

本論文は

# 世界経済評論 2020年5/6月号

(2020年5月発行)

掲載の記事です



世界経済評論

## 定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

定期購読  
期間中

デジタル版バックナンバー 読み放題!!



世界経済評論 定期購読



☎0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。  
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp  
雑誌のオンライン書店

# 中国の デジタルパンデミック と日本の対応



野村総合研究所上席研究員，京都大学大学院客員教授 **横澤 誠**

よこざわ まこと 東京大学工学部卒，同大学院工学博士。OECD の経済産業諮問委員会のデジタル経済政策委員会共同委員長。経団連国際戦略作業部会主査。NEDO（新エネルギー・産業技術研究開発機構）技術戦略研究センターフェロー。専門は個人情報保護，デジタル通商，デジタル経済など。（2020年3月現在）

新型コロナウイルスによる未曾有の事態がここまで全世界に広がってしまうと，中国は結果として昨年の米中貿易戦争のチキンレース状況を覆し，自ら痛手を負い内部のジレンマを拡大しながらも仕切り直しを模索しつつあるように見える。情報の錯綜により日本でも一部の生活必需品が品不足となり世界各地で都市や国全体の封鎖が相次いでいる。2002年からの SARS でも起こった情報攪乱「インフォデミック」は，中国独自のデジタル主権政策を背景にしてより強力に「デジタルパンデミック」として蘇った。この言葉には近年急速に戦略的積層的に強化された中国のデジタル主権政策が引き起こした感染拡大という意味を込めている。

国家統制，データに対する国家主権を基礎に置く発想の中国デジタル主権政策は，見事な一貫性を持ち，他の主要国では例を見ない。2017年に施行されたサイバーセキュリティ法がその中心ではあるが，電子商取引法，暗号法，社会信用システム，デジタル人民元など多くの施策が一体となって，政策を構成している。対外的には一帯一路構想により，遙か欧州やアフリカにまで影響を拡大しつつあり，これ自体がまた一つのパンデミック現象と捉えられない。同時にデジタル経済は間違いなく新局面を迎えるだろう。

相手が多様で戦略的である以上，敵か味方かの二元論では行き詰まり，こちらも多様で柔軟な発想が求められるはずだ。感染拡大の副次効果として進展している社会経済のデジタル化を見極めたくて，ポストパンデミックの仕切り直し後にデジタル経済下における日本の地政学的ポジションを定めるべきである。このため官民連携の上，他国に後れを取らないための日本のデジタル経済構想を共有することが急務である。

## I 「デジタルパンデミック」は人災？

新型コロナウイルス COVID-19 が与える影響は，健康や人命への直接的なものに留まらない。稿の時点で 2008 年世界金融危機以来の事態を踏まえ，経済の見通しも，原油需要，航空旅客，各国 GDP 見通しの相次ぐ下方修正が現

実のものとなっている。2002年からの SARS（重症急性呼吸器症候群）を遥かに上回っており，地域的な感染拡大（エピソード）を超えたパンデミックと認定された。

あえてこの感染拡大を「デジタルパンデミック」と呼ぶ意図は，「あらゆるデータ<sup>1)</sup>は政府管理の対象」とするデジタル主権政策による情報統制が初期の感染拡大抑止を妨げたとする批

判が多いことにある。世界のどの国とも異なる中国の独自のデジタル主権政策と国家統制思想により、感染状況に関する情報、データの自由な流通が阻害された。過度な統制の下で、正確なエビデンスの積極的な共有がない状況により、根拠のない憶測、不正確な思い込み、意図的な混乱情報といった SARS 流行当時と言われた「インフォデミック」現象（情報攪乱）も、結果的に加わる要因ともなった。

更には、デジタル主権政策が「一帯一路」構想の主要な要素となり、国家による統制思想そのものが「パンデミック」のように周辺国や海陸のシルクロード上に拡大していることも重要である。後に述べる拡散初期のシンガポールや3月のイタリアでの感染拡大を見ると、COVID-19の感染地域は「デジタル一帯一路」の影響度合いに従っているかのようである。

## II デジタル主権政策が感染情報の「自由な流通」を妨げ、インフォデミックを助長

中国における感染情報の統制は「全てのデータは国家主権の対象」とする思想からくる。その「主権」とは各国それぞれの定義の仕方がある。しかし中国での意味は、データ及び情報に関して、管理権限、加工分析の権限、所有と利用する権限、また利用と流通を制限する権限、他国あるいは自国民に対しても国家が絶対的に優先し管理、関与するという主張である。

真偽は歴史的な時間の中で検証する必要があるものの、今回も初期患者の情報が発せられた時点での情報発信が制限され、感染拡大が防止できなかったようである。その背景には、社会的混乱を避ける情報統制が政府の重要な役割で

あるとする主権思想がある。

初期に重要性を認識した医師から発せられた警告情報は国家統制の対象となり、中国内部のインターネット（「微博」など）では、検閲により広がらなかった。しばらく後に政府規制をすり抜ける越境データアクセスを通じ、米国企業運営によるサービスを通じてようやく国内外に広まったとされる。

