

議事要旨

(日本語)

以下の日本語サマリーは、ドイツの外交評議会 (DGAP) が作成した英文サマリーを当財団で仮訳したものである。

第4回 JEF-DGAP 国際シンポジウム

勇敢なる新世界経済秩序

オンライン会議

2020年10月7-8日

開会の辞

本会議は国際経済交流財団 (JEF) の日下一正会長およびドイツ外交評議会 (DGAP) 副所長であるロルフ・ニーケル大使によるあいさつで幕を開けた。ともに、本会議のイニシアチブ、両機関の長年の協力関係、そしてコロナ禍においてオンライン会議を開催できたことを賛した。

本会議のタイムリーな開催についても触れた。その目的は、持続可能で包括的な経済成長について議論し、今新たにコロナ禍の影響を受ける新世界経済秩序を模索することにある。多国間主義の弱体化、自由貿易の混迷、日本での安倍前首相の辞任に伴う政権交代に加え、ドイツと米国では選挙が近い。

一方で、中国の台頭は各国政府や外交関係のみならず景気循環にまで圧力を与えている。先進7カ国 (G7) 加盟国であるドイツと日本にはともに、こうした難題に対処する責任がある。また、両国とも輸出主導型経済であり、ルールに基づく秩序と自由貿易を支持する似たような地政学的、地経学的利害を有している。こうした価値観を守ることは、世界的に保護主義が拡大し、世界貿易機関 (WTO) への不信感が募る今、とりわけ重要である。WTO など国際機関には、実情にあったルール調整を行い、データや投資の流れといったこれまで扱われてこなかった分野に対応できるようにするなどの、改革が必要である。不確実な状況下において当然ながら企業は臆病になっているが、コロナ後に投資を活性化させるためにも、ルールによる安定性を提供することが重要となるだろう。

パネル 1

世界的パンデミックからの回復

コロナ後の世界貿易と投資における成長回復

コロナ禍の影響を受け、貿易はかつてないほど縮小し、大変な課題を突き付けられていると、パネリストらは警鐘を鳴らした。しかし、コロナ以前に既に、世界ではポピュリズム、反グローバリズム、保護主義の広がりが見られ、多国間主義は危機的状況に陥っていた。

パネル 1 では WTO をどうすれば実効力のある組織に復活させるか、自由貿易協定 (FTA) は多国間主義の復活においてどんな役割を果たしうるかが話し合われた。さらに、コロナ対策やそれに伴う医療品等生活必需品の輸出規制に関して WTO の役割はどうありうるか、あるべきかも問われた。議論はドイツと日本がコロナ後の国際投資をどう後押しできるかという問題にも向けられた。

多国間貿易の危機はコロナ拡大よりはるか以前に生じていたことをパネリストらは強調した。マイルストーンとしては、ドーハ・ラウンド交渉の決裂、2008 年の金融危機、それに伴う中国の台頭などが挙げられる。ますます保護主義的、国家主義的になる状況下で、WTO は解決策を見いだせずにいる。

WTO が直面している危機の原因の一つとして、この 10 年における保護主義の台頭が挙げられる。それはコロナ危機の中でピークに達した。さらに、米国や中国など関係国の自国中心主義的貿易政策により組織の機能はひどく損なわれた。そのうえ、20 カ国・地域首脳会合(G20)を中心とする加盟国が、コロナ対策に関わる緊急危機会議において WTO を考慮に入れることさえなかったために、さらに軽視されることとなった。

WTO の三大機能である紛争処理、貿易投資の自由化、そして WTO ルールの順守は、すべて機能不全に陥っている。これは米国が上級委員会の委員任命を阻止し、WTO のルール上不可欠である加盟国の全会一致が難しくなったためである。最後に、WTO はその監視機能を果たすために透明性の確保を加盟国に頼っているが、全ての国がこれに対応しているわけではない。

監視機能のこの弱体化の一例が、コロナ禍における生活必需品の輸出禁止だった。輸出禁止自体は WTO ルールに反するものではない。例外が認められており、国家安全保障はその一つである。ただし、その定義を拡大しようとする傾向が認められる。世界貿易に関する透明性を確保できるよう WTO は単に輸出禁止の通報を求めている。しかし、コロナ禍の中、多くの国が通報を行っているわけではない。

