



NPI

Nakasone Peace Institute

【政策提言】

経済安全保障に関する 10 の提言

2023 年 4 月 25 日

中曽根平和研究所
Nakasone Peace Institute

<はじめに>

(私たちの歴史的な立ち位置)

当研究所の創設者・初代会長である中曽根康弘元内閣総理大臣は、米ソ冷戦時代末期に日本の内閣総理大臣として国際政治のリード役を担い、冷戦終結への道を拓いた。

冷戦時代においては、東側はマルクス・レーニン主義という「大きな物語」の下にあり、西側は自由主義と民主主義という「大きな物語」の下にあったが、冷戦の終結は自由主義と民主主義の勝利として理解された。フランシス・フクヤマは「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、社会制度の発展が終結し、社会の平和と自由と安定を無期限に維持する」という意味において「歴史の終わり」を主張した。

こうした理解の下、ロシアや中国を世界貿易機関（WTO）加盟させるなど、彼らを包摂することで西側と同質化させようとする政策が展開されてきたが、冷戦終結後30有余年を経て、そうした政策の限界が認識されるに至った。独裁的な権威主義国家と自由主義・民主主義を掲げる国家との懸隔は、自由経済システムに権威主義国家を包摂することで埋まるものではなく、歴史は終わらなかった。ロシアはウクライナへ軍事侵攻し、その異質性を明らかにした。中国は急速な経済発展を基礎として軍事力もまた急速に拡大し、力による現状変更を志向している。

そうした中、私たちは、自由経済を推し進めれば平和と安全がもたらされるという冷戦後の「大きな物語」を見直すことを迫られている。新たな現実を目の当たりにして、新たな「大きな物語」を模索する動きの一つが、経済安全保障の議論である。

(経済安全保障の本質的課題)

経済安全保障については、様々な論点から議論されてきたが、多くの議論に通底する本質的課題は、「経済の論理」と「安全保障の論理」とのバランスを国益の観点からいかに図るかということである。

「経済の論理」とは、自由市場主義の下で、市場の機能によって資源の最適分配を実現し、経済効率性を求める論理であり、WIN-WINの関係を達成し得る論理である。これに対して「安全保障の論理」とは、経済効率とは異なる次元において国家の安全保障上の価値を求める論理である。

国家の存立確保と、国民生活の安定と繁栄を同時に目標とするとき、経済と安全保障とは協働関係にある。経済力が安全保障の基礎となる一方、安全保障が経済活動の基礎となることからすれば、両者は相互に目的であり手段と言えるほど、密接不可分の関係にある。しかし、「論理」として見た場合、市場原理に委ねることで効率性を達成しようとする「経済の論理」に全面的に依拠したのでは、その目指すべき姿を達成できない。他方で、市場を無視して、安全保障上の価値を追求することもまた、目指すべき姿に達する道ではない。両者には、「論理」として本質的なトレード・オフ関係が存在するのであり、現実的なバランスを図ることが必要である。

歴史的に見れば、米ソ冷戦期においては「安全保障の論理」は東西間の問題であり、「経済の論理」は西側世界の内側における問題であった。冷戦終結後は「歴史の終わり」により「経済の論理」がグローバルに拡大して適用されていくかにみえた。最近までの日本の政策はこのような国際経済環境を前提とするものであった。

しかしながら、政治的対立の激化と経済的相互依存関係の拡大・深化とが共存する現在の国際関係においては、「経済の論理」と「安全保障の論理」とのバランスを考慮する必要に強く迫られている。

しかし、バランスを考えるとといっても、市場に委ねるだけでは望ましい姿が達成できないからこそ、安全保障の観点から別途の政策が求められるという経済安全保障の観点から言えば、「経済の論理」と「安全保障の論理」とは、論理としてどちらか一方を徹底させることは他方を犠牲にするというトレード・オフ関係にあり、両者のバランスを適切に図ることは永続的で困難な課題である。

例えば安全保障上の理由により重要物資をすべて国内で生産するというように「安全保障の論理」が過度に強調されれば、経済効率の低下、経済厚生への減少、経済力の低下をもたらす。さらに経済力の低下はこれが支えるべき安全保障の低下をももたらす。他方で、「経済の論理」だけを優先させれば、経済活動の基盤となる安全保障が脅かされるおそれがある。安全保障と経済とは相互に目的であり手段なのである。

かつての米ソ冷戦時代には、東西間の経済関係は無視できるほど小さく、「安全保障の論理」によって議論することができた。しかし、巨大な経済プレイヤーである中国が国際経済の中に組み込まれた状態にある現在、米ソ冷戦時代のアナロジーによって「封じ込め」や完全な「デカップリング」を試みるこ

とは、非現実的である。価値観を異にする有力なプレイヤーが経済的に相互依存しながら競い合っている現実を前提として、「経済の論理」と「安全保障の論理」のバランスを適切に図っていく必要がある。

（「経済安全保障推進法」の成立・施行と課題）

国際政治経済環境の認識が歴史的な大転換をする中であって、我が国においても経済安全保障に関する議論が高まり、2022年5月には、「経済安全保障推進法」が成立した。同法の制定過程において、日本政府は経済安全保障政策を3つに分類した。

すなわち、①既に着手した取組で、今後も継続・強化していく分野、②今後取組を強化する上で法制上の手当てを講じてまず取り組むべき分野、③今後の情勢の変化を見据え、さらなる課題として不断に検討していく分野、である。

ここからも分かるように、「経済安全保障推進法」の制定は、我が国の経済安全保障政策に関する大きな前進ではあるが、施行に際してさらに検討・留意すべき点は多く、また、上記分類の①及び③に関して、今後とも検討すべき政策課題は多く残されている。

このような認識に立って、現時点における喫緊の重要課題について、今般の政策提言を取りまとめた。

（提言の基本的方向性）

経済安全保障政策の本質的課題は、市場原理に基づく経済効率の追求と、それとは異なる安全保障という価値の追求とのバランスを国益の観点から適切に図ることである。

しかしながら、両者には本質的なトレード・オフ関係がある上に、安全保障上の不確実性は確率分布が不明であるためにどれだけコストを払ってどれだけ安全保障レベルを上げるべきかが明確にはならない。そうした状況にあって、過度に経済効率を犠牲にすれば、安全保障の基礎を損なうおそれすらある。他方で、国際政治経済の現実を考慮する場合、安全保障上の価値の追求を等閑視することは許されない。

今回の政策提言においては、以上の基本認識に立脚し、かつ現時点における現実を踏まえ、喫緊に政策を再構築していくべきだと思われる点を取り上げた。取り上げるべき課題は少なくないが、大きく整理すると、①国際的課題＝経済ルールの遵守についての「信頼」に基づく国際経済秩序の実現、②国内的

課題＝我が国自身の技術・産業の強化策の推進、③課題対応体制の整備＝官民対話システムの構築並びに政府の司令塔機能の明確化及び執行現場の能力の整備、に大別できる。

第一に、経済安全保障が改めて注目を集めているのは、中国の経済的・軍事的台頭と無関係ではなく、従来の国際経済秩序へのチャレンジに対していかに対応していくかは、経済安全保障の本丸とも言うべき課題である。この課題は、言うまでもなく、我が国一国で対処すべき課題ではない。現在の自由市場主義に立脚する国際経済秩序に対する挑戦に対する処方箋として「経済安全保障」を理解すれば、自由経済的なルールを守るという点における「信頼」を基とした国際的な連携・協力によって望ましい国際経済秩序を実現していくことが求められる。ただし、現時点で自由と民主主義を価値として共有することが、国際経済秩序を安定化させる上で必要な条件とは限らない点には留意すべきである。自由と民主主義は人類が到達すべき普遍的価値であるが、そこに至るまでの途上にある一方で自由経済主義的なルールを遵守することについて「信頼」できる国は、連携・協力のパートナーとなり得る。

次に、国際経済秩序を適切に実現していく一方で、我が国自身を強靱な存在とするために、経済安全保障の観点から適切な政策的取組を進めることが求められる。優位性・不可欠性を獲得することが「経済安全保障」の重要なポイントとされているが、我が国の研究開発とその産業化の状況は、憂慮すべき実態となっている。研究開発については、これまで何度も問題提起がなされ、様々な取組がなされてきたが、本質的な課題への切り込みが不十分で、期待される成果をあげられていない。適切な情報管理の下、従来とは異なる研究開発の推進のためのシステムを構築する必要がある。あわせて、より直截な課題として、我が国の防衛産業の技術力・生産基盤をしっかりと確保することが求められている。

さらに、こうした「経済安全保障」政策を適切に実行していくためには、経済活動を担う民間企業と政策を立案・執行する政府との円滑で継続的なコミュニケーションを通じた連携強化、政府の司令塔機能の明確化と専門性が求められる執行現場の能力の質的・量的な強化、が不可欠である。政府においては、経済を所掌する官庁と安全保障を所掌する官庁との連携が不十分なため、「経済の論理」と「安全保障の論理」とのバランスを的確に図る上での課題となっている点を克服していく必要がある。

< 10の提言の概要 >

（「信頼」に基づく国際経済秩序の実現）

自由市場主義に立脚する国際経済秩序は様々な挑戦を受け、経済ルールの遵守に関する「信頼」が主要国の間で失われてしまっている。例えば、中国によって多く発動されてきている「経済的威圧 (economic coercion)」などは看過できない。また、中国は、国際的なサプライチェーンにおける枢要な地位を占めて他国を依存させ、あるいは自国の旺盛な内需を梃子にして、必要が生じた場合には経済的依存関係をツールとして自国の利益追求のために他国の意思決定に不当に関与しようとしている。

こうした中国の異質な振る舞いについて、既存の国際秩序ルールに反すとの抗議・非難とこれに対する中国の反論は、平行線を辿り続けている。また、WTOの紛争解決手続きは上級委員会の新委員の選任手続きが停滞し機能していない。

こうした現実を前に、私たちは、経済安全保障の観点から、国際経済秩序を再構成する必要に迫られている。

第一に、国際経済秩序を「信頼」を基にして再構築していくための取組を進めるために、「信頼」できる国家間での連携が不可欠である。ここでいう「信頼」とは、自由経済主義におけるルールを遵守することに関する「信頼」である。自由や民主主義を価値として共有することは、そうした「信頼」の基礎ではあるが、十全に自由で民主的な状態への途上にある国家であっても、そうした「信頼」を有することはあり得る。目指すべき国際経済秩序は、互恵的でオープンなものであるが、ルールに違背する振る舞いを抑止する仕組みを備えているべきである。そうした国際経済秩序の実現のための取組みは、G7、日米経済版2+2（日米の外務・経済担当閣僚による経済政策協議委員会）、IPEFなどの場を活用して「信頼」できる国家グループで進めていくべきである。（提言1）

第二に、そうした「信頼」による国際連携を基に、一国主義に陥ることなく、真に必要な重要物資に係るグローバルなサプライチェーンの強靱化を図るべきである。一国で全ての必要な製品サービスを確保することは現実的ではない。また、個々の企業の競争関係を度外視した国家の指導による国際的分業は計画経済の非効率に陥るおそれがある。日本の経済活動や国民生活に不可欠と

考えられる重要物資のサプライチェーン強靱化等を図るに際しては、関係する外国企業等に対しても国際協力銀行（JBIC）を含め、我が国の公的金融を活用できるようにその機能強化を図るべきである。他方、サプライチェーン強靱化のための国内投資を促す産業政策においては、市場原理による規律が働くように、補助金のみには依存せず、出資等を軸とした支援を活用すべきである。（提言2）

第三に、「経済的威圧」を抑止して、結果として自由経済を擁護するためには、日本として対抗措置に関する法令を早急に整備すべきである。EUでも、同様の検討が進められており、また中国ではすでに外国から威圧を受けた場合の対抗措置に関する「外国制裁法」が制定・施行されている。（提言3）

第四に、国際投資や国際通貨制度の面における中国の動きに対応する必要がある。投資の分野では、発展途上国のインフラ需要に対応する中国による不透明・不公正な投資が横行しており、「債務の罠」問題が深刻化している。こうした不公正な投資に依存しない形で旺盛なインフラ需要に応えるための資金供給システムの強化を進めるべきである。また、中国は、米国の経済制裁の影響を軽減するために人民元の国際化など脱ドル化の取組を継続しており、中長期的に人民元の使用領域が拡大していく可能性は否定できない。国際通貨制度の安定を損なうことがないよう留意が必要である。（提言4）

（我が国自身の強化策の推進）

我が国として、技術開発とその産業化に関する政策も、経済安全保障の観点から見直しが求められる。かつて、我が国では、明治期の殖産興業政策、先の大戦後の産業政策、と国家主導の産業政策が展開され成功した歴史を有する。しかしながら、1980年代後半以降、新自由主義の風潮が高まり、また日本経済の一人勝ちとも言うべき情勢への国際的な警戒感が高まる中、政府による技術開発や産業化への関与自体への批判的意見が強まってきた。

しかし、昨今の「経済安全保障」の議論においては、かつては産業政策自体に批判的であった米国等でも産業政策の必要性が指摘され、実際に展開されるようになってきた。こうした中、我が国においても、自らの技術開発や産業の力を強化するため、あらためて産業政策を展開すべきである。

第一に、技術力強化のための政策展開である。米国ではDARPA（国防高等研究計画局）において産官学の優れた人材を結集して取組を進めている。中国は「中国製造2025」においてイノベーション能力の向上を最優先課題に据えて研

究開発投資の伸び率年平均7%以上を目指し、宇宙、サイバー、人工知能などの「新興領域」において軍民融合を重点的に推進している。我が国では「経済安全保障推進法」において先端的な重要技術の開発に関する官民協力が一つの柱となっており、また技術開発予算も拡大しているところであるが、相応の成果をあげていくためには従来とは異なる発想と制度・組織に基づく取組が必要である。具体的には、米国のDARPAをモデルとして「日本版DARPA」を創設すべきである。同趣旨の取組は従来から進められてきたが、必ずしも成功しているとは言えない。その要因は、失敗を許さない評価・管理制度等にあるとの指摘もあり、そうした指摘を踏まえた取組が求められる。(提言5)

第二に、技術情報の流出防止の徹底である。人の面からはセキュリティ・クリアランス制度の導入の必要性が指摘されているが、そこにとどまらず、技術情報管理に求められる制度や物的施設(物的保全)まで含めた民間企業向けのガイドラインを政府として作成・提示すべきである。また、機微な技術情報を有する企業の把握等を含めて関係省庁の連携を徹底する必要がある。(提言6)

第三に、我が国自衛のために必要な防衛産業の生産基盤・技術基盤の確保である。我が国の防衛産業の基盤は憂慮すべき状況にあり、有事の際の継戦能力維持等の観点から、防衛産業の基盤強化を図るべきである。そのため、産業としてのスケールメリットを追求するとともに、安全保障上必要な国内生産基盤の維持のために必要な支援を実施すべきである。(提言7)

第四に、「経済安全保障推進法」では、安全保障上の機微な発明に係る特許手続きにおいて情報が開示・漏洩することを防止しつつ、特許法上の権利を担保するため、特許出願の非公表制度を導入した。しかし、同法68条では、出願自体の「放棄」「取り下げ」が可能とされており、民間企業は当該技術を不正競争防止法上の営業秘密として扱うこともできる。このような制度の下で、経済安全保障法制の本旨を失わせないように、民間企業に対して十分な配慮を求めるとともに、運用状況を点検して必要な場合には法改正も視野に入れるべきである。(提言8)

(経済と安全保障の適切なバランスを図るための体制整備)

以上に加えて、経済安全保障政策の推進に際しては、経済と安全保障の適切なバランスを図るための体制整備が必要である。

第一に、政策当局と民間事業者との間における官民対話のシステムを恒常的

に設定すべきである。そもそも経済安全保障は、「経済の論理」と「安全保障の論理」のバランスをいかに図るかという本質的課題を有しており、それぞれの現場のプレイヤーである民間事業者と政府との間のコミュニケーションは不可欠である。実際問題としても、経済安全保障政策の展開に対して、受動的な姿勢にとどまる民間事業者も多い。官民対話を通じて、経済安全保障の当事者としての認識を民間事業者も持つようになることによって、実効的な経済安全保障政策が展開できる。また、恒常的な官民対話を通じて、事業活動に影響を与える政策動向に関する民間事業者の予見可能性を高めることにつながるものが期待される。(提言9)

第二に、経済安全保障政策を的確に展開するために、司令塔機能を明確にして経済を司る官庁と安全保障を司る官庁との間の一種の「壁」を克服するとともに、専門性を求められる執行現場の能力を質と量の両面から強化すべきである。例えば、経済安全保障の観点から、海外からの対内直接投資について審査を厳正に行うことが求められるが、その審査体制の現状には心もとないところがある。審査の実効性を確保する観点から、体制を強化すべきである。(提言10)

提言1 「信頼」に基づく国際経済秩序の再構築

国際経済秩序を「信頼」を基にして再構築していくための取組を進めるために、「信頼」できる国家間での連携が不可欠である。ここでいう「信頼」とは、自由経済主義におけるルールを遵守することに関する「信頼」である。自由や民主主義を価値として共有することは、そうした「信頼」の基礎ではあるが、十全に自由で民主的な状態への途上にある国家であっても、そうした「信頼」を有することはあり得る。目指すべき国際経済秩序は、互恵的でオープンなものであるが、ルールに違背する振る舞いを抑止する仕組みを備えているべきである。そうした国際経済秩序の実現のための取組は、G7、日米経済版2+2、IPEFなどの場を活用して「信頼」できる国家グループで進めていくべきである。

1 具体的内容

既存の国際経済秩序が挑戦にさらされる中、米ソ冷戦後に追求されてきた自由経済主義のグローバルな徹底のみをさらに推し進めることは許されない。経済と安全保障との現実的な両立を図り、国際経済秩序を持続的で安定的なものとしてその果実を互恵的に享受するために、国際経済秩序を再構築していく必要がある。

目指すべき新たな国際経済秩序は、自由市場主義に基づく互恵的なものであり、特定の国をアприオリには排除しないオープンなものである一方、経済を自国の政治的目的のために利用するといった行為を禁じ、そうしたルールを順守することを担保するために、相応の制裁を備えることで秩序を乱すルール違背を「抑止」すべきである。

そうした国際経済秩序を実現するためには、自由市場主義に依拠する国際経済秩序を守る点において「信頼」できる国家が米国を「ハブ」として連携し、国際公共財としての新たな国際経済秩序を供給していくことが現実的である。ここでいう「信頼」とは、自由市場主義におけるルールを遵守することに関する「信頼」である。自由や民主主義を価値として共有することは、そうした「信頼」の基礎ではあるが、十全に自由で民主的な状態への途上にある国家（すなわち、現状においては必ずしも十分に自由で民主的であるとは言えない国家であっても、将来的にはそうなることが期待される国家）であっても、そ

うした「信頼」を有することはあり得る。現時点において、自由や民主主義といった価値を十分に共有できていないことだけをもって、新たな国際経済秩序の実現作業から排除することは適切ではない。日本も「信頼」できる国家の一員として、WTOが十分に機能しない現実を直視し、G7、日米経済版2+2、IPEFなどの場を活用して取組を進めるべきである。

2 背景

(1) 挑戦を受ける国際経済秩序

自由市場主義に立脚する国際経済秩序は、互恵的な経済関係をグローバルに拡大させて経済発展に資するとともに、経済的相互依存関係の深化を通じて平和と安全をもたらすことまで期待する議論もあった（参考1）。

しかしながら、例えば中国は、経済的相互依存関係を戦略的に進め、政治的な武器として利用することを志向し、「経済的威圧」を多く発動させるなどしている。

こうした振る舞いは、既存の国際経済秩序への挑戦であり、2022年6月26日には岸田首相がG7サミットにおいて経済安全保障分野での連携強化が不可欠だと問題を提起し、中国を念頭に「経済的威圧」に対しG7が明確な立場を示すべきだと呼びかけるなど、国際的な抗議・批判の対象となっている。しかし、WTOに期待されるべき紛争解決手続きが機能不全を来しているなど（参考2）、従前の国際経済ルールはこうした異質な振る舞いによる挑戦に対して必ずしも十分に有効に機能していない。

