

オンライン ISSN 2436-0104

冊子版 ISSN 1345-5060

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.120

インド太平洋における貿易投資政策と 経済安全保障の行方（2）

亜細亜大学アジア研究所

2026年3月

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.120

インド太平洋における貿易投資政策と 経済安全保障の行方（2）

研究代表者 久野 新

目 次

まえがき		1
自由貿易を脅かす行為に対抗して同志国がとるべき合法的協調行動	梅島 修	3
電気自動車、蓄電池、重要鉱物におけるサプライチェーンの強靱化	篠田 邦彦	11
同志国間サプライチェーン協力の法と経済学：IPEF-CRN から CPTPP へ	久野 新	21
経済安全保障推進法と民間セキュリティクリアランス制度の導入	大澤 淳	29
デジタル・プラットフォームをめぐる経済安全保障 － TikTok をめぐる日米欧の政策動向－	三浦 秀之	37

インド太平洋における貿易投資政策と 経済安全保障の行方（2）

まえがき

本報告書は令和6年度から7年度（2024-25年度）にかけて実施された亜細亜大学アジア研究所の研究プロジェクト「インド太平洋における貿易投資政策と経済安全保障の行方（2）」の成果物である。

日本は戦後、法の支配に基づく自由で開かれた貿易体制から大きな恩恵を受けてきた。一方、経済・技術・軍事面における米中の戦略的競争の激化、パンデミックの発生や各種の地政学的リスクの高まりを受け、主要国は自国のサプライチェーン、基幹インフラ、重要技術等を守るための規制を次々と導入している。日本でも、重要物資のサプライチェーンの強靱化、基幹インフラの保護、そして軍事転用可能な機微技術の国外流出防止等を目的として2022年に「経済安全保障推進法」が制定され、その運用が開始されている。

このようにグローバル化と経済安全保障上の利益のバランスが模索されるなか、亜細亜大学アジア研究所では2024年度、「インド太平洋における貿易投資政策と経済安全保障の行方（2）」プロジェクトを立ち上げた。当プロジェクトは、2020年度から21年度にかけて実施された「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」プロジェクト、および2022年度から23年度にかけて実施された「インド太平洋における貿易投資政策と経済安全保障の行方」の後継プロジェクトである。これらを含めると、この比較的新しい研究領域である「グローバル化と経済安全保障」に関連する問題について、これまで6年間にわたり議論を重ねてきたことになる。

本報告書では、これら長年にわたる蓄積を踏まえ、現代の重層的な課題を5つの視点から考察している。具体的には、自由貿易を脅かす行為に対する同志国間の合法的な協調行動（第1章）、電気自動車（EV）や重要鉱物を巡るサプライチェーンの強靱化協力（第2章）、サプライチェーン途絶時における同志国間の協力枠組み（第3章）、わが国におけるセキュリティ・クリアランス制度（第4章）、さらにはデジタル・プラットフォームをめぐる経済安全保障上の懸念（第5章）といった最前線の課題を取り上げ、多角的な分析を試みた。

2020年度及び2022年度のプロジェクト同様、今回も学際的なアプローチを採用し、国際経済学者、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・メンバーとして参画いただい

た。また毎月の研究会では、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、活発な討論が行われた。

以下に、本報告書に収録された各論文の要旨を提示する。

【各章の要旨】

第1章 自由貿易を脅かす行為に対抗して同志国がとるべき合法的協調行動（梅島修）

近年、米国および中国は関税措置、輸出規制、産業補助金、経済的威圧等を通じて自由貿易体制を脅かしている。これら措置に対し、各国が個別に対応することには限界がある一方、WTO協定に反する措置に妥協することは自由貿易体制そのものを弱体化させかねない。本稿は、米中の主要な貿易制限措置を整理した上で、自由貿易体制を擁護する同志国が、WTO協定に整合的な形で協調して対抗し得る方策を検討する。具体的には、GATT第6条6項に基づく第三国のための相殺関税、同第19条のセーフガード措置としての対抗措置、さらに第20条(a)の一般例外の活用可能性を分析し、制度的制約下における合法的協調行動の選択肢を提示する。

第2章 電気自動車、蓄電池、重要鉱物におけるサプライチェーンの強靱化（篠田邦彦）

電気自動車（EV）、蓄電池、重要鉱物が一体となったサプライチェーンは、中国の中流工程への過度の依存、資源ナショナリズムの先鋭化、紛争・人権リスクなどの構造的脆弱性や地政学的リスクに直面している。また、重要鉱物のサプライチェーン構築を巡る欧米、中国、グローバルサウスの間の政策競争も激化している。日本としては経済安全保障推進法やJOGMECの資金支援により、重要鉱物の備蓄・上流投資・リサイクルを柱とする三位一体の戦略を進めるとともに、欧米諸国の同志国及びグローバルサウスの資源国との連携を通じて強靱なサプライチェーンを構築することにより、産業競争力と経済安全保障を同時に強化していくことが求められている。

第3章 同志国間サプライチェーン協力の法と経済学： IPEF-CRN から CPTPP へ（久野新）

サプライチェーン途絶時における同志国間協力枠組みである IPEF サプライチェーン協定の「危機対応ネットワーク（CRN）」は、供給網途絶時の情報の非対称性の緩和、ならびに情報探索コストおよび調整コストの低減をもたらす制度的イノベーションである。一方、こうした枠組みは「同志国優先性」「WTO 整合性」「実効性」を同時には満たせないというトリレンマを内包しており、現状では「実効性（履行強制力）」が一部犠牲にされている。第二次トランプ政権の発足で IPEF の持続性が不透明となる中、今後は日本を含むミドルパワー諸国が主導し、CRN の機能を CPTPP、および CPTPP と EU や ASEAN との広域連携に移植・実装することで実効的な供給網強靱化を推進すべきである。その際、国際法との緊張関係を直視しつつ、有事の物資確保に向けた「実効性」をいかに優先的に担保するかという、制度設計上の決断が問われることになる。

第4章 経済安全保障推進法と民間セキュリティクリアランス制度の導入（大澤淳）

米中対立の激化により、経済的威圧や先端技術の囲い込みが進み、サプライチェーンや重要インフラ、関連する機微情報の保全が経済安全保障の重要な課題となっている。こうした中、日本政府は民間事業者も対象とするセキュリティ・クリアランス制度の導入を進めている。本稿は、経済安全保障をめぐる国際環境の変化と制度の基本概念、日本で導入される背景、特定秘密保護法との関係、新たな重要経済安保情報保護法の概要を整理し、その意義とプライバシー・労働法制への影響など今後の課題を検討する。

第5章 デジタル・プラットフォームをめぐる経済安全保障：TikTok をめぐる日米欧の政策動向（三浦秀之）

本稿は、デジタル化の進展によりデータが国家安全保障上の戦略資源として再定義される中、越境データ流通とプラットフォーム規制がいかに経済安全保障の争点となっているかを、TikTok を事例に検討する。TikTok は ByteDance による所有構造や広範なデータ収集、強力なアルゴリズムを背景に米中対立の焦点となり、米国では安全保障上の脅威として制度的に扱われるようになった。他方 EU は、基本権保護と公正競争を重視する規範主導型アプローチを採用し、日本ではより漸進的な対応が進む。本稿は、日米欧におけるこうした政策の背景と経済安全保障上の懸念を分析し、各地域の政策が示すガバナンス上の特徴と差異を明ら

かにする。

最後に、本研究プロジェクトにご参加いただいた委員の先生方、研究会での討論に貢献いただいたオブザーバーの先生方、ゲスト講師としてご発表いただいた先生方、プロジェクトの実施にあたりアドバイスやご協力いただ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野口由紀子さんと川北佳代子さんに心から御礼を申し上げます。

2026年1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。

自由貿易を脅かす行為に対抗して同志国が とるべき合法的協調行動

梅島 修

Legitimate Coordinated Responses by Like-Minded Parties against Actions Threatening the Free Trade Regime

Osamu UMEJIMA

はしがき

日本経済は貿易によって支えられている。生活や生産を支える食糧、エネルギー、原材料、半導体などを輸入し、そのための外貨を化学、鉄鋼、電機・電子機器、自動車などの輸出で賄っている¹。

日本は、輸入について経済安全保障の観点から12分野を政令で特定重要物資に指定して安定供給の確保に取り組んでいる²。重要な方策であるが、同時に、日本は輸出により輸入の原資を確保しなければならない。日本の経済安全保障は輸出及び輸入の両面に対処する必要があるのである。

これまで、日本の輸出入は関税及び貿易に関する一般協定 (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT)、世界貿易機関 (World Trade Organization: WTO) が確立した自由、無差別原則により支えられてきた。すなわち自由貿易体制を堅持することが日本の経済安全保障の基本である。

近年の米国、中国の措置はこの体制を踏みにじっている。自国の巨大な国内市場への輸入を制限し、また世界に独占的に供給する物品の輸出を制限して、自国の政策に隷従することを他国に強いている。

現状は、米中の措置に対して他国が個別交渉で立ち向かうことは困難であることを明確にしている。米国の追加関税引き下げの個別国交渉は米国の顔色を窺いながら行われているのが実情である。中国の経済的威圧に対して WTO 紛争を経ない直接交渉の成功例があるだろうか。

それら措置に有効に対抗するためには、この地経学的

¹ 財務省『貿易統計・輸出入額の推移（主要商品別）世界（輸出入総額）2024年データ』

² 内閣府『サプライチェーン強靱化の取組（重要物資の安定的な供給の確保に関する制度）』

な力量差を縮めなければならない。すなわち、日本同様に自由貿易体制を擁護する国（以下「同志国」）が協調して行動する必要がある。他方、米国の WTO 協定に反する行為に妥協しての合意は自由貿易体制を自ら傷つけることとなりかねない。同様に、WTO 協定に反する対抗措置は自由貿易体制を自ら攻撃してしまう。

以上を考慮し、本稿では米中の貿易制限措置を概観し、それらに対抗するために、同志国が WTO 協定に違反することなく共同して行える措置を検討する。

第1節 自由貿易体制を脅かす米中の行為

1. 中国

中国は近年、その対外政策、領土拡大政策、人権政策に対抗する国に対して経済的威圧を行うことに躊躇はない。また、重点産業への巨額な補助金提供により低価格輸出を拡大して世界市場を席捲し、他国の産業を棄損している。

1) 経済的威圧

中国の経済的威圧は、2010年9月の尖閣諸島中国漁船衝突事件に対する報復として行った対日レアアース輸出禁止により、顕在するリスクとして世界に認識された。その後、中国は経済的威圧としての貿易制限措置を頻発するようになった³。2023年8月からの日本産水産物の輸入禁止、2025年11月からの再停止は記憶に新しい。それら経済的威圧の多くは WTO 協定に基づいた措置を装っているが、実態は WTO 協定を無視したものである。

³ 田中 (2024)

2) 産業補助金

2000年代後半に鉄鋼の輸出超過国となった中国は、産業補助金を交付し採算を度外視して生産を継続していると各国から非難されてきた。しかし、中国はその後とも産業補助金による低価格輸出を拡大した。2015年には「中国製造2025」で指定した重点10分野への産業補助金を強化して輸出を拡大し⁴、他国の産業に損害を与えている。その結果、世界市場において、医薬品原料の3割、電気自動車の5割、新造船の7割、太陽光パネル生産の8割超を握るに至った⁵。

2. 米国

米国第一主義を掲げたトランプ大統領は利用できる貿易対抗手段はすべて用いて米国産業を強化するとして、過去にほとんど採られなかった輸入制限措置を中国産品に対して、さらに全世界からの輸入に対して乱発し、自由貿易体制を脅かしている。

1) 対中政策

2018年、中国の知的財産保護は不十分であるとして1974年貿易法301条に基づき中国産品輸入に最大25%の関税を課し、その後も対象産品を拡大している⁶。2025年10月には中国製船舶、船舶運航者及び船主が中国である船舶の追加入港料を課した（本件は11月10日より1年間停止された⁷）。同年12月には中国の半導体について301条調査に基づく対抗措置を公表した。

2) 全世界からの輸入制限措置

① 1962年貿易拡大法232条措置⁸

2018年3月、トランプ大統領は1962年貿易拡大法232条に基づき鉄鋼輸入に25%、アルミ製品輸入に10%の追加関税を課した。2025年には双方の追加関税を

⁴ 岡田（2022）

⁵ 日本経済新聞「中国製造2025とは ハイテク産業、新エネ車など10分野強化」2025年5月7日朝刊

⁶ United States Trade Representative, “Section 301 Investigations”, <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>, (閲覧日2025年10月26日)

⁷ Fact Sheet: President Donald J. Trump Strikes Deal on Economic and Trade Relations with China, dated November 1, 2025

⁸ Trade Expansion Act of 1962, 19 USC §1862. 個別措置は the White House “Proclamations” at <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamations/> (閲覧日2025年11月9日) 参照。

50%に引上げ、対象を白物家電まで拡大した。

2025年4月、同条に基づき自動車及び自動車部品に25%の関税を課し、同年5月からは基幹自動車部品に25%の関税を課した（なお、USMCA原産の車両は対象外。また2030年4月30日まで米国組立車両に使用する部品の輸入関税は一部免除）。その後の個別交渉により英国車は10万台を上限として10%、日本車、EU車、韓国車は15%とされた。

2025年8月には同条に基づき銅半製品に50%の追加関税を課し、10月からは軟材に10%、家具に25%の追加関税を、11月からは中・大型トラックと同部品に25%、バスに10%の追加関税を課している。現在、航空機部品、医薬品、半導体、重要鉱物、ドローン、ポリシリコン、風力発電機、医療機器、ロボット・産業機械について調査中である。

② IEEPA 関税

(A) フェンタニル関税

トランプ大統領は、国際緊急経済権限法（International Emergency Economic Power Act: IEEPA）に基づき、合成オピオイドの継続的な流入が米国に深刻な影響を及ぼしているとして、中国産品に2025年1月から10%、3月から20%、カナダ・メキシコ産の全品目のうちUSMCAの原産地規則を満たす製品を除き3月4日より25%の関税を課した。その後、中国に対するフェンタニル関税は2025年11月から1年間10%に削減することで中国と合意した⁹。

(B) 相互関税

2025年4月、トランプ大統領はIEEPAに基づき全世界からの輸入に10%の関税（「ベースライン関税」）を適用した。さらに8月から国別に10%から50%の関税（「国別関税」）を課した¹⁰。ただし、7月中の個別交渉により日本及びEUとは既存税率を含め15%、ASEAN諸国とは19%から20%とすることで合意された。8月以降も個別国との合意が進んだ。

中国とは当初、報復関税の応酬となったが、2026年11月10日まで米国が対中相互関税を30%に、中国が報復関税を10%に引き下げることで合意した¹¹。

⁹ 前掲註(7)。

¹⁰ Executive Order “Further Modifying the Reciprocal Tariff Rates”, dated July 31, 2025.

¹¹ 前掲註(7)。

第2節 米中の措置への対抗措置

過去には世界の自由貿易制度を脅かす措置、たとえば米国の鉄鋼セーフガード措置やバード修正条項、中国のレアアース輸出制限措置に対し、同志国が協調または共同してWTO紛争を提起し、措置を撤廃させることに成功している¹²。しかし、上級委員会の機能が停止している現在において、多数国間暫定上訴仲裁アレンジメント (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement: MPIA) に参加していない米国に対して、この方法はもはや有効ではない。事実、米国の232条鉄鋼及びアルミに関する措置WTO紛争¹³は、米国がパネル報告を上訴したため¹⁴、宙に浮いている。

WTO制度は、紛争解決制度とは別途に、加盟国が一方的に行える貿易制限措置としてGATT6条にアンチダンピング (Antidumping: AD) 措置及び相殺措置を、同19条にセーフガード (Safeguards: SG) 措置を、同20条に一般的例外措置を、同21条に安全保障例外措置を定めている。

本節では、同志国が自由貿易制度を脅かす米中の措置に対抗するためにそれら措置を共同・協調してとることができるか検討する。

1. 中国の産業補助金：GATT6条6項に基づく共同対抗措置

非市場経済国産品の輸入には相殺関税を課さないとしていた米国は2007年、中国政府と中国輸出生産者の間には一定の距離があるとして、中国製品に対してAD関税とは別途に相殺関税を課すこととした¹⁵。EUがこれ

¹² Appellate Body Report, *US - Steel Safeguards*, WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R, adopted 10 December 2003; Appellate Body Report, *US - Offset Act (Byrd Amendment)*, WT/DS217/AB/R, WT/DS234/AB/R, adopted 27 January 2003; Appellate Body Reports, *China - Rare Earths*, WT/DS431/AB/R / WT/DS432/AB/R / WT/DS433/AB/R, adopted 29 August 2014.

¹³ *United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS544, WT/DS547, WT/DS548, WT/DS550, WT/DS551, WT/DS552, WT/DS554, WT/DS556, WT/DS564.

¹⁴ たとえば、中国について、*Notification of an Appeal by the United States under Article 16 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute (DSU)*, WT/DS544/14, dated 30 January 2023.

に追随した¹⁶。

しかし、輸入国単独の措置は中国から第三国への輸出増を招き、中国の産業補助金への効果的な対抗策となっていない。これに対抗するためには、輸入各国の連携により中国の産業補助金に対して相殺関税による輸入の壁を創り上げる必要がある。このような連携の必要性は、米国の米中経済・安全保障検討委員会が米国連邦議会に勧告しているところでもある¹⁷。

GATT6条6項は、輸入国が、補助金付き輸入により損害を受けた第三国の産業のために、当該補助金付き輸入に相殺関税を課すことを認めている（以下「第三国のための相殺関税」）。過去にこの措置の活用事例はないが、中国が産業補助金を重点10分野に集中して輸出競争力を増強して各国の産業を棄損している今、活用すべきではないか。

1) GATT6条6項の規定の概要

第三国のための相殺関税ルール創設の背景、文言解釈及び適用については小職「中国国有企業に対する産業補助金規律の強化—第三国のための相殺関税の活用」¹⁸に詳説したところであるが、その概要は次の通りである。

第三国のためのAD関税、相殺関税はGATT6条6項(b)により認められている。しかし、その条件としてWTO加盟国の承認を得ることとしている。このような承認を得ることは通常全会一致によるため、困難である。

しかし、第三国のための相殺関税のみに同項(c)に追加ルールを設けて、国内産業に「遅延すれば回復しがたい損害を生ずるような」状況である場合、加盟国の承認なく賦課することを認めており、加盟国が賦課後に当該第三国のための関税を「否認」しない限り、措置を撤回する必要はない。

第1の要件である「遅延すれば回復しがたい損害を生ずるような」状況についてGATT6条は何ら定めていないが、同19条2項に暫定SG措置の発動要件として「遅

¹⁵ See *Amended Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination: Coated Free Sheet Paper from the People's Republic of China*, 72 Fed. Reg. 17,484 (April 9, 2007).

¹⁶ The Council of the European Union, *COUNCIL IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 452/2011 of 6 May 2011 imposing a definitive anti-subsidy duty on imports of coated fine paper originating in the People's Republic of China*, L 128/18, dated 14 May 2011.

¹⁷ See *2025 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, November 2025 p.459.

¹⁸ 梅島 (2022)

延すれば回復しがたい損害を与えるような危機的な事態」と定めている。これまで暫定 SG 措置は、従業員の一時的解雇、生産の中止、生産設備の一時閉鎖などを根拠として実施されており、同措置を実施する特段の妨げとはなっていない。また、暫定 SG 措置の発動基準である“delay would cause damage”に比して、第三国のための相殺関税を暫定的に賦課するための損害の蓋然性は“delay might cause damage”と低い基準が設定されている。

よって、国内産業に暫定 SG 措置を発動する程度の損害状況が認められれば第三国のための相殺関税を発動する要件は充足されるものと思われる。

WTO 加盟国が第三国のための相殺関税を「否認」した場合には、輸入国は措置を撤廃しなければならないが、この「否認」決議も全会一致を要する。かかる決議には輸入国、該当第三国及び同志国が反対するであろうから、決議は成立しないであろう。よって、この要件は第三国のための相殺関税の賦課を継続するための障害とはならない。

2) 第三国のための相殺関税の活用

以上から、GATT6 条 6 項の規定上、第三国のための相殺関税を輸入国の判断で実施し継続することは難しくない。中国が産業補助金を交付した製品に対しては、輸入諸国が協調して第三国のための相殺関税を課して輸入の壁を形成して、効果的に対抗することを検討すべきである。

なお、そのため、同志国間で事前に、第三国のための相殺関税の適用及び運用手続について合意しておく必要がある。

2.GATT19 条の SG 措置と判断しての対抗措置

GATT19 条について詳細ルールを定めた SG 協定は 8.2 条に、SG 措置を発動した国が利害関係輸出国に適切な補償を提供しなかったとき、利害関係輸出国に対抗措置をとることを認めている。本節ではその利用可能性と範囲を検討する。

1) 米国—鉄鋼及びアルミに関する措置

中国、EU、インド、トルコらは、米国の鉄鋼アルミ 232 条措置は SG 措置であるにもかかわらず補償が提供されなかったとして、SG 協定 8.2 条に基づき米国産品輸入に対抗関税を課した。さらに、当該国らは 232 条措置を WTO 紛争に提訴した。米国はこれに対し反訴を提起

した。

WTO パネルは、SG 協定 11.1 条 (c) に「第 19 条以外の GATT 条項に従って…とろうとし、とり又は維持している措置については適用しない」と定められているところ、米国は 232 条措置を GATT21 条にしたがって追及し、発動し、維持している措置であるから SG 措置ではないと判断した¹⁹。他方、232 条措置は GATT21 条の安全保障例外に当たらないとして、GATT2 条 1 項 (b) の関税譲許、同 1 条 1 項の最恵国待遇に不整合な措置であると判断した。

当該パネル判断は上訴されたため、同判断は実質的に無効となった²⁰。

2) SG 措置との判断に基づく対抗措置の有効性

SG 協定 8.2 条は原措置が SG 措置であるとして対抗措置をとる判断を利害関係輸出国に委ねていると考えられる。物品理事会の反対決議は自国及び同志国が賛同しないであろうゆえ、想定する必要はないであろう。

本件に先立ち、上級委員会はインドネシア—鉄鋼アルミ製品事件で、GATT19 条に基づく SG 措置とは GATT 上の義務を停止し、または譲許を撤回もしくは修正するもので、かかる義務の停止と国内産業の損害を救済するという特定の目的との間に立証可能な結び付きが存在する措置であると教示した²¹。対抗措置をとることとした利害関係国の判断が当該基準を満たすものであれば、対抗措置は WTO 協定に沿ったものである。

原措置国は他の GATT 条項に従ってとった措置であると主張して WTO 紛争を提起することができる。しかし、その立証責任は原措置国にある。原措置国が WTO 紛争においてかかる立証に成功するまでは、原措置は SG 措置である。利害関係輸出国が反論して立証を阻止することも考えられる。

¹⁹ Panel Report, *US — Steel and Aluminium Products (China)*, WT/DS544/R, circulated to WTO Members 9 December 2022, appealed 26 January 2023, paras. 7.70, 7.100. Panel Report, *China — Additional duties (US)*, WT/DS558/R, circulated to WTO Members 16 August 2023, appealed 18 September 2023, para. 7.119.

