

経済安全保障

— 概念の再定義と一貫した政策体系の構築に向けて —

中村 直貴

(経済産業委員会調査室)

《要旨》

近年、我が国では「経済安全保障」を標榜する各種の政策提案が見られるようになってきたが、その意味するところは必ずしも明らかではない。本来的に「安全保障」の概念は「経済」の側面を含むものであったが、冷戦期の東西対立の中で外見上分離されていた。しかし、1970年代のブレトン・ウッズ体制の崩壊を契機として「安全保障」と「経済」との関係が改めて深まった。その流れの中、1980年代中頃の米国で「エコノミック・ステイトクラフト」と呼ばれる政策論が登場した。米国はそれ以降、産業の競争力強化と通商政策を主軸とした対外政策によって影響力を行使するようになり、我が国との間でも航空機や半導体等に係る深刻な貿易摩擦を生じさせた。

「経済安全保障」に関する議論は、我が国においても1980年代に一定程度行われたものの、その概念は完全には定着しておらず、体系的な政策の構築も不十分な状況にある。現段階で「経済安全保障」を明確に定義付けることは困難だが、①エコノミック・ステイトクラフト、②経済レジリエンスと産業競争力の強化、③国際経済システムの強化・再構築という3つの視点による類型化は「経済安全保障」を理解する一助となり得る。

1. はじめに

2018年に貿易を巡って表面化した米国と中国との間の対立は、2020年初頭から続く新型コロナウイルス禍の中でも止まる様子を見せず、国際経済に暗い影を投げかけている。これまで、両国の対立は、貿易問題を梃子にかつての栄華を再現しようとする米国と、飛躍的な経済発展を背景に米国と対峙しようとする中国という構図で説明されることが多かった。しかし、両国間の対立は、「中国の台頭によって生じた地政学的な競争と、第4次産業革命の主導権争いが同時に起きている」と指摘されるように¹、単なる貿易摩擦の域を

¹ 宮本雄二、伊集院敦、日本経済研究センター編著『技術覇権 米中激突の深層』（日本経済新聞出版社、2020）

超え、「安全保障」の問題と「経済」の問題とが密接に絡み合った問題、すなわち、「経済安全保障」の問題として語られることも増加してきている。

こうした状況を踏まえ、我が国においても「経済安全保障」の観点からの政策提案が見られるようになった。例えば、2020年4月、国家安全保障会議をサポートする国家安全保障局に、新たに「経済班」が設置された。同班の活動内容の詳細に関する公式情報は見られないが、国会において「経済分野における国家安全保障上の課題について、俯瞰的、戦略的な対応を迅速かつ適切に行う」との説明がなされている²。加えて、同年7月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2020～危機の克服、そして新しい未来へ～」（骨太方針 2020）においては、リスクに対応できる強靱な経済・社会構造の構築に向けて、「経済安全保障」の観点から、サプライチェーンの多元化や、価値観を共有する国々との物資融通のためのルール作りを進めるとの方向性が打ち出されている。このほか、新たに先端技術情報の漏洩を防ぐ制度（欧米ではセキュリティ・クリアランス制度として知られる。）の創設や、文部科学省と公安調査庁に経済安全保障を担当する新組織やポストを新設することが検討されている旨の報道も見られた³。

このように「経済安全保障」の名の下にいくつかの政策が実施され、あるいは検討されているが、「経済安全保障」がどのような意味で用いられているのかは必ずしも明らかではない。報道等では、同じ「経済安全保障」の用語を用いながらも、他国への制裁あるいはその対抗策として論じられる場合もあれば、自然災害や感染症への対応策として論じられる場合もあり、政策としての性質や方向性には大きな差異があるように見受けられる。「経済安全保障」の概念は曖昧で捉えにくい面があることは確かだが、政策の是非や評価に関する議論に際しては、その性質や方向性について一定の認識や枠組が共有されていることが望ましい。そこで本稿では、「安全保障」の概念に「経済」が導入されることとなった経緯と主に米国が展開してきた「経済安全保障」政策の事例を概観する。その上で「経済安全保障」を考察するための類型を紹介し、今後の課題について検討することとしたい。