そもそも現行の国際経済ルールは、米ソ冷戦期において、東西間の経済関係が無視し得るほど小さいという環境の下、西側諸国間で形成された。当時は、ルールの前提や順守に関して共通の理解が存在したと言え、厳しい交渉等であっても国際経済秩序を根本的に乱す振る舞いはなかった。しかし、その後、いわゆる関与政策の下、ロシアや中国がいわば途中から参加することで異質性が持ち込まれ、ルールに基づく国際経済秩序自体が揺らぐ現実には私たちは直面している。

(2) 「信頼」に基づく国際経済秩序の再構築

こうした新しい現実に対処するために、「信頼」に基づいて国際経済秩序を再構築する必要がある。そこでは、自由経済一辺倒ではなく、経済と安全保障の現実的な両立を図ることで、逆説的ではあるが、互恵的な自由経済システム

を守ることを本旨としなくてはならない。

ここで言う「信頼」とは、国際経済秩序を持続的で安定的なものとしてその果実を互恵的に享受することを共通の利益として認め、そのためのルールを順守することに関する「信頼」である。この意味での「信頼」を担保するため、経済をツールとして自国の政治的利益のために利用しようとする振る舞い等に対してはルールへの違背として制裁が準備されるべきである。

この制裁は、WTOにおける紛争当事国同士の間における報復関税といったものとは異なり、国際経済秩序全体を守るという観点から、集団的なものであるべきである。かかる制裁を事前に準備して明確にしておくことで、「信頼」を裏切るような振る舞いを「抑止」することを期待すべきである。

他方で、目指すべき新たな国際経済秩序は、自由市場主義に立脚するものであって、特定の国に対してア priori に閉ざされるべきものではない。かつてのブロック経済化とは異なる。自由市場主義に基づくルールに依拠する国際経済秩序を守る上での「信頼」は、自由と民主主義の価値を共有する者の中で成立しやすいことは確かだが、それだけに限定されるわけではない。

そもそも、自由と民主主義を特定地域の文化価値とする「文化決定論」は我々の取るどころではなく、むしろ人類共通の論理の行き着くところに自由と民主主義はある。我々が目指すべき新たな国際経済秩序は、こうした普遍的価値を体現するものとして想定されるものである以上、その論理的帰結として閉鎖的なものであってはならない。

また、国際経済システムがオープンであることで、実際の効果としても、より広い範囲での最適化を通じた経済的利益がもたらされるとともに、現時点で自由主義と民主主義の普遍的価値を十分に共有するに至っていない国の異質な振る舞いをコントロールできることが期待される。

あわせて、いわゆるグローバルサウスに対しては、新たな国際経済秩序においても特恵的な扱い、先進国市場へのアクセス、知的支援の供与、等が検討されるべきである。グローバルな経済的利益の拡大とともに、新たな国際経済秩序に対する支持を拡大させ、より安定的で持続的な国際経済秩序の構築が期待されるからである。

ここで、国際経済システムをオープンなものとすることで、経済安全保障上の脆弱性をもたらしてしまうのではないかとの懸念が指摘されるかもしれない。この点については、ジョセフ・ナイとロバート・コヘインが論じた相互依存の「敏感性」と「脆弱性」の区別が重要であり、システムがオープンである

ことは、相互依存関係の「敏感性」を高めることになるが、そのことが直ちに「脆弱性」をもたらすわけではない。経済安全保障の必要性に応じて、敏感であっても脆弱でない仕組み（備蓄の活用など）を導入することをあわせて考えていけばよい。

（信頼できる国家グループによる国際公共財としての国際経済秩序の供給）

目指すべき国際経済秩序は、オープンなものであるべきだが、基礎となるルールの形成は、現時点において「信頼」できる国家間における連携の下、進められるべきである。この観点からは、G7、日米経済版2+2、IPEFなどの場を活用していくことが現実的である。

ここで提言する「信頼」に基づく新たな国際経済秩序は、一種の国際公共財である。第二次世界大戦後に圧倒的な覇権国として国際公共財の供給者となった米国は、その相対的な地位を減じているが、現時点において「信頼」できる国々のリーダーとしての機能を発揮することは十分に期待できる。米国をいわば「ハブ」とする「国際公共財供給グループ」をG7、日米経済版2+2、IPEFなどの場を通じて形成していくべきである。その際には、「ハブ」となる米国がグループ内の調整をリーダーシップを持って行う一方、日本がグループの一員としての責務を積極的に担うことが求められる。

（参考1）経済的相互依存関係と安全保障の関係を巡る議論

カントは利己心に基づく商業的平和論を主張した。19世紀に4回にわたって組閣したグラッドストーン英国首相が「経済相互依存は戦争を回避する圧倒的インセンティブを提供している」としたのは、こうした考え方の延長として理解されよう。さらにマイケル・ドイルは、19世紀以降の戦争に関する実証分析を行い「自由主義的民主国家は互いに戦争しない」と主張した。こうした考え方に対して、ケネス・ウォルツは、第一次世界大戦によって相互依存が平和を促進するという考え方が誤っていることは決定的に示されたと述べた。また、ジェフェリー・ブレイニーは、以上のような経済的依存関係が平和の要因となるとの考え方に対して、平和が経済的依存関係を深めると主張した。さらに、ロバート・ギルピンは、平和と経済的依存関係の両者に因果関係はなく、覇権国家の存在が自由経済システム（そこから生まれる経済的依存関係）と国際平和の双方をもたらすという覇権安定論を提示した。

(参考2) WTO の機能不全

WTO 上級委員会は、4 年任期（1 回に限り再任可能）の 7 人の委員で構成され、通常、個別委員の任期満了前に新しい委員の選任手続を実施する。2019 年 12 月 10 日に 2 人の委員の任期満了以来、審理を行うための 3 人の定足数を満たせなくなり、事実上、機能が停止している。2020 年 11 月には残り 1 人の委員任期が満了し、上級委員会は空席の状態となっている。上級委員の選任手続が開始されるには、全 WTO 加盟国のコンセンサスが必要だが、米国の反対によりそのめどは立っていない。

提言2 重要物資に関わるサプライチェーン強靱化推進

一国主義に陥ることなく、真に必要な重要物資に係るグローバルなサプライチェーンの強靱化を図るべきである。一国で全ての必要な製品・サービスの確保することは現実的ではない。また、個々の企業の競争関係を度外視した国家の指導による国際分業は計画経済の非効率に陥るおそれがある。日本の経済活動や国民生活に不可欠と考えられる重要物資のサプライチェーン強靱化等を図るに際しては、関係する外国企業等に対しても、国際協力銀行（JBIC）を含め、我が国の公的金融を活用できるようにその機能強化を図るべきである。他方、サプライチェーン強靱化のための国内投資を促す産業政策においては、市場原理による規律が働くように、補助金のみならず、出資等を軸とした支援を活用すべきである。

1 信頼できるパートナーとの協力関係構築を通じたサプライチェーン強靱化 (1) 具体的内容

これまで、我が国を含む産業・企業のサプライチェーンは経済合理性を追求する中で、国際的な発展を遂げてきた。また、その前提として市場原理（マーケット・メカニズム）や、自由かつ健全な競争関係に対する尊重があった。

しかし、覇権主義的な動きを強める中国やロシアは市場原理を歪曲し、「経済の論理」とは異なる政治的思惑で動き、結果として従来の競争関係を阻害する懸念が高まっている。

こうした問題認識の下、これら価値観の異なる国々による異質な動きがこれまでにない不確実性を生むおそれがあることを民間事業者も認識し、重要物資を含むサプライチェーンの強靱化に努めるべきである。

このため、我が国は国際経済秩序の維持の前提となるルール遵守の面で信頼できる国家と連携・協力して、それらの国々で構成される安定したサプライチェーン構築を推進すべきである。また、国家の安全や国民生活に不可欠な物資については国家介入も視野に入れた対応が必要になることに留意する必要がある。

他方で、単独国で全てのサプライチェーンを完結することが困難である現実も考慮すると、信頼できる国々に限定して、市場原理に基づくサプライチェーンを構築することが現実的な選択肢である。そうした市場原理に基づくサプラ

イチェーンを効率的に活用・運営するためには、信頼できる国家間で重要物資に関わる需給動向などのデータ・情報を共有する必要がある。

こうして共有した在庫情報を活用した在庫融通の仕組みを整備すべきである。どこの国にどの程度の在庫余剰があるのか、迅速に把握できるデータベースを民間事業者の協力を得て整備する必要がある。この在庫情報に基づき、どの国からどの程度の在庫供給が得られるのか、民間事業者のビジネス展開の予測可能性を高める具体的なシステムを確立するべきである。

(参考1) 在庫融通

在庫融通自体は一般に民間事業者間で行われている（供給余力をもつ事業者がその在庫の範囲内で需要事業者に対して当該物資を供給すること）が、ここでは経済安全保障上の重要物資について政府が外国における供給余力をもつ民間事業者の在庫情報の共有を経て、その在庫の範囲で外国企業から重要物資の供給を得ることを指す。

(2) 背景

(ア) 国際分業の現状

経済安全保障上の重要物資の多くは単独国が全てのサプライチェーンを賄っている訳ではなく、原料・部品やそれらの生産設備や工程についての多国間での分業によって成り立っている。例えば、半導体産業については我が国の他、欧米、台湾、韓国などの主要メーカーによる「高度な国際分業」を通じて効率的な世界供給体制が確立している。これらの国際分業に関わる需給バランス調整は市場原理（マーケット・メカニズム）に基づき行われている。

(イ) 需給変動の影響

経済安全保障上の重要物資であっても、その需給バランスは市場原理に基づいて調整されている。例えば、半導体産業については過去の経験則から、シリコンサイクルと呼ばれる需給変動を繰り返し、需要下降局面では過度な設備投資が深刻なモノ余りを引き起こし、半導体メーカーの収益を圧迫する傾向が顕著である。

近年、経済安全保障政策の一環として、我が国の同志国のみならず、中国なども政府主導で国内半導体産業支援を強化している。こうした動きは

各国政府が自らの政策判断や自国産業界の要望・ニーズを反映する形で国策として展開されているが、世界市場全体としての半導体の需給バランスに対する意識は総じて希薄である点には留意すべきである。

(参考2) シリコンサイクル

半導体産業特有の周期的に繰り返される好不況の景気変動。サプライチェーンに絡む事業者が複雑・多様で、生産工期が長い半導体産業では、設備投資や在庫管理のタイミング調整は極めて困難であり、好況期には需要が集中的に高まり、モノ不足となる半面、不況期には需要が減退して供給過剰状態に陥る傾向がある。半導体産業で利用される生産設備には莫大な投資を必要とするものもあるため、一旦投資し、設備稼働が始まると、需要とは無関係に操業を維持せざるを得ず、経営効率の長期的な維持は難しい。

(ウ) 米国政府の取組

米国商務省は2021年9月24日付「半導体サプライチェーンのリスクに関わる意見公募（パブリック・コメント）告示」の中で、利害関係者に対して具体的なデータ・情報提出を要請した。これは半導体サプライチェーンの様々な関係者間の情報を把握してサプライチェーンにおけるボトルネックを調査し、潜在的な課題を特定することを目的としている。国内外の半導体事業関係企業が対象となっており、機種毎の極めて精緻なデータ・情報の提出を求めている。

この中の設問には、主要製品に関わる標準在庫の状況と在庫日数の提出も含まれており、半導体のサプライチェーン強靱化も念頭に、米国商務省が具体的な在庫情報の管理を重視しているものと考えられる。

2 国際協力銀行(JBIC)を含む公的金融の機能強化

(1) 具体的内容

日本の経済活動や国民生活に不可欠と考えられる重要物資のサプライチェーン強靱化等を図るに際しては、日本企業の直接的参加がない場合においても、JBICを含め、我が国の公的金融を活用できるようにその機能強化を図る。

JBICについては、日本の経済活動や国民生活に必須の重要物資・技術のサプライチェーンや産業基盤を支える外国企業等に対しても金融支援を行うことを

可能とする法律改正が今年4月に行われたところである。この機能強化を支えるための組織や人員の量的・質的な強化を行う必要がある。（「目利き能力」の向上を含む。）

JBIC以外の公的金融等（国際協力機構（JICA）、日本貿易保険（NEXI）、官民投資ファンド（海外交通・都市開発事業支援機構（JOIN）、海外通信・放送・郵便事業支援機構（JICT））においても、同様の業務を行うための強化を図る。

（2）背景

日本の経済活動や国民生活に不可欠と考えられる重要物資のサプライチェーンの一部には、日本企業による出融資や取引がない、すなわち日本企業の海外展開と直接関係がない部分があることも想定される。

JBICの業務は、原則として海外展開を行う日本企業への金融支援であるが、4つの目的（ミッション）（①資源確保、②国際競争力の維持・向上、③地球環境保全、④金融秩序混乱への対応）に該当する場合は国際機関や外国企業への金融支援は可能である。しかしながら、重要物資のサプライチェーンの強靱化の案件で日本企業が直接関係しない場合、上記の目的に該当するとは限らない。

一方、既に重要なインフラ投資の分野では、同志国間で連携が行われている。例として、海底ケーブルの案件がある。米国・シンガポール間を結ぶ海底ケーブル建設が2022年末を目標に計画され、NECが受注することとなった。これに対して米国企業が共同で出資するとともに米国の国際開発金融公社がこれに融資することとなった。パラオ国営公社はこの本線ケーブルから更にパラオを結ぶ支線敷設を計画したが、これに対してはJBICがNECからの購入費用を融資するとともに、米国、豪州は贈与や技術協力を通じて協力することとなった。

本件については、NECという日本企業が参画しているため、JBICが関与することが可能であった。一方、日本にとって重要な物資のサプライチェーンの強化や重要なインフラ投資のために国際的な連携が必要な場面において日本企業の直接的な参画がない場合には、JBICは関与できなかった。今般、株式会社国際協力銀行法が改正され（令和5年4月7日成立）、JBICに関しては法制面の問題は解決したが、他の公的金融機関等についても同様の関与ができるよう必要な手当をするべきである。

なお JBIC が日本企業の海外展開を支援する際には、当該企業に融資を行う民間金融機関と協調して融資を行うため、JBIC の業務遂行上の判断の前提として民間金融機関の情報分析と判断がある。一方、日本の企業の直接的な参画がない場合は、JBIC が独自に情報収集、分析、判断を行う必要がある。これを十全に行うためには JBIC の組織体制、人材を拡充していわゆる目利き能力を拡充する必要がある。

政府は、サプライチェーンの強靱化に JBIC が貢献することを期待し、そのための機能強化を図る方針である。骨太の方針 2022 や「新しい資本主義実行計画」フォローアップ等では、インフラシステム海外展開戦略の文脈から、「不透明な国際経済情勢下で先進分野や日本が強みを持つ分野の企業の海外展開や脱炭素化・サプライチェーンの強靱化を推進」するため、JBIC を含めた「公的金融の機能強化」や、より幅広いリスクマネーの供給が指摘されている。

サプライチェーンの強靱化には、「経済安全保障推進法」に規定される国内における体制整備、日本企業の海外ビジネス展開を通じた重要物資の安定供給確保、基幹インフラ機能構築に加えて、日本企業が直接参画しない場合を含め同盟国・同志国との国際連携の活用が必要な場合が想定されることから、これに備えるため、必要な法整備や目利き能力の拡充といった公的金融等の機能強化が求められる。

(参考 1) JBIC の規模

2022 年 3 月末現在の出融資残高は約 15 兆円、2021 年度の出融資等の規模は約 2 兆円、職員数約 700 人である。

(参考 2) 「新しい資本主義実行計画」フォローアップ (2022 年 6 月 4 日閣議決定)

3. 企業の海外ビジネス投資の促進

新しい資本主義実行計画に基づき、同計画に記載する施策のほか、以下の具体的施策を講ずる。

(インフラシステム海外展開)

不透明な国際経済情勢下で先進分野や日本が強みを持つ分野の企業の海外展開や脱炭素化・サプライチェーンの強靱化を推進するため、JBIC は

新たな融資制度の創設と先進国業務の対象業種の拡充などの機能強化により、より幅広くリスクマネーを供給する。

3 官民投資ファンドの創設

(1) 具体的内容

国内投資の支援にあたっては、国際競争の状況や企業経営の状況に応じた市場原理による規律を働かせた支援判断になるよう、公設民営の官民投資ファンドを創設する。

この投資ファンドは、①日本国内に投資を行う海外有志国の企業と日本企業のJVに対する出資支援、②企業経営の構造改革が伴うものであればハンズオン出資（取締役派遣等）、③国際競争力の維持強化に向けた輸出力強化に向けた出資支援などを、民間出身の実績ある投資プロフェッショナルが厳しい守秘義務を負って、安全保障関係府省庁と情報共有をしつつ、事業特性に応じて実施する。

(2) 背景

(ア) 「経済安全保障推進法」における特定重要物資の位置づけ

「経済安全保障推進法」では、「国民の生存に必要不可欠又は広く国民生活・経済活動が依拠している重要な物資で、当該物資又はその原材料等を外部に過度に依存し、又は依存するおそれがある場合において、外部の行為により国家及び国民の安全を損なう事態を未然に防止するため、安定供給の確保を図ることが特に必要と認められる物資」を特定重要物資として指定し、調査研究や、事業者に対する国の支援を行うことができる。

事業者に対する国の支援方法は、研究開発（委託）や設備投資（補助）が想定されている。

(イ) 支援の問題点：政府支援は委託と補助しかないのか

事業者に対する国の支援方法は、研究開発（委託）や設備投資（補助）が想定されている。

しかし、研究開発の委託をしても事業化を担う事業者が経営上の問題を抱えていると、事業化が困難となっても、政府は手も足も出ない。

設備投資の補助については、事業を通じて収益をあげることになり、例えば半導体等の市況変化が激しい業態では、市場動向によっては高収益を生む

ことがあるが、そのリターンを補助金適正化法に基づく方法でしか政府は回収できない。

(ウ) 官民投資ファンドの必要性と留意事項

経済安全保障に関わる重要物資の生産のための投資は、民間企業によって平時を前提にグローバルに最適化が図られている。一方、有事に備えることを前提とした生産拠点の展開を考えると国内生産はより大きくなるはずである。したがって、現時点では国内生産への民間の投資は不十分であると考えられる。平時が続く蓋然性が高い短期においては、割高な国内生産コストを上回るリターンが得られにくく、投資としてはリスクが高い。一方、中期的には有事が発生する蓋然性が一定以上見込まれ、有事には生産品価格にプレミアムが上乘せ可能されることから、割高な国内生産であっても十分なリターンが見込める。また、例えば半導体を見ればわかるように、デジタル化で需要が底堅く高まっているものの、世界的な政府補助金競争が発生しているなど、需給状況は刻々と変化している。政府支援を効率的に行うためには民間市場原理による一定の規律を働かせることも重要である。このため、官民投資ファンドという形態で支援することが適当である。

ただし、出資というスキームはリスクも高く、失敗も多い。歴史的には、米国からの基礎研究ただ乗り論から創設した「研究技術基盤促進センター」は、基礎研究を出資形態で支援し、知財ライセンス収入で回収する、事業選定は政府が行うというビジネスモデルにより、約 3000 億円を投資したが、ほとんど資金回収できず、研究開発成果の事業化も必ずしもうまく行かず現在に至る。これからの反省として、産業革新機構等の官民ファンドは、公設民営で、投資を担う人材は民間の実績あるプロフェッショナルとして個別案件には政府は介入せず、投資ストラクチャーはあらかじめ定めず個別案件に応じて民間ノウハウを活用して柔軟に設計可能とするなど反省を制度設計に反映している。

