

バイデン政権の経済安全保障強化の取り組み： 自国優先・保護主義的措置拡大の懸念

菅原 淳一

The Biden Administration's Efforts to Strengthen U.S. Economic Security : Concerns about expansion of economic nationalism and protectionist measures

Junichi SUGAWARA

はしがき

『令和5年版外交青書』には、「ポスト冷戦期が終焉した」と明記された¹。冷戦終結後、中国の世界貿易機関(WTO)加盟に象徴されるように、グローバリゼーションと経済的相互依存状況が進展・深化した。しかし、その恩恵は均等には分配されず、国家間あるいは国内での格差が政治争点化していった。それは、世界各国で自国優先政策や経済ナショナリズムを拡大させる土壌となり、グローバリゼーションへの懐疑を深めることになった。

こうした潮流を加速させたのが、ドナルド・トランプ米政権下で激しさを増した米中対立であり、新型コロナウイルスの世界的蔓延であった。高関税の賦課や人の移動の制限は、グローバリゼーション下の世界で生活してきた人々に国境の存在を再認識させ、国家による介入への抵抗感を和らげた²。そして、ロシアによるウクライナ侵攻が「ポスト冷戦期」を終わらせるに至った。

ポスト冷戦型グローバリゼーションの世界では、人や財、資本、技術、データが自由に国境を越え、最も効率的に生産でき、コストを最小化させるサプライチェーンの構築を実現することを目指し、ルールの策定が進められてきた。しかし、世界はいまや、重視する価値(自由や民主主義、人権尊重、法の支配)を軸にした分断が生じ、信頼できる諸国間でコストをかけてでもリスクを軽減できるサプライチェーンを構築する「分断されたグローバリゼーション(fragmented globalization)」の時

代へと変容した³。

2022年12月16日に閣議決定された『国家安全保障戦略』は、「国際社会は時代を画する変化に直面している。グローバリゼーションと相互依存のみによって国際社会の平和と発展は保証されないことが、改めて明らかになった。自由で開かれた安定的な国際秩序は、冷戦終焉以降に世界で拡大したが、パワーバランスの歴史的変化と地政学的競争の激化に伴い、今、重大な挑戦に晒されている」との認識を示した⁴。ポスト冷戦型グローバリゼーションの時代は終わりを告げ、経済安全保障の確保が強く求められる時代となった。

こうした状況下で、世界各国が経済安全保障強化の取り組みを進めている。これを主導し、他の諸国の取り組みやグローバルな貿易秩序に大きな影響を与えているのが米国である。ジョー・バイデン政権下で取り組みが進む中で、経済安全保障の確保を目的に掲げた自国優先・保護主義的措置の拡大が懸念されている。これは、他の諸国の同様の措置を誘発し、その懸念を一層高めている。また、米中対立に起因する戦略的・選択的デカップリングは着実に進行している。WTOや国際通貨基金(IMF)等が世界経済の分断がもたらす悪影響に警鐘を鳴らし続けてきたが⁵、足元では米国や他の諸国もその悪影響への懸念を共有し、これを限定しようとする動きが現れている。その行方は、グローバルな貿易秩序のあり方にも大きな影響をもたらすだろう。

³ “fragmented globalization” という表現は、El-Erian (2023) 参照。

⁴ 内閣官房(2022)、3頁。

⁵ Georgieva (2023)、WTO (2023)、菅原(2023a) 参照。

¹ 外務省(2023)、3頁。

² 菅原(2020) 参照。

本稿では、バイデン政権下で進められた米国の経済安全保障強化の取り組みを、欧州連合（EU）等と比較しつつ、主にグローバルな貿易投資への影響の観点から検討したい⁶。

第1節 米国の経済安全保障強化の取り組み

1. バイデン政権の経済安全保障強化の3つの取り組み

2021年1月に発足したバイデン政権は、「21世紀最大の地政学的試練」⁷と位置付けた中国を念頭に経済安全保障強化の取り組みを進めてきた。その取り組みは多岐にわたるが、「優位性」、「自立性（自律性）」、「安全性」という3つの軸から整理できるだろう。「優位性」は、軍事技術への転用可能な米国が有する重要技術の懸念国（潜在的敵対国）への移転・漏洩を防止し、当該国内産業の育成・競争力の向上を図ることで、懸念国に対する米国の技術的優位を確保するものであり、先端半導体等が対象となる。「自立性」は、国家安全保障・経済安全保障の確保の観点から重要となる物資の安定供給を確保し、対外依存度、特に懸念国への依存度の低減を図るものであり、レアアース等の重要鉱物が典型例である。「安全性」は、情報通信ネットワークや電力網等の基幹インフラにおける情報窃取やサイバー攻撃に対する脆弱性を排除し、当該サービスの安定供給を確保するものである。