²⁰ たとえば中国について World Trade Organization “*Notification of an Appeal by the United States under Article 16 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*”, WT/DS544/14, dated 30 January 2023.

²¹ Appellate Body Report, *Indonesia - Iron or Steel Products* WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R, and Add.1, adopted 27 August 2018, paras. 5.55-5.56.

よって、利害関係輸出国が、米国 232 条措置のような全輸入を制限して国内産業を保護する措置が発動されたときに当該措置を SG 措置と判断して対抗措置をとることは、WTO 協定に整合的である。

なお、本件パネルは、米国の 232 条関税措置を SG 措置とみなして対抗措置を行うことは WTO 協定不整合と判断される可能性があることを示している。しかし同時に、米国の 232 条措置も GATT21 条では正当化されないと判断している。したがって、パネル判断が WTO 紛争解決機関で採択されることとなったとしても、撤廃を求められるのは 232 条措置と対抗措置の双方である。その場合、232 条措置が撤廃されれば対抗措置は使命を果たしたことになる。他方、米国が 232 条措置を撤廃しなければ、SG（ではなかった）措置への対抗措置を撤廃して WTO 紛争解決制度に基づく対抗措置に切り替えることができる。

以上から、本件パネル判断は米国の 232 条措置のような措置を SG 措置と判断して対抗措置をとることの障害とならない。

3) 米国の相互関税に適用できるか

米国の相互関税は、全輸入にベースライン関税として課す 10% と国別関税から構成されている。

相互関税を課した 2025 年 4 月 2 日付行政命令²²は、貿易相手国の関税障壁、非関税障壁により米国経済は不均衡に開放されており、米国内での製造への影響により持続可能ではないとしている。さらに、輸入に依拠することは米国の製造業における雇用を減少させるなど米国経済の脅威となる、米国の競争力にかかる流れを反転させることにかかっている、としている。

この説明は、相互関税が米国の製造業を国際競争から保護するため、GATT2 条の譲許関税義務を停止して、全輸入に 10% ベースライン関税を課すものであることを明示している。8 月 9 日からは国別関税を課すことにより GATT1 条の最恵国待遇の義務を停止している。

かかる説明は、相互関税が上級委員会の示した SG 措置の要件を満たしていることを示している。したがって、利害関係輸出国は SG 協定 8.2 条に基づく対抗措置をとることができると考えられる。

4) 対抗措置は同志国が共同して行うべきである

以上から、米国の 232 条関税、相互関税を SG 措置と判断することができる。同志国と協調して対抗措置をとることを検討すべきである。

3. GATT20 条に基づく対抗措置

GATT 20 条は (a) から (j) までに掲げる措置を「採用すること又は実施することを妨げるものと解してはならない」として、自由無差別貿易の例外を定めている。これらのうち、(b) から (j) の例外は適用範囲が限定的である。よって、他国の措置に対抗する措置を同条 (a) 「公徳の保護のために必要な措置」として正当化できるかを検討する。

1) GATT 20 条 (a) にかかわる WTO 紛争

(a) の該当性が争われた WTO 紛争事例として米国－関税措置（中国）²³がある。同事例では、上述した 2018 年の米国 301 条措置が問題とされた。中国は GATT1 条及び 2 条 1 項に不整合であると訴えたが、米国は 20 条 (a) により正当化されると主張した。

パネルは、「公徳」とは「地域社会または国家に属し、影響を与え、または関係する善悪の行為に関連する生活慣習の集合」²⁴であるとして、法令違反によって善悪の基準すなわち公徳が示されるとの米国の主張に同意した²⁵。しかし、公徳の保護という目的と 301 条措置との間に純粋な関係が認められないとして (a) の例外は適用されないとした²⁶。

2) 検討

この事例は、法令により公徳を明確にすることができることを示した。日本は自由貿易を基本としている。自由貿易を脅かす行為は日本の「公徳」に反するものであることを法令で明示することにより、かかる行為に対抗する措置は「公徳」を保護するための措置として (a) に該当するといえるのではない。

ただし、対抗措置が (a) に該当するためには、公徳の保護のために「必要」な措置でなければならない。この必要性は、措置国の求める保護レベルを満たしかつ合理的に利用可能でより貿易制限的ではない措置が他に存在

²² Presidential Actions, *Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits*, Executive Orders, April 2, 2025

²³ Panel Report, *US - Tariff Measures (China)*, WT/DS543/R, circulated to WTO Members 15 September 2020 [appealed; adoption pending].

²⁴ 前掲 para. 7.115.

²⁵ 前掲註 (23) para. 7.140.

²⁶ 前掲註 (23) para. 7.222.

しないことが要件とされる²⁷。この点について WTO は紛争解決手続を用意して、相手国の協定不整合な措置に対して是正を勧告し、それに相手国が従わない場合に正式に対抗措置をとることができるようにしている。このように WTO 制度に整合した対抗措置をとる手段が用意されている一方で、(a) の例外措置が「必要」と認められるか疑問がある。

しかし、WTO 紛争解決手続は一定の時間がかかる上、上級委員会が機能を停止している現在では、MPIA に参加していない米国の措置に対しては、同手続による効果は期待できない。よって、米国の措置に対する対抗措置は (a) の例外措置として認められる可能性があるのではないか。

中国は MPIA に参加しているものの、中国の措置が発動されたときに直に対抗措置をとるべき緊急性があれば、正当と認められる可能性がある。

3) 結論

自由貿易を脅かす行為に対しては GATT20 条 (a) に基づく対抗措置を検討してよいものと思われる。ただし、措置の設計には、対抗措置の必要性と緊急性について慎重な検討が必要である。

4. GATT21 条：国連決議に基づく対抗措置

GATT21 条は加盟国が一方的にとることのできる措置として、(b) に「自国の安全保障上の重大な利益の保護のため」核及び軍備にかかわる措置並びに戦時などの時にとる措置を、(c) に「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」を定めている。

このうち (b) の適用範囲は狭すぎる。よって、米中の措置に対抗する措置として (c) が利用できるか検討する。

1) 「国連決議に基づく対抗措置」の利用可能性

国際連合憲章 25 条は「国際連合加盟国は、安全保障理事会の決定をこの憲章に従って受諾し且つ履行することに同意する」として、加盟国に安全保障理事会の決定に従うことを義務付けている。同 39 条は「安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定し、並びに、国際の平和及び安全を維持し又は回復するために、勧告をし、又は第 41 条及び第 42 条

に従っていかなる措置をとるかを決定する」とし、かかる措置として、同 41 条は「経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶を含むことができる」と定めている。

平和に対する脅威に対抗する措置として近年では、国際紛争以外の原因でソマリア²⁸、コートジボワール²⁹などに経済制裁を実施している。経済安全保障の脅威に対処するために制裁を科した前例はないが、制裁対象の範囲に制限のあることを示すものではない。同条は安全保障理事会に広い裁量を与えていると考えられている³⁰。

しかし、WTO 協定に反する行為を是正させるために WTO 紛争解決が用意されている。また強行規範違反とはいえない行為に対して、同 103 条の規定はあるものの国連安全保障理事会が制裁を決定するかは未知数である³¹。さらに、国際貿易の基本原則に反した行為をおこなっている米中は常任理事国である。安全保障理事会において常任理事国に対する措置が決定される可能性は極めて低い。

2) 結論

国際連合の決議に基づく経済制裁は、WTO 協定に整合的であり、すべての国連加盟国に実施を義務付けるものであるから非常に強力である。しかし、安全保障理事会が決定できる範囲の議論、また米中が安全保障理事会の常任理事国であるなどから、適用のハードルは極めて高い。

第 3 節 おわりに

日本が経済安全保障上で保護すべき最大の利益は自由貿易体制である。それを脅かす米国、中国の措置を放置しまた追認してよいものとは思われない。他方、かかる行為に対抗するために WTO 協定に反する措置をとることは本末転倒となる。

当該措置に対抗するためには、同志国と共同または協調して WTO 協定に整合的な対抗措置を発動すべきである。その方策として、産業補助金付き輸出に対しては第三国のための相殺関税の賦課による輸入の壁を形成すること、全世界からの輸入を制限する行為については SG 措置と判断して対抗措置を講ずること、その他自由貿易

²⁷ Appellate Body Report, *China - Publications and Audiovisual Products*, WT/DS363/AB/R, adopted 19 January 2010, para. 242 参照。

²⁸ 安全保障理事会決議 2036 号 (2012 年 2 月 22 日採択)

²⁹ 安全保障理事会決議 2153 号 (2014 年 4 月 29 日採択)

³⁰ 岩沢 705 頁、小松 407-408 頁。

³¹ 酒井 527 頁。

を脅かす行為に対しては GATT20 条 (a) の活用を検討すべきである。

参考文献

- 岩様雄司 (2020) 『国際法 第 2 版』 東京大学出版会
- 梅島修 (2020) 「産業補助金」 中川淳司編『WTO 改革の課題と方向』 国際貿易投資研究所 21-39 頁
- 梅島修 (2022)a, 「安全保障上の懸念を根拠とする輸入管理の GATT 規定との適合性」 関税と貿易 70 巻 7 号、38-45 ページ。
- 梅島修 (2022)b, 「中国国有企業に対する産業助金規律の強化－第三国のための相殺関税の活用」 『WTO 改革の原点と焦点』 ITI 調査研究シリーズ No.131、国際貿易投資研究所、13-28 ページ。
- 梅島修 (2022)c 「輸出入管理の GATT 安全保障例外規定との適合性」 久野新編『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) 25-31 頁
- 梅島修 (2023) 「特定国に対抗するサプライチェーン強靱化措置の WTO 協定整合性」 JMC ジャーナル第 71 巻第 6 号 (通巻 851 号) (2023)
- 大西進一 (2023), 「経済安全保障と国際経済法との緊張関係－政経分離の終わり?－」 関税と貿易 71 巻 8 号、60-72 ページ。
- 岡田陽 「中国の政府補助金は市場歪曲的なのか：中国の政府補助金の実態分析」 経済産業研究所 (2022) available at https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/175.html (閲覧日 2025 年 11 月 2 日)
- 久野新 「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』 亜細亜大学アジア研究所 (2022) 5-14 頁
- 小松一郎 「実践国際法 (第 2 版)」 信山社 (2011)
- 佐野淳也 「変化する中国の一带一路 — 「量から質への転換」 の実像—」 環太平洋ビジネス情報 RIM 2025 Vol.25 No.96 43
- 高田寛 「経済安全保障推進法の検証と法的課題」 明治学院大学 法と経営学研究所年報 Vol. 4 (2022 年度) 1-18 頁
- 田中嵩大 「米中の経済的威圧行為で変わる日本経済の針路① 輸入規制を強化する二大大国」 三菱総合研究所エコノミックレビュー (2024), available at <https://www.mri.co.jp/knowledge/insight/20240422.html> (閲覧日 2025 年 10 月 21 日)
- 畠山京子 「非伝統的安全保障概念の再検討と資源安全保障」 国際安全保障 45 巻 (2017-2018) 3 号、2017 年 45 巻 3 号 p. 1-17、available at https://doi.org/10.57292/kokusaiizenhoshou.45.3_1
- 三浦有史 「脱「中国依存」の現在地と今後を読み解く」 2024.3 JOI、3-7 頁
- 汪志平 「対立と対話の米中関係：歴史、現状、展望」 札幌大学研究紀要 第 6 号 (2024 年 3 月) 89-115 頁
- The White House, *Building Resilient Supply Chain, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth*, June 2021, available at https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf?utm_source=sfmc%E2%80%8B&utm_medium=email%E2%80%8B&utm_campaign=20210610_Global_Manufacturing_Economic_Update_June_Members
- Francesca Ghiretti “*The Return of Economic Statecraft*” *Internationale Politik Quarterly*, dated September 30, 2025, available at <https://ip-quarterly.com/en/return-economic-statecraft>, (閲覧日 2025 年 10 月 22 日)
- Joost Pauwelyn (2001), “*The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?*”, the *American Journal of International Law*, Vol. 95, pp. 535-578

The state of play of industrial subsidies as of 2023, OECD Policy Brief, June 2025, available at https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/the-state-of-play-of-industrial-subsidies-as-of-2023_f93c3e45/753cd39f-en.pdf

Lorenzo Rotunno and Michele Ruta “*Trade Implications of China's subsidies*”, International Monetary Fund, 23 August 2024 available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/08/15/Trade-Implications-of-China-s-Subsidies-552506>

Osamu Umejima (2023), “*Revisiting Subsidy Rules, after the Global Financial Crisis and Covid-19: Suggestion to Utilize Article VI:6(c) of the GATT*”, D. Yokomizo, Y. Tojo, and Y. Naiki eds, *Changing Orders in International Economic Law Volume 1: A Japanese Perspective*, Routeledge, pp. 139-150.

電気自動車、蓄電池、重要鉱物における サプライチェーンの強靱化

篠田 邦彦

Enhancing Supply Chain Resilience for Electric Vehicles, Storage Batteries, and Critical Minerals

Kunihiko SHINODA

はしがき

2010年に発生した、中国のレアアース輸出規制による「レアアース・ショック」は、重要鉱物の供給途絶が先端産業と国家経済に与える影響の大きさを、日本に強く認識させる契機となった。その後、日本は供給源の多角化、代替材料の研究開発、WTOなど国際ルールに基づく対応などを通じて一定の成果を上げてきた。しかし近年、中国による重要鉱物に対する輸出管理の相次ぐ強化をはじめ、資源ナショナリズムの先鋭化、紛争・人権リスクの顕在化などを背景に、重要鉱物を巡る国際環境は再び不安定化している。しかも現在のサプライチェーンは、電気自動車（EV）や蓄電池といった成長産業と密接に結びつき、採掘から製錬・加工、部素材、最終製品に至るまで複雑かつ多層的に構築されている点で、2010年代初頭よりもはるかに高い戦略的重要性を有している。

世界的な脱炭素化とデジタル化の進展により、EVおよび蓄電池の需要は急速に拡大しており、それらの基盤となるリチウム、ニッケル、コバルト、グラファイト、レアアース等の重要鉱物は、経済成長のみならず国家安全保障上の中核的資源となっている。他方で、製錬・加工など中流工程の特定国への集中、とりわけ中国への高い依存は、地政学的緊張や政策変更が直ちに供給リスクへと転化する構造的脆弱性を内包している。重要鉱物の安定供給は、もはや企業レベルの調達戦略にとどまらず、国家としての産業政策・安全保障政策の一環として捉える必要がある。

本論文の目的は、EV・蓄電池・重要鉱物のサプライチェーンを一体のシステムとして分析し、その脆弱性の

所在と背景を明らかにした上で、日本が採るべき強靱化戦略を経済安全保障の観点から体系的に検討することにある。具体的には、第一に、カーボンニュートラル時代における需要構造の変化とサプライチェーン依存の実態を整理する。第二に、中国の輸出管理、資源国の政策変更、紛争・人権問題といった地政学的・制度的リスクを分析する。第三に、米国、EU、中国を中心とする主要国・地域の政策競争の構造を比較し、その含意を明らかにする。第四に、経済安全保障推進法に基づく日本の政策対応を評価し、上流開発、製錬・加工、リサイクルを含む政策手段の有効性と課題を検証する。さらに、国際連携や多国間枠組みの役割を踏まえ、今後の政策の方向性を提示する。

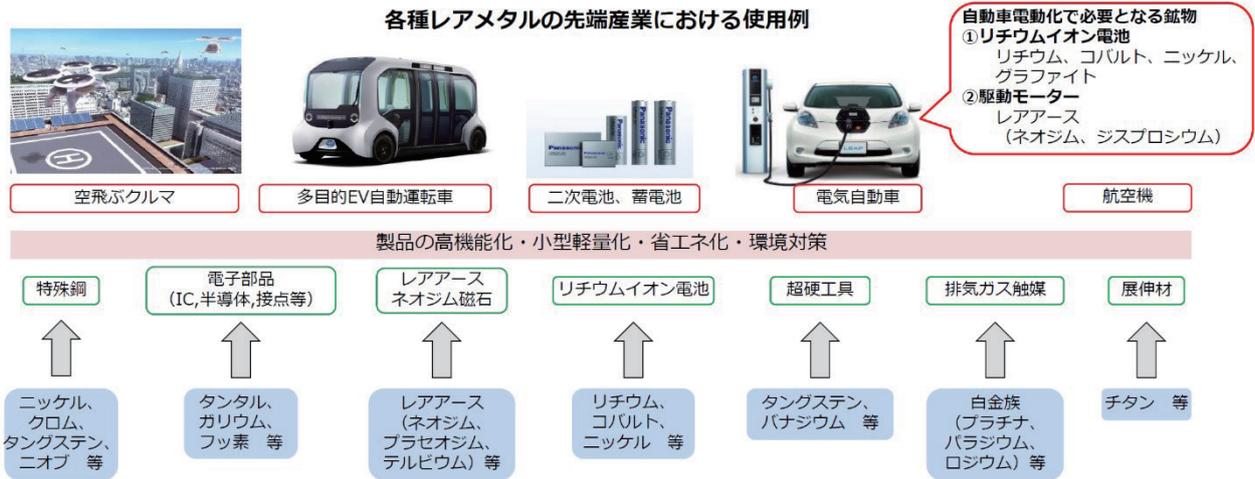
本論文は、備蓄・供給源の多角化・リサイクルを柱とする三位一体の戦略と、同志国および資源国との連携を通じた強靱なサプライチェーンの構築こそが、日本の産業競争力と経済安全保障を同時に強化する鍵であることを示すことを目指すものである。

第1節 電気自動車・重要鉱物・蓄電池のサプライチェーンを巡る状況

1. カーボンニュートラル時代の需要急拡大

グリーン・トランスフォーメーション（GX）やデジタル・トランスフォーメーション（DX）に関連した先端技術・産業において、リチウム、ニッケル、コバルト、グラファイト、レアアースなどの重要鉱物は、製品の高機能化等を実現する上で重要な蓄電池・モーター・半導体等の部品の生産に必要不可欠である。今後、蓄電池・モーター・半導体等の部品の生産の拡大に伴い、その生産に必要な鉱物資源の需要も急速に拡大する見込みであ

第1図 各種レアメタルの先端産業における使用例



(出所) 経済産業省製造政策局 (2024), 「鉱物政策を巡る状況について」4 ページ

る。国際エネルギー機関 (IEA) によれば、電気自動車 (EV) の普及により、2020 年から 2040 年までの 20 年間で、リチウムは約 13 倍、コバルトやニッケルも 6 倍以上の需要になる見込みである。¹

これら重要鉱物は希少性・偏在性が高いとともに代替性が乏しく、また、蓄電池は、製造・供給能力が中国など特定国に集中しており、サプライチェーン依存リスクの管理が必要なことから、経済安全保障推進法ではサプライチェーン強靱化を必要とする特定重要物資に指定されている。

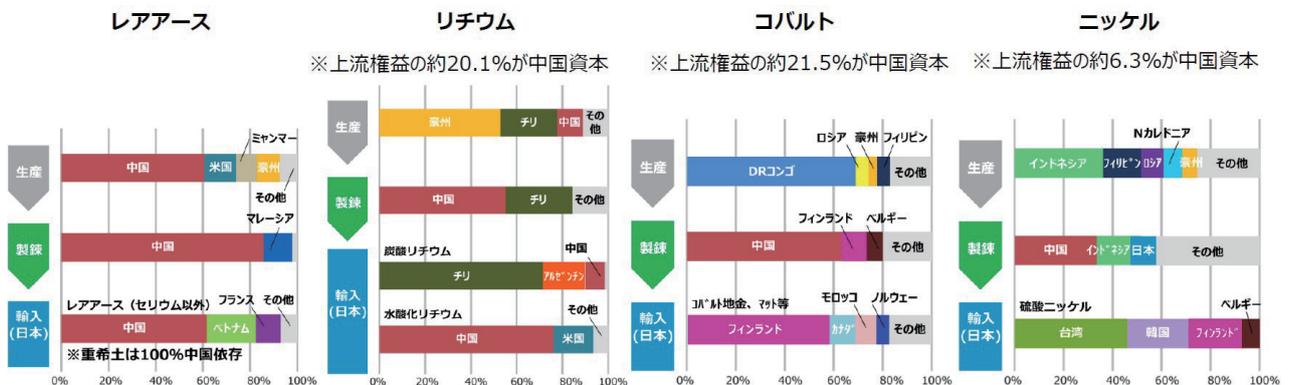
2. サプライチェーン依存の構造的問題

蓄電池については、日本企業は技術優位で初期市場を

確保したが、各国の強力な政府支援も背景に市場が拡大し、その中で、中国や韓国のメーカーがシェアを拡大する一方、日本メーカーはシェアを低下させている。特に CATL や BYD のような中国メーカーは世界シェアの 60% 以上を占め、技術開発力と生産規模の両面で圧倒的な存在感を示している。²