WTO ルールと矛盾しているわけではないが、輸出禁止は世界貿易とは相いれない。特に医療機器の生産に関しては完全に経済的に自立できる国はない。輸出禁止は貿易機関に対する信頼の欠如を示す証しと理解すべきである。従って、バリューチェーンやサプライチェーンに対する信頼を取り戻し、あらゆる国が必要な機器を確実に入手できるようにすることに注力しなくてはならない。

同様に制裁措置政策も国家安全保障の問題に該当するため、WTO がそれを阻むことはできない。制裁措置はまた、分断化された事業環境を切り抜けていかなければならない国際ビジネスに影響を与える要因としてますます重要なものとなりつつある。とりわけ制裁措置が今後も増え続けなければ自らの正当性が損なわれることとなるため、長期的にはWTO はこれに対処しなければならない。

その正当性がさらに損なわれることのないよう、今後数カ月のWTO の動きは重要になる。WTO は加盟国組織として、コロナにいかに対処するか重要なメッセージを送らなければならない。そうすれば将来的にはその正当性が裏付けられる。そのため、国際的なバリューチェーンの分断を確実に抑え、加盟国に医薬品や医療機器に対する関税を撤廃するよう合意させ、非差別的なデジタル貿易に関する世界ルールを構築しつつ、気候政策、輸出禁止にいかに対処するかといった問題への答えを見いだす必要がある。特に気候変動や電子商取引については、現在交渉中の多国間合意がWTO 全体でのアプローチが見つかるまでの先鞭（せんべん）をつけることになるだろう。

ビジネス上はしかし、WTO の正当性とルールに基づく枠組みの改革が重視されるべきである。特に中小企業はこのグローバルシステムに依拠しているためだ。ドイツ貿易の3分の2はWTO ルールにのみ依拠しており、他のFTA が取引に絡んでくることはない。変わり続ける数々の協定やルールに対応していく能力はとりわけ中小企業にはない。そのため、WTO 内部から一連の国際ルールをまとめることが望ましい。

欧州連合(EU)と日本がWTO 改革をさらに進めるために何ができるかを考えると、まずは紛争処理である。2019 年以降、上級委員会は米国の委員任命阻止により機能不全に陥っている。そのため、多国間暫定上訴制度を創設するというEU のコミットメントは、それが一時的なものであっても、極めて有望である。日本はまだこのイニシアチブに参加していないが、参加には大きな期待が寄せられている。長期的には、上級委員会にはさらに総合的な改革が必要となるが、その実現は米国の新政権移行後になるだろう。

また、EU と日本のリーダーシップと事務局の強化により、WTO 改革をさらに推進する必要がある。WTO は合意により動く加盟国主体の組織だが、このことが多くの問題を呈し、何もできずに終わっている。事務局を強化すればWTO の実効力は高まるだろう。

米中デカップリングについては、それが今後も続くマクロトレンドであり、それゆえこれに適応する必要があることを、全加盟国が認識すべきだとパネリストらは指摘した。保護主義拡大の傾向がEU 内でも認められる今、EU が開けた状態を続けその流れに飲み込まれないようにすることが企業のためになる。ここで重要な用語が「開放的かつ戦略的な自立性（Open Strategic Autonomy）」である。

パネル 2

世界的パンデミックからの回復

新技術の新ルール：インダストリー 4.0 以降

本パネルではデジタル貿易や技術の活用に係る新ルール、そして、特にそれがデータ保護システムやデータの自由なやり取りにどう関係するかについて議論が交わされた。この点で重要なファクターは、データセキュリティーの問題に加え、デジタルデータ分野における「ビッグ5」と呼ばれる、米国のテクノロジー企業の支配である。講演者らは日本とEUがこの分野でどのような立場をとるべきか意見を述べた。