これら「優位性」、「自立性」、「安全性」を確保するため、バイデン政権は①技術規制、②産業政策、③同志国連携という3つの取り組みを進めている。①技術規制は、輸出管理や投資審査等によって、懸念国の企業等による米国内のTID（Technology, Infrastructure, Data）へのアクセスを制限し、そのために米国市場からの排除も行うものである。②産業政策は、連邦政府主導により国内産業競争力強化・サプライチェーン強靱化を図るものであり、多額の補助金・税額控除が導入されている。③同志国連携は、いわゆるフレンド・ショアリング（friend-shoring）であり、自由や民主主義、人権尊重、法の支配といった基本的価値を共有する同志国（like-minded countries）による安全で信頼できるサプライチェーンの構築を目指すものである。バイデン政権は、

⁶ 本稿では、主に2022年8月以降の動きに焦点を当てて検討する。それ以前の動きについては、菅原（2022）参照。なお、本稿は2023年11月時点の情報に基づいている。

⁷ U.S. Department of State, A Foreign Policy for the American People, March 3, 2021.

これら3つの取り組みによって経済安全保障の強化を進めていると言えるだろう⁸。

2. 自国優先・保護主義的施策・措置とその限定の動き

経済安全保障強化の取り組みは、懸念国・企業との貿易投資制限、同製品に対する自国・同志国製品の優遇といった懸念国の企業・製品を差別する施策・措置を必然的に伴う。これに加え、同志国の企業や製品をも差別する自国優先・保護主義的施策・措置が少なからずみられる。特に、バイデン政権は、「中間層のための外交」、「労働者中心の通商政策」⁹を掲げ、国内産業育成・保護や雇用創出を重視しているため、経済安全保障強化等の他の政策課題を実現するための取り組みに自国優先・保護主義的施策・措置が導入される傾向が他国の同様の取り組みに比べて強くなっている。

例えば、バイデン政権が重視する気候変動問題への対応においては、脱炭素を進めるためにはこれに資する製品をグローバルに最適な調達先から輸入するのが望ましい。しかし、経済安全保障の観点からは、これらの製品の懸念国への依存度が高い状況は望ましくない。そのため、懸念国企業・製品を対象とした輸入禁止等の措置がとられる。問題は、これにとどまらず、経済安全保障強化の観点からの国内生産基盤確保の要請を超え、同志国の企業・製品をも国内企業・製品に比して劣後する扱いとする施策がみられることである。こうした施策は、経済安全保障の確保・強化を名目にしながらも、国内産業育成・保護や雇用創出の点から実施されており、本来の目的である経済安全保障の強化や脱炭素の実現のためのコストを増加させ、実現を遅らせることになりかねない。また、自国に悪影響をもたらす、他国の同様の施策・措置を招くことにもつながる。

そのため、こうした施策の負の影響を低減するため、経済安全保障上の規制・措置が自国の経済や貿易投資、企業の事業活動に与える悪影響を限定的にする必要が改めて認識されるようになった。そうした認識に基づく措置は、懸念国として想定されている中国との関係を不必要に悪化させることの回避にもつながる。この認識は米国だけでなく、その同盟国・同志国と共有されたものであり、2023年5月のG7広島サミットでそれが明確にされた。

「G7広島首脳コミュニケ」には、G7諸国は「デカッ

⁸ 詳しくは、菅原（2022）参照。

⁹ The White House, Remarks by President Biden on America's Place in the World, February 04, 2021.

¹⁰ USTR（2021）, p.2.

プリング又は内向き志向にはならない]、「経済的強靱性にはデリスキング及び多様化が必要である」、「重要なサプライチェーンにおける過度な依存を低減する」といった「政策方針」が明記された¹¹。一部にあった懸念国（中国）との全面的デカップリング論を明確に排し、「デリスキング及び多様化」を進めていくことがG7諸国で共有された。「デリスキング」は、欧州委員会のウルズラ・フォン・デア・ライエン委員長が用いたことで広まったものだが¹²、経済的相互依存状況下でその恩恵を可能な限り維持しつつ、重要物資・技術の特定国への依存度の低減を通じて、それによって生じる脆弱性の軽減を図ることと捉えることができるだろう。

さらに、「G7 広島首脳コミュニケ」には、「国家安全保障を脅かすために使用され得る先端技術を、貿易及び投資を不当に制限することなく保護する必要性を認識する」との一文が盛り込まれた。また、同コミュニケとともに発せられた「経済的強靱性及び経済安全保障に関するG7首脳声明」では、「安全保障のために不可欠な、又は国際の平和及び安全を脅かし得る、明確に定義された狭い範囲の機微技術（the clearly defined, narrow set of sensitive technologies）が、より広範な技術の貿易に不当に影響を与えることなく、適切に管理されることを引き続き確保していく」と明記された¹³。これらは、米国では「小さい庭と高い塀（small yard and high fence）」¹⁴、EUでは「均衡（proportionality）」と「精密（precision）」¹⁵と表現される、経済安全保障の観点から貿易投資に制約を課す技術を絞り込み、それ以外の貿易投資を不当に制限することを回避する必要があるとの認識をG7諸国で共有したことを示すものと言える。