一方、その他官民ファンドには必ずしも順調にっていないものもあり、投資対象は広くポートフォリオを持てるようにすることなど、さらなる反省の反映が必要である。それでもなお、産業革新機構も含めた全ての官民ファンド全体でいえば、その投資先による事業成果まで含めれば、研究開発委託・補助金支援よりも、社会的便益・経済的便益ともに高いと考えられることは、今一度前向きに評価すべきである。

なお、国庫との関係では、国債利回り以上の期待収益率として、それ以上のリターンがあった場合には、経済安全保障への再投資を行うことも可能となる。(現行の官民ファンドとは異なり、設置期限を設ける必要は、必ずしもない。)

提言3 「経済的威圧」の抑止

「経済的威圧」を抑止して、結果として自由経済を擁護するために、日本として対抗措置に関する法令を早急に整備すべきである。EUでも、同様の検討が進められており、また中国ではすでに外国から威圧を受けた場合の対抗措置に関する「外国制裁法」が制定・施行されている。

1 具体的内容

「経済的威圧」を抑止するために、日本においても「経済的威圧」に対する対抗措置を早急に法制度化し、これを積極的に対外的に明らかにする。EUは、「WTOに適合的な国際慣習法上認められた措置として「経済的威圧」に対する対抗措置を準備する」というロジックの下で具体的な制度を検討している。日本もこれを参考とするべきである。

これは結果として自由主義経済を守ることにもつながる。また、経済的な「大国」である日本として、他国からの「経済的威圧」を受ける前にこれを「抑止」することは大きな意義がある。「経済的威圧」と対抗措置が重なりエスカレートしていくと自由な経済活動の前提である予見可能性が毀損されていくとともに国際経済活動自体が縮小しかねず、「経済的威圧」自体を抑止していくことが極めて重要であるとともに、「大国」であるがゆえに、有効な抑止力を保持することも可能であると考えられる。「経済的威圧」に対する報復措置がWTOルールなどにおいて問題とならないよう、国際ルール自体を見直すことも必要であろう。

あわせて、米国やEUと連携して、「経済的威圧」に対する対抗措置を有効に機能させる仕組みをルール化するとともに、他国（特にいわゆる中間国）が「経済的威圧」にさらされた場合、その影響を緩和するための支援策を準備する。特にいわゆる「小国」は自身が対抗措置を準備したとしても、経済的に非対称的な関係にある場合、抑止力は発揮できない。中間国（被害国）への救済措置の整備を図るための「Countering Economic Coercion Act of 2022」が米国において提案され、「2023年度国防授權法」においては中国の経済的威圧を受けた国や企業を支援することが定められている。米国等と協調して、自らの対抗措置を準備することが有効ではない「小国」に対する「経済的威圧」の実効性を減じるような支援を行い、自由市場主義的な国際経済

のガバナンスを徹底する取組を我が国としても志向すべきである。

ラテン語の警句に、*Si vis pacem, para bellum* という。「汝平和を欲さば、戦への備えをせよ」である。その意味合いは様々に語られるが、「抑止」の勧めとして理解することも許されるだろう。「経済的威圧」が発動されて自由経済が揺らぐ世界よりも、対抗措置が用意されることで「抑止」が奏功し、自由経済が結果として守られている世界の方が望ましい。

2 背景

(1) 活発化する「経済的威圧」

経済安全保障政策を考える上で、貿易や投資といった経済活動を政治的・外交的な圧力として利用する「経済的威圧」(economic coercion)への対応が重要性を増している。

「経済的威圧」とは、「経済的な影響力の有害な使用」(日米経済版2+2)、「正当な主権的選択を妨害し、貿易又は投資に影響する措置を適用又は適用すると威嚇する行為」(EU「反威圧手段規則案」)、などとされる行為である。

日本が関わる「経済的威圧」の具体的な事例としては、2010年、海上保安庁巡視船に意図的に衝突した中国漁船船長の逮捕・勾留に対する圧力として、中国からのレアアースの輸出が制限されたケースがある。本件について、日本はWTOへの提訴を行い、2014年に上級委員会が結審している(日本が勝訴)。

その他の近年の「経済的威圧」の事例としては、2020年、COVID19の発生源に関する独立調査をオーストラリアが主張したことに対して、中国が牛肉・大麦・ワイン等のオーストラリアからの輸入を制限した件がある。その際、中国は、当該輸入制限によって中国市場でのシェアを拡大させているのがオーストラリアの「同志国」であるとの主張を行い、国際的な連携による対抗を阻害することまでを試みた。

2021年には、リトアニアが台湾の代表機関に「台北」ではなく「台湾」の名称を使用することを認めたことに対して、中国はリトアニアとの貿易を制限するという「経済的威圧」を行った。台湾と外交関係のない国は、中国への配慮から「台湾」の名称の使用を認めないことが通例であるため、リトアニアの決定は異例のことであった。中国は、これに対して、駐リトアニア中国大使の本国への呼び戻しを含む対応を取り、そうした対応の一環として貿

易制限にまで踏み込んだ。リトアニア産品が中国税関で止められる事例や、リトアニアからの輸入許可申請が中国に却下される事例、中国に輸出する EU 企業がサプライチェーンからリトアニア産の部品を排除するよう圧力を受ける事例が発生したことを受けて、EU は 2022 年 1 月 27 日、中国がリトアニア産品に差別的な輸入制限を課しているとして WTO への提訴に踏み切っている。

(2) 経済的威圧への対抗措置

このような「経済的威圧」の事例が活発化していることに対して、国際的な関心・警戒が高まっており、G7 サミットや日米経済版 2 + 2 でも議論がなされている。また、米国、EU、中国は、「経済的威圧」に対する具体的な対抗措置を用意している。

2022 年 6 月 26 日、岸田首相は G7 サミットにおいて、経済安全保障分野での連携強化が不可欠だと問題を提起し、中国を念頭に、「経済的威圧」に対し G7 が明確な立場を示すべきだと呼びかけた。

また、2022 年 7 月 29 日には、日米経済版 2 プラス 2 の初会合が米ワシントンで開催され、「経済的威圧」を強める中国を念頭に「経済的な影響力の有害な使用について、深刻な懸念と反対」を明記した共同声明が発表された。

このような国際的な非難的声明によって「経済的威圧」を牽制することも当然に必要であり、継続していくことが重要だと考えられるが、それだけで「経済的威圧」に関する問題が解決するとは思われない。WTO の紛争解決手続きは上級委員会の新委員の選任手続きが停滞し機能していない。

こうした中、米国や中国は、より具体的な対抗措置を用意しており、EU も同様の対抗措置を検討している。以下において「経済的威圧」に対する対抗措置に関する EU、米国、中国の状況を概観する。なお、ここで対抗措置と呼ぶのは、「経済的威圧」に影響を減じるための対応策や事後的な是正措置ではなく、「経済的威圧」が行われた場合の報復ないしは制裁措置として用意されるものである。

(ア) EU

2020 年の EU 通商執行規則の改定過程において、欧州議会及び多数の EU 構成国から「経済的威圧」に対する懸念が表明され、2021 年 2 月 12 日付の

執行規則改正時の欧州委員会・欧州理事会・欧州議会による共同宣言により法制化が本格化した。EU は、慣習国際法は、国際法上の根拠がない場合に他の国際法主体に対する一定の類型の干渉を禁止しており、「経済的威圧」はこれに違反すると解する一方、国際法違反を構成する「威圧」に対する対抗措置の実施は慣習国際法上の権利であるとの理解をしている。これを前提として、域外国による EU に対する「経済的威圧」への対抗措置（関税賦課、輸出入制限等）の実施を可能にする「反威圧手段規則案」を 2021 年 12 月 8 日に発表した。

（イ）米国

通商法第 301 条（1988 年追加）において、貿易協定違反や米国政府が不公正と判断した他国の措置について、貿易協定上の特惠措置の停止や輸入制限措置などの貿易制裁を行う権限を、USTR に与えている（DSU (Dispute Settlement Understanding: WTO 協定下における紛争解決手続きに係る規律) に整合的に運用することを大統領の議会に対する行政行動宣言で約束）。

また、通商拡大法第 232 条（1962 年制定）において、商務省が調査の結果、特定品目の輸入が国家安全保障に脅威を与えると結論付け、大統領も脅威を認定した場合、大統領に対して同品目への追加関税の発動など輸入制限措置を取る権限を与えている。

更に、2023 年度国防授權法第 5514 条においては、政府横断的な「経済的威圧タスクフォース」を設置し、中国による経済的威圧行為に対する政府の統合戦略の監督をさせることとしている。具体的には、タスクフォースは、中国による経済的威圧に対抗する努力を続けていく上で、①経済的威圧の米国の国益への影響の評価、対応のあり方についての提言、そのための政府機関の調整推進、②同盟国・同志国との経済的威圧行為の評価・協調のための協議、③民間部門の関与推進、④同盟国・同志国、民間部門との情報共有等を行うとともに、中国の経済的威圧行為の実態や実行し得る対応策等について、報告書をまとめることとなっている

（ウ）中国

外国制裁法（2021 年 6 月成立・施行）において、「外国国家が国際法及び国際関係の基本準則に違反し、様々な口実によって又はその国の法律に基づき、中国を封じ込め、中国に圧力をかけ、中国公民及び組織に対して差別的な

制限措置を採り、中国の内政に干渉した場合には、中国は、相応の対抗措置を採る権利を有する」としている（第3条）。

具体的な対抗措置としては、①査証の発給停止、入境禁止、査証取消し又は国外追放、②中国国内の動産、不動産及びその他の財産の差押え、押収及び凍結、③中国国内の組織及び個人が対象者と関連の取引、協力等の活動を行うことの禁止又は制限、が規定されている（第6条）。

（3）「経済的威圧」への対応の方向性： 「報復」と「抑止」

ここで述べてきた EU、米国、中国の「経済的威圧」に対する対抗策は、既述のとおり、他国からの「経済的威圧」の影響を減じるための「対応策」や事後的な「是正措置」ではなく、「経済的威圧」を行う他国への「報復」を意図する「対抗措置」である。報復措置が明定されたルールとして公表されることで、他国からの「経済的威圧」を「抑止」する機能を有しているものと理解される。

その論理構造は、「攻撃を受ければ、反撃・報復を行う」ことを予め示すことで、結果として攻撃自体を抑止しようとする軍事的な抑止理論と類似している。かかる論理で抑止を達成するためには、報復が行われることを相手方が認知しており、かつ、その影響を相手方が無視しえないことが条件となる。すなわち、「経済的威圧」を「抑止」して自由経済システムを結果として守るためには、①報復措置をルール化して公表することで報復に関する予見可能性があること、②その報復内容が無視しえない影響を相手方にもたらすものであること、が必要である。

このうち、①については、軍事的な抑止理論とのアナロジーによって理解可能であろう。他方、②については、大国と小国の差異が問題となる。「経済的威圧」が小国に対して行われる場合には、被威圧国からの対抗措置は威圧国にとって大きな影響を与え得ないから、かかる対抗措置の有効性には疑問がある。

先に触れた中国によるリトアニアに対する「経済的威圧」においては、大国である中国と小国であるリトアニアの非対称的な貿易構造を背景として、リトアニアから中国への輸出は 2021 年 12 月には前年比で 9 割以上減少した一方で、中国経済への影響は軽微であった。このような場合に、リトアニアが「報復措置」を整備しても「抑止」機能は発揮されない。EU としての対応が求められた所以である。

また、②については、相手方に無視しえない影響をもたらす対抗措置を制度的に用意することは、一見すると自由経済システムへの脅威とも思われる。

実際、例えば、先述の米国通商法 301 条については、WTO 協定等の国際ルールに基づく多角的な紛争解決手続によらず、自国のみの判断で制裁措置 (retaliatory measures) として関税引上げ等の貿易措置を発動する一方的措置として批判的に理解されることも多い。経済産業省が毎年公表する「不公正貿易白書」では、弊害があり正当化されない「一方的措置」として、米国通商法 301 条は扱われている。

しかし、「経済的威圧」が国策上の手段として用いられる一方で、WTO の紛争解決手続きの機能が十分に発揮されない現状を踏まえれば、「経済的威圧」に対する「対抗措置」を備えることは、「抑止」を通じて結果としては自由経済システムを守ることになる。そうであれば、「経済的威圧」が現実にも多々行われて自由経済システムが脅かされるよりは、「対抗措置」を整備していくことが望ましいと考えられる。

日本が関わる「経済的威圧」の具体的な事例として、海上保安庁巡視船に意図的に衝突した中国漁船船長の逮捕・勾留に対する圧力として、中国からのレアアースの輸出が制限されたケースを挙げた。

本件について、日本は、①代替技術の開発 (例えば、レアアースであるジスプロシウムに代えてネオジム銅合金を利用する高性能磁石を開発してハイブリッド車向けに採用)、②レアアース調達先の多様化 (輸入の 9 割が中国であったところ、2 年後には輸入の絶対量がほぼ半減する中で、中国からの輸入は約 1/4 に減少、中国以外からの輸入は約 2 割増加)、③WTO への提訴 (2014 年に上級委員会が結審、日本が勝訴)、という対応をとった。

これらのうち、①及び②は、「経済的威圧」の影響を減じるための対応策であり、③は WTO ルールに反する行為に対する事後的な是正措置である。いずれも、相応の意義を否定すべきものではないと思われるが、事前に「経済的威圧」を「抑止」することにはならないものであり、自由経済システムが棄損されたことは疑いがない。

なお、WTO への提訴は、当時でも事案発生から結論を得るまで足掛け 4 年という時間がかかっているが、現時点では WTO の紛争解決機能が十全に発揮されない状況にあるため、同様の事案が発生した場合には、事後的な是正措置としてであっても期待が十分には持てない。

我が国では、多国間での自由市場主義を尊重する立場から、米国等のような

「経済的威圧」に対する対抗策が示されていないため、以上のような対応に終始することとなったものと考えられる。対抗措置が用意されておらず、「経済的威圧」を「抑止」することができなかったため、事態発生後の影響を減じる方策と事後的是正措置しか取りえなかったのである。

提言4 インフラ向け資金供給システムの強化と国際通貨制度の安定性確保

国際投資や国際通貨制度の面における中国の動きに対応する必要がある。投資の分野では、発展途上国のインフラ需要に対応する中国による不透明・不公正な投資が横行しており、「債務の罍」問題が深刻化している。こうした不公正な投資に依存しない形で旺盛なインフラ需要に応えるための資金供給システムの強化を進めるべきである。また、中国は、米国の経済制裁の影響を軽減するために人民元の国際化など脱ドル化の取組を継続しており、中長期的に人民元の使用領域が拡大していく可能性は否定できない。国際通貨制度の安定を損なうことがないよう留意が必要である。

1 インフラ向け資金供給システムの強化

(1) 具体的内容

アジア及び世界のインフラ投資の旺盛な需要に応えるべく、世界最大の債権国である日本は引き続き積極的に資金を提供していく役割が求められている。現在、一部の国が主導する借金漬け外交の結果、債務国が返済に滞る「債務の罍」が広がっている。債務国を借金漬けにする不公正・不透明なインフラ投資に代替するべく、日本は、G20でも採択された「質の高いインフラ投資」の4条件、すなわち「開放性」「透明性」「経済性」「債務持続可能性」の原則の重要性を主張してきた。引き続き4条件の重要性を国際社会で主張していくことに加え、インフラ向け資金供給システムを強化するべく、以下の取組を進めることが重要である。

(ア) アジア開発銀行の資金供給体制の強化

日本はアジア開発銀行（ADB）に出資し、歴代の総裁を輩出するなど、アジアで拡大するインフラ需要に応じるADBを全面的に支えてきたが、新型コロナウイルス対応に伴う融資拡大に対して、ADBの資本及び準備金の積み上げが追いついておらず、融資余力が低下している。このため、ADBへの出資国がその議決権比率に応じて追加出資することで、ADBの自己資本を増強し、資金供給力を向上させることが重要である。また、ADBが手掛ける無償のアジア開発基金（ADF）について、一層の拡充に向けて、基金を増強する余地が

あると考えられる。

(イ) ソブリン・ウェルス・ファンドの新設

海外では政府の資金を運用するソブリン・ウェルス・ファンドが積極的な資金運用を行っているが、日本の政府系ファンドは年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）のみである。財政投融资や政府保有株などの政府管理下にある資金や資産を有効活用して、ソブリン・ウェルス・ファンドを設立し、アジアの新興国を含む世界のインフラに投資をすることができれば、世界経済の発展に資するほか、その果実を日本が享受することも可能となる。その際、資金提供の手段は、融資に限定する必要はなく、エクイティや債券、ハイブリッド債、保証、デリバティブなども考えられる。

(2) 背景

日本の対外純資産は3兆6千億ドル（2021年）と世界最大の債権国である。これは長期にわたって日本国内の貯蓄が消費を上回ってきた結果であり、対外投資として海外に資金を提供していることを表している。対外投資は、投資信託、年金基金、保険などを通じて行われている。GDP規模で世界第3位の日本が海外に資金を提供することは、新興国を含む世界経済の成長を促すうえで先進国としての役割を果たしていると評価できる。

中低所得国向けについては、中国が最大の貸し手となっている。最新の世銀の国際債務統計によると、中国の低中所得国向けの貸付額は、2012年の約600億ドルから2020年には約1,700億ドルと急増している。この間、低中所得国の対外債務の国民所得（GNI）比は、22.9%から29.1%に上昇しており、中国の貸付増加と歩調を合わせるように低中所得国の対外債務が増加している。こうした中、低中所得国では、過大な対外債務を返済できなくなる「債務の罍」と呼ばれる状況に追い込まれる事例が出てきている。

「債務の罍」の一例がスリランカである。スリランカの対外債務のGNI比は、2012年の53.2%から2020年には71.8%に上昇した。この間、中国からスリランカへの貸付は27億ドルから68億ドルへと急増し、中国はスリランカに対する最大の債権国となっている。多額の対外債務の返済が困難となったスリランカは、ハンバントタ港を2017年7月より99年間にわたり中国国有企業・招商局港口にリースするに至った。2022年8月には、中国政府は中国軍所属の調査船をハンバントタ港に派遣し、調査を行っている。こうした

中国の動きは、ハンバントタ港を中国軍の軍港として使用するのではないかと懸念を生じさせている。この問題の要因は、①スリランカの対外債務が過剰となり返済が困難化したこと、②過剰債務のリストラクチャリングのためにスリランカが中国に重要な社会資本である港湾の運営権を譲渡したこと、③二国間の貸借契約内容が公開されておらず、スリランカが中国に港湾の運営権を譲渡する事態を国際社会が予見することができなかったこと、である。低中所得国の債務が増加傾向にあり、また、中国が各地で港湾建設を継続していることを鑑みると、今後、スリランカのような事例が増えていく可能性は否定できない。

実際、スリランカ以外でも、中国は世界各地の港湾の運営権や利用権を取得している。その一例が、ギリシャのピレウス港である。中国の海運大手である中国遠洋海運集団有限公司（COSCO）は、ギリシャのピレウス港の用地租借権を2009年に取得し、2016年にピレウス港の一部を運営するピレウス港湾公社（PPA）の株式の過半を取得した。ピレウス港は欧州有数のコンテナ港湾であり、COSCOの経営参加に伴ってコンテナ貨物の取扱量が増加している。中国は巨大経済圏構想「一带一路」の重要拠点としてピレウス港を位置付けており、2019年11月には、習国家主席がピレウス港を訪問し、「一带一路」構想の成功事例であると述べた。これまでのところ、ピレウス港が国際コンテナ港から中国の軍港に変わる動きは窺われないが、同港での過酷な労働環境を背景とした作業員の死亡事故や、港湾の拡張計画についてギリシャの裁判所から違法認定されるなどのトラブルが起きている。ギリシャはEU加盟国の中で最も政府債務の対GDP比率が高く、財政状態が悪化している。COSCOがピレウス港の運営に参画したのは、ギリシャ危機の前年であるが、COSCOがピレウス港の運営の実権を握っていく背景に、ギリシャの財政難があったことは指摘できるだろう。このように、中国は豊富な資金力を背景に、外国の港湾の運営に影響力を持つようになっている。

