

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.109

# アジア太平洋における貿易投資政策と 安全保障政策の新たな相克

亜細亜大学アジア研究所  
2022年3月

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.109

# アジア太平洋における貿易投資政策と 安全保障政策の新たな相克

研究代表者 久野 新

## 目 次

まえがき .....	1
グローバル化と経済安全保障の均衡点とその行方 ..... 久野 新	5
日本における経済安全保障への着目：安全保障分野としての台頭と課題 ..... 向 和歌奈	15
輸出入管理の GATT 安全保障例外規定との適合性 ..... 梅島 修	25
国際投資法と経済安全保障 —GATS におけるサービス自由化約束を中心に ..... 国松 麻季	33
サイバー空間における米中対立と安全保障：国際貿易への影響 ..... 大澤 淳	41
経済安全保障の政治経済的考察：貿易とサプライチェーンの観点から ..... 小田 正規	51
経済安全保障とアジア地域協力 ～日本の役割と課題～ ..... 篠田 邦彦	61

# アジア太平洋における貿易投資政策と 安全保障政策の新たな相克

## まえがき

本報告書は令和2年度から3年度（2020-21年度）に実施された研究プロジェクト「アジア太平洋における貿易投資政策と安全保障政策の新たな相克」の成果物である。

近年、アジア太平洋地域の主要国では、多国間ルールを尊重しつつ経済的利益の追求を行う従来型の貿易投資政策から安全保障上の利益をより重視する政策への軌道修正がなされており、それが国家間の関係悪化を一層助長するような現象が多発している。とりわけトランプ前政権時代の米国は、GATT 第21条（国家安全保障例外）を根拠として中国などからの鉄鋼・アルミ製品に対して一方的に追加関税を賦課、これが米中貿易戦争の激化を招いたほか、安全保障上の理由から重要技術を有する米国企業への外国企業による投資を制限する外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）、および輸出を通じて米国企業の技術が外国に流出することを防止する輸出管理改革法（ECRA）など、次々と安全保障上の規制を強化させてきた。また2019年8月には日本でも安全保障上の理由から韓国向けの一部半導体材料の輸出管理制度が強化され、これが二国間の関係悪化や韓国によるWTO提訴を招いた。

このように当研究会を企画した2019年12月の時点においても、国際経済秩序の重心はすでに経済的利益から安全保障上の利益へとシフトしはじめていた。しかしながら2020年の新型コロナウイルスのパンデミック発生以降、医療物資などの戦略物資を外国に過度に依存することのリスクが露呈すると、日本でも突如として「経済安全保障」というキーワードが頻繁に報道されるようになり、グローバル・サプライチェーンの構築にあたっては経済効率性よりも強靱性を重視すべきとの論調が支配的になった。2021年10月に誕生した岸田内閣では経済安全保障を担当する閣僚ポストが置かれ、2022年2月現在、政府は経済安全保障に関する戦略策定や法制度の整備を急ピッチで進めている。このようにグローバリゼーションから得られる経済的利益と安全保障上の利益のリバランシングが模索されるなか、当プロジェクトは2020年11月、アジア太平洋における貿易投資政策と安全保障政策の相克の現状と課題について理解を深めることを目的としてスタートした。

米中対立時代の「貿易投資と安全保障の相克」（あるいは「経済安全保障」という、日本では比較的あたらしい研究領域にとりくむべく、当プロジェクトで

は学際的なアプローチを採用した。具体的には、貿易投資政策を専門とする国際経済学者と国際経済法学者、および安全保障政策を専門とする国際政治学者にプロジェクト・メンバーとしてご就任頂いたほか、ゲスト講師やオブザーバーとして国内外のアカデミア、行政担当者、および民間シンクタンクの専門家など多数の方々にご参加頂き、研究会では毎回活発な討論が行われた。

当プロジェクトの研究会の活動日程と成果報告の要旨は以下のとおりである。

### 【研究会】

#### 2020年度

- 11月10日 「東アジアにおけるコロナ関連医療物資の貿易構造と安定供給に向けた課題」 久野新
- 12月22日 「ポスト・パンデミックのインド太平洋の国際秩序の安定と国際協力の推進に向けて」 篠田邦彦
- 2月16日 「日本の対韓国輸出管理強化について」 中島朋義\*
- 3月16日 「安全保障と外資規制：国際法の観点から」 中谷和弘\*

#### 2021年度

- 5月15日 「National Security Exceptions in International Trade and Investment Agreements」 Dr. Sebastián Mantilla Blanco\* and Dr. Alexander Pehl\*
- 6月12日 「サイバーセキュリティにおける米中対立と安全保障：国際貿易への影響」 大澤淳
- 7月17日 「経済安全保障の政治経済的考察：貿易とサプライチェーンの観点から」 小田正規
- 8月21日 「国際投資法と経済安全保障：GATSにおけるサービス自由化約束を中心に」 国松麻季、「デジタル貿易をめぐる多国間および地域間のルール形成」 三浦秀之\*・浦田秀次郎\*
- 9月11日 「GATT 安全保障例外の射程」 梅島修
- 10月16日 「経済と安全保障の交差点：経済安全保障の現状と課題」 向和歌奈

12月18日 「経済安全保障とアジア地域協力：日本の役割と課題」 篠田邦彦

1月29日 「グローバル化と経済安全保障の均衡点とその行方」 久野新

(\*はゲスト講師)

## 【各章の要旨】

### 第1章 グローバリゼーションと経済安全保障の均衡点とその行方 (久野新)

「経済的相互依存の深化は平和構築に貢献する」との期待のもと、戦後の国際経済秩序は貿易投資の自由化、ならびに国内規制の緩和および国際的な調和を推進しながら進化を遂げてきた。一方、いくつかの外部環境の変化に伴い、外国に対する過度な経済的依存は安全保障上のリスクであるとの認識が主要国において急速に醸成・共有されることとなった。日本も例外ではなく、グローバリゼーションを推進する政策から経済安全保障上のリスクを最小化するための政策へと大きく舵が切られている。本稿では、国際経済秩序をとりまく環境変化を整理し、こうした地殻変動が生じた理由について考察したうえで、安全保障上の利益と経済的利益のリバランスの方向性に関する原理原則について検討と提案を行っている。

### 第2章 日本における経済安全保障への着目：安全保障分野としての台頭と課題 (向和歌奈)

安全保障に影響を及ぼす要因が多様化し、また国際情勢も大きく変容した近年、いわゆる伝統的な安全保障の考えのみでは、国を守ることが困難となっている。安全保障の捉え方そのものも多角化し、揺らぎ始めている。昨今注目を集める経済安全保障もまた、多様化する国際社会への一つの対応策である。ただし、安全保障の概念が多角化する一方で、国を守るという意識、すなわちより一層国家安全保障を重視する姿勢に回帰する姿勢もみられる。このことから、日本が経済安全保障に関する政策を今後推進していく際には、国際秩序の形成と維持の動きを注視し、自律性を確保しながらも国際社会にとっての不可欠な存在になっていくことが求められる。

### 第3章 輸出入管理のGATT安全保障例外規定との適合性 (梅島修)

自由貿易・無差別を原則とするGATTは第21条に国家安全保障のための一定の措置を例外と認めている。2019年のパネル報告書は、当該例外は無制限に認められるものではなく、措置が同条に定めた事項と密接かつ純粋な関係にあり、安全保障上の重大な利益のために必要であることの説明を要するとした。国際

輸出管理レジームに基づく個別国の措置は、韓国が問題としている物資を含め第21条に適合すると思われる。他方、米国232条措置のように主として商業的利益のための措置は対象外とされる可能性がある。国家安全保障のための輸入管理措置を実施するにあたっては、有事の軍事物資供給のためのものであることを明確にしておく必要がある。

### 第4章 国際投資法と経済安全保障：GATSにおけるサービス自由化約束を中心に (国松麻季)

重要土地利用規制法の成立に向けた検討において、WTOサービス貿易一般協定(GATS)の内国民待遇義務を根拠に内外無差別原則を確保すべきとの議論があった。GATSは土地の他にも重要インフラ分野など経済安全保障に係る約束を含む。しかし、土地・不動産の約束を精査すると、緻密さを欠く部分が内包されている。これを補うためにFTA・EPAや投資協定による精緻化が期待される。日本においてこれらのモデル協定を作成し、現行の国際投資法の透明性を高めることが有用である。サービスや投資の重要分野における約束や留保のモデルも検討し、国内法と国際投資法の関係を整理することは、今後の経済安全保障にかかわる政策検討において国際法との整合性を確保するためにも意義を持つ。

### 第5章 サイバー空間における米中対立と安全保障：国際貿易への影響 (大澤淳)

デジタル社会の進展とともにサイバー攻撃の脅威が増大している。このうち、中国が関与する「情報窃取型」サイバー攻撃は、米国など先端技術を持つ企業から知的財産やビジネス秘密を盗み、産業競争力にダメージを与え、安全保障上の脅威と見なされている。サイバー攻撃による競争力の喪失を警戒する米国は、中国のサイバー攻撃を抑止するため、外交的圧力、司法訴追、経済制裁、サイバー反撃を含むあらゆる政策を動員して、積極的サイバー防御という政策を打ち出している。技術を盗むサイバー攻撃は、「強制技術移転」の問題として、米中対立の焦点となり、国際ルール上の問題として国際貿易に大きな影を落としている。

### 第6章 経済安全保障の政治経済的考察：貿易とサプライチェーンの観点から (小田正規)

近年、「経済安全保障」への関心が高まっているが、経済安全保障を検討する際には、それがどのような文脈で発生してきているのかということ、それがどの国(の企業)の活動によって生じているのかということを重ね合わせて考える必要がある。特に国際的なサプライチェーンにおいては、欧州や米国における社

会・経済的関心事項と、国際市場において影響力を高めている国、1970～80年代の日本や、今日の中国の動向とを併せて検討することが不可欠である。サプライチェーンに影響を与えうる国際的な課題として、為替、税制、環境規制、電気・自動車安全基準、労働基準などが挙げられるが、日本企業としても、こうした分野で経済安全保障上の問題が発生しないかどうか、事前の検討と対処が求められる。

## 第7章 経済安全保障とアジア地域協力：日本の役割と課題（篠田邦彦）

2010年代半ば以降、米中対立、持続可能性（気候変動）、格差・分配、デジタル化等の地政学上の構造変化の動きが起き、2020年以降、コロナ禍の拡大を受けてこうした動きが加速している。様々な経済・社会の課題解決や持続的な成長に向けた国家の役割が拡大し、通商政策の理念も、「貿易・投資の自由化によるグローバル化の推進」から、「持続可能・公正な経済社会の実現」へと転換しつつある。アジアへの地域協力のアーキテクチャーもアジア太平洋からインド太平洋へ、多国間協調から有志国連携へとシフトしつ

つある。我が国としては、インド太平洋地域で通商、技術、デジタル、インフラ、エネルギー・環境等の分野での国際ルールの形成・遵守や地域協力を推進し、国際秩序の安定に向けて貢献することが必要である。

本研究プロジェクトにご参加頂いた委員の先生方、研究会での討論に貢献頂いたオブザーバーの先生方、ゲスト講師としてご発表頂いた先生方、プロジェクトの実施にあたりアドバイスやご協力頂いた亜細亜大学アジア研究所の先生方、そして教学センター研究支援グループの生駒晴美さんと野口由紀子さんに心から御礼を申し上げたい。

2022年2月

研究プロジェクト代表 久野 新

\*本報告書に掲載された論文は、亜細亜大学アジア研究所および執筆者が属する機関の公式見解を示すものではない。

# グローバル化と 経済安全保障の均衡点とその行方

久野 新

Towards a Better Equilibrium between Globalization and Economic Security

Arata KUNO

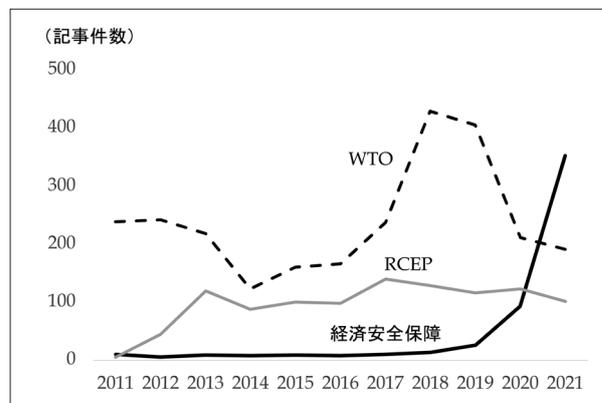
## はしがき

「経済的な相互依存の深化は平和構築に貢献する」との期待のもと、戦後の国際経済秩序は貿易投資の自由化、および国内規制の緩和と国際的調和を推進してきた。換言すると、従来型の秩序においては、グローバル化を通じた経済的利益の獲得は安全保障上の利益と矛盾せず、むしろ相互補完的な関係であるとの期待がもたれていた。一方、反グローバリズムや経済ナショナリズムの台頭、経済・軍事面における中国の台頭、パンデミック発生後に露呈した重要物資の供給途絶問題、あるいはロシアによるウクライナ侵攻といった要因により、経済面での過度な対外依存は安全保障上のリスクであるとの認識が主要国で急速に拡大している。日本も例外ではなく、国民の生命・身体・財産の安全を経済面から確保するための「経済安全保障」の戦略策定や法整備が急ピッチで進められており、「グローバル化の利益最大化」を目指す政策から、「経済安保上のリスク最小化」を目指す政策へと大きく舵が切られている。2020年以降、マスコミでも経済安保関連のニュースが頻りに報道されるようになり、2021年には関連する新聞記事事件数がRCEPやWTO関連の記事事件数を大幅に上回るなど、関心の高さがうかがえる（第1図参照）<sup>1</sup>。

本稿は、国際経済秩序をとりまく環境変化を踏まえ、上記のような地殻変動をもたらした要因について整理したうえで、「グローバル化から得られる経済的な利益」と「地政学上その他各種リスクへの対応から得られる経済安保上の利益」のリバランシングのあり方について検討することを目的としている。筆者は経済的利

益と経済安保上の利益との間には一定のトレードオフが存在することを認めつつも、両者を最大限バランスさせるべく、企業が直面する規制対応コストと不確実性を最小化させながら経済安保上の利益を追求するための仕組みを導入すること、および経済安保関連規制の原則、内容、運用方法などに関する「ベスト・プラクティス」について諸外国と情報や経験を共有する仕組みを構築することを提案する。

第1図 経済安全保障関連の新聞記事事件数の推移



(資料) 日経テレコンの記事検索結果より筆者作成。件数は日本経済新聞朝刊及び夕刊における登場回数合計。

本稿の構成は以下のとおりである。第1節では貿易投資の側面に注目しながら戦後の国際経済秩序の変遷を俯瞰し<sup>2</sup>、つづく第2節では、従来型秩序では経済的利益の追求と安保上の利益の追求という2つの目標が相互補完的に捉えられていた理由について指摘を行う。第3節では従来型秩序に対する懸念や反発が急速に顕在化した

<sup>1</sup> RCEPは「地域的な包括的経済連携 (Regional Comprehensive Economic Partnership)」、WTOは「世界貿易機関 (World Trade Organization)」の略。

<sup>2</sup> 国際通貨体制や国際金融システムに関する秩序、および途上国に対する開発援助に関する秩序は、本稿の射程外とする。

要因を整理し、第4節では主要国が移行しつつある経済安保を重視する世界（まだ「秩序」とは言えない）の現状について概観する。第5節では国際経済秩序の行方に関する2つの極端なシナリオとそれぞれの課題を検討し、最後に経済的利益と経済安保上の利益のリバランシングに向けたいくつかの提案を行う。

## 第1節 戦後の国際経済秩序の潮流

### 1. GATT 時代の国際経済秩序

1947年10月、自由で無差別な貿易体制の実現を通じて雇用の確保や所得の増加をめざす「関税及び貿易に関する一般協定（General Agreement on Tariffs and Trade：GATT）」が署名された。GATT時代には通算8回の多角的貿易交渉が行われ、先進国を中心に輸入関税が引き下げられ、世界全体の貿易量も飛躍的に拡大した。一方、当時の輸入自由化は対象品目の「範囲」と「自由化の程度」の両面で比較的限定的であった。多くのGATT締約国は農業や繊維などの分野で関税や非関税措置を合法的に温存し、その他の品目についてもセーフガード措置（緊急輸入制限措置）やアンチ・ダンピング関税などGATTに組み込まれた貿易救済措置により自国の輸入競争産業を保護する余地が比較的残されていた。一部の国については、輸出自主規制要求のような「灰色措置」、あるいは米国通商法第301条のような「一方的措置」を用いて保護を求める国内の政治的要求を満たすことも可能であった。GATT時代の紛争解決手続は強制力に乏しく、またサービス産業はGATTルールの射程外であった。経済学者のダニ・ロドリックが指摘したとおり、GATTの目的は国内政策の自由度を維持しながら貿易上の障壁や差別を軽減し、それらを通じて各国の雇用や所得を改善させることであり、貿易自由化やグローバル化それ自体ではなかった<sup>3</sup>。

### 2. WTO の誕生とハイパー・グローバル化

ウルグアイ・ラウンド交渉を経て1995年に誕生したWTOの時代になると、関税や数量制限といった国境措置のさらなる自由化に加えて、一部先進国の強い要望により、銀行、保険、通信、あるいは小売などを含むサービス産業の貿易投資自由化、および知的財産権制度や動植物検疫措置といった国内制度の「国際的な調和」も目指されるようになった。ロドリックが指摘したとおり、モノ・サービス・ヒトの国境を越えた移動にかかる取引コストを可能な限り低下させようとする、「ハイパー・

グローバル化」の時代の到来である。

ハイパー・グローバル化が進展した要因としては、第一に、新自由主義的なイデオロギーの影響力拡大があげられる。サッチャー政権やレーガン政権に代表されるように、ウルグアイ・ラウンド交渉が開始された1980年代は一部主要国において「小さな政府」の実現が目指されていた。すなわち、政府の市場介入は消費者や企業の自由な選択、健全な競争、あるいはイノベーションを阻害しうるためこれを最低限にとどめ、むしろ規制緩和、民営化、そして貿易投資の自由化などを進めるべきとの考え方である。こうした主張は次第に影響力を強めたほか、新自由主義的な政策パッケージは途上国においても有効であるとされ、国際通貨基金（International Monetary Fund：IMF）が債務危機国に対して融資を行う際に実施が条件づけられることもあった。

第二に、多国籍企業の役割と発言力の高まりがあげられる。1980年代以降、日本企業を含む先進国企業は新たな生産・販売拠点を求めて海外進出を本格化させたが、進出先の国ごとに規制の内容や運用方法が異なっている状況は「ビジネス上の障壁である」と次第に認識されるようになり、各国の国内制度を調和させることへの需要が高まっていた。一方、投資を受け入れる側の一部の途上国政府も、雇用、税収、そして技術をもたらしにくる多国籍企業を誘致すべく、国内制度をWTOルールに整合化させるのみならず、自主的な制度改革を通じて多国籍企業にやさしいビジネス環境の構築に努めた。

第三に、WTOが誕生した1990年代中盤はインターネットなど新たな情報通信技術が登場、普及しはじめた時代でもあった。貿易投資の自由化と情報通信技術の革新はいずれも貿易投資の取引コストを劇的に引き下げ、これがグローバル・サプライチェーンの出現をもたらした。グローバルな競争環境のなかで生き残るべく、多国籍企業は生産工程を細分化し、国境を越えた分業体制を構築することで効率性を極限まで追求した。また各国政府も競うように主要な貿易相手国との間で自由貿易協定（Free Trade Agreement：FTA）を締結し、自国企業のサプライチェーン構築を後方から支援した。一方、国境を越えて複雑なサプライチェーンが構築された結果、まるで体内に張りめぐらされた血管のように、どこか一箇所が詰まると全体が機能不全に陥るような脆弱性がシステムのなかで密かに芽生え始めていた。

WTO協定が発効すると、かつて国内の保護主義的要求を満たす手段であった貿易救済措置の発動要件は厳格化され、灰色措置や一方的措置についてもこれらを禁止するルールが明文化された。紛争解決手続も強化され、ある加盟国の制度や措置がWTO協定に不適合であると判断された場合、その国はパネル（一審）や上級委員会（二審）の勧告に従って当該措置を改めるか、申立国

<sup>3</sup> Rodrik (2011).

による対抗措置を受け入れるか、という厳しい選択を迫られるようになった。こうした WTO の司法化に伴い、各国の国内政策の自由度が低下した結果、国際経済秩序と国内の政策目標との間の主従関係が逆転しているのではないか、との疑問や不満が一部の国で徐々に高まることとなった。

## 第2節 従来型秩序における安全保障の扱い

### 1. 経済的利益と安全保障上の利益の相互補完性

前述のとおり、戦後の国際経済秩序は自由で差別のない貿易体制は平和構築に貢献するとの期待に基づいて構築された。すなわち、経済的利益と安全保障上の利益はトレードオフの関係ではなく、むしろ相互補完的な関係として捉えられていた。前述の GATT は、1930 年代に横行した保護主義的な政策と報復の連鎖が世界経済の混乱と外交摩擦を助長したとの反省から締結に至った。GATT の創設に多大なる貢献をしたとされる米国のコーデル・ハル（1907 年から連邦議会議員、1933 年から 44 年まで国務長官）は、戦争や社会不安の一因となりうる貧困問題を解消し、貿易上の差別的待遇から生ずる国家間の妬みや報復の連鎖を抑制するためにも、自由で無差別な貿易体制を担保する多国間協定を締結する必要があると 1910 年代から強く訴えていた。<sup>4</sup>

なお、外国との貿易関係の構築が平和をもたらすとの考え方は古くから存在していた。たとえばシャルル・ド・モンテスキューは 18 世紀半ばに出版された『法の精神』のなかで、ジョン・スチュワート・ミルも 19 世紀半ばに執筆した『経済学原理』のなかで、それぞれ通商が平和をもたらすと主張した<sup>5</sup>。いずれも二国間で経済的な相互依存関係が構築され、そこから互いに利益を得るようになると、双方にとって紛争を開始するコスト（機会費用）が上昇し、結果として紛争の抑止につながるの考えに基づいている。類似の主張は戦後も一部アカデミアによって主張された。たとえば国際政治学者のロバート・コヘインらは、政府、企業、および個人など多様な階層で外国との相互依存が構築されると、これは

<sup>4</sup> Irwin (2008), pp.5-8.

<sup>5</sup> Hirschman (1980), モンテスキューは「通商の必然的な効果は平和をもたらすことである (The natural effect of commerce is to bring peace.)」と述べ、ミルは「通商こそ、戦争と必然的に相反する個人的利益を強化、増大させることで戦争を急速に廃れさせている要因である (It is commerce which is rapidly rendering war obsolete, by strengthening and multiplying the personal interests which are in natural opposition to it.)」と述べた。

脆弱性どころか相手国による一方的な強制外交に対する抑止力となると主張した<sup>6</sup>。

### 2. 戦後の実践例

経済的利益と安全保障上の利益を相互補完的に捉える考えは、戦後一部の国や地域の政策にも反映された。ドイツに侵略されたフランスを含む西側欧州諸国は、戦後ドイツを孤立させず、1951 年に欧州石炭鉄鋼共同体 (European Coal and Steel Community : ECSC)、1957 年には欧州経済共同体 (European Economic Community : ECC) の一員として迎え、むしろ経済的な関与を通じて紛争リスクを低下させようと努めた<sup>7</sup>。また冷戦後の中東欧諸国についても、一定の政治経済的な基準を満たすことを条件に欧州連合 (European Union : EU) に迎え入れ、域内の経済的繁栄と政治的安定性の両立を目指してきた。

日本の GATT 加入についても同様である。1952 年にサンフランシスコ講和条約が発効すると、日本は直ちに GATT への加入を申請した。当時根強く残っていた反日感情から、あるいは日本がダンピングや労働者の搾取によって各国に輸出攻勢をしかけるのではないかと懸念から、日本の GATT 加入をめぐるでは欧州やオセアニア諸国を中心に多くの国から反対意見が表明された<sup>8</sup>。しかしながら最終的には、西側自由主義陣営に留めておくためにも日本を経済的に孤立・困窮させるべきではないとの米国の強い主張により、日本の GATT 加入は実現した。2001 年の中国の WTO 加盟についても、外国との経済的相互依存関係の構築を通じて同国内で制度改革や民主化にむけた機運が高まることへの期待がもたれていた。

### 3. GATT/WTO における安全保障の扱い

WTO 協定には、GATT 第 21 条をはじめ、加盟国が国家安全保障上の理由で協定上の義務から逸脱することを

<sup>6</sup> Keohane (2009), pp.35-36.

<sup>7</sup> たとえば当時フランスの外務大臣であったロベール・シューマンは、戦後ドイツが経済復興を遂げた暁にはフランスを再度攻撃するのではとの懸念がフランス国内でまん延していたものの、軍備増強には石炭と鉄の増産が不可欠であることから、ドイツを ECSC のような枠組みに組み込むことで同国の軍備増強の兆候を早めに察知できるようになると考えていた。Irwin (2008), pp.8-9.

<sup>8</sup> 池田 (1996)、57-82 頁。

認める例外規定が置かれている<sup>9</sup>。一方、前述のとおり GATT/WTO は「経済的相互依存の深化こそ平和構築に資する」との前提で設計・運用されていたこと、および戦後時間をかけて築いてきた自由貿易体制を毀損するような態様で安全保障例外規定を乱用することは望ましくないとの暗黙の合意が加盟国間で形成されていたことから、従来、この規定を盾に貿易制限的な措置を発動する動きはほとんど見られなかった。WTO の紛争解決手続においても、2019 年に公表されたロシア・貨物通貨事件（申立国：ウクライナ）のパネル報告に至るまでは GATT 第 21 条の規定の解釈をめぐる直接的な判断は下されていなかった。また経済分野における安全保障上の懸念といえ、従来はエネルギーや食糧の安定供給確保の問題、あるいは軍事転用可能な物資や技術の意図せぬ国外流出を防ぐための安全保障貿易管理の問題などに限定されていた。

#### 4. 経済的相互依存が脅威でなかった理由

ところで、戦後の国際経済秩序では経済的相互依存が安全保障上のリスクと認識されていなかった理由は何であろうか。これに関してロバーツらは、中国の台頭以前は経済・軍事の両面で米国を脅かし、かつ米国が経済的に依存する国が存在しなかったこととの関連性を指摘している<sup>10</sup>。

たとえば冷戦期のソ連は軍事面では米国を脅かしたものの、経済面では最終的に米国に大幅な遅れをとっており、かつ両国間には今日の米中間関係のような経済的相互依存関係は構築されていなかった<sup>11</sup>。1980 年代の日本は経済的な意味で米国から脅威と認識され、ピーク時の 1986 年には米国の対日輸出依存率は 12.4%、輸入依存率は 22.1% まで上昇した<sup>12</sup>。一方、日本は軍事面で米国に依存していたことから、日本への経済依存が安全保障上の脅威をもたらすととの危機感が過度に高まることはなかった。冷戦が終結すると、米国の脅威はイラクやイランといった一部中東諸国、アルカイダなどのテロリスト集団（非国家主体）、あるいは北朝鮮などに移行したものの、いずれも経済・軍事の両面で米国を凌駕しうる存在

<sup>9</sup> このほか、サービス貿易一般協定（GATS）第 14 条の 2 や知的所有権の貿易関連の側面に関する協定（TRIPS 協定）第 73 条も同様の安全保障例外規定を置いている。

<sup>10</sup> Roberts, *et al.* (2019).

<sup>11</sup> たとえば米国センサス局のデータによると、冷戦末期の 1985 年の対ソ輸出依存率は 1.1%、輸入依存率はわずか 0.1% に過ぎなかった。

<sup>12</sup> IMF Direction of Trade Statistics (DOTS) のデータに基づく。

ではなく、また米国の経済的な依存関係もきわめて限定的であった<sup>13</sup>。

### 第 3 節 従来型秩序に対する挑戦

とりわけ 2010 年代以降、ハイパー・グローバルゼーションや外国への過度な経済依存に対する懸念や反発が主要国で顕在化した。以下ではその原因について 3 点指摘を行う。

#### 1. 反グローバルゼーション感情と経済ナショナリズムの拡大

第一に、新自由主義的政策やハイパー・グローバルゼーションがもたらした弊害への反発である。モノ・カネ・サービス・ヒトの国境を越えた移動の自由化は、国際分業を通じた資源の最適配分、技術やノウハウの国境を越えた伝播、競争促進を通じたイノベーションの誘発など、一国経済全体には大きな経済的利益をもたらす。一方、ミクロレベルで見た場合、グローバル化された市場競争に対応しきれなかった一部の企業や労働者は負の所得分配効果、すなわち倒産や失業といった「痛み」に直面する。1990 年代以降にハイパー・グローバルゼーションが加速すると、負の影響が及ぶ産業や職種の範囲は拡大し、影響が及ぶスピードも加速した。また WTO 協定の誕生と紛争解決手続における判例の蓄積の結果、GATT 時代には利用可能であった貿易救済措置の発動要件は次第に厳格化され、国内の政治的要求に合わせてこれらを機動的かつ合法的に発動することは徐々に困難になった。こうしたなか、各国政府は労働者や経営者が直面する痛み、あるいは社会に充満しはじめていた新自由主義的政策やハイパー・グローバルゼーションへの違和感、嫌悪感を緩和するための効果的な策を十分に講ずることができなかった。

反グローバルゼーションの機運が高まると、そうした不満や怒りを巧みに煽り、自らの権力基盤にしようと試みる政治家が各国で登場した。2000 年代以降、欧州全土でポピュリスト政党への政治的支持が上昇し、ハンガリーやポーランドなどではポピュリスト政党が政権運営

<sup>13</sup> IMF DOTS のデータによれば、米国の対イラン輸入依存率のピークは 1974 年の 2.8%、輸出依存率は 1975 年の 3.0% であったが、1980 年以降は 1% 未満で推移している。イラクへの輸出依存率は戦後一貫して 1% 未満で推移しているほか、輸入依存率も 2008 年を除き 1% 未満で推移している。また北朝鮮との経済的相互依存関係は限りなくゼロに近い。

を担うようにもなった<sup>14</sup>。2016年には国家主権の制限や移民急増に対する反発から英国がEUからの離脱を選択、米国でも「米国第一主義」を唱えるトランプ氏が大統領選挙で勝利、就任後は公約どおりTPPからの離脱や対中関税の引き上げを実施したほか、WTOを含む国際機関を軽視する姿勢を貫いた。

## 2. 経済・軍事面における中国の台頭

第二の理由として、経済・軍事面における中国の台頭があげられる。豪州のシンクタンク、ローウィー研究所が2018年以降公表しているアジア太平洋の「パワー・インデックス」によると、2021年の総合ランキングは依然として米国が1位（82.2ポイント）、中国は2位（74.6ポイント）であったが、両国の指数の差は2018年の10.1から7.6ポイントまで縮小した（第1表参照）。また軍事面では米国が優位性を維持しているものの、経済規模や技術力に関する「経済力」、あるいは貿易・投資・援助など「経済的依存関係を通じた影響力（の行使可能性）」などの項目では中国が米国をすでに凌駕している。

戦略的ライバルとしての中国の存在感が高まるなか、同国は外交面では南シナ海や東シナ海において力を背景とする一方的な現状変更を試みる一方、一帯一路構想を推進し、参加国のインフラ建設に巨額の資金を拠出するなどして影響力を強めている。また国際社会からの批判をもろともせず、国内では香港や新疆ウイグル自治区において抑圧的統治を断行するなど、民主主義国家の価値観とは相容れない動きを活発化させてきた。経済面では国有企業に対する無秩序な補助金付与、あるいは外国企業が保有する技術の強制移転や窃取を通じた自国企業の競争力向上を目指しているとされ、トランプ政権以降の米国は、こうした国家資本主義的な政策は不公正であり、米国の企業や労働者の利益を損ねているとの主張を強めた。2017年の「米国国家安全保障戦略」では、過去の政権の対中政策は「国際機関や国際貿易に参加させればライバル国は良識ある行動をとるようになり、信頼できるパートナーに変容するとの仮定に基づいていた」が、「それらは誤りであった」と明確なメッセージが述べられた<sup>15</sup>。また中国の制度や慣行を是正するうえでWTOのルールや紛争解決手続は必ずしも万能ではないとの認識のもと、米国は一方主義的な強硬路線を歩みはじめた。

他方、価値観を共有し得ない中国に対する米国の貿易依存度は過去30年にわたり上昇の一途をたどっていた（第2表参照）。1990年代の輸出依存度は平均1.8%、輸入依存度は同6.0%であったのに対して、2010年代は

それぞれ7.5%と19.9%まで上昇した。米国のみならず、日本、豪州、およびニュージーランドなどアジア太平洋地域の主要国についても、中国に対する経済依存は高まる一方であった。

こうした状況のなか、とりわけ2010年代以降、中国は自国の外交・安全保障上の目的を追求する手段として経済力を攻撃的に活用するようになった。いわゆる「エコノミック・ステイトクラフト」的な行動である<sup>16</sup>。相手国の対中経済依存を外交上の「武器」として用いた事例としては、尖閣諸島の問題に関連して2010年に発動された日本向けレアアースの輸出規制、中国人人権活動家のノーベル平和賞受賞に関連して2010年に発動されたノルウェー産サケの輸入規制、THAAD（終末高高度防衛ミサイル）配備問題に関連して2017年に発動された韓国への中国人団体旅行客の渡航制限や中国国内における韓国系デパートに対する営業停止命令、ファーウェイ副会長を拘束したことに関連して2018年に発動されたカナダ産キャノーラ（菜種）の輸入制限、そして新型コロナウイルスの発生起源の調査要求などに関連して2020年に発動された豪州産の大麦、ワイン、および牛肉などに対する一連の輸入制限的措置があげられる。こうした事例において、相手国の対中依存度が高い産業が狙い撃ちされたことも、中国への経済依存はリスクとの認識が強化される契機となった。

第1表 米中両国のパワー指数の比較（抜粋）

	年	米国	中国	日本	インド
総合力	2018	84.6	74.5	42.8	41.1
	2021	82.2	74.6	38.7	37.7
経済力	2021	90.7	91.2	31.9	24.0
軍事力	2021	91.7	66.8	26.5	44.9
外交的影響力	2021	90.4	89.8	84.5	63.5
経済的依存関係を通じた影響力	2021	51.1	99.0	40.3	18.6

（資料）Lowy Institute Asia Power Index 2018年版および2021年版より筆者作成。

第2表 主要国の対中貿易依存率の推移

	対中輸出依存率			対中輸入依存率		
	1990年代	2000年代	2010年代	1990年代	2000年代	2010年代
日本	4.4%	12.7%	18.6%	9.9%	19.3%	23.1%
米国	1.8%	4.4%	7.5%	6.0%	13.9%	19.9%
豪州	3.9%	11.1%	32.1%	4.8%	12.7%	21.5%
カナダ	1.0%	1.6%	4.0%	1.9%	7.0%	11.7%
NZ	2.3%	5.3%	19.0%	3.4%	10.5%	18.2%

（資料）IMF, Direction of Trade Statistics (WEB版)より筆者作成。

<sup>14</sup> Grzymala-Busse (2019).

<sup>15</sup> Trump (2017), p.3.

<sup>16</sup> Baldwin (1985).

