

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.114

# 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

亜細亜大学アジア研究所  
2024年3月

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.114

# 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

研究代表者 久野 新

## 目 次

|   |    |
|---|----|
| まえがき .....  | 1  |
| バイデン政権の経済安全保障強化の取り組み：<br>自国優先・保護主義的措置拡大の懸念<br>..... 菅原 淳一 | 3  |
| EU の「反威圧手段」：その機能と特性<br>..... 久野 新                         | 12 |
| WTO/GATT 自由貿易原則における経済安全保障措置のためのポリシースペース<br>..... 梅島 修     | 19 |
| 経済安全保障に係る国内法令と WTO サービス貿易協定（GATS）の関係<br>..... 国松 麻季       | 26 |
| データをめぐる経済安全保障<br>..... 三浦 秀之                              | 33 |
| 米中体制間競争と経済安全保障<br>—背景にある国際関係論の考え方と安全保障戦略—<br>..... 大澤 淳   | 41 |
| インド太平洋における経済安全保障<br>～グローバルサウスへのアプローチ～<br>..... 篠田 邦彦      | 49 |

# 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

## まえがき

本報告書は令和4年度から5年度（2022-23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」の成果物である。

戦後、「経済的な相互依存の深化こそ世界平和をもたらす」との期待のもと、西側先進諸国は貿易投資の自由化を推進してきた。GATT/WTO レジームの誕生、欧州における経済統合とその拡大、そして中国やロシアによる WTO 加盟申請の承認も、そうした期待に基づくものであった。しかしながら、2010年代後半以降、経済・軍事・技術面における米中間の戦略的競争の激化や一部の国による「経済力の武器化の試み」に対する懸念の高まりを受け、「行き過ぎた相互依存はリスクである」との認識が徐々に顕在化した。2020年のパンデミック発生時に輸入医療物資の供給網が途絶え、また2022年のロシアのウクライナ侵略をきっかけとするエネルギーや食料の不足や価格高騰の問題が明らかになると、そうした懸念は一気に世界中に伝播した。各国では保護主義的な貿易・投資措置や新たな産業政策がまん延し、これまで自由貿易体制の守護神として CPTPP や RCEP といったメガ FTA を推進してきた日本でさえも、経済効率性よりも経済の強靱性を重視する政策への転換を進めている。

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、アジア研究所では2022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」プロジェクトが立ち上げられた。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」プロジェクトの後継プロジェクトである。したがって、通算すると、比較的あたら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4年間にわたり議論を重ねてきたことになる。

2020年度のプロジェクと同様、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・メンバーとしてご就任頂いた。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。

当プロジェクトの研究会の成果報告の要旨は以下の

とおりである。

### 【各章の要旨】

#### 第1章 バイデン政権の経済安全保障強化の取り組み：自国優先・保護主義的措置拡大の懸念（菅原淳一）

世界各国が経済安全保障強化の取り組みを進めている中、これを主導し、他の諸国の取り組みやグローバルな貿易秩序に大きな影響を与えているのが米国である。ジョー・バイデン政権下で取り組みが進む中で、経済安全保障の確保を目的に掲げた自国優先・保護主義的措置の拡大が懸念されている。これは、他の諸国の同様の措置を誘発し、その懸念を一層高めている。他方、経済安全保障上の規制・措置が自国の経済や貿易投資、企業の事業活動に与える悪影響に鑑み、これを真に必要な措置に限定しようとする動きも現れている。「G7 広島首脳コミュニケ」に示されたように、「貿易及び投資を不当に制限することなく」、経済安全保障確保の取り組みが進められるかが、今後のグローバルな貿易秩序のあり方を大きく左右することになるだろう。

#### 第2章 EUの「反威圧手段」：その機能と特性（久野新）

近年、政策的な譲歩を引き出すために特定の国に対して経済的な痛みを課す、または課すと脅す「経済的威圧」の問題への関心が国際的に高まっている。こうしたなか、2023年12月、EUにおいて経済的威圧に対応する法的枠組みを提供する「反威圧手段規則」が施行された。同規則の一義的な目的は、EUまたは加盟国に対する第三国の経済的威圧を「抑止」することであるが、経済的威圧が存在するとの決定がなされた場合、一定の条件のもと、EU加盟27カ国が集団として威圧を停止させるための各種対応措置を発動すること、および必要な場合には当該第三国に損害賠償を請求することが法的に可能となった。本章では、経済的威圧に対する世界初の集団的自衛メカニズムとも言えるACIの機能と制度的特性について整理と考察を行う。

#### 第3章 WTO/GATT 自由貿易原則における経済安全保障措置のためのポリスペース（梅島修）

GATTは20条に一般的例外を、21条に安全保障例

外を定めて加盟国に自由貿易原則の例外としてポリシースペースを与えているが、すべての経済安全保障措置が例外とできるものではない。わが国や国際社会の善悪の基準に係る措置、たとえば基幹インフラへの不正アクセスを防止する措置や強制労働により生産された産品輸入を禁止する措置は20条(a)により、開戦後の急激な軍需増加に対応するために供給源を確保した国内生産能力を保持するための平時からの措置は21条(b)(ii)により、国際関係の緊急時において外国の軍事的脅威から国民を保護するためにとる措置は第三国であっても同(iii)により、例外として認めらよう。ただし、注意深く措置の構造を設計する必要がある。

#### 第4章 経済安全保障に係る国内法令とWTOサービス貿易協定(GATS)の関係(国松麻季)

経済安全保障推進法(2022年5月公布)によって創設された4制度のうち、基幹インフラの安定的な供給の確保に関する制度が挙げる13の特定社会基盤事業は、WTOサービス貿易協定(GATS)が規律対象とする分野である。13の事業分野すべてに対してGATSが規定する最恵国待遇義務および透明性義務の遵守が求められる。また、日本が約束している電気通信や金融などの事業分野では、内国民待遇および市場アクセスについて日本の約束内容との整合性が問われる。制度は順次整備されている段階にあり、今後本格化する運用を注視し、GATSを含むWTO協定との整合性を緻密に確認していくことが求められる。

#### 第5章 データをめぐる経済安全保障(三浦秀之)

経済成長におけるデータの重要性が認識されるようになったことで、米国や日本などの先進国は、デジタル貿易における自由で開かれたルールに基づく国境を越えた自由なデータ流通を標榜するようになった。他方で、中国をはじめとする多くの新興国はデータ保護主義を掲げ、データ主権、国家安全保障、情報収集、商業、プライバシーなどの理由から、データの国内保存・保管の義務化(データ・ローカライゼーション)を通じてデジタル主権を維持しようとする傾向が高まっている。本章では、経済的および国家安全保障上の理由からデータ保護主義的な措置を追求する中国をはじめとする新興国が、いかなる経済安全保障上の課題を国際社会にもたらしているのか、またこうした諸課題に対して米国や日本をはじめとする先進国がこれをどのように対処してきたのか考察する。

#### 第6章 米中体制間競争と経済安全保障：背景にある国際関係論の考え方と安全保障戦略(大澤淳)

本章は、経済安全保障の背景としての米中間競争に注目し、この競争がどのような歴史的経緯で登場したのか、米国において米中間競争はどのようにとらえられているのか、この米中間競争に端を発する経済安全保障は国際関係論(IR)の観点からどのような意味を有しているのか、について検討を行っている。第1節で経済安全保障のナラティブとして国際関係論の分析枠組みから国際政治上の背景を概観し、第2節でサイバー空間における技術の強制移転に対して、米国が中国にどのように対処しているのかを検討し、第3節で、国際関係論の分析枠組みを踏まえ、日米の新国家安全保障戦略の中で、経済安全保障がどのように位置づけられているのか分析する。

#### 第7章 インド太平洋における経済安全保障：グローバルサウスへのアプローチ(篠田邦彦)

米中の戦略的競争、ロシアのウクライナ侵略等の地政学的変動が起きる中で、西側諸国と中国・ロシアの分断が広がっている。こうした中、グローバルサウスと呼ばれる新興国・途上国が台頭し、東西陣営の間で中立的な立場を維持し、新たな国際秩序の構築を目指しているが、我が国は「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」に基づきグローバルサウスへの関与を強化すべきである。特に、サプライチェーンの強靱化、経済的威圧への対抗、エネルギー・食料の安定供給、債務問題への対応、デジタル分野での連携などグローバルサウスが直面する個別の経済安全保障上の政策課題についても、西側諸国の有志国と連携しながら支援を行っていくことが可能である。

最後に、本研究プロジェクトにご参加頂いた委員の先生方、研究会での討論に貢献頂いたオブザーバーの先生方、ゲスト講師としてご発表頂いた先生方、プロジェクトの実施にあたりアドバイスやご協力頂いた亜細亜大学アジア研究所の先生方、そして教学センター研究支援グループの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たい。

2024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。

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

菅原 淳一

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

Junichi SUGAWARA

### はしがき

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

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

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

代へと変容した<sup>3</sup>。

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

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

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

<sup>4</sup> 内閣官房(2022)、3頁。

<sup>5</sup> Georgieva (2023)、WTO (2023)、菅原(2023a) 参照。

<sup>1</sup> 外務省(2023)、3頁。

<sup>2</sup> 菅原(2020) 参照。

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

## 第1節 米国の経済安全保障強化の取り組み

### 1. バイデン政権の経済安全保障強化の3つの取り組み

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

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

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

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

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

### 2. 自国優先・保護主義的施策・措置とその限定の動き

経済安全保障強化の取り組みは、懸念国・企業との貿易投資制限、同製品に対する自国・同志国製品の優遇といった懸念国の企業・製品を差別する施策・措置を必然的に伴う。これに加え、同志国の企業や製品をも差別する自国優先・保護主義的施策・措置が少なからずみられる。特に、バイデン政権は、「中間層のための外交」<sup>9</sup>、「労働者中心の通商政策」<sup>10</sup>を掲げ、国内産業育成・保護や雇用創出を重視しているため、経済安全保障強化等の他の政策課題を実現するための取り組みに自国優先・保護主義的施策・措置が導入される傾向が他国の同様の取り組みに比べて強くなっている。

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

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

「G7広島首脳コミュニケ」には、G7諸国は「デカッ

<sup>8</sup> 詳しくは、菅原（2022）参照。

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

<sup>10</sup> USTR（2021）, p.2.



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

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

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

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

## 第2節 バイデン政権下で進む技術規制の厳格化・拡大

### 1. 輸出管理・投資審査等による技術規制

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>16</sup> この点につき、菅原 (2022) 参照。

<sup>17</sup> 規制の詳細は、CISTEC (2022) 参照。

<sup>18</sup> Allen (2023), p.1。

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

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

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

## 2. 対外投資規制に関する大統領令

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

同規制を求めて議会に提出された法案は当初、広範な

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

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

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

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

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

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

<sup>23</sup> Semiconductor Industry Association, SIA Statement on New Export Controls, Oct 17, 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 第3節 バイデン政権による産業政策とサプライチェーン強靱化

#### 1. 連邦政府主導による国内産業基盤の再構築

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

<sup>28</sup> 注13に同じ。

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

<sup>30</sup> 菅原（2023c）参照。

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

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

<sup>27</sup> China Trade & Tech, Inside U.S. Trade, August 11, 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. IRAのEV税額控除とバイデン政権の現実的対応

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

<sup>32</sup> この点につき、菅原 (2022) 参照。

<sup>33</sup> 注14に同じ。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

その顕著な例が、IRAにおける「FTA」の柔軟な解

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

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

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

<sup>44</sup> 注41に同じ。

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

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

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

バイデン政権は、このように法律の規定の「柔軟な解

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 参考文献

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

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

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

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

# EU の「反威圧手段」：その機能と特性

久野 新

## The EU's "Anti-Coercion Instrument": Its Functions and Characteristics

Arata KUNO

### はしがき

近年、政策的な譲歩を引き出すために特定の国に対して経済的な痛み（コスト）を課す、または課すと脅す「経済的威圧（economic coercion）」の問題への関心が国際的に高まっている<sup>1</sup>。たとえば2023年5月に開催された広島G7サミットの首脳声明では、『世界は、経済的脆弱性及び経済的依存関係を悪用し、G7メンバーや世界中のパートナーの外交政策及び国内政策並びにその立場を損なうことを企図する経済的威圧の事案の憂慮すべき増加に直面している』との懸念が表明され、経済的威圧に対する抑止と対応を強化するための「調整プラットフォーム」を立ち上げることが表明された<sup>2</sup>。日本では同年10月27日、与党自民党が経済的威圧に対応するための提言を取りまとめ、平時において、及び日本や第三国が実際に威圧を受けた際に実施すべき各種施策の方針が示された<sup>3</sup>。

こうしたなか、欧州では、EU加盟国に対する経済的威圧に対応する法的枠組みを提供する「反威圧手段（Anti-Coercion Instrument：ACI）規則案（2023/2675）」が欧州議会において10月3日に圧倒的多数で可決され<sup>4,5</sup>、同年12月27日から施行されている<sup>6</sup>。ACIは、欧州委員会が2023年6月に発表した「欧州経済安全保障戦略」を実現するひとつの手段としても位置づけられ

ている<sup>7</sup>。同規則の一義的な目的は、EUまたは加盟国に対する第三国の経済的威圧を「抑止」することであるが、経済的威圧が存在するとの決定がなされた場合、一定の条件のもと、EU加盟27カ国が集団として威圧を停止させるための各種対応措置（response measures）を発動すること、および必要な場合には当該第三国に損害賠償を請求することが法的に可能となった。

こうした意味において、ACIは経済的威圧に対応するための世界初の集団的自衛メカニズムと捉えることも可能であり、その制度的特性について概観しておく意義があると思われる。そこで本稿では、EUにおけるACIの重要規定を整理し、経済的威圧の抑止・対応手段としての同制度の特性について整理を行う。

### 第1節 反威圧手段の基本的な考え方

ACIの前文では、同規則導入にあたっての基本的な考え方や方針が示されている。以下では重要な点のみ抽

<sup>1</sup> ここでの経済的威圧の定義はMcLean（2021）による。また、たとえば中国による経済的威圧の事例については久野（2023）を参照のこと。

<sup>2</sup> 外務省（2023）「経済的強靱性及び経済安全保障に関するG7首脳声明（2023年5月20日）」（<https://www.mofa.go.jp/files/100506816.pdf>）。

<sup>3</sup> 自由民主党政務調査会経済安全保障推進本部（2023）「経済的威圧など経済安全保障上の重要政策に関する提言（2023年10月27日）」（[https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/206976\\_2.pdf](https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/206976_2.pdf)）。

<sup>4</sup> 賛成578、反対24、棄権19票で可決された。European Parliament（2023）“MEPs adopt new trade tool to defend EU from economic blackmail（Press Release, 3 October 2023）”（<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230929IPR06122/meps-adopt-new-trade-tool-to-defend-eu-from-economic-blackmail>）。

<sup>5</sup> ACI規則の正式名称は「第三国による経済的威圧からの欧州連合及び欧州連合加盟国の保護に関する規則規則」である。条文はEuropean Union（2023）を参照のこと。

<sup>6</sup> European Commission（2023）“New tool to enable EU to withstand economic coercion enters into force（Press Release, 27 December 2023）”（[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_6804](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6804)）。

<sup>7</sup> 同上。



出しながらその概要を整理する。

### 1. 共通外交安全保障政策としての ACI

欧州連合条約（EU 条約）第 21 条 2 項は、「国際関係のあらゆる分野」において共通の政策及び行動を定め、採用することが要求されていることから、域外第三国による経済的威圧への対応も EU の共通外交安全保障政策の対象となる（パラ 4）。また特定加盟国に対する経済的威圧であっても、その影響は EU 域内市場および EU 全体に及ぶ可能性があること、及び関税同盟である EU の共通通商政策（common commercial policy）の枠組みのなかで、一部加盟国のみが威圧に対する対応措置（例えば関税引上げ）を単独で採用することは制度的に困難であることから、威圧に対しては EU 全体として対応する必要があるとの認識が示されている（パラ 10）。

### 2. 適用範囲

本規則における「経済的威圧」とは、第三国が、EU 又は加盟国に対して特定行為を停止、修正、若しくは採用することを阻止する、又は強要するために貿易投資に影響を及ぼす措置を採用すること、若しくは採用する恐れがあり、それによって EU 又は加盟国の「正当な主権的選択を妨害すること」と定義される。貿易投資に影響を及ぼす措置とは、第三国の国内で実施され、影響が生ずる措置に限定されず、当該第三国の影響下にある EU 域内の機関や団体等を通じて実施され、EU 域内の経済活動に悪影響を及ぼす措置も含まれる（パラ 7）。

ACI が対象とする「第三国」は、いわゆる国家に限定されず、たとえば香港のような関税地域も含まれる（同上）。また国家責任条文草案<sup>8</sup>の規定を引用しつつ、第三国の行為には、国家機関の行為のみならず、政府権限を行使する個人や構成体の行為（草案第 5 条）、他国により国家裁量と推定される機関の行為（同第 6 条）、及び国家により指揮又は統制される個人や集団の行為（同第 8 条）なども含まれる（パラ 16）。

### 3. 国際法との整合性

当規則を実施するにあたり、EU は国際慣習法を含む国際法（含む WTO 協定）を遵守すること、及び適切な場合には WTO の紛争解決制度を利用することの重要性を確認している（パラ 12）。一方、経済的威圧はそれ自

体が国際違法行為であるとの前提に立脚しつつ、当該違法行為によって損害を被った場合、一定の条件のもと、EU が違法行為を停止させるための対抗措置（国際義務の不履行となる措置を含む）をとることは国際慣習法上も容認されるとの立場が表明されている（パラ 13）。

より具体的には、国際関係は「主権平等及び不干渉の原則」によって処理されるべきであり、「いかなる国も、他国の主権的権利の行使を自国に従属させ又は他国から何らかの利益を得る目的で他国を強制するために、経済的、政治的その他いかなる形の措置も使用してはならず、またその使用を奨励してはならない」とする国連の友好関係原則宣言<sup>9</sup>、及び国際違法行為に対して被害国が対抗措置をとることを認めた国家責任条文草案を引用し、いずれの規定も国際慣習法を反映したものであり、第三国と EU 及び加盟国との関係を「拘束する」との認識が示されている（パラ 5）。

また国家責任条文草案は、均衡性原則（草案第 51 条）や事前通告（同第 52 条）などの条件を満たすことにより、被害国が国際義務に違反するような態様で対抗措置を発動する権利を認めていることから（同第 22 条）、EU は国際義務に整合的な対応措置のみならず、必要に応じて、整合的でない対応措置を採用することもできるとの認識が示されている（パラ 13）。

### 4. 損害賠償請求

国家責任条文草案では、責任ある国家の国際違法行為により損害が生じた場合の賠償義務を定めていることから（第 31 条）、威圧により EU が損害を被った際、適切な場合には損害賠償を第三国に請求すべきであり、また適切かつ可能な場合には損失を被った事業者に補償を行うよう検討することができる（パラ 14）。

### 5. 対応措置発動に至るまでの手続き

威圧行為が疑われる場合であっても、ただちに第三国に対して対応措置を採用できるわけではない。まずは事実関係を調査し、経済的威圧の有無を決定したうえで、可能な場合には威圧国との協議や協力を通じて解決策を模索することが優先される（パラ 11）。交渉や第三者による仲介や調停によっても威圧が迅速に停止されず、損害も賠償されず、国際法上必要であり、かつそうすることが EU の利益になる場合にのみ、対応措置を課すことが望ましい（パラ 22）。対応措置をとる際には均衡性原

<sup>8</sup> 「国際違法行為に対する国家責任」（2001 年国連国際法委員会採択、国連総会決議第 56 会議報告）。

<sup>9</sup> 「国際連合憲章に従った国家間の友好関係及び協力についての国際法の原則に関する宣言」（1970 年 10 月 24 日国連総会決議 2625（XXV））。

則を尊重し、EU が被った損害を超える損害を与えてはならず、かつ EU 自身の措置が域内に与える悪影響を回避又は最小化する必要がある（パラ 11）。

上述の「EU の利益」には、川上・川下産業および最終消費者の双方の利益が含まれる（パラ 23）。これら経済主体に悪影響を及ぼさない態様で対応措置を実施するためにも、威圧を行った第三国全体に対する措置のみならず、第三国の特定の産業、地域、事業者、及び第三国政府と関連のある法人や自然人に限定した措置も採用できる（パラ 24）。

## 6. 調査・決定・実施権限

第三国の措置が経済的威圧に該当するか否かの調査は欧州委員会（以下「委員会」）が実施する一方（パラ 17）、威圧の存在に関する決定及び損害賠償請求の是非に関する決定は欧州理事会に委ねられる（パラ 18）。他方、ひとたび威圧の存在が決定された際には、委員会が対応措置の具体的な内容について決定し、実施する（パラ 33）。委員会は対応措置の採用後も経済的威圧の状況、並びに対応措置の有効性及び影響を継続的に評価し、必要に応じて対応措置を修正、一時停止、又は終了するための規則と手続きも定める（パラ 28）。

### 第 2 節 ACI の主要規定

以下では ACI の主要条文の規定内容を整理する。あくまでも重要な規定のみを抜粋したものであり、逐条解説ではないことに留意されたい。

#### 1. 目的と適用範囲

当規則は第三国による経済的威圧から EU 及びその加盟国の利益を保護するための規則及び手続きを定めるものであり（第 1 条 1 項）、その目的は経済的威圧を抑止し、又は停止を獲得することである（同 2 項）。当規則に基づくいかなる行動も国際法に整合的であり、EU の対外行動の原則及び目的に即して実施されなければならない（同 3 項）。

#### 2. 経済的威圧

当規則において経済的威圧とは、第三国が、EU 又は加盟国に対して特定行為を停止、修正、又は採用することを阻止する、又は強要するために貿易投資に影響を及ぼす措置を採用し、又は採用すると脅すことにより、EU 又は加盟国の「正当な主権的選択を妨害すること」と定義される（第 2 条 1 項）。

この条件を満たすか否かの決定を下す際には、(a) EU との貿易投資への影響及び威圧により EU 若しくは加盟国に対してかかる圧力を含む、当該第三国措置の強度 (intensity)、深刻さ (severity)、頻度 (frequency)、期間 (duration)、広がり (breadth)、及び大きさ (magnitude)、(b) 第三国が EU、加盟国、若しくは他の第三国による特定行為を阻止若しくは強要するために一貫した干渉を行っているか否か、(c) 第三国措置が EU 若しくは加盟国の主権を侵害する程度、(d) 第三国の行動が国際的に認められた正当な関心に基づいているか否か、又は (e) 第三国措置を発動又は適用する前に、当該第三国が、誠意をもって、二国間若しくは国際的な場で協調や裁定 (adjudication) を通じた問題解決に向けた試みを行ったか否かどうか等を考慮する（同 2 項）。

### 3. 定義

当規則における「第三国措置 (third-country measure)」とは、国際法上第三国に帰せられる作為又は不作為のことである（第 3 条 1 項）。「特定行為 (particular act)」とは、EU 若しくは加盟国又は第三国の機関、団体、官庁等が行う、立場の表明を含む法的又はその他行為をいう（同 2 項）。また「EU に対する損害」とは、経済的威圧によって EU 又は加盟国（含む事業者）に生ずる、経済的損害を含む悪影響をいう（同 3 項）。更に「第三国」とは、EU 域外の国のみならず関税地域等も含む（同 4 項）。

### 4. 第三国措置の調査

委員会は、自らの決定又は「正当な根拠に基づく要請」により、第三国措置が第 2 条 1 項の条件を満たしているか調査することができ（第 4 条 1 項）、調査は裏付けのある情報に基づき、機密情報や情報提供者の個人情報の保護に留意しつつ、通常 4 ヶ月以内に行う（同 2 項）。また委員会は、威圧に関する情報を安全に提供するためのツールを提供しなければならない（同上）。

委員会は、調査の開始や進展について適時に加盟国に通知し（同 3 項）、必要な場合には、第三国措置が加盟国に与える影響に関する情報を収集しなければならない。委員会は官報などに通知を掲載し、利害関係者に情報提供を求めることもできるが、通知を掲載した場合、調査が開始された事実を当該第三国にも通報しなければならない（同 4 項）。

### 5. 第三国措置に関する決定

第 4 条に基づく調査の結果、当該第三国措置が威圧に

該当するとの結論に至った場合、委員会は第三国措置が第2条1の条件を満たすと決定した理由、及びEU対応措置の発動条件を満たしているか否かを評価するまでの目安の期間（通常は6ヶ月以内）を定めた実施規則案（implementing act）を欧州理事会に提出する（第5条1項）。

委員会は、適切な場合には、EUに対する損害賠償を第三国に要請することを決定するよう提案しなければならない。損害賠償を要請すべきか否かの評価は、生じた損害の性質及び程度、並びに国際慣習法上の一般的な義務に基づく（同2項）。

実施規則案の提出に先立ち、有用な場合には、委員会は当該第三国に対して意見を提出するよう求めるものとし（同3項）、第4条の規定に基づく調査結果を欧州議会にも報告する（同4項）。

欧州理事会は、第1項及び第2項の実施規則案を特定多数決（qualified majority）により採択する。また理事会は同規則案を修正することもできる（同5項）。理事会は規則案を迅速に採択しなければならず、通常、規則案の提出から通常8週間以内に採択する。実施権を行使するにあたり、理事会は、第三国の行為が経済的威圧の決定にかかる要件をどのように満たしているか等につき説明する（同6項）。

採択された実施規則はEUの官報に掲載され（同7項）、実施規則案及び採択された実施規則は欧州議会にも通知する（同8項）。理事会が実施法を採択した場合、委員会はその旨を当該第三国に通知するとともに、経済的威圧を直ちに停止するよう要請する（同9項）。同様に、理事会が損害賠償請求に関する実施規則を採択した場合も、委員会は、第三国に対して合理的な期間内にEUが被った損害を回復するよう要請する（同10項）。

## 6. 第三国への関与

第5条に基づく実施規則が採択された後、委員会は、経済的威圧の停止や損害賠償を得ることを目的として、威圧を行った第三国との協議のための十分な機会を提供しなければならない。協議の課程においては、(a) 直接交渉、(b) 国際的な裁定の活用、(c) 第三者による仲介（mediation）、調停（conciliation）又は周旋（good offices）といった選択肢を検討することができる（第6条1項）。また欧州理事会への諮問を条件として、委員会は関連する国際フォーラムで問題提起をすることにより、経済的威圧の停止の獲得を模索する（同2項）。仮に「EU対応措置（後述）」が採択された場合でも、当該措置を一時停止する可能性とあわせ、第三国と協議する可能性を排除してはならない（同3項）。

