

みずほレポート

2020年6月26日

COVID-19と通商秩序

—経済安全保障が埋め込まれたグローバリズムへの修正

- ◆新型コロナウイルス(COVID-19)のグローバルな感染拡大は、「コロナ前」から存在したいくつかの潮流を加速させた。通商秩序の観点からは、①自国第一(優先)主義の拡大・深刻化、②米中対立の常態化、③ハイパーグローバル化の終焉、の3つの潮流を指摘できる。
- ◆その結果、グローバル化への国家による統制(介入)が強まり、自由と経済効率を最重視してきたこれまでのグローバリズムが、国家安全保障や経済安全保障が埋め込まれたグローバリズムへと修正が図られ、スマート・グローバル化へ移行することになるだろう。
- ◆「コロナ後」の世界では、世界各国は自国の経済再建を最優先課題とする過程で、自国第一の政策に陥りかねない。また、各国間で対中政策の相違もみられる。そうした中で日本には、有志国間連携の強化による多国間協調の立て直しを主導することが求められる。
- ◆日本企業は、グローバル・バリューチェーンを強靱性(resilience)と自立性(autonomy)の確保の観点から見直す必要に迫られている。また、対中依存度の低減や米中の部分的デカップリングへの対応も必要となるだろう。

政策調査部 主席 研究員 菅原 淳一
03-3591-1327 junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp

●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。

目 次

I.	はじめにーコロナ・ショック後の世界	1
II.	せめぎ合う自国第一主義と多国間協調	2
1.	忍び寄る自国第一主義	2
(1)	貿易相手国の不信を招いた輸出制限措置	2
(2)	保護主義と結びつきかねない生産拠点の国内回帰支援	4
(3)	対中警戒感を背景とした対内投資規制強化	5
2.	多国間協調体制再構築の可能性	6
III.	「新常态」としての米中対立	8
1.	米国の対中政策:関与政策からの転換	8
2.	広範な領域にわたる米中対立	9
IV.	ハイパーグローバル化からスマート・グローバル化へ	11
V.	「コロナ後」の日本の通商戦略	13
VI.	日本企業の GVC 再編への影響	15
1.	GVC の強靱性と自立性の確保	16
2.	対中依存度の低減と米中デカップリングへの対応	17
VII.	おわりに	18

1. はじめにーコロナ・ショック後の世界

新型コロナウイルス(COVID-19)のグローバルな感染拡大(コロナ・ショック)が我々の生活に与えた影響は多方面にわたり、また、甚大である。国際政治や通商秩序を巡る議論においても、多くの識者が『「コロナ後」の世界はそれ以前の世界とは異なる』と指摘している¹。

新型コロナウイルスが国境を越えて感染拡大を続けていく一方、世界各国は国境を閉ざして国内の感染拡大を抑止し、経済への打撃をより小さくするよう努めた。それは、グローバル化した社会に生きてきた世界各国の国民に「国民国家(nation state)」と「国民経済(national economy)」の重要性を思い出させた。その理由として、英フィナンシャル・タイムズ紙のチーフ外交問題コラムニストであるギデオン・ラックマン氏は、①緊急時には国民は国家を頼ること、②グローバル・サプライチェーンの脆弱性が明らかになったこと、③保護主義、生産の国内回帰、より厳格な国境管理への要求が高まったこと、を挙げている(Rachman (2020))。

しかし、これは「コロナ後」の世界がそれ以前とは断絶した、不連続な世界になることを意味するものではない。「コロナ前」にもみられた問題が増幅され、一層大きな問題となった世界が「コロナ後」にやってくるというのが多くの識者の見解である。つまり、コロナ・ショックは、「コロナ前」から存在したいくつかの潮流を加速させるものと捉えられている。

では、「コロナ前」にもみられたどのような「潮流」が「コロナ後」に加速するのか。例えば、イアン・ブレマー・ユーラシアグループ社長は、①脱グローバル化、②「自国第一」主義と共に台頭したナショナリズム、③真の政治超大国として頭角を現し始めた中国、という3つの潮流を挙げている(ブレマー(2020a))。米外交問題評議会(CFR)のリチャード・ハース会長は、①米国のリーダーシップの衰退、②国際協調の弱体化、③大国間の不和、が「コロナ後」により鮮明になると指摘している(Haass (2020))。他にも多くの論者が、様々な視点から議論を展開している。政治面におけるポピュリズムや権威主義の拡大、経済面では新自由主義やその下での格差拡大への批判が強まることも見込まれる。

これらの議論を参考に、コロナ・ショックの通商秩序への影響を考えると、端的には、「グローバリズムの修正」といえるだろう。これまで、自由と経済効率を偏重する行き過ぎたグローバリズムへの批判が強まっていたが、これにコロナ・ショックが加わったことにより、グローバリゼーションへの国家による統制(介入)が強まり、リスクへの対応や国家安全保障・経済安全保障が埋め込まれたグローバリズムへと修正されるのではないか。その際、「コロナ後」に加速する「コロナ前」からみられた通商面における重要な潮流とは、①自国第一(優先)主義の拡大・深刻化と多国間協調とのせめぎ合い、②多岐にわたる米中対立とその常態化、③ハイパーグローバリゼーションの終焉とスマート・グローバリゼーションへの移行、の3点になると思われる²。

本稿では、これら3点につき検討した上で、「コロナ後」の世界における日本の通商戦略と日本企業のグローバル・バリューチェーン(GVC)の再編について考察を加え、それを実行する上でのリスクの所在を明らかにするよう試みたい。

¹ 例えば、Kissinger(2020)。

² 遠藤(2020)は、グローバル化は終わらないとしつつ、「変調グローバル化」の時代が出現しつつあると指摘している。その行方を左右する政治的要因として、①経済の安全保障化(securitization)、②米中の対立と興隆した中国への警戒、③グローバル・ガバナンスの諸問題の残存、を挙げている。

II. せめぎ合う自国第一主義と多国間協調

危機後の世界は、人々がその「危機」をどのように認識し、そこからどのような教訓を得るかによって変わってくる。今回の危機では、新型コロナウイルスのパンデミック(感染爆発、世界的流行)下で、必要な物資の確保等における国家間の争いを目の当たりにした人々は、自国第一主義をより強めるべきであるとの教訓を得たかもしれない。他方、ワクチン開発等、危機を乗り越えるには世界各国が情報を共有し、知見を持ち寄って協力することが不可欠であると痛感した人々が得た教訓は、多国間協調の再構築こそが重要であるということであったかもしれない。「コロナ後」の世界では、いかに自国第一主義を抑制し、多国間協調体制を再構築していくが問われることになるだろう。

1. 忍び寄る自国第一主義

新型コロナウイルスの感染がグローバルに拡大していく中で、自国第一主義の影も同様に世界各国への拡大していった。それは、①医薬品・医療関連品や食料等の輸出制限、②医療関連品や工業製品の生産拠点の国内回帰促進、③インフラや主要産業・企業を対象とした対内投資制限強化、という形で主に現れた。

(1) 貿易相手国の不信を招いた輸出制限措置

世界貿易機関(WTO(2020a))によれば、4月22日時点で80カ国・地域が新型コロナウイルス感染拡大に伴う輸出制限措置を導入した。その多くは、国内での感染拡大を防ぐため、マスク等の個人用防護具(personal protective equipment:PPE)をはじめとする医療関連品や医薬品の国内供給を優先するためにとられた措置であった。また、農産物・食料の輸出を制限する国も17カ国に及んだ(図表 1)。

図表 1 COVID-19 感染拡大に伴う主要国の貿易投資規制(例)(2020年4月30日時点)

医薬品・医療機器等の輸出制限・禁止		
米国	4月7日	個人用防護具(PPE)5品目(N95マスク等)の輸出は連邦緊急事態管理庁(FEMA)の許可制に
英国	2月25日	一部医薬品の輸出禁止、対象品目を段階的に拡大
EU	3月15日	特定のPPEを輸出許可制に(4/26まで→30日間延長)、独仏伊等が独自の輸出禁止・制限措置発動
ブラジル	4月23日	PPE等の輸出禁止
インド	4月4日	一部医薬品の輸出禁止、診断キットを輸出許可制に
ロシア	3月2日	一部医療機器等の輸出禁止(4/30解除)
農産物・食料の輸出制限・禁止		
ミャンマー	4月3日	コメの輸出許可の一時停止
ロシア	3月31日	小麦・大麦等の輸出割当、コメ・大豆等の輸出禁止(ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、アルメニアも)
ベトナム	3月25日	コメの輸出禁止(4/10解除)
対内投資規制		
EU	3月25日	対内投資審査ガイダンス公表、加盟国に戦略的資産保護のための規制強化求める。仏西等がすでに対応
豪州	3月29日	対内投資の事前許可が必要となる金額基準を引き下げ(ゼロ豪ドルに)
インド	4月18日	事前許可を要する国をパキスタンとバングラデシュから「国境を接する国」に拡大

