



中国は経済制裁をどう使おうとしているのか

Economic Coercion or Economic Sanction? China's Attitude Toward Economic Sanctions

パナソニック総研 町田穂高

中国による経済的威圧に対する関心が高まっているが、中国国内では欧米からの経済制裁こそが経済的威圧であると考え、これに対抗するために、中国も経済制裁に関する制度を整備すべきとの議論がされている。実際、近年の中国は、「信頼できないエンティティリスト」を新たに設け、「輸出管理法」を制定して関連規則を定める等、経済制裁のツールを整備しつつある。中国が経済制裁に関する制度をどのように構築し、実際にどのように使っているかを整理することで中国の経済制裁に対する態度を明らかにし、日本の取るべき政策を考える。

1. はじめに

習近平体制における中国外交の特徴の一つは、鄧小平の「韜光養晦」路線を変更し、大国として自国の主権や権益を声高に主張するようになったことにある。中国の外交官が自国の新型コロナ感染症対策の優位性を説くようないわゆる「戦狼外交」は影を潜めつつあるが、2022年7月に行われた習近平外交思想に関する会議では、習近平外交における「闘争」の重要性が強調されており¹、自国の権益を国際社会で強く主張していくという中国外交の方向性は変わらないであろう。

国際社会が中国の自己主張の高まりを認識するようになったのは、2010年ごろより、中国が「経済的威圧(economic coercion)」とされる行為を多く行うようになったことにある。中国は、自国の意に沿わない国に対して、当該国からの物品の通関を厳格化したり、経済プロジェクトを中止したりして圧力をかけ、自国の意見を認めさせるような振舞いが目立つようになった。例えば、2010年9月に尖閣諸島周辺海域で中国漁船衝突事件が発生して日本が中国人船長を逮捕したのに対し、中国は日本へのレアアースの輸出を制限した。また、同年10月にノーベル平和賞が中国人活動家の劉曉波氏に授与されたのに対して、中国は、ノルウェー産サーモンを検疫上の理由により輸入制限した。その後も、中国は、経済的措置をつかって相手国に政策変更を求めるような例が続き、国際社会は中国の経済的威圧を警戒するようになった。2023年5月のG7サミットの首脳コミュニケは、中国による経済的威圧を初めて首脳コミュニケに明記し、G7として対応する必要性を呼びかけた。2023年10月にはEU理事会が「反威圧手段規則」を採択し、EU加盟国への経済的威圧に対する対抗措置を法整備したが、同規則の採択には中国による経済的威圧への対抗が念頭に置かれていた²。

それでは、中国はこの経済的威圧と呼ばれる行為をどのようにとらえているのだろうか



か。中国が自国の措置を経済的威圧だと扱うことは想定しがたい³が、他国が中国の権益を損なうような言動を取った場合に、当該国との貿易を制限したりすることは、不適切な政策に対する対抗措置であり、「経済制裁(economic sanction)」だと考えているのではないか。中国が経済制裁をどのように位置づけ、どう使おうとしているのかは、米中間で輸出規制や取引制限をかけあうような状況が続くなかで、米中両国を主要な貿易相手とする日本にとって、経済安全保障を考える上での重要な課題でもある⁴。

このペーパーでは、まず、中国国内における経済的威圧や経済制裁をについて、どのような議論がなされているかを概観したい。中国は、2019年以降、「信頼できないエンティティリスト規定」や「輸出管理法」、「反外国制裁法」などの法令を次々に制定し、国外のアクターに経済的な制限措置を科すことのできる法整備を積極的に進めている。これらは、事実上、中国が経済制裁を行うために整備する関連制度であると言え、実際に中国がどのような場合に関連制度を使っているのかを見ることで、中国の経済制裁に対する態度を伺い知ることができる。これらに基づき、このペーパーでは中国の経済制裁に対する態度や中国が行う経済制裁にはどのような特徴が見られるのかを議論し、日本としてどう対応すべきかを提言することとしたい。

2. 中国における経済制裁をめぐる議論

まず、このペーパーで扱う経済的威圧と経済制裁を簡単に定義しておきたい。制裁の定義などについては様々な議論があり、それらを網羅することは筆者の能力を超えるものであり深く立ち入らない⁵⁶。ここでは、「経済的威圧」とは、自国の権益や主張などを他国や国外の個人・団体に認めさせるため、ある国が当該他国や個人・団体に対して圧力となるような経済的な制限措置を行い、また行うと脅すこととする。また、「経済制裁」とは、他国や国外の個人・団体が行った行為が自国の権益を侵害した場合に、ある国が当該国や個人・団体に対して懲罰を与えるため、または、当該他国などに自国の望む行為をさせるため、一国が行う経済的な制限措置をいうものとする。経済的威圧と経済制裁とは重なりあう部分があるが、経済的威圧には圧力をかけるところに主眼があり、実際に制限的な措置を執るまでには至らないようなもの（例えば、制裁の前提となる調査手続を行うといった制限的措置の示唆、特定商品のボイコット運動の黙認など）も含まれる。また、経済制裁については、経済的威圧と同じ制限的な措置が用いられる場合もあるが、他国などが行った行為に対する対抗措置という側面もある点が経済的威圧とは異なる。

なお、経済制裁には一つの国が単独で行うものと、国連憲章第7章に基づいて国連安保理が決定する「兵力の使用を伴わないいかなる措置」のような多数国間の枠組みに基づく制裁とがあるが、ここでは「経済制裁」は、一つの国が単独で行う制裁（unilateral sanction）だけを扱うこととする。また、人的交流に対する制限的措置（査証発給の厳格化、交流プログラムの中止など）については、対象が広がりすぎるためここではそれ単独



では制限的な経済的措置としては扱わない。

(1) 経済的威圧と経済制裁との関係

中国国内において、経済的威圧（**economic coercion**）は「経済強制」又は「経済脅迫」という言葉が用いられている。「経済制裁」は中立的な用語であるのに対して、「経済脅迫」は西側諸国が中国を批判する際に使う否定的な意味合いがあると両者の差異を指摘するものもある⁷。経済的威圧に関する中国国内の研究は限られているが、経済的威圧を経済制裁とほぼ同義に扱い、欧米が行う経済的威圧を取り上げるものが多い⁸。