2023年秋の時点では、経済安全保障強化の観点から懸念国との貿易投資を広く制限しようとする動き、国内産業育成・保護や雇用創出のための自国優先・保護主義

的施策・措置を進める動き、これらの自国の経済や企業の事業活動への悪影響を限定しようとする動きが混在し、せめぎあっている状況にある。次節からは、こうした観点から、バイデン政権の経済安全保障強化の3つの取り組みのうち、これらの要素が色濃く表れている①技術規制、②産業政策につき、それぞれ事例を挙げてみていきたい。

第2節 バイデン政権下で進む技術規制の厳格化・拡大

1. 輸出管理・投資審査等による技術規制

中国を念頭においた懸念国（企業）による米国内の技術・インフラ・データ（TID）へのアクセスの制限、そのための米国市場からの排除の動きは、トランプ前政権下で輸出管理改革法（Export Control Reform Act: ECRA）や外国投資リスク審査現代化法（Foreign Investment Risk Review Modernization Act: FIRRMA）等の法規制に基づき進んでいたが、バイデン政権下でさらに規制の厳格化や対象技術・製品の拡大が図られている¹⁶。その代表的な例が、2022年10月の対中先端半導体製造・スーパーコンピュータ関連輸出規制の強化である¹⁷。同規制は、当該分野に関連する規制品目の追加や最終用途規制及び外国直接製品規制の導入等を内容とする、当該分野における対中輸出管理を大幅に強化するものであり、「米中関係の歴史の転換」、「地政学的な歴史の転換点であるだけでなく、世界の半導体産業と半導体バリューチェーンの中心にある国々にとっての転換点でもある」と評されるほどの影響をもたらすものとみなされた¹⁸。

同規制の実効性を高めるとともに、同規制により米企業のみが競争上不利となることを回避したいバイデン政権は、半導体製造装置の製造・輸出において重要な企業を擁する日本とオランダに同調を求めた¹⁹。日蘭両国は、いずれも対象を中国に特定することなく、日本は2023年7月に半導体製造装置23品目を輸出管理対象に追加し²⁰、オランダは同9月に先端半導体製造装置に関する追加的輸出管理措置を施行した²¹。

さらに、バイデン政権は2023年10月、対象品目・国の拡大等、同規制を強化した²²。これに対して米半導体

¹¹ 外務省「G7 広島首脳コミュニケ」（仮訳）、2023年5月29日、パラ51。

¹² 例えば、European Commission, Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre, 30 March 2023。

¹³ 外務省「経済的強靱性及び経済安全保障に関するG7首脳声明」（仮訳）、2023年5月29日。

¹⁴ この表現は従前から用いられているが、最近注目されたものとして、The White House, Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution, April 27, 2023。

¹⁵ European Commission (2023)。この点につき、菅原(2023c) 参照。

¹⁶ この点につき、菅原(2022) 参照。

¹⁷ 規制の詳細は、CISTEC (2022) 参照。

¹⁸ Allen (2023), p.1。

¹⁹ “U.S. official acknowledges Japan, Netherlands deal to curb chipmaking exports to China,” Reuters, February 1, 2023。

産業協会（Semiconductor Industry Association：SIA）は、「過度に広範で一方向的な管理は、海外顧客に他を探そう促し、国家安全保障を促進することなく、米国の半導体エコシステムを害するリスクがある」として、「すべての企業にとって公平な競争条件を確保するために同盟国との協調を強化しよう政権に求める」との声明を公表した²³。

このように、バイデン政権が進める技術規制の厳格化・拡大は、「過度に広範で一方向的な管理」と捉えられ、米国内の産業に悪影響を与えることが懸念されている。また、それらの規制の抜け穴を防ぎ、実効性を高めるだけでなく、それらの規制によって米企業のみが競争上不利とならないよう、同盟国・同志国に対して同様の規制を導入しよう国内産業界は強く求めている。その結果、米国の技術規制の対象となる機微技術分野では、米国のみならずその同盟国・同志国と中国の間でデカップリングが進行しており、今後さらに進行することが見込まれる。

2. 対外投資規制に関する大統領令

バイデン政権下で技術規制の厳格化・拡大が進む中で現在注目されているのが、対外投資に関する規制である。FIRRMAは、懸念国による米国内への投資によって米国の国家安全保障が脅かされるのを防ぐことを目的としている。そのため、同法では米国の企業等による懸念国への投資が懸念国の技術や軍事能力の向上につながり、米国の国家安全保障の脅威となるのを防ぐことはできないとして、米議会では米企業等による対外投資に関する規制が必要であるとの声が強まっていた。

同規制を求めて議会に提出された法案は当初、広範な

²⁰ 経済産業省貿易経済協力局「『輸出貿易管理令別表第一及び外国為替令別表の規定に基づき貨物又は技術を定める省令の一部を改正する省令』等の改正の概要について」、2023年5月23日。

²¹ Government of the Netherlands, Government publishes additional export measures for advanced semiconductor manufacturing equipment, 30-06-2023.

²² Bureau of Industry and Security (BIS), U.S. Department of Commerce, Commerce Strengthens Restrictions on Advanced Computing Semiconductors, Semiconductor Manufacturing Equipment, and Supercomputing Items to Countries of Concern, October 17, 2023.

