

経済的威圧に対する懲罰的抑止は可能か？—ACIの有効性に関する議論—

東京大学公共政策大学院 田村晃生

24 03, 2024



目次

I

導入

II

先行研究

III

Credibility

IV

Unacceptable
damage

V

結論と議論



定義

経済制裁

・ 外交・安全保障政策目標によるの慣習的な貿易・金融関係の停止 (Jonathan Masters, *Council on Foreign Relation*, 2019)

経済的威圧

・ ある国家が、対象国に対して明確な要求に応じない限り、対象国との経済交流を中断させるという脅迫または実際の行為 (Derzner, 2003)

エコノミックステイトクラフト

・ 主に金銭的な面で市場価格の合理的な類似性を持つ資源に依存させようとする政府の影響力行使 (Baldwin, 2020)

I 導入

経済的威圧への対処への重要性

G7広島首脳コミュニケ



- ▶ 我々は、戦略的依存関係及び構造的な脆弱性を悪化させ、労働者やビジネスに害を与え、国際的なルール及び規範を損ない得る非市場的政策及び慣行に対処するため、継続している連携を強化していく。世界の安全及び安定を損なうリスクに対処するため、警戒を高め、協力を強化するというエルマウにおける我々の決意を基に、我々は、**経済的威圧に対する共同の評価、準備、抑止及び対応を強化**するため、「**経済的威圧に対する調整プラットフォーム**」を立ち上げ、連携を強化していくとともに、G7以外のパートナーとの協力を更に促進していく。

経済的威圧に関する議論



Cha (2023)は、フレンド・ショアリングは、中国が経済的強制力を行行使することを抑止することはできないと論じている。したがって、Cha (2023)は、集団的対応において経済的威圧を抑止し対抗するために、「**flipping the script**」戦略を提案している。



ReynoldsとGoodman(2023)は、拒否的抑止による抑止の優位性を主張し、懲罰によりエスカレーション・ラダーを上ることは、報復措置が比例的であり、相手がその実効性を認識している場合にのみ有効であると指摘している。



Glasser (2021)は、中国の経済的威圧を受ける国々で構成される**連合の創設**を提案している。同連合は懲罰的抑止のために、相手国に経済的損失をもたらす関税措置の実行を意図している。



日本は2022年に経済安全保障推進法を制定したが、その主な柱は4つであり、この4つの柱は、主要製品とそのサプライチェーンの強靱化など経済的な威圧に対してレジリエンス向上を意図していると考えられる。



Anti Coercion Instrument (ACI) 1/2

2023年12月27日施行

- 本規則は、第三国が欧州連合およびその加盟国の利益を効果的に保護するための規則および手続きを定めるものである。第三国が、貿易または投資に影響を及ぼす措置を通じて、同盟国または加盟国を強制しようとする場合、同盟国および加盟国の利益の効果的な保護を確保するための規則を定める。第三国が、貿易または投資に影響を及ぼす措置を通じて、欧州連合または加盟国に対し、特定の行為を採用し、または採用しないよう強制しようとする場合において本規則は、第三国を抑止し、または第三国に特定の行為を採用させないようにすることを目的とし...その一方で、**最後の手段として、EUがそのような行為に対抗する(counteract)ことを許可する。**（第1条）
- 欧州委員会は、以下のような場合、欧州連合としての対応措置の執行をを採択しなければならない。(a)第4条および第5条(第三国への関与等)に従った措置が、経済的強制の停止および欧州連合または欧州連合に与えた損害の賠償に結びつかなかった場合。(b) 当該特定の事案において、措置が同盟および加盟国の利益と権利を保護するために必要であること。(c)行動が同盟国の利益になること。（第7条）

* 条文はいずれも拙訳



Anti Coercion Instrument (ACI) 2/2

2023年12月27日施行

具体的な措置は、10の措置からなり、主に貿易制限を提案している (Annex I (1),(2),(3),(5))。注目すべきは、銀行や保険を含む金融市場へのアクセスの制限が規定されていることである ((8))。また特定商品の認可に関する制限も提案されている ((7)、(10))。