李他（2023）は、経済的威圧（「経済脅迫」）とは、「一つの国または国家連合が、他の国（又は国家連合）の経済的コストを上げる、または上げると脅迫することで、対象国の政策ややり方、政府の在り方などを変えさせ、前者の外交戦略目標を実現すること」と定義する。この論文は、経済的威圧と経済制裁との境界は不明確であり、経済制裁を「一つの国が他の国に対して行う消極的な経済行為」と広く定義すれば、経済的威圧は経済制裁の一つの在り方となるが、経済制裁を「ある国が国際的な不法行為に対する反応」だと狭く解釈すれば、経済制裁は輸出規制や投資制限などの措置と並び、経済的威圧における一つの手段になるとして、両者を明確に区別していない。

楊（2024）は、経済的威圧と経済制裁とは内容や範囲において重なるところが多く、両者を厳密に区別することは困難であると主張する。同論文は、**economic coercion**に関する議論は第二次世界大戦直後から行われていたが、近年は西側諸国が中国を批判する文脈で使っており、使われる意味合いが変わってきていると指摘する。その上で、経済制裁を「一つ又は多数の国が行う強制性のある経済措置であり、それによって他の国の政策を変更したり政策に対する立場を表明したりするもの」と定義し、経済的威圧と言う場合には経済措置を通じて実現したい政治・外交上の目的が強調されるのに対して、経済制裁は政治的目的の実現だけでなく、貿易戦争や他国への懲罰のために実施されるという目的の違いはあるが、両者を明確に区別できないとしている。

(2) 中国の措置に関する位置づけ

中国国内では「経済的威圧」は西側諸国が中国を批判するときに使われる用語とされるが、中国は、自国の取った制限的な措置を「経済制裁」と位置づけることはないのだろうか。中国は冷戦期にCOCOM（対共産圏輸出統制委員会）の規制対象とされていた経緯などもあり、国連安保理決議によって定められた経済制裁を除き、個別の国が一方的に経済制裁を行うことに原則として反対との立場を取っている⁹。したがって、中国が、自国の取った制限的な措置を「経済制裁」だと説明することは考えにくい¹⁰。

他方、中国国内の議論では、中国が経済制裁を行っていることを率直に認めるものもある。白（2016）は、中国政府はこれまで如何なる国や団体、個人に対しても明確な形で



制裁を科したことはないとしつつ、明確に宣言しない形で経済制裁と類似した行為を行ったことはあるとして、先行研究を紹介する形で以下の6つを中国による制裁と位置付けている。もっとも、経済制裁の例がこれら6つに限定される理由は特に示されていない。

- ・ 1978年、アルバニアの反中言論への報復として、対アルバニア支援を中断
- ・ 1978年、ベトナムのカンボジアからの撤退を促すために対ベトナム支援を停止
- ・ 1992年、フランスの台湾への武器売却を停止するためフランスとの大規模経済案件を中止し、フランス製小麦を輸入停止
- ・ 2008-2009年、ダライ・ラマ訪仏に関連してエアバスとの契約をキャンセル
- ・ 2010年、米国の対台湾武器売却を受けて米国の関連企業に対して制裁
- ・ 2010年、尖閣諸島漁船衝突事件を受けて対日米レアアースの輸出停止

方(2020)は、経済制裁を「ある国の政府が対外政策の目標を実現するため、他の国との間の通常の経済往来に対して制限的な措置を加える行為」と定義した上で、1946年以降に中国が行った経済制裁は17件あり、特に2010年以降に12件の経済制裁が行われているとして、2010年前後から中国の経済制裁は増加していると指摘する。ここで経済制裁の実例として挙げられた12の例は、中国による経済的威圧とされるものとほぼ重なっており¹¹、この論文は経済的威圧とされる行為を経済制裁と扱っている。その上で、この論文は、中国の経済制裁は主権や国家安全、発展の利益などが侵害されたときに発動される防御的なもので、採用している措置は対象を絞った制限的なものであるとして、「限定的な反撃」だと評価する。

解他(2022)は、経済的威圧(「経済強制」)とされる行為は国家の取る普遍的な手段の一つであり、ルールの違反や違法なものではなく、どの主要国も過去20年間に行ってきたものだとし、中国が経済的威圧を行ったことを事実上認めている。この論文は、中国による具体例として2020年前後からのオーストラリアに対する措置を取り上げ、中国の経済的威圧とされるものは防御的なものであり、反中国的な言動やそれによる損害に対して経済貿易措置を使って反撃するもので、いわば「矯正型の経済的強制」ともいうべきものであって、米国が行う「懲罰的な経済的強制」とは異なっていると主張している¹²。

3. 中国の経済制裁に関する制度整備

上記2. で取り上げた中国国内の議論の多くは、中国が経済制裁を受ける事態は今後も増えると指摘し、中国政府に対して、国際社会において米国が経済的威圧を行っていることを訴えていくこと、中国が経済制裁を行う手段をより充実させること、経済制裁に関する国内法令を整備することを提言している。例えば、方(2020)は、中国の経済制裁を効率的なものにする必要があるとして、相手国が代替不可能なハイテク製品に対する輸出管理を行うことや、国内立法により正式な制裁制度を立ち上げ、国家安全や利益を守る意図を明確にシグナルすべきだという。



実際に、中国では、2019年頃から、経済制裁を実施するための法整備が次々と進められている。この背景には、2019年11月に行われた党中央政治局の集団学習会において、習近平総書記が、国外に関わる事項に関する法制度（涉外法制）の整備の重要性を強調し、涉外法制の整備を強化することで、国家と人民の利益をよりよく守り、人類運命共同体の構築を推進する必要がある旨述べたことがあるのだろう¹³。整備された法制では、中国は、主権や利益を侵害する行為に対する「報復」や「相応する措置」を行うことが明記されており、外国の個人や団体に経済制裁を行えるようになっている。以下、そのような法整備として、2019年に設けられた信頼できないエンティティリスト制度、2020年に制定された「輸出管理法」、2021年に施行された「反外国制裁法」を取り上げ¹⁴、最近の動向を整理したい。

