



特集

「経済安全保障」の射程

国民経済の安定や資源備蓄などを指していたこの言葉は、「経済を使った覇権争い」への対応に力点が変わった。

半導体製造や最先端技術、インターネットサービスからマスク製造まで範囲はとめどなく広がり、機密情報はおろか個人情報までもが

「戦略物資」となる世界。問題点は何か。

半導体不足について米企業幹部と協議する際、ウエハーをかざしてアピールするバイデン大統領（AP／アフロ）

現代的経済安全保障の論点

国民の安全と国家の価値を守るため、

国家戦略の要に躍り出た「経済安全保障」。

だが、戦略的産業の完全な国内化は現実的でない。

グローバル・サプライチェーンの中で、技術的に

不可欠な存在だと認められることが重要だ。

東京大学教授

鈴木一人

すずき かずと 二〇〇〇年英サセツクス大学大学院ヨーロッパ研究所博士課程修了。専門は国際政治経済学、科学技術政策。北海道大学教授などを経て現職。著書に「宇宙開発と国際政治」など。

経済安全保障は二〇二〇年一二月に発表された自民党の

新国際秩序創造戦略本部による「提言『経済安全保障戦略

策定』に向けて」を受けて、政府の「成長戦略」や二二年の「骨

太の方針」にも反映された、現代の経済産業政策の中心に

なりつつある概念である。それぞれの文書で経済安全保障

の意味やイメージは定義されているが、必ずしも統一され

たイメージが共有されているというわけではない。また、

経済安全保障の重要性は認識されつつも、まだ十分に議論

が深まっているとも言えない状態である。本稿では、現代

における経済安全保障の概念を整理し、今後の議論の交通

整理ができるような道しるべをつくっておきたい。

経済安全保障の定義を見る

まずは自民党の「提言」と、政府の「成長戦略」と「骨

太の方針」で描かれた経済安全保障の定義とイメージを概

観してみよう。自民党の「提言」では、経済安全保障は「国

益を経済面から確保するもの」として位置付けられ、「わ

が国の独立と生存及び繁栄を経済面から確保すること」と

定義されており、そのための手段として「戦略的自律性」

と「戦略的不可欠性」を確立することが重要との認識を示

している。

次に、「成長戦略」では経済安全保障の観点として「重

要な生産基盤を自国に囲い込む政策」に着目し、「技術優越性の確保」、「基幹インフラ・サプライチェーンに係る脅威の低減・自律性の向上」、「中長期的な資金拠出等を確保する枠組み」が検討されている。具体的には半導体、データセンター、電池、レアアースなどの品目に関する生産拠点を多元化し、日本に誘致することを主眼としている。

また、「骨太の方針」では、経済安全保障の方向性として「基本的価値やルールに基づく国際秩序の下で、同志国との協力の拡大・深化を図りつつ、わが国の自律性の確保・優位性の獲得を実現」することが挙げられており、「重要技術を特定し、保全・育成する取組を強化するとともに、基幹的な産業を強靱化する」ことがイメージされている。

これらの定義で共通するものとして、経済安全保障は国家の独立や繁栄は、産業基盤の強靱化を通じたサプライチェーンにかかるリスクを低減すること」と、というイメージがあるものと思われる。しかし、問題は、どこまでサプライチェーンのリスクを低減すればよいのか、産業基盤の強靱化をどこまで、どのくらいのコストをかけて実施すべきか、ということの目安が示されていない、という点である。つまり、この定義では、「経済安全保障」を名目に国内生産拠点の強化のための補助金を無限に出し続けること

や、技術的な優位性を確保するために、研究開発費の国家支援を無限に続けるということもあり得る。「成長戦略」や「骨太の方針」では、具体的な戦略的産業部門や品目が特定されているが、それがなぜ選ばれたのか、他の部門は重要ではないのか、といった疑問も残る。

これらの中で比較的詳細に定義している自民党の「提言」では、経済安全保障を確立するための基準として、「戦略的自律性」と「戦略的不可欠性」が論じられている。戦略的自律性とは「わが国の国民生活及び社会経済活動の維持に不可欠な基盤を強靱化することにより、いかなる状況の下でも他国に過度に依存することなく、国民生活と正常な経済運営というわが国の安全保障の目的を実現すること」であり、戦略的不可欠性とは「国際社会全体の産業構造の中で、わが国の存在が国際社会にとって不可欠であるような分野を戦略的に拡大していくことにより、わが国の長期的・持続的な繁栄及び国家安全保障を確保すること」とされている。

しかし、この定義では、「成長戦略」や「骨太の方針」に含まれる、外為法による「技術の保全」に関するものは含まれておらず、この点でも定義の食い違いが見られる。政府の文書では輸出管理の見直し、対内直接投資審査、技

