

加速し複雑化する供給網再編を巡る動き

ウクライナ侵攻開始から1年を経た米欧関係の視点から



経済研究部 研究理事 伊藤 さゆり
ito@nli-research.co.jp

※ 本稿は2023年2月28日発行「Weekly エコノミスト・レター」を、その後の展開を踏まえて加筆・修正し、転載したものである。

要旨

- ウクライナへの軍事侵攻からの1年で、世界的な低インフレ、低金利局面は唐突に終わり、グローバルな供給網の再編圧力は強まっている。西側とロシアの制裁・対抗措置の応酬ばかりでなく、経済安全保障強化、環境・人権など持続可能な経済成長のための規制の強化も供給網再編の圧力となっている。
- グローバルな供給網は西側の民主主義国家対中ロの権威主義国家に単純に二分化されようとしている訳ではない。数の上では、どちらか一方のブロックに属する国の方がむしろ少数であり、大多数は、米国か中国かの選択を迫られたくないと考えている。中ロも一枚岩ではない。そもそも、グローバルな供給網に深く組み込まれている中国のデカップリング（分離）は、西側にとっても打撃が大きい。G7広島首脳コミュニケでも、デカップリングと内向き志向を明確に否定、デリスキング（リスク削減）と多様化により供給網を強靱化する方針を確認した。
- 西側のパートナーシップも安全保障分野と経済分野では自ずと様相が異なる。米EU間に自由貿易協定（FTA）はなく、21年に立ち上げた政策対話・規制協力の枠組み「貿易技術評議会（TTC）」を通じた規制・規格協力、半導体等の供給網強靱化などでの取り組みを進めている。一方、米国のインフレ抑制法（IRA）に対するEUの「グリーンディール産業計画」など補助金による戦略産業の囲い込みを競い合う構図となってもいる。
- 規制や補助金によるグローバル経済の断片化は、効率性の低下、コスト高につながる。ごく限定した範囲に留めることが理想であり、産業界の要請でもある。米EUもTTCを通じ、半導体やクリーン・エネルギーを巡るインセンティブ競争を回避すべく動き出している。しかし、中国への対抗や、国内・域内の政治的な事情を抱え、欧米の産業政策は、国内回帰「リショアリング」や隣接する地域での供給網構築「ニアショアリング」に傾きやすいのが現実である。
- 供給網再編と戦略産業の投資誘致を巡る競争は、経済安全保障上、不可欠な狭い領域、民主主義対権威主義という単純な図式には収まらない複雑な様相を呈しつつある。表面的な事象や合意の文言にとらわれず、現実の投資の動きや政策の展開を注視する必要がある。

(ウクライナ侵攻で加速した世界の変化)

22年2月24日にロシアがウクライナに軍事侵攻を開始してから1年以上が経過した。

この間、西側は、ロシアへの制裁強化とウクライナ支援の強化によって侵攻と向き合ってきた。ウクライナ侵攻は、西側、特に欧州とロシアの関係を、経済的に相互に依存する関係から、西側が金融や技術を「制裁手段化」し、ロシアがエネルギーや食料を「武器化」して対抗する関係へと変えた。

世界的な低インフレ、低金利局面は唐突に終わりを告げた。食料や肥料、エネルギーの供給の不安定化、価格の高騰、主要中銀による急ピッチの利上げを通じて世界に広がった(図表)。

世界経済は減速した。国際通貨基金(IMF)は、23年4月の「世界経済見通し」で、ウクライナの22年の実質GDPは30.3%減、ロシアは同2.1%減としている。米国は同2.1%、ユーロ圏は同3.5%だったが、米国では高速利上げが行われたことによる景気後退と金融不安懸念が煽っている。欧州は手厚いエネルギー危機対策と暖冬の恩恵で、22年10~12月期、23年1~3月期は2四半期連続のマイナス成長となったが、落ち込み幅は小幅に留まった。新興国・途上国、いわゆるグローバルサウスの殆どの国は戦争や制裁に直接関わっていないが、世界的なインフレ、金融環境の急激な変化からの圧力を受けている。とりわけ食料やエネルギーを輸入に頼り、資本流入を必要とする国々の状況は厳しさを増している。

