

日本の経済安全保障政策

——その現状と課題——

白石重明

1. はじめに

ここ数年、日本は経済安全保障政策の分野で国際的にも先駆的な存在として認識されている。本稿では、日本の経済安全保障政策をめぐる経緯を簡単に振り返り、現状における意義といくつかの課題について論じる。

2. これまでの経緯

日本において「経済安全保障」の議論が注目を集める嚆矢^{こうし}となったのは、2020年12月の自由民主党提言「『経済安全保障戦略策定』に向けて」¹である。同提言においては、国際社会のパワーバランスの変化、経済的依存関係の政治目的利用、新型コロナウイルスによる脆弱性の露呈、デジタル化の普及といった要因によって、経済的要因が安全保障を左右する時代となったにもかかわらず、日本の「国家安全保障戦略」には「経済安全保障」の視点が欠けているとの認識に立った上で、「経済安全保障」を「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」と定義し、「戦略的自律性」と「戦略的不可欠性」をその基本的な考え方としている。その背景には、2010年に中国船が海上保安庁の巡視船に意図的に衝突したことで中国人船長が逮捕されたことに対して、中国がレアアースの輸出を規制する経済的威圧を行った事例以降、看過できない問題が続いた経緯などがある。同提言で、具体的に「経済安全保障」政策においてカバーすべきとした分野は、エネルギー・資源、海洋開発、食料、金融インフラ等から大規模感染症対策、インフラ輸出、国際機関を通じたルール形成への関与等まで実に広範にわたっている。

同提言以降、政府の文書（成長戦略等）においても「経済安全保障」という文言が頻繁に登場するようになったが、政府による「経済安全保障」の定義は明示されてこなかった。岸田総理大臣就任後の所信表明演説（2021年10月8日）においては、「経済安全保障」を成長戦略の第三の柱と位置付けた上で、「新たに設けた担当大臣の下、戦略物資の確保や技術流出の防止に向けた取り組みを進め、自律的な経済構造を実現します。強靱なサプライチェーンを構築し、わが国の経済安全保障を推進するための法案を策定します」と述べる一方、これとは別に成長戦略の第一の柱として「科学技術立国の実現」を掲げており、「先端科学技術の研究開発」への投資等は「経済安全保障」とは別のものとして理解した上で、①戦略物資の確保、②技術流出の防止、③サプライチェーン強靱化、にフォーカスしているため、自民党提言よりも狭い範囲で「経済安全保障」を理解しているようにも見えた。

その後、内閣総理大臣を議長とする第1回経済安全保障推進会議が開催され（2021年11月19日）、「経済安全保障」の目標として、①サプライチェーンの強靱化や基幹インフラ

¹ 自由民主党「『経済安全保障戦略』の策定に向けて」2020年12月16日、<https://www.jimin.jp/news/policy/201021.html>

日本の経済安全保障政策

の信頼性確保等を通じて、我が国の経済構造の自律性を向上させること、②人工知能・量子等の重要技術の育成に取り組み、日本の技術の優位性、ひいては不可欠性を確保すること、③基本的価値やルールに基づく国際秩序の維持・強化を目指すことを掲げ、これら 3 点の大きな方向性を関係閣僚の間で共有したとして、所信表明演説時とは「経済安全保障」のカバーすべき範囲について若干変化があった。

以上のような経緯を経て、2022 年 2 月には、政府提案として「経済安全保障推進法」（正式名称「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律」）案が閣議決定され、国会に上程された。同法は、「経済安全保障」に関する課題を、①「これまで着手した取組で、今後も継続・強化していく分野」、②「今後取組みを強化する上で、法制上の手当てを講ずることによりまず取り組むべき分野」、③「今後の情勢の変化を見据え、さらなる課題について不断に検討」、の 3 つの分野に整理した上で、②に該当するものとして、「重要物資の安定的な供給の確保に関する制度」、「基幹インフラ役務の安定的な提供の確保に関する制度」、「先端的な重要技術の開発支援に関する制度」、「特許出願の非公開に関する制度」の 4 つについて新たに法的措置を行うものである。同法は、2022 年 5 月に成立し公布され、その後 6 か月以内から 2 年以内に段階的に施行されている。あわせて、それぞれに必要な予算的な手当ても行われている。なお、同法においても「経済安全保障」の定義はなく、国会審議において経済安全保障担当大臣は「国家そして国民の安全を経済面から確保する」ことが「経済安全保障」であると答弁している。

