

「人権」で対中攻勢強める米国

対中部分的デカップリングの対象が拡大

調査部首席研究員（プリンシパル）

菅原淳一

03-3591-1327

junichi.sugawara@mizuho-ir.co.jp

- 中国・新疆ウイグル自治区での人権侵害を理由とした米国の対中措置の発動が活発化している。2021年12月には「ウイグル強制労働防止法」の可決等、いくつかの動きがあった
- 人権侵害を理由とした米国の対中措置は、主に輸出制限、輸入禁止、投資禁止の形で進んでいる。その結果、米中デカップリングの対象となる産業・品目が拡大している
- 人権侵害を理由とした対中措置強化の動きは、米国の同盟国・パートナー一国にも広がっており、これら諸国の連携により、対中デカップリングが米国以外にも拡大していくことが見込まれる

1. 矢継ぎ早の「人権」に基づく米国の対中措置

米国が、強制労働等の人権侵害、なかでも中国における人権侵害に対する制裁の姿勢を強めている。今月（2021年12月）に入ってからだけでも、6日に中国・新疆ウイグル自治区での人権侵害等を理由とした北京冬季五輪・パラ五輪の外交的ボイコットを明らかにした¹のを皮切りに、10日には監視技術等の先進技術が人権侵害や政治的弾圧に用いられることを防ぐための「輸出管理と人権」イニシアティブの立ち上げ、10日と16日に合わせて中国企業9社の米国人による投資禁止リストへの追加、16日には米企業等との取引を制限する「エンティティ・リスト」への中国企業34社の追加を公表した。同日には、「ウイグル強制労働防止法案」が米議会（上院）で可決され、バイデン大統領の署名によって近日中に成立する見込みとなっている。

中国における人権侵害に対する米国の制裁措置はトランプ前政権下でもみられたが、世界的な人権重視の潮流や米議会における強い声もあり、バイデン政権は「人権尊重の促進は米外交政策の中心」と位置付け²、中国に対しても首脳会談等において人権状況の改善を要求してきている。

今後も、人権侵害を理由とした米国による対中輸出制限・輸入禁止等が拡大していけば、これまでの安全保障を理由とするハイテク技術を中心とした米中部分的デカップリングに加え、人権や民主主義といった価値に基づく多様な産業・品目を含むデカップリングが進行することが見込まれる。本稿では、こうした視点から、これまでの動きを整理し、今後の留意点を考えたい。

2. 米国による対中輸出制限、輸入禁止、投資禁止

米国による人権侵害を理由とした対中措置の発動は、トランプ前政権下で加速した。バイデン政権もこの流れを受け継ぎ、対中措置を発動してきたが、足元の動きは人権問題が今後一層米中対立の要因として重要になることを想起させる。

これまでの米国の対中措置は、特に、中国・新疆ウイグル自治区における人権侵害を理由としたものが多く発動されている。トランプ政権最後の日となる2021年1月19日、ポンペオ國務長官(当時)は、翌日に発足するバイデン政権への置き土産のように、中国は中国共産党の指示と統制の下、新疆ウイグル自治区において「大量虐殺 (genocide) 」を行なっていると認定した³。この認識はバイデン政権にも引き継がれた⁴。

対中措置は、個人等への金融制裁(資産凍結)及び査証発給制限を除くと、輸出制限(輸出管理)、輸入禁止(税関での輸入差し止め)、投資禁止(米国人による対象企業の株式購入禁止)が主となっている。

(1) 「エンティティ・リスト」掲載による輸出制限

トランプ前政権下の2019年10月9日、米商務省産業安全保障局(BIS)は中国・新疆ウイグル自治区公安庁等の20政府機関と監視カメラ大手のハイクビジョン等中国企業8社を「エンティティ・リスト」に追加した。その後も、監視技術・遺伝子解析技術関連企業や強制労働に関与した企業が同リストに追加されていった。