(1) 信頼できないエンティティリスト

2019年5月、中国商務部は、信頼できないエンティティリストの制度を設ける旨発表¹⁵し、2020年9月、「対外貿易法」や「国家安全法」などに基づく下位規則として、「信頼できないエンティティリスト規定（不可靠実体清單規定）」を公布した。同規定は、外国のエンティティ（外国企業、団体、個人）が①中国の国家主権や安全を脅かした場合、②正常な市場ルールに違反して中国企業などとの取引を中断したり、中国企業などに差別的な措置を取って利益を侵害したりした場合には、中国政府は、当該エンティティに対して調査を行い、リストに掲載するかどうかを決定すると規定する（第5条～第8条）。リストに掲載された企業には、中国との貿易や対中投資、入国禁止や罰金などの措置が取られることになる（第10条）。

2025年1月中旬の時点で、同リストには、2023年2月に米国企業2社、2024年5月に2回に分けて米国企業3社、2025年1月に2回にわけて米国企業11社が、それぞれ対台湾武器売却への協力を理由として掲載されてきている（下表参照）。また、リストには掲載されていないが、2024年9月、中国商務部は、米国のアパレル企業PHVに対して、新疆木綿の使用をめぐる言動を問題として、リストに掲載するか否かを定めるための調査を行う旨発表した¹⁶。商務部は、PHVに対して直近3年間に新疆の製品に対して差別的措置を行っているか否かを説明する資料を提出することを求めている。

これまでのところ、リストに掲載された企業はいずれも米国の防衛産業企業であり、これら企業が中国との間で取引を行っていることは想定されず、企業幹部が業務上中国に渡航することもないと思われ、取引禁止や出入国禁止措置は実質的な意味を持つ制裁ではない。また、これら企業に対する罰金の支払い要求についても、額を含めた具体的な内容を欠いており、実効性に乏しい。過去4年間の実行を見ると、信頼できないエンティティリストは制裁としての実質的な意味はほとんどなく、台湾の武器売却に対する不満を示すための象徴的な制度として使われてきている¹⁷。



時期	リストに掲載された企業
2023年2月	ロッキードマーティン レイセオンミサイルズ&ディフェンス (中国との貿易の禁止、対中新規投資の禁止、幹部職員の入国禁止、台湾への武器売却額の2倍の罰金支払いなど)
2024年5月	ゼネラル・アトミックス・エアロノーティカル・システムズ、 ゼネラル・ダイナミックス・ランド・システムズ (中国との貿易の禁止、対中新規投資の禁止、幹部職員の入国禁止・滞在許可の取り消し)
2024年5月	ボーイング防衛・宇宙・セキュリティ部門 (BDS) (中国との貿易の禁止、対中新規投資の禁止、幹部職員の入国禁止、台湾への武器売却額の2倍の罰金支払いなど)
2025年1月	Inter-Coastal Electronics、System Studies & Simulation、 IronMountain Solutions、Applied Technologies Group、Axient、 Anduril Industries、Maritime Tactical Systems (中国との貿易の禁止、対中新規投資の禁止、幹部職員の入国禁止、幹部職員の入国禁止・滞在許可の取り消しなど)
2025年1月	Pacific Rim Defense、AEVEX Aerospace、LKD Aerospace、 Summit Technologies Inc (中国との貿易の禁止、対中新規投資の禁止、幹部職員の入国禁止、幹部職員の入国禁止・滞在許可の取り消しなど)

(2) 輸出管理法

2020年10月、中国は「輸出管理法」を公布し、同法は12月から施行された。同法は、国家の安全と利益、不拡散などに関する国際義務の履行のため、軍民両用（デュアルユース）品や軍事品、核関連物資（技術、サービスを含む）などの輸出管理について定める。国は、輸出管理の対象となる物資や技術などを掲載した管理規制品リストを作成し、輸出者は同リスト上にある物品を輸出する場合には国の許可を求める必要がある（第4～12条）。また、国家輸出管理部門は、国家の安全などを害する恐れのある輸入者やエンドユーザーを「管理規制リスト」に掲載し、同リスト上の者に対して、管理規制対象物品の輸出を禁止、制限することができる（第18条）¹⁸。

注目されるのは、同法第48条には、他の国家または地域が輸出管理を濫用し、中国の国家安全と利益を侵害する場合には、中国は状況に応じて当該国家または地域に対して相応の措置を取ることが出来る旨規定することである。同規定が米国による先端半導体の対中



輸出規制などを念頭に置いていることは明らかであり、中国は輸出管理制度を対抗措置として使うことを明確にしている。また、同法は、中国国外の団体・個人が同法の規定に違反して中国の国家安全と利益を侵害した場合には法的責任を追究すると規定している（第44条）。この規定は、「輸出管理法」の規定する内容を中国国外でも遵守するように求めるものであり、同法の域外適用を認めるものだが、仮に遵守しなかった場合にどのような責任が追究されるのか等については明らかではない¹⁹。

2024年9月、同法の下位規則として「両用品輸出管理条例」が公布され、12月から施行された。同条例は、「輸出管理法」における両用品に関する輸出管理制度の詳細を定めるとい位置づけではあるが、いくつか新しい制度も設けた。第一に、国務院の商務部門は、両用物品のエンドユースとエンドユーザーについて検査確認し、確認が出来ない場合には当該輸入者及びエンドユーザーは「注視リスト」に掲載されることとなった（第26条）。これは、米国商務省の定める未検証リスト（Unverified List）に類似した制度であり、米国が多く中国企業を未検証リストに掲載していることを意識した制度設計と考えられている²⁰。また、第二に、国務院の商務部門は、中国国外の個人・団体が、中国原産の特定の両用物品や特定技術を使用して製造された両用物品などを取引する場合にも、この条例の規定する手続を行うように要求できるとされた（第49条）。これも、米国の輸出管理規則（EAR）に類似した制度であり、条例の内容を中国国外でも遵守するよう求めている²¹。

2024年12月、中国商務部は、①米国に対するガリウム、ゲルマニウム、アンチモンに関連する両用物品の輸出を原則として禁止し、②黒鉛に関連する両用物品の対米輸出について、エンドユースとエンドユーザーの審査を厳格に行うとした。また、同発表では、国外の個人・団体に対してもこれらの輸出管理を守るように求め、違反する者に対しては法的責任を追究するとして、域外適用を明確にしている。さらに、2025年1月には、米国企業28社を「管理規制リスト」に記載し、これら28社の米国企業へのデュアルユース物品の輸出を禁止した²²。一連の輸出規制の強化は、米国が前年12月に行った対中半導体輸出規制の強化に対する対抗措置であると考えられている²³。