図表 ウクライナ侵攻前後の世界経済の変化

22年初時点の世界経済

コロナ禍からの不均衡な回復	民主主義対権威主義の勢力圏争いと相互不信	持続可能な成長への意識の高まり
供給網の混乱 先進国の大規模財政出動と金融緩和 働き手の不足 インフレ圧力	供給網の再編 国際協調の脆弱化	環境保護 脱炭素化 人権配慮 格差是正



ロシアによるウクライナ侵攻後

戦争の長期化	西側対ロシアの経済制裁と対抗措置の応酬	価値重視の姿勢を強化する西側と新興国・途上国との温度差の表面化
支援負担の増大	経済的な相互依存関係の「武器化」	経済制裁、対抗措置の副作用への懸念 西側の過去の行動や二重規範への批判



22年の世界経済の展開

世界的インフレ エネルギー・食料供給混乱	利上げ ペース加速	ドル高 基調	市場の 不安定化	景気後退懸念
非資源国からの所得流出 低所得国・低所得者負担増	高リスク国・セクターの資金繰り悪化 非資源国・資本輸入国の負担増			実質所得の減少 高金利
気候変動による影響の増幅				

(強まるグローバルな供給網の再編圧力)

1980年代以降、非西側も巻き込む形で広がったグローバルな供給網の再編圧力は強まっている。西側とロシアの制裁・対抗措置の応酬の直接的な影響ばかりでなく、侵攻以前から始まっていた経済安全保障強化、環境・人権など、持続可能な成長のための規制強化も供給網再編を迫る圧力となっている。

グローバルな供給網は、「西側の民主主義国家による価値の同盟」と「中ロの権威主義国家」に単純に二分化される訳ではない。数の上では、2つのブロックのどちらか一方に属する国の方がむしろ少数であり、大多数は、米国か中国かの選択を迫られたくないと考えている。2月23日の国連総会の「ロシア軍の撤収を求める決議」も賛成141、反対7、棄権32と侵攻直後の22年3月2日の決議と同じ圧倒的多数で採択されたことが示すように、ロシアの軍事行動を問題視する国は多い。しかし、中国のほか、インドも棄権、決議に賛成した新興国・途上国でも、西側の制裁の影響を懸念し、ウクライナの特別扱いを「二重基準」と見る国は少なくない。

中ロは、ともに権威主義国家であり、西側主導の国際秩序に不満を抱いているが、一枚岩ではない。侵攻直前の首脳会談の共同声明で「無制限の友好と協力」を約束したとは言え、中ロは、侵攻後のロシアへの積極的な支援は控えてきた。ウクライナ侵攻から1年を機に中国外務省が公表した文書¹でも、西側の姿勢を批判し、ロシアの主張に寄り添いつつも、原子力発電所の安全性や核兵器の使用に懸念を示すなど、中立姿勢をアピールしている。

（デカップリング（分離）ではなくデリスク（リスク削減）を目指す方針を確認したG7首脳）

そもそも、グローバルな供給網に深く組み込まれている中国のデカップリング（分離）は西側にとって打撃が大きい。G7広島首脳コミュニケ（23年5月20日）でも、中国との関係について、「中国と建設的かつ安定的な関係を構築する用意がある」、「グローバルな課題及び共通の関心分野において、国際社会における中国の役割と経済規模に鑑み、中国と協力する必要がある」、「我々の政策方針は、中国を害することを目的としておらず、中国の経済的進歩及び発展を妨げようとしていない」とした上で、デカップリングと内向き志向を明確に否定し、デリスク（リスク削減）と多様化により供給網を強靱化する方針を確認した。

デリスクは、今年4月の訪中を前にフォンデアライエン欧州委員会委員長が講演で示した方針である²。EUよりも中国に対して強硬な姿勢を取ってきた米国が、EUの方針に同調した形である。米国の産業界からの要請を踏まえたものと思われる。

G7首脳コミュニケでは、これらの他、中国に対して「公平な競争条件」、「非市場的政策及び慣行がもたらす課題への対処」の要請、「不当な技術移転やデータ開示などの悪意のある慣行への対抗」、「経済的威圧に対する強靱性促進」、「国家安全保障を脅かすために使用され得る先端技術の保護」、「東シナ海及び南シナ海の状況への懸念」、「台湾海峡の平和と安定」、「两岸問題の平和的解決」、「中国の人権状況について懸念」、「英中共同声明・基本法の下での約束の履行」などを求めた。

