

超エリート女性長官が描く中国包囲網 — 半導体輸出規制の域外適用



杉田 弘毅
共同通信社 特別編集委員

米国は長く産業政策を忌避してきた国だった。自由な経済活動こそが米国の力の源泉という原則に立って圧倒的な力をもった産業界は政府のいかなる指図も嫌った。産業政策とは、すなわち「勝ち組」と「負け組」を政府が決めるものだ。ビル・ゲイツもスティーブ・ジョブズも政府から勝ち組の認定も補助金も受けなかった。だが圧倒的な勝ち組にのし上がった。そもそも前例踏襲、事なかれ主義の政府の役人には、将来の成長産業や天才的な起業家を見抜く目利きはいない、と誰もが思う。

ジョー・バイデン政権が誕生した2年前に民主党系の安全保障専門家ミシェル・フロノイ元国防次官から話を聞くと、彼女は中国に対して米国の技術優位を維持するために政府の指揮が必要だと力説しながらも、「産業政策」という言葉だけはワシントンでは使えない、と言っていた。「産業政策」には自由な経済活動を歪めるというイメージ、補助金の無駄使い、ゾンビ企業の延命、税金による役員報酬など、悪い印象がついて回ると言ったのだ。

そうはいつでも米政府が国際競争で自国企業を支援してきたのは間違いない。国防総省は軍事技術の開発を国家予算で行い、その技術を兵器化した企業の大口顧客となり、また日本を含めた同盟国にその兵器を高額で買うよう促してきた。政府先導の技術からは多くのスピンオフ企業が生まれて米国経済を拡大した。インターネットが国防総省の内部研究から生まれたことはよく知られる。

医療分野でもコロナワクチンは、ドナルド・トランプ政権が2兆円を投じてワクチン開発供給計画「オペレーション・ワープ・スピード」を進めた産物だ。脱炭素実現のためのさまざまな産業支援も一例だ。かつての対日交渉における米国の自国産業保護の居丈高な姿勢も思い出される。

米政府の大規模なテコ入れに、各国は世界貿易機関(WTO)の自由貿易ルール違反だ、と反論するが、米国は安全保障を理由にあげ、また政府支援の技術開発

からスピンオフ企業が成功しただけで意図して自由経済を捻じ曲げたものではない、と弁解するのが常だった。しかし、実態はといえば、米国は経済が圧倒的に強いときは、自国の製品を受け入れるように自由貿易ルールを唱え、一方で弱小な産業を国際競争から守る露骨な保護主義をとる国だ。そして今は中国との覇権争いを優先し、自由な貿易や技術交流などは論外となった。

65兆円のハイテク支援

そんな米国がきわめて先鋭的な産業政策を始めた。中国との覇権を懸けた戦いの主戦場である先端技術、特に半導体をめぐる攻防である。これほどまで徹底した、特定の国家の技術発展を潰す産業政策・輸出管理政策は、冷戦時代の対共産圏技術輸出規制に匹敵する。バイデン大統領以下政権高官は、かつて米政府の指導層が抱いた産業政策への罪悪感はなく、むしろ中国に追い抜かれられないように産業政策を進めようという積極的な意思をみなぎらせている。

こうした政権の意思が3つの法として結実したのはよく知られている。2021年11月のインフラ投資法、2022年7月の半導体投資法(CHIPS法)、そして8月のインフレ抑制法である。インフラ投資法は全米でのブロードバンド普及などに480億ドルを使い、CHIPS法は527億ドルで最先端半導体などハイテク技術企業を支援する。

またインフレ抑制法は名前とは異なり脱炭素産業の育成を狙う産業政策法であり、歳出規模4300億ドルのうち3700億ドルを使って電気自動車(EV)購入時の税額控除など再生可能エネルギー促進に充てる。車載搭載電池に使われる重要鉱物の中国依存を下げる目的ももつ。3法を総額にすると、ハイテク産業政策予算は65兆円にも達する。

