

識者が語る経済安全保障の諸相◎貿易管理

ルール作りの要諦は 日本企業のリスク最小化

明星大学教授
細川昌彦

ココムを引き継いだ国際貿易管理レジーム、
ワッセナー・アレンジメント、
通産省輸出管理課長として協定の
立ち上げに関わった細川氏が、ルール作りの舞台裏を語る。

ほそかわ まさひこ 一九七七年東
京大学卒業、通産省産業省入省。貿易
局安全保障貿易管理課長、通商政策
局米州課長、貿易経済協力局貿易管
理部長、中部経済産業局長などを務
め、二〇〇六年退官。中京大学教授、
中部大学教授などを経て現職。

経済安全保障を貿易管理の観点から考えるとき、その
法的根拠は「関税及び貿易に関する一般協定（GATT）」

第二一条「安全保障のための例外」規定です。自由貿易の
原則を謳ったGATTに当初からこの例外規定が埋め込ま
れている意義は大きく、この規定は、もちろん現在の世界
貿易機関（WTO）にも継承されています。

こうして安全保障上の有効性をより高めるために、いく
つかの国際的な輸出管理レジームが生まれています。もっ
とも古いのが、一九五〇年発足の対共産圏輸出統制委員会
（ココム）です。資本主義の主要一七カ国が参加し、共産

主義諸国への軍事技術・戦略物資の輸出規制・禁輸を目的
とした組織です。

ココムが共産主義諸国との技術格差を確保するための枠
組みだったのに対して、大量破壊兵器の拡散を防ぐために、
その開発・製造に使用可能な製品を対象とした枠組みも生
まれています。核兵器を対象とした原子力供給国グループ
（NSG、一九七八年発足、参加国四八カ国）、生物・化学
兵器を対象としたオーストラリア・グループ（AG、八五
年、四二カ国＋EU）、ミサイル開発を対象としたミサイ
ル技術管理レジーム（MTCR、八七年、三五カ国）です。

日本はこれらすべての国際的レジームに参加しています。

経済安全保障の論点は多岐にわたりますが、現在、その手段として焦点が当たっているのが貿易管理でしょう。この分野は、地政学的な状況をにらみつつ、内容は極めて複雑かつ技術的・専門的です。その分、この分野に精通した国際的なコミュニケーションが形成されており、インナーサークルの人間関係も時に重要な意味を持ちます。私は九一―九五年に通商産業省の輸出管理担当課長を務め、ココムの終結、その後継となるワツセナー・アレンジメントの交渉開始から最終合意に至るまで、最前線で関わりました。その経験のなかで学んだこと、感じたことを紹介し、これから本格化するであろう新たな国際ルール作りにおける日本の立ち位置を考える上で、参考にしていただきたいと思えます。

東芝機械ココム事件の教訓

一九九一年にソ連が崩壊し、冷戦が終結したことで、貿易管理は新たなフェーズに入りました。もはやココムは不要となり（九四年解散）、これをどう衣替えして、新たな安全保障環境に適合したものにしていくかが問われています。

大きな方向性を決定づけたのが一九九二年のG7ミューンヘン・サミットでした。ここでポスト・ココムの新たな国際レジームの構築を目指すことが合意されたのです。これがのちのワツセナー・アレンジメントにつながります。

このとき安全保障関係者の間で共有されていた懸念は、地域の安定を損なう国々による軍備増強でした。当時は「懸念国」などと呼び、具体名を挙げられませんでした。念頭にあったのはイラン、イラク、リビア、北朝鮮です。これらの国々に、精度の高い通常兵器を必要以上に持たせない、そこを焦点にココムを衣替えしていこう、という方向性が示されたのです。当時、サミットの準備会合であるシエルバ会合で議論され、通産省の担当課長だった私も参加しました。

さて、大きな方向性が決まれば、今度はそれを具体的な形にしていくのがわれわれの仕事です。主要国の貿易管理担当者は、ココム時代から毎月パリで会合を開いていましたが、具体的な協定の形をつくるべく、議論を加速させました。そこから九三年かけて、九五年によく最終合意に達します。協定の発足は翌九六年です。

日本から見て、ポイントは二つあります。一つは具体的な規制品目、もう一つは具体的な運用ルールです。

後者について、先にお話しします。ココムは全会一致という拘束力（バインディング）の強い決定方式をとっていたので、毎月パリで議論しても、一カ国が反対すれば輸出規制を解除できませんでした。ワッセナーでは、大量破壊兵器のルールも参考にしながら、もう少し拘束力が緩やかなものを目指しました。

