

イギリスの経済安全保障政策と対中アプローチの変化

—— 米中覇権争いの視点からの考察 ——

笠原敏彦

How the UK Government's Approach toward China Has Been Shifted Along with Its Newly Adopted Economic Security Policy : An Analysis from the View Point of US-China Hegemonic Competition.

Toshihiko KASAHARA

抄録/概要/要旨 イギリスは2021年に経済政策の基本路線をレッセフェールの「開かれた経済」から、経済安全保障を考慮し、政府の民間企業活動への調査・介入権限を拡大する方向へと舵を切った。米中のハイテク覇権争いが激化する中で、中国依存のリスク認識を改めた結果である。英中関係は1997年の香港返還後、紆余曲折を経ながらも深化基調を維持し、キャメロン保守党政権下の2010年代中盤には「黄金時代」が謳われるほど蜜月関係構築へと向かっていたが、その後急速に軌道修正を迫られた形だ。この対中アプローチの転換は、イギリスが2020年末に欧州連合（EU）を完全離脱し、「グローバル・ブリテン」というスローガンの下で新たな世界戦略を模索するタイミングと重なった。この間、イギリスは米中両国のハイテク覇権争いの主戦場となり、米国との「特別な関係」と中国との新たな「黄金時代」の間で揺れた。そして、米国側に手繰り寄せられていく。「わが国には永遠の友もいなければ、永遠の敵もない。あるのは永遠の国益だけである」（自由貿易主義を推進した19世紀中葉の首相パーマストン）の言葉で知られる実利主義のイギリスが、対中姿勢を修正する過程でいかなる要因が働いたのかを米中覇権争いのコンテキストに位置付けて押さえるとともに、その方針転換の実効性を探るため、対中政策の具体的な変化を経済安全保障の視点から考察する。

キーワード : 英中「黄金時代」、ファーウェイ、統合レビュー、国家安全保障・投資法、経済安全保障、デリスクング、原発新設計画

1.はじめに

1997年6月の香港返還は、イギリス二大政党制の政権交代（同年5月）と重なった。ここから、ブレア、ブラウン両首相の下で13年間に及ぶ労働党長期政権が続き、2010年5月の政権交代で誕生したキャメロン首相に始まる5人の首相による保守党長期政権が続く。英中関係は、両政党の長期政権下で蜜月関係へ向かう方向性を維持し、キャメロン政権（2010年5月～2016年7月）下の2015年の習近平中国国家主席のイギリス公式訪問時に「黄金時代(a golden era)」¹をうたい上げ、一つのピークへ向かっていく。イギリスには、成長著しい中国経済を自国の経済成長にリンクさせたいという思惑があり、ブレア首相（1997年5月～2007年6月）は英経済界のリーダーらを引き連れた1998年10月の訪中の際、上海で「中国はイギリスと世界にとって巨大な重要性を持つ。イギリスをヨーロッパにおける中国のナンバーワンの友人にしたい」と述べている²。イギリスの対中政策の特徴は、人権や香港をめぐる問題での批判を抑えて経済的な利益を優先する実利主義的な傾向が強いことだ。

一方の中国には、イギリスの「開かれた経済」を突破口にして他の欧米諸国へ経済活動を拡大したいという狙いととも、アメリカの最大の同盟国イギリスの国際社会での影響力を盾に人権問題などでの国際的批判を和らげたい思惑があると見られる。

キャメロン政権はリーマンショック後の緊縮財政下でチャイナ・マネーを取り込もうとし、EU離脱（ブレグジット）後のイギリスは新たな国家像「グローバル・ブリテン」路線の柱の一つに中国との一層の経済関係強化を位置付けていた。しかし、国際社会の中国への視線が厳しさを増す中で蜜月路線は軌道修正を迫られる。その転換期となったのが2020年前後で、2020年前半にパンデミック化した新型コロナウイルスの発生源をめぐる中国政府の初期対応への国際的な反発、通信機器大手・華為技術（ファーウェイ）の第5世代移動通信規格・5G機器導入をめぐる情報漏洩リスクなど安全性への懸念の高まりと機密情報ネットワークを築く米国からの排除圧力、2020年6月の香港国家安全維持法³の導入による「一国二制度」の形骸化などの問題が集中

した。

イギリスの対中宥和的アプローチの軌道修正はまず、2020年7月にファーウェイ製5G機器の国内通信網からの完全排除という政策転換で始まる。そして、2021年3月に発表された戦略文書「競争時代におけるグローバル・ブリテン 安全保障・防衛・開発・外交政策の統合的な再評価（“Global Britain in a competitive age: The integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, 通称・統合レビュー）」で新たな対中アプローチが明文化される。この文書では、「中国の軍近代化と自己主張を強める動きはイギリスの国益に対する増大するリスクだ」との認識を示す一方で、「われわれの国家の安全と価値観を確実に守りながらも、中国とは貿易、投資面で積極的な関係を追求し続ける」という方針が示された⁴。これを受ける形で、同年4月には中国を想定した外国企業や投資家による英企業への投資規制を強化する「2021 国家安全保障・投資法 (National Security and Investment Act 2021, NSI)」を制定し、統合レビューで示した対中アプローチを経済活動の規制に反映させる法的枠組みを整備している。統合レビューとNSIによって、イギリスは経済活動から安全保障に関わる分野を切り離して政府の規制強化の対象とする一方で、一般的な経済活動では従来通り国益を追求するという対中戦略の枠組みを明確にしたと言えるだろう。