(3) 反外国制裁法

2021年6月に成立・公布された「反外国制裁法」は、外国政府が自国国内法等を使って中国に対して圧力をかけ、中国の個人・企業に対して差別的措置を取ることに對して、中国は相応の報復措置を行う権利があると宣言する（第3条）。そして、国務院関係部門は、そのような差別的措置に直接または間接的に関与した個人及び組織を「報復リスト」に掲載することができ（第4条）、また、同リストに掲載された個人及び組織に対して、査証の発給拒否や入国拒否、中国国内の財産の差し押さえ、国内の個人や組織との取引の禁止といった措置を取ることが出来る（第6条）。

「反外国制裁法」が施行されると、中国は外国の企業や団体に対する制裁を同法に基



づく措置だと説明するようになったが、当初は、制裁の対象者が報復リストに掲載されることはなく、制裁の具体的な内容も明らかにされなかった²⁴。例えば、2022年2月の米国による対台湾武器売却への報復として、中国外交部は、ロッキードマーティン、レイセオンミサイルズ&ディフェンスの2社に対して同法に基づき制裁を行う旨を発表した。しかし、この際も、これら米国企業はリストに掲載されておらず、制裁の具体的な内容も明らかにされていない²⁵。また、2022年8月のペロシ米下院議長の台湾訪問に対して、中国外交部は、「反外国制裁法」に基づき同議長及びその親族に対して制裁を科す旨を発表したが、同議長らの名前はリストに掲載されておらず、制裁として具体的に取られた措置も明らかではない。

同法に基づいて報復リストに掲載された最初の事例は、チベットの人權問題を理由に米国政府が中国政府高官に制裁を行ったのに対し、2022年12月に中国が米国在住の2名をリストに掲載し、在中資産の凍結や入国拒否などの制裁を行ったものである。それ以降、制裁リストに掲載された事案は2024年末までに14件あり、被制裁対象は合計63名の個人及び59の企業・団体に及んでいる。制裁の理由となった事由は、台湾に関するもの（台湾に対する武器売却や台湾指導者の立ち寄り支援など）が9件で最も多く²⁶、チベット・ウイグル関係もそれぞれ1件ある。被制裁対象の国別には、14件のうち、13件は米国の個人・団体に対するものであるが、2024年12月には、カナダのウイグル支援組織や米国レイセオン社のカナダ法人、同オーストラリア法人が制裁対象とされた。

4. 中国の経済制裁に関する態度

以上見てきた最近の中国国内の議論及び関連法制の整備の状況から、中国の経済制裁に対する態度について以下五点を指摘したい。第一に、中国は、一方的な経済制裁に反対するという立場を維持しつつ、2019年ごろより、外国や海外の個人・団体に対する対抗措置という位置づけで、実質上、経済制裁を行う法整備を着実に進めている。そして、中国の経済制裁に関する制度設計は、米国の制裁制度を強く意識し、それを模倣する形で進められている。信頼できないエンティティリストは米国「輸出管理規則（EAR）」に基づくエンティティリスト、「両用物品輸出管理条例」の注視リストは米国の未検証リスト（Unverified List）にそれぞれ対応する制度として整備されており、制度の仕組みも類似している。また、上述のとおり、「輸出管理法」には外国政府が輸出管理を濫用する場合には対抗措置を取る旨が明記されており（第48条）、米国が進める対中輸出管理の強化への対抗を明確にしている。中国は米国の経済制裁を受けながらこれに類似した経済制裁制度を整備してきており、米中双方の経済制裁に関する制度は類似したものになりつつあると言える²⁷。

第二に、2019年以降整備されてきた中国の経済制裁に関する制度の多くは、制裁の対象を個人・団体にしている。そして、中国が実際にとってきた対抗措置も、外国政府が行



った行為であっても、その国家を対象とせず、協力したとみなす個人・団体を対象としたものが多い。例えば、信頼できないエンティティリストは、国外の個人や企業が経済貿易活動を行うなかで中国の主権侵害などを行ったことを問題として、リストに掲載して制限的措置を課すもの（第2条）だが、これまでにリストに掲載された事例は、すべて米国による対台湾武器売却によるものである。また、「反外国制裁法」は、外国政府が中国の主権侵害や差別的な措置を行ったことを問題視し、それに加担した個人・団体をリストに掲載し、制限的措置を加えるものである（第3条、第4条）。だが、同法に基づいて行われた制裁には、必ずしも、原因となった国家の行為が明記されていないもの、原因を個人の行為としているものが見られる²⁸。中国としては、制裁を個人・団体のみに絞って行うことで、制裁に伴う自国経済への悪影響を避けることができ、また、二国間関係に配慮した体裁を取って不満の意思表示を行うことが出来る。さらに、中国としては、国家に比べて弱い個人・企業を対象とすることで、中国の利益に反するような行為を行った場合にどのような報復を受けるかを明確に見せつけ、国外の個人や企業が反中的な言動を取ったり、本国の反中的な外交に協力したりしないように、牽制し威嚇する効果を狙っているものと考えられる²⁹。

第三に、中国の経済制裁に関する法制度は、中国政府が科すことの出来る制限的措置の内容やそのための手続については規定しているが、科された制裁をどう実施するかについてはあまり関心を示していない。例えば、「信頼できないエンティティリスト規定」は、リストへの掲載のための調査手続やリストに掲載された場合に取られる制限的措置について規定する（第2条～第8条）一方で、制裁措置の実施については関係部門が行い、その他の団体・個人はこれに協力する旨規定する（第10条）にとどまり、制裁の遵守状況の監視や違反に対する罰則などには言及していない。また、「反外国制裁法」は、「報復リスト」に掲載される手続や同リスト上の個人・企業への制裁内容を具体的に規定しているが（第4条～第7条）、制裁の実施については、関係部門が分担して実施し（第10条）、中国国内の個人・団体は制裁内容を遵守する義務を負い、違反には法的責任を追究すると規定する（第11条）のみで、違反に対する具体的な罰則等は明記されていない。中国の経済制裁は、制裁の対象者や制裁の内容を明らかにすることに重点が置かれており、制裁の可能性を考えさせて躊躇させる抑止の効果や、制裁により相手に対して不満の意思表示を行うというシグナルとしての効果をより重視しているものと考えられる。