この情報統制は感染拡大の期間を通して続き、新たに「ネット情報コンテンツ環境管理規定」が3月1日に施行された。当局の判断による「デマ」等の情報を流すことを禁じる内容で、これまで以上に感染状況や必要な情報への統制が強化されるが、なぜそうした国家政策が必要なのか、その背景を理解する必要がある。

実はこうした国家政策として過度な情報の統制を行う国は中国だけではない。非営利団体「フリーダムハウス」が毎年指標化している「世界の自由地図」の2019年版においても、中東、アフリカ、東南アジア、中央アジア諸国において中国と同様低い評価が与えられている国が多い（表）。

2011年から主としてアラブ地域で民主化を求めた運動「アラブの春」現象もいまだ記憶の中で色褪せてはいない。また、この調査において「自由」と評価された国においても問題がないわけではない。昨年世界中に蔓延した市民による抗議デモ活動は、香港はもとより2019年のG7議長国であったフランス各都市や2019年APEC議長国のチリのサンチャゴでも深刻な事態となった。例外なく抗議者たちはデジタル技術によるコミュニケーションを通じて結束力を維持拡大しており、それが政府側からみると国家主権による情報統制の理由にもなっている。民主主義国家を除けば、統制の取れた情報

表 インターネットの自由度評価

自由	アイスランド、エストニア、カナダ、ドイツ、オーストラリア、米国、英国、フランス、アルメニア、ジョージア、イタリア、日本、アルゼンチン、ハンガリー、南アフリカ
部分的制限	ケニア、コロンビア、フィリピン、ナイジェリア、アンゴラ、チュニジア、ブラジル、韓国、エクアドル、キルギスタン、メキシコ、マレーシア、マラウイ、ウガンダ、ウクライナ、シンガポール、インド、モロッコ、レバノン、インドネシア、リビア、スリランカ、ガンビア、ヨルダン、バングラデシュ、カンボジア、ジンバブエ、ルワンダ
強い制限	アゼルバイジャン、トルコ、ミャンマー、ベラルーシ、タイ、カザフスタン、ロシア、ベネズエラ、バーレーン、エチオピア、アラブ首長国連邦、エジプト、パキスタン、ウズベキスタン、スーダン、サウジアラビア、ベトナム、キューバ、シリア、イラン、中国

注) それぞれ枠内でも自由度評価の高い順に並べてある  
出所) フリーダムハウスレポートを元に作成 <https://freedomhouse.org/>

の流れを望む側からは意図しない情報の蔓延は、それが事実か虚偽（フェイク）かを問わず彼らにとって逆に反政府思想の拡大とも捉えうる。極力押さえ込もうと過剰に反応する国もないとは言えない。

しかし中国はフリーダムハウスの調査において今回も最下位の評価である。そのデジタル主権政策の保護主義的傾向は強固で意図的な構造を伴ったものであり、他国に例を見ない独特なものと言える。

後述するように、デジタル経済の政策要素となる全ての局面において、国家の主体性を主張する政策の構成は中国独特で強烈だが、必ずしも意図したとおりに機能してはいない部分もあり、予期しない混乱に結び付くこともある。規制をすり抜けて国外ネットワークへアクセス

することで、事実が写真や動画で全世界に向けて発信されることも相次いでいる。もともとインターネットは「自由な情報の流通」を前提にして設計されているので、ここにいくら中国独自の統制の機能（「金盾」あるいは「グレートファイアウォール」と呼ばれる、国内のネットワークを世界から隔離し、通信を監視する仕組み）を付加しても、完璧を求めることは不可能である。国内で情報共有手段が閉ざされていることにより、逆に不正確な憶測情報が飛び交う「インフォデミック」ともなり、さらに規制が強化されるという悪循環ともなっている。

そうした不完全さはあるものの、今のところ全体としては、中国のデジタル主権政策は大多数の国民を統制することに成功しているように見える。

### Ⅲ 「一帯一路」が変えた物と人の流れ

デジタル経済は今世紀中盤以降のグローバル経済の中心となるものであるが、通商ルールや規制政策、経済圏の構築やガバナンスのあり方について未整備な点が多く残るため、自国デジタル産業に有利な環境を作り上げるには自国が主張するフレームワークに従う勢力の拡大を図るのが当面の目標である。この点に関しては米欧や我が国も同じである。しかしながら中国の海外進出政策におけるインフラ整備の規模とその手法は他を圧倒している。

現代のシルクロード開発とも言える「一帯一路」は海陸両ルートにおいて、港湾、道路や鉄道を始めとするインフラ整備を進めるものである。中国を起点とし、武漢や成都など国内内陸部、東南アジアやモンゴルなどの周辺国、中央アジアを経てギリシア、イタリア、欧州までの

壮大な経済圏の源流に中国を据えて、政治、経済、技術のあらゆる面でのグローバルなフレームワークを構想し、21世紀中盤以降におけるパワーバランスを有利に主導する意図がある。ただし無償援助部分は極めて小さく、相手国からの「請負事業」として短期的な中国企業の利益も組み込まれているビジネスモデルでもあり、巨額の債務の扱いについて政府間の摩擦が生じている面も持つ。