イギリスは米国との「特別な関係」と中国との「黄金時代」を追求する路線の間で揺れた。それは、国家安全保障面では米国と組み、経済面では中国へ傾斜するという試みだったが、結果的に米国に手繰り寄せられていった。そして示されたのが、経済安全保障 (economic security) を新たな政策の柱にするという対中アプローチである。この路線はその後、トランプ米政権の対中強硬姿勢から生まれ、中国経済との切り離しを意味する「デカップリング (de-coupling)」という言葉を上書きするように、「デリスキング (de-risking, リスクの排除)」戦略として、2023年5月のG7広島サミット首脳コミュニケーションでも使われることになり、西側先進国で定着していく。

本稿では、香港返還後のイギリスの対中政策の推移とその変化を促した要因を米中ハイテク覇権争いのコンテキストに位置付けて押さえるとともに、その路線転換について、実効性が伴うのかどうかを探るため、にわかに焦点化された経済安全保障の視点から考察する。

2. 英中「黄金時代」に至る経緯とその背景

英中関係は1997年の香港返還以降、英中共同声明(1984年)⁵で約束された香港の「一国二制度」を中国が形骸化しようとする動きを強めたことや、キャメロン首相とドライ・ラ

マ14世の2012年の会談後の約1年半に及ぶ閣僚級交流の中断など紆余曲折を経ながらも、基本的には関係強化の流れが続き、2015年の習主席のイギリス公式訪問の際にキャメロン首相との間で英中関係の「黄金時代」が謳われた。両首脳の見聞記者会見での関係強化に向けた意気込みを示す象徴的な発言を以下に引用する⁶。

キャメロン首相 「我々は、イギリスが中国に選ばれた西側のパートナーとして金融、経済面での協力を強化すべきである」

習主席 「永続する包摂的なウィン・ウインの中英関係という黄金時代の扉を共に開く」

習氏訪英時、英中両政府はイギリスの原発新設プロジェクトや自動車産業への中国企業の投資を中心とした総額約400億⁶に及ぶ大型商談で合意している⁷。この中で、後に検討する中国国営企業のイギリス原発建設プロジェクトへの新規参入は英中合意の目玉として発表され、習出席は共同会見で「これは両国間の近年の協力における旗艦プロジェクトである」とその意味を強調している⁸。

蜜月関係構築への両国の思惑は先に述べたが、英議会情報安全保障委員会 (Intelligence and Security Committee of Parliament) の2023年の報告書「中国 (China)」は、中国がイギリスに関心を持つ理由は経済的利益のほか「イギリスは (国際) 世論の形成に影響を持つ国という認識」に基づき、「国際的な批判を和らげる」ためだと指摘し⁹、中国の狙いの一つとして「米国とイギリスの中国政策の目標を乖離させる」ことがあると分析している¹⁰。

一方で、この蜜月関係は、イギリスが中国の人権問題や香港の民主化運動弾圧での批判を抑えた上に成り立つものだった。例えば、オズボーン財務相は習氏訪英の前月にあたる2015年9月、中国の巨大経済圏構想「一帯一路」で欧州への結節点となる新疆ウイグル自治区への異例の訪問を行ったが、公の場では人権問題には触れていない¹¹。2014年には香港の民主化運動「雨傘運動」を当局が弾圧する事態が起きているが、英政府は強い批判は行わず、議会の報告書は「イギリスは中国に口をつぐむのか？」と疑問を投げかけている¹²。

キャメロン政権は2015年3月、米国の反対を押し切って中国主導の「アジアインフラ投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)」への参加を表明した。これに対し、オバマ米政権は苛立ちを隠さず、「米国は (イギリスの) 中国への不断の擦り寄り (constant accommodation) を警戒している」と不快感を露わにしている¹³。キャメロン首相の元政策顧問が2015年の習氏訪英の際に「中国はロシアやイランと同じならず者国家だ。イギリスがなぜ中国にへつらうのか理解できない」とメディアに

実名で語っていることが¹⁴、当時の対中宥和路線への前のめり感を浮き彫りにしていると言えるだろう。

英中蜜月時代には、両国間の閣僚級協議の場である「英中合同経済貿易委員会 (UK-China Joint Economic and Trade Committee)」や「英中経済・金融対話 (Economic and Financial Dialogue)」などでの合意を通して、イギリスで中国国外では初となる人民元建て国債が発行(2014年)され、ロンドンを香港に次ぐオフショア人民元市場とする動きが加速するなど金融部門での関係強化も進んでいる。

イギリスにとって中国の重要性はその後、2020年のEU離脱により一層増すことになる。ジョンソン政権(2019年7月～2022年9月)が打ち出した世界を舞台に繁栄する「グローバル・ブリテン」という構想においては、EUの単一市場・関税同盟を失った穴埋め先として、米国とのFTA(自由貿易協定)締結とともに中国との経済関係強化が必要不可欠となったからである。