世界銀行によると、中国による対外投融資は、中国政府や政府系金融機関によって行われている。識者からは、「(中国の) 二国間契約の中には、秘密条項が多い。(中国への) 債務の優先支払い条項や、債務の返済不能時の、石油や鉱物資源、電力での代替支払い条項や港湾使用などの条項が入っている」(坂本正弘(2020年)「中国の対外援助・南南協力と国際債務 -世銀2021債務報告の衝撃」 公益財団法人日本国際フォーラム役員論文)との指摘がある。

今後、「債務の罣」を回避し、新興国の健全な経済発展に繋げていくためには、インフラ向けの資金供給の在り方を見直していくことが必要である。具体的には、インフラ投資の規範の確立と資金供給体制の強化である。

インフラ投資の規範の確立については、「開放性」「透明性」「経済性」「債務持続可能性」の4条件が重要である。この4条件は、これまでも「一帯一路」への協力の前提として日本が主張してきたものであるが、「質の高いインフラ投資に関するG20原則」や「アフリカ開発会議（TICAD）」でも盛り込まれており、国際的に合意を得ている。このため、日本は引き続きG20でこの4条件を踏まえたインフラ投資の重要性を訴えていくほか、自らも率先して実施していく必要がある。4条件に違反する事例があれば、G20で共有するとともに関係国に対して是正を求めていくことが必要である。

資金供給体制の強化については、アジアを中心とした旺盛なインフラ需要に応えるべく、透明で公正な条件で資金提供することが何よりも重要である。現在、国際開発金融機関として、IBRD（世界銀行）、世銀グループのIDA、アジア開発銀行（ADB）、アジアインフラ投資銀行（AIIB）がある。日本はADBに出資し、歴代の総裁を輩出するなど、アジアで拡大するインフラ需要に応じるADBを全面的に支えてきた。しかし、新型コロナウイルス対応に伴う融資拡大に対して、ADBの資本及び準備金の積み上げが追いついておらず、資本利用率が7割を超える水準まで上昇しており、融資余力は低下している。このため、ADB出資国による増資を行い、ADBの資金供給力を向上させることが重要である。増資額は新型コロナで融資額が急増する以前の資本・準備金／融資残高比率を回復する金額が一案である。具体的な増資額は約160億ドル（2兆円）規模となるが、出資各国の議決権比率を変えないよう各出資比率に応じて、増資することが望ましい。その場合、最大の出資国である日本は約20億ドル（約2,600億円）を追加出資することになる。また、ADBが手掛ける無償のアジア開発基金（ADF）について、一層の拡充に向けて基金を増強する余地もあると考えられる。ADFへの最大の拠出国は日本となっており、これを更に積み増すことが、アジア地域の健全な発展に寄与するものと考えられる。

また、日本の強みを生かして、独自の取組を打ち出していくことも有効と考えられる。例えば、日本の政府系ファンドはGPIFのみであるが、世界には政府の資金を運用するソブリン・ウェルス・ファンドが積極的な運用を行っている。財政投融资や政府保有株式などの政府管理下にある資金・資産の有

効活用方法として、日本のソブリン・ウェルス・ファンドを設立して、アジアの新興国を含む世界のインフラや開発案件に投資をすることができれば、世界経済の発展に資するほか、その果実を日本が享受することも可能である。その際、資金提供の手段は、融資に限定する必要はなく、エクイティや債券、ハイブリッド債、保証、デリバティブなど、多様な形態が考えられる。また、政府保有株の売却代金をソブリン・ウェルス・ファンドの原資に充てることも可能であるほか、売却せずに、政府保有株式を民間に貸与して、その担保金を原資に充てることも可能である。当面の目標運用額を1兆円程度（約80億ドル）として運用を開始することを検討すべきである。ソブリン・ウェルス・ファンドの柔軟性を最大限に活用して、投資内容・条件に最も相応しい方法で、インフラ資金を提供していくことが望まれる。

2 中国の脱ドル化の動きと国際通貨制度の安定への留意

(1) 具体的内容

人民元の国際化など脱ドル化の取組の拡大は、国際通貨制度の不安定化につながる可能性がある点に留意すべきであり、米国をはじめとする二国間やG7等の場を通じて認識の共有を進めていくべきである。

基軸通貨ドルの過度の変動の抑制は、足下の国際経済の安定のためだけでなく、脱ドル化の取組の拡大を抑制し中長期的な国際通貨制度の安定に資するという認識を二国間、G7等において共有すべきである。

通貨のデジタル化が国際通貨制度に非連続な変化をもたらす可能性に備えて、米欧とも足並みを揃えて中央銀行デジタル通貨(CBDC)の検討を進めていくべきである。

(2) 背景

(ア) 国際通貨制度の現状

国際通貨制度において、ドルが支配的地位を当面維持し続けるとみるのが妥当である。最近の統計をみても、準備通貨におけるドルのシェアは緩やかな低下傾向にある一方、為替取引においては、ドルのシェアに特段の変化はみられない。国際決済においてもドルのシェアは傾向としては揺るぎないように見える。

(イ) 中国の動き、脱ドル化の枠組みの拡大の試み

一方、中国はドル依存を回避するために、人民元の国際化など国際取引等におけるドル使用の回避（脱ドル化）を進めてきた。

足元の政治的対立の先鋭化により、中国の脱ドル化の動きはいつそう強くなっている。中国は、ロシアなどの二国間のみならず、BRICSの枠組みにおいても共通通貨の検討や独自の国際開発金融機関による脱ドル融資の実施などを進めようとしている。その取り組みをLiu and Papaは「Can BRICS De-dollarize the Global Financial System?」（2020）において脱ドル領域の形成と既存制度における米国の影響力の緩和に大別している。脱ドル領域の形成の試みとしては、SWIFTに代わる人民元などドルを用いない国際決済の枠組みを目指していると考えられるCHIPS（Cross-Border Inter-Bank Payments System）やデジタル通貨の発行とその他国通貨との連携、支援先の通貨による融資を開始しているいわゆるBRICS銀行（New Development Bank）の取組などが指摘されている。既存制度における米国の影響力の緩和としては、準備資産におけるドル建て資産の比率を低下させること（準備資産の多様化）や、貿易取引における決済を当該国通貨間の直接交換で行う合意などが挙げられている。

BRICS諸国の脱ドル化へのインセンティブやその淵源は必ずしも一様ではないと考えられる。中国、ロシアは米国との政治的対立が先鋭化していることから脱ドル化へのインセンティブは強いと考えられる。一方、ブラジル、インド、南アフリカについては米国との政治的対立もあるものの、脱ドル化へのインセンティブはドルの変動によって自国経済が翻弄される度合いを小さくしたいという経済的動機を主な淵源としているとみられている。脱ドル化のインセンティブは中国やロシアほど切実なものでは必ずしもないだろう。

脱ドル化へのインセンティブの温度差などから、脱ドル化の進展や人民元の国際化は捗々しく進んではいないが、脱ドル化へのインセンティブが強化されたり、情報通信技術が進展したりすることによって、人民元の国際化の速度が一気に増加する可能性には注意する必要がある。

（ウ）脱ドル化が拡大した場合の影響

脱ドル化が拡大した場合、国際通貨制度において同盟国である米国の影響力が減退するだけでなく、国際通貨制度そのものが不安定になる恐れがある。

脱ドル化の大きさや速度によっても影響は異なるが、予測が困難な点が一番の懸念点である。資本主義経済が将来への投資をその主要な原動力としている以上、将来についての不確実性が増すこと自体が混乱の大きな原因となる。

まず、人民元のような脱ドル領域の通貨に関する政策運営において、当局の政策協調がいかなるものとなるかは予測困難である。現在の基軸通貨ドルは民主主義国家による独立した中央銀行制度によって運営されている。また、国際的な政策協調の実績も試行錯誤ながら積み重ねられてきている。一方、中国のような権威主義国家の支配下にある中央銀行によって運営されている人民元が世界的にあるいはある地域で支配的な地位を占めた場合、中国当局の政策がどの程度外国の経済主体にとって信頼可能なのか、国際協調に向き合う意思があるのかについては、現時点ではまったくの未知数である。

また、脱ドル化の進展によってドルの使用が減少すると、ドルの準備資産需要の減退などによりドルやドル建て資産の価値も減少する方向に作用する。この減少が急激に訪れた場合には、国際経済に大きな混乱をもたらす可能性が高い。

(エ) 脱ドル化の抑制策

中国や BRICS 諸国のいずれの脱ドル化の試みも現時点でドルの支配的地位を脅かすまでには至っていないものの、人民元の国際通貨としての地位は着実に上昇している一方、他の取組も徐々に拡大してきており、留意が必要である。

脱ドル化の試みを抑制する手段を考えるにあたっては、ドル体制へのプラス要素、マイナス要素、内外の環境を踏まえるいわゆる SWOT 分析によって現状を把握し、クロス SWOT 分析によってとるべき戦略を検討する枠組みが有益である(図表 1、2)。クロス SWOT 分析の枠組みから得られる戦略案の中では、弱み、脅威を克服する方策について実行をより強化する余地が大きいと考えられる。特にドルの変動の大きさに対する不安や不満の緩和や、通貨のデジタル化による非連続の変化、いわゆるゲーム・チェンジの可能性への対応は国際通貨政策として重要な課題である。

【図 1】 ドル体制の SWOT 分析

	プラス要素	マイナス要素
内部環境	<p>Strength</p> <ul style="list-style-type: none"> • 軍事力・経済力 • 厚みのある金融市場 • 整備されたシステム(IMF、世界銀行、SWIFT) • ネットワーク外部性 • 国際協調の実績 	<p>Weakness</p> <ul style="list-style-type: none"> • 国内経済目標と国際政策目標の不一致 • 労働者、国内産業のドル高への不満
外部環境	<p>Opportunity</p> <ul style="list-style-type: none"> • 安全保障環境の変化による同盟国・有志国の協カインセンティブ強化 	<p>Threat</p> <ul style="list-style-type: none"> • 軍事力・経済力の相対的低下 • 基軸通貨国の特権を減衰させたい国の存在 • 制裁回避のための脱ドル化の動き • ドルの変動の大きさに対する不安・不満からの脱ドル化の動き • 通貨のデジタル化

【図表 2】 ドル体制のクロス SWOT 分析

	Strength	Weakness
Opportunity	<ul style="list-style-type: none"> • ドル体制により多く深く他国経済を引き込む • 価値観を共有する有志国、同志国を増加させる 	<ul style="list-style-type: none"> • 有志国・同盟国の忍耐に期待
Threat	<ul style="list-style-type: none"> • 脱ドル化の動きを軍事力、経済力等を強化して封じ込める 	<ul style="list-style-type: none"> • ドルの変動の大きさに対する不安の軽減 • 国内政策目標と国際政策目標の不一致を回避する政策手段 • 通貨のデジタル化

提言5 「日本版 DARPA の創設」

米国の DARPA をモデルとして、従来とは異なる発想と制度・組織に基づく取組を進めるために「日本版 DARPA」を創設すべきである。従来から同趣旨の取組は我が国で進められてきたが、必ずしも成功しているとは言えない。米国においてハイリスク・ハイペイオフ分野に特化した研究開発支援を主導する DARPA の成功要因と日本の取組が必ずしも成功してこなかった要因を分析した上で、適切な制度設計が求められる。

1 提言の具体的内容

「日本版 DARPA」の創設にあたっては、総合科学技術イノベーション会議によるものをはじめとする従来の同趣旨の取組について以下の点を再検討して改善点を制度設計に織り込むべきである。

(1) 失敗を許容し得る評価・管理制度

革新的な技術開発を、通常の技術開発と同様に厳密に評価・管理しようとする過程で革新性が失われる恐れが大きい。DARPA と同様にプログラム・マネージャ (PM) への大きな裁量の付与などが「失敗を許容する」ことができる実効性をもった形で実現しているか、従来の同趣旨の取組について制度設計や運営を改めて点検するべきである。

(2) 安全保障部門の関与

先端技術の研究開発における安全保障部門の関与を活発にし、安全保障部門におけるニーズを起点とした技術開発を推進するべきである。民生部門と安全保障部門の交流を、資金や人材といった研究開発資源を有効活用し、技術力強化の速度を上げるために推進するべきである。

(3) 安定した財源確保

米国では、連邦政府の国防関連の研究開発予算 838 億ドル (2023 年度・大統領予算案) の中、41 億ドル (約 5,300 億円) (国防関連の研究開発予算の 4.9%) が DARPA 予算として計上されている。連邦政府の研究開発予算総額において国防分野の予算は約 4 割を占める最大の支出部門となっている。日本においても、防衛費の増額 (2027 年度には 2022 年の約 1.7 倍の約 8.9 兆円とな

る計画である)を機に、「日本版 DARPA」に関連する経費についても防衛費と軌を一にした増額の比率とするべきである。政府の研究開発予算において、「日本版 DARPA」関連経費が相当の比重を占めるように予算を確保していくことを明らかにして、画期的な技術を生み出す研究開発の体制構築に取り組むべきである。

(4) 日本の研究開発人材の雇用実態を踏まえた制度設計を目指す

DARPA は PM の大胆な登用・活用を前提として機能している。その PM は任期終了後もある程度のキャリアパスが保障されている。米国の場合、研究者に関しても、流動性の高い労働市場が形成されており、こうした PM 任期終了後のキャリアパスが描けるが、異なる雇用慣行をもつ我が国において DARPA モデルを展開する場合、その点について制度設計面での留意が必要になる。

2 背景

(1) 各国の状況

米国では 国防総省傘下の DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency、国防高等研究計画局) において産官学の優れた人材を結集して取組を進めている。

DARPA は「国家安全保障のための画期的技術への戦略的投資」を組織の使命に掲げ、米国の技術的優位性を担保し、敵対国に驚きを与える技術の創出を目指す研究開発支援機関である。

1957 年 10 月の旧ソビエト連邦による人工衛星スプートニクの打ち上げ成功により、米国は虚を突かれた。この東側諸国の技術的先行はスプートニク・ショックとも呼ばれ、その反省の下、米国政府は 1958 年 2 月に DARPA の前身を設立した。現在も DARPA は「戦略技術的驚異 (Strategic technological surprises) の先導者たれ (犠牲者になるな)」という問題意識に対するコミットメントを表明している。

国防総省向けの軍事技術の研究開発支援 (代表例: ステルス技術など) が DARPA の中核的業務であるが、そこから派生し、民生分野で事業化・商品化に成功する事例も多い。インターネット、GPS、ドローンなど現代人の生活様式、産業の在り方を変革した技術開発の基礎に DARPA の貢献があるとされている。

中国は「中国製造 2025」においてイノベーション能力の向上を最優先課題

に据えて研究開発投資の伸び率年平均 7%以上を目指し、宇宙、サイバー、人工知能などの「新興領域」において軍民融合を重点的に推進している。

DARPA をモデルとした政府主導の先端技術の研究開発は、ドイツ、イギリスでも進められており、ドイツでは飛躍的イノベーション機構 (SPRIN-D)、イギリスでは高等研究発明局 (ARIA) がこれを担うこととなっている。

(2) DARPA の研究開発運営の特徴

DARPA の活動の推進役は任期付きの政府職員として採用される約 100 名のプログラム・マネージャ (PM) とされる。PM の任期は 3~5 年と短期間であるが、その年限内に時代や生活様式を変革し、新産業を興すことにも繋がる高度なプログラムの成功を求められる。このため、PM にはプログラム運営に関わる人事、支出決定など幅広い権限が認められている。PM は自らスタッフを採用し、研究チームを組成することもあるが、必要に応じて外部の技術や事業を買収することも可能で、研究開発の指揮者であると同時に投資家としての側面も併せもつ。

PM の採用選考プロセスで、応募者は「プログラム・コンセプト企画書」の提出が必須だが、この企画書についてはハイルマイヤー基準に準拠した構成とすることが現在でも、求められている。ハイルマイヤー基準とは、DARPA において PM の採用やプログラムの採択など重要な局面で援用される独自の判断基準である。PM が採用後に着手するプログラムについても、その採択・継続などの判断基準としてハイルマイヤー基準が活用される。

こうした任期付きの PM 登用を通じて画期的技術開発を目指す国家主導の取組は「DARPA モデル」と呼称されることもある。

(参考 1) プログラム・マネージャ (PM) の役割

DARPA では「プログラム・マネージャ (PM)」が研究開発支援の推進役であり、プログラムの運営について大きな権限が認められており、成果についても全責任を負う。

PM は先ずプログラム案、工程管理計画案を策定、所属する研究室長の認可を経て、プログラムの運営・管理を進める (研究室長への報告頻度は毎月 1 回程度)。しかし、自ら策定したプログラムの運営と同時に、その成果の実現性や手法の妥当性を検証するため、その研究分野に関係する産業界や学術関係者の外部有識者とも連携、(批判を含め) 意見を求めることも必要とされる。

例えば、PMは自らプログラムのための研究チームを組成しつつも、外部に画期的な成果実現のための基本要素（事業、人材や研究成果）が存在する場合、投資して研究チームに吸収することもあり得る。この意味で、PMは熱意をもって自らの研究チームを組成・育成するだけでなく、その方向性を批判的に検証し、効率性が担保されているのかを実証する、という両面の役割がもとめられる。

（参考2）採用・評価のベースとされるハイルマイヤー基準

DARPAの第8代局長（任期：1975～1977）であるジョージ・H・ハイルマイヤー博士が考案したとされるプログラムのリスクを許容する判断基準。組織として審査対象のプログラムに推進した場合のリスクを取る価値があるのかどうかの判断材料を得るため、問答形式となっており、「ハイルマイヤー問答（Heilmeier Catechism）」とも呼ばれる。プログラムに関わる「コスト」「所要時間」「リスク」「受益者」「現状認識・その限界」の他、その成果の「評価法」までPMの認識を問い質し、PMの採用やプログラムの採択など事業運営に関わる重要な判断が行われている。

（参考3）ユニークな研究開発現場を創出するDARPAモデル

一般に「失敗のリスクは高いが、成功した場合のインパクトが顕著な新興技術の研究開発支援手法」について「DARPAモデル」と呼称されることが多い。米国でも軍事以外の分野（例えば、健康・医療分野など）での新興技術の研究開発支援の在り方が議論される場合、「DARPAモデル」の有効性について言及される。

米国議会図書館・議会調査局（CRS）が2021年8月に公表したDARPAに関する議会報告書では「DARPAモデル」がプログラムを成功に導いた基本要素について、①信頼と自律性（Trust and Autonomy）、②限られた任期（Limited Tenure）、③使命感（Sense of Mission）、④リスクテイク及び、失敗に対する寛容性（Risk-Taking and Tolerance for Failure）の4点に整理している。

①「信頼と自律性」については、その他の連邦政府機関ではあり得ない、強力な権限がDARPAのPMには認められている点が挙げられる。DARPAにおいてプログラム運営に必要なアイデアに迅速な資金投下する判断はPMに委ねられている、という。また、米国の研究開発助成機関（団体）でプロジェクトの成果評価などで一般的に採用されている、同僚研究者による査読形式の評価手法

「ピア・レビューパネル (Peer review panels) 」も、DARPA では (PM の判断で採用される場合もあるが) 義務付けられていない。このため、PM の独断で迅速にプログラムを進めることができる。

②「限られた任期」については、3～5年という年限で成果をもとめられる PM の雇用形態が組織活性化に貢献しているという。具体的には、PM の 25%相当が毎年交代していると推計され、断続的に人員の新陳代謝が図られている。他方、上記の CRS 議会報告書は、この問題点も指摘しており、「PM 離職率が高いため、組織としての“記憶の欠如”や“作業の重複”が引き起こされる」との問題意識も併記している点は注目される。

