

2022年3月8日

「経済安全保障」の本質的課題

中曽根平和研究所

主任研究員

白石 重明

1. イントロダクション

1989年、「冷戦」は終結した。11月には「ベルリンの壁」が崩壊し、12月には地中海のマルタ島で、東西に分かれた世界のそれぞれのリーダーであったソ連のゴルバチョフと米国のジョージ・H・W・ブッシュが会談し、冷戦の終結を宣言した。1991年にはソ連が崩壊した。こうした状況を受けて、フランシス・フクヤマは、「歴史の終わり」を主張した¹。

しかし、歴史は終わらなかった。ソ連崩壊後の30年間で、米国や日本とは異なる価値観と統治体制を有する中国が台頭し、「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、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「歴史の終わり」は訪れなかった。

中国の経済的・政治的・軍事的台頭に対して、米国バイデン政権は、中国を「経済、外交、軍事、先端技術の力を組み合わせ、安定的で開かれた国際システムに対抗しうる唯一の競争相手である」と位置付けた²。米国と中国との競争を、覇権を巡る競争として認識し、新たな「冷戦」が始まったという議論もある。中国の習近平主席は「国際社会で新たな冷戦を仕掛け、他国を脅し、経済の切り離し（デカップリング）や制裁を行えば、世界の分裂を招くだけだ」と主張した³。

しかし、現在の米中の対立と競争を、かつての米国とソ連の「冷戦」になぞらえて議論することは、ミス・リーディングだ。

米ソ冷戦期においては、そもそも両陣営間の経済的な相互依存関係は無視できるほど小さかった。したがって、安全保障政策は、軍事的な抑止を中心として議論され、展開された。抑止政策によって担保された安定を前提に、西側世界の中で市場原理に基づく自由経済が発展した。安全保障ないしはより広く政治に関する「ハイ・ポリティクス」と経済に関する「ロー・ポリティクス」の関係は、単純な従属関係だと理解されていた。アカデミアにおいて、政治を研究する者と経済を研究する者との間には、一種のカーテンがあった。

他方、現在の米中対立は、既に中国が国際経済の中に組み込まれた状態にあるため、米ソ冷戦時代のように「安全保障の論理」ないしはさらに広く「政治の論理」を「経済の論理」に単純に優先させることはできない。

むしろ、現実の世界を見るときに、「安全保障」ないしは「政治」と「経済」との関係を、分離されて一方が他方に従属するという関係と理解することは、適切ではない。むしろ、両者は、相互に目的であり手段であるという二重性を有しており、密接不可分の関係である。モーゲンソーは、国際政治におけるパワーの要素として工業力を適切にも指摘した⁴。それより以前、日本は明治維新に

において「富国強兵」を国家的スローガンとして、経済を発展させることで軍事力を強化した。他方で、安全保障の目的の一つが経済活動の安定を通じた国民の富裕化であることも否定できない。「経済」が「安全保障」を支え、「安全保障」が「経済」の基礎となる。

このような理解に立てば、米中の対立と競争が激化する中で、日本が困難に直面することは明らかだ。日本は、米国と政治的な価値観を共有し、長期にわたって信頼できる同盟関係にある一方で、中国との経済的な相互依存関係を拡大・深化させてきた。日本と中国との関係は、歴史的にも、地政学的にも、経済的にも、文化的にも、米国と中国との関係とは大きく異なる。いくつかの産業分野では、日本の競争相手は中国ではなく米国である。そうした複雑な前提の下で、日本は、米国と中国との間で際どく隘路を進むことが必要になっている。

日本がこの隘路をいかに進むかという政策論の一つが、日本において近時盛んになった「経済安全保障」の議論である。

2. 日本における「経済安全保障」政策の議論

日本において「経済安全保障」議論が注目を集める嚆矢となった2020年12月の自民党提言『「経済安全保障戦略策定」に向けて』においては、「経済安全保障」の定義を「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⁵。その上で、具体的に「経済安全保障」政策においてカバーすべきとされる分野は、エネルギー・資源、海洋開発、食料、金融インフラ、等々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、等々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、政府における「経済安全保障」の定義は明示的に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」について成長戦略の第3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、これとは別に第1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」への投資などは「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る。

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の信頼性確保などを通じて、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・量子など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、の3点を大きな方向性として関係閣僚の間で共有したとされており、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ようにも見える。

こうした経緯を経て、2022年2月には、政府提案として「経済安全保障推進法」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「重要物資等のサプライチェーン強靱化」、「基幹インフラの安全性・信頼性確保」、「官民技術協力」、「特許非公開」の4分野について新たに法的措置を行うものである。

