

政策提言

地経学時代の日本の経済外交



2020年3月



JFIR

公益財団法人 日本国際フォーラム

まえがき

当フォーラムは、2017 年度より 3 年度にわたる大型研究プロジェクト『『パワー・トランジション時代』の日本の総合外交戦略』を実施してきたが、本政策提言は、その傘下にある分科会 3 「地経学時代の日本の経済外交」の最終研究成果である。

近年、中国をはじめとする新興国の台頭で、いわゆる G7 を中心とした従来の国際政治経済のパワーバランスが崩れ、新たな均衡を見いだせないでいる。こうした中、一部の国や地域では、経済的手段を通じて自国の経済的利益や政治的立場に有利な規範やルールを打ち出しつつ、新たな政治・経済秩序を形成しようとする地経学（Geo-economics）に基づく経済外交が進められている。

このような問題意識を踏まえ、当フォーラムは、下記の主査・メンバーから成る研究会「地経学時代の日本の経済外交」を組織し、本事業の実施にあたってきたが、この度その最終成果として「政策提言」を取りまとめたので、発表するものである。

【主査】	河合 正弘	日本国際フォーラム上席研究員／東京大学名誉教授
【メンバー】	飯田 敬輔	東京大学教授
	櫻川 昌哉	慶應義塾大学教授
	助川 成也	国土舘大学准教授
	寺田 貴	同志社大学教授
	本村 眞澄	北海道大学スラブ・ユーラシア研究センター共同研究員

(五十音順)

なお、この報告書に記載されている見解は、すべて上記研究会のものであり、当フォーラムの見解を代表するものではない。

最後に、本事業は、外務省の外交・安全保障調査研究補助金（総合事業、平成 29 年度）を得て実施することができた。記して深甚なる謝意を表したい。

2020 年 3 月 31 日

公益財団法人日本国際フォーラム

理事長 渡辺 まゆ

目次

まえがき

I. 序論 地経学時代の日本の経済外交

1. 地経学時代の到来3
2. 覇権主義に基づく「閉じた地経学」3
3. 国際協調主義に基づく「開かれた地経学」4
4. 地経学時代の日本の経済外交5
- 補論：新型コロナウイルスの感染拡大について8

II. 本論

1. 貿易投資分野に関する提言10
2. 通貨金融分野に関する提言11
3. 開発協力分野に関する提言13
4. エネルギー環境分野に関する提言14

政策提言 地経学時代の日本の経済外交

河合 正弘
飯田 敬輔
櫻川 昌哉
助川 成也
寺田 貴
本村 眞澄

I. 序論 地経学時代の日本の経済外交

1. 地経学時代の到来

今日の国際関係の大勢を特徴づけるのは、パワー・トランジション、すなわち既存の国際秩序の担い手である大国(メイジャー・パワー)が、台頭する新興パワーとの摩擦や対立を繰り返し、しだいに後者の利害を反映させる新たな国際秩序へと移行するプロセスであるといえる。こうしたプロセスは、現下のインド太平洋地域において最も顕著に見られるところであり、中国が急速に台頭し、政治・経済的な影響力を拡大させるなかで、米国はこの地域における自国の覇権を維持しようとしており、その結果、米中両国は摩擦や対立を恒常化させつつある。

こうした状況は、いわゆる「ツキジデスの罠」——ある地域を支配している既存の覇権国に対し、新興国が台頭し挑戦するようになると、両者は対立し戦争に至る可能性が高まるという歴史的な経験則——を想起させる。もっとも、近年、世界の主要国は、地経学(Geoeconomics)、すなわち、「自国の国益を促進あるいは擁護するため、あるいは地政学上の有利な成果を生み出すために、経済的手段を用いること」を、その対外政策の基軸に据えるようになってきており、国家間の摩擦や対立も、経済的手段を通じて具現化する傾向が強まっている。その意味で、現代は地経学の時代であるといえる。

地経学の時代が成立した背景としては、いかなる国にとっても軍事力の保有は依然重要であるものの、それを実際に行使する政治的・経済的コストが増加の一途をたどっていること、そして、世界経済が一体化しつつあるなか、諸国間の経済相互依存が着実に深化し、一国の経済政策や経済変動が他国に影響を及ぼす度合いが急速に高まりつつあることなどが挙げられる。

ただし、こうした地経学の台頭そのものを憂慮する必要はない。というのも地経学は、国家やその他のアクターによる対外的行動の手段に注目した概念に他ならず、本来的には価値中立的だといえるからである。我々に必要なことは、国際社会で実際に展開される個々の地経学的行動の内実や意味を吟味することである。言いかえるならば、地経学的行動のなかには、国際社会の観点から望ましいものもあれば、そうでないものもあるということである。たとえば国際協調主義に基づく地経学は、国際社会全体の平和と繁栄につながるであろうし、逆に、たとえば一国主義的な覇権主義に基づく地経学は、国際社会全体に秩序攪乱的な効果をもたらす可能性がある。

今後、我が国が推進すべき地経学的な経済外交のあり方は、国際法やルール・規範に基礎を置く国際協調主義に基づいた、自国のソフトパワー強化につながるものであるべきであろう。