第四に、中国は、中国法令の域外適用に積極的になっており、国外における個人や団体に対しても、中国の科した制裁の内容を執行するように求め始めている。上述のとおり、「輸出管理法」及びその関係法令には、法令の域外適用を求める規定が加えられるようになっている。また、2024年5月、商務部は、米国のプラスチックメーカーであるCaplugs社を名指しして、信頼できないエンティティリストに掲載された米国企業に対して中国で購入した製品を納入している証拠があるとして、同社に、①中国で購入した製品



やサービスをリストに掲載された企業の手には渡らないように確保すること、②その証拠を中国当局に提出することを求め、仮にそのような措置が取られない場合には、中国当局は相応の措置を取ると警告した³⁰³¹。同社が①の求める内容を実施するためには、中国国外においても、リスト掲載企業に中国で購入した物品を渡さないことが必要であり、これも中国法令の国外適用を具体的に求める例であるといえる。

これまで、中国は、米国による法令の域外適用、すなわち、自国国内法令によって中国企業を経済制裁の対象とする、米国国外における中国企業との取引に輸出管理規則を適用する、米国外で行うロシアとの取引などを理由に中国企業に制裁を科す、といった米国のやり方に対して一貫して反対し、米国が長い腕を伸ばしている（「長臂管轄（long-arm jurisdiction）」）として強く批判してきた³²。また、外国法令の域外適用に対抗するため、中国は、2021年1月に「外国法令不当域外適用遮断弁法」を策定し、外国法令により正常な経済貿易活動が阻害された場合の報告義務を課し、不当な外国法令の適用を禁止する旨定めている³³。「反外国制裁法」も、中国域内において個人・団体が、外国法令に基づく制裁を執行すること、及び執行に協力することを禁止している（第12条）。国内法令の域外適用に批判的な立場を取ってきた中国が、中国国外において自国の国内法令の遵守を求め始めたことは一つの大きな変化であると言える。同時に、中国の域外適用は、現時点では、法令の遵守を求めているに過ぎず、それへの違反に対して罰金などを科す例はない。今後、中国が行った経済制裁の内容に国外で違反したことを理由として、企業に対して罰則などを課すことがあるのか否か、域外適用の程度をどこまで求めてくるのか、注視していく必要がある。

第五に、中国の制度一般に当てはまることではあるが、中国の経済制裁関連法令は定義や手続、罰則などにおいて曖昧かつ不明確な点が多く、法令を実施する中国政府当局に与える裁量が大きいのである。例えば、「両用物品輸出管理規則」第49条は、國務院の商務部門が、中国国外の個人・団体に対して、中国国外で製造された物品であっても、中国原産のデュアルユース品目が含まれている場合には、同規則に従うことを要求できる旨定め、中国法令の域外適用を明確にしている。ただし、この規定は中国原産の両用物品が製品にどの程度含まれている場合に規則の対象となるのかについて規定しておらず、この点は中国当局が裁量で決められることになっている。また、そもそも同規定は、中国当局が国外の事業者などに対して要求「できる」とするものであり、国外の事業者には必ず規定に従うように要求するものではない。中国当局の要求に従わない場合の罰則なども規定されていない。制度の詳細については曖昧なままにしておくことで、中国当局が個別の具体的な状況に応じ、柔軟に対応することを狙ったものと考えられる³⁴。ただし、外国企業にとっては、中国国外で中国産品、特に軍民両用物資とされる可能性のある産品を扱う場合には、製品に規則が適用されるのか否かが不明確なままであり、突如として規則の遵守を求められるリスクを抱えることになる。



5. 我が国への示唆

このように、中国は2019年以降経済制裁に関する法整備を進めてきており、自国法令の国外での適用をも求め始めている。また、特に、「反外国制裁法」に基づく制裁は、2022年に1件、2023年に2件であったのが、2024年には11件と急増しており、経済制裁を行うことに躊躇しなくなりつつある。中国が経済制裁に対して積極的になるなかで、我が国の取るべき政策について最後に述べたい。

第一に、中国は自国法令の域外適用を求め始めるなど、米国の経済制裁に関する制度や実行を模倣する傾向にある。仮にこの状況が続けば、日本企業が米中双方の法令の板挟みになるような状況に置かれることが想定される³⁵。例えば、米国がある中国企業に対して制裁を科し、同企業との取引を制限した場合、日本企業は当該中国企業と取引を続ける場合には米国の罰則を受ける可能性があり、中国企業との取引をやめれば、中国の法令違反とされかねない。また、中国が米国企業に制裁を科し、同企業との取引を制限した場合には、日本企業がその米国企業との取引を続けると中国国内で責任を追及され、取引を止めてしまえば米国市場を失いかねない。グローバル企業が各国法令を遵守するのは当然であるが、米中間の板挟みの状況が、日本国内でも続くことは望ましくない。すくなくとも日本国内では、外国政府が国内法令に基づいてとった措置の効力を排除するような法整備が必要ではないだろうか。実際、EUやカナダなどは、米国が自国法令に基づいて行う経済制裁は域内では適用されないという内容の法令を制定している³⁶。そのような法令を制定した場合でも、企業は米国市場へのアクセスが制限されることを恐れて、実際には米国の制裁内容に従うことが多いとされる³⁷が、これは難しい経営判断の範疇であろう。日本国内で外国の制裁内容の違反が法的に問われることがないことを明確にしておく必要がある。

第二に、上述のとおり、中国は、二国間関係上の問題であっても、経済制裁の対象として個人や企業を選ぶ傾向にある。現在までのところ、日本との間では制裁対象とされたものはないが、将来日中間で外交上の問題が生じた場合に、中国が日本に対する経済制裁として、日本政府に協力したという理由により、関係のある日本企業や個人を対象に対中資産の凍結や中国との取引関係の禁止、入国禁止といった制限的措置を取るような可能性は否定できない。日本政府としては、このような中国による制裁の可能性により外交を曲げる必要は全くないが、中国が反発する可能性のある措置を取る場合には、日本企業などを対象とした制裁が行われるリスクがあることを認識しておく必要がある。