しかし、ここから先は主要国間で立場が分かれます。規制対象となりうる個々の案件の判断について、メンバー国の裁量に任せるか、あるいは、ココムほどではないにしても、できるだけ条文に運用ルールを明確に示して、裁量の幅を狭めるか。裁量の範囲を広くしようとするのがアメリカ、イギリス、フランスなど、国際政治力の強い国々です。反対にできるだけあいまいなルールを避けて明確化したいのが、経済力のわりに国際政治で力の弱い日本、ドイツ、オランダなどです。

日本がこのような立場をとるのは、一九八七年の東芝機械ココム事件の「教訓」があるからです。日本から輸出された工作機械がソ連の潜水艦のスクリー音を下げることに貢献している——アメリカなどからそう主張され、日本は有効な反論ができませんでした。独自のインテリジェンスを持たない日本は、それを有する国際政治力のある国々

から疑いを突きつけられたら、それを覆す材料がないのです。ならば、こちらとしては想定される運用のルールをできるだけ条文などに明確に示し、その手続きが適正であることをもって「無実」の証明にするしかありません。そうしないと、日本企業の正常な経済活動を阻害することになりかねません。

日本政府は東芝機械ココム事件後、企業に対して輸出製品が軍事目的に用いられることはないとの誓約書を取るようにはしました。誓約書といえども、嘘をつかれるかもしれません。しかし、一応は企業なりにリサーチを行い、製品の用途は民生用途に限られることを確認した上で輸出しているとの「外形的な」正当性は確保できます。

建前とはかくとして、本音を言えば、ある製品が軍事用途に使われるかどうか、いくら調べてもわからないグレーな要素が残る。しかし、それがインテリジェンス機能を有するほかの加盟国によって——恣意的とまでは申しませんが——可否を判断されるのでは、予見可能性がなくなり、安定的な企業活動は難しくなります。それを回避するには、手続き・ルールを明示し、それを遵守していることで正当性を判断するという「仕組み」をつくる。これが日本が東芝機械ココム事件から得た教訓です。

ワッセナー・アレンジメントのルールのあり方は、ある意味、米国、フランスをはじめとする裁量派と、日本、ドイツなど手続き派との妥協の産物です。しかし交渉過程において、企業の正常な経済活動を不安定にしないという日本政府のスタンスを明確に示した点で、重要な意味があったでしょう。

この点は、いま人權問題で日本企業が直面している深刻な問題も同じです。現在、新疆ウイグル自治区の製品を使用した製品が米国によって規制されています。日本のメーカーも米国の税関で輸入差し止めされるなど、その影響を受けています。これも本質的には東芝機械コム事件と同じ構造で、国際的に共通のルールがない結果、米国の裁量的判断で事後的に是非を判断される状況があります。国際社会で手続的なルールを作り、それを企業が遵守することで、企業の取引にも予見可能性があれば、企業のリスクは軽減されます。今それが決定的に欠けていますが、政府の役割はそこにあると思います。

規制品目をめぐる加盟国間の攻防

ワッセナー・アレンジメントを作り上げるうえでのもう一つのポイントは、具体的な規制品目の決定です。これは、

通常兵器の過剰な蓄積の阻止という「表」の目標に加えて、自国産業に有利な競争条件をもたらすべく、加盟国間の「裏」の攻防があります。例えば、アメリカは日本が優位を誇る工作機械に規制の網をかけようとする。日本は、交渉の駆け引きとしてカードを持つべく、アメリカが得意なコンピューターを縛ろうとする、といった具合です。お互い自国産業の得意分野を必要以上に規制されないように、牽制し合うわけです。

もちろん、それぞれの提案の根拠として、他国の製品は軍事力の向上にどのように使われるのか、技術的・軍事的観点から論理的な説明が必要なのは言うまでもありません。そのためには、輸出管理の部署に専門性を有した人材を配置するとともに、民間企業の技術分野の担当者や防衛省の担当者との人的交流や日常的なコミュニケーションが不可欠です。

ポスト・ワッセナーの動き

さて、コム加盟国一七カ国の枠組みを引き継いで発足したワッセナー・アレンジメントは、現在四二カ国が加盟するまでに成長しました。ここまで拡大したのには、二つの要因があります。一つは、通常兵器の部品には民生用の