「エンティティ・リスト」とは、「輸出者がライセンスを取得しない限り、輸出管理規則(EAR)の対象となる物品等の一部又はすべてを受領することが禁止されている外国の企業等」のリストであり、「米国の国家安全保障や外交政策上の利益に反する活動を行う個人、企業、研究機関、政府機関など」が掲載される。リスト掲載企業への規制対象品目の輸出・再輸出等には事前許可申請が必要であり、当該申請は原則否認されることとされている⁵。米国企業に限らず、日本企業や日本国内の取引も規制対象となりうるので注意が必要となっている⁶。

バイデン政権になると、中国・新疆ウイグル自治区が世界の主生産地となっているポリシリコン(太陽光パネル)関連や監視技術関連等の中国企業がエンティティ・リストに追加された。そして、冒頭で触れたように、2021年12月16日には、中国・人民解放軍の現代化やイランへの技術提供を理由とするものと合わせ、中国企業34社がエンティティ・リストに追加された(図表1)。その公表に際し、レモンド商務長官は、中国は生命を守ることでできるバイオテクノロジーや医学上のイノベーションを自国民の統制と民族的・宗教的少数者の弾圧に用いていると非難した⁷。

監視技術や遺伝子解析技術は、国家安全保障にかかわる機微技術でもあり、「新興技術(emerging

図表 1 新疆ウイグル自治区での人権侵害等を理由とした米国による「エンティティ・リスト」掲載

	実施日	対象
トランプ	2019年10月9日	<ul style="list-style-type: none"> 20政府機関(新疆ウイグル自治区公安庁等) 8企業(監視技術関連)
	2020年6月5日	<ul style="list-style-type: none"> 9団体・企業(監視技術関連)
	2020年7月22日	<ul style="list-style-type: none"> 強制労働関連9社 遺伝子解析関連2社
バイデン	2021年6月24日	<ul style="list-style-type: none"> 太陽光パネル(ポリシリコン)関連等5社
	2021年7月12日	<ul style="list-style-type: none"> 監視技術関連等14社
	2021年12月17日	<ul style="list-style-type: none"> AI関連等34社

(資料) 米商務省産業安全保障局ホームページより、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

technologies)」として輸出管理の対象となりうるものである。また、トランプ前政権が2018年1月に2002年以来となる1974年通商法第201条に基づく緊急輸入制限（セーフガード）措置を発動したのは太陽光発電関連製品であった⁸。トランプ前政権以来、人権侵害への関与からエンティティ・リストに掲載された企業は、米国内の産業保護や新興技術の輸出管理といった観点からも規制対象となりうる企業と重なっている。

（２）中国・新疆ウイグル自治区からの輸入禁止

中国・新疆ウイグル自治区での強制労働によって生産されたとして、米国土安全保障省税関・国境保護局（CBP）の「違反商品保留命令（Withhold Release Order: WRO）」により、輸入差し止めの対象となる企業・製品も増えてきた。

トランプ前政権下では、2019年9月30日以降、衣類や髪製品、綿製品、コンピュータ部品等の企業の製品が同命令の対象となっていたが、同政権最末期の2021年1月13日には、綿・トマト製品を対象に新疆ウイグル自治区が「地域」として初めて同命令の対象となった。米政府によれば、新疆ウイグル自治区における綿繊維（cotton lint）生産は、中国全体の85%超を占め、世界の20%を占めるとされる⁹。バイデン政権下でも、2021年6月23日にシリコン関連製品につき中国企業1社（とその関連会社）に対して同命令が発せられている¹⁰（図表 2）。

中国・新疆ウイグル自治区での強制労働による生産を理由とした米当局による違反商品保留命令は、日本のアパレル企業の商品がそれによって輸入差し止めになったことで、日本国内でもよく知られるようになった。この際同社は、輸入差し止めとなった綿衣料（男性用シャツ）は、規制対象企業（新疆生産建設兵団（XPCC））生産の原料を用いていないと異議を申し立てたが、それを十分に証明できていないとして却下されている¹¹。

2021年7月13日には、国務省、財務省、商務省、国土安全保障省、通商代表部、労働省が連名で、「新疆サプライチェーンビジネス勧告」（Xinjiang Supply Chain Business Advisory）を更新した。同文書は、人権侵害に関与する可能性のある主要な類型や政府による制裁措置を示して新疆ウイグル自治区に関連するサプライチェーン、事業、投資に関与する企業・個人のリスクを警告し、人権デューデリジェンスの強化を求めている。また、強制労働の疑いが報告されている産業として20の産業・品目を例示している¹²（図表 3）。

