

中国のただ乗りを止めるために



東京大学公共政策大学院教授 宗像 直子

むなかた なおこ 東京大学法学部卒業、ハーバード大学経営大学院修士課程修了。1984年通商産業省入省。米国ブルッキングズ研究所等で東アジアの経済統合、米国のアジア政策等を研究。貿易経済協力局長、内閣総理大臣秘書官、特許庁長官を経て2019年退官。21年4月より現職。著書にTransforming East Asia (Brookings Institution Press) など。

国際秩序の動揺を受け、先進諸国は、安全保障政策面で結束を強化しているが、通商政策面での連携は限定的である。米国にとっては、国際秩序の修正を図る中国に軍事的優位、その基礎となる技術的優位を決して明け渡さないことが至上命題であり、2022年10月には、高性能半導体や先進半導体製造装置などの中国への供給を事実上禁止する厳しい輸出規制を導入した。これに対し中国は、供給網の隘路である「鍵となる中核技術」の「自給化」に拍車をかけている。欲しい技術を持つ外国企業を誘致し様々な形でその技術を移転させ中国の同業が育つと扱いを不利にするという一連の仕組みがある。自給化は、日本企業が強い部素材、製造設備にも照準を合わせている。現在の通商秩序は、中国が、一方で強制技術移転や国家補助など不公正な措置で先端産業を発展させてもルール違反を咎められず、他方で自由貿易の恩恵を受け急速に富国強兵化している、という非対称な構造になっている。日本は、米欧や同志国と最大限連携しつつ「自分の国は自分で守る」姿勢で、新しいルールの形成に取り組み、外国の攻撃的措置への対抗・防御の体制を強化する必要がある。

はじめに

2022年は激動の一年だった。ロシアのウクライナ侵略は、戦後国際秩序の根幹を否定し、甚大な人的被害をもたらし、供給ショックを与え世界経済の脆弱性を高めた。先進諸国は、結束してウクライナ支援を継続している。東アジアでは、中国が弾道ミサイル5発を日本の排他的経済水域内に落下させ、中露が日本周辺で共同行動を重ね、北朝鮮が異常な頻度でミサイルを発射した。「ウクライナは明日の東アジアかもしれない」¹⁾。岸田首相がウクライナ支援を

呼びかけた言葉の現実味が高まった。イエスマンに囲まれた独裁者が不合理な決断で侵略戦争を起こし資源供給を武器化した事実は、10月、指導者個人に権力を集中させ、「祖国の完全統一は必ず実現しなければならず、必ず実現できる」²⁾と台湾統一へのコミットメントを強く示した中国のリスクを改めて意識させた。12月、日本は戦後の安全保障政策を大きく転換し、2023年1月、日米首脳³⁾は、日本の取組が「インド太平洋及び国際社会全体の安全保障を強化」、「日米関係を現代化するもの」となり、「日米の安全保障同盟はかつてなく強固」であると宣明した。

2022年には通商秩序の軋みも顕著になった。数年来の米中対立やコロナ禍が供給網に与えていた混乱に、ロシアの侵略が拍車をかけた。重要物資の供給を自国（on-shoring）や近隣諸国（near-shoring）のみならず、信頼できる国々に移す“friend shoring”⁴⁾が進んでいる。5月に発足した「インド太平洋経済枠組み（IPEF）」には、供給網の強靱化に加え、デジタル経済、クリーンエネルギー・脱炭素化など、新しい取組が盛り込まれた。しかし、総じてみると、安全保障面とは異なり、通商面での先進諸国の連携は限定的である。米国は、対中競争を念頭に、8月に成立した「CHIPS および科学法」や「インフレ抑制法」（IRA）に基づき、国内産業・技術強化に向けた大規模な支援策を導入し、10月には高性能半導体や先進半導体製造装置などの中国への供給を事実上禁止した。バイデン政権は、前政権に比べ同盟国・同志国を尊重する姿勢を示すが、優遇対象の原産地規則や輸出規制の域外適用など同盟国・同志国への影響甚大な要素を含む政策について各国との調整よりも迅速な実施を優先している。12月、世界貿易機関（WTO）対米貿易政策検討会合では、欧州連合（EU）の大使が「米国の通商政策には国内部門の利益を優先させる強い内向き傾向がある」⁵⁾と述べた。以下、米中の地政学的競争、特に技術覇権競争の側面が通商秩序に与える影響と日本のとるべき対応について検討したい。

I 地政学的競争に対する米国の戦略

米国は、オバマ政権当時から中国との競争を意識し、「環太平洋パートナーシップ」（TPP）協定を重要なツールと位置付けた。議会に貿易

促進権限（TPA）を求めた2015年一般教書演説では、「中国は世界最速の成長地域のルールを作りたがっている。それではわが国の労働者や企業に不利になる。我々がルールを作るべきだ」⁶⁾と訴えた。オバマ政権は、TPAを得て難航した交渉を妥結させたが、協定批准法案を議会に提出できずに終わり、トランプ政権は、発足直後に協定から離脱した。その後、日本が主導し残り11カ国で成立した「環太平洋パートナーシップに関する包括的および先進的な協定」（CPTPP）への中国の加入申請や「地域的な包括的経済連携」（RCEP）の合意を受け、米国のCPTPP参加を求める声⁷⁾や、IPEFについて「市場アクセスを含み拘束力ある新しい貿易ルールを伴わなければ中国に対抗できない」との批判⁸⁾が高まった。これに対しタイ通商代表（USTR）は、「自由貿易協定（FTA）は20世紀のものだと過去5~7年で学んだ、我々が追求した貿易協定は、規模が余りに大きく経済上の利益と損失が余りに偏っていたため自らの重みで崩壊した」と述べた⁹⁾。バイデン政権の通商政策は、「労働者と地域社会に大規模な投資を行うまで新たな通商協定は一切結ばない」¹⁰⁾という大統領選挙公約どおりとなっている。