重要鉱物の鉱石の生産段階で、中国のシェアが高いのは、重希土類を中心とするレアアースである。リチウム、ニッケル、コバルトは豪州、チリ、コンゴ民主共和国など鉱物資源保有国からの鉱石等を輸入して加工している。特に問題となるのが製錬・加工など「中流工程の集中」である。採掘段階では多くの国が参加するものの、製錬・加工は低い人件費と比較的緩い環境規制などの理由から中国に集約されており、供給途絶リスクが非常に

第2図 重要鉱物の中国依存状況



(出所) 資源エネルギー庁資源燃料部 (2023), 「GX を見据えた資源外交の指針」37 ページ

¹ 経済産業省製造産業局鉱物課 (2025) 5 ページ

² 経済産業省 (2024), 「蓄電池産業戦略の関連施策の進捗状況及び蓄電池を取り巻く主な環境変化について」21 ページ

高い。特に日本が中国に大きく依存しているのは重希土類、水酸化リチウムとなっている。なお、ニッケルについては我が国が製錬で一定のシェアを占めている、基本的にステンレス材料向けであり、電池材料向けの能力向上が今後の課題となっている。

3. 日本企業による中長期的な上流投資の必要性

中国は、比較的リスクの高い開発初期フェーズを含めた他国の鉱山権益の買収を進めており、グローバルな影響力を強めている。例えば、リチウムについて、中国は、カナダ・豪州等の企業に比べ大型案件を中心に権益買収を進めており、2021年以降の権益買収の約6割(金額ベース)を中国が占めている。³

日本の場合、大手商社経由で重要鉱物を調達するのが一般的である。他方、米国、中国、韓国等の諸外国では資源会社に加え、中下流の部素材・セルメーカー・OEM企業が、直接、上流権益に出資している。一般的には、リスクやコストが低い優良案件ほど先に確保されていく傾向にあり、年々、リスクやコストが高い案件への対応が必要となる傾向にある。

2023～2024年にはリチウム、ニッケル、コバルト、レアース等の価格の低下が見られたが、これは一時的な需給ミスマッチによるものであり、2025年には反発しつつある。中長期的には電動化・蓄電池需要の拡大により、依然として上流資源の開発投資は不可欠である。特に日本企業は上流投資の不足が指摘されており、長期的な調達権益の確保が必要とされている。

第2節 地政学的リスクと供給不安要因

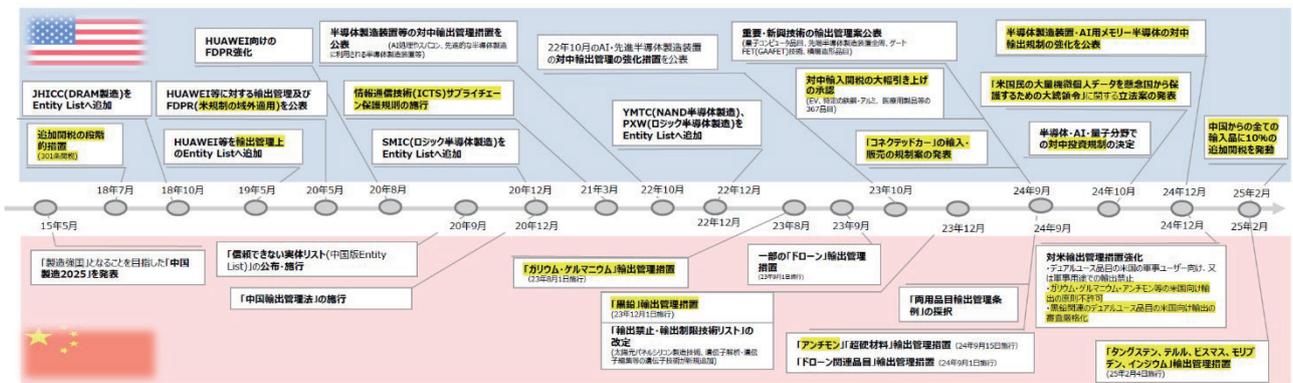
1. 中国の重要鉱物に対する輸出管理強化：

日本が、多くのレアメタル・レアースの製錬工程を

依存する中国では、近年、様々な貿易管理措置を実施している。輸出に政府の許可が必要な物質が増えており、サプライチェーンの不確実性が高まっている。中国は2023年に半導体材料に用いられるガリウム及びゲルマニウム、また、2024年に車載用電池に用いられるグラファイトやアンチモン、2025年に入ってタングステン、テルル、ビスマス、モリブデン、インジウムなどの戦略的物資に対する輸出管理を強化した。これらの重要鉱物は、生産・製錬の工程の大部分を中国に依存し、輸入量に占める中国のシェアが高い。これらの輸出管理措置は、米中の戦略的競争の激化を背景としており、中国の利益に反する行動をとる国に対して輸出管理の強化などの対抗措置をとることを狙いとしている。他方、米国も中国に対して、コネクテッドカーの輸入・販売の規制案、半導体製造装置等の対中輸出規制強化措置を公表するなど、貿易管理を強化する方向にある。

この状況は2010年代前半の「レアース・ショック」を想起させる。2010年に中国がレアース輸出規制を行った際、日本はライナス社(豪州)との協力による代替供給源となる上流開発プロジェクト形成、研究開発による省資源化や代替材料開発、中国政府の輸出規制に対するWTO提訴による措置停止への働きかけなどの対応策を進めた。こうした取組の結果、日本は、重希土類(ジスプロシウム、テルビウム)の代替供給や磁石製造でのレアースの使用料の削減に成功し、中国はレアースに対する輸出制限を撤廃した。その結果、レアース全体で日本の輸入に占める中国の割合を、2009年の85%から2020年に58%まで低減することに成功した。しかし現代の重要鉱物のサプライチェーンでは、当時よりも複雑かつ中国依存が深まっており、より強固なリスク管理が必要となっている。

第3図 最近10年間の米国と中国の貿易管理措置の概要



(出所) 経済産業省製造産業局鉱物課 (2025), 「鉱物資源を巡る状況について」2 ページ

3 資源エネルギー庁資源燃料部 (2023) 38 ページ

2. 資源ナショナリズムの先鋭化

近年、鉱物資源国では資源ナショナリズムが強まっている。例えば、インドネシアは鉱業法を改正し、ニッケル鉱石の輸出禁止に踏み切り、国内に製錬産業やEV部材産業を誘致する「国内付加価値化戦略」を推進している。フィリピン、コンゴ民主共和国、ザンビアなども同様の政策を採用しつつあり、鉱石輸出規制やロイヤリティの引き上げなどの政策を進めている。資源ナショナリズムの背景には、現地経済への恩恵拡大、外資企業への交渉力強化、中国を含む複数大国間競争の利用などの背景があると考えられるが、こうした資源ナショナリズムに基づく政策変更は供給不安定化をもたらすリスクが高い。

3. 紛争・人権リスクの深刻化

重要鉱物の中には、「紛争鉱物」として指定されるものも多い。特にコンゴ民主共和国で算出されるコバルトやタンタルは、武装勢力の資金源となる事例が報告されており、児童労働・強制労働や偽装認証タグなどの人権侵害リスクが顕在化しつつある。こうした問題に対して、米国はドッド・フランク法により紛争鉱物の製錬所までの報告義務を課し、EUは、28の紛争・高リスク地域を指定し、CSDDD（企業持続可能性デューデリジェンス指令）を採択した。消費者・投資家からの人権配慮要求の高まりを背景に、大企業はサプライチェーンを監視し、説明責任を強化することが不可避となっている。今後はコバルト・ニッケル・リチウムなどEV・半導体関連鉱物も人権問題の懸念があり、同様の規制が拡大される可能性が高く、日本企業としてもサプライチェーン多元化やリスク管理などの対応が求められる。⁴

第3節 主要国・地域の政策競争の激化

1. 米国：IRAと産業政策の大転換

米国は、日本の重要鉱物に相当する概念として内務省(DOI)が「重要鉱物」を指定している。また、エネルギー省(DOE)がエネルギー転換に係る原材料を「重要原材料」と指定している。バイデン政権下で制定されたインフレ削減法(IRA)では、バッテリーや鉱物の生産設備投資に対して最大30%の税額控除を行うとともに、EV等の購入者向け税額控除において、バッテリーに含まれる重要鉱物の一定割合に「米国やFTA締結国」調達することを要件化している。国防生産法(DRA)では、

10億ドルを拠出し、重希土類分類精製施設やグラファイト鉱山及び負極財製造施設の建設支援を実施している。また、インフラ投資雇用法(IIJA)では、バッテリー製造に対して60億ドルの助成金を措置し、原材料の鉱物の処理能力の高度化等を支援している。

その後発足した第二次トランプ政権は、EV義務化を撤回し、インフレ削減法(IRA)による資金支出を停止した。ただし、IRAの税額控除制度の変更には法改正が必要であり、一部のプロジェクトは継続される見込みである。また、安全保障の議論とセットで、各国の鉱物資源確保を伺う動きもみられる。例えば、トランプ大統領は、米国がウクライナへの支援を継続するのと引き換えに、同国のレアアース等の天然資源の権益を得る取引を提案し、両国の間でウクライナの鉱物資源の権益に関する協定を締結した。米国は、コンゴ民主共和国が先端技術に必要な重要鉱物のかかなりの部分を有していると認識しており、同国の重要鉱物へのアクセスを認める可能性のある取引について協議を始めている。

2. EU：重要原材料法(CRMA)による域内供給網強化

EUは、重要原材料のEU域内における供給確保を目的として欧州重要原材料法(CRMA)を2024年5月に公布した。重要原材料の中でも、グリーンや防衛、宇宙産業において需要が伸びる原材料を「戦略原材料」に指定し、CRMAによる支援措置等の対象としている。

CRMAでは、戦略原材料について、2030年までに、10%をEU域内で採掘、40%をプロセッシング(原料加工)、25%をリサイクルすることや、単一第三国への輸入依存度を域内消費量の65%以下とする目標を設定している。この目標を達成するため、戦略原材料に関するプロジェクトへの支援、EU域内の探鉱プロジェクトの設定、重要原材料のサプライチェーンのモニタリング、リサイクル義務、環境フットプリントの公表などを進める予定である。

資金支援としては、EUがHorizon Europeによる予算措置をとっているのに加え、EU各国が独自に基金を運用している。例えば、フランスはFrance2030の下、重要原材料分野に10億ユーロの基金を設置し、リチウム鉱山開発やバッテリーリサイクル等の5つの事業に約1億ユーロを措置している。ドイツは、2024年2月に、重要原材料分野を対象とした10億ユーロの基金設置を決定した。

⁴ 日本経済新聞(2025)「重要鉱物が紛争資金源に 供給網巡り企業の責任増す」

3. 中国：資源輸出管理と高付加価値産業への転換

中国は、重要鉱物の採掘から機能性素材・部品の製造、そしてEV等の最終製品の製造に至る産業構造の上流から下流まで生産能力の強化や海外市場の開拓を進め、欧米諸国に対抗しようとしている。

重要鉱物の採掘、選鉱・製錬など上流分野では、「一帯一路」構想を通じて海外の鉱物資源国での権益の取得を強化するとともに、国内では、輸出管理法（2020）を通じた安全保障観点での輸出管理強化や、希土管理条例案（2021）を通じた資源管理の強化を進めてきた。また、合金製造、一次製品製造（機能性素材）、二次製品製造（部品）などの中流分野では、国家希土機能材料イノベーションセンターの設立（2020）等により産業高度化・付加価値型産業への転換支援を行うとともに、輸出禁止・輸出制限技術リスト改定案（2022）によりレアアース磁石技術の禁輸措置をとっている。重要鉱物をもとに製造されたモーターや蓄電池などの部品を使って、下流分野ではEVなどの戦略製品を製造し、国内だけでなく欧州やグローバルサウスの国々の市場を開拓しようとしている。

4. 資源国：高付加価値化戦略の加速

インドネシアなどの資源国は、鉱石輸出を制限し、製錬・加工・電池製造など付加価値工程を国内に取り込むことで経済発展を図ろうとしている。これは先進国企業にとって新たな投資機会である一方、政策リスクの増大

という課題も存在する。

ニッケル、ボーキサイト、銅の主要生産国であるインドネシアは、2020年1月からニッケル鉱石の輸出を禁止し、2023年6月以降ボーキササイトの輸出を禁止し、銅についても未加工鉱石の輸出禁止を計画している。日本企業は、インドネシアの銅鉱山権益から撤退し調達先を他国産に変更し、ニッケル製錬への投資対応にも遅れがみられる。

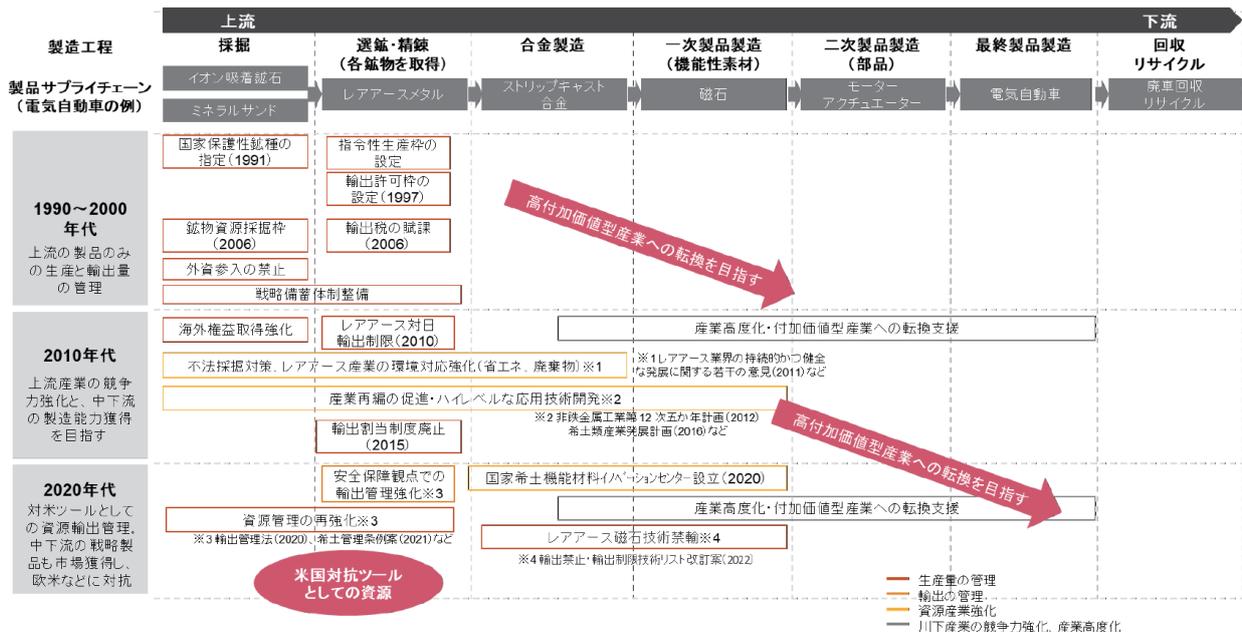
ニッケル、コバルトの主要生産国であるフィリピンでは、2021年7月、高付加価値化法案が議員立法され、ニッケル及び鉄鉱石の輸出規制が盛り込まれている。2023年1月には、バスクワル貿易産業大臣が鉱石輸出税の課税導入を検討していることを発表した。

銅、リチウムの主要生産国であるチリでは、2023年4月、ボリッチ大統領が国家リチウム戦略を発表し、国家管理の下、官民連携事業としてリチウム開発を進める方針を発表した。新規の重要開発プロジェクトは、過半数をチリ政府が出資し、また、現地での一定割合の高付加価値化も義務化することとなった。既存生産者は反発しているが、2023年5月に中国BYDが正極材工場建設を発表するなど政府の動きを活用する動きも目立っている。⁵

5. 米欧中における電気自動車関連の政策動向

欧米諸国では、電気自動車に対する支援措置を縮小し、電気自動車とプラグインハイブリッド車の販売が伸び悩んでいるのに対し、中国では新たに導入された買替促進

第4図 重要鉱物をめぐる中国の政策



(出所) 藤沢可南子 (2023) 「重要鉱物をめぐる政策競争と将来シナリオ：企業が検討すべき備えとは」 4 ページ

⁵ 資源エネルギー庁資源燃料部 (2023) 34 ページ

策の効果もあり、販売の増加基調が継続している。

米国では、トランプ大統領がEV義務化廃止、ガソリン車の販売を制限する州の排出ガス規制免除、EVを優遇して購入を事実上義務付ける不公平な補助金等、政府による不適切な市場歪曲の排除を政策に掲げ、2025年1月にEV義務化の廃止に係る大統領令に署名した。欧州では、ドイツが2023年末に補助金（最大4,500ユーロ）停止、フランスが2023年末に補助金対象EVの縮小、2024年に補助金減額の公表（最大7,000→4,000ユーロ）等の措置をとった。他方、中国では、2022年で新エネルギー車（NEV）補助金を停止したが、2024年半ばから自動車買替促進策（NEVに最大22万円）を導入し、2025年には補助金を増加（NEVに最大43万円）させている。

こうした政策の違いがある中で、米欧中での電気自動車とプラグインハイブリッド車の販売実績について、2020年から2023年の年平均伸び率と2024年の前年比を比較してみると、米国は66%から6%、欧州は31%から-1%と伸びが大幅に鈍化している一方、中国は85%から36%へと伸びが鈍化したものの、依然として増加基調が継続している。⁶

第4節 経済安全保障推進法に基づく日本の政策対応

1. 供給確保の基本方針

日本は2022年に策定した経済安全保障推進法に基づき、重要鉱物を「特定重要物資」と位置づけ、供給確保に向けた包括的政策を展開している。経済安全保障推進法の下、「重要鉱物に係る安定供給確保を図るための取組方針」を策定し、重要鉱物の安定供給確保に向けた施策の基本的な方向及び目標を定めている。

上記の取組方針の中で、「世界的な鉱物開発プロジェクトの奥地化・深部化、鉱石品位の低下等に伴う上流開発環境の悪化に加え、環境対策・人権問題への追加対応コストにより、鉱山開発費用は上昇傾向にあり、鉱山開発プロジェクトの経済性・収益性は悪化している。また、我が国企業が事業参画に慎重な一方で、他国による採算度外視の投資により、権益確保に競り負ける事象も見られる中、既存施策だけでは権益確保に対応しきれない事態も生じている。我が国企業の鉱山開発を促し、競合に競り負けないためのより踏み込んだ支援措置が求められている。（中略）鉱物資源の製錬工程は、エネルギーコストや環境コストの低い特定国に過度に依存している状

⁶ 経済産業省（2025）、「蓄電池産業戦略の推進に向けて」4ページ

態にあることから、寡占化する製錬工程の多角化を進め、特定国への依存を軽減する必要がある。」⁷との厳しい認識を示している。

経済安全保障推進法に基づく支援対象となる重要鉱物としては、リチウムイオンバッテリーの原材料となるマンガン、ニッケル、コバルト、リチウム及びグラファイト、永久磁石の原材料となる希土類金属、半導体等の原材料となるガリウム及びゲルマニウムを指定し、重要鉱物の安定供給確保に関する目標を定めている。具体的には、バッテリーメタルについては、2022年8月に策定された蓄電池産業戦略において、「2030年に蓄電池150GWhの国内製造基盤を確立」するのに必要となる原材料として、リチウム約10万トン／年、ニッケル約9万トン／年、コバルト約2万トン／年、グラファイト約15万トン／年、マンガン約2万トン／年が示されていることから、これを2030年までの目標とすることを定めている。また、レアアースについても、2030年時点での国内の永久磁石の供給に必要な需要量の確保を目指すこととしており、軽希土類（NdPr）約13,000トン／年、重希土類（DyTb）約1,200トン／年の確保を2030年までの目標としている。

経済安全保障推進法の特定重要物資に重要鉱物が指定されたことで、重要鉱物のサプライチェーン強化に向けた取組として、JOGMECを通じた資源開発プロジェクトへの出融資・債務保証によるリスクマネー供給支援に加え、経済安全保障推進法に基づく助成金による支援も可能となった。具体的には、我が国企業が新たな有望鉱山を発見するための探鉱・フィージビリティ（FS）や鉱物資源を採掘・生産するための鉱山開発、選鉱・製錬施設の建設、鉱物資源生産の高効率化や低コスト化を図るための技術開発等への助成措置による支援と他制度による施策を併せて講じることができるようになった。

2. 供給確保に係る具体的な取組事例

レアアースの供給確保に関しては、双日とJOGMECは、2011年に豪州ライナス社に対して約200億円の出融資を行い、最大9,000トン／年の日本向けの軽希土の供給を確保し、その後、2022年の13億円の追加出資を通じて、西豪州のマウントウェルド鉱山の追加探鉱により可採埋蔵量を追加した。23年3月に双日とJOGMECはライナス社に対して約180億円の追加出資を決定し、生産施設の拡張・改修により、現状ほぼ全量を中国に依存

⁷ 経済産業省（2023）13ページ

している重希土類について、足元の国内需要の3割程度に相当するオフイク権確保が見込まれている。これは重希土類の鉱山開発から分離精製まで一貫生産が可能となるプロジェクトであり、中国外では世界初となる。⁸

白金族の供給確保に関しては、2023年6月にJOGMECと阪和興業が南アフリカ共和国のウォーターバーグ白金族事業へ総額960万米ドル探鉱出資を決定した。JOGMECは2009年にカナダのプラチナム・グループ・メタルズ社と共同探鉱（JV調査）を行うことで本事業に参画し、2018年には保有権益の一部を阪和興業に承継した。JOGMECによるJV調査から民間企業への引継ぎ、探鉱出資へとシームレスな支援を実現した初のプロジェクトとなった。本事業が生産に至れば、日本への新たな白金族（プラチナ、パラジウム、ロジウム等）の安定供給源となる。⁹

