

# グローバル化と 経済安全保障の均衡点とその行方

久野 新

Towards a Better Equilibrium between Globalization and Economic Security

Arata KUNO

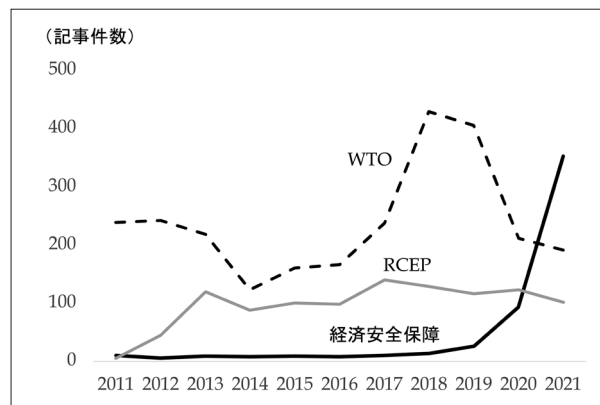
## はしがき

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

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

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

第1図 経済安全保障関連の新聞記事事件数の推移



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

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

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

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

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

## 第1節 戦後の国際経済秩序の潮流

### 1. GATT 時代の国際経済秩序

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

### 2. WTO の誕生とハイパー・グローバル化

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

グローバル化」の時代の到来である。

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

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

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

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

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

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

## 第2節 従来型秩序における安全保障の扱い

### 1. 経済的利益と安全保障上の利益の相互補完性

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

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

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

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

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

### 2. 戦後の実践例

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

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

### 3. GATT/WTO における安全保障の扱い

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

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

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

<sup>8</sup> 池田 (1996)、57-82 頁。

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

#### 4. 経済的相互依存が脅威でなかった理由

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

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

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

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

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

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

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

### 第 3 節 従来型秩序に対する挑戦

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

#### 1. 反グローバルゼーション感情と経済ナショナリズムの拡大

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

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

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

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

## 2. 経済・軍事面における中国の台頭

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

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

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

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

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

第1表 米中両国のパワー指数の比較（抜粋）

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

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

第2表 主要国の対中貿易依存率の推移

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

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

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

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

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

### 3. 重要物資の対外依存リスクの顕在化

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

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

## 第4節 経済安保重視型世界への移行

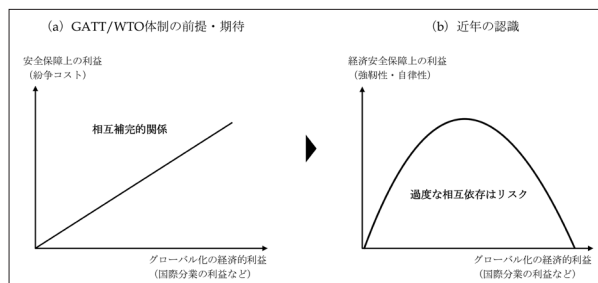
### 1. 経済的利益と経済安保上の利益の関係性に対する認識の変化

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

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

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

第2図 経済的利益と安全保障上の利益の関係性をめぐる認識の変化



(出所) 筆者作成。

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

### 2. 安全保障例外の積極的権利行使と一方的措置の復活

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

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

<sup>17</sup> 久野 (2021a)。

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

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

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

### 3. WTO の権威低下と節目を迎えた FTA 交渉

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

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

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

WTO 加盟国の権利を制度的に担保してきた紛争解決

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

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

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

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

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

### 4. 経済安全保障をめぐる日本政府の動向

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

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

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

<sup>26</sup> CPTPP は環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) の略。

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

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

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

## 第5節 国際経済秩序のシナリオの検討 ：両極端のシナリオ

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

### 1. 従来型秩序への回帰シナリオ

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

しながら経済的利益の最大化を目指すシナリオである。

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

### 2. 経済安保重視型の秩序構築シナリオ

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

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

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

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

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



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

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

### 総括 グローバリゼーションと経済安全保障の両立を目指して

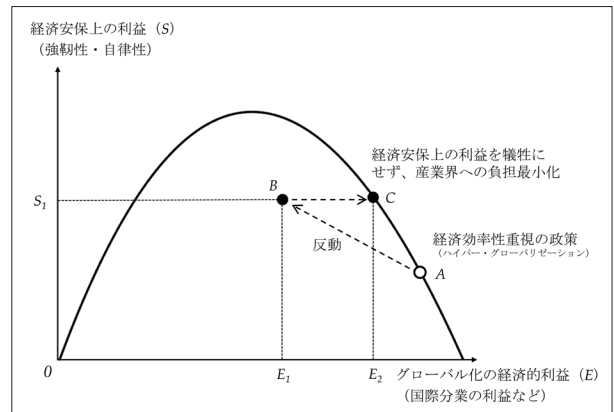
グローバリゼーションを通じて経済的利益を追求し続ければ経済安保上のリスクが拡大する一方で、経済安保上のリスクを最小化すべく厳しい規制を導入すれば、企業に多様な規制対応コストが申し掛かり、経済的利益が損なわれる。たとえばアジア・パシフィック・イニシアティブが2021年11月に実施した日本企業100社に対するアンケートによると、経済安全保障関連規制の強化に対して7割以上の回答企業が「中長期的な事業計画」への影響について懸念を表明しているほか、約6割の企業が米中対立の影響として「コスト増」に直面したと回答している<sup>30</sup>。また経団連が公表した「経済安全保障法制に関する意見」において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

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

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

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

第3図 経済的利益と経済安全保障上の利益のリバランシング



(出所) 筆者作成。

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

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

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

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

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

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

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

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

## 参考文献

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