

第II部 グローバルな構造変化の中で我が国に求められる対応

第1章 ルールベースの国際経済秩序の維持・強化と我が国の役割

グローバルな構造変化の中で、世界経済は様々な困難に直面しており、再び安定成長の軌道に乗せるための岐路に立たされている。本章では、厳しさを増す国際経済情勢を概観するとともに、こうした中で、各国で輸出・投資管理政策の強化が行われている状況や、積極的な産業政策の展開が貿易に及ぼす影響について見ていく。一方で、グローバル・サウス諸国はアジアを筆頭に経済規模・貿易の双方において存在感を増していくことが見込まれ、こうした国々とも連携しながら、ルールベースの国際経済秩序の維持・強化に取り組むとともに、世界経済の包摂的で持続可能な成長を確保していくことが重要であることを示す。

第1節 困難に直面する世界経済秩序

グローバルな不確実性が増大する中で、WTO 上級委員会の機能不全が続いており、さらには経済依存関係を武器化する経済的威圧への懸念も高まるなど、国際経済情勢は依然厳しい状況が続いている。本節では、こうした厳しい国際経済情勢について概観するとともに、こうした状況に対する各国の対応について取り上げる。

1. グローバルな不確実性の増大

まず、不確実性を表す各種指標の動向を見ていく（第 II-1-1-1 図）。世界の不確実性を表す世界不確実性指数²⁷を見ると、過去数年間、米中間の緊張の高まりや新型コロナウイルス感染症拡大、ロシアによるウクライナ侵略等の影響により急上昇が見られたが、足下ではやや落ち着いている。貿易の不確実性を表す貿易不確実性指数²⁸を見ると、米中貿易摩擦が激化した 2018 年から 2019 年にかけて急上昇したが、その後は低下し、2023 年に一時上昇を見せたが、足下では落ち着いている。経済政策の不確実性を表す経済政策不確実性指数²⁹を見ると、新型コロナウイルス感染症拡大により急上昇した 2020 年前半よりは低下したものの、依然として高い水準を維持しており、長期的に上昇傾向が見られる。また、地政学的な不確実性を表す地政学的リスク指数³⁰を見ると、ロシアによるウクライナ侵略の影響により 2022 年 3 月に急上昇し、その後徐々に低下していたが、イスラエル・パレスチナ武装勢力間の衝突の影響により 2023 年 10 月に再度上昇し、その後高い水準を維持している。

これらの不確実性を表す指数の推移から、世界経済の不確実性は新型コロナウイルス感染症拡大時やロシアによるウクライナ侵略の直後と比較すると低下してはいるものの、いつ不確実性が再び高まるか分からない状況が続いている。