リチウムイオンバッテリー（LIB）のリサイクルについては、三菱マテリアルが日本国内でのLIBリサイクル技術確立に向けたプロジェクトを進めている。LIBのリサイクル工程で製造されるブラックマス（使用済みリチウムイオン電池を破碎・熱処理・分離して得られる黒い粉末）からニッケル、コバルト、リチウムを回収・精製する湿式製錬技術を開発しようとする案件で、経済安全保障推進法に基づく供給確保計画の重要鉱物分野の第1号案件として認定され、政府から助成を受けている。¹⁰

第5節 サプライチェーン強靱化に向けた国際連携の強化

1. グローバルアライアンスの構築

電気自動車・蓄電池・重要鉱物のサプライチェーンは多国間にまたがるため、日本単独でのリスク管理には限界がある。したがって、同志国・パートナー国との国際連携が不可欠となる。欧米やグローバルサウスの国々と「補完的役割分担」を形成し、多層的な連携を拡大することが戦略的に重要である。

1) 米国、豪州、カナダ等の同志国と連携した鉱物資源開発

まずは、日本として、上流資源を有するカナダ・豪州及び巨大市場を有する米国との連携を強化することが重要である。カナダは、上流資源確保、再生可能エネルギー

の利用、米国市場へのアクセスといった観点から、最重要パートナー国の一つであり、2023年9月に日加間で「蓄電池サプライチェーンに関する協力覚書」を締結し、サプライチェーン全体での協力関係強化を目指していく予定である。豪州はニッケル、リチウム等で豊富な資源を保有しており、2022年10月に日豪間で「重要鉱物に関するパートナーシップ」を締結し、資源分野での具体的連携案件を後押ししていくこととなった。米国は日本の蓄電池産業にとって最重要市場であり、IRAによるEV購入支援、電池工場支援を受けるため、2023年3月に日本は米国との間で日米重要鉱物協定を締結し、日系メーカーの投資拡大・市場獲得等を後押ししようとした。トランプ政権への移行後、2025年10月に「採掘及び加工を通じた重要鉱物及びレアアースの供給確保のための日米枠組み」に署名し、レアアースの採掘や製錬・加工など両国で資金を投入するプロジェクトを選定し、中国に依存しない供給網づくりを目指している。欧州はバッテリー規則などルール面でリードしており、日本としてもカーボンフットプリント（CFP）算出等に関する協議を定期的実施し、サステナビリティの制度面等での連携を進めようとしている。

2) バッテリーメタルの保有国であるグローバルサウスとの連携

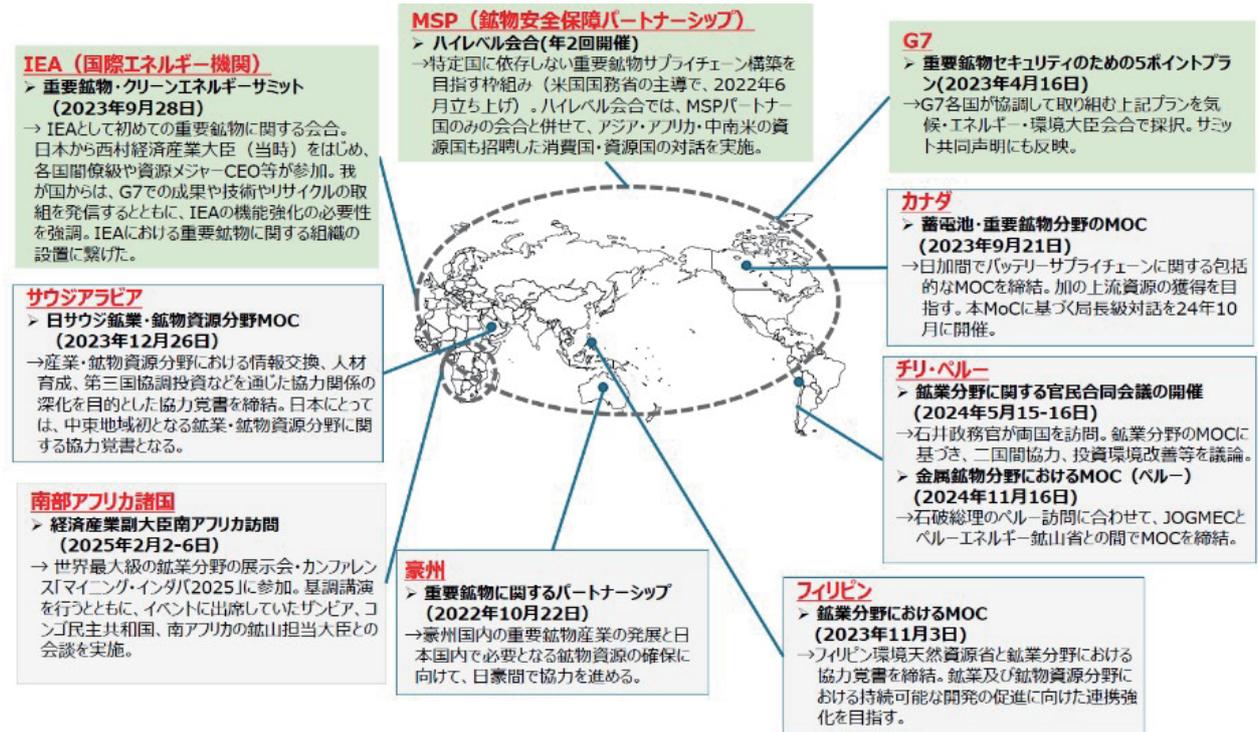
次にバッテリーメタルの保有国である東南アジア・中南米・アフリカの国々等を包摂した形でのグローバルサプライチェーンの構築を図ることが重要である。例えば、2023年11月に日本はフィリピンとの間で鉱業分野におけるMOCを締結し、鉱業及び鉱物資源分野における持続可能な開発の促進に向けた連携強化を目指している。2024年5月にはチリと鉱業分野に関する官民合同会議を開催し、同年11月にはペルーと金属鉱物分野におけるMOCを締結した。アフリカとの関係では、2025年2月に古賀経済産業副大臣が世界最大級の鉱業分野の展示会・カンファレンスである「マイニング・インダバ2025」に参加し、ザンビア、コンゴ民主共和国、南アフリカ共和国の鉱山担当大臣との会談を実施した。また、サウジアラビアは、アフリカ等の第三国への協調投資等のパートナーとなりうる重要国であり、2023年12月、日本にとっては、中東地域初となる鉱業・鉱物資源分野に関する協力覚書を締結した。

⁸ 資源エネルギー庁資源燃料部鉱物資源課（2024）14ページ

⁹ 資源エネルギー庁資源燃料部鉱物資源課（2024）15ページ

¹⁰ 資源エネルギー庁資源燃料部鉱物資源課（2024）16ページ

第5図 資源外交の状況



(出所) 経済産業省(2025)、「バッテリーメタルの安定供給確保に向けた方向性」3ページ

2. 多国間の国際枠組みの活用

日本は有志国との間で、IPEF(インド太平洋経済枠組)、Quad(日米豪印)、MSP(鉱物安全保障パートナーシップ)、G7等の多国間枠組を活用して、グローバルなサプライチェーン構築の取組を推進している。

1) IPEF サプライチェーン協定

広範な物資のサプライチェーン途絶時における具体的な連携手続を規定する初めての多国間協定である。2022年5月に米国主導で立ち上げを発表し、14か国が参加している。重要鉱物や蓄電池のような重要セクター・物資に関して、インド太平洋地域の有志国との間の平時・緊急時のサプライチェーンを強化し、日本の産業の国際競争力の向上にも寄与するものである。

2) Quad

2025年7月に日米豪印のQuadの枠組みでもQuad重要鉱物イニシアティブが立ち上げられた。信頼できるサプライチェーンの確保と多角化、ならびに電子廃棄物(e-waste)からの重要鉱物の回収・再資源化及び再処理といった優先課題について、投資拡大を促すべく、民間部門のパートナーと連携して協力を強化する予定である。

3) MSP(鉱物安全保障パートナーシップ)

クリーン・エネルギー移行に不可欠な重要鉱物について特定国に依存しないサプライチェーン構築を目指すため、2022年6月に米国主導により設立され、米日韓欧州委を含む15か国・地域が参加している。主な取組の柱は、①情報共有と協力、②投資ネットワーク、③ESG基準の引き上げ、④リサイクルとリユースとなっている。ハイレベル会合では、MSPパートナー国のみを会合と併せて、アジア・アフリカ・中南米の資源国も招聘した消費国・資源国の対話を実施している。2026年2月の重要鉱物閣僚会合で、米国がMSPの後継としてFORGE(資源の戦略地政学的関与に関するフォーラム)の創設を発表し、同盟国や友好国による「重要鉱物特惠貿易圏」の創設も提案した。

4) G7

2023年4月のG7気候・エネルギー・環境大臣会合で、クリーン・エネルギー移行と経済安全保障の両立に向け、G7各国は、重要鉱物の開かれたマーケットベースの取引を支持し、市場歪曲的措置に反対することを再確認した。こうした課題の克服のため、G7各国が協調して取り組む「重要鉱物セキュリティのための5ポイントプラン」に合意し、重要鉱物の需給予測、資源・サプライチェーン開発、リサイクル、省資源、供給障害への対応を進め

ていく予定である。

5) RISE（強靱で包摂的なサプライチェーン強化パートナーシップ）

G7が、同志国や世界銀行等と連携して、低・中所得国が、グリーンエネルギー関連製品の中流（鉱物の製錬・加工）及び下流（部品製造・組立）において、より大きな役割を果たせるよう協力する、新たな互恵的なパートナーシップである。2023年10月に日本と世界銀行が主導して創設し、日本、カナダ、ドイツ、イタリア、韓国、英国が参加し、総額5,000万ドル以上の拠出を表明している。

第6節 今後の政策の方向性：備蓄・供給源の多角化・リサイクルの三位一体戦略

1. バッテリーメタルの安定供給確保の現状

バッテリーメタルをはじめとするレアメタル確保のため、2023年1月、経済安全保障推進法に基づき、特定重要物資に重要鉱物を指定した。加えて、日本企業のバッテリーメタルプロジェクトに対するJOGMECを通じた出資支援の拡充により、日本企業による生産プロジェクト形成が進んでおり、バッテリー用途では現状およそリチウム3.5万トン、ニッケル4.5万トン等を確保済みである。今後、蓄電池産業戦略で示された2030年に150GWh／年の鉱物需要量（リチウム10万トン、ニッケル9万トン、コバルト2万トン、マンガン2万トン、グラファイト15万トン）の資源確保に向け、備蓄の強化、上流権益確保、リサイクルによる2次資源確保に取り組んでいくことが必要である。¹¹

2. 備蓄の強化

代替が困難で、供給国の偏りが著しいレアメタルの供給途絶リスクに備えるため、現在、JOGMECが備蓄を実施している。日本政府は、レアメタルの安定供給確保のため、備蓄に係るレアメタルの購入資金の借入に必要な利子、備蓄倉庫の維持・管理に必要な経費をJOGMECに補助している。第7次エネルギー基本計画の中では、レアメタルの短期的な供給途絶対策である備蓄制度については、投資家のニーズの変化や鉱種ごとの供給動向等を踏まえ、必要な備蓄量を確保するとともに、備蓄鉱種を柔軟に入れ替えるなど、機動的な対応が可能となるよう、不断に制度の改善を行っていくこととしている。

3. 供給源の多角化

JOGMECを通じた資源開発プロジェクトへの出融資・債務保証に加え、経済安全保障推進法に基づき特定重要物資に重要鉱物を指定したことで、さらに助成金による支援も可能となった。これら支援事業のため、令和4年度第二次補正予算で合計2,158億円を確保し、国内のみならず、海外での鉱山開発事業等も支援している。これまでの支援実績例としては、①自動車の触媒等に利用される白金族について南アフリカの事業に民間企業とJOGMECが出資した事例、②豪州のニッケル・コバルト案件について、民間事業による探鉱事業に助成した事例などがある。

第7次エネルギー基本計画では、供給源の多角化等のため、経済安全保障助成金も活用した国内製錬所等への投資支援に加え、国内製錬ネットワークの維持・強化を図ると共に、リサイクル資源の活用の方策を検討することとしている。また、フロンティア地域の中長期的にポテンシャル拡大が見込める案件への日本企業の参加を促進する方針である。加えて、包括的・総合的な資源外交政策の展開、人材育成・体制強化、JOGMECの事業コーディネートや各国政策把握などの機能強化に取り組むこととなっている。

4. 国産海洋鉱物資源の開発

第7次エネルギー基本計画では、海底熱水鉱床、コバルトリッチクラスト、マンガン団塊、レアアース泥等の国産海洋鉱物資源については、引き続き国際情勢をにらみつつ、採鉱・揚鉱、選鉱・製錬技術の確立、資源量調査、環境影響把握等の取組を進めていくこととしている。海底熱水鉱床については、概略資源量約5,180万トンを把握するとともに、新鉱床発見のための広域調査を実施中であり、生産技術開発等も進めている。コバルトリッチクラストやマンガン団塊については、EEZ及び国際海底機構（ISA）との探査契約により保有する鉱区における資源量調査や生産技術開発等を実施している。また、レアアース泥については、南鳥島沖合のEEZにおいてレアアース泥の探査、採鉱、分級、分離・精製・製錬の実証試験を実施している。

5. リサイクル・資源循環の確立

リサイクルによる2次資源確保は重要な一方、日本でも、2030年においてはリサイクル材料が約1万5千トンとなっており、リサイクルから確保できる資源量はバッテリーメタル必要量の数%程度と推計されている。

¹¹ 経済産業省（2025）4ページ

こうした中、海外との連携による循環供給網の構築が重要となる。リサイクルに関する日 ASEAN 間の協力として、2023 年 8 月に日 ASEAN 環境気候変動閣僚級会合で「E-waste 及び国際金属資源循環に関する日 ASEAN 資源循環パートナーシップ (ARCPEC)」が設立された。回収した金属資源を日本で高効率にリサイクルして日 ASEAN のサプライチェーンで利用するなど相互利益のある国際的な資源循環を構築することを狙いとしている。また、2023 年 8 月の日 ASEAN 経済大臣会合で「日 ASEAN サーキュラーエコノミーイニシアティブ (AJCEI)」が立ち上げられた。東アジア・アセアン経済研究センター (ERIA) と協力して、ASEAN の能力構築を支援し、国際資源循環体制の構築を目指していくこととなる。

<< 参考文献 >>

- 経済産業省 (2023), 「重要鉱物に係る安定供給確保を図るための取組方針」
- 資源エネルギー庁資源燃料部 (2023), 「GX を見据えた資源外交の指針」
- 経済産業省製造産業局 (2024), 「鉱物政策を巡る状況について」
- 資源エネルギー庁資源燃料部鉱物資源課 (2024), 「鉱物資源政策の現状と今後の方向性」
- 経済産業省製造産業局鉱物課 (2025), 「鉱物資源を巡る状況について」
- 経済産業省 (2025), 「バッテリーメタルの安定供給確保に向けた方向性」
- 藤澤可南子 (2023), 「重要鉱物をめぐる政策競争と将来シナリオ：企業が検討すべき備えとは」PWC 連載コラム 地政学リスクの今を読み解く

同志国間サプライチェーン協力の法と経済学： IPEF-CRN から CPTPP へ

久野 新

Law and Economics of Supply Chain Cooperation among Like-minded Countries: From IPEF-CRN to CPTPP

Arata KUNO

はしがき

企業は長らく、生産拠点の最適配置と在庫の極小化を通じ、最も効率的なサプライチェーン（供給網）の構築を追求してきた。こうした経済合理性に基づく企業の行動は、ミクロの視点に立てば極めて合理的であり、消費者利益と世界経済の成長に大きく貢献してきた。しかしながら、個々の企業の合理的判断の積み重ねの結果を国レベルで見ると、重要物資の特定国への過度な依存と、外部ショックに対する冗長性の欠如という深刻な脆弱性をもたらした。いわゆる「合成の誤謬」である。

これらの潜在的なリスクは、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミック、米中対立の激化に伴う関税および輸出規制の報復合戦、日本などを標的とする中国の経済的威圧、さらには各地での地政学リスクの高まりにより、現実の供給網途絶として顕在化しつつある。こうした事態は、医療物資、半導体、重要鉱物など、国民の生存と経済活動に不可欠な物資の不足を惹起し、単なる価格上昇に留まらず、公衆衛生上の問題や生産現場の混乱を含む広範囲な社会的コストをもたらした。一連の途絶に直面した主要国政府は、重要物資の供給網を強靱化する政策を次々と導入した。

日本でも 2022 年 5 月、「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（経済安全保障推進法）」が制定され、半導体やレアアースを含む「特定重要物資」の安定供給確保に向けた制度的枠組みが整備された。しかしながら、天然資源の地理的偏在や生産能力上の制約を踏まえれば、いかに国内法制を整備しようとも、一国単独ですべての重要物資を国産化することは困難である。以上が、各国が供給網を強靱化するにあ

たり、同志国との協力枠組みが必要となる理由である。

こうした要請に応える形で誕生したのが、2022 年 5 月に米国バイデン大統領（当時）によって提案された「インド太平洋経済枠組み（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity: IPEF）」の「IPEF サプライチェーン協定」である。2023 年 11 月に署名された同協定は、サプライチェーンが途絶した際の具体的な連携手続を規定する世界初の複数国間協定であり、日本を含む 14 か国が参加している。とりわけ同協定に基づき設置された「IPEF サプライチェーン危機対応ネットワーク（Crisis Response Network: CRN）」は、供給網の途絶時に、締約国間で緊急会合を開催して情報を共有し、物資の融通を含む各種協力を円滑化する具体的な手続を規定している。本稿で検討するとおり、この枠組みは、途絶時における情報の非対称性を緩和し、各国の情報探索コストや調整コストを低減させる制度的インフラとして極めて高い有用性を有している。

一方、2025 年の第二次トランプ政権の誕生に伴い、IPEF の先行きには不透明感が漂っている。トランプ政権が自国優先主義を強め、多国間協調よりも二国間のデールを優先する中、バイデン政権の遺産ともいえる IPEF 自体が今後形骸化していく可能性は否定できない。他方、地政学的な緊張が常態化した今日において、供給網の途絶リスクは依然として消失していない。したがって、IPEF が提示した「サプライチェーン途絶時の同志国間協力メカニズム」の機能を、より実効性を伴う別の枠組みへと継承・展開することが急務となっている。

本稿は、サプライチェーン途絶時における同志国間協力のモデルケースとしての IPEF-CRN に注目し、その機能と意義、および「同志国間優先性（特定国間での協

力)」「WTO 整合性」「実効性 (履行強制力)」をめぐるトリレンマ構造を分析する。その上で、日本を含むミドルパワー諸国が主導する「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (CPTPP)」や、CPTPP と EU および ASEAN との広域連携においても同様の機能を実装することの意義について指摘する。

第 1 節 IPEF サプライチェーン協定と危機対応ネットワーク

1. IPEF の立ち上げと交渉経緯

IPEF は 2022 年 5 月、バイデン大統領の訪日に際して開催された首脳級会合において正式に立ち上げが宣言された。米国が環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) から離脱した後、インド太平洋地域における経済的な関与を再構築し、同志国間で経済分野での連携強化を図るための新たなプラットフォームとして構想されたものである¹。

参加国は、日本、米国、オーストラリア、ニュージーランド、韓国、インド、フィジーに加え、ASEAN からインドネシア、シンガポール、タイ、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ブルネイの 7 か国が参加し、計 14 か国で構成されている。従来の自由貿易協定 (FTA) とは異なり、関税撤廃を主たる目的とせず、サプライチェーンの強靱化を含む地域の諸課題に対処するためのルール形成や協力に重点を置いている点の特徴である。

2022 年 9 月のロサンゼルス閣僚級会合において、IPEF は「貿易 (trade)」、「サプライチェーン (supply chains)」、「クリーン経済 (clean economy)」、「公正な経済 (fair economy)」という 4 つの柱 (pillars) から構成されることが合意され、交渉が開始された²。このうち、本稿が焦点を当てるサプライチェーン分野については交渉が最も早く進展し、2023 年 5 月のデトロイト閣僚会合において実質妥結が発表された³。これは IPEF 全体として初の具体的成果であり、同年 11 月のサンフランシスコ閣僚会合において「サプライチェーンの強靱性に

¹ 外務省「インド太平洋経済枠組み (IPEF)」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ipef.html> (2025 年 11 月 3 日最終閲覧)。

² 外務省「山田外務副大臣のインド太平洋経済枠組み (IPEF) 閣僚級会合への出席 (結果)」(2022 年 (令和 4 年) 9 月 10 日) https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000922.html (2025 年 11 月 3 日最終閲覧)。

³ 外務省「IPEF サプライチェーン協定交渉の実質妥結に関するプレスステートメント (仮訳)」(2023 年 (令和 5 年) 5 月 27 日) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100511733.pdf> (2025 年 11 月 25 日最終閲覧)。

関する繁栄のためのインド太平洋経済枠組み協定」として署名に至った⁴。

なお、「サプライチェーン協定」、「クリーン経済協定」、「公正経済協定」、および各協定を横断する事項を取り扱うための「IPEF 協定」は、その後発効に至っているが、労働、環境、デジタル貿易といった論点を含む「貿易協定」の交渉は難航し、事実上の凍結状態にある。