（西側のパートナーシップも安全保障分野と経済分野で自ずと様相が異なる）

G7で結束を確認した西側のパートナーシップも、安全保障分野と経済分野では、自ずと様相が異なる。

¹ 中国外務省による文書「ウクライナ危機の政治解決に関する中国の立場（23年2月24日）」では、「すべての当事者は火に油を注いだり、緊張を高めたりすべきではない」として西側のウクライナへの軍事支援を暗に批判、「一方的な制裁」にも反対の立場を示した。他地域の安全保障を犠牲とする「軍事ブロックの強化・拡大」では平和は実現できないとしてロシアの主張に理解を示している。

² Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre, 30 March 2023

安全保障分野では、米欧は、北大西洋条約機構（NATO）による強固な集団防衛の枠組みを形成している。同盟の強固さは、ウクライナ侵攻への対応で証明された。

経済面でも米欧の結びつきは強固だ。EUの域外貿易相手国として、財の貿易では中国が米国を上回るようになってきているが、サービス貿易や直接投資も含めた総合的な関係では、米国はEUにとっての最大のパートナーであり続けている³。米欧関係で特徴的なのは、双方向の直接投資、すなわち米欧をまたがり活動する企業を通じた結びつきの強さである。欧州委員会統計局によれば 2021年時点の直接投資残高は米国からEUへの投資が 2.3 兆ユーロ、米国からEUへの投資が 2.1 兆ユーロに上る。貿易面でも企業内の取引がおよそ 3分の1を占める⁴。

しかし、米EU間では自由貿易協定（FTA）は頓挫したままで⁵、ウクライナ侵攻で安全保障環境が激変し、中国経済の影響力拡大によるリスクを共有しながらも、協議を再起動しようとの機運は高まっていない。

（ トランプ政権期に悪化した米欧の外交・通商関係は改善 ）

それでも、トランプ政権期に戦後最悪と言われるほど悪化した米欧の外交・通商関係は、バイデン政権の発足後、改善に向かっている。

21年6月には、米EU首脳会議の合意に基づき「貿易技術評議会（TTC）」を立ち上げた。TTCは、世界貿易、経済技術的課題へのアプローチを調整し、共通の価値観に基づく大西洋間の貿易と経済関係の深化を図るフォーラムとされている。

TTCの下、米国とEUは政策担当者間が実務協議を行うための作業部会を立ち上げ、定期的に関僚級会合⁶を開催する。これまでに21年9月、22年5月、22年12月、23年5月の4回開催されている。

（ 進展する米欧間のTTCを通じた政策対話・規制協力 ）

TTCは、インド太平洋経済枠組み（IPEF）と同じく、関税削減や市場アクセスなどの要素を含まないため⁷、期待は必ずしも高いものではなかった。

しかし、TTCは、米EU間の協調の枠組みとして一定の成果を上げている。意図せざるものではあったものの、対ロシア制裁の輸出規制を検討する上で機能した。人工知能（AI）、量子情報科学技術、EV充電インフラなどの新技術や半導体供給網の強靱化などでの具体的な取り組みも進展している。

³ 欧州委員会「EU米国貿易関係 ファクト、数字、最新の動向」による。

⁴ 欧州委員会「EU米国貿易関係 ファクトシート」による。

⁵ 13年から包括的な貿易投資協定「環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP）」交渉が進められていたが、オバマ政権期の16年末に交渉が中断、トランプ政権期の19年末に交渉は正式に終了している。

⁶ 米国側はプリンケン国務長官、レモンド商務長官、タイ通商代表部（USTR）代表、EU側は欧州委員会のドムブロフスキス執行副委員長（経済総括・通商担当）、ベスタエアー執行副委員長（欧州デジタル化対応総括・競争政策担当）が参加。