最近では通信インフラやスマートシティ、AI開発や電子商取引などデジタル分野への拡大が注目されている。2019年4月25日から3日間、北京で「第2回一帯一路国際協力サミットフォーラム」が開催された。習近平主席が首脳外交としてこの期間に会見した相手国は比較的近縁のカザフスタン、タジキスタン、カンボジア、パキスタンから遠くはスイス、オーストリア、キルギスに及ぶ。開催された12の分科会のうちに「インフラの相互接続」「デジタルシルクロード」と「イノベーション」に関するものが含まれる。このうち、「デジタルシルクロード」に関連しては後述の第五世代通信網(5G)や、「北斗」測位衛星などのデジタルインフラだけではなく、アプリケーションやシステム全体に関する具体的なプロジェクトに結びついたものが相次いでいる<sup>2)</sup>。

「一帯一路」自体が基礎的なインフラから脱却して、それらを包含するデジタル経済やイノベーションなどの、総体としての社会変革に軸足を移している点を注視すべきである。それは米中摩擦や既存の一帯一路パートナー国において相次ぐ「見直し」機運からくる必然であるとも言える。

#### IV デジタル経済が変えた感染拡大経路

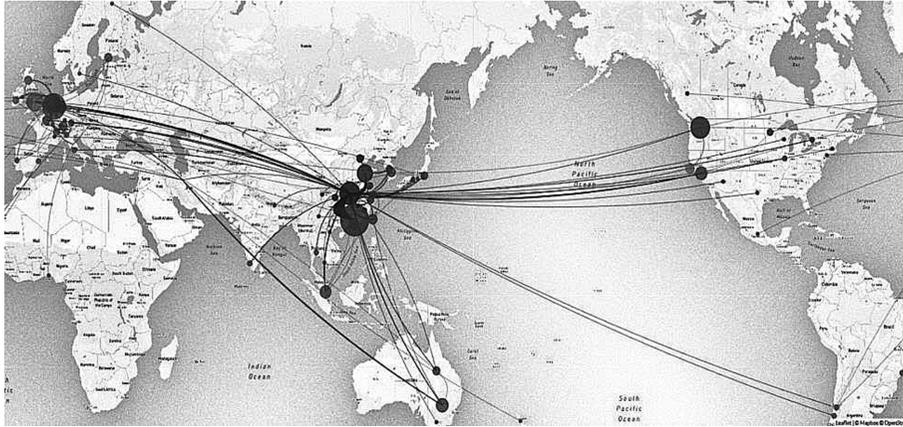
「一帯一路」を念頭に置きながら、世界的な感染拡大の初期の状況を見てみよう。国外感染拡大の初期、2月中旬の時点で中国国外で最も多くの感染者を報告していたのは、直接国境を接しているベトナム、ラオス、タイではなく、武漢から3400 km離れたシンガポールである。図1に示すように遺伝子解析によりウイルスの亜種を追跡し、ある程度感染経路を類推することが可能であるが、春節前後の初期拡大は概ね武漢を中心とした中国各都市と人的な結びつきが強いとされる地域が中心であることがわかる。

中国国内においても湖北省が飛び抜けて最多の感染者数を報告しているのは当然であるが、僅差だが第2位は武漢から南に1000 km離れた深圳を擁する広東省であり(本稿の時点)、ここはいうまでもなく深圳市を擁するデジタル産業の主要拠点である。

3月に急速な感染者数拡大の危機に直面しているイタリアは、G7の中で唯一、一帯一路構想に正式に参加している国であり、北部各都市では大量の中国人居住者を擁している。特に北部に近いプラト市では高級ブランドの服飾製品の製造工程を在イタリア中国系企業とそこに集まるイタリア在住の中国人労働者が請け負っている。中国本国との間ではモノとカネに加え、デジタルコミュニケーションと人の流れが距離の隔たりを超越した結びつきを可能にしていた。

このようにデジタル経済による産業構造の変化が人の流れを選択的に変えており、単純に距離や人口数では感染の拡散経路が説明できない

図1 遺伝子分析による COVID-19 の感染拡大状況



出所) nextstrain.org (3月14日までのデータ)

い、「デジタルパンデミック」ともいう新たな脅威をもたらしたと考えることもできる。

視点を中国国内に転じてみよう。今回の感染起点である武漢は北京と広州を結ぶ南北、長江にそった東西の高速鉄道の交差点である。自動車産業を中心に数多くの日本企業が進出している都市でもあるが、一帯一路政策やデジタル経済を支える産業政策である「中国製造 2025」の中心地の一つとされる。成都や重慶から武漢を経由して上海に流れる長江が歴史上幾度となくその流れを変化させたように、まず一帯一路により物流、人流のインフラが整備され、次にデジタル経済によりバリューチェーンの構造がごとごとく書き換えられた。

デジタル製品は物理的重量と価値が必ずしも比例しない。デジタルサービスに至っては、人為的なものを除き地理的制約は無に等しい。物流コストにおいて距離の制約が緩和されたことにより、イタリアの例のように広域での産業連携が可能となり、武漢と沿岸部、さらに国外との人流も選択的に促進されたと考えるべきであろう。したがって、発生源に近い地域から順番