2. 覇権主義に基づく「閉じた地経学」

近年の中国が地経学的アプローチに長けており、さらに、そうしたアプローチに自国の勢力圏拡大を図ろうとする意図があるということは多くの論者が指摘するところである。ここでは、そうした中国の対外行動について、一国主義的な「覇権主義に基づく『閉じた地経学』」と捉える。

「覇権主義に基づく『閉じた地経学』」の典型的なアプローチは、「経済相互依存の罠」——ある国が、自国への経済的な依存を人質にとって、相手国に外交上の譲歩あるいは政策変更を迫る

こと——と呼ばれるものである。たとえば「一帯一路」構想における金融支援を利用して主要な港湾やシーレーンを確保すること（いわゆる「債務の罠」外交）、台湾との国交をもつ国に対して経済的な誘因を与えて国交断絶を迫り台湾を外交的に孤立させること、相手国の政策を変更させる目的で相手国との輸出入や自国の観光客の訪問を制限すること——日本との絡みでは、2010年9月に、中国が尖閣問題をめぐり、レアアースの対日輸出制限を行ったことが記憶に新しい——などがその実例である。いまや世界130カ国以上の国々にとって最大の貿易相手国となっている中国は、自国の政治的・戦略的利益を実現するために、こうした「経済相互依存の罠」を駆使することで、他国にさまざまな影響力を行使できる立場にある。

このほかにも、「覇権主義に基づく『閉じた地経学』」のアプローチとしては、「華為技術（ファーウェイ）問題」に示されるように、サイバー技術を駆使した知的財産の盗用や不正な技術移転を通じて、先端技術分野での国際的な主導権を握ろうとすること、あるいは「デジタル人民元」の発行問題に示されるように、自国通貨のデジタル化・グローバル化を通じて、既存の米ドルを中心とする国際通貨体制に挑戦しようとするなど、などが挙げられる。

新興パワーである中国がこうした「覇権主義に基づく地経学」を展開するのに並行して、既存の覇権国である米国も、さまざまな対抗措置を取るようになった。たとえば、トランプ政権は、中国に対し、対米貿易黒字の解消、知的財産権の保護、産業政策「中国製造2025」の抜本の見直しなどを要求するべく、数次にわたって対中制裁関税を発動した他、ファーウェイ社最高財務責任者（CFO）の逮捕や同社製品の米国市場からの締め出しなどを通じて、自国の産業的・技術的優位性を維持しようとしている。このような米中間での摩擦や対立は、まさに地経学時代の覇権競争の様相を呈している。

ところで、日本は、2019年7月以降、半導体材料になる3つの戦略物資について韓国向けの輸出管理を厳格化し、さらに韓国を「ホワイト国」から除外するなど一連の動きを示した。この日本の行動は、地経学的にはどのような意味を持つのだろうか。日本は、かねてよりそれらの戦略物資の対韓輸出をめぐり安全保障上の懸念を表明していたが、韓国がそれに対し十分な説明責任を果たしてこなかったことから、国内法・国際法の規範に則したかたちで、一連の措置を取ったといえる。たしかに、この日本の措置は、半導体生産に必要な原材料を日本に依存する韓国企業にとって大きなコスト上昇の要因となったが、日本のねらいは、自国の勢力圏拡大を図ることで、韓国の主張するように「徴用工問題」に対して報復することでもなかった。しかし韓国は、日本の一連の措置を受けて、日韓が締結していた軍事情報包括保護協定（GSOMIA）の破棄を決定し、日本を自国の「ホワイト国」から除外するなどの対抗措置をとった（ただし、GSOMIAの破棄はこれまでのところ実行していない）。この日韓の「貿易戦争」は、ある国の行動が、その意図を越えて相手国に「経済相互依存の罠」的な意味づけとして受け取られ、その後「報復の連鎖」へと事態がエスカレートしていった事例として注目されよう。

3. 国際協調主義に基づく「開かれた地経学」

前節で述べたような「覇権主義に基づく『閉じた地経学』」に対比されるべき地経学のアプロ

一チとして、「国際協調主義に基づく『開かれた地経学』」が考えられる。このアプローチは、経済的手段により国際ルールや規範を構築して国際秩序の維持・安定を図ること、あるいは経済的手段により自国のソフトパワーを強化して国際関係の安定を図ることなどを指す。その実例としては、米欧を中心とする第二次世界大戦後のブレトンウッズ機関（国際通貨基金〔IMF〕、世界銀行、関税及び貿易に関する一般協定〔GATT〕＝のちの世界貿易機関〔WTO〕）を通じた自由主義的な国際経済システムの構築がまず挙げられる。また、欧州における欧州連合（EU）の発足につながる一連の地域経済統合の試みもその好例である。さらには、日本が展開してきた政府開発援助（ODA）政策、海外インフラ整備支援、経済連携協定の締結などの「経済外交」も、「国際協調主義に基づく『開かれた地経学』」の例だといってよい。

