

「法化」する中国の対日経済制裁

学習院大学教授

渡邊真理子

中国が日本の企業や学校などを名指しした貿易制限リスト。そのルール「変更」の意味は。日本はどう対応すべきか。

- ・メッセージとしての経済的威圧から法的規制に
- ・中国は2020年から安全保障例外の制度を整備
- ・土俵は法制度に移る。逆に経済的威圧の根拠は薄弱に

わたなべ まりこ 東京大学卒、アジア経済研究所入所。香港大学商学院(MBA)、北京大学光華管理學院客員研究員を経て地域研究センター東アジアグループ長。博士(東京大学、経済学)。2013年から現職。編著書に「中国の産業はどのように発展してきたか」「産業政策と通商ルール」など。

今年2月24日、中国は20の日本企業・防衛大学校・研究機関を自国の輸出管理法の定めるエンティリスト（貿易制限リスト）に掲載した。さらに別の20の日本企業・大学について、初めて「注視リスト」の対象とした。

これを「単なる個別企業への措置だ」と捉えるのは危うい。この行為が意味しているのは、中国が、日本についての安全保障上の位置付けを、これまでのように意図的にあいまいに保ってきたものから、「安全保障上の懸念を有する対象国」として明示し、懸念を抱く企業群を明示的に分類する方向へ踏み出したということである。

従来、中国は日本との経済関係を維持しつつ、政治・安全保障上の緊張をあえて制度的に先鋭化させない姿勢を取ってきた。しかし今回の措置は、そのあいまいさの維持から一歩進んで、日本企業の一部を明示的に安全保障管理の対象として扱う局面に入ったことを示している。

一方で、貿易管理の観点から見れば、中国によるエンティリストへの掲載という行為は、中国側が今回の措置を、世界貿易機関（WTO）が司る自由貿易体制が一定範囲で認める「安全保障例外」の枠組みの中に位置付けたことを意味する。中国は、これまで「経済的威圧」の形で、

政治的・安全保障上の意思表示をしてきた。しかし、エンティティリストへの掲載のように法的根拠を持ち、安全保障例外を正面に掲げた措置に対しては、その違法性を主張・立証することは格段に難しくなる。今回の措置は、通商紛争としての難易度を上げるものだと言える。

顧みれば、中国はこれまで、日本に対して必ずしも安全保障上の対立を明示することはなく、その代わりに通商ルール違反行為を行う傾向があった。WTO体制の最恵国待遇原則に反する形で、特定国に対して政治的、非商業的理由から差別や圧力を加える経済的威圧を行うのである。2010年のレアアース輸出停滞はその典型例であった。あえて通商ルール違反ぎりぎり、あるいは違反そのものとも言える行為を用いることで、政治的メッセージだけを伝える手法を取ってきたのである。

安全保障例外を制度的に位置付け

そもそも通商ルールの世界の基本は、経済と安全保障を分離することにある。WTO体制は、全ての加盟国を平等に扱うという最恵国待遇の原則を基礎に置く。その上で、国家の存立や安全保障にかかわる重大な懸念がある場合に限り、例外的に特定国への差別的措置が許容される構造に

なっている。つまり、原則は無差別、例外として安全保障に関する差別的措置が認められる、という順序である。この原則と例外の峻別こそが、戦後の通商秩序を支えてきた基本的な考え方であった。

もつとも、この安全保障例外は無制限ではない。WTOの枠組みにおいては、加盟国が安全保障を理由に何でも自由に措置がとれるわけではない。他方で、貿易枠組みによって、ハードルの高低はある。例えば、中国も参加する「地域的な包括的経済連携（RCEP）協定」では、安全保障例外について加盟国の自己判断の余地がより広く認められる構成になっている。一方、「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）」は、安全保障例外を適用する際に、加盟国に説明する義務を負う。

そして中国は近年、この安全保障例外を制度的に活用するための準備を本格化させてきた。第14次5カ年計画の初年である2021年、中国は対外政策の二面性を示すアクションをとった。一方で対外開放を進める姿勢を示し、CPTPPへの加入申請を行った。これは、中国が引き続き国際経済秩序への参加を重視し、自由貿易の旗を掲げる意思を示したものと受け取られた。しかし同時に、国家安全を重視する制度整備も急速に進めた。中国は「開放」と「安

全保障」という、一見すると緊張関係にある二つの方向性を、同時に追求する道を選んだのである。

域外適用法制の整備は「不安全感」から

法の域外適用とは、自国の主権・安全保障や核心的利益などの保護、自国企業・公民の正当な利益の保全のため、国外での行為を規制する法体系である。これがどこまで認められるかどうか、については事実上、政治的な力関係で決まってくるようにも見える。