通商協定を封印している米国は、中国との競争をどう捉え、どう臨むのか。2022年10月の「国家安全保障戦略」¹¹⁾（NSS）は、現下の地政学的競争をロシアの侵略で決定的に終焉した「ポスト冷戦の時代」の「次に来るもの」を形作る競争と捉える。米国のビジョンは、「民族自決、領土保全、政治的独立という基本原則が尊重」され、「情報が自由に流通し、普遍的な人権が擁護され、世界経済で公平な競争の場が確保され、万人に機会が与えられる」「自由で開

かれ安全で豊かな世界」である。これに立ちほだかるのが、「権威主義的な統治と修正主義的な外交政策を併せ持つ大国」による侵略戦争、民主主義政治過程への干渉、技術や供給網を活用した強制や抑圧、非自由主義的な国際秩序モデルの輸出である。中露は、「冷戦後の国際秩序から大きな恩恵を受けたにもかかわらず」、その秩序の拡大は「自らの体制を脅かし野望を封じると判断し」、「個人への権力集中と抑圧が特に強い自らの独裁体制」に都合良く「国際秩序を作り変えようとしている」。そして、中国を「国際秩序を再構築する意図と、その目標を推進するための経済力、外交力、軍事力、技術力を併せ持ち、その能力を高めている唯一の競争相手」と認識している。

NSSは、地政学的競争の時間軸を「今後10年が決定的」とし、「今が変曲点」、「今日を選択と優先順位が長期の競争力を左右する」、「一刻の猶予もない」とする。この切迫感は、中国の軍備増強の加速に由来する。NSSは、米軍は「中国を pacing challenge¹²⁾として抑止力を維持強化するよう至急行動する」とし、その背景を「国家防衛戦略」¹³⁾ (NDS)は、「中国が米国の軍事的優位の解消に集中し人民解放軍を全面的に拡大・近代化した」と説明する。2017年秋の共産党大会での習主席報告¹⁴⁾は、「2035年までに国防と軍隊の基本的な現代化」を達成し「今世紀半ばまでに人民軍を世界一流の軍隊」にするとしたが、2020年秋の党中央委員会総会（十九期五中全会）で採択された14次5カ年計画（「十四五」）と2035年長期目標に関する建議¹⁵⁾は、「訓練と戦争への備えを全面的に強化し、国家の主権、安全、発展の利益防衛の戦略能力を高め、2027年に“建軍百年奮闘目標”の実現を確実にする」とした。これ

は、「人民解放軍が台湾を奪取する能力を持つための近代化計画の2035年から2027年への前倒しを求めた」と理解されている¹⁶⁾。これについて、2022年10月、米海軍作戦部長は、「中国が過去20年間目標を前倒して達成してきたことを踏まえると、2027年というなら2022年、2023年の可能性も排除できない」と述べ、「米海軍は、即応性を優先し、能力向上は二次的、長期的な目標とする必要がある」とした¹⁷⁾。また、プリンケン国務長官は、中国共産党大会における習主席の報告¹⁸⁾の翌日、「近年、中国の対台湾アプローチに変化があり、現状はもはや受け入れられない、従来よりもずっと早く（on a much faster timeline）統一を目指すという根本的判断がなされた、平和的（peaceful）手段がうまくいかなければ、強制的（coercive）手段、それがうまくいかなければ、武力的（forceful）手段をとるかもしれない。これがとてつもない緊張を生み出している」¹⁹⁾と述べた。ただし、2022年12月30日、秦・前駐米中国大使が外交部長に就任して以来、中国の対外強硬路線に変化の兆しが見られるという見方があることに留意する必要がある。

II 技術覇権競争の激化

軍の近代化を支えるのは技術である。NDSは、人民解放軍が「宇宙・対宇宙・サイバー・電子・情報戦の能力を急速に進歩、統合」させているとし、NSSは、米軍の「サイバー・宇宙領域での応用、ミサイル阻止能力、信頼できるAI、量子システム等の先進技術」への投資を挙げ、両者のせめぎ合いが示される。サリバン大統領補佐官は9月、「今後10年間、並外れて重要な一握りの技術」として、コンピュー

ティング関連技術（マイクロエレクトロニクス、量子情報システム、AI など）、バイオ技術・バイオ製造、クリーンエネルギー技術の3群を挙げ、「技術で米国を追い抜くため無尽蔵な資源投入を厭わない」競争相手や先進半導体の基盤的性質などを踏まえ、輸出管理政策において競争相手との間で確保すべき先行期間（lead）を「2世代程度」から「可能な最大限」に変更すると述べた²⁰⁾。

10月に公布された輸出管理規則（EAR）改正²¹⁾は、この新方針を具体化し、「中国が先進コンピューティングチップを入手し、スーパーコンピュータを開発、維持し、先進半導体を製造する能力を制限する」²²⁾、極めて厳しい輸出規制を導入した。商務省産業安全保障局（BIS）は、背景として、中国が「エクサスケールのスーパーコンピューティングシステムを急速に開発し、2030年までにAIの世界的リーダーになる意思」を示し、これら先進システムを「軍事的意思決定・計画・兵站や自律軍事システムの速度・精度向上」、「核兵器、極超音速ミサイルなど大量破壊兵器を含む兵器の設計・試験の計算改善や戦場における影響分析」、「市民を監視・追跡する高度なAI監視ツール」などに用いていること、これら先進システムを「高度な集積回路（IC）が作動可能にする」ことを挙げた。