加えて、自由で開かれたルールに基礎を置く国際協調システムの潜在的な脅威となりうるアクターに対して、そうしたシステムに挑戦せず、順応するよう促していくことも重要である。たとえば中国は、近年めざましい経済発展を遂げ、世界第二の経済大国として他国に大きな経済的な機会を提供するようになった一方、南シナ海や東シナ海などでは力による現状変更を試みて地域的な緊張を生み出しており、あるいはその展開する「一带一路」構想においては、その不透明な運営を通じて、既存の国際秩序や国際ルールを揺るがす対外行動をとっている。日本を含む国際社会にとっては、大国化した中国が力による現状変更などの一方的な行動を抑制し、国際ルールを尊重し国際協調を重視する行動をとるよう促していくことが必要になる。

かりに中国が「国家資本主義」のもとでさらなる経済発展を続け、軍事強国化し、既存の国際秩序に軍事力を背景にした力で挑戦するのであれば、米国、EU、日本、英国、豪州など先進民主主義諸国は互いに結束し、インドなどを巻き込んで中国に対峙する姿勢を示すとともに、ときに地経学的な「強制」的政策措置を行使することもありえよう。その際にも、国際社会は中国に対して、それを包圍し排除しようとするのではなく、様々な圧力をかけつつ既存の国際協調システムに取り込んでいこうとする努力が欠かせない。そうすることで、中国が国際社会と調和のとれた「平和的な台頭」に努めるようになると考えられるからである。

他方、近年、多国間の協調的な枠組みを軽視し、「米国第一主義」に立つ外交姿勢を強めつつあるトランプ政権下の米国に対しても、既存の国際協調システムへの「回帰」を促すよう粘り強く努力していく必要があることは言うまでもない。

4. 地経学時代の日本の経済外交

地経学時代のパワー・トランジションにおいては、かりに「ツキジデスの罠」が生じるとしても、それは伝統的な軍事力の行使ではなく、貿易・経済戦争、サイバー攻撃、デジタル覇権競争、あるいは自国に有利な国際政治・経済秩序の構築競争などといった地経学的なかたちで具現化するものと思われる。こうした動向に対して、我が国はいかに対応をすべきであろうか。

第二次世界大戦後の日本は、平和憲法の下で、経済成長を最優先とする軽武装・経済外交に基づく、のちに「吉田ドクトリン」と呼ばれるようになった国家戦略を展開してきた。「吉田ドクトリン」の狙いは、安全保障を米国に依存しつつ、国力を戦後の疲弊した日本経済の復興に充て

ることであった。冷戦のさなか、北東アジアの地政学的緊張のなかに身を置きながらも、日本は過大な軍事費を負担せずに平和と安全を享受しつつ、米国主導の自由貿易体制の下で高い経済成長を果たすことができた。その意味で、「吉田ドクトリン」は、日本の地経学的な経済外交の出発点を与えたといえる。ただし「吉田ドクトリン」は「日本が軍事的な活動を行わないことが国際平和に寄与する」という消極的平和主義の立場と表裏一体の関係にあった。

これに対し、近年の積極的平和主義の考え方は「日本は自国と国際社会の平和と安全のために積極的な役割を果たすべきだ」とするもので、日米同盟を基軸としつつ、国際安全保障のための積極的な貢献を重視している。具体的には、紛争地域への平和維持軍の派遣などとともに、海洋・宇宙・サイバー空間等の国際公共財の秩序維持、ODAの供与、資源・エネルギー・食糧の安全保障などに焦点を当てるといえるものである。

もちろん、日本が国際安全保障への貢献を重視するとしても、それは日本が軍事的な手段を用いて狭い国益を追求する方向に転換することを意味するものではない。むしろ日本は、従来展開してきた「開かれた地経学」的なアプローチを、積極的平和主義の理念に合致させるかたちで、さらに進化させるという立場をとるべきであろう。その際、二段構えで取り組んでいくことが現実的であろう。

まず、他国が展開する「覇権主義に基づく『閉じた地経学』」に対して効果的に対抗していくことが必要である。上述のように、中国は経済的に台頭し、アジア太平洋地域の多くの国にとって最大の貿易相手国になったことを背景に、「経済相互依存の罠」を交渉の手段に使うようになってきた。とくに習近平政権下では、「一带一路」構想や「中国製造2025」のような壮大なスローガンを掲げて、その国際的影響力の拡大を図っている。これに対して米国のトランプ政権は、そうした中国の技術的・軍事的覇権の追求を阻止することも視野に入れつつ、一連の対中強硬策に乗り出した。米中間の貿易戦争あるいは技術覇権競争とは、中国が推し進める一国主義的な「覇権主義に基づく『閉じた地経学』」に対して、米国がやはり強硬な地経学的手法で対抗している事態に他ならない。そうしたなか、日本政府も「知的財産の収奪、強制的技術移転（中略）に対処するため、日米、また日米欧三極の協力を通じて、緊密に作業していく」ことに合意している。日本は、既存の国際政治・経済秩序を支える原理原則にかなう方向で米国との協力関係を堅持しつつ、そしてEUなどとも連携しつつ、中国に対して是々非々に基づく毅然とした対応を重ねていくべきであろう。