2. 「経済安全保障」概念の黎明

(1) 「安全保障」概念の変遷と多様化

現代の我が国において「安全保障 (security)」という用語は、「他国による軍事的な脅威から国家及び国民を守ること」という意味で用いられることが一般的だが、その概念は本来的に多義性を有しており厳密に定義付けることが困難な用語である。西洋の歴史を紐解くと、「security」という言葉の起源は、紀元前1世紀には既に使用されていた「securus」あるいは「securitas」というラテン語にあるとされる。これらの言葉は、紀元1世紀頃の

4 頁

² 第201回国会参議院予算委員会会議録第18号21頁(令2.4.30)。なお、報道によれば、経済班は、新型コロナウイルス感染症拡大に際して、入国規制等の水際対策や中国企業による買収を念頭に日本の医薬品企業に対する出資規制なども担ったとされ、今後、医療、食料、海洋権益等の問題への対応も視野に態勢強化が検討されているという(『産経新聞』(令2.5.31))。

³ 『読売新聞』(令2.8.24)、『日本経済新聞』(令2.8.27及び令2.8.28)。なお、既に外務省では経済局の各課がエネルギー安全保障等の経済安全保障を担っており、経済産業省では貿易経済協力局貿易管理部安全保障貿易管理政策課が貿易管理を中心とした経済安全保障を担当している。

共和制ローマから帝政ローマへの移行期には政治的な概念となっており、法の整備が進むにつれて私人間の取引に係る法律用語ともなっていた。この結果、「securus」あるいは「securitas」という言葉には、「①精神の平穩、安心といった内面的、心理的狀態、②平和ないし社会的安定といった政治的価値、③私的取引の安定性、将来に対する確実性の保証、④安全がもたらす無関心や注意の欠如といった、いわばモラル・ハザードへの警告」という4種類の含意が存在していたという⁴。つまり、「安全保障」は、精神面だけでなく、政治的、経済的な価値に係る安全も含む包括的な概念であり、本来的に政治や経済と重なり合う部分を持つものであった。

「安全保障」概念の起源は極めて古いものである一方、その用語が国際政治や国際法の領域に正式に取り入れられたのは比較的最近のことである。すなわち、1920年代、第一次世界大戦後の国際連盟設立に係る国家間の議論の中で、フランスが「sécurité」という用語を用いて「集団的安全保障」に相当する考え方を説いたのが最初であるとされる⁵。「集団的安全保障」は、国際社会による集団的体制によって紛争を解決し、また、戦争行為を抑止しようとする考え方である。このような世界大戦の再発防止を主目的とした議論の中で「安全保障」の用語が定着し、国際政治に係る学術研究も活発化することとなった。

そうした努力にも関わらず、第二次世界大戦勃発の危機が高まると、米国内では外交戦略を巡る論争が巻き起こった。特に、「安全保障」を集団的体制の問題ではなく一国の政策目標として捉え、自国の利益(安全)を守るためにこそ国際政治に関与するべきとする「国家安全保障」という考え方が登場すると、上記の「集団的安全保障」の考え方との間で対立が生じた⁶。結局、第二次世界大戦後の国連の機能不全問題等を受けて「集団的安全保障」への関心が弱まったことから、「国家安全保障」が米国の基本指針として定着していった⁷。

しかし、「国家安全保障」の概念は、米国の圧倒的な軍事力と経済力による安定的な世界秩序(パクス・アメリカナ)に依拠したものであったため、ブレトン・ウッズ体制⁸の崩壊を契機に米国の覇権が後退すると、概念自体の見直しが必要となった。すなわち、1971年の金・ドル交換停止と変動相場制への移行に続く、米国の貿易赤字の拡大、第四次中東戦争に伴う第一次オイルショック、世界的スタグフレーション等の混乱を受けて、貿易、資源・エネルギー、そして経済といった多様な脅威に対応するとの観点から「安全保障」概念を捉え直す必要性が生じた。また、「安全保障」は、米国以外の国においても研究され

⁴ 赤根谷達夫、落合浩太郎編著『増補改訂版 新しい安全保障論の視座』(亜紀書房、2007) 23～24頁

⁵ 物理的、直接的な手段といった伝統的な国防政策と、国際法という法的、制度的な手段による政策を組み合わせることで、将来にわたって安全を担保しようとする方針が「sécurité」の内容であった旨説明されている(赤根谷達夫、落合浩太郎編著『増補改訂版 新しい安全保障論の視座』(亜紀書房、2007) 38頁)。