(資料) Global Trade Alert、ジェトロ「ビジネス短信」等各種報道より、みずほ総合研究所作成

これらの措置を「自国第一主義」の表れとして一概に非難することはできない。WTO協定においても、人命に関わる危機に直面した国が国内で不足する医療関連品の国内供給を優先し、輸出制限措置を導入することを直ちに禁じてはない³。新型コロナウイルスの感染拡大を受けて開催されたG20貿易・投資大臣会合においても、「不可欠な医療物資、医療機器及びその他の重要な物品及びサービスに対する輸出制限を含め、必要と認められる場合には、的を絞って、目的に照らし相応で、透明かつ一時的なもの (targeted, proportionate, transparent, temporary) であって、最も脆弱な人々を守る上での我々の利益を反映し、貿易に対する不必要な障壁又はグローバル・サプライチェーンへの混乱を生じさせず、WTOのルールと整合的なものであることを確保する」ことを条件に、「新型コロナウイルスに対処するための貿易上の緊急措置」を参加各国がとることを認めている⁴。

しかし、今回の危機下でとられた措置が皆、これらの条件を満たしていたとは言い難い。また、満たしていた場合でも、危機下であって友好国の自国優先の姿勢を目の当たりにした国の国民感情に与えた影響は小さくなかったようだ。この点については、イタリアの例が象徴的である。感染拡大によって医療関連品の不足に陥ったイタリアが欧州連合(EU)に支援を求めた際に、EU加盟国はこれに応じず⁵、同時期にドイツやフランスはマスク等の輸出制限措置を導入した⁶。イタリアに手を差し伸べたのは、かねて同国との関係強化を図っていた中国であった⁷。その直後に行われたイタリアの世論調査では、最も友好的な国を中国とした回答が約半数を占め、最も友好的ではない国にドイツが挙げられ、フランスがこれに続いた。また、別の調査では、EU加盟国にとどまり続けることへの支持は、2年前の65%から44%に低下、EUからの離脱を支持する声は26%から42%へと増加した(Munchau (2020))。

Evenett (2020)は、これらの輸出制限措置を「近隣窮乏化(Beggar-thy-neighbour)」政策に倣い、「近隣罹患(化)(Sickening-thy-neighbour)」政策と呼んでいる。さらに、これらの措置は他国との信頼関係を損ない、協調を難しくさせるだけでなく、他国による同様の措置を招く、また、他国のナショナリストやポピュリストの保護主義的政策への要求を強めることになるとの懸念を示している。Rachman (2020)は、日本国内でもみられた消費者によるトイレットペーパー等の買い占め(買いだめ)と同じことを世界各国が国家として行ったらどうなるか、と疑問を投げかけている。

世界各国がとった輸出制限措置は、危機下にある国の国民に、危機時に頼りになるのは友好国でも国際機関・組織でもなく自国(国家)であり、他国への過度の依存は国家安全保障や自らの生活を守る上での脅

³ この点は、川瀬(2020)で詳細な分析がなされている。なお、同論文は、食料の輸出制限については、「個別の輸出国の事情にもよるが、現時点では顕在化したグローバルな危機的食糧不足は認められず、これらの措置は上記のような例外規定の射程内にあるものとは思われない。」として、医療関連品の輸出制限とは分けて議論している。

⁴ 外務省「第2回G20貿易・投資担当大臣臨時テレビ会議閣僚声明・附属書(仮訳)」2020年5月14日。ただし、農産品に関しては、「輸出制限を導入することを差し控えるとともに、各国の要件に適合する形で、国内の食料安全保障を妨げることなく、不必要な食料の備蓄を避ける」こととされている。

⁵ 欧州委員会のウルズラ・フォン・デア・ライエン委員長は、後日これを謝罪している。European Commission, “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU coordinated action to combat the coronavirus pandemic and its consequences,” 16 April 2020.

⁶ ドイツは3月4日に一部PPEの輸出禁止措置(3/12から輸出許可制に)、フランスも同日に国内のすべてのマスクを徴用し、事実上の輸出禁止措置をとった。なお、イタリアは2月26日にPPEを輸出許可制にしていた(Global Trade Alertによる)。

⁷ 「EU、マスク不足で亀裂 中国、影響力拡大」時事通信、2020年3月23日。

威となるとの認識を「コロナ前」よりも強めさせることになったといえるだろう。

(2) 保護主義と結びつきかねない生産拠点の国内回帰支援

ロバート・ライトハイザー米通商代表は、5月11日のニューヨーク・タイムズ紙への「米国の雇用をオフショアリングする時代は終わった」と題する寄稿(Lighthizer (2020))で、今回の危機によって「医薬品や医療関連品の供給源として、米国は他国に過度に依存していることが明らかになった」とし、「国民は、生産を米国に戻すことによって、今後数年間でこの戦略的な脆弱性を政策立案者が是正することを求めるだろう。」と述べている。EUのフィル・ホーガン貿易担当欧州委員は、4月16日のEU貿易相非公式会合で、自給自足(self-sufficiency)を目指すものではないとしつつ、EUの「戦略的自立性(strategic autonomy)」をいかに確保するかを検討する必要があるというのが、今回の危機から導き出される結論であると述べている⁸。

今回の危機では、世界各国が医療関連品の不足に悩まされ、また、部品や原材料の輸入が途絶して国内生産が停止に追い込まれたことから、他国への過度の依存がリスクであることが教訓とされた。そして、そのリスクを軽減するための方策として各国が打ち出しているのが、生産拠点の国内回帰(reshoring)である。

食料のような重要物資に関しては、国内生産、備蓄、輸入の適切な組み合わせによって確保するというのが常道である。今回の危機でマスク等の医療関連品につき、備蓄や輸入でも必要量を確保できなかった国が、医療関連品の生産拠点の国内回帰を図るのは自然な流れといえるだろう。しかし、すでにみられる政府による生産拠点の国内回帰支援の動きは、医療関連品等の緊急物資に限ったものではない。グローバル・バリューチェーン(GVC)の脆弱性を実感した各国政府は、より広範な製品の生産拠点の国内回帰支援に動き出している。

日本はそうした動きを最も早く示した国のひとつである。3月5日に開催された未来投資会議では、日本の中間財輸出入等における中国依存度の高さが示された上で(図表 2)、安倍晋三首相が「中国などから日本への製品の供給の減少による、我が国サプライチェーンへの影響が懸念される中で、一国への依存度が高い製品で、付加価値が高いものについては、我が国への生産拠点の回帰を図り、そうでないものについても、一国に依存せず、ASEAN諸国などへの生産拠点の多元化を図る。」と総括している⁹。4月30日に成立した令和2年度補正予算には、日本の対外(対中)直接投資額に比して大きな額ではないが、「サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費補助金」として2,200億円、「海外サプライチェーン多元化等支援事業」として235億円が盛り込まれた¹⁰。英国も同様に、医療関連品や戦略物資の対中依存度を低減し、国内回帰を図る「Project Defend」と呼ばれる計画を策定中と報じられている¹¹。

GVCの脆弱性を低減する方策として、生産拠点の国内回帰は必ずしも有効ではないとの指摘は多い(戸堂(2020))。その点は、東日本大震災をはじめ、日本国内で生じた自然災害被害を想起すれば容易に理解できる。しかし、今後国内経済の立て直しの段階に移行するに伴い、緊急物資に限らず、様々な製品の生

⁸ European Commission, “Introductory statement by Commissioner Phil Hogan at Informal meeting of EU Trade Ministers,” 16 April 2020.

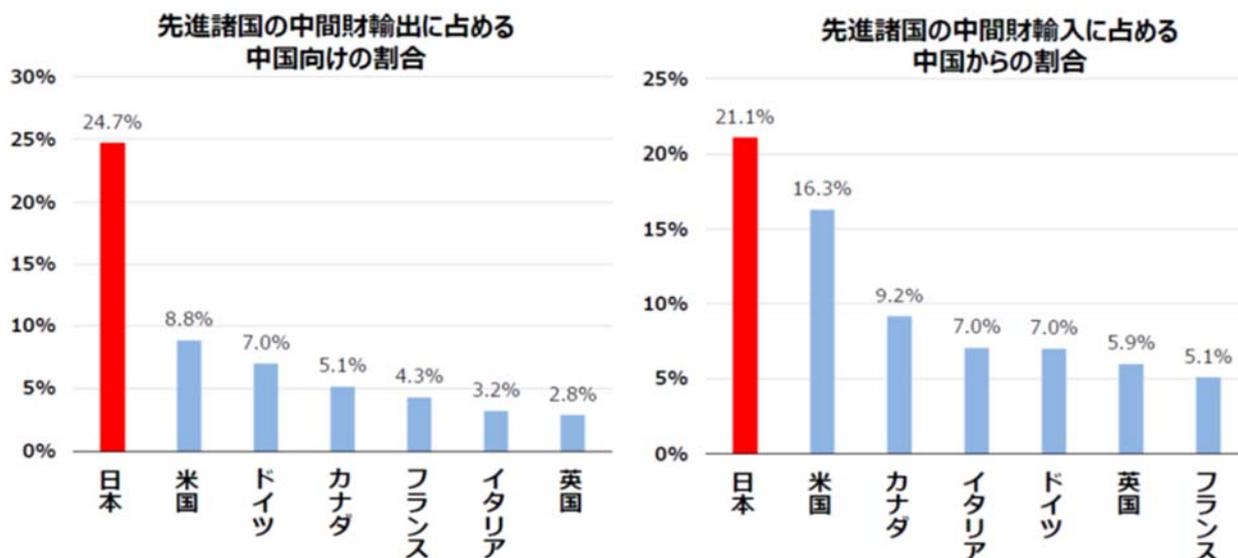
⁹ 首相官邸・日本経済再生本部「第36回未来投資会議(令和2年3月5日)・議事要旨」13頁。

¹⁰ 経済産業省「経済産業省関係 令和2年度補正予算(概要)」(令和2年4月)7頁。

¹¹ “Boris Johnson wants self-sufficiency to end reliance on Chinese imports,” *The Times*, May 22, 2020.