同時に、日本は、自国と国際社会全体にとって望ましいグローバルな政治・経済秩序を維持・強化するための国際環境整備に努めるべきである。具体的には、既存のブレトンウッズ体制（IMF、世界銀行、WTOなど）を中心とする自由で開放的な国際経済システムを維持し、主要先進7か国会合（G7）・主要20か国会合（G20）などの国際フォーラムを通じた多国間の国際協調的な秩序を強化し、二国間ないし地域的な経済連携・協力の枠組み（アジア太平洋経済協力〔APEC〕、包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定〔CPTPP〕、東アジア地域包括的経済連携〔RCEP〕、日EU経済連携協定〔EPA〕など）の下で新たな国際ルールや規範を構築していくことである。

また、日米豪印を中心とした「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想については、それを安全保障の観点から強化していくことはもとより重要であるが、さらに経済的な実体化を進めることが何より欠かせない。その際、とくに「質の高いインフラ」の連結性の強化、貿易・投資の拡大、エネルギー・環境協力の面での具体化が必要といえる。さらに、インド太平洋地域における円の国際的使用の拡大およびそれを支える東京金融市場の国際金融センター機能の強化や効率化、気候変動問題に配慮した資源・エネルギー・食糧安全保障の強化、さらには新型コロナウイルスの感染拡大などに対処するための公衆衛生面での国際協力の強化など、検討すべき課題は多く、いずれも「国際協調主義に基づく『開かれた地経学』」が必要とされる分野である。

日本にとっては、米国との安全保障同盟が外交の基軸であり、日米関係のさらなる緊密化が望ましいことはいうまでもないが、これに加えて、EUや英国、豪州、カナダなど自由、民主主義、人権、法の支配といった基本的価値を共有する「志を同じくするパートナー（like-minded partners）」との連携強化が必要不可欠である。近年、トランプ米政権が「米国第一主義」をとり、G7の結束が揺らいでいる中、日本はEUとの間で「日EU EPA」および「日EU戦略的パートナーシップ協定（SPA）」を発効させて、政治・外交・経済・社会等各分野で包括的な協力関係を強化しつつあるが、今後はさらにEUに対してFOIP構想への関与を働きかけるべきである。他方、EUを離脱した英国は「グローバル・ブリテン」の外交・経済戦略を掲げており、日本は英国との間で二国間経済連携協定の締結やCPTPPへの参加の協議だけでなく、FOIP構想への積極的な関与を始めとする戦略的な協力関係を構築していくべきであろう。豪州はCPTPPとRCEPのメンバーであり、かつFOIP構想でも緊密に連携を進めてきた関係にあり、今後もさらなる連携強化に努めるべきである。同じくCPTPPのメンバー国であるカナダは、FOIP構想に強い関心を寄せており、新たな連携パートナーとして重視していくべきである。

ASEANは日本にとって政治・経済・社会面で極めて重要なパートナー地域であるが、米中覇権競争が深刻化する中で、米中間のバランスをとることに苦慮している。ASEANは、中国が政治・経済面で影響力を拡大させることを受け止めつつも、それに大きな懸念を抱いている。その中で、ASEAN地域は、米国が地域の安全保障を支えるリーダー国だという確信を持たず、第三の戦略的パートナーとしての役割を日本やEUに期待している。とりわけ日本には、国際公共財の提供者として最も高い信頼性が寄せられている。日本は、FOIP構想について、その目的や具体化の手段などがASEANの中心性と一体性を損なわず、かつ地域の平和・安定と繁栄に寄与するものであることを明確にしつつ、ASEANを巻き込んでいくことが重要である。

以上まとめると、日本は、中国の経済・政治・軍事的な台頭に対して、一方で米国、EU、英国、豪州、カナダ、インド、ASEANなどインド・太平洋地域内外の諸国・地域とも連携して、その一国主義的・覇権主義的な行動を抑制しつつ、他方で中国が自由で開かれたルールに基づく国際協調システムにコミットしていくよう促していくべきである。さらに、中国が原動力となって展開しつつある新たな「ユーラシア・ダイナミズム」を効果的に包摂する方途も探るべきであ

ろう。地経学時代における日本は、狭義の国益を越えた地域的なさらにはグローバルな公益性の観点を踏まえた、自由で開かれた国際的な枠組みを制度設計することで、インド太平洋地域内外の信頼を勝ち取っていくべきである。

補論：新型コロナウイルスの感染拡大について

今般の新型コロナウイルス（COVID-19）の世界的な感染拡大（パンデミック）は、国際的な公衆衛生の面できわめて深刻な問題を突き付けるとともに、世界各国に大規模な経済収縮を引き起こしている。そうした中、地経学的観点から、様々な検討課題が浮上している。とりわけ2017年以降先鋭化した米中対立は、ここにきて「自由で開かれた民主主義・市場経済主義」と「強権的で閉じられた専制主義・国家資本主義」のいずれが優れているのかという、体制間競争の側面を改めて浮き彫りにしつつある。

