

米国のインド太平洋経済戦略 IPEF 等を通じたフレンド・ショアリング推進

調査部首席研究員（プリンシパル）

菅原淳一

080-1069-4861

junichi.sugawara@mizuho-rt.co.jp

- 2022年5月20-24日のバイデン米大統領による日韓歴訪は、これまで「空白」とも言われたバイデン政権のインド太平洋地域への経済的関与の意思と戦略を明らかにする機会となった
- 東京では、日本との二国間協力の強化だけでなく、同地域の14カ国が参加する「インド太平洋経済枠組み（IPEF）」の立ち上げやQuad（日米豪印）でのサプライチェーン強靱化も図られた
- 米国は、これらを通じて価値を共有する同志国による安全で信頼できるサプライチェーン、いわゆる「フレンド・ショアリング」の構築を目指している。今回の日韓歴訪はその一歩となった

1. インド太平洋地域における米国の経済的リーダーシップの再建

2022年5月20日から24日にかけて、ジョー・バイデン米大統領は韓国、そして日本を訪問した。今回の日韓歴訪、特に東京での（オンライン開催を含む）多国間会合への参加は、米国のインド太平洋地域における経済的リーダーシップの再建と、「フレンド・ショアリング（friend-shoring）」の構築に向けた一歩を踏み出すものであったと言えよう。

2017年1月に発足直後のドナルド・トランプ政権がTPP（環太平洋パートナーシップ）からの離脱を表明して以降、米国の同地域への経済的関与に関する明確な戦略は示されていない。そこに生じた「空白」を、RCEP（地域的な包括的経済連携）発効やCPTPP（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）への加入申請等によって中国が埋めようとしている。こうした見方が米国内、また、インド太平洋地域に広がる中、バイデン政権には早急に同地域への経済的関与に関する戦略を明らかにすることが求められていた。

これに応えるべく、政権発足から1年以上を経て、2022年2月に『米国のインド太平洋戦略』が公表された¹。同戦略では、インド太平洋地域における安全保障戦略とともに、経済的関与戦略として、米国の同地域における役割強化と、同盟国・パートナー国との関係深化が謳われた。5月13日に米主催で開催された米ASEAN（東南アジア諸国連合）首脳会議に続く今回の日韓歴訪で、同地域で米国がリーダーシップを発揮していくという、北京にも届く「強力なメッセージを送る」²という目的は果たされたといえるだろう。ただし、同地域における米国の経済的リーダーシップを再建する具体的な作業はこれからである。

2. TPP 復帰の代替手段としての IPEF 推進

(1) IPEF の立ち上げ

今回の日韓歴訪の「目玉」は「繁栄のためのインド太平洋経済枠組み (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity: IPEF)」の立ち上げであった。IPEFは、2021年10月の東アジアサミット (EAS) においてバイデン大統領によってその構想が明らかにされ³、『米国のインド太平洋戦略』において同地域のインフラ整備支援を進めるB3W (Build Back Better World) イニシアティブとともに、米国の同地域における経済戦略の柱に位置付けられていた。ジェイク・サリバン国家安全保障担当大統領補佐官は、IPEFの立ち上げは「インド太平洋地域における米国の関与の画期 (a significant milestone)」となり、バイデン政権第1期の終わりには、「同地域における米国の関与が別の段階に入った時であったと振り返ることになるだろう」と述べている⁴。岸田文雄首相は、IPEFを同地域への「米国の強いコミットメントを明確に示すもの」として高く評価した⁵。

IPEFは、国内の強い反対によりTPPに復帰できないバイデン政権による、インド太平洋地域における経済的関与のための代替手段と捉えられている⁶。IPEFは、TPPのような「伝統的な自由貿易協定 (FTA)」とは異なる、「21世紀の経済的課題に対処するための21世紀型の経済的取り決め」と位置付けられている⁷。①貿易、②サプライチェーン、③クリーンエネルギー・脱炭素化・インフラ、④税・腐敗防止の4つの柱で構成されているが、「伝統的なFTA」の中核である物品貿易 (関税) の自由化等のマーケットアクセスは含まれていない (図表1)。したがって、ルールの策定や政策調整、協力・支援のための取り決めが中心になるとみられる。

図表 1 IPEF の 4 つの柱と米国が例示する内容

①貿易: 結びついた経済 (Connected Economy)