2. IPEF サプライチェーン協定の目的と構造

IPEF サプライチェーン協定は、供給網の強靱化に向けた具体的な連携手続を規定する世界初の複数国間協定である。

平時の連携機能としては、締約国にとって脆弱性の高い物資を洗い出し、是正するためのメカニズムが整備されている。具体的には、各締約国は、自国の安全保障、公衆衛生及び安全、重大な経済的混乱の防止にとって欠かせない「重要分野 (critical sectors)」および「重要物品 (key goods)」を特定し (第 10 条 1 項)、協定第 6 条に基づき設置される「IPEF サプライチェーン理事会」を通じて他の締約国に通報する義務を負う (第 10 条 3 項)。さらに理事会は、3 か国以上の締約国が共通して特定した重要分野または重要物品の強靱性及び競争力向上に向けた勧告を行う「行動計画チーム」を設置し (第 6 条 7 項 (b))、供給源の多様化、原材料の生産能力拡大、物流上のボトルネック解消、共同融資、共同研究開発の促進、貿易円滑化などを目的とした「行動計画 (Action Plans)」を検討し、議論する (同 (c))。これにより、各国が独自に行っていたサプライチェーン強靱化政策を締約国間で調整し、域内で重複を避けつつ効率的に政策を推進することが可能となる。米国商務省の発表によると、2024 年 9 月の理事会では半導体、化学品、バッテリー用の重要鉱物に関する行動計画チームを設置することが合意された⁵。

一方、事前に予期し得なかったサプライチェーンの途絶が発生した際、すなわち「緊急時」の連携機能としては、

⁴ 「サプライチェーンの強靱性に関する繁栄のためのインド太平洋経済枠組み協定」(2023 年 (令和 5 年) 11 月 14 日署名) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100581549.pdf> (2025 年 12 月 1 日最終閲覧)。

⁵ U.S. Department of Commerce, “U.S. and IPEF Partners Hold First In-Person Meetings of the IPEF Supply Chain Council and the IPEF Crisis Response Network” (September 14, 2024) <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2024/09/us-and-ipef-partners-hold-first-person-meetings-ipef-supply-chain> (2025 年 11 月 7 日最終閲覧)。

本協定最大の特徴である「IPEF サプライチェーン危機対応ネットワーク (CRN)」が設置されている (第7条1項)。CRNの役割は、想定外の供給網途絶が発生した際、締約国間で迅速に関連情報を共有すること、ならびに途絶への対応に関する協力を円滑にすることである (第7条2項(a)および(b))。

具体的には、サプライチェーンの途絶またはその恐れに直面した締約国は、CRNを通じて緊急会合の開催を要請することができ、原則として15日以内に会合が開催される (第12条1項)。要請国は、途絶が要請国の安全保障、公衆衛生、経済などに与え得る影響、途絶の原因、予想される途絶の期間、影響を受けるおそれがある分野、当該要請国が採用する措置、および他の締約国に期待する支援内容などの情報を共有し (同2項)、他の締約国は、可能な範囲で、自国の法令に従い、市場原理・民間部門の行動を尊重しつつ、要請国に対して次節で述べる各種支援を行う (同3項)。

なお、CRNには、将来起こり得る重要物資のサプライチェーンの途絶を想定して平時から「合同机上訓練 (table-top exercises)」、すなわち合同模擬演習を実施する機能も与えられている (第7条2項(c))。報道によると、この机上訓練はこれまで少なくとも3回開催されており、2024年9月には「尿素水」の供給途絶を、2025年5月にはパンデミックの発生に伴う「医薬品」の不足を、そして同年10月には「重要鉱物資源」の不足と価格高騰を想定した机上訓練が実施されている。一方、第二次トランプ政権が発足した後の2025年の二度の訓練に米国は参加しなかったとされる⁶。

このように、IPEF サプライチェーン協定は、理事会による「重要分野の特定と行動計画」という平時のリスク低減策と、CRNによる「緊急時の情報共有と連携」という有事の危機管理策を車の両輪として機能させることで、地域としてのサプライチェーン強靱化を実現しようとするものである。

第2節 危機対応ネットワークにおける協力メニュー

1. 協定が想定するサプライチェーン途絶の原因

CRNの具体的機能を論じる前提として、IPEF サプラ

イチェーン協定が「サプライチェーン途絶の原因」としていかなる事態を想定しているかを確認しておく。

同協定は「サプライチェーンの途絶」を、物資の生産と越境移動、物資へのアクセス、または関連する不可欠なサービスの提供を著しく損なう「深刻な中断、遅延又は不足」と定義している (第1条)。さらに前文では、サプライチェーンの途絶の原因となり得る事象を例示している。具体的には、パンデミックまたは地域的な伝染病、気象による事象、災害、サイバー・インシデント、物流の中断、原材料もしくは部品の供給不足、ボトルネック、または武力紛争が挙げられている。

このように、同協定の射程には、域内における物資の生産量が不足するケースに留まらず、自然災害や基幹インフラへの攻撃などにより物流が混乱し、物資が必要な場所に届かないといった状況も含まれている。したがってCRNでは、輸送や貿易円滑化に関する協力にも重きが置かれている (詳細後述)。CRNは、これら複合的な要因によって生じるサプライチェーンの途絶の影響を、締約国間の協力によって効果的に緩和するための制度的枠組みとも言える。

なお、協定前文で列挙されている「途絶の原因」の中に、「経済的威圧 (economic coercion)」という文言は含まれていない。ただし、前文に記載された諸要因はあくまでも例示であるため、特定国による輸出制限などにより締約国の供給網が混乱し、「深刻な中断、遅延又は不足」が生じた場合にもCRNを活用することは可能と考えられる。

2. IPEF 危機管理ネットワークにおける協力メニュー ：法と経済学的分析

本協定の革新性は、供給網途絶への対応に関する協力を円滑にすべく、締約国が相互に支援し合うための手続と支援メニューが豊富に記載されている点にある。前述のとおり、第12条3項は、途絶が生じた際に各締約国が「可能な範囲で」、自国の法令および市場原理を尊重しつつ、要請国を支援することを約束 (commit) すると規定している。支援の方法としては、以下のメニューが列挙されている⁷。

1) ベストプラクティスの共有

第一に、供給網途絶の対応法に関する過去の経験やベストプラクティスの共有である (第12条3項(a))。た

⁶ Jason Asenso, "IPEF members hold minerals-focused supply chain drill as U.S. remains silent on its role," *Inside U.S. Trade*, October 23, 2025, <https://insidetrade.com/daily-news/ipef-members-hold-minerals-focused-supply-chain-drill-us-remains-silent-its-role> (2025年11月10日最終閲覧)。

⁷ 以下の議論の一部は、政府関係者へのヒアリングの結果に基づく。

たとえば、COVID-19のパンデミックが発生した際には日本で「手指消毒用」のアルコールが不足した。このとき日本政府は、モノの表面の消毒については塩素系漂白剤（次亜塩素酸ナトリウム水溶液）など代替品を用いることを推奨⁸、アルコールに対する需要を抑制すると同時に、希少な手指消毒用アルコールは医療機関に優先供給するなどの措置を採った⁹。CRNを通じてこうしたノウハウを他国に共有することで、将来、同様の危機に直面した締約国の学習コストを低下させ、効果的な対策の迅速な実施につながることを期待される。

2) ビジネス・マッチングの円滑化

第二に、サプライチェーンの修復を支援するための「事業取引のあっせん（ビジネス・マッチング）」の円滑化である（第12条3項(b)）。たとえば、局地的な自然災害の結果として一部締約国（A国）で特定の重要物資が不足しているケースを想定する。このとき、A国政府がCRNを通じて必要とする物資やその量など具体的なニーズを表明する。これを受け、他の締約国（B国）政府が自国企業に対して在庫の有無や販売意思を打診することで、迅速な取引成立が期待される。CRNという制度的枠組みが政府間の連絡チャンネルとして機能することで、有事の際の情報探索コストの低減とマッチングの効率性上昇をもたらし、サプライチェーンの早期復旧を可能とすることが期待される。

3) 不足物資の増産・転用の奨励

第三に、他の締約国において不足している物資の生産増大、ならびに生産ラインの一時的な転用（repurposing）および転換（conversion）を自国の民間部門に奨励することである（第12条3項(c)）。パンデミック初期、日本では電機メーカーなどがマスク生産に参入したが、これは政府による直接購入というインセンティブ付与が背景にあった¹⁰。CRNの枠組みでは、これを国家間協力に

⁸ 厚生労働省・経済産業省・消費者庁「新型コロナウイルスの消毒・除菌方法について」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/syoudoku_00001.html（2025年11月1日最終閲覧）。

⁹ 厚生労働省「手指消毒用エタノールの優先供給スキーム」<https://www.mhlw.go.jp/content/10800000/000609281.pdf>（2025年11月1日最終閲覧）。

¹⁰ 日本経済新聞「シャープ、マスクの出荷開始 まずは政府調達向け」（2020年3月31日）<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ057465200R30C20A3LKA000/>（2025年11月1日最終閲覧）。

応用することが想定される。

たとえば、マスク不足に陥ったA国のために、他の締約国（B国）政府がB国企業に増産などを依頼するようなケースである。この際、A国政府がB国企業の増産分について買上げを保証する、すなわち国境を越えた政府調達の確約を行うなどの措置を講じることで、B国企業の増産インセンティブを高めることが期待される。

4) 途絶時の民間部門との対話

第四に、民間部門との対話である（第12条3項(d)）。域内の供給網が途絶した際に、物資の円滑な流通を担保するためには、各国政府が民間企業との対話を密にし、情報共有や協力要請を行うことが不可欠となる。これは、個別企業が保有する在庫や物流の情報を政府が正確に把握して情報の非対称性を解消する上でも、また、不確実性下における企業の過剰な在庫積み増し（パニック需要）を抑制する上でも有益である。

なお、協定第6条10項では、サプライチェーンの強靱性や効率性に関する助言を得るための「最高経営責任者（CEO）フォーラム」の設立が規定されている。途絶の際にも、同フォーラムを通じた官民対話や調整メカニズムが機能することで、域内の資源配分の最適化を目指すものである。

5) 共同調達

第五に、物資および関連サービスの「共同の調達と提供（joint procurements and delivery）」の探求ならびに円滑化である（第12条3項(e)）。人口規模の小さい国は、有事の際に単独で物資を確保しようとしても、ロットが小さく後回しにされたり、十分な価格交渉力を持たないという課題がある。また、日本の総合商社のように、緊急時に重要物資を国外から調達するための高度なネットワークや専門知識が、国内企業に十分備わっていない締約国も存在する。こうした課題を克服すべく、CRNを通じて、たとえば調達能力の高い締約国（B国）が物資を購入する際、調達能力の低い他の締約国（A国）の分までまとめて共同購入（一括発注）を行うことで、確実な物資確保につながることを期待される。

6) 代替物流ルートへのアクセス確保

第六に、代替的な海上・航空輸送ルートへのアクセス円滑化、ならびに港湾・内陸輸送の円滑化である（第12条3項(f)および(h)）。サプライチェーンの途絶は、生産停止だけでなく、物流のボトルネックによっても引き起こされ

る。重要物資を国外から迅速に海上・航空輸送する能力は、締約国の間で必ずしも一様ではなく、国によって格差が存在する。CRN では、これらの能力を十分持たない国への輸送能力の提供 (f) 項)に加え、港湾から内陸部への輸送支援 (h) 項)についても規定している。後者は、外国の物資が自国の港まで到着しているものの、国内輸送の寸断で内陸まで運べないケース、あるいは災害で締約国の港湾自体が機能不全を起こし、別の締約国への輸出が停止するケースなどが想定される。CRN は、各国が連携して代替輸送手段の提供やインフラのボトルネック解消に向けた協力を行うことで、供給網の迅速な修復を図るものである。

7) 乗組員の越境移動円滑化

第七に、航空機および船舶の乗組員の国境を越える移動の円滑化である (第 12 条 3 項 (g))。たとえばパンデミックの発生時、貨物機のパイロットや貨物船の船員が他国に到着するたびに入国手続を経て隔離施設へ送られ、そこで一定期間隔離された場合、さらなる物流の遅延と物不足の深刻化を招きかねない。

CRN においては、こうした事態を回避するため、たとえば乗組員を正式に入国させず、空港や港湾の制限区域内で業務を完結させることを条件に、都度の隔離措置を免除するといった運用上の取決めを行うことが想定される。これにより、公衆衛生上の要請と物流の継続性を両立させ、貿易円滑化と遅延の減少を図ることが可能となる。

8) 過大な価格での販売・退蔵防止

第八に、サプライチェーン途絶時における物品やサービスの過大な価格での販売や退蔵 (売り惜しみ) を防止するための取組である (第 12 条 3 項 (i) および (k))。たとえばパンデミックの発生時、日本ではネット上でマスクなどを高額転売する行為が多発し、不足や市場の混乱に拍車をかける一因となった。日本政府は「国民生活安定緊急措置法」の政令を改正して転売を禁止し、違反者の書類送検¹¹、ならびにメルカリなどのプラットフォーム事業者への協力要請を通じてこれを鎮静化させた¹²。

¹¹ 日本経済新聞「マスク転売、全国初の摘発 容疑の男を書類送検」(2020年5月23日) <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO59493350A520C2CC1000/> (2025年11月7日最終閲覧)。

¹² 日本経済新聞「マスク転売対策急ぐ ヤフーやメルカリ、政府は禁止へ」(2020年3月6日) <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO56465970W0A300C2CE0000/> (2025年11月7日最終閲覧)。

同時に、民間企業の買い占めや売り惜しみが広がれば、これも価格の高騰や物不足を招く要因となる。

グローバルな規模で物不足が発生した際、仮にある締約国 (A 国) で高額転売や退蔵が放置されて価格が高騰すると、裁定利益を求めて他の締約国からも物資が A 国に流入し、結果として他国の物不足や医療現場の混乱といった負の外部性を拡大させる問題が発生する。CRN を通じ、締約国が協調してこうした行為の抑制に取り組むことは、域内における急激な価格高騰や特定国への物資の偏在を防ぐ上で有益である。

もっとも、すべての IPEF 締約国が非締約国への輸出制限措置を課さない限り、制限を課していない締約国が「抜け穴」となり、裁定利益を求めて当該国経由で重要物資が非締約国に流出する可能性も想定される。一方、非締約国への流出を阻止すべく、IPEF 全締約国で非締約国に対する一律の輸出制限を課す場合、既存の WTO ルールとの整合性を問われるというジレンマに直面することになる (詳細後述)。

9) 輸出関連手続きの迅速化

最後に、輸出関連手続きの迅速化である (第 12 条 3 項 (j))。有事の際、輸入国側は物資確保のために通関を急ぐが、供給側である「輸出国側」の税関手続がボトルネックとなり物流が停滞するケースも想定される。たとえば輸出禁止措置が採られていない場合であっても、パンデミックに伴う出勤制限、あるいは人・物との接触回避要請により税関の処理能力が低下し、物理的に通関が遅延する可能性である。また、たとえば医療用マスクの輸出が禁止された際、規制対象外である代替材 (工業用マスク) についても、それが医療用でないことを確認するために厳格な確認がなされる可能性もある。

CRN において、こうした問題に関する情報共有を行い、輸出国側の税関手続の遅延を回避するための調整を行うことは、危機時における貿易を円滑化し、輸入国における物資不足や公衆衛生上のリスクを最小化する上で不可欠な機能といえる。また、WTO の貿易円滑化協定が主に輸入国の通関改善を重視しているのに対し、IPEF サプライチェーン協定は有事の際の輸出国側の税関手続の円滑化や締約国間の調整にも踏み込んだ点に新規性がある。

第 3 節 IPEF 危機管理ネットワークの評価と課題

1. 経済学的な意義と特定状況下における課題

前節で述べた通り、IPEF-CRN は、サプライチェーン

の途絶時における締約国間あるいは官民の情報の非対称性を緩和しつつ、各種の情報探索コストや調整コスト、および貿易コストを削減する点において、市場機能を補完する意義を有する。また「優先供給スキーム」や「転売・退蔵防止」に見られるように、締約国間で足並みを揃えて価格高騰や物資の偏在に対処することは、域内全体の資源配分を最適化する役割を果たす。さらに、CRNを通じて増産インセンティブの付与や物流・通関面でのボトルネック解消を協調して行うことは、供給網の迅速な修復を実現するための独創的な枠組みといえる。

しかし、Kuno (2022) が指摘するように、IPEF-CRNのメカニズムはあらゆる危機において機能する「万能薬」ではない。たとえば特定締約国においてのみ物資が不足し、他の加盟国には増産余力や在庫が存在する「局地的な途絶」の場合、CRNを通じた相互扶助は機能するであろう。しかし、パンデミック初期のように全締約国が同時に深刻な物資の不足に陥る「グローバルな不足」の局面では、各国政府は自国民への物資の供給を最優先する政治的圧力に晒される。このような状況下では、他国を支援するインセンティブが著しく減退し、協定上の協力義務よりも輸出制限などによる物資の囲い込みが優先される「囚人のジレンマ」に陥ることで、CRNが機能不全を来すリスクもある。

加えて、情報開示に伴うリスクも無視できない。IPEF サプライチェーン協定は、CRNの緊急会合を要請する際、影響を受ける物資の詳細を含む情報の共有を要請国に求めている（第12条2項）。一方、ある国が重要物資の深刻な不足に直面している事実を公にすることには、一定のリスクも伴う。協定第13条では、各締約国に対して、支援要請国から共有された機密情報を保全する義務を課しているものの、実務上、官民対話の過程で情報が市場に漏洩する懸念は残る。

仮に情報漏洩が生じれば、それが投機的な動きを誘発し、他国や民間事業者による「買い占め」を加速させることで、不足や混乱をかえって助長するおそれもある。このように、効果的な支援を受けるための「情報共有の必要性」と、市場の混乱を回避するための「秘匿性の維持」とのバランスをいかに保つかは、CRN運用上の極めて重要な課題といえる。

2. WTOルールとの整合性をめぐる法的課題

CRNが抱えるもう一つの課題は、その支援措置のWTO整合性である（Kuno, 2022; Delev, 2025）。IPEF サプライチェーン協定は、締約国に対し、WTO協定に基

づく義務に反する態様で本協定を実施することを許容しない旨を明記している（第18条）。しかし、IPEFはGATT第24条に基づき通報された地域貿易協定（RTA）ではない。そのため、CRNに基づくIPEF締約国間での物資の優先的供給や通関手続の簡素化は、非締約国に対する差別的措置としてGATT第1条（最恵国待遇）に抵触するリスクを孕んでいる。また、締約国への物資の供給を優先するために、非締約国への輸出を事実上制限するような行政指導や協力要請が行われる場合、これはGATT第11条（数量制限の一般的廃止）、および第13条（数量制限の無差別適用）の規律にも抵触し得る。

無論、IPEF締約国側はGATT第20条(j)（供給不足時の不可欠な措置）に基づく正当化を試みるかもしれない。しかし、Delevが指摘するとおり、同条項は「すべての締約国が当該製品の国際的供給について衡平な取分を受ける権利を有する」という原則を遵守することを条件としており、IPEF締約国のみを優遇する排他的な供給網の構築を正当化することは容易ではない。また、第21条（安全保障例外）についても、供給網の途絶が常に「国際関係における緊急事態」に該当するかは議論の余地があり、締約国のみを優遇するサプライチェーン強靱化措置の免罪符とはなりにくい。

Delevは、こうしたWTOルールとの衝突を回避するため、IPEF サプライチェーン協定では特定の措置を厳格に義務付けることが回避されており、「意図する（intend）」や「できる（may）」といった法的拘束力の弱い表現（ソフトロー）や「行動の義務」が中心に据えられていること、その結果として、本協定自体は各国の自発的な協力に依存する緩やかなネットワークに留められていることを指摘している。また、WTO整合性の問題については、制度そのものの違法性ではなく、各国が実際にいかなる措置を発動するかという運用の問題へと先送りされたと論じている。

3. IPEFが直面するトリレンマ

以上を踏まえれば、サプライチェーン強靱化を目的とした同志国間の枠組みは、「同志国間優先性（特定国間での協力）」「WTO整合性」「実効性（履行強制力）」の三者を同時には満たせないというトリレンマを内包している。そしてIPEF サプライチェーン協定では、WTO違反の訴訟リスクを最小化しつつ同志国間の連携を維持するために、あえて条文上の法的拘束力を弱めるという、「実効性」を犠牲にした制度設計が選択されたと解釈できる。無論、強制力の弱さを孕みつつも実務的なネット

ワークを維持する IPEF の試みは、無策による供給途絶を回避するための「次善の策」としては妥当な判断であったと評価できよう。

一方、現在、日本やその同志国が直面しているより本質的な課題は、国民生活を脅かす「供給網途絶リスク」と、国際法上の「訴訟リスク」とのいずれを優先的に回避すべきかという選択である。上記のトリレンマに即して言えば、WTO における新ルール策定の難しさや地政学的な要請から「同志国間優先性」を所与とした場合、一定の訴訟リスクを引き受けてでも途絶時の融通や増産を担保する「実効性」に重きを置くのか、あるいは依然として「WTO 整合性」を死守し、実効性を犠牲にするのか、という問いに他ならない。これは IPEF-CRN に限らず、今後他の国際枠組みに同種の機能を移植・展開し、実効的なサプライチェーン強靱化協力を推進していく際にも直面せざるを得ない、避けては通れない制度設計上の決断である。

第 4 節 CPTPP における展開可能性と地域間連携への応用

今日、日本企業を取り巻くサプライチェーンは、トランプ政権の関税政策、および中国による経済的威圧といった要因により、未曾有の不確実性に晒されている。こうした中、バイデン政権下で設立された IPEF は、サプライチェーン協定を中心に一定の成果を上げたものの、第二次トランプ政権の誕生に伴い、その活動は停滞を余儀なくされている。CRN の共同机上演習など一部の活動は継続しているものの、米国政府が IPEF の将来について沈黙を守る現状では、枠組みの持続可能性は極めて不透明と言わざるを得ない。

しかし、このような混迷の時代だからこそ、保護主義や威圧の影響を減殺し、予測可能性の高いビジネス環境と強靱なサプライチェーンを構築することの重要性は、かつてないほど高まっている。そこで期待されるのが、ルールに基づく自由貿易体制を重んじてきた日本、オーストラリア、カナダ、シンガポールといった「ミドルパワー」諸国で構成される CPTPP の役割である。