国際通貨基金（IMF）のクリスタリナ・ゲオルギエバ専務理事は、今次のパンデミックにより、世界経済は「（1930年代の）大恐慌以来の不況」に陥ると警鐘を鳴らしている。2008年のリーマン・ショック時には、米国が主導してG7やG20を中心に国際協調が進められたが、今回は主導力を発揮する国がおらず、パンデミックや経済危機から脱するための国際協調・連携の機運が弱い。感染拡大の抑制や医療品・機器の確保のため、各国は国境制限を厳格化し、サプライチェーンに依存する貿易構造を見直そうとしており、これまで築かれてきた経済のグローバル化の逆行が懸念されるようになった。

米中はウイルスの呼称や発生源をめぐる反目しており、世界保健機関（WHO）の役割と評価をめぐっても確執が高まっている。トランプ米政権は、WHOがあまりにも中国寄りで、感染拡大期に適切な対応をしなかったとして、WHOへの米国拠出金の停止を決めた。中国は独自に「マスク外交」を展開し、感染拡大の続く欧州諸国や途上国への支援に乗り出しているが、そうした中国の動きについては、危機に乗じた影響力の拡大の試みだとの見方もある。中国は多国間の枠組みを通じた公正かつ透明な国際支援に注力すべきであろう。

体制間競争の観点からは、中国のような強権的な専制主義と、透明性や人権を重視する民主主義とで、どちらの方が新型コロナウイルスの拡大に効果的な対応ができるのかが問われている。中国は武漢での感染発生当初、厳しい情報統制や隠蔽工作を行い、結果的に初動が遅れ、世界への拡散を許した。ただ、その後は徹底した都市封鎖や厳格な行動制限を課すことで感染拡大の封じ込めに成功した模様であり、3月には経済活動の再開に乗り出した。中国は日米欧よりも先に経済収縮の底を打ち、経済成長を回復しつつあるとみられる。習近平政権は、早期かつ効果的なウイルスの封じ込めに成功した中国の専制主義的な統治システムの方が日米欧の民主主義的な統治システムよりも優れていることを世界に示そうとしている。

そのため、感染拡大を封じ込めていない日米欧では、情報の透明性や人権・プライバシーの保護を重視しつつ着実にウイルスを封じ込めることが求められている。そのことが経済活動の再開・回復につながり、自由で開かれた民主主義制度への信頼が高まるからである。

この間中国は、海軍艦艇、海警局艦船、調査船などを動員して南シナ海での活動を活発化させる

とともに、海南省三沙市の下に南沙諸島と西沙諸島をそれぞれ管轄する行政区を設置するなど、力による現状変更の既成事実化を図りつつある。中国は、2016年7月に国際仲裁裁判所により南シナ海での中国権益の主張が否定されて以降も、同海域で軍事拠点化を進めてきた。この数か月の中国の行動は、国際的な新型コロナウイルス危機の間隙を狙って、既成事実を制度化し、実効支配を拡大させようとする試みである。これに対し、日米豪欧と東南アジア諸国は連携し、こうした動きが国際法や国際協調の精神に反するものだとして、中国に行動を慎むよう一致団結して強くはたらきかけていく必要がある。

具体的には、日米豪欧は以下の三点で、中国と領有権を争う東南アジア諸国との連携をさらに強固なものにしていくべきである。第一に外交的には、これら諸国が国際法に基づいて中国と紛争解決に向けた交渉を行う二国間ないしASEANを通じた努力を後押ししていくべきである。第二に経済的な観点から、二国間や多国間の貿易投資協定を結んだり、「質の高いインフラ」支援を拡大したり、新型コロナウイルスなど感染症対策支援を強化したりすることによって、これら諸国の過度な中国依存を軽減すべきである。第三に軍事面では、南シナ海での中国の行動を抑制するために、米軍や欧州軍が「航行の自由作戦」続けるとともに、東南アジアの有志国（フィリピン、ベトナム、マレーシアなど）が合同で南シナ海域をパトロールできるよう支援・連携していくことを模索すべきであろう。

このように今回の新型コロナウイルスの感染拡大は、いくつかの地経学的な問題を引き起こしているが、とりわけ「コロナ後」を見据えた展開について長期的な視点からの分析が求められるところである。

II. 本論

1. 貿易投資に関する提言

提言1 主要諸国の展開する貿易・投資面での地経学的な政策措置による日本への負の影響を最小化せよ

世界の主要各国・地域は近年、貿易・投資の分野で地経学的な傾向を強めている。例えば、安全保障のための輸出管理の強化、安全保障上の外資規制の強化、特定の政治的目的を達成するための貿易・投資政策の利用など、その適用範囲は多岐にわたる。これらの政策措置が日本に悪影響を及ぼさないよう手段を講じることが重要である。具体的には以下の3点に留意すべきである。

第一に、情報の収集である。地経学的な諸政策は日本の個々の省庁の所掌を超えた範囲で展開されることが多い。各国の地経学的な行動や政策発動に関して体系的に情報を収集するとともに、適格に分析する能力を高めるべきである。内閣官房の国家安全保障局に新年度から設置されることになった「経済班」にそのような機能を持たせるべきであろう。