⁶ より厳密には、国際連盟や集団的安全保障体制への共感を示していた米国の「国際主義」との間で対立が見られた(赤根谷達夫、落合浩太郎編著『増補改訂版 新しい安全保障論の視座』(亜紀書房、2007) 47頁)。

⁷ この「国家安全保障」の概念は、現在までの我が国の「安全保障」概念にも強い影響を及ぼしていると考えられる(赤根谷達夫、落合浩太郎編著『増補改訂版 新しい安全保障論の視座』(亜紀書房、2007) 72頁)。

⁸ 1944年7月、米国ニューハンプシャー州ブレトン・ウッズで開催された連合国通貨金融会議において締結されたブレトン・ウッズ協定に基づく第二次世界大戦後の国際政治経済秩序のこと。同協定によって国際通貨基金(IMF)、国際復興開発銀行(IBRD)の設立が決定され、また、米ドルを資本主義国の基軸通貨とし、米国以外の各国は自国通貨を米ドルに対し固定する「金・ドル本位体制」が採用され、安定した為替相場の下で自由貿易が推進されることとなった。

るようになり、その概念は各国の環境や政治に応じた形で多様化していった⁹。

(2) 「安全保障」と「経済」との関わり

それでは、近代における「安全保障」概念の変遷の中で、「経済」はどのように「安全保障」との関係形成するようになったのだろうか。この問題を考える前提として、第二次世界大戦までは、国家に対する侵略その他の攻撃（戦争）への対応を論じる「国防論」が「安全保障」概念の中核を占めていたとされる¹⁰。しかし、第一次世界大戦において戦争の「総力戦¹¹」化が進んだ結果、軍事力だけでなくその基盤をなす経済力、工業能力、技術、資源へのアクセス、それらを統制し動員する能力といった問題への関心が高まった。このため、従来の軍事戦略・戦術を中心とした「国防論」の範囲は拡大され、兵器産業基盤から兵站までを含む「国防経済学」が発展することとなった¹²。また、米国においては、第二次世界大戦中の軍事計画の策定に当たり、線形計画法や投入産出分析等の経済学の知見が活用された。このように、第二次世界大戦前後において、「経済」は「安全保障」との関わりにおいて、国防政策遂行の基盤として、あるいはその効率的な遂行を支援するツールとしての位置にあったと考えられる。

その後の冷戦期における「安全保障」と「経済」との関係の特徴は、あたかも両者が分離されたかのような外見を呈していた点にあることが知られている。こうした状況は「ツー・トラック・システム (a two-track system)」と呼ばれ、政治や安全保障の問題は「ハイ・ポリティクス (高次の政治)」と認識される一方、経済の問題は「ロー・ポリティクス (低次の政治)」として区別されていた¹³。このツー・トラック・システムの下では、基本的には経済の問題が政治の問題に介入することはなかったとされる。

こうした状況は、一見、「安全保障」と「経済」とが一定の関係を有していた時代とは異なるように思える。しかし、このツー・トラック・システムを単純に「安全保障」と「経済」との分離、あるいは「経済」の軽視と見ることには疑問がある¹⁴。というのは、冷戦期において米国は、ソ連との間の安全保障問題（とりわけ核抑止の問題）に集中的に取り組まなければならない、そのために同盟国を経済的な観点から西側陣営につなぎ止めておく必要があったからである。実際に米国は、自由主義的な国際経済を指向しつつ、西ヨーロッパや日本を経済的に支援することにより西側陣営を固めていた。こうした状況下では、西側陣営内部において「経済」が政治問題化する誘因は低くなる¹⁵。大局的に見れば、米ソ対

⁹ 赤根谷達夫、落合浩太郎編著『増補改訂版 新しい安全保障論の視座』（亜紀書房、2007）57～60頁。日本においては、第一次オイルショックを契機に安全保障への関心が高まり、総合安全保障研究グループが1980年に「総合安全保障」に関する報告を行っている。また、1982年、通商産業省の産業構造審議会総合部会経済安全保障問題特別小委員会も「経済安全保障の確立を目指して」との報告を行っている（本稿4.を参照）。

¹⁰ 納家真嗣、竹田いさみ編『新安全保障論の構図』（勁草書房、1999）85頁

¹¹ 元ドイツ軍参謀次長ルーデンドルフが1935年に著した『総力戦』で示された概念で、近代戦争は国民生活や経済等を含む国家のあらゆる力を動員したものと指摘された。

¹² 納家真嗣、竹田いさみ編『新安全保障論の構図』（勁草書房、1999）85頁

¹³ Richard N. Cooper, Trade policy is foreign policy, Foreign Policy No. 9 (Winter, 1972-1973), pp. 18-36.