術情報の水際での管理強化、「みなし輸出」管理の対象の明確化、研究の健全性・公正性の確保、秘密特許の問題など、日本が既に持っている技術が他国に流出することを管理することも経済安全保障の中に含まれている。

こうした定義の違いは、経済安全保障を「自国の経済社会活動に与える、対外的経済関係から生まれる脅威」に重点を置くか、「軍事的安全保障も含めた、他国の技術的・経済的能力を強化し、国際の平和と安定に対する脅威」に重点を置くかという見方で変わってくるものと思われる。いずれも経済的手段を通じた自国への脅威を低減するという意味で「経済安全保障」の問題ではあるが、この二つの側面は本質的に考え方が異なるものと思われる。したがって、本稿においては、経済安全保障を「経済的な手段を通じて、国民の生命と財産の安全および国家としての価値の保全を保障すること」とし、それを実現する手段として「サプライチェーンの安全保障」「技術不拡散による安全保障」「他国の規制からの安全保障」の三つに分けて考えていくこととする。

サプライチェーンの安全保障

第二次世界大戦後の世界は、自由貿易を行うことが世界

秩序の基礎にあった。とりわけ一九八〇年代から加速したグローバル化は、モノの移動だけでなく、資本の移動も活発化させ、生産コストの高い先進国から、生産コストの低い国々に生産拠点が移転し、先進国では「産業の空洞化」が進み、途上国では多くの階層での所得が増加する結果となった。グローバルに散らばった生産拠点を結び付けるためにGATTはWTOとなつて、いっそうの自由貿易の推進が図られただけでなく、二国間・多国間の自由貿易協定・経済連携協定が結ばれていくことで、グローバルなサプライチェーンのネットワークが広がっていった。

さらに、二〇〇一年に中国がWTOに加盟することによって、現代の生産システムに中国は完全に統合され、中国が「世界の工場」として、また巨大な市場として国際経済に中心的な役割を果たすこととなった。日本のメーカーだけでなく、世界のメーカーにとって中国は生産拠点であり、部品の供給先であり、最終的な製品の消費地となった。こうした中で、中国は自らの政治的な目的を達成するために、その経済力を使って圧力をかけるようになった。その端緒として、一〇年、尖閣諸島沖で日本の海上保安庁の巡視船に体当たりした漁船の船長を逮捕した際、中国は日本に対してレアアースの輸出を禁止し、船長の解放を迫っ

たこともあった。また、近年では、新型コロナウイルスの発生源をめぐるWHOの調査を主張したオーストラリアに対して、農産物や鉄鉱石などの鉱物の輸入を禁止し、中国市場の大きさをテコにした、いわゆる「エコノミック・ステイトクラフト」、すなわち経済的な手段による政治的・戦略的目標の達成を仕掛けてきた。

こうした手法を駆使する中国に依存している国々は、国家の戦略的脆弱性を高めることになるため、中国への依存を低減することを目指そうとする。トランプ政権においては、米国通商拡大法、二三二条に基づき、安全保障上の理由から鉄鋼・アルミの輸入に関税を課し、さらに「米中貿易戦争」と呼ばれる、一次産品から工業製品に至る広範な品目に追加関税を課すなど、サプライチェーンに中国を含めることのコストを上げること、中国への依存度を減らすこととしたが、米国の対中貿易赤字は減ることがなく、中国経済との「完全なデカップリング」は不可能だということが明らかにになった。

バイデン政権でも、中国への依存が安全保障上のリスクであるとの認識は継続されているが、同政権は「完全なデカップリング」ではなく、戦略的に重要性の高い品目に関するサプライチェーンの安全保障を重視した、「部分的デ

カップリング」を選択している。バイデン政権は今年二月の大統領令で、半導体、レアアース、蓄電池、医薬品の四分野におけるサプライチェーンの見直しを一〇〇日以内に行うことを命じ、六月にはサプライチェーン強化のための補助金や、米韓首脳会談での半導体での連携といった策を次々と講じている。これらの措置がどのような効果をもたらすかは、しばらく経たなければ判断できないが、現在のサプライチェーンの安全保障は、戦略的重要品目の脆弱性を低減する「部分的デカップリング」を目指していくという方向にあるといえよう。

リスク・コスト・ベネフィットの考慮を

サプライチェーンの経済安全保障を論じるにあたって避けられないのが、安全保障のために産業基盤を強靱化することとしても、技術拡散を食い止めるとしても、いったい何をどこまでやればよいのか、といった判断基準をめぐる問題である。