第二に、日本にとって最も悪影響が懸念されるのは、地政学的な目的のために実施される経済的強制措置である。こうした「閉じた地経学」による政策措置の悪影響を最小化するためには、これまで以上に資源・エネルギー・食糧安全保障を強化していくことはもとより、経済分野全般における強靱性を高めていく必要がある。企業の投資先の多角化（いわゆる「チャイナプラスワン」戦略）を後押ししていくことも経済の強靱性強化に資するであろう。新型コロナウイルスの感染拡大で明らかになったように、中国に過度に依存するサプライチェーンの見直しも進めるべきである。

第三に、友好国による意図せざる地経学的な政策措置の悪影響も避けなくてはなるまい。たとえば、米国を筆頭として、欧州も近年安全保障上の懸念のための外資規制の傾向を強めている。これらの政策はかならずしも日系企業による投資を念頭においたものではないものの、日系企業がその影響を受けることがありうる。そうした結果を招かないよう手段を講じることが必要になる。たとえば、中国など第三国による日本企業への資本参加は、当該企業が欧米市場に進出する上で足かせになる事態が想定されることから、未然に防いでおく必要があらう。

提言2 日本の国益にかなうのは「開かれた地経学」であるところ、その実践をさらに強化せよ

地経学は、経済の活性化と拡大に資するような「開かれた地経学」と、逆にグローバル経済を萎縮あるいは縮小させる傾向のある「閉じた地経学」に分類できる。日本にとって望ましいの

は「開かれた地経学」である。具体的には以下のような方策である。

第一に、メガ FTA 戦略の一層の高度化である。これまでも日本は日 EU EPA、CPTPP、RCEP などメガ FTA の締結を推進してきた。2020 年 1 月に発効した日米貿易協定も含め、これらはすべて開かれた通商国家としての日本の評価や影響力に資するものである。しかし、これまでの実績に安住することなく、一段の努力が必要であろう。例えば、CPTPP の加盟国拡大は、今後積極的に取り組むべき課題である。CPTPP は質が高い反面、経済規模で見劣りすることから、英国やタイなどが加盟することで、その意義が一層高まろう。また、CPTPP、日米貿易協定、日 EU EPA のドッキング（統合）も今後検討してよい課題であろう。

第二に、メガ FTA のみに固執する必要はなく、二国間 EPA についても未開拓の国・地域と積極的に交渉していく余地がある。南アジア、中央アジア、アフリカ、中東、ラテンアメリカ地域の諸国との EPA を新規に開拓し、二国間関係の強化のための方策としても利用すべきである。とりわけ「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想の経済的な実体化の一環として、スリランカやバングラデシュなど域内諸国との二国間 EPA 交渉を進めていくべきである。

第三に、WTO 改革にも果敢に取り組むべきである。当面は上級委員会の改革が喫緊の課題であるが、今後取り組むべき課題は山積している。すでに日本が WTO で共同提案している透明性確保のための規律強化は、その実現に向けた努力が必要である。また、WTO の交渉フォーラムとしての機能を著しく低下させている「コンセンサス方式」による意思決定方式も見直しが必要である。「コンセンサス方式」の下では、国有企業問題、産業補助金による市場歪曲、不適切な外資規制などの問題に関し WTO で規律を課していくことが難しいからである。

第四に、「開かれた地経学」の手段としての投資協定も重要である。日本はすでに多くの国と二国間投資協定を締結しているが、さらに相手国を増やすとともに、内容が古くなりつつある協定については一新を図っていく必要がある。

第五に、FOIP 構想の具体化の手段の一つとして、「インド太平洋協力機構（IPCO）」（仮称）の設立も視野に入れるべきであろう。APEC が「アジア太平洋」の地域協力の推進に貢献してきたように、IPCO も「インド太平洋」地域協力のための基軸機構としての役割が期待されよう。

2. 通貨金融分野に関する提言

提言 3 円の国際化と東京市場の国際金融センター化を推進せよ

通貨は国際的な信用の象徴であり、その国際的な価値の安定性と国際通貨としての利便性を高めていくことが、円の国際化を進めるための条件である。インド太平洋地域では依然として米ドルが主要な国際通貨としての役割を果たしているが、その中で人民元の役割が高まりつつあり、日本円の役割は限られている。また、国際金融センターとしての東京市場の地位も上海や北京の台頭により脅かされつつある。日本の金融当局は、円の国際化と東京金融市場の機能強化を連動させる形で戦略をたてていくべきである。

第一に、アジアひいてはインド太平洋地域の政府・中央銀行が、世界的な安全資産である日本国債を外貨準備としてさらに保有するよう促していくことが重要である。そのためには、日本における経済構造改革の推進とそれによる持続的な経済成長、および財政規律の強化（消費税率のさらなる引き上げを含む）を通じて、日本国債への信託を維持・強化していくことが欠かせない。

第二に、1,900兆円以上の家計部門の金融資産（とくに1,010兆円にのぼる現金・預金）については、東京金融市場を通じて海外投資、とりわけインド太平洋地域への海外インフラ投資に振り向けることをめざすべきである。東京で資産管理サービス業の強化・拡大を図り、サムライ債だけでなくアジア通貨建ての債券市場や円とアジア通貨の直接交換市場の育成を図ることが望ましい。将来性の高いインド太平洋地域の成長力を取り込んだ投資信託やインフラ投資の収益を担保とした魅力的な金融商品を官民共同で開発して、日本の資産保有層・中間層の資産選択の機会を拡大していくことが欠かせない。