同法案の国会における審議がどうなるかは必ずしも見通せないが、法律の成立を前提にすれば、今後の課題は、同法の実効的な執行のための政府体制をどのように構築するか、今後の残された課題として何を取り上げていくか、といった点である。加えて、国際的な協調のための仕組みをどのように構築していくかも課題となる。なお、同法案において、民間人に関するセキュリティ・クリアランスの整備が見送られた点については、政治的な配慮があったとも思われるが、今後、早急な取組みが求められよう⁶。

3. そもそも「経済安全保障」とは何か？

日本の「経済安全保障法」は、その立案の前提からわかるように、「経済安全保障」の領域全てを網羅的にカバーするものではない。コンセプトとしての「経済安全保障」の射程については、オープン・エンドである。では、そもそもコンセプトとしての「経済安全保障」とは何か。

中国の台頭を意識した米国は、貿易管理や投資管理、さらにサプライチェーンの見直しや技術開発へのいっそうの注力などを進めてきているが、それらを「経済安全保障」というコンセプトで統合してはいない。米国では、国家の安全保障の重要な要素として「DIME」(Diplomacy、Intelligence、Military、Economy) を考えることが一般的である。実際に、このフレームワークを基本として、同盟国としての米国側から日本の国家戦略について議論されたこともあった⁷。

他方、日本においては、「経済安全保障」というコンセプトにおいて様々な議論がなされ、政府においても「経済安全保障」担当大臣が任命され、そのリーダーシップの下で「経済安全保障推進法」の政府提案がなされた。しかし、法案策定の前提となった「経済安全保障」のコンセプトに関する議論は、必ずしも十分に整理されず、具体的に議論される政策領域も多岐にわたった。

日本において「経済安全保障」として議論されてきた論点を俯瞰すると、そもそも「経済安全保障」のコンセプトは何かについて、大きく以下の2つの議論があった。

① 経済活動や経済制度のあり方について安全保障の程度を高める観点から見る立場

「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)とは異なる「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)の観点から、経済活動や経済制度のあり方を見ることが「経済安全保障」であるとする立場である。ここには、いわば「守り」=自由市場に任しておいては安全保障が損なわれると判断される場合の規制や介入(例えば機微技術の輸出管理や外資規制をめぐる議論)と、いわば「攻め」=積極的に経済を安全保障のためのツールとして使うこと(エコノミック・ステイトクラフト)の2つが含まれる。

② 経済活動や経済制度を経済成長に資するように維持又は構築・発展させることを安全保障の目的として見る立場

必ずしも軍事転用を目的としないレベルの半導体の製造拠点を国内に誘致してサプライチェーンの強靱化を図るように、通常の経済活動を阻害されないようにし、もって経済成長に資することを安全保障の目的とする立場である。この議論は、他国による①のエコノミック・ステイトクラフトへの「守り」という側面も有しており、①の議論に接続する。この点において、②もまた「経済の論理」と「政治の論理」の関係論として理解できる。

以上の2つの議論は、「安全保障」と「経済」とが相互に目的であり手段であるという二重性を有しており、密接不可分の関係にあることの反映である。両者に共通することは、結局のところ、「経済の論理」と「政治の論理」とのバランスをいかに図るかという点に帰着することである。

すなわち、「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）のバランスを図ることである。

この観点から、「経済安全保障」を定義するならば「国益最大化の観点から『経済の論理』と『政治の論理』のバランスを図ること」となる。

「経済安全保障」の本質的課題が「経済の論理」と「政治の論理」のバランスを適切に図る点にあるということは、「経済安全保障推進法」の政府提案の過程において、経団連や経済同友会が、それぞれ法案の基本的方向性を支持しながらも、民間企業の自由な経済活動への過度の制約になることを懸念した意見を表明したことからもわかる⁸⁹。

なお、「経済安全保障」が、国益の観点から「経済の論理」と「政治の論理」のバランスを図ることだとすれば、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。それでは、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することの意味は、何であろうか。

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味がある。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において見るのが適切であろう。先の大戦後、日本は「吉田ドクトリン」とも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¹⁰¹¹。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」¹²を目指したのも、そうした歴史的な流れの中であった。さらに、近時の中国の台頭による国際環境の変化に直面している日本にとって、自国の政策を見直し、再構築することは、歴史的な必然であろう。

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味がある。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。「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事が期待できる。