## 7. 国際協力

委員会は、理事会への諮問を条件として、経済的威圧を停止させるべく、本規則に基づく手続きを不当に遅らせないような態様で、同一又は類似の威圧の影響を被った第三国若しくはその他関心を有する第三国と協議又は協力する。具体的には、(a) 経済的威圧への対応に関する情報と経験の共有、(b) 関連する国際フォーラムにおける協調、(c) 経済的威圧への対応に関する協調が含まれる（第7条）。

## 8. 欧州連合対応措置（Union response measure）

委員会は、(a) 本規則第5条及び第6条に基づく措置が、合理的な期間内に経済的威圧の停止、及び（要求された場合には）損害賠償に結びつかず、(b) 対応措置の採用がEU及び加盟国の利益と権利を保護するために必要であり、(c) 対応措置の採用が第9条に規定されたEUの利益となる、という3条件のすべてが満たされる場合、実施規則によりEU対応措置を採択する。採択にあたっては、本規則第18条2で定められた手続きに従う。経済的威圧は停止されたが、請求した損害が完全に賠償されていない場合、本条1項(b)の条件が満たされている否かの評価を行う（第8条1項）。

委員会は、本規則附属書Iに記載された措置の中から適切な対応措置を選択する。実施規則において、委員会は、前項の条件が満たされている理由及び第11条の基準に照らして対応措置が適切である理由を示さなければならない（同2項）。

EU対応措置は、(a)（第三国全体に対する）一般的な適用措置、又は(b)欧州連合の機能に関する条約第207条（共通通商政策の対象）に該当する活動に従事し、若しくはその可能性があり、当該第三国政府とつながり若しくは関連のある特定の法人若しくは自然人に適用される措置として採用される。一般的な適用措置は、第三国の特定分野、地域又は事業者にのみ影響を及ぼすよう設計することもできる（同3項）。

第三国措置が国際違法行為である限りにおいて、EU対応措置は第三国に対する国際義務の不履行となるような態様で構成できる（同4項）。なお委員会は、経済的威圧に対応するにあたり、EU対応措置と本規則以外のEUの法令に基づき採択するその他の措置との調整を確実に行う（同5項）。

本条第1項の実施規則は、原則として、採択日から3ヶ月以内の適用猶予期間（deferred date of application）を規定する（同6項）。実施規則が採択された場合、委員会は、その旨を第三国に通報し、(a) 経済的威圧の停止と、要請がある場合にはEUが被った損害の回復を要

求し、(b) 解決策に関する交渉を申し出、(c) 経済的威圧が停止され、(要請がある場合には) 損害が賠償されない限り、EU 対応措置は適用されることを通報する(同7項)。

第6項の猶予期間の満了以前に経済的威圧が停止したこと、又は停止するための具体的措置を取ったこと、及び適切な場合にはEUの損害を回復させたことに関する信頼できる情報を得た場合、官報にその旨を通知したうえで、実施規則の猶予期間をさらに延期する(同第8項)。対応措置に関する実施規則の適用日以前に第三国が威圧を停止し、かつEUの損害を回復させた場合、委員会は第18条2項に定める手続きにしたがい、当該実施規則を廃止する実施規則を採択しなければならない(同第9項)。

なお、EU又は加盟国の権利及び利益、とりわけEU対応措置の有効性を維持するために必要な場合には、第1項の実施規則は、第7項(a)又は(b)の規定に従って第三国に通知することなしに対応措置を適用することができる(同第10項)。また第6項及び第8項の規定にかかわらず、威圧の様相が貿易投資に影響を及ぼす措置を採用するとの「脅し」によるものである場合、第1項の実施規則は当該第三国措置が適用される日から実施され、当該実施日を官報に掲載する(同第10項)。

## 9. 欧州連合の利益の決定

EU対応措置の実施、一時停止、修正又は終了にかかるEUの利益の決定は、利用可能なすべての情報に基づき、多様な利益が考慮されなければならない。そうした利益には、EU及び加盟国が経済的威圧から解放されて正当な主権的選択を行う能力の維持、当該事案に固有のEU又は加盟国のその他すべての利益、川上及び川下産業を含むEUの経済事業者の利益、並びに威圧及びEU対応措置の影響を受ける可能性のあるEUの消費者の利益が含まれる(第9条)。

## 10. 特定の自然人又は法人に対する欧州連合対応措置の適用条件

本規則第8条3項で規定される特定の法人又は自然人とは、以下の場合、「第三国政府とつながり又は関連がある」と見なされる。すなわち、(a) 当該特定法人の株式全体の50%を当該第三国政府が所有し、当該法人の議決権の50%以上を直接若しくは間接的に行使し、若しくは当該法人の取締役の過半数を任命する権限等を有する場合、(b) 当該自然人が当該第三国政府がサプライヤー若しくはバイヤーの数を一社程度に制限している分野で事業を営んでおり、当該第三国政府が法律上若し

くは事実上付与している排他的若しくは特別な権利若しくは特権によって利益を得ている場合、若しくは当該第三国政府が競争を防止、制限若しくは歪曲する慣行を行使することを直接・間接的に許可している場合、又は(c) 当該法人若しくは自然人が、当該第三国政府を代表して、若しくはその指示若しくは統制のもとで実質的に行動している場合である(第10条1項)。

委員会は、自然人又は法人が本規則第8条3項(b)に定める基準に該当すると信じるに足る理由があり、対応措置の採用を検討している場合、当該自然人又は法人に対して(a) 委員会がその基準に該当すると決定する理由、(b) 検討されている対応措置、及び(c) 当該自然人又は法人が合理的な期間内に意見を提出できる可能性について通知する(同第2項)。通知の手段は、官報への掲載又は関係者への直接通知とし、委員会は他の利害関係者にも意見を提出する機会を提供する(同第3項)。また本条の目的のために、委員会は、加盟国に情報提供を求めることができる(同第4項)。

本規則第8条3項(b)に規定する自然人又は法人に対する対応措置の採択後、新たな証拠が委員会に提出された場合、委員会は引き続き同規定の基準を満たしているか否かを検討し、その旨を関係者に通知する(同第5項)。

## 11. 欧州連合対応措置の選択及び設計の基準

EU対応措置は、経済的威圧の重大性(gravity)、EU又は加盟国への経済的影響、EU及び加盟国の権利を考慮し、均衡が取れており、かつEUに対する損害の程度を超えないものとする(第11条1項)。

委員会は、適切な情報に基づき、第2条2項の基準、第9条のEUの利益の決定、EUの共通外交・安全保障政策に従った関連措置、及び以下の基準を考慮して、適切な対応措置を選択し、設計する。すなわち、(a) 経済的威圧の停止、及び要請がある場合にはEUに対する損害賠償を引きだす上での有効性、(b) 財やサービスの代替的な供給源の入手可能性など、EU対応措置の影響を受ける関係者、並びに雇用及び地域開発政策への影響を含むEU又は加盟国の投資環境への悪影響の回避又は最小化、(c) EU又は加盟国におけるイノベーション及び知識経済の促進手段としての知的財産権保護を通じた経済成長及び雇用の促進に対する悪影響の回避又は最小化、(d) 経済的威圧の影響を受けたEU経済事業者の救済可能性、(e) EU対応措置がEUの政策又は目的に及ぼす悪影響の回避又は最小化、(f) EU対応措置の適用における不均衡な行政負担とコストの回避、(g) 同一又は類似の経済的威圧の影響を受けた第三国が制定した対応措置の存在及び性質、並びに(h) 国際法で定めら

れた関連する基準である。このうち、EU 対応措置を選択する際、委員会は上記 (a) 及び (b) の基準を優先させる (同条 2 項)。

一方、特定の自然人又は法人に対する認可、登録、ライセンスその他の権利付与手続きに影響を及ぼす対応措置を選択、設計する場合、委員会は以下の順序で検討を行う。すなわち、はじめに (a) 第 8 条 1 項で規定された実施規則の発効後に開始された特定の自然人又は法人に対する手続きに影響を及ぼす措置、次いで (b) 当該実施規則の発効時点でまだ完了していない手続きに影響を及ぼす措置の順である。これらのいずれも実現可能でない場合、EU 域内の川上・川下産業や消費者への影響や実効性を踏まえたうえで、他の対応措置を検討することができる (同条 3 項)。

本規則の目的達成のために必要な場合、委員会は、EU への対内直接投資又はサービス貿易のアクセスに影響を及ぼす EU 対応措置を採択できる。この措置は、EU 域内に設立され、第三国の自然人又は法人が所有又は支配するひとつ以上の法人が EU 域内で供給するサービス又は実施した投資に適用される。委員会は、サービス貿易又は直接投資に影響を及ぼす対応措置を実施しないことで本規則の目的を効果的に達成できなくなる場合、当該 EU 対応措置を採択できる。その際には、(a) EU 対応措置が標的とする分野のサービス貿易及び直接投資のパターン、及びその他の手段による対応措置が第三国によって回避又は迂回されてしまうリスク、(b) 経済的威圧の停止及び EU に対する損害賠償を獲得するために、これらサービス貿易又は直接投資に関する対応措置が有効に機能する可能性、並びに (c) 経済的威圧の停止及び EU への損害賠償を獲得でき、合理的に利用可能であり、サービス貿易や直接投資の措置よりも制限的でない代替措置の存在を考慮する。また第 8 条 1 項の規定も遵守しなければならない (同条 4 項)。

## 12. 欧州連合対応措置の変更、一時停止、終了

委員会は、経済的威圧、EU 対応措置の有効性、及びそれらが EU の利益に及ぼす影響につき、常に検討を加える (第 12 条 1 項)。

第三国が経済的威圧を一時停止 (suspend) した場合、委員会は、第三国が一時停止している間、EU 対応措置の適用を一時停止する。第三国と EU 又は加盟国が当該問題を拘束力のある国際的な第三者裁定に付し、当該威圧を一時停止することにつき合意した場合、委員会は裁定手続きの間、EU 対応措置の適用を一時停止する。裁定判断 (adjudication decision) 又は第三国との和解が第三国による履行を必要とする場合、委員会は第三国が当該裁定判断又は和解の履行を実施していることを条件

に、EU 対応措置の一時停止を中断する。このほか EU 利益に照らして必要な場合には、EU 対応措置の適用を一時停止又は再開する。こうした一時停止又は再開は、実施規則によって行われる (同 2 項)。

EU 対応措置の内容に関して追加の調整が必要な場合、又は第三国による反応を含む何らかの進展があった場合、委員会は適宜実施規則によって対応措置を修正する (同 3 項)。

委員会は、以下のいずれかに該当する場合、EU 対応措置を終了させる。すなわち、(a) 第三国が経済的威圧を停止し、損害を賠償した場合、(b) 要求された損害は賠償されていないが、第三国が経済的威圧を停止しており、対応措置を維持することが本規則の目的を達成する上で必要でない場合、(c) 相互に合意した解決策に達した場合、(d) 国際的な第三者裁定において EU 対応措置の終了が要求された場合、又は (e) EU の利益に照らして EU 対応措置を終了させることが適切である場合である。なお、委員会は実施規則によって EU 対応措置を終了させる (同 4 項)。十分に正当な緊急上の理由がある場合、委員会は、EU 対応措置を一時停止又は修正するための実施規則を直ちに採択する (同 5 項)。

## 13. その他

本規則のその他の条文では、EU 対応措置に関する情報収集 (第 13 条)、経済的威圧に関する窓口の一本化 (第 14 条)、守秘義務 (第 15 条)、原産地規則と国籍要件 (第 16 条)、委任事項の行使 (第 17 条)、委員会の手続き (第 18 条)、報告とレビュー (第 19 条)、発効 (第 20 条) について規定されている。

### 第 3 節 第 8 条に基づく欧州連合対応措置 (附属書 I)

本規則第 8 条 2 項によると、委員会は、本規則附属書 I に記載された措置のなかから適切な対応措置を選択する、と規定している。本規則附属書 I では、採用可能な EU 対応措置として以下のものが記載されており、いずれも必要に応じて国際義務の不履行となるような態様の措置も含むとされている。この点については、本規則第 8 条 4 項でも別途明文化されている。

関税の引上げ若しくは新規賦課 (MFN 税率以上のものを含む)、又は追加的な輸出入課徴金の導入 (第 1 項)、割当や許可など輸出入制限措置の導入・厳格化 (第 2 項)、貨物通過の自由の制限 (第 3 項)、当該第三国の物品、サービス、供給者を政府調達から排除することを含む、政府調達における入札手続きの権利に関する制限措置 (第 4 項)、サービス貿易に影響を及ぼす措置の導入

(第5項)、EUへの対内直接投資に影響する措置の導入(第6項)、当該第三国の国民である権利者に対する知的財産権保護の制限(第7項)、銀行及び保険など金融サービスの活動に対する制限(第8項)、化学物質に関するEUの規制の強化(第9項)、EUの衛生植物検疫措置に関する制限の強化(第10項)。

なお、本規則の前文パラグラフ25では、経済的威圧を停止させるための対応の一環として、例えばEUが拠出する研究プログラムへの参加を制限することなど、本規則「以外」の法的文書に基づく措置を採択できるとしている。これに関連して、本規則第8条5項では、委員会が附属書Iに記載されるEU対応措置と、その他の法令に基づき採択される(威圧対応のための)措置との調整を行う、と定めている。

なお、EUの対応措置が「損害賠償請求の手段」として一般的に位置づけられているか否かは必ずしも定かではない。一方、本規則第11条4項では、経済的威圧の停止及びEUに対する損害賠償を得るためにサービス貿易又は直接投資に関する対応措置を適用することを前提とした規定が存在することから、少なくともこれらの措置については、損害賠償を得るために適用することが想定されていると思われる。

#### 第4節 結語

本稿では、経済的威圧への対応を目的とした世界初の集団的自衛メカニズムともいえるEUのACI規則について、その主要規定を概観した。

本稿の主たるファインディングは以下の通りである。第一に、ACIが導入された背景には、関税同盟であるEUは共通外交安全保障政策及び共通通商政策を採用していること、したがって経済的威圧に対して特定加盟国が単独で対応することは、有効性の観点のみならず、制度的な観点からも困難であることが関連している。

第二に、ACIは一定の条件のもと、EUが自身の国際義務に整合的でない態様で経済的威圧に対する対応措置を採用することを想定し、認めている。これは経済的威圧それ自体が国際違法行為であること、国家責任条草案

案は、一定の条件のもと、被害国が国際違法行為に対して国際義務に違反するような態様で対抗措置を発動する権利を認めていること、及び国家責任条草案は国際慣習法であり、EUと第三国との関係を拘束するものであるとの考え方に基づいている。

第三に、威圧を行った第三国に対して関税引上げなどの対応措置を発動するハードルは必ずしも低くない。各種の情報収集を行い、威圧の存在に関する決定を行い、協議や協力が威圧の停止や損害賠償に結びつかない場合、EU域内の企業や消費者に悪影響を与えないような態様で、EUが被った損害との均衡性に留意しつつ、措置を採用する必要がある。

これらの条件をすべて満たすような対応措置が威圧を停止させる上で有効に機能するか否かについては、今後の動向を注視する必要がある。同時に、EUが国際義務違反となるような態様で対応措置を発動した際、威圧国側がWTO違反として申立を行う可能性もある。こうした状況に陥った際、WTOの紛争解決機関がどのような判断を下すのかについても、注目されるところである。

#### 参考文献

- European Union (2023) "REGULATION (EU) 2023/2675 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries." Official Journal of the European Union (2023/2675). Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L\\_202302675](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202302675).
- McLean, Elena V. (2021) Economic Coercion. In Pevehouse, J.C.W., & Seabrooke, L. (eds.) *The Oxford Handbook of International Political Economy*: Oxford University Press.
- 久野新 (2023) 「中国の経済的威圧：事例からみる傾向と含意」寺田貴 (編) 『インド太平洋地経学と米中覇権戦争：国際政治における経済パワーの展開』(第5章) 彩流社。

# WTO/GATT 自由貿易原則における 経済安全保障措置のためのポリシースペース

梅島 修

## Policy Space for Economic Security in the Free Trade Principles of WTO/GATT

Osamu UMEJIMA

はしがき

関税及び貿易に関する一般協定（General Agreement of Tariff and Trade: GATT）は1条に最恵国待遇を、3条に内国民待遇を、11条に数量制限の一般的禁止を定めて、自由貿易原則を明示している。他方、20条に一般的例外を、21条に安全保障例外を定めて、加盟国にポリシースペースを与えている。

しかし、そのバランスは1947年に設定されたものであり、近年の経済安全保障の要請を考慮したものではない。わが国の経済安全保障推進法<sup>1</sup>は第1条に「経済活動に関して行われる国家及び国民の安全を害する行為を未然に防止する」ことにより安全保障を確保するため、「特定重要物資の安定的な供給の確保」や「特定社会基盤役務の安定的な提供の確保」などに関する制度を創設するとしているが、かかる措置がGATT違反と批判されないよう注意深く仕組んでおくことが重要である。

本稿では、2022年の拙稿<sup>2</sup>の議論及びその後発出されたWTO紛争解決パネル報告書を踏まえ、第1節では20条について、第2節では21条について、現行の規定が経済安全保障のための措置をどこまで許容するか検討し、WTO協定との整合性を確保するために配慮すべき点を考察する。

なお、GATTに整合的に中国の産業補助金に対抗するための措置として、これまで忘れられていたGATT6条6項(c)に基づく第三国相殺関税を同志国で協調して適用することが考えられるが、その論考は別途拙稿<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 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（令和4年法律第43号）

<sup>2</sup> 梅島（2022）a。

<sup>3</sup> 梅島（2022）b、Umejima pp.139-150.

をご覧いただきたい。

### 第1節 経済安全保障のための措置とGATT20条

#### 1. GATT20条の規定

GATT20条は一般的例外として認められる措置として(a)から(j)まで10項目を掲げ、同条柱書に、当該措置は「正当と認められない差別待遇」又は「国際貿易の偽装された制限」であってはならないと規定する。これらのうち、(a)「公徳の保護のために必要な措置」、(b)「人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置」、(g)「有限天然資源の保存に関する措置」が経済安全保障に関係すると思われるが、(b)の生命、健康の保護を対象とした経済安全保障のための措置は限られたものであろう。(g)の「保存」(“conservation”)とは自然環境の保護を意味しており<sup>4</sup>、資源や原材料の供給源の確保や備蓄、サプライチェーンの強化化といった「特定重要物資の安定的な供給」のための措置には適用されないであろう。

よって、本節ではGATT20条(a)により例外とされ得る措置の範囲を検討する。

#### 2. 米国—関税措置（中国）事件

##### 1) 経緯

(a)の適用が問題とされた直近のWTO紛争事例が米国—関税措置（中国）事件<sup>5</sup>である。この事例では、米

<sup>4</sup> Oxford Advanced Learner's dictionary 10<sup>th</sup> edition (2020), “the protection of the natural environment”, p.325.

国が、中国政府は外国投資の受入条件として技術移転を要求し、技術ライセンス契約条件へ介入し、先端技術を有する米国企業を買収し、米国内の知的財産を窃取しているとして、1974年通商法301条に基づき2018年7月より中国産品に最大25%の追加関税を課したことが問題とされた。中国は、かかる追加関税はGATT1条及び2条1項に反すると主張していた<sup>6</sup>。

2020年9月15日、パネル報告書が加盟国配布されたが、米国は機能を停止している上級委員会へ上訴したため、現在も審理がなされないまま係属している。

## 2) 米国の主張とパネル判断

米国は、GATT1条及び2条1項違反については反論せず、20条(a)により措置は正当化されると主張した<sup>7</sup>。米国によると、中国の法、政策、実務は「国家により承認された米国の技術、知的財産、営業秘密の窃盗、不正使用」であるから、米国の法令違反として示される善悪の基準に照らし公徳に反する、とした。また、追加関税は、具体的な品目が中国の政策及び実務に係るか否かにかかわらず米国の公徳の保護に貢献するとした。

パネルは、米国の措置はGATT1条1項及び2条1項(b)に不整合であると判断した上で<sup>8</sup>、過去のパネル、上級委員会の判断を踏襲して、法令違反という形式によって善悪の基準、すなわち公徳、が示されているとした米国の主張を是認した<sup>9</sup>。しかし、パネルは、米国が追加関税の対象品目を米国経済への損害との関係で選択していると事実認定し<sup>10</sup>、米国は公徳の保護という目的と追加関税という手段との間の純粋な関係を立証しなかったとして、米国の反論を排斥した<sup>11</sup>。

## 3. 「公徳」の「保護」のために「必要な」措置の射程

### 1) 「公徳」とは

米国—関税措置（中国）事件パネルの示した「公徳」の認定基準は、過去のパネル、上級委員会の判断に沿ったものである。たとえば、EC—アザラシ製品事件で上

級委員会は、「公徳とはコミュニティもしくは国家によりまたはそのために維持されている善悪の行為の基準」であり、「加盟国は自身の制度及び価値基準に従って公徳のコンセプトを自ら定義し、適用することができる」とした<sup>12</sup>。

### 2) 公徳を「保護」する措置

措置が(a)の例外と認められるためには公徳を「保護」するものでなければならない。

EC—アザラシ製品事件で上級委員会は「加盟国は自ら適切と判断する程度の保護を判断する権利がある」とした<sup>13</sup>。米国—関税措置（中国）事件では、米国の措置は公徳を保護するためではないと認定されたため、それ以上の検討はなされなかった。

### 3) 公徳の保護のために「必要な」措置

(a)は、措置が公徳を保護するために「必要である」ことを求めている。この必要性の有無は過去のほとんどのWTO紛争解決事例において、申立国が、適切な代替措置、すなわち、措置国の求める保護レベルを満たし、より制限的ではなく、かつ合理的に利用可能な措置、を提示できたか否かにより判断されている<sup>14</sup>。

### 4) 「正当と認められない差別待遇」、「貿易の偽装された制限」

GATT20条柱書は、(a)に該当する措置であっても「正当と認められない差別待遇」、「貿易の偽装された制限」をする措置は例外と認めないと規定する。

同条(a)に該当する措置は本質的に貿易制限的な措置である。よって、問題は当該措置が貿易制限的かではなく<sup>15</sup>、措置が公徳を保護する目的ではない別途の差別、制限を科しているかである。たとえば、保護目的からすれば全面禁止とすべきところ、特定の地域からの輸入を対象外としている場合が挙げられる<sup>16</sup>。

<sup>5</sup> Panel Report, *US - Tariff Measures (China)*.

<sup>6</sup> *Request for Consultations by China, United States - Certain Goods from China*, WT/DS543/1, 5 April 2018.

<sup>7</sup> 前掲註(5) paras. 7.74-7.75.

<sup>8</sup> 前掲註(5) paras. 7.79-7.97.

<sup>9</sup> 前掲註(5) para. 7.140.

<sup>10</sup> 前掲註(5) para. 7.200.

<sup>11</sup> 前掲註(5) para. 7.222.

<sup>12</sup> Appellate Body Reports, *EC - Seal Products*, para. 5.199, referring to Panel Report, *US - Gambling*, paras. 6.461, 6.465.

<sup>13</sup> 前掲註(12).

<sup>14</sup> Appellate Body Report, *US - Gambling*, para. 307-308, referring Appellate Body Report, *EC - Asbestos*, paras. 172-174.

<sup>15</sup> Appellate Body Report, *US - Gasoline*, p.16.

<sup>16</sup> 前掲註(12) para. 5.58. See also Appellate Body Report, *Brazil - Retreaded Tyres*, paras. 233, 246.



#### 4. 20条 (a) の経済安全保障措置への適用

以上から、加盟国がその社会的価値として善とする行為を保護し又は悪とする行為を排除する措置で、より貿易制限的でない代替措置が他になく、適用対象を差別していない措置は、(a) により例外と認められると考えられる。

##### 1) 「公德の保護」として認められるか

経済安全保障は、国民の経済活動の安全の確保を保護法益としたものであり、それ自体は、EC—アザラシ製品事件における動物福祉<sup>17</sup>、米国—関税措置 (中国) 事件における技術、知的財産、営業機密の保護<sup>18</sup> と異なり、特定の行為について法律によりわが国の善悪の基準を示したものとは言えない。したがって、すべての経済安全保障のための措置が「公德の保護」にあたり立証することは難しい。

しかし、経済安全保障のための貿易制限措置には「公德の保護」として認められるものがある。たとえば、不正アクセスは「不正アクセス行為の禁止等に関する法律」<sup>19</sup> 第3条により禁止され、同第11条に「三年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する」とされている。すなわち、法律により日本の社会的価値として不正アクセスを悪としている。かかる「公德」に反する行為から基幹インフラを「保護」する措置は (a) に該当し得てであろう。

また、強制労働は国際法<sup>20</sup>、また日本の労働基準法第5条で禁止されている、国際法及び日本法より悪と明示された行為である。よって、強制労働により生産された製品の輸入を禁止する措置は「公德を保護」するため措置であると言えよう。

このように、経済安全保障のための貿易制限措置を検討するにあたっては、わが国または国際社会の定める善悪の基準に係るものであることを個別に検討する必要がある。

##### 2) 必要な措置か

「公德の保護」のための措置であっても、「必要な」措置、すなわち、同等のレベルの制限を加えるものの、より通商制限効果の少ない措置が合理的に利用可能であれば、自由貿易原則の例外とは認められない。

たとえば、サイバーセキュリティのため他国の業者の参入を一切認めないとする措置は、審査制度の充実といった、競争制限効果がより小さい措置に代替できるとされるおそれがある。

他方、強制労働の禁止を保護レベルとする措置は、禁止と同等の効果を有する代替措置は考え難いところから<sup>21</sup>、必要な措置とされる可能性が十分にある。

##### 3) 「正当とされない差別待遇」、「貿易の偽装された制限」ではないか

公德の保護のために必要な措置であっても、別途の差別を行う措置であってはならない。たとえば、米国のウイグル強制労働防止法<sup>22</sup> のように特定地域で生産された製品は強制労働により生産されたと推定する一方、他の地域の製品の輸入禁止には強制労働の存在の立証を要する<sup>23</sup> とすることは「正当とされない差別」とされる可能性がある。

また、サイバー攻撃を行うおそれのある国や企業を特定するにあたっては、証拠に基づき客観的基準を公平に適用していることを明確とする必要がある。

##### 4) GATT 原則に反する他国の行為への対抗措置

資源国による資源、原材料の輸出制限は GATT11 条に定める自由貿易に反する行為であり、わが国が是とする「自由貿易」に対する悪行である。よって、わが国の「公德」に反する行為であるといえよう。よって、それに対抗する措置は「公德の保護」のための措置と主張できよう。

しかし、WTO 協定の紛争解決に係る規則及び手続に関する了解 23.1 条は、紛争解決機関において協定違反行為との認定を得ることなく対抗措置を発動することを禁止している。したがって、当該手続を経ずに対抗措置を講ずることは WTO 協定違反となる。米国による上級委員の選任拒否により同条は完全には機能していないとはいえ、同条の義務を無視してよいことにはならないであろう。

##### 5) 結論

経済安全保障のためのすべての措置が「公德の保護」のための措置として認められるものとは言えない。個別の措置が、わが国の社会的価値の善悪の基準を保護する

<sup>17</sup> 前掲註 (12) para. 5.140, referring to the Panel Report, *EC – Seal Products*, para. 7.419.