この改正は、2019年5月の米国内情報通信インフラの信頼性確保に関する大統領令²³⁾により中国の華為技術をエンティティリスト²⁴⁾に掲載して以来進化させてきた手法を拡大して組み合わせ、規制の実効性向上を図っている。第一に、①先進コンピューティング用等の一定の高性能半導体²⁵⁾等及び関連ソフトウェア・技術や一定の半導体製造装置及び関連ソフト

ウェア・技術²⁶⁾の中国向け輸出・再輸出・同一国内移転（輸出等）を原則不許可とただけでなく、②中国におけるスーパーコンピュータ²⁷⁾や先進半導体（一定の技術的閾値を超えるIC²⁸⁾の開発・製造に使われる一定の品目（前者は高性能半導体等、後者は半導体製造装置及び関連ソフトウェア・技術²⁹⁾等に加え幅広い品目）の輸出等を規制する最終用途規制³⁰⁾、③先進コンピューティング、スーパーコンピュータ関連の中国事業体のエンティティリストへの追加、④外国産品目（foreign produced）であっても、米国製の一定の技術・ソフトウェアを使ってできた「直接製品（direct product）」であるか、またはそれ自身が「直接製品」である工場（またはその主要構成部分）で生産された場合は、その輸出等を規制する外国直接製品規制³¹⁾を組み合わせることで、供給網の川上（半導体製造）から川下（スパコン等）までを捉えるとともに、主要な半導体受託製造企業が台湾に存在する等の実態を踏まえて介入の接点を確保した。第二に、①エンティティリストの活用に加え、②上記の最終用途規制について純粹の民生用途の場合も対象としたこと、③中国の先進半導体の開発・製造に対する米国企業・団体・人（永住権を有する外国籍者を含む）（以下「米国人」）による支援についてBISが通知する（inform）手続き³²⁾により最終用途に関する当事者の認識に関わらず規制対象としたことで、中国の軍民融合戦略が軍民両用品目の軍事転用リスクを高めたことに対処した。第三に、①中国の半導体工場が先進半導体を製造しているかが不明な場合も半導体製造装置の供給を原則不許可としたこと、②ホスト国政府の非協力により最終用途が確認できず60日間経過した場合はエンティティリストに掲載

するとした³³⁾こと等で、中国の事業者や政府に実態把握に協力する誘因を提供している。

今回の改正によって、トランプ政権当時の個社を標的にしたメッセージ重視のアプローチから、「今後10年間、並外れて重要な一握りの技術」については「中国全土」を対象に米国技術の貢献をなくすアプローチに移行し、本格的な技術覇権競争に対応した道具立てを用意したといえる。BISは、AI、量子情報科学、バイオテクノロジーなど他の重要技術の対中輸出規制強化を検討しており³⁴⁾、今回の仕組みが他分野に展開される中で一層の実効性が追求されると考えられる。

III 中国の「自給化」政策の先鋭化とその影響

中国側はどうか。2018年4月の中興通迅(ZTE)のイラン・北朝鮮禁輸違反を理由とする米企業の取引停止(同年7月解除)は、中国に衝撃を与えた。翌5月習主席は、「基盤となる基礎技術と基礎プロセス能力が不十分で、産業用マザーマシン、ハイエンドチップ、基礎ソフトウェアとハードウェア、開発プラットフォーム、基礎アルゴリズム、基礎部品、基礎材料などの隘路は依然として顕著で、「鍵となる中核技術(关键核心技术)が他に握られている状況は根本的に変わっていない」、「鍵となる中核技術を自分の手中に掌握して初めて、国家経済の安全保障、国防の安全保障などを根本的に守ることができる」と述べ、単なる国産化にとどまらず中国企業が自前で国内生産すること(以下「自給化」と呼ぶ)を督励した³⁵⁾。2019年5月米国大統領令による華為技術のエンティティリスト掲載は、中国の取組に拍車をかけ

た。2020年4月、習主席は、国内市場を成長の基礎とし、世界を中国に依存させ、供給網の断絶を抑止すると共に、いざと言うときに国内で自給できる体制を確保するとの方針を打ち出した³⁶⁾。

米中経済のデカップリングの発端については、「トランプ政権が火種を提供したにせよ、中国が作った火薬庫の発火は必然だった³⁷⁾という見方がある。在中国欧州商工会議所(EUCCC)の報告書は、中国は「改革開放初期以来」市場障壁を維持し「世界経済との相互依存関係を高度に戦略的、限定的に管理し」、「中国製造2025は、根深く広範な支援体制の冰山の一角に過ぎず」、「膨大な国家補助装置、国家的企業に及ぶ保護主義、経済協力開発機構(OECD)の規範や原則に合わせようとしないう中国の近年の自信に満ちた態度」などが相まって、現在の「相互依存の危機」を駆り立てたとする。

EUCCC報告書は、欧州企業の長年の経験を総括すると、隘路を克服できる技術(半導体やソフトウェア)や川上の投入財を提供できる企業(化学や機械)が従来以上に中国市場で歓迎される反面、供給網の最上流など戦略的に重要な分野(情報通信技術・電気通信)では、当初は歓迎されたが中国の同業が育つと一転して不利に扱われるという中国の政策の「全体像(The Big Picture)」が見えるとした。重要技術等を持つ外国企業に奨励策を提供し誘致し、政府調達条件等で徐々に技術を移転させ、国内企業が育つと様々な制限をかけ追いやる。個々の企業はこの全体像が見えないまま取り込まれていくことになる。複合機など情報通信機器の政府調達では、工業情報化省が作成する非公開の目録への掲載が条件とされ、そのために