### 3. 重要物資の対外依存リスクの顕在化

第三に、2020年の新型コロナウイルスのパンデミック以降に露呈した重要物資の供給途絶問題である。日本を含む多くの国において、コロナとの闘いに不可欠な医療物資が絶対的に不足し、価格高騰、買付騒ぎ、あるいは医療現場における混乱を招いた。こうした経験は人々の脳裏に強く刻まれ、国民の生命や健康を守るための物資を海外、とりわけ中国に依存することのリスクが急速に認識される契機となった。たとえば日本では輸入マスクの約8割を、医療用ヘットや医療用ゴーグルの約7割を中国産が占めており<sup>17</sup>、日本政府はマスクなどの生産拠点を国内や第三国に移転させるための緊急支援措置を実施、重要物資のサプライチェーンから中国を排除（デカップリング）する政策に舵を切った<sup>18</sup>。

同じく2020年以降、テレワークや遠隔教育の普及に伴うPC需要の急拡大、コロナ禍における生産活動と物流の停滞、および米国政府による中国半導体メーカー（SMIC）向け制裁措置などの影響により、世界的な半導体不足が生じた。この結果、自動車や家電製品を含む多くの産業でも生産活動が滞り、経済効率性ではなく、強靱性の観点からグローバル・サプライチェーンを見直すべきとの主張が国内外で一層強まることとなった。

## 第4節 経済安保重視型世界への移行

### 1. 経済的利益と経済安保上の利益の関係性に対する認識の変化

反グローバリズムと経済ナショナリズムの台頭、経済・軍事面における中国の台頭、およびパンデミック発生後の重要物資の供給途絶といった理由により、「経済的相互依存は平和構築に寄与する」との従来の主張は勢いを失い、むしろ、外国への過度な経済依存は経済安全保障上のリスクであるとの認識が急速に拡大した。すなわち、グローバリゼーションを追求しすぎると経済的利益と経済安保上の利益はトレードオフの関係になると認識されるようになり、国際経済秩序の重心は経済効率性から経済安全保障へと急速にシフトしつつある（第2図参照）。

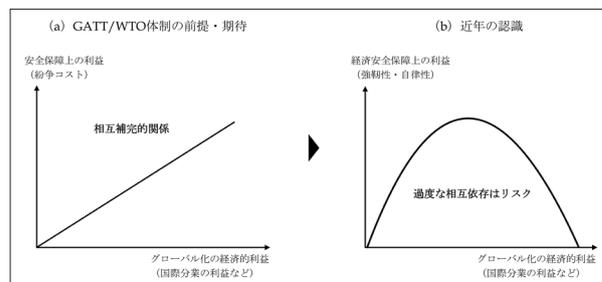
なかでも貿易面での中国依存、およびデジタル・インフラ上における中国との相互接続は脅威と捉えられ、日本や米国を含む多くの国において重要物資のサプライチェーンに関するリスク分析、技術流出を防止するための輸出管理

<sup>17</sup> 久野（2021a）。

<sup>18</sup> たとえば経済産業省の「サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費」や「海外サプライチェーン多元化支援事業」など。

や投資審査の厳格化、あるいはデジタル・インフラ上における中国技術の排除といった手段を通じて中国経済とのデカップリングが推進されている。また経済安全保障を重視することの必然的な結果として、日本、米国、EU加盟国を含む多くの国で国家による市場介入が再び強化されている。

第2図 経済的利益と安全保障上の利益の関係性をめぐる認識の変化



（出所）筆者作成。

（注）2つのグラフが示す「両利益の関係性」は人々の認識を単純化して描いたものである。

### 2. 安全保障例外の積極的権利行使と一方的措置の復活

2018年3月、米国トランプ政権が安全保障上の理由により鉄鋼・アルミ製品に対して1962年通商拡大法第232条に基づく輸入制限措置を発動した。これ以降、「安全保障上の措置」と、安全保障を盾に国内の産業や労働者を保護するための「保護主義的措置」との間の境界線が曖昧になりつつある。米国は中国のみならず日本製品に対しても関税を課す一方、豪州やアルゼンチンなど一部輸出国は適用除外とするなど、運用も恣意的なものであった。

2018年7月、今度は中国の強制技術移転や技術のサイバー盗用など不公正な法令・慣行に対する対抗措置として、1974年米国通商法第301条に基づく関税引上げを実施した。米国の措置に対して中国側も報復措置をとったことで、この問題は米中間の大規模な関税戦争に発展した。中国に米国市場向けの生産拠点を構えていた一部日系企業の輸出に対しても関税が課されたことから、日本や第三国への工場移転を余儀なくされた日系企業も少なくなかった<sup>19</sup>。2020年9月に公表されたWTOのパネル報告書では米国の措置の最恵国待遇違反などが認定されたものの米国は措置の是正を行わず、翌10月に機能不全に陥っている上級委員会に上訴、WTOの枠内での紛争解決は困難な状況となった<sup>20</sup>。

<sup>19</sup> 日本経済新聞「中国生産を移管」50社超」2019年7月18日朝刊1ページ。

<sup>20</sup> 川瀬剛志（2020）「米国・中国産品関税措置事件パネル報告：米中通商摩擦とWTO危機の行方」RIETI Special Report ([https://www.rieti.go.jp/jp/special/special\\_report/122.html](https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/122.html))。

### 3. WTO の権威低下と節目を迎えた FTA 交渉

国際経済秩序の大転換が進行する一方、WTO の「ルール形成機能」と「紛争解決機能」は一部機能不全に陥っており、同機関の権威や信頼性は回復の見通しがたっていない。

WTO のルール形成機能が機能していない理由としては、「コンセンサス方式の壁」と米国による国際公共財の供給インセンティブ低下があげられる<sup>21</sup>。かつての米国は、たとえばウルグアイ・ラウンド交渉ではサービス貿易や知的財産権に関する新たなルールの形成に向けて超大国として積極的にリーダーシップをとった。これは交渉を主導するコスト（労力）を補って余りある利得、すなわち「自国に有利なルールの採用と普及」というメリットを得られると、米国自身が期待していたからにはほかならない。

一方、2001 年に交渉が開始されたドーハ開発アジェンダ以降、WTO ではコンセンサス方式の壁に阻まれ、新たな多国間ルールの策定がきわめて困難な状況となった<sup>22</sup>。また中国が WTO 加盟国となった以上、米国が問題視する中国の国家資本主義的な制度に改善を迫るような新ルールの導入についても、同様の理由から実現は容易でなくなった。さらに米国は WTO の紛争解決手続において自国に不利な判断が頻繁に下されることにも大きなフラストレーションを抱いてきた。こうした理由から、WTO の新ルール策定や制度改革に向けて米国がリーダーシップをとったとしても、それが報われないような環境が徐々に構築されてきた。逆に、米国に代わって中国が国際公共財の供給者としてリーダーシップを発揮することも（コンセンサス方式の壁によって）容易ではない。以上より、今後仮に WTO で新ルールの導入や制度改革が実現するとしても、その内容は必然的に米中両国の主権や核心的利益を脅かさない分野と程度に限定されるであろう<sup>23</sup>。

WTO 加盟国の権利を制度的に担保してきた紛争解決

<sup>21</sup> Aggarwal and Reddie (2021).

<sup>22</sup> Hoekman (2020).

<sup>23</sup> コンセンサス方式ではなく、WTO 情報技術協定 (ITA) のような「クリティカル・マス方式」、あるいは政府調達協定のような「複数国間協定方式」など柔軟な意思決定の方法を採用することで WTO の立法機能を部分的に回復させる余地は残っている。クリティカル・マス方式とは交渉テーマをカバーする十分な数の加盟国が交渉し、交渉結果は最恵国待遇によってすべての国に適用する方法であり、複数国間協定とは一部の加盟国のみが交渉し、合意された権利義務も交渉参加国のみに限定して適用する方法である。

機能についても、上級委員会の権限などをめぐり不満を抱く米国が新たな委員の選任に拒否権を行使していることから、2019 年 12 月以降、上級委員会の機能が停止している。こうしたなか、米国は中国との問題を WTO の場ではなく、中国との二国間経済・貿易協定の交渉・締結によって解決することを試みている<sup>24</sup>。WTO 上級委員会の機能停止問題をめぐっては、2020 年 3 月に EU、カナダ、中国などの有志国が仲裁による暫定的な上訴制度に合意するなど緊急避難的な措置が模索されているが<sup>25</sup>、先行きは依然として不透明であり、国際経済秩序の安定性や予測可能性がふたたび上昇する見通しはたっていない。

WTO における貿易投資自由化や新ルールの策定が停滞したことで、これまで各国は FTA の締結を通じてこれらを補完してきた。一方、CPTPP や RCEP を含む一連のメガ FTA 交渉が一段落したことで、いわゆる経済効率性を追求する手段としての FTA という意味では、新たな交渉開始に向けたモメンタムは世界的に失われつつある<sup>26</sup>。2021 年には中国が CPTPP への加盟申請を行ったが、少なくとも日本では経済的利益の観点ではなく、主として中国の協定履行能力、履行意思、あるいは安全保障上の観点からその是非が議論されている。また日米豪印によるクアッド (Quadrilateral Security Dialogue : QUAD) やバイデン政権が提唱するインド太平洋経済枠組み (Indo-Pacific Economic Framework : IPEF) に象徴されるように、地域または同志国間で構築が模索されている新たな協力枠組みも、各種の潜在的リスクに対応すべく、また中間選挙をひかえた米国の国内政治要因から、経済効率性ではなく経済安保上の利益の追求を重視する姿勢がうかがえる。

### 4. 経済安全保障をめぐる日本政府の動向

先鋭化する米中対立やコロナ禍で露呈したグローバル・サプライチェーンの脆弱性の問題を受け、2020 年以降、日本政府も経済安全保障を重視した国家戦略および政策の立案を本格化させている。2020 年 12 月には自由民主党が経済安全保障戦略の策定に向けた提言を発表

<sup>24</sup> 日本貿易振興機構 (2019)「米中が第 1 段階の貿易交渉で合意、対中追加関税リスト 4B 発動は見送り」(<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/12/e84915f20bc07e0d.html>)。

<sup>25</sup> 日本貿易振興機構 (2020)「有志の WTO 加盟国・地域、紛争解決の暫定上訴制度に合意」(<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/320d0fce9c8b87fd.html>)

<sup>26</sup> CPTPP 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 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) の略。

し、経済安全保障の定義、戦略策定の必要性、および「戦略的自律性」と「戦略的不可欠性」という戦略策定に向けた2つの基本的な考え方などが示された<sup>27</sup>。

この提言を受け、2021年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021」（いわゆる「骨太の方針2021」）では経済安全保障を確保することの重要性がはじめて明記され、同志国との協力のもと日本の自律性を確保し、優位性の獲得を実現すること、重要技術を特定し、保全・育成を強化すること、および基幹的な産業を強靱化することなどにつき、具体化と施策の実施を進めることが示された<sup>28</sup>。加えて外為法上の投資審査・事後モニタリング体制の強化、貿易管理枠組みの強化、留学生・研究者の受入審査強化、研究機関の技術流出防止、特許の非公開化、インフラ機能の安全性強化、サプライチェーン強靱化、重要土地等調査法の早期実施の必要性などについても言及がなされた。

2021年10月に発足した第一次岸田内閣においては日本で初めて経済安全保障を担当する大臣が任命され、2022年2月25日にはサプライチェーン強靱化支援、軍事転用可能な技術の特許非公開、重要インフラの安全確保、および先端技術の研究開発支援を柱とする「経済安全保障推進法案」が閣議決定され、今通常国会での成立が目指されている。

## 第5節 国際経済秩序のシナリオの検討 ：両極端のシナリオ

本節では、国際経済秩序の今後の行方について、経済的利益を重視する従来型秩序への回帰を目指すシナリオと、中国との対決姿勢を先鋭化させつつ、同志国との間で経済安全保障を重視する新たな秩序を追求するシナリオという2つの極端なシナリオを想定し、その実現可能性や課題について検討を行う。

### 1. 従来型秩序への回帰シナリオ

はじめに、経済的利益を優先する従来型秩序への回帰を目指すシナリオについて検討したい。より具体的には、日米欧中を含む主要国が協調しつつ、国際公共財たるWTOの「ルール形成機能」と「紛争解決機能」を回復させ、ふたたびハイパー・グローバリゼーションを推進

しながら経済的利益の最大化を目指すシナリオである。

筆者はこのシナリオが数年以内に実現する可能性はきわめて低いと考える。従来型秩序が崩壊する契機となった反グローバリゼーションの高まりと経済ナショナリズム、経済軍事両面における中国の台頭、およびサプライチェーンの脆弱性などの課題は依然として解消されておらず、また今後解決する見通しもたっていない。「経済的相互依存の深化は平和構築に貢献する」との前提は崩れ、平和な時代が経済的相互依存を許容していたにすぎなかったことが露呈した。各国はハイパー・グローバリゼーションを追求する大義名分を失い、米国や日本でも、これまでの新自由主義的政策への反動から分配に力点をおいた政権が誕生した。また日米欧いずれの国・地域においても、中国の対外的な野心や国家資本主義型の制度を容認してまで積極的に中国との協調路線を歩もうとする機運は生まれておらず、ルール形成と紛争解決の場としてのWTOの権威が回復する道筋も見えていない。以上より、近い将来にこのシナリオが実現する可能性は低いと思われる。

### 2. 経済安保重視型の秩序構築シナリオ

次に、米国を中心とする「同志国」が経済軍事の両面で中国との対決姿勢を先鋭化させ、同志国との間で経済安全保障を重視する新たな秩序を構築するシナリオはどうか。具体的には、経済安保上のリスクを最小化することを目的とし、貿易、投資、研究開発、およびサイバー空間において中国とのデカップリングを極限まで追求することで中国の台頭を阻止する一方、経済安保分野に力点を置く新たなルール形成を同志国との間で進めていくシナリオである。

このシナリオを採用する場合、一定の経済安保上の利益は確保される一方、以下の3つのリスクが生ずる可能性があることに留意すべきである。第一に、中国との経済的断絶に伴う経済的利益の喪失である。同志国が中国の企業、技術、部品、ヒトとのデカップリングを積極的に推進する場合、中国側も報復のために、あるいは安全保障上の理由から、同志国とのデカップリングを推進するであろう。これが報復の連鎖をもたらし、両陣営間の経済的断絶が深刻化した場合、世界最大の市場であり、かつ日本にとって最大の貿易相手国である中国とのビジネスチャンスは必然的に縮小する。報復の連鎖の過程では、無関係な日本の産業が報復措置の標的にされるリスクも想定しなければならない。

第二に、経済戦争が突発的な武力衝突につながるリスクである。1930年代に世界が経験したとおり、経済戦争とブロック経済化は経済的な停滞のみならずナショナリズムの高まりや外交摩擦を助長し、最終的には軍事

<sup>27</sup> 自由民主党政務調査会新国際秩序創造戦略本部（2020）「経済安全保障戦略策定」に向けて（提言）」（<https://www.jimin.jp/news/policy/201021.html>）。

<sup>28</sup> 内閣府（2021）「経済財政運営と改革の基本方針2021について」（<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2021/decision0618.html>）

衝突をもたらす恐れがある。同志国が連携して中国の台頭を封じ込め、弱体化を狙おうとするほど、中国側もこれを脅威または敵対的行動と捉え、中国国内の強硬派や民族主義者の政治的発言力は高まるであろう<sup>29</sup>。両陣営が相手を脅威と捉え、それを理由に軍備増強をエスカレートさせれば、文字どおり「安全保障のジレンマ」に陥る可能性がある。

第三に、中国との緊張関係が高まることで、パンデミック、気候変動、あるいはWTO改革など、中国との協力が不可欠なグローバルな政策課題の解決が滞るリスクである。経済安保上のリスクへの備えは不可欠であるが、その他の重要な政策目標との間のバランスは常に考慮されるべきであろう。

### 総括 グローバリゼーションと経済安全保障の両立を目指して

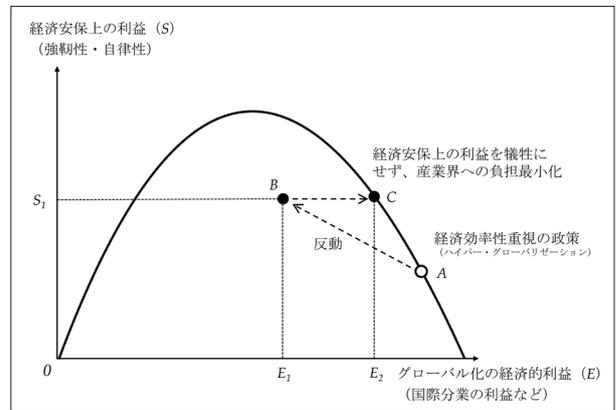
グローバリゼーションを通じて経済的利益を追求し続ければ経済安保上のリスクが拡大する一方で、経済安保上のリスクを最小化すべく厳しい規制を導入すれば、企業に多様な規制対応コストが申し掛かり、経済的利益が損なわれる。たとえばアジア・パシフィック・イニシアティブが2021年11月に実施した日本企業100社に対するアンケートによると、経済安全保障関連規制の強化に対して7割以上の回答企業が「中長期的な事業計画」への影響について懸念を表明しているほか、約6割の企業が米中対立の影響として「コスト増」に直面したと回答している<sup>30</sup>。また経団連が公表した「経済安全保障法制に関する意見」においても、新たな規制が日本企業に国際競争上の不利益を与えぬよう、諸外国との比較において企業活動に過度な制約を課さないよう、要望が述べられている<sup>31</sup>。

このように、「グローバリゼーションから得られる経済的な利益」と「地政学的リスクに対応することで得られる経済安保上の利益」との間には一定のトレードオフが存在している。一方、前節では、両極端なシナリオを追求することはいずれも現実的でない、または大きな副作用が伴う可能性があることを示した。したがって今後は両利益の間のトレードオフを認識しつつも、「経済か安保か」という極端な二元論に陥ることなく、両者のバランスを柔軟に

管理しながら政策を運営していく必要がある。これはコロナ禍において、「コロナ対策か経済活動の再開か」という極端な二元論が有効な解決策につながらないのと同じであろう。そこで以下では、2つの利益のリバランシングのあり方についていくつかの提案を行う。

第一に、日本政府が経済安保関連の規制を導入・強化する際には、「確保すべき経済安保上の利益の水準を犠牲にしない範囲で、企業の規制対応コストの最小化をめざす」という原理原則を導入すべきである。具体的には、経済安保関連の規制によって日本の企業や研究機関が直面する規制対応コストや不確実性が不必要に上昇しないよう、評価・検証を行うレビュー・メカニズムの導入を提案する。第3図は、経済安保上の利益と経済的利益との間のトレードオフを表現したものである。天然資源に乏しい日本の場合、グローバリゼーションを完全に放棄して自給自足（鎖国）すると多くの重要物資の生産・供給が事実上不可能となる。したがって、グローバリゼーションの推進は当初経済安保上の利益を上昇させるが、経済効率性のみを重視しながら対外依存度を高めていくと、自然災害、パンデミック、外国による経済制裁や強制外交、あるいはロシアのウクライナ侵攻のような第三国間の戦争といった各種リスクに対して脆弱な状況となり、次第に経済安保上の利益は低下すると考えられる。以上より、グラフの形状は逆U字型となっている。

第3図 経済的利益と経済安全保障上の利益のリバランシング



(出所) 筆者作成。

ハイパー・グローバリゼーション時代の秩序は、経済効率性を重視する一方で経済安保上の利益が一部損なわれていたが（点A）、現在はそれに対する反動から、経済安保上の利益を優先するような政策や規制が各国で導入されている（点B）。無論、公共財たる国防サービスの提供が政府の基本的な役割のひとつであることに疑いの余地はない。また筆者は経済的利益の獲得のために経済安全保障を犠牲にすべきとの主張を行う意図もない。本稿で提案する規制の原則とは、ある経済安全保障上の

<sup>29</sup> Yeling (2021).

<sup>30</sup> 一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ (2021)「経済安全保障に関する100社アンケート：調査結果に関する主要データ」(https://apinitiative.org/)。

<sup>31</sup> 一般社団法人日本経済団体連合会 (2022)「経済安全保障法制に関する意見」(http://www.keidanren.or.jp/policy/2022/015.html)。

利益の水準 ( $S_i$ ) を実現するうえで経済的利益の犠牲を最小化 ( $E_2$ ) するような規制 (点C) を模索することである。こうした原則の導入は、安全保障上の利益を追求する際に、企業の競争力、国際展開、あるいはイノベーションを必要以上に阻害しないことを確保するうえで非常に重要であろう。

日本企業が直面しうる具体的な規制対応コストとしては、たとえば生産拠点の移管に伴うコスト、調達先や販売先など取引相手の変更や多元化に伴うコスト、共同研究のパートナー変更に伴うコスト、合併先の変更や合併の解消に伴うコスト、その他事業計画や投資計画の変更に伴うコスト、専門部署や社内監査体制構築のためのコスト、情報管理強化のためのコスト、安全保障上重要な「戦略物資」の範囲や判断基準が頻繁に変更されることに伴う不確実性、効率性を重視する“Just in Time”型在庫管理からリスク回避を重視する“Just in Case”型在庫管理の移行に伴うコストなどあげられる。こうしたコストが必要以上に積み重なった場合、日本企業の国際競争力低下につながるのみならず、長年にわたる交渉を経て締結されたRCEPやCPTPPといった既存のFTAの経済的利益も相殺されかねない。規制の導入・強化が日本企業にとっての足かせとならぬよう、まずは官民が連携し、経済安保関連の規制に対して産業界や研究機関がいかなる懸念を抱いているのか、より詳細かつ包括的な調査を実施することも望まれる。

第二に、グローバルなビジネスを行っている日本企業は、今後日本政府のみならず、外国政府が導入・強化する規制に対しても追加的な対応を迫られることとなる。また規制の要求内容や対応手順が各国で大幅に異なる場合、これは経済安保関連ルールに関する「スパゲティ・ボール現象」を招き、企業に大きな混乱とコストをもたらしかねない。無論、経済安保関連の規制を国家間で完全に統一することは容易でなく、また望ましいとも限らない。特に、かつて世界を席卷したISO9000(品質マネジメントシステム)のように、特定国の規制や慣習における要求事項や対応手順が次第に事実上の「国際標準」として拡散し、日本企業が一方的にそれへの遵守を迫られるような状況も回避すべきである。

一方、企業の対応コストが必要以上に上昇せぬよう、規制導入時の上記「原則」について他国の産業界や政府と問題意識を共有することには意味がある。たとえば日本政府がイニシアティブをとりながら、既存のFTA、APEC、OECD、あるいはWTOなどのフォーラムにおいて、規制導入時のレビュー・プロセスの必要性について積極的に主張すること、および企業の負担を過度に高めないような規制の原則、内容、運用方法などに関する「ベスト・プラクティス」について各国が情報や経験を共有しあう場や緩やかな仕組みを設けることも検討に値しよう。

## 参考文献

- Aggarwal, Vinod K., & Andrew W. Reddie (2021) “Economic Statecraft in the 21st Century : Implications for the Future of the Global Trade Regime.” *World Trade Review*. pp. 1-15.
- Baldwin, David A (1985) *Economic Statecraft*. Princeton : Princeton University Press.
- Grzymala-Busse, Anna (2019) “How Populists Rule : The Consequences for Democratic Governance.” *Polity*. Vol. 51. No. 4. pp. 707-717.
- Hirschman, Albert O. (1980) *National power and the structure of foreign trade*. Berkeley : University of California Press. (飯田敬輔監訳(2011)『国力と外国貿易の構造』勁草書房)
- Hoekman, Bernard (2020) “Trade Wars and the World Trade Organization : Causes, Consequences, and Change.” *Asian Economic Policy Review*. Vol. 15. No. 1. pp. 98-114.
- Irwin, Douglas A (2008) “Trade Liberalization : Cordell Hull and the Case for Optimism.” Council on Foreign Relations. Retrieved December 16, 2021 from [https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2008/07/CGS\\_WorkingPaper\\_4.pdf](https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2008/07/CGS_WorkingPaper_4.pdf).
- Keohane, Robert O. (2009) “The Old IPE and the New.” *Review of International Political Economy*. Vol. 16. No. 1. pp. 34-46.
- Roberts, Anthea, Henrique Choer Moraes, & Victor Ferguson (2019) “Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment.” *Journal of International Economic Law*. Vol. 22. No. 4. pp. 655-676.
- Rodrik, Dani (2011) *The Globalization Paradox : Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford ; New York : Oxford University Press.
- Trump, Donald (2017) *National Security Strategy of the United States of America*. Washington DC : White House.
- Yeling, Tan (2021) “How the WTO Changed China.” *Foreign Affairs*. Vol. 100. No. 2. pp. 90-102.
- 池田美智子 (1991) 『ガットから WTO へ : 貿易摩擦の現代史』ちくま新書。
- 久野新 (2021a) 「医療物資貿易の現状と国際協調の必要性」石川幸一・馬田啓一・清水一史(編)『岐路に立つアジア経済 : 米中対立とコロナ禍への対応』(第11章)文眞堂。
- 久野新 (2021b) 「中国の経済制裁 : その特徴と有効性」中国経済経営学会 2021 年度春季研究集会報告論文。

# 日本における経済安全保障への着目： 安全保障分野としての台頭と課題

向 和歌奈

## Japan's Growing Attention to Economic Security and its Implications

Wakana MUKAI

### はしがき

安全保障は、国際関係のなかで最も重要な概念の一つである。他方で、安全保障には、誰にでも受け入れられている、統一された概念が存在しない。それゆえに、安全保障はさまざまな分野に適応されてきた一方で、それが一体何を指すのか、あるいはその真意が必ずしも明確化されず、ともすれば言葉が独り歩きする傾向すら危ぶまれる場合もある。

これに加えて顕著なのが、昨今では伝統的な安全保障の考えのみでは、もはや国を守ることが困難である点である。換言するならば、安全保障の捉え方が多様化し、そして揺らぎ始めているのである。本論文では、この点を経済安全保障に照らし合わせて検討してみたい。

日本国内で経済安全保障という概念が聞かれるようになったのは、決して新しい現象ではない。1973年の第四次中東戦争を契機として発生した石油危機を経験したことで、日本では国際分業主義の再検討が促され、対外依存度の軽減と堅実かつ確実な自給自足体制の構築の必要性に駆られた<sup>1</sup>。これらは、当時頻繁に目にした経済的安全保障の考えであり、現在使用されている経済安全保障と類似する概念である。

他方で、現在使用されている経済安全保障の概念は、必ずしも1970年代に台頭したものと同一ではない点に留意する必要がある。時代の流れや国際社会の在り方の変容と相まって、経済と安全保障の結びつき方もまた変わってきているからだ。では、なぜ昨今、経済安全保障がこれほどまでに大きく取り上げられるようになったのだろうか。そもそも経済安全保障とは、伝統的な安全保障の考えの沿線上にあるものなのか、あるいは、新たな概念として捉えていく必要があるものなのだろうか。本

論文では、このような問題意識を念頭に、日本が経済安全保障に係る政策を積極的に推進することによって生じる課題についても考えていく。

### 第1節 安全保障の必要性和捉え方の変遷

#### 1. 伝統的な安全保障の捉え方

安全保障が何かという問いに対する答えは、かつては自明であった。安全保障とは、国家の物理的な生存と利益を防衛することと同義だったからである。国家の生存は、国家が平和や利益を追求するという目標を達成するためには、必要不可欠な条件でもある。国家を越える権力も権威も存在しないアナキー（無政府）の状態にある国際社会では、自国の安全は自国の軍事力によって担保されなければならないとの考えは、トマス・ホブズ（Thomas Hobbes）のいうところの「万人の万人による闘争」にも通ずるものである。

換言するならば、国家は他国による軍事的な脅威から国家および国民を守らなければならない、それは一義的には他国との戦争から生き残ることを意味した。ただし、国家は戦争に勝って初めて利益を守ることができる一方で、たとえ勝者であってもその犠牲の大きさは決して小さなものではない。ウォルター・リップマン（Walter Lippmann）は国家の安全が保障されるのは、「戦争を回避して、その正統な利益を犠牲にしなくて済むとき」あるいは「万が一にも挑戦を受けたとしても、戦争に勝って利益を守ることができるとき」であると述べた<sup>2</sup>。それゆえに、第一次世界大戦後のヨーロッパでは、アナキーの世界における最大の課題として、このような大戦の再来をいかに防ぐことができるのかというもので

<sup>1</sup> 深海（1978）24-25 ページ

<sup>2</sup> Lippmann（1943）p.51

あり、その考えのもとで国際社会は、自由貿易と民主主義の拡大、また国際組織を通じた国際協調によるアナキーの克服という構想の実現を目指した。しかしながら、この試みは第二次世界大戦の勃発によって一旦挫折した。

第二次世界大戦後の安全保障問題も、伝統的な安全保障の概念が色濃く残るものであった。特に、国際社会が米ソの二極による対立構造を中心とする冷戦期に突入したことで、核兵器が国際政治上に登場したことで、各国が対峙する潜在的な脅威に対抗するための軍事力をいかに確保するのかという問題意識、すなわち国家安全保障の担保に直結するという考えが主流となった。米ソ間の力の均衡と抑止を中心とした安全保障論は、こうした背景の下に発展することとなる。

国家安全保障を対象とする伝統的な安全保障論は、誰にとっても明白な眼前の脅威に注目する。冷戦期においては、ソ連の核兵器を含む軍事力がアメリカの国家安全保障にとって脅威であることは明らかであった。まさにアーノルド・ウォルファーズ (Arnold Wolfers) が指摘するように、安全保障とは「客観的には獲得した価値に対する脅威がないこと」であり、「主観的には、獲得した価値への脅威があるとの恐れが存在しないこと」である<sup>3</sup>。冷戦期の米ソの文脈で考えるならば、当時アメリカにとってのソ連の脅威とは、アメリカに損害をもたらす意図がソ連に存在するか否か、またそのために必要な軍事的能力をどの程度有しているか、という問題に集中していた。対象となる課題は、潜在的脅威となる国家の意図と能力であり、ある国家の安全保障が別の国家の脅威となるということが議論の出発点だった。

このように、潜在的な脅威に対抗することこそが伝統的な安全保障の課題であり、したがって「敵」と「味方」の利益は常に相反するものであると考えられた。アメリカの軍事力が拡大すればソ連の安全は損なわれ、ソ連の軍事力が増大すればアメリカの安全が失われる。すなわち、他者との対抗関係を想定する議論は、ゼロサム的な状況を常に意識したものであった。

他方で、自国の決定は常に他国の決定に影響し、また他国の決定は自国の決定に影響すると考えられた。それゆえに、このような脅威の対象と自国との間には相互作用が存在することも想定され、いかに自国の行動によって他国の行動が左右されるのかという命題についての検討が進められてきた。つまり、伝統的な安全保障とは国家間の対立関係を対象とし、他国との力関係を操作することでこれを管理し、自国の安全を担保するものであった。そして国家は「生き残りの保障」が達成されること

で、初めて平和、利益、そしてパワーなどの他の目標を安全に追及」することができると思われた<sup>4</sup>。

## 2. 新たな安全保障の捉え方への着目

これに対して、新しい安全保障という概念がどの時点で現れたのか、その起源は必ずしも明らかではない。他方で、冷戦終結前後から新たな安全保障の捉え方の必要性が論じられてきたことは、国際社会がグローバル化するのと同時に、冷戦期の二極体制が崩壊したことによる脅威認識の変化と連動したものである点は、疑いようがない。この新しい安全保障という概念には、伝統的な安全保障の概念以上に、明確な定義が存在しない。したがって、これにあえて挑戦して概念の定義づけを試みるならば、上記の伝統的な安全保障の特徴と対極の性格を持つ新たな現象の集積という、きわめて包括的かつ曖昧なものに留まるのが実情だろう。

まず、初期に注目されたのが、非伝統的な安全保障と呼ばれる問題群である。冷戦期の安全保障問題は米ソ核抑止であったが、ユーゴ内戦やコンゴ紛争等を経て、冷戦終結後は、内戦とそれに対する国際社会の取組、とりわけ国際的な介入の問題が最大の課題となった。これに伴い、人間の安全保障とよばれる概念も注目を集めるようになり、安全保障の対象は、国家から非国家主体へ、そして、個人へと拡大していった。そしてとりわけ2001年のアメリカ同時多発テロ以降、国際規模のテロが頻発するとともに、テロ組織による脅威が増したことで、非国家主体を念頭においた安全保障概念の形成が必要となっていった。

非伝統的な安全保障では、非国家主体という他者の認識を操作することが課題となっており、この点では伝統的な安全保障と同様である。しかしながら、非伝統的な安全保障では、国家間の対立ではなく、国家間の協力が前提とされているという点で、伝統的な安全保障と考え方が大きく異なる。すなわち、虐殺や人権侵害を繰り返す内戦下の武力集団やテロ組織に対抗するのは、国家ではなく国際社会だとされたのである。一国の安全保障への脅威を排除するための他国との対抗関係ではなく、グローバルな脅威を管理するための国家間の協力が課題あるいは議論の前提となっていた点に、非伝統的な安全保障の特徴を見出すことができるだろう。つまり、国家安全保障と国際安全保障の連動が、伝統的な安全保障以上に強く意識されるのである。

この点は、守るべき価値が多様化したことと深く結びつく。それまでは国家安全保障という考えが主流であったものの、国土や国民、あるいは国益や政治体制などだ

<sup>3</sup> Wolfers (1962) p.150

<sup>4</sup> 河野, 真淵 (2010) 167 ページ

けではなく、経済、文化、アイデンティティ、環境、生態、保健衛生、テロ、海賊など、相互依存が深まる国際社会におけるボーダレス化した問題群への対応が求められるようになったからである。したがって、安全保障の手段も、軍事力に象徴されるハードパワーのみならず、規範や制度といったソフトパワーの積極的な活用、そして情報通信分野等における新たな技術の共有と運用なども、その対応として求められるようになった。つまり、現代の安全保障を考える際は、国家の安全保障というミクロの視点のみならず、国際安全保障というマクロの視点から物事を捉えて、政策をより多元的かつ多義的に検討して展開する必要性に駆られているのである。

このように、新たな安全保障の課題は、いずれもが国際社会のグローバル化に伴う安全保障領域の拡大にともなって出てきたと考えられる。したがって、国際協調や国際体制を軸にした取り組みの重要性が、特に冷戦後には主張された一方で、こういった新たな安全保障の課題に対応する方法として、国家の役割の重要性もまた再評価されてきた。国家安全保障と国際安全保障のバランスをいかに取っていくかが、今後も大きな課題になるといえるだろう。

## 第2節 経済安全保障への着目と必要性

### 1. 経済安全保障の台頭

2021年10月に第二次岸田文雄政権で新設された経済安全保障担当大臣に就任した小林鷹之は、「安全保障は安全保障、経済は経済と割り切れる時代は終わりつつある」と記者会見で述べ、「重要技術の特定と保存・育成、基幹的インフラ産業の安全性の確保、サプライチェーンや技術基盤の強靱化に早急に取り組む必要がある」と指摘した<sup>5</sup>。第250回国会における岸田首相による所信表明演説のなかでも、経済安全保障は「新しい時代の課題」と位置づけられ、これに対する取組を重視する姿勢が示された<sup>6</sup>。直前に行われた衆議院選挙の際の自民党政権公約のなかでも、公約8つの柱の一つに経済安全保障が据えられており、この問題が外交・安全保障とは異なるカテゴリーとして認識され、その対応が必要であると認識されていることが理解できる<sup>7</sup>。では、このような考えはいつ頃から政府のなかで重視されはじめたのだろうか。

<sup>5</sup> 産経新聞（2021）

<sup>6</sup> 首相官邸（2021）

<sup>7</sup> なお、公約の8つの柱とは、①感染症対策、②「新しい資本主義」、③地方活性化、④農林水産業、⑤経済安全保障、⑥外交・安全保障、⑦教育、⑧憲法改正、である。

2013年に安倍晋三政権下で策定された日本初の国家安全保障戦略は、国家安全保障に関する外交政策および防衛政策に関する基本方針を定めた文書である<sup>8</sup>。日本の国益とは、主権と独立の維持、領域の保全、国民の生命・身体・財産の安全の確保が一義的な課題であり、このために自由と民主主義を基調と平和と安全を維持し、その存在を全うすることが求められる。そして、それらを確実に保障していくためには、普遍的価値やルールに基づく国際秩序の維持および擁護が必要との認識が明記された。