<sup>18</sup> 前掲註 (6)

<sup>19</sup> 平成 11 年法律第 128 号。

<sup>20</sup> たとえば、「労働における基本原則及び権利に関する ILO 宣言」(1998 年) 2.(b) 参照。

<sup>21</sup> Appellate Body Report, *EC – Asbestos*, paras. 173–175 参照。

<sup>22</sup> The Uyghur Forced Labor Prevention Act (Public Law No.117-78), codified as 19 U.S.C. 1307 and 4681, 22 U.S.C. 2656, 6901, 7101 and 7107.

<sup>23</sup> 1930 年関税法 307 条 (19 U.S.C. §1307)。

ものである必要がある。法律で社会的価値を明示し、その違反行為を罰則の対象としておくことは有用である。

また、措置の適用にあたって貿易相手国間で適用基準を区別すべきではない。

## 第2節 GATT21条 (b)

### 1. GATT21条の規定

上述の通り、GATT20条のみでは経済安全保障のためのすべての措置を自由貿易原則の例外とすることはできない。よって、本節では21条の安全保障例外の経済安全保障措置への適用を検討する。

21条は、物品貿易を制限する措置に適用される安全保障例外として、(b) (i) に核物質等に関する措置を、同 (ii) に軍需品または軍隊への物資、原材料の直接または間接の供給を、同 (iii) に戦時その他の国際関係の緊急時の措置を定めている。また (b) 柱書に、それら措置は「締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める」場合に例外として認められるとしている。

(i) は核物質等が関係する措置のみを対象とするものであるから、適用範囲が狭い。よって、(ii) 及び (iii) 及び柱書の経済安全保障に関する措置への適用を検討する。

### 2. (b) (ii) 軍隊への直接又は間接の供給

#### 1) (ii) 適用に係る事例

2022年12月に発出された米国—鉄鋼アルミ製品措置(中国)事件<sup>24</sup> パネル報告書では、平時における鉄鋼産業及びアルミ産業を保護するための追加関税措置が問題とされた<sup>25</sup>。しかし米国は、措置はGATT21条 (b) (iii) の「国際関係の緊急時」にあたりと主張し、(ii) に基づく主張を行わなかった。他に、(ii) が関係し得る WTO 紛争は見当たらなかった。

GATT時代における21条 (b) (ii) の適用事例は1949年に米国がチェコスロバキアへの輸出許可を保留した1件とされている<sup>26</sup>。チェコスロバキアは戦争目的ではない物品を米国が輸出制限したと主張し、米国は一部物品の輸出を停止したに過ぎないと反論していた。議

<sup>24</sup> Panel Report, *US - Steel and Aluminium Products (China)*. WTO 提訴までの経緯は、梅島 (2022) a. 41-42 ページ参照。

<sup>25</sup> 前掲註 (6)。

<sup>26</sup> Negotiating Group on GATT Articles (1987), para. 15.

長は「すべての国はみずからの安全保障について判断することができる」と述べて投票に付したところ、17対1、棄権3でチェコスロバキアの申立は却下された<sup>27</sup>。本件は措置適用国の裁量を認めた事例といえるが、GATT時代における (ii) の適用範囲についての議論はみられなかった。

GATT21条の精神に関する例として、スウェーデンが安全保障政策であるとしたプラスチック・ゴム長靴の輸入割当の事例がある。スウェーデンは戦時その他の国際関係の緊急時に備えて最低限の国内生産の維持が不可欠であると主張した<sup>28</sup>が、理事会では例外として正当化される措置であるか疑わしいとの意見が多数であった<sup>29</sup>。この事例は、平時において「戦争その他の国際関係の緊急時に備え」るためと称して国内産業を保護する措置はGATT21条の例外として認められない可能性を示しているが、本事例において、措置の対象とされた物品と軍需との関係の程度についての議論はない。本件は、軍事物資ではおおよそいえない製品まで21条の例外は適用されないとの締約国の認識を示したものと思われる。

#### 2) (b) (ii) の文言解釈

21条 (b) (ii) の適用を示した前例は乏しいため、その射程は当該条項の文言解釈に依存することとなる<sup>30</sup>。

(ii) は、軍需品の「流通」(“traffic”)及び軍隊への直接又は間接的に供給される物資もしくは原材料の流通を対象としている。公定訳は“traffic”を「取引」としているが、本号と同様に“traffic … carried on”と規定しているGATT5条1項からすると、物品の生産、加盟国の領域への物流、領域の横断通過、倉庫、バルクの解体、輸送手段の変更までを含むもの<sup>31</sup>であり、取引より広い概念だと捉えられる。

また、「軍隊に供給するため」(“for the purpose of provisioning a military establishment”)との文言から、軍需に対応するための流通である必要があるが、起草過程における鉄鋼石輸出の議論<sup>32</sup>から、鉄鉱石加工工場で鉄鋼が生産されたのち、その一部が川下工場で軍需物資生産に用いられる場合の鉄鉱石も対象とすることが意図

<sup>27</sup> *SUMMARY RECORD OF THE TWENTY-SECOND MEETING* (1949), p.7.

<sup>28</sup> GATT 1947 (1975), para. 4.

<sup>29</sup> Negotiating Group on GATT Articles (1987), para. 24.

<sup>30</sup> 梅島 (2022) a, 40-41 ページ。

<sup>31</sup> Gustavo Adolfo Guarin Duque (2019), p.41.

<sup>32</sup> United Nations Economic and Social Council (1947), pp.17-19. また、梅島 (2022) a, 41 ページ。

されていたことが明白である。すなわち、流通そのものが軍需対応を主とすることは要求されておらず、また、軍需に「間接に」に応える物品の物流まで含むことが想定されていたのである。

さらに、措置は軍需に対応する流通に「関する」(“relating to”) ものでなければならない。上級委員会は米国—ガソリン事件において、GATT20条 (g) の「関する」(“relating to”) か否かは措置との関係が単に付随的なまたは意図しなかったものであるか否かを基準とする、としている<sup>33</sup>。ブラジル—再生タイヤ事件では、「追及されている目的と問題とされている措置との間の目的と手段の純粋な関係」を要し、その評価基準は「措置によって追及されている目的の実現度」であるとしている<sup>34</sup>。

なお、(ii) は輸出に適用される条項であるとの主張がみられる<sup>35</sup>が、(ii) に輸出関連の措置に限定し、または輸入を対象外とする文言は見当たらない。起草時の鉄鉱石輸出の議論は軍民共用の原材料供給を (ii) の対象とすることを議論したものであって、輸出行為に限定することを議論したものではない。また、これまで輸入管理レジームが存在しなかったからといって、本号は輸入を対象としないこととはならない。対象とする流通には輸出入双方が含まれると考えるべきである。

### 3) (b) 柱書の文言解釈

(ii) の措置は、(b) 柱書の「安全保障上の重大な利益の保護のために必要と認められる」ものでなければならない。具体的に何が安全保障上の重大な利益にあたるかは各国の裁量の範囲内である。ただし、措置適用国は、自国の安全保障上の重大な利益のために必要な措置であることについて最低限に満足する説明を行い、問題とされた措置はかかる利益を保護する措置とは信じがたいものではないことを説明する義務がある<sup>36</sup>。

### 4) 経済安全保障措置への適用

以上から、武器、弾薬、その他軍隊に供給する物資の流通を確保するための措置は、軍民共用品及びその原材料を含め (ii) の対象となる。措置適用国がそのような措置は「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要」であるとの最低限の説明を行うことができれば、安全保障のための例外として認められよう。

平時において、有事に供給が制限されるおそれのある供給源を想定し、信頼できる供給源からの供給を確保、維持する措置は、(ii) の対象となるであろう。たとえば、軍民共用の半導体の自国への供給を確保する措置は、自国の兵器生産に欠かせない措置であり、当該兵器は「安全保障のための重大な利益の保護」にあたることの説明ができる限り、正当化できるであろう。半導体製造装置についても、同装置の供給を確保する措置は「間接に」半導体の軍需に対応するもので、安全保障のために欠くことができない、と説明することができよう。

原料や中間財の一定の国内生産能力を保持するための措置を安全保障例外として正当化するためにも、かかる説明が重要となる。開戦後の急激に増加する軍需に対応できるよう、国内生産能力を平時から維持しておく必要があることに異論はないであろう。

この点から、米国—鉄鋼アルミ製品措置 (中国) 事件において、もし米国商務省の報告書が安全保障上の重要性を前面に出して説明し、米国が WTO 紛争において (b) (ii) に基づく例外であることを主張していれば、パネル判断も異なった可能性があるのではないかと。当該事例で米国は、(b) の適用は適用国の裁量に完全に委ねられておりパネルは審理できないと主張し、商務省の鉄鋼報告書は、追加関税措置なくしては国内の鉄鋼産業が国家の緊急時に対処する増産を行うことができなくなる<sup>37</sup>と説明しているにもかかわらず (ii) 該当性を主張していない<sup>38</sup>。それゆえ、パネルは軍隊への供給のための原材料の流通という観点から検討していない。事実、米国の措置に対抗して中国が米国産品に賦課した追加関税を検討したパネルは、米国の措置を検討して、「232条措置の主要な事項は安全保障への脅威に対して機能するよう設計され、期待されている」、との事実認定を行っている<sup>39</sup>。

措置の導入にあたって、現代戦において必要とされる軍需について詳細な分析を行って平時から備えておくべき生産能力を検討しておき、WTO 紛争で (ii) に基づく措置であると主張した場合、かかる主張を申立国が覆す反証を行うことは容易ではないと思われる。他方、かかる説明ができない場合、国内産業の保護の隠れ蓑として安全保障をかたる措置であるとして、GATT21 条例外の適用は認められないであろう。

<sup>33</sup> 前掲註 (15)、p.19.

<sup>34</sup> Appellate Body Report, *Brazil - Retreaded Tyres*, para. 145.

<sup>35</sup> Andreas Buser (2018).

<sup>36</sup> Panel Report, *Russia - Traffic in Transit*, paras. 7.132-7.138.

<sup>37</sup> 前掲註 (24) para. 7.134.

<sup>38</sup> 前掲註 (24) paras. 7.120-7.121, 7.142.

<sup>39</sup> Panel Report, *China - Additional Duties (US)*, para. 7.111.

### 3. (b) (iii) 「戦時その他の国際関係の緊急時にとる措置」の射程

#### 1) 適用される状況

GATT21 条 (b) (iii) を検討した最初の WTO 紛争であるロシア—貨物通過事件のパネルは、「戦時その他の国際関係の緊急時にとる措置」は防衛、軍事、法及び秩序維持などの緊急事態にある期間に執られていなければならない<sup>40</sup>、とした。この解釈は、その後のパネルで踏襲されている<sup>41</sup>。

よって、(iii) は政治的、経済的相違のあるときに執られた措置に適用されない<sup>42</sup>。

#### 2) 適用対象となる加盟国

(iii) は、戦時に戦争の当事国以外の WTO 加盟国が執る措置にも適用されるであろうか。同号は適用される加盟国の範囲を明示していない。

ロシア—貨物通過事件パネルは、いずれの状況が措置適用国の重大な安全保障の懸念であるかの判断はその加盟国に裁量があるとした<sup>43</sup>。米国—鉄鋼アルミ製品措置(中国) パネル<sup>44</sup>も同様の解釈を示して、(iii) の「にとる」(“taken in time of”) は時間的つながりを求めているもので、同条 (b) 柱書に定める「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める」措置であればよいとして、それ以上の制限を認定していない<sup>45</sup>。

この解釈からすると、(iii) の適用される加盟国は (iii) の状況の当事国である必要はない。米国—原産地表示要件事件パネルはこの解釈を肯定している<sup>46</sup>。第三国であっても、戦時または国際関係の緊急時において外国の軍事的脅威から国民を保護するために必要であると認める措置であれば例外として認められると思われる。

#### 3) 経済安全保障への適用

世界のいずれかで戦争またはそれに比類する緊張関係が生じており、かかる関係により自国の安全保障上、たとえば重要な物資の供給が滞ることが見込まれるために執る措置は、(iii) に基づく例外として認められよう。

ただし、その措置による商業活動への介入が安全保障上の懸念と無関係と性格付けしないよう配慮しておく必

要がある。

#### おわりに

経済安全保障のための措置は、GATT の例外規定に基づき自由貿易原則の例外とし得る。措置が真に公徳の保護に必要であるのか、安全保障の重大な利益の保護のためのものであるのか、またはそのように偽装されたものであるかは、個別事例の事実関係に基づいて判断するしかない。個別の措置の特質に沿って正当理由を検討して、経済安全保障のための措置を WTO 整合的に運用すべきである。

#### 参考文献

- 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。
- 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。
- 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
- Enrico Partiti & Steffen Van der Velde (2017), “Curb-ing Supply-Chain Human Rights Violations Through Trade and Due Diligence. Possible WTO Concerns Raised by the EU Conflict Minerals Regulation”, Journal of World Trade 51, no.6, pp.1043-1068
- Gustavo Adolfo Guarin Duque (2019), “Interpreting WTO Rules in Times of Contestation (Part 2): A Proposed Interpretation of Article XXI (b) ii-iii of the GATT 1994 in the Light of the Vienna Convention of the Law of the Treaties”, Global Trade and Customs Journal, Volume 14, Issue 1, pp.31-
- Thomas Baecke (2022), “A Possible Second Ruling on the National Security Exception under the GATT: Maintaining a Delicate Balance?” New York University Journal of International Law and Politics vol.54, pp.699-709
- Andreas Buser (2018), “Justiciability of Security Exceptions in the US Steel (and other) Disputes: Some Middle-Ground Options and the Requirements of Article XXI lit. b (i)-(iii)”, Blog of the European Jour-

<sup>40</sup> 前掲註 (36)、paras. 7.70-7.76.

<sup>41</sup> 例えば、前掲註 (24)、paras. 7.139-7.140.

<sup>42</sup> 前掲註 (36) paras. 7.75.

<sup>43</sup> 前掲註 (36) para. 7.131.

<sup>44</sup> 前掲註 (24).

<sup>45</sup> 前掲註 (24) paras. 7.128, 7.140-7.141, 7.146.

<sup>46</sup> Panel Report, *US - Origin Marking (Hong Kong, China)*, paras. 7.297, 7.307.

- nal of International Law, available at <https://www.ejiltalk.org/justiciability-of-security-exceptions-in-the-us-steel-and-other-disputes-some-middle-ground-options-and-the-requirements-of-article-xxi-lit-b-i-iii/>
- Negotiating Group on GATT Articles (1987), “*Article XXI, Note by the Secretariat*”, MTN.GNG/NG7/W/16, 18 August 1987.
- 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.
- GATT 1947 (1975), *Sweden - Import Restrictions on Certain Footwear, Introduction of A Global Import Quota System for Leather Shoes, Plastic Shoes and Rubber Boots, Notification by the Swedish Delegation*, GATT Doc. L/4250.
- SUMMARY RECORD OF THE TWENTY-SECOND MEETING (1949), Held at Hotel Verduri, Annecy, on Wednesday, 8 June 1949 at 3.15 p.m, GATT/CP.3/SR.22, p.7.
- Tania Voon (2019), “*Can International Trade Law Recover? The Security Exception in WTO Law: Entering a New Era*”, The American Society of International Law, Vol.113, pp.45-50.
- United Nations Economic and Social Council (1947), “*Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Verbatim Report, Thirty-Sixth Meeting of Commission, “A” Held on Tuesday, August 12, 1947, at 10.30 A.M. in the Palais Des Nations, Geneva*”, E/PC/T/A/PV/36.
- US Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation (2018), *The Effect of Imports of Steel on the National Security: An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended*
- WTO Appellate Body reports:
- Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/AB/R, adopted 17 December 2007 (“*Brazil - Retreaded Tyres*”);
  - European Communities - Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, WT/DS135/AB/R, adopted 5 April 2001, (“*EC - Asbestos*”);
  - European Communities - Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products* WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R, adopted 18 June 2014, (“*EC - Seal Products*”);
  - United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, WT/DS285/AB/R, adopted 20 April 2005, (“*US - Gambling*”);
  - United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, adopted 20 May 1996, (“*US - Gasoline*”);
- WTO Panel reports:
- China - Additional Duties on Certain Products from the United States*, WT/DS5558/R, circulated 16 August 2023, appealed, adoption pending, (“*China - Additional Duties (US)*”).
  - Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R, adopted 26 April 2019, (“*Russia - Traffic in Transit*”);
  - United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, WT/DS285/R, adopted 20 April 2005, as modified by Appellate Body Report, (“*US - Gambling*”);
  - United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, circulated 9 December 2022, WT/DS544/R, appealed and adoption pending, (“*US - Steel and Aluminium Products (China)*”).
  - United States - Tariff Measures on Certain Goods from China*, WT/DS543/R and Add.1, circulated to WTO Members 15 September 2020, appealed, adoption pending, (“*US - Tariff Measures (China)*”).
  - United States - Origin Marking Requirement*, WT/DS597/R, circulated to WTO Members 21 December 2022, adoption pending, (“*US - Origin Marking (Hong Kong, China)*”).

# 経済安全保障に係る国内法令と WTO サービス貿易協定（GATS）の関係

国松 麻季

Relation between national laws and regulations concerning economic security and the General Agreement on Trade in Services (GATS) of WTO

Maki KUNIMATSU

はしがき

2022年5月18日、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」）が公布された。同法は、重要物資の安定的な供給確保、基幹インフラの安定的な供給の確保、先端的重要技術の開発支援、および、特許出願の非公開の4つの制度を創設するものであり、公布から2年以内に段階的に施行することとされている。順次、基本方針や基本指針の閣議決定がなされ、施行令や関係省庁による告示が発出されるなど、制度運用が開始されている。

経済安全保障推進法のうち、重要物資の安定的な確保に関する制度および基幹インフラの安定的な供給の確保に関する制度には、WTOサービスの貿易に関する一般協定（General Agreement for Trade in Services: GATS）が規律対象とする分野に関わる措置が含まれる。GATSはサービス分野の「投資」もサービス貿易の一部と定義し、通信、宇宙運送、燃料パイプライン輸送、土地や不動産の購入・販売、コンピュータ関連、研究開発、製造業に付随するサービスも対象としていることから、経済安全保障に関わる分野、各国が外資規制の対象として掲げる分野、審査対象とする事案の多くがGATSの対象となり得る。しかしながら、GATSと国内法や手続きとの整合性は精査されていない。

そこで、本稿では、経済安全保障を目的とする政策を、国際経済法であるGATSとの整合性の観点から検討する。具体的には、まず、GATSの規律について概観し、続いて日本の経済安全保障に関する諸政策のなかから、特に経済安全保障推進法に着目し、GATSと関わる条項等を抽出し、整合性の確認方法を検討する。

第1節 GATSの規律対象

## 1. 国際経済法におけるGATSの成立と概況

第二次世界大戦後の国際経済秩序の下、貿易に関しては「関税および貿易に関する一般協定」（General Agreement on Tariffs and Trade: GATT）が多数国間の自由貿易体制を担う規範を提供し、1995年に設立したWTOがこれを引き継いだ。WTOの設立は、1987年から1994年に実施されたウルグアイ・ラウンドにおいて交渉されたが、GATSも同ラウンドのアジェンダのひとつであり、WTO協定の不可分の一部（附属書一B）として発効した。GATSはサービス貿易の障害となる政府規制を対象とした初めての多国間国際協定であり、現在も加盟164か国・地域に対してサービス分野の投資について基本原則や自由化を規定する協定である。

GATSは、前文、本文（全29条）、8つの「附属書」及び国別「約束表」（schedule of specific commitments）、「最恵国待遇（Most-Favored-Nations: MFN）免除リスト」から成る。

サービス貿易を4つの様態（モード）により定義している。これらは、サービスが国境を越える「越境取引」、消費者が海外でサービス提供を受ける「海外消費」、投資により設置した海外拠点からサービスを提供する「海外拠点設置」およびサービス提供者が国境を越える「人の移動」である<sup>1</sup>。3つめの様態（モード3）は、すなわちサービス分野における投資に他ならない。GATSの義務は、全加盟国の全てのサービス分野に対して課せられる最恵国待遇義務や透明性義務などの「一般的な義務」と、各加盟国が自国の約束表において約束した分野に限って課せられる市場アクセス義務や内国民待遇義務といった「特定の約束」に大別される。

GATS の約束表は、ウルグアイ・ラウンド中に GATT 事務局が作成したサービス分野の分類表 (W/120)<sup>2</sup> に基づき、12 大分類 (実務、通信、建設・エンジニアリング、流通、教育、環境、金融、健康・社会事業、観光、娯楽、運送、その他)・155 中分類が存在している。土地や不動産の購入・リース・販売、コンピュータ関連、研究開発、製造業に付随するサービスも含まれており、各国が外資規制の対象として掲げる分野の多くがこのサービス分類表に含まれている。加盟国は、分野横断的な規制とともに、サービス分類表を活用した分野ごとの規制の有無や、規制がある場合にはその内容を、前述の4つのモード別に約束表に記載している。約束表に記載するのは、主に、外資出資比率、サービス提供者の数、取引総額や資産額といったサービス供給を制限する規制である「市場アクセスに関わる措置」と、「内国民待遇に反する措置」およびそれ以外の「追加的約束」である。約束表の記載が、締約国によって異なる「特定の約束」であり、各締約国は約束表に記載した分野についてこれらの義務を負うことになる。こうした約束表の記載方法を説明するため、ウルグアイ・ラウンド当時は GATT 事務局が、WTO 発足後は WTO 事務局が、約束表の記載方法を説明するスケジューリング・ガイドライン<sup>3</sup>を作成・改訂している。しかしながら、ウルグアイ・ラウンド当時に各国が記載した約束表は、GATT が規律する物品貿易において各国が関税率を示す「譲許表」と同様の役割を果たしているものの、国際機関が統一的にアップデートを図る HS コード<sup>4</sup>のように成熟しておらず、必ずしも精査されたわけではない部分も含ま

れていた。さらに、WTO において交渉が進展していないことからウルグアイ・ラウンド当時からアップデートがなされていない。これまで WTO の紛争解決制度において扱われた GATS に関わる事件のなかには、約束表の記載の解釈が分かれ、争点となったものも複数ある<sup>5</sup>。

## 2. 特定措置に関する GATS 整合性の確認方法

以上のとおり、GATS の構成は複雑であるが、WTO 加盟国の措置について GATS 整合性を確認する方法は、GATS に関わる WTO 紛争解決事案から、概ね次のように定型化されている。まず、当該国の約束表の記載に拘らず全加盟国の全分野に対する義務である「最恵国待遇」と「透明性」が確保されているかを判断する。次に、当該国の「特定の約束」、すなわち約束表の記載を確認する。約束表については、問題とされた措置が、サービス分類上、当該国の約束表に含まれているか否かを確認する。サービス分野の分類表 (W/120) の各サービス分野・小分野には、国連が作成した「暫定中央生産分類<sup>6</sup>」の番号が記されており、その番号を用いて対象となるサービスの範囲を判断する。続いて、問題とされた措置が4つのモードのいずれであるかを特定したうえで、市場アクセス、内国民待遇および追加的約束の記載内容と合致しているかを判断する。そのうえで、分野横断的な記載によって義務を留保していないかを確認し、さらに、例外が認められる要素がないかどうか確認する。

## 第2節 経済安全保障推進法と GATS の関係

### 1. 経済安全保障推進法成立の背景と経緯

経済安全保障が体系的な政策として政府文書に記載されたのは、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<sup>7</sup>」(いわゆる「骨太方針」)および「成長戦略実行計画 2021」である<sup>8</sup>。骨太方針では、安全保障の裾野が経済・技術分野に急速に拡大するな

<sup>1</sup> GATS は「第一条 適用範囲及び定義」第2項において次のとおり規定している。

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

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

<sup>2</sup> GATT (1991(a))

<sup>3</sup> WTO (2001)

<sup>4</sup> 「商品の名称及び分類についての統一システム (Harmonized Commodity Description and Coding System) に関する国際条約 (HS 条約)」に基づいて定められたコード番号。世界税関機構が管理しており、世界で 200 以上の国と地域が使用している。

<sup>5</sup> メキシコ—電気通信サービスに影響を与える措置 (DS204)、米国—越境賭博規制 (DS285)、中国—電子決済サービスに関する措置 (DS413) など。

<sup>6</sup> 暫定中央生産分類 (Provisional Central Product Classification) 統計文書 M 第 77 号、国際連合国際経済社会局統計部、ニューヨーク、1991 年

か、「経済安全保障に係る戦略的な方向性」は、日本の「自律性の確保・優位性の獲得を実現すること」であるとし、「重要技術を特定し、保全・育成する取組を強化するとともに、基幹的な産業を強靱化するため、今後、その具体化と施策の実施を進める」とした。成長戦略実行計画<sup>9</sup>では、経済安全保障に係る施策を総合的・包括的に示している。

経済安全保障政策の検討が進展した背景には、米中技術覇権競争の激化、新型コロナウイルス感染拡大によって直面した医療関連製品の入手困難、半導体供給不足、ロシアによるウクライナ侵攻などがあった。従来、安全保障は軍事的な意味での国家安全保障として捉えられてきたが、安全保障の射程は拡大し、経済分野や技術分野も対象とされ、各国は経済的手段によって国家の安全保障や国益の実現を追求するようになっていった。

