しい。

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こととした。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てきた。また、人民銀行は香港、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、これまで中国国内で28都市、6,200億元（約1兆130億円）の取引が街中の店舗などで実証実験として行われている。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、商業銀行が中央銀行に預けてい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。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、その一部を採用して匿名性を保持し、かつ改ざんの危険性を排除しつつも、既存の電子決済をベースにした新技術だとされる。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）と異なる点は、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、第二に利用者の個人情報民間決済業者の手に渡らず、市中銀行を通じて通貨当局の手に入る点、第三にオフライン決済が可能だという点にある。個人情報に関しては、原則的に「小額決済は匿名、高額決済は法に基づき追跡可能」として運用される予定だ。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、当局が資金の流れに関する情報を把握できることを意味する。

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各国間や地域内でデジタル法定通貨の同盟を確立し、国際的な規制基準をつくり遵守することができる、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することが可能になる（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¹。

これらの理由のうち重要なのは②と③である。中国は、②により人民元圏の形成を進めることができ、③により先行者利益を得ることができるからである。デジタル人民元の利用は、現在は国内での小売り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、「一带一路」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。中国が資本移動規制を課していても、人民元がかなりの地域に広がって利用されることで、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・運営面や規制面で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

中国は当初、国際金融センターの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1月現在で104か国から1,304銀行が参加している。このうち「直接参加行」が76行、「間接参加行」が1,228行とされる。

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²。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くなる。

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が示しているように、その役割はまだ限られている。2022年1-3月期時点で1日当たりの平均取り扱い件数はわずか1万4500件、決済処理金額は590億ドルで、SWIFTの1日平均4600万件、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1.4%（ユーロ圏域内の取引をネットアウトした数値）と、米ドルの42%に比べて低く、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	11,632行（「会員行」2,409行、「準会員行」3,070行、「参加行」6,153行）	4588万件 (2022年1-2月)	5兆ドル (2022年)
CIPS	104か国	1,304行（「直接参加行」76行、「間接参加行」1,228行）	1万4480件 (2022年1-3月)	593億ドル (2022年1-3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>

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による国際決済は難しいのが現状である。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と共同で金融合併会社を設立したが、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。人民元のさらなる国際化、デジタル人民元の正式導入、SWIFTに依存しないCIPSの競争力向上は、米ドルから独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含意

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、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
- ・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・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ようとしている。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。これらの対ロシア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³、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。

これらの対ロシア金融制裁の中で最も重要なものの一つは、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9主要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）で行われているからだ。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⁴。EU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をとったり、支払・資本取引規制を課したりしている。

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⁵。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可能性が高い。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やガスプロムバンク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の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いるという事情がある。また、ロシアの企業にとっては、主要7行以外の銀行を通じて国際決済を続けることもできる。こうした「抜け道」があるため、SWIFTからのロシアの銀行の排除は十分な成果を挙げない可能性がある。

金融制裁のうちもう一つ重要なものは、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。ロシアは2022年1月初めに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%）以上であり、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⁶。これに相当する部分が米欧日の金融制裁によって凍結されたことになる。ロシアのアントン・シリアノフ財務大臣は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38.6%に過ぎず十分とは言えない。かつロシア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、その利用は中国との二国間決済に限られよう。

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22年2月末に政策金利を9.5%から20%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135.5ルーブル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⁷。

- ・ 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「非友好的な国」に対し、ロシア産天然ガス（ガスプ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⁸

このような通貨防衛策に加え、ロシアが依然として原油・天然ガスなどの輸出を続けて経常収支黒字を生み出していることから、ルーブルの対ドルレートは回復基調にある。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、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ルーブル台と侵攻前よりもルーブル高になっている。ロシアは長期にわたり構造的な貿易収支・経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17%に、同月末にはさらに14%に引き下げた。ただし、国内のインフレは侵攻後、昂進している。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月には9.2%、3月に16.7%、4月に17.8%と上昇を続けており、高インフレがしばらく続くことが予想される。

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ていること、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ている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。また、海運業者は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も銀行から入手できなくなっている。さらに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、ロシアに進出する多国籍企業931社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⁹。ウェブサイトでは、各企業のロシアにおける事業状況を5段階で評価している。これによると、4月9日時点で、撤退した企業は256社(全体の27%)、事業を停止している企業は279社(30%)、事業を縮小しつつ継続している企業は76社(8%)、計画済みの新規投資・開発・販売促進活動を延期しつつも事業を続けている企業は109社(12%)、これまでと同様なかたちで事業を継続している企業は211社(23%)に上るとされる。全体の57%(日本企業に限った場合は49%)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。