2013年の時点では、国家安全保障戦略の柱として、経済安全保障が取り上げられることはなかった一方で、経済安全保障の概念に通ずるような懸念や課題については、複数散見された。たとえば、グローバルな安全保障環境に係る課題として新興国の台頭による国家間のパワーバランスが変化することが顕著である点や、そしてそのなかでもとりわけ中国の台頭が今後の国際社会の在り方に影響を及ぼす点などは、すでに指摘されていた。また、グローバル化や技術革新が進展することによって、それが非国家主体の存在感を増す作用となり、テロや犯罪の脅威の拡大へとつながりうる点も、すでに指摘がなされていた。これに加えて、アジア太平洋地域における安全保障の課題としても、中国の急速な台頭と、その中国によるさまざまな領域への積極的な進出への一定の懸念が示され、国際的な規範の共有や遵守とともに、地域的やグローバルな課題への積極的かつ協調的な役割を中国に期待することが示された。そのうえで、日本が取るべき国家安全保障上の戦略的アプローチの一つとして、自国の技術力の強化が挙げられた。

その後、日本国内で本格的に経済安全保障の概念が具現化しはじめたのは、2019年に入ってからであった。2019年に自民党の衆参国會議員によって構成されるルール形成戦略議員連盟が、国家経済会議の創設を提言した。その背景には、中国への警戒心が強くにじみ出ていた。中国は華為技術を活用した人工知能監視システムの国際的な普及や、2017年の国家情報法の制定を通じた諜報活動の活性化を進めることで、経済活動を安全保障と結びつけ、一帯一路経済圏構想の拡大と連動させながら、その存在感の強化に努めてきた。ルール形成戦略議員連盟は、経済外交策（エコノミック・ステイトクラフト）<sup>9</sup>が激化するこのような状況を生き抜くためには、日本自身もより堅実かつ積極的な戦略的外交と経済政策

<sup>8</sup> 内閣官房（2013）

<sup>9</sup> なお、ここでは経済外交政策とエコノミック・ステイトクラフトが同意語として記述されているが、経済外交とエコノミック・ステイトクラフトは異なる政策であると想定する研究は少なくない。

を練る必要があるとの結論に至っている。

この点は、外交の世界でも認識されはじめていた。2019年の国際情勢と日本外交の展開をまとめた『外交青書2020』では、経済安全保障という直接的な文言は出てこない。他方で、「安全保障の裾野が経済・技術分野にも一層拡大している」点からこれらの分野における「安全保障政策に係る取組の強化」の必要性が指摘されるなど、随所にその概念への示唆が見られた<sup>10</sup>。これに対して、翌年『外交青書2021』では、経済安全保障という文言が明記され、それを国際社会が直面する大きな変化の一つとして認識する旨が取り上げられた。このあたりからも、経済安全保障という概念への注目が広く政策決定レベルにまで浸透し、それに基づいたさまざまな取組みが進められることが予見できた変化であった。

続いて、自民党政策調査会・新国際秩序創造戦略本部は2020年12月に「提言『経済安全保障』戦略の策定に向けて」を発表し、経済安全保障に係る具体的な戦略への足がかりとした。それは、米中対立が深まるなかで、国際経済もそれに伴って分断される可能性が高まっており、そのため日本の生存の基盤（すなわち国家安全保障や国益そのもの）が他国の動向に大きく依存することへの懸念が一層高まってきたことへの憂慮を示すものでもあった。そのため、日本は国家としての戦略的自律性と戦略的不可欠性を確立し、国益を経済面から確実に確保することが急務であると考えられ、価値観を共有する同盟国や有志国との連携を強化して、秩序の形成と維持に努めることも重要であるとされた。戦略不可欠性とは、日本にしか果たせない強みを活かすことを指し、戦略的自律性とは、政策決定の際に他国から過度に干渉されず、また聞きにおいても国民の生活を守ることができる状態を指す。

2021年に入ると、立て続けに経済安全保障に関する示唆が、政府関連文書のなかで明示された。5月に発表された「中間とりまとめ～『経済財政運営と改革の基本方針2021』に向けた提言～」では先の提言と同様に、戦略的自律性の確保と戦略的不可欠性の把握の必要性が強調された。経済を安全保障と一体のものとして捉え、なかでもとりわけ、機微技術の流出の防止、技術を保有する主体や情報の適切な把握、そして技術的優位性を伸ばすとともに脆弱性の解消を目指すというものである。

6月に閣議決定された、いわゆる「骨太方針2021」と呼ばれる「経済財政運営と改革の基本方針2021」でも同様に、安全保障の裾野の経済や技術分野への拡大とコロナ禍の影響によって、サプライチェーン上の脆弱性というリスクの高まりが国民の生命や生活を脅かすリスクを増大させるとの指摘がなされた。それゆえに、戦

略的な方向性の模索が必要であり、基本的価値やルールに基づく国際秩序、同志国との協力の拡大や深化の拡充、そして日本自身の自律性の確保と優位性の獲得の実現への取組の必要性が指摘された。この点は、同じく閣議決定された「統合イノベーション戦略2021」でも、国内外における情勢変化に対する対応の必要性の観点から触れられた。

2022年1月の第208回国会における岸田文雄首相による施政方針演説では、経済安全保障は「待たなしの課題」であると指摘がなされ、今後新たな法整備を推進することにより「サプライチェーン強靱化への支援、電力、通信、金融などの基幹インフラにおける重要機器・システムの事前安全性審査制度、安全保障上機微な発明の特許非公開制度」などを整え、「半導体製造工場の設備投資や、人工知能、量子、バイオ、ライフサイエンス、光通信、宇宙、海洋といった分野」の研究開発の強化を資金面でも後押しすることが述べられた<sup>11</sup>。また、林芳正外相も外交演説の冒頭で、「革新的技術の出現などにより、安全保障と経済を横断する領域で様々な課題が顕在化するなど、安全保障の裾野が急速に拡大しています」と述べ、経済安全保障の観点からの政策の重要性への警鐘を鳴らした<sup>12</sup>。換言すると、経済安全保障政策が「国民の命と暮らしを守る取組」であると、政府が強く認識していることが理解できる。

## 2. 日本国内における経済安全保障の捉えられ方の変遷

現時点で政府がとる経済安全保障への取組の原点には、経済活動と安全保障を一体に捉え、日本の生存基盤、独立、そして繁栄を経済面から確保するという考えがある。このなかには、半導体を含む重要戦略物質の安定的な確保、国際ルール形成の主導的地位の確保、国益を害する可能性がある海外からの投資の規制、サイバーセキュリティの強化など、多岐にわたる領域が含まれる。多くの研究者が認めるように、経済安全保障の明確な意味やイメージに統一されたものは現時点では存在しない。他方、政府のなかでの共通認識として、経済安全保障とは経済的な手段を通して国民の生命と財産の安全、そして国家としての価値の保全を保障する点があり、それらとりわけ、サプライチェーン、技術の不拡散、そして他国からの規制への政策を講じることで達成されると捉えられている<sup>13</sup>。

ただし、このように、経済的な側面が国家安全保障に

<sup>10</sup> 外務省（2020）

<sup>11</sup> 首相官邸（2022）

<sup>12</sup> 外務省（2022）

<sup>13</sup> 鈴木（2021）14-21

一定の影響を及ぼす点への憂慮は、何も新しいものではない。この点については、すでに1970年代後半から日本国内で検討されていたからである<sup>14</sup>。当時の日本は急激な経済成長を遂げており、日本自身の国際的な立場の変化と併せて、国際環境自体の目まぐるしい変化によって、日本の安全保障をどのように捉えるべきかを検討する時期に突入していた。日本の安全保障を検討する際は、軍事的側面のみならず、資源、食料、エネルギーなどの問題を含めた経済的安全保障の観点からの再検討が求められたのである。

この点は、大平正芳政権のもとで、1980年にまとめられた総合安全保障研究グループによる報告書にも明記された。安全保障とは、自国の国民生活をさまざまな脅威から守ることであり、そのための政策は性質上、総合的なものでなければならない。したがって、総合的安全保障という考えは、軍事力のみならず、経済など非軍事的な手段を用いて国家の安全保障を図ろうとする概念を指すものであり、脅威そのものをなくす努力と脅威に対処する努力によって得られるものであるとの前提に立っていた<sup>15</sup>。そのなかで、特に経済的安全保障とは、自由貿易体制の維持や南北問題の解決を含む相互依存体系の運営と維持、経済的に重要な国々との友好関係の形成と維持、そして自国での備蓄や自給力、生産性や輸出力の維持を具体的に意味していた。

総合安全保障の概念が台頭した背景には、アメリカ単独による国際システムの維持が難しくなっていたこと、したがって、第二次世界大戦後より一貫して伝統的に対米依存が強かった日本にとっても、システムの形成や維持への貢献が必要となる点を日本自身が敏感に察知していた実情があった<sup>16</sup>。特に経済大国として台頭しはじめていた日本にとっては、その頃深刻化していた石油価格の高騰と、それによる市場の混乱、そしてひいては日本国内での国民生活の保全などへの影響も懸念されていたことが窺える。

ただし、この頃の経済的安全保障とは、あくまでも経済的な安全の確保を意味しており、それは資源、エネルギー、そして食糧の確実な確保と供給が中心的な課題であった。そのなかであって、経済的安全保障を確立するためには、経済的手段を中心に、政治、外交、文化などの諸分野における各国との相互依存関係を深めることが重要であると考えられた<sup>17</sup>。

この考えは、現代の経済安全保障の概念とも密接に結びつく点でもある。つまり、エネルギーや食糧の確実な

確保と保障を得られない限り、国内経済の停滞を招く可能性があり、それはひいては国民の安全と安心の欠落につながる、すなわち国家の存続にかかわる問題であるというものである。それゆえに、当時と現在では、時代の違いにより経済の不安定化を招くと想定される対象となる脅威が異なっているものの、経済の不安定につながる要因に対応する政策が喫緊の課題として認識された点では共通点が見出せるといえるだろう。

### 3. 経済安全保障をめぐる課題

経済安全保障について考えていく際、「経済」が一体何を指すのか、そしてその「経済」のどこまでを安全保障の課題としてとらえるべきなのかを再考する必要がある。

そもそも安全保障と経済の関係は、古くから見られた現象である。しかしながら、この両分野を分離して検討する考えが、特に冷戦期には主流であった<sup>18</sup>。安全保障の中心的な考えがあくまでも国家安全保障、すなわち国防にあるとするならば、安全保障の分野での国家間協力や国際協調が極めて難しいと想定されたからである。

それでも、国家間の経済的な結びつきは時代の流れとともに進み、急速に加速化かつ緊密化していった。第一次世界大戦のような大戦の再発を防止するためには、国際的な協調が必要であるという考えが、国際連盟の創設の下にあったのと同様に、そのなかでも、特に経済・社会の領域での国際組織の創設や強化が、国際社会としてもっとも取り組みやすいものであるとの認識が共有された。

この考えは、伝統的な国際関係の捉え方への挑戦となった。すなわち、政治と経済の分離を行うことで、停滞していた国家間の協力の可能性を探るというものである。安全保障分野といったハイ・ポリティクス (high politics) では協力の道を探ることが難しい一方で、ロー・ポリティクス (low politics) に分類される、経済、技術、文化などの各分野では、国家間協力が可能となり、それがひいては国際平和に寄与するとの想定であった。このような考えの背景には、第二次世界大戦後のヨーロッパで早期から見られた地域統合への動きがあった。経済分野での統合を目指す過程において、それが次第に他の分野にも波及的な効果を及ぼすことで、政治分野での協力も促されると期待された。

ところが、1970年代以降に国際社会で急速に進んだ国際相互依存によって、経済分野の問題が政治化する現象が多々見られるようになった。ハイ・ポリティクスとロー・ポリティクスの間に明確な区別をつけることへの限界が露呈し、元来より熾っていた政治と経済を分離することへの限界も同時に鮮明化した。

<sup>14</sup> 中西 (1997) 106-107

<sup>15</sup> 総合安全保障研究グループ (1980)

<sup>16</sup> 中西 (1997) 106-107

<sup>17</sup> 深海 (1980) 29-31

<sup>18</sup> 中村 (2020) 121-122

安全保障分野と経済分野が相互作用し、また相互に依存する関係にあるとするならば、では具体的にそれはどのようなものなのだろうか。まず念頭に置く必要があるのは、安全保障と経済の関係性についてである。換言するならば、安全保障政策を遂行することは経済の安定につながるのか、それとも安全保障の確保のために経済的活動を講じるのか、どちらが目的でどちらが手段となるのかという点に照らし合わせて考える必要性である<sup>19</sup>。

安全保障の対象となる価値の最たるものが国家の生存と独立であることに鑑みると、経済はそれを達成するための手段ともいえる。したがって、経済を守るための安全保障政策という側面よりも、むしろ安全保障政策の一つとして経済的手段を最大限に講じることが、近年ではますます重要視されてきているとも考えられるだろう。それは、経済力が軍事力と並んで国力を測る指標の一つと考えられてきたゆえんでもあり、またグローバル化が進む世界において、軍事力の行使、すなわち物理的な軍事衝突を通じた安全保障の確保がきわめて難しくなっているためでもある。

安全保障の確保のための経済的手段について考える際、これをさらに分類して、経済制裁、経済外交、経済戦争、あるいはエコノミック・ステイトクラフト (economic statecraft) という概念からそれぞれに研究することが主流であった<sup>20</sup>。なかでもとりわけ、今日使用されている経済安全保障という概念は、エコノミー・ステイトクラフトと類似するものと考えられる。ただし、日本の経済安全保障は、エコノミック・ステイトクラフトよりもやや広域な考えが含まれる点に留意する必要がある。経済安全保障とは、必ずしも経済力を背景に、他国への影響力を行使しようとしているわけではなく、外部からの影響を国内への打撃とならないように、いかに緩和させつつ、国益を担保するのかというものであるとされるからである。

### 第3節 経済安全保障を重視することが示唆する課題

#### 1. 国際社会のさらなる分断の助長

では、経済安全保障を果たしてどこまで伝統的な安全保障問題として考えて、そして政策を展開していくべきなのだろうか。経済の分野は国際的な協調や協力が求められる一方で、安全保障は基本的には国家安全保障の領域である。特に、今回の経済安全保障が国家の生存に関わる問題に通ずる問題意識が根底にあるとなると、より

強硬な姿勢を講じる政策が選択されていく可能性が往々にして出てくるだろう。また、国際的な協調や協力を通して、脅威となる側とその脅威を受ける側との明確な立場の違いが浮き彫りにされ、対立軸による国際社会の二分化を助長しかねない。

安全保障政策は、一義的には国を守ることである。その一方で、国家安全保障を達成するためには国際安全保障の安定と充実が不可欠でもある。それゆえに、国際社会のあり方は、経済安全保障とも深くつながる。

経済安全保障がこれほどまで強くかつ積極的に注目を集めている背景には、国際安全保障環境の急速な悪化が進んでいるとの認識が存在する。中国の軍事的台頭は冷戦期からしばしば懸案事項となっていたが、それに加えて近年の中国による経済成長が急激に進むことによって、経済的な影響力によるパワーの増大、そしてそれを背景とした軍事面での発展とさらなる台頭、そして経済力と軍事力を背景とした政治的な影響力のさらなる強まりにより、国際社会では権力移行への警戒も強まった。

このような中国の台頭は、アメリカでドナルド・トランプ (Donald Trump) 政権が誕生して以降、特に経済分野での米中対立が激化するきっかけにもなった。米中対立が、これまでの冷戦期に見られた米ソ対立と大きく異なるのは、懸案の二カ国が経済的に深く相互依存関係にあるからである。経済分野での影響の大きさが、それぞれの政治的な影響力の大きさにもつながっていることが、この問題をさらに複雑にしている。

この点はまた、アメリカと中国がともに国際的な秩序形成への姿勢をそれぞれに強める背景にもなっている。2013年に中国が習近平国家主席のもとで一帯一路構想を提唱し、この政策を意欲的に進めてきている。これに対してアメリカは、トランプ大統領の経済ナショナリズムを重視する姿勢によって中国との間で激しい貿易対立を招いた<sup>21</sup>。また、思想や規範を共有する国々 (like-minded states) とともに、自由で開かれたインド太平洋 (Free and Open Indo-Pacific: FOIP) の考えをもとに、さまざまな分野での連携を図っている。2021年4月に開催された菅義偉首相とジョー・バイデン (Joe Biden) 大統領による日米主要会談でも、日米競争力・強靱性 (コア) パートナーシップの立ち上げが宣言され、インド太平洋地域における繁栄の達成や経済秩序の維持へのコミットメントが再確認された。同年9月に開催された日米豪印による安全保障戦略対話 (クアッド) では、自由で開かれたインド太平洋への認識を強く持つことが確認された。

問題となるのは、これらの警戒や憂慮によって経済安全保障政策の強化が目指されることによって、さらにこ

<sup>19</sup> 長谷川 (2014) 5-8

<sup>20</sup> 長谷川 (2013) 28-47

<sup>21</sup> 佐橋 (2020) 5-17

の分断が深く深刻なものになっていくことである。米中対立に端を発する国際社会全体が二分化する構造は、またさらなる政策の必要性を後押しする。そして、一旦このような負のスパイラルを生みだされると、それを断ち切り、正のスパイラルに戻すきっかけを見つけることが、ことさら難しくなる。

この転換に必要なのが、各国間、とりわけ米中間における信頼醸成である。しかしながら、現時点では信頼の著しい欠如が際立っており、ともすれば、崩壊の危機すらある。

この問題は安全保障化 (securitization) の問題と結びつく。オレ・ウィーバー (Ole Wæver) を中心とするコペンハーゲン学派が提唱した安全保障化という概念は、特定の問題がいかんして安全保障問題と理解されるのかというプロセスの解明を試みたものである。ある問題が安全保障化するとは、権威を有するアクター (専門家、政府、国際機関等) によって、本来ならば安全保障の問題として捉えられないような問題であっても、特定のプロセスを経ることで、安全保障の問題として認識されるように導くことを指す。まず、その存在が何より重視される対象 (国家の安全保障など) が設定され、これを脅かす脅威の存在 (他国による軍拡など) が提起され、さらに、このような主張への賛同が必要となる聴衆 (国民など) の納得を得るための言語行為 (speech act) がとられる。このようなプロセスを経て、特定の問題が安全保障問題であるとの共通認識が形成される場合が少なくない。安全保障の問題を客観的に理解することには限界があり、そこには恣意的な力学も働くという点についても、留意する必要があるだろう。

特定の問題において安全保障化の現象が生じると、その問題への対応は、従来の政治的手続きや手法、あるいは通常の予算の範疇を越えた、特別なものを必要とするとの認識が形成されるということをも意味する。どの程度、経済安全保障に係る課題が、喫緊のものとして緊急の手段と予算が必要となるのか、そしてその選択をすることによって、国際的な安全保障環境への影響をどの程度及ぼしうのかについての検討をさらに進める必要があるだろう。これらの検討を十分に行わずに、課題への対処の手段と財政基盤が先んじて整備されれば、必ずしも安全保障問題とは言い切れない問題ですら安全保障問題と捉えられかねない。安全保障という概念が持つ影響力の大きさは、決して小さくないのである。

## 2. 自律的かつ不可欠な立場の確立への努力

では、このような状況のなかで、日本は経済安全保障に係る対策として、実際にこれまでどのような対策を講じてきたのだろうか。大きく分けて、法律の改正と拡充、

既存の経済安全保障政策に係る施策の強化、そして経済安全保障を重視する国際的な規範やルールの形成への努力が挙げられる。

まず、法律の側面についてである。2017年の外為法の改正では、安全保障の観点から、対内直接投資に関する規制が強化され、2020年の改正では、国の安全の確保のために、対内直接投資管理の見直しがなされた。2021年11月より経済安全保障法制に係る有識者会議が開催されており、経済安全保障の取組を強化・推進するために必要な法案の在り方についての検討が行われている。

次に施策強化の側面についてである。2019年以降、官公庁では、経済、防衛、外交、公安に携わる各省庁に経済安全保障を取り扱う部局が設置され、それらの安全保障問題に係る部局間の連携を図る役割も担う国家安全保障局内にも、2020年4月に経済班が創設されたことは、大きな話題となった。また、人権に着目した安全保障貿易管理の必要性については、経済産業省などではすでに議論がなされているところである。大学などの研究教育機関への留学生からの技術の流出の危険性や、みなし輸出についてのこれまで以上の管理と対策も、ここ最近大きく注視されている。

このように、日本が経済安全保障関連の政策を積極的に展開する姿勢を国内外に示すことには、アメリカへの意識が働いているとも想定される。バラク・オバマ (Barack Obama) 政権は、2011年にアメリカが政治、経済、安全保障の多面的な側面からアジア太平洋を重視する政策を発表し、同地域へのコミットメントの姿勢を強めた<sup>22</sup>。対中政策との関連から、アメリカの同地域への積極的な関与を必要とする日本にとっては、歓迎すべきアメリカの姿勢であった。2016年に安倍政権がFOIP構想を発表した時も、アメリカはこれを支持した。

アメリカの東アジア地域への興味関心は、その後、2017年に開催されたアジア太平洋経済協力 (Asia Pacific Economic Forum : APEC) 首脳会議において、トランプ大統領がFOIPという表現を用いてアジア太平洋地域の繁栄に向けた協力を演説のなかで支持したことで<sup>23</sup>、FOIPが日本独自の政策から、国際的に共鳴される構想として受け入れられる大きな足掛かりとなった。

ただし、トランプ大統領は、経済ナショナリズムを背景に、アジア太平洋地域における中国との対立構造を深め、軍事面での積極的なコミットメントについても、財政的な苦言を同盟国に対して呈するなど、期待されたほどの現実的な関与があったとは言い難い状況にあった。日本にとっては、トランプ政権下で2018年に成立した国防授權法によって、アメリカの政策の方向性が鮮明に

<sup>22</sup> 森 (2013) 29-45、関野 (2017) 34-54

<sup>23</sup> The White House (2021)

なったことで、アメリカへの同調姿勢をさまざまな施策を通して具現化せざるを得ない状況が生まれた。

さらに問題となったのは、2020年秋の大統領選に勝利したバイデン大統領が、FOIPではなく「繁栄した、そして安全なインド太平洋（prosperous and secured Indo-Pacific）」との表現を使用し、トランプ大統領の政策との差別化を図る姿勢を見せたことであった。おそらく日本の立場や存在感のさらなる薄れを政策決定者らがしたことは、想像に難くない。先に挙げた日米競争力・強靱性（コア）パートナーシップの立ち上げについても、アメリカとの歩調を合わせることを日本が自ら手形として示したとの考えもある。

伝統的には日本は対米追従・同調の姿勢で政策を展開してきたとの批判は少なくない。特に昨今では、先に述べたように、経済安全保障政策の強化は、対中包囲網の形成と等式になりかねない。最終的にはアメリカと歩調を合わせて、特に日本が推進してきたFOIPのための政策を展開することは、おそらく日本にとっては不可欠な選択だろう。他方で、国際社会における主要かつ影響力のあるアクターとしての立場を確立したいのであれば、アメリカ追従型の姿勢では限界がある。

では、日本は国際社会でどのような立場を目指していくべきなのだろうか。日本はたとえば、ルール作りの面ではバランスの取れた立場にいる。ルールを形成する行為は安全保障の一環である点に鑑みると<sup>24</sup>、日本が積極的にルール作りでのイニシアチブを発揮することは、日本の安全保障を高めることにもつながると考えられる。経済分野は、他国に依存しなければならない軍事分野と比較して、日本がより積極的に発言を行える分野である。グローバル化が進む世界において、他国と足並みをそろえることが重要である一方で、その揃え方の前提となるルール形成で積極的に国際社会を牽引することで、軍事力に匹敵するほどのパワーを発揮しうるだろう。

国家の使命とは、国を守ることである。何を、誰から、そしてどのように守るのか。グローバル化が進む世界において、国家間の相互依存の関係は、政治分野でも経済分野でも、もはや避けては通れないことである。その観点から、日本が経済安全保障に係る政策を意欲的に推進していくことは、おそらくこのグローバル化が進む世界では必要なことだろう。

しかしながら、経済安全保障政策を進めることが、日本にとってどういう意味を持つのかについては、いまいちど多角的な視点から考えていく必要がある。ミクロの視点のみならず、マクロの視点から、それが地域の安全保障環境、そしてひいては国際安全保障環境へどのような影響を及ぼすのか、こういった視点は欠かせない。自

律性を確保しながらも主要な国際的な主要なアクターであるためには、国際秩序の形成と維持の動きを注視しつつも、国際社会にとっての不可欠な存在になっていくことが求められる。

安全保障という言葉に固執して、国家が国益を守るための政策を急ぎすぎ、国際社会の流れやグローバル化の流れと逆行する行動をとることは、日本にとっては決して賢明な政策ではない。他方で、米中との国力の差が確実に存在するなかで、日本が取っていくべき国際社会における立場や役割を再考する必要がある。その際には、日本が国際社会にとっていかに戦略的に不可欠な存在となり得るのか、そして、いかにバランスをとっていくのか、今後大きなカギとなるだろう。

## 参考文献

- 井上久男(2021),「中国のルール作りに対抗を、日本が抑えるべき国連要職ポスト—『ルール議連』事務局長・中山展宏議員が語る経済安全保障政策」JBpress <<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/67316>>。
- 外務省(2020),『令和2年度版外交青書』第63号 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page22\\_1003299.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page22_1003299.html)>。
- 外務省(2021a),『令和3年度版外交青書』第64号 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2021/pdf/index.html>>。
- 外務省(2021b),「日米首脳会談」<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/nal/us/page1\\_000951.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/nal/us/page1_000951.html)>。
- 外務省(2022),「第208回国会における外務大臣の外交演説」<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page3\\_003189.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page3_003189.html)>。
- 久保文明、高畑昭男編(2013),『アジア回帰するアメリカ—外交安全保障政策の検証』NTT出版。
- 國分俊史(2020),『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。
- 佐橋亮(2020),「米中対立と日本—関与から戦略的競争に移行するアメリカを中心に」『国際問題』No. 688, 日本国際問題研究所。
- 自由民主党(2021),「自民党政権公約(政策パンフレット)」。
- 自民党政務調査会新国際秩序創造戦略本部(2020),「提言『経済安全保障』戦略の策定に向けて」<[https://jimjin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201021\\_1.pdf](https://jimjin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201021_1.pdf)>。
- 自民党政務調査会新国際秩序創造戦略本部(2021),「中間とりまとめ—『経済財政運営と改革の基本方針2021』に向けた提言—」<[https://jimjin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201648\\_1.pdf](https://jimjin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201648_1.pdf)>。

<sup>24</sup> 國分(2020) 200-219

- 産経新聞(2021),「経済安保強化へ通常国会で法整備検討 小林担当相」10月5日付 <<https://www.sankei.com/article/20211005-4737JUDPSBOFV ASPKXIHR6E7DE/>>
- 首相官邸(2021)「第250回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説」<[https://www.kantei.go.jp/jp/100\\_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html](https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html)>。
- 首相官邸(2022)「第二百八回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説」<[https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html)>。
- 鈴木一人(2021),「現代的経済安全保障の論点」『外交』Vol. 68, 外務省。
- 関野博(2017),「アメリカのアジア太平洋リバランス—二重の安心供与—」『海幹 校戦略研究』第7巻1号, 海上自衛隊幹部学校。
- 総合安全保障研究グループ(1980),「総合的安全保障研究グループ報告書」『大平総理の政策研究会報告書—5 総合安全保障戦略』日本政治・国際関係データベース「世界と日本」政策研究大学院大学・東京大学東洋文化研究所 <<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPSC/19800702.O1J.html>>。
- 内閣官房(2013),「国家安全保障戦略」<[https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217\\_zenzenhoshou/nss-j.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217_zenzenhoshou/nss-j.pdf)>。
- 内閣府(2021),「経済財政運営と改革の基本方針2021 日本の未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」<[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2021/2021\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf)>。
- 内閣府(2021),「統合イノベーション戦略2021」内閣府 <[https://www8.cao.go.jp/cstp/tougosenryaku/togo2021\\_honbun.pdf](https://www8.cao.go.jp/cstp/tougosenryaku/togo2021_honbun.pdf)>。
- 中西寛(1997),「総合安全保障論の文脈—権力政治と相互依存の交錯—」『年報政治学』第48号, 日本政治学会。
- 中村直貴(2020),「経済安全保障—概念の再定義と一貫した政策体系の構築に向けて—」『立法と調査』No. 428, 参議院。
- 長谷川将規(2013),『経済安全保障—経済は安全保障にどのように利用されているのか』日本経済評論社。
- 長谷川将規(2014),「経済と安全保障の交差点」『国際問題』No. 634, 日本国際問題研究所。
- 深海博明(1978),「経済的安全保障への脅威とその確保 政策—資源問題を中心とする体系的整理の試み—」『国際問題』No. 217, 日本国際問題研究所。
- 深海博明(1980),「経済危機管理政策の体系とあり方—とくに石油危機に重点を置いて」『国際問題』No. 244号, 日本国際問題研究所。
- 森聡(2013),「オバマ政権のリバランスと対中政策」『国際安全保障』第41巻3号, 国際安全保障学会。
- ルール形成戦略議員連盟(2019),「提言『国家経済会議(日本版NEC)創設』」<[https://amari-akira.com/02\\_activity/2019/03/20190320.pdf](https://amari-akira.com/02_activity/2019/03/20190320.pdf)>。
- Blackwill, R. D. and Harris, J. M. (2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, Harvard University Press.
- Carr, E. H. *The Twenty Years' Crisis* (reissued with a new preface from Michael Cox) (2001), London, Palgrave Macmillan [原彬久訳(2011),『危機の二十年—理想と現実』岩波書店。]。
- Freedman, L (2003), *The Evolution of Nuclear Strategy* (Third Edition), Hampshire and New York, Palgrave Macmillan.
- Lippmann, W. (1943), *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little Brown.
- Ole Waever (1995), "Securitization and Desecuritization," in Lipschutz, R. D. ed., *On Security*, New York, Columbia University Press.
- Reynolds, I. and Takada, K. (2021), "China's Military Rise Could Threaten Japan Economy, PM Suga Warns," Bloomberg <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-22/china-military-rise-could-threaten-japan-economy-pm-suga-warns>>.
- The White House (2017), "Remarks by President Trump at APEC CEO Summit," <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>>.
- Waltz, K. (1979), *Theory of International Relations*, New York, McGraw-Hill [河野勝, 真淵勝監修, 河野勝, 岡垣知子訳(2010年),『国際政治の理論』勁草書房。]
- Wolfers, A. (1962), *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: John Hopkins University Press.

# 輸出入管理の GATT 安全保障例外規定との適合性

梅島 修

## Applicability of GATT National Security Exceptions to Import and Export Control

Osamu UMEJIMA

### はしがき

国家安全保障上の懸念に対処するための輸出入管理は、本質的に世界貿易機関 (World Trade Organization: WTO) が基本とする自由貿易・無差別原則に整合しない。かかる点を考慮し、関税及び貿易に関する一般協定 (The General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) は、第 21 条に国家の安全保障上の利益を保護するための措置を例外とする規定を定めている。

1947 年の起草過程では、安全保障上の措置の必要性は発動国の裁量に委ねるべきとする意見と、権利濫用を避けるため貿易機関の検討に服するべきとの意見が対立したが、最終的に後者が採用され、現在の条項となった<sup>1</sup>。その後、今日まで変更されていない。

締約国は GATT 第 21 条の適用を極めて慎重に行っていた<sup>2</sup>。2019 年、その適用が初めて争われたパネル報告書が発出され、また、軍民共用品である半導体の製造に不可欠な物資の輸出制限が WTO に提訴された。その前年には、軍事施設へ供給する国内生産を輸入から保護するための輸入制限措置が WTO に提訴された。

他方、国際輸出管理レジームは、GATT 時代のココム規制から東西の枠を超えて 43 ヶ国が加盟するワッセナーアレンジメント (WA) へと変化した。原子力関連資機材・技術輸出規制についての原子力供給国グループ (NSG)、化学・生物兵器の拡散を防止することを目的としたオーストラリア・グループ (AG)、ミサイル及び関連汎用品・技術の輸出管理品目を特定するミサイル技

術管理レジーム (MTCR) も発展を遂げている<sup>3</sup>。

本稿は、このように急速に変化している安全保障上の懸念に基づく物品の輸出入管理措置について、GATT 第 21 条との整合性を WTO パネルが明らかにした同条の射程から検討する。

### 第 1 節 GATT 第 21 条・安全保障例外規定の射程

#### 1. 安全保障例外の規定

GATT 第 21 条は次の通り規定している。

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、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。

<sup>1</sup> Negotiating Group on GATT Articles, *Article XXI: Note by the Secretariat*, paras. 1-5, GATT Doc. MTN.GNG/NG7/W/16, 18 August 1987.

<sup>2</sup> *Ibid.*, paras. 14-24.

<sup>3</sup> 外務省「輸出管理レジーム」外務省「輸出管理レジーム」at <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/regime/index.html> (as of 4 January 2022).

## 2. ロシア — 貨物通過事件 WTO 紛争解決 パネルの解釈

2019年4月、WTO パネルは、2014年3月のロシアのクリミア併合に端を発してロシアが実施したウクライナの貨物の同国内通過を実質的に禁止した措置がGATT 第21条 (b) (iii) の安全保障例外として認められるかを主な争点とした報告書<sup>4</sup>を発出した。本件は上訴されず、パネル判断が確定した。

2020年6月には、サウジアラビア企業によるカタール法人の著作権侵害行為をサウジアラビアが刑事訴追しなかったことが安全保障例外にあたるかを検討したパネル報告書<sup>5</sup>が発出された。同事件のパネル判断は、ロシア — 貨物通過事件パネル判断を踏襲し、その解釈に何らかの変更を加えたものではない。

したがって、本稿はロシア — 貨物通過事件パネル判断について検討する。

### 1) ロシア — 貨物通過事件パネル判断の概要

#### ①措置の第21条 (b) (i) - (iii) 該当性

ロシアは、第21条 (b) は各加盟国に無制限の裁量を認めていると主張したが、パネルは、加盟国の行為が (b) (i) ないし (iii) に該当するか否かの判断は同柱書の「締約国が認める」(it considers) との加盟国の裁量の範囲に含まれず、客観的判断に服するとした。その理由として、第21条 (b) は安全保障例外に該当する行為を (i) ないし (iii) に限定している点を挙げ、(i) ないし (iii) の文言、WTO 協定の趣旨、目的及び起草過程からも当該解釈が支持される<sup>6</sup>とした。

#### ②措置の第21条 (b) 柱書適合性

パネルは、安全保障上の重大な利益とは、一般的に「国家の典型的な機能、すなわち、領土保全、外国の脅威からの国民保護（防衛）、国内法及び公序の維持」を指すとした上で、具体的に何が国防上の重大な利益にあたるかは、各国家の認識と状況により異なることから、各国の裁量の範囲内であるとした<sup>7</sup>。

ただし、かかる裁量は無制限ではなく、条約法に關す

るウィーン条約第31条の誠実な解釈及び同第26条の誠実な履行義務から、当該利益について「最低限満足する説明」を行う義務があるとした。さらに、措置が当該利益との関係において「妥当であることの最低限の要件」を満たす義務、すなわち、安全保障上の重大な利益を保護する措置とは信じがたいものではないことの説明義務を課しているとした<sup>8</sup>。

#### ③第21条 (a) に基づく締約国の立証義務

パネルは、ウクライナとロシアとは武力衝突状態にあり、第21条 (b) (iii) の国際関係の緊急事態に極めて近いと事実認定し、ロシアによる安全保障上の重大な利益の説明は最低限満足できるものであると判断した<sup>9</sup>。ただし、パネルがこの判断の基礎とした証拠のうち、ロシアが提出した証拠は2014年8月のロシア制裁決議、2016年のウクライナ貿易政策検討報告書、その他の公開情報のみであった。その他2件の国連総会決議及びロシア制裁決議の2度の変更決議はウクライナが提出したものであった。

この判断は、WTO 紛争解決了解に立証責任についての定めがないところから<sup>10</sup>、ロシアが立証責任を果たしたか否かの判断はパネルの裁量の範囲内と思われるが、実質的に第21条 (a) を根拠に秘密情報の提出を拒否したロシアの立証責任を軽減したものと思われる<sup>11</sup>。ウクライナは、WTO 紛争解決機関会合において、パネルはロシアのために立証を行ったと主張した<sup>12</sup>。

本体のパネル認定は、安全保障例外の適用範囲を実質的に拡大するものである。すなわち、措置を発動した国が安全保障上の情報は秘密であるとして提出を拒否した場合、パネルは、その限度において安全保障例外に該当することを立証する義務を発動国に課することができないであろう。そうすると、実質的に、(i) ないし (iii) に該当しないこと、さらに安全保障上の重大な利益にあたらなことの反証責任が申立国に課せられることとなる。Nagy は (i) ないし (iii) に関する措置に該当する限り、発動国の裁量に制限が課せられていないのではないかと

<sup>8</sup> See *ibid*, paras. 7.132-7.138.