実際、CPTPP においてもサプライチェーンの強靱化は最優先課題の一つとして認識されている。2025 年のメルボルンでの閣僚共同声明では、CPTPP 閣僚は「サプライチェーンの強靱性」を一般見直しの優先事項の一つに掲げ、有事の連携を含む域内サプライチェーン

強靱化に向けた交渉を開始することで合意した¹³。これは、IPEF で試行された CRN のような実務メカニズムを、より法的拘束力の強い CPTPP の枠組みの中に組み込む絶好の好機といえる。IPEF-CRN は、緊急時の連絡網、情報共有、相互支援、そして机上訓練を通じた準備態勢の強化という点で、画期的な制度である。この機能を CPTPP に移植することは、単に IPEF の成果を保存するに留まらず、CPTPP の価値を「高い水準の市場アクセス」から「経済安全保障の強化」へと進化させる意義も併せ持つ。

もっとも、CPTPP が GATT 第 24 条に基づく RTA であるからといって、有事における特定国間での物資の融通や優先供給に関する訴訟リスクが完全に消滅するわけではない。第 24 条は、関税同盟や自由貿易地域の形成を一定の条件の下で正当化する規定であるが、サプライチェーン上の優先供給措置が同条の下で正当化されるか否かについては、必ずしも定かではない。措置の内容によっては GATT 第 1 条の最恵国待遇原則、GATT 第 11 条の数量制限禁止原則、数量制限が伴う場合には第 13 条の無差別適用原則との整合性等を厳しく問われる可能性がある。したがって、CPTPP への機能移植を行ったとしても、依然として実効性と WTO 整合性との間の戦略的判断を避けて通ることはできない。

なお、この CRN 型のアプローチは、CPTPP 域内に留まらず、広域的な地域間連携にも応用可能である。2025 年に開始された「CPTPP・EU 貿易投資対話¹⁴」および「CPTPP・ASEAN 貿易投資対話¹⁵」においても、サプライチェーンの強靱化は主要な協力分野として特定されている。これらの対話の枠組みの中で、「IPEF-CRN 型」の連携メカニズムを導入することは、地理的に離れた経済圏同士が相互補完的にリスクを管理する上で極めて有効な手段となろう。

たとえ IPEF という枠組み自体が停滞を余儀なくされたとしても、そこで生み出された CRN という制度的イノベーションは、他の枠組みに継承し、発展させていく

¹³ 内閣官房「第 9 回 TPP 委員会の機会における閣僚共同声明（2025 年 11 月 21 日）」https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2025/pdf/20251121_cptpp_seimei_jp.pdf（2025 年 12 月 15 日最終閲覧）。

¹⁴ 内閣官房「CPTPP・EU 貿易投資対話閣僚共同声明（仮訳）」https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2025/pdf/20251120_eu_jp.pdf（2025 年 11 月 21 日）。

¹⁵ 内閣官房「CPTPP・ASEAN 貿易投資対話閣僚共同声明（仮訳）」https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2025/pdf/20251120_asean_jp.pdf（2025 年 11 月 21 日）。

べきである。日本をはじめとするミドルパワー諸国が主導し、この「IPEF 型」の協力機能を CPTPP に移植するとともに、EU や ASEAN との広域連携においても同様の機能を展開することこそが、地政学的な荒波の中で安定的かつ強靱なサプライチェーンを維持するための現実的な解となる。その際、国際法との緊張関係を直視しつつ、有事の物資確保に向けた「実効性」をいかに優先的に担保するかという、重い制度設計上の決断が求められている。

参考文献

Delev, C. (2025) "Economic Resilience under the Indo-Pacific Economic Framework Supply Chain Agreement: Treading between Geoeconomic Ambitions and World Trade Organization Compatibility?" *World Trade Review*, 24(5), pp. 645-661.

<https://doi.org/10.1017/S1474745625000084>

Kuno, A. (2022). "Building resilient supply chains through IPEF: The possibilities and challenges" (AJISS-Commentary No. 299). The Japan Institute of International Affairs, October 6. https://www.jiia.or.jp/eng/report/2022/10/ajiss_commentary/building-resilient-supply-chains-through-ipef-the-possibilities-and-challenges.html

経済安全保障推進法と 民間セキュリティクリアランス制度の導入

大澤 淳

Economic Security Promotion Act and the Introduction of a Security Clearance System in Private Sector

Jun OSAWA

はしがき

近年、日本では「経済安全保障」という言葉が頻繁に用いられるようになった。米中の戦略的競争が激しくなり、経済面でも、経済的な脆弱性の武器化（経済的威圧）や先端技術の囲い込みが起るようになり、経済安全保障の確保が大きな課題となっている。重要物資・先端技術をめぐる国家間競争の深刻化、そしてサイバー空間での攻防の先鋭化により、国家の安全保障はもはや軍事や外交だけでは語れなくなっている。今や、かつての米ソ冷戦期のようなDIME（外交・情報・軍事・経済）全てを用いた体制間競争の新冷戦の様相¹が見られるようになってきている。そのような状況では、エネルギーや半導体などのサプライチェーン、通信や重要インフラを支える技術、さらにはそれらに関する機微な情報の保全是、国家の安全保障を左右する重要な要素となっている。

こうした状況のもとで、日本政府が導入を準備している制度の一つが「民間セキュリティ・クリアランス制度」である。これは、政府のみならず民間事業者も含めて、安全保障上重要な情報を取り扱う者について、その適性を政府が事前に評価し、「この人（あるいは組織）には機密性の高い情報を扱わせても大丈夫だ」という認証を与える仕組みである。

本稿では、まず経済安全保障やセキュリティ・クリアランス制度が必要となった国際環境の変化について述べ、次にセキュリティ・クリアランス制度の基本的な考え方を整理した上で、その制度が日本で導入されるに至った背景、既存の特定秘密保護法との関係、新たに制定された「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法

律」の概要と特徴を確認する。さらに、民間セキュリティ・クリアランス制度の意義と、プライバシーや労働法制への影響など、今後の課題についても検討したい。

第1節 国際環境の変化と経済安全保障、セキュリティ・クリアランスの必要性

1. グローバリゼーションの終焉と新冷戦

経済安全保障を巡る議論が、2019年以降日本国内で急速に進んだ背景には、国際政治上の大きな構造変動がある。第二次大戦後の冷戦期には安全保障が経済より優越する構図であったが、冷戦終結後のグローバル化の進展により、各国はサプライチェーンや投資などを通じて深く相互依存を強め、経済が安全保障よりも優先される時代が続いた。1989年に冷戦が終焉してから2019年頃までの約30年は、ソ連の崩壊による米国一強体制の成立と、2008年のリーマンショックを境目とした多極化の時代に分けることができる。この時代は、国際政治上の大きな緊張が解け、安全保障の論理よりも経済の論理が優先され、ヒト・モノ・カネが活発に国境を越えて自由に移動するグローバリゼーションが特徴であった²。

しかし、このグローバリゼーションの時代が、中国の台頭と共に終焉を迎えている。エコノミック・ステイトクラフトや貿易管理の厳格化などのいわゆる「経済安全保障」を巡る議論が諸外国で活発化してきたのも、中国の台頭により、再び国際政治が「体制間競争」に向かうというナラティブが形成されているからである。日本が初めて時代の変化を経験したのは、2010年に中国が対日レアアースの輸出規制を行った事件であった。これを境に、経済的な依存関係それ自体が「武器化」される事

¹ Sanger (2024) pp. 436-437.

² Stiglitz, Joseph E., (2002)

態が顕在化するようになった。

中国を競争相手と位置づけ、冷戦期のような「体制間競争」が再び起こるとの認識の変化の潮目となったのは、米国のペンス副大統領（当時）が2018年10月にハドソン研究所で行った対中戦略演説である³。同演説でペンス副大統領は、中国が政治、経済、軍事的手段とプロパガンダを用いて米国に対する影響力と干渉を強め、人権や宗教でも自由を抑圧しているとして、中国との長期戦を覚悟し、経済・戦略的關係をリセットすることを示唆した。

さらに、2021年には、冷戦期のケナンの「長文電報」にあたる論文が、米国のシンクタンク、アトランティック・カウンシルのホームページに掲載された。同論文は、「より長い電報：アメリカの新対中戦略に向けて」⁴と題するもので、ケナンの「長文電報」を意識して米国の元政府関係者が匿名で執筆し、米国を凌駕しようという中国の長期戦略に対抗する米国の新対中戦略を同盟国と共に実施すべき、と訴えている。

2018年のペンス米副大統領の演説や、2021年の“The Longer Telegram”などは、いわゆる「新冷戦」的な構造の到来を示唆している。20世紀の冷戦は社会主義対自由民主主義の戦いであったが、21世紀の新冷戦では、「デジタル権威主義」と「民主主義+自由経済」との体制間競争が展開されることとなろう。

米国では安全保障を確保する手段を、DIMEを組み合わせて考えるように教育される。このDIMEは、外交(Diplomacy)のD、情報(Information/Intelligence)のI、軍事(Military)のM、経済(Economy)のEを組み合わせたものである。生存をかけた体制間競争は、このDIMEをすべて動員しての真剣勝負となる。

このDIMEの枠組みの中で、経済力や技術力の確保、サプライチェーンや技術の囲い込み、サイバー空間における先端技術の窃取などが、国家の生存に直結する課題となっている。したがって、経済や技術に関する情報も、もはや単なる「ビジネス情報」ではなく、安全保障上の重要情報として扱う必要が生じているのである。

³ “Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China,” at Hudson Institute, October 4, 2018. <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>

⁴ Kennan (1947)

⁵ Anonymous(2018)

2. サイバー空間の「安全保障領域化」

2018年のペンス演説では、「中国共産党は「中国製造2025」計画によって、ロボット、バイオテクノロジー、人工知能など最先端産業の90%を支配することを目指しており、(中略)米国の知的財産をあらゆる手段を用いて手に入れるように指示してきた」との警戒感が示されているが、とりわけサイバー空間は、その最前線と言っても良い状況にある。実際にサイバー空間において顕著となっている米中対立の焦点は、米国の技術力・経済力の基盤である知的財産を中国がサイバー攻撃で窃取している点にある。

中国のサイバー攻撃は、知的財産やビジネス秘密の窃取を目的に、先進国の民間企業、研究所、大学などを標的としている⁶。このようなサイバー攻撃は、先進国の保有する先端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つつある。このような不公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見られるようになっており、自由で公正なルールに基づく自由貿易体制の信頼も揺るがしつつある。

こういったサイバー攻撃で利用されるのが、ネットワーク境界に設置されたITセキュリティ機器の脆弱性である。このようなセキュリティ機器は多くの組織で利用されており、同じIT機器を使用している組織に対しては、同じ手法でサイバー攻撃を行うことができるため、非常に効率的にサイバー攻撃を行うことが可能となる。

さらに、台湾有事を念頭に置いた、中国からの準備行為とみられる偵察・侵入活動もサイバー空間で活発化している。このサイバー攻撃の特徴は、政府機関や基幹インフラ企業等のネットワークに侵入するものの、何も壊さず、ただ潜伏することを目的としている点にある。このようなサイバー攻撃は、有事の際の命令一下、侵入したネットワークを破壊する目的を持って、平時に偵察・侵入行為を行っている、と考えられる。

米国では、2023年春頃から、中国の人民解放軍との関係が疑われる攻撃グループ「Volt Typhoon」が、VPN機器の脆弱性を使って、重要インフラ企業等にサイバー攻撃を行っていることが明らかになっている⁷。また、通信企業、政府、交通機関などのネットワークを標的とした侵害活動も明らかになっている。2025年8月、米、

⁶ 大澤 (2021)

⁷ Microsoft Threat Intelligence, “Volt Typhoon targets US critical infrastructure with living-off-the-land techniques,” May 24, 2023.

英、豪、加、NZ、独、伊、蘭、チェコ、フィンランド、ポーランド、スペインおよび日本の13カ国は、中国政府が支援するサイバー攻撃グループ「Salt Typhoon」が、こうした侵害活動を行っているとして、国際共同非難を行った⁸。

また、サイバー空間は、情報戦・影響工作の舞台ともなりつつある。影響工作は、社会の分断や不安定化、国家の意思決定への介入を目的として、SNS上の偽情報の流布等を用いて、競争相手国の意思決定に影響を与え、行動の変容を促す。中国やロシアなどの権威主義国が、世界規模で影響工作（FIMI: 外国からの情報操作と干渉）を行っていることが観測されている⁹。

いまやインターネット空間だけでなく、重要インフラに接続された制御システムや、個人の認知空間、民主主義プロセスに関わる情報環境まで含めて、広い意味での「サイバー空間」が安全保障の対象となりつつある。

攻撃主体は国家だけでなく、国家と関係を持つハッカー集団、犯罪組織、さらには個人にまで多様化し、攻撃手法も高度化している。最近では、一度ネットワークに侵入すれば、多数のシステムを「一網打尽」にできるような攻撃も存在し、脆弱性情報の管理と共有が極めて重要になっている。この脆弱性情報の共有との関係で、民間セキュリティ・クリアランス制度は重要な役割を持っている。

日本では、独立行政法人情報処理推進機構（IPA）などが中心となって脆弱性情報の公表・対策を進めているが、脆弱性の公表から攻撃者による悪用までの時間が、最短で24時間程度にまで短縮されているとの指摘もあり、公表前の段階での関係者間の安全な情報共有が急務となっている。こうしたサイバー安全保障上のニーズが、民間も巻き込んだセキュリティ・クリアランス制度の導入を後押ししている。

第2節 セキュリティ・クリアランス制度の基本概念

1. セキュリティ・クリアランスとは何か

セキュリティ・クリアランスとは、国家安全保障上重要な情報を保全するために、重要な情報を扱える「人」および「施設」を指定し、情報の漏洩を管理する制度である。具体的には、次の要素から構成される。

⁸ 国家サイバー統括室、警察庁「「ソルトタイフーン（Salt Typhoon）」に関する国際アドバイザリーへの共同署名について」（2025年8月27日）。<https://www.npa.go.jp/bureau/cyber/pdf/20250827.pdf>

⁹ EEAS] (2025)

① 情報の区分指定

まず、政府が保有する情報のうち、安全保障上特に重要であって、漏洩すると国の安全に重大な影響を及ぼしうるものを「機密情報」として指定する。例えば、防衛計画、サイバー防御の詳細、重要インフラの脆弱性情報などが典型である。

② 人のクリアランス

次に、そうした機密情報にアクセスする必要がある者（公務員だけでなく、必要に応じて民間企業の従業者も含む）について、政府が事前に調査・適性評価を行い、「この人物は機密情報を漏らすおそれが低い」と信頼性を判断した上で、当該者に情報へのアクセス権を付与する。

③ 施設のクリアランス

情報を扱うのは人だけではない。機密情報を保管・処理する施設や情報システム、組織体制についても、適切なセキュリティ水準を満たしているかどうかを政府が確認し、要件を満たす事業者の施設のみが機密情報を扱えるようにする。

④ 厳格なルールと罰則

さらに、機密情報の管理ルールを明確に定め、それに違反して情報を漏えいした場合には、刑事罰を含む厳しい制裁を科すことで、情報漏洩への抑止力を確保する。

このように、セキュリティ・クリアランスは単なる「秘密指定制度」ではなく、「誰が」「どのような環境で」「どのような情報に」アクセスできるかを総合的に管理する枠組みである。

2. 保全の対象となる機密情報とは

機密情報とは、外部に知られると組織や個人に不利益・危険が生じる恐れがあるため、情報へのアクセスや利用が厳しく制限されている情報のことを指す。機密情報は、国家安全保障上との関わりで定義されるが、例えば米国では、「漏洩した場合、国家の安全保障や国際関係に甚大な被害を与えるような情報」とされており¹⁰、現在は、オバマ政権時代の大統領令13526で定義されており、機密保持レベルの必要に応じて、機密（Confidential）、秘密（Secret）、最高機密（Top Secret）の3段階が設定

¹⁰ 小谷（2012）162 ページ

されている¹¹。

英国の場合「英国、または友好国の安全保障や治安に損害を与えるような情報、人命に関わる情報、国際関係に影響を与えるような情報、英国に長期的な経済上の損害を与える情報」と定義されている¹²。英国政府の最新の情報保全規則では、米国と同様に機密保持レベルの必要に応じて、取扱注意 (Official)、秘密 (Secret)、最高機密 (Top Secret) の3段階が設定されている¹³。

日本の場合、米国や英国のような政府統一基準ではなく、後述する特定機密保護法 (特定秘密を規定) に加えて、日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法 (特別防衛秘密を規定)、国家公務員法 (政府情報の守秘義務を規定)、自衛隊法 (防衛秘密を規定)、秘密情報を取り扱う省庁 (外務省、防衛省、警察庁) の訓令 (それぞれ省庁毎に極秘、秘などを規定)、政府機関の情報セキュリティ対策のための統一基準 (機密性情報1～3を規定) で別々に区分が定められており、秘密を漏らしたときの罰則も、それぞれの法令によっている。

日本で民間をカバーする情報保全制度も多岐にわたっており、最も厳しいのは防衛装備品等の秘密を規定した「防衛生産基盤強化法」だが、これ以外に民間企業の従業員による情報漏洩を規定する「不正競争防止法 (営業秘密を規定)」、「マイナンバー法 (個人情報を規定)」、「貸金業法・割賦販売法 (信用情報を規定)」、「原子炉等規制法 (特定核燃料物質の防護に関する秘密を規定)」など複数の法律が存在する。

第3節 既存のセキュリティ・クリアランス制度——特定秘密保護法

1. 特定秘密保護法の概要

日本にはすでに、セキュリティ・クリアランス制度を定めた法律として、2013年に成立し、2014年に施行された「特定秘密保護法」¹⁴が存在する。同法は、防衛、外交、特定有害活動の防止、テロリズム防止の4分野において、

¹¹ Executive Order 13526-Classified National Security Information, December 29, 2009. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/executive-order-classified-national-security-information>

¹² 小谷 (2012) 162 ページ

¹³ Government Security Classifications Policy, August 5, 2024. <https://www.gov.uk/government/publications/government-security-classifications/government-security-classifications-policy.html>

¹⁴ 特定秘密保護法については、内閣官房の特定秘密保護法関連ホームページ参照。 <https://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/index.html>

特に秘匿する必要がある情報を「特定秘密」として指定し、その漏えいを防ぐことを目的とした法律である。特定秘密の取扱者に対しては、故意に漏らした場合に最大10年の懲役といった重い刑事罰が定められている。また、それまで政府内で統一的に存在していなかった公務員におけるセキュリティ・クリアランス制度を初めて定めた。同法では、機密情報の取扱者の適性評価の仕組みも制定された。

具体的には、特定秘密の取扱者を「適性評価により特定秘密の取り扱いの業務を行った場合にこれを漏らすおそれがないと認められた行政機関の職員若しくは事業者の従業員又は都道府県警察の職員に限る」と限定した上で、取扱者に対する適性評価手順を定めている。特定秘密の取り扱いが見込まれる者は、あらかじめ7項目 (① 特定有害活動及びテロリズムとの関係に関する事項、② 犯罪及び懲戒の経歴に関する事項、③ 情報の取扱いに係る非違の経歴に関する事項、④ 薬物の濫用及び影響に関する事項、⑤ 精神疾患に関する事項、⑥ 飲酒についての節度に関する事項、⑦ 信用状態その他の経済的な状況に関する事項) について調査を受けることとされ、対象者の同意を得た上で、これらの項目について行政機関の長が評価を実施する¹⁵。

しかし、この制度は主として防衛・外交など「伝統的」な安全保障分野に限られており、経済安全保障、とりわけサイバーやサプライチェーン、先端技術などに関する情報を包括的にカバーするものではなかった。また、取扱者のほとんどは官側であり、民間事業者の関与は限定的であった点も特徴である。

2. 特定秘密保護法と官民情報共有の限界

特定秘密保護法の下でも、安全保障上の特段の必要による事業者への特定秘密の提供の場面で、民間の事業者が一定の形で秘密の取り扱いに関わる場面は想定されていたものの、制度上あくまでも安全保障に限定された状況下でのみ民間への情報共有が可能であり、官民情報共有に用いるには適当な枠組みではなかった。また、罰則の重さや情報の秘匿性ばかりが社会的に注目され、情報保全と民主主義・表現の自由とのバランスをめぐる議論が激しくなったことも、制度の積極的な活用を難しくした側面がある。

こうしたなかで、経済安全保障の観点やサイバー防護の観点で、政府が保有する機密情報や、外国から提供さ

¹⁵ 内閣官房「特定秘密の保護に関する法律の概要」 <https://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/gaiyou.pdf>

れた機密情報についても、官から民へ共有する必要が生じてきた。さらに、国際的な技術協力や共同研究を円滑に進めるためにも、民間側から米国が求めるセキュリティ・クリアランスの制度導入が求められるようになり、民間を含むセキュリティ・クリアランス制度への議論が高まっていった。

第4節 経済安全保障推進法と民間セキュリティ・クリアランス議論の高まり

1. 経済安全保障推進法と附帯決議

2022年（令和4年）、日本では「経済安全保障推進法」が制定された¹⁶。この法律は、戦略物資の確保や重要技術の獲得を通じて、「戦略的自律性」と「戦略的不可欠性」を確保し、我が国の独立・生存・繁栄を経済面から支えることを目的とするものである。具体的には、(1)重要物資の安定的な供給の確保、(2)基幹インフラ役務の安定的な提供の確保、(3)先端的重要技術の開発支援、(4)特許出願の非公開に関する4つの制度がこの法律によって創設された。

