

脱グローバル化エッセイシリーズ 1



2022年9月

開かれた戦略的自律性：

サプライチェーンの安定に向けた欧州のアプローチ¹

ドイツ経済研究所 フベルトウス・バールト

グローバル化によって、かつてないほどの国際貿易の拡大と繁栄をもたらされた。輸送・通信コストの削減と貿易障壁の低減は、複雑なバリューチェーンの発展につながった。競争の激化、専門化の進展、分業がより差別化され、特に30年前に世界市場に統合された多くの国々には、さらなる繁栄をもたらされた。旧共産圏諸国や中国は、自国の経済を国際競争に開放することで大きな成長を遂げてきた。長年にわたり、国際貿易はGDPの伸びを上回るペースで成長し、グローバル経済の統合が進んでいることを示してきた。しかし、こうしたプロセスは今、終わりを迎えようとしている。グ

¹半導体補助金への影響など、より詳細な考察は Bardt ら（2022）を参照。

グローバルサプライチェーン内のさらなる発展とリスクは、脱グローバル化のプロセスについて以下のような懸念を引き起こしている。

- 特定国からの天然資源への依存については15年前から議論されてきた。特にレアアースの供給において、中国が市場で95%以上のシェアを占めているためである。地質学的な要因だけでなく、追加生産にかかるコストが極端に高いことが、事実上の安定的な独占状態につながっている。
- 保護主義が強まり様々な非関税貿易障壁が拡大していること（Yalcin et al., 2017）に加え、中国の国家資本主義による競争の歪みが重大さを増していること（Bardt & Matthes, 2021）は、最適化された国際分業に対してさらなるリスクをもたらしている。
- 従来の競争における優位性が失われると、技術への依存が生じる可能性がある。競争力の喪失が国の豊かさを脅かす一方、依存は、必要な技術が搾取されたり切り捨てられたりする可能性を示唆する。
- COVID-19は、国際的なサプライチェーンに大規模で長期的な摩擦をもたらした。ロックダウン、生産停止、物流機能の不足、流動的な需要、国境の閉鎖が、バリューチェーン全体で生産の妨げとなっている（Grömling et al., 2021; Bardt & Grömling, 2022）。
- ロシアによるウクライナ侵攻は、サプライチェーンの脆弱性を明らかにした。ロシアとウクライナからの非エネルギー輸出はドイツの輸入の1%程度を占めるにすぎないが、欧州での生産は供給不足の影響を受けている。したがって、ロシアからのエネルギー、特に天然ガスの輸入が突然停止すると、経済にはより重大な影響が及ぶ。

安定したサプライチェーンの構築は企業の責任であるが、政治レベルでもこの問題に取り組むべき理由がある。その一つは、経済的な理由である。個々の企業の依存関係に起因する高いリスクは、特定の調達地域に集中することがある。経済的な依存関係によって、少数の企業に被害がランダムに分散しているケースは、多数のバリューチェーンが同時に被害を受けた場合よりも影響が小さいと考えられる。多くの企業やバリューチェーンが影響を受けた場合、マクロ経済の面で多大な損失が発生する可能性がある。したがって政策立案者は、そうした場合は企業経営者のみに責任を委ねない傾向がある。もう一つは政治的な理由である。経済的依存は政治的依存につながる可能性がある。ロシアによるガス供給を必要としている欧州がその顕著な例で、天然ガスが禁輸されると莫大な損失を被る可能性があるため、政治的決断はますます難しいものになる。中国に対する政治コミュニケーションが抑制的であることについても、重要な経済関係を危険にさらさないことが動機となっている可能性がある。政策立案者は、経済的利益によって外交政策が不適切に制限されることを望まない。したがって、経済的な依存関係を減らすことは、政治的自由度を高めることになる。その一方で、相互依存関係においては