に遠い地域へと徐々に広がる単純な拡大の仕方とはならなかった。春節の時期であることも相まって、産業構造の変化も急速な感染拡大の背景である。

「デジタル一帯一路」とも言えるデジタル経済の対外拡大政策において、武漢はその重要な拠点の一つであった。技術開発に実績のある大学も多く、2018年にはハイテク企業の数で内陸部第一位となる3527社となった（沿岸部を含めた全国では第10位）。デジタル産業の中核となるいくつかの要素技術においても、多くの主要企業が武漢に集中している。

例えば、中国は米国との通商摩擦に対応し、半導体の自給自足体制を整備してきた。清華紫光集団傘下のYMTC (Yangtze Memory Technologies Co, 長江存儲科技)/XMC (武漢新芯集成電路) は半導体製造拠点としての武漢の中心的存在であり、「中国製造 2025」構想を担う重要な役割を持つ。武漢大学は中国の中でも人工知能開発に関する特許出願件数上位に位置し、武漢経済技術開発区では自動運転やインテリジェントコネクテッドカー、新エネルギー車

の産業クラスターを形成することを目指していた。昨年、GPS（全地球測位システム）のための独自衛星「北斗」が一気に35基体制となり、米国の31基を超えたが、「北斗」と5Gを組み合わせ合わせて利用した自動運転のための中国最初の免許が発行されたのも武漢である。

一方で米中間では5Gでの主導権争いが注目されてきた。高度で質の高い通信網を提供するデジタルインフラ市場の掌握が21世紀中盤のデジタル経済の主導権を左右するが、米国企業と言えども中国市場を無視することはできない。武漢にある米モトローラグループの摩托羅拉（武漢）移動技術通信は「武漢製造」を誇示し、5G対応の端末を中国市場向けに発売する。また、動画配信アプリ「闘魚」を運営する武漢闘魚ネットワーク科技など有名である。

こうして武漢に集積したデジタル産業資源と人脈が作った流れに沿って、「デジタルパンデミック」につながりかねない感染拡大が起きたと見られる。では、そのデジタル産業と中国政府の主権政策は、どれほどの特異性を持っているのかについて検証しよう。

## V デジタル経済政策の階層構造と中国の重層的な主権政策

デジタル経済は、土台部分に物理的なデバイス・機器と通信・コミュニケーションを基盤として、その上にデジタルサービスと無形資産の価値流通、最上位にデジタル社会と経済に関する信頼とそれに基づく経済活動としての投資と、幾重にも重なった階層的な構造により構成されている（図2）。他国では批判を浴びる保護主義的デジタル政策がこれらの階層構造における部分的制限に留まっているのに対して、中国のそれはここに示したほぼ全ての層で漏れがなく重層的な規制を設けている点が特徴的である。

図らずも感染拡大により遠隔ビジネスやネット購入が進む中、デジタル経済の発展を目指すと同時に、生じうる問題に対して政策的な対応を行うべきである。民主主義国家においてはその政策立案のプロセスは「マルチステークホルダー」（政府、民間、学术界、技術者、市民社会など多様な立場の参画）で議論され、進展の

図2 デジタル経済の階層構造と中国のデジタル主権政策

	規制・政策の内容	対応する中国の政策の例
 <b>デジタル投資と信頼</b> 金融投資環境、都市生活環境	地政学的課題   外国投資規制   データの所有権 金融規制   暗号資産規制   税源侵食・利益移転	人民元持ち出し規制、デジタル人民元（央行デジタル通貨）、出資規制、出店規制、事業撤退規制、私有財産制限・徴発の可能性
 <b>データ流通と円滑なコンテンツ・知財流通</b>	デジタル海賊版   特許と著作権・工業所有権 技術移転要求   ソースコード開示要求問題	安全強制認証制度対象製品としてのソフトウェアソースコード、商標権逆転訴訟、強制技術移転制限合意の実効性
 <b>デジタルサービスの安心と信頼</b>	個人情報保護   ネットワークセキュリティ データセキュリティ   プラットフォーム規制 媒介者責任   AIと倫理   設備現地化要求	中華人民共和国网络安全法（CS法）、個人情報保護国家标准、越境データ移転禁止、国内保持義務、
 <b>デジタルコミュニケーションと世界に一つのインターネット</b>	ネットアドレス管理   インターネット交換局 通信料金   ネットワーク中立性   デジタルデバイド インターネットガバナンス   データの自由な流通	金盾工程（検閲制限システム）、暗号法（暗号法）、ネットワーク生態治理規定（感染情報等統制）
 <b>デジタル機器とサポートインフラ</b>	物品関税   原産地国規制 標準必須特許	5G開発、「北斗」GPS、自動運転車開発、半導体製造

早い技術の状況に応じて見直しや改定を議論するものである。

本来はこうした階層構造では、下層において何らかの支障があるとその上位の層に属する要素も影響を受けるので、保護主義的政策や主権の主張はその一部だけで十分効力を発揮できる。しかしながら、中国の重層的デジタル主権政策は幅広く全ての階層において連動し、周到な構造設計がなされているように見える。

## 1. デジタル機器とサポートインフラ

まず、デジタルと言えども、それを支える物理的な道具が必要であり、これが最も下位の基盤の階層となる。現状では先端的なデジタルデバイスの多くが中国で製造されている。半導体については IDM（垂直統合型デバイスメーカー）、ファブレス（自社製造工場を保有しない形態）、ファンドリー（製造受託に特化）と形態ごとに傾向が異なるものの、中国製品に組み込む半導体の上流工程において米国、韓国、日本をはじめとする中国国外の企業に依存している。このため半導体のチップ設計から製造工程までを通じた内製化が「中国製造 2025」の主要課題の一つである。