図表 2 新疆ウイグル自治区関連の違反商品保留命令 図表 3 強制労働の疑いのある産業・品目

	実施日	対象
トランプ	2019年9月30日 ～2020年9月3日	・ 衣類3社・髪製品3社、強制労働1団体
	2020年9月8日	・ 綿製品1社、IT部品1社
	2020年11月30日	・ 綿製品1社（XPCC）
	2021年1月13日	・ 綿・トマト製品 新疆ウイグル自治区（地域が対象）
バイデン	2021年6月23日	・ シリコン関連製品1社

（資料）米国土安全保障省税関・国境保護局ホームページより、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

○農産物・食品
原綿・ハミ瓜・コララ梨・トマト製品・ニンニク等、ステビア（甘味料）、砂糖、麺、食品加工工場
○軽工業品
綿製品、繊維・衣類（寝具・カーペット・ビスコース含む）、髪製品、履物、グローブ、清掃用品、玩具、印刷物
○電気・電子
携帯電話、電子部品組立
○鉱物・金属等
採掘（石炭・銅・炭化水素・原油・ウラン・亜鉛等）、金属シリコン、再生可能エネルギー（ポリシリコン・インゴット・ウエハー・結晶シリコン太陽電池及び同モジュール）
○サービス
建設、ホスピタリティ・サービス

（資料）「新疆サプライチェーンビジネス勧告」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

今般上下両院で可決された「ウイグル強制労働防止法」がバイデン大統領の署名により成立すれば、規制対象が大幅に拡大される。同法によれば、新疆ウイグル自治区で全部又は一部が採掘され、生産され、又は製造された物品には、1930年関税法第307条に基づく輸入禁止の推定が適用される。輸入者が当該製品が強制労働によるものではない明確な証拠（clear and convincing evidence）を示さない限り、当該製品の輸入は認められない。この措置は同法施行180日後に効力が生じる（同法第3条）。今後、「明確な証拠」に関するガイダンスが示されることになっているが、前述の日本のアパレル企業の例をみても、自社製品が強制労働によるものではないことを証明するのは容易でないとみられる。

（3）「中国軍産複合企業リスト」掲載による証券投資禁止

米株式市場に上場する中国企業に対しては、「外国企業説明責任法」に基づく監査強化等が進められてきたが、「人権」の観点からの規制もこれに加わった。トランプ前政権下では、2020年11月12日の大統領令により、米国資本が中国の軍事的発展・現代化に利用されているとして、1999年国防授權法第1237条に基づき、国防長官が「共産主義中国の軍事企業（Communist Chinese Military Companies: CCMC）」に指定した企業の米国人・企業による証券取引が禁止された¹³。同大統領令を修正する2021年1月13日の大統領令では、米国人・企業による証券の所有も禁じられた¹⁴。

このトランプ政権下の両大統領令に代わり、2021年6月3日にバイデン大統領による新たな大統領令が発せられた。同大統領令では、先の2つの大統領令で指摘された理由に加え、監視技術が深刻な人権侵害に用いられているとして、監視技術関連の中国企業が規制対象となった。規制対象は、CCMCリスト掲載企業から「中国軍産複合企業」（Non SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies: NS-CMIC）リスト掲載企業へと変更され、指定権限も財務長官に移された¹⁵。同リスト掲載企業については2021年8月2日以降、新規に追加掲載される企業については掲載の60日後から、米国人による証券の購入・販売が禁止された。すでに保有している証券の売却のみ、2022年6月3日、あるいはリスト掲載の365日後（いずれも米東部時間午前0時1分）まで認められている。また、「米国人」には、米国市民の他に、米国法に基づき設立された法人や外国企業の米国支店等も含まれる¹⁶。

同大統領令発令時に同リストに59社が掲載され、12月10日に高度な顔認証技術を有するセンスタイム社（商湯集団有限公司）が、同16日にドローン大手のDJI社他、AI関連企業等計8社が同リストに追加された¹⁷。