¹⁴ 野林健、大芝亮、納家真嗣、山田敦、長尾悟『国際政治経済学・入門 第3版』（有斐閣、2007）91頁

¹⁵ 赤根谷達夫、落合浩太郎編著『増補改訂版 新しい安全保障論の視座』（亜紀書房、2007）193頁。ただし、

立という高次の「安全保障」の問題に対処する上で、「経済」は分離・軽視されていたというより冷戦戦略の一つとして水面下で活用されていたとも捉えることができる¹⁶。

既に述べたように、冷戦期における米国を主軸とした安定状態（パクス・アメリカナ）は、ブレトン・ウッズ体制の崩壊によって消失していった。その中で、デタント¹⁷の推進によって国家間の経済的依存が高まった結果、これまで水面下にあった「経済」の重要性が相対的に押し上げられることとなった¹⁸。すなわち、ブレトン・ウッズ体制の崩壊を契機として、これまでと一転して「政治」と「経済」とが密接に関わるような問題が論じられるようになった（例えば、貿易摩擦の問題等¹⁹）。また、「安全保障」の分野においても、経済安全保障、経済制裁、国防予算、兵器の開発・調達といった経済と関連の深い政策や、これに関わる意思決定（ゲーム理論や公共選択等）の研究が活発化した²⁰。

以上のように、ブレトン・ウッズ体制の崩壊を契機に、①「安全保障」概念の見直し求められる中で概念が多様化していったこと、②冷戦期の安定下では二次的な問題とされていた「経済」の問題が一転して表面化したことが相まって、「安全保障」と「経済」との関係が深化していったと考えられる。

3. 「経済安全保障」政策の展開（米国の事例を中心に）

単なる概念研究を超えた政策論としての「経済安全保障」の例としては、1974年にナイの提案した「集団的経済安全保障」をまず挙げるができる²¹。その主要な論点は、国際機関の活動を通じて資源・エネルギー等に係る自国の安全保障を強化しようとするものであり、国際協調による間接的な安全保障政策としての意味合いが強いものであった。しかし、自由主義的性格を持つ米国では、政府による経済活動への介入を忌避する傾向が強く、「経済安全保障」への関心も低下する中、1980年代半ばまでの「経済安全保障」は、単に「雇用の安定（ジョブ・セキュリティ）」を意味するのが一般的となっていたとされる²²。

その一方で米国は1970年代以降、通商政策に関しては、自由貿易から「公正貿易論」へとその理念を変更していた点には注意を要する。「公正貿易論」とは、米国の貿易相手国が米国から享受している貿易取引条件（市場アクセス）をその相手国にも求める考え方であ

軍事技術・先端技術の東側への流出等の問題には対処する必要があった。

¹⁶ 北岡伸一、細谷雄一編『新しい地政学』（東洋経済新報社、2020）84～86頁

¹⁷ デタント（緊張緩和）とは、ここではソ連に対する宥和政策をいう。経済的な影響力行使は、報償（アメ）と懲罰（ムチ）を通じて追求されるが、いずれも効果を発揮するためには、対象国が「脆弱」である必要がある。デタントによってソ連を世界貿易網に組み込むことで、ソ連が（自給自足状態ではなく）他国からより多くの輸入を必要とする状態へと移行させ、国際システムの中で脆弱化することを期待したとされる（ブルース・ラセット、ハーヴェイ・スター、デヴィッド・キンセラ（小野直樹、石川卓、高杉忠明訳）『世界政治の分析手法』（論創社、2002）170頁）。

¹⁸ 大矢根聡『コンストラクティヴィズムの国際関係論』（有斐閣、2013）53頁

¹⁹ 村山裕三『経済安全保障を考える [海洋国家日本の選択]』（日本放送出版協会、2003）54～56頁、納家真嗣、竹田いさみ編『新安全保障論の構図』（勁草書房、1999）90～91頁

²⁰ 土山實男『安全保障の国際政治学 焦りと傲り[第二版]』（有斐閣、2014）92～94頁

²¹ Joseph S. Nye, Jr., "Collective Economic Security," *International Affairs*, Vol. 50, No. 4, October 1974, pp. 584-598.