産拠点の国内回帰支援を打ち出す国が増えていくことも想定される。その中には、GVCの脆弱性の低減を目的にした、対象を絞った支援策だけではなく、関税引き上げ等を伴う保護主義的な国内産業振興策が含まれることが懸念される¹²。

図表 2 中間財輸出入における中国依存度の国際比較(2017年)



(注) 中間財は、加工品・部品の合計。経済産業研究所「RIETI-TID」を基に作成。
 (資料) 内閣官房日本経済再生総合事務局「未来投資会議(第36回) 基礎資料」3頁より抜粋

(3) 対中警戒感を背景とした対内投資規制強化

新型コロナウイルスの感染拡大の中で、対内投資規制の強化を図る国もみられた。これも、「コロナ前」からの潮流をコロナ・ショックが拍車をかけた事例のひとつといえるだろう(Kowalski (2020))。

「コロナ前」には、米国がFIRRMA(外国投資リスク審査現代化法)に基づき、CFIUS(対米外国投資委員会)による対内投資審査を強化したのをはじめ、EUや日本も同様の動きをみせた¹³。これらは、外国企業の機微技術へのアクセスに対する審査を強化する等、主に安全保障上の観点から進められたもので、この動きは今後も継続するとみられている。

この潮流にコロナ・ショックが与えた影響は、ひとつには、医薬品や医療関連品の製造企業への投資の審査をより厳格化する動きを生じさせたことである。その典型例が日本である。日本では、上場会社の取得時事前届出の閾値を10%から1%に引き下げることを内容とする改正外為法(外国為替及び外国貿易法)が2019年11月22日に成立し、本年5月8日から施行されたところであるが、「今般の新型コロナウイルス感染症の蔓延を踏まえ、国民の命・健康に関わる重要な医療産業の国内製造基盤を維持し、我が国の安全保障、人の生命又は健康に重大な影響を及ぼす事態を生じることを適切に防止する観点から、業種の範囲の見

¹² 川瀬(2020)は、「今後サプライチェーンの再編・多様化が課題になるが、その文脈で生産の国内回帰を支援するための輸入制限や補助金が政策手段となるのであれば、やはりWTO協定整合性の問題を生じる可能性がある。」と指摘している。

¹³ UNCTAD(2020)によれば、2019年にはほぼすべての先進国が国家安全保障の観点から戦略産業への投資審査の厳格化を図った。

直しを行う¹⁴こととし、「感染症に対する医薬品に係る製造業(医薬品中間物を含む)」と「高度管理医療機器に係る製造業(附属品・部分品を含む)」が、指定業種のうち特に重要で武器製造等が含まれる「コア業種」に追加されることとなった¹⁵。

もうひとつには、コロナ・ショックによって生じた株価の大幅下落や通貨安により、外国企業が自国の重要インフラや機微技術を有する企業の買収攻勢に出ることへの懸念を増大させ、各国をその抑止のための対内投資規制強化に突き動かしたことである。EUやカナダ、オーストラリア等がこうした動きをみせた(秋山(2020))。

EUでは、欧州委員会が3月25日に外国直接投資に関するガイダンスを示し、外国直接投資の審査権限を有する各加盟国に対し、EUの安全保障や社会秩序を損なう可能性のあるEU域外からの資本流入を阻止するよう求めた¹⁶。同ガイダンスでは、新型コロナウイルス感染拡大の中で医療分野の外国直接投資のリスクが高まっていること、株式市場の変動と過少評価によって外国企業によるEUの戦略的資産の買収リスクが増していることを警戒するよう求めている。

こうした対内投資規制強化の動きの背景には、各国の対中警戒感の高まりがある。中国政府の後押しを受けた中国企業が、この機に乗じて割安で自国企業を買収し、重要なインフラや機微技術を手に入れようとするのではないか。そうした懸念が米国、EU、日本等、世界各国に広がっている¹⁷。インドは4月18日、事実上中国を狙い撃ちにする投資規制の導入を発表した¹⁸。

これらの措置は、ともすると、保護主義的措置へと転化しかねない。日本の改正外為法の施行につき、大橋(2020)は、「今後の課題は、日本が保護主義に陥ったと他国から誤解されないためにも、安全保障上の重要性をむやみに拡大解釈しないように歯止めをかけることだ。」と注意を促している。

以上、ここで挙げた3形態の措置は、新型コロナウイルスの感染がグローバルに拡大し続ける中においては、必ずしも直ちに保護主義的措置、自国第一主義の表れとはいえないだろう。しかし、多くの論者が指摘しているように、そこには保護主義や自国第一主義に陥りかねない危険が潜んでいる。これらの措置が今後、近隣窮乏化策とならないよう、各国が自制し、また、互いに監視することが重要となる。

2. 多国間協調体制再構築の可能性

ブレマー(2020b)は、コロナ・ショック後の現状を「第2次世界大戦以降に構築された世界秩序は崩壊状態」にあり、「国際協調は筆者が知る限り最悪の状況」であると指摘している。他方、シンガポールのリー・シェン

¹⁴ 厚生労働省・経済産業省「対内直接投資等に関する命令第三条第三項の規定に基づき財務大臣及び事業所管大臣が定める業種を定める件の一部を改正する告示(案)等に対する意見募集(令和2年5月1日)。

¹⁵ 財務省・厚生労働省・経済産業省「対内直接投資等に係る事前届出対象業種の追加等を行います(令和2年6月15日)。本改正は7月15日から適用される。

¹⁶ European Commission, “Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe’s strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation),” C(2020) 1981 final, Brussels, 25.3.2020.

¹⁷ “Protectionism spreads globally with the new coronavirus,” *The Wall Street Journal*, May 29, 2020.

¹⁸ 「国境を接する国からの投資を事前認可制に、FDI政策改正」『ビジネス短信』、独立行政法人日本貿易振興機構、2020年4月27日。

ロン首相は、「新型コロナウイルスの世界的流行は、各国が協力することがいかに重要であるかをはっきりと思い出させた。感染症に国境は関係なく、パンデミックを抑制し、世界経済へのダメージを軽減するためには、国際協調が不可欠である。」と指摘している(Lee (2020))。しかし、その実現を決して楽観してはいない。

通商分野でのグローバルな多国間協調体制はWTOによって具現化されてきたが、そのWTO自体が「コロナ前」から危機的状況にある。リー星首相も、既存の多国間制度は現在の経済的・戦略的現実においてもはや効果的ではなく、その改革が急を要すると指摘した上で、その例としてWTOを挙げている。WTOは、その根幹ともいべき交渉機能と紛争解決機能において、機能不全に陥っていた¹⁹。しかし、米国、EU、中国といったWTO体制を支えるべき主要国の足並みが揃わず、改革に向けた動きが不透明感を増していた。そんな折、5月にロベルト・アゼベド事務局長が任期を1年残して8月末をもって辞任する意向を表明し、新事務局長の選任が必要となったことも、事態を悪化させるのではないかと懸念されている²⁰。

WTO改革を含む多国間協調は、「コロナ後」には「コロナ前」より厳しい試練の時を迎えることになるだろう。①世界各国が自国経済の立て直しを最優先し、自国第一の政策をとる懸念が高まること、②多国間協調を主導するリーダーが不在であること、がその理由として考えられる。

①の点については、前節でみたように、世界各国がパンデミックへの対応と国内経済再建の必要から、保護主義や自国第一主義に傾斜するおそれがあり、多国間協調を支える意志や能力を失ってしまいかねない。