3. ファーウェイ問題での政策転換と対米圧力

習氏訪英時の英中「黄金時代」の宣言は、19世紀中盤のアヘン戦争以降の英中関係の歴史において大きな節目であり、1949年の中華人民共和国建国後の両国関係の一つのピークであると言えるだろう。両国政府首脳らは蜜月関係を象徴する「黄金時代」という言葉を少なくとも2018年前半ではまだ使っている¹⁵。そして、イギリスの宥和的な対中アプローチに実質的な変化が生まれるのは2020年で、ファーウェイ製5G機器のイギリスへの導入をめぐる問題での政策転換だった。

先に見たように、2020年前後は中国への国際的な批判が急速に高まっていった時期である。イギリスでは2020年4月、対中強硬派の議員連盟「中国調査グループ (China Research Group)」が結成され、中国により厳しい対応を取るよう政府への圧力を強めている。

こうした情勢下、英政府はファーウェイ製5G機器の導入をめぐる迷走した。ジョンソン政権は2020年1月に一端は中枢部分を除いたアンテナなど周辺機器の35%に限定して同社製品の部分参入を認める決定を行っていた。しかし、その半年後の7月には国内5Gネットワークから同社製品を2027年までに完全排除する方針へと転換したのである。英政府はこの方針転換について、米国が同年5月に発表したファーウェイへの追加制裁¹⁵を受けて国家サイバーセキュリティセンター (National Cyber Security Center, NCSC) が安全性評価を見直した結果、ファーウェイ製品を使うことに伴う情報漏洩リスクが「管理可能」から「安全性を保障できない」へと変更されたからだ、と説明している¹⁷。

この方針転換の背景では二つの要因が注目される。コロナ禍をきっかけにしてサプライチェーンや重要インフラ整

備における中国依存の危険性に注目が集まり、欧米諸国を中心に中国を想定した「経済安全保障」の考え方が急速に浮上していた。イギリスのファーウェイ導入問題は米中ハイテク覇権争いの主戦場となり、イギリスには米国から5G排除への強い圧力があつた、ことである。

特に注目されるのは、イギリスが米中両国のハイテク覇権争いの主戦場となっていたことだ。米政府はいち早く2018年4月に安全保障上の懸念がある外国企業からの通信機器の政府調達を禁止し、同年8月にはハイテク産業における米経済と中国経済の切り離しを盛り込んだ「2019年度国防権限法」を成立させている。さらに2019年5月にはファーウェイ製5G機器の完全排除に踏み切り、米国は同盟国にも同様の対応を求めていた。イギリスに対しては1年以上働きかけを続けていたとされ、トランプ政権は英政府が「部分参入」を認めた際には両国間の情報共有のレベルを引き下げると圧力を強めていたという¹⁸。イギリスは英語圏5カ国の機密情報共有ネットワーク「ファイブアイズ (Five Eyes)」のメンバーで、この枠組みはイギリスの安全保障に死活的に重要な役割を果たしている。

一方、ファーウェイにとってイギリスは、2005年にヨーロッパで初の進出先となり、その後の世界市場への突破口となった国である¹⁹。後で見るように、中国はイギリスの原発プロジェクト参入でも同様の戦略を取ろうとしてきた。

米国の最大の同盟国イギリスの対応は米中両国にとって国際的な広がりを持つ問題であり、米紙ニューヨーク・タイムズは「恐らく、イギリスほど米中両国から(ファーウェイ問題で)強いロビー活動を受けた国はないだろう」と指摘している²⁰。同紙はイギリスのファーウェイ5G完全排除への政策転換を「重大テクノロジーをめぐる西側諸国と中国の戦いをエスカレートさせているトランプ政権の勝利」だと報じた上で、「ファーウェイ問題は、中国に対し商業・経済上の関与と安全保障上の懸念との間でいかにバランスを保つかという、我々が今後直面する多くの複雑な決定の最初のものである」という英情報機関「MI 6」元長官のコメントを伝えている²¹。

注目したいのは、イギリスがファーウェイ完全排除に踏み切った2カ月後の2021年9月、米国は中国の脅威を念頭にインド太平洋地域での米英豪3カ国による新たな安全保障の枠組み「AUKUS」²²を立ち上げていることだ。AUKUSの柱は米英両国によるオーストラリアへの原子力潜水艦の供与など最先端テクノロジーの共有であり、イギリスがファーウェイ5G問題で政策を転換した要因の一つだった可能性は否定できないだろう。

米政府の同盟国へのファーウェイ製5G排除要請では、オーストラリアとニュージーランドがいち早く追随し、日本政府も2018年12月に政府調達からの排除などの措置で同調している。これら同盟国の迅速な対応に比べれば、米国がイギリスの初期対応に苛立ちを覚えたとしても不思議で