は「非外資」「中国で生産」「中国で設計・デザイン」「自社で製品機能を試験可能」「アフターサービス可能」であることが求められ、さらに例えば「非外資」であるためには外資比率20%以下、社長もその配偶者も中国籍などの詳細点検項目があるとされる。点検は、工業情報化省の担当者が企業を訪れ、紙は渡さず口頭で行われ、外資企業の商品はまず採用されないという³⁸⁾。中国の産業政策の不透明性の顕著な例である。また、中国が求める「国内生産」とは、中国で生産すれば内資外資問わない属地主義ではなく、中国人による中国国内での自前の生産であり、供給網の自己完結化であることが現れている。

米中競争によって加速した中国の自給化政策は、日本が強い部素材、製造設備にも照準を合わせている。2020年9月に公表された戦略的新興産業育成政策³⁹⁾は、次世代情報技術産業の高度化・効率化に向けた基礎材料・主要チップ・ハイエンド部品等の中核技術の研究加速、ハイエンド設備製造産業と新素材産業の弱点击破の加速など、日本企業に優位性がある分野を重点としている。2020年8月に米国の外国直接製品規制強化で華為技術への迂回が封じられた後、10月の十九期五中全会で建議が可決され翌年3月に採択された「十四五」綱要⁴⁰⁾では、「第8章 製造強国戦略の徹底的な実行」において「経済性と安全性の両立を堅持」、「より安全で信頼できる産業供給網を形成」、「産業網の重要部分が国内に留まるよう誘導」などが挙げられた。経済的安全保障強化の一環と位置付けられたことで、重要産業の自給化が加速された。この頃から多額の公的支援を背景としたとみられる製造設備・原材料供給企業の買収の動きが活発になっている。2021年1月には「基

礎的電子部品産業発展行動計画」が出され、最近改めて自給化の鍵となる中核技術⁴¹⁾として製造設備⁴²⁾、部素材⁴³⁾が強調され⁴⁴⁾、政府調達の基準よりも幅広く用いられる国家標準において、中核部品の中国国内での設計、開発、生産を要求する動きがみられる⁴⁵⁾。まさに「十四五」にいう「産業網の重要部分が国内に留まるよう誘導」している。

中国は、自給化に必要な技術を有する業種を投資奨励対象として誘致を図っている。深圳からの来訪者の表敬を受けた孔駐日中国大使の「日本は強力な製造業国であり、世界の産業網・供給網で重要な地位を占めている、日本の半導体、バイオ産業、生命科学技術、新素材などの分野の高度な技術を中国の巨大データ、巨大市場、豊富な資本と組み合わせれば非常に良い補完効果を発揮するだろう」との発言⁴⁶⁾は、中国が日本に求めているものを明確に示している。日本はこれまで主要産業が次々に韓国、台湾などに追い上げられ優位を明け渡してきた。現在残っているニッチトップの部素材や製造装置は、ノウハウで守られ再現困難なため優位を保っており、供給網における隘路を握っている。これらが、潤沢な公的支援を背景とした高額での買収や中国市場での強制技術移転などによっていったん失われてしまえば、取り返しのつかない国家的損失となる。

中国では、前述した米国の先進半導体等の輸出規制の厳格化と日米などの協力関係強化に対抗し、半導体の製造を強化する新たな指示が出され、①半導体の製造装置や材料の技術の入手、必要に応じ外国企業の買収、②世界で需要が多い低価格帯製品の生産への大規模投資が求められたと報じられている⁴⁷⁾。②は、国際市場で価格競争を激化させ、他国のメーカーの経

営体力を奪う、過剰設備能力（overcapacity）戦略とされる。日本政府が支援して誘致した台湾積体回路製造（TSMC）のボリュームゾーンの収益を悪化させる恐れがある。

IV 中国の産業政策と既存の通商秩序

このような中国の行動は、既存の通商ルールで是正できるのか。

戦後の通商秩序の確立を主導した米国は、中露を初めて競争相手として名指しした2017年の米国国家安全保障戦略⁴⁸⁾において、「競争相手を国際制度やグローバルな通商に参加させれば、善良で信頼できるパートナーに変わる」という「過去20年間の政策」の前提は「誤りだった」として、関与政策の終わりを宣言した。当時のUSTRの議会報告⁴⁹⁾は、WTO加盟後の中国は、加盟議定書に従って国家主導の政策と慣行を解体するどころか、中国製造2025等さらに問題の大きいものに置き換えた、今や最も問題のある市場歪曲行為の多くはWTOルールが及ばない、WTOは元々国家主導経済を想定していない、紛争解決手続は、加盟国同士の善意の紛争を狭い範囲で対象とするもので個別問題には対処できるが、WTOシステムの根幹と広範に対立する体制には対処できない、中国は、開放的システムの恩恵に浴しつつ、技術覇権獲得に向け重商主義的産業政策を追求し続けると決意している、「米国が中国のWTO加盟を支持したことが誤りだった」としている。

5年経ち、米国の基本認識は変わっていない。NSSは、「グローバリゼーションについては、国内・国家間不平等の拡大、中国の台頭、既存ルール対象外の新技术などの変化に対処するための調整が必要で、従来のFTAを超えた

取組が必要」としているがWTOへの言及はない。米連邦議会の諮問機関である米中経済・安全保障検討委員会（USCC）は2022年11月、「中国がWTO加盟議定書の精神と文言からさらに遠ざかり、その補助金、過剰生産能力、知的財産（IP）窃盗、保護主義的な非市場政策」が害を及ぼし続けており、「長年にわたる非市場的行為に関する規則の不備と麻痺は、WTOが中国の慣行に起因する課題に適切に対処できないことを示している」として、米国のアプローチは、中国の国家資本主義を変えようとするのではなく、自らが強靱になり害を受けにくくなることであり、WTOが対処できなかった領域において同盟国と共に個別のテーマや分野に沿った新しい協力の場を作ることなどが考えられるとしている⁵⁰⁾。