日本では、2021年10月、政府が経済安全保障担当大臣を設置するとともに、総理が所信表明演説において、我が国の経済安全保障を推進するための法案の策定を表明した。同年11月、第1回経済安全保障推進会議を開催、「経済安全保障法制に関する有識者会議」が設置され、経済安全保障法制に関する提言を提出した。同提言を踏まえ、2022年2月には経済安全保障推進法案を閣議決定後、同法律案を第208回国会に提出し、2022年5月11日に成立し、同月18日に公布された。

## 2. 経済安全保障推進法と GATS

経済安全保障推進法は、安全保障の確保に関する経済施策として、①重要物資の安定的な供給確保、②基幹インフラの安定的な供給の確保、③先端的な重要技術の開発支援、および、④特許出願の非公開の4つの制度を創設するものである。公布から6月以内～2年以内に段階的に施行することとされていることから、現時点で制度運用に向けて準備中の部分もある。以下に、同法の規定内容と GATS との関係を検討する。

### 1) 重要物資の安定的な供給確保

特定重要物資の安定的な供給の確保に関する制度については、第2章において、国民の生存や、国民生活・経

<sup>7</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2021 日本の未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」(骨太方針 2021) [https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2021/2021\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf)

<sup>8</sup> 風木淳 (2023)。

<sup>9</sup> 「成長戦略実行計画」令和3年6月18日 <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/ap2021.pdf>

済活動に甚大な影響のある物資の安定供給の確保を図るため、基本指針を定め、特定重要物資の指定、民間事業者の計画の認定・支援措置、特別の対策としての政府による取組等を措置することが規定されている。

同法の規定を受け、2022年9月に「特定重要物資の安定的な供給の確保に関する基本指針<sup>10</sup>」が閣議決定され、さらに同年12月、同法第7条等に基づき「法律施行令(令和四年政令第三百九十四号)」において特定重要物資を指定した。同施行令第1条に指定される11の特別重要物資はあくまで物品(モノ)であり、GATSの対象とならない。

なお、同施行令の特定重要物資に関する規定の外ではあるが、11物資のうち8番目の「八 インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて電子計算機(入出力装置を含む。)を他人の情報処理の用に供するシステムに用いるプログラム」はいわゆるクラウドプログラムであり、これを実行・処理するという行為については、GATSの対象となる実行サービス・データ処理サービス(W/120の「1 実務サービス B. 電子計算機及び関連のサービス(CPC842, 843)」)となる。また、こうした特定重要物資を研究開発する行為については、サービス(W/120の「1 実務サービス C. 研究及び開発のサービス」(CPC851, 853))ではあるが、日本は約束表の「分野横断的約束」において、研究開発の補助金を留保しているため、GATS上の問題とはならない。

### 2) 基幹インフラの安定的な供給の確保

#### ①規定および運用状況

基幹インフラの安定的な供給の確保に関する制度について、第3章(第49条～第59条)にて、外部から行われる役務の安定的な提供を妨害する行為の手段として使用されることを防止するため、重要設備の導入・維持管理等の委託の事前審査、勧告・命令等を措置することが規定されている。第50条では、「主務省令で定める基準に該当する者を特定社会基盤事業者として指定することができる」とし、13の業法と事業分野を列記している。事業分野は、電気事業、ガス事業、石油ガス輸入業、水道事業及び水道用水供給事業、第一種鉄道事業、一般貨物自動車運送事業、本邦の港と本邦以外の地域の港との間において貨物を運送する貨物定期航路事業及び不定期航路事業、国際航空運送事業及び国内定期航空運送事業、公共施設等運営事業、電気通信事業、基幹放送を行う放送事業、郵便事業、金融に係る事業のうち銀行業・保険業・金融商品市場事業・金融商品取引業・信託業ほかである。

<sup>10</sup> 「特定重要物資の安定的な供給の確保に関する基本指針」令和4年9月30日閣議決定。



また、第 52 条 (特定重要設備の導入等) より、審査方法などについて規定され、重要設備が我が国の外部から行われる役務の安定的な提供を妨害する行為の手段として使用されるおそれが大きいかどうかを審査することとしている。具体的には、重要設備の導入・維持管理等の委託に関する計画書の事前届出を義務付けている。計画書の記載事項として、①導入の場合 重要設備の概要、内容・時期、供給者、重要設備の部品等、②維持管理等の委託の場合 重要設備の概要、内容・期間、委託の相手方、再委託等を定めている。さらに、第 55 条 (特定重要設備の導入等後等の勧告及び命令) より、勧告・命令について規定している。審査の結果、重要設備が我が国の外部から行われる役務の安定的な提供を妨害する行為の手段として使用されるおそれが大きいと認めるときは、妨害行為を防止するため必要な措置 (重要設備の導入・維持管理等の内容の変更・中止等) を勧告する等としている。2022 年 12 月の「法律施行令 (令和四年政令第三百九十四号)」第 9 条では、法第 50 条の特定社会基盤事業をより詳細に規定した。

2023 年 4 月には、「特定妨害行為の防止による特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する基本指針」が閣議決定された。同基本指針は、「国民生活及び経済活動は、電気、ガス、水道等を始めとした一定の役務をその基盤としている」としつつ、特定社会基盤事業は、①国民生活又は経済活動が依存している役務であって、その利用を欠くことにより、広範囲又は大規模な社会的混乱を生ずるなどの経済・社会秩序の平穩を損なう事態が生じ得るもの、②国民の生存に不可欠な役務であって、その代替が困難であるもの、として政令で定められている (同指針 6 ページ)。特定社会基盤事業者の指定基準は、規模と代替可能性であるとしている (同指針 10 ページ)。さらに、主務省令の立案に当たって、①適正な競争関係を不当に阻害することのないように配慮すること、②特定社会基盤役務の提供に当たって過度な負担を生じないよう、対象は真に必要な範囲に限定すること、を求めている (同指針 16 ページ)。そのうえで、事前届出項目の例として、以下を挙げている (同指針 19 ページ)。

特定重要設備の供給者に関する事項の例として、特定重要設備の供給者の名称・住所・設立国、一定割合以上の議決権保有者の名称・国籍・保有割合、役員の氏名・国籍、外国政府等との取引高が一定割合以上である場合には当該国名及び割合、設備の製造場所。重要維持管理等の委託の相手方に関する事項の例として、委託の相手方の名称・住所・設立国、一定割合以上の議決権保有者の名称・国籍・保有割合、役員の氏名・国籍、外国政府等との取引高が一定割合以上である場合には当該国名及び割合。

さらに、2023 年 10 月、内閣府政策統括官 (経済安全保障担当) により「経済安全保障推進法の特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する制度の解説 (暫定版)」(令和 5 年 10 月 6 日)<sup>11</sup> および「経済安全保障推進法の特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する制度における入札契約に係る制度の整合的な運用について<sup>12</sup>」が公表されるとともに、所轄省庁が事業者名を公表<sup>13</sup>している。

以上が現在までの基幹インフラの安定的な供給の確保に関する制度に関わる進展である。

## ② GATS との関係に関わる検討

GATS との関連では、法第 50 条および施行令第 9 条が挙げる特定社会基盤事業の多くが GATS のサービス分類に含まれる。具体的には、13 業種のうち、電力・ガス・石油は一義的には物品を生産する業種であるが、その運送や供給、付随するサービスについては、WTO サービス分類表における「11 運送サービス G. パイプライン輸送 a. 燃料の輸送 (CPC7131)」および、「1 実務サービス F. その他の実務サービス j. エネルギー流通に付随するサービス (CPC887)」である。ただし、これらの分野について、日本は GATS の約束表に記載していない (GATS の約束はない)。その他の業種は、全て WTO サービス分類表に記載されている。水道については、下水道のみであるが、「6 環境サービス A. 汚水サービス (CPC9401)」の自由化を日本は約束している。上水道や「1 実務サービス F. その他の実務サービス g. 水産業に付随するサービス (CPC882)」は、日本は約束していない。鉄道は「11 運送サービス E. 鉄道運送サービス (CPC7111-7113) 旅客運送・貨物運送」であるが、日本は約束していない。貨物自動車運送は「11 運送サービス F. 道路運送サービス b. 貨物運送サービス (CPC7123)」であり、日本は約束しつつ需給調整を留保している。外航貨物は「11 運送サービス b. 貨物運送 (CPC7212)」、航空は「11 運送サービス C. 航空運送サービス (CPC731-734)」、空港は「11 運送サービス e. 航空運送の支援サービス (CPC746)」であるが、いずれも日本は約束していない。

<sup>11</sup> [https://www.cao.go.jp/keizai\\_anzen\\_hosho/doc/infra\\_kaisetsu.pdf](https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/doc/infra_kaisetsu.pdf)

<sup>12</sup> [https://www.cao.go.jp/keizai\\_anzen\\_hosho/doc/infra\\_nyuusatsu.pdf](https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/doc/infra_nyuusatsu.pdf). WTO 政府調達協定等との整合性確保を留意すべき旨の言及がある (1 ページ)。

<sup>13</sup> 例えば、経済産業省は、経済産業省告示第百四十一号により、電力、ガス、石油などの事業者名を公表している。  
[https://www.meti.go.jp/policy/economy/economic\\_security/kokuji.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/economy/economic_security/kokuji.pdf)

電気通信は「2 通信サービス C. 電気通信サービス (CPC7521-7523)」であり、日本は約束するとともに、NTT、KDD への外資出資比率規制、取締役・監査役の国籍要件を留保している。放送は「2 通信サービス D. 音響映像サービス d. ラジオ及びテレビの放送サービス (CPC7524)」と郵便は「2 通信サービス A. 郵便サービス (CPC7511)」であるが、日本は約束していない。金融・クレジットカードは「7 金融サービス A. 全ての保険及び保険関連のサービス (CPC812)」 「B. 銀行及びその他の金融サービス (保険を除く) d. すべての支払及び送金のサービス (CPC81339)」で、日本はいずれも約束している。当該分野は信用秩序維持措置を取ることが認められている。

13 業種はいずれもサービス業種であるといえることから、約束に拘らず全セクターに適用される最恵国待遇義務および透明性義務に整合的であるか問われる。また、日本が約束している業種である下水道、貨物自動車運送、電気通信、金融については、内国民待遇および市場アクセスについて、日本の約束内容との整合性が問われることとなる。さらに、港湾や空港などの拠点の建設については、日本の約束表には制限がなく、自由化が約束されている。

最恵国待遇義務については、規定内容も、また、各省庁が告示によって公表している特定社会基盤事業者の指定対象も、異なる他国に異なる待遇を与えていることはないため、整合性に疑いはない。また、透明性義務についても、法令などの措置の公表に問題はない。ただし、今後、政府が行う「事業者の計画認定・支援措置」等の実施によって、最恵国待遇や透明性に加え、日本が約束している分野については内国民待遇および市場アクセスについて疑義が発生する可能性がある。例えば、特定重要設備の供給者や重要維持管理等の委託の相手方について、一定割合以上の議決権保有者および役員の国籍、外国政府等との取引高が一定割合以上である場合には当該国名及び割合等の提出を求めていることから、国籍により異なる待遇を与える運用があり得る。GATS 第 14 条の 2 に基づき安全保障例外として認められれば、最恵国待遇・内国民待遇いずれの義務かも例外とされるが、外国人土地所有について安全保障例外だとみることが難しいとされている<sup>14</sup> ことと同様、GATS 第 14 条の 2 が限定列挙する安全保障上の重大な利益の保護<sup>15</sup> に相当するとの判断は困難であろう。

### 3) 先端的重要技術の開発

先端的重要技術の研究開発の促進とその成果の適切な活用のため、第 4 章の規定により、資金支援、官民伴

走型支援のための協議会設置、調査研究業務の委託（シンクタンク）等を措置する。2022 年 9 月に「特定重要技術の研究開発の促進及びその成果の適切な活用に関する基本指針」を閣議決定した。国による支援、官民パートナーシップ（協議会）や調査研究業務の委託（シンクタンク）などを含む。

本件のシンクタンク業務は GATS のサービス分類上「C. 研究及び開発のサービス c. 学際的な研究及び開発のサービス (CPC853)」に含まれるが、日本は約束表の「分野横断的約束」において、研究開発の補助金を留保しているため、日本にとって制約にはならない。

### 4) 特許出願の非公開「特許出願非公開基本方針」

安全保障上機微な発明の特許出願について、第 5 章において、公開や流出を防止するとともに、安全保障を損なわずに特許法上の権利を得られるようにするため、保全指定をして公開を留保する仕組みや、外国出願制限等を措置するものである。2023 年 4 月に「特許法の出願公開の特例に関する措置、同法第三十六条第一項の規定による特許出願に係る明細書、特許請求の範囲又は図面に記載された発明に係る情報の適正管理その他公にすることにより外部から行われる行為によって国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれが大きい発明に係る情報の流出を防止するための措置に関する基本指針」が閣議決定された。

この制度は TRIPS 協定に関連するものであり、GATS の対象外である。

以上のとおり、経済安全保障推進法の 4 制度を検討したが、GATS に関連が深い基幹インフラの安定的な供給の確保を含め、いずれも制度の運用が順次行われている段階にある。今後、日本政府による運用を注視し、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基本的な方針にあるとおり、「内外無差別の原則等との整合性を含め、WTO 協定等の我が国が締結した条約その他の国際約束の誠実な履行を妨げることがないように留意することは当然である<sup>16</sup>」としているとおり、GATS を含む WTO 協定との整合性を緻密に確認

<sup>14</sup> 中谷（2011）49 ページ。

<sup>15</sup> 第十四条の二（安全保障のための例外）は、安全保障例外の対象となる措置として、(i) 軍事施設のため直接又は間接に行われるサービスの提供に関する措置、(ii) 核分裂性物質若しくは核融合性物質又はこれらの生産原料である物質に関する措置、および (iii) 戦時その他の国際関係の緊急時にとる措置、を限定列挙する。

<sup>16</sup> 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基本的な方針（令和 4 年 9 月 30 日）閣議決定（5 ページ）。

していくことが求められる。

### 3. 他の経済安全保障に関わる施策

経済安全保障推進法の成立と前後して、複数の経済安全保障に関わる規制や運用の整備が進められている。2020年5月施行の外為法改正による対内直接投資規制の強化、2021年6月可決・成立の「重要土地等調査法」、2021年11月公布、2022年5月施行・適用の「みなし輸出管理の運用明確化」、2021年4月の統合イノベーション戦略推進会議において決定され、2023年6月に内閣府から文部科学省、文部科学省から大学研究機関等に発出された一連の文書による「研究インテグリティ」の確保に係る対応といった施策が進められてきた。

このうち、重要土地等調査法に関連して、日本のGATS約束表<sup>17</sup>には土地・不動産の取得や販売等に関する記載はなく、MFN免除登録を行っていない。そのため、新たに外国人に対して土地所有規制を課すとGATS違反となる恐れがある<sup>18</sup>。GATS第14条の2に基づき安全保障例外として認められればこの限りではないが、外国人土地所有がこれに該当することは一般論として難しいとみられている<sup>19,20</sup>。

日本のGATS約束表に土地や不動産の規制に関わる記載がなされていないことの理由として、ウルグアイ・ラウンド当時、サービス市場の自由化が念頭におかれた作業となり、複眼的な思考が欠如していたのではないかと指摘もなされており、今後、GATSを補完するFTAのサービス関連規定において、より緻密な約束を行うことが求められる。

#### 参考文献

阿部武司編著 (2013)、『通商産業政策史2 通商・貿易政策 1980-2000』独立行政法人経済産業研究所。  
 岩沢雄司 (2020)、『国際法』東京大学出版会。  
 風木淳 (2023)、『経済安全保障と先端・重要技術 実践論』信山社。  
 産業構造審議会通商・貿易分科会 公正貿易政策・措置調査小委員会 (2023)「2023年度版 不公正貿易報告書」(経済産業省)。  
 外務省 (2002)、「エネルギー憲章に関する条約の説明書」  
 〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/>

<sup>17</sup> General Agreement on Trade in Services, Japan - Schedule of Specific Commitments, GATS/SC/46, 15 April 1994.

<sup>18</sup> 中谷 (2011) 45 ページ。

<sup>19</sup> 中谷 (2011) 49 ページ。

<sup>20</sup> 国松 (2022)。

t\_020415b.pdf)。

国松麻季 (2022)、「国際投資法と経済安全保障—GATSにおけるサービス自由化約束を中心に」垂細亜大学アジア研究所『アジア太平洋における貿易投資政策と安全保障政策の新たな相克』(アジア研究所・アジア研究シリーズ No.109)。  
 小寺彰 (2012)、「国際投資法の発展—現状と課題」日本国際経済法学会編『国際経済法講座I 通商・投資・競争』法律文化社。  
 庄司克宏 (2014)、『新 EU 法 政策篇』岩波書店。  
 中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇 (2019)、『国際経済法 (第3版)』有斐閣。  
 中谷和弘 (2011)、「外資規制をめぐる最近の諸課題」『ジュリスト』No.1418、有斐閣。  
 中谷和弘 (2012)、「外資規制と国際法—国家安全保障、公の秩序の維持に基づく外資規制の位相」日本国際経済法学会編 (2012)『国際経済法講座I: 通商・投資・競争』法律文化社。  
 西脇修 (2023)、「第4章 経済安全保障と通商政策: 技術優位への影響」鈴木一人・西脇修編著『経済安全保障と技術優位』勁草書房。  
 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 (2006)、『対内直接投資及び対外直接投資に関する調査 (財務省委嘱調査) 報告書』平成18年3月  
 〈[https://www.mof.go.jp/policy/international\\_policy/research/fy2005tyousa/1803chokutou.htm](https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/research/fy2005tyousa/1803chokutou.htm)〉。  
 宮家邦彦 (1996)、『解説 WTO サービス貿易一般協定』外務省経済局。  
 柳赫秀編著 (2018)、『講義 国際経済法』東信堂。  
 渡井理佳子 (2023)、『経済安全保障と対内直接投資—アメリカにおける規制の変遷と日本の動向』信山社。  
 GATT (1987) International Disciplines and Arrangements relevant to Trade in Services, Note by the Secretariat, MTN.GNS/W/16, 6 August 1987  
 〈<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W16.PDF>〉  
 GATT (1991(a)), Secretariat, Services Sectoral Classification List: Note by the Secretariat, Group of Negotiations on Services, MTN.GNS/W/120, 10 July 1991  
 GATT (1991(b)), Scheduling of Commitments—Points Raised in Informal Discussions, Note by the Secretariat, MTN.GNS/W/114, 12 June 1991  
 〈<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNS/W114.PDF>〉  
 GATT (1982), Decision Concerning Article XXI of the General Agreement, 30 November 1982, L/5426.  
 GATT (1993(a)), Scheduling of Initial Commitments

- in Trade in Services: Explanatory Note, MTN.GNS/W/ 164, 3 September 1993
- GATT (1993(b)), Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note - Addendum, MTN.GNS/W/ 164/Add.1, 30 November 1993, Special Distribution
- Mantilla Blanco S., Pehl A. (2020), National Security Exceptions in International Trade, Springer.
- OECD (2020), Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests - Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies, Research note by the OECD Secretariat, May 2020  
 <<https://www.oecd.org/investment/OECD-Acquisition-ownership-policies-security-May2020.pdf>>
- OECD (2021), OECD Code of Liberalisation of Capital Movements,  
 <[www.oecd.org/investment/codes.htm](http://www.oecd.org/investment/codes.htm)>
- Stewart, Terence P. (ed.) (1993), The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1968-1992) Volume Iib: Commentary: Kluwer Law and Taxation Publisher
- UNCTAD-OECD (2021), Twenty-fourth Report on G20 Investment Measures (25th Report) (UNCTAD/OECD/2021/25), 28 Jun 2021  
 <<https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/24th-Report-on-G20-Investment-Measures.pdf>>
- WTO (2001), Guidelines for the Scheduling of Specific Committeemen under General Agreement on Trade in Services (GATS), Adopted by the Council for Trade in Services on 23 March 2001.

# データをめぐる経済安全保障

三浦 秀之

## Ensuring the Free Flow of Data and Economic Security

Hideyuki MIURA

### はじめに

経済成長におけるデータの重要性が認識されるようになったことで、米国や日本などの先進国は、デジタル貿易における自由で開かれたルールに基づく国境を越えた自由なデータ流通を標榜するようになった。他方で、中国をはじめとする多くの新興国はデータ保護主義を掲げ、データ主権、国家安全保障、情報収集、商業、プライバシーなどの理由から、データの国内保存・保管の義務化（データ・ローカライゼーション）を通じてデジタル主権を維持しようとする傾向が高まっている。こうしたデータ・ローカライゼーション規制は、データ保護主義国にデータの越境移転の制限や政府機関などの公的機関による民間事業者が保有するデータへの強制権を持ったアクセス（ガバメント・アクセス）を可能とし、当該国に進出する民間事業者にとり経済安全保障上の課題となり得る。

こうしたデータをめぐる経済安全保障上の課題は先進国間の中でも共有されており、2023年5月に日本の広島で開催された主要7カ国首脳会議（G7サミット）では、経済的強靱性及び経済安全保障に関するG7首脳声明が発出され、その中で、デジタル領域における有害な慣行への対抗という節において「企業に対してデータのローカライゼーションを不当に要求する規制、又は適切な保障や保護なしに、政府がデータにアクセスすることを許可する規制についての懸念」が表明された。経済安全保障をめぐる議論は、輸出管理やサプライチェーンの再編など有形資産・有体物に関する議論に焦点が当たりがちであるが、データのような無形資産・無体物に関する議論も重要である。

本稿では、経済的および国家安全保障上の理由からデータ保護主義的な措置を追求する中国をはじめとする新興国が、データの保護を通じていかなる経済安全保障上の課題を国際社会にもたらしているのか、またこうした課題に対して米国や日本をはじめとする先進国がこれ

をどのように対処してきたのかを考察する。第1節では米中の技術優位をめぐる競争とデータ覇権、第2節では中国のデータ取り扱いをめぐる経済安全保障上の課題、第3節では地域的及び多国間のルール形成について概観した上で、本稿を締めくくる。

### 第1節 米中の技術優位をめぐる競争とデータ覇権

米国のバイデン政権は、2022年10月12日に『国家安全保障戦略』を公表し、米国は、中国を「経済力、外交力、軍事力、技術力を併せ持つ自由で開かれた国際秩序に挑戦することができる唯一の競争相手」と位置付けた<sup>1</sup>。これを踏まえブリンケン国務長官は「冷戦後の世界は終わりを迎え、世界を形づくるための新しい競争が繰り広げられている。その競争の中心にあるのは技術である」と論じ、中国との先端技術をめぐる競争に対して米国の立場を鮮明にした<sup>2</sup>。

米国が中国に対して意識するようになった背景として、中国の習近平国家主席が、民間の資源を軍事目的に活用し、逆に軍事技術を民間に転用することで経済発展と軍事力強化を一体的に試みる軍民融合を目指したことにある。とりわけ2015年5月に中国国務院が「中国製造2025」を發布し、その中で産業革命を起こした国が覇権を握ってきたことを示唆した上で、「国際的競争力を持つ製造業を打ち立てることは、我が国の総合国力を高め国家の安全を保障し、世界強国を建設するための必須の路である」と述べている<sup>3</sup>。中国によるこうした動きを米国政府は米国への挑戦と捉え、2017年の国家安全保障戦略では、中国に対する強い警戒感が記された<sup>4</sup>。具体的には、中国は巨額の政府補助金、知的財産権の強

<sup>1</sup> The White House (2022)

<sup>2</sup> U.S. Department of State (2022)

<sup>3</sup> 国務院 (2015)

<sup>4</sup> The White House (2017)

制移転、米国人の個人情報の窃取など、あらゆる手段を通して中国は技術の優位性を高めようとしていると指摘した。さらに2018年に発行した「ホワイトハウス通商製造政策局報告書」では「中国の技術的競争力は中国による経済的な侵略によって実現している」と述べ、そのアプローチとして5つの知的財産権の侵害を論じている<sup>5</sup>。中国による知的財産権の侵害の一つのアプローチとして、外国企業の技術を中国に移転させるために中国に進出した外資系企業に技術移転を要求あるいは重要なデータを中国国内に保管する義務（データ・ローカライゼーション）を課しているという点が指摘されている。

こうした中国をめぐる経済安全保障上の課題を解決すべく米中間で協議が断続的に行われた。中国政府と中国企業による知的財産権窃取や技術移転の強要などについては2019年に外商投資法を施行させ一定の対応する姿勢が示され、米中間で一定の妥協が図られたと考えられる。他方で、データ・ローカライゼーションについては、米国は2019年の米中協議において中国のデータ・ローカライゼーションを規定するサイバーセキュリティ法の見直しを要求したが、中国側は拒否している（『朝日新聞』2019年5月10日）。次節では、中国におけるデータ保護主義的な対応が、中国に進出する民間事業者などにかかる経済安全保障上の課題を突き付けているのかについて分析する。

## 第2節 中国のデータ取り扱いをめぐる経済安全保障上の課題

中国でインターネットにアクセスできるようになったのは1994年のことである。その後、中国政府は1998年から金盾計画を本格化させ、2006年に不適切と判断したウェブサイトへのアクセスを遮断する通称グレート・ファイアウォールと呼ばれるシステムの稼働を開始し、ネット規制を計画的に推進してきた。2009年頃からはSNSの普及によりさらに情報統制を厳格化させ、Facebook、Twitterなどへのアクセスを遮断するとともに、自己検閲の要請を受けたGoogleに、中国本土からの撤退を選択させた。グレート・ファイアウォールについては世界貿易機関（WTO）などにおいて問題視されてきたが、具体的な対応がほとんどなされず<sup>6</sup>、中国に対抗するためのルール形成は進展が見られなかった<sup>7</sup>。中国によるデータ保護主義的な措置を改善すべく米国産業界や米国政府は丸となって（1）越境データ移転

の原則自由化、（2）データ・ローカライゼーション要求の原則禁止、（3）ソースコードの開示強制的原則禁止などを規律する貿易枠組みを構築することを訴え、結果的にTPPにおいて規定された（TPP3原則）<sup>8</sup>。

一方、中国では2017年6月にサイバーセキュリティ法を施行させ、それ以降、データセキュリティ法（2021年9月施行）、個人情報保護法（2021年11月施行）などのデータや個人情報やサイバーセキュリティ関連の法令やガイドラインが次々と制定あるいは改正された<sup>9</sup>。中国におけるデータをめぐる制度構築は、習近平政権が2014年4月15日に開催された中央国家安全委員会第一回会議で打ち出した「総体国家安全観（総体的な国家安全保障観）」に基づいて制定されているとされている。たとえば、中国データセキュリティ法の第1条には、その目的として「データ取り扱い活動を規範化し、データセキュリティを保障し、データの開発利用を促進し、個人、組織の合法的権益を保護し、国家の主権、安全および発展の利益を擁護する」ことを掲げており、国家安全保障の重要性について論じている。中国のデータをめぐる法制度は、いずれも違反行為に対する法的責任として行政処罰、民事損害賠償および刑事責任を規定している。

中国がデータ保護的な措置を取る中で、米国や日本をはじめとする先進国の中国進出をする民間事業者を悩ませてきたのが、データ三法に、個人情報に限らない産業データを含む「重要データ」の広範な国外移転規制（データ・ローカライゼーション）とともに、民間事業者が政府の情報収集活動に協力すること（ガバメント・アクセス）を義務として規定されていることである。中国で事業運営する民間事業者は、政府命令に犯罪捜査などの正当な理由があり、かつ、裁判所の令状の取得など適正な手続を踏んでいるのであれば、ガバメント・アクセスを受け入れざるを得ない。例えば、中国サイバーセキュリティ法では、第37条において、重要情報インフラストラクチャー運営者は、中華人民共和国国内で収集及び発生した個人情報及び重要データを、中華人民共和国国内で保存しなければならないと規定しており、また同第28条において、ネットワークプロバイダーは、公安機関及び国の安全機関のため法により国の安全及び犯罪捜査の活動を維持及び保護し、技術支援及び協力を提供しなければならないと規定している<sup>10</sup>。

ここで民間事業者にとって課題となるのが、政府機関など公的機関により開示要求されたデータがその後どの

<sup>5</sup> White House Office of Trade and Manufacturing Policy (2018)

<sup>6</sup> Palmer (2010).