さらに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、債務不履行(デフォルト)に追い込みつつある。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205億ドルとされる(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、経済・金融制裁がなければ債務の維持可能性に問題を引き起こさない大きさである。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、世界の主要格付け機関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。ロシア政府は、3月16日と31日に外貨建て国債への利払いを行ったが、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、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ため、投資家に米ドルでの元利振込がなされず、30日の猶予期間後にデフォルトに陥る可能性が高まった¹⁰。加えて、米欧の主要格付け会社がEUの意向に同調して、外貨建てロシア債券の格付けを撤回することになった¹¹。ロシア国債のデフォルトの可能性が高まり、かつロシア債に格付けがつかなくなったことから、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さらに難しくなり、ルーブルが再度不安定化する可能性がある。

米欧日の経済・金融制裁は、このように、ロシアの経済と金融システム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大幅な低下だろう。たとえば、3月

31日に公表された欧州復興開発銀行（EBRD）の報告書によれば、2022年のロシア経済の成長率は従来予測（21年11月）の3%からマイナス10%へと13ポイント落ち込むことが予測されている¹²。また、4月10日に発表された世界銀行の予測によれば、22年のロシアの経済成長率は従来予測（21年1月）の2.4%からマイナス11.2%へと14ポイント近く低下するとされる¹³。さらに、4月19日に発表されたIMFの予測によれば、ロシアの22年の成長率はマイナス8.5%となり、22年1月の予測から11ポイント以上下がるとされる¹⁴。こうしたGDPの落ち込みは、ロシアが過去に記録した最大の落ち込み（1994年のマイナス12.7%）に迫るものだ。しかし他方で、ロシア経済が市場経済への移行期（1990年から98年）に実に43%縮小したこと（8年間にわたり毎年平均6.6%の落ち込み）を踏まえると、米欧日の経済・金融制裁がロシア経済に対して決定的なダメージを与えるには至っていないのも事実だろう。

その最大の理由は、欧州、日本、中国、インドなどがロシア産エネルギーを輸入し続けることで、間接的にロシア政府の財政を支えていることにある。ロシアでは、これまで連邦政府歳入の4割程度が石油・天然ガス関連の輸出に伴う税収によってまかなわれており（うち石油は3割程度）、原油価格の高騰で2022年の関連税収が前年比で4割以上増えることが見込まれている。

中国にとっての対ロシア金融制裁の教訓

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・中銀や一般の銀行による国際金融取引が大きく制限され、ドルやユーロでの国際決済（ロシアからの原油・ガスの輸出に関わるものを除く）が難しくなっているからだ。

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 Finansovykh Soobshcheniy = 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よる対ロシア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。2019年から毎日稼働する体制（24/7/365）になり、ロシア中銀は「SWIFTとほぼ同等」と評価しているものの、システムの国際的な接続性や処理件数は十分でない。2021年1月の参加機関数は403機関であり、このうちロシアの機関が大半を占め、非居住者機関は19のみとなっている。SPFSを通じたメッセージ件数は2020年に倍増し、国内SWIFT件数の20.6%に達したとされる¹⁵。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諸国や周辺国に限られている。ロシアは中国やインドにも参加を呼びかけているが、今のところSWIFTはおろかCIPSの機能にも及ばない状況である。

ロシアの主要銀行がSWIFTを利用せず、CIPSに参加してその人民元決済システムを利用することも考えられる。そのためには、ロシア中銀の保有する人民元建ての外貨準備や

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6月の時点でロシア中銀の保有する外貨・金資産の約13%（770億ドル）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¹⁶、それらを中国との国際決済に充てることのできる（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り得よう。ただし、ロシアの対中国貿易における元建て比率は輸出で7%以下、輸入で27%以下（2021年）なので、人民元での決済額を増やすためには人民元建て貿易比率の大幅な引き上げが必要になる。また、ロシアの地場銀行はCIPSに参加しておらず、その参加を促す必要がある。さらに、そもそも既述のように、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、SWIFTを代替することは難しい。

あるいは、ロシアが外貨準備として保有したり、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。

以上のような点から、中国はどのような教訓を得るのだろうか。仮に中国が一方向的に台湾に軍事侵攻したならば、米欧日はロシアに対するものと同程度の経済・金融制裁を科す可能性がある。中国はそうした状況を見越して、制裁に耐えられる体制を整えていくと考えられるが、それはどのような方向だろうか。