中国の政策を通商ルールで是正する際の課題は、第一に、ひとたび加盟すれば、その後のルール強化に対し拒否権を持てるため、既存のルールの文言に違反しない手法を開発することで、ルールの適用を回避できることである。第二に、より根本的には、政策の不透明性が問題となる。中国は、補助金を不透明な経路で支給し、技術移転を取引の条件として国内企業から要求させるなど、政府の関与の証拠が残らないように留意している。WTOルールのみならず、WTOに実体規律と執行メカニズムの両面で事実上依拠するFTA、経済連携協定（EPA）においても、ルール違反の証拠を提出できなければ紛争処理手続を活用できない。あたかも半透膜の向こう側にいるかのような中国は、一括合意で受け入れたルールのうち、どのルールを守るかを事実上選べる状態にあるのではないか。

V 中国のただ乗りを止めるために

現在の通商秩序は、中国が、一方で国家主義的政策を推進し強制技術移転や国家補助などを行いながら先端産業を発展させてもルール違反を咎められず、他方で自由貿易の恩恵を受け急速に富国強兵化している、という非対称な構造になっている。さらに、中国は、そのような「ただ乗り」によって得た力を、現在の国際秩序を異なる価値観によるものに修正するために使っている。中国が変わるという期待を捨てた米国の発想は、中国がルールを超越して振る舞っている以上、古いルールに縛られても仕方ない、というものであろう。

米国は、輸出規制強化がそうであったように、安全保障上必要だと考えればスピードを重視して単独で行動するであろう。安全保障を理由とする措置が WTO 紛争処理手続で問題とされパネルで敗訴しても、現在は米国自身の反対により紛争処理の「上級委員会」が不在であり、上訴が機能しないので結論は出ない。米国の WTO 担当大使は、米国の考え方を大筋以下のように説明した。「代表民主制である米国の政府は、人々が消費者と同時に労働者でもあり、雇用とそれがもたらす社会的絆が家族や地域社会の基盤であり、現実世界の競争条件は公平でないことを踏まえ、政策の利益を国民に説明しなければならない。安全保障に関わる政策について何が必要かは米国が判断する。それが主権の根本的な属性である。今日の自分の話は、一国主義や保護主義の政策を求めているのではない。WTO ルールも変化に適応し進化しなければならない」⁵¹⁾。

これに対し、米国以外の多くの国々の発想

は、異形の大国とはいえ、中国と一定の関係は保ち続ける必要があり、完璧ではなくともある程度のルールの規律のもとに中国を置くことが重要であり、WTO はその観点からまだ相当の利用価値がある、米国と異なり単独で中国と張り合える国力がない以上、中国を極力ルールの中で縛りたい（もちろん自分も縛られる）というものであろう。EU が中心となって設立された多国間代替上訴手続（MPIA）合意⁵²⁾は、まさにこの発想に由来する。

米国の対中輸出規制については、米国外の企業は直接製品規制の域外適用を受けるが、本来、同志国の協調により各国で同等の規制が行われることが望ましい（これにより、規制内容は同等だが、米国政府に申請することに伴う不確実性などの負担を取り除くことができる）。既に中国が WTO 紛争を提起しているところ⁵³⁾、MPIA 参加国は、米国よりも慎重に WTO 整合性に留意して設計した措置を講じるものと考えられる。日本としては、米国との協調を大前提としつつ、MPIA 参加など WTO の機能を回復させる努力を尽くすことが適切であろう。それは、例えば、米国と協調する中で日本が主体的に判断し設計して実施すると決めた措置の WTO 整合性が否定された場合には、コストを覚悟しながら必要な政策を維持するための道を探ることを意味する。

日本の国家安全保障戦略は、多国間関係の中で中国に向き合う姿勢として、周辺国・地域との諸懸案の解決に向けた取組として「同盟国・同志国や国際機関等と連携し、中国が、国際的なルール・基準を遵守し、自国の透明性と予見可能性を高め、地球規模課題等について協力すべきは協力しつつ、その国際的な影響力にふさわしい責任ある建設的な役割を果たすように促

す」としている⁵⁴⁾。中国に変化を促すためには、そのレバレッジをどう確保するかが課題になる。USCCは、対中レバレッジを回復する観点から、「1999年米中市場アクセス合意の順守状況を検証し、逸脱があれば最恵国待遇(MFN)を中国に恒久的に与える恒久正常通商関係(PNTR)待遇を停止する法案を検討する」と提言しているが、経済的影響が大きいことから、政治的合意の形成は容易でない。TPPは元々WTOの外で対中レバレッジを確保する狙いがあったが、米国の復帰は当面見込まず、CPTPPに対する中国の加入申請にどう対処するかが重要になる。CPTPP締約国は、英国の加入にあたって、①CPTPPのルール全体を受け入れ、適合しない国内制度は改革すること、②ルール遵守の実績、加入後にルールを遵守し続ける意思と能力への信頼、③透明性、予測可能性、信頼性を推進する明確なコミットメント、④最も高い水準の市場アクセス約束の提供、⑤市場志向の原理を推進し、保護主義、不当な貿易制限措置の使用、経済的威圧に対抗する志の共有、⑥高いスタンダードのルールの前進に貢献する意思と能力などを求めた⁵⁵⁾。交渉のレバレッジは加入時点が最大であるため、表面的なルール適合のみならず、今後締約国として共にルールを発展させていく仲間としてふさわしいか見極めるプロセスと評価される。かつてUSTRが指摘した「中国政府が市場型競争に真にコミットしない限り、WTOの強制措置だけであの経済規模の国に大きな影響は与えられない」⁵⁶⁾という中国WTO加盟の教訓を活かす時である。