⁷ TTCの作業部会は（1）技術標準化協力、（2）気候・クリーン技術、（3）安全な供給網（半導体）、（4）情報通信技術・サービス（ICTS）の安全保障と競争力（5G・6G、海底ケーブル、データセンター、クラウドシステムなど）、（5）データ・ガバナンスと技術プラットフォーム、（6）安全保障と人権を脅かす技術の乱用（AI技術）、（7）輸出管理協力（デュアルユース品目など）、（8）投資審査協力、（9）中小企業によるデジタル技術へのアクセスと利用促進、（10）世界的な通商課題の10の領域にわたる。IPEFは、（1）公平で強靱（きょうじん）性のある貿易、（2）サプライチェーンの強靱性、（3）インフラ、脱炭素化、クリーン・エネルギー、（4）税、反腐敗の4本柱からなる。

G7後に開催された第4回会合では、生成AIの急速な普及によって、AIが焦点の1つとなった。米EUは、22年12月の第3回会合で「信頼できる開発・運用に向けた初の共同ロードマップ」の作成で合意し、以後、取り組みを進めてきたが、第4回会合で、生成AIを、ロードマップにおいて、特に重点的な課題として取り組む方針を確認した。

量子情報科学技術については、専門家によるタスクフォースを立ち上げている。タスクフォースでは、研究開発に関わる障壁の削減、技術の準備状況に関する評価の共通の枠組みの開発、知的財産や輸出管理関連の課題について協議し、国際標準化に向けて共に取り組むという。

EV充電インフラについての規格協力も進展している。22年5月に大型車向けの充電システム(MCS)の規格協力で合意、23年5月の第4回会合の共同声明では、プラグの互換性やEVのグリッド統合のインターフェースの共通化に向けた取り組む方針を確認、政府と産業界、グリッドサービス事業者による「政府資金によるEV充電インフラの導入に対する大西洋を横断する技術的推奨事項」をまとめた文書を歓迎し、より効率的な充電インフラと電力網の強化による競争力強化のために協力する方針も示している。

(供給網強靱化では半導体について優先協議。補助金競争回避のための透明化メカニズムも完成)

供給網の強靱化では、半導体について、優先的に協議されてきた。第4回会合では、米国商務省と欧州委員会が共同開発した半導体の供給網の混乱に関わる「早期警告メカニズム」と、半導体セクターへの公的支援に関する情報を相互共有する「透明化メカニズム」の完成を確認した。米国は「CHIPS及び科学法(22年8月成立)」、EUは「欧州の半導体エコシステムを強化するための政策枠組みを創設する欧州議会理事会規則(通称「半導体法」、22年2月欧州委員会提案、23年4月政治合意)」を通じて、半導体のエコシステム強化の公的支援に動いている。「透明化メカニズム」は、第3回会合までに立ち上げる方針を確認したもので、米欧間の補助金による底辺への競争を回避・防止することを狙いとする。

供給網で米欧共通の脆弱性が認識される領域は半導体以外にもある。22年12月の第3回会合で、大西洋両岸市場が、脱炭素化とグリーン移行の触媒となるべく協力するための枠組み「持続可能な貿易に関する大西洋横断イニシアチブ(TIST)」を立ち上げている。TISTを構成する4つの要素の1つが「クリーンエコノミーのための強靱で持続可能な供給網の構築」である。G7サミットでも確認された通り、重要鉱物について、限られた供給源に依存していることへの懸念を共有し、対応について、緊密に協力する方針を確認している。

第4回会合では、G7広島サミットで、主要なテーマとなった経済安全保障についても懸念を共有し、「輸出管理・制裁関連輸出規制での協力」、「対内直接投資審査」、「対外直接投資審査」、「非市場的政策と慣行への対応、経済的威圧への対処」について、政策を調整する方針も確認している。

(懸案事項への対応進展の一方、浮上した米国のインフレ抑制法(IRA)を巡る対立)

バイデン政権発足後は、米欧間の懸案に関する取り組みも進展した。17年間にわたり対立してきた米欧の航空機大手ボーイングとエアバスへの補助金問題は、相互に賦課していた追加関税を5年

間凍結することで合意した。鉄鋼・アルミニウムの追加関税問題は、一定数量まで追加関税を課さない関税割当（TRQ）によって対応が図られた⁸。

その一方で、22年8月に成立した「インフレ抑制法（IRA）」の補助金問題という新たな火種も生まれている。IRAは、2032年までに3690億ドル（1ドル=132円換算で48.8兆円）をクリーン・エネルギー技術と温室効果ガス排出量を削減するグリーン投資に振り向ける。EUは、IRAの米国政府による気候変動対策への具体的なコミットメントという側面を歓迎しつつ、「超党派インフラ投資法（21年11月成立）」、「CHIPS及び科学法」に続く、米国の製造業と雇用の支援策としての側面を懸念する。