<sup>9</sup> See *ibid*, paras. 7.136-7.137.

<sup>10</sup> Bosshe and Zhouc (2021) p.256. See also Appellate Body Report, *Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, WT/DS70/AB/R, adopted 20 August 1999, para. 192.

<sup>11</sup> Crivelli and Pinchis-Paulsen (2021) p.8.

<sup>12</sup> World Trade Organization “*Members adopt national security ruling on Russian Federation’s transit restrictions*” 26 April 2019 at [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/dsb\\_26apr19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dsb_26apr19_e.htm) (as of 3 January 2022).

<sup>4</sup> Panel Report, *Russia — Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R and Add.1, adopted 26 April 2019.

<sup>5</sup> Panel Report, *Saudi Arabia — Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, WT/DS567/R and Add.1, circulated to WTO Members 16 June 2020.

<sup>6</sup> See Panel Report, *Russia — Measures Concerning Traffic in Transit*, paras. 7.62-7.100.

<sup>7</sup> See *ibid*, paras. 7.130-7.131.

指摘する<sup>13</sup>。その指摘も誤りと言えないと思われる。

## 第2節 物品の輸出入管理への GATT 第21条の適用範囲

2019年9月、韓国は日本が同年7月から韓国に対して行った輸出制限措置について WTO 紛争解決機関へ提訴した<sup>14</sup>。2020年7月にパネル設置が決定された後に目立った進展はないが、本件は安全保障の懸念に基づく輸出管理制度の GATT 整合性を問う最初の事例となり得る。

2017年4月、米国商務省は中国輸入を念頭に、1962年貿易拡大法 232条<sup>15</sup>に基づき、安全保障の懸念から鉄鋼及びアルミニウムの輸入制限措置の必要性を検討する調査（以下「232条調査」）を開始した。その結果として2018年3月から課した追加関税が WTO で争われている<sup>16</sup>。この措置を始めとした米中対立による輸出入制限措置の応酬は、安全保障上の措置として輸出管理ばかりでなく、輸入管理の必要性を改めて認識させた。

かかる状況において、成長戦略会議が2021年6月にとりまとめた「成長戦略実行計画」では、経済安全保障政策として、「既存の国際輸出管理レジームを補完する新たな安全保障貿易管理の枠組みの早期の実現を目指す」とし、また、基幹産業が輸入に依存する物資について「国内における生産能力の確保・強化や調達多元化」などサプライチェーンの強靱化を検討するとしている<sup>17</sup>。

本節では、かかる安全保障の要請に基づく輸出入管理の GATT 第21条、特に (b) (ii) 及び (b) 柱書、並びに (c) 適合性を検討する。

## 1. 輸出管理レジームの第21条適合性

### 1) 第21条 (b) 適合性

#### ① (b) (i) 及び (ii) の射程

(b) (i) は、核分裂性物質又はその生産原料に「関する」、(ii) は、武器、弾薬及び軍需品、並びに軍事施設に直接または間接的に供給するその他の貨物及び原料の「取引」(traffic) に「関する」、と規定している。

この「関する」の意味について、上級委員会は、GATT 第20条 (g) を検討した米国—ガソリン事件においてパネルが示した「主な目的とした」との解釈を受け入れている<sup>18</sup>。米国—エビ事件では、「目的と手段の間の密接かつ純粋な関係」であると説明している<sup>19</sup>。ロシア—貨物通過事件パネルは、かかる解釈が第21条 (i) 及び (ii) の「関する」に適用されることを示唆した<sup>20</sup>。この解釈に異論はない。

外務省の公定訳は (i) 及び (ii) は (b) 柱書の「措置」に「関する」ものとしている。この解釈は、ロシア—貨物通過事件パネルが「執られた時期」とは措置と国際関係の緊急事態との時間的關係であるとした点、また、後述する (b) (ii) の起草過程において鉄鉱石の輸出行為が (ii) に含まれか否かが議論された点から、正当なものと思われる。

また、公定訳は (ii) 原文の「traffic」を「取引」としているが、traffic の通常の意味は売買など2者間の行為よりも広い物品の移動全般を指す<sup>21</sup>とされており、次に示す起草過程でも traffic を文脈により transactions や exports などの文言で言い換えている。それらから、売買、輸出入行為を含む、物流を広く指していると思われる。本稿ではこの点に留意しつつ「取引」との文言を用いる。

「取引」の対象は軍需品のみならず軍事施設に直接または間接的に供給される貨物及び原料までを含む。特に、「間接に」との文言には、次の起草過程の議論

<sup>13</sup> Nagy (2021) pp.51-52.

<sup>14</sup> *Request for Consultation by Republic of Korea*, WT/DS590/1, G/L/1325 G/TFA/D3/1, G/TRIMS/D/45 S/L/431, IP/D/42, 16 September 2019.

<sup>15</sup> Section 232 of Trade Expansion Act of 1962, codified as 19 U.S.C. § 1862.

<sup>16</sup> *United States — Certain Measures on Steel and Aluminum Products*, WT/DS544, 547, 548, 550, 551, 552, 554, 556, 564.

<sup>17</sup> 成長戦略会議「成長戦略実行計画」令和3年6月18日、15-16頁。また、令和3年6月18日閣議決定「成長戦略フォローアップ」の5。(5)「レアアース等の重要技術・物資のサプライチェーン」として「成長戦略実行計画に基づき、具体的施策を講ずる。」とされた。

<sup>18</sup> Appellate Body Report, *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, adopted 20 May 1996, pp. 17-19.

<sup>19</sup> Appellate Body Reports, *US — Shrimp*, WT/DS58/AB/R, para. 136.

<sup>20</sup> See Panel Report, *Russia — Measures Concerning Traffic in Transit*, para. 7.69, citing Appellate Body Reports, *US — Shrimp*, para. 136.

<sup>21</sup> Oxford Learners' Dictionaries (“the movement of people or goods from one place to another”), at [https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/traffic\\_1?q=traffic](https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/traffic_1?q=traffic) (as of 3 January 2022).

から、軍事施設外で加工された後に軍事施設へ供給される原料、たとえば鉄鉱石や鉄くずまで含むこと、また、すべての原材料が当該生産に使用される必要はないことが意図されていたことが明らかである。

*(Australia) : ... I do not know precisely what a military establishment is, but I doubt whether it would cover a factory which was engaged only or partly in the production of materials of war or whether it would cover the factory or plant which produced materials, semi-fabricated, from which materials of war were themselves produced. ...*

*(United States) : ... it was always our interpretation of this clause that if a Member exporting commodities is satisfied that the purpose of the transaction was to supply a military establishment, immediately or ultimately, this language would cover it. I would not do violence to our understanding of it to add the words "directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment." I think that would meet this difficulty.<sup>22</sup>*

以上から、(b) (i) 及び (ii) は、核分裂性物質、その生産原料及び広く軍事施設に供給される物資を施設外の工場等で生産するための原材料の売買・輸出入を含む物流と、密接かつ純粋な関係にある措置又はそれらを主な目的とした措置を対象としていると考えられる。

## ② (b) (i), (ii) 適合性

NSG、AG、MTCR、WA の 4 国際輸出管理レジームは、軍事目的の物資またはその物資の生産に利用される原材料を詳細な仕様レベルで特定している。たとえば、韓国が問題としている 3 品目のうち、フッ化水素は AG に基づき、ポリイミド及びレジストは WA

に基づき対象品目の物理的特徴が特定されている<sup>23</sup>。これらは、GATT 第 21 条 (b) (i) 及び (ii) が対象とする物資に該当すると言えよう。

レジーム参加国の輸出管理制度は国際輸出管理レジームに沿った措置である。よって、かかる措置は (i) 及び (ii) の対象と「密接かつ純粋な関係」にあると言えよう。

## ③ (b) 柱書適合性

ロシア — 貨物通過事件パネルによれば、第 21 条 (b) 柱書に適合する措置であるためには、安全保障上の重大な利益が存在することについて最低限の満足できる説明を行い、安全保障上の重大な利益の保護と問題とされた措置の関連性について最低限の妥当性を充足する説明を行う必要がある。

安全保障上の重大な利益の存在は、各輸出管理レジームの合意文書を根拠に武器、兵器の拡散防止を目的としていることを示すことで十分であろう。たとえば、WA は「通常兵器及び関連汎用品・技術の過度の移転と蓄積の防止」を目的として対象品目を特定している<sup>24</sup>。参加国の輸出管理制度は、将にこの目的を実現するためのものである。

## 2) GATT 第 21 条 (c) の適合性

GATT 第 21 条 (c) は、「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」を例外として認める。

2004 年、国際連合安全保障理事会は決議第 1540 号<sup>25</sup>を採択した。同決議の 3. の柱書では「すべての国は、関連物質に対する適切な管理を確立することを含め、核兵器、化学兵器又は生物兵器及びそれらの運搬手段の拡散を防止する国内管理を確立するための効果的な措置を採用し実施すること」を「決定」し、3 (c) で「そのような品目の不正取引及び不正仲介を探知し、抑止し、防止し及び対処するための適切で効果的な国境管理及び法執行の努力を策定し維持すること」を「決定」している。かかる決定事項は国連憲章第 25 条に基づく加盟国の義務である。した

<sup>22</sup> United Nations Economic and Social Council, "Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Verbatim Report, Thirty-Sixth Meeting of Commission "A" Held on Tuesday, August 12, 1947, at 10.30 A.M. in the Palais Des Nations, Geneva", E/PC/T/A/PV/36, 12 August 147, pp.17-19.

<sup>23</sup> 輸出管理令第 3 項及び貨物等省令第 2 条 1 項 1 号 (フッ化水素)、輸出輸出令第 5 項及び貨物等省令第 4 条 3 項のイ (ポリイミド)、輸出輸出令第 7 項及び貨物等省令第 6 条 19 号 (レジスト)。

<sup>24</sup> 外務省「通常兵器及び関連汎用品・技術の輸出管理に関するワッセナー・アレンジメント」at <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/arms/wa/index.html> (as of 4 January 2021).

<sup>25</sup> 「2004 年 4 月 28 日に安全保障理事会がその第 4956 会合において採択した決議第 1540 号」(2004)、平成 16 年 6 月 7 日外務省告示第 239 号。

がって、GATT 第 21 条 (c) の義務にあたる。

同決議 3 (c) の「そのような品目」とは、その文脈から同 3. 柱書の「関連物質」を含む「核兵器、化学兵器又は生物兵器及びそれらの運搬手段」を指すものと思われる。関連物質とは同決議に「核兵器、化学兵器及び生物兵器並びにそれらの運搬手段の設計、開発、生産又は使用のために用いることができる物資、設備及び技術であって、関係する多国間条約及び取決めの対象となっているもの又は国内管理表に含まれているもの」と定義されている。この「用いることができる」(“which could be used for”) との文言は広範な物質を含むことを示唆している。

したがって、フッ化水素を含む NSG、AG、MTCR に基づく品目は、安保理決議 1540 号に含まれ、GATT 第 21 条 (c) に適合すると思われる。WA は通常兵器及び軍民両用品の輸出管理に関する取極であるが、たとえば電子回路材料であるポリイミド、レジストはミサイル制御に用いられるため輸出管理対象としているものであろう。そのように、核兵器、生物兵器、化学兵器又はそれらの運搬手段に「用いることができる」物質であるがゆえに輸出管理の対象としているものであれば、(c) に適合すると思われる。

### 3) 結論

以上から、国際輸出管理レジームを基礎とした自国の輸出管理制度は、韓国が問題としている 3 品目を含め、GATT 第 21 条 (b) (i), (ii) 及び同条 (c) の安全保障上の例外により正当化される可能性が高いと思われる。

## 2. 輸入管理の GATT 第 21 条適合性

本項では、232 条調査に基づく措置の GATT 第 21 条適合性を検討し、安全保障の懸念からサプライチェーン全体を考慮した輸入管理措置の GATT 第 21 条適合性を考察する。

### 1) 輸入制限：米国 232 条措置

#### ①概要

2018 年 1 月、商務省は 232 条調査報告書<sup>26</sup> を大統領

<sup>26</sup> U.S. Department of Commerce Bureau of Industry and Security Office of Technology Evaluation “*The Effect of Imports of Steel on the National Security, an Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, As Amended*” January 11, 2018; *ibid*, “*The Effect of Imports of Aluminum on the National Security, an Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, As Amended*” January 17, 2018.

に提出した。鉄鋼報告書では、鉄鋼の生産は国家安全保障に不可欠であるところ、軍需は鉄鋼生産の 3% に過ぎないものの民間需要により当該産業が維持されているとし、中国を最大とする世界的な過剰生産による輸入が米国生産を破綻させようとしているとした。アルミニウム報告書では、軍需が全体に占める割合はわずかであるため民間向け事業の維持が必須であるところ、アルミの世界的な過剰生産による製品価格の世界的な低下と輸入急増により、米国アルミ生産者は 2 社まで減少し、国家安全保障を棄損するおそれがあるとした。よって、鉄鋼産業、アルミニウム産業の稼働率 80% を可能とするよう輸入を制限すべきと勧告した。

これら報告書を受けて、2018 年 3 月、トランプ大統領は鉄鋼輸入に 25%、アルミ輸入に 10% の関税を課した<sup>27</sup>。その後、輸入数量制限に合意した一部の国を対象外とする<sup>28</sup> などしたものの、2021 年末現在、当該措置は継続している。

この措置について、2018 年 4 月に中国は WTO セーフガードに関する協定に不整合な措置であるなどとして WTO 紛争解決機関へ提訴し、その後、インド、カナダ、EU、メキシコ、ノルウェー、ロシア、スイス、トルコが同様の提訴を行った<sup>29</sup>。2021 年末現在、パネル報告書は発出されていない。

<sup>27</sup> Proclamation 9705 of March 8, 2018, “*Adjusting Imports of Steel Into the United States*”, 83 Fed. Reg. 11625 (March 15, 2018) ; Proclamation 9704 of March 8, 2018, “*Adjusting Imports of Aluminum Into the United States*” 83 Fed. Reg. 11619 (March 15, 2018).

<sup>28</sup> 2018 年 6 月 1 日、数量制限に合意したアルゼンチン、ブラジル及び韓国産鉄鋼、生産制限に合意したアルゼンチン及びオーストラリア産アルミニウムを除く、全ての輸入に追加関税措置を適用することとした。Proclamation 9758 of May 31, 2018 *Adjusting Imports of Aluminum Into the United States*, 83 Fed. Reg. 25849 (June 5, 2018) ; Proclamation 9759 of May 31, 2018, *Adjusting Imports of Steel Into the United States*, 83 Fed. Reg. 25857 (June 5, 2018).

<sup>29</sup> 二国間協議要請書について、WT/DS544/1, WT/DS547/1, WT/DS548/1, WT/DS550/1, WT/DS551/1, WT/DS552/1, WT/DS554/1, WT/DS556/1, WT/DS564/1。なお、カナダ及びメキシコは米国と解決策に合意した。WT/DS550/13, WT/DS551/13 参照。2021 年 10 月 30 日、米国及び EU は、米国が EU 産鉄鋼及びアルミ製品に関税割当を設定することで和解した。

## ② GATT 第 21 条 (b) (ii) 適合性

商務省の報告書では、232 条措置の殆どは国内産業の民間需要に関係するもので、措置がなければ鉄鋼、アルミニウムの生産が直ちに危機的状況に陥るとはしていない。すなわち、鉄鋼、アルミニウムは、軍事施設へ供給される物資を生産するための材料ではあるものの、232 条措置の本質は商業需要に対する国内生産を保護するものであり、軍事施設への供給との関係は希薄である。

かかる事実からすると、WTO 紛争において 232 条措置の「主たる目的」又は「密接かつ純粋な関係」に軍事施設への供給があるとは認められない可能性が十分にある。

## ③ 21 条 (b) 柱書適合性

ロシア — 貨物通過事件パネルが認めるように、安全保障上の重大な利益であるか否かの判断は発動国の裁量である。よって、米国がかかる利益の存在を最低限に満足できる説明を行えるか否かによって 21 条 (b) 柱書の適合性が判断されることとなる。この点について、有事において重要な軍事物資が国内で供給できる体制を平時から確保しておくことは安全保障上の重大な利益であるとの主張は、最低限満足する説明を認められる可能はあろう。

しかし、目的の殆どを商業需要への供給を確保することとする措置までが安全保障上の重大な利益の保護に必要であるとする最低限の妥当な説明と認められるか、慎重な検討を要すると思われる。

## 2) GATT 第 21 条 (b) (ii) の輸入管理措置への適用可能性の結論

GATT 第 21 条 (b) (ii) は、起草過程の議論から、また「主たる目的」・「密接かつ純粋な関係」を要するとの文言解釈から、措置の対象とする材料は全量が軍事施設へ供給される必要はなく、一定量が供給されるもので十分であろう。しかし、措置の対象の殆どは国内産業の商業市場であって、軍事施設へ供給は希薄である場合にまでは適用されないおそれがある。

Nagy は、米国の 232 条措置は輸入増加による国内産業の損害を一時的に保護することを認める GATT 第 19 条のセーフガード措置として扱われるべきであると指摘するが<sup>30</sup>、その意見に同意する。232 条調査事例は、GATT 第 19 条の国内産業の商業利益を保護するための措置であることの比重が極めて高い。

この事例は、輸入管理措置の安全保障例外の適合性は、第 21 条の軍事施設への供給を主たる目的とした若しくはそれとの密接かつ純粋な関係を有する措置で

あるのかという観点から検討されるべきであることを示している。すなわち、措置の制度設計にあたって、軍事施設への供給を確保することと「密接かつ純粋」な関係にあり、主たる目的とすることを明確にしておく必要がある。米国の事例で分析した通り、主として国内産業の経済的利益を確保する措置であると判断されないよう制度設計する必要がある。さらに、当該措置により確保される軍事施設への供給は、なぜ「安全保障上の重大な利益の保護」に必要であるかの説明をおこなっておくべきである。

## おわりに

GATT 発効後 3 四半世紀が経過した現在、製品生産のためのサプライチェーンは複雑化している。世界的な半導体不足が自動車生産を休止させた事態は記憶に新しい。かかる状況は、安全保障上の利益を保護するためには、平時から、輸出管理ばかりでなく、輸入管理、さらにはサプライチェーン全体が有事でも機能して物資が滞りなく供給されることを確保するための管理が必要となっている。

他方、措置の殆どの効果は国内産業の経済利益を保護することにある措置を安全保障例外として認めてしまえば、軍民共用品である化学、精密機器、電子機器、自動車など殆どの主要産業の保護主義政策を安全保障例外と認めることになってしまう。GATT 第 21 条を適用するにあたっては、そのバランスを取ることが重要となる。主として商業的利益を保護する措置は GATT 第 19 条のセーフガード措置との整合性が検討されるべきであり、GATT 第 21 条の適用は認められるべきではないであろう。

## 参考文献

- Bossche, P. and Zdouc, W. (2021) *The Law and Policy of the World Trade Organization : Text, Cases, and Materials, 4th ed.*, Cambridge University Press
- Nagy, C.I. (2021) "A Re-Conceptualization of WTO Law's Security Exceptions: Squaring the Circle and Judicializing National Security" *Journal of International Economic Law*, South Texas College of Law
- Fan, C., Hoeffler, C., and Hofmann, S. C. (2021), 'National security and other non-trade objectives under WTO law', in B Hoekman, X Tu, and D Wang (eds), *Rebooting Multilateral Trade Cooperation: Perspectives from China and Europe*, CEPR Press, London.
- Voon, T (2019) "Can International Trade Law Recover? The Security Exception in WTO Law: Entering a New Era", *AJIL Unbound*, vol. 113, pp. 45-50.
- Voon, T (2020) "Russia — Measures Concerning Traffic

<sup>30</sup> Nagy pp.54-55.

*in Transit*”, Cambridge Press Online

Crivelli, P and Pinchis-Paulsen, M (2021) “*Separating the Political from the Economic: The Russia-Traffic in Transit Panel Report*”, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Papers RSC 2021/14, European University Institute

藤井康次郎 (2021) 「サウジアラビアによる知財保護停止事件に係るパネル報告 (WT/DS567/R)」 経済産業

省 WTO パネル研究会報告資料

川瀬剛志 (2020) 「サウジアラビア・知的財産権保護措置事件パネル報告 — カタール危機と WTO の安全保障条項 —」 RIETI Special Report

Ikeda, Kentaro (2021) “*A Proposed Interpretation of GATT Article XXI (b) (ii) in Light of Its Implications for Export Control*” *Cornell International Law Journal*, Vol. 54.

# 国際投資法と経済安全保障

## —GATSにおけるサービス自由化約束を中心に

国松 麻季

### Commitment of Trade in Services Liberalization in International Investment Law and Economic Security

Maki KUNIMATSU

#### はしがき

2021年6月に成立した「重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び規制等に関する法律」（いわゆる「重要土地利用規制法」）に至る議論のなかで、サービスの貿易に関する一般協定（General Agreement for Trade in Services：GATS）に関する言及があった。GATSの内国民待遇義務が、同法において内外無差別原則を確保すべきことの根拠とされたのである。世界貿易機関（World Trade Organization：WTO）協定の一部として1995年1月1日に発効したGATSにおいては、建設サービス、パイプライン輸送を含む運輸サービスなどの自由化も国際的に約束されている。今後、土地利用のみならず、こうした分野も経済安全保障に係る政策導入に際して影響を持つ可能性がある。

そこで、本稿では、国際投資法の全体像とそのなかでのGATSの位置付けを整理したうえで、経済安全保障とGATSの関わりについて検討すべく、土地や不動産の取得に関するGATSにおける約束表を確認する。そのうえで、国際投資協定（International Investment Agreement：IIA）や自由貿易協定（Free Trade Agreement：FTA）・経済連携協定（Economic Partnership Agreement：EPA）における投資の国際的な約束の進展について検討する。

#### 第1節 国際投資法の枠組みと安全保障

##### 1. 国際投資法の枠組み

国際投資法は、18世紀から国際投資財産の保護に関する慣習国際法として形成が進んだ。第二次世界大戦後には、通商航海条約や二国間投資協定（bilateral

investment treaty：BIT）によって、国際投資財産を収用する際の補償などの規定を含むかたちで発展した。さらに、1990年代以降には、投資の保護と自由化の約束を含むBITや自由貿易協定（free trade agreement：FTA）が急増した。BITとFTAの投資に関する章（「投資章」）は併せて国際投資協定（international investment agreement：IIA）と呼ばれている。現代の国際投資法の中心はIIAである。現在、IIAは3,245件（BIT 2,825件、投資章があるFTA 420件）が締結されており、うち2,581件（BIT 2,257件、投資章があるFTA 324件）が発効している<sup>1</sup>。

第二次世界大戦後、貿易に関わる国際法は「関税および貿易に関する一般協定」（General Agreement on Tariffs and Trade：GATT）が多数国間の自由貿易体制を担う規範を提供してきた。1995年に設立したWTOがこれを引継ぎ、さらに加盟国や規定の対象範囲を拡大してきた。これに対し、海外投資に関しては一般国際法規範となる多数国間の協定が存在しておらず、前述のとおり世界中に網の目のように張り巡らされたIIAが中心的な規律を提供している。もっとも、締約国や対象範囲が限定的ではあるが、投資に関わる多数国間および複数国間の協定もある。WTO協定のなかの貿易に関連する投資措置に関する協定（Agreement on Trade-Related Investment Measures：TRIMs協定）<sup>2</sup>は、進出企業に対して投資受入

<sup>1</sup> UNCTAD, International Investment Agreements Navigator  
(<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>)

<sup>2</sup> 1995年1月1日に、WTO協定の一部として発効した。現在164か国・地域となるWTO加盟国が拘束される。

国が国内産品調達義務を課すこと（ローカルコンテンツ要求）を禁止するなど、GATTにおける義務を明示した。エネルギー憲章条約<sup>3</sup>は、日本を含む50カ国の締約国と国際機関がエネルギー分野の投資の保護と自由化を国際的に約束している。経済協力開発機構（Organisation for Economic Cooperation and Development：OECD）においては、資本移動自由化コード<sup>4</sup>によって、加盟国は資本移動の漸進的な撤廃を約束している。

より広い加盟国に開かれ、分野横断的に投資の自由化を約束するためのその後の2つの試みは頓挫している。すなわち、OECDにおいて1995年に交渉が開始され1998年に決裂した多数国間投資協定（Multilateral Agreement on Investment：MAI）策定の試みと、WTOドーハ・ラウンドにおいて2002年に取り上げられ2003年には交渉議題から脱落した投資ルール交渉の試みである<sup>5</sup>。

GATSは、投資について包括的な規律がないなか、WTO協定の不可分の一部として、加盟164か国・地域に対してサービス分野の投資について基本原則や自由化を規定する意義ある協定である。GATSの具体的な規律や自由化については第2節において詳述する。

## 2. 国際投資法における安全保障にかかわる規定

国際投資法を形成するIIAおよびその他の多数国間・複数国間の国際協定は、総じて投資の保護と自由化を目的としつつ、その例外として国家安全保障に基づく外資規制が設けられている。

OECD資本移動自由化コードは、公の秩序の維持と並び、国家安全保障を理由に外資規制を行うことを認めている（第3条）。これに該当するか否かの判断は、当該加盟国が自己判断に基づき裁量的に決定できるとされている<sup>6</sup>。これらには、例えば、武器、航空機、原子

力やこれらに係る部品等の製造などが含まれる<sup>7,8</sup>。

IIAは、多くの場合、無差別原則や最恵国待遇を基本原則とし、そのうえで安全保障を理由とする例外規定を設けている。安全保障例外規定やその適用は、政治的な情勢に大きく影響を受ける<sup>9</sup>。安全保障例外条項の検討において重要となるのが、安全保障に係る例外措置を発動が発動国の自己判断（self-judging）に委ねられるか否か、という点である。貿易協定であるGATT<sup>10</sup>や、OECD資本移動自由化コードは自己判断に委ねるものであった。1950年代の友好協力航海条約では自己判断に委ねるという文言がなく、GATTとの相違をICJが判示したこともあった<sup>11</sup>。さらに、1990年代以降には、GATTの文言に回帰するIIA<sup>12</sup>や、そもそも安全保障例外措置を紛争処理の対象外にするIIA<sup>13</sup>が出現するなど多様化がみられている<sup>14</sup>。近年では、国家主権堅持への志向が高まり、締約国の裁量を拡大する文言のIIAが増えている。

## 第2節 GATSの投資に係る規定と安全保障例外

### 1. 国際投資法としてのGATS

GATSはウルグアイ・ラウンド（1987-1994年）において交渉され、WTO協定の不可分の一部（附属書一B）として発効した、サービス貿易の障害となる政府規制を対象とした初めての多国間国際協定である。GATSは、前文、本文（全29条）、8つの「附属書」及び国別「約束表」（schedule of specific commitments）、「最恵国待

<sup>3</sup> 「エネルギー分野における企業活動並びに投資及び技術交流を全世界的に促進する環境を創設すること等を目的とする政治宣言」である「欧州エネルギー憲章」（1991年）の内容を実施するための法的枠組み（外務省（2002）1ページ）。エネルギー分野に特化し、通商並びに投資の保護と自由化を規定している。

<sup>4</sup> 1961年12月16日にOECD理事会が決定した法的拘束力を有する国際約束である。OECD加盟36カ国に批准が義務付けられ、2012年以降は非加盟国の批准も認められている。OECD（2021）p.4

<sup>5</sup> 小寺（2012年）277-278ページ

<sup>6</sup> 中谷（2012）334ページ

<sup>7</sup> 日本がOECD資本移動自由化コードにおいて「国の安全」を理由として留保している業種の一例である。

<sup>8</sup> OECD加盟各国が安全保障上の重大な利益（essential security interests）を保護するために近年導入する買収や所有に係る政策は、より詳細化・精緻化されるとともに、安全保障上の危機と認識される対象が、民生品の軍事転用（デュアルユース）や情報ネットワーク、個人情報、マスメディア、食料安全保障などをも対象とするようになったと分析されている。OECD（2020）pp.18-19, 26-27

<sup>9</sup> Blanco and Pehl（2020）

<sup>10</sup> GATT「第21条 安全保障のための例外」

<sup>11</sup> Blanco and Pehl（2020），pp.32-33

<sup>12</sup> 例えば、日本のBITや地域的な包括的経済連携（Regional Comprehensive Economic Partnership：RCEP）協定など。

<sup>13</sup> 例えばインド・モーリシャスBITやインドのモデル投資協定など。

<sup>14</sup> Blanco and Pehl（2020）

遇 (Most-Favored-Nations : MFN) 免除リスト」から成る。GATSはサービス貿易を4つの様態 (モード) により定義している。これらは、サービスが国境を越える「越境取引」、消費者が海外でサービス提供を受ける「海外消費」、投資により設置した海外拠点からサービスを提供する「海外拠点設置」およびサービス提供者が国境を越える「人の移動」である<sup>15</sup>。3つめの様態 (モード3) は、すなわちサービス分野における投資に他ならない。

GATSの約束表は、GATTが規律する物品貿易において各国が関税率を示す「譲許表」と同様の役割を果たしている。国際機関が統一的にアップデートを図るHSコード<sup>16</sup>のように成熟してはいないが、ウルグアイ・ラウンド中にGATT事務局が作成したサービス分野の分類表 (W/120)<sup>17</sup>に基づき、12大分類 (実務、通信、建設・エンジニアリング、流通、教育、環境、金融、健康・社会事業、観光、娯楽、運送、その他)・155中分類が存在している。土地や不動産の購入・リース・販売、コンピュータ関連、研究開発、製造業に付随するサービスも含まれており、各国が外資規制の対象として掲げる分野の多くがこのサービス分類表に含まれている。加盟国は、分野横断的な規制とともに、サービス分類表を活用した分野ごとの規制を、前述の4つのモード別に約束表に記載している。約束表に記載するのは、主に、外資出資比率、サービス提供者の数、取引総額や資産額と

<sup>15</sup> GATSは「第一条 適用範囲及び定義」第2項において次のとおり規定している。

「この協定の適用上、「サービスの貿易」とは、次の態様のサービスの提供をいう。

- (a) いずれかの加盟国の領域から他の加盟国の領域へのサービスの提供
- (b) いずれかの加盟国の領域内におけるサービスの提供であって他の加盟国のサービス消費者に対して行われるもの
- (c) いずれかの加盟国のサービス提供者によるサービスの提供であって他の加盟国の領域内の業務上の拠点を通じて行われるもの
- (d) いずれかの加盟国のサービス提供者によるサービスの提供であって他の加盟国の領域内の加盟国の自然人の存在を通じて行われるもの」。このうち (c) がモード3の海外拠点設置、すなわちサービスの投資である。

<sup>16</sup> 「商品の名称及び分類についての統一システム (Harmonized Commodity Description and Coding System) に関する国際条約 (HS条約)」に基づいて定められたコード番号。世界税関機構が管理しており、世界で200以上の国と地域が使用している。

<sup>17</sup> GATT (1991(a))

いったサービス供給を制限する規制である「市場アクセスに関わる措置」と、「内国民待遇に反する措置」である。締約国は、約束表に記載した分野についてこれらの義務を負うことになる。こうした約束表の記載方法を説明するため、ウルグアイ・ラウンド当時はGATT事務局が、WTO発足後はWTO事務局が、約束表の記載方法を説明するスケジューリング・ガイドライン<sup>18</sup>を作成・改訂している。しかしながら、ウルグアイ・ラウンド当時に各国が記載した約束表は、必ずしも精査されたわけではない部分も含まれている。WTOの紛争解決制度において扱われたGATSに関わる事件のなかには、約束表の記載の解釈が分かれ、争点となったものも複数ある<sup>19</sup>。

## 2. GATSの安全保障例外規定

GATSは第14条の2<sup>20</sup>において安全保障例外を規定している。これは、GATT第21条の安全保障例外規定と実質的に同一である。ウルグアイ・ラウンド交渉時のGATSの条文策定作業においては、GATTに基づき交渉参加国に共通の理解があったため、GATS特有の詳細な議論などはなされずに文言が採択された。しかし、GATT第21条の解釈基準が確立してないため、GATS

<sup>18</sup> WTO (2001)

<sup>19</sup> メキシコ-電気通信サービスに影響を与える措置 (DS204)、米国-越境賭博規制 (DS285)、中国-電子決済サービスに関する措置 (DS413) など。

<sup>20</sup> GATSは次のとおり規定している。「第14条の2 安全保障のための例外

1. 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) 加盟国に対し、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加盟国が認める情報の提供を要求すること。
  - (b) 加盟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とることを妨げること。
    - (i) 軍事施設のため直接又は間接に行われるサービスの提供に関する措置
    - (ii) 核分裂性物質若しくは核融合性物質又はこれらの生産原料である物質に関する措置
    - (iii) 戦時その他の国際関係の緊急時にとる措置
  - (c) 加盟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づく義務に従って措置をとることを妨げること。
2. サービスの貿易に関する理事会は、1の (b) 及び (c) の規定に基づいてとられる措置並びにその終了について最大限に可能な範囲で通報を受ける。」

においても「安全保障上の重大な利益」の意味に明確な結論は得られていない。GATS 第 14 条の一般的例外の規定において「公の秩序」が「国家安全保障」を含むかどうかの議論はなされ、両者を概念的に峻別のうえ第 14 条の 2 が創設された。第 14 条の 2 の 2 項は GATT にはない規定であるが、1982 年フォークランド紛争の際のアルゼンチンによる苦情申立を受けた決定<sup>21</sup>における通報義務が取り込まれた<sup>22</sup>。

なお、これまで紛争解決制度において GATS 第 14 条の 2 が扱われたことはなく、また、関連する理事会決定等もない。

### 第 3 節 GATS における土地取得の規定

#### 1. GATS を巡る国内の議論

冒頭で触れたとおり、「重要土地利用規制法」(2021 年 6 月可決・成立)に至る検討過程である「国土利用の実態把握等のための新たな法制度の在り方についての有識者会議<sup>23</sup>」において、GATS の内国民待遇原則について言及がなされた。同有識者会議が 2020 年 12 月 24 日にとりまとめた提言<sup>24</sup>は、「今般の政策対応の目的は、安全保障の観点からの土地の不適切な利用の是正又は未然防止であり、土地の所有者の国籍のみをもって差別的な取扱いをすることは適切でない。また、専ら外国資本等のみを対象とする制度を設ければ、内国民待遇を規定した、サービス取引に関する国際ルールである GATS (General Agreement on Trade in Services) のルールにも抵触する。以上を踏まえ、新しい立法措置を講ずる場合には、内外無差別の原則を前提とすべきである」としている。また、同提言とりまとめに向けた第 1 回会合(2020 年 11 月 9 日)では、「日本と同様、WTO・GATS の留保を付していない国でも、英・仏は工夫して対策を講じようとしている」「外国資本等だから問題とするのではなく、守るべきものは何か、自由な経済活動の対象外とすべきものは何かといった点を整理した上で、内外無差別の形で検討すべき。外国資本等の定義は難しく、仮に、外国資本等だけを対象にすると、いわゆるダミー