どうしてこんなに巨額の産業政策に米国が舵を切ったかといえば、いくつかの理由がある。

まずは新型コロナウイルス感染症によるサプライチェーンの

麻痺の悪夢があり、国家安全保障、経済の持続可能性を考慮すれば、国内生産や同盟国生産を拡充する必要がある。フレンドショアリング（友好国サプライチェーンの構築）である。

背景には「最大の挑戦国」の中国にこのままでは追いつかれてしまうという国家的な危機感がある。コロナ危機が終結しても、10月に発表された米国家安全保障戦略が「国際秩序を変える意思と力を持つ競争相手」と指摘する中国の脅威は終わらない。中国製造2025に象徴されるハイテク帝国創設の願望、香港の民主主義粉砕があらわにした権威主義、ウイグルなど少数民族の弾圧、台湾への軍事的威嚇など、習近平政権の内外政策は米国を刺激し、いわば太平の眠りから覚めさせるものばかりだ。

比較的中国にソフトであると思われてきたバイデン民主党政権高官の対中アプローチは政権発足から2年を経て大きく変わった。「協力と競争」がバイデンの対中政策の基本方針だったが、競争一辺倒になったといえる。

「米国は生き延びられない」

ここでは対中競争マインドに固まるジーナ・レモンド商務長官に焦点を当てたい。彼女は米中競争の主戦場である半導体政策の司令塔であり、かつてないような産業政策を描いているからだ。

彼女の発言は実に率直、かつタフだ。12月12日のニューヨーク・タイムズ電子版に掲載されたコラムニストのトム・フリードマンとのインタビューを紹介したい。

レモンドは先端のロジック半導体について「すべてを海外から輸入している。台湾の積体回路製造(TSMC)から9割、韓国のサムスン電子から1割。こんな状況で米国が今後生き延びられるわけがない」「米国は人工知能(AI)、軍事、宇宙計画で使う半導体を国内生産できていない」と言う。いったん台湾有事、朝鮮半島有事があれば、米国は最先端ロジック半導体を全く入手できず、経済が止まってしまうと嘆くのだ。

CHIPS法は527億ドルの政府補助金でTSMCの最先端工場の誘致から米企業の育成までを行う第一歩という。インフラ投資法もブロードバンドの普及などで商務省は480億ドルを歳出できるが、この合わせて1000億ドルを越す歳出権限は、これまでの商務省予算の10年分に当たる。

対中国半導体輸出規制は、軍事用だけでなく商業用にも広げた点が新しい。レモンドは「中国は軍民融合戦略を進めているから、この戦略を取らざるを得ない」と言う。つまりこれまで米国がとってきた中国の軍事

用企業を対象とした輸出管理では間に合わない、最先端テクノロジーに関してはすべての中国向け輸出を止める必要があると明確だ。「そのためには中国が次の半導体技術を握らないようにする」と断言している。

彼女は「米国は攻勢にでることを決めた。米国が育成する技術を中国に渡さないために行動にでた」と意気込みを語っている。7月のアスペン安全保障フォーラムの講演では「中国をスローダウンさせる」と、さらにあからさまにその狙いを述べている。バイデン政権が発足当初に語っていた「中国との協力と競争」から「協力」が消えて、「競争」のみが残った印象だ。

カトリック・トリオ

レモンドは全米でもっとも小さい州である北東部のロードアイランド州の知事から政権入りした。同州スミスフィールドで1971年に生まれたレモンドはハーバード大学とエール法律大学院を卒業しローズ奨学金を得て英オックスフォード大に留学した超エリートである。カトリックであり、バイデン、ナンシー・ペロシ前下院議長とカトリック・トリオを組む。イタリア系である点はペロシと同じで政界少数派だ。