②の点については、米国にリーダーたる役割を果たす意志がないことが大きい。今回の危機においては、2008年のグローバル金融危機(リーマン・ショック)や、2014年のエボラ危機時にみられた米国のリーダーシップがみられないことに対する米国内での批判や危機感が強い。Campbell and Doshi (2020)は、1956年のスエズ危機がグローバル・パワーとしての英国の終焉を示したように、米国が対応を誤れば、今回の危機が米国にとってのスエズ危機になりかねないと警鐘を鳴らしている。Haass (2020)は、今回の危機のひとつの特徴は米国のリーダーシップの欠如であるとし、それは他国の台頭による米国の相対的衰退の結果である以上に、世界をリードするという米国の意志の衰えの結果である、また、多くの米国民は今回の危機によって、世界(外国)への関与を弱め、自国のことに集中すべきという、ドナルド・トランプ政権の米国第一(America first)の考え方をいっそう強化するだろうと指摘している²¹。

ケビン・ラッド・オーストラリア元首相(アジア・ソサエティー政策研究所所長)は、今回の危機で米国と中国がともに力を弱め、世界は安全保障から貿易、パンデミック対応といったすべての領域で国際的な無秩序に向かってゆっくりと着実に漂流し続けるとの見解を示している(Rudd (2020))。

¹⁹ WTOの機能不全、改革の必要性については、中川(2020)参照。

²⁰ 「WTOトップ突然辞任 任期1年残し 機能不全に拍車」毎日新聞、2020年5月16日。

²¹ Haass (2020)はさらに、「コロナ前」から生じていた米国モデルの衰退という見方が、米政府のパンデミックへの対応のまずさによって強化されたと指摘している。米国モデルの魅力の衰退が米国の世界のリーダーとしての正当性や資質への他国の疑念を招く要因となっているとの見方は少なくない。Campbell and Doshi (2020)も、米国の世界のリーダーとしての地位は、その富とパワーに加え、正当性に基づいているとし、その正当性は、国内統治、国際公共財の提供、危機へのグローバルな対応を呼び起こし、調整する能力と意志に起因するが、今回の危機対応で米国はこの3要素とも満たしていないとの見解を示している。5月25日にミネソタ州で起こった黒人男性暴行死事件を発端とするデモ・暴動は、この見方をさらに強化することになるかもしれない。

世界各国が内向きの政策を優先せざるを得ず、リーダーも不在という状況下では、多国間協調体制の維持・再構築は困難となるだろう。しかし、リーマン首相の指摘の通り、今回の危機によって多国間協調の重要性を再認識した国も少なくないだろう。それらの有志国(like-minded countries)が、近隣窮乏化につながる自国第一の政策を抑制し、多国間協調の維持・再構築に向けて結束を強めることができれば、WTOをはじめとする多国間協調体制は改革の必要があるにしても、生き残ることができるだろう。例えば、今回の危機で国際協調の重要性が明らかになった公衆衛生や電子商取引(デジタル貿易)等の分野において、WTOの下で、あるいはその加盟国の多くが参加するルール形成が進展することが期待できるのではないかと。今秋の米大統領選の結果次第では、多国間協調重視への揺り戻しが起こり、気候変動等での成果を期待できるようになることも考えられる。

「コロナ後」の世界では、自国第一主義と多国間協調という相反する動きがせめぎ合い、混然とした状況が生まれるのではないだろうか。その状況下で、自国第一主義をいかに抑制し、また、多国間協調を維持・再構築できる課題・領域をいかに広げ、これに参加する国をいかに増やすかが問われることになるだろう。

III. 「新常态」としての米中対立

米国と中国の関係は、コロナ・ショックによって悪化の方向に向かっている。「コロナ責任論」を巡る非難の応酬に象徴されるように、米中間の相互不信が増幅している。また、コロナ対応を巡る国内の政権批判をかわすためという内政上の理由から、米中双方が相手国への非難を強めている。こうした米中対立も、「コロナ前」にすでにみられた潮流をコロナ・ショックが加速させた事象として捉えることができるだろう。

1. 米国の対中政策: 関与政策からの転換

5月20日、トランプ米政権は2019年国防権限法に基づき、「米国の対中戦略的アプローチ」を策定した(The White House (2020))。これは、中国をロシアと共に「現状変革勢力(revisionist power)」、「戦略的競争者(strategic competitor)」と明確に位置付けた2017年12月の『国家安全保障戦略』(The White House (2017))や、マイク・ペンス副大統領による2度の対中政策演説(2018年10月²²、2019年10月²³)等を踏襲した内容となっている。

同文書は、中国への関与深めることで、中国の政治的・経済的開放を促し、中国が建設的で責任あるグローバルな利害共有者となることを期待するという、1979年の米中国交樹立以来の米国の対中政策は、国内政治・経済改革を抑止する中国共産党の意思を過小評価していたとして、それまでのいわゆる関与政策を明確に否定している。そして、中国共産党は、自由で開かれたルールに基づく秩序を搾取し、自らの利益とイデオロギーに沿うように国際秩序を転換しようと試みており、米国の核心的利益を脅かしているとの厳しい対中認識を示している。中国が進める「一帯一路」についても、中国の国内経済要請に資する一方、国際規範・基準・ネットワークを改編し、中国のグローバルな利益とビジョンを前進させる包括的イニシアティブ

²² The White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” October 4, 2018.

²³ The White House, “Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture,” October 24, 2019.

であり、それにより不当な政治的影響力と軍事的アクセスを得ようと試みている、との認識を示している。

同文書には、競争は対決・対立に至る必要はない、米国の対中政策は、米国の利益を守るものであり、中国の国内統治モデルの転換を試みるものではない、中国を排除するものでもなく、世界の平和や繁栄への中国の前向きな貢献を歓迎する、といった文言もみられるが、米国は中国との関係を「2つのシステム間の長期にわたる戦略的競争」と捉えていることを明らかにしている。

今回の危機下における中国の行動は、こうした米国の対中認識をより強固にする方向に働いた。新型コロナウイルスを「武漢ウイルス」と呼び、中国が意図的に世界に拡散したかのように主張するトランプ大統領や米政権高官²⁴は極端にしても、情報開示の遅れ等、中国の初期対応が適切でなかったことがパンデミックにつながったとの見方は世界に広がり、米国では州政府や個人・企業が中国に損害賠償を求める集団訴訟を起こしている。米議会には、中国の責任を問い、大統領に対中制裁権限を与える法案も提出されている²⁵。

また、中国は、いわゆる「マスク外交」を展開した。中国国務院が6月7日に公表した中国政府の新型コロナウイルスへの対応に関する白書(The State Council Information Office of the People's Republic of China (2020))によれば、中国は5月31日までに27カ国に医療チームを派遣し、150カ国・4国際機関に支援を申し出、200カ国・地域に706億枚のマスク、3.4億着の防護服、9万6,700台の人工呼吸器等を輸出したという。その成否や効果には両論あるものの、中国がこの機に乗じて影響力の拡大を図ったとの見方は広く共有されている(Campbell and Doshi (2020)、Green and Medeiros (2020))。最近の中国の攻撃的な外交は「戦狼外交(Wolf Warrior Diplomacy)」と呼ばれ、世界各地で摩擦を生じている(栗原(2020))。

米国がこのような対中認識、対中政策をとり、中国が米国の対中警戒感を高める行動をとっている以上、「コロナ後」の世界では米中間の摩擦・対立を「新常态(new normal)」として捉えることが「コロナ前」以上に必要となるだろう。中国を戦略的競争相手とみなす米国の対中認識の基本部分はトランプ政権特有のものではなく、党派を超えた共通認識になっているとみられているため(日本国際問題研究所(2019))、政策面のバリエーションはあっても、米中間の摩擦・対立は長期間継続することを覚悟しなければならない²⁶。

2. 広範な領域にわたる米中対立

米中間の摩擦・対立は、貿易、投資、技術、金融、価値(人権、民主主義)、安全保障等、広範な領域にわたっている。

2018年7月から本格化した米中の制裁関税合戦は、2020年1月に第1段階(Phase One)の合意に至った。同合意では、中国は米国に対し、知的財産保護の強化や金融サービス市場の開放等とともに、トランプ大統領が特に重視する対米輸入を2年間で2,000億ドル拡大することを約束した。しかし、コロナ・ショックの影

²⁴ “Trump Aide Accuses China of Using Travelers to ‘Seed’ Virus,” Bloomberg, May 19 2020.