²² 赤根谷達夫、落合浩太郎編著『増補改訂版 新しい安全保障論の視座』（亜紀書房、2007）192頁

り、貿易自由化というよりも自国の輸出を重視する側面を持つものであった²³。

この輸出重視の側面は、「双子の赤字²⁴」を抱える 1980 年代の米国において、「競争力論」の台頭へと繋がった。「競争力論」とは、価格や品質などの競争力によって国際貿易取引の利益が左右されるという考え方である。この考え方の下、航空機やハイテク産業といった莫大な初期投資が必要な産業を国家が支援することにより、最初の市場参入やシェア獲得を目指す「戦略的貿易政策」が正当化されていった。大統領産業競争力委員会が 1985 年にレーガン大統領に提出したレポート「Global Competition - The New Reality: Results of the President's Commission on Industrial Competitiveness」（いわゆるヤング・レポート²⁵）からも、この頃の米国において自国産業の競争力強化と通商政策に重点が置かれていたことが理解できる。その背景には、特に安全保障に関連する産業が外国企業との競争に敗れて米国内から消失したり、直接投資によって外国企業に買収されてしまうと、有事における供給不安が生まれるとの懸念があったとされる²⁶。

このような流れの中で、産業競争力の強化と通商政策を主軸とした攻撃的とも言える性質を有する政策論が展開されるようになった。とりわけ、1985 年にボールドウィンによって提案された「エコノミック・ステイトクラフト」（内容については後述）はその顕著な例であり、「経済安全保障」における現代的な政策の嚆矢となったものと考えられる。併せて、こうした産業政策と通商政策を連携させて実行するための法整備も整えられていった²⁷。

この時期に実際に実施された米国の「経済安全保障」政策の例としては、次期支援戦闘機（F S X : Fighter Support eXperimental）や半導体を巡る我が国への対応が挙げられる。すなわち、米国は、1985 年に日本が次期支援戦闘機をほぼ国産化することを決定したことに対して、F-16 戦闘機の輸入を強く主張した。その理由は、「日米安全保障条約体制における共同運用を阻害し、同体制を動揺させる」というものであったが、同時に貿易不均衡の是正、米国の主要産業である航空機産業に対する産業政策との側面も強かった。

また、1986 年、米国が「日本製の半導体が米国の戦略ミサイルに使用されていると国防

²³ 新岡智、板木雅彦、増田正人編『国際経済政策論』（有斐閣、2005）156 頁

²⁴ 米レーガン政権時代に顕著であった財政赤字と貿易赤字とが併存している状態のこと。

²⁵ 米ヒューレット・パカード社の社長であった John A. Young 氏が委員長を務めていたことから一般に「ヤング・レポート」として知られている。「ヤング・レポート」では、①イノベーション振興（国による R&D 支援と産官学の連携、知的財産権保護等）、②資本コスト低減（ベンチャー投資による損失の全額所得控除や配当の二重課税廃止等）、③人的資源開発（雇用者による職業訓練、政府による生涯学習、大学教育の強化等）のほか、④通商政策の重視を掲げており、④の具体例としては、輸出規制の見直し、輸出企業への資金支援の強化、M&A 促進のための独占禁止法の緩和、多国間貿易制度の改善等が提言された。

²⁶ 赤根谷達夫、落合浩太郎編著『増補改訂版 新しい安全保障論の視座』（亜紀書房、2007）202 頁

²⁷ 例えば、1974 年通商法（Trade Act of 1974）においていわゆる「301 条」が導入され、米国が不公正貿易国とみなす国に対して関税引き上げや輸入制限などの制裁措置を実施して当該国の市場開放を迫ることが可能となった。加えて、1988 年、包括通商競争力法（Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act）により 301 条の発動が義務化及び自動化されたほか（包括通商競争力法 1301 条）、通商法 310 条（スーパー 301 条）の新設による 301 条発動までの期間の短縮（同 1302 条）、通商法 182 条（スペシャル 301 条）の新設による知的所有権侵害国に対する制裁措置の発動（同 1303 条）も可能となった。米国の「経済安全保障」政策を論ずるに当たっては、政策だけでなく法や制度面からの検証も重要であり、近年は、国防権限法の改正を受けた、米国輸出管理改革法、連邦取引委員会の運用や連邦調達規則、個人情報保護法などの見直し等をフォローアップする必要性が指摘されている（國分俊史『エコノミック・ステイトクラフト 経済安全保障の戦い』（日本経済新聞出版、2020）2～34 頁）。