<sup>7</sup> Meltzer (2014) 90-102.

<sup>8</sup> Azmeh and Echavarri (2020) 671-692.

<sup>9</sup> サイバーセキュリティ法、データセキュリティ法、個人情報保護法はデータ三法と呼ばれている。

<sup>10</sup> 藤井・三浦 (2022)

ように使用し管理されるかという点である。治安維持や公衆衛生上の理由によるアクセスは正当な手続きに則ってデータを利用し、有効な執行につなげることが想像できる。しかし一連の行為には、政府機関以外の第三者に対しての提供も含まれる可能性がある。このことからデータ・ローカライゼーションは、自国内に留め置くデータを増やしてガバメント・アクセスを拡張する意味合いを持ち、入手したデータについての扱いは不明瞭であることから結果的に中国などで事業運営する民間事業者にとって経済安全保障上の課題となり得る<sup>11</sup>。こうした中国をはじめとするデータ保護主義的な国における経済安全保障上の課題に対応するべく米国をはじめとする先進国は、ルールの構築を加速させた。次節では、いかなるルールに基づいて対応することを試みたのかを考察する。

### 第3節 地域的及び多国間のルール形成

デジタル貿易のルール形成は多国間ではなく、バイ(二国間)及びリージョナル(地域間)の枠組みで進行してきた。2003年に発行したオーストラリア・シンガポール自由貿易協定(FTA)は電子商取引章を持つ初のFTAであり、日本のEPAでは日本・スイスEPA以降に電子商取引章が導入されている。ただし、環太平洋経済連携協定(TPP)が締結される以前の多くのFTA及びEPAでは電子商取引章は含まれていなかった<sup>12</sup>。そうした中で、先述のようにTPP及びCPTPPは、越境データ移転の原則自由化、データ・ローカライゼーション要求の原則禁止、ソースコード及びアルゴリズムの開示強制的原則禁止などの高水準のデジタル貿易条項(TPP3原則)を含む最初のFTAとなった。以降、アメリカ・メキシコ・カナダ協定(USMCA)、日米デジタル貿易協定(日米DTA)、日英EPA、地域的な包括的経済連携協定(RCEP)などにおいても同様の規律が構築された。ただし、RCEPのハードな意味での規律力は乏しく、その背景には中国のデータ保護主義的な考えが影響していると考えられる。以下では、これら3原則が各地域的なデジタル貿易のルールをいかに規定するのかについて比較し、検討する。

第一に、情報の電子的手段による国境を越える移転に関してはCPTPP、USMCA、日米DTAおよび日英EPAにおいて認められており、公共政策の正当な目的のために必要な措置を除いて事業の実施のために行われ

る情報(個人情報を含む)の電子的手段による国境を越える移転を禁止または制限することを原則禁止している。ただし、CPTPPなどには電子商取引章とは別に総則的に安全保障例外が定められており、日米DTAにも総則的な規定に安全保障例外が規定されている。

第二に、コンピューター関連設備の設置要求などの禁止、すなわちデータローカライゼーション要求の禁止に関しては、CPTPP、USMCA、日米DTA、日英EPAでは自国の領域において事業を遂行するための条件として、当該領域においてコンピューター関連設備を利用または設置を要求することを禁止している。なお、金融機関や金融サービス提供者については、これらの協定の間で、一定のバリエーションはあるが、日英EPAでは、金融当局による規制や監督のためのアクセスが認められる限りにおいては禁止されるという点に到達している。

第三に、ソースコード・アルゴリズムの移転など要求の禁止においては、CPTPPが自国における輸入及び販売などの条件として、大量販売用ソフトウェアのソースコード移転アクセス要求を原則禁止している。ただし、商業的契約におけるソースコードの提供規定、国内法令への適合のためのソースコードの修正要求、及び特許権の出願などに関する要求は許容され得る。USMCA、日米DTAにおいては、自国における輸入・販売などの条件として、ソフトウェアのソースコードやソースコードに表現されるアルゴリズムの移転・アクセスを要求することを禁止している。ただし、規制機関や司法当局が、調査、検査、検討、執行活動または司法手続きのため、ソースコードやアルゴリズムを保存または入手可能とすることを要求することは許容され得る。また、日英EPAでは、自国における輸入・販売等の条件として、ソフトウェアのソースコードやソースコードに表現されるアルゴリズムの移転・アクセスを要求することを禁止している。ただし、規制機関や司法当局が、または適正評価機関に関して、(1)調査、検査、検討、執行活動または司法手続きのため、ソースコードやアルゴリズムの保存または入手可能とすること、(2)調査、検査、検討、執行活動または司法手続きのため、ソースコードやアルゴリズムの保存または司法手続きの後に、法律に基づく是正措置を課し、または執行するため、ソースコードやアルゴリズムの移転アクセスを要求することは強要され得るとの規定がある。

他方、中国が参加するRCEPについても、こうした諸原則への歩み寄りは見られるものの、RCEPは広範な公共政策例外、安全保障例外を留保していることから、実際上の規律力は乏しいとの指摘ができる。RCEP12.15条(情報の電子的手段による国境を超える移転)3項(a)号は、CPTPP14.11条3項に相当する公共政策目的に基

<sup>11</sup> 藤井・三浦(2022)

<sup>12</sup> Miura and Urata(2023)

づく例外について、「締約国が公共政策目的を達成するために必要であると認める」という自己判断的な文言を採用した上で、注釈において「この (a) の適用上、締約国は、正当な公共政策の実施の必要性については実施する締約国が決定することを確認する」と明記しており、締約国に広範な裁量が認められることを明らかにしている。また、RCEP12.15条3項 (b) 号は、協定全体に適用される安全保障例外である 17.13条とは別に、「締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認められる措置」が正当化される旨を規定している。さらに、同号は、「他の締約国は、当該措置については、争わない」と規定しており、安全保障に基づく例外についても、締約国に広範な裁量が認められることを明らかにしている。12.14条 (コンピューター関連設備の設置強制禁止) も同様である。また、RCEPにはソースコード及びアルゴリズムの移転の禁止に関する規定がない。RCEPに、TPP3原則を含む電子商取引章を加えるよう主張したのは日本であったが、先述のようにRCEPには多くの例外が存在し、その背景には中国のデータ保護主義的な影響があったといえる (Nikkei Asia, December 30, 2020)<sup>13</sup>。

デジタル貿易をめぐる地域的枠組み形成が積極的に行われる中で、多国間枠組みをつくる動きも出てきた。日本、米国、EUはデジタル貿易をめぐるルールについて異なる見解を有しているが<sup>14</sup>、WTO、OECD (経済開発協力機構)、G7、G20などの国際フォーラムや日米欧貿易大臣会合を通じて、中国を念頭にしたデジタル貿易をめぐる市場歪曲的な措置の改善に向けて、日本、米国、EUは共同で働きかけていた<sup>15</sup>。

2017年12月、日本、オーストラリア、シンガポール

<sup>13</sup> Nikkei Asia (December 30, 2020) によると、2017年5月にハノイで開催されたRCEP閣僚会合で世耕弘成経済産業大臣 (当時) がデジタルルールをカバーする案を記した資料を配布し、それに対して中国が反発したという。この案が出される1カ月前に世耕経産大臣は選挙区である和歌山にASEANの閣僚を招き、また5月の会合前にASEAN諸国の代表を夕食に招き、交渉に向けた地ならしをしていたという。

<sup>14</sup> GAFAMのようなプラットフォーマーを抱える米国はデータの越境移転を保証すべきと訴える一方で、EUは競争法の下で欧州委員会がプラットフォーマーを厳しく規制し、個人情報保護の保護という基本的人権の確保を目的とした厳格な措置を課し、信頼性が担保されるデジタル市場構築に向けて2018年に一般データ保護規則 (GDPR) を施行した。日本は両者に配慮する姿勢を示している。

<sup>15</sup> 三浦 (2020)

のイニシアティブにより、アルゼンチンのブエノスアイレスで開催されたWTO第11回閣僚会議において、WTO加盟164カ国・地域のうち71カ国がデジタル貿易に関する共同声明を発表した<sup>16</sup>。この声明の中で、参加国は電子商取引の貿易関連側面について、将来のWTO交渉に向けて共同作業を開始することに合意した<sup>17</sup>。この取組は共同声明イニシアティブ (Joint Statement Initiative, JSI) と呼ばれ、WTOにおいて「有志国が議論を主導する」という今後の議論の進め方の方向性を示すこととなった。この共同声明を受けて、2018年3月からデジタル貿易をめぐる多国間ルールの策定を視野に入れた議論が開始された<sup>18</sup>。

そうした中で、2019年1月23日にスイスのダボスで開催された世界経済フォーラム (ダボス会議) で、安倍晋三首相 (当時) は信頼性のある自由なデータ流通 (Data Free Flow with Trust: DFFT) という新しい概念を提唱した<sup>19</sup>。その2日後の1月25日、ダボス会議の傍ら、日本と共同開催国のオーストラリア、シンガポールが主催したWTO非公式閣僚会合電子商取引イニシアティブで、米国、EU、日本、中国、ロシアなど主要なWTO加盟国を含む76カ国・地域が、既存のWTO協定と枠組みに基づいてWTOで電子商取引交渉を開始する意思を確認する共同声明を発表した<sup>20</sup>。その後、78の国・地域は本格的な交渉を始動した。加盟国から提出され、交渉の対象となった統合交渉テキスト案は、電子取引の円滑化、消費者保護、透明性、電子的な送信に対する関税不賦課、情報の流れ、個人情報保護とプライバシー、サイバーセキュリティ、電気通信、デジタル貿易の円滑化と物流、インターネットとデータへのアクセス、ビジネスの信頼、能力開発、技術支援、市場アクセス、横断的問題、法的問題の15項目を中心に展開されている<sup>21</sup>。

2019年6月、米中貿易戦争の最中に大阪で開催されたG20サミットでは、日本が初めて議長国を務め、前述の世界経済フォーラムで安倍首相が提案したDFFTをG20首脳宣言に盛り込むことに成功した<sup>22</sup>。サミット

<sup>16</sup> 黒田 (2019)

<sup>17</sup> WTO (2017)

<sup>18</sup> WTO (2018)

<sup>19</sup> MOFA (2019a)。DFFTを提唱される前に、日本では2018年12月に「デジタル時代の新たなIT政策の方向性」(首相官邸、2018)が発表された。この文書では「安全なデータの流れを促進するための国際的な枠組みの構築」のための相互信頼の必要性が論じられている。

<sup>20</sup> WTO (2019)

<sup>21</sup> Ismail (2020)

<sup>22</sup> MOFA (2019b)



の傍ら行われたデジタル経済に関する首脳特別イベントでは、WTO 電子商取引に関する非公式会合に参加している G20 首脳などが集まり、デジタル経済に関する大阪宣言を発出し、デジタル経済、特にデータ流通や電子商取引に関する国際的なルール作りを進めていく「大阪トラック」の立ち上げを宣言した<sup>23</sup>。経済産業省は、米中摩擦、米欧相互不信、先進国と途上国の対立という「3つの対立」が先鋭化する中で、G20 サミットで日本が主導してデータに関する基本コンセプトを合意に導いたことは宿主国の日本による成果と論じている<sup>24</sup>。

実際、日本による DFFT のイニシアティブは、先進国と新興国・途上国のみならず先進国同士のバランスを配慮したものであった。日本政府は DFFT の概念を構築する際に「データの自由な移動」という点で米国に配慮する一方で、「信頼性」という点においては欧州に気を配っていた<sup>25</sup>。一方、新興国・途上国は、市場を開放しデータを共有することに必ずしも経済的利益を感じておらず、DFFT への参加に消極的であった<sup>26</sup>。実際、米国、中国、ロシア、EU 及びラテンアメリカと東アジアの数カ国を含む 24 カ国がデジタル経済に関する大阪宣言への参加に合意した一方で、インド、インドネシア、南アフリカ、エジプトなどは署名を見送った<sup>27</sup>。これらの国が宣言に参加しなかった背景にはいくつかの理由があった。第一に、データに関する枠組みづくりは WTO において議論されるべきであり、大阪トラックのようなクリティカルマスによる枠組みは WTO の基本原則を損なうという考えである<sup>28</sup>。第二に、DFFT は一部の国におけるデータ・ガバナンスに関する政策の余地を奪うことになるという考えによるものである<sup>29</sup>。最後に、これらの国々はデータ・ローカライゼーションを要求する規則を制定しており、DFFT によって損なわれる可能性が高いからである。

このような点から、多国間枠組みの形成プロセスにお

<sup>23</sup> MOFA (2019c)

<sup>24</sup> 経済産業省 (2019)

<sup>25</sup> Carter (2019)

<sup>26</sup> 欧州国際政治経済研究所 (ECIPE) が公開している世界 64 カ国・地域におけるデジタル貿易関連の規制を調査したインデックスによると、中国のデジタル貿易関連の規制が最も厳しく、それにロシア、インド、インドネシア、ベトナムなどのアジア各国が続く。

<sup>27</sup> エジプトは G20 のメンバーではないが、アブデルファタハ・シシ大統領はアフリカ連合の議長としてサミットに出席した。

<sup>28</sup> 例えば、インドのビジェイ・ゴカレ外務大臣は、データに関わる議論や交渉は WTO で行われるべきと言及している (The Indian Express, June 29, 2019)。

いて、「データの自由な移動」を重んじる米国、「信用性」を重んじる EU、そして「データを自国で囲い込みたい」新興国・途上国という 3つの政策アイデアが浮上した。このことは今後の地域的枠組みにおいても影響を及ぼすものと考えられる。

#### 第4節 ガバメント・アクセスをめぐるガイドラインの制定

地域あるいは多国間におけるデジタル貿易をめぐる枠組みが推進されたものの、それらを通じていかに中国のデジタル貿易をめぐる市場歪曲的な行為を是正させるかという点には課題がある。このことを示すかのごとく中国は、2021 年 9 月に CPTPP への加盟申請をし、同年 11 月に DEPA への加盟申請を行った。データ三法などを通じてデータ・ローカライゼーション措置を支持する中国が、そうした措置を制御しようとする CPTPP や DEPA にどのように参加しようとしているのであろうか。ここで課題として浮上するのが、CPTPP や DEPA における例外規定である。CPTPP などにおけるデジタル貿易条項では、データの越境移転を促進し、デジタル経済圏の形成という点の重要性を強調しつつも、個人情報の保護を含む公共政策例外や安全保障例外を伴っている。例えば、CPTPP 29.2 条 (b) では、前述のように電子取引章とは別に総則的に「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める」という CPTPP 適用の例外が規定されており、安全保障をめぐる例外が規定されている。このことから国際的に「安全保障」概念が拡大する中で、中国が CPTPP に加盟したとしても安全保障をめぐる例外を事由にデータ・ローカライゼーション措置を継続させ、不誠実なガバメント・アクセスを行う可能性が残り得る。DFFT のコンセプトにおいて経済的価値の創出という点で国境を越える自由なデータ流通は重要である。一方で個人情報などを扱う限り信頼がなければ自由なデータ流通の成立は困難である。こうした観点からガバメント・アクセスの問題はこの信頼が担保されず、結果的に民間事業者が国外にデータを持ち出すことを慎重になり、データの越境流通に制限をかける措置になり得る。

ガバメント・アクセスは、二つの観点から、国境を越えたデータ経済圏構築の質や量に大きなインパクトを与

<sup>29</sup> インド産業・国際貿易省による文書“Draft National E-commerce Policy for Stakeholder Comment”によると、セキュリティを確保し、技術移転を促進し、地域のニーズに合わせたアプリケーションを開発するためにソースコードの開示を求める政策空間を保持しなければならないと述べている。

える重要な検討事項と捉えることができる。第一に、企業や個人、国家は、不透明で恣意的なガバメント・アクセスが存在する国及び地域へのデータ移転を懸念している。EUの一般データ保護規制（GDPR）や日本の改正個人情報保護法ではそういった国へのデータの移転については制度的な手当てがある。第二に、国家は、自国の規制監督や法施行の実効性が損なわれること、つまり規制のために必要な情報あるいは刑事関係も含む証拠について、国外に出て行くことを調査あるいは操作することができなくなる。結果、国家としては、監督や法執行の実効性が損なわれることを恐れ、自国の権限が及ぶ範囲にデータを留置しておきたいとの要請が働く。法執行目的などの公共の利益を達成するために必要なガバメント・アクセスは許容されるべき一方で、企業価値の源泉たるデータに政府が広くアクセスすることが許容され、適切なセーフガードが確保されない場合、企業が競争力を確保・維持する上で大きな懸念が生じ、企業の事業基盤が大きく損なわれる恐れがあるばかりでなく、越境データ流通の障壁にもなり得る。こうした背景から、ガバメント・アクセスの適切なあり方について検討する機運が生まれている。

これに対処するため、2019年11月、世界各国の個人情報保護政策の基礎及び原則となっているOECDプライバシーガイドラインの見直しプロセスにおいて「無制限なガバメント・アクセス」について議論を行うことが日本から提案された。OECDデジタル経済政策委員会（CDEP）は、2020年12月に声明を公表し、民間部門が保有する個人データへの信頼できるガバメント・アクセスに関する共通原則がない場合、データの流れが不当に制限され、経済的に悪影響を及ぼす可能性があるとの懸念を提起し、「信頼あるガバメント・アクセスに関する高レベルの原則または政策ガイダンス」を定義するための議論が開始された。2021年4月に開催されたG7のデジタル技術大臣会合では、信頼あるガバメント・アクセスのガイドラインの策定を支持することが合意された<sup>30</sup>。

OECDにおける議論は、不透明、無制限な情報アクセスを許容する権威主義体制から民主主義・法治国家を区別するための試みであると評価されている。とはいえその道程は一様ではなく、2021年7月に一度暗礁に乗り上げたが、2022年の早い段階で議論が再開された。そして2022年12月に開催されたOECDのCDEP閣僚会議において国家安全保障や法執行目的で個人データにアクセスする際のプライバシーやその他人権と自由を保護する共通のアプローチに関する初の政府間合意とし

<sup>30</sup> UK Department for Digital, Culture, Media & Sport (2021)

て、国際経済の重要な鍵である国境を越えてデータが行き交うことに対する信頼を向上させることを目的とした「信頼性のあるガバメントアクセスに関する高次原則に係る閣僚宣言」が採択された<sup>31</sup>。同宣言では、

我々は、民主的な価値観や法の支配と矛盾し、無制約・不合理・恣意的・過度な、民間企業が保有する個人データへのガバメントアクセスについては、そのいかなるアプローチも拒絶する。このようなアプローチは、プライバシーやその他人権と自由を侵害し、国際的な義務に違反し、信頼を損ない、データの流通に重大な障害を引き起こし、ひいては国際経済に障害をもたらすことになる。これとは対照的に、我々のガバメントアクセスに関するアプローチは、民主的な価値観、プライバシーやその他人権と自由の保護、独立した司法を含む法の支配に従っている。これらの保護は、この文脈において責任を果たすべき民間企業の信頼を高めることにも寄与する。

と記され、①政府が個人情報へのアクセスをすることができる法的根拠、②アクセスが正当な目的を満たし、必要かつ適切な方法で実行される必要性、③透明性、④ガバメント・アクセスに課された制約に対する承認、⑤機密性、完全性、可用性を含む取得した個人データの取り扱いに関する制限<sup>32</sup>、⑥独立した監督体制、⑦効果的な救済、という7つのガバメント・アクセスが備えるべきセーフガードが示された<sup>33</sup>。企業によって構成される、OECDの諮問機関の一つである経済産業諮問委員会（Business at OECD）もこれを支持しており、このセーフガードについて、自らの理解を敷衍して具体化することを促している<sup>34</sup>。日本においても現在、個人情報保護法の改正に向けた動きが進行している。

## おわりに

越境データ流通量の増加とともに、越境ビジネスに従事する民間事業者が直面する経済安全保障上の課題が増加している。こうした課題を克服するべくルール構築が長らく求められてきた一方で、データの取扱いをめぐる米国、EUや日本をはじめとする先進国と、中国をはじめ

<sup>31</sup> OECD (2022)

<sup>32</sup> 「機密性 (confidentiality)」とは情報に対するアクセス権限を徹底して保護・管理すること、「完全性 (integrity)」は改ざんや過不足のない正確な情報が保持されている状態、「可用性 (availability)」は、情報をいつでも使える状態を保持することである。

<sup>33</sup> OECD (2020)

<sup>34</sup> BIAC (2021)

めとする新興国などにおいて不一致がみられた。OECDが2022年12月に採択した「信頼性のあるガバナメント・アクセスに関する高次原則に係る閣僚宣言」は、データガバナンスのあり方に新たな方向性を示したといえる。すなわち、データ経済圏構築のために多様な国際フォーラムで国際ルールを構築していくことは重要であるものの、その前提としてまずは民主主義及び法治主義国家を中心とした有志国でルール形成のためのフォーラムを構築することが、懸隔点の大きいデータの扱いにおいては重要であるという点である。

CPTPPはデータ・ローライゼーションの防止を厳しく求めているものの、データ三法などでデータ・ローライゼーションを要求する中国がCPTPPに参加を表明した。中国がCPTPPに自国が参加できると考えた背景には、こうした経済枠組みで規定される例外条項を考慮したからに他ならない。中国はCPTPPのような拘束力が比較的強いとされる国際協定の抜け穴を突くような形で、自国が主導するデータガバナンスを維持しつつ経済枠組みに参画しようとしている。こうした懸念が、米国による中国を除外する有志国によるインド太平洋経済枠組み(IPEF)の提唱につながったと考えられる。

IPEFを通じて米国がインド太平洋に経済的に関与することは歓迎すべきことであり、IPEFは今後のインド太平洋におけるデジタル貿易のルール形成において重要な役割を果たすことが期待される。しかし、IPEFがCPTPPのような高水準で拘束力のあるデジタル貿易ルールを確立することは困難であると予想される。IPEFが困難に直面する理由のひとつとして、デジタル保護主義を志向する途上国が多く含まれていることがあげられる。さらに、旗振り役の米国自身が、ビックテックの利益と影響力の拡大につながる懸念から、米国通商代表部(USTR)がTPP3原則を支持しないという決定を下した。

IPEFにおけるデジタル貿易のルール作りには限界があることが予想されることから、IPEFのルール形成とともに、すでに高いレベルで拘束力のあるデジタル貿易規律を持つCPTPPへの参加国の拡大を通じて、インド太平洋におけるデジタル貿易ルールを確立することが重要である。とはいえ、中国におけるデータ三法はTPP3原則に適合していないため、中国のCPTPP参加申請は慎重に扱われるべきである。したがって、仮に中国がCPTPPへの加盟交渉を行うとしても、デジタル貿易をめぐるルールで譲歩することは避けなければならない。国境を越えたデータの流れは不可欠であるが、信頼の確保もまた極めて重要である。DFFTのコンセプトの下、法の支配、民主主義、表現の自由の保障といった価値観を共有する志を同じくする国々とルール作りを着実に進めていくことに意義がある。日本は、オーストラリアや

シンガポールなど、志を同じくする国々とともに、中国などによるデジタル保護主義的な措置に一貫して反対しており、インド太平洋におけるデジタル貿易のルール構築において、中国のイニシアティブに対して牽制することが重要である。IPEFが規律性を高めることは難しいかもしれないが、CPTPPにはその潜在的可能性がある。したがって、日本はCPTPPに復帰するよう米国を説得し続けることが求められる。

## 参考文献

- 経済産業省(2019)『対外政策の現状と今後の方向性』第6回 産業構造審議会 通商・貿易分科会、2019年6月19日。
- 黒田淳一郎(2019)『WTO改革に向けた わが国の取り組み』日本貿易会月報。No.782、2019年10月号。
- 国务院(2015)『关于印发《中国制造2025》的通知』2015年5月8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」『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(2020)『デジタル貿易をめぐるルール形成の重要性』世界経済評論 IMPACT。
- Azmeh, Shamel, Christopher Foster, and Jame Echavarri (2020) “The International Trade Regime and the Quest for Free Digital Trade.” *International Studies Review* 22, 671-692.
- BIAC (2021) “Business at OECD (BIAC) Statement on the OECD Committee on Digital Economy Policy’s work to develop high-level principles or policy guidance for trusted government access to personal data held by the private sector,” April 7, 2021.
- Carter, William A. (2019) “RESOLVED: Japan Could Lead Global Efforts on Data Governance.” *CSIS, Debating Japan Vol.2 Issue 6*, 27 June.
- Ismail, Yasmin (2020) “E-commerce in the World Trade Organization: History and Latest Developments in the Negotiations Under the Joint Statement.” *International Institute for Sustainable Development and CUTS International*, January 2020.
- Meltzer, Joshua Paul (2014) “The Internet, Cross-Border Data Flows and International Trade.” *Asia and the Pacific Policy Studies* 2 (1) : 90-102.
- Miura, Hideyuki and Urata Shujiro (2023) ‘Establishing Multilateral and Regional Rules on Digital Trade: The Role of Japan and Middle Powers’ “Great Power Competition and Middle Power Strategies” Springer.
- MOFA (2019a) “Speech by Prime Minister Abe at the World Economic Forum Annual Meeting: Toward a

- New Era of Hope-Driven Economy” January 23, 2019.
- MOFA (2019b) “G20 Osaka Leader’s Declaration” June 29, 2019.
- MOFA (2019c) “Osaka Declaration on Digital Economy” June 28, 2019.
- OECD (2020) “Government access to personal data held by the private sector: Statement by the OECD Committee on Digital Economy Policy,” December 2020.
- OECD (2022) “Declaration on Government Access to OECD Legal Instruments Personal Data held by Private Sector Entities” OECD/LEGAL/0487.
- Palmer, Doug (2010) “U.S. Weighing China Internet Censorship Case.” Reuters, March 10, 2010.
- UK Department for Digital, Culture, Media & Sport (2021) “Ministerial Declaration G7 Digital and Technology Ministers’ meeting,” April 28, 2021.
- U.S. Department of State (2022) “Remarks to the Press” October 17, 2022.
- The White House Office of Trade and Manufacturing Policy (2018) “How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World” June 2018.
- The White House (2017) “National Security Strategy” December, 2017.
- The White House (2022) “National Security Strategy” October 12, 2022.
- WTO (2017) “Joint Statement on Electronic Commerce” WT/MIN (17)/60, 13 December, 2017.
- WTO (2018) “DDG Yi: Inclusiveness and transparency have been the guiding principles of our work” 14 March, 2018.
- WTO (2019) “Joint Statement on Electronic Commerce.”