²⁵ 例えば、「新型コロナウイルス説明責任法(COVID-19 Accountability Act)」案が、5月11日に上院(S.3683)、同14日に下院(H.R.6863)に提出されている。

²⁶ Rudd (2020)は、米国の対中政策は2017年以前の「戦略的関与(strategic engagement)」に戻ることはなく、今秋の大統領選挙でトランプ大統領が再選を果たせばデカップリングと封じ込めに、民主党のジョー・バイデン候補が勝利すれば、部分的なデカップリングと限定的な領域での協調による「戦略的競争(strategic competition)」になるだろうと予測している。

響で、中国が初年度の約束を履行できる見込みはほぼなくなっている。

中国による機微技術等へのアクセスを制限するため、米国は対内直接投資規制や輸出管理の厳格化を進めている。2019 年国防権限法 (NDAA) や前述の FIRRMA、輸出管理改革法 (ECRA)、国際緊急経済権限法 (IEEPA) に基づく大統領令等を駆使し、ファーウェイ等の中国企業への米国の機微技術の流出阻止や米国内の通信ネットワークからの排除を図っている。米国は、日本や英国等の同盟国にも同様の措置をとるよう求めている。この様相は、米中間の「技術覇権」、「ハイテク覇権」を巡る競争と捉えられている (PHP Geo-Technology 戦略研究会 (2020))。

次世代情報技術等の重点分野で 2025 年までに「製造強国」となることを目標とする「中国製造 2025」、中国の技術規格の国際標準化を目指す「中国標準 2035」、「ハイテク分野をはじめとする民間技術の軍事転用で中国軍の軍事力強化の効率性」(防衛省 (2019)) の向上等につながると見込まれている「軍民融合戦略」といった中国の戦略に、米国の警戒心は高まっている。「技術覇権」、「ハイテク覇権」は安全保障に直結する問題であり²⁷、「米国の対中戦略的アプローチ」では、中国の「軍民融合戦略」への米国の警戒感が明確に示されている。軍事技術と民生技術を峻別することができず、軍民両用技術 (dual-use technology) の重要性が高まっている以上、ハイテク等の分野でのいわゆる「米中デカップリング」は、経済合理性を超え、安全保障の観点から進められていくことになるだろう。米中間の全面的なデカップリングは現実的ではないが²⁸、部分的なデカップリング (partial decoupling) が進行するとの見方は増えている (Olson (2020))²⁹。

最近米国は、米株式市場に上場する中国企業への監査を強化する方向に動いている。5 月 20 日には、「外国企業説明責任法 (Holding Foreign Companies Accountable Act)」案が全会一致で上院を通過した。同法案は、米国上場企業が上場企業会計監査委員会 (PCAOB) の監督下でない外国監査法人の監査を受けているため、PCAOB が財務情報を監査できない場合、当該企業は証券取引委員会 (SEC) に対し、外国政府機関 (a governmental entity) に所有・支配されていないことを証明する文書を提出しなければならないと規定している。また、同状況が 3 年続いた場合には、証券取引委員会 (SEC) は当該企業の株式の取引を禁じることとされている。中国は、中国及び香港で登記された監査法人の PCAOB による検査を認めていない。同法案には、米国上場外国企業は、母国政府機関の持分比率や取締役会メンバーである中国共産党員の氏名、定款に中国共産党の規定が含まれているかどうか等を開示しなければならないとの規定も含まれており、明らかに中国企業を念頭に置いている。6 月 4 日にはトランプ大統領が、米株式市場上場中国企業の慣行を調査し、60 日以内に報告することを大統領金融市場作業部会に求める大統領覚書を発している³⁰。

²⁷ 日本国際問題研究所 (2019) は、「先端技術は、軍事面のゲーム・チェンジャーとなるばかりか、技術そのものが外交ツールとして使われると想定されている。」と指摘し、これを「相互依存の武器化 (weaponized interdependence)」と表現している (3 頁、41 頁)。

²⁸ 米国の著名な歴史学者であるニール・ファーガソン氏は、経済社会上密接な関係にある米中デカップリングは不可能であるとの主張に疑問を呈し、「相手国を信頼できない地政学的理由があればデカップリングが起こるのは必然であり、それは歴史が証明している。」として、第 1 次世界大戦前の英独関係を例に挙げている (「ポストコロナの世界 激化する米中新冷戦」毎日新聞、2020 年 6 月 2 日)。

²⁹ 他にも、「選択的デカップリング (selective decoupling)」(Goldman (2020)) や、「部分的不関与 (partial disengagement)」(Boustany Jr. and Friedberg (2019)) との表現で、部分的デカップリングを戦略として示すものもある。

³⁰ The White House, “Memorandum on Protecting United States Investors from Significant Risks from Chinese Companies,” June 4, 2020.

今後、米市場での中国企業の上場維持や新規上場が難しくなることも想定される。

さらに、人権や民主主義といった「価値」に関わる場所では、香港や新疆ウイグル自治区における問題に対する対中制裁措置を含む法案が米議会ですでに成立し、また、現在も審議中である。香港に関しては、2019年11月には、1992年米国・香港政策法(United States-Hong Kong Policy Act of 1992)を強化する形で「香港人権・民主主義法(Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019)」が成立し、大統領は、香港に十分な自治が与えられていないと判断する場合、大統領令により香港の(中国より優遇されている)待遇を停止できること(1992年法に規定)や、香港での人権侵害に責任を有する個人を特定し、当該個人に制裁(在米資産凍結、査証取り消し、民事別・刑事罰)を科さなければならないこと等が規定された。5月29日には、中国の「香港での国家安全維持に関する法制度」(香港版「国家安全法」)の制定に向けた動きに対し、トランプ大統領は中国の動きは香港の自治を侵し、「一国二制度」を「一国一制度」に替えるものだとし、香港の独立関税地域としての地位や軍民両用技術の輸出管理の見直し等の制裁措置を科す意向を示した³¹。

新疆ウイグル自治区に関しては、中国当局による人権侵害を理由に、これに関わった中国企業との取引を制限(Entity List に掲載)した他³²、これに関与した個人・組織に資産凍結等の制裁を科すことを規定した「ウイグル人権法(Uyghur Human Rights Policy Act of 2020)」が6月17日に成立した。また、台湾を支援する法律(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019)が3月に成立、チベットを支援する法案(Tibetan Policy and Support Act of 2019)が1月に下院を通過している。

こうした米国が掲げる「価値」に関する問題は、米国が譲歩することが難しい一方³³、中国としても「核心的利益」に関わる問題であり、米国の「内政干渉」を認めることは困難である。同問題が引き金となり、貿易や投資、技術規制等の分野での制裁合戦に至ることが懸念される。

リー星首相は、パンデミックが米中間の相互不信を増幅し、米中の対立(rivalry)を悪化させたと指摘するとともに、米国が中国の封じ込めを図り、両国が長期に及ぶ対立に陥れば、「一方が平和的に崩壊した冷戦の終焉のような終わり方にはならないだろう」(Lee (2020))と警告している。米中対立を「新常态」と捉えると同時に、そのエスカレーションを防ぐ方策が米中両国、並びに日本を含む主要国に求められている。

IV. ハイパーグローバル化からスマート・グローバル化へ

第2次世界大戦後続いてきた自由主義的国際秩序(Liberal International Order)は、今回の危機以前から強い逆風にさらされていた。Rudd (2020)は、それはすでに崩壊し始めていたと述べている。グローバル化が一因となり、中間層の没落と格差の拡大を招いたとの批判は、リーマン・ショック後特に強まった。ブ

³¹ The White House, “Remarks by President Trump on Actions Against China,” May 30, 2020.

³² U.S. Department of Commerce, “U.S. Department of Commerce Adds 28 Chinese Organizations to its Entity List,” October 7, 2019.

³³ ただし、現時点においては、「価値」を重視した対中外交の中心は議会であり、トランプ大統領は対中貿易赤字削減等の経済的利益を中国から引き出すために、「価値」を含むその他の面では中国に対して譲歩する姿勢をこれまでも示している。この点については、国際問題研究所(2019)は、イデオロギーや価値に基づかない「トランプ政権の対中強硬政策からは、冷戦後の大きな課題ともいえる、米国が台頭する中国をどのように国際秩序に取り込み、どのような国際社会のあるべき姿を描いていくのか」という着地点が一向に見えてこず、これからの国際情勢の潮流の予測を難しくしている。」と指摘している(8頁)。

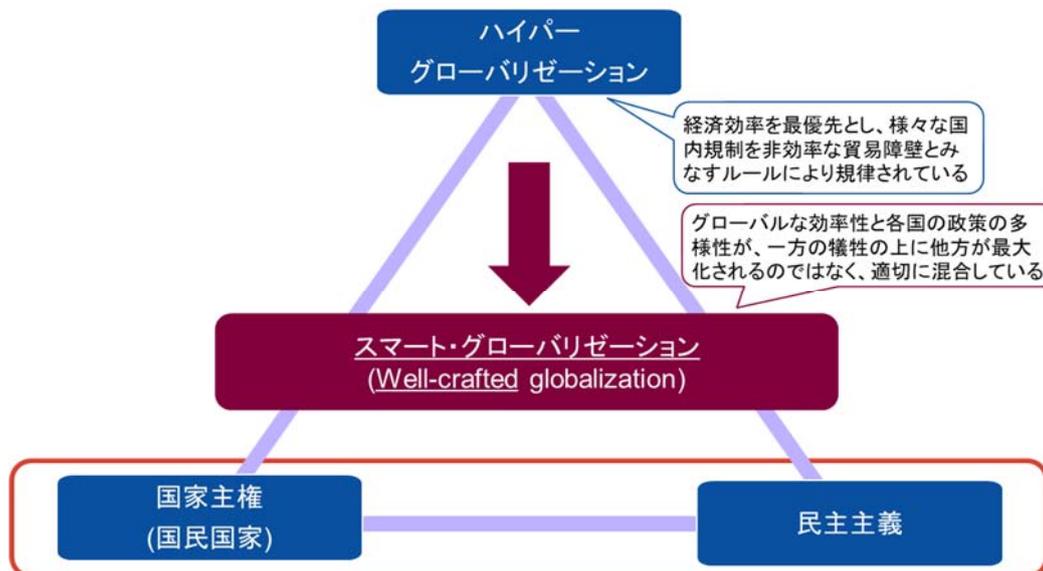
レマー(2020a)は、「脱グローバル化」を「コロナ後」の世界の特徴のひとつとして挙げている。