ただし、CPTPPの高い水準を維持し、中国が市場型競争にコミットしない限りその加入を受け入れないこととしても、中国がCPTPPに

加入するために政策を根本的に変えることは期待されない。そこで、以下の2つの取組が必要である。

第一に、腰を据えて、中国に対するレバレッジが働く構造を作り出すことである。当面は、IPEFや日米欧三極など同志国との連携・協調の場で、NSSでも強調されていた「公平な競争条件を作り出すためのルール」など新たなルール作りの具体化が課題となる。その内容に応じた最も相応しい枠組みを柔軟に設計すれば良い。CPTPPについては、民主主義といった政治的価値を共有しなくともルールに基づく国際秩序を維持強化していく意思を共有する仲間を広げていくことが重要である。TPPへの米国の復帰は、米国が当面動かないにせよ、日本としてはその選択肢を維持し米国に呼びかけ続けるということであろう⁵⁷⁾。

第二に、米中の地政学的競争が軍事・外交のみならず経済・技術・貿易などに深く関わりながら激化し、同盟国である米国との緊密な連携が必要となる以上、外国の攻撃的な貿易措置等に対する防御や抑止の体制を整えることが欠かせない。一つは、同志国と連携し経済的威圧に対抗する枠組の構築である。これについては、前述のMPIAに関連して述べた覚悟が必要となる。もう一つは、中国の自給化の加速に対し、日本の重要技術や産業を守る対策の強化である。日本固有の重要技術についての対中技術流出は、日本が自らその防止に取り組むしかない。ウクライナの奮闘が示した「自分の国は自分で守る」ことの大切さは、軍事と非軍事の境界が曖昧になり、既存の通商秩序が他国の攻撃的措置を防止できない今日、経済外交においても当てはまるのではないか。日本固有の産業について中国の過剰設備能力による圧迫など、中

国の市場歪曲措置が日本に向けられ、米国が当事者にならない場合はどうするか。それに実効的に対処しようとする WТО ルールとの抵触が問題となる場合はどうするか。ルールをぎりぎりまで尊重する姿勢を示しつつ、具体的に不公正な措置に対処するためやむを得ない場合については、同志国と連携しルールの改定案を提示するなどして国際世論を喚起しつつ、十分な説明を尽くして必要な措置を取るべきであろう。

現在の非対称な、正直者が馬鹿を見るような構造は健全ではない。ルールが環境変化に合わせて機動的に改定できない過渡期においては、矛盾との共存を受け入れる他ない。これまでルールを大切に遵守してきた日本こそ、各国の信頼を得て、時代に合わせてルールを進化させていけるダイナミズムを通商秩序全体に回復させる役割を果たすことができるのではないか。「既存の思考の枠組みにとらわれない柔軟な発想で、大胆かつ創造的に、新たな戦略を構築」⁵⁸⁾する。安全保障戦略のみならず、通商戦略においても大切な心構えであろう。

【注】

- 1) 首相官邸「東南アジア及び欧州訪問についての内外記者会見」2022年5月5日 https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0505kaiken.html
- 2) 習近平「中国の特色ある社会主義の偉大な旗印を高く掲げ社会主義現代化国家を全面的に建設するために団結奮闘しよう」中国共産党第20回全国代表大会における報告（2022年10月16日）
- 3) The White House, Joint Statement of the United States and Japan, January 13, 2023 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/13/joint-statement-of-the-united-states-and-japan/> 外務省「日米共同声明（仮訳）」2023年1月13日 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100446133.pdf>
- 4) U.S. Department of The Treasury, Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen at LG Science Park, July 19, 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0880>
- 5) US Treasury Secretary Janet L. Yellen, Special address on the future of the global economy and US economic leadership, April 13, 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/event/special-address-by-us-treasury-secretary-janet-l-yellen/>
- 6) The White House, Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth, June 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>
- 7) EU Mission to the WTO in Geneva, EU Statement delivered by Ambassador João Aguiar Machado at the 15th Trade Policy Review of the United States, 14 December 2022 https://www.eeas.europa.eu/delegations/world-trade-organization-wto/eu-statement-15th-trade-policy-review-united-states-14_en?s=69
- 8) The White House, Remarks by the President in State of the Union Address, January 20, 2015 <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015>
- 9) Julie Gerstein, "American Chambers of Commerce Across Asia are Urging Biden to Sign on to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership," Business Insider, November 5, 2021 <https://www.businessinsider.com/apac-american-chambers-of-commerce-urge-pres-biden-to-rejoin-cptpp-2021-11>
- 10) US Congress, "Biden Administration Plans for an Indo-Pacific Economic Framework," February 25, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11814>.
- 11) United States Senate Committee on Finance, "The President's 2022 Trade Policy Agenda," March 31, 2022, <https://www.finance.senate.gov/hearings/the-presidents-2022-trade-policy-agenda>.
- 12) United Steel Workers Voices, "ENDORSED CANDIDATES: Joe Biden", May 17, 2020, <https://www.uswvoices.org/endorsed-candidates/biden/BidenUSWQuestionnaire.pdf>.
- 13) The White House, National Security Strategy, October 12, 2022 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- 14) 武力紛争の相手としてその能力を念頭に自軍が目指すべき能力を設定する対象という意味合い。菊地茂雄「米国防計画における『Pacing Threat』としての中国」NIDS コメンタリー第191号 2021年9月2日参照。 <http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary191.pdf>
- 15) U. S. Department of Defense, 2022 National Defense Strategy of the United States of America, Including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review, October 27, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>
- 16) 习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）新华社北京10月27日电, http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm
- 17) 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议（2020年10月29日 中国共产党