- 必要に応じて**関税免除を停止し、新たな関税を課す**こと。関税を最恵国待遇水準に再設定すること、または最恵国待遇を超える関税を課すことを含む。あるいは 輸入出品への追加チャージの導入を含む。(1)
- 必要に応じて、金融サービスに関して適用される国際的義務を停止し、銀行業務、保険業務、その他の**金融サービス活動**、EU資本市場へのアクセスおよびその他の**金融サービス業務**に対する**制限を課す**。(8)
- 必要に応じて、特定の商品の取り扱いに関して適用される国際的義務を一時停止し、EUの化学物質関連法に基づく登録および認可に制限を課す。(9)

* 条文はいずれも拙訳



先行研究

先行研究

主要な議論

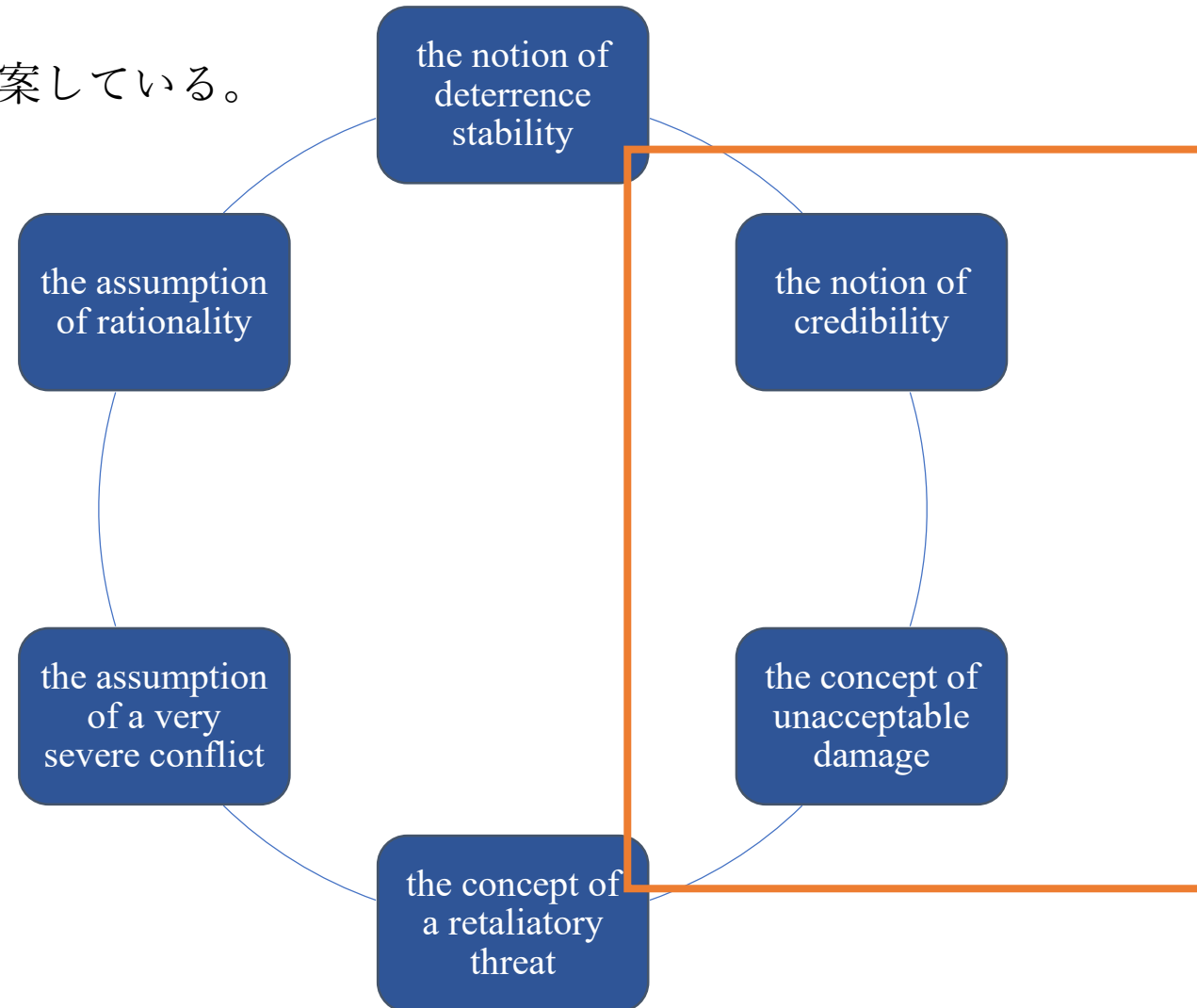
Hufbauer et al. (2009)	・ 経済制裁全体の成功率は34%である ・ ターゲット国へのコスト独立変数は政策決定従属変数に対して有意である
Pape (1997)	・ 経済制裁の成功において、経済的ダメージの規模と成功率との相関に議論を投げかけている ・ 弱小国では旗下結集効果(rally-round-the-flag effect)が機能する
Barros and Sikora (2022)	・ 政治的な意思(political resolve)が経済制裁に対して他国と関係強化する推進力となる
Lim and Ferguson (2022)	・ 非正式性(informality)により被制裁国は対応が取れない ・ 機会主義(opportunism)により、民間セクターは必ずしも政府の意向に従わない
Suzuki (2023)	・ エコノミックステイトクラフトの成功にとって「チョークポイント(choke point)」を活用することが肝要