彼女の子供のころに、父親が働いていたグローバ時計工場が中国に移転してからはグローバルイゼーションが米製造業を空洞化する問題を意識せざるを得なかった。父親はその後数年間廃人のようになったという。ロードアイランドにあったタイムックスなど他の工場も次々と閉鎖された。米国の社会問題であるラストベルトの悲劇である。

レモンドは投資企業を創設した後、ロードアイランド州財務長官を経て2014年に知事に就任した。なぜ高額報酬をなげうって地方政界に転じたかといえば、州の年金基金が破綻の危機にあると知り、立て直しに挑戦したいと思ったからだ。年金基金からヘッジファンドに投資し、また支給額も大幅にカットした。ビジネス感覚を取り入れたこれらの手法は、1990年代に大統領として民主党を率いたビル・クリントンらニュー・デモクラッツの第3の道に通じる。

知事時代には減税にも取り組み、コロナ対策と最低賃金アップの成功もあって支持率が上昇。2019年民主党知事協会の会長に就任した。バイデンとの強い関係は2016年にさかのぼる。知事時代のレモンドがトラック通行税を創設した際に、大量のトラックが州庁舎を囲んでクラクションを鳴らし続ける抗議活動に出た。この時に、当時副大統領だったバイデンが同州を訪れて応援演説をしたのだ。バイデンは2020年の大統領選挙で当選を決めた後、レモンドに商務長官就任を懇願

し、本人だけでなくレモンドの長男と20分間電話で話し、ワシントンの生活の楽しさを囁んで含めるように伝えたという。

レモンドは商務長官になってから、一日一人の割合で米国のあらゆる分野のトップ企業のCEOらと会談を続けている。こうしたレモンドの産業界寄りの政策は、民主党内の左派からは嫌われている。左派のリーダーであるエリザベス・ウォーレン上院議員はレモンドを「金融資本、巨大IT企業の代理人」と呼んで容赦ない。もっともレモンドは「商務長官の仕事は政府と産業界の調整だから、CEOと会うのは当然だ」と気にしていない。

商務長官となったレモンドが最初に行ったのはトランプ政権時代に対中政策を描いたH・R・マクマスターら共和党の安全保障専門家との会合である。トランプ政権は中国が米国を追い越そうとしているとの認識に立って、華為技術（ファーウェイ）に対する輸出規制を発動しファーウェイを凋落に導いた。レモンドは中国への脅威認識を共有し、以来上下両院の共和党議員の支持も得るようになった。インフラ投資法やCHIPS法に共和党からも一定の賛成票が集まったのはその成果である。

中国の道を事前に破壊

トランプ政権はファーウェイに対して輸出規制の域外適用である「FDPR」を導入し、米国製の部品などが含まれる半導体などの輸出を外国企業にも禁じた。レモンドはこれを参考に2022年2月にロシアがウクライナに侵攻した際にはロシアに対する半導体などの輸出規制でFDPRを発動し、その結果ロシアに対する世界の半導体輸出の9割が止まったという。ウクライナで放棄されたロシアの戦車から冷蔵庫や食器洗い機に使われる半導体が見つかったと報道されたほど、ロシア軍を劣化させている。さまざまな対ロシア制裁の中でもっとも効果を上げていると称されている。

レモンドはこうした成功に気をよくして、2022年10月7日に中国に対する先端半導体の輸出規制を発表した。これまでの軍事関連企業だけでなく民間用企業も対象とした禁輸であり、米国外の企業を縛るFDPRがポイントである。レモンドのもとで規制を進めるアラン・エステベズ産業安全保障局長は記者発表で、オランダのASMLと日本の東京エレクトロンの企業名をあげて、対中輸出規制への協力を促した。

対中半導体輸出規制は、さまざまな意味で米国の輸出規制の総本山と言える。まずは先端半導体が中国にわたるのを軍民双方から拒絶する。米国はこれまで軍

事に使われると明らかだった技術、つまり中国人民解放軍との関連企業への輸出を止めていたものの民間企業への輸出は認めてきた。しかし、中国の軍民融合戦略にはこれは意味がない。民需として輸出してもそのまま軍事に使われるからだ。このため、今回は民需も含めてすべて拒絶する。