日本、米国、EU が長年享受してきた業界での指導的地位は中国の進出に脅かされつつあることは周知の状況である。例えば、第5世代通信規格（5G）における中国の支配的地位は国家安全保障や国防上の脅威となっており、信頼に足る5Gネットワークが大いに必要とされている。EU、米国、日本の各政府にとっては特に、5Gのセキュリティー面に関する懸念は今までになく高まっている。5Gは、国家安全保障がらみの移動、医療、インフラといったよりミッションクリティカルな分野で利用されるからだ。そのため、5Gネットワークの信頼性を確保するために重要なファクターが三つある。デバイスのセキュリティー、信頼できるベンダーによる安定したサプライチェーン、そして各国政府の政策とベンダー要件に関する政府の透明性である。政府はひとつのベンダーに依存せず、競争市場を創出すべきである。そうすれば、日本やEUは5Gサプライヤーに依拠する安全なデジタル空間を構築することができる。

また、中国が実践し世界に広めている監視社会の拡大は民主主義と人権に課題をつきつけている。ICT分野での中国の台頭は商業上の脅威であるばかりか、国家の価値観にとっても脅威となっていることに注目すべきである。それは、伝統的な外交関係をもむしばむ恐れがある。例えば、東南アジアでは、中国の存在感が増すにつれ日本の従来強力な同盟関係が脆弱（ぜいじゃく）化している。

米中の技術戦争に関して、本パネルは、日本とEUの役割について三つの観点があると指摘された。第一に、EUと日本を戦争の犠牲者と見る立場である。この場合、サプライチェーンの拡充や自国生産に向かう消極的アプローチ、あるいは米中発の脅威に立ち向かえる競争力の強化に向かう積極的アプローチのいずれかをとることになる。第二に、脇役に甘んじることなく、例えば、場当たりの制裁措置により生じた紛争の波を抑えるために積極的な役割を果たし、ルールに基づくシステムを重視する立場である。これはEUと日本の利害の一致するところであり強みでもある。第三に、EUと日本を米国の同盟国ととらえ、特にICT分野における中国の台頭により生じた問題は三者に共通するものとみなす立場である。

米中対立の結果について、パネルは、EUと日本が技術戦争のもたらす影響に立ち向かおうとより自己主張しようとしていることは驚くに当たらないと指摘した。この点に関して、よく取り上げられる用語がデジタル統治（digital sovereignty）とデジタルオートノミ

ー (digital autonomy) である。いずれもまだ十分に定義されていない。米国や中国でさえ実現はほぼ不可能であるデジタル分野における独裁 (digital autarchy) とデジタル統治を区別することが重要である。後者はデジタル分野で活動する国の能力と理解すべきである。これには、例えば、信頼できる産業技術のサプライチェーンやバリューチェーン、革新能力、依存状況を管理する制度機関の存在、技術進展を規制しデジタル関連の議論を形成する能力などが含まれる。

グローバルレベルで電子商取引の交渉を進めるという選択肢については、この分野での世界的な多国間ルールを重視すべきである。デジタル経済は 21 世紀における、ビジネスのやり方の主流となり、その傾向は増すばかりだろう。しかし、モノやサービスと違い、国境を越えたデジタル貿易を規制し、差別的行為を防止し、基準を整備するための国際ルールはほとんどない。そのため、分裂や単独行動がこの分野を脅かしている。

既存の WTO ルールは創設以来見直されておらず、もはや現代貿易の現実を反映したものとなっていない。デジタル貿易に絞ったルールは制定されていない。2017 年の閣僚会議で創設されたいわゆる共同声明イニシアチブ (Joint Statement Initiatives) は電子商取引の規制について話し合っていることから、大きな突破口となる。今のところ、このイニシアチブが前に進み、電子商取引に関する公平なルールを作るための最善の方法である。日本、中国、オーストラリアのリーダーシップのもと、このイニシアチブはデジタル貿易の新ルールに関するとりまとめ文書を発表しており、大成功とみなすことができるだろう。

さらに、日本は 2019 年の G20 議長国として大阪トラックを発表した。この包括的な枠組みは国境を越えたデータの流れに係る保護を強化するための交渉を促すうえでも役に立っている。