はないように見える。

4. 統合レビューでの「インド太平洋傾斜」路線と対中アプローチの修正

前章で見たように、イギリスの対中姿勢は2010年代半ばからの5年ほどの間に「黄金時代」から中国リスクを意識した経済安全保障を考慮する路線へと軌道修正が図られた。この期間は、2016年6月の国民投票でのEU離脱決定から2020年末のEU完全離脱までの時期とほぼ重なる。この流れの中で、英政府は2021年3月、ブレグジット後の総合的な国家戦略「競争時代におけるグローバル・ブリテン（統合レビュー）」を発表し、経済・外交・安全保障政策の重心を「Euro-Atlantic（欧米大西洋地域）」から「Indo-Pacific（インド太平洋地域）」へ傾斜（tilt）させる方針を打ち出すとともに、新たな対中アプローチを示している。中国については「体制的な挑戦（systemic challenge）」と位置づけながらも、「イギリスのような開かれた貿易経済は中国に関与し、中国の貿易と投資に開かれている必要がある」とも指摘している²³。

統合レビューのインド太平洋と中国に関わるポイントを以下の通りである。

- ・イギリスの外交は核抑止力の信頼性と軍事力をグローバルに展開する能力に裏打ちされる。
- ・インド太平洋地域は、イギリスの経済、安全保障、開かれた社会の維持にとって死活的に重要である。
- ・我々の安全保障、繁栄、価値観に対する中国の増大する体制的な挑戦に対処する能力を改善していく。軍近代化と自己主張を強める中国はイギリスの国益への増大するリスクである。
- ・我々の国家の安全と価値観を確実に守りながらも、中国とは貿易、投資面で積極的な関係を追求し続ける。

英政府はこの戦略文書により、国家安全保障に関わる経済分野とそれ以外の一般的な経済分野を分けるといった戦略的な枠組みの明確化を行ったと言える。しかし、この文書では「経済安全保障」という言葉は2回しか使われておらず、新たな政策分野としての位置づけには至っていない。

なお、「tilt」という表現は、アメリカがオバマ政権時代の2010年代初めに打ち出した外交・安全保障政策の軸足を欧州・中東地域から、アジアへシフトさせる「pivot to Asia（アジアへの旋回）」の表現と比べれば、その関与レベルの濃淡が鮮明になるだろう。

5. 国家安全保障・投資法の制定

英政府は統合レビューを発表した翌月の2021年4月、外国企業や投資家による投資規制を強化する「国家安全保障・投資法（NSI）」を制定した（施行は2022年1月）。英政府が同法案を議会に提出したのは2020年11月であり、統合レビューにおける対中アプローチの修正と並行して進められたことは明らかだ。この法律は、先端素材や通信、民生用原子力（原発）、人工知能（AI）など17分野²⁴を指定し、外国企業などが英企業に投資する際は政府への事前通告を義務付け、安全保障上の問題があると判断した場合は取引を中止できると規定している。手続きは2段階からなり、1次審査でクリアランスを通らなかった案件は、二次審査の対象としてコールインされ、二次審査でもクリアランスを受けられない案件は、最終命令（final order）として取引に条件がつくか中止命令が出される。

英政府が2023年7月に公表したNSIの運用状況をまとめた年次報告書（対象期間は2022年4月～2023年3月）によると、この期間に866件の事前届け出があり、うち15件に最終命令（条件付き承認か取引中止）が出されている²⁵。15件を分野別にみると（複数分野にまたがる案件がある）、「軍事または軍民共用技術」「通信」各4件、「エネルギー」「防衛」「コンピューター・ハードウェア」「先端素材」各3件などと続き、注目される買収先の外国企業・投資家の国別では、中国関連が最多で8件（うち中止命令は4件）、イギリス関連4件、米国関連3件などとなっている²⁶。また、コールインの対象となった65件を見ると、やはり中国関連が最多で42%、イギリス関連32%、米国関連20%と続いている²⁷。

同法に関しては実効性への疑問の声も上がっていたが、年次報告書を見る限り、少なくとも一定の実効性を伴っていると推察される。また、英政府は2022年11月、中国企業傘下のオランダ企業によるイギリス最大の半導体製造企業「Newport Wafer Fab」の同法施行前の買収に対して撤回命令を出している²⁸。

NSIは、イギリスの従来の外資規制が基本的に売上高と市場シェアによるものだったのに比べ、包括的に分野を指定して経済安全保障の視点から政府の調査権限・介入余地を大きく広げるものとなっている。イギリスは従来、外国に「開かれた経済」を表看板とし、中国に対してもその姿勢をアピールしてきただけに、中国との経済関係においてもその影響は小さくないと予想される。

6. スナク政権発足後の統合レビュー改訂

ここまで述べてきた対中アプローチの修正はジョンソン政権（2019年7月～22年9月）下で行われたものである。保守党政権はその後、短期間のトラス政権を経てスナク政権（2022年10月～）へと移行し、2023年3月に「統合レビュー改訂 2023 競争と流動性が増す世界への対応

(“Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world”) が発表された。改訂前の統合レビューのタイトルに使われた「競争時代」が「競争と流動性が増す世界」に変わったことは、改訂までの2年間で英国の世界情勢に対する脅威認識が一層高まったことを意味するものだ。この間、台湾問題やハイテク分野をめぐって米中間の対立が一層深まり、ロシアのウクライナ侵攻(2022年2月)により欧州を取り巻く安全保障環境は劇的に悪化している。