技術も数多く使われています。そのような技術を製品化できる国は、経済発展によって増えてくるわけで、多くの新興国が加わるようになったのです。

もう一つの理由は、この枠組みの参加国同士は、輸出管理に関するチェックはほとんどなしで貿易ができます。それを活用して、加盟国は自国の経済圏を広げたいと考え、西欧諸国が中・東欧諸国、アメリカが中南米諸国の加盟に熱心に取り組んだのです。それを「アウトリーチ」と呼んでいましたが、それらの国々に輸出管理のノウハウを伝えることで兵器不拡散の実効性を高めると同時に、副次的効果として自国の経済圏も拡大しようとしたのです。

日本も手をこまねいていたわけではありません。韓国や東南アジア諸国の将来的な加盟を見越して、私の発案で一九九四年に「アジア輸出管理セミナー」を開催しました。最初のターゲットは韓国で、私自身も輸出管理制度を教えに行きました。韓国経済は成長の過程にあり、将来的なOECD加盟なども視野に入れていました。当時の韓国は現在の韓国と違って、日本に感謝しながら、日本の制度を熱心に吸収しようとしていました。二年前に起こった、韓国との輸出管理をめぐる問題での反応など、同一の国とは思えないものです。

ただ、ワッセナーの加盟国が四二カ国まで拡大すると、「国連化」とでもいうべきか、内部の意思決定がかなり難しくなりました。一方で、われわれの眼前には中国という大国が現れ、異なる秩序・価値観で世界に台頭し、安全保障上の脅威となってきた。そして米中対立において技術覇権が決定的に重要となり、中国への技術流出をいかに阻止するかが大きなテーマとなってきました。その手段として輸出管理の問題が浮上したわけです。アメリカは、これまで輸出管理で規制されていない新興技術や基盤技術について、中国を念頭に置いて、機動的に規制品目を追加することを目指しました。しかし、ワッセナー内部の意思決定が遅々として進まないのです。

日米欧による新たな枠組みは

アメリカは、トランプ政権時代に独自の輸出規制をかけるようになりました。主たる焦点はファーウェイなどを念頭に置いた半導体分野です。しかし、アメリカが輸出規制をしても、他国から中国にその技術が流れては意味がありません。そこでアメリカ政府は再輸出規制、つまりアメリカ製の技術や部品を使用している製品の対中輸出規制を強化します。法の域外適用で、日欧などを積極的に巻き込ん

でいく戦略ですね。

そうになると、さまざまな懸念が生じます。日本としては、そもそも米国の域外適用を認めているわけではありませんが、日本企業による、日本における正当な経済活動について、米国政府のお伺いを立てること自体、本来は問題です。しかもそれが突然、規制されることになれば、企業にとって予見可能性がなくなります。現に、ファーウェイなどと取引のある企業は、アメリカ当局の輸出許可を取らなければならなくなっているわけです。

またバイデン政権になって、議会からも同盟国に対して実質的に同等の対中輸出管理を求めるようになってきていました。バイデン政権が掲げる「同盟国との連携」とは、日本やヨーロッパ諸国に対して共同行動を求めるメッセージです。

他方で中国との関係でも、懸念が残ります。日本企業が米国の動きを受けて、必要以上に中国企業との取引をやめるようなことがあれば、中国側も制裁を振りかざす構えも見せています。日本政府が自ら輸出管理で規制していないければ、日本企業は米国と中国の間で「踏み絵」を踏まされるリスクを抱えることになるので深刻です。

そこで、日本政府としてもアメリカ、欧州と連携して、

これまでのワッセナー・アレンジメントを補完する形で新たな国際的な枠組みづくりに乗り出して、自ら輸出管理を補強していくべきでしょう。そうすることによって、はじめてアメリカの再輸出規制を牽制し、日本企業にとっての予見可能性も出てきます。

いま私が申しあげた新たな輸出管理の枠組みは、表向きは、もちろん特定の国をターゲットにするわけではありません。しかし内実は中国を意識したものになります。二一世紀版のココムのような機能を果たすかもしれません。その新たな国際的な枠組みのメンバー国は、先端技術を有する日米欧の少数国で十分でしょう。大切なことは、その新たな枠組みの規制品目やルール作りには、日本が主導権を発揮できるかどうかです。その際、ここでお話ししてきた、ワッセナー・アレンジメントに至るプロセスは参考になり得るかもしれません。基本的なスタンスは変わらないものがありますから。

六月一五日には、米欧間で貿易技術協議会が設立されました。そのテーマの中には、安全保障の観点での技術の悪用阻止、輸出管理が挙げられています。日本も乗り遅れることなく、積極的に働きかけや提案を行うことを期待します。●