²³ Semiconductor Industry Association, SIA Statement on New Export Controls, Oct 17, 2023.

産業分野と投資を規制対象としていたため、産業界はこれに強く反発した。その後法案は、対象範囲を限定するなどの修正が図られたが、上下両院で合意を得るには時間を要するとみられたことから、先行して大統領令による規制を実施する方向で調整が行われた。

こうした動きを受け、2023年8月9日、バイデン政権は「懸念国における特定の国家安全保障技術・製品への米国による投資に関する大統領令」を発した²⁴。これは、「軍事、諜報、監視、サイバー対応能力にとって重要な機微・先進技術・製品を開発・利用しようとする懸念国が米国にもたらす国家安全保障上の脅威に対処する」ため、懸念国事業体への米国人による特定の種類の対外投資を禁止、または届出を義務付けるプログラムを確立しよう財務長官に指示するものである。

規制対象となる投資先（「懸念国」）は、現時点では中国及び香港・マカオのみであり、事実上の対中投資規制となっている。対象分野は、①半導体・マイクロエレクトロニクス、②量子情報技術、③人工知能（AI）の3分野とされている。懸念国のこれら分野への米国人（米国法に基づき設立された企業等を含む）の投資につき、(1) 懸念国の軍事等の能力を著しく向上させる可能性があり、米国に特に深刻な国家安全保障上の脅威をもたらす技術・製品に関連する投資は禁止、(2) 米国の国家安全保障上の脅威となりうる技術・製品に関連する投資は届出が義務付けられた。具体的な規制内容は、今後パブリック・コメント等を経て策定されることになるが、現在の財務省案では、例えば、①半導体・マイクロエレクトロニクスでは、電子設計自動化ソフトウェア（EDA）や半導体製造装置の開発、先進集積回路の設計・製造・パッケージング、スーパーコンピュータの設置・販売が投資禁止、非先進集積回路の設計・製造・パッケージングは届出義務の対象となっている²⁵。対象となる取引には、持分取得（M&A、プライベート・エクイティ、ベンチャー・キャピタル等）、グリーンフィールド投資、ジョイント・ベンチャー、株式転換可能な特定の負債に

²⁴ The White House, Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, August 09, 2023.

²⁵ Department of Treasury, FACT SHEET: President Biden Issues Executive Order Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern; Treasury Department Issues Advance Notice of Proposed Rulemaking to Enhance Transparency and Clarity and Solicit Comments on Scope of New Program, August 9, 2023.

よる資金調達取引が含まれる一方、公開有価証券、インデックスファンド、米国親会社から子会社への企業内資金移動等を対象から除外することを検討するとされている。

今回の大統領令で注目されるのは、①規制対象となる分野・投資が限定的に設定されたこと、②同盟国・同志国が同様の規制を導入することを期待していることである。バイデン政権は、議会の理解を得られると同時に、米企業への悪影響を回避し、中国との関係を不必要に悪化させることを避けるべく、規制を設計することを企図したとみられる。そのためには、規制対象となる産業分野と投資を国家安全保障の観点から真に必要な範囲に限定することが鍵となる。ジェイク・サリバン国家安全保障担当大統領補佐官は、対外投資規制は「中核的な国家安全保障に関係する機微技術」を対象とするもので「中国が言うような技術封鎖ではない」、対象範囲を限定して保護するもの（“a small yard and high fence”）であって、デカップリングではなくデリスクングであると強調していた²⁶。また、前項の先端半導体等に関する輸出管理にみられたように、対中投資規制に関しても同盟国・同志国が同様の規制を導入することで、米企業にとって公平な競争条件が確保されるよう努めている。

①規制対象分野・投資の限定に関しては、より広範な規制を求めていた議会からは、今回の大統領令及び財務省案を非難する声が上がった。下院「米国と中国共産党間の戦略的競争に関する特別委員会」のマイク・ギャラガー委員長は、大統領に対して対象となる産業分野及び取引を広くするよう事前に求めていたため、財務省案は抜け穴が大きすぎるとして議会に行動を求めた。他の議員からも、既存の投資に遡及適用すべきだ、バイオテクノロジーやエネルギー分野も対象とすべきだ、などの声が上がった²⁷。今後、政権による規則策定の過程における修正とともに、議会主導でより広範な対中投資規制を定めた法案が成立するかどうか注視が必要である。

②同盟国・同志国による同様の規制の導入の点では、本大統領令の署名にあたり、米政府高官は、その内容について同盟国・同志国とも協議したこと、2023年5月のG7広島サミットにおいて対外投資規制の重要性を共有したことに触れている。G7広島サミットの「経済的強靱性及び経済安全保障に関するG7首脳声明」には、「我々は、対外投資によるリスクに対処するために設計