半導体の中でも特に、次世代のモバイル通信を担う 5G 用の半導体については、米中摩擦の中心的課題の一つである。米国のクアルコムと華為技術（ファーウェイ）が先行するが、その採用をめぐる世界を分断して勢力争いが繰り返されている。ファーウェイは国家戦略の最重要技術として、米国特許取得のポートフォリオにおいて質、量ともに他を凌駕する充実を見せているが、その回路設計は西側陣営の ARM 社に依存している。また半導体製造は台湾の TSMC に委託と、完全な内製とはなっていない

いことが、米国の台湾重視政策にも結びついている。個別の端末に組み込まれる技術とともに、携帯電話の基地局や交換器、ネットワーク機器として用いられる部分において、シェア争いに結びつく政治的、政策的な展開が目される。

## 2. デジタルコミュニケーションと世界でた だ一つのインターネット基盤

通信やコミュニケーションに関する政策論点は下から 2 番目の層である。産業のデジタル化を図る「互聯網+」構想を含むインターネット上の通信、海底ケーブル敷設や衛星通信での国際協力や標準化がこれに関連する。中国のインターネットは独自の規制が強力であり、金盾工程（検閲システム）とその中のグレートファイアウォール（インターネット上の「万里の長城」といわれる、世界最大のネットワーク隔離システム）により、Google や Facebook と言った一般的なサービスに利用制限がかけられていることは有名である。

インターネットの価値は、シームレスに世界のどこからどこへでも自由な情報の利用ができる点にあり、国やサービス提供主体によらず、一つの統一したコミュニケーションのインフラとして機能する点にある。ここで「デジタル主権」あるいはこの場合は「ネットワーク主権」の主張とは相容れない面を持つ。また、その安定した動作のためには一定の管理（ガバナンス）が必要であり、管理を国家に頼らざるを得ない国も多いのが現実である。

米国の軍事技術開発の一環として設計され、長らく米商務省の国家通信情報管理局（NTIA）との契約を根拠にした団体（ICANN）が管理の一端を担ってきた。2016 年以降は米国はそ

の契約を更新せず「マルチステークホルダー」による統制（ガバナンス）とし、世界各国からの官民、市民社会の代表による管理体制とした。また、上位の政策課題をマルチステークホルダーで議論するための「インターネットガバナンスフォーラム」が2006年以降毎年開催されている。これに対してインターネットにおける国家管理、「ネットワーク主権」を主張する中国政府は2015年以降上海近郊のテーマパーク都市烏鎮にて毎年、「世界インターネット大会（烏鎮峰会）」を開催し、デジタル一帯一路の重要なプロパガンダ拠点としている。前述のように、一般市民でも政府規制を回避して西側のサービスに接続するVPN（仮想プライベートネットワーク）サービスの利用も一般的であるが、ここ数年そのVPN利用にも規制がかけられ、制限が強まっている。また、国家による検閲を不能とする暗号の利用にも一定の規律をかけようとする法律も2020年1月から施行され、国家暗号管理局という新たな部署が設立された。ここでの内外とのコミュニケーションに対する過剰な検閲と利用の制限、情報の統制が、既述の通り「デジタルパンデミック」現象の一因と言える。

### 3. デジタルサービスの安心と信頼

この2つの下層を基盤としつつ、5層の中で上下の中間に位置する部分が最も重要となるデジタルサービスの階層である。データローカライゼーション、自由な越境データ流通の制限は、この階層における中国のデジタル主権政策の一環である。ただし思想的な背景だけではなく産業政策上も国外からのサービス提供に対抗した国内産業育成の意図が加わっている。

GAF（米国の巨大プラットフォームベン

ダー、Google、Apple、Facebook、Amazonを代表として称す）の事業の大半がこのサービスに関する階層に含まれ、その提供を受ける立場のユーザー、消費者からの「安心と信頼」をどう維持し発展させるかが課題である。ここにおける中国のデジタル主権政策は明確であり、徹底して国内産業保護とも言える鎖国政策をとってきている。典型的な内外競合関係をあげると、Googleに対して百度、AppleのiPhoneに対してHuawei、ZTE、小米など、Facebookに対して新浪微博と微信、Amazonに対して阿里巴巴、さらにはUberに対して滴滴と典型的な対応関係が見て取れる。ハードウェアにおいて標準必須特許の掌握の手段を用いるとともに、インターネットの国内からのアクセスを金盾工程により制限することで、GAF（米国の巨大プラットフォームベン）をはじめとするサービスに制限をかけ、また外資規制等で直接の事業を国内で展開することを防ぐなど、自国産業保護の主権政策が徹底している。

対する米国企業も手をこまねいているわけではなく、米中貿易交渉による正攻法とともに、研究開発拠点の展開、一帯一路政策への追従や知財戦略など考えるあらゆる手段で共存共栄を図る道も残しているように見える。欧州企業にとっても、中国は巨大な市場であることには変わりはなく、常に多面性を残した通商政策の戦略をとっている。