Credibility

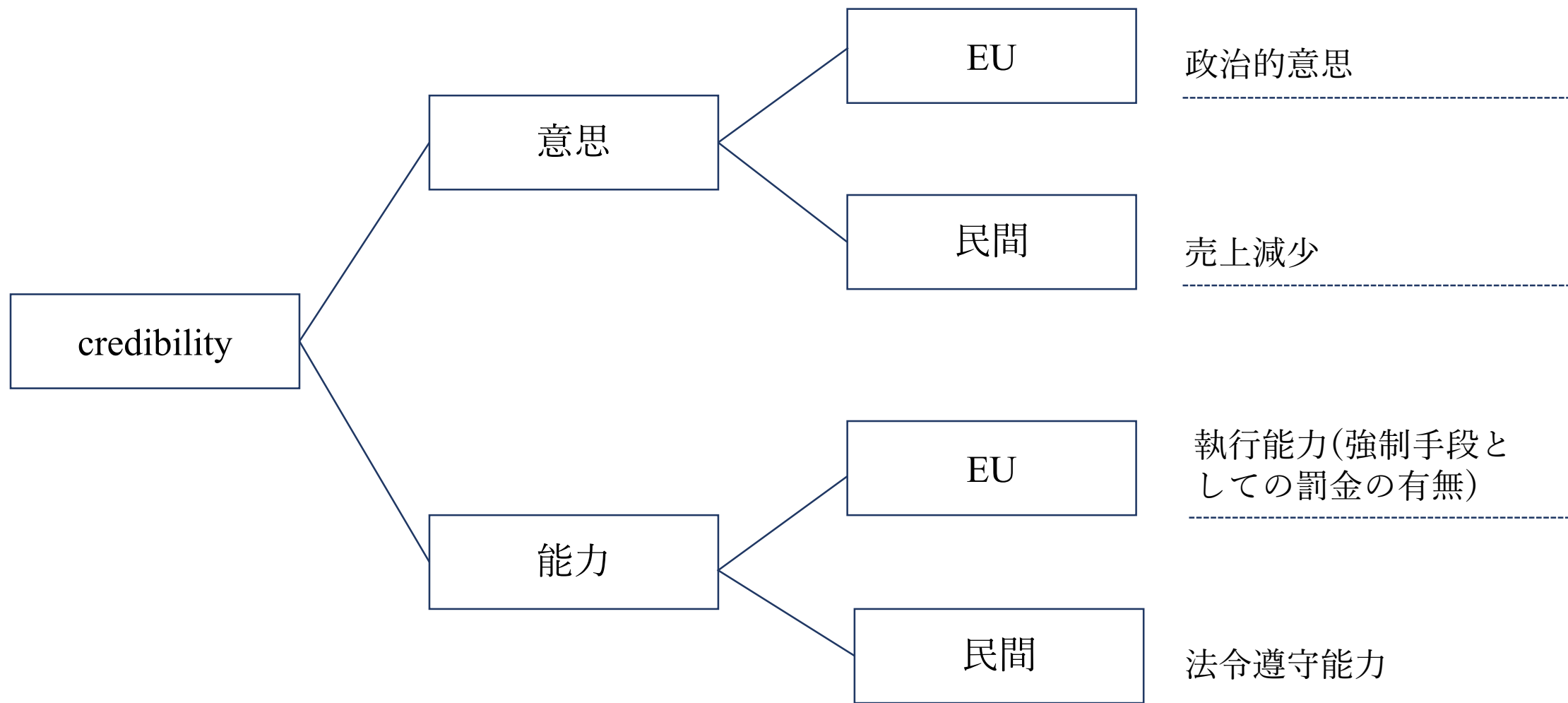
抑止を成功させるための6の条件

Morgan(2003)は以下の6つを提案している。



Credibilityを担保する上での議論の構造

論点



Credibilityを担保する上での課題 1/2

政治的意思

- EUは「我々の制裁の目的は、ロシア軍の無謀で、非人間的で、攻撃的な行動を止めさせ、クレムリンの意思決定者たちに、彼らの違法な侵略には大きな代償が伴うことを明確にすることである。」等対露制裁に対して強い意思を示している（European Council, 2022年4月8日参照）
- しかしながら、中国がリトアニア制裁をほのめかした際に、EUは政治的な意思・メッセージを表明せず、中国はリトアニアに対して制裁を課した

売上減少

- 基本的にACIのコンセプトに賛成だが、EU企業に対し、EUによる対抗措置や経済的威圧によって被った損害の補償を求める。（“Proposal for ACI,” Eurometaux, March 2022）
- 第三国の強制的措置とEUの対抗措置の両方により、事業者が被った損害に対する補償または賠償の実質的なメカニズムを含めるよう、改めて要求する。（“Position of France Industrie,” France Industrie, March 2022）

執行能力

- 高額な罰金を設定して執行能力を担当する場合、高額な罰金とされているAI Actでは“a well defined risk-based regulatory approach”を取っており、最も高い罰金が設定されてるhigh