

2022年3月1日

「新疆ウイグル自治区の人権問題に関する米国の対中制裁措置」 (米国政治外交研究会)

皇學館大学准教授
中曽根平和研究所客員研究員
村上政俊

1. はじめに

ウイグル問題は、現在の米中関係において、重要な対立点の一つとなっている。2021年2月に初めて実施された米中電話首脳会談では、バイデン大統領が習近平国家主席に自ら提起した。このことから、ウイグル問題が米中間で首脳レベルの争点となっていることが理解できよう。

ワシントンにおいては、ウイグル問題に対する関心が、トランプ政権期に急速に高まった。2019年秋からは、ウイグル関連の人権侵害を理由に、連邦政府による制裁措置が発動されていった。政権の任期終了前日には、ウイグル問題について、ジェノサイド及び人道に対する罪と認定し、ワシントンにおける関心の高まりの一つの到達点となった。

ワシントンにおけるウイグル問題の争点化プロセスについては、先行研究¹によって、中国問題に関する連邦議会・行政府委員会(Congressional-Executive Commission on China, CECC)関連の報告書や議員、あるいはエイドリアン・ゼンツによる議論が、影響を及ぼした可能性が指摘されている。

本稿では、ウイグル問題に関連して、主に二つのテーマについて論じていく。一点目として、ウイグル問題、とりわけ最初に大きく取り上げられた強制収容問題が、ワシントンで争点化されたプロセスについて検討する。その際に、連邦政府の動向に加えて、これまで焦点が当てられることが少なかった CECC にも注目する。二点目として、米政府によるウイグル関連制裁が第三国、特に日本の企業に影響を及ぼす可能性について考察する。また、連邦政府によって発動された制裁について、整理分析した資料を、参考として文末に掲載する。

2. ワシントンにおけるウイグル問題の争点化

ワシントンでは、2018年半ば頃から新疆ウイグル自治区における人権問題が広く議論されるようになったが、それに先立って、CECCがこの問題にスポットライトをあてていた。この問題は、いかにしてワシントンで争点化されたのだろうか。

(1) 連邦政府

ペンス副大統領は、2018年7月の宗教の自由を促進する閣僚会合で、数10万、あるいは1

¹ たとえば、以下の論考がある。森聡「米国の対中政策における競争と交渉(後編)」『東亜』、2020年1月、71～72ページ

00万を超える人々の拘束に言及し²、同年10月のハドソン研究所での中国演説³でも、強制収容問題に触れた。2018年12月には、国務次官補代理が上院外交委員会で、80万から200万というより具体的な数字を示し、これは米政府としての評価であり、情報機関や公開情報によって裏付けられていると述べた⁴。強制収容問題に対する連邦政府の問題意識は、具体的な規模感を伴いつつ、2018年半ば頃から高まっていったといえる。

(2) CECC

一方、連邦政府よりも早い段階で、ウイグル問題への関心の強めていたのが、CECCだった。2018年1月には、CECC委員長のルビオ上院議員（共和党、フロリダ州）と共同委員長のスミス下院議員（共和党、ニュージャージー州）が、新疆での人権侵害に警鐘を鳴らした⁵。2018年5月には、エイドリアン・ゼンツの報告書⁶が、ジェームズタウン財団から公表され、強制収容の規模について、数10万から100万人超という推計が示され、これをルビオ議員が画期的と評した。連邦政府による強制収容問題への関心が、規模に言及しつつ示されていったのは、この報告書の公表以降だった。

2018年7月には、ウイグル問題にテーマを絞った公聴会が、2001年のCECC設置以来初めて開催された。2018年8月には、CECC所属議員らが、国務、財務両長官宛に書簡を送り⁷、陳全国・新疆ウイグル自治区書記（当時）らに対する制裁発動を求めた。同書簡には、CECC所属のルビオ議員、メネンデス上院議員（民主党、ニュージャージー州）ら超党派の上下両院議員17人が署名している。

2018年10月に公表されたCECC年次報告書⁸では、前年版では言及のなかった強制収容問題がウイグル関連のトップテーマに据えられ、既述のゼンツのレポートも紹介された。このように、ワシントンでウイグル問題とりわけ強制収容問題が争点化されたのは、実質的には2018年前半で、CECCが重要な役割を果たしていたといえよう。

² “Remarks by Vice President Pence at Ministerial To Advance Religious Freedom,” July 26, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-ministerial-advance-religious-freedom/>

³ “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” October 4, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>

⁴ “Testimony of Deputy Assistant Secretary Scott Busby,” Senate Foreign Relations Committee Subcommittee On East Asia, The Pacific, And International Cybersecurity Policy, December 4, 2018, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/120418_Busby_Testimony.pdf