さらに、2024 年 5 月には、「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律」が成立した。同法は、経済安全保障政策上の重要なポイントとされてきたいわゆるセキュリティ・クリアランスを制度化するものであり、国家における情報保全措置の一環として、政府が保有する安全保障上重要な情報として指定された情報にアクセスする必要がある者に対し、政府が信頼性を調査・確認したうえでアクセスを認めるものである。

以上のような法制度的な整備と並行して、政府内での経済安全保障政策関係の組織も整備が進められてきた。日本政府の外交・安全保障政策の司令塔を担う国家安全保障局（NSS）に経済分野を専門とする「経済班」が発足したのは 2020 年 4 月である。2021 年 10 月には、岸田文雄首相が経済安全保障担当大臣を新たに設置した。2022 年 8 月には、「経済安全保障推進法」の一部施行に合わせて内閣府に「経済安全保障推進室」が創設され、経済安全保障担当大臣は内閣府特命担当大臣として位置付けられた。こうした組織整

日本の経済安全保障政策

備により、各省庁にまたがる経済安全保障政策を統一的に、整合性の取れた形で展開することが期待されている。

3. 現状における経済安全保障政策の意義

以上の経緯を経て、日本の経済安全保障政策は形作られてきているが、「経済安全保障推進法」制定の過程で整理されたとおり、同法の制定をもって経済安全保障政策は完結するものではない。経済安全保障政策がカバーすべき領域は広く、また情勢の変化に応じて常に見直しが求められる。

そもそも「経済安全保障」の定義は一義的に示されているとは言い難いが、その本質的課題は、「経済の論理」（市場原理を軸とする経済効率性を求める論理）と「政治の論理」（安全保障という経済効率とは異なる次元の政治的価値を求める論理）のバランスを国益の観点から図ることである。その意味では、従来から個別の政策領域において行われてきたことに「経済安全保障」というラベルを張り付けたに過ぎないという見方もできる。

例えば、日本における半導体生産を拡大するため、日本政府は TSMC を熊本県に誘致したが、第一工場と第二工場への補助金総額は 1 兆 2,000 億円に上る見通しである。また、次世代半導体の国産化を担うべく新たに創設されたラピダスに対しては、すでに 3,300 億円の補助金が支給されているが、これがさらに拡充され、最終的には総額およそ 9,200 億円になる見通しである。こうした半導体産業支援のための政府の補助金は、2021 年度から 2023 年度の 3 年間で総額およそ 3.9 兆円に達する。この巨額の補助金政策は、「経済安全保障」という新しい旗の下で、1980 年代まで通産省（現在の経済産業省）が展開してきたかつての「産業政策」を新たな形で復活させようとするものであるとの見方もできる。

同様に、現在経済安全保障政策として進められている政策の多くが、虚心坦懐に見れば、実は旧来からの政策の延長線上にあるとも言える。しかし、改めて日本政府が「経済安全保障」を重要な政策の柱の一つとしたことには、3つの意義がある。

第一に、従来の政策展開を昨今の情勢変化を踏まえて見直し、再構築する契機としての意義である。近時の米中の対立関係の激化がその重大な契機となっている。さらに、こうした政策の見直しと再構築に取り組んでいるというメッセージを国際的に発信することにもなる。この点については、さらに長い歴史的パースペクティブから見るのが適切であ

日本の経済安全保障政策

ろう。先の大戦後、日本は「吉田ドクトリン」と呼ばれる現実的な国家戦略によって国家運営を行ってきた。日米安保を基本として安全保障を図り、軽武装の下で経済を重視するという国家戦略は、冷戦期の終盤に至るまで有効であった。しかし、冷戦末期以後の国際環境の大きな変化は、日本の国家戦略の見直しを必要とした。中曽根康弘政権（1982～1987年）が「戦後政治の総決算を標榜し、対外的には世界の平和と繁栄に積極的に貢献する国際国家日本の実現」を目指したのも、そうした歴史的な流れの中であった。冷戦終結後の状況を経て、さらに、近時の中国の台頭とその異質な振る舞いによる国際環境の変化に直面している日本にとって、率先して自国の政策を見直し、再構築することは、歴史的な必然である。

第二に、政府における分掌体制の見直しの契機としての意義がある。それぞれの政策領域は、複数の府省庁にまたがって分掌されており、そのために齟齬が生じたり非効率であったりという弊害が散見されてきた。特に、日本においては安全保障を司る組織と経済政策を司る組織の間の連携については課題が大きかったところ、「経済安全保障」という旗の下、こうした分掌体制を束ねて統括することができれば、政策全体の整合性と効率性の改善につながることを期待できる。この点は、日本の行政組織における「縦割り」の問題が長らく指摘されてきたことから見ると、大きな変化であり、また国際的にも、経済安全保障政策を統括する行政組織を有する国は珍しい。