すべてのパートナーが他のパートナーの視点を受容する必要があるため、安定性が高まるという側面もある。

欧州連合（EU）は、政治的・経済的依存関係のリスクに対処するために、開かれた戦略的自律性（open strategic autonomy）という概念を提唱している。欧州議会調査局の研究によると、戦略的自律性は「自律的に行動するだけでなく、いつ、どの地域で、どのような場合に、志を同じくするパートナーと行動するかを選択する能力」と定義されている（Anghel et al., 2020, p.3）。また、戦略的自律性とは、「自給自足ではなく、戦略的とみなされる分野や依存関係が自律性を損なう可能性のある分野において、外部への依存を減らすための手段やツールであり、一方で多国間の環境においてパートナーとの協力を継続すること」であると強調されている。したがって、戦略的自律性は、依存と自立の両極端の中間に位置づけられる。しかし、厳密な依存関係を回避することで政治的・経済的に自立した行動をとる能力を維持しつつ、自給自足による孤立や独走を目指さないという考え方は、経済政策の指針としては役に立たない。それは、どの程度の自立を目指すのか、どのような手段を講じるのか、どのようにして介入や孤立の傾向を排除するのか、方向性を示していないからだ。市場原理に基づく労働の国際分業と国際貿易は、繁栄の基本的要因である。戦略的自律性の一般的な定義では、国際貿易による富の獲得と潜在的に危険な依存関係との間のトレードオフに対処できない。また、一方的な依存関係よりも安定的でリスクの少ない、相互依存関係という選択肢にも対応していない。

戦略的自律性の考え方は、「戦略的」と定義された分野、あるいは依存関係によって自律性が低下する可能性のある分野での依存を減らすことである。しかし、市場経済においては、それ自体が戦略的であると特徴づけられるような財は存在しない。欧州委員会は、こうした依存関係を減らすための政治活動の根拠とするため、戦略的な依存関係を特定しようとしてきた（欧州委員会、2021）。最も依存度の高い製品の1つとして認定されるには、ある財が（1）輸入源の集中度が高い（2）総需要に占める輸入の割合が高い（3）輸出に対する輸入の追加割り当て量大きいという特徴を持っている必要がある。最初の基準は、世界市場に占める欧州の大規模な輸入のシェアを評価するものである。したがって、代替供給源への切り替えが困難な場合がある。2番目の基準は、輸入品の国内消費における重要性（天然ガスの場合、依存性として議論される）である。3つ目の基準は、輸入の減少により輸出が縮小した場合に欧州が域内生産を活用できるかどうかを測るものである。ただし欧州委員会によれば、戦略性については「加盟国や関連産業との詳細な議論によって、ケースバイケースで評価されるべきである」（欧州委員会、2021、p.23）。ある製品が戦略的か否かを判断するための決まった基準はない。しかし、他のバリューチェーン（EUはエコシステムという概念を使用）に広い範囲で影響を与えることが、「戦略的」の基準における重要な資格になっているようである。

欧州委員会が指定した製品の中には、エネルギー集約型産業向けの原材料や加工品および化学品、健康関連製品、エレクトロニクスやデジタル化、再生可能エネルギーに関連する製品などが含まれている。これは、特定の国の天然資源への依存について何年も

前から議論されており、欧州の多様で複雑なバリューチェーンには一次材が不可欠であることを考えれば驚くべきことではない。その他、医療機器、環境関連製品、デジタル製品などの製品群は、COVID-19の経験で得たニーズと、欧州の経済や社会が直面している不安定な傾向を反映している。これらの技術における最先端の知識と競争における優位性は、将来の繁栄に大きなプラスの影響を与えるだろう。すなわち、競争力がないと、欧州の経済的・政治的な力を危険にさらし、ひいてはそれが重大な（あるいは戦略上の）政治的関連性を持つことになる。

技術力や安全なサプライチェーンが持つ価値は明白だが、依存関係を管理（または低減）することが企業の責任なのか、それとも政治的な行動が必要なのかを評価することはさらに困難だ。ある製品が「戦略的」であると主張するだけでは、明確な基準のない恣意的な判断になってしまうからだ。これに対し、市場プロセスへの政治的介入には具体的な正当性が必要である。この議論において考慮されるべきは、経済理論で様々に論じられている「市場の失敗」である。