第三に、デジタル円の研究・開発を進めて、円の国際化を支えていくべきである。中国政府は、デジタル人民元の発行に備えており、今後「一带一路」の経済圏を中心に貿易・資本取引での人民元の国際化を進めていくものと予想される。そのため、インド太平洋地域の国際取引で日本円の役割が決定的に後れをとる恐れがある。経済のデジタル化がグローバルに進行する中で、金融取引のデジタル化も加速度的に進むことから、日本政府・日銀は国内でのデジタル決済などを支えるインフラを強化して、デジタル円を開発すべきである。

提言4 新興アジア地域の金融安定にむけた枠組みを強化せよ

新興アジア地域の通貨・金融の安定は、日本にとって極めて重要な政策目標である。現在はASEAN+3（ASEAN10か国プラス中国、日本、韓国）の財務大臣・中央銀行総裁によるチェンマイイニシヤチブ・マルチラテラリゼーション（CMIM）が導入され、地域のサーベイランス機能を果たすASEAN+3マクロ経済リサーチオフィス（AMRO）が設立されているが、その限界もある。各国の外貨準備により担保されているCMIMが、危機時に約束通り拠出されるよう基金を作り、それをAMROの管理に委ねることでアジア通貨基金（AMF）に向けた制度作りを行うことが望ましい。同時に各国へのCMIMの融資可能額を引き上げることも必要であろう。また現行のCMIMは米ドルによる融資を前提とした仕組みだが、それをアジア通貨（日本円、中国元、シンガポールドルなど）の融通も含む仕組みへ進化させることも考慮すべきであろう。将来的には加盟国としてインド、オーストラリア、ニュージーランドを加えたASEAN+6に拡大し、さらに長期的にはインド太平洋地域諸国を加えていくこともめざしてよからう。

アジア地域で貿易・投資が拡大すれば、域内での通貨・金融危機など金融の不安定性や相互の為替レート的大幅な変動は望ましいものでなくなる。また、域内での通貨・金融の安定性が確保されれば、貿易・投資の拡大や安定的な経済成長という効果もたらされやすくなる。通

商当局者が進める RCEP と金融当局者が進める CMIM・AMRO との間の直接的な関係は現在のところ薄いですが、その両者を相互に緊密に連携させていくことで、それぞれの協力の成功につながることを期待されよう。

3. 開発協力分野に関する提言

提言 5 G20 の枠組みをつうじて「質の高いインフラ投資」のための共通指標を策定せよ

アジア開発銀行（ADB）の試算によれば、アジア地域において 2016-30 年の期間におけるインフラ投資必要額は年間 1.7 兆ドルに上るとされ、膨大なインフラ投資が必要とされている。しかし現行のインフラ投資は必要額に追いついておらず、インフラ投資ギャップが拡大している。その中で、中国の「一带一路」構想に代表される新興ドナーの台頭はギャップの是正に貢献することから、歓迎すべきものである。ただし、中国が主導する「一带一路」のインフラプロジェクトは、原則二国間ベースで進められており、相手国の経済・環境・財政面への配慮の欠如（「債務の罠」）など多くの課題を抱えている。「一带一路」プロジェクトが国際ルールに則って、多国間の枠組みで機能する質の高いものに再構築されるよう、二国間ベース（第三国における日中共同事業など）や多国間ベース（主要 20 カ国会合〔G20〕など）で絶えず訴えていくべきである。

一つの問題は、中国などの新興ドナー諸国が経済開発協力機構（OECD）に加盟しておらず、開発援助委員会（DAC）が設定しているグラント・エレメント等の政府開発援助（ODA）の供与条件を満たす必要もないということである。そのことが一部の借り入れ途上国を「債務の罠」に陥らせることにつながった。

米国は 2019 年 11 月、ASEAN 首脳会議関連会合で、日米豪 3 カ国の開発協力機関が持続可能な質の高い民間主導のインフラに対して認証を与え、グローバルインフラ開発の国際基準を促進するための「Blue Dot Network」の立ち上げを発表した。この枠組みが、新興ドナーを含め国際的な理解を得られるようになるためには、G20 共通指標の策定などの努力が必要とされる。2019 年 6 月の G20 大阪会議で合意された「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」に従って、「要請主義」、「貸与金利の上限設定」、「担保資産の接收禁止」を前提に、新たな供与条件にかかる G20 共通指標を早期に策定し、進行中のプロジェクトを評価するとともに、この指標を前提に新規プロジェクトを組成すべきである。また中長期的には、新興ドナー国に DAC メンバーないし準メンバーになって開発協力に貢献するよう促し、さらには途上国における「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」（持続可能な開発目標〔SDGs〕）の実現にも貢献するよう訴えていくべきである。