また、最先端半導体を設計するためのソフトウェアや製造装置、さらにはそうした製造装置の部品の輸出を禁じる。つまり、中国が半導体を海外から輸入できないときに当然考える国内での生産も防ぐわけだ。また、米国人や米国企業が中国の半導体企業に協力することも禁じる。この結果、米国人技術者が次々と米国に戻っているという。

こうした徹底的な措置は、単なる輸出管理と呼ぶより、中国の半導体技術の進歩を物理的に封じる措置といえよう。一周遅れで追いかけてくる中国が絶対に追いつけないように、道を破壊しておくというイメージだ。

レモンドが脚光を浴びる一方で、キャサリン・タイが率いる通商代表部（USTR）は影が薄い。かつてのミッキー・カンターやカーラ・ヒルズ、ロバート・ライトハイザーら日本を悩ませ続けた米通商代表に比べてタイは存在感がない。しかし、タイも人権や米労組保護の立場から、中国に対して厳しい。最近の会議でも「自由貿易はサプライチェーンの脆弱化、工業セクターの消滅、製造業の崩壊をもたらした。米国は中国の不透明で大規模な国家産業政策に屈した」と述べて、対中政策の面から米国の保護主義や産業政策の推進を訴えている。

タイは12月には鉄鋼やアルミニウムを生産するにあたり、二酸化炭素の排出量が多い国からの輸入には高関税を課す国際貿易枠組みを欧州連合（EU）などとともに創設する構想を発表した。脱炭素化を促すという大義名分だが、中国を狙い撃ちにしているのは明らかだ。タイはこの発表で「中国の不公平な政策と慣行で米国の労働者の職が奪われ、環境基準が弱体化した」と激しい中国非難を展開した。

バイデン政権の対中半導体輸出規制に、中国はWTOに提訴したが、安全保障を理由とした貿易制限を認めるWTOルールを盾に依拠していない。そもそもWTOは米国の反発で上級委員会の機能不全に陥っており、中国が望む結果は見込み薄だ。

規制と回避のイタチごっこ

さて、こう書いてくると、当然の疑問がいくつかわいてくる。中国は14億人のマーケットだ。中国ビジネスで稼いできた米企業が果たしてバイデンやレモンド

の指示に本当に従うのか、あるいは台湾、韓国、日本、欧州企業が米政府の強権の言いなりになるのか。レモンドは早速、西村康稔経済産業相と電話協議を行っているが、「影響は複雑で大きい」といった懸念が業界から漏れる。

また、中国は規制を骨抜きにする策を講じるはずだ。制裁や規制はイタチごっこである。新たな措置が課されれば、それを逃れる手法を見つけるというのは歴史の法則だ。中国はオフショア企業を何社も使うことで、最終仕向け地を隠して入手するだろう。それに協力する国や企業も出てくるに違いない。

そもそもこの大掛かりな対中規制を本当に米政府は履行するのか、という根本的な疑問も浮かぶ。法や制度はできてもその履行が米国経済や同盟国の利益を損なうとわかれば、適用除外をいくつもつくって事実上適用しないというのが、米国ではよくあるからだ。中国による香港民主化運動弾圧に反発して、米国は広く共産党高官や民間人を対象に金融制裁を課す法を制定したものの、実際に同法に従って厳罰が発動された例は、極めて限られているのが一例だ。