会社等を捕捉できないおそれもある」といった発言があった<sup>25</sup>。

10 年ほど遡り、2011 年 1 月には当時の与党民主党が「外国人による土地取得に関する PT」を設置し、同 3 月の中間報告の「提言〈土地取得全般について〉」において、「今後の投資協定等における方針を示す」べきとしつつ、「WTO のサービスの貿易に関する一般協定(GATS)においては、我が国は外国人等による土地取得について内国民待遇を留保していない(約束している)ため、我が国が国籍要件により土地取得の規制を行った場合、協定違反の指摘がなされる可能性がある。一方、他の投資協定等では内国民待遇を留保している場合もあり統一した対応となっていない。今後我が国が、多国間あるいは二国間の投資協定等の交渉を行う際、土地取得についての内国民待遇に関する方針を政府において示すことが求められる。」としている。当時は中国政府による日本国内の土地の買収とともに、外国資本による国内の森林買収が問題視されていた<sup>26</sup>。2011 年 5 月 17 日の参議院外交防衛委員会において、そうした買収への規制をめぐる、外国人土地法の施行令の制定等の対応を求められた外務副大臣は、GATS 第 17 条第 1 項の規定を根拠として、「我が国は外国人等によるサービス提供に係る土地取得について内国民待遇義務を負っており」、「他の WTO 加盟国の国民等がサービスの提供に際して我が国の土地を取得することについて、原則として国籍を理由とした差別的制限を課すことは認められない」と発言している<sup>27</sup>。その後、政権に復帰した自民党は、2013 年 10 月に「安全保障と土地法制に関する特命委員会」設置を設置し、「外国人等に限定して土地取得に新

<sup>25</sup> 「国土利用の実態把握等に関する有識者会議」(第 1 回) 議事要旨

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudoriyou\\_jittai/dail/gijiyousi.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudoriyou_jittai/dail/gijiyousi.pdf)

<sup>26</sup> 森林資源の保護については、生物多様性条約第 10 回締約国会議(COP10)において採択された「名古屋議定書」(2010 年 10 月)の検討のために環境省が「名古屋議定書に係る国内措置のあり方検討会」を設置して検討された。検討過程で WTO・GATS との整合性確保が必要との事務局からの説明を受け、内外無差別について発言があったものの、報告書における言及はない。名古屋議定書に係る国内措置のあり方検討会(2014)

[http://abs.env.go.jp/conf/conf01-rep20140320/01\\_main.pdf](http://abs.env.go.jp/conf/conf01-rep20140320/01_main.pdf)

<sup>27</sup> 参議院第 177 回国会(常会)「平成二十三年五月三十一日の国会答弁」

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/177/touh/t177159.htm>

<sup>21</sup> GATT (1982)

<sup>22</sup> 宮家 (1996) 141-144 ページ

<sup>23</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2020」(令和 2 年 7 月 17 日閣議決定)に基づき、「安全保障等の観点から、土地所有の状況把握を行い、土地利用・管理等の在り方について検討を行うため」、森田朗津田塾大学教授を座長に設置された。

<sup>24</sup> 国土利用の実態把握等のための新たな法制度の在り方についての有識者会議 (2020)

たな制限をかける立法をすることは『二国間投資協定』やWTOの『GATS（サービスの貿易に関する一般協定）』に違反するという点にも留意しながら<sup>28</sup>議論がなされてきた。

## 2. GATSにおける土地所有に関する約束

GATSでは、最恵国待遇の義務は全てのサービス分野に課せられるが、内国民待遇の義務は自国の約束表に記載した範囲にとどまる。GATS策定時、ウルグアイ・ラウンド中のGATT事務局文書「サービスの初期約束の記載に関する説明文書」(MTN.GNS/W/164, 3 September 1993)には、分野横断的な約束の例として、外国投資、会社組織設立、土地取得を規制する法令は、拠点設置(モード3)を通じたサービス提供に影響を与えるものとして記載すべきであると説明されている。されにこれ補完する文書(MTN.GNS/W/164/Add.1, 30 November 1993)では、加盟国からの「不動産の購入、リース、使用がサービスの提供と関わる場合にはサービスの制限となるか。市場アクセスの制限か、内国民待遇の制限か」との質問に答え、「制限となる。外国人への待遇が異なる場合、内国民待遇制限の欄に記載」との回答が示されている<sup>29</sup>。

約束表の記載方法を説明するスケジューリング・ガイドラインは、GATS発効後も新規加盟国等が新たに約束表を作成するためなどに用いられている。このなかでも、ウルグアイ・ラウンド中の文書と同様、分野横断的な約束の例として、土地取得を規制する法令を、モード3に影響を与える措置として記載すべきであるとしている<sup>30</sup>。さらに、内国民待遇の制限の例として、「財産・土地の所有」を挙げおり、約束表に記載されるべき規制の具体例として、次が挙げられている。「外国人は国境100km以内の土地を取得することができない」「外国の自然人または法人による不動産の取得、購入、賃貸は、当局による経済的、社会的または文化的な重要性の判断に基づく許可を要する」「外国事業体は、合弁事業への参加を通じてのみ不動産を取得することができる」「非居住者は不動産を取得できない」<sup>31</sup>。

<sup>28</sup> 高市早苗「安全保障と土地法制に関する10年余の取組」2021年03月01日

[https://www.sanae.gr.jp/column\\_detail1296.html](https://www.sanae.gr.jp/column_detail1296.html)

<sup>29</sup> ウルグアイ・ラウンド中のサービス貿易交渉の準備段階においては、既存の国際投資法における土地の扱いについて事務局が情報共有を行っている。修好通商条約やBITが土地所有を内国民待遇や内国民待遇の例外としている場合が多かった。GATT (1991) p.12

<sup>30</sup> WTO (2001) p.10

<sup>31</sup> WTO (2001) p.18

## 3. GATSにおける日本および他国の土地・不動産に関する約束

日本のGATS約束表<sup>32</sup>には土地・不動産の取得や販売等に関する記載はない。また、ドーハ・ラウンドのサービス交渉において、日本は2003年4月と2005年6月に、約束表を改訂するオファーを行ったが、これらにも土地・不動産にかかる記載はなかった<sup>33</sup>。また、MFN免除登録を行っていない。そのため、新たに外国人に対して土地所有規制を課すとGATS違反となる恐れがある<sup>34</sup>。GATS第14条の2に基づき安全保障例外として認められればこの限りではないが、外国人土地所有がこれに該当することは一般論として難しいとみられている<sup>35</sup>。

日本のGATS約束表に土地や不動産の規制に関わる記載がなされていないことの理由として、ウルグアイ・ラウンド当時、サービス市場の自由化が念頭におかれた作業となり、複眼的な思考が欠如していたのではないかと指摘もある。

これに対して、他国の約束表には以下の例にみられるように、記載内容はさまざまだが土地や不動産についての記載がみられる。

(米国<sup>36</sup>)

分野横断的約束の内国民待遇の制限として、モード3に次のとおり留保を記載している。

「連邦政府所有の土地の初期販売は米国市民に限る。連邦政府資金で再生する土地の取得や砂漠の開拓は米国市民に限る。ケンタッキー、南カリフォルニアでの非米国市民の所有は制限する。オクラホマ、フロリダ、ワイオミング等で一定の広さ以上の土地を居住しない非米国市民は購入できない。ハワイ、アイダホ等で非米国民は公共の土地の購入、入札または販売できない。」

さらに、MFN免除登録リストにおいて、土地購入に関する相互主義などを登録している。

(EU<sup>37</sup>)

分野横断的約束に、不動産購入を制限する国内法・規

<sup>32</sup> General Agreement on Trade in Services, Japan-Schedule of Specific Commitments, GATS/SC/46, 15 April 1994

<sup>33</sup> WTO, JAPAN Revised Offer, Council for Trade in Services Special Session, TN/S/O/JPN/Rev.124 June 2005 など。

<sup>34</sup> 中谷 (2011) 45 ページ

<sup>35</sup> 中谷 (2011) 49 ページ

<sup>36</sup> 米国の約束表 (GATS/SC/90, 15 April 1994) および MFN免除登録リスト (GATS/EL/90, 15 April 1994)

<sup>37</sup> EUの約束表 (GATS/SC/31, 15 April 1994) および MFN免除登録リスト (GATS/EL/31, 15 April 1994)

制について、デンマークとギリシャは市場アクセスとして、ドイツ、アイルランドおよびイタリアは内国民待遇として記載している。

分野別サービスの「実務サービス・不動産サービス」において、スペインが、所有またはリースを伴うサービスを行い得るのは個人、パートナーシップなどに限るといった、提供形態について市場アクセスの制限として記載している。また、MFN 免除リストにおいては、イタリアの不動産購入の相互主義を登録している。

(インドネシア<sup>38</sup>)

分野横断的な約束の「内国民待遇」の欄に、土地取得について土地法を記載している。

(マレーシア<sup>39</sup>)

分野横断的な約束の「内国民待遇」の欄に、土地、財産および不動産について、投機的または非生産的な目的または国家の利益と対立する目的で取得、処分、または取引がなされた場合、許可を取り消すことができると記載している。

(中国) (GATS/SC/135, 14 February 2002)

分野横断的な約束の市場アクセスの制限、すなわち外国人のみならず中国人をも対象とする措置として、モード3に次のとおり留保を記載している。

「中華人民共和国の土地は国家所有である。企業や個人による土地の使用は以下の最長期間の制限による：(a) 居住目的は70年、(b) 産業目的は50年、(c) 教育、科学、文化、公衆衛生、体育目的は50年、(d) 商業、観光、娯楽目的は40年、(e) 他の目的も総合活用は50年」

なお、オーストラリアやベトナムなど、日本と同様、土地や不動産に関して約束表にも免除表にも記載していない加盟国もある。

## 第4節 国際投資法の約束の透明性向上

### 1. FTA によるサービスの国際的な約束の進展

前節に見た通り、GATSの約束表は必ずしも精緻なものとは言えない部分がある。また、土地・不動産以外の他国の約束表の解釈も、これまで複数のWTO紛争解決事案で問題とされてきた。ドーハ・ラウンドが停滞していることから、WTO原加盟国の約束表はウルグアイ・ラウンド交渉の時点、WTO発足後の加盟国についても加盟交渉時点での約束のまま、アップデートの機会がなく数10年が過ぎているという問題点もある。

他方、WTOを補完するかたちで進展してきた多くのFTAはサービス貿易を約束する章（「サービス章」）が

<sup>38</sup> インドネシアの約束表 (GATS/SC/43, 15 April 1994)

<sup>39</sup> マレーシアの約束表 (GATS/SC/43, 15 April 1994)

設けられている。日本がこれまで締結してきたFTA・EPA<sup>40</sup>は21あるが、米国との協定を除く20の協定にサービス章が存在している。FTAのサービス自由化約束は、GATSと同様、内国民待遇、市場アクセスについて自由化の対象となる分野及び条件・制限をリストである約束表において個別に明示するポジティブリスト方式と、一般義務として内国民待遇、最恵国待遇等の自由化義務を規律し、その例外とする措置や分野を「留保表」と呼ばれるリストにおいて示すネガティブリスト方式がある。また、ネガティブリスト方式では、サービス分野の投資（モード3）と、IIAを構成し、製造業等の投資も対象とする投資章の重複が生じることになる。そこで、サービス章と投資章での約束内容を一括して同じ附属書に記載する方法がとられている。

日本が有する10のポジティブリスト方式のFTA・EPAでは、GATS同様、約束表に土地の規制についての記載はない。他方、残るネガティブリスト方式のFTA・EPA<sup>41</sup>においては、サービスの留保表には、内国民待遇、市場アクセスならびに最恵国待遇に適合しない措置として、「土地取引に関する事項」について「サービスの貿易および投資」に関連し「日本国における土地の所有又は賃貸借を禁止し、又は制限することができる、」と規律し、外国人土地法に基づく措置であることが明記されている。一般に、ネガティブリスト方式は、ポジティブリスト方式に比して透明性が高く、自由化志向が高いと認識されており、土地取引の日本の約束についても、ネガティブリストを採用しているFTA・EPAにより、透明性が前進しているといえる。

### 2. 重要インフラに関わるサービスの約束

第3節では、土地および不動産のサービス取引に焦点を当てて確認を行った。経済安全保障にかかわる他分野のGATSにおける約束を概観すると、パイプライン輸送、港湾や空港などの拠点の運営・建設など重要インフラに関わる分野<sup>42</sup>について、日本が突出しているセクター・サブセクターは特段みられない。

<sup>40</sup> 日本が締結するFTAは経済連携協定 (Economic Partnership Agreement : EPA) と称されるものが多い。

<sup>41</sup> RCEPは協定としてはポジティブリストとネガティブリストの混合方式だが、日本はネガティブリストを作成している。

<sup>42</sup> なお、こうしたインフラサービスに関わる分野については、とりわけ政府および関係機関が出資する機会が多い。政府が調達する場合にはWTO政府調達協定およびFTAの政府調達に関する規定（「政府調達章」）の対象となることに留意が必要である。

(パイプライン輸送)

米国は約束表で自由化を記載しながら、MFN 免除登録に盛り込んでいる。日本はパイプライン輸送を約束しているが、燃料パイプラインは外し、燃料以外のパイプラインのみ自由化を約束している。

(港湾や空港などの拠点の運営)

「海上運送の補助的なサービス」について、日本は、GATS では約束していなかったが、ドーハ・ラウンドの初期オファーにおいて、大幅な記述の拡充を提案していた。例えば、「日本国政府が指定する港においては、サービス提供者に与えられる免許の数は制限され得る。」「公有地を占有する場合には、公共施設の使用許可又は免許の適用を適用することがある。」といった記載が追加された。この内容は、その後のポジティブリスト方式の日本の EPA の約束表に反映されている<sup>43</sup>。

「航空サービス」では、空港運営にかかるサービスは、日本も米国、欧州共同体 (European Communities : EC) も約束されていない。

(港湾や空港などの拠点の建設)

日本の約束表には制限がなく、自由化が約束されている。

EC の約束表には、市場アクセス欄において次の記載がある。「イタリアはローマの高速道路および空港の建設に、ポルトガルは高速道路の保守と管理に、モード 3 でそれぞれ排他的権利を付与する。ギリシャはモード 3 とモード 4 で公共分野に対して供給する建設企業の役員に国籍要件を課す。」

米国の約束表に制限はないが、「海洋浚渫を除く」としている。

### 3. 国内的な政策の検討に資するモデル協定の作成

外国人土地保有に関する国内的な議論に関連し、国際投資法の一部を担う GATS において、約束が緻密さを欠く部分を内包することが明らかになった。WTO ドーハ・ラウンドの停滞により、GATS を改正する交渉の進捗は期待できない状況が続いている。そこで、今後は FTA・EPA の改正交渉などを通じて国際的な約束のアップデートを図ることが期待される。

現在、少なくとも 84 か国・地域がモデル BIT を有している<sup>44</sup>。日本においても、今後の交渉に向けて BIT や

FTA・EPA のモデル協定を作成することにより、現在の国際投資法における約束状況の透明性を高めることが有用である。協定には、サービスや投資の重要分野における約束や留保も含めることとし、現行国内法やその運用と国際投資法の関係を整理しておくことは、経済安全保障等に関わる検討も含め、今後の政策の議論において国際法との整合性を確保するためにも意義を持つであろう。

### 参考文献

(日本語)

- 阿部武司編著 (2013), 『通商産業政策史 2 通商・貿易政策 1980-2000』独立行政法人経済産業研究所。
- 岩沢雄司 (2020), 『国際法』東京大学出版会。
- 経済産業省通商政策局編 (2021), 『2021 年版 不公正貿易報告書』。
- 外務省 (2002), 「エネルギー憲章に関する条約の説明書」〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/t\\_020415b.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/t_020415b.pdf)〉。
- 国土利用の実態把握等のための新たな法制度の在り方についての有識者会議 (2020), 「国土利用の実態把握等のための新たな法制度の在り方について 提言」2020 年 12 月 24 日  
〈[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudoriyou\\_jittai/pdf/021224teigen.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudoriyou_jittai/pdf/021224teigen.pdf)〉。
- 小寺彰 (2012), 「国際投資法の発展 — 現状と課題」日本国際経済法学会編『国際経済法講座 I 通商・投資・競争』法律文化社。
- 庄司克宏 (2014), 『新 EU 法 政策篇』岩波書店。
- 中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇 (2019), 『国際経済法 (第 3 版)』有斐閣。
- 中谷和弘 (2011), 「外資規制をめぐる最近の諸課題」『ジュリスト』No.1418, 有斐閣。
- 中谷和弘 (2012), 「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 通商・投資・競争』法律文化社。
- 名古屋議定書に係る国内措置のあり方検討会 (2014), 「名古屋議定書に係る国内措置のあり方検討会 報告書 (平成 26 年 3 月 20 日)」  
〈[http://abs.env.go.jp/conf/conf01-rep20140320/01\\_main.pdf](http://abs.env.go.jp/conf/conf01-rep20140320/01_main.pdf)〉。
- 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 (2006), 『対内直接投資及び対外直接投資に関する調査 (財務省委嘱調査) 報告書』平成 18 年 3 月  
〈[https://www.mof.go.jp/policy/international\\_policy/research/fy2005tyousa/1803chokutou.htm](https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/research/fy2005tyousa/1803chokutou.htm)〉。
- 宮家邦彦 (1996), 『解説 WTO サービス貿易一般協定』外務省経済局。

<sup>43</sup> 例えば、日・ASEAN 包括的経済連携協定第一改正議定書にも約束表中、「海上運送サービス (補助的なサービスを含む。) の分野における特定の約束に関する注釈」が設けられている。

<sup>44</sup> UNCTAD, model agreements, <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/model-agreements>

(英語)

GATT (1987) International Disciplines and Arrangements relevant to Trade in Services, Note by the Secretariat, MTN.GNS/W/16, 6 August 1987

[〈https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W16.PDF〉](https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W16.PDF)

GATT (1991(a)), Secretariat, Services Sectoral Classification List : Note by the Secretariat, Group of Negotiations on Services, MTN.GNS/W/120, 10 July 1991

GATT (1991(b)), Scheduling of Commitments- Points Raised in Informal Discussions, Note by the Secretariat, MTN.GNS/W/114, 12 June 1991

[〈https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W114.PDF〉](https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W114.PDF)

GATT (1982), Decision Concerning Article XXI of the General Agreement, 30 November 1982, L/5426

GATT (1993(a)), Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services : Explanatory Note, MTN.GNS/W/ 164, 3 September 1993

GATT (1993(b)), Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services : Explanatory Note-Addendum, MTN.GNS/W/ 164/Add.1, 30 November 1993, Special Distribution

Mantilla Blanco S., Pehl A. (2020), National Security

Exceptions in International Trade, Springer

OECD (2020), Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests - Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies, Research note by the OECD Secretariat, May 2020

[〈https://www.oecd.org/investment/OECD-Acquisition-ownership-policies-security-May2020.pdf〉](https://www.oecd.org/investment/OECD-Acquisition-ownership-policies-security-May2020.pdf)

OECD (2021), OECD Code of Liberalisation of Capital Movements,

[〈www.oecd.org/investment/codes.htm〉](http://www.oecd.org/investment/codes.htm)

Stewart, Terence P. (ed.) (1993), The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1968-1992) Volume IIb : Commentary : Kluwer Law and Taxation Publisher

UNCTAD-OECD (2021), Twenty-fourth Report on G20 Investment Measures (25th Report) (UNCTAD/OECD/2021/25), 28 Jun 2021

[〈https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/24th-Report-on-G20-Investment-Measures.pdf〉](https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/24th-Report-on-G20-Investment-Measures.pdf)

WTO (2001), Guidelines for the Scheduling of Specific Committeemen under General Agreement on Trade in Services (GATS), Adopted by the Council for Trade in Services on 23 March 2001

# サイバー空間における米中対立と安全保障 ：国際貿易への影響

大澤 淳

## US-China Struggle in Cyber Domain and National Security ：Implication for International Trade

Jun OSAWA

### はしがき

デジタル社会が進展する中で、社会経済活動のネット依存が高まり、それと比例して国家が関与するサイバー攻撃の脅威も増大している。このうち、中国が関与するサイバー攻撃は、「情報窃取型」の特徴を持ち、米国など先端技術を持つ企業から情報を窃取し、米中の対立の焦点の一つとなっている。このようなサイバー攻撃は、産業競争力、ひいては国の競争力にどのような影響を与えるのか。サイバー攻撃は、安全保障上どのような脅威と捉えることができるのか、本章では、そのような問題意識から論述を行った。

本章では、第1節で、サイバー攻撃の様相を明らかにし、国家が関与するサイバー攻撃の特徴を分類する。第2節では、中国による情報窃取型のサイバー攻撃の現状と攻撃グループの目的、そこから導き出される中国の技術戦略とサイバー攻撃との関連性を論述する。さらに、サイバー攻撃によって、知的財産やビジネス秘密が盗まれた事例の検討を通じて、サイバー攻撃による産業競争力の強制移転の現実を描く。第3節では、中国のサイバー攻撃に対する米国の政策対応について概観し、サイバー空間における米中の対立の最近の様相を明らかにする。最後に、このような技術移転が国際貿易に与える影響について、考察を行う。

### 第1節 サイバー攻撃の様相

#### 1. サイバー攻撃の類型

デジタル・トランスフォーメーションにより、社会・経済活動のデジタル化が進展し、近年インターネットへの社会の依存度が高まっている。それと比例する形で、サイバー攻撃の脅威も増大している。サイバー空間では、国家が関与したとみられるサイバー攻撃が、この15年で急速に増加し、またその被害も深刻化している<sup>1</sup>。このようなサイバー攻撃の中には、民間では防ぐことができない攻撃も出現しており、物理的な武力攻撃と同様の人的・物的損害を引き起こしかねないサイバー攻撃も発生している。

このような国家が関与するサイバー攻撃は、2007年にバルト三国のエストニアで発生した政府・金融機関への機能妨害型のサイバー攻撃以降目立つようになった。サイバー攻撃を類型別に見ると、次の第1表のように整理することができる。

<sup>1</sup> Jun Osawa (2017) pp. 114-115.

第1表 サイバー攻撃の種類

情報窃取型：	標的型攻撃（ウイルス付きメール、水飲み場攻撃）などにより、特定の政府機関、企業、団体、個人のネットワーク、PCに侵入し、機密情報、営業情報、特許、知的財産などを窃取する攻撃。
機能妨害型：	DDoS 攻撃等の手法により、ネットワークの許容量を超える飽和通信要求によって、サーバー、ネットワークを麻痺させる攻撃。
機能破壊型：	標的型攻撃などにより、特定の政府機関、企業、団体、個人のネットワークに侵入し、システム破壊・改ざんを行う攻撃。ネットワーク内のデータ消去・改ざんを目的とするものと、制御系システムを標的として物理的破壊を目的とするものがある。
金銭目的型：	標的型攻撃、脆弱性利用などにより、特定の政府機関、銀行、企業、個人のネットワークに侵入し、不正な送金を行い、またはPC内のデータを暗号化し、解読に身代金を要求する攻撃。
情報操作型：	代理主体（Proxy）等を用いて真の発信者を隠匿したうえで、SNS等に偽ニュースを流布させることにより、対象国（主に民主主義国）における世論操作を目的とした攻撃。選挙結果に影響を与えることを企図している攻撃も見られる。
軍事的サイバー攻撃（ハイブリッド型）：	軍事攻撃と一体的に行われる機能妨害・機能破壊を目的とした攻撃。電子戦の一環としてCAIを標的とするものと、軍事行動に影響を与える重要インフラを標的としたものがある。

（資料）各種公開情報より著作作成

2007年から2015年ごろまでの国家が関与する攻撃は、エストニアの事例のような相手国内の混乱の誘発を狙い、重要インフラの制御系システムの麻痺・破壊を目的とする「機能妨害型」／「機能破壊型」サイバー攻撃や、政策決定者や防衛産業など特定の企業・組織・個人から機密情報や知的財産を窃取することを目的とした「情報窃取型」サイバー攻撃が主流であった。

2015年頃からは、新しい攻撃の様相として、サプライチェーン経由等で企業のネットワーク内に侵入し、データを人質に身代金を要求する「金銭目的型（ランサムウェア型）」サイバー攻撃や、相手国内の情報操作や影響工作を目的として、ディスインフォメーションの流布やサイバー攻撃で窃取した機密情報の暴露などを行う「情報操作型」サイバー攻撃が新たに見られるようになっている。

## 2. 安全保障上の懸念されるサイバー攻撃と懸念国

国際法上は、「サイバー空間で行われる国家のサイバー活動の内、国家による平時のサイバー諜報は、それ自体は国際法に違反しない（タリンマニュアル2.0規則

32)』<sup>2</sup>と整理されており、軍事機関が行う無線通信傍受<sup>3</sup>と同様に、インターネット空間では平時から国家がサイバー手法を用いて情報収集を行うことが認められてきた。また、サイバー空間において、「国家は国際法の規則に従う限り、自国の領域外で自由にサイバー行動をとることができる（タリンマニュアル2.0規則3）」<sup>4</sup>と認識されており、他国の主権侵害や、干渉、武力行使の禁止といった国際法上の禁忌事項に反しない限りにおいて、国家は他国の領域でも自由に行動をすることが国際法上認められている。

しかし近年西側先進国の中で、国家が関与するサイバー攻撃に関して、急速に安全保障上の懸念が高まっている。その理由は大きく次の3点に分けられる。

第1は、一部の国家が関与して行われている「情報窃取型」サイバー攻撃によって、安全保障上重要な先進技術や企業競争力に直結する重要技術が盗まれ、国家の産業競争力が失われる懸念が生じていること、である。一部の国家は、他国の国家機関を標的とした政策情報の窃取だけでなく、他国の民間企業を標的とした情報窃取を行っている。それにより、窃取した軍事技術を戦闘機などの自国の兵器開発に利用する事例<sup>5</sup>や、窃取した西側民間企業の技術を自国の企業に渡して自国の産業競争力を高める事例<sup>6</sup>が見られるようになっている。

第2は、一部の国家が関与して行われている「機能妨害型」／「機能破壊型」サイバー攻撃が、他国の政府や重要インフラ、メディアなどに行われ、攻撃を受けた国において、市民生活が混乱する事例<sup>7</sup>が増加していることである。

第3は、「情報操作型」サイバー攻撃を用いて、民主主義プロセスへの干渉を試みる事例が増加していることである。2016年の米国大統領選挙では、ロシアによる情報操作型のサイバー攻撃が行われ、選挙結果に影響を

<sup>2</sup> 中谷他（2018）32-33ページ

<sup>3</sup> 国際電気通信連合憲章では、第48条で「構成国は、軍用無線設備について、完全な自由を保有する」と定められており、軍事機関による通信傍受が国際法上認められている。

<sup>4</sup> 中谷他（2018）7ページ

<sup>5</sup> 米国の第5世代戦闘機F-22やF-35の技術情報がサイバー攻撃によって中国に流出し、中国人解放空軍のJ-31戦闘機に用いられた事例がある。

<sup>6</sup> 中国の人民解放軍と密接な関係にあるサイバー攻撃グループAPT1は、米国の原子力、太陽光、鉄鋼、非鉄金属企業から技術を窃取したことが知られている。

<sup>7</sup> 例えば、2007年エストニア、2008年リトアニア、2013年韓国、2015年ウクライナ、等でこのようなサイバー攻撃が発生した。

与えた。同様の干渉は、2016年の英国のブレクジットを問う国民投票、2017年のフランス大統領選挙やドイツの総選挙でも観測されている。

このような安全保障上の懸念の高まりを受け、米国は2018年9月に公表した『国家サイバー戦略』において、「ロシア、中国、イラン、北朝鮮」の4カ国を安全保障上の懸念国と認定し、「サイバーという道具を用いて、我々の経済と民主主義を弱体化させ、知的財産を奪い、我々の民主主義のプロセスに争いのタネを蒔いている」敵対国であると規定した<sup>8</sup>。

米国が懸念国と認定した「ロシア、中国、北朝鮮、イラン」の4カ国は、既存の国際ルールを逸脱したサイバー攻撃を積極的に行っており、安全保障上の脅威となっている。これらの4カ国が関与したと指摘されているサイバー攻撃の特徴は、次の第2表のように整理することができる。

ロシアは、①周辺国に対する「機能妨害型」／「機能破壊型」サイバー攻撃、②軍事行動に伴う「ハイブリッド戦」、③「情報操作型」サイバー攻撃による民主主義国プロセスへの干渉、が特徴である。

中国は、「情報窃取型」を特徴としている。相手国の政府や政府機関が持つ「政策情報」の窃取に加え、中国の国防技術や科学技術の発展に資する「知財情報」の窃取、中国企業をビジネス上有利にする「企業秘密」の窃取を行っている。加えて、最近ではアジア地域を中心に、ロシアと同様の「情報操作型」攻撃による民主主義プロセスへの干渉も行っている。

北朝鮮は、韓国や米国に対する「機能妨害型」／「機能破壊型」サイバー攻撃に加え、直近では、経済制裁による外貨不足を補うため、「金銭目的型」のサイバー攻撃に従事している。

イランは、主に米国やスンニ派の湾岸諸国に向けられた「機能破壊型」を行っているのが特徴である。

第2表 サイバー攻撃の類型と懸念国

情報窃取型：	中国（技術、政策情報）、 ロシア（政策情報）
機能妨害型：	ロシア、北朝鮮
機能破壊型：	ロシア、北朝鮮、イラン
金銭目的型：	北朝鮮
情報操作型：	ロシア、中国
軍事的サイバー攻撃 （ハイブリッド型）：	ロシア

（資料）各種公開資料より著者作成

<sup>8</sup> US Department of Defense, “Department of Defense Cyber Strategy 2018 Summary”, Sep. 2018. [https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER\\_STRATEGY\\_SUMMARY\\_FINAL.PDF](https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER_STRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF).

これらのサイバー懸念国のうち、中国は先進国の民間企業、研究所、大学などへの情報窃取型サイバー攻撃を多数実施している。このようなサイバー攻撃は、既存の国際法・ルールから逸脱しているのみならず、攻撃による結果として、先進国の保有する技術の不正な強制移転をもたらし、先進国の技術優位を脅かしている。この問題は、安全保障上の問題のみならず、自由貿易体制の大きな脅威となっている。後節で詳述するが、このような不正な手段で入手した技術を用いて、途上国向けの製品を中国企業が製造して輸出している事例も発生しており、自由で公正なルールに基づく自由貿易体制の信頼を揺るがすことになりかねない。

日本でも、中国からの情報窃取型のサイバー攻撃が、2016年以降増加していると分析<sup>9</sup>されており、少なくとも10以上の中国関連の攻撃グループが日本を攻撃していると指摘されている。特に防衛、航空・宇宙、ハイテク、医薬など先端産業の知財や企業秘密が狙われており、経済安全保障上もこのようなサイバー攻撃は、日本の産業基盤に対する脅威となっている<sup>10</sup>。

## 第2節 産業競争力を奪う中国による情報窃取型サイバー攻撃

### 1. 中国製造2025と中国による情報窃取型サイバー攻撃

「中国製造2025」<sup>11</sup>は、中国国務院が2015年5月に発表した10カ年の産業政策であり、中長期の産業育成戦略が定められている。この文章では、戦略目標として、以下の3段階を経て、中華人民共和国建国の100周年となる2049年までに「製造強国」としての地歩を確立する、としている。その段階は、①2025年までに第一段

<sup>9</sup> FireEye, “APT10 (MenuPass Group) : New Tools, Global Campaign Latest Manifestation of Longstanding Threat”, April 6, 2017. [https://www.fireeye.com/blog/threat-research/2017/04/apt10\\_menuspass\\_grou.html](https://www.fireeye.com/blog/threat-research/2017/04/apt10_menuspass_grou.html).

<sup>10</sup> 内閣官房経済安全保障法制準備室「経済安全保障法制に関する有識者会議」資料、2021年（令和3年）11月26日。

<sup>11</sup> 原典は中国国務院のホームページに掲載された「国务院关于印发《中国制造2025》的通知」（2015年5月8日）であるが、米中間の対立の焦点となったことから、現在は掲載されていない。日本語訳については、科学技術振興機構の日本語訳を参照。 <https://www.jst.go.jp/crds/pdf/2015/FU/CN20150725.pdf>

階の製造強国への仲間入り、②2035年までに第二段階のイノベーション牽引国である製造強国の中位レベルの達成、③2049年までに第三段階の大半の分野での産業競争優位を確立する「製造強国」の地位確立、を達成するとなっている。

「中国製造2025」の序文では、国際競争力のある製造業こそが、中国の国力を増大させ、国家安全保障を確かにし、世界の強国として中華民族が復興するために、欠かせない、と述べられている。

「製造強国」の実現に向けて、具体的に10の重点産業育成分野が定められている。それらは、①次世代情報技術、②新エネ自動車、③航空・宇宙、④海洋工学（ハイテク船舶）、⑤先進鉄道、⑥ロボット・工作機械、⑦電力設備、⑧新素材、⑨バイオ医薬・医療機器、⑩農業機械、である。

これらの重点産業分野を育成する手法として、自主的な技術開発だけでなく、先進技術を持つ外資の積極誘致による技術移転の促進を掲げているのも特徴である。次世代情報技術や新材料、バイオ医薬などの外国企業を誘致し、中国国内の開発拠点設立を促す、としている。また、中国企業のグローバルな進出を促進し、海外での合併・買収や株式投資を促進するとも述べられており、投資を用いた外国技術の取り込みを行うことが示されている。

当然のことながら、「中国製造2025」の本文には、違法な手段で技術を移転し、自国の産業競争力を強化するとは一言も書かれていない。しかしながら、次に見ていくように、サイバー空間においては、「中国製造2025」の重点分野に掲げられた企業に対する、情報窃取型のサイバー攻撃が発生している。

中国を攻撃の発信源とする情報窃取型サイバー攻撃は、主に先進国の知的財産を狙って行われており、中国の国家の関与が疑われている。これらの攻撃は、先に述べた中国の中長期的な科学技術政策「中国製造2025」と密接な関係性がみられる。中国のサイバー攻撃者がターゲットとしているのは、①次世代情報技術、②新エネ自動車、③航空・宇宙、④海洋工学、⑤新素材、⑥電力設備、といった産業であり、これらの産業群は、「中国製造2025」で重点育成分野として定められた項目と一致している。

具体的な事例として、航空・宇宙分野の技術窃取を狙ったとみられるサイバー攻撃が2021年4月に発覚<sup>12</sup>している。同年4月20日、警視庁は、中国共産党員の男を私電磁的記録不正作出・同供用の疑いで書類送検した。この男は、日本国内でレンタルサーバーを借りてい

<sup>12</sup> 国家公安委員会、国家公安委員会委員長会見要旨、2021年（令和3年）4月22日。

[https://www.npsc.go.jp/pressconf\\_2021/04\\_22.htm](https://www.npsc.go.jp/pressconf_2021/04_22.htm)

たが、その目的は中国のサイバー攻撃グループ「Tick」に、サイバー攻撃に利用する中継サーバーとして使用させるためであった。この男が契約したレンタルサーバーは、宇宙航空研究開発機構（Japan Aerospace Exploration Agency：JAXA）をはじめ三菱電機やIHI、大学など、防衛・航空宇宙関連の約200の企業や研究機関へ行われたサイバー攻撃で、マルウェアに指示を出すために用いられていた。この攻撃グループ「Tick」は、我が国以外にも、アメリカ航空宇宙局（National Aeronautics and Space Administration：NASA）やドイツ航空宇宙センター（Deutsches Zentrum für Luft-und Raumfahrt：DLR）などの宇宙関連の研究機関を標的とする攻撃を行っていた。

警察庁は別の中国人留学生の男も事情聴取しているが、この留学生は中国人民解放軍の関係者から指示を受け、日本製セキュリティソフトの購入やサーバーの契約などの協力をしていたことが明らかになっている<sup>13</sup>。松本警察庁長官は4月22日の記者会見で、「Tickの背景組織として、山東省青島市を拠点とする中国人民解放軍戦略支援部隊ネットワークシステム部第61419部隊が関与している可能性が高いと結論付けた」と述べている<sup>14</sup>。

先進技術を有する日本企業を標的として、知的財産や特許を狙った情報窃取型のサイバー攻撃には、この「Tick」以外に10を超える中国の攻撃グループが活動していることが分かっている。

## 2. 先進技術を狙う中国のサイバー攻撃グループ<sup>15</sup>

2012年10月25日、アメリカのニューヨーク・タイムズ紙は、中国の温家宝首相（当時）の一族が27億ドルの資産を蓄財してきたと報じた<sup>16</sup>。一見してサイバーと何ら関係ないと思われるこの報道は、その後のサイバー空間における米中の熾烈な対立の発火点となった。

報道の直後から、中国人民解放軍と関係あるサイバー攻撃グループ「APT1」が、ニューヨーク・タイムズ紙のネットワークに対する必要なサイバー攻撃を開始し、記事を執筆した同紙上海支局のBarboza支局長と同紙のインド南アジア支局のYardley支局長のメールを

<sup>13</sup> Ibid. 国家公安委員会委員長会見要旨。

<sup>14</sup> Ibid. 国家公安委員会委員長会見要旨。

<sup>15</sup> このような特定の標的に対してサイバー攻撃を行うグループをサイバーセキュリティ業界では、(Advanced Persistent Threat: APT)と読んでおり、APT〇〇というかたちで番号を振って区分けしている

<sup>16</sup> David Barboza, “Billions in Hidden Riches for Family of Chinese Leader”, New York Times, October 25, 2012.