中国は、2020年に公表した「法治中国建設規画（2025年）」の25条で、「高水準の対外開放の需要に即して、涉外法律およびルール体系を整え、不足部分を補い、涉外事業の法治化の水準を高める。」と宣言し、①積極的に国際ルール制定に参加し、公正かつ合理的な国際ルール体系の形成を推進する、②中国法の域外適用の法律体系の建設を加速する、③「一带一路」国際協力、国際商事法廷の建設と整備を進める、などとし、域外適用法制の整備をスタートさせていた。

①の国際ルールへの「積極的な働きかけ」としては、国際連合の体系への積極的な関与が基調にある。そしてWTO体制についても、中国は、共同宣言イニシアティブの設

立と参加、米国による上級委員任命ブロックによる上級委員会の機能停止の回避策としての多数国間暫定上訴仲裁アレンジメント(MPIA)の提起と運用などについても積極的な活動をしており、外交・政治活動の舞台として、通商ルールへの関与を深めることが含まれることは明確である。21年にはCPTPPやデジタル経済連携協定(DEPA)への参加を表明した。

一方で、中国の国際環境に関する「不安全感」が強くなり、「防衛的な対応」が整えられてきた。②の域外適用の体系の整備もその一環であり、通商ルールに接する部分でも安全保障を確保しようとするものである。これらの制度整備の核をなすのが、域外適用を可能にする一連の法制度である。具体的には、20年の「信頼できないエンティティリスト規定」、同年施行の輸出管理法、21年の「外国法律・措置の不当域外適用阻止弁法」、同年制定の反外国制裁法、さらに24年施行の両用品目輸出管理条例がある。これらばらばらの制度ではなく、中国が自らの安全保障上の利益を守るために、輸出管理、対抗措置、域外適用阻止、制裁報復を相互に組み合わせる「法律道具箱」として整備してきたものである。

例えば輸出管理法44条は「中華人民共和国域外の組織お

よび個人が、本法の関連輸出管理規定に違反し、中華人民共和国の国家安全および利益に危害をもたらし、拡散防止等の国際義務の履行を妨害する場合は、法に従って処理し、その法律責任を追及する。」と規定しており、同法が域外適用されることを明確にしている。また、45条は「再輸出」に触れており、下位法令において米国輸出管理法令と同様の再輸出規制が導入される可能性がある。中国の製品・技術を輸入・導入した第三国企業が他国に対し再輸出することを禁じられることになれば、これも域外適用を構成することになる。

また、外交法律・措置不当域外適用阻止弁法においては、外国による不当な域外適用的な法律・措置や対中制裁など差別的制限措置に対する報復措置として、(第三国の組織・個人を含む)「いかなる者」も外国による不当な域外適用的法律・措置の遵守や、差別的制限措置の執行またはこれに協力することを禁ずる権限を与えており、これに違反して中国の公民・組織の合法権益を侵害する場合、中国裁判所に損害賠償などの訴えを提起できると規定する(不当域外適用阻止弁法7条、9条、反外国制裁法の12条1、2項)。これらの規定もまた、中国域外に所在する第三国企業に對し、中国の法令それ自体をまさに「域外適用」することに

ほかならない。

域外適用自体は中国独自の制度ではなく、米国や欧州の制度や運用を強く意識したものである。米国は長年にわたり輸出管理やエンティティリストを通じて安全保障上の管理を行ってきており、欧州もまた域外適用や制裁に対する法整備を進めてきている。中国は、そうした国際的実務に倣いながら、自国もまた安全保障例外を制度的に確保し、必要に応じて対外的に行使できる体制を整えてきた。つまり、中国が国際ルールから完全に逸脱しようとしているのではなく、既存の国際ルールの中で大国が用いてきた手法を自国にも取り込んで、今回日本に対して適用した、というのが正確な理解である。

域外適用がもたらす変化

このような、域外適用を構成する輸出管理法に基づくエンティティリストの制度設計を見ると、その狙いは明確である。国家安全や利益を脅かすおそれがある輸入業者やエンドユーザーに対して、取引禁止や取引制限、輸出停止を命じることができるこれらの立法は、単なる政治的非難ではなく、法的効果を伴う管理措置である。まず2025年には、米国軍事関連企業や台湾軍事関連企業が相次いで中