デジタル経済に関する高度なルール (越境データ移動、データ・ローライゼーション)、環境・労働基準、企業の説明責任規定

②サプライチェーン: 強靱な経済 (Resilient Economy)

サプライチェーンの透明性、多様性、安全性、持続可能性の向上。危機対応策の調整、主要原材料・加工材料、半導体、重要鉱物、クリーンエネルギー技術へのアクセス確保、サプライチェーンに関するこれまでにないコミットメント (早期警戒システムの確立、重要鉱物のサプライチェーンのマッピング、主要セクターにおけるトレーサビリティの改善、多元化努力の調整)

③クリーンエネルギー・脱炭素化・インフラ: クリーンな経済 (Clean Economy)

技術協力の深化、資金の動員、持続可能で耐久性のあるインフラの開発支援と技術協力の提供による競争力の向上と連結性の強化。クリーンエネルギー、脱炭素、インフラに関するこれまでにないコミットメント (再生可能エネルギー、炭素除去、エネルギー効率性基準、メタン排出削減)

④税・腐敗防止: 公平な経済 (Fair Economy)

効果的で強固な税制・租税回避抑制、マネロン対策、腐敗防止、能力構築支援

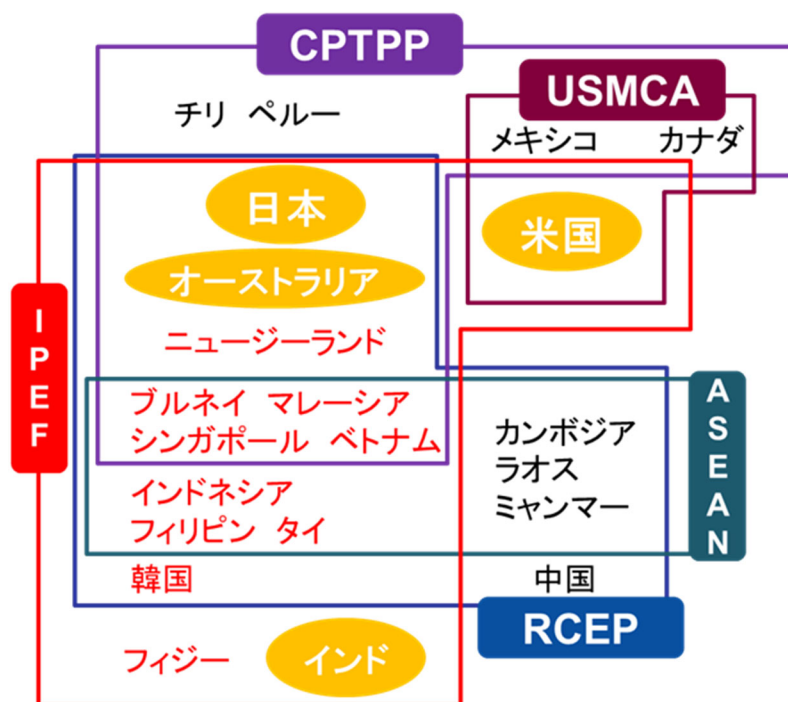
(資料) The White House, 'FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity' 及び外務省「繁栄のためのインド太平洋経済枠組みに関する声明」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

5月23日の「IPEFの立ち上げに関する首脳級会合」には、日米を含む13カ国が参加し⁸、26日にはフィジーが加わり⁹、IPEF参加国は14カ国となった（図表2）。中国への配慮から米主導の枠組みへの参加に慎重姿勢を示すのではないかとみられていたASEAN諸国からは、事前の見込みよりも多い7カ国が参加した。これは、IPEFへの参加に柔軟性が確保されたこと、中国への対抗という色彩が薄められたことなどが奏功したとみられている。

参加の柔軟性という点では、今回IPEFは、「設立するためのプロセスを立ち上げ」、「将来の交渉に向けた議論を開始する」ことに合意されたのであって¹⁰、参加国は示された4つの柱におけるすべての交渉への参加を約束したわけではない¹¹。また、今後の交渉で合意された取り決めは法的拘束力のあるものになることが想定されているが、参加国は4つの柱の下で合意されるいずれの取り決めに参加するかを自由に選べる（“cherry-pick”）ことになっている¹²。