ハッキングしたのである<sup>17</sup>。ニューヨーク・タイムズ紙に対するサイバー攻撃は、2013年1月に発覚したが、この攻撃の調査を担当した米セキュリティ会社 Mandiant 社の分析によって、米国の幅広い産業界を標的とした、中国人民解放軍によるサイバー攻撃作戦の全貌が明らかになった。

Mandiant 社が発表した報告書<sup>18</sup>によれば、ニューヨーク・タイムズ紙を攻撃した「APT1」は、中国上海に拠点を置く、人民解放軍 (PLA) 総参謀部第三部第二局 (当時) 傘下の第 61398 部隊であり、この攻撃グループは 2006 年以降 7 年以上の長期にわたって、米国のメディアだけでなく、幅広い産業界を標的としたサイバー攻撃を行っていた。標的となった産業界は、情報、運輸、ハイテク、金融、法律事務所、エンジニアリング、メディア、食糧・農業、宇宙、衛星通信、化学、エネルギー、医療、など広範囲に渡っていた。

この「APT1」による知的財産およびビジネス秘密の情報窃取型サイバー攻撃が明らかになって以降、中国の国家機関が関与するサイバー攻撃に対して、米国は攻撃者を特定し、司法訴追を含むあらゆる政策を動員して、強い対抗措置を取り始めている。中国の国家機関による米国民間企業へのサイバー攻撃では、米国政府への攻撃で使われているのと同じサイバー攻撃技術が用いられている。国家機関が開発した最先端 (state-of-the-art) のサイバー攻撃ツールを、民間企業への攻撃に使われたのでは防ぎようがない。米国の強い憤りの背景には、そのような中国のサイバー攻撃のやり方が「不公正 = アンフェア」という判断がある。

米司法当局は 2014 年 5 月、攻撃グループ「APT1」の実行犯として、人民解放軍 61398 部隊に所属する将兵 5 名を訴追した<sup>19</sup>。訴追状によれば、人民解放軍の将兵は、2006 年から 2014 年にかけて、米国の Westinghouse Electric 社 (原子炉)、SolarWorld 社 (太陽光発電)、US Steel 社 (鉄鋼)、Allegheny Technologies 社 (特殊金属)、Alcoa 社 (アルミ) などに情報を窃取する目的で侵入し、情報を窃取し

た。これらの攻撃実行犯は、コンピュータへの不正侵入の罪だけでなく、経済スパイおよび企業秘密窃取の罪で訴追されている。

「APT1」は、主に米国を標的とする中国のサイバー攻撃グループであったが、中国のサイバー攻撃の標的は米国にとどまらない。先進国の技術を狙う同様な攻撃グループに「APT10」が知られている。この攻撃グループは、クラウドサービスなどを提供するサプライヤーを標的として攻撃し、その顧客である政府機関・企業の機微情報・知的財産の窃取を行っていた。「APT10」は、政府機関のみならず、製薬、鉱業、エネルギー、金属、エンジニアリング、工業生産、技術産業、小売など多岐にわたる産業界を標的として「情報窃取型」サイバー攻撃を繰り返していた。

2017 年 4 月、英大手防衛産業の BAE とコンサルティング大手の PWC は、英国政府の国家サイバーセキュリティセンター (National Cyber Security Center : NCSC) の協力を得て、「APT10」のサイバー攻撃に関する報告書を公表した<sup>20</sup>。同報告書では、APT10 が行なっているサイバー活動を「Operation Cloud Hopper」の名付けた上で、APT10 が中国に拠点を置く大規模なサイバー攻撃集団であり、2016 年頃から新しい攻撃技術を用いて作戦を実施したと分析している。その新しい手法とは、世界中のマネージド IT サービスプロバイダ (Managed Service Provider : MSP) を標的としてサイバー攻撃を行い、MSP の顧客企業に対する前例のない大規模なアクセス権を得て企業ネットワークに侵入を計るものであった。特に標的となった国は、日本、インド、米国、英国、カナダ、オーストラリア、タイ、ブラジル、南アフリカ、韓国、スイス、フランス、ノルウェー、フィンランド、スウェーデンであり、とくに日本では多数の APT10 による攻撃が観測されていた。

米国は英国などの同盟国とともにこの「APT10」の攻撃者に対するアトリビューション (帰属性解決) を実施し<sup>21</sup>、中国の国家安全部と関係がある攻撃者 2 名を具体的に特定した。米司法省は、2018 年 12 月、サイバー攻撃によって、45 以上の企業の技術情報を窃取したとして、中国人 2 名 (朱华 (Zhu Hua)、张士龙 (Zhang

<sup>17</sup> Nicole Perlroth, "Hackers in China Attacked The Times for Last 4 Months", New York Times, January 30, 2013.

<sup>18</sup> Mandiant, "APT1: Exposing One of China's Cyber Espionage Units", (2013.2).

<sup>19</sup> US Department of Justice, "U.S. Charges Five Chinese Military Hackers For Cyber Espionage Against U.S. Corporations And A Labor Organization For Commercial Advantage", May 19, 2014. <https://www.justice.gov/usao-wdpa/pr/us-charges-five-chinese-military-hackers-cyber-espionage-against-us-corporations-and>

<sup>20</sup> PWC/BAE, "Operation Cloud Hopper: Exposing a systematic hacking operation with an unprecedented web of global victims", April, 2017. <https://www.pwc.co.uk/cyber-security/pdf/cloud-hopper-report-final-v4.pdf>

<sup>21</sup> UK Government, "UK and allies reveal global scale of Chinese cyber campaign", December 20, 2018. <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-allies-reveal-global-scale-of-chinese-cyber-campaign>

Shilong) を訴追したと発表した<sup>22</sup>。中国天津のテクノロジー企業の社員であったこの2名は、国家安全部天津支局と協力して、2006年から2018年にかけて、少なくとも十二カ国の多岐にわたる企業から情報を窃取していたことが訴追状から明らかになっている<sup>23</sup>。2名が標的としていた個別企業の名前は開示されていないが、航空、宇宙・衛星、製造機械、製薬、石油ガス探査、通信、半導体、海洋工学、といった産業を標的としていた。

APT1やAPT10のように先進国の先端産業を攻撃対象とする中国のサイバー攻撃グループは、サイバーセキュリティの関係者で知られているだけでも数十におよび、主なものでも次の第3表にあげた十数グループが知られている。サイバー攻撃は、投資制限条項や様々な政策による外国企業に対する技術移転の強制、最先端技術を有する外国企業の買収による技術の獲得と並んで、ビジネス秘密や知的財産を窃取し外国企業から技術を獲得する重要な手段となっている。

第3表 中国のサイバー攻撃グループと攻撃対象

攻撃グループ (所属)	攻撃対象
APT1	政府機関、先端産業全般
APT4	航空宇宙、防衛産業
APT9	宇宙、農業、建設、エネルギー、医療、ハイテク、メディア、交通
APT10 (国家安全部)	政府機関、シンクタンク、防衛産業、宇宙、医療、メディア
APT12 (人民解放軍)	防衛関連企業（特に衛星、暗号技術）、メディア
LODEINFO (APT10の可能性)	政府系機関、主要メディア、シンクタンク
APT15	商社、エネルギー、金融、防衛産業、外交当局、ウイグル族関連
APT16	政府機関、ハイテク関連、メディア、金融関連
APT17	政府機関、防衛産業、航空産業、IT企業、法律事務所
Tick (PLA 61419 部隊)	政府機関、防衛関連組織、通信、電機、重工業（造船関連）、ハイテク関連、化学、メディア

<sup>22</sup> US Department of Justice, “Two Chinese Hackers Associated With the Ministry of State Security Charged with Global Computer Intrusion Campaigns Targeting Intellectual Property and Confidential Business Information”, December 20, 2018. <https://www.justice.gov/opa/pr/two-chinese-hackers-associated-ministry-state-security-charged-global-computer-int-rusion>

<sup>23</sup> ニューヨーク州南区裁判所「アメリカ合衆国対朱および張」訴追状 <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1121706/download>

Dragon Ok	大学・学術機関（科学技術）、ハイテク、製造業
APT41/ Winnti	ハイテク関連製造業、化学、電子商取引、投資ファンド、エレクトロニクス、テレコム、オンラインゲーム
Black Tec (別名 PLEAD)	メディア、建設、エンジニアリング、電機、金融
Tonto (PLA)	自動車産業

(資料) 各種公開情報より著者作成

### 3. 情報窃取型サイバー攻撃による産業競争力への影響事例

このような中国のサイバー攻撃を放置した場合、企業の産業競争力にどのような影響が出るのであろうか。具体的にいくつかの事例を基に検討していきたい。

カナダにかつて Nortel という通信機器大手の会社があった。同社は、現在のインターネット時代に不可欠なネットワーク制御機器に強みを持つ優良企業であり、次世代無線通信技術の 4G, 5G を開発していた。しかし、安価な競合製品の登場などから 2009 年に経営破綻した。優良企業が急に破綻した大きな原因となったのが、中国からのサイバー攻撃であった。

「中国による広範なサイバー攻撃が企業崩壊の一因になった」とメディアのインタビューで、Nortel 社上級システムセキュリティ顧問だったブライアン・シールズは、答えている<sup>24</sup>。中国のサイバー攻撃グループは、2000 年から数年にわたって、同社の技術マニュアルや調査研究レポート、事業計画書、従業員の電子メールなどを含む文書を盗んでいたことが明らかになっている。Nortel が経営破綻した後、同社の移動体通信技術は、競合の Huawei へと伝播していった。Huawei は、Nortel の破綻後、5G の開発に従事していた同社の技術者 20 名を雇用している<sup>25</sup>。現在、「フェーウェイ・フェロー」の称号を与えられた童文と朱佩英は、ともに Nortel でワイヤレス技術研究に長年携わったのち、2009 年に Huawei に入社し、同社の 5G 開発の中心人材となっている。

米国の事例では、APT1 のサイバー攻撃を受けた東芝の子会社で原子力関連企業 Westinghouse Electric 社やドイツ企業の子会社で太陽光発電パネル製造の SolarWorld 社がある。

<sup>24</sup> “Nortel collapse linked to Chinese hackers”, CBC News, February 15, 2012.

<sup>25</sup> Natalie Obiko Pearson, “Did a Chinese Hack Kill Canada’s Greatest Tech Company?”, Bloomberg Businessweek, July 1, 2020. <https://www.bloomberg.com/news/features/2020-07-01/did-china-steal-canada-s-edge-in-5g-from-nortel>

Westinghouse Electric は 2006 年に東芝に買収されたが、2010 年代には世界で最先端の第 3 世代加圧水型軽水炉 AP1000 を主力商品とし、この分野で最も競争力のある企業であった。この AP1000 は、2008 年から中国に輸出され、同社と中国国家核電技術公司の間で技術開発協力協定が締結された。

中国のサイバー攻撃グループ APT1 は、この直後の 2010 年から 2011 年にかけて Westinghouse Electric 社にサイバー攻撃を行い、AP1000 に関する技術情報を窃取した。先に述べたように、米国司法当局は中国人民解放軍の将兵 5 人を起訴しているが、起訴状の中で、原子炉に関する独占的で機密性の高い技術と設計仕様が盗まれ、これにより（中国の）競合他社が設計のための開発にかかる研究開発費を圧縮できた、と告発している。サイバー攻撃後、AP1000 の技術は中国に渡り、競合製品として中国製の CAP1400（2017 年型式認可）が登場した。競合製品により、Westinghouse Electric 社の中国および途上国でのビジネスがうまくいかなくなり、同社は 2017 年原子炉建設事業の赤字が原因でチャプター 11 に基づく破産保護を申請し倒産している。

SolarWorld 社も Westinghouse Electric 社と同様に、2017 年にチャプター 11 を申請して倒産した企業である。SolarWorld 社も太陽光発電設備の製造では、当時世界的に有数な競争優位を持つ企業であった。中国のサイバー攻撃グループ APT1 は、2012 年頃から SolarWorld 社にサイバー攻撃を実施し、中国の太陽光発電設備製造企業に有利となる企業秘密を窃取していた<sup>26</sup>。サイバー攻撃によって盗まれたものは、同社の製品の設計図だけでなく、製品価格や米国の規制を回避して市場に参入する方法など多岐にわたっており、結果として、安い中国製の競合製品が大量に米国市場に流れこむこととなった。

このように、中国による国家が関与する情報窃取型サイバー攻撃によって、米国の多くの企業が知的財産および設計情報を盗まれ、米国市場のみならず世界の市場での競争力を失う事例が 2010 年代後半に多く見られるようになった。

### 第 3 節 サイバー空間における米中の対立と国際貿易への影響

#### 1. 中国のサイバー攻撃への複合抑止政策：積極的サイバー防衛

中国の国家機関が関与するサイバー攻撃に対して、米国は攻撃者の行動を抑止する柔軟抑止戦略（Flexible Deterrence Option：FDO）の一環として積極的サイバー防衛（Active Cyber Defense：ACD）を実施している。ACD は、誰が攻撃を行っているのかをアトリビューション（帰属性の解決）に基づいて特定し、外交的圧力、司法訴追、経済制裁、サイバー反撃を含むあらゆる政策を動員して攻撃側の負荷を増大させ、攻撃に対抗措置を取る政策である。

第 2 節で検討した APT1 によるサイバー攻撃に対しては、2013 年 2 月にセキュリティ企業によるレポートという形で、中国人民解放軍の関与を名指しし、さらに、2014 年 5 月には、米司法当局が人民解放軍の将兵 5 名を攻撃の実行犯として訴追した。さらに外交面では、2015 年 9 月の米中首脳会談で、当時のオバマ大統領がこの問題を習近平国家主席に提起し、オバマ大統領は共同記者会見で「米中両国は経済的なサイバー情報窃取を行わず、支援しないと合意した」<sup>27</sup>と発表した。

米中首脳会談後、中国から米国企業へのサイバー攻撃は著しく減少した。しかし、その効果は 1 年半ほどしか続かず、第 2 節で見たように、APT10 のようなサイバー攻撃が発生したため、米国政府は司法訴追を含むより厳しい措置に移行している。

2016 年 7 月、中国人民解放軍の将校と結託して米国の防衛産業からサイバー攻撃で情報窃取をしていたとして、中国籍の男に懲役 46 ヶ月、罰金 1 万ドルの判決。2017 年 11 月、金融、エンジニアリング企業からサイバー攻撃で情報窃取をしていたとして、中国広東省にある広州博御信息技术有限公司の経営陣ら中国人 3 名を起訴。2018 年 10 月、航空機のジェットエンジン技術に関わる企業秘密を窃取していたとして、中国国家安全部江蘇省庁の高官 2 名と中国人ハッカー 5 名を起訴。2018 年 11 月、DRAM 製造に関わる企業秘密を窃取したとして、産業スパイ活動の罪で福建省晋華集成电路とその関係者を訴追。2019 年 5 月、米大手保険会社 Anthem から米国人の個人情報 7800 万件をサイバー攻撃で窃取し

<sup>26</sup> Shane Harris, “Exclusive: Inside the FBI’s Fight Against Chinese Cyber-Espionage”, Foreign Policy, May 27, 2014. <https://foreignpolicy.com/2014/05/27/exclusive-inside-the-fbis-fight-against-chinese-cyber-espionage/>

<sup>27</sup> 発表原文は以下の通り。“We’ve agreed that neither the U.S. or the Chinese government will conduct or knowingly support cyber-enabled theft of intellectual property, including trade secrets or other confidential business information for commercial advantage.” White House Press Release, September 25, 2015.

たとして、中国人2名を訴追。2020年2月、米国人の大量の信用情報をサイバー攻撃で窃取したとして、中国人民解放軍第五十四研究所に所属していた4名の中国人を訴追。2020年3月、中国人2名を暗号通貨のマネーロンダリングの罪で起訴。2020年7月、世界中の企業などを標的にして、知的財産及びビジネス秘密を十年以上にわたりサイバー窃取していたとして、中国国家安全部に関係する2名の中国人ハッカーを訴追。2020年9月、米企業など世界100社以上の企業から情報を盗んだとして、中国人5名を訴追。2021年7月、米司法省は、潜水艦などの軍事技術や自動運転といった最先端技術などに関する情報を狙い、世界各国でサイバー攻撃を行ったとして、国家安全部傘下の中国人4人を起訴。

以上のように、米国の中国に対する対応は、2018年前後を境として大変厳しいものとなっている。

## 2. 米中対立の国際貿易への影響

これまで見てきたような情報窃取型サイバー攻撃による知的財産やビジネス秘密の窃取は、中国の技術獲得の中核に据えられているとの分析がある<sup>28</sup>。そのため、米国政府は、中国が自国の5カ年計画の重点分野に沿ってサイバー窃取を行っているとの疑いを深めている<sup>29</sup>。

知的財産を狙った情報窃取型サイバー攻撃は、結果的に中国の技術力を強化し、中国の産業競争力を押し上げ、中長期的には国家間の力関係に重大な影響を及ぼす。マイケル・ピルズベリーは、著書『The Hundred-Year Marathon』の中で、中国の長期的な戦略目標は、アメリカから覇権国の地位を奪い、中国中心の世界秩序を確立することであると分析しており、「国際市場への拡大を図る中国だがルールに従うつもりなどない」と警告している<sup>30</sup>。葉師寺泰蔵が、著書『テクノヘゲモニー』で述べている<sup>31</sup>ように、技術は模倣によって国から国へと伝播するのが歴史の常ではあるが、中国の場合は、明らかにルールを逸脱していると言えよう。

米国通商代表部 (United States Trade Representative: USTR) は、2018年3月に中国の技術移転政策に関する

調査報告書<sup>32</sup>を公表した。同報告書でUSTRは、中国政府を名指しで非難し、中国の長期的技術優位獲得戦略である「中国製造2025」の戦略目標に沿って、中国政府が、①投資制限条項や様々な政策を用いて米国企業に対して技術移転を強制、②中国政府の産業計画に掲載された最先端技術を有する米国企業を買収して技術を獲得、③戦略目標に沿って米国企業にサイバー攻撃を実施し、ビジネス秘密や知的財産を窃取、と指摘している。

USTRの報告書を受けて、当時のトランプ大統領は、対中政策のメモを発表し、通商法301条に基づき、中国の不正な貿易に対して、関税、WTOへの提訴、米国への投資制限からなる強い対抗措置を取ると表明した<sup>33</sup>。

2019年度国防権限法案 (H.R.5515, 2018年8月1日上院通過、8月13日大統領署名成立) では、ハイテク分野、通信技術分野における中国政府への強い警戒感が表明されている。第889節で政府機関に対し、中国通信機器大手「中興通迅」(ZTE) や「華為技術」(ファーウェイ) 等の製品を用いた調達を禁止。さらに、両者等の機器を用いている企業体との契約も禁止した。その理由として、中国製ネットワーク機器の利用によって、サイバー攻撃の入り口とも言える、不正アクセスが急増したことを挙げている。

これまで見てきたように、米国政府は2018年以降、中国による民間企業へのサイバー攻撃に対して、非常に厳しい対応をとるようになってきている。これらのサイバー手段を用いた情報窃取は、強制技術移転によって、中国の技術力を強化し、中国の国力を増大させる。中長期的には、国家間の力関係に重大な影響を及ぼし、中国を覇権国として押し上げるのではないかと危機感がある。

今後米国は、そのような技術の不正な移転を、輸出管理や安全保障目的のための投資管理といった側面だけでなく、積極的サイバー防御で抑止していくと分析される。

さらに、サイバー攻撃など不正な手段によって入手し

<sup>28</sup> 例えば、以下を参照。Hannas, Mulvenon and Puglisi (2013).

<sup>29</sup> Gina Chon & Charles Clover 'US spooks scour China's 5-year plan for hacking clues' (Financial Times, November 25, 2015) <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/40dc895a-92c6-11e5-94e6-c5413829caa5.html>

<sup>30</sup> Pillsbury (2015), 邦訳 266 ページ。

<sup>31</sup> 葉師寺泰蔵 (1989)。

<sup>32</sup> USTR, "FINDINGS OF THE INVESTIGATION INTO CHINA'S ACTS, POLICIES, AND PRACTICES RELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATION UNDER SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974", March 22, 2018. <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>

<sup>33</sup> The White House, "Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation", March 22, 2018. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-actions-united-states-related-section-301-investigation/>

た技術による中国製品は、公正な競争による貿易品と認められなくなる可能性もある。実際に、2020年1月の日米欧三局貿易大臣会合共同声明では、「強制技術移転について、(中略)、不公正な慣行は市場原理に基づいた国際貿易システムと不整合であり、成長と土台を損なう」と表明し、「有害な強制技術移転政策および措置を止めるための効果的な方法に対するコミットメントについて議論した」としており、今後サイバー攻撃の防止も含めて、国際ルールの議論が進むと思われる。

#### 参考文献

- 大澤淳 (2020), 「米中サイバー戦争の様相とその行方」川島真・森聡編『UP plus アフターコロナ時代の米中関係と世界秩序』東京大学出版会。
- 大澤淳 (2020), 「デジタル覇権を巡る米中対立の様相」安全保障防衛機情報センター『CISTEC ジャーナル』第187号。
- 大澤淳 (2021), 「産業競争力を奪うサイバー攻撃の脅威」産経新聞社『正論』2021年7月号。
- 大澤淳 (2021), 「中国とデジタル覇権の夢」慶應義塾『三田評論』2021年8、9月号。
- 中谷和宏, 河野桂子, 黒崎将広 (2018), 『サイバー攻撃の国際法：タリンマニュアル2.0の解説』信山社。
- 薬師寺泰蔵 (1989), 『テクノヘゲモニー』中央公論社。
- Bernner, J. (2011), *America the Vulnerable: Inside the New Threat Matrix of Digital Espionage, Crime, and Warfare*, Penguin Books, London.
- Hannas, W., Mulvenon, J. and Puglisi, A. (2013), *Chinese Industrial Espionage*, Routledge, London.
- Lindsay, J.R., Cheung, T.M. and Reverson D.R. (2015), *China and Cybersecurity: Espionage, Strategy, and Politics in the Digital Domain*, Oxford University Press, New York.
- Osawa, J. (2017), "The Escalation of State Sponsored Cyberattack and National Cyber Security Affairs: Is Strategic Cyber Deterrence the Key to Solving the Problem?", *Asia-Pacific Review*, vol.24, No.2: 113-131.
- Osawa, J. (2021), "The Cyber Threat Landscape and Japan's Policy Challenges", *International Centre for Defence and Security, Report: So Far, Yet So Close Japanese and Estonian Cybersecurity Policy Perspectives and Cooperation*, International Center for Defence and Security (Estonia).
- Pillsbury, M. (2015), *The Hundred-Year Marathon*, Henry Holt and Company, New York. (野中香方子訳, (2015)『China 2049』日経BP。)
- Sanger, D.E. (2018), *The Perfect Weapon, War, Sabotage, and Fear in the Cyber Age*, Crown, New York.
- Spalding, R. (2019), *Stealth War: How China Took Over while America's Elite Slept*. Portfolio/Penguin.

# 経済安全保障の政治経済的考察： 貿易とサプライチェーンの観点から

小田 正規

## Political Economy on Economic Security : from the viewpoint of trade and global supply chain

Masaki ODA

### はしがき

2010年代後半以降、ニュース記事やビジネス解説論文などにおいて「経済安全保障」という用語が用いられることが増えてきた。2011年の東日本大震災により東北地方が被災し、自動車や電気機械関連の部品を製造する工場の生産がストップすると、世界中のサプライチェーンが分断され、多くの企業の事業活動に影響が出た。また、2019年後半に発生し、2020年以降世界に拡大した新型コロナウイルス（COVID-19）では、従業員の罹患や感染拡大防止の観点から世界中で工場の生産がストップするとともに、製品を輸送するトラックや港湾労働にも影響が及び、世界経済に深刻なダメージを与えることとなった。日本においても、急激な需要の拡大によりマスクが不足したことや、ワクチンの開発に遅れをとったことも、「自国民を守る」という観点から必要な資材を調達することが「経済安全保障」の対象とされた。また、2010年代後半には、IT・通信分野などの基幹部品の生産に競争力を持つに至った中国企業に対して、これを安全保障上の観点から米国や欧州各国政府の調達から排除するという動きが高まったことも、「経済」と「安全保障」が密接に結びつくことを世に知らしめることとなった。

歴史的に日本は他国と多くの経済的問題に直面してきた。1970～90年代に発生した日米貿易摩擦はその典型である。日米繊維交渉（1970-72年）、対米自動車輸出自主規制（1981年）、日米構造協議（1989-90年）、日米包括経済協議（1993-95年）などの形で日本はアメリカからの圧力にさらされてきた。しかしこの時期、日米間の経済上の問題は「(貿易)摩擦 ((trade) friction)」とは表現されたが、「経済安全保障」と呼ばれたことは

なかった<sup>1</sup>。日米は経済面においては多数の課題を抱えていたが、政治面では「安全保障」上の同盟国であり、民主主義を体現するパートナーであったことから、経済問題を「安全保障」という用語で捉えることはなかったということであろう。

経済的対立や関税ブロックの存在が二度の世界大戦を引き起こしてしまった反省から、第二次世界大戦後、「関税及び貿易に関する一般協定 (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT)」が締結された<sup>2</sup>。50年弱の歳月をかけて、GATTは世界貿易機関 (World Trade Organization : WTO) として国際機関に格上げされたが、この間、貿易障壁の削減として関税の漸次引き下げが「ラウンド交渉」の形で行われてきた。WTO設立前のGATT時代の最後のラウンド交渉となったウルグアイ

<sup>1</sup> 「経済安全保障」は英語で economic security ないし economic state craft と表記されるが(國分2020、中村2020)、米国通商代表部 (United States Trade Representative : USTR) においても、これらの用語が使われたことはほとんどなかった。USTRのウェブサイト「economic security」の用語が用いられているのは、Robert B. Zoellick (ロバート・ゼーリック) USTR時代の2002年に数回、Katherine C. Tai (キャサリン・タイ) 現 USTR時代の Press Statement に数回用いられているのみである。USTRウェブサイト (<https://ustr.gov>) の全文検索で確認 (2022年1月10日実施)。

<sup>2</sup> プレトンウッズ体制では、当初国際貿易機関 (International Trade Organization: ITO) という国際機関の設立が検討されたが、米国議会の反対により国際協定の締結にとどまったという経緯がある。UFJ総合研究所研究開発本部新戦略部通商政策ユニット編 (2000)、8ページ。

ラウンド（1986-93年）に至るまでに、貿易交渉に関する関心は、関税の引き下げから非関税障壁の削減・撤廃へと移っていった。これは主要国の関税の引き上げが達成されてきたということが背景にあるが、貿易障壁としてより厄介な存在は、規制や基準認証といった「国内規制」の差が各国間に存在していることであるとの認識が共有されるに至ったことが大きいであろう。WTOが設立され、2001年に新ラウンド「ドーハ開発アジェンダ」がスタートするまでの間も、WTOにおける貿易交渉の関心事は、「貿易と環境」「貿易と労働基準」といった「国内規制」に関するものが中心であった。今日において、「脱炭素」「脱プラスチック」といった環境保護の機運が高まっていることや、生産工程における労働環境や労働者の人権問題が世界の大きな関心事となり、そうした課題の対処を通じてサプライチェーンの安定性を確保することが「経済安全保障」につながりうるという議論も、こうした貿易交渉の流れを汲んだものと見ることができる。

特に中国が2001年にWTOに加盟し、世界経済の中の存在感を増せば増すほど、環境や労働基準・人権といった問題と中国の影響力の排除ということが同一線上で議論されることになってきた。中国・新疆ウイグル自治区における強制労働が問題となる一方で、コンゴ民主共和国のレアアース鉱山における児童労働がそれほど大きく注目されていないのは、中国とコンゴ民主共和国の世界経済に占める影響力の違いとも言って良いだろう。また、新疆綿の問題にしても、中国は世界の綿花生産の23%（2018～2019年）を占める世界最大の綿花生産国であり、中国製綿花のうち、新疆産は中国全体の90～95%を占めると言われている<sup>3</sup>。つまり、中国産のアパレル製品を扱う企業は、これまでもずっと新疆綿を扱ってきたわけであり、また新疆ウイグル自治区における強制労働問題は最近になって明るみになった話でもない。「中国の経済的台頭」「環境や労働基準に関する関心の高まり」が存在する中で、この問題を公の場で批判をするという環境が重なり合い、これが経済安全保障という問題に拡大していったのである。

本稿では、特にグローバルなサプライチェーンの観点から、経済安全保障の問題が発しうる構図を整理した上で、これまでも存在してきた国際的な経済摩擦を「経済安全保障」の観点から分析する。その上で、今後日本企業が直面する可能性のある経済安全保障問題を、その背景を踏まえた上で特定してみたい。

## 第1節 経済安全保障問題の発生の構図

経済安全保障の問題を検討する際に重要となる要素

<sup>3</sup> 松下（2021）。

は、「アクター」と「技術」である。アクターが変化すること、アクターの影響力が変化していくことがリスクとなり得るし、また技術確認により影響が及ぶ範囲が変化していくことが経済安全保障問題へとつながるのである。

### 1. 経済安全保障上のアクター

経済安全保障の問題が生じるためには、もちろん、アクターの存在が重要である。ここでいう「アクター」とは、「国家」「企業」「個人」が該当する。これらのうち、企業は突発的な自体が発生した際のリスク管理と事業継続（コンティンジェンシー）の問題、企業の内部統制（コーポレートガバナンス）などの観点から重要なアクターとなりうるし、個人については、PCのウイルス対策やネット取引における詐欺対策などの観点からアクターとなりうる<sup>4</sup>。

ただし、やはり「経済安全保障」の観点から重要となるのは「国家」であり、「国家」の制度に基づいた企業の競争力、ということになるであろう。その際には、経済発展に伴い市場が拡大し、バーゲニングパワーに基づく国際競争力を持った国であるかどうかということが問題となる。経済規模の小さな国では、摩擦が発生してもそれが世界経済に与える影響は軽微であるため、さほど注目されることはない。また国際経済環境において、不可欠な資源を保有しているかどうかということも重要な要因である。これには原油やレアアースといった天然資源、5G技術や新型コロナウイルスに対するワクチンなどが該当する。また、エネルギー源の転換により、原油の重要性が再生可能エネルギー技術に転換することも、経済安全保障の対象となりうるだろう<sup>5</sup>。

### 2. ネットワーク化と技術革新

20世紀後半にインターネットが登場すると、社会の情報ネットワーク化が加速し、グローバルなネットワークにどこからでもアクセス可能な環境が整ってきた。しかしこのことは、ネットワークのどこかで問題が発生すると、その問題がネットワーク全体に波及することも意味するようになった。

<sup>4</sup> 伝統的には、各種の保険（自動車保険、生命保険、火災保険）が企業や個人がリスクに対処するために重要な役割を果たしてきた。本稿における経済安全保障問題は、こうした既存のリスク管理手法が適用できない（適用しにくい）問題を扱うものとする。

<sup>5</sup> エネルギーや食糧の不足といった問題は、日本が伝統的に抱える経済安全保障問題は、すでに問題が特定できているという点で以下での検討の対象外とする。

従来、ネットワーク型産業と呼ばれたのは電力、通信（インターネット）、鉄道、高速道路、港湾、郵便・物流などの産業であり、国が地続きである欧州や、国土の広い米国では、こうした産業のネットワークをどのように構築するか、その一方でネットワークに「独占力」が働かないようにするにはどうしたらよいかということに力が入れられてきた<sup>6</sup>。その一方で、日本は島国であるため、ネットワーク産業への対応が遅れたという背景がある。

インターネットの出現により、ネットワーク産業の重要性はさらに高まった。インターネットの基幹技術や、インターネット上で用いられる基本 OS などの重要性はますます高まり、ネットワークを用いることが前提となる IT 産業が世界の技術革新を牽引することになっていった<sup>7</sup>。また、IT 産業は従来型の産業とは異なり、最適な部品を最適な生産地で生産し、最適な部品を集めて高度な製品を組み立てるということが前提となるグローバル・バリュー・チェーン（Global Value Chains：GVC）型の産業となっていた<sup>8</sup>。これは、装置産業や自動車産業などにおいて、部品（原料）から完成品までを同一国内（同一企業内）で生産する産業構造を大きく変えるものとなったし、日本のような国がフルセットで産業を抱える形とも大きく異なり、各国の産業政策に大きな修正を促すものとなった。

IT 産業が GVC 型の産業となったことは、生産・調達の効率化の姿として当然の帰結ではあるが、同時に GVC 型はネットワーク産業になることを意味し、IT 産業もネットワーク産業が抱える課題と同じ問題を抱えることになる。すなわち、一部の技術に秀でた企業が世界の GVC を左右することになる。この時に、基幹部品を握る企業（例：Huawei）が、世界経済におけるプレゼンスを拡大しつつある国（中国）の企業であると、これが経済安全保障問題へと発展するのである。今後、自動車業界において、電気自動車の拡大、自動運転などの技術が普及してくると、自動車産業の IT 産業化が進展していくこととなり、経済安全保障の対象となっていくことが想定される。

<sup>6</sup> OECD 編（2002）、第三章。

<sup>7</sup> 先進国を中心に、データの自由な取引のための「デジタル貿易協定」の締結の動きがあるが、企業にとっての利便性、既存の貿易ルールとの整合性、そして経済安全保障に関する背景の考慮が十分ではないように思われる。また、中国にはデータローカライゼーションの禁止を求める一方、2021年3月に発生したLINE社の顧客データが中国で管理されていた問題に対して、顧客データの自国内での管理の必要性が指摘されていることは、整合性が取れていない。問題は、中国でデータが管理されそれが秘密裏に悪用されることであり、データローカライゼーション禁止の問題ではないと考えられる。