の自立性が維持できなくなる」と主張したことを受け、日米両国は「日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の半導体の貿易に関する取極」（日米半導体協定）を締結することとなったが、その内容は日本側の輸入拡大や日本のダンピング監視などの不平等なものとなっていた²⁸。この半導体摩擦についても、米国国防総省（ペンタゴン）のテクノ・ナショナリズム²⁹と当時劣勢にあった米国の半導体業界の利益が一致したことによる産業政策の側面があったと理解されている³⁰。

上記の2つの事例は、いずれも安全保障問題は政策実施上の題目として挙げられているに過ぎず、その点では「経済安全保障」というより単なる産業政策であるとの見方もある。しかし、これらの事例は、日本の産業政策や取引慣行を変更させることで日本経済の競争力を削ぐ一方で、米国の先端技術部門の競争力強化を図るという形で展開されたと考えられており³¹、国防の領域を超えた他国への強制力としての効果を有していた点は否定できない。このような観点からは、安全保障問題との関連の有無に関わらず、経済的手法を用いた影響力の行使そのものを「経済安全保障」の問題として捉え、検討しておく意義は少なからずあるように思われる³²。

4. 「経済安全保障」の定義

「経済安全保障」は、一般的には「経済」と「安全保障」の両分野にまたがる問題として捉えられているが、厳密に定義付けることは困難を極める。というのは、既に述べたように「安全保障」という概念自体が多様化している中であって、さらに包括的な概念である「経済」と関連付けた場合、その範囲は際限なく広がってしまうからである。

前節で取り上げた米国の手法、すなわち、自国の競争力を強化すると同時に他国の競争力を削ぐ手法に関して言えば、(A)「経済非効率をいとわず、自らの経済のパワー・ベースを強化し、バーゲニング・パワーを十分に発揮する手段により、自らの経済パワーを極大化し、同時に交渉する他の経済主体の経済パワーを新たな脅威を増加させない限りにおいて極小化する、主権国家の経済目標及び政策³³」との定義が合致しそうである。また、近

²⁸ 当時、日立製作所の常務兼電子グループ長として米国との交渉を担当した牧本次生は、インタビュー記事において「交渉自体がまさに戦争だった」、「今から振り返ると、その内容はあまりにも不平等だった」と述懐している（「日米半導体協定の終結（第1回）失われた10年」『日経エレクトロニクス』（2011年10月17日号）84～87頁）。

²⁹ テクノ・ナショナリズムとは、外国よりも自国の科学技術力を優位に立たせることを最大の目標とする考え方であり、科学技術は、ナショナル・インタレスト（国益）を増進させるための重要な手段とみなされる（野林健、大芝亮、納家真嗣、山田敦、長尾悟『国際政治経済学・入門 第3版』（有斐閣、2007）162頁）。

³⁰ 野林健、大芝亮、納家真嗣、山田敦、長尾悟『国際政治経済学・入門 新版』（有斐閣、2003）119頁

³¹ 新岡智、板木雅彦、増田正人編『国際経済政策論』（有斐閣、2005）163頁。ただし、当時の日本の産業政策が本当に（米国にとって脅威となるほど）効果を挙げていたのか、それを排除することによって米国産業の競争力が実際に強化されたのかといった点については別途検証が必要である。

³² このような観点からは、1950年代からの繊維摩擦、1960年代後半からの鉄鋼摩擦、1960年代から1970年代にかけてのカラーテレビ摩擦、1980年代以降の自動車摩擦等の一連の貿易摩擦のほか、日米市場指向型分野別協議（MOSS：Market Oriented Sector Selective talks）や日米構造問題協議（SII：Japan-U.S. Structural Impediments Initiative talks）といった対日市場開放圧力、クリントン政権において明確に打ち出された「経済安全保障」政策の内容（「国家経済会議」の設置等）、オバマ政権の下で多用されたとされる経済制裁等についても分析対象とするべきであるが、いずれも今後の課題としたい。