同法の審議過程では、国際共同研究の円滑な推進や日本の技術的優位性の確保・維持のために、「情報を取り扱う者の適性について、民間人も含め認証を行う制度の構築を検討し、法制上の措置も含め必要な措置を講ずるべき」との附帯決議が行われた¹⁷。これは、民間セキュリティ・クリアランス制度を本格的に検討するよう、国会から政府に求めたものと位置づけられる。

2. 経済団体からの民間セキュリティ・クリアランス制度導入要請

また、経済界からも、民間セキュリティ・クリアランス制度の必要性を指摘する声が上がった。日本経済団体連合会や経済同友会は、経済安全保障法制に関する意見書の中で、機微な情報を取り扱う国際共同研究や外国政府との契約を行う際に、セキュリティ・クリアランスを受けていることが求められるケースがあることを指摘し、日本も「相手国から信頼されるに足る、実効性のある情報保全制度」を導入すべきだと主張し

¹⁶ 経済安全保障推進法については、内閣府ホームページ 参照。 https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/suishinhou/suishinhou.html

¹⁷ 令和4年4月6日衆議院内閣委員会。 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000220820220406016.htm

た¹⁸。

たとえば、先端半導体、量子技術、宇宙・防衛関連技術などの分野では、同盟国・同志国との共同研究開発において、機密情報を相互にやり取りする必要がある。この際、相手国側から見ると、「日本の企業や研究者が、どの程度の水準で情報を守れるのか」という点が重要な判断材料となる。その意味で、セキュリティ・クリアランス制度は、単に「守る」ためだけでなく、「国際協力」「国際共同開発」を行う上で不可欠の要件であるとも言えよう。

第5節 「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律」

1. 法律制定への道筋

こうした議論を踏まえ、当時の岸田総理は、2023年2月の経済安全保障推進会議において、「経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度のニーズや論点等を専門的な見地から検討する有識者会議を立ち上げ、今後1年程度をめどに、可能な限り速やかに検討作業を進めるように指示を出した。この指示を受けて、「経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度等に関する有識者会議」が2023年2月から2024年1月にかけて11回開催され¹⁹、2024年1月19日に「有識者会議の最終とりまとめ」²⁰を公表した。

2024年1月30日、当時の岸田総理は、経済安全保障推進会議で、有識者会議の最終とりまとめを踏まえ、セキュリティ・クリアランス制度に関する新法案を早急にとりまとめ、令和6年通常国家に提出する方針を示した。これを受けて、2024年2月27日には、「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律案」他の閣議決定が行われ、法律案が国会に上程された。

2. 「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律」概要

¹⁸ 日本経済団体連合会「経済安全保障法制に関する意見」（令和4年2月9日） https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/015_honbun.pdf

経済同友会「経済安全保障推進法の成立について」（令和4年5月11日） https://www.doyukai.or.jp/chairmansmsg/comment/2022/220511_1641.html

¹⁹ 内閣官房 経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度等に関する有識者会議 ホームページ。 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyo_sc/index.html

²⁰ 経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度等に関する有識者会議「最終とりまとめ」令和6年1月19日。 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyo_sc/pdf/torimatome.pdf

2024年5月10日「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律」が国会で成立し2025年5月16日から施行されている。同法は、経済安全保障上重要な情報を「重要経済安保情報」として指定し、その保護と、必要に応じた活用を図ることを目的としている。

行政機関の長は、自らの所掌事務に関する情報のうち、公になっておらず、その漏洩が我が国の安全保障に支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要なものを「重要経済安保情報」として指定する。「重要経済安保情報」には、サイバー脅威や対策に関する情報、サプライチェーン上の脆弱性情報、産業・技術戦略に関する分析、国際共同研究開発に関する情報などが含まれると整理されている。特別防衛秘密や特定秘密に該当する情報は除外されており、従来の特定期間保護法と重複しないよう配慮されている点も特徴である²¹。

この法律の特徴は、「保護」と同時に「活用」を掲げている点にある。行政機関は、我が国の安全保障確保に資する活動を促進するために必要があると認める場合には、一定の基準に適合する事業者（適合事業者）に対して、契約に基づき重要経済安保情報を提供することができる、と規定している。この仕組みにより、例えばサイバー脅威情報やサプライチェーンの脆弱性情報を民間事業者と共有し、防御能力の向上やリスク管理の高度化につなげることが想定されている。

特定秘密保護法と同様、重要経済安保情報の取扱者の制限が規定されており、重要経済安保情報の取り扱いの業務は、原則として、適性評価において重要経済安保情報の取り扱いの業務を行った場合にこれを漏らすおそれがないと認められた者でなければ行ってはならない、と規定されている。

3. 民間セキュリティ・クリアランスにおける人的クリアランスの仕組み

「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律」では、重要経済安保情報を扱う業務は、原則として、適性評価において「情報を漏らすおそれがない」と認められた者にしか行わせてはならないとされる。この適性評価は、行政機関の長が対象者の同意を得たうえで、実際の調査は内閣総理大臣が一元的に実施する形が想定されている。適性評価の有効期間は10年とされ、一定期

²¹ 重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律については、内閣府 重要経済安保情報保護活用ホームページ参照。 https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/hogokatsuyou/hogokatsuyou.html

間ごとに見直しが行われる。

調査内容には、特定秘密と同様の項目が含まれ、犯罪・懲戒歴、情報取扱いに関する非違の経歴、薬物の乱用・影響、精神疾患、飲酒の節度、信用状態などの調査項目が規定されている。また、重要経済基盤毀損活動との関係として、家族や同居人の氏名・国籍・住所といった情報も調査対象となる。この点は、プライバシー保護や差別防止との関係で、今後も議論が予想される部分である。

さらに、同法では個人のクリアランス資格の「ポータビリティ」（持ち運び）制度が導入される。これにより、一度ある行政機関で適性評価を受けて資格を取得した者は、一定期間（10年以内）であれば、別の行政機関の業務に就く際にも、再度ゼロから調査を行うことなく、既存の評価結果を活用できる仕組みとなっている。特定秘密保護法における適性評価との連続性も意識されており、特定秘密の取扱い経験者については、一定期間に限り新法上の適性評価を省略できるとされている。

4. 民間セキュリティ・クリアランスにおける施設クリアランスと適合事業者

もう一つの柱が「施設クリアランス」である。重要経済安保情報を扱う事業者については、「適合事業者」として政府から認定を受ける必要がある。政令で定める基準に従い、情報保護のために必要な施設・設備を備えているか、情報管理体制が適切か、従業者教育が十分かといった点が審査される。

行政機関と適合事業者との契約には、取り扱い従業者の範囲、情報保護を管理する責任者の指定、必要な施設・設備、従業者教育の実施、必要に応じた情報の返還義務などが盛り込まれる。これにより、情報のライフサイクル全体を通じて、漏洩リスクを最小化することが狙いである。

5. 罰則と実効性の確保

重要経済安保情報の保護を実効あるものとするために、同法は詳細かつ重い罰則規定を設けている。例えば、重要経済安保情報の取扱業務に従事する者が、その業務によって知り得た情報を漏らした場合には、5年以下の拘禁刑または500万円以下の罰金、あるいはその併科が科される。業務に従事しなくなった後も同様であり、未遂も処罰対象とされる。

さらに、外国の利益や自己の不正な利益を図る目的で、欺まんや脅迫、不正アクセスなどの手段で重要経済安保情報を取得した場合にも、5年以下の拘禁刑または500

万円以下の罰金などが規定されている。共謀・教唆・煽動も処罰対象であり、国外犯にも適用される。また、企業の代表者や従業員が法人の業務に関連して違反行為を行った場合には、行為者個人のみならず法人にも罰金刑が科される。

このように、罰則はかなり重く設定されており、抑止力の観点からは一定の効果が期待される一方で、内部告発や公益通報など正当な行為まで萎縮させないよう、法運用におけるバランスが重要な課題となる。

第6節 民間セキュリティ・クリアランス制度の意義と課題

1. 意義：国際協力の基盤としての情報保全

民間セキュリティ・クリアランス制度の意義は、日本の企業・研究機関が国際的な経済・技術協力の「信頼できるパートナー」として認知されるための基盤を提供する点にある。同盟国や同志国は、自国の安全保障にかかわる機微な情報を共有する相手に対して、「どのような制度で情報を守っているか」を重視する。その意味で、国際的に通用する水準の情報保全制度を国内に整備することは、日本の技術力や産業競争力を国際的な枠組みの中で活かしていくうえで不可欠である。

また、サイバー脅威やサプライチェーンリスクは、政府だけでは対応できない問題であり、重要インフラを運営し、技術開発を担うのは多くの場合民間事業者である。民間セキュリティ・クリアランス制度は、こうした民間の主体を国家安全保障の枠組みに組み込み、情報の双方向的な共有を可能にするという点で、大きな転換だと評価できる。

2. 課題

一方で、制度には多くの課題も存在する。第一に、適性評価で調査される情報の範囲が広く、本人だけでなく家族や同居人の氏名・国籍・住所まで含まれることから、プライバシー保護や差別のリスクが懸念される。精神疾患の有無や飲酒習慣、信用状態なども調査対象となるため、健康情報や経済状態といったセンシティブな個人情報行政によって収集・管理されることになる。

このような調査が、本人の同意に基づくものであるとしても、実際には「適性評価を受けなければ仕事に就けない」という事実上の強制力が働きうる。また、特定の国籍や出自を持つ者が不利な扱いを受けるリスク、精神疾患を経験した者が不当に排除されるリスクなども想定される。したがって、プライバシー保護や労働法制と整

合的な運用を確保するための、企業内のガバナンスや救済手段の整備が不可欠である。

第二に、民間企業にとっては、施設クリアランスを取得するためのコストや、内部統制の強化による企業文化への影響も重要な論点である。厳格なアクセス制御や監視体制を導入することは、情報漏えいリスクの低減につながる一方で、従業員間の信頼関係や柔軟な働き方に影響を及ぼす可能性がある。

また、適合事業者となるために必要なセキュリティ設備や人材の確保は、中小企業にとって大きな負担となりうる。その結果、特定の大企業のみが機密情報にアクセスでき、国際共同研究や政府調達之机を独占するような構造が生まれる可能性もある。制度設計にあたっては、こうした格差の拡大を防ぎつつ、必要なセキュリティ水準を確保するバランスが求められる。

第三に、重い罰則が設けられていることから、「安全保障」を理由に不都合な情報が過度に秘匿される事態が生じる、との懸念も指摘されている。

これまで見てきたように、経済安全保障の重要性が高まるなかで、日本が国際的な技術協力やサプライチェーンの中で信頼されるパートナーであり続けるためには、国際水準に合致した情報保全制度を整備することが不可欠である。その意味で、民間を巻き込んだセキュリティ・クリアランス制度の導入は、避けて通れない選択肢となっている。

(参考文献)

- Anonymous (2018), "Longer Telegram: Toward a new American China strategy," Atlantic Council Strategy Paper, January 27, 2018. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Longer-Telegram-Toward-A-New-American-China-Strategy.pdf>
- EEAS (European Union External Actions), "3rd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats", March 2025.
- Kennan, George F. (1947), "The Sources of Soviet Conduct," Foreign Affairs, Vol. 25, No. 7, pp. 566-582.
- Sanger, David E. (2024), New Cold War, Crown Publishing, New York.
- Stiglitz, Joseph E., (2002), Globalization and Its Discontents, WW Norton & Co Inc.

Mulder, Nicholas (2022), *The Economic Weapon*, Yale University Press. [三浦元博訳, (2023) 『経済兵器』日経BP。]

Lowenthal, Mark M. (2009) , *Intelligence: From Secrets to Policy*, CQ Press. [前田宏訳, (2011) 『インテリジェンス』慶應義塾大学出版会。]

小谷賢 (2012) 『インテリジェンス』ちくま学芸文庫。

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。

デジタル・プラットフォームをめぐる経済安全保障 － TikTok をめぐる日米欧の政策動向－

三浦 秀之

Digital Platform Governance and Economic Security: Divergent Approaches to TikTok in the United States, Europe, and Japan

Hideyuki Miura

はしがき

デジタル化が急速に進展する今日、データは経済活動の基盤であると同時に、国家安全保障、技術覇権、社会統治の構造に深く組み込まれる新たな地経学的資源として位置づけられるようになった。こうした構造変化は、データを単なる経済資源から、安全保障上不可欠な戦略的資源へと再定義する契機となったといえる。すなわち、いかにデータを確保し、誰がその流通や利用を監督するのかという問題は、国家主権や経済安全保障、さらには価値規範をめぐる競争へと発展させた。越境データ流通をめぐる制度形成は、従来の貿易および投資ルールの枠組みを超え断片化あるいは多層化し、各国・地域が異なる理念に基づきルール形成を競い合うようになっていく。

このような制度的な断片化と多層化を最も象徴的に示す事例として、中国企業 ByteDance が運営する動画共有アプリ TikTok をめぐる政策展開である。TikTok は世界で 15 億人を超える利用者を抱える巨大プラットフォームへと成長し、その社会的影響力は単なる娯楽アプリの域を大きく超えている。所有構造の不透明性、広範なデータ収集手法、そして AI による強力なレコメンド・アルゴリズムの存在は、同アプリを米中対立の最前線へと押し上げる要因となった。米国では、2017 年に制定された中国の国家情報法により、中国企業が保有するデータが政府に提供され得るとの懸念が高まり、TikTok が国家安全保障上の脅威であるという認識が急速に広がった。

こうした問題意識を背景に、米国議会は 2024 年 4 月に、外国敵対勢力が支配するアプリケーションから米国人を

保護する法 (PAFACA) を可決した。同法は、中国など外国敵対勢力に所在・支配される事業体が運営するアプリに対して、米国における利用禁止、または外国資本からの切り離しのいずれかを義務づけるものである。具体的には、ByteDance に対し米国事業を 270 日以内に中国本社から分離することを求め、これが履行されない場合には TikTok の米国内での提供停止を要求する内容である。

他方で、EU は米国とは異なる規制アプローチを採用している。EU が重視するのは、市民の基本的権利の保護と市場競争の公正性であり、その理念は一般データ保護規則 (GDPR)、デジタルサービス法 (DSA)、デジタル市場法 (DMA) といった包括的デジタル規制枠組みに体系的に組み込まれている。これらの制度は、透明性、説明責任、独立した監督、アルゴリズムの検証可能性といった原則を中心に据え、データの扱いそのものを規律することでリスクを抑制しようとしている。一方、中国は「データ主権」を念頭に、越境データ移転の厳格管理やアルゴリズム運用の国家監督を制度化してきた。米欧中のこうした制度設計の断片化は、国際的なデータガバナンスの相互運用性を阻害し、WTO 電子商取引交渉の停滞に象徴されるように、多国間枠組みの構築を困難にしている。

本稿では、このような国際環境の下で、越境データ流通がいかに日米欧における経済安全保障の争点として浮上してきたのかを、TikTok 規制を手がかりに分析する。具体的には、米国、EU、日本における TikTok をめぐる規制が、どのような背景によって構築され、経済安全保障上いかなる懸念が示されているのか、そしてどのような規制を展開しようとしているのかを考察する。

第1節 米中デジタル覇権競争と越境データの戦略化

21世紀の国際経済秩序において、データは、国家の経済運営、産業競争力、国家安全保障を支える戦略的資源として位置づけられるようになり、デジタル覇権をめぐる国家間競争は従来の軍事力や経済力とは異なる新たな権力基盤として見られるようになってきた¹。とりわけ米中対立は、サプライチェーン、AI、半導体、5G通信網、大規模プラットフォームといった複数の戦略領域を横断し、越境データ流通をめぐるガバナンス構造に深い亀裂を生じさせている。米国は、中国の技術的台頭を国家安全保障上の脅威と捉え、戦略的産業分野から中国企業を排除あるいはリスクの低減を図る政策を推し進めてきた。他方、中国は、AI、半導体、量子技術などの先端技術を国家戦略の中核に据え、データ主権を強調しつつ国家主導の統制モデルを構築している。こうした中国のデータガバナンスは、国際社会に不確実性をもたらし、データをめぐるルール形成の必要性を高める一因となっている。

米国における TikTok の規制強化は、データをめぐる地経学的競争の象徴的事例である。米国が TikTok を国家安全保障上のリスクとみなす第一の理由は、中国における制度的枠組みに起因する。特に2017年の国家情報法第7条は、あらゆる組織および個人に国家の情報活動への協力義務を課しており、企業が保有するデータや技術が政府機関に提供され得る制度的可能性を明示している²。さらに、サイバーセキュリティ法（2016年）およびデータセキュリティ法（2021年）は、中国国内で運営されるネットワークへの監督・検査権限や、国家安全保障の名目によるガバメント・アクセスを法的に保障する仕組みを整備してきた³。TikTokを運営するByteDanceが中国に主要拠点を置く以上、TikTokのデータが中国政府から独立して管理されることの保証は制度上確立しにくいとの懸念が米国社会に広がり、これが同アプリを国家安全保障上の脅威として位置づける根拠となった⁴。

第二の要因は、技術的構造に基づくアクセス可能性である。過去には中国側拠点から米国ユーザーのデータにアクセスが行われた事例が報告されており、バックアップ経路や管理ツールなど、形式上のデータ所在とは異なる技術的経路がリスク要因として指摘されて

いる⁵。通信の一部が二重暗号化され外部監査による完全な検証が困難である点も、透明性を欠く要因として米国側の疑念を強めている。米国が特に問題視しているのは、TikTokが収集するデータの量と質の多様性、そして精緻さである⁶。TikTokは視聴時間、再視聴、スキップ速度、反応行動といった詳細な行動データに加え、端末識別子、位置情報、通信環境、ブラウジング履歴、さらにはチャット内容や連絡先情報といったプライベートデータまで幅広く収集する⁷。これらは利用者の興味関心のみならず、政治的傾向や心理的特徴までも推定可能にし得るため、米国にとって TikTok を通じたデータ流出は個人情報保護の問題を超えて国家安全保障の領域に属するものと認識されるようになった。

第三の要因は、情報操作（影響工作）の可能性である。TikTokのリコメンド・アルゴリズムは、ユーザー行動、端末情報、コンテンツ特性の三要素を学習し、個々の利用者に最適化された「For You Page (FYP)」を生成する。このアルゴリズムの不透明性は、特定のナラティブを強調あるいは抑制する操作が可能であるとの懸念を生み、米国議会でも繰り返し取り上げられてきた。実際に、香港民主化デモやウイグル問題に関連する動画がFYP上で表示されにくくなった事例が指摘され、政治的に敏感な投稿の可視性が内部リストによって制限されたとの証言もなされている⁸。若年層の多くが TikTok をニュース源として利用している米国では、こうしたアルゴリズムによる情報空間の偏在が、選挙や外交政策への影響をもたらすと危機感が強まった⁹。また、TikTokは国際的な情報戦の媒体としても注目されている。香港抗議活動、ウクライナ戦争など主要国際イベントにおいて、国家や政治勢力に都合の良い動画が拡散する一方、対立する立場のコンテンツが抑制される現象が報告されている¹⁰。これらの事例は、TikTokが単なる娯楽アプリではなく、国境を越えた情報操作のプラットフォームとなり得ることを示している。

こうした米国による TikTok に対する規制強化は、データ収集、制度的枠組み、技術構造、情報操作という複合的リスクが重なった結果として理解される。米国は自由市場を重視する従来の立場を部分的に修正し、データや

¹ 三浦（2024）

² 藤井・三浦（2022）

³ Ibid.

⁴ Reuters, March 10, 2023.

⁵ Wall Street Journal, June 23, 2022.

⁶ Busch (2022)

⁷ Ryan, Fritz, and Impiombato (2020)

⁸ Washington Post, September 15, 2019.

⁹ Cervi (2023) and Zamora-Medina, Suminas and Fahmy (2023).

¹⁰ Business Insider, November 5, 2020.

アルゴリズムのような非伝統的資産を国家安全保障の範囲に明確に位置づけたのである。他方で中国は、米国によるこうした対応を政治的動機に基づく不当な排除と批判し、データ主権を中心に据えた国家主導型モデルを国際社会に提示している¹¹。米中の制度的対立は、民主主義、統治モデル、情報空間のあり方と不可分であり、国際的な制度調和を著しく困難にする構造的要因となっている。TikTokをめぐる問題は、この広範なデジタル覇権競争の帰結として理解すべき地経学的な争点といえる。

第2節 米国における TikTok をめぐる規制展開と政治力学

米国における TikTok 規制をめぐる過程は、単に同アプリへのリスクが高まったことによるものだけではなく、米国の対中認識の変容や国家安全保障をめぐる概念の拡張などが複雑に絡み合っている。本章では、2017年のByteDanceによる musical.ly の買収以降の主要な動向を整理し、制度的変化と政治的対立がどのように TikTok に対する規制を形作ってきたのかについて分析する。

米国による TikTok への警戒は、ByteDance が2017年に米国の musical.ly を買収した時期に芽生え始めた。これ以降、対中強硬派の共和党議員を中心に、中国の国家情報法に基づくデータ提供義務が米国利用者の個人情報や行動データに直接影響を与える可能性が指摘されるようになった。2018年に施行された外国投資リスク審査近代化法(FIRRMA)は、対米外国投資委員会(CFIUS)の権限を大幅に強化し、外国投資と個人データ保護を初めて制度的に結びつけた。こうした制度的改編と共に、TikTok は制度構造のなかで潜在的な安全保障上のリスクをもたらす可能性のある企業として位置づけられていく。

2019年になると議会の懸念が制度化へ向かって加速した。マルコ・ルビオ上院議員が、財務長官宛に書簡を送り、ByteDance による musical.ly 買収について CFIUS の再審査を求めた¹²。また、シューマー・コットン両上院議員は、国家情報長官に対し、TikTok が米国人データへのアクセスや検閲、プロパガンダに利用されるかを評価するよう要請した¹³。この結果、CFIUS は musical.ly 買収を濶及的に調査するという異例の判断を下し、TikTok 問題は制度的な国家安全保障案件として正式に

認識されるようになった¹⁴。

トランプ政権期に、こうした動きが一気に強硬な政策へ転換する。2020年8月、トランプ大統領は、国家安全保障を理由に TikTok および WeChat との取引を禁止する大統領令を発出し、90日以内に米国事業を売却することを求めた。Microsoft、Oracle、Walmart などが買収交渉に参入したが、これに対して TikTok 側は表現の自由の侵害を理由に連邦地裁に差し止めを請求し、これが認められた¹⁵。

バイデン政権になると、2021年にトランプ政権が発した禁止令を正式に撤回した。同時に新たな大統領令を発出し、外国政府の影響下にある ICT 製品とサービスへの包括的リスク評価を指示した¹⁶。トランプ政権が特定のアプリを名指しして禁止措置を出したのに対し、バイデン政権は、技術および取引単位でのリスクベース評価へと政策を移行させた点が特徴である。しかし、こうした変化が TikTok への懸念を解消したわけではなく、むしろ2022年に BuzzFeed の報道により、中国本社から米国ユーザーデータにアクセス可能であったことが内部録音によって報道されたことにより、懸念が再燃した¹⁷。さらに同年、ByteDance の社員が、米国人記者の位置情報を不正に追跡していた事実が発覚し、TikTok に対するリスクが一層高まった¹⁸。こうしたリスクへの対応は、連邦政府よりも州政府の対応の方が早かった。2022年秋以降、政府端末での TikTok 使用禁止が州レベルで次々と導入され、12月には連邦政府レベルでも政府端末での TikTok 禁止法が成立した¹⁹。TikTok 排除は事実上、米国の行政機構全体に広がっていった。

これに対して ByteDance は、規制回避と米国市場維持を目的に「プロジェクト・テキサス」を発表し、米国ユーザーデータを Oracle が運営する国内サーバーへ移管することや、独立性を担保するための米国法人(USDS)の設立、元米国政府高官などを含めた監督委員会の立ち上げなどを進めた²⁰。しかし、これら ByteDance 側の対応は、議会の不信を払しょくするには十分ではなかった。2023年には RESTRICT 法案が提出され、政府が外国 ICT サービスに対して包括的規制権限を行使できる枠組みが検討されたが、言論の自由への影響から可決に

¹⁴ Reuters, November 2, 2019.