③「使命感」については、(敵対者による) 技術的驚異を抑止しつつ、自ら創造する、ということと総括している。こうした熱意がイノベーションの原動力だとしている。

④「リスクテイク及び、失敗に対する寛容性」については、プログラムの失敗は画期的で革命的な研究開発のためのコストと捉える DARPA の風土を挙げている。PM のプログラム提案が十分野心的ではない場合、その提案を不採択にすることもあるという。

(3) DARPA の成功要因と優位性

米国における関係者への聞き取り調査等に基づき、DARPA の成功要因・優位性の背景についての主要ポイントを下記のとおり整理した。

失敗を恐れない組織風土

米国の技術的優位性を担保しつつ、他国に驚きを与えるような技術創出を目指す DARPA であるが、その前提には「画期的技術を創出するためには失敗を恐れてはならない」とする基本姿勢がある。失敗のリスクは許容しつつ、将来性や成長性の高い研究開発支援を敢えて重視すべきとするアプローチで、しばしば、「ハイリスク・ハイペイオフ (リワード)」と表現される。

プログラムの成果と、失敗のリスクは常に「トレード・オフ関係」にあると内部では認識されており、DARPA の研究成果の約 9 割は所期の目標を達成できていないとの指摘もある。

米国議会図書館・議会調査局 (CRS) の 2021 年 8 月の議会報告書によると、「DARPA のリスクテイク文化と失敗に対する寛容さは、研究開発を支援する連邦政府の他機関に再現を求める要素として議会関係者などが最も挙げる特質」

だという。

他方、財政データを見ると、国防総省の研究開発・検査評価予算に占める DARPA の比率は 2021 年度では 3.3%（1996 年度：6.4%）で、国防総省の視点では相対的に軽微であるため、DARPA における失敗が一定程度許容されている側面もあるとも考えられる。

画期的イノベーションを志向する使命感

DARPA の研究姿勢は「ホームラン・バッター」とも表現される。要すれば、時代や生活様式、業務の在り方、産業構造などを根本から変革するようなイノベーションこそ、DARPA として狙うべきという自負があるということである。

逆に、一般の研究開発機関が取り組む漸進的なイノベーションや短期的な技術ニーズへの対応には敢えて資金投下しないとされる。なお、2001 年の米国同時多発テロ（9.11）事件以降、DARPA の支援対象が短期的な技術ニーズ（即戦力）に偏り始めたと言われた点は（DARPA の使命に反するとして）批判に晒されたこともあるほどである。

また、DARPA における研究の究極的な目標は「潜在的な敵対者の無能力化」にあるとの意見もある。

短期決戦で臨む PM の効率的な活用

PM の任期は 3～5 年とされており、限られた活動期間の中で、画期的なイノベーションを具体化することが求められる。このため、PM として成果を挙げるためには周到な計画性が必要であり、これが各 PM のプログラム運営上の緊張感にも繋がる。

DARPA としても、組織として PM をバックアップする意味で、研究チーム組成のための人事権を始め、プログラム運営の判断などについて強力な権限を PM に認めている。

他方、組織の視点では、仮にプログラムが失敗しても、3～5 年で人員をシャッフルすることで、再起・活性化を図ることができる。DARPA は PM 募集要項に任期制を採用している理由について「斬新な思考と新しい視点の継続的な導入を確実にするため」と明記している。

この厳しい研究環境の中で、プログラムを成功に導くことは各 PM の研究者としてのキャリア形成上は極めて重要な名声（Prestige）となる。DARPA に在籍し、PM を経験した有識者によれば、PM 給与水準は年収（平均水準）で 20 万

ドル（2,600万円）程度と見られ、日本の民間企業の研究職よりも遥かに高い水準に達するという。但し、連邦政府職員であるため、米国の民間部門の同等の研究職の給与水準には及ばないが、PMの職業意識は高く、その使命感がモチベーションとなっているという。また、PM自身も待遇よりも研究職（あるいは研究開発部門の統括者）としての経験を重視する傾向があり、むしろ、PM任期満了後の（次の就業先での）キャリアアップ（待遇向上）への期待が強いという。具体的にはPM経験者は政府機関や高等研究機関に戻る場合もあるが、民間企業の研究開発部門の管理職や専門コンサルタント（いずれも高給職）に転身する事例も多いという。

フラットで柔軟な組織構造

DARPAのプログラムに関する指揮系統は「局長（副局長）」→「研究室長（OD）」→「PM」の3層構造を基本としている。このため、意思決定スピードの迅速性が担保されている。

また、運営に問題がある場合を除き、各プログラムの進捗報告も、「PM→OD」が毎月1回の頻度で、「OD→局長」については年1回程度とされている。研究現場の指揮の多くはPMの判断に委ねられているのである。

上記CRS議会報告書は、このフラットな組織構造が「その他の連邦機関に見られる、アクションを妨げる内部プロセスやルールを回避できる」要因と指摘している。

研究開発エコシステムにおける主導性

産学官や軍部から組織の枠を越えて、優秀なPMが登用できること自体、DARPAの優位性であるが、上記CRS議会報告書は「多世代に渡って、特定領域の技術開発を推進する継続力」と「それを長期間、支援し続ける態勢」こそが、成功要因とも付言している。要すれば、PM個人の能力もあるが、その任期中には目標に到達できず、手法の問題から失敗したプログラムについても、組織として重要・有用と判断した事案についてはPMや手法を替えて継続して成功に導く、研究支援機関としての「胆力」のようなものが、DARPAの組織としての「底力」だとする見方である。

他方、DARPAの成果や取組の中にはベンチャー・キャピタル（VC）など投資家の視点でも、軍事・民生の両面で次世代の投資対象となる案件（候補）が山積している。政府機関であるDARPAの内部（PM含め）では見通せない民生分野

での事業化・商業利用の道筋が、外部投資家の目線（目利き力）で明らかになる場合もある。アップルによる「Siri」買収の事例のように、DARPA の軍事技術開発現場からのスピンアウト案件を民間企業が画期的な商品に組み込み成功する事例も多々存在する。

このように次世代の研究開発人材や知見の集積というインプット、その成果としての新技術の事業化・商業利用というアウトプットの両面において、DARPA という組織自体が主導的に優れたエコシステムとして機能している。

絶妙な軍部との距離感

DARPA は国防総省の各部門や機関と緊密に連携、陸海空軍（兵員）とも研究上の長期的な協力関係にある。このため、軍部の現場レベルの技術ニーズを逸早く聴取し、プログラム策定に繋げる有利な立場にある。

また、上記 CRS 議会報告書は、DARPA の研究開発の成功要因として「DoD との関係性」も指摘している。DoD は世界最大の軍事技術の需要家であるが、DARPA が開発した新技術の視点で見ると、「初期の市場創造主体であり、最初の採用者 (an initial market creator or first adopter)」でもある。

要すれば、DARPA は世界最大の軍事技術需要家のインナーサークルの構成員であり、その現場のニーズを聞いて回り、試作開発から商品化・納入に至るまで対応することのできる有利な立場にある。

他方、DARPA は DoD の傘下であり、その助成に財源を依存しながら、その活動については相当の独立性・自由度が認められている点も、他国には見られない DARPA の優位性のひとつの要素である。

柔軟な予算配分

上記 CRS 議会報告書によると、DARPA の予算配分について「業績不振のプログラムから資金を再配分することも厭わない」と指摘している。また、必要であれば、PM 自身がプログラムの中止を決定することも可能で、その場合もその他の将来性のあるプログラムに資金を再配分することで、財源の有効活用に繋がるという。

管理部門による専門的なサポート体制

DARPA 職員（総数：約 220 名）の約半数は PM、残りの半数は財務や法務（法律・契約）、人事、情報セキュリティ、コミュニケーションなどの各分野の専

門家で構成する管理部門スタッフとされる。PMは限られた任期中に画期的な成果を実現することに責任を負うため、自らの研究チーム組成に関わる庶務的な業務については管理部門スタッフの強力なバックアップを得ることができる。

PMはプログラムの実現に専念することがもとめられ、次年度の研究費獲得のためのペーパーワークなどからは解放されている。

DARPAの成功（と同時に失敗）の要因は、これら以外に最高レベルの国家安全保障問題の解決が組織の役割であることが重要であるとの指摘もある。DARPAによる地震学の分野の顕著な進展の背景には、ソ連の地下核実験の探知という安全保障上の重大な課題があった。この指摘は、10年がかりで100名以上の関係者へのインタビューや地道な数千ページに及ぶ情報公開請求資料の積み上げなどによってDARPAの成功と失敗を「DARPA秘史 戦争を変えた「戦争の発明家」たちの光と闇」において明らかにしたシャロン・ワインバーガーによるものである。ワインバーガーは、他の米国政府機関におけるDARPA再現の試みは、僅少な予算規模や官僚主義のため無駄であると評している。高度な国家安全保障問題の具体的な課題の解決という目的が、技術開発の視点が細部に発散して枝葉末節の問題解決に帰着し、大局的な問題解決から逸れてしまうことを防ぐと同時に、革新的な技術開発に必要な巨額の資金の配分と官僚主義の回避を可能にしていると考察している。

（4）日本の現状

我が国では「経済安全保障推進法」において、中長期的に我が国が国際社会における確固たる地位を確保し続けるため、先端的な重要技術の開発に関する官民協力を一つの柱としており、政府の科学技術関係予算も近年拡大している。

革新的な研究開発を推進するため、政府は失敗を恐れずに困難な課題に果敢に挑む研究開発の仕組みとして、平成25年に「革新的研究開発推進プログラム(ImPACT)」を創設した。更にこれを改善したものとして令和元年から「ムーンショット型研究開発プログラム」が開始されている。

しかしながら、これまでのところ、DARPAに匹敵するような革新的な技術開発という観点からは特段注目されるような進展はみられず、我が国におけるこれまでの取組は必ずしも成功しているとは言えない。世界知的所有権機構が各国・地域のイノベーション能力を評価しているグローバル・イノベーション・ランキングにおいても、2007年には日本は世界第4位であったが、近年は第

10位以下に甘んじている。ImPACTにおいて「失敗を恐れない」ことが不十分であった原因を踏まえた具体的な対応策が「ムーンショット型研究開発プログラム」にどのように反映されているのかについては、必ずしも明らかではない。名目としては「失敗を恐れない」としていても、それを実質として確保する制度あるいはその運営が実現されていない懸念がある。政府が行った「新たな国家安全保障戦略等の策定に関する有識者との意見交換」においても、有識者から「日本版 DARPA」を設置し、開発の失敗を認めるような文化を創り出してほしい」との意見が有識者から表明されている。

安全保障問題との関わりについては、日本では、安全保障分野に対する忌避感から、官民の研究協力への防衛省の参画は極めて限定的であるのが実情である。川下である先端技術の利用が民生と安全保障の双方の分野で数多く行われる現在、川上である先端技術の研究開発における民生部門と安全保障部門の交流は、資金や人材といった研究開発資源を有効活用し、技術力強化の速度を上げるうえでも必要となってきた。

「国家防衛戦略」（2022年12月16日）において「防衛装備庁の研究開発関連組織のスクラップ・アンド・ビルドにより、装備化に資するマルチユース先端技術を見出し、防衛イノベーションにつながる装備品を生み出すための新たな研究機関を創設するとともに、政策・運用・技術の面から総合的に先端技術の活用を検討・推進する体制を拡充する」とされたことは大きな前進である。

（参考4）総合科学技術・イノベーション会議「ムーンショット型研究開発制度の基本的考え方について」（抜粋）

ImPACTが対象とする研究開発は、成功時には産業及び社会に大きなインパクトが期待されるが必ずしも成功するとは限らない、ハイリスク・ハイインパクトなものであり、そのような挑戦的な構想・アイデアを全国の研究者等から広く募集し、それら応募者の中からチャレンジ精神に富んだ優秀な人材をPMに抜擢し、研究開発のマネジメントを委ねることを特徴としたものである。

従来の国家プログラムでは扱えなかったようなハイリスク・ハイインパクトな研究開発を対象として、PMが、既存の組織や研究分野の壁を超え、自らの裁量で様々な知識・アイデアを融合することにより、極めて短期間にいくつかの画期的な研究成果が得られつつあるが、他方で、将来の破壊的イノベーション

の創出を予期させるような大胆さや斬新さが不足するケースもみられ、必ずしもハイインパクトなものばかりではない、海外研究者の取り込みや国際連携等も十分とは言えない等の指摘もみられ、さらなる制度的な改善が必要な状況にある。(中略)

こうした背景の下、新たに創設するムーンショット型研究開発制度(以下「本制度」という。)は、我が国発の破壊的イノベーションの創出を目指し、従来技術の延長にない、より大胆な発想に基づく挑戦的な研究開発(ムーンショット)を推進することとし、

- ① 未来社会を展望し、困難だが実現すれば大きなインパクトが期待される社会課題等を対象として、人々を魅了する野心的な目標(以下「ムーンショット目標」という。)及び構想を掲げ、最先端研究をリードするトップ研究者等の指揮の下、世界中から研究者の英知を結集し、目標の実現を目指すこと
- ② また、基礎研究段階にある様々な知見やアイデアが驚異的なスピードで産業・社会に応用され、今日、様々な分野において破壊的なイノベーションが生み出されつつある状況に鑑み、我が国の基礎研究力を最大限に引き出す挑戦的な研究開発を積極的に推進し、失敗も許容しながら革新的な研究成果を発掘・育成に導くこと
- ③ その際のマネジメントの方法についても、進化する世界の研究開発動向を常に意識しながら、関係する研究開発全体を俯瞰して体制や内容を柔軟に見直すことができる形に刷新するとともに、最先端の研究支援システムを構築すること。また、研究成果を円滑に社会実装する観点から、多様な人々との対話の場を設けるとともに、倫理的・法制度的・社会的課題について人文社会科学を含む様々な分野の研究者が参画できるような体制を構築すること。さらに、将来の事業化を見据え、オープン・クローズ戦略の徹底を図ること

等を旨とし、総合科学技術・イノベーション会議(以下「CSTI」という。)及び健康・医療戦略推進本部の下、関係府省が一体となって推進する。

(参考5) ムーンショット目標(内閣府)

目標1. 2050年までに、人が身体、脳、空間、時間の制約から解放された社会を実現

- 目標 2. 2050 年までに、超早期に疾患の予測・予防をすることができる社会を実現
- 目標 3. 2050 年までに、AI とロボットの共進化により、自ら学習・行動し人と共生するロボットを実現
- 目標 4. 2050 年までに、地球環境再生に向けた持続可能な資源循環を実現
- 目標 5. 2050 年までに、未利用の生物機能等のフル活用により、地球規模でムリ・ムダのない持続的な食料供給産業を創出
- 目標 6. 2050 年までに、経済・産業・安全保障を飛躍的に発展させる誤り耐性型汎用量子コンピュータを実現
- 目標 7. 2040 年までに、主要な疾患を予防・克服し 100 歳まで健康不安なく人生を楽しむためのサステイナブルな医療・介護システムを実現
- 目標 8. 2050 年までに、激甚化しつつある台風や豪雨を制御し極端風水害の脅威から解放された安全安心な社会を実現
- 目標 9. 2050 年までに、こころの安らぎや活力を増大することで、精神的に豊かで躍動的な社会を実現

(5) DARPA モデルの日本における展開の課題

DARPA における PM の場合のような活動の自由やリーダーシップ、そして、極端な権限集中が、我が国の研究開発の現場、特に政府系機関内部で受容されるためには、従来の雇用制度等の在り方を踏まえた制度設計・運用が必要である。

3～5 年の限られた任期で、極めて高度な成果がもとめられる PM が相対的に長期的雇用を前提としてきた日本の就労環境の中で受け入れられる制度となるためには、こうした人材の任期終了後のキャリアパスの検討もしっかり行う必要がある。米国型の研究者の流動的な労働市場が形成されていない状況で、任期終了後のキャリアパスも描けない場合、高度人材の活用が不適切などの批判も起こり得るだろう。

なお、日本では、沖縄科学技術大学院 (OIST) において、プロジェクトに縛られない研究支出が認められ、ハイリスク・ハイリターンの研究に従事できるとされており、こうした先駆的な高等研究機関において、上記の課題を克服しつつ、DARPA 型の研究開発支援モデルを段階的に展開することも一案と考えら

れる。

(参考6) 沖縄科学技術大学院 (OIST)

日本政府によって設立され、理工学分野に特化した5年一貫制の博士課程を置く学際的な大学院大学。沖縄県国頭郡恩納村に本部を置き、国内外の優れた科学技術分野の研究者を招聘して質の高い研究を行い、世界最高水準の研究拠点を形成し、沖縄の技術移転と産業革新を牽引する知的クラスターの形成を図ることを目的とする。

大学運営資金の大半が日本政府からの交付で、教員は野心的で長期的な研究に専念することができるという。また、教員の63%、研究・事務職員の43%、博士課程学生の81%が海外出身者(2023年1月時点)とされる。研究者の国籍や専門分野を横断的に取り組むことで、イノベーションに繋げることがOISTの特徴とされる。

(6) AUKUSにおけるDARPAモデルの展開

オーストラリア議会在2022年6月に明らかにした論評によると、オーストラリア政府与党の労働党(ALP)は、米国のDARPAをモデルとするオーストラリア高度戦略研究庁(Advanced Strategic Research Agency: ASRA)を国防省内に設立することを表明した。

また、ASRAは、米国、英国、オーストラリア3カ国によるインド太平洋地域の安全保障枠組み「AUKUS(オーカス)」の中でも、DARPA及び英国のARIAと協力することを通じて「新しいパートナーシップによる技術の共有と研究開発へのオーストラリアの関与」を目指すとしているとされる。こうした多国間の防衛技術開発のネットワークがDARPAモデルをベースに形成され始めている点については、我が国も注目すべきである。

但し、このオーストラリア議会の論評では、ASRAが「DARPAモデル」をオーストラリアで展開する場合、運営(組織構造・人事・調達など)上、典型的な(オーストラリアの)公共部門の慣行とは著しく異なる合意形成が必要となる点を課題として指摘していることには、我が国の制度設計・運用を検討する上で留意すべきである。

提言6 技術情報の流出防止の徹底

人の面からはセキュリティ・クリアランス制度の導入の必要性が指摘されているが、そこにとどまらず、技術情報管理に求められる制度や物的施設（物的保全）まで含めた民間企業向けのガイドラインを政府として作成・提示すべきである。また、機微な技術情報を有する企業の把握等を含めて関係省庁の連携を徹底する必要がある。

1 セキュリティ・クリアランス制度の創設

(1) 具体的内容

政府が保有する経済安全保障に関わる機微情報を保護するため、また、諸外国との共同研究等を推進するため、必要な範囲で民間部門も対象とするセキュリティ・クリアランス制度を創設すべきであり、そのための措置として、特定秘密保護法を改正し、又は新法を制定し、保護対象となる秘密を経済安全保障に関する機微情報全般に拡大するべきである。

なお、昨年成立した「経済安全保障推進法」が順次施行されているが、同法第50条が規定する基幹インフラの重要設備（特定設備）に関わる者、第61条が規定する先端的な重要技術（特定重要技術）に関わる者及び第70条が規定する秘密特許の対象となる発明（保全対象発明）に関わる者には守秘義務が課され、違反すれば同法第95条の刑事罰（1年以下の懲役・50万円以下の罰金）の対象となる）に該当すると考えられる。しかしながら、守秘義務はあくまでも「出口」の対策である。技術情報流出防止の観点からは、「入口」においても、情報流出防止措置を講じる必要がある。これらを含むセキュリティ・クリアランスを行う制度の創設を急ぐべきである。