# 米中体制間競争と経済安全保障

## —背景にある国際関係論の考え方と安全保障戦略—

大澤 淳

### U.S.-China Competition and Economic Security

#### —National Security Strategy and International Relations Theory as a Background

Jun OSAWA

#### はしがき

2023年5月に広島で開催されたG7サミットでは、初めて経済安全保障が議題として取り上げられた<sup>1</sup>。サミットでの議論を受け、G7首脳は「経済的強靱性と経済的安全保障」というコミュニケを採択した。首脳コミュニケでは、中国を名指しすることを慎重に避け、デカップリングではなく、多様化、パートナーシップの深化、そして「デリスキング」に基づく経済的強靱性と経済安全保障へのアプローチにおいて協力することを確認した<sup>2</sup>。「デリスキング」は、それまで使用されていた「デカップリング」よりも軟らかい表現であるが、中国に対して、経済的関係を断ち切る（デカップリング）ことはしないまでも、これまでよりも厳しいアプローチを取ろうとしていることは明らかであり、経済安全保障を強化することで中国との地政学的競争を乗り切ろうとしているG7の苦悩が見て取れる言葉である。この首脳コミュニケでは、「経済的強靱性及び経済安全保障をグローバルに確保することは、経済的な脆弱性の武器化に対する我々の最善の防御となり続ける」との表現が盛り込まれ、経済安全保障を強化するため、7つの具体的方策が示された<sup>3</sup>。

相互依存が進んだグローバル経済の中で、経済的な脆

弱性の武器化（経済的威圧）に対する懸念は、日本では2010年に尖閣列島を巡る中国との対立において、中国からレアアースの輸出規制を受けたことにより、急速に広まった。日本が輸出規制を受けたのと同じ2010年に、中国の民主化運動に参加した中国人作家の劉暁波氏へのノーベル平和賞授与に反発した中国が、ノルウェーに対してサーモンの輸入禁止措置を行ったが、中国の経済的威圧に対する認識は、欧米では2020年頃まで高まらなかった。欧米の対中認識は、習近平政権の2期目（2018年）以降に中国政府の対外的な経済的威圧の事例<sup>4</sup>が急速に増えたことによって徐々に厳しくなってきたが、欧米で中国に対する警戒感が一気に高まったのは、米国のトランプ政権下で、中国に対する懸念が安全保障上の問題として示された2017年末の国家安全保障戦略（NSS2017）<sup>5</sup>であった。NSS2017では、アメリカの安全保障と繁栄に挑戦する国家として中国とロシアが位置づけられ<sup>6</sup>、特に中国は数千億ドルの米国の知的財産を不正に盗み続けている国と位置づけられ<sup>7</sup>ている。このよ

<sup>4</sup> このような事例として、2019年にカナダに対する菜種輸入停止（HUAWEIの孟晩舟CFOの拘束がきっかけ）、2020年のオーストラリアに対するワイン・石炭の輸入制限（コロナウィルスの発生源を巡る豪政府の究明要求がきっかけ）、2021年の台湾に対するパイナップルの輸入停止（中国と距離を置く蔡英文政権への圧力）がある。

<sup>5</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

<sup>6</sup> Ibid., p.2.

<sup>1</sup> 外務省, “G7 Leaders’ Statement on Economic Resilience and Economic Security,” May 20, 2023. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100506767.Pdf>

<sup>2</sup> 外務省, “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué,” May 20, 2023, Ministry of Foreign Affairs, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100506875.pdf>

<sup>3</sup> Ibid., p.18.

うな安全保障上の挑戦国（Challenger）としての中国の位置づけの変更は、国際政治上の大きな視点の転換<sup>8</sup>であり、今般の経済安全保障の議論につながる分水嶺であった。

本稿では、新たな政策論点として生起してきた経済安全保障の背景としての米中間競争に注目し、この競争がどのような歴史的経緯で登場したのか、米国において米中間競争はどのようにとらえられているのか、この米中間競争に端を発する経済安全保障は国際関係論（IR）の観点からどのような意味を有しているのか、について検討を行う。経済安全保障を巡る議論は、2019年以降日本国内で急速に進展したが、その要因として、NSS2017の見方に代表されるような国際政治上の大きな構造変動があり、その文脈で経済安全保障のナラティブを理解しておく必要がある。

経済安全保障のナラティブとして、国際関係論の分析枠組みから国際政治上の背景を第1節で概観する。その上で、国家の力の源泉とも言える技術を巡る問題、なかんずく知的財産の強制移転に対して、米国が中国にどのように対処しているのかをサイバー空間を事例として第2節で概観する。最後に、国際関係論の分析枠組みを踏まえ、米国の対中国戦略のなかで、経済安全保障が、どのように位置づけられているのか、また日本での経済安全保障の政策について第3節で取り上げる。

## 第1節 経済安全保障の国際政治上の背景

### 1. 国際政治の覇権交代論

国際関係論では世界秩序の構造に大きな変動をもたらす要因は、1) 覇権国（hegemon）の力の衰退、2) 新興国の台頭、と分析されている。それらの結果、世界の大国間の力関係（バランス・オブ・パワー）に大きな構造変化が生じ、国際政治のガバナンスに空白が生まれ、最終的には経済的な危機ないし大きな戦争を契機として新たな世界秩序の構造に入れ替わるという道筋<sup>9</sup>を歴史は歩んできた。

このような長期のサイクル論の代表的な論者であるジョージ・モデルスキーは、グローバル政治の長期サイクルを、①グローバル戦争、②世界大国の登場、③大国の正当性の喪失、④大国の力の分解の4つのフェーズに分け、世界的に力を持つ大国（hegemon）の栄枯盛衰

を歴史的に分析している<sup>10</sup>。

また、ロバート・ギルピンは、長期の国際政治の変動を分析する枠組みである覇権交代論の一つとして、覇権安定論（Hegemonic stability）を提唱している<sup>11</sup>。ギルピンは、国際システムの動態は、①国家のパワーとその分布の形態が国際システムの動きと安定を形作り、②覇権国が強力であるときには国際システムは安定し、覇権国が弱体化してくると国際システムは不安定になる、③覇権国は、成長と対外的拡大、平衡状態（覇権安定）、衰退というライフサイクルをたどり、覇権戦争を経て覇権国の交代が生じる、と述べており、国際システムを変化させることが利益になると考える国が存在しない場合、国際システムは安定しているが、ひとたび、国際システムを変化させることから得る利益（期待利得）がコスト（期待費用）を上回り、国際システムを変化させようという試みる国が出てきた場合には、国際システムが不安定になると分析している。

直近では、このような覇権交代の分析枠組みを用いて、ハーバード大学のグレアム・アリソンが、覇権国米国と台頭する中国の相克を分析し、両国が「トゥキディテスの罠」に陥る可能性があると分析している<sup>12</sup>。「トゥキディテスの罠」とは、紀元前5世紀のスパルタとアテネの「ペロポネソス戦争」を記録した歴史家トゥキディテスの分析にちなむ言葉で、「新興国が覇権国に取って代わろうとするとき、国際関係に構造的な摩擦が起こり、暴力的な衝突が発生する」というものである。台頭しつつある中国も、この「トゥキディテスの罠」を意識しており、2017年2月に習近平主席がジュネーブの国連事務局で行った演説の中では、「諸国が和すれば世界は安定し、諸国が闘えば世界は乱れる。紀元前のペロポネソス戦争から2度の世界大戦まで、さらに40余年続いた冷戦まで、教訓はにがくて大きい」<sup>13</sup>と述べられている。

### 2. 覇権国の要件としての経済力と長期の経済循環

国際関係論で、覇権国や覇権に挑戦する新興国の台頭の要因とされているのが、当該国による資源の囲い込みや新技術による経済成長である。中国の台頭で再び注目されるようになった覇権国と挑戦国の対立であるが、国

<sup>7</sup> Ibid., p.21.

<sup>8</sup> 国際政治上の意味合いについて例えば、森（2018）30-31ページおよび、船津（2020）35ページを参照。

<sup>9</sup> 大国の興亡と世界経済の関係については以下を参照。Kindleberger（1996）およびKennedy（1989）。

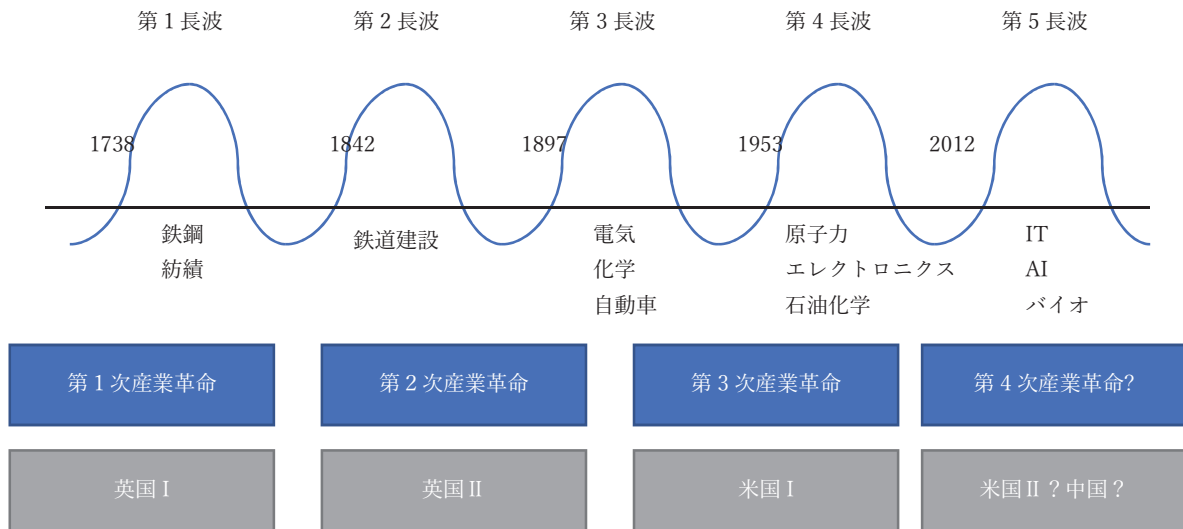
<sup>10</sup> Modelski（1987）。

<sup>11</sup> Gilpin（1981），p.10。

<sup>12</sup> Allison（2017）。

<sup>13</sup> 中華人民共和国駐日本国大使館「習近平主席の国連ジュネーブ事務局における講演全文（仮訳）」2017年2月。[http://jp.china-embassy.gov.cn/jpn/jzzg/201702/t20170210\\_2062970.htm](http://jp.china-embassy.gov.cn/jpn/jzzg/201702/t20170210_2062970.htm)

第1図 コンドラチェフの長期サイクルと覇権国



(資料) 著者作成。

際関係論では、日本が著しい経済成長によって台頭し、米国の挑戦国と見なされるようになった1980年代に、経済成長との関係で注目されるようになった。

例えば、1980年代にベストセラーとなったポール・ケネディの『大国の興亡』で、ケネディは、過去500年の近代国家の歴史の中で、主要大国の盛衰は相対的な経済力の地位と共に変化してきたと述べており、平時における大国の経済成長の速度の差が、相対的な関係の中でそれぞれの国の興亡を決定する、と分析している<sup>14</sup>。

また、国際関係論の中で経済成長と国家の競争が分析の焦点となった1980年代に、その先駆けとなったのがイマニュエル・ウォーラスティンである。彼は、国際システムにおける国家間の競争と経済の長期サイクルとが密接な関係にあると指摘し、資本主義の成長と停滞という循環の中で、覇権国の交代が発生すると分析した<sup>15</sup>。彼の分析は、資本主義の成長と停滞のサイクルをもたらず長期の景気循環に関する経済学をもとにしており、特に数十年の景気循環をもたらずコンドラチェフ・サイクルに注目していた。

ロシアの経済学者コンドラチェフの提唱した50年にわたる長期の景気循環を研究したヨーゼフ・シュンペーターは、経済変動の要因として技術革新を指摘し、このような技術革新は、集中的かつ断続的に発生（産業クラスター化）する特徴を持ち、そのような集中的な技術革新が継続的な景気の上昇を可能にすると共に、そのような技術革新が発生した国の地位を急速に押し上げることとなると述べている<sup>16</sup>。

このコンドラチェフ・サイクルは、経済の大きな波動

であり、その原因は、産業革命、蒸気機関、電気・科学、自動車の発明といった技術革新群を原因としている。実際にシュンペーターの議論に基づいて覇権国の推移を見てみると、第1図のように産業クラスターの形成による産業革命と覇権国の台頭の時期はほぼ一致し、長期のコンドラチェフ・サイクルを生み出す景気循環の長波に乗っかる形で覇権国が台頭していることがわかる。

以上見てきたように、国際関係論では覇権国の盛衰のメカニズムの大きな要因として、技術革新を出発点とする長期の経済成長があると考えられており、今般の米中の体制間競争でも、先端技術の囲い込みやその時代の産業の基幹製品の輸出制限などが、経済安全保障を確保する上での焦点となっている。それが故に、中国による資源の囲い込みや新技術の取り込みに対して、後のサイバーの節でも述べるように、ワシントンは神経質になっていると言えよう。

また、技術革新だけでなく、国力を決定づける要素として、資源の囲い込みや資本市場の支配、市場の確保なども重要と位置づけられている。覇権国のグローバル経済での要件を検討したロバート・コヘインは、国家が世界政治経済において覇権的であるためには、国家は、①重要な原材料に対するアクセスを持ち、②資本の主要な源泉を支配し、③大きな輸入市場を維持し、④相対的に高い賃金と利潤を生む高付加価値産業に比較優位を持たなければならない、と指摘している<sup>17</sup>。

### 3. 第二次大戦後の覇権を巡るサイクル：2050年までの展望

現在の米中間競争に至るまでの、第二次世界大戦後の

<sup>14</sup> Kennedy (1989)。

<sup>15</sup> Wallerstein (1979)。

<sup>16</sup> Schumpeter (1939)。

<sup>17</sup> Keohane (1984)。





では無い。今後30年間は、冷戦時代と同様、経済の論理よりも安全保障の論理が優先される「新冷戦」の時代となるだろう。

我々は、このような長期の国際政治を巡る変動の認識の元に、今日の戦略環境認識が醸成され、経済安全保障の議論が形成されてきたことに、注意を払う必要がある。

## 第2節 サイバー空間における技術窃取と米国の対応

### 1. 中国による情報窃取型攻撃による技術窃取

中国との戦略競争が米国の安全保障にとって重大な懸念となり、トランプ政権下のNSS2017で中国が米国の挑戦国であると認定されたことは先に述べたが、2018年のペンス演説ではより具体的に、「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<sup>25</sup>。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。

中国の攻撃グループは、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、大学などへの情報窃取型サイバー攻撃を多数実施している<sup>26</sup>。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。

中国のサイバー攻撃者が標的としている産業・企業を分析すると、①次世代情報技術、②新エネ自動車、③航空・宇宙、④海洋工学、⑤新素材、⑥電力設備、といった分野が集中的に狙われている<sup>27</sup>。これらの産業は、いずれも中国国務院が2015年5月に発表した10カ年の産業育成戦略が定められている「中国製造2025」<sup>28</sup>に掲載されている分野である。「中国製造2025」の序文では、

国際競争力のある製造業こそが、中国の国力を増大させ、国家安全保障を確かにし、世界の強国として中華民族が復興するために欠かせない、と述べられており、製造強国の実現に向けて、具体的に10の重点産業育成分野が定められている。それらは、①次世代情報技術、②新エネ自動車、③航空・宇宙、④海洋工学(ハイテク船舶)、⑤先進鉄道、⑥ロボット・工作機械、⑦電力設備、⑧新素材、⑨バイオ医薬・医療機器、⑩農業機械となっている。

このようなサイバー攻撃による技術窃取例としては、「APT1」と名付けられたサイバー攻撃主体による米国への広範な情報窃取型サイバー攻撃作戦がある。このサイバー攻撃作戦を行ったAPT1は、人民解放軍総参謀部第三部第二局(当時)傘下の第61398部隊であり、この攻撃グループは2006年以降7年以上の長期にわたって、米国のメディアだけでなく、幅広い産業を標的としたサイバー攻撃を行っていた<sup>29</sup>。標的となった産業は、情報、運輸、ハイテク、金融、法律事務所、エンジニアリング、メディア、食糧・農業、宇宙、衛星通信、化学、エネルギー、医療、など広範囲に渡っていた。

また、中国国家安全部と関わりの深いサイバー攻撃主体として、クラウドサービスなどを提供する会社を標的として攻撃し、その顧客である政府機関・企業の機微情報・知的財産の窃取を行っている「APT10」と名付けられたグループも存在する。英国の大手防衛産業BAEとPWCは、2017年4月、「APT10」が行っている「情報窃取型」サイバー攻撃に関して報告書を公表した<sup>30</sup>が、「APT10」の標的は、公的機関、医薬健康、鉱業、エネルギー、金属、エンジニアリング、工業生産、技術産業、小売など多岐にわたっていた。

このように中国による知的財産を狙った情報窃取型サイバー攻撃は、国家が関与して行われており、先に述べた「中国製造2025」と密接な関係がある。サイバー手段を用いた情報収集活動は中国の技術獲得の中核に据えられていると言われている<sup>31</sup>。そのため、中国が自国の5カ年計画の重点分野に沿ってサイバー窃取を行ってい

<sup>25</sup> Ibid., “Pence’s China Speech”, 2018.

<sup>26</sup> 大澤(2021)。

<sup>27</sup> 大澤(2022)。

<sup>28</sup> 中国国務院「国务院关于印发《中国制造2025》的通知」(2015年5月8日)。https://www.jst.go.jp/crds/pdf/2015/FU/CN20150725.pdf

<sup>29</sup> Mandiant, “APT1: Exposing One of China’s Cyber Espionage Units” (2013.2). https://www.mandiant.com/sites/default/files/2021-09/mandiant-apt1-report.pdf

<sup>30</sup> PWC/BAE, “Operation Cloud Hopper: Exposing a systematic hacking operation with an unprecedented web of global victims”, April, 2017. <https://www.pwc.co.uk/cyber-security/pdf/cloud-hopper-report-final-v4.pdf>

<sup>31</sup> 例えば、以下を参照。Hannas, Mulvenon and Puglisi (2013)。

る、と米国政府は疑っている<sup>32</sup>。これらのサイバー手段を用いた情報窃取は、中国の技術力を強化し、中国の国力を増大させる。中長期的には、国家間の力関係に重大な影響を及ぼし、中国を覇権国として押し上げるのではないかとの危機感が米国内では広がってきている。

## 2. 米国の FDO の一環としての能動的サイバー防御による対応

サイバー空間では、中国の国家機関が関与するこのようなサイバー攻撃を阻止していくことが、先進国の技術・経済力を守るために不可欠となっている。米国では、中国の国家機関が関与するサイバー攻撃に対して、攻撃者の行動を抑止する柔軟抑止戦略 (Flexible Deterrence Option: FDO) の一環として能動的サイバー防御 (Active Cyber Defense: ACD) を実施している。ACD は、誰が攻撃を行っているのかをアトリビューション (帰属性の解決) に基づいて特定し、外交的圧力、司法訴追、経済制裁、サイバー反撃を含むあらゆる手段を動員して攻撃側の負荷を増大させ、攻撃に対抗措置を取る政策である。

米司法当局は 2014 年 5 月、米国のウェスティングハウス社 (原子炉)、ソーラーワールド社 (太陽光発電)、US スティール (鉄鋼) などのネットワークに情報を窃取する目的で侵入し、情報を窃取した疑いで、攻撃グループ「APT1」の実行犯として、人民解放軍 61398 部隊に所属する将校五名を訴追した<sup>33</sup>。

また、「APT10」に対しても、米国は英国などの同盟国とともに攻撃者を特定し<sup>34</sup>、攻撃者のうちの 2 名が、中国の国家安全部と関係があることを明らかにしている。米司法省は、2018 年 12 月、クラウドサービスなど

を提供する会社への不正アクセスを通じて、45 以上の企業の技術情報を窃取したとして、Zhu Hua、Zhang Shilong の中国人ハッカー 2 名を訴追したと発表した<sup>35</sup>。訴追状によれば、この 2 名は中国天津のテクノロジー企業の社員であり、国家安全部天津支局と協力して、2006 年から 2018 年にかけて、少なくとも 12 カ国の多岐にわたる企業から情報を窃取していた<sup>36</sup>。

米国司法省や FBI による司法訴追やサイバー攻撃実行犯の指名手配も、このような FDO 政策の一環として行われており、米国では、上記の 2 例を含め、2014 年から 2020 年までの 6 年間で、人民解放軍の将兵 5 名、国家安全部の高官 2 名を含む、中国の軍や情報機関の協力者 20 名以上を特定して司法訴追している。過去 5 年にわたって行われた米国の司法訴追や指名手配による積極的サイバー防御では、サイバー攻撃グループの活動を 1 年から 2 年抑止することに成功しており、国家が関与するサイバー攻撃に対して一定の効果をあげている。

## 第 3 節 日米の新国家安全保障戦略と経済安全保障

### 1. 米国の新安全保障戦略と経済安全保障の位置づけ

米国は 2022 年に国家安全保障戦略を改定した。米国バイデン政権の新しい国家安全保障戦略<sup>37</sup>は、安全保障を達成する手段として統合抑止 (integrated deterrence) に焦点を当てている。統合抑止戦略は、すべてのドメインを動員した whole-of-government アプローチで、安全保障戦略を実施するという考え方である。whole-of-government アプローチとは、安全保障政策の執行に当たり、外交 (Diplomacy) の D、情報 (Information/Intelligence) の I、軍事 (Military) の M、経済 (Economy)

<sup>32</sup> Gina Chon & Charles Clover 'US spooks scour China's 5-year plan for hacking clues' (Financial Times, November 25, 2015) <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/40dc895a-92c6-11e5-94e6-c5413829caa5.html>

<sup>33</sup> US Department of Justice, "U.S. Charges Five Chinese Military Hackers For Cyber Espionage Against U.S. Corporations And A Labor Organization For Commercial Advantage", May 19, 2014. <https://www.justice.gov/usao-wdpa/pr/us-charges-five-chinese-military-hackers-cyber-espionage-against-us-corporations-and>

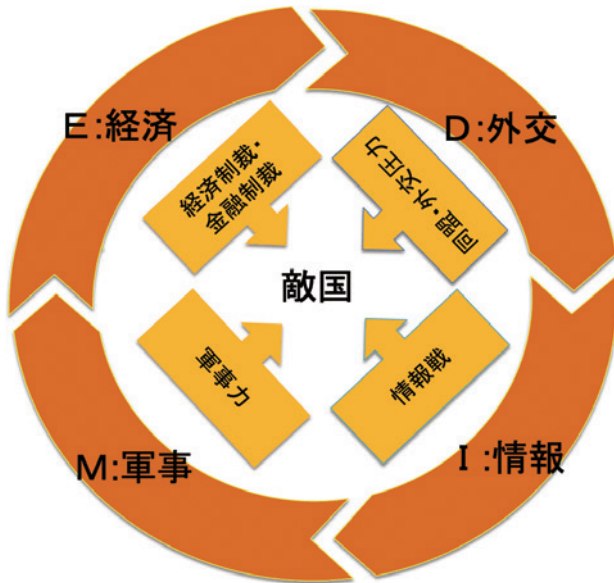
<sup>34</sup> UK Government, "UK and allies reveal global scale of Chinese cyber campaign", December 20, 2018. <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-allies-reveal-global-scale-of-chinese-cyber-campaign>

<sup>35</sup> US Department of Justice, "Two Chinese Hackers Associated With the Ministry of State Security Charged with Global Computer Intrusion Campaigns Targeting Intellectual Property and Confidential Business Information", December 20, 2018. <https://www.justice.gov/opa/pr/two-chinese-hackers-associated-ministry-state-security-charged-global-computer-intrusion>

<sup>36</sup> ニューヨーク州南地区裁判所「アメリカ合衆国対朱および張」訴追状 <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1121706/download>

