

＜第9章＞国際ルールの限界と国内措置への傾斜

—強制技術移転を素材にして—

平見健太（長崎県立大学国際社会学部准教授）

I. はじめに

主として中国に端を発する経済安全保障上の課題の一つとして、いわゆる強制技術移転（forced technology transfer）の問題がある。ここ1、2年のあいだでも、複合機等の政府調達に関する国家規格の導入案（後に一部撤回）¹や、化粧品の全成分表示に関する規制強化²などが、技術移転を事実上強要するものではないかと懸念され、大きく問題となった。こうした事例は枚挙に暇がなく、かくして今日では先進国を中心に、強制技術移転の脅威から自国ないし自国企業をいかに守るか、そして強制技術移転に関与する国家の行動をいかに規制するかが重要な課題となっている。

そもそも、私企業間の自発的な技術移転それ自体は非難に値するものではなく、むしろ知識の創造や経済発展の源泉をなすという意味で、人間の活動にとって不可欠な要素である。しかし、こうした技術移転のあり方に政府が介入することにより、ときとして当事者（典型的には外国企業側）の意に沿わない技術移転が発生してしまう場合があり、こうした非自発的・市場歪曲的な国際技術移転こそが、強制技術移転として懸念の対象になっているのである³。

強制技術移転がひとたび発生してしまうと、当該技術を取得する側はそこから多大な利益と競争力の向上を得る一方、被害企業・国家の側は、当該技術の保有によって支えられていたはずの競争上の優位性を長期に渡って喪失し、問題となる技術の内容次第では安全保障上の脅威をも惹起しかねない。このような技術流出被害の特性にかんがみると、強制技術移転とは、正確には非市場経済慣行と経済安全保障の双方にまたがる課題として位置づけられる。

¹ 「複合機、中国国内での設計・製造要求…日米『事実上の技術強制移転だ』 強く懸念」読売新聞オンライン（2022年7月3日）；「中国、複合機の技術移転要求を撤回 外資企業に配慮か」日経新聞電子版（2023年7月26日）。

² 「中国、今度は化粧品標的…繰り返される大国の要求と摩擦 [世界秩序の行方] 第1部 攻防経済 <2>」読売新聞オンライン（2023年1月4日）。

³ なお、OECDの作業部会報告書は、技術移転の強制性を生み出す要素として以下の4つを指摘している。すなわち、①市場アクセスの許認可と技術移転がどの程度関連づけられているか、②差別の存在（外国企業と国内企業間での待遇の差異）、③透明性の欠如（行政上の許認可手続等が不明瞭であるなど）、④技術移転に関して国家の果たす役割、である。これらの各要素は、政府の措置それ自体だけでなく、個々の措置の背景にある政治環境についても同様に問題になり、こうした各要素の程度と相互の組み合わせが、個々の事例における技術移転の強制性を評価する際の指標になるとしている。詳細は、OECD Working Party of the Trade Committee, “International Technology Transfer Policies”, TAD/TC/WP(2018)8/FINAL, 14 January 2019, p. 4.

本稿では、強制技術移転に関する国際ルール of 規律状況、新たなルール形成の試みとその停滞を紹介するとともに、こうした事情を背景に生じている国内措置への傾斜に着目し、今後の課題を提示することを目的とする⁴。

II. 国際ルールの規律状況

強制技術移転に関する国際ルールの現状を把握するうえで参考になるのは、中国の不透明な技術移転政策・措置を調査対象とした、2018 年 3 月公表の「米国通商法 301 条報告書」⁵と関連する諸国の対応ぶりである。詳細は別稿で既に検討しているため、ここでは概要を示すにとどめる⁶。

通商法 301 条報告書では、4 つの措置類型、すなわち、①技術ライセンス契約に関する差別的規制、②行政上の許認可手続・要件等を用いた技術移転要求、③技術移転を目的とした、国家の指揮・支援にもとづく海外企業買収（自国領域外での技術獲得の試み）、④サイバー諜報を通じた知的財産の窃取（自国領域外での技術獲得の試み）が取り上げられたが、各措置類型の問題状況と適用法規の有無は以下のとおりである。