(2) 背景

現状において、我が国には「特定秘密保護法」があるが、保護の対象となる秘密は、政府が保有する情報のうち「防衛」「外交」「特定有害活動（スパイ活動）防止」「テロ防止」の4分野に限定されており、防衛関連を除いて経済安全保障分野はカバーされていない。

経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランスの創設については、経団連の「経済安全保障法制に関する意見－有識者会議提言を踏まえて－」

(2022年2月9日)において、「機微な情報の共有が必要とされる諸外国との共同研究、諸外国政府からの受注などにあたっては、いわゆるセキュリティ・クリアランスと呼ばれる適正評価を受けていることが求められることがある。…我が国としても、中長期的課題として、相手国から信頼されるに足る、実効性のある情報保全制度の導入を目指すべきである。」とされ、また、「経済安全保障推進法」可決時の国会附帯決議において、衆参いずれにおいても、「国際共同研究の円滑な推進も念頭に、我が国の技術的優位性を確保、維持するため、情報を取り扱う者の適性について、民間人も含め認証を行う制度の構築を検討した上で、法制上の措置を含めて、必要な措置を講ずること。」とされている。更に、「国家安全保障戦略」(2022年12月16日)においては、「主要国の情報保全の在り方や産業界等のニーズも踏まえ、セキュリティ・クリアランスを含む我が国の情報保全の強化に向けた検討を進める」とされている。

これらを踏まえ、経済安全保障推進会議(2023年2月14日)において、岸田総理大臣から法整備に向けた検討を1年間を目途に行うよう指示があった。政府の「経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度等に関する有識者会議」において検討が進められている。

2 技術情報等の管理のための民間企業向けガイドラインの策定

(1) 具体的内容

政府の関係する機微技術情報管理の政府機関横断的なガイドラインとして「日本版 NISP」(産業界が秘密情報を保全する方針)及び「日本版 NISPOM」(産業界がとるべき具体的な措置をまとめた文書)を策定し、関係企業へ徹底を図る。

「日本版 NISPOM」については国家安全保障局が方針を定め、防衛省防衛装備庁が政府関係機関をとりまとめ管理運用する。ガイドラインの遵守を求める対象は、法令及び政府との契約によって保全が求められる企業とする。保全措置の水準は米国 NISPOM 等と同等のものとする。「日本版 NISPOM」においては、企業の対策の実効性を高めるため、参考情報として情報窃取を国の方針としている国(懸念国)についての情報を盛り込む。

また、「日本版 NIPSOM」を遵守している企業に対しては、「情報保全優良企業(仮)」認定制度を創設し、高度な保全を実行している企業として認定する。

なお、サイバー攻撃の脅威が高まっていることを鑑みれば、「日本版

NISPOM」に掲載されるサイバー空間に係る機微技術情報保全のための要求事項についても抜本的に強化を図っていくことが当然に必要となる。

(2) 背景

(ア) 米国の NISPOM について

政府の関係する機微な技術情報の管理は、政府に関する業務等で当該情報を保有する民間企業等においても十分に実行されなければ、保全措置は十分とはいえない。

米国では、大統領令によって産業界が秘密情報を保全する方針（NISP: National Industrial Security Program）を定め、さらに産業界がとるべき具体的な措置をまとめた文書（NISPOM: National Industrial Security Program Operating Manual）を作成し、公開している。NISPOM は、政府の各機関から求められる保全措置を一元的にまとめたものであり、物理的保全、人的保全（クリアランス）、IT セキュリティの分野で企業に対し保全措置を義務付けている。NISPOM の管理運用は国防省が原子力規制委員会等の政府諸機関をとりまとめている。国防省関係に限定せず、政府関係機関からの個別の要請に基づく保全措置を一元的にまとめた文書を策定することにより、民間企業が統一的、効率的に保全措置を実行することを可能にしている。

NATO 諸国を中心とする米国の同盟国等でも、同様の制度があり、また、各国が定期的に会合し、産業保全に関する各国間の相互理解を深め、一定の標準化を図っている。多国間保全ワーキンググループ（MISWG: Multinational Industrial Security Group）は、NATO 諸国を中心に欧米 34 か国の産業保全担当者が年に一度会し、保全取極の内容や秘密物件の輸送手続き等の一定の標準化を図り、秘密を扱う国際協力の円滑な実施に資することを目的としている。

(参考 1) NISPOM における米国政府管轄保全機関（注：大統領令により産業保全プログラムの設立及び保全要件の監督、管理のために承認された機関）

国防省（DoD）、国家情報局オフィス（ODNI）、エネルギー省（DoE）、原子力規制委員会（NRC）、国土安全保障省（DHS）

(参考2) NISPOMにおいて企業に対して義務付けられる保全措置の例

- ・ 物理的保全

政府担当者による年に1回以上の施設検査、保全施設に出入りする者の所持品検査、IDカード等と個人識別情報（生体認証、個人番号等）を組み合わせた立入認証、警報が発生した場合、15分以内に対応し、発生時刻や対応内容等の記録を90日保管、外国による所有・影響・管理を受ける場合の報告義務及びその制限

- ・ 人的保全

秘密情報へアクセスするための資格（クリアランス）を決定するため、政府が契約者に対して調査を実施、取扱者に対し指紋の電子登録や必要に応じてポリグラフ検査を実施

- ・ ITセキュリティ

秘密情報を取り扱うシステムは政府による認証を必要とし、少なくとも3年に一度再認証

(イ) 日本の現状

防衛産業保全は、自衛隊法に基づく「秘密」、「特定秘密保護法」に基づく「特定秘密」、「日米相互援助協定」等に伴う秘密保護法に基づく「特別防衛秘密」、それぞれに別個の制度がある。これらの個々の制度に基づき民間企業は主に個々の契約によってこれらの保全を求められる複雑な体系であり、その「可視化」が課題とされてきた。

「防衛力整備計画」（2022年12月16日）においては、「防衛産業サイバーセキュリティ基準の防衛産業における着実な実施、防衛産業保全マニュアルを策定・適用するための施策を講じるとともに、産業保全制度の強化を行う。また、特許出願非公開制度等の経済安全保障施策と連携した機微技術管理を実施する。」とされている。

「防衛省が調達する装備品等の開発及び生産のための基盤の強化に関する法律（案）」（2023年2月国会提出）においては、新たに自衛隊法に基づく「秘密」を契約事業者が取り扱う場合に「装備品等秘密」として指定し、守秘義務違反者に刑事罰を課すこととしている。

他国と同等の産業保全体制を確立することは、日本の防衛産業が機微技術を扱う国際共同開発に参画する条件整備ともなり、日本の防衛産業の支援にもつながる。

(参考)「経済安全保障推進法」関連条文(保全対象発明の適正管理措置
関連)

第75条

指定特許出願人は、保全対象発明に係る情報を取り扱う者を適正に管理することその他保全対象発明に係る情報の漏えいの防止のために必要かつ適切なものとして内閣府令で定める措置を講じ、及び保全対象発明に係る情報の取扱いを認めた事業者(以下この章において「発明共有事業者」という。)をして、その措置を講じさせなければならない。

(ウ)「日本版 NIPSOM」の対象企業

対象企業の範囲については、そもそも、経済安全保障の観点から流出防止対策が必要な秘密情報の範囲を規定することは極めて困難である。「経済安全保障推進法」第61条が規定する先端的な重要技術(特定重要技術)等のみでは狭すぎ、逆に、不正競争防止法の「営業秘密」の全てを対象とすると個別企業の利益のみに影響する秘密情報まで含まれてしまう。対象企業は、NIPSOM同様、法令及び政府機関との契約によって情報の保全が求められている企業とするのが妥当である。

(エ)懸念国に関する情報の記述について

企業の側が対策をとる際に、どの国に気をつけなければならないかというスタート地点が曖昧なままでは的確な対策を講じることができない一方で、政府の方針では特定の国を名指しはしないという問題がある。この点については、ガイドラインにおいて、特定の国名を「対象国」としては明示しないものの、ある国の方針として情報の窃取を試みてくる懸念が大きい場合には、当該国の方針を、事実のみ客観的に記載することは許容されると考えられる。一例を挙げれば、中国は、国家目標・戦略として、「中国製造2025」や「中国標準2035」を掲げており、かつ、「国家情報法」(2007年6月制定)において、「全ての組織と国民は、国家の情報収集活動に協力しなければならない」旨を罰則付きで規定している。このことから、中国国籍者は、中国当局からこの法律を根拠に情報提供を求められ、これに応じる可能性がある。企業の秘密情報を外国に漏洩する行為は、我が国国内

法においても不正競争防止法に抵触する「違法行為」である蓋然性が高い。したがって、このような場合には、当該国の方針を客観的に記載することは許容範囲内でありかつ有効であると考えられる。また、米国や英国の政府機関が公式に出している懸念国についての見解を参考として記載することも有効であると考えられる。

(オ) 優良企業認定制度について

「情報保全優良企業（仮）」認定制度により、企業間取引等における信用を得るために企業がガイドラインに沿った対策を積極的に講じることを促すことができ、あわせて、企業と関係省庁とのコミュニケーションが増大する効果が期待できる。

3 機微な技術情報を有する企業の把握等に関する関係省庁の連携

(1) 具体的内容

企業が有する機微技術情報の流出を防ぐため、関係省庁（警察庁、経済産業省、財務省等）が一体となり、かつ地方自治体とも協力して、機微技術情報を有する企業を把握するための情報収集及び把握した情報の共有を強化する。特に地方の中小企業を取り組みの重点的な対象とする。

(2) 背景

企業における安全保障の見地からの機微情報の管理に対する意識は、一朝一夕には全国津々浦々まで浸透させることは想定しにくい。したがって、どの企業がどのような機微技術情報を有しているのかを政府として把握に努め、その流出防止を企業に働きかけていく必要がある。特に地方にも多数存在する中小企業については、関係省庁（警察庁、経済産業省、財務省等）が適切な分担のもと一体的に、かつ地方自治体とも協力し効率的に情報収集及び把握した情報の共有を強化する必要がある。

その際には、地方銀行や信用組合といった、地域の企業の情報を有している者と連携することも有効であると考えられる。また、地方の中小企業に対する外国からの投資の状況について確認することで、外国企業が接近を試みている企業を把握することも有効な手段と考えられる。

把握した中小企業に対しては、法令や政府機関との契約の対象とならない場合は、「日本版 NISPOM」に準拠した必要な対策を具体的にアドバイスする必要

がある。その際、財政的に余裕がない中小企業が情報流出対策のためにシステム整備等を行う場合の補助金等による支援についても検討すべきである。また、バックグラウンドチェックにおいて労働法規や個人情報保護法との関係で企業が必要以上に萎縮してしまわないよう、「日本版 NISPOM」においてその根拠となり得る記載が必要である。その際、懸念国に関する規定は、一つの大きな根拠となると考えられる。

提言 7 防衛産業の基盤強化

我が国の防衛産業の基盤は憂慮すべき状況にあり、有事の際の継戦能力維持等の観点から、防衛産業の基盤強化を図るべきである。そのため、産業としてのスケールメリットを追求するとともに、安全保障上必要な国内生産基盤の維持のために必要な支援を実施すべきである。

1 具体的内容

(1) 装備移転の推進

我が国が他国と紛争になった場合、装備品の供給を継続することにより、他国との継戦能力を維持することが重要である。政府は、継戦能力維持の観点から、国内での製造が必要な装備品を特定したうえで、国内防衛産業による安定的な製造が確保されるよう、防衛装備品を製造、開発する基盤の維持・強化へ向けた産業支援策を講じるべきである。政府は、強力な防衛産業・企業創出のための施策を実行すべきである。

既に提言した「日本版 DARPA」の創設（提言 5）による技術力強化と、日本企業が機微技術を扱う国際共同開発に参画することを可能にする「日本版 NISPOM」の策定による産業保全体制の整備（提言 6）は、強力な防衛産業・企業創出にも必要である。

これに加えて、産業基盤強化のためには、産業としてのスケールメリットを生かせる環境が肝要である。「防衛力整備計画」（2022 年 12 月）においては、国が主導して装備移転を推進し、移転企業を支援することとしているのは、このような必要性に鑑みれば重要な決断であったといえる。

（参考）防衛力整備計画（2022 年 12 月、抜粋）

IX いわば防衛力そのものとしての防衛生産・技術基盤

3 防衛装備移転の推進

防衛装備移転については、同盟国・同志国との実効的な連携を構築し、力による一方的な現状変更や我が国への侵攻を抑止するための外交・防衛政策の戦略的な手段となるのみならず、防衛装備品の販路拡大を通じた、防衛産業の成長性の確保にも効果的である。このため、政府が主導し、官民の一層の連携の下に装備品の適切な海外移転を推

進するとともに、基金を創設し、必要に応じた企業支援を行っていく。

その際には、韓国など、近年装備品輸出に積極的な国の成功例も参考にしつつ、政府が海外装備移転に主導的に取り組み、また、移転に積極的に取り組む企業を支援し、他国の防衛企業との競争に伍していける企業・分野を作るべきである。具体的には、外交・防衛政策の観点から、どの国にどのような装備品を移転するか、政府としてマーケティングを行い、戦略を立て、相手国政府との交渉・調整には、現地ベースにおいては大使館の防衛駐在官等が、中央ベースにおいては防衛省が積極的に関与しつつ防衛産業と協力する態勢を構築する必要がある。

また、技術保全の観点から、輸出装備品についてブラックボックス化や仕様の変更が必要となる場合があるが、その費用が装備移転の足かせにならないようにする必要がある。「防衛省が調達する装備品等の開発及び生産のための基盤の強化に関する法律（案）」（生産基盤強化法案、2023年2月国会提出）において政府が係る費用の支出を行うこととしていることは、当然必要な手当てであるといえる。

これに加えて、政府として移転対象とすべき装備品については、防衛産業が過度なリスクを負うことのないよう、貿易保険や政策金融の対象とするなどの支援をすべきである。

なお、装備移転の推進等により防衛産業強化への政府のコミットメントを實際に示して民間企業と中長期の展望を共有したうえで、海外企業との競争や抜本的効率化のために合併等による事業の集約や専業とする企業の育成についても検討するべきである。

（2）防衛産業の強化にあたって留意すべき事項と必要な支援

防衛産業の強化策の実行性を高めるために以下の点については留意すべきである。

（ア）サプライチェーンリスクの把握と製造基盤維持が必要な装備品の絞り込み

「防衛力整備計画」（2022年12月）においては、サプライチェーンの強化を行っていくため、サプライチェーン調査を実施しサプライチェーン

リスクを把握するとしており、生産基盤強化法案はこれらを実施しようとするものである。その際には、かかる装備品の安定的な供給に当たって障害となりうる、懸念部品や懸念工程、サイバーセキュリティ、外国における規制、外国からの資金、事業者の撤退といったリスクを把握すべきである。

またサプライチェーンの強靱化に当たっては、有事の際の継戦能力維持のために、装備品等の製造基盤について、国内に維持することが重要であるが、一方で、全ての装備品を国内で製造するのは現実的でも妥当でもない。政府は、弾薬など、国内での製造基盤維持が必要な装備品を絞り込むべきである。

(イ) 安定的な製造確保のための企業事業者支援

(ア) において、サプライヤー企業の買収・撤退や事故が生じる、国際情勢の影響により素材等の確保が困難となる、サイバーリスクが発見される、などのサプライチェーンリスクが把握された場合、事業者は、安定的な製造の確保のため、調達先、設計や製造工程の変更あるいはそのための設備・生産技術の国産化、代替可能な部素材の調査研究、サイバーセキュリティ対策の強化、撤退事業者からの事業の承継といった対応が必要となる。装備品は、海外への移転を除けば調達先は自衛隊に限られることから、政府は、事業者においてサプライチェーンリスク対応のために、事業者が上記対応をとるための必要な支援を、「防衛力整備計画」(2022年12月)で示し、生産基盤強化法案によって具体化しようとしているように着実に実施すべきである。

(ウ) 有事の増産ニーズへの備え

有事の際は、弾薬等の消耗品を中心に、装備品のニーズが急激に増加し、事業者における増産ニーズが高まる。他方、こうした装備品の製造ニーズが低い平時においては、別の製品が製造されるのでなければ、事業者は、利益を出せず製造設備も確保できない。このため、政府は、有事における製造ニーズが増加する装備品について、増産時の体制構築を確保しつつ、平時においては別の製品を生産できるよう支援を実施すべきである。

また、こうした支援によっても事業者が確保できない場合は、生産基盤強化法案が目指すように国が土地や製造設備を用意したうえで、事業者に

製造を委託するスキームも用意するべきである。

2 背景

(1) 我が国防衛生産・技術基盤の状況

ウクライナの例が示すとおり、他国と紛争になった場合、如何に装備品の供給を継続し、他国との継戦能力を維持するかが重要である。我が国周辺の安全保障環境を鑑みれば、将来において、我が国が紛争の当事者となる状況となる可能性は否定できない。

このような情勢のなかで、軍事技術の面では高度化が進展し、防衛力の発揮に占める装備品の重要性は高まる一方となっている。この点、我が国は、工場を持たず、民間事業者が製造する装備品を調達することで、防衛力を整備してきており、これまでは、民生品中心に技術力・競争力を向上させてきた我が国産業が生産する装備品が防衛調達の中心であった。

一方、日本の防衛産業の日本の工業生産額全体に占める防衛省向け生産額の割合は1%以下に過ぎない。これを反映して防衛省と直接契約を結ぶいわゆる「プライム企業」など売上げ規模の大きな企業の防衛需要依存度は約4%程度であり、売上げ最上位規模の三菱重工業でも13%、川崎重工業で16%となっている。これは米国のロッキードマーチンが89%、ボーイングが55%となっているのと比べて著しく低い。日本の大企業にとっては、防衛産業はごく小さな一事業部門に過ぎず、事業からの撤退がその企業の死活問題とは疎遠なところにあることを意味している。

他方、FMS (Foreign Military Sales) を中心とした輸入品の割合の増大、調達単価の増大と調達数量の減少、防衛産業における売り上げや利益率の低下が問題となっており、これに伴い撤退企業が増加している。

FMS は、米国の安全保障政策の一環として、同盟諸国等に対して装備品を有償で提供するものである。一般では調達できない能力の高い装備品や機密性の高い装備品を調達できる点で、FMSは我が国の防衛力を強化するために重要であるものの、FMS 関連防衛省予算は大きく増加傾向にあり平成24年には1000億円を超え、近年では3000億円から4000億円に、令和5年度予算案では1兆5千億円に迫っている。この影響から防衛省予算のうち国内向け物件費の割合は、平成24年の約91%から令和3年には76%まで低下しており、国内防衛産業には向い風となっている。「防衛力整備計画」(2022年12月)においては、「国内企業の参画を促進するための取組を行う」とされている。

調達単価は、装備品の高度化・複雑化によって増大している。例えば、平成元年に契約した74式戦車の単価が約3.9億円であったのに対し、平成29年度契約の10式戦車については約12.8億円と3倍以上となっている。潜水艦についても平成5年度契約の「おやしお型」の約520億円から平成29年度契約

「たいげい型」の約728億円へ約1.4倍に、早期警戒機についても平成2年度契約の「E2-C」約99億円から「E2-D」の約260億円へと約2.6倍となっている。調達単価の上昇は維持整備費の高額化を招来し、全体の予算額が伸びないなかで装備品購入の予算額を圧迫することとなっている。そのため、防衛関連企業の利益率の低下や研究開発などに向けることができる資金の縮小がもたらされていると考えられる。防衛省が求める独自仕様、少量多種の開発・調達に多大な経営資源の投入が必要となることを踏まえると、防衛関連企業から「使命感でやっている」との声が聞かれるのも不思議ではない。

このような状況の下、現実には防衛産業からの企業の撤退が相次いでいる。航空機用タイヤ生産の横浜ゴム、イラク派遣でも使用された軽装甲機動車を生産していたコマツなどがすでに撤退している。