この点を考える上で大きな示唆を与えてくれるのが、よく知られた「世界経済の政治的トリレンマ」であろう。ダニ・ロドリック氏が唱えたこの主張は、ハイパーグローバル化(深い経済統合)、国家主権(国民国家)、民主主義(民主政治)のいずれか2つしか同時に満たすことができず、3つを同時に満たすことはできない、というものである(Rodrik (2007))。これに従えば、「コロナ前」から生じていた、ハイパーグローバル化に傾いていた重心を国家主権と民主主義の方向に押し戻す動きが、コロナ・ショックによって加速したと捉えることができるだろう。

ハイパーグローバル化とは、「行き過ぎたグローバル化」であり、経済効率を最優先とし、健康や環境等に関するものも含む様々な国内規制を非効率な貿易障壁とみなすルールにより規律された状況を指す。ロドリック氏は、ハイパーグローバル化からスマート・グローバル化(smart globalization)³⁴へと回帰することが重要だとし、それはグローバルな効率性と各国の政策の多様性が適切に混合され、いずれか一方が他方の犠牲の上に最大化されることのない状況とされる(Rodrik (2011)&(2016),(2020)) (図表 3)。

グローバル化をヒト、モノ、カネ、データ等が国境を越えて世界規模で自由に移動する現象とすれば、新型コロナウイルスの感染拡大に伴う一時的現象³⁵としてだけでなく、「コロナ後」の世界においてもグローバル化が鈍化することが考えられる。それは、世界各国が(ハイパー)グローバル化の修正を図るとみられるからである。

図表 3 世界経済の政治的トリレンマ



(資料) Rodrik (2011)&(2016),(2020)より、みずほ総合研究所作成

³⁴ 「巧みに作られたグローバル化(well-crafted globalization)」、「賢明なグローバル化(sensible globalization)」とも表される。

³⁵ WTO (2020)は、悲観シナリオに基づけば、世界貿易量は 2020 年に 32%減、21 年に 24%増となると予測している。国連貿易開発会議(UNCTAD)の予測では、世界の海外直接投資(FDI)は 20 年に最大 40%減、21 年にさらに 5-10%減になる(UNCTAD (2020))。

グローバリゼーションという現象を推し進めるために各国の貿易投資障壁の撤廃等を図る政策をグローバリズムとすれば、その修正を図る動きは「コロナ前」からすでにあつた。コロナ・ショックによる国民経済の重要性の再認識、自国第一主義の拡大、米中対立の常態化等から、各国はグローバリズムを国家安全保障や経済安全保障が埋め込まれたものへと修正を図る動きを加速させることになるだろう。第II章でみた各国の動きはその表れといえる。その結果、ハイパーグローバリゼーションは終わりを迎え、グローバリゼーションが鈍化することが見込まれる。世界各国は、グローバリゼーションの利益を享受しながら、これを適切に管理する均衡点を模索していくことになるだろう。

V. 「コロナ後」の日本の通商戦略

第II章第2節でみたように、「コロナ後」の世界はリーダー不在のより無秩序な世界になるとの見方が多い(Haass (2020), Rudd (2020))。その中で日本としてはいかなる通商戦略をとるべきか。一言でいえば、有志国間連携の強化による多国間協調の立て直しを主導する、ということになるだろう。しかし、これは容易なことではない。米国が「環太平洋パートナーシップ(TPP)」を離脱した際、残りの11カ国を糾合して「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ(CPTPP)」を短期間で合意に導いた日本の手腕に期待する向きもあるが(Lee (2020))、「コロナ後」の世界はより複雑である。

日本を取り巻く環境をより複雑にしている要因として2点指摘したい。ひとつは、各国が自国の経済立て直しを最優先課題とする過程で、自国第一の政策(近隣窮乏化策)に陥りかねないということである。もうひとつは、各国間での対中政策の相違である。

新型コロナウイルスの感染拡大で傷ついた国内経済立て直しのため、輸出促進や外資誘致を狙って、経済連携協定への参加等に積極的になる国があると見込まれる一方、国内産業保護のため貿易投資の自由化に消極的になり、コロナ・ショックへの対応や国家安全保障の確保を名目にした保護主義的措置に傾く国が現れることが懸念される(第II章第1節参照)。コロナ・ショックで打撃を受けた国内のセンシティブ・セクターに貿易投資自由化によってさらに外国生産者・企業との競争を促すことは、どの国においても政治的な困難が伴うだろう。こうした国は、有志国連携の輪に参加することを躊躇するのではないかと危惧される。

また、世界最大の貿易大国となった中国は、世界の多くの国にとって主要な貿易相手国である。さらに、ASEAN(東南アジア諸国連合)諸国を含む多くの新興国にとって中国は、一带一路のプロジェクト等を通じて経済的に最も緊密な国のひとつとなっており、中には対中債務が大きくなっている国もある(Steil and Rocca (2020))。国内で新型コロナウイルスの感染拡大が続く中、中国の「マスク外交」に助けられた国もあるだろう。これらの国の中には、国内経済立て直しのためにも中国との経済関係の一層の緊密化を図る国もあるとみられる。これらの国と、中国に対する輸出管理や対内投資規制の厳格化を進め、香港や新疆ウイグル自治区での人権・民主主義に関わる問題で中国に政策転換を求める日本やオーストラリア等の先進国との間では、対中政策で共同歩調をとることが難しく、それが多国間協調の障害となることが懸念される。

米中対立が常態化する中での多国間協調の維持・強化において、日本にとって重要なパートナーとなることが期待されるのがEUである。しかし、EU加盟国間では、コロナ・ショックからの経済復興策と対中政策を巡り、意見の相違がみられる(Munchau (2020))。イタリアのように、コロナ・ショックによってEUへの信頼度が

低下し、中国への親近感が増した国もある(第II章第1節(1)参照)。また、対米政策に関しても、EU加盟国間では差異がみられる(日本国際問題研究所(2019))。英国離脱後のEUが、さらに域内の結束に綻びをみせれば、域内政治が停滞し、グローバルな影響力も低下してしまいかねない。

日本が掲げる「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」実現のために不可欠のパートナーであるインドは、日本が同構想の戦略的・経済的基盤として重視するRCEP(東アジア地域包括的経済連携)への参加に後ろ向きの姿勢を示している(菅原(2019))。WTO改革を巡っても、日印間には意見の相違がみられる。

こうした難しさを抱えつつも、日本は、ASEAN諸国、EU、インドに加え、CPTPP参加国や英国等を巻き込んで、地域や政策領域といった枠組みに応じた有志国連合を形成し、保護主義的措置の抑止や、国際公共財としての多国間自由貿易体制の維持を図っていくことが重要となる。例えば、WTO改革では、意見の対立がみられる中で改革を進めようと努力しているオタワ・グループ³⁶という有志国連合がすでにある。コロナ・ショックによって公衆衛生や電子商取引(デジタル貿易)での多国間協調やルール形成の重要性が増しており、これらを議論する多国間枠組み(フォーラムや協定)の構築や、既存の枠組み(G20、APEC(アジア太平洋経済協力)等)の活用も課題となる³⁷。