EUの反発の背景には、ロシアからのガス供給の削減への対応として、米国産LNGへの依存を強めざるを得なくなっていることがある。米国との比較で見ると、EUの産業の立地条件は、エネルギー供給の安定性とコストの面で大きく悪化している。それだけに、IRAの税額控除や補助金等が、米国製や北米製を優遇すること⁹が、欧州から米国への技術力のある企業の流出を招くことへの懸念が強い。

IRAを巡っては、22年12月のTTT第3回閣僚会議でも議題の1つとなり、米国はEUの懸念を理解し、建設的な対応を約束した。

（IRAの対抗の性格を薄めた「欧州グリーンディール産業計画」）

23年2月1日、EUの欧州委員会は「グリーンディール産業計画」を公表した。ネットゼロ技術と持続可能な製品のEU域内の製造能力の拡大を支援するものである。

計画は、①規制環境の改善、②金融アクセスの迅速化、③労働者のスキルの強化、④公正な貿易の促進の4本の柱からなる。

うち、IRAとの関係で特に注目されるのが、②に盛り込まれた補助金をより積極的に活用する方針である。EUは、域内の競争を歪めるとして、加盟国による補助金を原則禁止してきたが、20年3月にはコロナ対応のためルールを緩和した。コロナ対応の緩和措置はすでに終了しているが、22年3月からは、ウクライナ侵攻による脱ロシア産化石燃料の加速やエネルギー価格高騰策への対応のためにルールを緩和している。さらに、「グリーンディール産業計画」では、25年末までの期限措置として、グリーン移行に必要な技術力や生産能力向上を目的とする投資のための補助金のルールを緩和する。

この他、国家補助の適用対象外とする「欧州の共通利益に適合する重要プロジェクト（IPCEI）」¹⁰の認定基準を合理化、簡素化し、新規の投資プロジェクトの迅速化を狙う。

⁸ 「EU・米首脳会談開催、民間航空機への対抗措置の5年間停止に合意」JETROビジネス短信、2021年6月16日、
「米国、EUと鉄鋼・アルミ貿易で合意、追加関税に関税割当導入」JETROビジネス短信、2021年11月02日

⁹ IRAのEV税額控除の対象車両の要件には、北米（米国、カナダ、メキシコ）での最終組み立て、電池材料の重要鉱物のうち調達価格の40%（27年以降は80%）が自由貿易協定を締結する国で採掘ないし精製されるか北米でリサイクルされること、電池用部品の50%（29年以降は100%）が北米で製造されることなどがある。他に、バッテリーや太陽光、洋上風力の米国産部品への税制上の優遇措置提供、基準値以上の米国産鉄鋼を使用した風力エネルギー計画への税額控除の引き上げなどがある。

¹⁰ 複数のEU加盟国が戦略分野の新技术に資金提供を行っている大規模プロジェクト。欧州委員会の政策文書（European Commission ‘A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age’ COM (2023) 62 final, 1.2.2023）によれば、これまでにマイクロエレクトロニクスで1件、バッテリーで2件、水素で2件の認可事例があり、バッテリー、水素での追加案件や太陽光、ヒートポンプなどの新規認可が見込まれている（10～11頁）。

さらに、中期的な措置として、欧州委員会は 23 年夏までに、EU として資金を調達し、加盟国がネットゼロ技術への投資需要を満たすための補助金として活用できる「欧州主権基金」を提案する方針である。

産業計画の公表に先立ち、フォンデアライエン欧州委員会委員長らが IRA への懸念を表明していたことから、計画を IRA への対抗措置として打ち出し、米欧間の補助金合戦がエスカレートすることが懸念されていた¹¹。

結果として、政策文書では、パートナー国におけるネットゼロ産業支援を「心強い兆候」とするなど、IRA への対抗措置というトーンは薄められ、「中国の不正な補助金と長期にわたる市場の歪曲」への対抗措置という位置づけになった¹²。米国の善処への期待や米欧の対立は中ロを利するだけとの判断があったのかもしれない。