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との関係で理解されるべき点である。国家安全保障会議を恒常的にサポートするとともに、内閣官房の総合調整権限を用い、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針・重要事項に関する企画立案・総合調整に当たる内閣官房の国家安全保障局に、2020年、「経済安全保障」に関する統一的な取組みを進めるために、経済班が設けられた。今後、「経済安全保障推進法」の施行に向けて、いかなる行政の体制が整えられるかが重要である。

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味がある。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」が優先される傾向が否めないが、「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、NECなど「経済安全保障」に関するリスクに敏感な企業では、「経済安全保障」を担当する役員や部署を新たに設置した。

4. 「経済の論理」と「政治の論理」

さて、「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る。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¹³。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こでの政治的価値に含まれる。

両者のバランスをいかに図るかという問題は、かつての米ソ冷戦時代には深刻ではなかった。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、「政治の論理」によって語ればほぼ足りた。ジョージ・ケナンのいわゆる「X論文」¹⁴を理論的基礎として展開された米国の「封じ込め」政策は、「ハイ・ポリティクス」の典型的政策として冷戦終結まで続した。

しかし、新たな米中間の対立と競争においては、すでに中国が国際経済システムに組み入れられているため、同様の「封じ込め」政策は、大きな経済的ダメージを封じ込める方にももたらす可能性が高い。米国の貿易パートナーとしての中国は、輸出先として第3位、輸入元として第1位である¹⁵。また、日本の貿易パートナーとしての中国は、輸出先としても輸入元としても第1位である¹⁶。また、米国債の海外投資家保有額(2021年12月)は7兆7394億ドルだが、保有国別で見れば第1位は日本の1兆3040億ドル、僅差の第2位は中国の1兆687億ドルである¹⁷。

他方で、だからといって国際社会における中国の異質な振る舞いを放置することもできない。ここで、「経済の論理」と「政治の論理」のバランスをいかに図るべきかという問題が重要になる。

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¹⁸であることから、原理的に困難な課題である。「政治の論理」が強く作用すると、経済的な損失を大きくするおそれがあり、他方、「経済の論理」が強く作用すると、安全保障上のリスクを高めてしまうおそれがある。

具体的に、「経済の論理」と「政治の論理」のバランスを失した歴史的事例として、英国の重要産業国有化政策をあげることができる。英国アトリー労働党内閣（1945～1951）による重要産業の国有化政策（鉱山、鉄道、電力など）は、マルクス主義的な発想によるものではなく（英国労働党はフェビアン協会を基盤とする）、安全保障上の配慮から行われたものであり、以後の保守党政権でも継続した。主要産業の国有化政策は、徹底した福祉政策（「ゆりかごから墓場まで」）とあいまって、いわゆる「英国病」をもたらし、サッチャー政権（1979～1990）の新自由主義に基づく民営化による解決まで大きな損失を英国にもたらした。これは、「経済の論理」よりも「政治の論理」が過度に強く作用してしまった歴史的な失敗の教訓である。

5. 「シジフォスの岩」としての日本の「経済安全保障」

「経済の論理」と「政治の論理」のバランスのとり方は、国により前提となる環境が異なる一方で、国際的な協調が求められる課題である。

この観点からすると、「経済の論理」と「政治の論理」のバランスを適切に図るという「経済安全保障」政策は、日本にとって死活的に重要であると同時に、極めて難易度の高いものである。

日本は、米国と政治的価値観を共有し、長く安定的な同盟関係にある一方で、米中間とは異なる歴史的・地政学的・経済的・文化的な関係を中国との間で有する。また、産業分野によっては、ライバルは中国ではなく米国である。このような条件にあって、覇権国家となる意思も能力も乏しい日本にとって、覇権国家としての米国と、その唯一の競争相手である中国との間で、「経済の論理」と「政治の論理」を適切にバランスさせて国益を追求することは、極めて重要だが、不断の細心の努力を要する困難な課題である。

一部で、日本の国際的な政策は米国に従属するものという誤った認識がある。もし、この認識が正しいのであれば、日本にとっての「経済安全保障」はかえって容易な課題であったことだろう。実際には、基本的な価値観や利害関係の一致が幅広く存在したために、日本の国際的な政策が米国に従属するよう見えたのであって、これを従属関係とみなすことは現状の正確な認識とは言えない。これまでも、日米関係を外交の基軸としながらも、対イラン、対キューバ、対ロシア、等々の政策において、日本の国益の観点からは当然ながら、米国とは異なる対応を日本は採用したことがある。