ともすれば、戦略的産業は全て国内生産にすべき、可能な限り一〇〇%に近い自給率にすべき、といった議論が見られるが、それは現実的ではない。例えば、新型コロナウイルスの感染が拡大し始めた二〇二〇年の三月頃はマスク

の供給が滞り、日本だけでなく、世界的な「マスク争奪戦」が起きた。その際、「マスクは戦略物資である」として、国内生産を推奨する議論が強まった。しかし、マスクは付加価値が低い大量生産品であり、生産コストの高い日本で生産するには向かない製品である。マスク不足の緊急時であれば高い価格で取引されるため、生産コストが高くても採算が取れるが、その後、布マスクの導入や世界的なマスクの供給が安定したことで価格が落ち着き、現在では一枚あたり一〜数円の価格で取引されている。こうなると日本で生産するよりも、より生産コストの安い国で作られたものが市場で競争力を持ち、日本のメーカーはたちまち経営に行き詰まることとなる。

このような事例の場合、政府が戦略物資として認定したものは、平時において価格競争力で劣るとしても、その産業を戦略産業として国家予算で維持し、内外価格差を補填するような補助金を用意するか、さもなければ非常時に備えて大量に備蓄を用意すること（例えば国内で生産できない原油などは備蓄法によって備蓄が義務付けられている）、ないしは供給源を多様化するため、複数の国家に生産拠点を持つように誘導する政策が必要となる。いずれの場合にしても、そうした付加価値の低い「戦略物資」を国家予算

で支えるだけのコストがどのくらいかかるか、また、それだけのコストをかけるだけのベネフィットがあるのか、ということを勘案しなければならない。

このように、サプライチェーンの経済安全保障はあらゆるものを国内で生産することを意味せず、外国に依存することが安全保障上のリスクとなるような物資に関して、その国内生産を奨励する、あるいは戦略産業を維持するためのコストよりも、国内生産することによって得られるベネフィットの方が上回る、という状況がなければならぬ。この状況を、アメリカのワクチン開発をめぐる問題を例に説明してみよう。

アメリカでは二〇〇一年の同時多発テロの直後に起きた炭疽菌によるテロの経験から、生物兵器のテロに対する備えが必要だとして、バイオテクノロジーに関する研究開発を安全保障戦略の中に組み込み、生物医学先端研究開発局 (Biomedical Advanced Research and Development Authority: BARDA) を立ち上げ、ワクチン開発の基礎研究などを続けてきた。それが結果として、新型コロナウイルスのワクチン開発を驚異的なスピードで進められる一因となった。これは、いつ起こるか分からない新興感染症や生物兵器によるテロに備えるという安全保障上のベネ

フィットが、BARDAを設立し、研究開発を続けるコストよりも大きい、と判断したからである。それはアメリカが生物兵器テロに対する安全保障上のリスクを高く見積もっていたからであり、その認識があったからこそ、コストとベネフィットの計算が変わったのである。

技術不拡散による安全保障

サブライチェーンの安全保障とは異なる形で経済安全保障について論じられるのが、技術の不拡散による国家安全保障の問題である。これは既に伝統的な安全保障貿易管理の枠組みとして、外為法に基づき実施されているものではあるが、近年では大量破壊兵器や高度な通常兵器だけでなく、将来的に軍事転用される可能性のある新興技術(emerging technologies)の管理なども重要なイシューとなっている。とりわけ中国が強みを持つ、無人兵器に関連する技術や人工知能(AI)などに関するものも、中国向けの輸出には制限をかけるべきであるとして、米国では二〇一八年に輸出管理強化法(Export Control Reform Act: ECPRA)を採択し、これまでの輸出管理対象品目に加え、新興技術も管理対象に含めることを明らかにしている。

技術不拡散による安全保障は、単に輸出される技術を管理していればよいというものではない。一六年に中国はドイツのロボットメーカーであるKUKA社を買収し、これまで中国の弱みであったロボティクス分野の技術を企業買収を通じて強化することを試みていることが明らかとなった。

これまで米国では対米外国投資委員会(Committee on Foreign Investment in the United States: CFIUS)によって外国資本による企業買収を通じた技術移転を管理してきたが、さらにその体制を強化するため一八年に外国投資リスク審査現代化法(Foreign Investment Risk Review Modernization Act: FIRRMA)を成立させ、技術流出に備えている。しかし、近年、高い技術を持つスタートアップ企業などを標的とした、中国資本による積極的な投資攻勢に対応するため、CFIUSが取り扱わなければならない案件が爆発的に増え、パンク状態になっているとも言われている。

さらに大きな問題となっているのは、人の移動にともなう技術流出である。これまでも退職者が外国企業に再就職することや、機微な技術を持つ研究者のヘッドハンティングなど、人の移動による技術流出が問題になってきたが、