3. 「価値」に基づく対中デカップリングの拡大

こうした米国の措置に対し、中国は強く反発している。米議会の対中強硬姿勢もあり、人権や民主主義といった「価値」に基づく米国の対中措置は今後も続いていくものとみられるが、中国がこれに対抗・報復することも想定される。

米国が価値に基づく対中措置の発動を活発化すれば、米中部分的デカップリングは、2つの点で拡大していくことが見込まれる。

ひとつには、対象品目・産業の拡大である。これまでの米中部分的デカップリングは機微技術を中心としたものであり、その対象は半導体等のハイテク製品が主であった。しかし、米政府の「新疆サプライチェーンビジネス勧告」で例示された産業・品目（図表 3参照）で明らかのように、人権侵害

に対する制裁措置の対象になりうるのは鉱物や農産物・食品、衣類、コンピュータ部品等、多様である。また、センスタイム社やDJI社のように、すでにエンティティ・リストに掲載されていた企業がNS-CMICリストにも掲載されるといった、物品や技術、資本面でのデカップリングが相乗効果で拡大していくことも想定される。実際に、米議会に設置されている米中経済・安全保障検討委員会（USCC）は、様々な観点から各省の権限で作成されている対中制裁リストを「合理化」し、例えば、エンティティ・リストに追加された企業は自動的にNS-CMICリストにも掲載し、その反対も同様とするよう提言している¹⁸。

もうひとつは、措置発動国の拡大である。機微技術に関しても、米国は欧州連合（EU）等と協力して対中輸出管理の強化を図っているが、価値に基づく対中措置でも米国の同盟国・パートナー国がこれに同調し、米中間のみならず、米国及びその同盟国と中国の間でのデカップリングへと拡大していくことが見込まれる。特に、人権に関しては、多くの先進諸国が企業に対して人権デューデリジェンスの強化を求めている¹⁹。日本においても、2021年7月1日に経済産業省が「ビジネス・人権政策統括調整官」並びに「ビジネス・人権政策調整室」を設置、11月に発足した第2次岸田政権では国際人権問題担当の内閣総理大臣補佐官が任命されるなど、政府の取り組みも強化されている。また、企業の関心も高まっており、経済産業省・外務省のアンケート調査では、回答企業の5割強の企業が人権デューデリジェンスを実施していると答えている²⁰。

2021年6月に開催されたG7コーンウォール・サミットでは、首脳コミュニケにおいて「我々は、個人を強制労働から守り、グローバルなサプライチェーンが強制労働の利用に関わらないことを確保するため、我々自身が利用できる国内的手段及び多国間機関を通じて協働し続けることにコミットする」ことが謳われた²¹。これを受けた11月のG7貿易大臣会合では、「強制労働に関するG7貿易大臣声明」が出され、「我々は、グローバル・サプライチェーンにおいて強制労働が行われないこと及び強制労働を実行した者が責任を負うことを確保するため、継続して協働する」とされた²²。

冒頭で触れたように、米主催の民主主義サミットに際しては、「輸出管理と人権」イニシアティブが立ち上げられ、深刻な人権侵害に用いられる技術の拡散を防止する輸出管理のため、同志国が政治的に約束する自発的で非拘束な行動規範の確立のために作業すると共同声明が発出された。同イニシアティブには、米国とオーストラリア、デンマーク、ノルウェーが参加し、カナダ、フランス、オランダ、英国が支持を表明している²³。日本は、「米国等に単に追随し、限られた関係国との間で議論するのではなく、より多くの同志国と議論することが適切と考え、共同声明への参加を見合わせ」たが、「基本的価値観を共有する欧米等の同志国と緊密に連携して深刻な人権侵害を阻止するという米国提案の動機には賛同しており、米国含む関係国と積極的に議論を行っていききたい」と、萩生田光一経済産業大臣が述べている²⁴。

米中対立が長期化・常態化する中で、来たる2022年には、機微技術に関するものに加え、価値に基づく対中デカップリングが米国と日本を含むその同盟国・パートナー国で進んでいくとみられる。日本企業は、人権デューデリジェンスへの対応と合わせ、価値に基づく対中デカップリングがどこまで進行するか、注視する必要がある。

¹ The White House, 'Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, December 6, 2021.'