スケールメリットを生かす観点から装備移転の推進が行われているが、他国との競争も激しく、実績は伸びていない状況である。日本は、「武器輸出三原則」の下、装備品の海外移転についてはかつて極めて抑制的だったことも影響している。

防衛産業をとりまく上述の問題により、撤退企業が増加し、防衛産業が衰退する可能性がある。防衛予算を対GDP比2%に引き上げようとしているが、将来性という観点からは、予算増の効果は限界がある。これまでも、政府は装備移転を支援すべく取り組んできたが、思うような実績をあげられていない。

「防衛力整備計画」（2022年12月）においては防衛装備移転について「同盟国・同志国との実効的な連携を構築し、力による一方的な現状変更や我が国への侵攻を抑止するための外交・防衛政策の戦略的な手段となるのみならず、防衛装備品の販路拡大を通じた、防衛産業の成長性の確保にも効果的である。このため、政府が主導し、官民の一層の連携の下に装備品の適切な海外移転を推進するとともに、基金を創設し、必要に応じた企業支援を行っていく。」とされている。

生産基盤強化法案においては、装備移転を円滑化するために、装備等の仕様・性能等を変更する費用について基金を通じて装備移転を行う企業へ助成金を交付することとしている。また同法案では、不可欠な装備品を製造する企業

の①サプライチェーンの強靱化、②製造工程の効率化、③サイバーセキュリティ強化、④事業承継等の取組、について直接企業に支払うこととしている。これらに加えて、同法案では、防衛省によるサプライチェーンリスクの把握や、代替策がない場合における装備品製造施設等の国による保有、企業による管理運営について定めている。

(2) 韓国の装備品輸出

近年韓国は装備品輸出に積極的に取り組んでいる。ストックホルム平和研究所によると、韓国の装備品輸出は、2012年から2016年の間と2017年から2021年の間の比較において約2倍に(177%)増加している。また世界的な地位についても、2019年には世界第11位であったが、2021年には世界第8位の装備品輸出国となっている。最近ではエジプト、UAEなどの中東諸国やポーランド、エストニアにおいても韓国製装備品の導入が決定されている。

韓国の装備品輸出拡大の要因として、各国にある韓国大使館、特に現地駐在武官の活用や大韓貿易投資振興公社(KORTA)との連携といった官民軍の支援体制の確立や安全保障環境の変化にあわせ発生する需要に即した柔軟性が伊藤弘太郎氏(キャノングローバル戦略研究所)によって指摘されている。

韓国では、装備品を輸出する前から納品完了後におけるまで官(軍)によるサポートが手厚くなされているとされている。輸出の「準備」段階においては、官民市場開拓団の派遣、軍事雑誌などの広報媒体を使ったマーケティングや展示会への出展とともに、大使館、駐在武官、KORTAなどの情報源を活用しながら需要把握を行っているとのことである。

「K-9 自走砲」は北欧諸国に導入されたが、その背景には韓国国防部の協力による冬季性能試験の現地における実施が、性能への信頼向上に大きな役割を果たしたという。「入札・交渉」段階においては国際入札に参加申請するための政府承認と支援が、「契約」段階においては、輸出許可が行われるが、納品後のアフターサービスにも軍が支援する体制が整えられているとのことである。

こうした韓国国防部の活動の下地として、外国との防衛産業軍需協力関連の覚書(MOU)があると指摘されている。MOUに基づき、防衛産業関連の情報交換、先進技術交流等が行われる。民間サイドでは、業界団体である韓国防衛産業振興会の役割の重要性が指摘されている。外国で開催される展示会において主導的な役割を果たすとともに、会員企業への情報提供、一般向けに月刊誌を発行するなどの広報活動を行っているとのことである。

提言 8 特許出願の非公開制度の実効性確保

第四に、「経済安全保障推進法」では、安全保障上の機微な発明に係る特許手続きにおいて情報が開示・漏洩することを防止しつつ、特許法上の権利を担保するため、特許出願の非公表制度を導入した。しかし、同法68条では、出願自体の「放棄」「取り下げ」が可能とされており、民間企業は当該技術を不正競争防止法上の営業秘密として扱うこともできる。このような制度の下で、経済安全保障法制の本旨を失わせないよう、民間企業に対して十分な配慮を求めるとともに、運用状況を点検して必要な場合には法改正も視野に入れるべきである。

1 具体的内容

「経済安全保障推進法」が定める出願特許の非公開制度は、国家安全保障に関わる発明を含む原則すべての特許出願が、出願から1年6か月以内に公開されるという特許法の不備に対処する新しい制度であるという点において、高く評価することができる。しかしながら、この非公開制度は、安全保障に関わる発明を開示禁止の措置を含む保全指定の対象とするか否かの審査プロセスに入る前の段階で、出願人の同意を必要としている。このため、出願人による特許出願の放棄、もしくは取下げによって、特許出願から離脱されてしまうと、国は保全指定を実施することが出来なくなる。当該発明は出願人が特許制度とは関係なく私的に保有するため、売却や無償公開、商品利用等を通じて、外国に漏洩するリスクが生じてしまう。このようなリスクを鑑み、特許出願の非公開制度の実効性を確保するため、民間イニシアティブによってガイドラインを制定し、ガイドラインに基づいて、出願人が出願を維持するか、離脱するか適切に判断することが求められる。ガイドラインが機能しない場合には、国は安全保障上のリスクに対処するため、出願人の同意がなくても保全指定ができるよう「経済安全保障推進法」を改正することが望まれる。

2 背景

我が国の特許制度は特許法で定められており、①出願人による特許出願、②特許庁による審査、③特許査定又は拒絶査定の評定、④設定登録を経て、特許権が発生するというプロセスとなっている。特許が公開されることは一般的に

知られているが、公開されるタイミングは、特許権が発生する④の段階ではない。特許法は第64条で出願公開を定めており、原則として、①の特許出願から1年6か月を経過したとき、特許庁長官により出願内容が公開される仕組みとなっている。非公表となるのは、公開が公の秩序又は善良の風俗を害するおそれがあると特許庁長官が認める場合であり、限定的な場合に限られている。

このため、我が国では、出願された特許の殆どは、その後の審査で特許が認められるか否かにかかわらず、出願が公開されるルールとなっている（出願特許公開制度）。この出願特許公開制度は、特許出願の重複に伴う資源の浪費を回避することと、公開された出願特許が（たとえ特許が認められなくても）さらなる発明や技術革新のベースとなる可能性があり、経済全体としてメリットがあるとの考えに基づく制度である。第三者が公開された出願特許を利用して経済的利益を得る場合も考えられるが、その場合、出願人は当該第三者に対して補償金を請求できる制度となっている（第65条）。また、出願人が早期に補償金を獲得できるよう、1年6か月を待たずに出願公開を請求することも可能である（第64条の2）。このように、我が国の特許制度は、特許出願から1年6か月以内の比較的早期のタイミングで公表することで、効率的な発明・技術開発とその促進を企図しつつ、出願人の利益にも配慮したものとなっている。

しかしながら、この出願特許公開制度が逆手に取られ、日本の安全保障が脅かされる可能性が指摘されている。2015年11月4日の毎日新聞は、国際原子力機関（IAEA）が2004年夏に韓国の核関連施設「韓国原子力研究所」を査察した際、日本の電力会社等が設立した「レーザー濃縮技術研究組合」が開発したウラン濃縮技術の特許に関する資料を発見したと報じている。IAEAも、「韓国はIAEAに宣言されていない実験の過程で核物質を濃縮した」と公表している。そして同報道では、韓国は、日本が開発したウラン濃縮技術（レーザー濃縮法）を用いて、2000年1月から3月にわたって実験を行い、0.2グラムの濃縮ウランを製造したとされている。毎日新聞は、記事の中で「日本では、特許出願で詳細な技術情報が公開される。特許制度の不備により、軍事転用可能な核技術が他国で利用されていることが初めて明らかになった」と記し、日本の特許制度の問題点を指摘している。韓国が実験の事前申告の義務を怠り、秘密裏にウラン濃縮実験を行っていた事実は衝撃的であるが、この記事が日本に突き付けた問題は、日本では軍事技術に転用可能な特許が公開されており、外国がこれを利用し、日本の安全保障を脅かすことを防ぐ手立てがないということ

である。日本が公共の利益のために設けた出願特許公開制度が仇となって日本の安全保障に跳ね返ってくる可能性があることが明らかとなったのである。

公開された特許が外国に利用され、自国の安全保障を脅かすことを防止するため、諸外国では、非公開とする制度が導入されている。例えば、米国の特許制度は日本と同様に出願から1年6か月後に公開する制度となっているが、秘密特許法（Invention Security Act）により、国家安全保障に影響を及ぼす可能性のある出願特許を秘密指定することで公開しないほか、出願人に対して秘密保持義務と外国への特許出願の制限義務を課することができる制度となっている。出願人に対しては、秘密指定に伴う補償が行われるが、秘密指定に伴う義務に違反した場合には、刑事罰などのペナルティが課せられる。こうしたいわゆる秘密特許制度は、対象範囲やペナルティの大きさの違いはあるものの、G20 諸国の殆どの国で制度化されており、制度が存在しないのは、日本、アルゼンチン、メキシコの3か国のみという状態であった。すなわち、G20 諸国では、自国の安全保障の観点から、出願特許の公開を制限できることがグローバル・スタンダードであって、日本はごく少数の例外的な国となっていた。

こうした特許法の問題に対応するため、2022年5月に成立した「経済安全保障推進法」は、第5章（第65条から第85条）で特許出願の非公開を定めている。「経済安全保障推進法」の定める特許出願の非公開のポイントは、国家安全保障に関わる発明が含まれる特許出願については公表せず、必要な情報保全措置を講じることで、技術や情報の流出防止を企図していることである。この特許出願の非公開は、「経済安全保障推進法」の公布後2年以内の施行となっていることから、遅くとも令和6年5月までに施行される。

「経済安全保障推進法」の定める特許出願の非公開制度は、特許法で定める特許制度を前提としたものである。従来の特許制度は特許庁内のプロセスで完結していたが、非公開制度では、内閣府の審査部門が保全審査を行い、保全指定とするか否か決定する点で異なる。そして、保全指定された出願特許は、指定期間中の開示禁止等の措置がとられ、指定が解除されるまで保全させる制度となっている。以下、図1を参考に非公開制度の手順に沿って見ていく。まず特許庁が特許出願について、国家安全保障を損なうおそれが大きい発明が含まれるか、すなわち「政令が指定する分野」に該当するか否か第一次審査を実施する（第66条）。同該当する場合または出願人から申し出があった場合、特許出願に係る書類は内閣府に送付され、内閣府で保全審査（第二次審査）が行われる。この保全審査に入る前段階で、内閣府が出願人に対して特許出願を維

持するか（離脱しないか）確認をすることが定められている（第68条）。ここで、出願人が出願特許を放棄したり、取下げたりしない限り、言い換えれば、出願人が保全指定に不同意しない限り、保全審査プロセスに入ることになる。内閣府による保全審査では、公開されることで国家安全保障を損なうおそれがあるか、当該情報が外部に流出されないよう保全される措置が講じられた場合に産業の発展に影響が及ぶか、審査される（第67条）。保全審査の結果、保全の必要がある場合、内閣府はその発明の内容を出願人に通知する。なお、審査の結果、保全指定の必要が無いと判断されれば、通常の特許手続きに従ってプロセスが進み、出願公開される。

保全指定が行われると、指定が解除されるまでの期間、出願人に対して、①特許出願の放棄又は取下げの禁止、②保全対象発明の実施（生産、使用、譲渡など）の制限、③開示の禁止（非公開の扱い）、④情報漏洩防止のための適正管理、⑤共有の事前承認義務、⑥外国出願の禁止が求められる（第70条～79条）。これらの措置を担保するために、保全指定に伴う損失を受けた者（出願人など）に対して、国は通常生ずべき損失を補償することが定められている（第80条）。また、「経済安全保障推進法」の第7章に罰則規定があり、2年以下の懲役もしくは百万円以下の罰金（またはこれらの併科）が処せられることが定められている（第92条～第99条）。

非公開制度のポイントである保全指定は、内閣府により保全指定の継続の必要がないと判断された場合、解除される。解除された特許出願は、特許法が定める通常のプロセスに戻り、出願公開の対象となり、特許庁による審査が行われることになる。

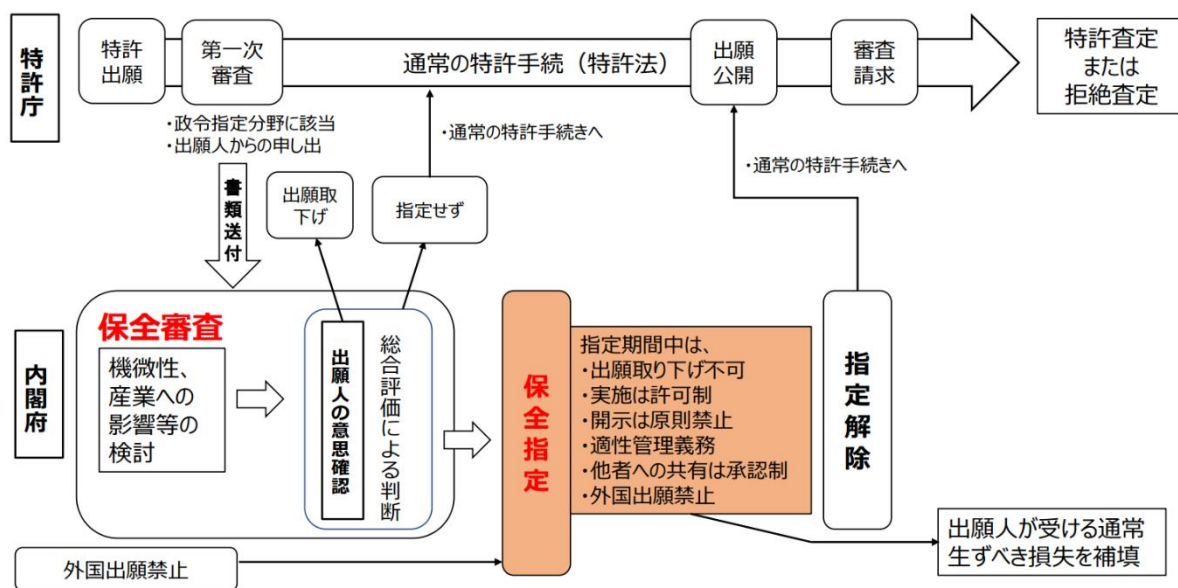
「経済安全保障推進法」が定める出願特許の非公開制度は、国家安全保障に関わる発明を含む原則すべての特許出願が、出願から1年6か月以内に公開されるという特許法の不備に対処する新しい制度であるという点において、高く評価することができる。諸外国のような秘密特許制度がなく、日本の安全保障がリスクに晒されていた状況であったが、この非公開制度はリスクを軽減する機能が期待される。

しかしながら、前述のとおり、第一次審査で内閣府により保全審査が必要と判断されても、必ずしも保全審査プロセスに入るわけではない。図2が示すとおり、出願人の判断で、出願を離脱することが出来る仕組みとなっており、離脱後は、特許出願の対象である発明や新技術は、出願人によって保持され、企業の秘密情報としての利用や第三者への売却、無償での公開などが可能とな

る。すなわち、「経済安全保障推進法」が定める特許出願の非公開制度は、出願人の同意なしには非公開とすることが出来ず、真に国家の安全保障にとって重要な発明を必ず非公開とすることは出来ないおそれがある。これは、出願人となる民間人・民間企業に配慮した措置と理解できるが、特許出願の非公開制度の実効性を著しく低下させる危険性がある。

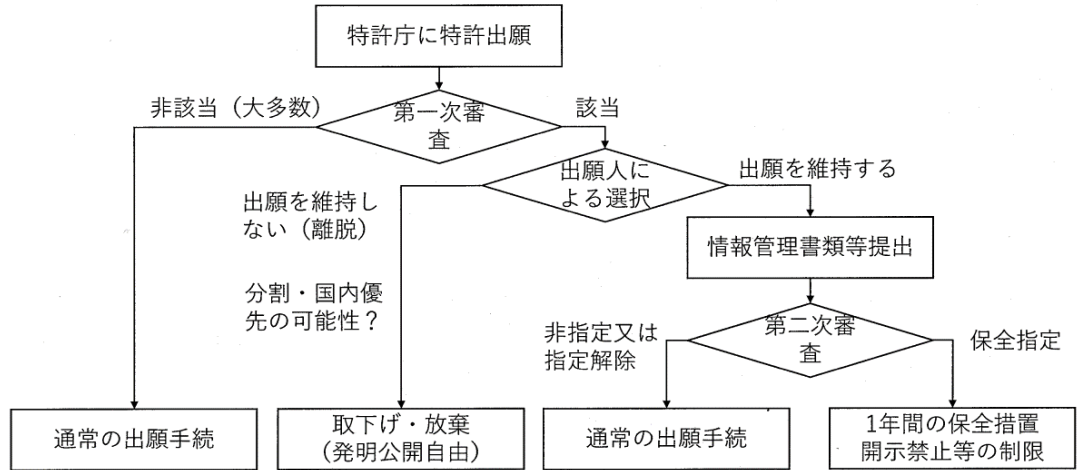
「経済安全保障推進法」が定める特許出願の非公開制度の実効性を高める方法としては、民間によるガイドラインの制定が考えられる。国が保全審査の必要性があると判断して、出願の維持または離脱を出願人に確認する際、出願人が遵守するガイドラインを民間が自主的に定めるのである。主要な民間企業や専門家の意見を反映したガイドラインがあれば、国は予見可能性を確保してプロセスを進めることができる。また、出願人となる民間人・民間企業は、出願の維持または離脱の判断が容易となるほか、仮に離脱する場合であっても、ガイドラインを遵守した判断であれば、ステークホルダーから同意を得やすい面もあると思われる。ガイドラインが適切に運営されることで、特許出願からの離脱を抑制する効果も期待できる。非公開制度が施行されるまでに、民間イニシアティブによる出願特許の非公開制度に関するガイドラインが策定されることが望まれる。民間のガイドラインが機能しない場合には、国は安全保障上のリスクに対処するため、出願人の同意がなくても保全指定ができるよう「経済安全保障推進法」を改正すべきである。

【図1】特許出願の非公開制度のフロー



(出所) 内閣府

【図2】 特許出願後の審査プロセス



(出所) 中曽根平和研究所 経済安全保障研究会 高倉成男明治大学名誉教授作成資料

提言9 恒常的な官民対話プラットフォームの設置

経済安全保障は、「経済の論理」と「安全保障の論理」のバランスを如何に図るかという本質的課題を有しており、それぞれの現場のプレイヤーである民間事業者と政府との間のコミュニケーションは不可欠である。実際問題としても、経済安全保障政策の展開に対して、受動的な姿勢にとどまる民間事業者も多い。官民対話を通じて、経済安全保障の当事者としての認識を民間事業者も持つようになることによって、実効的な経済安全保障政策が展開できる。また、恒常的な官民対話を通じて、事業活動に影響を与える政策動向に関する民間事業者の予見可能性の向上につながることを期待される。

1 提言の具体的内容

(1) 官民での情報共有・意見調整の基盤を整備

我が国の国益に照らして戦略的に重要なテーマについて、経済的利害を代表する民間事業者と、安全保障の担保に責任をもつ政府との定期的な情報共有・意見調整のための有効な官民対話のメカニズムを創出するべきである。

この官民対話プラットフォームを通じて、政府は定点観測的に我が国の民間事業者の経済安全保障上の問題意識、政策ニーズをヒアリングすることができ、これらの民間ニーズに的確に対応した政策立案が可能となる。

また、この対話プラットフォームと並行して、民間事業者の課題・リスクを明らかにするためのデータ・情報をプラットフォーム参画事業者から収集することで、政府は客観的な根拠に基づく迅速な判断が可能となる。