すみやかに総合的な合意に至ることはデジタル貿易にとって重要なステップとなるが、同時に WTO が現代貿易を規制する能力を発揮する重要な方法ともなる。交渉は常に WTO レベルで進め、合法性を保ち地理的に網羅したものとすべきである。これはデジタル貿易にとって非常に重要なことである。EU と日本は 2021 年の次回閣僚会議において電子商取引の規則に関する交渉の、具体的な成果を示すべきである。基本的な現状把握やロードマップ作りを行うだけでは十分ではない。

規則の作成にあたって、特に展開の速いデジタル分野に関しては、官民両セクター間での協力と情報交換や利害が重要であることを、パネリストらは指摘した。ルール作りは政府の手に委ねられるが、その際に政府は新たな問題や難しい課題、ニーズについて知るために企業に大きく頼ることになる。Business20 などの非政府組織は、それぞれの利害を系統立てて示し政府に助言するため、重要である。さらに、産業界は、例えば、デジタル貿易に関して、交渉に建設的な圧力をかけ、政府の交渉を後押しすることができる。進歩の早いデジタル分野においてタイムリーに動けなければ WTO の正当性が損なわれることになる。デジタルセクターは規則という点ではとりわけ興味深いケースである。スピードが必要なだけに、確立したルールの多くは政府ではなく民間セクターにより作

り上げられてきた。業界独自のソフトルールは変わり続ける現実により適応しやすいことから、その方が都合が良い。

欧州はデジタル分野で大きく後れをとっていると考えられることが多いが、状況はそれほど厳しいものではない。実際、半導体産業、AIイノベーション、クラウドコンピューティング市場などで出遅れてはいるが、データ保護戦略、AI白書、そして Gaia-X のような有望なプロジェクトを発表して、対応策を取り始めている。EU はまた、その強みである規則に注力すべきである。同時に、主に内向き型の規則からシフトし、世界的監視社会の問題などに取り組むべきである。

最後に、パネリストらは EU と日本に共通する主に三つの関心領域を指摘した。まず、米中技術戦争への対処法、例えば、米国の政策措置への対応策、それに伴う生産ラインの多様化に関してベストプラクティスを共有すべきである。第二に、デカップリングの傾向に対応するために世界の技術革新ネットワークという考えを推進すべきである。最後に、民主主義的な価値観を共有し、EU では軽視されがちな AI 監視やデジタル権威主義の脅威に、協力して対応すべきである。

パネル 3

コロナ危機への対応

持続可能な世界的成長と地政学的安定：日欧の連結性の役割

安倍前首相が重視してきた連結性（connectivity）は、絡み合い相互依存する関係を表しており、貿易の拡充といった肯定的な意味合いもあれば、国家安全保障が絡んでくるといった否定的な意味合いもある。コロナ禍により多様かつ強靱なバリューチェーンと信頼できる貿易関係の重要性が改めて浮き彫りになったという点で本パネルの意見は一致した。それにより 2008 年の経済危機以来続く傾向はさらに加速された。それでも、一帯一路（BRI）と日欧の連結性戦略はコロナの影響を受けるだろう。大々的な国内生産化は考えられないが、ニアショアリング（近隣諸国へのアウトソーシング）やサプライチェーンの多角化は予想される。

持続可能な連結性に関する EU のビジョンは、4-3-2-1 アプローチに準じている。四つの柱は、デジタル、運輸、エネルギー、人的交流である。三つの作業基準は、物理的ネットワークの構築、共通目標を掲げたパートナーシップでの活動、そして、民間セクターの重要な役割の認識である。二つの重要な基本原則の一つは、環境や財務面も含む持続可能性への包括的アプローチで、単一の主体に過度に依存しないことを目的としている。もう一つは、企業に平等な競争条件を与えることで、中国との合意形成もここに含まれ