第三に、中国政府に対して経済制裁に関する法令及びその実施における透明性の向上を求める必要があるだろう。上述したとおり、中国の経済制裁に関する法制度は詳細を明確に規定しておらず、当局に大きな裁量を与える内容になっている。透明性の欠如は、中国政府に状況に応じた柔軟な対応を可能にするものではあり、日本にとってプラスに働く場合もあるが、日本企業が中国で事業を展開する上での大きな課題の一つでもある³⁸。経済



制裁のような影響の大きい措置について曖昧な部分を多く残しておくことは、日本企業にとっては中国ビジネスのリスクを増やすだけであり、米中対立が続く中で、米中の板挟みになるリスクを高めるだけである。日本としては、中国に法令の不透明性がもたらす問題を指摘して、透明性の向上を粘り強く求めていく必要がある。

*本ワーキングペーパーは東京大学未来ビジョン研究センター安全保障ユニット
令和六年外務省外交・安全保障調査研究補助事業「経済安全保障分野における主要国の動向（米中欧）と日本が採るべき政策」の成果を報告するものである。

【参考文献一覧】

[日本語文献]

奥迫元（2017）「グローバル化時代における経済制裁をめぐる理論的再検討 経済制裁のグローバルガバナンスを求めて」臼井実穂子・奥迫元・山本武彦編『経済制裁の研究 経済制裁の政治経済学的な位置づけ』pp13-30 志學社

大橋英夫（2023）『中国の経済的威圧行為』国際経済連携推進センター

https://www.cfiec.jp/2023/ohashi_0921/（閲覧日：2024年12月20日）

久野新（2023）「中国の経済的威圧：事例からみる傾向と含意」寺田貴編著『インド太平洋地経学と米中覇権戦争 国際政治における経済パワーの展開』pp85-99 彩流社

久野新（2021）『中国の経済制裁：その特徴と有効性』日本国際フォーラム「米中覇権競争とインド太平洋地経学」研究会 https://www.jfir.or.jp/studygroup_article/5972/（閲覧日：2024年12月21日）

杉山弘毅（2020）『アメリカの制裁外交』岩波書店

鈴木一人（2024）「経済安全保障とは何か」国際文化会館地経学研究所編『経済安全保障とは何か』pp29-48 東洋経済新報社

関下稔（2021）「経済制裁の国際政治経済学 世界に伸びるアメリカの司法の長い手と強欲なタフパワーの闊歩」『立命館経済学』第69巻第5-6号 pp838-861

中谷和弘（2022）『経済制裁の国際法構造』日本国際問題研究所経済・安全保障リネージュ研究会 中間報告書 https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R03_Economic_Security/01-03-nakatani.pdf（閲覧日：2024年12月20日）

野口哲也（2024）「経済制裁研究動向に関する一考察 経済制裁の有効性論争から、多様性ある研究へ」『日本国際情報学会誌『Kokusai-Joho』』9巻1号 pp.3-12

ベサニー・アレン著、秋山勝訳（2024）『中国はいかにして経済を兵器化してきたか』草思社

[中国語文献]



白联磊 (2016)「中国为何不愿意使用经济制裁」『复旦国际关系评论』2016年第1期. pp. 150-166.

方炯升 (2020)「有限的回击：2010年以来中国的经济制裁行为」『外交评论』2020年第1期. pp.65-87.

李仁真、包蓉 (2023)「美国经济胁迫的特征、国际合法性及中国应对」『世界经济与政治论坛』2023年第4期. pp.27-48.

刘瑛、李琴 (2021)「《出口管理法》中的域外适用法律规则及其完善」『国际经济评论』2021年第4期. pp.51-74.

沈伟 (2021)「中美贸易摩擦中的法律战 从不可靠实体清单制度到阻断办法」『比较法研究』2021年第1期. pp.180-199.

解楠楠、张晓通、邢瑞磊 (2022)「“经济强制”：理论批评与分析框架构建」『国际展望』2022年第3期. pp.79-94.

杨剑 (2024)「美欧经济胁迫话语重塑之路径分析与内在逻辑」『国际法研究』2024年第4期. pp.122-141.

[英語文献]

Ghiretti, Francesca (2023), How China imposes sanctions: A Guide to the evolution of Beijing's new policy tool, Merics Report, June, 2023, <https://merics.org/en/report/how-china-imposes-sanctions> (accessed on December 12, 2024)

Hufbaue, Gary Clyde, Jung, Euijin (2020), China plays the sanction games, anticipating a bad US habit, China Economic Watch Peterson Institute for International Economics, December 14 2020, [China plays the sanctions game, anticipating a bad US habit | PIIE](#) (accessed on December 18, 2024)

Roberts, Priscilla (2021), “Economic Statecraft with Chinese Characteristics: Strange, New, and Different or Old Wine in New Bottles?” *Journal of Current Chinese Affairs* Vol 50(3), pp.267-293.

Sheng, Jenny, Chunbin Xu, and Wenjun Cai (2024), China Issues New Export Control Regulations on Civil-Military Dual-Use Items, Pillsbury Alert, November 7, 2024, <https://www.pillsburylaw.com/en/news-and-insights/china-export-control-regulations-civil-military-dual-use-items.html> (accessed on December 12, 2024)

Xiong, Gloria (2024), Beijing's sanctions dilemma: Chinese narratives on economic coercion, Brookings commentary, October 21, 2024, <https://www.brookings.edu/articles/beijings-sanctions-dilemma-chinese-narratives-on-economic-coercion/> (accessed on December 12, 2024)