(ア) 官民対話プラットフォームの運営

経済安全保障上、有意と考えられる物資・サービス・技術（戦略分野）などに応じて、関係省庁と民間事業者・産業団体などとの定期的な対話プラットフォームを組成する。この対話の中で、民間事業者側から経済安全保障の視点でリスクとなる経営上の課題（その予兆含む）の提起を促し、その解決に資する政策の在り方について協議（情報共有）する。政府側は、課題解決に資する政策の骨子を示しつつ、政策効果を高める具体案（あるいはその進捗状況）を提示する。この官民双方向の対話プロセスを

通じて、民間事業者側はビジネス上の予見可能性を高めることができる。

(イ) 民間事業者側の課題・リスクを明らかにするための情報・データ収集

上記の対話プロセスを補完するため、(ア)と並行して、官民対話プラットフォームに参画する民間事業者から課題・リスクを明らかにするための情報・データ収集も行う。具体的には、重要物資に関連する下記の情報・データが想定(例示)される。

- ・(重要物資についての)需給動向(生産能力・稼働率含む)の情報・データ
- ・(重要物資についての)在庫水準の情報・データ
- ・サプライチェーンの混乱・途絶の要因についての情報(内外のビジネス環境や諸外国の法制度の変更など)
- ・民間事業者のビジネス先行きに関わる重要情報
- ・その他、我が国の国益に照らして戦略的に重要なテーマについての情報

また、これらの民間事業者等から収集した情報・データについては、個社が特定されないよう配慮しつつ、民間事業者側にも総合化した形で適宜共有する。

なお、情報・データ収集の本質的な目的は民間事業者が認識している課題・リスクを客観的に明らかにすることにあるため、この収集対象についても官民対話プラットフォームを通じて適宜見直されるべきである。

2 背景

(1) 日本の現状

これまで、政府は政省令等の制定に先立って(民間事業者を含む)利害関係者の意見を公募する「パブリック・コメント制度(意見公募手続き)」や、外部の主要な有識者・関係者等を招聘して行政の運営方針等を討議するための会合である「有識者懇談会」を通じて、民間事業者を含む利害関係者から、法令や政策運営についての意見を聴取する取組を行ってきた。

しかし、経済安全保障分野には、迅速かつ臨機応変な対応がもとめられる事案が多く、国際経済秩序やビジネス環境の変化に応じて、直接の利害関係を持つ民間事業者から意見や要望を聴取する定期的なプラットフォームが必要となる。

また、「経済安全保障推進法」の第7条では、我が国の国益に照らして戦略的に重要な物資について「政令で、特定重要物資として指定する」としており、2022年12月20日にも、半導体、蓄電池など11物資を政令で特定重要物資として指定したところである。ただ、何を以って重要物資とするかについては、当該物資をめぐる様々な情勢変化に応じて柔軟かつ臨機応変に対応すべきであり、政府は経済的利害が絡む民間事業者の認識・立場を（法令や政策の立案段階だけでなく）継続的に把握することに努める必要がある。

現状においては、経済安全保障の視点で、特定重要物資にフォーカスして政策立案に繋げる常設的な官民対話プラットフォームは存在しない。「経済安全保障推進法」が前提としている、「特定重要物資指定」の効果的な実施のためにも、恒常的な官民対話プラットフォームの設置は不可欠である。

また、民間事業者にとって戦略的に重要なテーマや課題について、民間事業者自ら迅速かつ早期に政府に情報共有し、国益の観点で政府との間でコンセンサス形成に努める必要がある。こうした取組が事業者としてのビジネス環境の予見可能性を高めることにも繋がることから、官民対話プラットフォームの設置は有効である。

また、「提言1」で取り上げた「信頼」に基づく国際経済秩序の再構築を効果的に実現するためにも、予め、政府は我が国民間事業者や産業界の問題意識・立場などを把握し、諸外国との交渉・折衝に適切にフィードバックする必要もあり、このための官民対話プラットフォームは重要な意味をもつ。

（参考1）パブリック・コメント制度（意見公募手続き）

国の行政機関が、政策実施する上で定める様々な政令や省令等を整備する中で、予め当該政令や省令等の案を公表し、広く国民等から意見、情報を募集する手続きのこと。広く利害関係者から意見を事前に募り、その意見を考慮することを通じて、行政運営の公正性の確保と透明性の向上を図り、国民の権利・利益の保護に役立てることを目的としている。

（参考2）「経済安全保障推進法」 第7条（特定重要物資の指定）

国民の生存に必要不可欠な若しくは広く国民生活若しくは経済活動が依拠している重要な物資（プログラムを含む。以下同じ。）又はその生産

に必要な原材料、部品、設備、機器、装置若しくはプログラム（以下この章において「原材料等」という。）について、外部に過度に依存し、又は依存するおそれがある場合において、外部から行われる行為により国家及び国民の安全を損なう事態を未然に防止するため、当該物資若しくはその生産に必要な原材料等（以下この条において「物資等」という。）の生産基盤の整備、供給源の多様化、備蓄、生産技術の導入、開発若しくは改良その他の当該物資等の供給網を強靱化するための取組又は物資等の使用の合理化、代替となる物資の開発その他の当該物資等への依存を低減するための取組により、当該物資等の安定供給確保を図ることが特に必要と認められるときは、政令で、当該物資を特定重要物資として指定するものとする。

（参考3）11 物資についての特定重要物資指定

政府は2022年12月20日、「経済安全保障推進法」に基づき、特定重要物資として、抗菌性物質製剤、肥料、永久磁石、工作機械・産業用ロボット、航空機の部品、半導体、蓄電池、クラウドプログラム、天然ガス、重要鉱物及び船舶の部品の11物資を政令で指定した。当該11物資を特定重要物資として指定し、その安定供給確保に取り組む民間事業者等を支援することを通じて、特定重要物資のサプライチェーンの強靱化を図ることを目指す。

提言10 政府の司令塔機能の明確化と執行現場の能力の質的・量的向上

経済安全保障政策を的確に展開するために、政府の司令塔機能を明確にして経済を司る官庁と安全保障を司る官庁との間の一種の「壁」を克服するとともに、専門能力を求められる執行現場の能力を質と量の両面から強化すべきである。例えば、経済安全保障の観点から、海外からの対内直接投資について審査を厳正に行うことが求められるが、その審査体制の現状には心もとないところがある。審査の実効性を確保する観点から、体制を強化すべきである。

1 具体的内容

経済安全保障政策は、国際社会の中の政治対立と経済的相互依存が共存する中において、政府が民間経済に介入して、トレード・オフの関係にある経済性と安全保障のバランスを国家レベルで最適化する新しい施策であることから、政府の専門能力の質的・量的な強化が求められている。具体的には、政府の司令塔機能の明確化と現場の執行体制の拡充が重要である。

現在の経済安全保障の推進は、内閣官房（国家安全保障局経済班）、内閣府（経済安全保障推進室）、日米2プラス2に参加する外務省と経済産業省の4部局で取組が進められており、外部から見て明示的な司令塔がわかりにくい状態である。また、長く安全保障に関与してこなかった経済官庁と安全保障官庁の間には思考や行動様式において一種の「壁」が存在する。首相直属の内閣官房国家安全保障局が経済安全保障を含む安全保障全般を俯瞰し、経済安全保障についても首尾一貫した施策を主導する司令塔であることを明確にし「壁」を克服することが望まれる。

一方、現場の執行体制の拡充とは、本提言内容に関する迅速で確実な執行を担保するものである。例えば、国際協力銀行（JBIC）の機能強化（提言2）、機微情報の流出防止の徹底（提言6）、安定的な製造確保のための企業支援（提言7）、特許出願の非公開制度の実効性確保（提言8）、重要物資に関わる官民情報共有・意見調整の基盤整備（提言9）の執行にあたっては、既存の執行体制の拡充が欠かせない。これらに加えて、日本の企業や研究者が保有する機微な技術やノウハウ、重要情報が意図せざる形で外国に流出することを防ぐ

ために、「外国為替及び外国貿易法」(外為法)に基づく対内直接投資の審査体制を拡充する必要がある。具体的には、①地方支分部局も含めた投資審査の執行体制(事後モニタリング含む)の強化、②G7やオーストラリア等の同志国との情報交換の強化、③特定重要物資との関係性を踏まえた投資審査の指定業種の見直しが求められる。

2 背景

冷戦体制の崩壊後、国家間の国境の「壁」は低くなり、国境を跨ぐモノ・人・金・情報の移動が活発となった。市場は国境の「壁」を超えて世界を取り込み、国家間の経済的相互依存を強めつつ、比較優位に基づく貿易の拡大、規模の経済による生産性の向上、適材適所の効率的な生産体制を通じて、経済が拡大してきた。しかしながら、権威主義的国家が経済的相互依存を逆手に取り、非友好国に経済的な威圧を与える現実に直面すると、世界を取り込んだ市場が政治的対立を解消することはなく、国境の「壁」は崩壊してはいなかったことが再認識された。現代は政治対立の激化と経済的相互依存の共存という冷戦体制とは異なる時代の只中にあり、この新しい時代には、経済安全保障戦略が必要である。

経済安全保障戦略は、複雑な国際社会の中で、経済性の追求と安全保障の確保の現実的なバランスを目指す戦略である。経済的な威圧に対しては、民間の自由な経済活動に任せていては対抗できないため、政府が民間の経済活動に介入して、ある程度の経済性を犠牲にしつつ、安全保障を確保していく必要がある。経済性の追求と安全保障の確保はこうしたトレード・オフの関係にある一方で、経済性の犠牲が大きすぎると、経済が弱体化して安全保障の確保が困難となる補完性の側面もあることを忘れてはならない。経済安全保障戦略の政策立案と推進には高度で専門的な能力が求められる。政府は司令塔となり、法制度を整備して、民間企業や研究者に働きかけ、産業内で統一し、産業間で連動して、国家が一体となって取り組むことが求められる。経済性の犠牲に配慮しつつ、安全保障を高める「最適な経済安全保障政策」の立案・執行においては、政府の専門的な能力向上が欠かせない。そのためには、①経済安全保障政策の司令塔機能の明確化、②各政策を強力かつ速やかに推進する現場の執行体制の拡充、の2点が肝要である。

(1) 政府の司令塔機能の明確化

政府の経済安全保障の推進体制は、①経済安全保障推進会議を運営する内閣官房の組織である国家安全保障局の経済班（NSS 経済班）、②「経済安全保障推進法」を執行する内閣府経済安全保障推進室、③日米経済版2プラス2、の3つがある。

内閣官房は内閣総理大臣を議長、経済安全保障担当大臣と官房長官を副議長とする経済安全保障会議を運営している。内閣官房の傘下にある国家安全保障局（NSS）の経済班は、米国の国家経済会議（NEC）のような経済安全保障を企画立案する組織であり、各関係省庁間の調整を含む経済安全保障政策の中核的な役割を担っている。NSS 経済班もサイバーセキュリティを含む専門的な情報収集・分析に関する高い能力が求められている。

内閣府の経済安全保障推進室は、経済安全保障担当大臣の下、「経済安全保障推進法」の執行を担っている。同法に基づき、経済安全保障推進室は、基幹インフラの重要設備の導入・維持管理等に関する事前審査や、開発支援する先端的な重要技術の選定など、「目利き」の役割を果たしていくことが期待されており、高い専門能力が求められている。

日米経済版2プラス2は、日本側から外務大臣と経済産業大臣が、米国側から国務長官と商務長官が参加する閣僚級の会議体であり、経済安全保障について議論している。具体的には半導体のサプライチェーンの強化や、エネルギー・食料の安全保障など、日米間の喫緊で具体的な課題が議論されており、テクノロジーや実務を含む専門的な知識・能力が求められている。

このように経済安全保障政策の推進は上記の3つを中心として行われおり、閣僚も経済安全保障担当大臣、官房長官、外務大臣、経済産業大臣が関与している。執行組織もNSS 経済班（内閣官房）、推進室（内閣府）、経済版2プラス2（外務省・経産省）と分立しており、政府における明確な司令塔が外部からみてわかりにくい状態にある。経済安全保障政策として「経済の論理」と「安全保障の論理」のバランスを総合的に図るために、首相直属で双方を俯瞰する国家安全保障局の司令塔機能がさらに明確化されるべきである。

(2) 現場の執行体制の拡充

本提言には、現場の執行体制の拡充が多く盛り込まれている。例えば、国際協力銀行（JBIC）の機能強化（提言2）、機微情報の流出防止の徹底（提言6）、安定的な製造確保のための企業支援（提言7）、特許出願の非公開制度の

実効性確保（提言8）、重要物資に関わる官民情報共有・意見調整の基盤整備（提言9）は、既存の執行体制の拡充を求める提言である。

これらに加え、経済安全保障の観点から、日本の企業や研究者が保有する機微な技術やノウハウ、重要情報が意図せざる形で外国に流出することを防ぐために、「外為法」に基づく対内直接投資の審査体制の強化も重要な論点と考えられる。

直接投資は経済活動のグローバル化に伴って拡大している。日本貿易振興機構によると、日本への対内直接投資（ストックベース）は、2001年末は約500億ドルであったが、2021年末は約3,500億ドルと約7倍に拡大している。他方、日本からの対外直接投資は、対内直接投資を上回るペースで増加しており、2021年末の対外直接投資は約2兆ドルに達しており、対内直接投資の5.6倍の規模となっている。

こうした直接投資に係るルールは「外為法」で規定されている。「外為法」は、第1条で、「外国為替、外国貿易その他の対外取引が自由に行われることを基本とし、対外取引に対し必要最小限の管理又は調整を行うことにより、対外取引の正常な発展並びに我が国又は国際社会の平和及び安全の維持を期し、もって国際収支の均衡及び通貨の安定を図るとともに我が国経済の健全な発展に寄与することを目的とする」と定めており、対外取引は原則自由としつつ、必要最小限の管理または調整の措置として、①経済制裁、②投資規制、③有事規制を講じることを規定している。

特に対内直接投資については、同法第26条で子細に定義している。具体的には、外国投資家による①国内の上場会社等の株式の取得で、出資比率または議決権比率が1%以上になる取引、②国内の非上場会社の株式または持分を取得する取引、③ i) 国内の会社の事業目的の実質的な変更または、ii) 取締役もしくは監査役の選任に係る議案、iii) 事業の全部の譲渡の提案について同意すること、④国内に支店、工場その他の事業所を設置することなどが、対内直接投資に該当する。

「外為法」は上述のとおり対内直接投資を定義した上で、国の安全等の観点から国が審査する制度を定めている（対内直接投資審査制度、以下、審査制度）。審査制度は、①審査の対象となる業種（指定業種）に該当するか否か、②外国投資家が投資する前に国に届け出る（事前届出）必要があるか否か、によって手続きが異なる。

指定業種とは、告示によって定められている業種であり、指定業種に定めら

れた業種に対する対内直接投資は、後述する事前届出免除の場合を除き、事前届出の対象となる。指定業種には、武器や航空機、原子力、宇宙関連のほか、電力などのインフラ関係も含まれている。事前届出が行われると事前審査のプロセスに入る。事前審査において、国の安全等を損なう可能性があるとして判断されると、関税・外国為替等審議会への諮問等を経て、財務大臣及び事業所管大臣は外国投資家に対し、株式売却等の措置命令を下すことができる。これが、国家安全保障の観点から対内直接投資を規制する第一のルートである。

第二のルートは、事前届出が免除される指定業種（事後報告）に関するものである。外国投資家による株式の取得等のうち、国の安全等に係るおそれ大きいもの以外の対内直接投資等を行う場合は事後報告となり、事前届出は不要となる。もっとも、指定業種のうち、国の安全等を損なうおそれ大きいものとして事前届出免除を原則利用できない業種（コア業種）が定められている。事後報告の場合、外国投資家は所定の免除基準を遵守する必要がある、この基準に違反した場合は遵守を求める勧告が行われる。そして、外国投資家が当該勧告に従わない場合、措置命令（株式売却）の対象となる。

第一、第二のルートとも、最終的には株式売却等の措置命令を下せるが、いずれも指定業種であることが前提となっている。

このように、我が国の対内直接投資は、「外為法」によって、国家安全保障の観点から、審査され、財務大臣等が投資を制限することが出来る枠組みとなっているが、経済安全保障の観点からは、対内直接投資の審査の対象範囲は十分か、また、審査の執行体制は十分か、という点について検討が必要である。

対内直接投資の審査の対象範囲については、2019年の「外為法」改正（2020年5月施行）により、上場会社の取得時事前届出の閾値が10%から1%に引き下げられたほか、役員への就任及び指定業種に属する事業の譲渡・廃止に行為時事前届出を導入したことに伴い、事前届出件数が大幅に増大した。事前届出件数は、2018年度までは年間約600件で推移してきたが、2019年度に2,000件弱となり、2021年度は2,900件となっている。2019年の「外為法」の改正により、対内直接投資審査の主要な入口となる事前届出の対象が大幅に拡大されたことは高く評価することができる。もっとも、2022年に成立した「経済安全保障推進法」では、国民の生存や国民生活・経済活動に甚大な影響のある物資や原材料の安定供給を目指しており、2022年には「特定重要物質」が政令で指定された。「特定重要物資」は、経済安全保障という新しい課題を踏まえたものであるため、「外為法」が定める指定業種の範疇では完全にカバーできな

い可能性があることから、今後は、「経済安全保障推進法」との関係性を踏まえ、必要に応じて指定業種を見直すことで、対内投資審査体制を強化することが求められる。

さらに、指定業種には該当しない対内直接投資についても、審査の必要性がある場合には、審査できる体制に見直すことも検討に値する。現状の「外為法」の枠組みでは、外国投資家に対する措置命令の対象は指定業種に限定されている。これに対して、米国の対外外国投資委員会（CFIUS）は、外資による買収案件を審査して最終的に大統領判断で外資による買収の可否を決定する仕組みとなっているが、その審査範囲は、航空、通信、海運、発電、銀行、保険、不動産、地下資源、国防などの分野に留まらず、国家安全保障に係わる国内企業への外国人の出資について広く審査権限を有している。我が国でも、指定業種の見直しは技術革新の後追いとなる可能性を完全に払しょくすることが困難であることを踏まえると、指定業種の範疇の外にある対内直接投資も審査可能とするよう見直すことが求められる。

審査の執行体制に関しては、我が国でも「外為法」を改正し、米CFIUSの体制（関係省庁の合議体）と類似した投資審査の執行体制が構築されている。具体的には、投資審査関係省庁を選定し、その中核となるインナー省庁（NSS、財務省、経済産業省、総務省）で定例会議を開催するとともに、4か月に1回は全投資審査関係省庁による全体会議を開催するなど、情報連携の強化が進んでいる。また、「外為法」では、第69条で外国執行当局への情報提供を定めしており、海外との情報連携も体制整備が行われている。

しかしながら、①「外為法」の改正に伴い事前届出件数が急増していること、②法改正で事前届出免除制度が導入されたことに伴い、事後報告の対内直接投資に対するモニタリングが重要となっていること、③投資審査関係省庁及びインナー省庁による情報共有は中央省庁によって運営されており、必ずしも地方の重要技術や機微技術を適時かつ網羅的に把握しているとは限らないこと、④「外為法」に定める海外との情報連携は主に日本から不特定の外国執行当局への情報提供を定める内容となっており、G7やQUAD、IPEF等の特定の国家間の枠組みを想定したものではないこと、などを踏まえると、実効性を高める余地は多く残されている。

今後は、急増する事前審査件数に十分に対処するための要員の拡充及び事後モニタリングの強化、地方支部局との連携強化を通じた重要技術や機微技術に関する情報収集能力（インテリジェンス）の向上、同志国との国際的な枠組み

を活用した情報共有の強化を図るべく、質的・量的な能力向上を通じて、経済安全保障の観点から対内直接投資の審査体制を高めていくことが求められる。