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・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を禁止したり、SWIFTから排除したりすることができる状況になく、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。その主因は、ロシアがエネルギー輸出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ことにある。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。そのために、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には黒字幅（対GDP比）が減少し、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、今後はさらに安定的なエネルギー・食糧や各種資源の供給元を確保することの重要性を再認識したものと思われる。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。とりわけ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が考えられるが、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ろう。人民元建てのエネルギー資源市場や金市場の規模拡大、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、ロシアの銀行など、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に励んだり、デジタル人民元を導入して国際決済の目的での利用拡大を促したりすることになるだろう。

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、2020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。また、22年2月のロシアのウクライナ軍事侵攻に対する包括的な経済・金融制裁の発動により、仮に中国が台湾への軍事侵攻を行ったならば、米国の主導の下、同様の厳しい経済・金融制裁を中国に科せることを示したといえる。

「為替操作国」・「監視対象国」の認定

米財務省は、19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¹⁷。

より具体的には、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」に指定されていた¹⁸。そして19年8月に「為替操作国」に認定され、20年1月の『半期為替報告書』で「為替操作国」から解除された¹⁹。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)に合わせた措置だと解釈できる。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、法的拘束力のある約束を行い、さらに為替レートや対外収支に関する情報を発表することについても約束した。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いことを示唆する。

米財務省は21年12月の時点で、「為替操作国」認定のために以下の3つの基準を掲げている。すなわち、米国にとって主要な貿易相手国(上位20位以内)であり、①対米貿易黒字が大きい(150億ドル以上)、②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対GDP比で1%以上)、③持続的に一方向の為替市場介入を行っている(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)。「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、黒字が解消しないと制裁措置が科される可能性がある。この基準に基づき、直近の21年12月の『半期為替報告書』では、台湾とベトナムが「為替操作国」に認定され、2つの基準を満たす12カ国（中国、日本、韓国、ドイツ、アイルランド、イタリア、インド、マレーシア、シンガポール、タイ、メキシコ、スイス）が「監視対象国」となった²⁰。中国は、20年1月以降は①の基準しか満たしておらず「為替操作国」に認定されていないが、「監視対象国」に指定されている。しかし今後、中国の経常収支黒字がさらに拡大することになると、米財務省による中国の監視は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

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²¹。

「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。

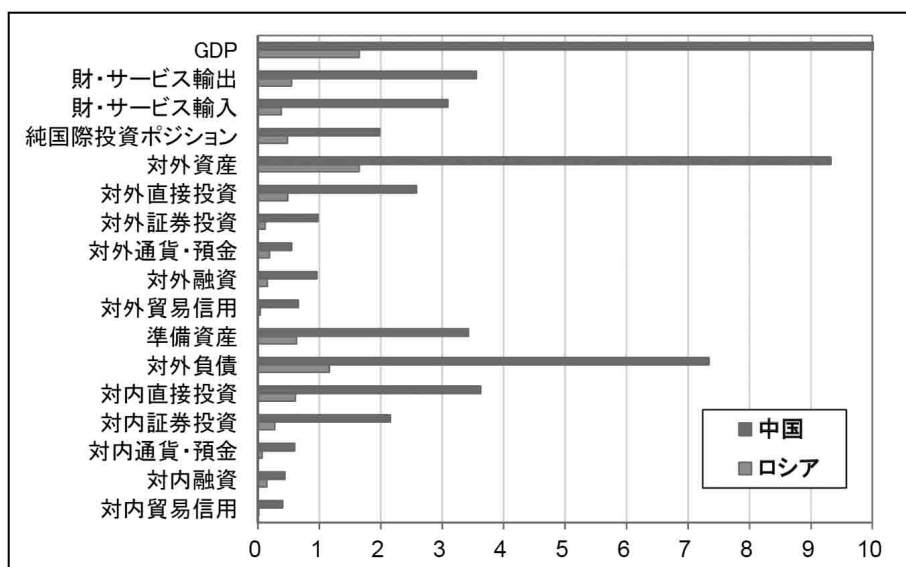
米財務省は20年10月に中国当局者や香港の林鄭月娥（キャリー・ラム）行政長官ら10人を自治侵害に関与した人物として指定し、財務長官はこれらの制裁対象者と金融機関との間の取引状況を調べ、60日以内に議会に報告することとした。それを受け、米財務省は同年12月、これら対象者10人と「著しい取引」がある金融機関は特定されなかったと発表した。米バイデン政権は、21年3月、新たに中国と香港の当局者ら24人を制裁対象とし、これらの当局者と「著しい取引」がある金融機関が特定できるかどうか調査することになった。同年5月、計34名と「著しい取引」を行う金融機関は特定されていないと発表し、「香港自治法」に基づく外国（とくに中国）の金融機関に対する制裁の発動は見送られた²²。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²³。