「経済安全保障」政策についても、特に中国を念頭に置く場合に、米国とは異なる利害関係を日本は有する。そうした複雑な環境の中で、「経済の論理」と「政治の論理」のバランスを適切に図るためには、永続的な検証と取組みが求められる。

両者のあるべきバランスは、個別具体的な環境によって異なることは当然である点にも特に注意が必要である。この点については、すでに指摘したとおり、例えば米国と我が国とは、歴史的・地政学的・経済的・文化的に中国とは異なる関係性を有しており、したがって、「経済の論理」と「政治の論理」の適当なバランスの在り方も当然に異なる。この点を等閑視したのでは、総合的に見た場合の日本の国益を損なうおそれがある。

また、米国自体の対中国政策も恒常的なものではなく、現在のタフな対中国政策が当面は続くとしても、状況変化は常にあり得ることを認識する必要もある。特に、具体的なポイントとして、米

国の中間選挙（2022年11月）、中国の共産党大会（2022年10月）を超えた後の情勢変化については注視が必要である。

いずれにせよ、個別具体的な環境を鑑みて「経済の論理」と「政治の論理」のバランスを国益の観点から適切に図ることが「経済安全保障」の本質的な課題であるが、適切なバランスを実現することは必ずしも容易ではない。目配りすべき領域は広範だ。そもそも「economy」を意味する「経済 KEIZAI」という日本語は、中国の古典に記された「経世済民」＝「世を治めて民を救う」という原義を有する。日本語における「経済 KEIZAI」は、統治行為全てを含み得るほど広い意味を持ちうる。実際、米中の対立と競争の中で、日本が「経済の論理」と「政治の論理」とのバランスに苦勞する場面は、広範にわたるであろう。

ギルピンは、国際システム内でのパワーの成長格差によって、国際システムの構造と再分配されたパワーとの間の不均衡が生まれ、その不均衡を解決するための主要な手段が覇権戦争であったと論じた¹⁹。現在の米中対立がギルピンの論じる国際システムの不均衡によって生じているとすれば、米中の中にあつて、日本が直面する「経済の論理」と「政治の論理」のバランスを図るというタスクは、歴史的な国運をかけたものとも言えよう。さらに、その際、日本の対米関係、対中関係を鑑みれば、国際システムの安定に向けた役割を日本が果たす可能性もある。

日本は、以上のような広範で困難だが極めて重大な、「経済の論理」と「政治の論理」との適切なバランスを図るというタスクを、注意深く継続していかねなければならない。それは、ギリシャ神話の「シジフォスの岩」のように、ゴールのない継続的な努力を必要とする。この点こそが、「経済安全保障」の本質的課題として、いま、日本が覚悟すべきことであろう。

¹ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (Free Press, 1992).

² The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021.

³ Xi Jinping, “Special Address at Davos Agenda 2022,” Jan. 21, 2021.

⁴ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Knopf, 1948).

⁵ 自民党『「経済安全保障戦略策定」に向けて』 <https://www.jimin.jp/news/policy/201021.html>（2022年3月7日最終アクセス。以下全てのWebリソースにおいて同様）。

⁶ 白石重明『「経済安全保障推進法」（仮称）の次の一手ーセキュリティ・クリアランスの早急な導入をー』中曽根平和研究所コメンタリー、2022年1月27日。

⁷ マイケル・グリーン「日米同盟と日本の国家戦略」『外交』Vol. 6、2011年2月。

⁸ 日本経済団体連合会「経済安全保障法制に関する意見ー有識者会議提言を踏まえてー」2022年2月9日。

⁹ 経済同友会「経済安全保障法制に関する意見」2022年2月16日。

¹⁰ 高坂正堯『宰相 吉田茂』中央公論社、1968年。

¹¹ 永井陽之助『現代と戦略』文芸春秋、1985年。

¹² 中曽根康弘「第102回国会における施政方針演説」1985年。

¹³ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776).

¹⁴ George F. Kennan, “The Sources of Soviet Conduct,” *Foreign Affairs* (July, 1947).

-
- ¹⁵ 外務省「アメリカ合衆国（United States of America）基礎データ」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/data.html>
- ¹⁶ 財務省「最近の輸出入動向」 https://www.customs.go.jp/toukei/suii/html/time_latest.htm
- ¹⁷ United States Department of the Treasury, “Major Foreign Holders of Treasury Securities,” Feb.2022.
- ¹⁸ John Steinbruner, “Beyond Rational Deterrence: The Struggle for New Conceptions,” *World Politics*, Vol. 28, No. 2 (Jan, 1976).
- ¹⁹ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge University Press, 1981).