この統合レビュー改訂では、イギリスの外交・安全保障の最優先地域が大西洋を挟んだ欧米(Euro-Atlantic)地域にあることを確認した上で、前回の統合レビューで示された「インド太平洋地域への傾斜」について、「イギリスの国際政策の恒久的な柱」とすると表現を強めている。その上で、対中アプローチについては、「ほぼ全ての国民生活と政府の政策に対する体制的な挑戦を突き付けている」との認識を改めて示す一方で、「我々は二国間、多国間協議の場で中国と直接関与することで、オープンで建設的、予測可能な関係構築への余地を残す」とし、改訂前より中国関与の積極性を抑えた表現になっている²⁹。

統合レビューの見直しは、対中強硬派のトラス首相(2022年9月～10月)が表明したもので、トラス氏は対中認識を「体制的な挑戦」から「深刻な脅威(acute threat)」に改めることを示唆していたが³⁰、改訂版でも中国について「脅威(threat)」という認識は示していない。スナク氏は2022年夏の保守党党首選のキャンペーンでは、中国について「イギリスと世界の安全保障と繁栄に対する最大の脅威だ」とまで語っていたが³⁰、首相就任後は、イギリス国内の中国語教育機関「孔子学院」を全て閉鎖するとしていた主張を撤回するなど実利主義的な姿勢へと転じている。このことはイギリスの対中アプローチのジレンマを示すものだろう。

新旧の統合レビューを比較して顕著な点は、改訂版では「経済安全保障」(6回使用)という政策分野を明示し、「我々はイギリスの経済安全保障を強化するためより確固たる措置を講じていく」と述べていることである³¹。イギリスが、中国を想定し、経済活動を国家安全保障に関わる分野とそれ以外の分野に分けて対処する「デリスキング」路線を一層明確化したことを示すものである。

英紙フィナンシャルタイムズのコラムニスト、ギデオ・ラックマン(Gideon Rachman)によると、デリスキングという言葉は、EUのフォンデアライエン欧州委員長が2023年3月の演説で中国との経済関係に触れた部分で初めて使い、その後、バイデン米政権も使うようになり、2023年5月のG7広島サミットでも使われて普及したものだという³²。G7広島首脳コミケでは「デカップリングではなく、多様化、パートナーシップの深化及びデリスキングに基づく経済的強靱性及び経済安全保障への我々のアプローチにおいて協調する」と記されている³³。

EUが中国を見据えてデリスキング路線を反映させた経済安全保障戦略を発表したのは2023年6月である。時系列から判断して、イギリスがデリスキング路線を政策として示した最初の国のように見える。イギリスの実利主義路線が、米国の対決路線(デカップリング)を緩和し、先進国の対中経済政策路線として定着したと言えそうである。

7. 焦点となる中国企業の原因部門参入への対応

ここまでみてきたように、イギリスは2021年4月に制定した国家安全保障・投資法によって先端技術や重要インフラなどの分野で情報漏洩や技術流出、安全保障上の脅威を排除することなどを目的に経済安全保障政策を強化する方針へと舵を切った。一方で、同法施行前に、イギリスにはすでに中国国営企業や政府系ファンドの資金が重要インフラ部門などに食い込んでいる。例えば、中国政府系ファンドの「中国投資有限責任公司(China Investment Corporation, CIC)」はヒースロー空港の運営会社「FGP Topco」の株式の10%を保有し、上下水道事業を行う「テムズ・ウォーター(Thames Water)」の株8.7%を所有している。国営石油会社「中国海洋石油集団(China National Offshore Oil Corporation, CNOOC)」は2013年以降、イギリスの北海油田の数カ所の鉱区に大規模な投資を行っている。この章では、英中経済関係強化路線の「旗艦(flagship)」(習主席)と称揚された原発プロジェクトに焦点を当て、イギリスの対中経済安全保障政策の現状と実効性について考察する。

7.1 英原発部門の現状

イギリスには15基の商業用原子炉があるが、老朽化が進み2030年までに1基を除いて全てが閉鎖される見通しである³⁴。原発部門はまさにイギリスの「開かれた経済」を地で行くもので、仏国営の電力会社「EDF」が全ての原発を所有している。原発はかつては国有であったが財政難から民営化され、その運営を担っていた「ブリティッシュ・エナジー(British Energy)」社をEDFが2009年に買収した結果である。イギリスは2050年までの温暖化ガスの実質的な排出ゼロを目標に掲げ、電力供給の約17%を原子力で賄う方針を示している。しかし、イギリスの原発部門は長年の投資不足が響いて老朽原発の切り替えが進んでおらず、原発新設は急務となっている。

7.2 中国の原発部門参入への経緯

英原発部門への中国の参入計画は、キャメロン政権が発足した2010年の「英中エネルギー対話(UK China Energy Dialogue)」で交渉が始まり、ワーキンググループで細部を詰めた後、2015年の習主席訪英に合わせて「戦略投資合意

(Strategic Investment Agreement)」として発表されたものだ。英政府の声明(「Statement of Cooperation in the field of Civil Nuclear Energy 2015」)によると、イギリスが計画する5カ所での原発建設プロジェクトのうち、中国は「ヒンクリーポイントC(Hinkley Point C)」「サイズウェルC(Sizewell C)」「ブラッドウェルB(Bradwell B)」の三か所の計画に参加することで基本合意している³⁵。また、2015年の英中共同声明では、中国の英原発新設プロジェクトへの参入は、資本参加から建設・運営主体へと関与度を高めていく「段階的な参入(progressive participation)」で進められることが取り決められている³⁶。