³³ 船橋洋一『経済安全保障論 地球経済時代のパワー・エコノミクス』（東洋経済新報社、1978）297頁

年の「安全保障」概念の多様化を踏まえ、エネルギーや資源の安定供給といった要素も加味するのであれば、(B)「国家やそれを支える国民経済の一体性、その維持、発展が脅かされているという認識の下にとられる対外経済政策、あるいは経済（財、その交換にかかわるさまざまな行為）を『力の資源（手段）』として市場ルールを逸脱して用いる行為およびその相互作用³⁴⁾」との定義が適当と思われる。

しかし、上記の定義は基本的に米国の事例に基づく「経済安全保障」の定義であると考えられる。何を国益とみなし、誰が、どのようにしてその国益を守るかという点は国によって異なるのが通常であるから、本来は国毎に「経済安全保障」を定義付ける必要がある。

我が国においては、大平正芳首相の委任を受けた総合安全保障研究グループが1980年に「総合安全保障」に関する報告を行っている³⁵⁾。その中で、「経済的安全保障」として、①相互依存の体系の運営、維持（自由貿易体制の維持、南北問題の解決）、②中間的方策（経済的に重要な国々との友好関係）、③自助努力（備蓄、自給力、生産性や輸出競争力の維持など）という3つの努力が示されていた³⁶⁾。また、1982年、通商産業省の産業構造審議会総合部会経済安全保障問題特別小委員会が「経済安全保障の確立を目指して」との報告を行っている。同報告の中で「経済安全保障」は、「我が国の経済を国際的要因に起因する重大な脅威から、主として経済的手段を活用することにより、守ること」と定義されていた。その上で、「①世界経済システム機能の維持・強化、②重要物資の安定供給の確保、③技術開発を通ずる国際社会への貢献」という3つの政策が提案されていた³⁷⁾。

その後、我が国においてこの問題が集中的に検討された形跡は見られず、このため、「経済安全保障」の概念が我が国にどの程度定着し、政策に反映されてきたのかは明らかではない。加えて、我が国の「経済安全保障」概念に基づく政策が、米国からの度重なる強制力の発動に対抗する上でどの程度有効であったのかも不明瞭である。「経済安全保障」を巡る問題への関心が高まっている現在、こうした疑問点の検証とともに、我が国における「経済安全保障」の再定義と、これに基づく体系的な政策の構築が急務となりつつある。

5. 「経済安全保障」の類型

我が国にふさわしい「経済安全保障」概念の再定義と政策の構築は今後の議論に委ねたいが、その際、概念や政策の方向性に関する何らかの切り口があると理解が容易となる。

この点、上記4.中(B)の定義を踏まえ、「経済安全保障」を理解する上で助けとなる3つの政策類型が示されている³⁸⁾。すなわち、①経済を、安全保障政策の「力の資源」として利用する政策（勢力均衡政策の一環としての経済の利用）、②国家・国民経済体系の存続・維持・発展への脅威に対応するものとしてとられる市場ルールを逸脱する政策、③相互依

³⁴⁾ 野林健、大芝亮、納家真嗣、山田敦、長尾悟『国際政治経済学・入門 第3版』（有斐閣、2007）103頁

³⁵⁾ 報告書では、安全保障は総合的性格を持つとされ、狭義の安全保障（自衛力の強化）に加えて「経済的安全保障」についても触れられ、エネルギー安全保障、食料安全保障、大規模地震対策の重要性が指摘された。

³⁶⁾ 内閣官房内閣審議室分室・内閣総理大臣補佐官室編『総合安全保障戦略：総合安全保障研究グループ（大平総理の政策研究会報告書5）』（大蔵省印刷局、1980）報告書本体24頁

³⁷⁾ 通商産業省産業構造審議会編『経済安全保障の確立を目指して』（通商産業調査会、1982）14頁

³⁸⁾ 野林健、大芝亮、納家真嗣、山田敦、長尾悟『国際政治経済学・入門 第3版』（有斐閣、2007）105～106頁

存の深まった国際経済システムの維持（共倒れ回避）の3つである。以下、この3つの類型を基礎としながら、今日的な要素を加味して修正を試みつつその内容を整理する。

（1）エコノミック・ステイトクラフト

まず、①の「経済を、安全保障政策の『力の資源』として利用する政策」については、経済封鎖、石油等の輸出入規制、エネルギー外交等が例として挙げられ³⁹、いずれも圧力によって対象の行動を変容させようとする手段である。しかし、対象の行動を変容させる手段は圧力によるもの以外にも、経済的利益の供与（援助、技術協力）や良好な関係（同盟、従属関係）の構築によるものも考えられる⁴⁰。従って、この類型は、硬軟織り交ぜた経済的政策である「エコノミック・ステイトクラフト」の概念に更新することが適当と思われる。