第三に、民間企業における「経済安全保障」に関する意識を高める契機としての意義がある。本来的に営利を追求する主体である民間企業においては、当然ながら「経済の論理」が優先されがちであるが、「経済安全保障」に関するリスク意識を高めることは、国家の観点からのみならず、民間企業におけるリスク管理上も重要である。実際、日本における「経済安全保障」の議論が活発化する中で、多くの企業において「経済安全保障」を担当する役員や部署が新たに設置された。

以上のような意義を有する経済安全保障政策が、法制面、体制面、そして予算面でも力強く推進されることで、日本の経済安全保障政策は国際的にも先駆的な取組みとして認識されるようになっていく。

4. 課題

(1) 本質的課題

先に述べたように、「経済安全保障」の本質的課題は、「経済の論理」（市場原理を軸とする経済効率性を求める論理）と「政治の論理」（安全保障という経済効率とは異なる次元の政治的価値を求める論理）のバランスを国益の観点から図ることである。「経済の論理」とは、市場原理を軸として経済効率性を求める論理であり、その基本的な発想は、アダム・スミス以来の市場機能への信頼である。これに対して、「政治の論理」とは、経済効率とは異なる次元の政治的価値を求める論理である。安全保障や民主主義、人権といったものがこの政治的価値に含まれる。

両者のバランスを図るといっても、「経済の論理」が本来的に合理的主体をプレイヤーとする WIN-WIN ゲームを想定して効率性を追求するものであるのに対して、「政治の論理」は、経済合理性を超える価値の存在を想定し、場合によっては非合理性に立脚するものであることから、原理的なトレード・オフを抱える困難な課題である。

実は、これらは従来から存在する課題である。かつての米ソ冷戦時代には、西側諸国と東側諸国との間における経済関係が無視できるほど小さく、両者間の関係はいわゆるハイ・ポリティックスの問題として、概ね「政治の論理」の範疇に収まっていた。ジョージ・ケナンのいわゆる「X 論文」を理論的基礎として展開された米国の「封じ込め」政策は、まさに「政治の論理」を徹底した政策であった。

その後、冷戦が終結し、国際社会において民主主義と自由経済が最終的に勝利したという「歴史の終わり」（フランシス・フクヤマ）が主張される中、バランスの取り方は大きく「経済の論理」に傾いていった。ロシアや中国の WTO 加盟が各国の後押しによって実現し、彼らが西側の秩序に取り込まれていることが想定されたからである。「政治の論理」に従って安全保障上払うべきコストは大きく引き下げられ、その分が経済的な「果実」として享受された。

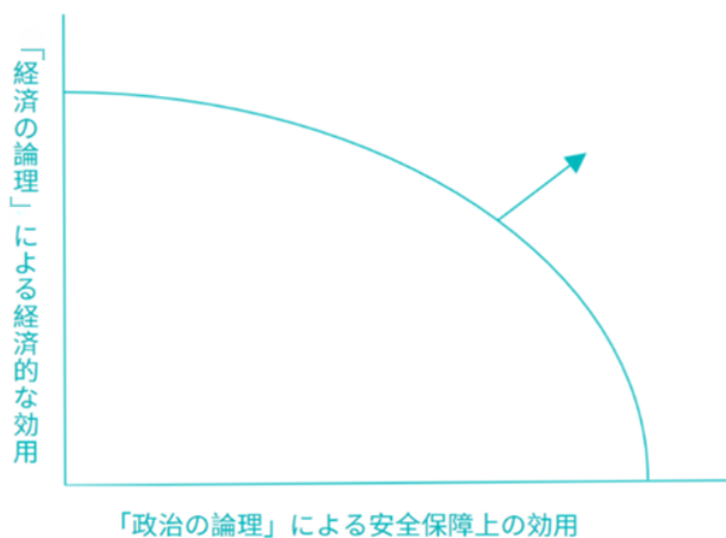
しかし、「歴史」は終わらなかった。権威主義的国家はその本質を変えず、中国は経済的發展とともに既存の秩序への挑戦的姿勢を隠さなくなった。ここにおいて、「経済の論理」に大きく傾いたバランスは、「政治の論理」からの見直しを迫られることとなったのであり、「経済安全保障」が喫緊のアジェンダとなった。