三か所の原発計画はいずれも、EDFと中国国営「中国広核集団(CGN)」のパートナーシップで行われる。中仏パートナーシップの背景には、フランスが中国の原発開発の初期段階から協力関係を築いてきた経緯がある。中国は2019年に広東省・台山原子力発電所で欧州加圧水型原子炉(EPR)の商業運転に世界で初めて成功しており、この台山原発にはEDFが30%の資本参加をしている。なお、米国は2019年8月に米国の先端技術や素材を中国での軍事利用を目的に盗もうとしたとしてCGNを輸出規制の対象とするエンティティリストに載せており³⁷、イギリスがCGNを受け入れることに反対してきた。

7.3 中国の英原発部門への参入の現状

次に、中国の参入が取り決められた三つのプロジェクトの概要と進行状況(2023年10月段階)を以下に示す。イギリスでの原発新設は1995年以来となり、欧州では2011年の東京電力福島第一原発事故以来初となる。

【ヒンクリーポイントC(英南西部サマセット州)】EDFが主導するプロジェクトで、CGNが33.5%を出資する。メイ首相は2016年7月、承認を延期して再検討を行ったが、EDFによるプロジェクトの支配権売却を阻止できる条件を付けて、建設計画が最終決定された。同年9月に建設が始まって2026年の完成を目指し、完成後は60年間に渡ってイギリスの電力需要の7%を賄うことが見込まれている。CGNは原発の運転・管理には関わらないとされているが、100人の技術スタッフが現地へ派遣されている。

【サイズウェルC(英南東部サフォーク州)】EDFが主導するプロジェクトで、「中国企業の少数派としての資本参加と建設段階への参加」が取り決められていた。資本比率はEDF80%、CGN20%とされていたが、英政府は2021年11月、同プロジェクトに7億£を出資して株式の50%を握ることでCGNを排除する措置を取り、CGNに代わる新たな投資企業を募集している。

【ブラッドウェルB(英南東部エセックス州)】CGNが主導するイギリスで初の原発建設プロジェクトとなり、中国製の原子炉「華竜1号(Hualong1)」(UK HPR1000)が導入される予定になっている。CGNが資本の66.5%を握り、EDFは少数パートナーとして参加する。英原子力規制局(Office for Nuclear Regulation)は2022年2月、技術審査を終えて華竜1号の設計承認をすでに行っている³⁸。建設に向けた最終合意には至っていない。

7.4 今後の焦点

本稿執筆の段階で、中国の英原発プロジェクト参入の現状は、ヒンクリーポイントCでは中国の資本参加が確定し、サイズウェルCでは英政府が中国を排除、ブラッドウェルBの将来は未定というものである。英政府は今後について「ブラッドウェルBを含む今後のプロジェクトは個別に評価される」との方針を示すに止まっている³⁹。英政府のサイズウェルCでの対応から判断すれば、ブラッドウェルBでも中国が排除される可能性が高いと予想される。しかし、英議会情報安全保障委員会は、英中合意で中国企業の「段階的な参入」が取り決められていることに懸念を示している。CGNのヒンクリーポイントC計画への資本参加は、中国製原子炉を据える予定のブラッドウェルB計画を前提にしたものとして、「中国はヒンクリーポイントCとブラッドウェルBへの投資を直接的にリンクさせている。英政府はブラッドウェルBでは中国の技術を利用し、運転・管理を認めることになることを外交的、政治的に理解した上でヒンクリーポイントC計画に合意している」との見方を示している³⁹。

英政府にとって中国を排除した場合の最大の課題は、プロジェクト財源の確保であろう。福島第1原発事故を受けた安全基準の強化などにより原発建設のコストが高騰した結果、原発の経済性には疑問符が付いている。実際、上記3原発以外の残る二つの原発新設計画では、日本の東芝が2019年にムーアサイド(Mooreside、英北西部カンブリア州)から、日立が2020年にウィルファ(Wylfa、英ウェールズ)から財政的な持続性への懸念などを理由に撤退している。

そもそも、英原発建設プロジェクトに中国を呼び込んだのはイギリスだった。イギリスでは南北間の経済格差が広がり、イングランド北部の衰退が問題となる中、英政府には中国の「一帯一路」プロジェクトと北部のインフラ整備をつなげ、チャイナ・マネーを呼び込みたいという構想があった。米国に手繰り寄せられる形で経済安全保障を強化する路線に転じたイギリスにとって、チャイナ・マネーへの依存を減らざるを得ない現状は、大きな誤算と言えるだろう。

また、中国にとっても、戦略的な誤算である。英議会情報安全保障委員会の報告書「中国」は、中国が英原発部門への参入を推し進める理由について「中国はイギリス規制当局

の承認を西側諸国への輸出に向けてその技術を証明する価値のある試験台と見ている」と指摘するとともに、CGN首脳が「我々にとってイギリスは欧州への重要な踏み台である」という発言を紹介している⁴⁰。一方で、中国はシンクリーポイントCへの資本参加に成功し、英原子力規制局から「華竜1号」の設計承認を得ていることに着目すれば、すでに英原発プロジェクトで一定の得点を確保したと言えるだろう。ただし、米国のエンティティリストに載っている中国企業が英原発産業に参入を果たしたことが、今後どのようなハレーションを起こすのかは未知数である。