対中色が薄められたという点では、米国は、IPEFへの参加は米中いずれかを選ぶ「踏み絵」をインド太平洋諸国に迫るものではなく、「(4つの柱で示したような) 重要な問題に対する中国のアプローチの代替案を提示する」（ジナ・レモンド米商務長官）ものであるとしている¹³。また、IPEFへの参加を希望していた台湾を初期参加国として招かなかったことも、ASEAN諸国の参加を促したとみられている¹⁴。

図表 2 IPEF 参加国と主な広域 FTA 等



(注) 丸囲みは Quad 構成国。
 (資料) みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

（２）IPEFは「黄身のない目玉焼き」か？

今後、4つの柱の具体的内容を議論、交渉していく中で、大きな問題とみられているのが取り決めへの参加のインセンティブである。4つの柱には、デジタル経済や環境・労働に関する高度なルール、効果的で強固な税制や腐敗防止等、米国をはじめとする先進国が重視する要素が多く含まれている。これらは、新興国・途上国からすれば、参加することによって、現行の国内政策の変更も伴いうる義務を負うことになる。他方、これらの義務に見合うだけの利益がIPEFによってもたらされるのか、という点について、すでに疑問が呈せられている。特に、IPEFにはマーケットアクセスが含まれていない点が問題視されている。

新興国・途上国にとり、先進国とのFTA等の経済的取り決めに参加する際の大きなメリットのひとつが、当該先進国市場へのアクセスの改善である。しかし、IPEFにおいて関税の削減・撤廃は扱わないことを米国は明確にしている¹⁵。これは、新興国・途上国がIPEFにおける取り決めに参加するインセンティブを大きく減じることになる¹⁶。この点を指摘し、IPEFを「黄身のない目玉焼き」と評する向きもある¹⁷。

これに対して米国は、米国の関税率はすでに低く、貿易に関する規制・規格等の非関税障壁に対処することで貿易円滑化が進むことや、インフラ整備支援等、新興国・途上国にとってメリットのあるものが多く含まれており、多くの国がIPEF立ち上げに参加したことがそれを示している、と反論している¹⁸。

『米国のインド太平洋戦略』では、前述のように、同地域での米国の経済戦略として、IPEFとともに同地域のインフラ整備支援を進めるB3Wイニシアティブを掲げている。IPEFの枠内外での技術協力やインフラ整備支援をIPEFにおける交渉と並行して進めていくことは、IPEFに参加する新興国・途上国にとって具体的取り決めに参加するインセンティブを高めることになるだろう¹⁹。それを米国市場へのアクセス改善に代わるほどのものにするには、日本等の協力が重要となる。

3. フレンド・ショアリング構築に向けた動き

（１）フレンド・ショアリング推進の一環としての IPEF

バイデン政権は、コロナ禍や米中対立、続くロシアのウクライナ侵攻によって露呈したサプライチェーンの脆弱性に対処し、経済安全保障を確保するために、サプライチェーンの強靭化を進めている。そのために、連邦政府主導の産業政策による国内産業競争力強化とともに、バイデン政権が推し進めているのが、価値を共有する同志国（like-minded countries）によるサプライチェーンの構築、いわゆる「フレンド・ショアリング（friend-shoring）」である。これは、重要物資について、地政学的競争相手国への依存度を低めつつ、同志国との間で安全で信頼できるサプライチェーンを構築しようとするものである²⁰。

その試みのひとつが、米国と欧州連合（EU）の間で設立された「貿易・技術協議会（Trade and Technology Council: TTC）」である。2022年5月16日には、TTCの第2回会合が開催された。同会合では、半導体やレアアース等を含む重要物資に関する米EU間のサプライチェーンの強靭性を促進するために引き続き協力することが確認され、サプライチェーンの透明性向上や、半導体サプライチェ

ーンの混乱に関する「共通早期警戒・監視制度(a common early warning and monitoring mechanism)」の構築、国内生産支援に関する補助金競争の回避等が合意された²¹。

2022年2月に公表された米政府のサプライチェーンに関する報告書では、このTTCと並んでIPEFがフレンド・ショアリング・アプローチの2大事例として記されている²²。バイデン政権は、IPEFの4つの柱の下での取り決めにTTCでの合意と同様の要素を盛り込み、欧州とも連結可能なインド太平洋地域におけるフレンド・ショアリングの推進を目指しているとみられる。