まず、①技術ライセンス契約に関する差別的規制とは、中国の国内法上、改良技術の帰属や第三者権利の侵害時に生じる責任の所在等につき、中国企業に比して外国企業側に不利な規制が設けられており、こうした差別的規制の存在が、技術提供者の側に立つことが多い外国企業からみて権利保護の不十分性と非自発的な技術移転の温床になりうることが指摘されていた。

この種の政策・措置については、TRIPS 協定 3 条（内国民待遇）や同 28 条（特許権者に与えられる権利）が直接規律するところであり、それゆえ对中国との関係では本問題に対処するための国際ルールは存在していたといえる。諸国も、以上の条約規定との整合性を問うかたちで中国に対応してきており、その最たる例が、米国と EU による WTO 紛争処理手続の活用であった（*China - Intellectual Property Rights II* 事件および *China - Certain Measures on Transfer of Technology* 事件）。

②行政上の許認可手続・要件等を用いた技術移転要求とは、中国政府が不透明または裁量的な行政上の許認可手続や合弁事業要件などの種々の手法を駆使して、外国企業に対して中国企業への技術移転を事実上要求してきたとの懸念である。この点中国は、2001 年の WTO 加盟に際し、技術移転や中国国

⁴ 強制技術移転に関しては、平見健太「強制技術移転と国際法—『経済の安全保障化』時代における国際社会の課題」柳沢正治ほか編『国際法秩序とグローバル経済—間宮勇先生追悼』（信山社、2021 年）において詳細に検討しており、本稿のうち I、II、III は、上記論文の分析枠組と記述内容を基本的に踏襲したものである。

⁵ USTR, “Findings of the Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974” (March 22, 2018) (updated November 20, 2018) (hereinafter, Section 301 Report).

⁶ 詳細は、平見「前掲論文」（注 3）、119-130 頁を参照。

内における研究開発の実施を行政上の許認可の条件としない旨を約束しており（中国加盟議定書 7 条 3 項、作業部会報告書 49 項および同報告書 203 項）、こうした追加的義務を引き受けた結果、WTO 加盟後は明白なかたちでの技術移転要求が見られなくなったとされる。しかしながら、実際のところ先進国企業は、中国事業においては依然として巧妙な技術移転の圧力に晒されているとの声が根強い。

こうした技術移転要求について、諸国の対応ぶりは分かれている。まず EU は、WTO 紛争処理手続を通じた対応を選択した（*China - Certain Measures on Transfer of Technology* 事件）。他方で米国は、通商法 301 条報告書にもとづき一定の中国製品に追加関税を発動し、WTO の枠外で経済的圧力を行使することで中国側に是正を促す方法をとった。この点、EU が WTO 紛争処理の利用に踏み切ったのは、言うまでもなく対中国で本件技術移転要求を禁止する WTO 協定上のルールが存在したからであるが、EU と米国の対応の分かれ道は、そうした協定違反措置の立証可否の評価如何にあったものと推察される。

③国家の指揮・支援にもとづく海外企業買収（自国領域外での技術獲得の試み）とは、中国の産業政策上重要な先端技術ないし知的財産の移転を目的として、中国政府の指揮または支援を受けた中国企業が、米国企業等への投資・買収を組織的におこなっているとの懸念である。この点、中国に適用可能なルールという観点からすると、かかる中国の行為を直接的に規律しうる既存の国際ルールは存在しないものと考えられる。それゆえ諸国の対応は、後述のとおり、新条約の作成や国内法による規制強化を推し進める方向で進んでいる。

④サイバー諜報を通じた知的財産の窃取（自国領域外での技術獲得の試み）とは、中国政府機関が米国の商用コンピューターネットワークに不正侵入し、営業秘密（trade secret）等の知的財産を窃取しているとの懸念である。ここでは結論だけ示すと、この種の措置類型についても、直接規律可能な既存の国際ルールは存在しないものと考えられる⁷。