¹⁵ White House (2020)

¹⁶ White House (2021)

¹⁷ BuzzFeed News, June 18, 2022

¹⁸ Reuters, December 22, 2022.

¹⁹ US Congress (2022)

²⁰ Reuters, June 18, 2022.

¹¹ Forbes, March 2027, 2023.

¹² Washington Post, October 9, 2019.

¹³ Bloomberg, October 25, 2019.

は至らなかった。しかし、その後2024年に、TikTokに270日以内の売却か撤退を求める外国敵対勢力に支配されるアプリから米国人を保護する法（PAFACA）が可決し、バイデン大統領はこれに署名した。同法に対してByteDanceは違憲であると提起するが、2025年1月に最高裁によって合憲判断が下された。

TikTok側の選択肢が狭まる中で、2025年にトランプが再び大統領に就任すると状況は一変する。かつてTikTok禁止を主導したトランプ大統領は、選挙政治や世論動向を背景としてか、TikTokに対して「心の中で特別な存在（warm spot in my heart）」と述べ、禁止執行を延期した²¹。また、売却期限を相次いで延長し、TikTokをめぐる政策は国家安全保障と政治的利益の間で揺れ動いている。

第3節 EUにおけるTikTok規制の展開と包括的デジタル統治モデル

EUにおけるTikTok規制は米国と異なり、国家安全保障よりも、個人データ保護、未成年者保護、市場競争、透明性、説明責任などをより重視した政策が展開されてきた。EUがTikTokを問題視する背景には、中国企業への不信感というよりは、むしろEU自身が長年育ててきたGDPRを基盤とするデジタル規律を巨大プラットフォームにも徹底させることにあった。すなわち、EUにとってTikTok問題とは、いわば自らの規範的権力をめぐる試金石であり、米国の安全保障主導型、中国の国家統制型と異なる欧州型のデジタル主権にあった。

EUでTikTokをめぐる懸念が最初に浮上したのは2019～2020年のことであった。TikTokのEU域内のユーザー、とりわけ未成年者の個人データがどのように中国へ転送されているのかについて、そのプロセスの不透明さが指摘された。TikTokは若年層の利用が圧倒的に多いことから、各国当局により年齢認証の不十分さ、データの目的外利用、保護者同意の欠如など、GDPRの根幹に関わる問題が憂慮された。オランダ、フランス、イタリアのデータ保護機関はTikTokに対する個別調査を開始し、TikTokは早期の段階からGDPRコンプライアンス上の高リスク企業として監視対象となった。

2021年には、TikTokをめぐる未成年者保護が大きな論点となった。イタリアにおいて10歳の少女が、TikTok上のチャレンジ企画に参加し死亡する事件が発生し、政府はTikTokの年齢制限の形骸化を問題視する

ようになる²²。その結果、未成年者のアクセス制限を暫定的に発動するという強硬な措置に踏み切った。この事件はEU内で大きな影響を及ぼし、欧州委員会はアルゴリズム透明性、未成年者へのターゲティング広告の禁止を優先課題として明確に掲げ、TikTokを名指しして改善を迫った。EUにとって、未成年者保護は経済政策というより社会的規範として重視されており、この観点からTikTokは、単なるSNSとしてではなく社会的影響力を持つ巨大プラットフォームとして捉えられるようになった。

2023年になると、EUは国家安全保障の観点からTikTokを問題視するようになる。ByteDanceの中国本社を含む社員がEU域内のユーザー・データへのアクセスが可能であったことが明らかになり、中国の国家情報法に基づくデータ提供義務が潜在的リスクとして認識されるようになった。これを受け、欧州委員会は2023年2月23日、欧州委員会のデバイスおよび個人デバイスにおけるTikTokアプリの使用を一時停止することを決定し、またその後ベルギー、フランス、デンマーク、オランダなど各国政府機関においても利用制限あるいは禁止措置が相次いで導入された²³。米国と異なり、TikTokの禁止に慎重であったEUが、公的機関などにおいて禁止措置が取られたことは、EUによるTikTokをめぐる姿勢の変化を物語っている。

ByteDanceは、こうしたEUの政策変化に対応するべく、EU向けのデータ管理強化策「プロジェクト・クローバー」を発表し、アイルランドを中心にEU域内にデータセンターを設置し、中国本社からのアクセス遮断を強調した。こうした懸念を和らげる措置が導入されたものの、EUはTikTokに対する制度を強化させた。2023年から2025年にかけて、未成年者に対するデータの不適切処理やEU域外へのデータ転送の説明責任の欠如を理由として、GDPR違反に基づき累計で数億ユーロ規模にわたる制裁金を課した。特に2025年にはアイルランドDPCによって約5億3,000万ユーロもの罰金が科された²⁴。

さらに、EUは包括的規制体制であるデジタルサービス法（DSA）を通じてTikTokを直接的な管理対象に位置づけた。TikTokは2024年に「超大規模オンラインプラットフォーム（VLOP）」に指定され、違法コンテンツ対策の強化、広告透明性の確保、リスクアセスメントの実施、アルゴリズム監査義務といった、極めて厳格な

²² Reuters, January 22, 2021.

²³ European Commission (2023)

²⁴ Reuters May 2, 2025.

²¹ Washington Post, January 15, 2025.

義務を課されることになった。2025年5月には、欧州委員会がTikTokに対し広告透明性が不十分だとして違反予備決定通知を行い、違反が確定すれば全世界売上の最大6%という巨額制裁の可能性が生じた。

一方、2024年にはデジタル市場法（DMA）の下でByteDanceがゲートキーパー企業に指定され、TikTokは競争政策上の義務にも従う必要が生じた。EUはTikTokに対して、自己優遇の禁止、他サービスとのデータ結合の制限、第三者アクセスの確保など、市場構造の公正性を確保するための義務を課した。TikTokが利用する膨大なデータを独占的に活用し、他サービスへの優位を確保することを防ぐという考えによるものである。

このようなTikTokに対するEUの規制は、米国のような禁止措置ではなく、透明性、説明責任、プライバシー保護、競争の公正性という欧州的価値を中心とした包括的統治モデルである。EUは安全保障を理由とした市場からの排除よりも、規範と制度の枠組みの中でTikTokを包括的に規律するアプローチを採用している。こうしたEUの姿勢は、多極化する国際データガバナンスのなかで、EUが自らの規範的権力を強化し、米欧中の対立を超えて第三のデジタルモデルを確立しようとする戦略とも理解できる。

第4節 日本におけるTikTok規制の展開と制度的特徴

日本におけるTikTokをめぐる議論は、米国やEUと比較して慎重かつ漸進的に進展してきた。日本の対応は、未成年者保護や利用リスク、データ移転リスクの認識、政府端末における利用制限、包括的プラットフォーム規制への制度移行というように段階的に展開された。本章では、日本の制度的な特徴と政治文化が、TikTok規制にいかなる影響を及ぼしたのかを検討する。

TikTokをめぐる議論が俎上に上がったのは、2017～2019年にかけてのことであり、当時の主な関心は安全保障よりも未成年者の依存、いじめ、有害コンテンツといったSNSに端を発する問題に集中していた。日本ではZ世代を中心にTikTokが急速に普及し、消費者庁や文部科学省は、SNSがもたらす危険性に関する啓発活動を強化したものの、規制方針はあくまで自発的ルール整備を重視するソフトロー型であった。個人情報保護委員会もTikTokを名指しして批判することは避け、一般的なリスクへの注意喚起に留められた。

こうした状況が変化し始めたのは2020～2021年にかけてのことである。米国トランプ政権がTikTokを国家安全保障上の脅威として規制し始めたことを受け、日本

国内でも中国本社の存在やデータ移転リスクが認知されるようになった。こうした環境変化を受け、2020年に自民党のルール形成戦略議員連盟は、中国発アプリ全般について情報漏洩リスクを調査するよう政府に要請した²⁵。総務省、内閣官房、内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）などが調査に着手し、TikTokがユーザーデータをどこで保管し、誰がアクセス可能なのが政策論議の中心となった。TikTokからは、データが中国国外のシンガポールおよび米国で保存されているという説明がなされたが、中国の国家情報法の存在を踏まえ、不透明性は依然として指摘され続けた。

この時期、日本の議論は米国型の安全保障に基づきTikTokを一律禁止へと突き進むのではなく、リスク評価と透明性要求という柔軟なアプローチを模索していた。特に日本政府は、中国企業によるアプリのリスクは、TikTok単体ではなく、デジタルプラットフォーム全般に共通する構造問題であるとの認識を強め、個別アプリ規制ではなく包括的ルールの検討へと問題設定を転換し始めた。こうした中で、2022～2023年にかけて、TikTok問題は日本の政策領域において国家安全保障リスクへと格上げされる。国会では政府端末でのTikTok使用を制限すべきとの議論が展開され、総務省やNISCは政府職員に対し業務端末での利用に対してリスクガイドラインを整備し周知された²⁶。また、東京都や福岡市など複数の地方自治体が職員の公務端末からTikTokを排除する措置を導入し、政府機関を中心に事実上の利用制限が展開されるようになった²⁷。

同時期、経済産業省、デジタル庁、総務省は中国のデジタルプラットフォーム全般に対する依存リスクの調査を進め、政府調達や公共部門での外国製プラットフォーム利用の適正性が検討されるようになった。しかし、日本政府はあくまで慎重姿勢を崩さず、米国のようにアプリの全面禁止や強制売却という措置は採用しなかった。日本の制度文化は、国家安全保障の名の下に民間サービスを排除する手法と距離を置き、透明性、説明責任、適正なデータ管理という漸進的措置を優先してきた。2023年以降、日本はプラットフォーム規律を一般的政策課題として位置づけ、TikTok単体ではなく制度全体を整備する方向へ舵を切った。デジタル市場競争会議では、アルゴリズム透明性や広告表示の適正化といったEUのDSA型アプローチを参考に、巨大プラットフォームの

²⁵ 日本経済新聞、2020年7月28日。

²⁶ 日本経済新聞、2023年2月24日。

²⁷ 首相官邸（2023）

規律強化を議論している。また、個人情報保護制度の改正では、越境データ移転の透明性や未成年者データの保護強化が検討され、TikTokに限らずSNS全般に共通するルールの構築が進められている。

現在の日本は、米国のような強制売却型の安全保障措置や、EUのVLOP指定のような詳細なアルゴリズム監査義務を直ちに導入する段階には至っていない。しかし、政府端末における利用制限、個人情報保護の強化、広告透明性の要求、未成年者保護の拡充など、複数の規制領域でTikTokは政策対象として確実に位置づけられている。日本の特徴は、アプリを名指しで規制しない一方で、制度全体を底上げすることで実質的なリスク管理を進める包括的アプローチにある。

第5節 各国・地域におけるTikTok規制の比較分析と制度的多様性

TikTokをめぐる規制は、世界中で急速に拡大しつつあるが、その対応は国・地域によって大きく異なる。本章では、各国がどのような論理に基づきTikTokを規制しているのかを、強硬対応、中間的アプローチ、規制漸進型、宗教・文化体制による規制という四つの枠組みに整理し、その背後にある制度的および政治的要因を比較検討する。

最も強硬な対応を取る国の代表例として先述した米国やEUと並んでインドがある。インドは2020年に国境紛争が発生すると、TikTokを含む59の中国企業によるアプリを主権と安全への脅威として全面禁止した。インド政府は、安全保障と地政学的対立を優先し、国内産業育成を目的として中国製アプリを排除した。インドの措置は、データ主権と安全保障を理由に国家が民間アプリを全面禁止する世界初の事例であり、その後の各国の議論に大きな影響を与えた。

第二の категорияである中間的アプローチを取る国として、カナダ、オーストラリア、英国、台湾などがある。これらの国は、政府端末での利用禁止を導入する一方、一般利用者への全面禁止は実施していない。共通する要因として、国家安全保障上の懸念の存在、自由市場・表現の自由への配慮、中国との経済関係の慎重なバランス、という三つがある。オーストラリアは中国との関係悪化を受けて安全保障上の制約を強めたが、消費者向けアプリを全面禁止する段階には踏み込んでいない。英国はEU離脱後もGDPR水準の個人情報保護を維持しつつ、政府機関に限定した禁止措置に留め、米国のような安全保障主導の介入には慎重である。台湾は中国との政

治的緊張を背景として政府端末からTikTokを排除したが、社会全体の利用禁止は社会的反発を考慮して見送っている。これらの国々は、国家安全保障と個人の自由、外交関係のバランスを慎重に調整する限定的安全保障対応を特徴とする。

第三の категорияは規制漸進型であり、韓国、インドネシア、ブラジルが代表例である。これらの国々はTikTokの経済的影響力や若年層への浸透を認識しつつも、強硬規制ではなくデータ保護や広告規制を中心に対応している。韓国ではTikTokを含むSNS事業者に対して個人情報保護法に基づく厳格な執行が行われ、2020年には未成年者データの不適切処理でTikTokに制裁金が科された。ブラジルでは消費者保護法やデータ保護法を基礎にアルゴリズムの透明性やフェイクニュース対策が議論され、インドネシアではEコマース機能を巡りTikTok Shopが停止されるなど、国ごとの政治経済環境に応じた規制が採られている。これらの国々の共通点は、TikTokを全面排除するのではなく、既存の法制度の枠内でのリスク管理に留め、経済的利得と社会的リスクの調和を優先する点にある。

第四の categoriaは、アフガニスタンやパキスタンなど、宗教および政治体制を理由にTikTokを制限する国家群である。これらの国では、TikTokが不道德なコンテンツ、宗教的価値観への脅威、政治的扇動の媒体と見なされ、社会秩序維持の観点から繰り返し一時的または恒久的な停止措置が取られてきた。ここではデータ保護や国家安全保障よりも、宗教的規範や権威主義的統治の維持が主要な規制理由であり、デジタルガバナンスは政治体制そのものと密接に結びついている。

以上のように、TikTok規制は単なるプラットフォーム規制ではなく、各国が抱える安全保障観、データ主権、デジタル産業戦略、社会規範が交錯する地経学的現象であり、国際秩序の多極化が進む中でその分岐は一層拡大していくと考えられる。

おわりに

本稿では、TikTokをめぐる国際的政策動向を手がかりとして、データとデジタル・プラットフォームが新たな地経学上の争点として浮上するプロセスを考察してきた。米国は安全保障を軸に所有構造への直接的介入を行い、EUは包括的な規範および市場統治モデルを整備し、中国はデータ主権と国家統制を前提とした独自のデジタル統治体制を確立している。日本を含むアジア諸国は、これら三極の制度的圧力を受けながら、漸進的な規制を

模索し、各国の政治体制や社会構造に応じた多様なアプローチを採用した。こうした多層的な動向は、従来の貿易および投資ルールを基盤とする国際経済秩序が、データやアルゴリズムといった新たな資源によって再構成されつつあることを示している。

第一に、本稿が明らかにしたのは、データが国家安全保障上の重要資源へと位置づけられようになったことで、国家による規制がソフトウェアやアルゴリズムにまで拡張しているということである。米国がTikTokの強制売却を要求しことは、外国企業の所有構造が国家安全保障の範疇に組み込まれた象徴的事例であり、従来の自由主義的国際経済秩序が持っていた前提に重大な例外を持ち込むものであった。一方、EUはプライバシー保護、透明性、競争政策を軸に制度的対応を進め、デジタル市場における規範権力の確立を国家戦略と位置づけた。これに対し中国は、安全保障と社会統制の観点からデータを国家資源とみなし、越境移転やアルゴリズムの運用を国家が直接管理する体制を維持している。この三極の差異は、いずれのアプローチも越境データ流通の相互運用性を損ねている点で共通しており、国際的な制度調和を著しく困難にしている。

第二に、TikTok規制の比較分析は、各国が抱える諸価値がデジタル政策に深く影響していることを示した。インドが安全保障と民族主義を根拠に禁止に踏み切ったのに対し、英国やオーストラリアは政府端末限定の禁止に留め、市場自由と安全保障のバランスを模索した。韓国やブラジルのような規制漸進型国家は、既存の個人情報保護制度や広告規制を通じて段階的な対応を取った。アフガニスタンやパキスタンでは、宗教的価値観や体制維持の観点からTikTokが禁止され、デジタル統治が政治体制の延長として機能している。TikTokをめぐる政策の多様性は、それぞれの国の固有の文脈を反映している。

第三に、日本は米欧中のように強い政治的メッセージを持つ規制を行うことなく、漸進的な制度構築を進めてきた。政府端末での利用制限、個人情報保護法、未成年者保護の強化など、既存制度の拡張によってTikTokを含む巨大プラットフォーム全般への統治力を高めるといった手法を採用している。このアプローチは、日本の行政文化である過度な強制を避ける規制を反映しており、多極化する国際デジタル秩序の中で独自の政策領域を形成している。

第四に、TikTok問題は、越境データ流通の制度形成における深刻な制度的空白の存在を浮き彫りにした。

WTO電子商取引交渉は、大国の対立と途上国のデータ主権主張の高まりを背景に停滞しており、米欧中がそれぞれ異なる規制モデルを輸出することで、制度の断片化が加速的に進行している。この断片化は国際協調を困難にするだけでなく、企業活動の予見可能性を低下させ、グローバル経済全体の安定性にも影響を及ぼしている。

参考文献

- 首相官邸 (2023) 『令和5年2月27日(月)午前内閣官房長官記者会見』2023年2月27日。
- 藤井康次郎・三浦秀之 (2022) 「デジタル貿易における国際経済ルール形成」一般財団法人国際経済交流財団編著『ルール志向の国際経済システム構築に向けて』一般財団法人国際経済交流財団。
- 三浦秀之 (2024) 「データをめぐる経済安全保障の重要性の高まりと有志国による対応と課題」『貿易と関税』72巻10号。
- Busch, Kristen E. (2023) "TikTok: Recent Data Privacy and National Security Concerns" Congressional Research Service.
- Cervi, Laura (2023) "TikTok Use in Municipal Elections: From Candidate-Majors to Influencer Politicians" *Mas Poder Local Magazine*, (53), 8-29.
- European Commission, "Commission Strengthens Cybersecurity and Suspends the Use of TikTok on Its Corporate Devices," European Commission (February 23, 2023).
- Ryan, Fergus, Audrey Fritz, and Saria Impiombato (2020) "TikTok and WeChat: Curating and Controlling Global Information Flows" Australian Strategic Policy Institute (ASPI) International Cyber Policy Centre Policy Brief, Report No. 37/2020.
- US Congress (2022) "No TikTok on Government Devices Act" S.1143 117th Congress.
- White House (2020) "Addressing the Threat Posed by TikTok, and Taking Additional Steps To Address the National Emergency With Respect to the Information and Communications Technology and Services Supply Chain" Executive Order 13942 of August 6, 2020.
- White House (2021) "Protecting Americans' Sensitive Data From Foreign Adversaries" Executive Order 14034 of June 09, 2021.
- Zamora-Medina, Rocío, Andrius Suminas, and Shahira S. Fahmy (2023) "Securing the Youth Vote: A Comparative

Analysis of Digital Persuasion on TikTok Among
Political Actors” Media and Communication, Volume 11,
Issue 2.

執筆者一覧（掲載順）

梅島 修 高崎経済大学 名誉教授
篠田 邦彦 政策研究大学院大学 教授
久野 新 亜細亜大学 国際関係学部 教授
大澤 淳 中曽根平和研究所 上席研究員
三浦 秀之 杏林大学 総合政策学部 教授

（2026年3月1日現在）

（アジア研究所・アジア研究シリーズ No.120）

「インド太平洋における貿易投資政策と経済安全保障の行方（2）」

2026年3月31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 ハヤト商事株式会社

〒203-0014 東京都東久留米市東本町16-5 ☎042（420）1640

IAS Asian Research Paper No.120

The Institute for Asian Studies
ASIA UNIVERSITY
TOKYO JAPAN