⁵ “Chairs Raise Alarm About Deteriorating Human Rights Situation in Xinjiang,” CECC, January 8, 2018, <https://www.cecc.gov/media-center/press-releases/chairs-raise-alarm-about-deteriorating-human-rights-situation-in>

⁶ Adrian Zenz, “New Evidence for China’s Political Re-Education Campaign in Xinjiang,” Jamestown Foundation, May 15, 2018, <https://jamestown.org/program/evidence-for-chinas-political-re-education-campaign-in-xinjiang/>

⁷ “Chairs Lead Bipartisan Letter Urging Administration to Sanction Chinese Officials Complicit in Xinjiang Abuses,” August 29, 2018, <https://www.cecc.gov/media-center/press-releases/chairs-lead-bipartisan-letter-urging-administration-to-sanction-chinese>

⁸ “IV. Xinjiang: Congressional-Executive Commission on China Annual Report 2018,” October 10, 2018, https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/documents/2018AR_Xinjiang_1.pdf

3. 日本企業へのインプリケーション

米国によるウイグル問題関連の制裁が、第三国、特に日本の企業に影響を及ぼす可能性についても、検討しておきたい。国土安全保障省傘下の税関国境保護局 (CBP) および商務省産業安全保障局 (BIS) が発動する制裁は、日本企業にいかなるインプリケーションがあるのだろうか。

(1) 強制労働関連での輸入差し止め

CBP は 2019 年 9 月に、引渡保留命令 (WRO) をウイグル関連で初めて発出した。大統領選後には WRO の対象が急拡大し、2020 年 11 月には、新疆生産建設兵団 (XPCC) およびその下部組織製の綿花および綿花製品が、2021 年 1 月には、新疆ウイグル自治区製の全ての綿花およびトマトが対象となった。

日本企業の関連では、2021 年 1 月 5 日に、ユニクロ製品の輸入がロサンゼルス港で差し止められていたことが、2021 年 5 月に明らかとなった⁹。差し止めの根拠となったのは、前年 11 月の XPCC を対象とする WRO であった。そもそも WRO は、強制労働によって製造された製品の輸入を禁じる関税法第 307 条に基づいて発出されている。これに対してユニクロ側は、生産過程に強制労働は確認されていないとの見解を公表した¹⁰。また 2020 年 8 月に CBP は、Pure Circle U. S. A. から 57.5 万ドルを徴収した。これは強制労働を理由とした罰金徴収の事例であり¹¹、強制労働に関してさらなる注意が必要となろう。

さらにバイデン政権は 2021 年 7 月に、「新疆サプライチェーンビジネス勧告」を公表した。同文書は、トランプ政権が 2020 年 7 月に公表した文書のアップデート版だったが、強制労働がサプライチェーンに含まれるか否かについて、一層の精査が日本企業には求められるだろう。

2021 年 6 月には、太陽光パネル原料を製造する中国企業に対して、WRO が発出された。太陽光パネルの重要部材である多結晶シリコンについては、新疆ウイグル自治区が世界シェアの約 45% を占めており¹²、太陽光パネルの輸入のうち 8 割近くを中国に依存¹³している日本にとっても、大きな問題を投げ掛けている。バイデン政権下で新たに、太陽光分野における強制労働が問題視されたといえ、制裁の対象産業の範囲について、引き続き注視する必要があるといえよう。

(2) 人権問題による事実上の禁輸措置

BIS は 2019 年 10 月に、エンティティ・リスト (EL) への追加をウイグル関連で初めて実施した。EL への掲載の理由として、ウイグルに限らず人権問題が挙げられたのは、これが初めてであっ

⁹ “HQ H318182,” Customs Mobile, May 10, 2021,

https://www.customsmobile.com/rulings/docview?doc_id=HQ%20H318182&highlight=uniqlo

¹⁰ 株式会社ユニクロ「米国における製品輸入差し止めに関する報道について」2021 年 5 月 25 日、

<https://www.fastretailing.com/jp/sustainability/news/2105251100.html>

¹¹ CBP は関税法に基づいて、法令に違反する輸入者に対して民事罰を科す権限を有している。

¹² Laura Murphy and Nyrola Elimä, “In Broad Daylight: Uyghur Forced Labour and Global Solar Supply Chains,” Sheffield Hallam University Helena Kennedy Centre for International Justice, May 14, 2021, <https://www.shu.ac.uk/helena-kennedy-centre-international-justice/research-and-projects/all-projects/in-broad-daylight>

¹³ 馬場未希「中国製パネルに強制労働の疑い—新疆ウイグル問題が太陽光発電に落とす影」日経 ESG、2021 年 7 月 5 日、<https://project.nikkeibp.co.jp/ESG/atcl/column/00005/070100095/>