8. おわりに

イギリスの対中アプローチは1997年の香港返還後、イギリスが中国の「西側で選ばれるパートナー」になることを追求する2010年代半ばまでの宥和的路線から、経済安全保障分野で中国リスクを排除することを目指す対中警戒路線へとわずか5年余りで転換した。その法的枠組みである国家安全保障・投資法の運用状況を見る限り、英政府は中国関連の投資に対して少なくとも一定の実効性を持たせていると推測できる。しかし、政府のNSI運用を監視する独立した機関がないなど、法律の運用面では曖昧さが残されているのも事実である。原発部門では、老朽化した原発に代わる新規原発建設が急務となる中、中国国営企業の参入をすでに許し、明確な中国排除には踏み切れないでいる。一方で、米国との「特別な関係」と中国との「黄金時代」の間で揺れたイギリスが、国家安全保障と経済的利益のバランスを図るために焦点を合わせた経済安全保障の確保という新たな政策指針は、その後「デリスキング」と呼ばれ、G7諸国を始めとした先進国の対中姿勢として定着しつつある。その背景には、何をもちいて経済安全保障と呼ぶのか、その基準の曖昧さから各国が柔軟性を発揮できることがあるのだろう。イギリスの実利主義が、西側先進国の中国との対決姿勢を和らげる効果を生んでいると言えないだろうか。

(2023.11.10- 投稿, 2023.11.10- 受理)

参考文献

- 1) UK Government, “Global Britain in a Competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, 2021.
- 2) UK Government, “Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world”, 2023.
- 3) UK House of Commons Library, Briefing Paper, “The UK-China relationship”, 2020.
- 4) UK House of Commons, Foreign Affairs Committee, “Tilting

- horizons: the Integrated Review and the Indo-Pacific”, 2023.
- 5) Intelligence and Security Committee of Parliament, “China”, 2023.
- 6) Niblett, R, “Global Britain in a divided world: Testing the ambitions of the Integrated Review”, Chatham House, 2022.
- 7) Legislation.gov.uk, “National Security and Investment Act 2021”. 2021.
- 8) UK Government Cabinet Office, “National Security and Investment Act 2021: Annual Report 2022-2023, 1 April 2022-31 March 2023”, 2023
- 9) UK Government Cabinet Office, “Policy Paper: Government Response to the Intelligence and Security Committee of Parliament Report ‘China’”, 2023.
- 10) 西村あさひ法律事務所、「英国の National Security and Investment Act 2021 の施行後の状況と実務への示唆」ヨーロッパニューズレター2022年11月2日号 (<https://www.nishimura.com/ja/knowledge/newsletters/20221102-91961>) .
- 11) 笠原敏彦「英国は投資規制を強化：安保と経済の二兎を追う」週刊東洋経済、2021年6月26日号
- 12) 笠原敏彦『ふしぎなイギリス』、講談社現代新書、2015.

注/用語解説

- 1) この言葉をイギリス側で最初に使ったのはオズボーン財務相で2015年9月の中国・上海での演説と見られる。次を参照。UK House of Commons Library, Briefing Paper, “The UK-China relationship”, 2020, p.11. (<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9004/CBP-9004.pdf>)
- 2) BBC, “Blair wants to be China’s best friend in Europe”, 8 October 1998. (<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/188976.st>)
- 3) 中国が2020年6月に制定した法律で「政権転覆」や「外国勢力との結託」などを国家の安全を害する犯罪と規定し、民主化勢力の弾圧に適用されている。
- 4) UK Government, “Global Britain in a Competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, 2021, p22. (<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60644e4bd3bf7f0c91eababd/>)
- 5) 英中両国が1984年に返還後の香港に高度の自治を保証する「一国二制度」を50年間維持することなどで合意した文書。この声明にもとづき1997年7月1日に香港の主権がイギリスから中国へ返還された。
- 6) UK Government, Joint Press Conference: David Cameron And President Xi Jinping, 21 October 2015. (<https://www.gov.uk/government/speeches/joint-press-conference-david-cameron-and-president-xi-jinping>)