中国が「千人計画」と称する研究者の引き抜きを行ったたり、中国人留学生を大量に米国などに送り込んで、機微な技術をマスターさせるといったことに対する懸念が高まっている。「千人計画」に対しては職業選択の自由の問題があり、個人の移動を妨げることは困難であり、また、大学経営上、中国人留学生が不可欠であったり、中国からの研究資金が重要な役割を果たしている場合が多く、安全保障上のリスクはありながらも、なかなか管理できないのが現状である。米国では、中国語を学習するための孔子学院を外国政府機関と同様に扱って管理をしたり、「研究インテグリティ（研究公正）」を保障するため、外国機関からの資金提供を受けている場合は国内での研究資金を獲得できないといったルールを作り、実施している。

こうした技術不拡散による安全保障も、経済的手段を通じて国民の生命と財産を保障するという意味で経済安全保障ではあるのだが、サプライチェーンの安全保障とは大きく性格が異なるため、この二つを一緒にして経済安全保障を論じることが、概念の混乱を招く一つの原因であると思われる。しかし、技術不拡散の問題は、米中の軍事的緊張が高まる中、日本の安全保障にとって極めて重要な問題であり、軍民両用技術の管理を徹底することは、日本の安全

保障にとって、引き続き重要な問題となるであろう。

他国の規制からの安全保障

サプライチェーンの安全保障や技術不拡散による安全保障は直感的に安全保障の問題として捉えやすいが、ややわかりにくいものでありつつも、多くの国にとって重要な問題となっているのが、他国の規制、より具体的には米中の規制からの安全保障という問題である。

これまで世界は自由貿易を基調とし、いわゆる「エコノミック・ステイトクラフト」と呼ばれる一方的な制裁や経済的圧力を用いて他国の行動を変容させることは、自由貿易のルールに反するとみられてきた。しかし、自由貿易のルールを守らせるためのWTOが、トランプ政権時代のアメリカによって機能不全に陥り、ルールが守られなくても罰せられる機会がなくなっている。また、GATT二一条に基づき「安全保障例外」を濫用する形で、こうした経済的圧力が安全保障の名のもとに実行されるという傾向が強まっている。

加えて、米国における「グローバル・マグネツキー法」に見られる、人権を理由とした経済制裁も積極的に活用されるようになってきている。トランプ政権時代に発令された、

中国の新疆ウイグル自治区で生産された綿やトマトが強制労働によるものだとして米国の輸入を禁止するという大統領令に基づいて、日本の衣料メーカーの貨物が差し押さえられたといった事件もあった。

こうした動きに対して、中国は「反外国制裁法」と呼ばれる法律を制定し、「外国がさまざまな口実もしくはその国の法律に基づき、中国に対して抑止・抑圧をし、中国公民および組織に差別的な制限措置を講じ、中国の内政に干渉する場合」は相応の対抗措置を取るとしている。つまり、アメリカのルールに従って中国との取引を控えるような措置を日本が取る場合、中国は日本に対して対抗措置を取ることになり、両者の板挟み状態に置かれる。

米中が双方の価値観や戦略的利益を実現するために、経済的手段を通じて影響力を行使しようとすれば、両国の経済と深く結びついている多くの国は苦しい状況に置かれる。かつての米ソ冷戦時代であれば対共産圏輸出規制委員会（COCOM）のような一方の陣営と共同歩調をとることで問題は解決したが、当時の東西陣営の間の経済的関係は現在とは比べ物にならないくらい小さかった。米中対立の時代には、両者の経済紛争の中で生き延びる術を考えることが、安全保障上の課題となっているのである。

「戦略的不可欠性」が日本の生きる道

では、そのような状況の中で日本はどのような道を進めばよいのであろうか。そこで重要となるのが、自民党の「提言」にある「戦略的不可欠性」である。仮に中国が日本に対して制裁的な措置を取ろうとしても、中国が日本に依存する度合いが高ければ、実施は容易でない。経済的相互依存の状態では、グローバルなサプライチェーンのネットワークがあるということは、日本が中国に依存しているだけでなく、中国も日本に依存している状態が生まれているのである。その状態を活かすためには、日本は他国が持たない技術や製品を持ち、それらが容易に流出しないようにしっかりと管理し、他国が常に日本を「不可欠」な存在だと認めさせることである。こうした状況を作り出すことが、経済安全保障上の「抑止力」となり、その抑止力を活かす手段として、技術不拡散を徹底することが重要となる。

経済安全保障とは、サプライチェーンの安全保障のためにコストを無視して戦略的重要産業を国内回帰させることではない。日本がグローバルなサプライチェーンで不可欠な存在となり、他国が日本に依存し続けるような技術不拡散の徹底によって達成することができるのである。●