提言 6 途上国に対する官民連携（PPP）等プロジェクトの組成能力を強化せよ

今後の開発協力においては、より魅力的な官民連携プロジェクト（PPP）を投資家に提示し、豊富な民間資金を呼び込むことが欠かせない。世界的に開発需要が旺盛な一方、それに対する資金供給が不十分であり、インフラ投資ギャップが拡大しているからである。インフラ投資ギャップが埋まらないと、経済格差が更に拡大し、世界が目指す持続可能で均衡のとれた包摂的な成長の大きな障害となりうる。多くの先進国で財政が逼迫する中、政府開発援助（ODA）に代表される公的資金には限りがあり、途上国においてもインフラ開発に回せる開発予算は十分でない。公的資金だけでは膨大な資金需要に対応できないことから、インフラ開発に民間資金を呼び込むことは喫緊の課題である。

インフラは戦略的にかつ優先順位をつけて整備・運営する必要があるが、それには途上国政府・政府関係機関と民間部門が連携して行う PPP が望ましい。しかしこれまで、途上国におけるノウハウや能力不足、政府の過剰な介入・関与、民間投資家にとっての収益性の低さとリスクの高さなどへの懸念から、PPP は積極的に活用されていないのが現状である。

今後は、民間企業が収益面で十分に裨益できる PPP プロジェクトを組成していくという観点から、収益性の高い持続可能なバンカブルな案件を組成するための人的資本・専門的能力を高めていくことが重要な課題になる。途上国に対するプロジェクト組成のための能力強化への支援を大々的に強化すべきである。ADB、世界銀行、欧州復興開発銀行（EBRD）などの国際機関や PPP 先進国である豪州や英国などと連携して支援していくことが望ましい。

4. エネルギー環境分野に関する提言

提言7 日本の技術・マーケティング力を駆使して、東アジアの LNG 化を推進せよ

エネルギー資源に乏しい我が国が、そのエネルギー安全保障体制を強化するにあたっては、資源国との連携を強化するだけでは不十分であり、消費国・通過国を含めた多方面での働きかけが必要である。すなわち、資源国への投資の積み上げや経済協力はもちろんのこと、新興市場でのエネルギー需要創出への協力、輸送手段の開拓・確保によるエネルギー流通の安定・強靱化、エネルギー分野における新技術の開発を通じての投資機会の掘り起こしなど、幅広い施策が求められる。これは、多様な技術・経済的施策により日本にとって有効な安全保障環境を実現するという地経学的アプローチのエネルギー分野における展開を意味する。

そうしたなか、我が国のエネルギー戦略は、短期的（10年以内）には、日本の経験・技術・人材を活かしつつ、アジア地域での液化天然ガス（LNG）の普及と発展にむけた多角的な国際協力を推進することに焦点をおくべきである。世界の LNG 貿易量は、2018年には3.14億トンであったところ、2024年には4.01億トンへと急速な拡大が見込まれる。この世界的なガスシフトの中心は中国を含む東アジアである。そこで、最大の LNG 輸入国であり、最も長い LNG 利

用の歴史を有する日本として、自国および周辺地域に対して以下のような事業を拡充することが望ましい。

第一に、2030年までの我が国の電源構成で電力不足が生じた場合には、さしあたり LNG の輸入拡大で対処することになるため、優先輸入権のある「権益 LNG」の積み上げを図ることが望ましい。第二に、2017年合意の「日米戦略エネルギーパートナーシップ (JUSEP)」に基づき、米国産 LNG のアジア地域でのマーケティングに日本が協力し、アジア市場の拡大に資することができる。これは、「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」構想の経済面での実体化の一つの試みとしても重要な事業である。第三に、2020年代後半に米国、豪州、カタールに次ぐ第4位の産 LNG 国となるロシアに対しては、北極圏の LNG 事業への日本資本の参加を進め、氷海輸送力も含め日本の北極圏関与を強化すべきである。第四に、豪州で稼働している炭層メタンガスの LNG 化事業に倣い、インド太平洋地域の産炭国に対しては、日本の投資・技術による石炭からの LNG 事業を支援することが望ましい。

提言 8 世界の「水素エネルギー社会化」を推進するとともに、その橋渡しとして
ガス由来水素の普及を図れ

中長期的（10年以上）な視野に立った我が国のエネルギー戦略は、世界の「脱炭素化」への貢献に向けられるべきである。具体的には、世界の「水素エネルギー社会化」のフロントランナーを目指すことが考えられる。日本は水素技術において、すでに世界に先駆け「エネファーム」（家庭用燃料電池コージェネレーションシステム）を2009年に、燃料電池車（FCV）を2014年に市場導入を行った実績がある。

天然ガス由来の水素を利用した「エネファーム」については、すでに商業性が確立していることから、当面は、その国内普及をさらに進めるべきである。そして長期的には、脱炭素の切り札として、再生可能エネルギーの余剰電力を用いて水から得られる「グリーン水素」の製造・蓄蔵や水素パイプラインによる輸送等、水素の製造流通網を国内に整備することを目標とすべきである。また、インド太平洋地域において廉価な風力・太陽光発電が展開できる地点で「グリーン水素」を製造し、日本でも試験段階に入っている「液化水素タンカー」により、これを日本などの消費国まで運ぶ国際的な「液体水素輸送体系」の構築に取り組むことを構想すべきである。



JFIR

公益財団法人 日本国際フォーラム