- ¹ 2022年7月に行われた習近平思想外交学習会において、王毅国務委員兼外交部長（当時）は「習近平外交思想は勇気をもって責任を持ち、闘争を行う」旨指摘している。（中国外交部「王毅：更加深刻领悟习近平外交思想勇于担当、敢于斗争的使命感意识」
https://www.mfa.gov.cn/wjdt_674879/wjbxw_674885/202207/t20220724_10726770.shtml
（2024年12月24日閲覧）
- ² 中国との関係を指摘するものとして、例えば、日本貿易振興会「EU、経済的威圧への対抗措置の反威圧手段規則を正式採択、12月に施行予定」
<https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/11/7a9e06e6c1c91726.html>（2024年12月24日閲覧）
- ³ 2023年5月のG7首脳コミュニケに対して、孫衛東外交部副部長が垂在中国日本大使（当時）に抗議を行った際、同副部長は、「中国は互惠・ウィンウィンの開放的な戦略を堅持しており、「経済的脅迫」や「債務の罠」といった汚水を中国に浴びせることはできない」旨述べている。（中国外交部「外交部副部长孙卫东就七国集团广岛峰会炒作涉华议题向日方提出严正交涉」
https://www.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676836/xgxw_676842/202305/t20230521_11080924.shtml（閲覧日：2024年12月22日）
- ⁴ 経済制裁と経済安全保障との関係について、鈴木（2024）は、米国の経済安全保障は、国家安全保障のために経済を武器にするという側面が強調され、経済制裁を使用する旨指摘する。
- ⁵ 経済制裁の定義については、例えば、奥迫（2017）や関下（2021）、野口（2024）などで国外の議論も含めて紹介されている。奥迫（2017）は、「経済制裁は、国際関係において広く用いられてきた政策手段であるが、その定義や分類法は必ずしも明確にされてきたわけではなく、（中略）むしろ依然として極めて曖昧模煇な概念である」という。
- ⁶ 経済的威圧と経済制裁との関係について、野口（2024）には、経済的威圧は経済制裁の一つの範疇だとする見方が紹介されている。また、大橋（2023）は、中国の経済的威圧は非公式な手段を使い政府の関与を明確にできないところに特徴があるが、米国の経済制裁や経済的威圧は正式な制裁措置を使うところが違うとしており、経済的威圧と経済制裁とを特に区別していない。
- ⁷ この点を特に議論するものとして、例えば、解（2022）や楊（2024）などがある。
- ⁸ 解他（2022）は、経済的威圧（「経済強制」）は、西側諸国による政策の実践に基づく概念であり、理論も大部分が西側諸国で生まれているものであるから、中国国内の研究はまだ多くないという。また、楊（2024）は、現在のところ中国での経済的威圧（「経済脅迫」）に関する研究は国際政治・国際研究であり、関連の国際法分野の文献は数少なく、扱っているのも米国の経済的威圧の合法性か、EUの反経済的威圧に関する立法に限られている旨指摘している。
- ⁹ 最近でも、ロシアのウクライナ侵攻に関連してEUが対ロシア制裁を強化したことに対して、2024年12月17日の中国外交部定例会見において、報道官は、「中国は、国際法の根拠がなく、国連安保理の授權のない一方的制裁に一貫して反対している」と述べている。（中国外交部
https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsj_673025/202412/t20241217_11495600.shtml
（閲覧日：2024年12月18日）
- ¹⁰ 例えば、日本による福島第一原発の処理水放出に対して、2023年8月に中国は日本産水産物の輸入を一時停止する措置をとった。外交部定例会見において、これは経済的威圧ではないかと問われた外交部報道官は、「中国の取った措置は人情や道理にかなったもので、合法的なものだ」と回答している。
- ¹¹ 中国は、台湾は中国の領土の一部であり、台湾に関する事項は内政であるとの立場を取っており、台湾に対する措置は中国側の文献には含まれない。久野（2023）やHufbauer and Jung（2020）は、中国による威圧的行為とされる行為をまとめた表を掲載しているが、これらのうち、2016年の台湾に対する観光制限は方（2020）には経済制裁の例として含まれていない。
- ¹² Xiong（2024）は、中国の経済的威圧は米国と異なり矯正型であるという中国側の主張



は、中国が単独で行う経済制裁に反対する立場を取ってきていることとの整合性を取るためのもので、中国の経済制裁を正当化しようとする議論だと指摘している。

¹³ 習近平総書記は2019年2月の中央全面依法治国委員会第2回会議、2019年11月の中央政治局第10回集団学習会において、渉外法務の整備の重要性を述べている。(中国中央人民政府 https://www.gov.cn/xinwen/2019-02/25/content_5368425.htm (閲覧日: 2024年12月20日)、中国中央人民政府

https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6917473.htm (閲覧日: 2024年12月21日))。劉他(2021)は、「輸出管理法」の制定は國務院の2016年の計画において言及され、2017年6月に草案がパブリックコメントにかけられていたが、その後の一時期、制定の動きが止まっていたと指摘し、2019年の習近平総書記のこの発言により、「輸出管理法」の制定が再び動きだしたことを示唆している。

¹⁴ この他にも、中国が経済的な制限措置を行うことを規定したのものとして、2023年6月に成立した「対外関係法」(第33条において、他国による主権侵害などに対して報復を行う旨規定)や2024年2月に成立した「関税法」(第17条において最恵国待遇などを履行しない国に対する報復関税を行う旨規定)などがある。

¹⁵ 2019年6月には、国家発展改革委員会が「国家安全法」などの関連法令に基づき、「国家技術安全管理リスト制度」を設立し、より効果的に国家安全に関するリスクに対応する旨公表されているが、同制度はいまだ公表されていない。

¹⁶ 「信頼できないエンティティリスト規定」は、政府は職権または関係者からの通報などに基づいて、信頼できないエンティティリストに掲載するかの調査を行うかを決定し、調査を行う決定をした場合にはこれを公表する(第5条)。調査に基づき、諸要素を総合的に判断して、政府はリストに掲載するかを決定する(第7条)が、当該エンティティの行為が事実明白な場合には、直接決定をできるとされている(第8条)。これまでの3件については、いずれも調査は行われていない。

¹⁷ リストに掲載された米国企業への影響はほとんどない旨指摘するものとして、例えば、2024年5月20日付 Bloomberg 記事「China Hits Boeing Defense With Sanctions as Taiwan President Is Inaugurated」参照(<https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-05-20/china-hits-boeing-defense-two-others-with-symbolic-sanctions> (閲覧日: 2024年12月20日))。

¹⁸ 「管理規制品リスト」は同法制定後もしばらく制定されていない状態が続いたが、2024年11月に商務部は同リストを発表した。これにより、従前に出されていた軍民両用品に関する規制は、一部を除き、廃止された。(中国商務部「商務部 工业和信息化部 海关总署 国家密码局公告 2024年第51号 关于发布《中华人民共和国两用物项出口管制清单》的公告」

https://www.mofcom.gov.cn/zcfb/dwmygl/art/2024/art_e56833e346534981b250bae772d0cbce.html (閲覧日: 2024年12月18日))