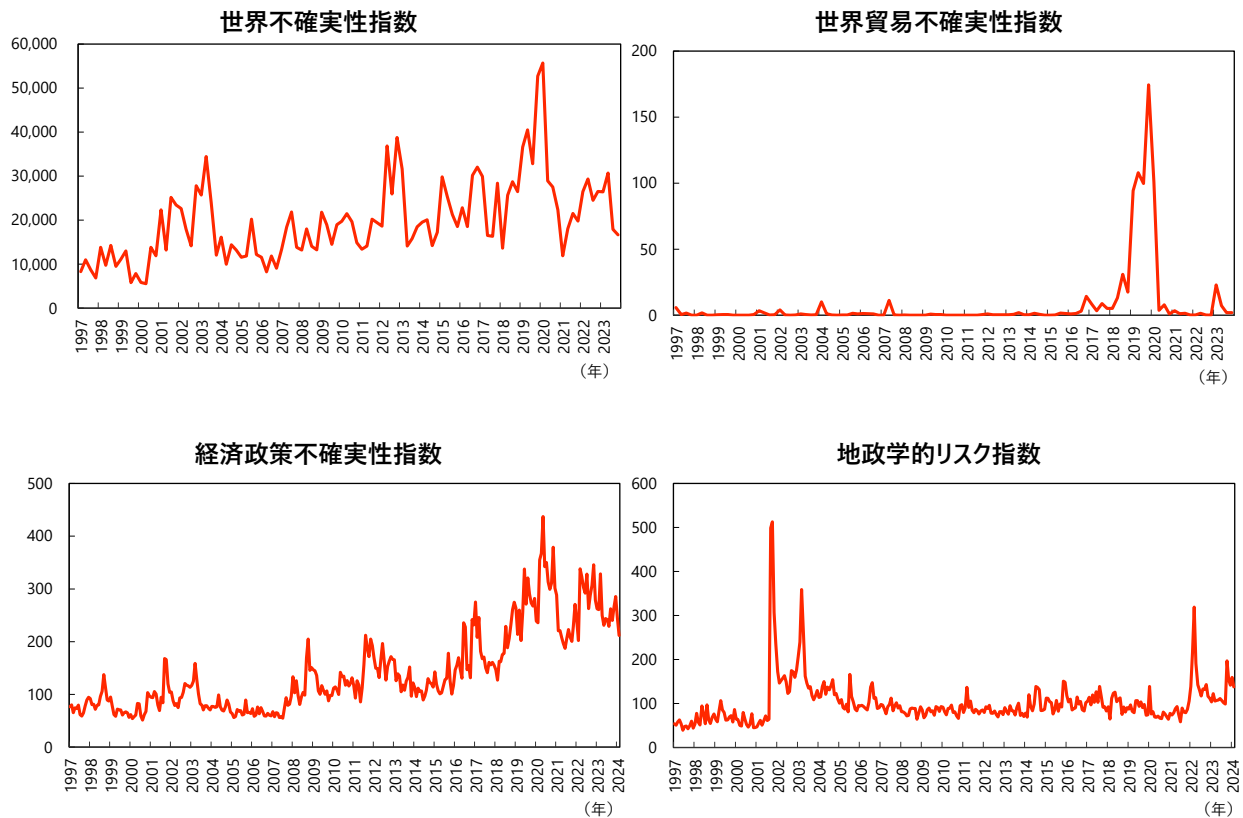
²⁷ 英国の定期刊行物「エコノミスト」の調査部門エコノミック・インテリジェンス・ユニットの各国の報告書内における「不確実（uncertain）」及びそれに関連する言葉の割合を計算したもの。数字が大きくなるほど不確実性が高いことを示す。

²⁸ 「不確実（uncertain）」及びそれに関連する言葉が貿易に関連する単語の近くで言及された割合を計算したもの。

²⁹ 各国の新聞において経済政策の不確実性（Economic Policy Uncertainty）について論じた記事の割合を計算したもの。数字が大きくなるほど政策不確実性が高いことを示す。

³⁰ 新聞の記事内において、地政学的事象に関連する記事の割合を計算したもの。戦争の脅威、平和への脅威、軍備増強、核の脅威、テロの脅威、戦争の開始、戦争の拡大、テロ行為、の八つのカテゴリーからなる。数字が大きくなるほど地政学的リスクが高いことを示す。

第 II-1-1-1 図 不確実性指数の推移



資料：世界不確実性指数、世界貿易不確実性指数は World Uncertainty Index から取得 (<https://worlduncertaintyindex.com/>)。

経済政策不確実性指数は Economic Policy Uncertainty から取得 (https://www.policyuncertainty.com/global_monthly.html)。

地政学的リスク指数は Geopolitical Risk (GPR) Index から取得 (<https://www.matteoiacoviello.com/gpr.htm>)。

このようにグローバルな不確実性が増大する中で、世界の分断化は、貿易にも影響を及ぼしつつある。例えば、2024 年 4 月に公表された IMF 「WEO」の分析³¹によれば、豪州、カナダ、EU、ニュージーランド、米国のグループと中国、ロシアのほか、2022 年 3 月 2 日の国連総会でロシアによるウクライナ侵略に対する非難決議に反対した国のグループの両グループ内（友好国間）、グループ間（友好国でない国同士）での貿易変化率を、ロシアによるウクライナ侵略前後で算出したところ、グループ間の貿易はグループ内の貿易と比べて大きく減少しており、戦略分野の貿易に限って見ると、グループ内の貿易の落ち込みはわずかであったのに対して、グループ間の貿易は大きく減少していることが示されている。