（ 加速し複雑化する供給網を巡る駆け引き ）

規制や補助金によるグローバル経済の断片化は、効率性の低下、コスト高につながる。ごく限定した範囲に留めることが理想だ。欧米の当局者間では、TTC の半導体供給網に関わる合意や「グリーンディール産業計画」の政策文書に見て取れるように、パートナー国間の補助金競争は回避すべきという思いは基本的に共有されているようだ。

米EU は、TTC の枠組みを通じて、先述した半導体の「透明化メカニズム」の構築に続いて、今年 3 月からは、「クリーン・エネルギー・インセンティブ対話」を開始、それぞれのインセンティブ・プログラムが、大西洋間の貿易と投資の流れの混乱を引き起こすことを回避すべく動き出している。

米欧ともに、中国との対抗のために、中国が活用してきた規制と大規模な補助金を排除できない事情もある。さらに、それぞれ、国内・域内に、グローバル化の負の影響を受けた地域や人々を抱え、戦略産業の投資誘致、雇用拡大への取り組みが期待される政治的な事情を抱える。供給網が混乱したコロナ禍の経験もある。米国のイエレン財務長官が提唱する同盟国・同志国による「フレンドショアリング」は重要鉱物や半導体などの緊急時の相互融通などの仕組みとしては機能するとしても、産業政策は、国内回帰「リショアリング」や隣接する地域での供給網構築「ニアショアリング」に傾きやすいのが現実である。

規制と補助金を活用した産業政策が、期待通り実行され、成果を上げるかも不確かだ。コロナ禍からの回復過程では人手不足とインフレが深刻な問題となっている。EU の場合、「半導体法」はようやく政治合意に達したところ、米国の IRA も、債務上限問題を巡る対立で危機に瀕した。EU が進めようとしている「グリーンディール産業計画」は、必ずしも広く加盟国の支持を得ている

¹¹ 米国の政策が誘発する補助金競争を懸念する論考として「The destructive new logic that threatens globalisation」
The Economist, Jan 12th 2023。ジャン・ガネシュ「[FT]保護主義、西側の敗北招く 中ロと同じ土俵でよいか」(2023 年 2 月 1 日、日経電子版)は、戦略的と位置付ける産業が拡大する可能性を指摘、西側が保護主義に傾倒することは、中国やロシアにイデオロギー面において譲歩することに等しいと指摘する。

¹² 前掲 2 ページによれば、米国の IRA の 2032 年まで 3600 億ドル以上の動員、日本の最大 20 兆円の GX 経済移行債のほか、インドや英国、カナダなど計画に言及し、「これらすべてのパートナーとより大きな利益のために協力することを約束している」とする一方、「中国は長期にわたって EU の 2 倍の補助金を供与」し「5 年計画の優先課題としてクリーン技術のイノベーションと製品に補助金を供与」しており、「2800 億ドル相当のクリーン技術投資が予定されている」ため、欧州とそのパートナーは不正な補助金と長期にわたる市場の歪曲と戦うために、より多くのことをしなければならないとした。

訳ではない。計画は、単一市場の分断を回避し、共通の対応を追求する狙いがあるが、補助金規制の緩和に対して、中小国は、独仏の二大国の優位が固定化するとの懸念を抱く。今後、提案が示される「欧州主権基金」を巡っても、コロナ禍からの復興基金「次世代EU」が稼働していることもあり、補助金の効果に懐疑的で財政の健全性を重視する国々は異論を唱えるだろう。

ロシアによるウクライナ侵攻を境に、規制の強化、パートナー国間の協力の枠組みの深化、デジタルやクリーン技術を巡る研究や投資支援のための補助金を巡る競争など供給網の再編につながる動きは一層加速した。TTCのこれまでの成果が示すとおり、欧米間の企業活動には厚みがあり、規制・規格などで深い協力が可能だ。非効率な補助金競争回避への努力も確認できる。しかし、政治的な制約が、合理的な選択、妥協や協力の余地を狭めることになりやすく、先行きを楽観はできない。

供給網再編と戦略産業の投資誘致を巡る競争は、経済安全保障上、不可欠な狭い領域、民主主義対権威主義という単純な図式には収まらない複雑な様相を呈しつつある。表面的な事象や、合意文書の文言にとらわれず、現実の投資や政策の展開を注視する必要がある。