riskの基準が「自然人の生体認証、重要インフラの管理、教育など、人の健康や安全、基本的権利に対する重大なリスク」と定められており（European Commission, 2021/0106 (COD), p.3 参照）、これとACIの法令非遵守を同等視することは困難である
- 罰金を設定せず執行能力を担当する場合（実際はACIは罰金を設定していない）、European Data Protection Boardでは第36条では事前協議を規定し、監督当局が規則違反と判断した場合、データ管理者および処理者に対し、最大8週間の協議期間と書面による勧告を行う。（European Union, Regulation (EU) 2016/679, para. 139）

法令遵守能力

- ACIの導入により、将来的には完全な法令遵守が不可能になるかもしれない。（“Comments on the Consultation for the Commission Proposal for an ACI,” BMW Group, March 2022）
- 人員や予算制約がある中小企業では、法令遵守に際してのコスト負担が許容できず、現場レベルでACIの実行が行えないことが想定される

Credibilityを担保する上での課題 2/2

		例	評価
政治的意思		・ リトアニアの事例 ・ 対露制裁	△(不十分)
売上減少		・ Eurometaux ・ France Industrie	×(補助なし)
執行能力	罰金有	・ AI Act	△(不十分)
	罰金なし	・ European Data Protection Board	○(情報交換)
法令遵守能力		・ BMW	△(不十分)