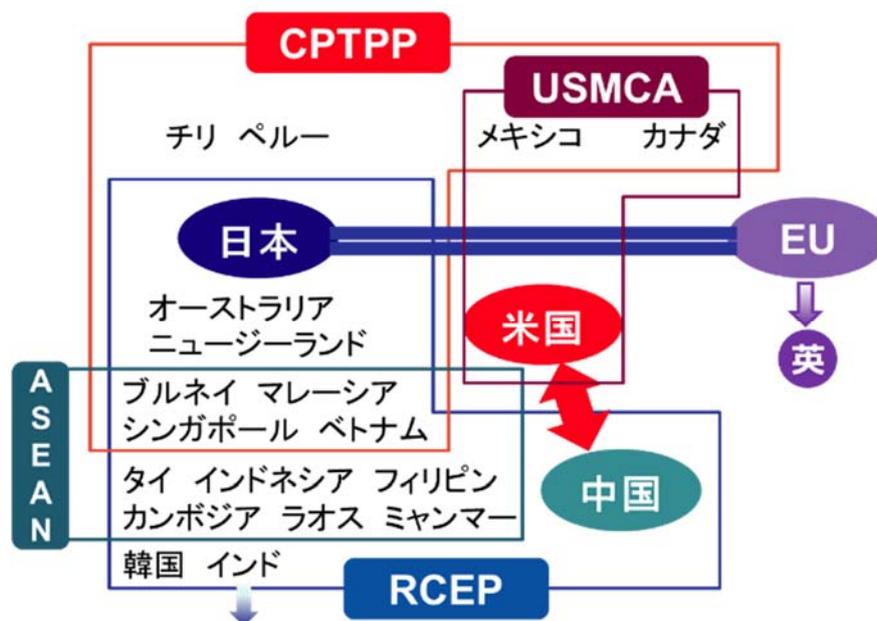
日本は、価値を共有する同盟国である米国と歩調を合わせ、中国の経済面での国家資本主義、安全保障(軍事)面での現状変更を求める行動の転換を求めていく必要がある。他方、密接な経済関係を有する隣国である中国と徒に対立することは日本にとり得策ではない。競争や対話を通じて政策変更を求め、国内改革を促すことによって、中国をルールに基づく多国間枠組みに取り込んでいくことが望ましい。その観点からは、米国のTPP復帰の働きかけや、中国も参加するRCEP交渉の早期妥結といった地域的取り組みも重要である。すでに英国が新規参加の意向を表明している(CP) TPPの拡大も有志国連携強化の一策となる(図表 4)。かつて中国が米EUの厳しい要求に応じてWTOに加盟したことに鑑みれば、多国間枠組みへの不参加のデメリットを大きくすることで、中国に参加のための国内改革を促すことも考えられる。

いずれも、「言うは易く、行うは難し」なことばかりではあるが、米中対立のさらなる激化や、それに伴う米中間の板挟みになる状況を避けるためにも、日本は有志国と手を携え、積極的に米中に自制や建設的対話を働きかけていく必要がある。

³⁶ 日本、EU、CPTPP 参加国の一部(オーストラリア、カナダ、チリ、メキシコ、ニュージーランド、シンガポール)や、ブラジル、ケニア、韓国、ノルウェー、スイスが参加している(外務省ホームページ)。

³⁷ 電子商取引に関しては、WTO の下で日本がオーストラリアやシンガポールとともに主導する WTO 電子商取引有志国会合がある(菅原(2020))。

図表 4 日本を取り巻く主な広域経済連携



(資料) みずほ総合研究所作成

VI. 日本企業の GVC 再編への影響

パーフェクト・ストーム — UNCTAD (2020)は、コロナ・ショック後に生じているグローバル・バリューチェーン(GVC)への影響をそう評した。これによって、GVCは変革を迫られている。しかし、この嵐は、新型コロナウイルスの感染拡大によってのみもたらされたものではない。「コロナ前」に存在した「メガトレンド」にコロナ・ショックが加わり、変革を加速した。この「メガトレンド」とは、①技術革新(新産業革命)、②経済ナショナリズム(保護主義)、③持続可能性(SDGs)の3点であるとUNCTAD (2020)は指摘している³⁸。

コロナ・ショックは、日本企業にGVCのあり方の再考を余儀なくした。新型コロナウイルス感染拡大が当初は中国、さらにグローバルに拡大したことにより、日本企業が世界中に張り巡らせたGVCは寸断され、部品供給は途絶し、国内外で生産停止に追い込まれた。日本企業は、過去にも東日本大震災やタイの洪水被害(ともに2011年)を経験し、GVCの見直しを行ってきた。また、気候変動対策やデジタル化への対応等への必要から、「コロナ前」からGVC再編に動き出していた。その意味では、日本企業によるGVC再編も、「コロナ前」からの動きがコロナ・ショックによって加速した事象といえるだろう。しかし、「コロナ後」のGVC再編は、これまでみてきたグローバリズムの修正、つまり、自国第一主義の拡大、米中対立の常態化、スマート・グローバリゼーションへの転換という3つの潮流を織り込んだものにする必要がある。

³⁸ 同旨の指摘は『2019年版ものづくり白書』にもある。同白書は、①第四次産業革命の進展、②グローバル化の展開と保護主義の高まり、③ソーシャルビジネスの加速、という3つの潮流により、我が国製造業がこれまで以上に高度で複雑な問題に直面する大変革期を迎えていると指摘している(70-71頁)。

1. GVCの強靱性と自立性の確保

GVCに関し、今回の危機で得られた教訓は、強靱性(resilience)と自立性(autonomy)の確保が重要であるということだろう。

強靱性の観点からは、GVC寸断リスク対策の常道は、GVCの多様化・分散化である。今回のようなグローバルに同時に生じる危機においても、危機の影響が生じるタイミングや危機からの回復のスピード等は国・地域ごとに異なるため、GVCの多様化・分散化は有効な対策となる。日本経済新聞が5月25～28日にかけて実施し、132社から回答を得たアンケート調査でも、今回の危機を受けサプライチェーンを見直す必要があるとの回答が72.1%、その方法として「危機発生に対応し柔軟に調達先を変更できるようにする」が65.3%、「特定国への集中を見直し分散化を進める」が57.1%(複数回答)となっている³⁹。戸堂(2020)は、「リスクに対処するための基本は分散化」であるとした上で、「既に日系企業が集積する東南アジアの中所得国に移転するだけでは分散化にならない」ため、「欧米や韓国・台湾・オーストラリアなどの先進国・地域へも供給網を拡大すべき」と指摘している。

こうした一層のグローバリゼーションを図る一方、自立性の観点からは、生産拠点の国内回帰(reshoring)を図ることもGVC寸断リスク対策となる。今回の危機では、医療関連品等の緊急物資の国内生産の重要性が再認識された。ただし、第II章第1節(2)でみたように、GVCの多様性・分散化の一環としての国内拠点の配置を越えて、広範な産業で日本国内への回帰が図られることは、リスクの国内集中や効率性・コスト等問題も多い。さらに、国内回帰によってGVCから切り離されることは、イノベーションを阻害し、競争力の喪失につながることも指摘されている(戸堂(2020)、O'Neil(2020))。

GVCの短縮化によりリスクの軽減を図るという方策も検討されている。いわゆる「地産地消」も「短縮化」の一形態といえるだろう。大消費地を核として少数の近隣国の生産拠点を結びつけることでバリューチェーンを短くし、晒されるリスクを減らして強靱性を高めようとするもので、効率性やコスト面に加え、環境負荷の低減という点でもメリットがある。地域経済統合や地域的な経済連携の進展に対応し、域内でバリューチェーンを完結すれば、バリューチェーンは短縮化される。

強靱性と自立性の双方の観点から推奨されているのが、戦略的な在庫の積み増し等の冗長性(redundancy)の確保である(O'Neil(2020))⁴⁰。冗長性の確保は効率性を犠牲にするもので、コスト増要因となるため、可能な限り避けるべきものとされてきたが、今回の危機のようなリスクに対応するためには必要なものであるとされる。これは、「ジャスト・イン・タイムからジャスト・イン・ケースへ」と表現されている⁴¹。

GVCの強靱性と自立性を確保することは、効率重視からリスク重視へとシフトすることになるため、いずれの方策でもコストは増加することが見込まれる。しかし、過去の例では、GVCの再編をコスト削減につなげた例もある。例えば、2011年のタイ洪水への対応では、「調達先の複数化・多様化により、サプライヤー間の競争が促されることになり、結果としてコスト削減につながるような事例」があった。また、「標準品の採用加速

³⁹ 「「供給網見直し」7割 企業、新常態探る テレワーク継続9割」『社長100人アンケート』、日本経済新聞、2020年6月1日。

⁴⁰ O'Neil(2020)のように、GVCの多様化・分散化も「冗長性」に含めることが多い。

⁴¹ 例えば、「Companies should shift from 'just in time' to 'just in case',」 *Financial Times*, April 21, 2020.