たが¹⁴、バイデン政権下でもウイグル問題によるELへの追加が継続している。

掲載対象への輸出、再輸出そして国内移転にあたっては、事前許可が必要となる。ところが、実際には多くの掲載対象について、原則不許可(presumption of denial)となっており、ELへの掲載は事実上の輸出禁止措置を意味し、掲載対象とのビジネスの道は実質的には断たれることとなる。これまでに監視カメラ、顔認証、音声認識、遺伝子解析等の関連企業が対象となっている。北京が進める監視国家建設に対するワシントンの問題意識が反映されていると考えられ、今後も監視技術に関連する中国企業が対象となる可能性がある。加えて、ウイグル問題以外の関連でも、ファーウェイ等が掲載対象となっている。ビジネスパートナーが掲載対象となっていないかの確認は、企業活動において必須だろう。

国家安全保障あるいは外交政策上の米国の利益に反する活動に、関与している、あるいは関与するおそれがある者が、ELの規制対象とされている。だが既述のように、人権問題も対象となるなど、ELの範囲は近年拡大傾向にあり、今後新たな分野がELの対象となる可能性にも、注意を払っておく必要があるだろう。

(以上)

【参考資料】

資料1 ウイグル関連制裁の主体、手段、根拠

主体	手段	根拠法令
国務省	ビザ制限 入国禁止	移民国籍法第 212 条等
財務省 外国資産管理局(OFAC)	資産凍結	グローバル・ マグニツキー法
商務省 産業安全保障局(BIS)	エンティティ・ リスト(EL)	輸出管理規則
国土安全保障省 税関国境保護局(CBP)	引渡保留命令 (WRO)	関税法

¹⁴ Amy K. Lehr, “The United States Blacklisted 28 Chinese Entities over Repression of Muslim Minorities in Xinjiang. What Does This Mean for Human Rights?” Center for Strategic and International Studies, October 11, 2019, <https://www.csis.org/analysis/united-states-blacklisted-28-chinese-entities-over-repression-muslim-minorities-xinjiang>

資料2 国務省によるビザ制限、入国禁止

2019年 10月	ビザ 制限	当局者(具体名非公表)	移民国籍法第 212 条
2020年 7月	入国 禁止	当局者 3 人(陳全国等) + 近親者	国務省対外活動関連 項目歳出法第 7031 条
2020年 7月	ビザ 制限	ファーウェイ等の中国企業の従業員 ウイグル問題に限らず人権侵害	移民国籍法第 212 条
2020年 12月	ビザ 制限	当局者(具体名非公表) ウイグル問題に限らず人権侵害	移民国籍法第 212 条

資料3 財務省外国資産管理局(OFAC)による制裁

2020年7月①	1 団体 4 個人	陳全国(新疆ウイグル自治区書記[当時]) 公安当局+公安関係者
2020年7月②	1 団体 2 個人	新疆生産建設兵団(XPCC) およびその幹部
2021年3月 (バイデン政権下で初)	2 個人	XPCC 幹部、公安幹部

英加 EU が協調して発動

資料4 商務省産業安全保障局(BIS)によるエンティティ・リスト(EL)への掲載

2019年10月	28 団体	新疆ウイグル自治区公安庁 19 の下部組織 ハイクビジョン、ダーファ、センスタイム、 メグビー、アイフライテック等 8 企業
2020年5月	9 団体	中国公安部傘下の物証鑑定センター等 雲従科技、深網視界等
2020年7月	11 団体	華大基因(BGI)の子会社 欧菲光(OFILM)等
2021年6月 (バイデン政権下で初)	5 団体	XPCC 太陽光関連 4 企業(合盛硅業等)
2021年7月	14 団体	情報技術関連企業

ゲノミクスのファ
ーウェイとの声も

資料5 税関国境保護局(CBP)による引渡保留命令(WRO)の発出状況

1990年代	1991年7件、1992年13件、1993年4件 上記の対象はすべて中国 活用の背景には議会からの圧力が作用
2001年～2015年	ゼロ
2016年～	再び活用

資料6 ウイグル関連の引渡保留命令

2019年9月	ホータン泰達服飾
2020年5月	ホータン浩林髪飾品
2020年6月	ロプ県美馨髪製品
2020年8~9月	ロプ県第4職業技能教育訓練センター等6団体 大統領選後に急加速
2020年11月	新疆生産建設兵団およびその下部組織製の 綿花および綿花製品
2021年1月	新疆ウイグル自治区製の全ての綿花およびトマト
2021年6月 (バイデン政権下で初)	合盛硅業(Hoshine Silicon Industry)