IV Unacceptable Damage

Unacceptable Damageの推定

同推定のために中国が今までの経済的威圧（制裁）に際して負担したコストを推定することで、対抗措置としてACIがミニマムで満たすべき経済的ダメージの基準を推定する。

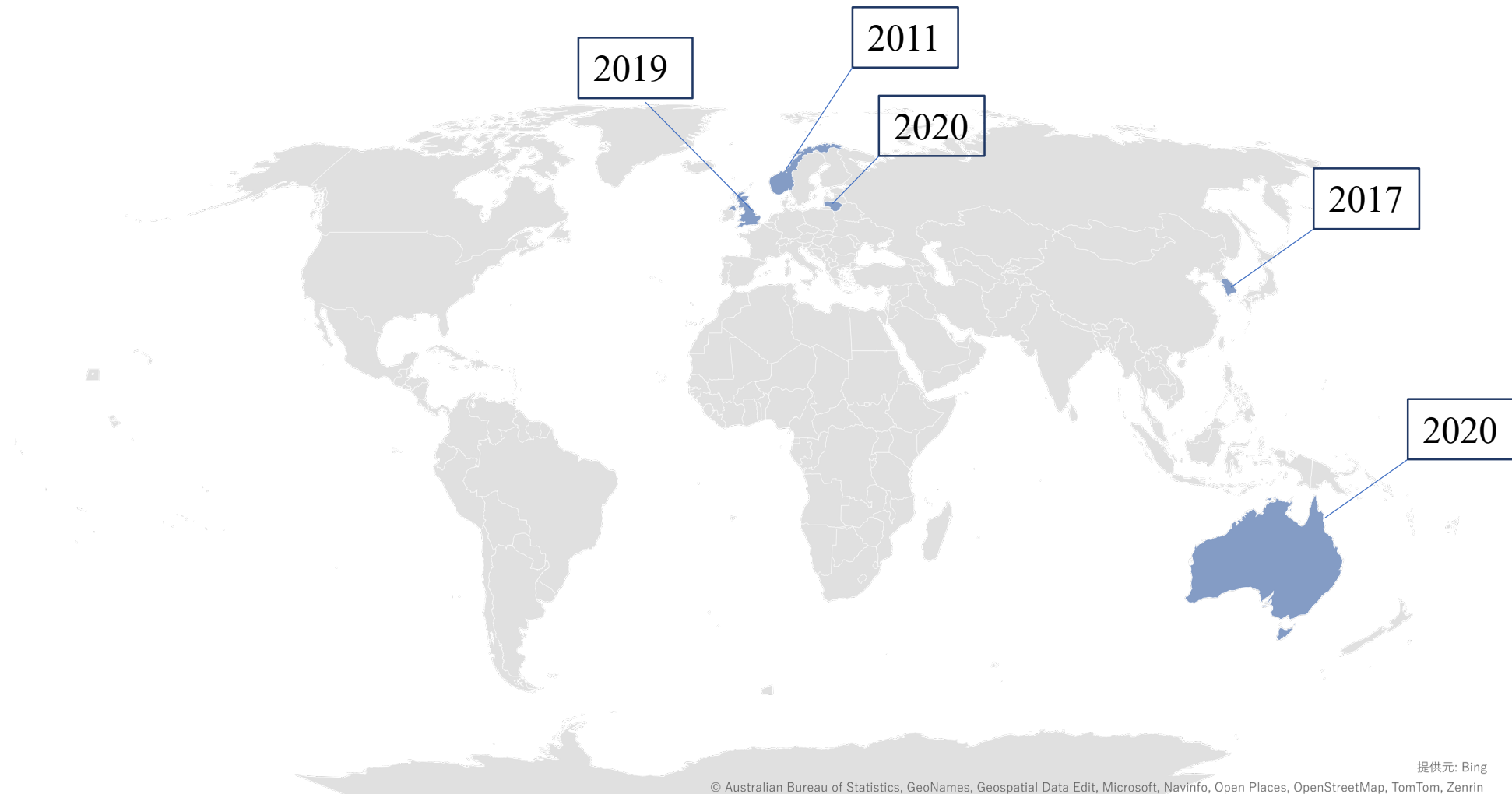
中国は…

- 2021年のリトアニアの事例で示されたように、金銭的利益よりも優先される「核心的利益(core interest)」を提唱している
- 自国の核心的利益をどこまで守り、そのためにどれだけの犠牲を払えるのかが不透明である

従って本研究では…

- 中国による過去の経済的威圧の事例を分析することで、中国が政治的目的のために経済的威圧によって実際中国が負担したコストをファクトベースで推論することができる
- 中国が政治的目標のためにどれだけの犠牲を払うことができるかを、最小コストとして推定することを試みる

代表的な経済的威圧の事例



各事例における中国が負担したコスト

経済制裁発動に際して中国はほぼコストを負担していない。

対象国	中国の報復措置	中国のコスト
英国 (Arsenal)	・ CCTV が英国プレミアムリーグの放送停止	*約530億円
豪州	・ 豪州産の大麦、銅、牛肉等の輸入停止	米国により相殺/ 確認できず
韓国	・ K-popのコンサート中止 ・ 中国国内の旅行代理店での韓国行のツアーの停止 ・ 中国国内のロッテ店舗の操業停止	確認できず
ノルウェー	・ ノルウェー産サーモンの輸入停止	ロシアにより相殺

*2012-15年のCCTVの年次平均収益は約3兆7166億円

Unacceptable Damage

経済的威圧(制裁)に際して、ターゲット国にとって莫大な損害が予想されるにも拘わらず除外された貿易品目は、中国にとっても Unacceptable damage となる可能性がある。