関連する中国のデジタル主権の法体系を見ると、最も重要なのがいわゆるサイバーセキュリティ法（网络安全法）であり、それ以前、以後の関連法案や国家標準などと合わせてデータ保護（個人情報保護）に関する規定も含み、巨大な体系を構成している。中でもデータローカライゼーション、越境データ移転の禁止については強い規制が可能な法律となっており、国外の

サービス事業者は市場参入に当たって相当な困難を覚悟しないとならないので、「デジタル保護主義」の典型的な例として議論の対象となることが多い。

個人情報保護に関する1980年のOECD8原則は中国を含む多くの国の個人情報保護法制度の基礎となっているが、OECDでは現在、その2回目のレビューが進行中である。個人データについても政府による過剰な主権の主張を避けるべきとの要素を盛り込む検討が行われているがその背景にもあるのが、こうしたデジタル主権を徹底する中国政府の政策体系が年々強固になり、その方法を模倣しようとする動きが一部の発展途上国にも「パンデミック」の如く蔓延しかねないといった状況である。

一方で逆向き（中国国内の事業者が国外でサービスを展開する）の環境整備については、一部に積極的なグローバルスタンダードの取り込みの意欲も見られる。2019年1月に施行された電子商取引法においては、国内の事業者（AlibabaやTencentが代表）に対しても消費者保護を基本とする規制をまとめているが、これも国家による主権主張の一環と見做して良い。これはAliexpressなど中国企業の越境電子商取引が国外の消費者からの信頼を醸成する環境づくりとも考えられ、デジタル一帯一路戦略がすでに単純なインフラ整備から脱して地理的のみならず、産業戦略としても拡大していることを示す。

#### 4. データ流通と円滑なコンテンツ・知財流通

知財、コンテンツについても中国は独自の主権政策展開をしている。CPTPP（環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な

協定）のデジタルに関連する原則の一つに「ソースコード開示要求の禁止」の項目がある。企業秘密を守るとともに、無形資産としての知財の強制移転を避けるため、日EUのEPAやUSMCAといった貿易協定の中でも重要な要素となっている。動機の一つとして中国政府のこれまでの実績に置いたものと言って良い。

中国政府によるソースコード開示要求の根拠にあるのは、やはりデジタル主権政策である。前述の国内産業保護とともに、国内でサービスを行う外国事業者にも国家管理を徹底し、「安全管理」が国家の責任と権限であるという思想のもとに、ソフトウェアの動作を管理する必要があるという、「中国製品安全強制認証制度」がその根拠の一つと思われる。比較的最近に成立したサイバーセキュリティ法（网络安全法、2016年11月7日第十二回全国人民代表大会常務委員会可決、2017年6月1日施行）以前からこの制度は存在し、2009年にその対象製品リストに「ITセキュリティ製品」13品目<sup>3)</sup>が加わった。この制度においては対象製品は必要に応じて安全性を当局が検査する権限を持ち、ソースコードもその対象となりうる。

よりコンテンツに近い部分においては歴史的に著作権侵害、海賊版の流通といった課題が中国市場の伝統的な批判材料であった。依然として抜本的な解決が立ち遅れている中、わずかでも変化の兆しが見られるようになっている。特許についてはファウエイについて述べたが、現実に膨大な特許支払義務を課せられていた立場からその重要性が認識され、今では過去の支払い分の中の相当部分を自らの特許収入として取り戻すことができるほど充実した特許戦略をとっている。また、日本企業の良品計画の商標権裁判において懸念が継続するものの、デジタ

ルコンテンツ（映像、音楽、画像、アニメ、ゲーム、ソーシャルネットなど）においても、海賊版、フェイク製品の流通から脱却し、オリジナルコンテンツの製作に軸足を移す兆しが見られる。何れにしても中国国内の商標権やそのほかの知財にも他国に例を見ないほど強固な「主権」を主張するデジタル主権政策に対する対応が求められる。

## 5. デジタル投資と信頼、金融投資環境、社会信用システム

有形無形の財、人やデータの流れの最上位に位置する流れが金融、投資と言った価値に関する政策である。QRコードによる少額決済の仕組みはAlipay、WeChat Payが拮抗する2大勢力であるが、伝統的な金融資産への主権政策の影響も残り、中国国内の外国人の利用には困難が伴っている。同じ商標によるマイクロペイメントの仕組み自体は日本でも始まっているが、中国からの旅行者が対象であり、大量の人民元の流出に繋がるようなサービスは制限されている。これも金流面でのデジタル主権政策の一環と言って良いだろう。

中国の政策の特徴の一つは他者に対する厳格さと自陣営に対する寛容の「非対称性」である。人民元や中国国内にある資産の流出を防ぐ一方で、他者の資産を自分側に取り込むことについては逆に積極的である。今回の感染拡大に際して、「私有財産」の扱いに極端な政策を取る地方政府の例が報道されている。大理市が重慶市に配送途中であった調達困難品のマスクを強制的に接收し（その後返却したようである）、広州深圳市の議会において感染拡大の緊急時に、交通手段や設備などの私有財産を政府が徴発することを認める緊急立法が成立したとされ