る。最後に、一つの包括的理念として、世界のより持続可能でグリーンな成長の実現がある。

連結性に係わる EU と日本のパートナーシップをふりかえれば、EU と日本の外務省との間には密接な協力とコミュニケーションが重ねられてきた。その結果、例えば、航空安全協定など数々の協定につながり、共同でグローバルに取り組む 5 大地域として、西バルカン諸国、欧州近隣国、東南アジア、インド太平洋地域、そして、アフリカが特定されている。これまでの成果では十分ではないため、インフラ相互協力の成果を実現する方法について八つのポイントが提案された。第一に、戦略面ではなく具体的なプロジェクトに関する、両者のコミュニケーションをさらに加速し、より直接的なものとするべきである。第二に、例えば、中国の投資家らによるインフラ開発のリスクや考えられるライフサイクル・コストに関して支援し各国を啓蒙することが重要である。この啓蒙プロセスをサポートするためには、既存プロジェクトが特定地域でもたらしてきた経済的、および生態学的影響に関する情報を収集することが重要となる。第三に、EU と日本は中国と比べ遜色のない資金調達メカニズムを用意すべきである。第四に、民間セクターは質の高いインフラへの、持続可能な投資元としてもっと関与すべきである。ここでの課題は、中国と異なり、民間セクターにも財政的に魅力のある EU 事業でのプロジェクト調達として、民間セクターの当事者らにとって魅力ある投資環境を作ることである。第五に、新興市場は外部の融資にずっと頼るわけにはいかないので、自国の融資システムの開発を支援すべきである。第六に、アジアインフラ投資銀行 (AIIB) に加盟する EU は同銀に質の高いインフラプロジェクトへの投資をより重視するよう促すべきである。この点に関しては考えられる影響について議論されている。第七に、EU は透明性のある政府調達に関する WTO ルールを確実に中国に順守させることに注力すべきである。第八に、公平な競争の実現に向け OECD 輸出信用ガイドラインを尊重するよう中国に促すべきである。しかし、市場競争を考えれば、投資に関わるさまざまなインセンティブについて改めて考慮しなければならない。

コロナ禍のもたらした一つの特異な問題は、多くのインフラプロジェクトが深刻な財政難に陥り失敗に終わる可能性があることである。それなのに、プロジェクトを立て直すための融資メカニズムがない。早急にこのメカニズムを再生する必要がある。

日本の立場から見れば、連結性についてはインド太平洋戦略が外交戦略上の最優先事項であるが、この点は曖昧かつ不明瞭なままだ。2016 年に着手した同戦略で、日本の外務省は、太平洋環インド洋地域は東アフリカとともに経済発展の次の中心地であると認識しているため、つながりをより深めるべきである。日本のインド太平洋ビジョンは、航海の自由と法の支配、連結性、および能力構築の三つの柱に支えられている。

この日本の戦略を BRI と結びつけることが重要だが、これもまた両面的でもある。日本政府内には中国と協力することは貿易上相当な利点があると考える者もいれば、日本の安全保障上の脅威と見る懐疑派もいる。2015 年、安倍前首相が 質の高いインフラ原則 (Quality Infrastructure Principles) に合致したものであれば日本の連結性戦略と BRI プロ

ジェクトは調和のとれたものとなると述べた時、多くの人々に、特に米国において、大きな驚きをもって受け止められた。日本の経済繁栄を守るために必要なものとの主張であった。

コロナ禍にあって、日本の BRI 観はより批判的なものとなり、日本は対中国の姿勢において米国寄りになりつつある。しかし一方、経済上の理由から中国との緊密な関係を維持することにおけるアセアン 諸国の利害を認識しつつ、バランスをとってもいるのである。

閉会の辞

2 日間に渡る充実した議論の末、本会議では 日本と EU の考え方が多くの点で似ていることが改めて確認された。会議のタイトルである「勇敢なる新世界経済秩序」は現状直面しているより見通しがかなり厳しいようではあるが、ともに立ち向かわなければならない問題が山積している。

シンポジウムの講演者らは、直面する難題に取り組み、新たな現実に適応させる必要がある既存のルールや制度の中での、より優れたグローバル化とレジリエンスの構築という共通の目的に向かって協力するために、考えられるさまざまな方法を探った。

JEF の日下一正会長および DGAP 副所長であるロルフ・ニーケル大使はそれぞれ、講演者、参加者、主催者に謝意を述べ、DGAP と JEF の長年に亘る協力関係をたたえ、友好的なパートナーシップの歴史が続くことを期待した。

シンポジウム終了