以上のように、現状では強制技術移転を規律する国際ルールが部分的・断片的にしか存在しておらず、問題のある行為を十分に規制できていないという実態がある。かくして、強制技術移転を規律するための国際ルールの拡充が要請されることになる。

Ⅲ．国際ルール形成の模索と停滞

2020 年 1 月 14 日の日米 EU 三極貿易大臣会合・共同声明では、つぎのよう

⁷ 本措置類型につき、国際法による規律の可能性と限界を考察したものとして、平見健太「サイバー諜報による営業秘密の窃取—サイバー空間における国際法の実効性—」『早稲田法学』97 巻 3 号（2022 年）。

なかたちで強制技術移転に関する国際ルール形成の意向が表明されていた。

「三閣僚は、第三国による強制技術移転措置を防ぐことを目的とした主要な規律のあり得る要素や、強制技術移転に対処する必要性に関し他の WTO 加盟国にアウトリーチを行い、コンセンサスを構築する必要性、及び輸出管理や安全保障目的のための投資管理、それぞれのエンフォースメント手段、新たなルール作りを通じたものを含め、有害な強制技術移転政策及び措置を止めるための効果的な方法に対するコミットメントについて議論した。⁸⁾

これはすなわち、WTO のフォーラムを念頭に新たな国際ルール形成を模索しようとしたものであるが、周知の通り、その後現在に至るまで見るべき成果は出ておらず、結果的に多数国間でのルール形成は停滞していると評さざるを得ない。

他方、対中国の二国間条約を通じた新たなルール形成の動きも見られる。たとえば、2020 年 1 月に締結されたいわゆる米中合意では、その技術移転章(2.1 条～2.5 条)において、公式・非公式を問わず技術移転の強制となる行為類型を広く禁止する義務が設けられた⁹⁾。また、2020 年 12 月に大筋合意された中 EU 包括投資協定(EU-China Comprehensive Agreement on Investment)においても、合意草案の第 2 部 3 条(パフォーマンス要求)に、強制技術移転に繋がりうる政府の行為を広く禁じようとする規定の存在を確認することができる¹⁰⁾。これら 2 つの例は、強制技術移転を規制するためのルール形成にとって重要な意義を有する一方、問題も抱えている。まず米中合意については、実体規則の内容はともかく、その履行確保手段たる紛争処理条項には問題点が多く¹¹⁾、それゆえに翻って実体規則の実効性にも疑義が生じている。また、中 EU 包括投資協定にいたっては、大筋合意後に生じた中国と EU 間の政治的対立を背景に、EU 側が批准手続を凍結したため、条約として発効すら

⁸⁾ 経済産業省「日米欧三極貿易大臣会合 共同声明(仮訳)」(2020 年 1 月 14 日)
<https://www.meti.go.jp/press/2019/01/20200114007/20200114007-1.pdf> (最終閲覧、2024 年 5 月 1 日)。

⁹⁾ “Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People’s Republic of China”,
https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf (last visited May 1, 2024).

¹⁰⁾ European Commission, “EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): List of Sections (Agreement in Principle)” (January 22, 2021),
<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237> (last visited May 1, 2024).

¹¹⁾ 米中合意上の紛争処理手続は、専ら当事国間の協議に依拠するものであり(7.4.1 条～7.4.4(a) 条)、公平な第三者による紛争処理手続は存在しない。そして、段階的な協議を通じて申立国の懸念が解決されない場合には、申立国の側が一方的に対抗措置を発動できるとされており、それに対して被申立国の側は、当該対抗措置が誠実に執られたものか否かをみずから判断し、肯定される場合には報復的措置を控え、否定される場合には本合意から脱退しうるとされている(7.4.4(b) 条)。このように米中合意の紛争処理手続は悉く当事国の主観的評価に委ねられている。