分析により以下が導ける。

- 中国は想定されているよりもコストに対して敏感である
- 他方で、制裁国に対して甚大なダメージを与えることが想定される中で、輸入を止めなかった品目がある

これらは以下の可能性を示す。

- 中国のコスト回避の選好を踏まえると、これらの品目は中国にとって **Unacceptable damage** となり得る

Unacceptable Damage -豪州の事例-

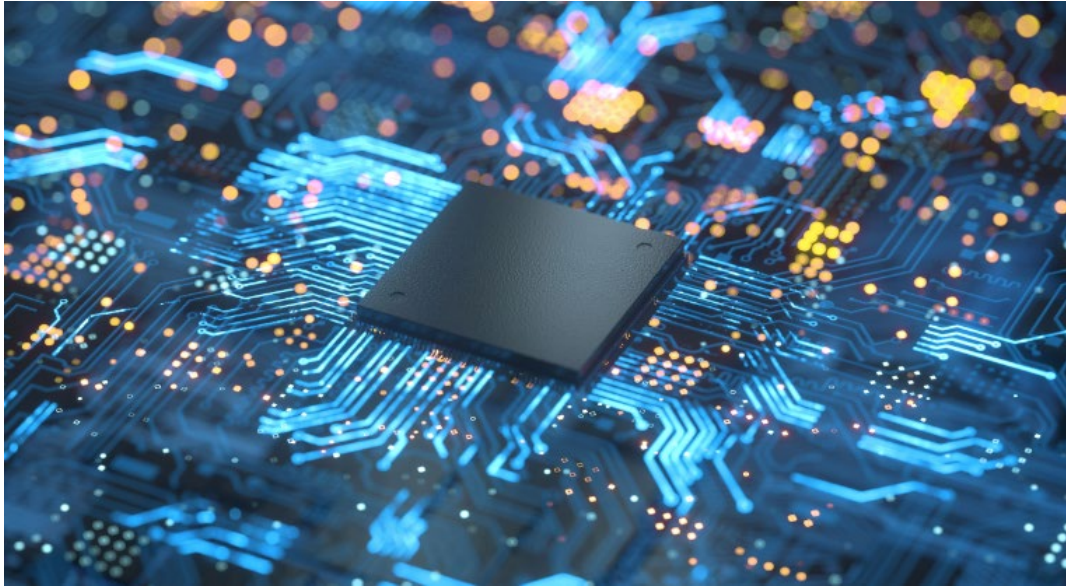


アルミニウムと鉄

- 2018年から2022年にかけて中国が豪州の輸入シェアを半減させたとしても(30.6%→15.4%)、2018年から2022年にかけて中国のアルミ輸入全体がほぼ倍増(27億100万ドル→67億5200万ドル)しており、豪州の対中輸出額自体は絶対値で増加している(8億2700万ドル→10億4100万ドル)
- 鋁物は地理に左右されるため、生産国は所与である。ボーキサイトは、ギニア(25%)、豪州(20%)、ベトナム(12%)、ブラジル(9%)、ジャマイカ(6%)に分布している

Unacceptable Damage -韓国事例-

集積回路(半導体を含む)



- 米政権が中国への半導体を含むデュアルユース技術の輸出規制を強化した
2022年でさえ、中国は輸入を3810億米ドルに増加させ、そのうち韓国が12.8%を占めた
- 資源国でないEUが活用できるのは半導体、特にASMLのEUV露光機であると考えられる

V 結論と議論

更なる研究の余地

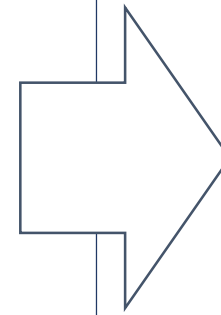


結論

ACIの有効性を担保するために、EUは中国に対して政治的意思を表明しつつ、disproportionateな形で経済的ダメージを与えることが求められる。

これまでの議論より以下が推察できる。

- EUが現状中国に対してACIのcredibilityを確保しているとは言い難い
- 中国は想定されているより経済的威圧に際してコスト回避的な選好が有している可能性がある
- Unacceptable damageの分析に基づき、EUはEUV露光機をチョークポイントとして活用できる可能性がある



ACIを機能させるため、以下の施策が求められる。

- EUは一連の対露制裁に代表されるように、**政治的な意思を明確に一貫して表示し続ける**
- 中国のコスト回避選好と過去の米中貿易戦争を踏まえると、EUはチョークポイントを活用しようとするよりも、**米国のようにdisproportionateに中国に経済的負担をかけるほうが対抗措置としての有効性は高い**

Thank you for listening