(2) Quad、日米、米韓における取り組み

5月24日に東京で開催されたQuad(日米豪印)首脳会議も、米国にとってはフレンド・ショアリングを推進する機会であった。Quadでは、重要・新興技術に関する作業部会が設置され、4カ国間の協力に向けた議論が進められてきたが、今回の会議では「重要技術サプライチェーンに関する原則の共通声明」が発表された。同原則は、「セキュリティ、透明性、自律性及び健全性を柱として構成され」、「多様で、安全で、かつ信頼できるグローバル技術サプライチェーンを追求していく」ことを謳っている²³。また、電気通信分野における協力は、「我々の共有する民主的な価値に導かれることを確保することに資するもの」とあり、共同声明に明記された²⁴。

日米間では、2021年4月に合意された「日米競争力・強靱性(コア)パートナーシップ」の進捗を評価し、日米両国と同志国による半導体や先進蓄電池、重要鉱物に関するサプライチェーンの強靱化のために協力していくことが確認された²⁵。また、「経済安全保障を強化するための更なる協力を追求していくこと」や、日米経済政策協議委員会(経済版「2+2」)を2022年7月に開催する意思が表明された²⁶。

これに先立つ韓国訪問においては、米韓首脳間で、「重要・新興技術及びサイバーセキュリティに関する協力の深化・拡大」、「共有された民主主義の原則と普遍的価値に沿った技術を開発し、使用し、進歩させる」こと、事務レベルの「経済安全保障対話」の開始、半導体、蓄電池、重要鉱物等のサプライチェーン強靱化促進のための閣僚レベルの「サプライチェーン・商務対話」の設置などが合意された²⁷。

4. フレンド・ショアリングによるデカップリングの進行

このように、今回のバイデン大統領による日韓歴訪を経済戦略という観点から評価すれば、米国のインド太平洋地域における経済的リーダーシップの再建と、フレンド・ショアリングの構築に向けた土台を築いたものといえることができるだろう。ただし、あくまでも土台作りであり、この上に何をどのように築くかはこれからである。

インド太平洋地域におけるフレンド・ショアリング構築では、米国はEUとの間のTTCと同様の構成要素を想定していると思われる。IPEFの4つの柱の枠内外で、前述の内容(図表1参照)に加え、輸出管理、投資審査、国際標準、国内産業支援のための補助金競争回避といった点での政策調整を進めていくものとみられる。

フレンド・ショアリングは、自由、民主主義、人権尊重、法の支配といった価値を共有する国とそうでない国を分かつものであり、両者の間ではデカップリング(分断)が進行することになる。重要

物資として列挙されている半導体、蓄電池、重要鉱物等が、デカップリングの対象として想定されるが、強制労働等の人権侵害が理由となる場合は、農産品や衣類、電子部品等まで対象となりうる²⁸。

他方、米国をはじめとするG7諸国等が掲げる価値を前面に出した政策には、新興国・途上国の中には慎重な姿勢を示す、あるいは反発する国も少なくない。IPEFにおいても、米国が重視する価値が過度に押し出されれば、交渉の難航や、取り決めへの参加国が限定的となることも考えられる。重要鉱物や資源・エネルギーに関しては、価値重視の姿勢がその確保を難しくすることも想定される。

米国の目指すフレンド・ショアリングがどこまで実現可能なのか、今後どのように進められるのか、現時点では不透明である。しかし、サリバン補佐官の言葉を借りれば、後に振り返った時、米国主導のフレンド・ショアリングが大きく進展する契機となったのは、今回のバイデン大統領による日韓歴訪であったということになるかもしれない。

¹ 同戦略については、菅原淳一「米国のインド太平洋戦略」、『みずほインサイト』、2022年2月15日、みずほリサーチ&テクノロジーズ、参照。

² The White House, 'Press Briefing by Press Secretary Karine Jean-Pierre and National Security Advisor Jake Sullivan,' May 18, 2022.

³ The White House, 'Readout of President Biden's Participation in the East Asia Summit,' October 27, 2021.

⁴ The White House, 'Press Gaggle by Press Secretary Karine Jean-Pierre and National Security Advisor Jake Sullivan, (May 19, 2022)' May 20, 2022.

⁵ 外務省「インド太平洋経済枠組みの立上げ 岸田総理大臣による挨拶」、2022年5月23日。

⁶ 記者からの、「TPPの何がだめなのか、IPEFとTPPの違いは何か、との質問に対してキャサリン・タイ米通商代表は、「TPPの最大の問題は、国内の支持を得られなかったこと」、「貿易は重要な要素だが、唯一の要素ではない」、「より強固で包括的なアプローチが必要」と回答している。The White House, 'On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework,' May 23, 2022.