- 7) Reuters, “China’s Xi seals nuclear power deals as part of \$62 billion dollar splurge in Britain”, 21 October 2015. (<https://jp.reuters.com/article/us-china-britain/chinas-xi-seals-nuclear-power-deal-as-part-of-62-billion-splurge-in-britain-idUSKCN0SF0Q720151021>)
- 8) Op.cit.UK Government, Joint Press Conference.
- 9) Intelligence and Security Committee of Parliament, “China”,2023.p1.(<https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2023/07/ISC-China.pdf>)
- 10) Ibid.p19.
- 11) BBC, “Osborne praised for `not stressing human rights` in China”,25 September 2025. (<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-34356097>)
- 12) UK Parliament, House of Commons Library, “UK relations with Hong Kong: May 2015 update”, 15 May 2015. (<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7183/>)
- 13) Financial Times, “US attacks UK’s `constant accommodation` with China”, 13 March 2015. (<https://www.ft.com/content/31c4880a-c8d2-11e4-bc64-00144feab7de>)
- 14) BBC, “Hinkley Point nuclear agreement reached”, 21 October 2015. (<https://www.bbc.com/news/business-34587650>)
- 15) Op. cit. UK House of Commons Library, Briefing Paper, “The UK-China relationship”, p14.
- 16) 米国製の半導体製造装置や設計ソフトウェアを使った半導体のファウエイへの輸出が禁止された。
- 17) Department for Digital, Culture, Media & Sport, “Huawei legal notices issued”, 2022. (<https://www.gov.uk/government/news/huawei-legal-notices-issued>)
- 18) Adam Segal, “The United Kingdom Bans Huawei from 5G Networks”, Council on Foreign Relations, 14 July 2020. (<https://www.cfr.org/blog/united-kingdom-bans-huawei-5g-networks-0>)
- 19) The New York Times, “UK Bars Huawei for 5G as Tech Battle Between China and the West Escalates”, 14 July 2020. (<https://www.nytimes.com/2020/07/14/business/huawei-uk-5g.html>)
- 20) The New York Times, “Britain defies Trump Plea to Ban Huawei from 5G Network”, 29 January 2020. (<https://www.nytimes.com/2020/01/28/technology/britain-huawei-5G.html>)
- 21) Op. cit. The New York Times, 14 July 2020.
- 22) バイデン米大統領、ジョンソン英首相、モリソン豪首相が共同記者会見で発表。「インド太平洋地域の安全と安定を維持する」ことを目的に、米英による豪州への原子力潜水艦の供与のほか、サイバー、人工知能、量子テクノロジーなどの先端技術を共有する方針が示された。
- 23) UK Government, “Global Britain in a Competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, 2021, p26.
- 24) 17 分野は以下の通り。先端素材、先進ロボット工学、人工知能、民生用原子力、通信、コンピューター・ハードウェア、政府への重要なサプライヤー、危機管理に関する重要なサプライヤー、暗号認証、データ・インフラストラクチャー、防衛、エネルギー、生物工学、軍民併用技術、量子技術、衛星・宇宙技術、輸送。次を参照。Legislation.gov.uk, “National Security and Investment Act 2021”, 2021. (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/25/enacted>)
- 25) UK Cabinet Office, “National Security and Investment Act 2021: Annual Report 2022-2023, 1April 2022-31 March 2023”, 2023, p4. (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1169054/National_Security_and_Investment_Act_2021_annual_report_2022-23_PDF_.pdf)
- 26) Ibid. pp. 34-37.
- 27) Ibid. p. 26.
- 28) Department for Business, “Energy, Industrial strategy, National Security and Investment Act 2021: Publication of notice of Final Order”, 16 November 2022. (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1118369/). JETRO、「英政府、中国系企業による英半導体工場の買収撤回を命令(中国、英国、オランダ)」、2022年12月6日。(<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/12/a257c10805536927.html>)
- 29) UK Gov, “Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world”, 2023, p.6, 13. (<https://www.gov.uk/government/publications/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world>)
- 30) Politico, “Rishi Sunak ditches plan to class China as a `threat` to UK Security”, 15 November 2022. (<https://www.politico.eu/article/rishi-sunak-ditches-plan-to-class-china-as-a-threat-to-uk-security/>)
- 31) op. cit. “Integrated Review Refresh 2023”, p.,12.
- 32) Gideon Rachman, “De-risking trade with China is a risky business”, Financial Times, 29 May 2023. (<https://www.ft.com/content/1caf3dd9-1097-4de2-9b57-80b70e465154>)
- 33) 外務省「G7 広島首脳コミュニケ」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100507033.pdf>)

- 34) op. cit. Intelligence and Security Committee of Parliament, “China”, p152.
- 35) UK Government, “Statement of Cooperation in the Field of Civil Nuclear Energy”, 21 October 2015.
(https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a807582e5274a2e87db9eec/Statement_of_cooperation_field_civil_nuclear_energy.pdf)
- 36) UK Foreign & Commonwealth Office, “UK-China Joint Statement 2015”, 22 October 2015.
(<https://www.gov.uk/government/news/uk-china-joint-statement-2015>)
- 37) US Federal Register, “Addition of Certain Entities to the Entity List”, 14 August 2019.
(<https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/14/2019-17409/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list-revision-of-entries-on-the-entity-list-and-removal>)
- 38) World Nuclear News, “UK regulators Approve China’s UK HPR1000 design”, 07 February. (<https://www.world-nuclear-news.org/Articles/UK-regulators-approve-China-s%C2%A0UK-HPR1000-design>)
- 39) UK Government, “Government Response to the Intelligence and Security Committee of Parliament Report ‘China’, 2023.
(<https://www.gov.uk/government/publications/government-response-to-the-isc-china-report/government-response-to-the-intelligence-and-security-committee-of-parliament-report-china-html>)
- 40) op. cit. Intelligence and Security Committee of Parliament, “China”, p.156.
- 41) *ibid.* p.153.