- 第十九届中央委员会第五次全体会议通过) 新华社北京 11 月 3 日电, http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm
- 16) General Milley, Secretary Austin Full Testimony Transcript on 2022 Budget Request (June 23, 2021) <https://www.rev.com/blog/transcripts/general-milley-secretary-austin-full-testimony-transcript-on-2022-budget-request>
- 17) Atlantic Council, "How will the US Navy navigate an uncertain security environment? A conversation with ADM Mike Gilday," October 19, 2022 <https://www.atlanticcouncil.org/event/how-will-the-us-navy-navigate-an-uncertain-security-environment/>
- 18) 前掲, 習 (2022 年 10 月 16 日)
- 19) Hoover Institution, "Secretary Of State Antony Blinken Underscores Importance Of Restraining Russian Aggression And Outcompeting China In Securing Post-Cold War Liberal Order," October 17, 2022 <https://www.hoover.org/news/secretary-state-antony-blinken-underscores-importance-restraining-russian-aggression>
- 20) The White House, Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project, Global Emerging Technologies Summit (September 16, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>
- 21) Federal Register/Vol. 87, No. 197/Thursday, October 13, 2022/Rules and Regulations, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2022-10-13/pdf/2022-21658.pdf>
- 22) The Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce, "Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People's Republic of China (PRC)," October 7, 2022 <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file>
- 23) Federal Register/Vol. 84, No. 96/Friday, May 17, 2019/Presidential Documents, Executive Order 13873 of May 15, 2019, Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-05-17/pdf/2019-10538.pdf>
- 24) EAR Part 744 の Supplement No. 4 に掲載する米国の安全保障・外交政策利益に反する事業体, 大量破壊兵器拡散懸念のある事業体等のリスト。
- 25) EAR Part 774 の Supplement No. 1 に掲載する商務省規制品目リスト (CCL) に, 輸出規制分類番号 (ECCN) 3A090 (以下の集積回路 (規制品目リスト参照) が新設され, 一定の画像処理半導体 (GPU), tensor processing units (TPU), field-programmable logic devices (FPLD), 特定用途向け集積回路 (ASIC) などを含む先進コンピューティング用等の一定の半導体が新たに規制対象とされ, 併せて, ECCN 3D001 の改正により 3A090 品目の開発・製造のため特別に設計されたソフトウェアが追加され, ECCN 4A090 (3A090 品目を組み込んだコンピュータ) が新設された。
- 26) ECCN 3B090 (以下の半導体製造装置 (3B001 で規制されないもの) (規制品目リスト参照) 及びそのための「特別に設計された」「部品」「コンポーネント」及び「付属品」が新設された。
- 27) EAR § 772.1 に「スーパーコンピュータ」を「41,600 フィート 3 以下のエンベロープ内で, 倍精度 (64 ビット) ベタフロップスが 100 以上, 又は単精度 (32 ビット) ベタフロップスが 200 以上の集合的な最大理論演算能力を有するコンピューティング "システム」と定義する規定が追加された。
- 28) EAR § 744.23 paragraphs (a) (2) (iii) に, 以下の基準を満たす集積回路が最終用途規制の対象となる旨規定されている。(A) 非平面トランジスタアーキテクチャーを使用する又は 16/14 ナノメートル以下の製造技術ノードを使用するロジック IC, (B) 128 層以上の NAND 型メモリー IC, (C) 18 ナノメートルハーフピッチ以下の製造技術ノードを使用する DRAM 集積回路。
- 29) ECCN 3B090 (以下の半導体製造装置 (3B001 で規制されないもの) (規制品目リスト参照) 及びそのための「特別に設計された」「部品」「コンポーネント」及び「付属品」が新設された。
- 30) EAR § 744.23 にスーパーコンピュータ及び半導体製造に関する最終用途規制が創設された。
- 31) EAR § 734.9 の外国直接製品 (FDP) 規定を改正し, (e) (2) 脚注 4 でエンティティリスト関連, (h) で先進コンピューティング関連, (i) でスーパーコンピュータ関連について, 外国直接製品を規制対象とした。
- 32) § 744.6 「米国人」の特定の活動に対する制限 (c) の BIS から通知された「米国人」に対する追加の禁止事項に (2) 以下が新設された。
- 33) EAR § 744.11 の見出しに米国の外交政策・国家安全保障上の利益に反する行為をする「著しいリスクがある」事業体が追加されるとともに, § 744.11 (b) のエンティティリスト掲載要件が改正され, 「ホスト政府当局による持続的な協力の欠如」が「最終用途検査の実施を妨げる」状況が, 当事者をエンティティリストに追加する根拠となり得ることが例示として明記された。
- Commerce, "Revisions to the Unverified List: Clarifications to Activities and Criteria That May Lead to Additions to the Entity List," October 13, 2022, <https://www.federalregister.gov/documents/2022/10/13/2022-21714/revisions-to-the-unverified-list-clarifications-to-activities-and-criteria-that-may-lead-to-additions-to-the-entity-list>
- EAR 改正に合わせて職員宛通達を出し, 外国政府の妨げによって最終用途確認ができない場合, 60 日間の期限を切ってエンティティリストに掲載するなどの方針を示した。Matthew S. Axelrod, Assistant Secretary for Export Control, "Addressing Foreign Government Prevention of End-Use Checks," Memorandum for All Export Enforcement Employees, October 7, 2022, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/policy-guidance/3156-axelrod-prevention-of-end-use-checks-policy-memo-10-7-22/file>
- 34) Martijn Rasser, A Conversation with Under Secretary of Commerce Alan F. Estevez, the CNAS Technology and National Security Program <https://www.cnas.org/publications/transcript/a-conversation-with-under-secretary-of-commerce-alan-f-estevez>
- 35) 习近平「努力成为世界主要科学中心和创新高地」(2018 年