された適切な措置は、我々の機微技術が国際の平和及び安全を脅かす方法で利用されることを防止するために連携して機能する輸出及び対内投資に関する特定された既存の管理手段を補完するために、重要となり得ることを認識する」との文言が盛り込まれている²⁸。また、同高官は、いくつかの主要な同盟国・同志国は本規制の効果を最大化するために同様のアプローチをとろうとしているとして、EU、英国、ドイツの名を挙げている²⁹。

EUは、2023年6月に公表した経済安全保障戦略において、欧州委員会が対外投資規制案を2023年末までに提案することを目指すとしている。同戦略では、EUの対外投資による、軍民融合戦略をとる懸念国への技術流出のリスクを指摘し、対外投資規制の対象分野として先端半導体、量子コンピューティング、人工知能（AI）を例示している³⁰。この例示された3分野は米大統領令の規制対象3分野と重なっており、米EU間で協議されていたことが推察される。ただし、欧州委員会は、米国に直ちに追随することはないとしている³¹。日本に対しても、同様の規制の導入が期待されているだろう。

この対外投資規制に関する大統領令を巡る一連の動きからは、バイデン政権が真に国家安全保障上必要と考える機微技術に関する対中技術規制の厳格化・拡大を進める一方、自国の経済や企業の事業活動への悪影響を限定すべく、より強硬な措置を求める議会との調整に腐心している状況がみてとれる。また、国内産業界の声もあり、同盟国・同志国に同様の規制の導入を求め、米企業にとって公平な競争条件を確保するよう努めていることがうかがえる。

第3節 バイデン政権による産業政策とサプライチェーン強靱化

1. 連邦政府主導による国内産業基盤の再構築

バイデン政権は発足当初より、国家安全保障及び経済安全保障の強化のため、連邦政府主導の産業政策による国内生産基盤強化・サプライチェーン強靱化を進める方

²⁸ 注13に同じ。

²⁹ The White House, Background Press Call by Senior Administration Officials Previewing Executive Order on Addressing U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, August 10, 2023.

³⁰ 菅原（2023c）参照。

³¹ “EU treads cautious line over US investment bans on Chinese tech,” The Financial Times, August 10, 2023.

²⁶ The White House, Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution, April 27, 2023.

²⁷ China Trade & Tech, Inside U.S. Trade, August 11, 2023.

針を示してきた。2021年2月24日の「サプライチェーンに関する大統領令」及びこれに基づく報告書は、「バイ・アメリカン」の強化（政府調達における国内調達率の引き上げ・国内製品要件の厳格化）など、自国優先・保護主義的施策を厭わず、その実現を目指す姿勢を明確にしている³²。

こうした政権の姿勢は、「新ワシントン・コンセンサス」として注目されたサリバン国家安全保障担当大統領補佐官が2023年4月27日に行った演説でも再確認されている。同演説では、市場原理の過信が米国の国内産業基盤の空洞化を招いたため、その再構築のために「現代的な産業戦略 (a modern American industrial strategy)」を実行するとしている。そして、「現代的な産業戦略」とは、「経済成長の基盤であり、国家安全保障の観点から戦略的であり、民間部門だけでは国家的野心の実現に必要な投資が行われない分野を特定し」、「当該分野に的を絞った公共投資を行い」、民間投資も呼び込んで、「長期的な成長の基盤を築く」ものだとしている³³。

これを実行するものとしてバイデン政権が喧伝しているのが、「インフラ投資・雇用法 (Infrastructure Investment and Jobs Act: IIJA)」(2021年11月15日成立)、「インフレ抑制法 (Inflation Reduction Act: IRA)」(2022年8月16日成立)、「半導体・科学法 (CHIPS and Science Act)」(2022年8月9日成立)である。

IIJAは、全国50万カ所の電気自動車 (EV) 充電施設の整備、道路・橋・鉄道など老朽化したインフラの刷新、高速通信網・水道・電力網の整備等に5年間で5,500億ドル (新規支出分) を投資するものであり、インフラ整備と雇用拡大を図るものである³⁴。バイデン政権は、同法の一部である「ビルド・アメリカ、バイ・アメリカ法 (Build America, Buy America Act: BABA)」によって製造業の雇用を国内に取り戻し、高賃金の雇用を創出したとしている³⁵。

IRAは、クリーン生産設備の導入、重要鉱物の調達、省エネ機器の購入等への補助金・税額控除などによって気候変動・エネルギー安全保障対策を推し進めるもので、10年間で3,690億ドルが割り当てられている。バイ

デン政権によれば、同法成立から1年間で企業が表明した投資額は1,100億ドルを超え、17万人超の雇用を創出したとされる³⁶。

「半導体・科学法」は、海外の半導体サプライチェーンへの米国の依存度を低下させ、先端半導体技術における米国の主導的地位の確立を目指し、半導体製造・研究開発支援のため、5年間で総額527億ドルを拠出するのである。バイデン政権によれば、同法成立から1年間で企業は1,660億ドルの投資を表明した³⁷。

ラリー・サマーズ元財務長官は、これらの政策を支持しつつも、バイデン政権において「製造業中心の経済ナショナリズム (manufacturing-centered economic nationalism) が政策を導く一般的な原理」となりつつあることに強い懸念を示した³⁸。