る。非常時の臨時措置とはいえ、こうした主権政策は中長期的には対中国の投資家信頼を低下させる要因となるし、互惠主義（レシプロシティ）の報復合戦の火種ともなりかねない。

その中でもう一つ挙げておかなければならないのは、国家によるデジタル通貨構想「デジタル人民元、央行数字货币（DCEP）」である。Facebookが構想している暗号通過Libraを強く意識しており、既存のQRコード決済に代わり普及すれば、理論的には国内の決済に関する行動の全てをまさに「デジタル主権」の下に管理できることとなる。「頂層設計」の一環である社会信用システム（個人の信用度をデジタル主権により収集した膨大なデータから数値化してスコア化し、ローン金利など個人の社会活動の条件に傾斜をつけ、全体の統制を図る仕組み）と連動すれば、実に強力な主権ツールとなる。実際企業版の信用システムがすでに稼働しており、ドイツ系企業がブラックリストに入ったとの報道もある。またそうしたデジタル主権により収集されたデータを元にCOVID-19感染者への最近の接触をチェックできるアプリが公的機関から提供され、すでに1億以上の利用があったとも言われている。

こうした過剰なデジタル主権政策の経済効果はECIPE（欧州国際政策経済センター）のレポートなどで分析されており、「データローライゼーション」政策は中国のGDPを年間1.1%押し下げるとされている<sup>4)</sup>。

## VI ジレンマを抱えつつも デジタル新局面で仕切直しの 機を得た中国と日本への期待

既に世界のインターネットの通信量は昨年同

時期に比べて最大2倍の増加を見せているという。世界的な感染拡大により、人の移動や交流が大きく制限される経験は、過去2回の世界大戦同様のインパクトがあり、ポストパンデミックの社会経済においては、より一層「デジタル」の比重が増すことは確実である。図らずもこの状況において、在宅勤務、遠隔医療、ネット学習、遠隔会議、産業のデジタル化が急速に促進され、新局面となるのは間違いない。

最大の懸念は中国のデジタル主権政策が他国に例を見ないほど強固で、全ての階層に対してもれなく設計されたものであることと、その政策思想がデジタル一帯一路構想に沿って蔓延しかねないという点である（図3）。

公式に発表される感染者数の信頼性への疑問は伴いつつも、パンデミック終息後（ポストパ

ンデミック）の新局面において、最も早く再スタートのダッシュを見せるのは、中国であるかもしれない。米中関係は新たなフェーズに入り、西側陣営の市場経済がリーマンショック以後最大の崩壊を見せる中で、中国経済は大きなダメージを受け、ジレンマを抱えながらも、最初に復興の旗を立ち上げる可能性がある。

意図的なものかどうかを別として、中国にとって手詰まりの状況であった米中貿易摩擦の状況が世界同時不況により塗り替わり、中国が擁するデジタル技術の強みを生かして対抗できる戦略は多様化した。ある意味戦略的な仕切り直しに成功したとも言える。株価指数へのインパクトを見ると、本稿の時点ではリーマンショック以来の下落率を記録する各国主要市場（3月13日の年初比 NY ダウ -19.7%、日経

図3 中国のデジタル拡大構想「デジタル一帯一路」と各国への影響



注) 光ファイバー敷設、スマートシティ機器、電気通信設備、インターネット接続機器の4つの分野で各国の中国製品採用プロジェクトの有無を点数化したもの

出所) ブルームバーグをもとに集計 <https://www.bloomberg.com/news/features/2019-01-10/china-s-digital-silk-road-is-looking-more-like-an-iron-curtain>

平均 -24.9%, FTSE -29.4%, 香港ハンセン指数 -15.8%) に対して、上海総合指数の下げ幅は比較的小さく年初比 -6.4% (同日) である。市場は流動的であり、今後より大きなプラスマイナス両面のインパクトを記録することもあるかもしれないが、少なくとも他国の金融当局に比べ、中国は国家統制思想の元に強い方策をとることができる。

全世界に広がる仕切り直し局面で、ウィルスの脅威から自国民を守るために国境封鎖、都市封鎖の動きが民主主義陣営でも広がっている。こうした「非自由化」は正統性の根拠が中国とは全く違うものと主張することはできるが、現象面ではその違いがわかりにくい。少なくとも「自由な人の流れ」が世界各地で統制的に制限されるのは当面避けられない。

一方で、中国と言えども内部に課題を持つこともまた事実である。特異性はそのまま孤立化に結びつきかねず、対外的に「デジタル一帯一路」を拡大することは、国際社会の中での孤立を解消するために必然である。また自国の中にもジレンマがいくつか存在する。

#### ①デジタル一帯一路と自閉ジレンマ

まず越境電子商取引を成長の要としたい Alibaba や Tencent の求める要求が、「デジタル主権政策」と異なる方向性に向かいつつあることが挙げられる。

APEC などの国際議論の場でも次第に中国の民間企業から「越境電子商取引」議論への積極的参加が増え、必ずしも中国政府の代弁者としてではない態度も見て取れるようになってきている。中国的なデジタル主権政策をアフリカや東南アジアの国々が採用することにより、中国巨大企業の市場参入が阻害されるというのが