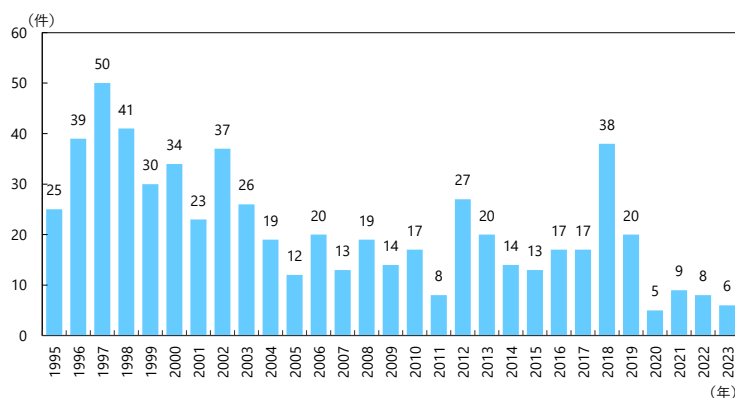
2. WTO が抱える課題

続いて、現在世界が抱える通商課題について見ていく。多角的貿易体制の根幹として機能してきた WTO は、2019 年 12 月以降、紛争処理を担う上級委員会が委員任期満了や退任により機能しな

³¹ 詳細は、IMF 「WEO（2024 年 4 月見通し）」の Chapter1 Box1.1 を参照 (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>)。

い状態に陥っている。WTO の紛争解決制度の年間利用件数は、機能停止前の半分以上に減少（毎年平均で約 20 件程度から、2021 年は 9 件、2022 年は 8 件、2023 年は 6 件）している（第 II-1-1-2 図）。また、上級委員会の不在が長期化する中、上訴することで紛争案件を事実上の塩漬け状態とする「空上訴」が既に 24 件積み重なっている（2023 年 12 月時点）。

第 II-1-1-2 図 WTO 紛争解決制度の利用件数



備考：2023 年 12 月末時点。

資料：WTO から作成。

こうした中、WTO 加盟国は、2022 年 6 月に開催された第 12 回閣僚会議（MC12）において、「2024 年までに全ての加盟国が利用できる完全なかつよく機能する紛争解決制度の実現を目的として議論を行うこと」に合意し、2024 年 2 月に開催された第 13 回閣僚会議（MC13）では、MC12 における合意を再確認し、これまでに既になされた進捗を今後の議論の土台とした上で、目標達成に向けた議論を加速させることに合意した。

また、2020 年 4 月、一部の WTO 加盟国が、上級委員会が機能停止する中での暫定的な対応として、多数国間暫定上訴仲裁アレンジメント（Multi-party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)）を立ち上げた。MPIA は、上級委員会が完全に機能するまでの間に限り、パネルの判断を不服とする場合には、機能停止中の上級委員会に上訴するのではなく、仲裁により解決することを定める紳士協定であり、日本も、2023 年 3 月に参加した（日本を含め 53 か国・地域が参加）。

3. 経済的威圧

近年、経済的威圧（economic coercion）と呼ばれる行為が多発しているとされている³²。経済的威圧には国際的に定まった定義はないが、例えば EU の反威圧措置（ACI：Anti Coercion

³² 豪州戦略政策研究所（ASPI）のレポートによると、2020 年から 2022 年の間に確認された中国による経済的威圧事案（サイバー攻撃含む）は 73 件にのぼる。Fergus Hunter, Daria Impiombato, Yvonne Lau and Adam Triggs with Albert Zhang and Urmika Deb (2023), “Countering China’s coercive diplomacy: prioritising economic security, sovereignty and the rules-based order”, Policy Brief Report No. 68/2023, ASPI 参照 (<https://www.aspi.org.au/index.php/report/countering-chinas-coercive-diplomacy>)。