この懸念が示しているように、バイデン政権が国家安全保障・経済安全保障の確保・強化のために必要だと推し進めている国内産業基盤の再構築策には、自国優先・保護主義的施策が少なからず含まれている。本項で示した3法でもそれは明らかである。例えば、IIJAには、連邦政府資金が用いられるインフラ・プロジェクトにおける「バイ・アメリカ」(プロジェクトで使用されるすべての鉄鋼・同製品、製造品、建設資材は「米国製品」でなければならない)の強化が盛り込まれている³⁹。

2. IRAのEV税額控除とバイデン政権の現実的対応

そうした措置の中で、特に注目されたもののひとつが、IRAにおける電気自動車 (燃料電池車 (FCV) 含む)。

³² この点につき、菅原 (2022) 参照。

³³ 注14に同じ。

³⁴ The White House, UPDATED FACT SHEET: Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act, August 02, 2021.

³⁵ The White House, FACT SHEET: One Year into Implementation of Bipartisan Infrastructure Law, Biden-Harris Administration Celebrates Major Progress in Building a Better America, November 15, 2022.

³⁶ The White House, FACT SHEET: One Year In, President Biden's Inflation Reduction Act is Driving Historic Climate Action and Investing in America to Create Good Paying Jobs and Reduce Costs, August 16, 2023.

³⁷ The White House, FACT SHEET: One Year after the CHIPS and Science Act, Biden-Harris Administration Marks Historic Progress in Bringing Semiconductor Supply Chains Home, Supporting Innovation, and Protecting National Security, August 09, 2023.

³⁸ "Larry Summers slams Biden economic agenda as 'increasingly dangerous'," CNN Business, July 26, 2023.

³⁹ Executive Office of The President Office of Management and Budget, M-24-02 Implementation Guidance on Application of Buy America Preference in Federal Financial Assistance Programs for Infrastructure, October 25, 2023.

以下、EV)に関する税額控除措置(EV税額控除)である。同措置は、自国優先・保護主義的措置として米国内外から批判を浴びた。同措置は、EVの新車購入に際し、最大7,500ドルの税額控除を認めるもので、EVの普及と脱炭素の促進を図るものであるが、その対象となるための要件が問題視された。

EV税額控除の対象となるためには大きく3つの要件を満たさなければならない。すなわち、①最終組立要件、②重要鉱物要件、③バッテリー部材要件である。①最終組立要件は、同措置の対象となるEVの最終組立が北米地域(米墨加)で行われていなければならないとする。②重要鉱物要件は、バッテリーに含まれる指定重要鉱物のうち、(1)(a)米国内、もしくは(b)米国と自由貿易協定(FTA)が発効している国(FTA発効国)、で抽出・加工されたもの、あるいは、(2)北米でリサイクルされたもの、の割合が一定以上でなければならないとするもので、その割合は2023年末までは40%、2024年からは50%、2025年からは60%、2026年からは70%、2027年1月1日からは80%とされている。③バッテリー部材要件は、バッテリー構成部材のうち、北米で製造または組み立てられた割合が一定割合以上であることを求め、その割合は2023年末までは50%、2024-25年は60%、その後毎年10%ずつ引き上げられ、2029年1月1日からは100%とされている。さらに、②重要鉱物要件については2025年1月1日から、③バッテリー部材要件については2024年1月1日から、懸念外国企業(=制裁対象(SDNリスト掲載)企業、懸念国(中国、ロシア、イラン、北朝鮮)政府が所有・支配する企業など)が製造等に関与している場合は除外することとされている。②重要鉱物要件と③バッテリー部材要件を満たすことで、それぞれ3,750ドルの税額控除が認められる。

①最終組立要件はIRAが成立した2022年8月16日以降適用されているが、②重要鉱物要件と③バッテリー部材要件については細則案が官報告示された2023年4月18日以降適用された⁴⁰。

これらの要件は、北米地域でのEV生産を促すものとなっている半面、その要件が厳しすぎるため、対象となるEVが限定され、EV普及に役立たないとの声が米国内産業界からも上がった。また、米国の同志国は、同要件が同志国をも不当に差別するものであるとして、その修正を求めた。

⁴⁰ 日本メーカー車に関しては、それまで適用対象であった日産「リーフ」が、2023年4月18日以降適用対象外となり、適用対象の日本メーカー車はゼロになった。同年10月には、日産「リーフ」(LEAF S及びLEAF SV PLUS)が③バッテリー部材要件を満たし、3,750ドル分の控除対象になった。

日本は、北米地域やFTA締結国といった特定の国・地域のみを優遇する措置は、日本企業の対米投資を躊躇させ、米国における投資・雇用の拡大に悪影響を与えるとして3要件への懸念を示し、「同盟国たる日本メーカーが製造するEVも同等に税額控除を受けることができるよう運用すること」を求めた。そのために、「『最終組立』や『北米』の定義の柔軟な解釈」や「『米国が発効済みFTAを保持している国』の明確化」を求めた⁴¹。