しかし、サプライチェーンの安全性に真っ先に責任を持つべきなのは企業である。企業は、追加のセキュリティ対策やコストと、サプライチェーンの断絶が起こる可能性とを天秤にかけて考えなければならない。供給の断絶は、コストはかかるものの、政府の介入を必要とするような市場の失敗にはあたらない。戦略的特性の恣意的な帰属や自律性の不明確な定義を超えて政府が介入する主な理由には、以下の3つが考えられる。

- 分散型の調整は、緊急時にあまりに多くの企業が同じ戦略に依存すると失敗する可能性がある。ある供給元が破綻し、すべての顧客が他の事業者へ切り替えようとすると、そこでもすぐに供給能力が限界を迎えてしまう。そうなると、分散型ヘッジ戦略を行っても、安定した供給は不可能になる。
- ある種のテクノロジーは大きな波及効果や正の外部性をもたらすが、一次材の不足が巨大な負の波及効果につながることもある。もし、ある市場参加者が供給に失敗するか、（おそらく政治的圧力の強化を目指す政府の試みの一環として）市場から追い出され、その状況によって影響を受けるバリューチェーンの多くの企業に多大なコスト負担が生じるならば、政府の介入（こうした企業に対する規制や、ボトルネックを減らすための知識創造への投資など）が必要になる場合がある。
- 依存関係の他の事例としては、従来の公共財の提供に関連するものがある。例えば、特定の設備を必要とする公衆衛生の分野では、そうした設備は公的機関が購入する必要があるが（公的機関が保健サービスの提供に責任を負う場合）、それが必ずしも国内で生産されているとは限らない。

政府は、グローバルなバリューチェーンに潜む潜在的な供給リスクを全て管理する責任を負ってはならず、そうあるべきではない。ただし、依存関係が供給中断による重大な外部的影響と結び付いている場合は、政策立案者が看過できない大きな経済的影響が生じる可能性がある。しかし、「戦略的」と銘打つだけでは十分ではない。「市場の失

敗」の事例に関連するいくつかのメカニズムが、政府が介入すべきか否かの方向性を示していることがある。頻繁に介入すれば、企業がリスクを適切に管理するインセンティブが低下し、対応が遅すぎれば、不必要なコストが発生する。一部の潜在的なリスクは、基本的には政治的リスクであり、企業が対処するのは困難である。こうしたリスクを軽減し、政治に起因する危機に際しての支援を行うことも、必要な公的リスクマネジメントの一部であろう。

参考文献

- Anghel, S. Immenkamp, B., Lazarou, E., Saulnier, J. J., & Wilson, A. B. (2020). *On the path to 'strategic autonomy': The EU in an evolving geopolitical environment*. European Parliamentary Research Service.
- Bardt, H., & Grömling, M. (2022). Anhaltende Produktionslücken durch Vorleistungsengpässe. *Wirtschaftsdienst*, 102(2), 123-126.
- Bardt, H., & Matthes, J. (2021). Europäische Ordnungspolitik im Wettbewerb mit China. *ORDO*, 71, 300-328.
- Bardt, H., Röhl, K., & Rusche, C. (2022). Subsidizing semiconductor production for a strategically autonomous European Union? *The Economists' Voice*, 19.
- European Commission. (2021, May 5). *Commission staff working document: Strategic dependencies and capacities [SWD(2021) 352 final]*.
- Grömling, M., Bardt, H., & Niendorf, P. (2021). Störungen der Geschäftsabläufe durch Corona. *Wirtschaftsdienst*, 101(5), 400-402.
- Yalcin, E., Felbermayr, G., & Kinzius, L. (2017, December). Hidden protectionism: Non-tariff barriers and implications for international trade. *ifo Forschungsberichte*, 91.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

アジア経済政策プログラム (SOPAS)

コーディネーション

クリスティタ・マリー・ペレズ (シニア・プログラム・マネージャー)

岩川咲也 (プログラム・アシスタント)

2022年(令和4年)9月26日



The text / The text and the pictures / All articles in this publication are subject to Creative Commons License CC BY-SA 4.0 international (Attribution - ShareAlike)

"A multitude of flags" by European Parliament is licensed under CC BY-NC-ND 2.0. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nd-nc/2.0/jp/?ref=openverse>.