⁷ 前注に同じ。

⁸ 外務省「インド太平洋経済枠組み (IPEF) の立上げに関する首脳級会合」、2022年5月23日。

⁹ The White House, 'Statement by National Security Advisor Jake Sullivan on Fiji Joining the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,' May 26, 2022.

¹⁰ 外務省「繁栄のためのインド太平洋経済枠組みに関する声明」(仮訳)、2022年5月23日。

¹¹ その背景には、こうした柔軟性を確保することでより多くのASEAN諸国の参加を得ようという日本政府の米政府への助言があったとされる。'Joe Biden waters down Indo-Pacific Economic Framework to win more support,' *Financial Times*, May 20, 2022.

¹² Congressional Research Service, 'Biden Administration Plans for an Indo-Pacific Economic Framework,' *CRS INSIGHT*, February 25, 2022.

¹³ 注6に同じ。また、アントニー・ブリンケン米務長官が5月26日に行った対中政策演説でも、「我々は、すべての国が中国に対して我々と全く同じ評価をしてくれるとは思っていない」として、米国は各国に選択を迫るのではなく、中国のやり方以外の選択肢を示す、としている。U.S. Department of State, 'The Administration's Approach to the People's Republic of China,' May 26, 2022.

¹⁴ 台湾外交部は、これを遺憾としている。「IPEF不参加『遺憾』台湾」、『時事ドットコムニュース』2022年5月22日。米政府は、台湾とは二者関係を強化し、IPEFと整合的な協力を進めることで、実質的に台湾をIPEFに取り込んでいくことを目指すとみられる。

¹⁵ 'Request for Comments on the Proposed Fair and Resilient Trade Pillar of an Indo-Pacific Economic Framework,' *Federal Register*, USTR-2022-0002, March 10, 2022.

¹⁶ 例えば、シンガポールのリー・シェンロン首相は、IPEFを評価しつつも、「IPEFは貿易の自由化に踏み込んでおらず、TPPに代わる枠組みではない」として、「米国の政治状況が許せば、米国とアジアのパートナーを含む自由貿易協定 (FTA) につながることを期待している」と述べている。「軍事侵攻、危険な前例」、日本経済新聞、2022年5月30日。

¹⁷ 'America's lopsided China strategy: military aid but not enough trade,' *Financial Times*, April 26, 2022.

¹⁸ 注6に同じ。

¹⁹ マレーシアのイスマイルサブリ・ヤーコブ首相は、「グローバル化が後退するなか、持続的な経済成長には、地域協力の取り組みを強化することが不可欠だ。そのために供給網の能力向上やデジタルインフラの構築支援が重要だ」と述べている。「成長に地域協力 不可欠」、日本経済新聞、2022年5月30日。

²⁰ この点につき、菅原淳一「米国の経済安全保障強化の取り組み」、『貿易と関税』2022年6月、参照。

²¹ U.S. Department of Commerce, 'U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council,' 16 May 2022.

²² The White House, *Executive Order On America's Supply Chains: A Year Of Action And Progress*, February 2022, p.7.

²³ 外務省「重要技術サプライチェーンに関する原則の共通声明」(仮訳)、2022年5月24日。

²⁴ 外務省「日米豪印首脳会合共同声明」、2022年5月24日。

²⁵ 外務省「ファクト・シート：日米競争力・強靱性パートナーシップ」(仮訳)、2022年5月23日。日米首脳共同声明には、5月4日に開催された「日米商務・産業パートナーシップ(JUCIP)」第1回閣僚会合において採択された「半導体協力基本原則」についても言及されている(外務省「日米首脳共同声明『自由で開かれた国際秩序の強化』」、2022年5月23日)。同原則では、「日米及び同志国・地域でサプライチェーン強靱性を強化するという目的を共有」することなどが確認されている(経済産業省「第1回日米商務・産業パートナーシップ閣僚級会合ファクトシート(日本語(仮訳))」)、2022年5月4日)。

²⁶ 外務省「日米首脳共同声明『自由で開かれた国際秩序の強化』」、2022年5月23日。

²⁷ The White House, 'United States-Republic of Korea Leaders' Joint Statement,' May 21, 2022.

²⁸ 菅原淳一「『人権』で対中攻勢強める米国」、『みずほインサイト』、2021年12月21日、みずほリサーチ&テクノロジーズ、参照。

●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。