EUは、EU域内における自動車・蓄電池・重要鉱物分野での投資判断に悪影響を及ぼし、米国内外で強い市場歪曲性を有するものであると批判し、3要件についてEUに対する全般的な免除・例外を要求した。また、重要鉱物要件においては、(米国とFTAを締結していない)EUを「FTA発効国」とみなすことを求めた⁴²。

米国とのFTAが発効している韓国も、最終組立要件は米韓FTA及びWTO協定における米国の約束と整合的でないとした上で、3要件について韓国を北米諸国と同等の扱いとすること、あるいは、韓国企業による米国生産拠点の建設に要する3年の間、3要件の適用を猶予することを要求した。また、日本同様、「最終組立」や「FTA」などの用語の定義を柔軟に解釈することで要件を緩和するよう求めた⁴³。

こうした同盟国・同志国をも差別的に扱う措置は、バイデン政権が経済安全保障の強化のための取り組みとして進めているフレンド・ショアリングの構築と相反するものである。日本は、IRAのEV税額控除措置は「有志国との連携の下で強靱なサプライチェーンを目指す(米国の)全体戦略と整合的ではない」と明確に指摘している⁴⁴。しかし、法律に明記されている以上、その修正には議会による修正法案の審議・可決を要するが、現在それが可能な政治状況にはない。そのため、バイデン政権は、IRAに明記された要件を具体的に適用するための細則において、各要件の規定にある用語の定義を柔軟に解釈することによって、国内外の各要件の緩和・修正を求める声に応える現実的対応をとった。

その顕著な例が、IRAにおける「FTA」の柔軟な解

⁴¹ 外務省「米政府へのパブリックコメント提出について(環境配慮車両への優遇措置)」、2022年11月5日。

⁴² U.S. Internal Revenue Service (IRS), Comment from Delegation of the European Union to the United States of America, Nov 7, 2022.

⁴³ 例えば、最小限の製造工程が行われていることをもって「最終組立」とみなす、「貿易投資枠組み協定(TIFA)」もFTAと解釈する、などが挙げられている。IRS, Comment from Government of the Republic of Korea, Nov 7, 2022.

⁴⁴ 注41に同じ。

積である。そして、その最初の事例となったのが日本との協定である。2023年3月28日に日米両国は、「重要鉱物のサプライチェーンの強化に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」（日米重要鉱物サプライチェーン強化協定：日米CMA）に署名し、即日発効させた⁴⁵。バイデン政権は、同協定をIRA上の「FTA」とみなすことで、日本をIRA上の「FTA発効国」として扱うこととした。

「FTA」は通常、WTO協定（GATT第24条）に規定された、「実質上のすべての貿易」における関税撤廃等を要件とした「自由貿易地域」を設定する協定と解されており、米国も従来そのように解している。しかし、本件を所管する米財務省及び内国歳入庁は、IRAには「FTA」を定義する規定はないとして、重要鉱物要件における「FTA」を特定する裁量を財務長官に与えることを提案していた⁴⁶。そして、日米CMA発効後に日本を「FTA発効国」とみなす例として明示した⁴⁷。

いくつかの国が日本と同様の扱いを米国に求めている。EUは、2023年3月10日の米国との首脳会談においてCMA交渉を開始することに合意したが⁴⁸、同年10月20日の首脳会談までには合意に至らなかった⁴⁹。インドネシアも、日米CMA同様の協定を締結するよう米国に求めている⁵⁰。

バイデン政権は、このように法律の規定の「柔軟な解

釈」という現実的対応により、国内産業界や同志国の懸念を解消し、米国におけるEV普及やフレンド・ショアリング構築への悪影響の回避を図っている。しかし、これには米議会から強い反発が生じている。日米CMAに対しては、交渉過程の透明性の欠如、議会承認を経ない発効、不十分な労働・環境規定など、多岐にわたる批判が加えられている。なかでも、ジョー・マンチン上院議員（民主党・ウェストバージニア州）は、「製造業を米国に戻し、信頼できる安全なサプライチェーンを確保するというIRAの目的を、政権は無視し続けている」として、政権による「柔軟な解釈」を法廷闘争も辞さない姿勢で非難している⁵¹。インドネシアとの協定締結に関しても、マンチン上院議員を含む民主・共和両党の9人の上院議員が、インドネシアのニッケル採掘・精錬過程において、労働者の権利が十分に守られていないことや中国企業が支配的地位にあること等を理由に、多額の税金の恩恵をインドネシアに与えることに反対している⁵²。

このように、IRAのEV税額控除の事例からは、バイデン政権が、国内産業育成・保護や雇用創出を最優先課題としながらも、政権の裁量で行える現実的対応によって、議会が求める自国優先・保護主義的措置が経済安全保障の強化という目的を妨げることを抑制しようと試みていることがみてとれる。