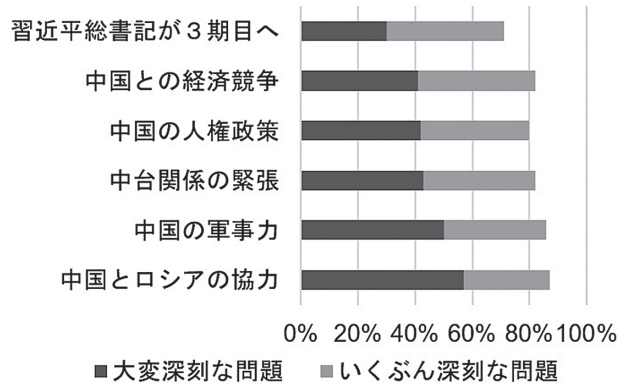
米国の輸出管理や制裁は、法や大統領令、その実施細目を読んでも、どの範囲が制裁対象かを見極めるのが困難だ。10月に発表された対中半導体輸出規制は、米国の設計、ソフトウェア、製造装置、部品を使った先端半導体関連の対中輸出を禁じるというのだが、米戦略安全保障研究センター（CSIS）のグレゴリー・アレンAI統治計画所長は「高性能の半導体は何らかの米国の設計やソフトを使わずには製造できないはずだ」とその効果を強調している。実際に米国産の設計やソフト、部品の有無を綿密に調べなければならないとなると、日本など外国企業は中国への輸出を躊躇してしまう。違反が指摘されて米国から制裁を課されれば、大ごとだからだ。

そうした委縮効果を狙って、意図的に輸出禁止の範囲をあいまいにしているのではないかと邪推もしたくなる。安全保障用語の「戦略的あいまいさ」が輸出管理にも適用されている。

果たしてレモンドが中心となって進める対中半導体規制はどこまで効果を生むのだろうか。2022年10月の米ピュー・リサーチ・センターの世論調査では、中国の軍事力をとても深刻な問題であると答える人が3月の43%から50%に増え、中国との経済競争は深刻との回答も35%から41%に半年強で急増している。（グラフ1、2）

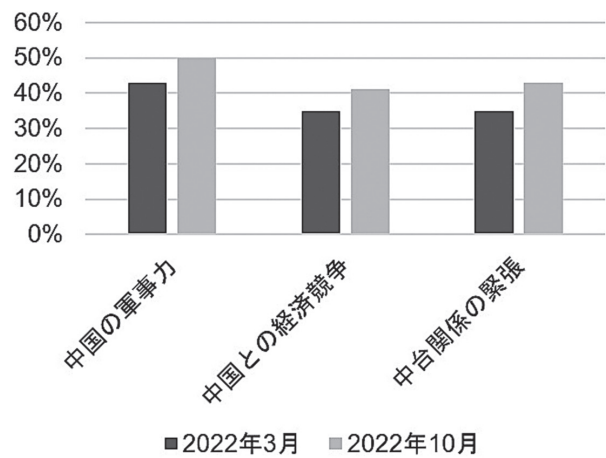
また11月の中間選挙で共和党のトランプ派候補の相次ぐ敗退や民主党左派の主張が埋没していた事実や

グラフ1 米国民の対中国認識



出所：ピュー・リサーチ・センター、10月

グラフ2 中国に対して大変深刻と思う割合の変化



出所：ピュー・リサーチ・センター

その後の世論調査結果は、米政治に穏健で協力的な政治を求める声が高まっていることを示している。中道を模索するバイデン、そしてその信頼が厚いレモンドの産業保護の政策には追い風だろう。

商務省は本来、米政府の中では地味な役所だ。産業界と政府の調整が主な仕事だが、外交や国防のような派手さはない。野心家のレモンドが今のポストに満足しているとは思えない。バイデン政権発足の時には格上の財務長官に就くと噂されたが、前連邦準備制度理事会（FRB）議長のイエレンに奪われた。今ではイエレンに匹敵するような注目を集め、76歳と高齢のイエレンが早期退任するとの憶測記事では、必ず後任候補のトップに上げられているほどだ。それにとどまらず女性大統領候補として大手メディアにも取り上げられた。

（1月15日記）