していない。

このように、強制技術移転を規制するための新たな国際ルール形成は総じて停滞しているのが実態であり、かくして、以下で見るような諸国の対応ぶりの変化が生じているのである。

IV. 国内措置への重心移動

国際ルール形成の停滞を背景に、諸国は国内法上の措置（以下、国内措置）を通じた問題への対処に重心を移動させつつある。そうした動向の象徴的表明となるのが、米 EU 貿易技術評議会（TTC）・ピッツバーグ声明（2021 年 9 月 29 日）である。同声明は、強制技術移転を含む今日的課題について、一応 WTO ルールの更新を模索するとしながらも、その実、それぞれの国内措置を用いた対処に重点を置く姿勢を隠しておらず、注目に値する（以下の引用文中の下線は筆者）。

“Among the actions the European Union and the United States intend to take in the Global Trade Challenges Working Group with respect to this objective are the following:

- 1. …*
- 2. The European Union and the United States recognise that domestic measures that each takes on its own can play a critical role in ensuring that trade policy supports market-based economies and the rule of law. This recognition is without prejudice to the views that either of them may have with respect to the appropriateness of any particular measure.*

To improve the use and effectiveness of such domestic measures, the European Union and the United States intend to:

- Make an inventory of the growing number of domestic measures that the European Union and the United States each already employ, and exchange information on the operation and effectiveness of those measures and on any plans for future measures; and,*
- To the extent practicable or deemed desirable by both the European Union and the United States, consult or coordinate on the use and development of such domestic measures, with a view to increasing their effectiveness and mitigating collateral consequences for either the European Union or the United States from any such measure developed….¹²”*

要するに米国と EU は、今日的課題への対処に際しては国内措置（domestic measures）が重要な役割を果たすという認識のもと、措置の実効性を担保す

¹² European Commission, “EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement”, Pittsburgh, Pennsylvania, September 29, 2021, Annex V (Statement on Global Trade Challenges).

べく種々の協力をおこなうことを謳っているが、究極的には各自が適切と判断する国内措置をとる自由も確認しているのである。ここで表明されている姿勢が、米 EU はおろか、我が国を含む他の先進国の昨今の法実践に符合するものであることは言うまでもない¹³。すなわち各国は、強制技術移転や、自発的ではあっても経済安全保障上望ましくない技術流出を防ぐべく、輸出管理や対内・対外直接投資規制、政府調達規制、大学や研究機関等における研究公正 (research integrity) などに関する国内規律を矢継ぎ早に整備・強化してきており、国際法ではなく各国の国内法による自衛に注力する道を進んでいる。こうした動向に対峙する中国も、同種の国内法整備を行ってきていることは周知のとおりである。かくして、強制技術移転への対処を含む今日の国際経済法実践を貫く特色の一つは、国内措置への傾斜にあると考えられる。

こうした国内措置への傾斜は、国際ルールが実効的な規律を提供出来ない中での現実的な対応方法としてやむを得ない面があるにせよ、その野放図な展開は問題をもたらさう。第 1 に、国内措置は国ごとの立場・事情から採用されることになるため、全体としてみると措置の広範化・複雑化が生じやすい。同一問題につき国毎に規制が異なる状況が生じれば、そうした複雑な状況に対応せざるを得ない企業にとって大きな負担になることは言うまでもない。第 2 に、経済安全保障や非市場経済慣行への対処の名のもとに、既存の国際ルールとの整合性に疑義のある措置が採用されるおそれとも隣合わせである。第 3 に、ある国の国内措置が、政治的・経済的な力関係を背景に、第三国に対して同調を求めあるいはその遵守を事実上強制するなどして強い影響力を持ち、そうした既成事実を押されて後の国際ルール形成を主導してしまう現象は過去にもみられる。

したがって、こうした国内措置への傾斜を国際法・国際経済法の枠組の中でいかに制御しうるかが、強制技術移転問題への対応を超えて、今後の国際経済法秩序の在り方にとっても重要な課題となるのである。