Instrument) 規則では、第三国が、EU 又は EU 加盟国による特定の行動を妨げ、又はその中止、修正若しくは採択を得るため、貿易・投資に影響を与える措置を適用し、又は適用すると威嚇し、それにより EU 又は EU 加盟国の正当な主権の選択に干渉する行為がある場合、「経済的威圧」が存在すると規定している。また、米国の経済的威圧対抗法案（2023 年 2 月米国連邦議会上院に提出）は、「経済的損害や政治的主権に影響を与える目的の下、貿易・対外支援・投資を、非対称・恣意的・不透明な方法で規制・妨害する敵国の行為・措置やその脅し」を経済的威圧と定義している。経済的威圧は新たに生まれた概念では必ずしもなく、貿易措置等の執行やそれらを執行するという脅しにより、他国の政策決定に影響を及ぼそうとする行為への懸念は、貿易措置の武器化等として従前から認識されてきた³³。近年グローバル化が進展し、サプライチェーンの相互依存が深化する中で、大規模な政策支援や経済的威圧を可能ならしめる巨大なマーケットパワー、国家統制を組み合わせることで、サプライチェーンや市場が一部の国に過剰に依存する構造が生まれつつあり、そうした状況が経済的威圧につながっていると考えられる。

経済的威圧に対し、同盟国・同志国は G7 首脳声明等で懸念を表明し、その対応に向けて連携を強化している。2023 年 5 月の G7 広島サミットにおいて「経済的強靱性及び経済安全保障に関する G7 首脳声明」が発出され、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とした。同年 10 月の G7 貿易大臣会合でも、経済的威圧に対処するため共同の取組を継続していくことや、経済的威圧に対する企業の備えを強化するための取組を強化することが確認された（第 II-1-1-3 表）。

経済的威圧目的が疑われる措置に対して、二国間で当該措置の撤廃・改善を求めるほか、WTO での紛争解決手続要請といった対応が行われている。加えて、一部の国は経済的威圧に対応・対抗すべく関連法制度や戦略の整備・策定を進めている。EU では、2021 年 12 月に欧州委員会が EU 又は加盟国に対し経済的威圧を行う非 EU 諸国に対して、最終的な手段として貿易・投資等に制限を課す対抗措置をとることを可能にする反経済的威圧措置（ACI: Anti Coercion Instrument）法案を公表し、欧州議会及び EU 理事会での可決を経て、2023 年 12 月に発効した³⁴。同規則は、第三国の一方的な威圧的措置を抑止することを目的としており、第一段階としては対話を通じて措置の解消を目指し、対抗措置は最終手段とすることが想定されている。対抗措置としては、関税の引上げ、輸出入の制限、サービスや公共調達、直接投資の分野での制限などが含まれる。

米国では、2023 年 2 月に経済的威圧対抗法案（Countering Economic Coercion Act）が連邦議会上院に提出された。同法案は経済的威圧を受けた同盟国・パートナー国への経済支援、威圧を実施した国等への対応措置を規定する内容となっている。

Mercator Institute for China Studies (MERICS) のレポートによると、2010 年 2 月から 2022 年 3 月の間に確認された中国による経済的威圧事案は、123 件のにのぼる。Aya Adachi, Alexander Brown, Max J. Zenglein (2022), “Fasten your seatbelts: How to manage China’s economic coercion”, Mercator Institute for China Studies 参照 (<https://merics.org/en/report/fasten-your-seatbelts-how-manage-chinas-economic-coercion>)。

³³ 経済産業省（2023）『不公正貿易報告書』参照 (https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/3_dispute_settlement/32_wto_rules_and_compliance_report/322_past_columns/2023_03.pdf)。

³⁴ 欧州委員会 Web サイト参照 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6804)。

我が国では、経済産業省が2023年10月に発表した「経済安全保障に係る産業・技術基盤強化アクションプラン」³⁵において、平時においては、強靱なサプライチェーンの実現を通じ、一部の国への過剰依存の解消を、経済的威圧を受けた時は、威圧被害企業への救済を図るとともに、JETRO・NEXI等の支援を強化するなど、いずれの場合にも必要な具体的措置を国際法に沿った形で適切に検討することを示した。