国のエンティティリストに掲載された。そして冒頭に述べたように今年2月、日本企業20社がこのリストに加えられ、別の20社が注視リストの対象となった。この流れを踏まえ、考えるなら、日本は、中国の米中対立や台湾海峡問題にかかわる安全保障の文脈の中に、これまで以上に明示的な形で位置付けられることになった。また、この他にも、知的財産権を巡る禁訴訟令の発出（欧州は中国に勝訴）、米国の経済制裁に従ったスイス企業への反外国制裁法の適用など、域外適用の実例は増えている。

この変化を通商ルールの観点から見ると、中国の対外措置の重心が、違法性が比較的明瞭な「経済的威圧」から、安全保障例外を援用しやすい「域外適用」へと移っていることがわかる。経済的威圧とは、形式上は通商措置や行政運用でありながら、実質的には相手国に政治的圧力を加える行為である。そこでは国家安全という政策課題は必ずしも正面に出されず、あいまいさそのものが効果を持つ。他方で域外適用型の措置は、法に書かれた国家安全の目的や制裁対抗といった手段を明示的な理由として掲げること、法的正当化の余地を広げるものだ。先に述べたように、中国はこの二つの手段を使い分けてきたのである。

経済的威圧の具体例としては、2010年の対日レアア

ース輸出停滞、20年の対オーストラリア大麦・ワイン規制、21年の対リトアニア貿易制限、さらに25年10月の高市首相による「台湾有事」答弁後の旅客便減便や観光・留学・エントメ規制が挙げられる。これらはWTOの最惠国待遇原則に違反する疑いが強い措置であり、オーストラリアやEUなどは、WTOへの提訴を行った上で、中国との政治交渉に臨んできた。

しかし今回の措置は、それとは異なる。中国はもはや単にあいまいな圧力を行使するのではなく、国際ルールの枠内で主張可能な余地が比較的大きい制度的手段へと移行した。図式的に言えば、日中関係を「あいまいさを保ったまま経済的に威圧する」段階から、「軍事的緊張と経済的競争が結びついた安全保障段階」へと再定義して、強い態度を示そうとしている。

この意味で、今回のエンティティリスト掲載に先立って中国が「高市答弁」の後に日本に対して「新型軍国主義」という表現を用い始めていたことは示唆的である。経済関係を維持しつつも政治的に対立するために維持してきたあいまいさを部分的に解消し、日本の一部企業を安全保障上の管理対象として明示したのである。高市政権の防衛装備品輸出「五類型撤廃」により、その立場をより強化する可

能性はある。

法的に位置付けられることで対抗も可能に

もつとも、この新しい局面は、中国にとって完全に自由なものでもない。中国が「軍事的脅威のある」企業などをリスト化したことにより、それ以外の企業について安全保障上の懸念を主張する理由がなくなったともいえる。どの企業が軍事的懸念の対象で、どの企業がそうではないのかを中国自身がエンティリスト指定という形である程度可視化した以上、仮にそれ以外の企業に対して従来型の経済的威圧を加えるようなことがあれば、その政治性、恣意性、非商業性はより明確になる。

つまり、日本は経済的威圧を一つの独立したイシューとして国際的紛争解決機関に提起しやすくなった可能性がある。エンティリスト措置自体については、安全保障例外が前面に出される以上、WTOルールに基づいて争うことは容易ではない。しかしその一方で、エンティリストに掲載されていない企業や分野に対する差別的、政治的、非商業的措置については、従来以上に「経済的威圧」として整理し、問題を明確に争点化できる余地が生まれている。従って日本としては、経済的威圧についてはWTOルール

に基づき提訴し、違法性を国際的に可視化していくことが考えられる。その意味では、日本にとって新しいオプションができたことになる。

こうなると、中国にとっては従来型の経済的威圧の利用の難易度が上がるため、エンティリスト運用は継続し、必要に応じて追加するほうに専念する蓋然性が高くなるだろう。つまり中国は、安全保障を理由とする制度化された措置を取った結果、通商ルール上のより問題視されやすい経済的威圧を使うことが難しくなる可能性がある。

しかし、日本が経済的威圧を明確にイシュー化しない場合、中国側の実質的な裁量は広く残る。経済的威圧もエンティリスト運用も、中国の自己都合によって継続、拡大、縮小されうる。その結果、日本企業は、どの行為が安全保障上の問題と見なされ、どの行為が政治的威圧の対象となるのかについて、より大きな不確実性にさらされることになる。これは、今後の企業の投資判断やサプライチェーン構築にも深刻な影響を与えうる問題である。

新しい局面にどう対応するかには、個別案件への反応を超えた俯瞰的な検討が必要である。経済的威圧の問題を明確にしつつ、安全保障例外が拡張する時代の通商秩序にどう向き合うかを、今こそ考える必要がある。