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甚大な影響を与え、国際金融システムにも大きな影響を与えよう。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よう。図1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・債務はロシアの6倍ほどであり(いずれも2021年の数値)、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大きくなるからだ。要するに、中国に対する包括的な金融制裁は、中国に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大きなダメージを受ける可能性が高い。このことは、米欧日が中国に対して包括的な経済・金融制裁を科すことに躊躇する可能性が高いことを示唆する。加えて、拡大し続ける中国市場の魅力を考えて、中国に進出している多国籍企業が直ちに事業撤退や停止を決めるとも思われぬ。それでも、米欧日の打ち出す対中経済・金融制裁は中国経済に一定程度マイナスの影響を及ぼそう。

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果たしてきたが、それは今後も変わらないだろうことから、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経済発展戦略を取り続けることが極めて重要だ。国際社会も中国が台湾問題に関して慎重に行動するよう訴え続けるべきだ。

図1： 中国とロシアのGDP、貿易、対外資産・負債の規模の比較(2021年、兆ドル)



注：中国のGDPは17.5兆ドルだが、図ではその全てが示されていない

出所：IMF, *World Economic Outlook database*, April 2022. 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

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。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る可能性が高い。

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は限られよう。

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。その背景には次の二つの考え方が挙げられる。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、「透明性」、「法の支配」、「健全な経済ガバナンス」を、中銀デジタル通貨が満たすべき事実上の3原則として示して、中国を間接的に牽制した。また、2021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2022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2022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。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ようになった。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2022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。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、の6つを優先事項に挙げている。焦点は米国版の中銀デジタルドルの研究開発の加速である。大統領令では米国が多国間の実験に参加し、開発競争で主導権を握ると明記した。この大統領令によって、米国はデジタルドルの発行に向け積極的に検討することになったといえる。

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っており、それにも備える

必要があるという事情がある。中国でデジタル人民元が一旦導入されると、国際的に急速に拡大し、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「数カ月ではなく数年」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ろう。

5. 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・金融協力に励むべきだろう。

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、低所得国・低位中所得国73か国に対する公的対外債務の返済猶予を円滑に進め、必要に応じて債務削減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-ウクライナ戦争でさらに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などとともに行なっていくことが課題になっている。

ASEAN+3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・プルーデンシャル政策、資本管理政策）、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、ロシア-ウクライナ戦争など）への対応、金融セーフティネットの強化（チェンマイ・イニシアティブ・マルチ化〔CMIM：Chiang Mai Initiative Multilateralization〕の強化・拡大、ASEAN+3マクロ経済リサーチオフィス〔AMRO〕の機能強化、CMIMとIMFの連携強化）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（2021年末で2,023兆円、うち現金・預金は1,092兆円）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しぼる必要がある。

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年春からは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・流通など基本機能に問題がないかについて検証を行った。22年4月からの第二段階では、決済の利便性向上や保有額の上限設定などシステムの安定性確保に要請される機能の検証を始めている。その後の第三段階では、民間事業者や消費者等が参加するパイロット実験を行う予定だとされる。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ろう。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、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。

「一帯一路」構想が質の高い開かれた透明性の高いものになり、国際的な規範に則ったかたちでプロジェクトが運営される（パリクラブへの参加を含む）ようになることが望ましい。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よう促していくべきだ。中国としては、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、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ことが期待できる。

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、市場ベースでの人民元の国際化を進めること、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（とくに企業債務や地方政府の融資平台債務）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まい。

6. 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果たすようになり、2016年にはIMFのSDRバスケットの構成通貨にもなった。中国人民銀行は独自の人民元国際決済システム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2015 - 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、2022年2月-3月に米欧日が発動した極めて包括的な対ロシア金融制裁（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必要であることを再認識したのではないかと考えられる。