<sup>37</sup> White House, National Security Strategy, October 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

第2図 統合抑止戦略による安全保障



(資料) 著者作成

という、DIME をすべて動員して、中国との大國間競争の真剣勝負をしようというものである<sup>38</sup>。米国では、従来の外交と軍事に偏った安全保障から、情報と経済を加えたすべての手段を使った安全保障政策に変わりつつあるというのが重要な点である。米国はこの統合抑止戦略を、同盟国とともに実際に柔軟抑止戦略 (FDO: Flexible Deterrence Option) のオペレーションとして行おうとしており、米国の考える経済安全保障政策は、このような国家安全保障の考え方の一領域として行われていると理解する必要がある。

生存をかけた大國間競争は、この DIME をすべて動員しての真剣勝負となる。日本では「経済安全保障」という言葉がもてはやされているが、すべての政策を動員する DIME の E だけを議論しているに過ぎないことを認識する必要がある。

## 2. 日本での経済安全保障議論の推移と新安全保障戦略

日本での経済安全保障論議の変遷を振り返ると、2014年1月に内閣に国家安全保障局が設置されて以降、外国人による土地取得、外資による日本企業への出資・買収を通じた技術移転、外国人による大学や企業からの技術流出といった問題が議論されてきた。

このような安全保障上懸念される問題や次世代技術、国際規格ルール策定などを検討する必要があるとして、甘利明衆議院議員を会長に「ルール形成戦略議員連盟」が2017年に設立された。同議員連盟は、2019年3月20

日に『国家経済会議 (日本版 NEC) 創設』と題する政策提言を発表した<sup>39</sup>が、その提言の中では、①米中間の競争激化は、技術、資源、ルール作りをめぐる対立に発展している、②米中間のハイテク摩擦やデータ (デジタル) 覇権争いが発生し、諜報活動が活発化している、③経済ステイトクラフト (経済手段による国益追求) が激しさを増している、という状況認識が示されている。

この自民党の提言を反映し、2020年4月1日、国家安全保障局内に経済安全保障班が設置された。同班は、①技術安全保障: 輸出管理、外国からの直接投資規制、技術移転規制、サプライチェーンリスクなど、②サイバーセキュリティ: 次期移動体通信基盤 (5G) のセキュリティ、サイバーセキュリティ、サイバーセキュリティの情報共有、データセキュリティなど、③国際協力: 各国のインフラ整備への国際協調、ハイテクの技術開発に関わる国際協調、④新型コロナ対応: 人の移動規制 (国境)、医療機器の調達などを担当すると、報道されている。

政府内外での一連の議論を受けて、2020年6月に、外国為替及び外国貿易法の改正法の施行ならびに関連政省令・告示の全面適用が行われた。外国為替法の改正では、国の安全等を損なう恐れのある投資への適切な対応として、上場会社の取得時の事前届けの閾値引き下げ (10%から1%)、取締役や監査役等の役員の就任ならびに安全保障上重要な指定業種に属する事業の譲渡・廃止および非公開技術・情報へのアクセスに際して事前届け出制度の導入が行われた。また、外国人等が防衛施設周辺や国境離島の土地等を取得し、安全保障上の懸念事項となっている問題に関して、議員立法による「国家安全保障上重要な土地等に係る取引等の規制等に関する法律」が2021年6月に可決成立した。同法では、①防衛施設、原子力施設など国家安全保障上重要な施設の敷地及び周辺区域、②国境離島の区域、のうち、国家安全保障上支障となる恐れのある地域について、総理大臣が重要国土区域に指定し、土地取引の届け出および国による買い取りや収用などが規定されている。

さらに、2022年5月11日、経済安全保障推進法案が参議院本会議で賛成多数で可決され、5月18日に施行された。同法案は、4つの柱で構成されており、①重要物資の安定供給、②重要インフラの安全確保、③最先端重要技術の開発支援、④秘密特許制度からなる。内閣官房が発表した文書では、法案の趣旨について、「複雑化する国際情勢を踏まえ、安全保障を確保するための経済対策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針

<sup>39</sup> ルール形成戦略議員連盟「提言『国家経済会議 (日本版 NEC 創設)』」(2019年3月20日) [https://amari-akira.com/02\\_activity/2019/03/20190320.pdf](https://amari-akira.com/02_activity/2019/03/20190320.pdf)

<sup>38</sup> bid, "National Security Strategy," p.22.

及び体制を確立すること」と説明されている。

日本でも2022年12月に「国家安全保障戦略」をはじめとする「安保3文書」が改定された。新国家安全保障戦略では、米国と同様に、サイバー安全保障分野で「能動的サイバー防御（アクティブ・サイバー・ディフェンス、以下ACDと略す）」が採用された。2022年の安保3文書での記述では、より踏み込んだ形でのACDの実施が謳われており、「国家安全保障戦略」では、「安全保障上の懸念を生じさせる重大なサイバー攻撃のおそれがある場合、これを未然に排除し、また、このようなサイバー攻撃が発生した場合の被害の拡大を防止するために能動的サイバー防御を導入する」との表現が盛り込まれた。また、自衛隊の役割についても、「今後、おおむね10年後までに、（中略）自衛隊以外へのサイバーセキュリティを支援できる態勢を強化する」との文言が「国防衛戦略」に入り、自衛隊自身のネットワーク防衛のみならず、我が国全体のサイバー空間の防衛にも一定の役割を果たす事が示された。これらを受けて、具体的な「防衛力整備計画」では、2027年度を目処に、自衛隊サイバー防衛隊等のサイバー関連部隊を約4,000人に拡充し、サイバー要員を約2万人体制に強化するとともに、サイバー・スレット・ハンティング（脅威追跡）機能を強化し、重要インフラ事業者及び防衛産業などの民間との連携強化を行うことが述べられた。

今後日本において米国と同じように、能動的サイバー防御（ACD）によって先端技術の防護をサイバー空間で行うためには、国際法上の合法性の立ち位置の確認や国内法の改正、体制整備が必要となる<sup>40</sup>。

## 参考文献

大澤淳（2020）、「米中サイバー戦争の様相とその行方」川島真・森聡編『UP plus アフターコロナ時代の米中関係と世界秩序』東京大学出版会。  
大澤淳（2021）、「産業競争力を奪うサイバー攻撃の脅威」産経新聞社『正論』2021年7月号。

大澤淳（2022）、「情報窃取型サイバー攻撃の脅威一国の競争力を奪う中国による標的型攻撃」立花書房『治安フォーラム』第28巻第9号。

舟津奈緒子（2020）、「トランプ政権の対中認識」日本国際問題研究所『トランプ政権の対外政策と日米関係』。

森聡（2018）、「2017年国家安全保障戦略に見るトランプ政権の世界観」日本国際問題研究所『トランプ政権の対外政策と日米関係』。

Allison, Graham（2017）, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap*, Scribe Publication.

Gilpin, Robert（1981）, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press.

Hannas, William C., Mulvenon, James and Puglisi, Anna B.（2013）, *Chinese Industrial Espionage*, Routledge.

Kennan, George F.（1947）, "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs*, Vol.25, No.7, pp.566-582.

Kennedy, Paul（1988）, *The Rise and Fall of the Great Powers*, HarperCollins. [鈴木主税訳（1988）『大国の興亡』草思社。]

Kindleberger, Charles P.（1996）, *World Economic Primacy, 1500-1990*, Oxford University Press.

Keohane, Robert（1984）, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press.

Modelski, George（1987）, *Long Cycles in World Politics*, Houndmills/London: Macmillan. [浦野起央、信夫隆司訳（1991）、『世界システムの動態：世界政治の長期サイクル』晃洋書房。]

Schumpeter, Joseph（1939）, *Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*, McGraw-Hill Book Company.

Wallerstein, Immanuel（1979）, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press.

<sup>40</sup> 佐藤謙・大澤淳「激化するサイバー戦に無力の日本：法と体制整備を急げ」『Wedge』2022年8月号。

# インド太平洋における経済安全保障

## ～グローバルサウスへのアプローチ～

篠田 邦彦

### Economic Security in the Indo-Pacific ～Approaches to the Global South～

Kunihiko SHINODA

#### はしがき

グローバルサウスと呼ばれる新興国・途上国のプレゼンスの拡大が注目を集めている。2023年、インドによる「グローバルサウスの声サミット」の開催、BRICS首脳会議のメンバー拡大、中国による「一帯一路」構想提起10周年を記念するサミットの開催などの出来事があった。グローバルサウスとの連携は、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の堅持、気候変動、エネルギー・食料の安定供給等の地球規模課題の解決、世界の生産拠点・消費市場としての発展可能性といった観点からとても重要である。特に、米中の戦略的競争、ロシアのウクライナ侵略等を背景として、西側諸国と中国・ロシアとの分断が広がっており、西側諸国としてはグローバルサウスを取り込むことが必要とされている。

ただし、グローバルサウスの国々はロシア、中国を前向きに捉える国が多く、また、サプライチェーンの分断が進む中、西側諸国と中露の間で中立の立場をとることで自国の利益を確保しようとするグローバルサウスの国々が多い。中国の「一帯一路」構想に対峙する形で、西側諸国が「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」などインド太平洋協力に関する様々な構想を打ち出す中で、グローバルサウスの国々は中立性を保ち、FOIPか一帯一路かの選択を避けようとしている。

近年、我が国の通商政策において、世界貿易機関（WTO）を中心とするルールベースの国際貿易秩序の再構築に加えて、経済安全保障に基づく有志国との信頼できるサプライチェーンの強靱化が重点課題となる中で、こうした経済安全保障の取組にグローバルサウスの国々をどこまで関与させていくことが可能なのだろうか。経済安全保障分野での協力について、従来は、G7など西

側諸国の有志国を中心に進められてきたが、2023年のG7広島サミットでは、グローバルサウスを含む国際社会全体の経済的強靱性と経済安全保障の強化を目指していくこととされた。

実際、米中の戦略的競争、パンデミック、ロシアのウクライナ侵略などの地政学的な変動が続く中で、重要鉱物・蓄電池等のサプライチェーン分断、貿易・投資・観光制限などの経済的威圧、エネルギー・食料供給の不安定化、一帯一路沿線国での債務の罫、国家による監視・統制等のデジタル権威主義といった経済安全保障に関わる様々な課題が生じている。こうした経済安全保障上の政策課題に対して、西側諸国がグローバルサウスの国々に対して支援を行うことは、西側諸国だけでなくグローバルサウスの国々にとってもメリットがあり、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の堅持に資するものである。

本章の第一節では、グローバルサウスと呼ばれる新興国・途上国が台頭する中で、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」に基づく我が国のグローバルサウスへの経済外交のアプローチを明らかにする。また、第二節では、サプライチェーンの強靱化、経済的威圧への対抗、エネルギー・食料の安定供給、債務問題への対応、デジタル分野での連携などグローバルサウスが直面する個別の経済安全保障上の課題に我が国がどう対応すべきか論じることとしたい。

#### 第1節 グローバルサウスの台頭と日本の経済外交

##### 1. グローバルサウスとは？

###### 1) グローバルサウスの台頭

近年、グローバルサウスと呼ばれる新興国・途上国の

プレゼンスの拡大が注目を集めている。2023年1月に、インドが「グローバルサウスの声サミット」という、南半球を中心とした途上国125か国の首脳や閣僚を集めたオンライン会議を主催し、開発金融、環境、エネルギー安全保障、医療、人材育成、貿易、技術、観光等について議論を行った。2023年8月には、南アフリカ共和国がBRICS首脳会議を開催してグローバルサウスの地位向上を訴え、新たにサウジアラビア、エジプト、アラブ首長国連邦(UAE)、アルゼンチン、イラン、エチオピアの6か国が加盟した。また、2023年10月に、中国が「一帯一路」構想の提起10周年を記念する「一帯一路」国際協力サミットフォーラムを北京で開催し、一帯一路沿線のアジア・アフリカ等の途上国を中心に約150ヶ国が参加した。

そもそもグローバルサウスとはどのような国を含むのだろうか。国際政治の文脈では、欧米の植民地主義や帝国主義に蹂躪されたという歴史的経験を共有しており、また、国際社会で一つの極となるような大国ではない、先進国以外の国を指すものとされる。よって、国際秩序に大きな影響を及ぼす中国は、グローバルサウスには含まれないものと解釈される。また、グローバルサウスの中には、グローバル化の加速により発展した「新興国」もあれば、世界的な格差拡大の中で苦境に立たされた「途上国」もいる。<sup>1</sup>

近年、世界経済の重心が先進国からグローバルサウスを含む新興国・途上国にシフトしつつある。ここでは、新興国で形成する国連の枠組み「77カ国グループ(G77)」の中で中国を除いた133カ国の経済規模をみてみる。2000年と2020年を比較してみると、世界経済に占めるシェアは、G7が66.6%から46.3%に低下したのに対して、G77のシェアは11.1%から16.4%に徐々に増加し、また、中国に至っては3.7%から17.5%に増加している。アジア経済研究所の推計によれば、2050年には、G7のシェアは31.7%にまで減少する一方、G77のシェアは22.2%、中国のシェアは28.4%に増加する見込みである。<sup>2</sup>

## 2) グローバルサウスとの連携強化に向けた課題

それでは、西側先進国は、なぜ、グローバルサウスと連携する必要があるのだろうか。第一に、政治・安全保障面では、2022年に始まったロシアのウクライナ侵略に対応し、また、将来起こる可能性がある台湾有事等の事態に備えて、国際社会でグローバルサウスを含む、より多くのパートナーとともに法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を構築していくことが必要とされている。

第二に、グローバルサウスの国々は気候変動、エネルギー安定供給、食料安全保障、国際保健等の問題に関して脆弱性を有しており、グローバルサウスとの連携によりこうした地球規模課題を解決していくことが国際秩序の安定につながる。第三に、経済面では、グローバルサウスの国々では将来、人口の増加や中間層の台頭により、世界の生産拠点・消費市場として発展し、西側先進国としても共に経済成長できる余地が大きい。また、食料、エネルギー、鉱物資源、水資源など重要資源の供給国としても重要である。<sup>3</sup>

米中の戦略的競争、ロシアのウクライナ侵略等を背景として、西側諸国と中国・ロシアとの分断が広がっており、西側諸国としてはグローバルサウスを取り込むことが必要である。ただし、グローバルサウスには、中国、ロシアを前向きに捉える国が多い。例えばケンブリッジ大学の調査によれば、世界の自由民主主義国に住む12億人のうち、75%が中国を、87%がロシアを否定的に見ている。他方、それ以外の地域に住む63億人のうち、70%が中国を、66%がロシアを好意的に見ている。<sup>4</sup> 西側諸国が人権、民主主義、カーボンニュートラルといった理念・価値観を強調すると、貧困からの脱却や経済成長・産業振興など目の前の課題を重視する新興国・途上国が離れていく。これは、欧米諸国による植民地支配の歴史、欧米諸国の中東等における二重基準、中国の一帯一路構想やロシアの軍事支援なども影響しているものと考えられる。

近年、米中間の貿易摩擦や技術覇権競争によりサプライチェーンの分断が進む中、グローバルサウスは西側諸国と中露の間で中立の立場をとることで自国の利益を確保しようとしている。アジア経済研究所の分析によれば、世界が米国陣営(西側)と中露陣営(東側)に分断されると想定し、東西両陣営間の貿易の非関税障壁が高まった場合に、日本、米国、欧州、中国といった西側及び東側諸国はマイナスの経済効果を被る一方、ASEAN、インド、アフリカ、中南米等の中立的な立場をとるグローバルサウス諸国は、プラスの経済効果となる見込みであり、まさしく東西両陣営の対立によって「漁夫の利」を得るという結果となっている。<sup>5</sup>

## 2. グローバルサウスへのアプローチ

### 1) G7諸国のグローバルサウスへのアプローチ

日本はグローバルサウスと呼ばれる新興国・途上国への関与の強化を重要な外交テーマとして掲げている。

<sup>1</sup> 大庭三枝 (2023)

<sup>2</sup> 磯野生茂 (2023) 2 ページ

<sup>3</sup> Kunihiko Shinoda (2023)

<sup>4</sup> Bennett Institute for Public Policy (2022) p.2

<sup>5</sup> 磯野生茂 (2023) 3-4 ページ

2023年5月に日本が開催したG7広島サミットでは、G7メンバー以外にも、ブラジル、コモロ（アフリカ連合（AU）議長国）、クック諸島（太平洋諸島フォーラム（PIF）議長国）、インド（G20議長国）、インドネシア（ASEAN議長国）、ベトナムなどのグローバルサウスの国々を招待国として招聘し、複合的危機への連携した対応（開発、食料、保健、ジェンダー）、持続可能な世界に向けた共通の努力（気候・エネルギー、環境）について議論を行った。また、国際情勢が揺れ動く中で、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を守り抜くとの認識を共有した。

G7広島サミットで、グローバルサウスを含む招待国は議論に加わらなかったものの、経済的強靱性・経済安全保障のセッションを設けて、サプライチェーンや基幹インフラの強靱化、経済的威圧への対応強化、機微技術の管理等について議論を行い、グローバルサウスを含む国際社会全体の経済的強靱性と経済安全保障の強化を目指していくこととした。その後、2023年10月に開催されたG7貿易大臣会合においても、インド、インドネシア、チリ、ケニアなど資源が豊富なグローバルサウスの国々を招いて、重要鉱物などでの強固なサプライチェーンの構築に向けてG7の枠を超えて連携することが決まった。

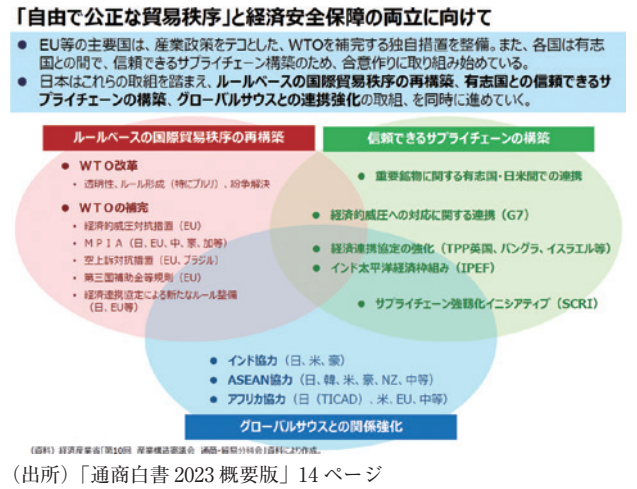
2) 通商政策を通じたグローバルサウスへのアプローチ

最近の通商政策の重要課題は、従来からの①WTOを中心とするルールベースの国際貿易秩序の再構築に加えて、②有志国との信頼できるサプライチェーンの強靱化、③グローバルサウスの国々との関係強化と広がりを見せている。<sup>6</sup> インド太平洋地域では、地域的な包括的経済連携（RCEP）、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）、インド太平洋経済枠組み（IPEF）など重層的な経済アーキテクチャーが存在している。これらの枠組を通じて法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の中に東南アジア、南西アジア、太平洋島嶼国などのグローバルサウスの国々を取り込むことが大事だが、そのためには、ハイスタンダードな貿易ルール作り、サプライチェーン強靱化だけでなく、その見返りとなる市場アクセス改善や資金・技術支援が必要とされる。また、新興国・途上国のニーズは地域によって多様化しており、具体的なニーズに応じたきめ細やかな対応が必要とされている。

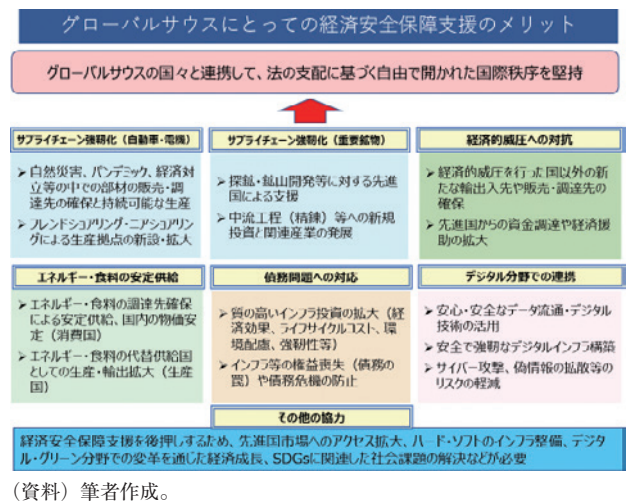
グローバルサウスは、西側諸国と中露の間で中立の立場をとることで自国の利益を確保しようとしていると前述したが、本稿の第2節で扱うサプライチェーン強靱化、経済的威圧への対抗、エネルギー・食料の安定供給、債

<sup>6</sup> 経済産業省通商政策局・貿易経済協力局（2023）27ページ

第1図 「自由で公正な貿易秩序」と経済安全保障の両立に向けて



第2図 グローバルサウスにとっての経済安全保障支援のメリット



務問題への対応、デジタル分野での連携といった経済安全保障分野での支援は、西側諸国だけでなくグローバルサウスにとってもメリットがあり、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の堅持に資するものである。同時にグローバルサウスへの経済安全保障支援を後押しするため、先進国市場へのアクセス拡大、ハード・ソフトのインフラ整備、デジタル・グリーン分野での変革を通じた経済成長、SDGsに関連した社会課題の解決などの具体的な協力も併せて進めていく必要がある。

3. 「自由で開かれたインド太平洋」と「一帯一路」構想

1) 「自由で開かれたインド太平洋」の新たなプラン  
岸田総理は2023年3月のインド訪問時に、「インド太平洋の未来～『自由で開かれたインド太平洋』のための日本の新たなプラン～ “必要不可欠なパートナーである

インドと共に」と題する政策スピーチを行い、自由で開かれたインド太平洋（FOIP）の新たなプランを発表した。新たなプランの中では、グローバルサウスへの関与を強めるため、「多様性」、「包摂性」、「開放性」の原則を尊重するとともに、「対話」、「イコールパートナーシップ」などのアプローチをとるべきとした。また、従来、FOIPの下で焦点を当ててきた連結性強化、海洋の自由に加えて、気候・環境、エネルギー安全保障、食料安全保障、国際保健、防災・災害対処能力、サイバーなどグローバルサウスが直面する諸課題への対応の強化を目指そうとしている。FOIPの推進に当たっては、Quad（米豪印）、ASEAN諸国、太平洋島嶼国、韓国、カナダ、欧州等の同志国との連携を強化することに加え、中東・アフリカ、中南米などにもFOIPのビジョンを拡大しようとしている。また、FOIPに基づく協力の拡充に当たって、G7、Quad、日米韓、IPEFなどのミニラテラルな枠組みも活用しつつ、ルール作りや各国の自律性向上のための協力を推進している。<sup>7</sup>

## 2) 「一帯一路」構想の新たな展開

2023年は、習近平国家主席が2013年に「一帯一路」構想を提唱してから10周年を迎える節目の年であった。「一帯一路」構想は、中国と沿線諸国との関係強化、貿易・投資やエネルギーの調達の拡大、新たな対外金融協力モデルの創出といった成果を実現したが、プロジェクトの大幅な遅延、援助受入国の債務超過、一部の国の期待レベルの低下や離脱といった問題も発生した。2010年代後半から、デジタル経済・社会の深化、環境・気候変動問題の深刻化、パンデミック拡大への対応等の地政学的な変動が起き、中国も「一帯一路」沿線国の経済・社会課題に対応した新しい協力の取組を進めている。例えば、中国は、2017年より「デジタル・シルクロード」構想の下、電子決済、AI、量子、ビッグデータ、クラウド、スマートシティ建設などで協力を推進している。また、「健康シルクロード」を標榜し、特に2020年以降、官民一体で途上国に対して、マスク、ワクチン等の医療物資の支援、医療チームの派遣、医療予防ノウハウの提供を行った。このほか2021年より、「一帯一路グリーン発展イニシアティブ」を開始し、「一帯一路」協力パートナーとの間でインフラのグリーン・低炭素化やグリーン金融手段の開発を進めようとしている。さらに、2021年以降、習主席は「人類運命共同体」の実現を目指し、開発、安全保障、文明の3分野でグローバルな外交イニシアティブを打ち出し、それを具体的に実行する手段として「一帯一路」構想を位置付け、グローバルサウスの取り込みを目指している。<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 外務省（2023）

## 3) 日本が中国に対してとるべきアプローチ

それでは、「自由で開かれたインド太平洋」を通じて同盟国・同志国との連携を深め、グローバルサウスへの関与を強化しようとする日本として、中国の「一帯一路」構想にどう向き合うべきであろうか。第一に、民生技術の軍事転用など安全保障上の懸念が存在する分野（例—先端半導体等）や製造・供給能力が中国に集中してサプライチェーン依存リスクがある分野（重要鉱物、蓄電池等）では、グローバルサウスも含む有志国による信頼あるサプライチェーンを構築する必要がある。これが中国からの経済的威圧への対抗手段にもなる。第二に、一帯一路構想に参加するグローバルサウスの国々での債務の罫やデジタル覇権主義などの問題に対しては、その解決に向けた具体的な対応策を提示していくことが重要である。「質の高いインフラ投資原則」、「信頼性のある自由なデータ流通」などのルールを幅広い国に広めていくことがその一例である。第三に、複合的危機への連携した対応（開発、食料、保健、ジェンダー）や持続可能な世界に向けた共通の努力（気候・エネルギー、環境）が必要な分野では中国との第三国市場での協力を進めていくことができると考えられる。これらは、グローバルサウスが直面する課題であり、その解決が国際秩序の安定化につながる。また、米中の戦略的競争がある中でも、その制約を受けず比較的協力を進めやすい分野でもある。

## 第2節 グローバルサウスとの経済安全保障協力

### 1. サプライチェーンの強靱化

#### 1) サプライチェーンの強靱化の必要性

近年、地政学的な変動が進む中で、サプライチェーンの管理はより複雑化している。地震・洪水等の自然災害への備えに加え、経済安全保障の観点からの「攻め」と「守り」や、共通価値（環境・人権等）への関心の高まりなど様々なパラメーターを考慮しなければならなくなっている。特に、日本企業は、中国に対して地政学的リスクや経済安全保障上のリスクを強く認識しており、投資先として中国を重視する企業が以前と比べて減少する一方、ASEAN・インドを重視する企業が増加している。また、サプライチェーン強靱化に向けた課題として、戦略的な在庫の積み増し、調達・生産・販売拠点の分散化、日本における調達・生産・販売の強化などが重要との認識が広まっている。<sup>9</sup> こうした中、政府としても、インド太平洋地域でサプライチェーン強靱化・多様化を通じた経済的威圧に屈しない経済システム構築が喫緊の