- 5月28日に開催された中国科学院第19回総会および中国工程院第14回総会での習近平総書記の演説の一部(2021年03月15日)《求是》<http://cpc.people.com.cn/n1/2021/0315/c64094-32051839.html>
- 36)「中共中央政治局常务委员会召开会议习近平主持」2020年5月14日,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-05/14/c_1125986000.htm
- 及び習近平主席「国家中長期經濟發展戰略の若干の重大な問題」(2020年4月10日中央財經委員會第7回会議での講話。10月30日に党機関誌(求是)に掲載),http://www.qsttheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c_1126680390.htm
- 37) European Union Chamber of Commerce in China, Decoupling: Severed Ties and Patchwork Globalisation, January 14, 2021, <https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-decoupling>
- 38) 原田逸策「中国, IT 国産化推進へ「秘密組織」日本經濟新聞 2020年5月21日, <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO59142460V10C20A500000/>
- 39) 国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部「关于扩大战略性新兴产业投资培育壮大新增长点增长极的指导意见(戰略的新興産業への投資拡大による新たな成長分野の育成・拡大に関する指導意見)」(2020年9月8日), https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202009/t20200925_1239582.html?code=&state=123
- 40) 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要(2021年3月12日)新华社北京3月12日电, http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm
- 41) 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十七次会议(習近平が改革全面深化中央委員會第27回會議を主宰)(2022年9月6日)新华社, http://www.gov.cn/xinwen/2022-09/06/content_5708628.htm
- 42) 習主席は、レーザー(2022年6月28日武漢)、ロボット(2022年8月17日瀋陽)などの企業等を視察し、「ボトルネックとなっている鍵となる中核技術」を「自ら掌握する」よう督励している。<http://www.baojnews.com/yaowen/2022/0820/89758.html> <http://www.cxs.gov.cn/info/1931/81727.htm>
- 43) 2022年3月の政府活動報告では、「製造業のコアコンピタンスを強化する。工業の安定成長を促進し、原材料、重要部品などの安定供給を強化し、リーディングカンパニーによる産業チェーン・サプライチェーン安定化プロジェクトを実施し、産業チェーン・サプライチェーンの安全・安定を守る。」として供給網における原材料、重要部品を重視している。國務院總理李克強 政府活動報告 2022年3月5日 第13期全國人民代表大會第5回會議にて, [http://download.china.cn/en/doc/2022年政府工作報告\(日文\).pdf](http://download.china.cn/en/doc/2022年政府工作報告(日文).pdf) さらに原材料については、2022年8月17日工業情報化部、國務院國有資産監督管理委員會、國家市場監督管理總局、國家知的財産権局の共同文書として、原材料工業「三品」実施案が出され、2035年に世界の先進国の水準に到達するとしている。<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-09/16/5710170/files/858d3dfff59b43e59bf48e44f8778ef4.pdf>
- 44) 三塚聖平「中核技術「自立自強」急ぐ習氏 対米にらみ産業でも「国家安全」重点」産経新聞 2022年9月20日, <https://www.sankei.com/article/20220920-SMLHDQMGUFPPPJVFZ5O2OX5FM/>
- 45) 「複合機などオフィス機器、中国が国内での設計・製造要求…技術流出の懸念」読売新聞オンライン 2022年7月3日, <https://www.yomiuri.co.jp/world/20220702-OYTIT50369/> 多部田俊輔「中国、ハイテクで外資「排除」中核技術の移転求める」日本經濟新聞 2022年7月6日, <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGM04A150U2A700C200000/>
- 46) 「深圳市委常委、前海管理局局長、南山区委书记曾湃拜会中国驻日本大使孔铉佑」深圳外事 2023-01-06 19:29 发表于广东, <https://mp.weixin.qq.com/s/rZh6F6S4-WJiTYG1dFkuIA>
- 47) 「中国、半導体製造強化を指示 自前生産で日米協力に對抗」2022年12月30日 広州共同, <https://news.yahoo.co.jp/articles/4ac83d3541ef88149aa59208534e9a7e56b55783>
- 48) The White House, National Security Strategy of the United States of America, December 18, 2017
- 49) United States Trade Representative, '2017 Report to Congress On China's WTO Compliance' January 2018 <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>
- 50) 2022 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, November 2022 <https://www.uscc.gov/annual-report/2022-annual-report-congress>
- 51) U.S. Mission to International Organizations in Geneva, 15th Trade Policy Review of the United States, U.S. Opening Statement as Delivered by Ambassador María L. Pagán, U.S. Deputy United States Trade Representative, Geneva, Switzerland December 14, 2022, <https://geneva.usmission.gov/2022/12/14/15th-trade-policy-review-of-the-united-states/>
- 52) Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA) https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/
- 53) WTO, UNITED STATES-MEASURES ON CERTAIN SEMICONDUCTOR AND OTHER PRODUCTS, AND RELATED SERVICES AND TECHNOLOGIES: REQUEST FOR CONSULTATIONS BY CHINA, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/615-1.pdf&Open=True>
- 54) 令和4年12月16日国家安全保障會議決定及び閣議決定「国家安全保障戰略について」
- 55) 宗像直子『通商戰略の再構築：CPTPPとその先へ』「第4章 日本の戰略」一般財団アジア・パシフィック・イニシアティブ 2022年6月13日は、英国のCPTPP加入申請の検討に関する締約国閣僚声明から6つの要素を抽出している。
- 56) 前掲, USTR (January 2018)
- 57) ルールや市場アクセスの水準が異なる枠組みが併存し、各々の参加基準を厳格に守ることで、各国・地域が各自の制約の中で自らの選択によって段階的に、より高い水準の枠組みに参加する誘因が働くような重層構造の通商秩序により、通商交渉と国内改革を車の両輪として活性化させ、法の支配を拡大していくことが、日本の通商戰略の根幹であることについて、前掲, 宗像(2022年6月13日)参照。
- 58) 岸信夫防衛大臣「令和4年版防衛白書の刊行に寄せて」『令和4年版防衛白書』(2022年)