バイデン政権が、自国優先・保護主義的施策・措置が自国の経済や企業の事業活動、あるいは対中関係に不要な悪影響を及ぼすことを回避しようと努めていることは明らかである。他方、半導体関連の輸出管理のように、経済安全保障強化の観点から必要な規制に関しては、「小さな庭」としつつもその「庭」を拡大してもいる。2024年11月の大統領・議会選挙に向け、懸念国との貿易投資をより制限しようとする動きや、国内産業育成・保護や雇用創出をより重視する動きが米国内で勢いを増すことも予想される。そして、同様の動きが米国の同盟国・同志国へとさらに広がっていくことも懸念される。

半導体や蓄電池に関しては、日米EU等の同盟国・同志国間ですでに補助金合戦の様相を呈している。非効率な生産や過剰生産による市場の混乱を回避するには、各国の政策の透明性を向上させ、各国間で政策調整やルール形成が行われることが求められる。西村康稔経済産業

⁴⁵ 経済産業省「日米重要鉱物サプライチェーン強化協定の署名」、2023年3月28日。

⁴⁶ U.S. Department of Treasury, Anticipated Direction of Forthcoming Proposed Guidance on Critical Mineral and Battery Component Value Calculations for the New Clean Vehicle Credit, December 29, 2022.

⁴⁷ IRS, Section 30D New Clean Vehicle Credit, Federal Register, 04/17/2023. ここでは、日米CMAは、日米貿易協定や日米デジタル貿易協定等の先行協定を踏まえて締結されたものであり、日本を「FTA発効国」とみなすことについてはUSTRと協議したことにも言及されている。USTRは、日米CMAの発効に伴い、ウェブページを改訂し、「FTA」を「包括的なFTA」と「重要鉱物の自由貿易に焦点を当てた協定」に分け、前者にはそれまで「FTA」として掲載されていた20の協定を、後者には日米CMAを掲載した。

⁴⁸ European Commission, Joint Statement by President Biden and President von der Leyen, 10 March 2023.

⁴⁹ The White House, U.S.-EU Summit Joint Statement, October 20, 2023.

⁵⁰ “Indonesia proposes critical minerals trade deal with US,” Reuters, September 7, 2023.

⁵¹ “Treasury eyes Japan as ‘FTA’ partner in proposed rules on EV tax credits,” Inside U.S. Trade, March 31, 2023.

⁵² “Senate group warns administration against minerals deal with Indonesia,” Inside U.S. Trade, October 25, 2023.

相（当時）は、「有志国の中で連携し、保護主義にならないように供給・調達する仕組みを構築する」ことを目指すと述べている⁵³。

こうした政策調整が行われ、「G7広島首脳コミュニケ」に示されたように、「貿易及び投資を不当に制限することなく」、国家安全保障・経済安全保障確保の取り組みが進められるかが、今後のグローバルな貿易秩序のあり方を大きく左右することになるだろう。

参考文献

- 一般財団法人安全保障貿易情報センター（CISTEC）（2022）、「米国による対中輸出規制の著しい強化について（改訂2版）」
- 外務省（2023）、『外交青書』
- 久野新（2022）、「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」『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』アジア研究所・アジア研究シリーズ No.109、亜細亜大学アジア研究所
- 菅原淳一（2020）、「COVID-19 と通商秩序」『みずほりポート』みずほ総合研究所
- 菅原淳一（2022）、「米国の経済安全保障強化の取り組み」『貿易と関税』第70巻第6号、日本関税協会
- 菅原淳一（2023a）、「分断された世界とフレンド・ショアリング」オウルズコンサルティンググループ
- 菅原淳一（2023b）、「バイデン政権が歩むフレンド・ショアリングと自国優先政策の隘路」オウルズコンサルティンググループ
- 菅原淳一（2023c）、「5つの“P”で語られたEUの経済

安全保障戦略」オウルズコンサルティンググループ
菅原淳一（2023d）、「米国の対中投資規制に関する大統領令」オウルズコンサルティンググループ
内閣官房（2022）、『国家安全保障戦略』

- Allen, Gregory C. (2023), “The Importance of Understanding Allied Perspectives,” in Allen, Gregory C. ed., *The Post-October 7 World*, International Perspectives on Semiconductors and Geopolitics, CSIS Wadhvani Center for AI and Advanced Technologies
- El-Erian, Mohamed A. (2023), *Fragmented Globalization*, Mar 8, Project Syndicate
- European Commission (2023), *Joint Communication to The European Parliament, The European Council and The Council on “European Economic Security Strategy,”* JOIN (2023) 20 final, June 20.
- Farrell, Henry and Newman, Abraham (2023), “The New Economic Security State,” *Foreign Affairs*, October 19, The Council on Foreign Relations.
- Georgieva, Kristalina (2023), *Confronting Fragmentation Where It Matters Most: Trade, Debt, and Climate Action*, IMF BLOG, January 16, International Monetary Fund
- The Office of the United States Trade Representative (USTR) (2021), *2021 PRESIDENT’S TRADE AGENDA AND 2020 ANNUAL REPORT*
- World Trade Organization (2023), *World Trade Report*

⁵³ 「補助金、日米欧で共通基準 EV・半導体念頭」、日本経済新聞、2023年10月25日。