また、国際機関等においては、経済的威圧に関する分析も行われている。例えば、経済的威圧の貿易に対する影響を分析したOECD（2024年5月公表）のレポート³⁶では、経済的威圧を特定ないし影響を評価することは困難であるが、過去事例における貿易データの分析を通して、被威圧国にとって重要な製品の輸出入量が威圧国との関係でのみ突然減少する等、共通のパターンが見いだされた。また、経済的威圧が、輸出入先や輸出量の変化、物価の変動などを通じて、被威圧国に経済的損失をもたらしていることも明らかになった。一方で、被威圧国が代替市場や代替供給者を見つけることで威圧の影響を緩和した例もあり、開かれた国際市場が有用であることが確認された。さらに、経済的威圧に対処する上で紛争解決制度を含むルールに基づく貿易システムとWTOが活用されていることや、経済的威圧を抑止し被威圧国を支援する上で国際協力が重要であることが指摘されている。

³⁵ 経済産業省「経済安全保障に係る産業・技術基盤強化アクションプラン（10/31時点版）」
(https://www.meti.go.jp/policy/economy/economic_security/231031actionplan.pdf)

³⁶ OECD「Trade impacts of economic coercion」(<https://www.oecd.org/publications/trade-impacts-of-economic-coercion-d4ab39b9-en.htm>)