² U.S. Department of State, 'On Human Rights Day,' December 10, 2021.

³ U.S. Department of State, ‘Determination of the Secretary of State on Atrocities in Xinjiang,’ January 19, 2021.

⁴ 就任直後の 2021 年 1 月 27 日、ブリンケン国務長官は質問に答える形で、トランプ政権下の認識は変わっていないと述べている。U.S. Department of State, ‘Secretary Antony J. Blinken at a Press Availability,’ January 27, 2021.

⁵ 米商務省産業安全保障局ホームページによる (<https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/lists-of-parties-of-concern>、2021 年 12 月 17 日最終アクセス)。

⁶ 詳しくは、一般財団法人安全保障貿易情報センター (CISTEC) 「EAR 超入門」等を参照のこと。

⁷ U.S. Department of Commerce, ‘Commerce Acts to Deter Misuse of Biotechnology, Other U.S. Technologies by the People’s Republic of China to Support Surveillance and Military Modernization that Threaten National Security,’ December 16, 2021.

⁸ The White House, ‘Presidential Proclamation to Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Certain Crystalline Silicon Photovoltaic Cells,’ January 23, 2018. 大型家庭用洗濯機も同時に対象となっている。

⁹ U.S. Department of State, Department of the Treasury, Department of Commerce, Department of Homeland Security, Office of the U.S. Trade Representative and Department of Labor, ‘Xinjiang Supply Chain Business Advisory, Risks and Considerations for Businesses and Individuals with Exposure to Entities Engaged in Forced Labor and other Human Rights Abuses linked to Xinjiang, China,’ July 13, 2021.

¹⁰ 2021 年 5 月 28 日には、強制労働を理由に大連遠洋漁業金槍魚釣有限公司の製品（水産品）に違反商品保留命令 (WRO) が発せられている。船舶ごとではなく、船団全体に WRO を発するのは初のケースとされている。

¹¹ U.S. Customs and Border Protection, ‘Application for Further Review; 19 U.S.C. § 1307; Denial of Protest No. 270421154598,’ May 10, 2021.

¹² 注 9 に同じ。

¹³ The White House, ‘Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Communist Chinese Military Companies,’ November 12, 2020.

¹⁴ The White House, ‘Executive Order on Amending Executive Order 13959–Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Communist Chinese Military Companies,’ January 13, 2021.

¹⁵ The White House, ‘Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People’s Republic of China,’ June 03, 2021.

¹⁶ 規制の変遷等につき、みずほ銀行国際戦略情報部「米国の対中投資規制アップデート～「特定の中国企業に対する証券投資がもたらす脅威に関する大統領令 (EO14032)」について～」2021 年 6 月参照。

¹⁷ U.S. Department of Treasury, ‘Treasury Identifies Eight Chinese Tech Firms as Part of The Chinese Military-Industrial Complex,’ December 16, 2021.

¹⁸ The U.S.-China Economic and Security Review Commission, ‘2021 Report To Congress of the U.S.-China Economic And Security Review Commission,’ November 2021.

¹⁹ この点については、日本貿易振興機構 (ジェトロ) 「特集 サプライチェーンと人権」(https://www.jetro.go.jp/world/scm_hrm/) が詳しい。

²⁰ ただし、人権デューデリジェンスを実施していると回答した企業のうち、海外の間接仕入先まで対象としていると回答した企業は 25%、海外の最終顧客まで対象としていると回答した企業は 10%となっている。経済産業省・外務省『『日本企業のサプライチェーンにおける人権に関する取組状況のアンケート調査』集計結果』2021 年 11 月。

²¹ 外務省「2021 G7 コーンウォール・サミット、G7 首脳コミュニケ (和訳)」2021 年 6 月 13 日。

²² 外務省「三宅伸吾外務大臣政務官の G7 貿易大臣第 3 回会合への出席、G7 貿易大臣コミュニケ (和訳)」2021 年 10 月 23 日。

²³ The White House, ‘Joint Statement on the Export Controls and Human Rights Initiative,’ December 10, 2021.

²⁴ 経済産業省「萩生田経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」2021 年 12 月 14 日。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。