V. 国内措置の法的制御に向けた課題

以上の観点から参考にされるべきは、いわゆる一方的措置（あるいは一方的国内措置）に関する先行研究であろう。かつて山本草二教授は、国内法にもとづく国家の一方的措置に着目し、国際法上の要件・効果の枠内で執られる「一方的行為」との対比において、この種の「一方的措置」の特質や、その対外的有効性の判断基準としての「対抗力」(opposability)¹⁴の概念を論じ、「一方的措置」が有する国際法形成機能を明らかにした¹⁵。

¹³ 2023 年 3 月発効の日米重要鉱物サプライチェーン強化協定 3 条 4 項にも、非市場経済慣行に関して国内措置について同趣旨の規定がみられる。

¹⁴ 国際法上の対抗力概念については、江藤淳一「国際法における対抗性の概念」『東洋法学』36 巻 1 号 (1992 年)。

¹⁵ 山本草二「一方的国内措置の国際法形成機能」『上智法学論集』33 巻 2・3 号 (1990 年)；山本草二

そこでは、問題との関連で適用可能な実定国際法規が存在しない、あるいは存在したとしてもその適用によっては現実に適合した合理的な解決が得られないといった、法の欠缺状況において、その欠缺を補い国際関係を有効に規制するため、特定国の裁量にもとづき執られる措置が「一方的措置」と位置づけられている。こうした措置は一国の国内法にその法的根拠を有するものの、その適用対象は自国または自国民に限定されず、第三国または第三国国民に対してもその遵守を強いる性格をもつ。それゆえ、この種の「一方的措置」が発動される場合には、ときとしてその対外的有効性をめぐって国家間に見解の不一致あるいは紛争が生じることとなる。そして、「一方的措置」が問題を解決するうえでの実効性をもち、また当該措置を支える主張に正当性がある場合には、第三国との関係で対抗力を備えたとされ、かかる意味での対抗力を備えた「一方的措置」は、他国の抵抗と反対を排除して同調するよう強制し、こうした事実関係がその後の国際合意形成の基礎になることが分析されている。

以上の「一方的措置」に関する分析は、本稿Ⅳで指摘した昨今の国際経済法実践における国内措置への傾斜にとって、示唆するところが大きいように思われる。すなわち、強制技術移転をはじめとする今日的課題について、既存の国際経済法は法の欠缺状況に近いものがあり、それゆえ各国は新たなルール形成を模索したものの停滞し、結果、各国が国内措置に依拠する事態に至っているのである。それゆえ、個々の国内措置や昨今の傾向を法学的立場から分析しようとするれば、以上の「一方的措置」に関する分析枠組は一応有用であると考えられる。

他方、以上の分析枠組において鍵をなす対抗力の概念は、その根拠（対抗力の有無の判断基準）等に関してもまだ一致した見解があるとはいえず、法概念としての曖昧さを残している¹⁶。また、「一方的措置」に関する先行研究は総じて、その国際法形成機能の解明に向けられており、個々の措置をいかにして実定国際法の枠内で制御しうるのかといった点の分析は深められていない。

こうした先行研究の意義と限界をふまえつつ、近時の国内措置への傾斜が将来の国際ルール形成に少なからぬ影響を及ぼす可能性があるという中長期的視点に立って、個々の国内措置に対して第三国がいかなる対応をすれば法的制御を及ぼすことに繋がるのかを、今後検討する必要がある。

「国際紛争要因としての対抗力とその変質」『国際研究論集（八千代国際大学）』6巻1号（1993年）。また、村瀬信也「国際組織の一方的措置と対抗力—国連憲章第七章の下における軍事的措置の容認をめぐって—」『上智法学論集』42巻1号（1998年）6頁。

¹⁶ 国際法学会編『国際関係法辞典〔第2版〕』（三省堂、2005年）、「対抗力」の項（江藤淳一執筆）。