第 II-1-1-3 表 経済的威圧に言及した主な会談等の概要（2022 年以降）

時期		会談等	内容
2022 年	6 月	G7 首脳会議（エルマウ）	・経済的威圧を含む、世界の安全及び安定を損なうことを意図した脅威への警戒を強化。 ・企業と労働者のための公平な競争条件を確保し、経済的威圧に対する多様化及び強靱性を促進し、戦略的依存を低下させるため協調行動を展開するために協働。
	7 月	日米経済版「2+2」閣僚級会合	・公平な競争条件を世界中の国、企業、労働者に提供することの重要性を強調しつつ、自由で公正な貿易に基づく多角的貿易体制を支持する、また、経済的威圧に対抗する政策の進展を約束。 ・経済的威圧等により、個人・企業・主権国家の正当な利益を脅かすことへの深刻な懸念と反対を表明。
	9 月	G7 貿易大臣会合（ノイハルデンベルク）	・経済安全保障、多角的貿易体制における自由で公正な貿易、世界の安全保障及び安定性を損ない、国際的緊張を更に悪化させる貿易関連の経済的威圧の行使に深刻な懸念を表明。 ・経済的威圧の試みに対抗するために、G7 首脳のコミットメントを再確認し、G7 内外の関連するフォーラムにおいて、経済的威圧に取り組むための協力を強化し、連携したアプローチを探索し、かかる行動に対する評価、準備、抑止及び対応を改善。
2023 年	1 月	日米首脳会談	・経済的威圧や非市場的政策及び慣行、自然災害等の脅威に対して、同志国間で社会及びサプライチェーンの強靱性を構築し、気候危機に対処する地球規模の取組を加速させ、信頼性のある自由なデータ流通（DFFT）を推進。
	4 月	G7 貿易大臣会合（オンライン）	・他の政府の正当な選択に介入する、経済的威圧への深刻な懸念を表明。経済的威圧を通して現状を変更しようとする一方的試みに強く反対。 ・経済的威圧は、しばしば貿易・投資関連措置を通して行われ、経済安全保障及び自由で公正なルールに基づく国際秩序を損なう。既存ツールを活用し、抑止・対抗の観点から必要な新しいツールを開発。 ・経済的威圧に対する共同での準備、強靱性、抑止力を高めるために、G7 内外のパートナーによる協調を強化する重要性を認識し、対抗及び被害緩和のため、しかるべく対応を共同で模索。
	5 月	G7 首脳会議（広島）	・G7 メンバー及び小規模なエコノミーを含むパートナーに対して、要求に従い適合することを強制することを通じ、経済的依存関係を武器化する試みが、失敗に終わり報いを受けることを確保すべく協働。 ・多角的貿易体制の機能及び信頼を損なうのみならず、主権の尊重及び法の支配を中心とする国際秩序を侵害し、究極的には世界の安全及び安定を損なう経済的威圧について、深刻な懸念を表明し、全ての国に対してその使用を抑えるよう求める。 ・それぞれの国内において、威圧的な経済的手段の使用を抑止しそれに対抗するため、既存の手段を活用し、その効果を検証していくとともに、必要に応じて新たな手段を開発。 ・WTO におけるものを含む既存の共同の取組の重要性を認識しつつ、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。 ・この調整プラットフォームの下、早期警戒及び迅速な情報共有を利用し、定期的に協議を行い、協力して状況を評価し、協調的な対応を追求し、経済的威圧を抑止し、それぞれの法制度に従って、適当な場合にはそれに対抗する。また、適当な場合には、連帯及び法の支配を堅持する決意の意思表示として、対象となった国家、エコノミー及び主体を支援するため、協調。
	6 月	貿易関連の経済的威圧及び非市場的政策・慣行に対する共同宣言（豪州、カナダ、日本、ニュージーランド、英国及び米国）	・貿易、投資及び競争を歪め、国家間の関係を害することで、ルールに基づく多角的貿易体制の機能及び信頼を損なう、貿易関連の経済的威圧及び非市場的政策・慣行に対し、深刻な懸念を表明。
	8 月	日米韓首脳会合	・情報共有を拡大し、あり得べきグローバル・サプライチェーンの混乱に関する政策連携を強化し、経済的威圧に対抗し打ち克つためのより良い準備をするため、早期警戒システムの試験運用開始に向けて緊密に連携することにコミット。
	10 月	G7 貿易大臣会合（大阪・堺）	・他の政府による正当な主権の選択に干渉する威圧的な経済的措置及びその威嚇に関する共通の懸念を改めて表明し、そのような措置の再発が拡大していることを憂慮。 ・「経済的威圧に対する調整プラットフォーム」に貢献する貿易担当官による進行中の作業を歓迎。広島サミットにおける G7 首脳によるコミットメントに従い、本プラットフォームの作業に対する継続的支援及び本件に関する更なる進展にコミット。 ・WTO を含め、経済的威圧に対処するための共同の取組を継続し、迅速な情報共有を確保し、それぞれの法制度に沿い、国際法に従った対応を、しかるべく共同で検討。これには、手段を更に検討し、サプライチェーンを分析し、経済的威圧を抑止するとともに対抗するための協力を追求し、また、お互いへの及び G7 を超えたパートナーへの支援を目的として、損害を緩和する方策を検討することが含まれる。 ・市場原理に基づく自由で、公正で、開かれた透明性のある経済を堅持することに強くコミット。経済的威圧に対する企業の備えを強化するため、コミュニケーションにおける共同の取組を強化。
	11 月	日米経済版「2+2」閣僚級会合	・経済的威圧を抑止しそれに対抗するための二国間の情報共有及び協調を確認するとともに、経済的威圧に対する調整プラットフォームを含む志を同じくする他のパートナーとの取組を確認。 ・インド太平洋地域のパートナーへの関与を継続し、彼らが経済的脆弱性を特定し、軽減することを支援し、彼らの経済的な発展、強靱性及び繁栄を支援。 ・重要鉱物に対する輸出規制の潜在的な影響について引き続き評価。
2024 年	4 月	日米比首脳会合	・経済的威圧に対する懸念と強い反対を表明した上で、経済的威圧に対して緊密に連携して対応していく必要性を強調。
	5 月	OECD 閣僚理事会	・経済的威圧に深刻な懸念を表明し、全ての国に対して、主権の尊重と法の支配を中心とする国際秩序を侵害する経済的威圧の使用を抑えるよう求める。 ・サプライチェーンの強靱性及び経済的威圧に関するファクトに基づく認識の醸成に貢献する OECD の作業を歓迎し、更なる分析作業に期待。

資料：経済産業省、外務省 Web サイトより作成。