日本の経済安全保障政策

以上のように、近時、国際社会において経済安全保障政策が脚光を浴び、日本がその先駆的な取組みを進めてきたのは、「大きな物語（Grand Narrative）」の変化に対応して「経済の論理」と「政治の論理」のリバランスをしようという動きであったと理解することができる。

こうした理解を前提とすれば、経済安全保障政策について不断の見直しが求められることは明らかであり、そうした不断の見直しこそが経済安全保障政策をめぐる本質的課題である。また、その見直しは、日本一国において行えば足りるものではないこともまた当然である。日本からすれば、欧州、米国、アジア諸国等と連携し、国際情勢に応じて「経済の論理」と「政治の論理」のバランスを常に適切なものとするのが課題である。他方で、日本は今や中国と経済面での相互依存関係が大きくなり、その地政学的な影響を免れ得ないことから、中国とも相互に折り合えるバランスのあり方を常に探っていく必要がある。こうした国際的な取組みをいかに的確かつ戦略的に進めることができるかが日本の大きな本質的な課題である。

なお、以上に付随して、適切なバランスを図るとともに最適点を高度化するという課題もまた重要である。「経済の論理」と「政治の論理」とのトレード・オフ関係を図式化すれば、達成可能なバランス点は下図の可能曲線上の点となるが、この可能曲線自体を上方にシフトさせることも政策的に重要である。こうしたシフトが実現できれば、経済的な効用と安全保障上の効用の両者をともに向上させることができる。



(図) 筆者作成

(2) いくつかの喫緊の課題

上記の図において、可能曲線のシフトを目指すべきことを述べたが、実際には達成可能な最適点となる可能曲線上に至らず、可能曲線の内側にとどまるような状況がありうるし、現実にもある。そうした状況を脱して少なくとも可能曲線上でバランスを図ることを実現する観点から、例えば以下のような喫緊の課題が指摘できる。

①政府と民間企業の関係

経済安全保障については、多くの「現場」が民間企業のビジネス活動の場である。そのため、適切な経済安全保障政策の実施のためには、政府と民間企業との間で十分な意識の共有が必要不可欠である。

その前提として、政府と民間企業の間で相互に十分な情報を共有することが求められるが、日本ではこの点についてフォーマルあるいはインフォーマルな官民での取り組みがなされているものの、改善の余地がある。

さらに政府と民間企業における情報の共有以前に、それぞれの情報収集・分析能力の向上という課題がある。政府における「経済インテリジェンス」機能の強化や民間企業における自己のビジネス状況の把握についても、取り組みは進められているものの、現状を見る限り相当の改善を要する。例えば、民間企業においては自社のサプライチェーンの実態を完全に把握していない企業は少なくない。他方で、経済安全保障上の必要性に基づき、日本政府から民間企業に示される各種の規制に係る情報についても、米国のエンティティ・リストのような明確なラインを示す形となっていない場合も散見され、民間企業に過度の委縮効果を与える一方、経済安全保障上の懸念国等による働きかけに対しグレー・ゾーンを生み出しているおそれがある。

②重要物資や基幹インフラの見直し

日本の「経済安全保障推進法」においては、重要物資や基幹インフラの指定がなされているが、これらについては情勢を踏まえた不断の見直しが求められる。見直しの例としては、2023年7月4日に、名古屋港の5つのコンテナターミナル及び集中管理ゲートにおいて運用されている名古屋港統一ターミナルシステムが、大規模なサイバー攻撃を受けて3日間にわたり停止するという事案を端緒とする見直しがある。この名古屋港の事案を受けて、2024年1月30日、第6回経済安全保障推進会議において、内閣総理大臣から「基幹インフラについては、昨年名古屋港における事案を踏まえ、経済安全保障推進法の対象

日本の経済安全保障政策

事業に一般港湾運送事業を追加することが必要である」、「基幹インフラに一般港湾運送事業を追加する経済安全保障推進法改正案を早急に取りまとめ、与党との調整を進め、今通常国会への提出に向け、準備を加速する」旨の指示があった。こうした経緯を経て、基幹インフラ制度の対象事業に「一般港湾運送事業」を追加する「経済安全保障推進法の一部改正法」が2024年5月に成立し、1年6か月以内に施行される運びとなった。こうした事案発生による後追いでの見直しも実際にはやむを得ないが、重要物資や基幹インフラについては、可能な限り事前に適切な見直しが行われるべきである。

③特許出願の非公開

「経済安全保障推進法」の柱の一つは、特許出願の非公開制度の創設であった。これは、多くの諸外国においてはすでに導入されているものであって、日本でも長らく制度の創設が期待されていたものである。