<sup>8</sup> 猪俣（2019）、第1章。

第1表は経済安全保障上のアクターと資源の保有状況の関係をまとめたものであるが、「自国」は国際経済において影響力を増してきた国（1970-80年代の日本や今日の中国）、「外国」は欧米をイメージして作成している。左下の「伝統的分野」は、日本にとってのエネルギーや食糧、あるいは新型コロナウイルスの発生に伴うマスクの不足などが該当する。右上の「既存の国際ルールで規定しにくい分野」は、自国には存在しないレアアースや新型コロナのワクチンなどが該当しよう。ただし、サプライチェーンにとって最も重要なのは、左上の、自国も外国もその商品を生産しているが、それを生産する制度や環境の差異が、人権や環境問題などを理由に摩擦に発展する恐れのある分野を指している。

第1表 経済安全保障上のアクターと資源の保有状況の関係

		外国	
		ある	ない（不足）
自国	ある	〈経済安全保障の主戦場〉 ・制度の違い ・技術の違い	〈既存の国際ルールで規定しにくい分野〉 ・外国からの輸出（自主）規制要求 ・外国からの輸出要求（自国が経済的影響力を増加させると圧力が増大）
	ない（不足）	〈伝統的分野〉 ・自国に不足しているものが手に入れられるか ・作れるが作っていない（継続的確保、緊急時の確保、外国の輸出制限に対する対処）	—

（出所）筆者作成

サプライチェーンがグローバル化しているとの観点から問題となり得る業種としては、IT 産業を含む電気機械産業が中心となろうが、IT 産業は機械化が進んでおり、人手を介する部分が少なくなっている。特に人権問題をはじめとする労働問題に関しては、むしろ食品加工産業や繊維産業など労働集約的な部分の多い産業の方が、新興国が多く関わる可能性があるため、注視が必要だろう。

## 第2節 国際的な経済摩擦と経済安全保障：歴史的概観と要因分析

ここでは、過去に世界の企業が直面してきた国際的な経済問題を、分野別に概観する。その上で、各分野に共通した背景について要因分析を行うことで、次節で検討する日本企業が将来において対処すべき課題についての分析につなげていきたい。

## 1. 分野ごとの問題

経済・技術の面で各国間に差異が存在すると、それが国際競争上の摩擦となることがある。その摩擦が大きくなると、今日的には「経済安全保障」の対象となると考えられる。本項では、各国の経済に大きな影響を与え得る「為替」「税制」「環境規制」「電気・自動車安全基準」「労働基準」について、これまでどのような摩擦が存在したかを概観する。

### (1) 為替

為替レートとは複数の国の通貨の交換比率のことである。日本や米国など先進国は変動相場制の中でも自由フロート制度を採用しており、市場の動きによって為替レートは変動する。しかし途上国の多くは、完全な固定相場制ではないものの、「中間的制度」と呼ばれる固定相場制と変動相場制の中間的な為替制度を採用し、為替レートが一定の変動幅に収まるよう、政府ないし金融当局が介入する制度を採用している<sup>9</sup>。このことが、途上国の通貨を市場レートよりも低く誘導し、輸出競争力を高める手段として用いられているというのが、先進国の主張である。

1980年代初頭に日本の輸出が拡大し、米国の対日赤字が拡大すると、日本円の価値が低すぎることが問題視され、これが1985年のプラザ合意による協調介入とその後の円高につながった。しかしこれは、日本が自由フロート制度に移行していたからこそ経済安全保障の問題とまでは至らなかった。一方、米国がトランプ政権時代に「不公正貿易国」として中国やベトナムなどを名指しし、これらの国々の輸出競争力が高いのは、為替制度に問題があるとして、各国の通貨が意図的に通貨安に抑えられているためだと糾弾した。トランプ政権が誕生直後に環太平洋パートナーシップ協定(Trans-Pacific Partnership: TPP)から離脱した理由の一つは、TPPに為替を管理する規定がなかったことだとされており、北米自由貿易協定(North American Free Trade Agreement: NAFTA)を改定した米国・メキシコ・カナダ協定(United States-Mexico-Canada Agreement: USMCA、2018年合意)では為替条項が盛り込まれた。また、最終的に協定には盛り込まれなかったが、日本が米国と締結した物品貿易協定(Trade Agreement on Goods: TAG)においても為替条項を盛り込むべきだとの主張が交渉の途上で存在していた。

為替レートに政府の思惑が反映されないようにすることが、変動相場制の本来の目的であったはずであるが、

<sup>9</sup> IMF (2021), *Annual Report on Exchange arrangements and Exchange Restrictions 2020* 参照。

国際通貨基金(International Monetary Fund: IMF)においても経済の発展段階に応じて一定の制約を導入することが認められていることが、経済的摩擦になり得るのである。本来的にはIMF協定に基づいて各国の為替制度は規定されるべきであるが、特に経済成長の著しく、国際経済への影響力が高まっている国との間における貿易収支に著しい不均衡が発生する場合への対処方法をIMFやG20等の場を用いてさらに議論していく必要がある。

### (2) 税制

各国において税制が異なること、特に法人税率が異なることは、企業の拠点をどこに立地させるかという選択にあたって重要な要素の一つである。租税回避地(タックスヘイブン)と呼ばれる、法人税率を下げ、企業の呼び込みを企図した国への対処は1970年代半ばから存在していたが<sup>10</sup>、そもそもタックスヘイブンと呼ばれた国々は小国の島国が多く、人口も少ないことから自立可能な産業が観光分野以外には存在せず、世界経済へのインパクトが小さかったことから、「経済安全保障」の観点から議論されることはなかった。また、2012年に経済協力開発機構(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)が開始した国際的な租税回避の議論は2021年10月に最低税率を15%とすることで世界の136カ国が合意した。

ちなみに、中国の法人税率は2008年から25%となっており、今回最低法人税率に合意した136カ国の中にも中国は含まれている。しかし中国は、国内に5カ所ある経済特区において、法人税の減免が行われており、減免後の税率が15%を下回ることがあることから、当初は最低税率の設定には例外を求めていたと言われている<sup>11</sup>。引き続き世界経済の成長の中心となっている中国にとっては、法人税を引き下げなくとも外国企業の進出は続くと考えているものと予想されるが、中国がこうした枠組みに参加しなかった場合、税率の相違が「経済安全保障」の要因となり、現地で操業する日本企業にも影響が及んだ可能性がある。

### (3) 環境規制

貿易と環境規制の関係が注目されたのは、相異なる2つの方向の影響が指摘されてきたためである。まず、

<sup>10</sup> OECD(経済協力開発機構)が最初の「多国籍企業ガイドライン」を公表したのは1976年であり、その中で租税回避の問題が指摘されている。

<sup>11</sup> 産経新聞2021年6月21日、<https://www.sankei.com/article/20210627-3WV6TFLIUJKTVJEWAKKFS745A/>(2022年1月10日閲覧)。

「貿易自由化が環境規制に与える影響」については、輸入国の関税引き下げにより木材の輸出が拡大すると、輸出国において森林の伐採が拡大し、環境保全に影響が及ぶといった観点である。その一方で、「環境規制が貿易自由化に与える影響」としては、国際捕鯨取締条約（1949年）<sup>12</sup>、ワシントン条約（1973年）、モントリオール議定書（1987年）、バーゼル条約（1989年）などの多国間環境協定が、環境保護の観点から物品の自由な国際取引を禁じているという観点である。前者については輸出国の環境規制を強化することで対処が可能であるが、輸出国が途上国である場合、自国の環境を犠牲にして物品を安価に輸出する、ソーシャルダンプ（社会的不当販売）とみなされ得る。一方後者については、鯨やマグロといった水産資源に対する需要の大きな国とそうでない国との間で人道的問題に発展することとなり、また廃棄物の国際取引が社会的弱者（途上国）へのコストの押し付けといった観点からも議論されることとなった。いずれのケースも、貿易自由化と環境保護が同時には達成しにくい性質を持ったものだということを浮き彫りにした。

こうした貿易ルールの問題とは離れて、2010年代後半に入ると、地球環境の保全に対する関心が改めて高まることとなった。中国やインドといった人口大国である新興国の経済発展に伴い、こうした国々から排出される温暖化ガスやプラスチックごみなどが拡大したことから、地球環境の保全には経済発展途上の途上国にも応分の負担を求めなければならないといった国際的な意識の高まりが見られた。また、これまで重要なエネルギー源であった原油、特に自動車や船舶、航空機などの運航に必要なガソリン、重油、ジェット燃料などの原料である原油の産出が中東諸国に偏在していることが改めて経済安全保障上のリスクであると認識されるようになった。2010年代には、電気自動車、ハイブリッド車などの技術が広く浸透し、技術革新が脱ガソリンを強く後押しすることとなった。太陽光発電、風力・波力・地熱発電の活用なども、技術の進展によりコストが低くなってきたことも背景にある。

一旦火のついた「地球環境保護」の流れは、生産過程だけでなく、商品の物流時の環境への負荷の低減（出来るだけ長距離の輸送を行わない、包装資材を出来るだけ簡素化する、包装資材等の原料や印刷原料なども環境負荷の小さなものを用いる）があらゆる観点から波及されるようになった。これは、企業の事業運営において、環境への影響を報告することが一般化し、ESG投資が重要となったことなども背景にある。Microsoft社は2020

<sup>12</sup> 日本は2018年12月26日に同条約からの離脱通告を行い、2019年6月30日に脱退した。

年1月に、ブラッド・スミス社長がブログで2030年までにサプライチェーンのカーボンネガティブを実現すると表明し<sup>13</sup>、Apple社は2020年7月に2030年までにサプライチェーンの100%カーボンニュートラルを達成することを宣言<sup>14</sup>した。世界市場において影響力を有する企業がこのように環境保護を強烈に打ち出すことはインパクトのあることであるが、このことは、巨大企業の環境基準に適応できないサプライヤーは巨大企業のサプライチェーンから排除されることを意味する。こうした巨大企業の調達行動の変化に対応できない企業が多くなると、それは広義の経済安全保障につながってくると言って良いだろう。

#### (4) 電気・自動車安全基準

電気製品や自動車の安全基準については、単一の経済圏を形成するEUにおいて標準化や規制の調和化の努力が続けられてきた分野である。電気機器については、各国でプラグの形状や電圧が異なるケースも多く、地続きの国々では国境をまたいで機器が移動することも多い。また自動車については、最高速度制限や、衝突時安全性能などが異なる。また、右側通行、左側通行の違いにより、左ハンドル、右ハンドルなど自動車の規格も違いがある。しかし、やはり地続きの国々では国境をこえて車が移動することも頻繁に発生する。

プラグの形状や電圧の統一は社会的コストの観点から不可能に近いが、新たな技術に関しては導入当初から標準化が目指されることが多くなっている、PC関連のUSB規格や、携帯電話の通信規格などは民間のフォーラムや国際電気通信連合（International Telecommunication Union：ITU）などの国際機関を通じて標準化のための努力が行われてきた。これまでメーカー各社が独自の技術開発を続けてきた自動車の安全性能については、欧州が中心となって国連の場で標準化の議論がなされてきたし、自動車のIT化が進む中で、電気自動車の充電方式や自動運転技術なども標準化の方向に進んでいくことになるだろう。電気機械や自動車の生産に競争力を持ってきた日本

<sup>13</sup> Microsoft Japan News Center「2030年までにカーボンネガティブを実現」2020年1月21日、<https://news.microsoft.com/ja-jp/2020/01/21/200121-microsoft-will-be-carbon-negative-by-2030/>（2022年1月10日閲覧）。

<sup>14</sup> Appleプレスリリース「Apple、2030年までにサプライチェーンの100%カーボンニュートラル達成を約束」、<https://www.apple.com/jp/newsroom/2020/07/apple-commits-to-be-100-percent-carbon-neutral-for-its-supply-chain-and-products-by-2030/>（2022年1月10日閲覧）。

企業も、技術の標準化に当たって、欧州企業に「数の論理」で後れを取ると、市場競争力を大きく減退させかねない。欧州は国の数が多いからこそ、規格の統一（標準化）に対するニーズが高く、その結果を国際市場に持ち込み、世界的な競争力確保につなげているのである。こうした市場におけるルールメイキングの動きに乗り遅れると、市場のパイを一気に失いかねないという観点から、安全性能に関する技術の覇権を握れるかどうかも経済安全保障の範疇に含まれるものと言って良いだろう。

### (5) 労働基準

労働者の権利（労働時間や賃金、休暇、定年制度に加えて、労働組合を結成する権利など）については、国際機関である国際労働機関（International Labor Organization : ILO）が重要な役割を果たしてきた。しかし、企業の多国籍化に伴い、複数の国で事業活動を行う企業が増加すると、各国間の労働者の権利の相違が問題となってきた。1990年代後半にWTOの場において「貿易と労働基準」の関係が注目されてきたのは、特に労働者の権利が十分でない途上国において、労働者に十分な権利を提供しないことで製品の価格を安価にする、いわゆる「ソーシャルダンピング（社会的不当販売）」が問題視されたためである。特に児童労働者、就学期の子どもたちが仕事につく場合、賃金が低く十分な報酬が与えられない中で就学の機械が奪われていくことから、重大な問題として社会の関心を集めてきた。

また、途上国支援の文脈からは、「フェアトレード」の観点から、途上国の生産者に適切な対価を支払った製品の輸入が重要であるということが浸透するようになった。先進国のコーヒーショップにおいて500円で提供されているコーヒー1杯に対して、コーヒー生産国の生産者に渡るのは10円未満だとされており<sup>15</sup>、先進国企業による途上国の労働者の搾取の上で先進国の市場が成立しているという議論である。

貿易協定に労働基準についての規定を盛り込んだ最初の事例は、カナダ、メキシコ、米国の3カ国間で1993年に締結された北米自由貿易協定（NAFTA）であるとされている。米国のトランプ前大統領は、NAFTAの規定が米国の利益に合致していないとして2017年から改定交渉を行い、2018年にNAFTAは「米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）」として改定されることと

<sup>15</sup> コーヒー1杯あたりの生産者の取り分についての詳細な検討は、川野優馬（Light Up Coffee 代表）のブログによると、1杯500円のコーヒーにつき現地生産者に渡るのは6円とのことである。

[https://note.com/yuma\\_lightup/n/n7666349727e9](https://note.com/yuma_lightup/n/n7666349727e9)（2022年1月10日閲覧）。

なった。USMCAにおいては、特に自動車の原産地基準を満たすために採用された基準として、「時給16ドル以上の工場で生産された自動車」であることが求められるなど、世界で最も労働基準の厳しい貿易協定となっている。USMCAの事例のように、労働基準が原産地規則と連動すると、自由貿易協定（Free Trade Agreement : FTA）のスパゲティボウル化にさらに拍車がかかると考えられ、企業の国際的な最適立地に対して大きな制約となる。

以上のように、労働基準の問題は、先進国から見た公正な競争環境としてのレベル・プレイング・フィールド（Level playing field）の確保の観点と、途上国からの搾取の問題が混在しており、簡単に解決することが難しい。特にレベル・プレイング・フィールドの論点は、台頭著しい中国の国際競争力を拡大させないための方便としても重視されており、新疆ウイグル自治区における強制労働問題も、単なる人権問題というよりも、こうした経済的観点の影響も小さくないといえよう。

## 2. 各分野に共通した背景

前項で検討した5つの問題は、世界市場における企業の競争力に大きなインパクトを与える要素であるという点で共通しているが、「国や地域が抱える社会的課題」と、「特定の国の国際経済における影響力の変化」という2つの点に着眼する必要がある。

まず、現時点で世界経済におけるプレゼンスの大きい米国、欧州について考えてみると、いずれも国内（EU内）に「社会的対立」、特に人種の問題が存在していることが特徴である。米国におけるアングロ・サクソン系と黒人、ヒスパニックとの関係、欧州におけるスラブ系やトルコ系民族への対処などは、米国や統一されたEUの中でも依然として大きな課題である<sup>16</sup>。第二次世界大戦後にWTOの前身であるGATTが設立されたことや、欧州がEUの前身であるEECを設立したのも、経済的対立が大戦につながったことの反省に立ち、戦争を繰り返さないためにも経済的協力関係を強化していくことが重要であると考えられたためである。故に、各国間に残っている「差異」を最小化することが必要となっているのである。米国においても、民族間で所得水準が異なっていることから、これが社会の大きな摩擦要因となっている。国内・地域内の摩擦を顕在化させないため

<sup>16</sup> European Union (2021) で指摘されている、強制労働（forced labor）が生じる3つのリスクのうち、国に固有のリスク（Country risk factors）、移民や非正規労働に伴うリスク（Risk factors linked to migration and informality）がこれに該当すると考えられる。

にも、欧州や米国にとって他国における人権問題に敏感になっているのである。すなわち、遠く離れた外国において人権問題が発生している時、これを放置しておけば、そうした問題が国内（地域内）に波及しかねないということを懸念しているのである。

同時に、経済安全保障問題は、米国や欧州に対して経済的に影響を与えうる国が出現した時に発動対象となる。冷戦時代のソ連やキューバ、21世紀に入ってからのイスラム諸国が狭義の安全保障の発動対象となったように、1970年代の日本や、21世紀に入ってからの中国が、経済安全保障の発動対象となってきたのである。すなわち、欧米の国内・地域内懸念と、それを脅かす新興国の登場が重なった時、これが経済安全保障問題へと発展するのである。

加えて、2015年に策定された国連・持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals：SDGs）が、経済安全保障問題の根拠ともなり始めている。環境や人権などはSDGsの17の目標に含まれている要素でもある。SDGsのテーマになっているからこそ、この問題に対処していない国や企業を批判することに、世界中の国々やメディアが何の躊躇もなくなっているということにも注意を払う必要があるだろう。

### 第3節 日本が直面する可能性のある今後の課題

今日の世界経済において日本の存在感が低下していく中で、日本国内の問題がそれだけで批判の対象にはなりにくくなっていることも残念ながら真実である。しかし前説で取り上げた問題が、経済大国となった中国の制度と同一の文脈で語られるようになると、日本企業への影響も大きなものになるだろう。特に中国に進出している日本企業、中国企業と取引のある日本企業は欧米の動向を常にウォッチしておく必要がある。

以下では、中国の動向も見据えつつ、日本が独自に対処しなければならない論点を整理し、経済安全保障リスクの低減のために必要な論点を検討してみたい。

#### 1. 人権

人権問題については日本企業も対岸の火事と考えず、対応を強化しておく必要がある。特に技能実習制度によって日本に入国し日本企業において就労している外国人の人権問題に注意をしておくべきだろう。技能実習生たちが現場の過酷な労働から逃げ出さないように受け入れ先企業や受け入れ団体がパスポートを預かるといったことがしばしば指摘されてきた。また、技能実習制度に

おいても最低賃金が適応される<sup>17</sup>とはいえ、長時間労働中で実質的に最低賃金に満たない形で就労がなされているというようなこともある。さらには、技能実習生が小さな部屋に複数人で居住するといった住環境なども含めて、実習生の人権が問題となる可能性があり、こうした問題はすでに国際的な人権団体から長く指摘されてきたことである。日本企業および日本政府として対処していくべき問題であるが、今後中国の工場で働く労働者の賃金や就労環境がさらに注目されてきた場合、日本における技能実習の労働環境についても改めて厳しい視線が向けられ、人権問題に十分な対処をしていない企業はグローバルなサプライチェーンから排除されてしまう可能性がある<sup>18</sup>。

#### 2. ギグワーカー

インターネットやスマートフォンの普及に伴い、インターネット経由で単発の仕事を受け負う、いわゆる「ギグワーカー」が、新型コロナウイルスの発生に端を発する雇用の流動化に伴って拡大を続けている。これまで「フリーランス（フリーランサー）」は、一定の技能を持った労働者が企業に属さずに技能を提供する、ある種の「専門人材」を指していたが、ギグワーカーは必ずしもそうした専門性を持たず、単発業務請負の形で報酬を得ている。この点で、労働の対価が時給・日給である日雇い労働やパートタイム労働とも異なり、請負方式であるため、場合によっては時間あたりの報酬が最低賃金を下回る可能性もある。また当然のことながら企業に属していないため、雇用保険や企業健保など社会保障の対象ともなっていない。

<sup>17</sup> 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習の保護に関する法律（平成29年11月1日施行）、厚生労働省「技能実習生の労働条件の確保・改善のために」  
<https://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/ginoujisyu-kakuho/dl/ginou.pdf>（2022年1月10日閲覧）。

<sup>18</sup> サプライチェーンの問題とは直接関連しないかもしれないが、日本の産業界における人権問題として、入国時の「興行（entertainment）」ビザの問題も長く指摘されてきた事項である。興行ビザは、商業的な芸能・スポーツイベントにおける活動や、娯楽施設（大規模アミューズメントパークなど）における「ダンサー」に対して発給されるものであるが、これが接待型飲食業や風俗産業における入国の手段となっており、これを野放しすることにより「人身取引（human trafficking）を助長している」との指摘が国際的人権団体からなされている。山岸（2020）。

企業にしてみると、社会保障負担を行う必要のないギグワーカーの拡大は、企業の経営上のコスト削減にも大きく貢献している。確かに、ギグワーカーは欧米においても拡大しており、日本だけの問題ではない。しかし消費者が価格に敏感でデフレが続いている日本市場においては、人件費の削減はコストダウンのために特に重要な要素となっている。ギグワーカーの拡大に伴い、社会保障のセーフティネットからはみ出してしまふ労働者が拡大するとともに、企業に属していないが故に、労働者の社会規範、例えば配達業における交通ルール遵守などもないがしろにされがちであり、労働者本人はもちろん、他者に対しても企業が責任を持ってない環境が拡大してきている。

このような新たな労働形態が拡大していくことは、労働者にとっての選択肢の多様化に繋がる一方、社会的弱者を生み出すことにもつながりかねない。Decent work（働きがいのある、人間らしい仕事）の観点からは、労働者の人権が確保されてないということにつながる恐れもある。労働者が好んで選択したギグワーカーでも、結果的に人権保護が確保されていないと、新疆綿の問題と同様に分類され、ギグワーカーを活用した企業はサプライチェーンから排除される可能性もある。

### 3. ジェンダー（女性登用）

世界経済フォーラム（World Economic Forum）が毎年発行している「The Global Gender Gap Report」の2021年版<sup>19</sup>では、日本のジェンダーギャップは156カ国中120位、先進国では最低という結果となった。日本は世界的に見ても男系（父系）社会と言われているが、他の男系（父系）社会の国と比較してみても、ジェンダーギャップが大きな国として捉えられている。ジェンダーの問題もSDGsの17のゴールの一つであり、世界的に注目が高まっているテーマである。

今後、ジェンダーギャップ指数107位の中国などとともに批判の対象となることになれば、「ジェンダーの問題に対処していない企業の製品は購入しない」として、サプライチェーンから排除される可能性がある。

### 4. 長時間労働

年間労働時間に関する統計は、国ごとに計算方法が異なるため厳密な国際比較は困難であるが、過去、日本は長時間労働の国と長く指摘されてきた。日本政府は1988年の段階で「年間総労働時間1800時間」を目標に掲げて労働時間の短縮に取り組んできたが、これを達成

したのは2008年のことであり、目標設定から20年を要したことになる<sup>20</sup>。近年では特に非正規労働の拡大により、一人当たりの労働時間は減少しているが、長時間労働を行う労働者の比率（週49時間以上就労する労働者の比率、2019年）は18.3%と、主要国の中では韓国（23.1%）に次いで高く、米国（15.7%）、イギリス（11.4%）、フランス（10.1%）、ドイツ（7.7%）などを上回っている<sup>21</sup>。

一人当たりGDPを各国の生産性の指標とみなせば、世界第23位（2020年）<sup>22</sup>の日本の生産性は高くはないと言えるが、さらに長時間労働に従事する労働者の数が多いということは、それだけ労働生産性は低いと言わざるを得ない。それにもかかわらず、日本が世界第3位の輸出国であるという事実は、低い賃金でより多くの物品を輸出しているということになる。途上国の場合、経済発展の途中段階において、低い人件費を武器に輸出を拡大するということがあり得るが、先進国となった日本が長時間労働に基づく低賃金で輸出を拡大しているとなると、競争環境が公正ではないとみなされる恐れがある。

## 5. 定年制

現在、日本企業における定年は65歳が主流となりつつあるが、労働者はまだ体力的に就労が可能な状況でもあるにもかかわらず強制的に退職させられる代わりに、老後の資金として退職金を受け取っている。世界的に見ても定年退職制度を持つ国は多く存在しているが、米国や英国、カナダ、豪州、NZなどでは定年制が存在していない（年齢を理由とした雇用差別を行うことを法律が禁じている）。

世界中の国々、特に先進国においては、定年制が存在する国においても高齢化を理由に定年年齢の引き上げが行われているが、定年制を制度的に廃止するかどうかにについては、日本においてもまだ大きな議論とはなっていない<sup>23</sup>。しかし、日本企業のグローバル化が進展し、拠点が多国籍化していけば、A国で採用された人材には

<sup>20</sup> 厚生労働省（2020）、P2。

<sup>21</sup> 2019年の数値。2020年の数値も公表されているが、新型コロナウイルス発生のため就労形態が大きく変化しているため、あえて2019年の数値を用いた。同上厚生労働省（2020）、P18。

<sup>22</sup> 日本生産性本部（2021）。

<sup>23</sup> 一部企業、例えばファスナー世界最大手のYKKは2021年度より独自に定年制を廃止している。日本経済新聞「YKKグループ、21年度から定年制を廃止」<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODZ037XP0T00C21A3000000/>（2022年1月10日閲覧）。

<sup>19</sup> World Economic Forum（2021）。

定年制が存在するが、B国で採用された人材には定年制が存在しない、といった相違が発生することになる。また、定年制を持たない（廃止した）アングロ・サクソン系の国々の企業、例えばアメリカ企業が「日本企業は定年制を採用しており、労働者が公正な環境で雇用されていない」とみなせば、日本企業がグローバルな調達ネットワークから排除されてしまう可能性もある。定年制を廃している国は世界でも限られているが、今後の動きを注視する必要がある。特に定年制の廃止は企業の人事裁量に影響を与えるだけでなく、年金など社会保障制度とも密接な関係があり、労働者の中には定年退職時の退職金をあてにして住宅ローンを組んでいる者も少なくない。社会的な影響の観点から大きな問題ではあるが、このテーマもやはりSDGsの目標「8 働きがいも経済成長も」「10 人や国の不平等をなくそう」「16 平和と公正をすべての人に」とも関連しており、諸外国の動向に注意が必要である。

## 結語

今日の「経済安全保障」の議論は、エネルギーや食糧の確保といった従来型のリスクも含めて、新たな課題をすべて「経済安全保障」の用語でくくってしまい、危機を煽る傾向がある。しかし、今後の国際市場の中で注視が必要なのは、どのような時に経済安全保障リスクが発生するのか、その背景をしっかりと認識し、問題となる可能性のある分野について前もって対応策を講じておくことである。これまで問題とならなかった事項も、技術革新が進んだ結果、より大きな問題として目の前に現れる可能性もあるからである。

特に日本の場合、島国でもあり、民族的対立の問題も日常の問題として顕在化しにくい。しかし欧米ではその違いがあるからこそ、労働基準や人権問題、そして環境保護に関する規制基準の違いが民族的対立にもつながりかねないという恐れから、早期に問題に対処しておこうとしているのである。そうした動きに敏感となり、問題点の早期の洗い出し、技術や国際情勢の変化に合わせた問題点の対処を進めておくことが、特に多国籍化した企業のサプライチェーン維持のためにも重要である。

加えて、SDGsの動きは、単により良い社会、より良い世界を作り出すために必要なこととしてだけではなく、それが経済的利益と密接に結びついていることにも

注目しなければならない。各国の利益の確保のために、SDGsが利用されているということも認識しておく必要がある。

## 参考文献

- 猪俣哲史 (2019)、『グローバル・バリュー・チェーン』日本経済新聞出版社
- 厚生労働省 (2020)、「令和2年版過労死等防止対策白書」<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/karoushi/20/dl/20-1-1.pdf> (2022年1月10日閲覧)
- 國分俊史 (2020)、『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
- 中村直貴 (2020)、「経済安全保障 ―概念の再定義と一貫した政策体系の構築に向けて―」参議院常任委員会調査室・特別調査室『調査と立法』2020年10月 No. 428
- 日本生産性本部 (2021)、「労働生産性の国際比較2021」[https://www.jpc-net.jp/research/assets/pdf/report\\_2021.pdf](https://www.jpc-net.jp/research/assets/pdf/report_2021.pdf) (2022年1月10日閲覧)
- 松下久美 (2021)、「決断迫られるファストリ、無印。ほぼ全ての日本人が新疆綿使う現実どう考える？」Business Insider, Apr. 28, 2021, <https://www.businessinsider.jp/post-233909> (2022年1月10日閲覧)
- 山岸智子 (2020)、「日本における人身取引の現状」日本カトリック難民移住移動者委員会 <https://www.jcarm.com/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/447409a0efecdbaae558eec98d1adece.pdf> (2022年1月10日閲覧)
- OECD編・山本哲三訳 (2002)、『構造分離 公益事業の制度改革』日本経済評論社
- UFJ総合研究所研究開発本部新戦略部通商政策ユニット編 (2000)、『WTO入門』日本評論社
- European Union (2021), Guidance on Due Diligence for Eu Businesses to Address the Risk of Forced Labour in Their Operations and Supply Chains, 12.07.2021 [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc\\_159709.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc_159709.pdf) (2022年1月10日閲覧)
- World Economic Forum (2021), Global Gender Gap Report 2021, [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2021.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf) (2022年1月10日閲覧)

# 経済安全保障とアジア地域協力

## ～日本の役割と課題～

篠田 邦彦

### Economic Security and Regional Cooperation in Asia

— Japan's Role and Challenges —

Kunihiko SHINODA

#### はしがき

1990年代の冷戦終結後、市場のグローバル化に伴う貿易・投資の拡大により、アジアの新興国は急速な経済成長を実現してきた。その後、2010年代半ば以降、米中対立、持続可能性（気候変動）、格差・分配、デジタル化等の中長期的な地政学上の構造変化の動きが起きた。2020年以降、コロナ禍の拡大を受けてこうした動きが加速し、様々な経済・社会の課題解決や持続的な成長に向けて国家が大きな役割を果たさなければならない時代となってきた。

このように「プレ・コロナの経済の時代」から「ポスト・コロナの政治の時代」へと地政学的な変化が起きる中で、今後の我が国の経済産業政策の在り方に関して、経済安全保障や環境、分配といった新たな課題を、デジタル前提の経済・社会運営により解決する「経済産業政策の新機軸」の検討が始まっている。グローバル化が進む中で、国内の経済産業政策と海外への通商政策は一体不可分となっており、通商政策の理念も、「貿易・投資の自由化によるグローバリゼーションの推進」から、「持続可能・公正な経済社会の実現」へと転換しつつある（第1表）。

少子高齢化が進み国内市場が縮小する我が国にとって、アジアの成長市場を取り込んで、自国の経済成長につなげていくことが通商政策の中でも喫緊の課題である。こうした中、本章においては、アジアへの地域協力の枠組（地域アーキテクチャー）が今後どのように変化していくか分析するとともに、地域アーキテクチャーの下で進められるルール整備や協力に関して日本に求められる新たな役割と課題が何なのか、今後の方向性を示すことを狙いとしている。

なお、本章で取り上げる経済安全保障上の課題として

は、世界貿易機関（World Trade Organization：WTO）や自由貿易協定（Free Trade Agreement：FTA）による通商ルール形成に加えて、自由民主党の新国際秩序創造戦略本部が「経済安全保障戦略」の策定に向けた提言<sup>1</sup>で扱っている、サプライチェーン、技術管理、デジタル、インフラ、エネルギー・環境など比較的幅広い分野をカバーしている。本章では、様々な経済・安全保障上の課題に直面するインド太平洋という新たな戦略空間において、有志国連携による国際秩序の安定や国際協力の推進を実現するために、上記のような幅広い政策課題に我が国がどう対応していくか明らかにしていきたい。

（第1表）アジア地域協力のパラダイム転換

	プレ・コロナの時代	ポスト・コロナの時代
地政学的環境	経済の時代 市場のグローバル化	政治の時代 国家の役割の増大
通商政策	貿易・投資の自由化によるグローバリゼーション推進	持続可能・公正な経済社会の実現
地域アーキテクチャー	アジア太平洋 多国間協調	インド太平洋 有志国連携
ルール整備	WTO、EPA/FTAを通じた貿易・投資の自由化	新たなイシュー（経済安全保障、人権、環境、デジタル等）
協力	裾野産業育成・インフラパッケージ輸出	サプライチェーン強化

（資料）筆者作成。

<sup>1</sup> 自由民主党政務調査会新国際秩序創造戦略本部（2020）、「提言「経済安全保障戦略」の策定に向けて」

[https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201021\\_1.pdf](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201021_1.pdf)

## 第1節 米中対立等の地政学的な状況の変化

### 1. 「経済の時代」から「政治の時代」へ

1990年代の冷戦終結後、市場のグローバル化に伴う貿易・投資の拡大により、世界経済は発展を遂げてきた。特にアジアでは、1980年代以降の海外からの直接投資の拡大により多国籍企業による産業サプライチェーンが拡大し、実体面での経済統合が先行した。その後、1990年代末のアジア通貨危機などの問題はあったものの、2000年代以降、経済のサービス化、デジタル化が進む中、東南アジア諸国連合（Association of South East Asian Nations：ASEAN）+1や地域的な包括的経済連携（Regional Comprehensive Economic Partnership：RCEP）など制度面での経済統合も進展して貿易・投資の拡大を通じた経済成長がさらに加速した。中国は、2000年代初頭のWTO加盟の後、こうしたグローバリゼーションの恩恵を最も受けた国の一つであり、社会主義市場経済の制度を温存させたまま急速な経済成長を実現し、域内での政治・経済面での覇権を確立した。これが、2010年代半ば以降の米中対立を引き起こす要因となった。

また、アジアでは米中対立に加え、持続可能性（気候変動）、格差・分配、デジタル化等の中長期的な地政学上の構造変化に直面している。特に、2020年以降のコロナ禍がもたらした新たな国際競争環境下で、コロナ危機からの回復を目的とした雇用維持や、デジタル、グリーンといった将来の成長への投資・産業政策に向けた歳出拡大による「大きな政府」志向が高まっている<sup>2</sup>。アジアは市場のグローバル化を謳歌した「経済の時代」から、国家の役割が増大する「政治の時代」へと移行しようとしている。

### 2. 米中対立

米国は、冷戦終結後、中国国内の経済発展が政治制度の民主化につながることを期待し、関与政策をとってきたが、必ずしも成功していない。中国は2001年のWTO加盟以降、グローバリゼーションの恩恵を受けて急速な経済成長を実現し、IT・ハイテク等の分野では民間企業がイノベーションを牽引してきた他方、経済・軍事面での国力の拡大に伴い、特に習近平政権が発足してからは、国内では香港や新疆ウイグル自治区などで共産党による抑圧的な統治を強化し、また国有企業の優遇・強化など「国進民退」の動きがみられる。また、対外政策面では、「韜光養晦」から「奮発有為」（積極的な対外政策）に転じ、米国に対して新型大国関係の構築を

提案し、一帯一路構想を通じてアジアから欧州、アフリカに至る地域での経済・安全保障面での覇権を拡大しようとしている<sup>3</sup>。

2020年の年初来、中国・武漢を発生源として世界に拡散したコロナ禍は、インド太平洋地域における国際秩序への脅威を顕在化・増幅させることとなった。中国は、情報公開の不透明さにより、世界へのコロナの拡散を引き起こすことになったが、国家統制社会モデルにより国内のコロナ禍を収束させ、その後、「健康シルクロード」を標榜し、世界各国にワクチンなど医療物資を供給する「ワクチン外交」で先行した。他方、米中対立に留まらず、豪州の牛肉の輸入制限、インドとの国境紛争、東シナ海への中国公船の侵入、南シナ海での行政区の設置など、いわゆる「戦狼外交」と呼ばれるような対決姿勢を前面に出している。