¹⁹ 劉他(2021)は、「輸出管理法」第44条の規定は、域外適用の先行事例である「独占禁止法」に比べて明確に域外適用を定めるものであるが、対象となる取引や規制物品などを明確にする必要があるとしている。

²⁰ 米国の制度との類似性を指摘したものとして、例えば、安全保障貿易情報センター「中国輸出管理法に基づく「両用品目輸出管理条例」が公布、12/1施行(改定2版)」

https://www.cistec.or.jp/service/keizai_anzenhoshou/china/data/20241021.pdf (閲覧日: 2024年12月18日)。

²¹ 米国EARにある再輸出規制(他国に輸出された製品、または他国で加工されたが米国産品が一定割合含まれる製品を第三国に輸出する場合の規制)との類似点などについては、上掲安全保障貿易情報センター記事が詳しいが、本条例の規定では、米国の再輸出規制に比べて、中国製産品がどの程度含まれるものが規制対象となるか等は明確ではない。

²² リストに掲載された28社のうち、3社は信頼できないエンティティリストに既に掲載されている他、後述する「反外国制裁法」に基づき2024年5月に制裁リストに掲載された12社、6月の3社、7月の6社が掲載されている。今回の決定では米国企業4社が新た



に経済制裁の対象となった。

²³ 例えば、2024年12月4日付朝日新聞記事「中国、重要鉱物を対米禁輸 半導体規制強化に対抗 第三国経由も」<https://digital.asahi.com/articles/DA3S16098801.html>（閲覧日：2024年12月23日）。

²⁴ 報復リストは、中国外交部のホームページに掲載されている（中国外交部報復リスト及び措置 https://www.mfa.gov.cn/web/wjb_673085/zfxxgk_674865/gknrlb/fzcqdc/（閲覧日：2024年12月28日））。

²⁵ これら米国企業は、2023年2月に「信頼できないエンティティリスト」に掲載された上で、2024年5月に改めて「反外国制裁法」による報復リストに掲載されている。

²⁶ 対象時期を異にするものであるが、Ghiretti (2023)も、中国が制裁を発動するきっかけは台湾問題が最も多い旨指摘している。

²⁷ Xiong (2024) は、中国は米国の経済制裁が標的を限定し、国内法制度を利用したものだということを理解し、米国のまねをしようとしている旨指摘する。

²⁸ 例えば、2024年7月に中国外交部は Jim McGovern 米下院議員に「反外国制裁法」に基づく制裁を行ったが、その際には同議員の反中の言動を問題にしている。2024年12月のカナダのウイグル支援団体などへの制裁では、原因とされる行為が特定されていない。

²⁹ Xiong (2024) によれば、過去20年間、米国の経済制裁が標的を個人・団体に絞るようになったことを中国はよく理解し、標的を限定することで対象は国ではなく、特定の政治エリートや社会集団、個人であることを示唆できること、標的を絞ることで経済制裁のもたらす自国への影響（経済制裁による自国産業への影響）を最低限に出来ること、中国市場へのアクセスを使って多国籍企業に圧力をかけることができるということを中国は理解しているという。また、Ghiretti (2023)は、中国が個人・団体を対象とした制裁を好む理由として、強いシグナルを送りつつ中国経済への影響を限定できること、制裁された者にだけ影響を与えることで社会の分断をもたらすことが出来ることを指摘する。

³⁰ 2024年5月20日付中国商務部公告「不可靠实体清单工作机制关于对通用原子航空系统公司等三家美国企业采取不可靠实体清单措施的公告」https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2024/art_66b71fa5abbc4adebaad4163889659b8.html（閲覧日：2024年12月23日）。

³¹ 同社ホームページによれば、Caplugs社は、米国ニューヨーク州に本社があり、米国やカナダ、欧州、オーストラリアなどに拠点を有している。中国には、江蘇省常州市金壇に拠点がある。（Caplugs社ホームページ <https://www.caplugs.com/about-us>（閲覧日：2024年12月27日））。

³² 2023年2月、中国外交部は米国の国内法令域外適用に関するレポートを作成し、イランやリビアなどへの一方的制裁や米国通商法301条の濫用、2013年にフランス企業幹部のピエルッチ氏が米国内法令違反により米国内で逮捕された事案などを取り上げて、米国が一方的に国内法令を適用し、実施していることを批判している。（中国外交部「美国滥施“长臂管辖”及其危害」https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/202302/t20230203_11019274.shtml（閲覧日：2024年12月20日））。

³³ 2007年9月の時点で、商務部は、中国で登録された法人は外国の輸出管理に関する現場視察や検査を受け入れてはならない旨の公告を出している。また、「デュアルユース品目輸出管理規則」も、外国政府の輸出管理に関する現場視察などがあった場合には当局に報告し、政府の同意を得なければ視察を受け入れてはならない旨規定している（第38条）。また、「外国法令不当域外適用遮断弁法」第12条は、外国法令の不当な域外適用に対して、中国は状況に応じて対抗措置を取るとしている。

³⁴ Xiong(2024)は、中国による貿易の武器化と米国の制裁との主要な違いは、中国の措置が非公式なもので、不透明な執行手続によるものであることにありと指摘する。同論文では、中国は、予告無しに貿易に対する妨害を行うことで、WTOのルールとの整合性を問われた場合には関係を否定できるし、危機をエスカレートしないようにすることができるが、中国国内には、明確性を求める意見も出ているという。

³⁵ 同様の指摘をするものとして、例えば、中谷（2022）。



³⁶ EU の Blocking Stature、カナダの Foreign Extraterritorial Measures Act。 (Mcmillan 「The Next Wave of US Extraterritorial Sanctions regarding Cuba – Potential Impacts for Canadian Companies」 <https://mcmillan.ca/insights/the-next-wave-of-us-extraterritorial-sanctions-regarding-cuba-potential-impacts-for-canadian-companies/> (閲覧日：2024年12月28日))

³⁷ 杉山 (2020) pp172-174 は、この点を指摘して、米国の制裁法の国外適用の脅しは実質的な意味での効果を持っていたとする。

³⁸ 中国日本商会の白書において、行政の予見性・透明性の向上は、中国政府に期待することの主要な3つの事項の一つとして明記されている。(中国日本商会 (2024) 『中国経済と日本企業 2024年白書』)