今般の制度創設は重要なステップではあるが、国家の立場から安全保障上の機微な技術情報だと認定されても、出願者たる民間企業的意思決定によって出願自体を取り下げる余地が残されている制度設計となっており、実際の運用次第では大きな問題となりかねない懸念がある。運用上の工夫や法律の将来的な改正も視野に入れる必要がある。

5. おわりに

日本の経済安全保障政策は、国際的に見ても先駆的な面が見られたが、先行した分だけ課題や改善の余地がある面もある。今後は諸外国の取組も参考にしつつ、政策の見直しが進められるべきである。

例えば、韓国では2023年3月21日に「国家戦略技術の育成に関する特別法」が制定・公布されたが、同法における国家戦略技術に関する知識・情報の管理や保護の取組みは、日本の政策よりも徹底しており効果的であるとの指摘があり、今後、日本としても参考としていくべき点があろう。また、いわゆる投資スクリーニングについては、日本では導入がなされておらず、技術自体の移転について管理することで効果を上げようとしているが、諸外国の取組状況に応じて今後の検討が求められる可能性がある。

いずれにせよ、経済安全保障の本質的課題が「経済の論理」と「政治の論理」の適切なバランスの実現である以上、それはギリシャ神話の「シジフォスの岩」のように、終わり

日本の経済安全保障政策

のない政策課題である。そうした終わりのない課題であればこそ、その本質的課題を的確に理解して立案・遂行していくことが求められる。それができるかどうか、私たちの根本的な課題である。

【参考文献】

- ① 「経済安全保障推進法」の概要と企業法務上の実務的な対応については、服部誠・梶並 彰一郎・松田世理奈・大西ひとみ『経済安全保障推進法と企業法務』民事法研究会（2022年）
- ② 経済安全保障を国際的実務の視点から論じたものとしては、大矢伸『地経学の時代——米中対立と国家・企業・価値』実業之日本社（2022年）
- ③ 米中関係と経済安全保障については、寺田貴編著『インド太平洋地経学と米中覇権競争——国際政治における経済パワーの展開』彩流社（2023年）
- ④ 米中の技術をめぐる競争関係については、村山裕三・鈴木一人・小野 純子・中野 雅之・土屋 貴裕『米中の経済安全保障戦略——新興技術をめぐる新たな競争』芙蓉書房出版（2021年）
- ⑤ 米中関係とサプライチェーンについて論じたものとしては、宮本雄二・伊集院敦・日本経済研究センター編著『米中分断の虚実——デカップリングとサプライチェーンの政治経済分析』日本経済新聞出版（2021年）
- ⑥ アジアに注目した経済安全保障に関しては、伊集院敦・日本経済研究センター編著『アジアの経済安全保障——新しいパワーゲームの構図』日経 BP・日本経済新聞出版（2023年）
- ⑦ 国際システム内でのパワーの成長格差に起因する覇権競争を論じたものとしては、Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge University Press, 1981)

【筆者について】

白石重明（しらいし・しげあき）

1988年東京大学法学部卒。1994年米国プリンストン大学大学院修了（Master in Public Affairs）。1988年通商産業省（現 経済産業省）入省。資源エネルギー庁総合政策課企画官、通商政策局情報調査課長、経済産業研究所上席研究員（兼 OECD コンサルタント、IEA コンサルタント）、内閣官房内閣参事官（行政改革推進室）、商務情報政策局サービス政策課長、内閣官房内閣参事官（副長官補付）、経済産業研究所総務ディレクター、産業技術総合研究所理事（統括）、産業技術環境政策統括調整官等を歴任。2021年5月から2024年4月まで中曽根平和研究所に出向（主任研究員・経済安全保障研究センター長）。

Imprint

一社 コンラート・アデナウアー・シュティフトゥング
（コンラート・アデナウアー財団日本事務所）
パウル・リナーツ
kas-tokyo@kas.de

kas.de

Publisher: Konrad-Adenauer-Stiftung Association, 2024, Tokyo
Typesetting: Johanna Bieger, Konrad-Adenauer-Stiftung Japan
Image credits: Photo by Taro Ohtani on Unsplash

This publication of the Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. is for information purposes only. It may not be used by political parties or by election campaigners or supporters for the purpose of election advertising. This applies to Bundestag, state and local elections as well as to elections to the European Parliament.

The views, conclusions and recommendations expressed in this report are solely those of its author(s) and do not reflect the view of the Konrad-Adenauer-Stiftung, or its employees.



The text of this publication is licensed under the terms of "Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International", CC BY-SA 4.0 (available at: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)