<sup>8</sup> 篠田邦彦（2023）

<sup>9</sup> 経済産業省（2023）161-164 ページ



課題となっている。

国家間の相互依存関係が深まる中で、資源制約や技術的な代替可能性等を要因として、サプライチェーン上の choke point となる技術・物資が存在する。実際、日本政府は 2022 年 12 月に、経済安全保障推進法に基づき、特定重要物資として半導体、蓄電池、重要鉱物など 11 分野を指定し、物資毎に安定供給確保に向けた目標を定め、海外調達先の多角化や国内生産基盤の強化、省資源化やリサイクルのための技術開発等、包括的な対策を講じようとしている。グローバルサウスには、エネルギー・鉱物資源や、重要な産業サプライチェーンの一端を担う国々があり、G7、IPEF、Quad、SCRI 等の国際枠組みを活用してグローバルサウスでビジネスを進める企業への政策支援を強化することが重要である。グローバルサウスの国々にとっても、自然災害、パンデミック、東西間の経済対立等の中でサプライチェーン強靱化の取組を通じて製造業の部品・材料の販売・調達先の確保や持続的な生産が可能となり、また、フレンドシップ・ニアシップによる生産拠点の新設・拡大も可能となる。

## 2) 国際枠組みを活用した重層的な取組

それでは、インド太平洋地域において、西側諸国、あるいはグローバルサウスの国々も参加する国際枠組みを重層的に活用して、サプライチェーン強靱化に向けてどのような取組が行われているのだろうか。

### ① G7

2023 年 5 月の G7 広島サミットでは、「強靱で信頼性のあるサプライチェーンに関する原則」を新たに発表した。その中で、i) 透明性、ii) 多様性、iii) 安全性、iv) 持続可能性及び v) 信頼性が、G7 内外の信頼できるパートナー国との間での強靱なサプライチェーンネットワークを構築・強化する上で不可欠な原則であることを確認した。また、G7 財務大臣プロセスでは、G7 が同志国や世界銀行等と連携して、低・中所得国がクリーンエネルギー関連製品の中流（鉱物の精錬・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：RISE (Resilient and Inclusive Supply-chain Enhancement) を立ち上げることで一致した。<sup>10</sup>

### ②インド太平洋経済枠組み (IPEF) 及び経済繁栄のための米州パートナーシップ (APEP)

米国が主導する IPEF では、2023 年 11 月に開催された閣僚級会合において、IPEF サプライチェーン協定に署名した。同協定では、サプライチェーン途絶時の影響が大きな重要セクター・物資を各国が特定し、調達先の

多元化、ビジネスマッチング、ロジスティクスの連結性向上、共同研究開発等を含む共通分野でのアクションプランを作成することとなっている。また、実際に途絶に直面した国は、協定参加国との間での情報共有、協力を進めることが可能となる。<sup>11</sup> 米国は 2023 年 1 月に、APEP も発足させ、北・中・南米をカバーする 12 カ国の参加の下、IPEF と同様にサプライチェーン強靱化を含む新たな経済枠組みを構築しようとしている。今後、サプライチェーン強靱化の枠組みがインド、ASEAN、太平洋島嶼国、中南米のグローバルサウスの国々に広がっていくことが期待される。

### ③日米豪印 (Quad)

日米豪印の Quad の枠組みでもサプライチェーン強靱化は重要なテーマとなっている。これまで、i) COVAX への資金提供や独自生産によるワクチン生産のための開放的で安全なサプライチェーンの構築、ii) 半導体及びその重要部品の供給能力をマッピングし、脆弱性を特定し、サプライチェーン・セキュリティを強化する半導体サプライチェーン・イニシアティブ、iii) 地域のエネルギー移行を加速し、クリーンエネルギーの製造・導入コストを下げ、地域のエネルギー安全保障を強化し、必要な材料や技術の地域における生産を拡大・多様化するためのクリーンエネルギー・サプライチェーン・イニシアティブを進めている。

### ④サプライチェーン強靱化イニシアティブ (SCRI)

新型コロナ危機及び、世界規模での経済的変化を踏まえ、2021 年 4 月の日豪印貿易大臣会合で、日豪印のサプライチェーン強靱化のためのイニシアティブである SCRI が立ち上げられた。SCRI の枠組みの下で、インド太平洋地域大のサプライチェーン原則の策定、サプライチェーン強靱化に貢献しうる産業分野の特定、同分野への投資・ビジネスを促進するための各国投資貿易促進機関間の協力、産学と連携したサプライチェーン強靱化に向けた共同プロジェクト・ベストプラクティス推進等の取組を進めていく予定である。

### 3) 蓄電池・重要鉱物に関するケーススタディ

グローバルサウスの国々とのサプライチェーン強靱化に向けた具体的事例として、ここでは、蓄電池・重要鉱物を扱うこととした。

気候変動問題に対応した脱炭素化の動きとして、米国、欧州、中国等で電気自動車 (EV) の市場が拡大しており、これに伴い車載用蓄電池の市場が急拡大している。蓄電池のサプライチェーンをみると、鉱物資源の精錬、電池材料の製造、蓄電池の組立で中国企業の競争力

<sup>10</sup> 財務省国際局 (2023) 16 ページ

<sup>11</sup> 経済産業省通商政策局・貿易経済協力局 (2023) 25 ページ

が強く、車載用リチウムイオン電池の市場で中国企業がシェアを拡大させている。蓄電池の原材料となるリチウム、ニッケル、コバルトなどの重要鉱物は、埋蔵量、生産量ともに豪州・南米・コンゴ民主共和国・インドネシア等の特定国に偏在している。こうした中、重要鉱物の上流権益を押さえるとともに、中流工程の精錬・加工等についても手当を進めることが重要である。<sup>12</sup>

日本としても重要鉱物のサプライチェーン強靱化に向けて、エネルギー・金属鉱物資源機構（JOGMEC）が探鉱、鉱山開発、選鉱・精錬、技術開発への資金支援を進めている。有志国との連携の取組として、IPEF、Quad、鉱物安全保障パートナーシップ（MSP）、G7等の多国間枠組みを活用して、バッテリーメタルの保有国である東南アジア・中南米・アフリカ等を包摂した形でグローバルなバッテリーサプライチェーンの構築を進めていくことが課題となっている。<sup>13</sup> 例えば、2023年のG7プロセスでは、「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。グローバルサウスを含むG20でも、重要鉱物のサプライチェーン強靱化のため、技術普及、技能開発、供給元での選鉱、資金支援等を進めていくことを確認している。

また、米国のインフレ削減法（IRA）に基づくEVへの税制優遇措置を受けるため、日本は2023年3月に「重要鉱物のサプライチェーンの強化に関する日米協定」を締結した。これにより、日本で加工された重要鉱物を使用した電池を搭載したEVも、IRAの税額控除の要件を満たせるようになった。また、グローバルサウスとの重要鉱物に関するサプライチェーン強靱化の取組として、例えば、日英戦略経済貿易政策対話の枠組の下で、アフリカをはじめとする鉱物資源が豊富な国や地域で、鉱山の探査や精錬設備の整備を日英が共同で進め、供給網の多様化につなげようとしている。こうした取組は、グローバルサウスの国々にとっても、自国の炭鉱・鉱山開発等への先進国による支援や中流工程（精錬・加工）等への新規投資と関連産業の発展などにつながり、メリットとなるものである。

## 2. 経済的威圧への対抗

### 1) 経済的威圧の拡大

中国は、巨大な市場と購買力、希少資源の占有、資金力などを武器として、先進国だけでなく途上国に対して、輸出入制限や旅行の自粛などの経済的威圧措置を行

使している。例えば、2012年に南シナ海スカボロー礁の領有権争いが先鋭化した際、中国はフィリピンに対してバナナへの輸入制限やフィリピン旅行の自粛等の措置をとった。また、2016年にダライ・ラマの訪問を認めなかったモンゴルに対し、鉱物資源に対する輸入関税を引き上げ、援助計画を停止した。最近、経済的威圧のきっかけとなるレッドラインは拡大し、従来の国家主権、安全保障、領有権のみならず、コロナの起源など中国の国際的なイメージの毀損、華為技術の締め出しなど中国企業の取扱いを背景とした経済的威圧も行っている。また、経済的威圧の手段も、貿易・投資・観光の制限、不買運動、特定企業・個人への制裁、政府による脅し、公用渡航の制限、恣意的な拘束など、かなり幅広い分野に広がっている。

### 2) 経済的威圧への対抗措置

こうした経済的威圧に対抗するため、従来、国際フォーラムでの抗議やWTO紛争解決手続などの手段がとられてきた。国際協調の観点からG7、OECDなどの首脳級・閣僚級会合で経済的威圧に対する懸念を表明したり、日本、米国、EUが中国のレアアースの輸出規制をWTO提訴した例などが挙げられる。さらに、威圧を受けた国の輸出入先や販売・調達先の多角化、資金調達や経済援助の多角化、懲罰的な対抗措置などが考えられる。実際、米国では、経済的威圧を受けた同盟国・パートナー国への経済支援や威圧を実施した国等への対抗措置を規定した経済的威圧対抗法案が議論されている。また、2023年5月のG7広島サミットでは、「経済的威圧に対する調整プラットフォーム」が立ち上げることで一致し、今後、早期警戒・情報供給を行い、定期的に協議し、協力して状況評価し、協調的対応を追求し、経済的威圧を抑止し、適当な場合には対抗や被害国への支援の協調に取り組むこととされた。<sup>14</sup>

### 3) グローバルサウスとの連携

経済的威圧への対抗という点から、G7等の先進国とグローバルサウスの国々との連携を強化する余地は十分にある。一部のグローバルサウスの国々は、国家主権、安全保障、領有権等の問題で中国等による経済的威圧のリスクに晒されている。例えば、中国と南シナ海の領有権の問題を抱える一部のASEAN諸国や台湾と国交を結んでいる太平洋島嶼国、中南米・カリブ諸国などの国々などが挙げられるだろう。こうした国々が経済的威圧を受けた時に、先進国が経済支援を行うことにより、これらの国々にとっても、経済的威圧を行った国以外の新たな輸出入先や販売先の確保、先進国からの資金調達

<sup>12</sup> 経済産業省商務情報政策局（2023）74-82ページ

<sup>13</sup> 経済産業省商務情報政策局（2023）228ページ

<sup>14</sup> 経済産業省通商政策局・貿易経済協力局（2023）31ページ

表1 経済的威圧の事例

| 時期    | 威圧国 | 対象国   | 事案  |
|-------|-----|-------|---|
| 2010年 | 中国  | 日本    | 尖閣諸島沖での船舶衝突事件を受け、資源保護等を理由に日本へのレアアース輸出規制を強化      |
| 2012年 | 中国  | フィリピン | 南シナ海スカボロー礁の領有権争いが先鋭化した際、バナナへの輸入制限やフィリピン旅行の自粛を実施 |
| 2016年 | 中国  | モンゴル  | ダライ・ラマの訪問を認めたモンゴルに対し、鉱物資源に対する輸入関税を引き上げ、援助計画を停止  |
| 2020年 | 中国  | 豪州    | 豪州のコロナ起源に係る独立調査要求を受け、石炭、大麦、牛肉、銅、小麦等の製品の輸入制限を実施  |
| 2021年 | 中国  | リトアニア | リトアニアの「台湾代表処」の開設決定を受け、リトアニア製品の輸入制限を実施           |
| 2022年 | 中国  | 台湾    | 米ペロシ議長訪台を機に、輸入手続不備を理由に、食品企業100社以上に対し禁輸措置を発動     |

(資料) 経済産業省資料をもとに筆者作成。

や経済援助の拡大といったメリットを享受することが可能となる。また、前項で説明した IPEF サプライチェーン協定なども、経済的威圧により特定国とのサプライチェーン途絶が起きたときに、調達先の多元化などを通じた支援を可能にするものである。

### 3. エネルギー・食料の安定供給

#### 1) ロシアのウクライナ侵略によるエネルギー・食料危機

ロシアのウクライナ侵略は、欧州を中心とした国際秩序に大きな軋みを与えただけでなく、エネルギー及び食料を地政学的な威圧の手段として利用しようとする試みでもある。この戦争により、高いエネルギー価格、市場の変動及びエネルギー供給の混乱などの前例のない世界的なエネルギー危機、人々の生活に現実に影響を与えるインフレ、食料不安と栄養不良を増大させる世界の穀物及び肥料価格の高騰が起きている。

特に一部のグローバルサウスの国々は、エネルギー・食料の調達に関して脆弱性を抱えており、戦争が長引けばこれらの国々の経済社会の混乱が拡大し、国際秩序の不安定化につながりかねない。グローバルサウスの国々のエネルギー・食料の安定供給に向けた協力を進めれば、消費国にとってエネルギー・食料の調達先確保による安定供給、国内の物価安定につながる。また、生産国としてもエネルギー・食料の代替供給国として生産・輸出拡大のメリットを享受することができる。

#### 2) エネルギー危機への対応

2023年のG7気候・エネルギー・環境大臣会合やG20エネルギー移行大臣会合において、エネルギー危機への対応は重要なアジェンダとなった。G7では、クリーンエネルギーへの移行、エネルギーシステムの転換の緊急性を強調し、化石燃料への依存の低下、2050年までのネット・ゼロ排出を目標にしつつ、エネルギー部門における必要な投資の動員と供給源の多様化を進め、エネ

ギー市場を安定化させるため、生産国と消費国の対話と連携の場を強化することで一致した。また、エネルギー危機に対して、政策、持続可能な技術・資金調達を含め広範な対策を推進することが重要とされた。また、G20でも、供給源の多様化、消費者と生産者間の対話、ビジネス部門によるグローバルな協力やクリーンなエネルギーシステムへの投資の必要性が強調された。

#### 3) 食料安全保障の確保

世界的な人口増加、新興国の経済成長により食料需要が増加する中、気候変動や異常気象により食料供給が不安定化しており、世界的な食料需給の逼迫リスクが強まっている。これに加えて、ロシアのウクライナ侵略により穀物や農業生産資材の価格高騰や原料供給国からの輸出停滞等の問題が起きている。<sup>15</sup>

2023年5月のG7広島サミットでは、「強靱なグローバル食料安全保障に関する広島行動声明」が打ち出された。喫緊の食料危機に対して、人道支援、飢饉の予防・強靱な食料システム構築、ウクライナの穀物輸出促進・農業復興支援を打ち出すとともに、将来的な食料危機への備えやグローバル食料安全保障のため、より強靱で持続可能かつ包摂的な農業・食料システムを構築することとされた。また、日本もFOIPの新たなプランを通じて、インド太平洋地域で「みどりの食料システム戦略」に基づく協力、緊急食糧支援、緊急米備蓄、食料需給情報の提供、農業研修・技術指導等の取組を実施している。

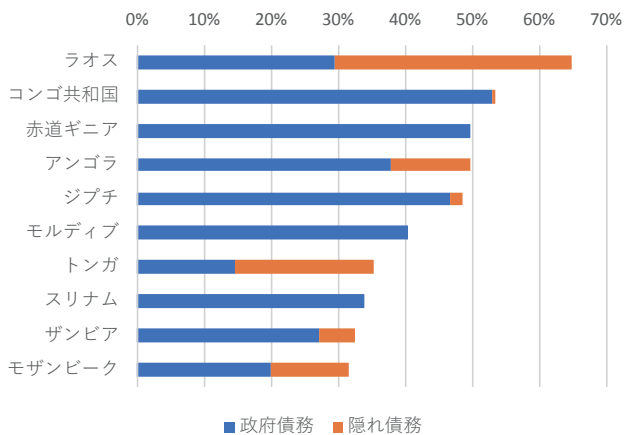
### 4. 債務問題への対応

#### 1) グローバルサウスの債務問題の深刻化

中国は、「一帯一路構想」の下、国有商業銀行を中心とする協調融資や共同融資を組織し、大規模インフラ案件の実施を拡大してきた。資源国への外貨建て融資の中で、鉱物など将来の一次産品の輸出収入を担保にし、比

<sup>15</sup> 農林水産省(2023)1ページ

第3図 対中債務が大きい主な国



(資料) “Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects” AIDDATA をもとに筆者作成。

較的高い金利を設定している。相手国政府のソブリン債になる政府債務に加えて、国有企業・銀行、特別目的会社、民間機関への貸付による隠れ債務も大きな負担となっており、アジア・アフリカ等の一部のグローバルサウスの国々で対中債務が拡大している。<sup>16</sup> 中国の融資は情報開示や公平な債務再編を阻む条項等を含むほか、返済に窮した債務国のインフラ等の権益を取得する債務の罠の例も増えている。こうした中、グローバルサウスにおいて、経済効果、ライフサイクルコスト、環境配慮、強靱性等の条件を満たす質の高いインフラ投資を拡大することやインフラ等の権益喪失（債務の罠）や債務危機を防止することが喫緊の課題となっている。

## 2) 質高インフラの海外展開

2019年のG20大阪サミットで、日本主導の下、中国など新興ドナー国も含めて「質の高いインフラ投資に関するG20原則」に合意し、開放性、透明性、経済性、債務持続可能性といった要素を盛り込んだ。また、2019年のインド太平洋ビジネスフォーラムにおいて日米豪はBlue Dot Network (BDN) を発表し、G20 質高インフラ原則に類似する原則を満たすプロジェクトを認証し、ブランディング価値を提供しようとしている。

「質高インフラ」の国際スタンダードは普及・実施段階に移りつつあり、日中第三国市場協力で中国のインフラ投資の質の底上げを図るとともに、日米豪等の有志国で質高インフラをインド太平洋地域に展開していくことが重要である。また、2022年のG7サミットで立ち上げられたグローバル・インフラ投資パートナーシップ (PGII) は、2027年までに民間部門の投資を含めて新興

<sup>16</sup> Ammar A. Malik, Bradley Parks, Brooke Russell, Joyce Jiahui Lin, Katherine Walsh, Kyra Solomon, Sheng Zhang, Thai-Binh Elston, Seth Goodman (2021)

国で6,000億ドルのインフラ投資を目指すとしている。今後、気候変動・エネルギー、サプライチェーン強靱化、連結性強化等に資する投資を推進していくことが期待される。

## 3) 債務再編交渉の推進

これまで債務再編は、先進国を中心とする債権者会合の「パリクラブ」が主導してきたが、近年、中国が途上国向けの融資を拡大し、最大債権者になる中、中国を巻き込んだ債務再編が課題となっている。こうした中、日本は他国と協力して中国を説得し、2020年11月、G20は、低所得国向けに債務再編を行うための「共通枠組」を承認し、チャド、エチオピア、ザンビア、ガーナが「共通枠組」の下での債務再編を要請している。ただし、中所得国は、低所得国と異なり、G20の「共通枠組」のような債務再編に係る既存の枠組が存在しない。こうした中、中国等から借り入れたインフラ整備資金を返済できず中所得国として初めてデフォルトに陥ったスリランカに対して、2023年5月に日本、インド、フランスが議長となり、債務再編交渉を開始した。<sup>17</sup> その後、2023年11月に日本など17カ国は債務再編で基本合意したが、最大の債権国である中国はオブザーバー参加にとどまっており、今回の合意に含まれていない。中国が他国と同等の条件でスリランカの債務再編を進めるよう働きかけていくことが必要となっている。

## 5. デジタル分野での連携

### 1) デジタル権威主義の拡大

中国は、2017年から「一帯一路」沿線国でデジタル・シルクロードを開始し、電子決済やAI、量子、ビッグデータ、クラウド、スマートシティ建設などで協力を推進している。米国は、中国によるデジタル分野での国際標準形成やコロナ禍の感染対策を理由として中国の監視システムが世界的に拡大し、強権的な政治体制による社会統治、いわゆる「デジタル権威主義」が広がることに対して懸念を示している。特に権威主義国においては、インターネットシャットダウンやネットワーク制限などが行われ、サイバー攻撃や偽情報の拡散等を含むサイバー空間における悪意ある活動が増大している。グローバルサウスの国々でデジタル権威主義の拡大を防ぎ、自由、公正かつ安全なサイバー空間を確保することが求められている。

### 2) 信頼できるデジタル経済の構築

今後加速するデジタル社会で、グローバルサウスとの

<sup>17</sup> 財務省国際局 (2023) 17 ページ

連携も視野に、安心・安全なデータ流通・デジタル技術の活用を図るための協力を進めていくことが重要である。第一に、WTO 電子商取引交渉や CPTPP などのメガ FTA を通じて信頼性のある自由なデータ流通 (DFFT) を推進していく必要がある。第二に、オープン RAN の推進、海底ケーブルの敷設・保守、データセンターの整備など安全で強靱なデジタルインフラの構築のために有志国との連携を強化すべきである。第三に、サイバー空間におけるセキュリティ確保等、安全性・信頼性を確保した、自由でオープンなインターネット環境を構築することが大事である。第四に、G7 広島 AI プロセス等を通じて、民主主義の価値に基づく信頼できる AI を推進し、国や地域により異なる AI ガバナンスの相互運用性を促進すべきである。第五に、デジタル技術を活用した、新興国における社会課題解決型ビジネスの促進、サプライチェーンの高度化、デジタル連結性の強化等の取組を進めていくべきと考える。<sup>18</sup>

## 6. その他の協力

### 1) グローバルサウスとの貿易・投資の拡大

グローバルサウスの国々は、西側諸国との関係で、経済安全保障だけでなく、先進国市場へのアクセス拡大、ハード・ソフトのインフラ整備、デジタル・グリーン分野でのトランジションを通じた経済成長、SDGs に関連した社会課題の解決などの協力に対する期待が高い。また、ASEAN、南西アジアなどで高成長が続いており、中東アフリカ、中南米なども人口増加が継続し今後の経済成長が見込めるため、西側諸国としてもグローバルサウスの国々との貿易・投資の拡大を通じて共に経済成長できる余地が大きい。例えば、日本は、CPTPP、RCEP、日 EU・EPA 等のメガ FTA や各国との二国間 EPA を通じて貿易・投資を拡大してきたが、今後は、バングラデシュ、トルコ、GCC 諸国、コロンビアとの FTA 交渉や CPTPP のメンバー拡大などを通じて南西アジア、中東、中南米の国々との貿易・投資の拡大につなげていくことが可能である。

### 2) 地域の特性・ニーズに応じたきめ細やかな支援

グローバルサウスの国々は、各国の政治体制、外交関係、経済・産業の発展の度合い、社会・文化等の状況により政策に対するニーズが異なる。こうした地域ごとの特性やニーズを踏まえたきめ細やかな地域戦略や支援策を打ち出すとともに、ASEAN、アフリカ開発会議 (TICAD)、太平洋・島サミット (PALM) 等の地域的な首脳・閣僚級の対話枠組みを活用したトップ外交を通

じて、経済協力や技術支援を進めていくべきである。例えば、ASEAN では、経済面では、「中進国」からの脱却、現実的で持続可能な経済発展、社会課題（地域格差、環境問題等）への対応、域内・周辺国との地域経済統合などが課題となっている。こうしたニーズを踏まえて、2023 年 12 月に開催された日 ASEAN 友好協力 50 周年特別首脳会議では、共創による課題解決のための官民連携の新たな取組として、アジア・ゼロエミッション共同体 (AZEC) 構想、日 ASEAN 次世代自動車共創イニシアティブ、連結性強化、気候変動対策、中小零細企業・スタートアップ支援等のための民間投資の後押しなどの協力を打ち出すこととなった。

## 参考文献

- 大庭三枝 (2023)、「高成長国と低開発国が共存 グローバルサウスの実体」日本経済新聞
- 経済産業省 (2023)、「経済白書 2023」
- 磯野生茂 (2023)、「グローバルサウスの経済的影響力—世界経済の「第三の極」をどうとらえるか」アジア経済研究所『IDE スクエア』
- 外務省 (2023)、「自由で開かれたインド太平洋の新たなプラン」
- 篠田邦彦 (2023)、「「一帯一路」10 年の歩みと広域経済圏の未来」日中経協ジャーナル 2023 年 9 月号
- 経済産業省通商政策局・貿易経済協力局 (2023)、「第 10 回産業構造審議会通商・貿易分科会資料「対外経済政策を巡る最近の動向～国際経済秩序の再構築に向けた日本の役割～」
- 経済産業省商務情報政策局 (2023)、「半導体・デジタル産業戦略」
- 資源エネルギー庁資源・燃料部 (2023)、「資源・燃料政策の現状と今後の方向性」
- 農林水産省 (2023)、「食料安全保障の強化に向けて」
- 財務省国際局 (2023)、「最近の国際金融情勢について」
- Kunihiko Shinoda (2023), "Japan's Policy toward Materializing Cooperation with the Global South ~Realizing the Rule of Law, Resolving Global Issues and Strengthening Connectivity~" AJISS-Commentary, The Japan Institute of International Affairs
- Bennett Institute for Public Policy (2022), "A World Divided: Russia, China and the West" University of Cambridge
- Ammar A. Malik, Bradley Parks, Brooke Russell, Joyce Jiahui Lin, Katherine Walsh, Kyra Solomon, Sheng Zhang, Thai-Binh Elston, Seth Goodman (2021) "Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects" AIDDATA

<sup>18</sup> 外務省 (2023) 25 ページ、37 ページ、39 ページ

執筆者一覧（掲載順）

菅原 淳一 株式会社オウルズコンサルティンググループ  
プリンシパル

久野 新 亜細亜大学 国際関係学部 教授

梅島 修 高崎経済大学 経済学部 教授

国松 麻季 中央大学 国際経営学部 教授

三浦 秀之 杏林大学 総合政策学部 准教授

大澤 淳 中曽根康弘世界平和研究所 主任研究員

篠田 邦彦 政策研究大学院大学 教授

(2024年3月1日現在)

(アジア研究所・アジア研究シリーズ No.114)

「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」

---

2024年3月15日 発行

発行者 亜細亜大学アジア研究所

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

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

印刷所 株式会社 静和堂

〒151-0053 東京都渋谷区代々木3-39-4 ☎ 03 (3370) 7181

---

# IAS Asian Research Paper No.114

The Institute for Asian Studies  
ASIA UNIVERSITY  
TOKYO JAPAN