米国のトランプ政権は、コロナ禍に対する国内対策に遅れが見られ、人種問題を含む経済・社会格差の問題に直面し、自国第一主義・孤立主義的な外交を展開し、米中による競争関係の根源は中国の統治体制にあるとの認識を明確にした。バイデン政権では、国際協調路線に回帰する一方、対中政策では従来の貿易摩擦や技術覇権競争に加え、民主主義・人権にも焦点を当て、有志国と連携して中国との戦略的競争を継続している。

このように米中間の体制間競争としての側面がより先鋭化し、国際秩序がゆらいでいる。米中対立は、貿易紛争に留まらず、コロナ禍の原因究明、5G（第5世代移動通信システム）等を巡る技術覇権、香港での国家安全法施行、新疆ウイグル自治区の人権問題、南シナ海の領有権等の問題を巡り激化している<sup>4</sup>。

### 3. その他の地政学的な構造変化

#### 1) 持続可能性（気候変動）

アジアでは、経済発展に伴う都市化や環境汚染、社会の成熟化による少子高齢化などの問題に加え、経済活動の拡大によって引き起こされたパンデミック、気候変動問題などの地球規模課題に直面している。コロナ禍の拡大やそれに伴う経済活動の停滞は、こうした地球規模課題に対する国際社会の協調や協力の必要性を浮き彫りにしている。特に気候変動問題への対応を、経済成長の制約やコストとする時代は終わり、「成長の機会」と捉える時代に突入している。今後「イノベーション」を実現し、革新的技術を「社会実装」するようなグリーン成長の実現に向けてアジアでの地域協力を進めていくべきである。

<sup>2</sup> 通商白書 2021（2021）p.184

<sup>3</sup> 政策研究大学院大学インド太平洋協力研究会（2020）p.3

<sup>4</sup> 政策研究大学院大学インド太平洋協力研究会（2020）p.7

2) 格差・分配

コロナ禍の拡大により、医療物資等の緊急時の輸出制限や国境封鎖などの供給ショックに加え、対面サービス・耐久財の需要急減、所得・雇用の急減など、需要・所得・雇用面のショック要因によりアジア経済は停滞した。新型コロナの感染拡大は貧困層を直撃し、所得・分配面の格差が拡大するなど社会的弱者が大きな影響を受けている。特に後発途上国では感染の急増による国民の窮乏化や貧困層の増大、国家経済の深刻な悪化のリスクが懸念されており、国家間の格差拡大につながる懸念がある。こうした国家間、国内での経済・社会格差を是正することがアジアの国際秩序の安定化に寄与するものと考えられる。

3) デジタル化

コロナ禍の拡大防止の観点からコロナテックと呼ばれる非接触型技術が普及し、感染者の追跡・管理のアプリ、遠隔通信による医療・教育・テレワークなど、コロナ禍によって生じた新たなニーズに対応したビジネスモデルが生まれている。新興国においては、デジタル・トランスフォーメーション（DX）と言われるようなデジタル経済・社会の拡大・深化を通じて、「中進国の罫」を抜け出し、リープフロッグな経済発展を目指すことも可能になりつつある。コロナ危機への対応として、各国でデジタル化やデータ戦略強化の動きが顕著になる中で、安心・安全なデータ流通・デジタル技術の活用を図ることが可能な市民中心型のデジタル経済・社会の構築が望まれる。

第2節 我が国の通商政策の今後の方向性

前節で述べたとおり、米中対立、持続可能性（気候変動）、格差・分配、デジタル化等の地学的な構造変化が中長期的に続く中で、我が国では新たな経済産業政策の検討が始まり、また、それに連動した対外経済政策が模索されている。

1. 経済産業政策の新機軸

2021年度の産業構造審議会では、「経済産業政策の新機軸」を打ち出し、コロナ禍を経て、新たな付加価値を中長期的に獲得して成長を続けられる産業構造の構築に向けた政策提言を行っている。日本ではコロナ禍を経て、経済的な豊かさは、健康に限らず環境・経済安全保障・分配など多様な価値と同時に確保・実現されることが求められるようになっており、こうした視点に基づき中長期的な成長分野を定めようとしている。具体的には、①「経済」×「環境」の好循環、②「経済」×「安

保」の同時実現、③「経済」×「分配」による包摂的成長、④「デジタル」前提の経済・社会運営を目指していくこととされている。また、こうした国内の経済産業政策の新機軸に合わせて、内外一体となった対外経済政策を展開することを提言している<sup>5</sup>。

2. 内外一体の対外経済政策

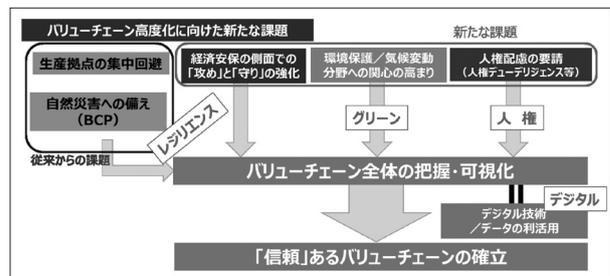
日本のみならず、欧米諸国やアジア諸国の政府も成長戦略として、社会課題を取り込んで経済と一体的に解決を図る産業戦略を策定・実行している。こうした官民連携による新たな国際競争の時代の中で、日本政府は、経済産業政策の新機軸の一環として、内外一体となった対外経済政策を進め、①信頼あるバリューチェーンの構築や②自由貿易のアップグレードに向けた戦略競争の中で優位性を築くことを目指している<sup>6</sup>。

1) 信頼あるバリューチェーンの構築

「信頼あるバリューチェーンの構築」の背景として、半導体等の重要技術や物資について、サプライチェーンの強靱化や機微技術管理の強化、研究開発や設備投資の促進等により「経済安全保障」を確保する動きが拡大し、それに伴う有志国連携の動きも具体化しつつある。さらに、国際経済活動において、環境や人権といった「共通価値」への関心が急速に高まるとともに、コロナ禍でデジタル技術の利活用が一層拡大し、ビジネスのデジタル化の動きが加速している。

こうした背景の下、経済安全保障の観点からの「攻め」と「守り」、環境保護／気候変動への関心の高まり、人権配慮の要請等を踏まえたバリューチェーン全体の把握・可視化を進めることが必要とされており、デジタル技術・データの利活用により、信頼あるバリューチェーンの確立を図っていくことが必要とされている（第1図）。

（第1図） 「信頼」あるグローバル・バリューチェーンの構築の必要性



（出所）「通商白書 2021」 p.184

<sup>5</sup> 第28回産業構造審議会総会資料（2021）p.60

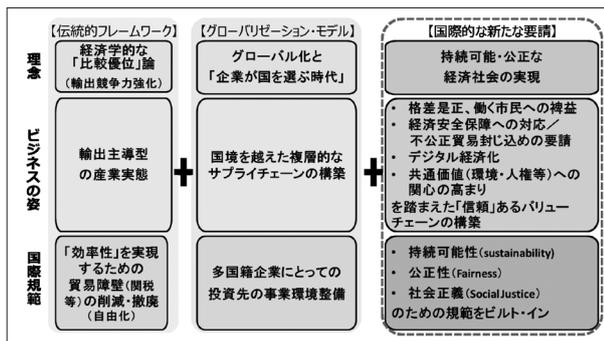
<sup>6</sup> 通商白書 2021（2021）pp.184-185

## 2) 自由貿易のアップグレード

従来の自由貿易体制は、比較優位論の理念に基づく輸出主導型の産業実態と、WTOやFTA等の国際規範の下、関税等の貿易障壁削減・撤廃により市場アクセスを改善する伝統的なフレームワークをベースにしてきた。今日では、企業が国を選びビジネスの効率化を追求するというグローバル化の理念の下、多国籍企業が国境を超えた複層的なサプライチェーンを構築し、国際規範の下、市場アクセスに加えてルール整備によりビジネス・投資環境を整備するグローバリゼーション・モデルが広がってきている。

さらに、昨今の地経学的な変化を受け、伝統的な自由貿易のフレームワークやグローバリゼーション・モデルに加え、持続可能で公正な経済社会の実現の要請が国際的に高まってきている。そのために、格差是正、経済安全保障への対応、デジタル経済化、環境・人権など共通価値に焦点を当てた新しい経済秩序の形成を目指していくことが必要となる（第2図）。

（第2図）「自由貿易」のアップグレードの要請



(出所)「通商白書 2021」p.185

今後、経済安全保障を考慮に入れた新しいアジア地域協力を推進する際には、日本の経済産業政策や対外経済政策の新機軸を踏まえた新しい方向性を打ち出していくことが必要とされている。本稿では、①アジアの地域アーキテクチャー、②ルール形成と協力の具体化に焦点を当てて日本の役割と課題について述べていくこととする。

### 第3節 アジアを中心とする地域アーキテクチャーの進化

#### 1. 「アジア太平洋」から「インド太平洋」へ

米中对立等の地経学的な状況の変化は、アジアを中心とする地域アーキテクチャーの変化をもたらした。特に2010年代に入ってから、インド洋と太平洋を一つの戦略空間として捉える見方が出てきており、従来の太平洋

中心の「アジア太平洋」からインド洋と太平洋をまたぐ「インド太平洋」へと西への重心移動をもたらした。

その背景として、第一に、インド太平洋地域が、米中の戦略的競争の場となりつつあることが挙げられる。コロナ禍に直面する中、アジアから欧州、アフリカに至る地域で、中国が「豊かで安全な生活」を目指す国家統制型社会・経済モデルを新興国の発展モデルとして広げようとしているが、自由や民主主義を欠いた発展モデルが国家及び国際社会の持続的な安定・繁栄の達成を導くかどうかは疑わしい。民主主義・基本的人権等の価値観を共有する日本と欧米諸国の連携の下、各国において「豊かで自由で安全な生活」を目指し、インド太平洋地域の安定と繁栄を実現していく必要がある。

第二に、経済面からみると、インド太平洋地域は世界の成長センターとして発展を遂げており、日本の経済成長に取り込んでいく必要がある。21世紀に入り、グローバリゼーションやデジタル化の進展により、中国から東南アジアに至る地域に加え、インドを含む南アジア、東部から南部に至るアフリカ、そして太平洋沿岸のラテンアメリカなどの新興国が急速に成長してきた。インド太平洋地域では経済成長に伴い、所得水準が向上し、中間層の台頭により消費市場が拡大している。また、我が国産業が展開するサプライチェーンも、中国・ASEANのみならず、周辺の新興地域まで徐々に広がりを見せており、欧米諸国も含めた自由で開かれた広域経済圏の構築に貢献していくことが必要である。

第三に、政治面では、インド洋と太平洋は、エネルギー供給地域である中近東と日本を結ぶシーレーンの要路に位置し、海賊、テロ、大量破壊兵器の拡散、自然災害、海洋秩序の現状変更への動き等の様々な安全保障上の課題に直面している。特に、海洋国家日本としては、一部の国による東シナ海、南シナ海等の海域における力による海洋秩序の現状変更の試みに対しては、ルールに基づく国際秩序の確保、航行の自由、紛争の平和的解決を目指していくという姿勢を共有する国々との連携を一層進めることが肝要である<sup>7</sup>。

#### 2. 「多国間協調」から「有志国連携」へ

我が国は国際社会の平和と繁栄のためには、上記のような特色を有するインド太平洋地域が地経学的対立と緊張の舞台ではなく、国際協調と協力の舞台となるべきと考え、2016年に「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)構想」を提唱した。日本政府は、FOIPの実現のための3本柱(1)法の支配、航行の自由、自由貿易、紛争の

<sup>7</sup> 政策研究大学院大学インド太平洋協力研究会(2020) pp.2-3

平和的解決等の規範の普及・定着、2) 経済的繁栄の追求（連結性、EPA（経済連携協定）／FTA（自由貿易協定）や投資協定を含む経済連携の強化）、3) 平和と安定の確保（海上法執行能力の構築等）を確立し、具体的な取組を推進している。

その後、「自由で開かれたインド太平洋」という言葉は、北米、アジア、大洋州、欧州に浸透し、また、日本が進める FOIP の下での法の支配、航行の自由、紛争の平和的解決、自由貿易の推進といった価値観や具体的な協力の柱についても理解が深まり、米国のほか、ASEAN、豪州、インドや一部の欧州諸国など、自由や民主主義を尊重するミドルパワーを中心に独自のインド太平洋構想を打ち出した。

インド太平洋構想を打ち出している国々は上記のような理念・規範を共有しているものの、それぞれの国の政治体制、米国との同盟関係、中国への貿易依存度、地理的な位置などにより、立ち位置は微妙に違う。こうした背景の下、FOIP は、マルチラテラルなフォーラムというより、日米豪印4カ国戦略対話（Quadrilateral Security Dialogue：Quad）、豪英米安全保障協力（AUKUS）、米英加豪ニュージーランドの情報共有網（Five Eyes）など重層的な有志国連携の協力枠組みによって支えられ、インド太平洋地域の国際秩序の安定化に寄与している。日本としても、例えば、サプライチェーン強靱化、市場歪曲的措置への規律強化、経済安全保障面での連携強化、第三国でのインフラ・エネルギー・デジタル等の市場協力、医療関連物資に関する情報共有等の国際協力を進める上で、こうした政策課題の安全保障・経済安全保障上のセンシティブティを考慮に入れた有志国連携を強化していく必要がある。

### 3. 有志国連携の具体的な展開

#### 1) 地域経済統合を巡る新たな動き

インド太平洋地域では、RCEP、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（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership：CPTPP）といったメガFTA が結ばれた後、米国の主導により「インド太平洋経済枠組み」という新たな有志国連携が模索されている。

##### ① RCEP

RCEP は、中国主導の ASEAN+3 の EAFTA 構想と日本主導の ASEAN+6 の CEPEA 構想を土台として、2011 年末に ASEAN が RCEP 構想を打ち出し、2012 年に交渉開始が合意された。ASEAN10 各国及び ASEAN の対話国である日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランド、インドという発展段階や制度の異なる多様な国々の間で交渉

が行われたため、交渉終結にまで時間がかかり、インドが交渉から離脱したものの、最終的に 2020 年 11 月に署名、2022 年 1 月に発効した。RCEP では、統一の貿易ルールを定め、地域に広がりのあるサプライチェーンの更なる効率化・活性化に寄与するとともに、知的財産、電子商取引、競争等の幅広い分野を規定し、地域における自由で公正な経済ルールの構築に貢献しようとしている。

##### ② CPTPP

TPP は、東アジアの経済統合の動きに対抗する形で、米国主導で結ばれたメガFTA であった。2006 年に、日本により ASEAN+6 の FTA である東アジア包括的経済連携構想（Comprehensive Economic Partnership for East Asia：CEPEA）提案が出された後、それに反応する形で、米国はアジア太平洋経済協力（Asia Pacific Economic Cooperation：APEC）の枠組みの下で長期的展望として、APEC ワイドの FTA であるアジア太平洋自由貿易圏（Free Trade Area of the Asia-Pacific：FTAAP）を提案した。シンガポール、ブルネイ、ニュージーランド、チリの 4 各国が結んだ FTA である太平洋横断戦略的経済連携協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement：P4）を土台として、2010 年には米国、豪州、ペルー、ベトナムも参加して環太平洋パートナーシップ（Trans-Pacific Partnership：TPP）交渉が開始され、その後、マレーシア、カナダ、メキシコ、日本も参加して 2016 年に TPP が署名された。TPP では、市場アクセスで高いレベルの自由化を実現するとともに、電子商取引、国有企業、環境、労働等の幅広い分野でハイスタンダードの新しいルールを構築した。その後 2017 年のトランプ政権発足とともに米国が TPP から離脱を表明したため、日本が主導して、TPP のハイスタンダードを維持しつつ、米国の不在に伴い、限定された項目を凍結する形で、米国を除く TPP メンバー 11 各国による CPTPP を 2018 年 3 月に署名し、同年末から CPTPP が発効した。

このようにインド太平洋地域で RCEP、CPTPP という二つのメガFTA が結ばれる中で、地域経済統合を巡り新たな動きが起きている。CPTPP について、様々な国が新規加入への関心を表明し、2021 年 6 月に英国の加入交渉の開始が決定され、その後、2021 年 9 月に中国、台湾が相次いで加入を要請した。特に中国の加入要請は、米国のバイデン政権が国内の経済対策優先で TPP に復帰するのが困難なことを見越して、アジアでの国際的な経済秩序作りを主導することを狙いとした動きであると考えられる。

##### ③インド太平洋経済枠組み

これに対して、バイデン大統領は 2021 年 10 月にオンラインで開催された東アジア首脳会議（EAS）で、TPP に代わる「インド太平洋経済枠組み」に言及した。これ

はパートナー国と協力して関心を共有する貿易分野で「共通の目標」を定めるといった構想である。具体的な協力分野として、越境電子商取引などの「デジタル貿易」、半導体など重要製品のサプライチェーンの強化、脱炭素とクリーンエネルギーの促進、貿易を巡る労働・環境問題の対応などを挙げている。米国としては、現行のCPTPPは、経済安全保障やAIなど先端技術の課題に対応できない過去のものと認識しており、デジタル貿易などで新たな枠組みを作りたい意向と考えられる。これは、CPTPPのような多国間協定ではなく、デジタル貿易や半導体供給網など個別分野ごとに有志国が協議し、早期のルール作りを目指そうとするものであり、まさしく、新たな有志国連携の枠組みを構築しようとする動きであると言える。

## 2) サプライチェーン強靱化に向けた多層的な取組

### ① サプライチェーン強靱化に向けた動き

2000年代に入ってからグローバリゼーションやデジタル化の動きに伴い、アジアでは国境を超えた複層的なサプライチェーンが構築され、ASEANを中心としたEPA/FTAの進展とも相まって貿易・投資の拡大を通じた経済成長に貢献してきた。米中対立やパンデミック等の地経学的な地殻変動が進む中で、バリューチェーンの高度化に向けた新たな課題が生じてきている。

従来は、自然災害などのリスクに対して、生産拠点の集中回避、BCPの策定等を通じて対応してきたが、米中対立を背景とした経済安全保障、環境保護・気候変動への対応、人権配慮の要請などパラメーターが増加し、グローバル・バリューチェーンの管理がより複雑化している。こうした背景の下、デジタル技術やデータを活用してバリューチェーン全体を把握し、信頼あるバリューチェーンを確立することが政府や産業界にとって大きな課題となっている。

また、コロナ危機が世界規模で発生したことを受け、デジタル技術の活用、生産拠点の多元化・リスク分散、調達先の多様化、在庫の適正な確保など、強靱なサプライチェーンの構築に向けた動きが活性化した。

### ② 有志国によるフォーラムの多層化

インド太平洋地域におけるサプライチェーンの強靱化に関しては、日米豪印(Quad)、日豪印、日ASEAN、ASEAN+3などの各フォーラムに参加する有志国の安全保障面でのセンシティブリティを踏まえて、それぞれ独自の取組を進めている。

まず、経済安全保障面での協力を重視する日米豪印(Quad)の枠組では、重要・新興技術ワーキンググループを設立し、重要・新興技術が共通の利益と価値観に従って管理・運用されることを目指している。特に、重

要技術のサプライチェーン強靱化に向けて、日米豪印4か国が、半導体及びその重要部品の供給能力をマッピングし、脆弱性を特定し、サプライチェーン・セキュリティを強化する半導体サプライチェーン・イニシアティブを立ち上げた。これは、2021年の米国サプライチェーン大統領令に基づき、米国が半導体・蓄電池・重要鉱物・医薬品等の重要物資・機微技術に関するサプライチェーン強靱化を推進していることも背景として考えられる。

他方、米国が入っていない日豪印、日ASEAN、ASEAN+3などの枠組みでは、より経済面に焦点を絞ったサプライチェーン強靱化の取組を進めている。

世界有数の人口を抱え、有為な人材を輩出するインド経済圏と、日本企業が既に高度な製造業サプライチェーンを構築しているASEAN経済圏を実質的に連結して、広域な地域サプライチェーンを構築するため、2021年4月に日豪印の経済大臣の間で「サプライチェーン強靱化イニシアティブ(Supply Chain Resilience Initiative: SCRI)」<sup>8</sup>を立ち上げることで一致した。具体的には、サプライチェーン強靱化に関する企業のベストプラクティスの共有、サプライチェーンの可視化、ビジネス・マッチング、デジタル協力等の取組を進めていく予定である。

また、日本はASEANに対して、2020年7月に「日ASEAN経済強靱化アクションプラン」<sup>9</sup>を打ち出し、ASEAN等の地域におけるサプライチェーン多元化を目的とした設備導入等への支援や貿易手続電子化を通じたサプライチェーン高度化への支援の取組を進めようとしている。なお、日本に加え中国や韓国も参加するASEAN+3の枠組みでは、この地域で活動する企業のサプライチェーン連結性の強化に向けた共同研究や政策提言の取組を中心に進めている。

## 第4節 ルール形成と協力の具体的展開

インド太平洋地域で地政学的な変動が続く中で、日本としては、ルール形成・遵守や地域協力を通じた国際的連携を進め、国際秩序を安定化させることが求められている。ここでは、通商(WTO改革、メガFTA)、技術(投資・技術管理)、デジタル(信頼に基づくデータフリーフロー)、インフラ(質高インフラ原則)、エネルギー・環境の各分野を取り上げて、ルール形成と協力の

<sup>8</sup> サプライチェーン強靱化イニシアティブ

<https://www.meti.go.jp/press/2021/04/20210427004/20210427004.html>

<sup>9</sup> 日ASEAN経済強靱化アクションプラン

<https://www.meti.go.jp/press/2020/07/20200729005/20200729005.html>

具体的な方向性を示すこととしたい。

## 1. 通商 (WTO、メガ FTA)

### 1) WTO

WTO は設立から四半世紀が経過し、市場歪曲的な措置やデジタル保護主義の広がりなど、現状の貿易を取り巻く問題に十分に対応できておらず、一方的措置・対抗措置の応酬や紛争解決機能の停止など、機能不全が生じている。1995 年の WTO 設立以降、新たな協定・改正の締結は、貿易円滑化協定、政府調達協定 (改正)、知的財産権の貿易関連の側面に関する (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights : TRIPS) 協定 (改正) のみとなっている。WTO には全会一致の原則があるため、途上国にとってセンシティブな市場歪曲的な措置、デジタル、環境等新たな課題に十分に対応できていない。日本としては、昨今の地政学的変化に対応した「電子商取引」、「貿易と保健」、「貿易と環境」などの分野での有志国による新たなルール形成で、共同提案国として新たな提案を提出するなど議論をリードしてきており、こうした新分野でのルール形成に貢献していくことが期待される。また、市場歪曲的な措置への対応も喫緊の課題であり、日米欧の三極貿易大臣会合でも、産業補助金、強制技術移転、WTO 改革 (途上国地位、通報制度改革) などの取組をさらに強化しようとしている<sup>10</sup>。

### 2) メガ FTA

また、FTA については、日本として、世界に「経済連携の網」を張り巡らせることで、インド太平洋地域で成長する大市場を取り込んで、自国の成長につなげていくことが不可欠である。日本は、CPTPP、日 EU・EPA、RCEP の締結などを通じてメガ FTA の中核に位置し、また、米国、英国とも二国間 FTA を発効させており、発効・署名済みの FTA の相手国との貿易額が全貿易額の 80% 近くを占めている。

今後は、既存・新規の FTA の質をさらに向上させるとともに、FTA ネットワークを拡大することが必要となる。FTA の質の向上については、貿易円滑化、電子商取引、知的財産、国有企業／補助金、環境／労働／持続的開発、規制の調和・透明性等の分野で新たなルール・規律を導入することが重要であり、それが WTO での規律作りにも寄与することとなる。FTA ネットワークの拡大について、中国の CPTPP への加入の行方がインド太平洋地域の経済秩序に大きな影響を及ぼすものと考えられる。CPTPP の労働章、電子商取引章、国

有企業章等については、中国共産党による労働、データ管理、国有企業に係る統治システムと相いれない部分がある。また、中国は、「総体国家安全観」という極めて広い安全保障概念を有している。これは、政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態系、資源、核の 11 分野にわたっており、中国の自己判断であらゆる規制を安全保障例外に基づく措置として位置づけ、CPTPP の義務を骨抜きにするリスクがある<sup>11</sup>。今後の中国の新規加入プロセスでは、ルールに基づく貿易システムの支持者としての履歴、ハイスタンダードな貿易・投資ルールの経験、CPTPP の義務を遵守し、最も高い水準の市場アクセスを提供する意図等を見極めていくことが必要である。

### 3) インド太平洋経済枠組み

また、米国が提唱する「インド太平洋経済枠組み」については、日本として幅広い分野で米国として連携して進めることが可能と考えられる。例えば、デジタル貿易分野では、すでに日米デジタル貿易協定を締結している。また、半導体など重要製品のサプライチェーンの強化は、日米豪印の重要・新興技術ワーキンググループで検討が進められている。脱炭素とクリーンエネルギーの促進は、日米間で立ち上げた「野心、脱炭素化及びクリーンエネルギーに関する日米気候パートナーシップ」<sup>12</sup>で検討されている。日本としては、こうしたデジタル、グリーン、新興・重要技術など地政学的変化に対応した新たな分野で米国や有志国と連携したルール整備や協力を進めていく余地が十分にある。

## 2. 技術 (投資・技術管理)

バイデン政権の発足後も、米中対立は継続しており、主要国は半導体等の重要技術の管理と自国への囲い込みを強化している。インド太平洋諸国と経済相互依存関係が深い日本としては、広範な分野でのデカップリングによるサプライチェーン分断リスクを回避しつつ、半導体、5G など機微技術に関わる分野では経済安全保障を確保するための規制・制度の適正化や国際ルール作りを進めていくことが必要である。

具体的には、米国をはじめとする有志国と連携して、信頼を軸としたサプライチェーン構築、機微技術管理、研究開発・設備投資を進めていくことが重要である。また、国内制度の整備・厳格な執行、国際輸出管理レ

<sup>11</sup> 渡邊・加茂・川島・川瀬 (2021) pp.17-18

<sup>12</sup> 野心、脱炭素化及びクリーンエネルギーに関する日米気候パートナーシップ  
<https://www.mofa.go.jp/files/100178078.pdf>

<sup>10</sup> 第 8 回産業構造審議会通商・貿易分科会資料 (2021) pp.41-43

ジームを補完する枠組の検討、アジア諸国・地域へのアウトリーチ活動を強化していくべきである。

特に国際輸出管理レジームについては、我が国を取り巻く環境を見極めつつ、技術を保有し、政策目的を共有する少数の国が参加する枠組みを、技術分野毎に組成し、共通のルールの下に輸出管理を実施していくことが考えられる。また、同枠組みの取組内容について、国際輸出管理レジームに提案していくことが望ましい<sup>13</sup>。

また、日本企業は米中両国の市場にビジネスを展開しており、輸出管理の強化の中でも、特に再輸出規制の強化への対応という課題に直面している。米中の「板挟み」になる日本企業が将来を見越した経営判断ができるよう、政府、企業がリスク認識を共有し、緊密に連携していくような体制の整備が求められている<sup>14</sup>。

### 3. デジタル（信頼に基づくデータフリーフロー）

コロナ危機への対応のため、各国でデジタル経済・社会の深化やデータ戦略強化の動きが顕在化している。他方、将来産業を生み出すデータを囲い込み、独占的にAI開発をするなど、デジタル保護主義の動きが顕在化しつつある。また、様々な優遇政策と相まって育成された国策IT企業による市場総取り、特定企業の下でのビジネス強要等、デジタル時代における新しい問題が発生している。今後加速するデジタル社会で安心・安全なデータ流通・デジタル技術の活用を図るためには、データの適切な保護、取引における信頼が重要な判断要素となっており、「信頼性のある自由なデータ流通（Data Free Flow with Trust：DFFT）」の具体化を進めていくことが必要である。例えば、WTO、APEC、EPA/FTAを通じた自由なデータ流通圏の拡大、個人データの取り扱いに関する協力、5G・AI・スマートシティ等の新たな分野における国際標準化、信頼できるデジタルインフラの構築などの取組を進めていくことが考えられる<sup>15</sup>。特に米国、欧州、中国など主要国の間でデジタル・ガバナンスを巡る考え方が異なる中で、DFFTを提唱した我が国としては、インド太平洋地域の他のミドルパワーとも連携しながらデジタル分野でのルール作りを今後とも主導していくことが期待される。

また、我が国としては、デジタル技術を活用してポスト・パンデミックの経済・社会の諸課題（医療・健康、都市化、環境・エネルギー、経済格差）の解決を目指す

<sup>13</sup> 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）p.8

<sup>14</sup> 篠田（2021）p.23

<sup>15</sup> 第8回産業構造審議会通商・貿易分科会資料（2021）pp.25-26

市民主体のデジタル経済・社会のモデルをインド太平洋諸国に広げていくべきである。現在、中国のデジタル・プラットフォームがASEANやインドの市場に進出するとともに、現地のユニコーン等新興企業への出資や経営統合を進めようとするなど、アジアでのデジタル経済・社会の勢力関係は急速に変化しつつある。こうした中、アジアのデジタル・エコシステムと日本の産業界を接続するため、まずは日本国内のデジタル・トランスフォーメーションを加速化するとともに、アジア新興国へ資金・人材・技術・ノウハウを戦略的に投入し、日本企業と新興国企業との共創により新規事業創出を図る「アジア・デジタルトランスフォーメーション（アジアDX）」<sup>16</sup>を進めることが重要である<sup>17</sup>。

### 4. インフラ（質高インフラ原則）

インド太平洋地域で物理的、制度的、人的交流の3つの連結性を強化することは、グローバル・バリューチェーンの拡大・深化を通じた経済成長に寄与する。すでに日本は陸海空の回廊連結性プロジェクトを中心にハード・ソフトの両面でASEAN連結性強化を支援し、併せて連結性強化に資する人材育成を進めている<sup>18</sup>。今後、中国の一带一路構想による広域経済圏拡張の動きを睨み、ASEAN・インド間の連結性強化（ダウエイ、モラミヤイン、インド北東州道路網、アングマン・ニコバル諸島）、東アフリカ（北部回廊・ナカラ回廊）、太平洋島嶼国の港湾・通信等のインフラ開発にも力を入れていくべきである。ASEAN連結性マスタープランを土台に、ERIAとも連携して、ASEANからインド等南アジアを経て東アフリカへと至る拡大連結性マスタープランの策定に向けた支援を行うことが望まれる。また、インド太平洋の一部の国で中国による「債務の罠」の問題が指摘される中、日米欧が連携して、APEC、G20等のフォーラムを活用して中国を巻き込んだ形で債務持続性の確保や質の高いインフラ投資推進のためのルール作りを行うことが必要である。こうした質高インフラの展開に当たっては、日米豪が連携して進めるBlue Dot Network<sup>19</sup>による質高インフラの認証や日米豪、日中、

<sup>16</sup> アジア・デジタルトランスフォーメーション

[https://www.meti.go.jp/policy/external\\_economy/adx\\_project/index.html](https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/adx_project/index.html)

<sup>17</sup> 篠田（2021）p.25

<sup>18</sup> 日ASEAN連結性イニシアティブ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100114590.pdf>

<sup>19</sup> Blue Dot Network

<https://amview.japan.usembassy.gov/what-is-the-blue-dot-network-for-infrastructure-financing/>

G7等の協力枠組みを通じた第三国市場協力を進めていくことが期待される<sup>20</sup>。

## 5. エネルギー・環境

東南アジアでは、今後も引き続きエネルギー需要が増加し、例えば電力需要は今後約20年間で2倍以上の伸びが予想されている。再生可能エネルギーの導入も拡大していくが、依然として化石燃料が重要な電源となる見込みである。特にアジア地域では、天然ガスに比較して相対的に安い石炭のウエイトが大きい。再生可能エネルギーの中で太陽光・風力の賦存量は地域的に偏りがあり、アジア太平洋地域では、降水量の多さ、風速の低さ、台風の影響等により安定的な太陽光・風力エネルギーは得にくい環境にある。

2015年のCOP21でパリ協定が採択され、今世紀後半に世界のカーボンニュートラルを実現することを目標とする中で、すべてのパリ協定締約国が、温室効果ガスの削減目標を作ることとなっている。その中で化石燃料への依存度の高いアジアの開発途上国の目標設定は遅れている。他方、米国、欧州、中国などの主要国は、カーボンニュートラル実現に向けたグリーン成長を大義として掲げつつ、競争と協力がせめぎ合う激しい戦略競争へと移行している。

日本としては、カーボンニュートラル実現に向けたグリーン成長を巡る戦略競争を主導する側に回り、米欧と連携して協力を具体化し、国際ルールの形成を進めることができれば望ましい。日本は、2021年4月の日米首脳会談で「野心、脱炭素化及びグリーンエネルギーに関する日米気候変動パートナーシップ」、同年5月の日EU定期首脳会議で「日EUグリーン・アライアンス」<sup>21</sup>を打ち出し、欧米諸国との間で、水素、電子力、航空機等の分野での産業協力やグリーン関連の情報開示・評価の基準など金融市場のルール作りを進めようとしている。

また、成長著しいアジアに対して、あらゆる技術・エ

ネルギー源を活用した段階的かつ現実的なエネルギー・トランジション支援を推進するため、2021年5月に「アジア・エネルギー・トランジション・イニシアティブ (Asia Energy Transition Initiative: AETI)」<sup>22</sup>を打ち出した。これは、ASEANに対してロードマップ策定支援や再エネ・省エネ、LNG導入等のプロジェクトへのファイナンス支援、洋上風力・燃料アンモニア・水素等の技術開発・支援、脱炭素技術に関する人材育成の取組を進めていくものであり、今後、インド太平洋の新興国との間で同様の対話や協力を拡大していくことが期待される。<sup>23</sup>

## 参考文献

- 経済産業省 (2021)、「通商白書 2021」  
 経済産業省 (2021)、第28回産業構造審議会総会資料「ウイズコロナ以降の今後の経済産業政策の在り方について」  
 経済産業省 (2021)、第8回産業構造審議会通商・貿易分科会資料「対外経済政策を巡る最近の動向」  
 政策研究大学院大学 (2020)、「ポスト・パンデミックのインド太平洋の国際秩序の安定と国際協力の推進に向けて～インド太平洋協力に関する日本政府への政策提言～」政策研究大学院大学インド太平洋協力研究会  
 渡邊真理子・加茂具樹・川島富士雄・川瀬剛志 (2021)、「中国のCPTPP参加意思表明の背景に関する考察」経済産業研究所  
 経済産業省 (2021)、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  
 篠田邦彦 (2021)、「FOIP / Quad に賭ける日本の課題」『世界経済評論』Vol.65 No.6、国際貿易投資研究所 (ITI)

<sup>20</sup> 篠田 (2021) p.24

<sup>21</sup> 日EUグリーン・アライアンス <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100194619.pdf>

<sup>22</sup> アジア・エネルギー・トランジション・イニシアティブ  
<https://www.meti.go.jp/press/2021/05/20210528007/20210528007.html>

<sup>23</sup> 篠田 (2021) p.24

執筆者一覧（掲載順）

久野 新	亜細亜大学 国際関係学部 教授
向 和歌奈	亜細亜大学 国際関係学部 准教授
梅島 修	高崎経済大学 経済学部 教授
国松 麻季	中央大学 国際経営学部 教授
大澤 淳	中曽根康弘世界平和研究所 主任研究員
小田 正規	日本大学 国際関係学部 准教授
篠田 邦彦	政策研究大学院大学 教授

（アジア研究所・アジア研究シリーズ No.109）

「アジア太平洋における貿易投資政策と安全保障政策の新たな相克」

---

2022年3月15日 発行

発行者 亜細亜大学アジア研究所

〒180-8629 東京都武蔵野市境 5-8 ☎ 0422 (36) 3415

e-mail:ajiken@asia-u.ac.jp

印刷所 株式会社 文伸

〒181-0012 東京都三鷹市上連雀 1-12-17 ☎ 0422 (60) 2211

---

## **IAS Asian Research Paper No.109**

The Institute for Asian Studies  
ASIA UNIVERSITY  
TOKYO JAPAN