理由だろう。

#### ②高成長と格差拡大のジレンマ

前述の「社会信用システム」による国民の「ふるいわけ」思想にもつながり、富裕層による経済の先導効果を期待したものと思われる。この前提に立つ以上、格差は「必要悪」とみられ、その解消は政策の中でも最優先事項ではないように見える。これが致命的な政権の崩壊に結びつかないために言論統制とデジタル主権政策が必要になるが、その体制が続く限り社会の歪みは蓄積されることはあっても容易には解消しない。

#### ③中央政府と地方の間のジレンマ

中国の内部構造を分析するにあたってよく議論されてきた、中央政府と地方政府の関係は、今回のパンデミックによって新たに複雑さを増してきているように思える。政府が主権を強固に主張すればするほど、政府内の構造の中での不調和が時として統制権争いに発展することもあった。緊急物資の移動に対して地方政府が差し押さえ押収を行った例もあるほか、武漢市市長からは中央政府の責任を示唆する発言が報道されたり、大量の地方党幹部の処分が発せられている。中央における指導権争いから来る影響もあり、今後の回復期における大きなリスクとなりかねない。

こうした3つの「ジレンマ」を抱えつつも、当面は中国のデジタル主権政策は強固であり続けるだろう。確かに欧州でも意味あいを異にする「デジタル主権」をめぐる議論が進行している。米国と言えどもデジタル主権政策とは無縁ではなく、例えば民間データや個人データへの政府によるアクセス権限（ガバメントアクセス）を無条件に制限することには慎重な態度を

以前から持っていた。

日本政府はそのような多極構造の中で、2019年のダボス会議における安倍総理の演説で、DFFT（Data Free Flow with Trust, 信頼あるデータの自由な流通）を掲げ、その後議長国を務めたG20やWTO（世界貿易機関）で進んでいる電子商取引ルールに関する有志国会合でも同様の主張を展開している。米中欧の3極構造を基本としつつ、コントラストを強めている地政学的状況の中で、デジタル一帯一路や、それに対抗する「自由で開かれたインド太平洋」（FOIP: Free and Open Indo-Pacific）を推進するなど、自らのポジショニングを模索する重要な局面といえる。その日本には世界に過度なデジタル主権政策が蔓延するのを防止する「抗ウイルス薬」としての期待が参加各国から寄せられている。

ここで注意しないといけないのは我々は「誰とどう戦うのか」という点であろう。中国の政策に完全に倣うことはなくても、そのやり方だけでも「全体戦略」に活かすべき要素がいくつもある。中国にあって日本に影が薄いのが上下各階層を通じた切れ目のない政策体系であり、

日本の企業がデジタル経済の中で、かつての存在感と市場を確保して行くためにも、中国で言うところの「頂層設計」なしには、デジタル主権政策への個別の対抗政策も展開しにくい。相手を知り、己の特徴と可能性を知ること、戦うべきところは戦い、共有すべきところは官民で共有する戦略的多様性を兼ね備えた外交・通商の戦略が今こそ必要である。

【注】

- 1) 執筆中に感染拡大防止のために、データだけでなく不動産や自動車、設備など私有財産の当局による徴発を認める緊急法が広東省深圳市議会で可決されたようである。
- 2) イスタンブール空港「空港デジタル化構築プロジェクト協力合意書」（中興通迅 ZTE）、「カザフスタン全国データセンター協力合意書」（浪潮威海外サービスとカザフスタン国家鉄道電信）、「ナイジェリア国家テレビ局（NTA）の総デジタル化プロジェクト協力意向書」（北京四達時代ソフトウェアとナイジェリア国家テレビ局）などがあげられる。
- 3) 追加された13品目は、セキュアオペレーティングシステム製品安全隔離、情報交換製品セキュアルーター製品、セキュリティ監督製品、セキュアデータベースシステム製品、迷惑メール対策製品、ファイヤーウォール製品、侵入検知システム製品、データバックアップ・リカバリー製品、ネットワーク安全隔離用LANカード・スイッチングハブ製品、ネットワーク脆弱性スキャン製品、ウェブサイトリカバリー製品、スマートカードCOS製品。
- 4) “The Cost of Data Localization: Friendly Fire on Economic Recovery”（ECIPE）

世界でも例をみない諸外国の直接投資統計を調べる統計年鑑

世界主要国の直接投資統計集（2019年版）I. 概況編—CD-ROM版—

※印刷イメージのPDF版とEXCEL形式のデータ編で構成。 発行：2019年10月 / 価格：25,000円

日本で唯一の直接投資統計の年鑑。1997年以来毎年発行し23回目

- ・日本企業の進出が多い国・地域だけでなく、世界の201か国・地域の対内および対外直接投資額、直接投資残高、直接投資収益等を収録し、国際比較ができる
- ・国別に投資形態別（クロスボーダーM&A、グリーンフィールド型投資）データおよび多国籍企業上位ランキングを掲載

※お問合せ、ご購入をご希望の方は下記までご連絡ください。

一般財団法人 国際貿易投資研究所 (ITI)

TEL: 03(5148)2601 / FAX: 03(5148)2677

〒104-0045 東京都中央区築地1丁目4番5号 第37興和ビル3階

E-Mail: jimukyoku@iti.or.jp / URL: http://www.iti.or.jp/