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く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。しかし、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「一帯一路」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ていこう。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できよう。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大きな影響を与えることから、米国をはじめG7諸国としても厳しい対中経済・金融制裁を行えない可能性がある。そのため、国際社会は、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るべきだろう。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重要だ。

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、2022年に入ってから、デジタルドルの導入に向けて前向きな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むことが、中国による一方的かつ国際非協調的な行動を抑制する効果をもつと期待される。

— 注 —

- 1 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。
- 2 SWIFTは、加盟金融機関によって所有されている、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。
- 3 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きたが、2000年代半以降、金融制裁が活発化した。米オバマ政権は、2015年7月のイラン核合意（「包括的共同行動計画」〔Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA〕）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、2018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リアル物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。
- 4 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、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場合でも、ユーロ、英ポンドや円などドル以外の通貨での取引を制限することはできない。これらの制限はEU、英国や日本の当局が課すことになる。
- 5 SWIFTはEUとベルギー政府の決定を受けて、22年3月12日（欧州時間）、ロシア7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、2012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2016年1月に停止措置を解除したが、2018年11月に再導入した。
- 6 金・外貨準備に占める米ドルの比率は、2017年末には45.8%だったが、それ以降急速に低下し、22年1月には10.9%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ている。とくにユーロは同時期に21.7%から33.9%に、金は17.2%から21.5%に、人民元は2.8%から17.1%に、円は極めて低い水準から5.9%にそれぞれ増加している。ただし英ポンドの比率は同時期に8.3%から6.2%に減少している。
- 7 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
- 8 欧州などの取引企業が天然ガスを購入するにあたり、ガスプ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る。買い手企業は従来通り代金をユーロでガスプロムバンクに支払い、ガスプロムバンクは送金された外貨をルーブルに両替してガスプ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。
 - 9 Yale School of Management, *Over 600 Companies Have Withdrawn from Russia—But Some Remain*. <https://som.yale.edu/story/2022/over-600-companies-have-withdrawn-russia-some-remain>
 - 10 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 4920 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。米政府がロシア政府による米国外の別のドル資金を使った国債の償還や利払いは可能だとしていたため、ロシア政府が 30 日の猶予期間内にドルでの償還・利払いを行う可能性が残されたが、期限内に返済が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。ロシア政府は、4 月末、当初の返済期限を過ぎていたドル建て国債の元本償還と利払いについて、国債保有者にドルで支払ったと発表した。猶予期限の 5 月 4 日までに返済されたため、デフォルトは当面回避された。ロシア政府が米国の制裁対象外の銀行から、仲介役の米シティグループにドルを送金したとされる。米財務省は、5 月 25 日までは米国の投資家がロシアから国債の元利払いを受け取ることを特例として認めているが、それ以降については特例が失効する可能性があり、依然としてロシアがデフォルトに陥るリスクが残されている。
 - 11 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・レーティングはすでに外貨建てロシア債券の格付けを撤回しており、S&P もこれに加わるようになった。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、海外からの新たな資金調達は困難になる。
 - 12 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/ebd-sees-war-on-ukraine-causing-major-growth-slowdown.html>
 - 13 World Bank, *War in the Region: Europe and Central Asia Economic Update*, Spring 2022. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37268>
 - 14 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>
 - 15 Bank of Russia, *Annual Report for 2020*, May 2021. <https://www.cbr.ru/eng/press/event/?id=9819>
 - 16 ロシア中銀と中国人民銀行は、2014 年にロシアがクリミア半島併合後、米欧が対ロ経済・金融制裁を科したことを受け、1,500 億元 -1.75 兆ルーブルの通貨スワップ協定を締結した。その後 3 年毎に計 2 回にわたり協定を更新しており、現在も効力をもっている。
 - 17 「為替操作」の定義や法的側面に関しては、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）の第 1 章を参照。
 - 18 「監視対象国」は通常は 3 つの認定基準のうち 2 つを満たす国が指定される。
 - 19 U.S. Department of the Treasury, *Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States*, December 2020. <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/macroeconomic-and-foreign-exchange-policies-of-major-trading-partners-of-the-united-states>
 - 20 U.S. Department of the Treasury, *Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States*, December 2021. <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/macroeconomic-and-foreign-exchange-policies-of-major-trading-partners-of-the-united-states>
 - 21 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>

- 22 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20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となるとした。
- 23 実際、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甚大すぎることを鑑み、大手には制裁を科さなかった経緯がある。

経済・安全保障リネージュ研究会 中間報告書

発行 2022年3月

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>