や、認証制度・信頼性評価の見直し」等のリスク対策が、「本来の事業環境の改善や競争力強化を生み出す潜在性を有していると考えられる」（経済産業省(2012)）。今回の危機に対応するGVC再編では、自動化やデジタル化を同時に進めることが鍵となるだろう。

2. 対中依存度の低減と米中デカップリングへの対応

GVC再編に当たっては、「中国一国依存」の問題にも対処しなければならない。第II章第1節(2)で述べたように、日本をはじめとする各国政府がすでに対中依存度の低減のための施策を実施、あるいは検討している。これは、GVCの多様化・分散化の点から必要なことといえる。

日本企業による生産拠点の中国からの分散化は、日中間の政治問題や中国における人件費の上昇等を背景に、いわゆる「チャイナプラスワン」の動きとして2000年代から生じていた。トランプ米政権下での米中貿易摩擦の激化により、この動きは加速したが、今回の危機がこれにさらに拍車をかける事態となっている。

米中対立の常態化によって、「中国一国依存」の問題は、「一国依存」の問題としてよりも、「中国依存」の問題としての側面が強くなっている。一国依存の問題であれば、中国への依存度を下げつつも、中国国内の生産拠点をGVCに組み込んだ再編が可能である。しかし、中国への依存が問題であり、中国をデカップリングするということになれば、中国国内の生産拠点をGVCから排除しなければならなくなる。ハイテク分野を中心とした部分的な米中デカップリングが進むとみられる中では、米国と中国を生産拠点としてまた市場として同一のバリューチェーンに組み込むことは困難になる。経済安全保障に関する日本国内の議論をリードしている甘利明自由民主党ルール形成戦略議員連盟会長は、「コロナ後のサプライチェーン(供給網)のあり方も重要課題となる。機微に触れる重要部品の調達を同盟国内で完結させるべきだ。そのうえで一般的な部品は中国企業とも取引する複数トラックにするのが望ましい」と、機微製品では中国を含まないサプライチェーン(“non-red supply chain”)を構築する、対中部分的デカップリングを目指す考えを示している⁴²。

「コロナ前」から進展していた「チャイナプラスワン」の動きと市場としての中国の重要性を鑑みれば、中国国内の生産拠点はGVCに組み込まれた輸出拠点としての役割を残しつつも、中国国内市場向けの生産拠点としての性格を強めていくとみられ、中国市場における地産地消(in China for China)型バリューチェーンの構築が進むことが想定される(伊藤(2020))。

米中双方でビジネスを行うことに伴う別のリスクもある。G7外相が「重大な懸念」を示した「香港国家安全法」については⁴³、香港や中国でビジネスをする外資系企業が同法への支持を表明して投資家等から非難を浴びている。米中対立の常態化の下では、日本企業もこうしたリスクを想定しておく必要があるだろう。

⁴² 「情報流出に危機感を 自民・甘利明氏」日本経済新聞電子版、2020年6月9日。日本国際問題研究所(2019)は、「日本政府としても、選択的デカップリングを余儀なくされるであろう。」と指摘している(3頁)。

⁴³ 外務省「香港に関するG7外相声明」(令和2年6月18日)。

VII. おわりに

本稿では、諸課題への対応におけるリスクの所在を明らかにすることを目的のひとつとしたため、悲観的に過ぎる箇所があるかもしれない。しかし、パンデミックという危機も、今回の危機の前には警鐘が鳴らされていたにもかかわらず、それへの備えは十分ではなかった。その意味では、悲観的な見方も役に立つのではないか。

本稿の冒頭で、「コロナ後」の世界はそれ以前とは断絶した、不連続な世界になるわけではない、「コロナ前」にもみられた問題が増幅され、一層大きな問題となった世界が「コロナ後」にやってくるのだ、と述べた。つまり、今回の危機は、これまでのいくつもの危機同様、その存在を知らながら対処を先送りしてきた問題に取り組むことを国家に、企業に、そしておそらく個人にも突きつけたといえよう。危機によって加速・増幅された分、それへの対処も難しくなっている。しかし、それにしっかり対処すれば、本稿で示した展望のうち悲観的な部分は変えられるかもしれない。

UNCTAD (2020)は、2030年に向けた10年間はGVC転換の10年になるだろうと予想している。GVC再編に限らず、本稿で取り上げた他の問題も、10年単位、あるいはさらに長期的に取り組む必要のあるものだろう。しかし、だからといって先送りしてよいわけではない。今回突き付けられた課題に着実に取り組むことが、いつか必ずやってくる次なる危機への備えの一助になるだろう。

[参考文献]

- 秋山士郎(2020)「新型コロナウイルス感染症の流行拡大で広がる投資規制厳格化の動き」『地域・分析レポート』、独立行政法人日本貿易振興機構、5月7日
- イアン・ブレマー(2020a)「世界新秩序への3つの潮流」『グローバルオピニオン』、日本経済新聞、4月16日
- (2020b)「世界に改革促す「適温」危機」『グローバルオピニオン』、日本経済新聞、6月18日
- 伊藤信悟(2020)「「コロナ後」のグローバル・サプライチェーンと中国」『外交』Vol.61, May/June、外務省
- 遠藤乾(2020)「コロナ危機とグローバリズム(中)経済の安全保障化 焦点に」『経済教室』、日本経済新聞、6月19日
- 大橋弘(2020)「21世紀の産業政策(下)規制・制度の設計、官民共同で」『経済教室』、日本経済新聞、6月1日
- 川瀬剛志(2020)「新型コロナウイルスと国際通商ルール」*Special Report*、独立行政法人経済産業研究所、4月16日
- 栞原 響子(2020)「中国の「戦狼外交」:コロナ危機で露呈した限界と課題」『国問研戦略コメント』(2020-11)、公益財団法人日本国際問題研究所、5月15日
- 経済産業省(2012)『通商白書』、6月
- 経済産業省・厚生労働省・文部科学省(2019)『ものづくり白書』、6月
- 公益財団法人日本国際問題研究所(2019)『戦略年次報告2019』、2019年12月12日
- 菅原淳一(2019)「RCEPは大きな岐路に」『みずほインサイト』、みずほ総合研究所、11月18日。
- (2020)「電子商取引(デジタル貿易)」『WTO改革の課題と方向』ITI調査研究シリーズ、No.98、一般財団法人国際貿易投資研究所、3月
- 戸堂康之(2020)「コロナショック後の世界(中) 企業、生産・調達の分散 継続を」『経済教室』、日本経済新聞、4月16日
- 中川淳司(2020)「WTO改革の課題と方向:総論」『WTO改革の課題と方向』ITI調査研究シリーズ、No.98、一般財団法人国際貿易投資研究所、3月
- PHP Geo-Technology 戦略研究会(2020)『ハイテク覇権競争時代の日本の針路』、政策シンクタンク PHP 総研、4月
- 防衛省(2019)『令和元年版防衛白書』、9月
- Boustany Jr., Charles W. and Aaron L. Friedberg (2019), “Partial Disengagement,” *NBR Special Report* no. 82, November 4.
- Campbell, Kurt M. and Rush Doshi (2020), “The Coronavirus Could Reshape Global Order,” *Foreign Affairs*, March 18.
- Evenett, Simon (2020), “Sickening thy neighbour: Export restraints on medical supplies during a pandemic,” *VOX*, 19 March.
- Goldman, David P. (2020), “US-China decoupling: a reality check,” *Asia Times*, April 14.

- Green, Michael, and Evan S. Medeiros (2020), “The Pandemic Won’t Make China the World’s Leader,” *Foreign Affairs*, April 15.
- Haass, Richard (2020), “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It,” *Foreign Affairs*, April 7.
- Kissinger, Henry A. (2020), “The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order,” *Wall Street Journal*, April 3.
- Kowalski, Przemyslaw (2020), “Will the post-COVID world be less open to foreign direct investment?” Baldwin, Richard E. and Simon J. Evenett (eds.) *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won’t Work*, CEPR Press.
- Lee Hsien Loong (2020), “The Endangered Asian Century,” *Foreign Affairs*, June 4.
- Lighthizer, Robert E. (2020), “The Era of Offshoring U.S. Jobs Is Over,” *The New York Times*, May 11.
- Munchau, Wolfgang, “Beijing is pitting EU countries against each other,” *Financial Times*, May 25.
- Olson, Stephen (2020), “US-China partial decoupling is inevitable, and must be carefully managed to minimise disruption,” *South China Morning Post*, 27 May.
- O’Neil, Shannon K. (2020), “How to Pandemic-Proof Globalization,” *Foreign Affairs*, April 1.
- Rachman, Gideon (2020), “Nationalism is a side effect of coronavirus,” *Financial Times*, March 23.
- Rodrik, Dani, (2007), “The inescapable trilemma of the world economy,” *Dani Rodrik’s weblog*, June 27.
- (2011), *The Globalization Paradox*, Oxford University Press.
- (2016), “From hyper-globalization back to sensible globalization,” *Dani Rodrik’s weblog*, September 19.
- (2020), “Globalisation after Covid-19: my plan for a rewired planet,” *Prospect*, May 4.
- Rudd, Kevin (2020), “The Coming Post-COVID Anarchy,” *Foreign Affairs*, May 6.
- The State Council Information Office of the People’s Republic of China (2020), “Fighting Covid-19: China in Action,” June.
- Steil, Benn, and Benjamin Della Rocca (2020), “Chinese Debt Could Cause Emerging Markets to Implode,” *Foreign Affairs*, April 27.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)(2020), *World Investment Report*, June.
- The White House (2020), “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May 20.
- (2017), “National Security Strategy of the United States of America,” December.
- World Trade Organization (WTO) (2020a), “Export Prohibitions and Restrictions,” 23 April.
- (2020b), “Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy,” 8 April.