「エコノミック・ステイトクラフト」は、字義通りに捉えれば、「経済に関わる国政術」という意味になるが、この概念の端緒となったボールドウィンの研究によれば、「エコノミック・ステイトクラフト」は「金銭を単位とした市場価格と相応の類似性を持つような資源を主に用いた影響力行使の試み⁴¹」と定義され、「他の国際アクター」を対象として、その「振る舞い（信念や感情等も含む）」に影響を及ぼすことが視野に入れられている⁴²。

このボールドウィンによる「エコノミック・ステイトクラフト」は、包括的な概念である「経済」を、金銭的な価値に容易に換算し得る資源を利用した手法として限定的に捉えている点に特徴があると評価される⁴³。その一方、その達成目標については経済的範囲に限定することなく、「戦争の抑止、同盟国の獲得あるいは維持、他国の同盟の弱体化や強化」などの安全保障分野も含む広範な内容となっている⁴⁴。

さらに、ボールドウィンの「エコノミック・ステイトクラフト」は、特に貿易や資産面での経済制裁を中心に検討されており、「ネガティブな制裁」（経済的損害を与えること）と「ポジティブな制裁」（経済的利益を与えること）の両面からの手法を例示している点も特徴的である（図表1）。図表1からは、1980年代から現代に至るまでの米国による一連の通商政策（世界貿易機関（WTO）等の国際機関へのネガティブな対応も含む）に、「エコノミック・ステイトクラフト」の実行が含まれていたことを伺い知ることができよう。

「エコノミック・ステイトクラフト」はボールドウィンが提案したもの以外にも様々な態様があるが、「経済安全保障」政策として扱うことのできる「戦略」には一定のパターンがあると分析されている⁴⁵。例えば、「エコノミック・ステイトクラフト」が扱うことが可

³⁹ 野林健、大芝亮、納家真嗣、山田敦、長尾悟『国際政治経済学・入門 第3版』（有斐閣、2007）106～109頁

⁴⁰ ブルース・ラセット、ハーヴェイ・スター、デヴィッド・キンセラ（小野直樹、石川卓、高杉忠明訳）『世界政治の分析手法』（論創社、2002）171～172頁

⁴¹ David A. Baldwin, *Economic statecraft*, Princeton University Press, 1985, 13～14頁

⁴² David A. Baldwin, *Economic statecraft*, Princeton University Press, 1985, 32頁

⁴³ 赤根谷達夫「エコノミック・ステイトクラフト再考」『国際問題』（No. 598）（日本国際問題研究所、2011年1・2月）23頁<http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2011-01_002.pdf?noprint>（令2.9.11最終アクセス）

⁴⁴ David A. Baldwin, *Economic statecraft*, Princeton University Press, 1985, 32～33、40～41頁

⁴⁵ 長谷川将規『経済安全保障 経済は安全保障にどのように利用されているのか』（日本経済評論社、2013）59～103頁。長谷川は、同書第2章において8つの「戦略」を挙げている。本稿では類型（1）又は（2）の内容に沿うように、各類型が「展開し得る戦略」を8つの「戦略」の中から選び、割り当てた（ここでは「戦

能と考えられるパターンとしては、友好、反対、能力、決意等の重要なメッセージを対象に伝える「シグナル」、経済制裁によって対象を弱体化させる「封じ込め」、経済的損害を利用して対象を望ましい方向に動かす「強制」、経済的利益と引き替えに対象を望ましい方向に動かす「買収」、対象の国内利害構造を変化させ、国益の定義を変更させて迎合に導く「誘導⁴⁶」といったものが挙げられる（図表2）。闇雲に「エコノミック・ステイトクラフト」を実行するのではなく、対象や状況に適した戦略目標を設定し、その実現に繋がる政策を実行することが肝要であると言えよう。

図表1 エコノミック・ステイトクラフトの例

ネガティブな制裁		ポジティブな制裁	
貿易	資産	貿易	資産
輸出入禁止	資産凍結	優遇関税	援助の供与
不買運動	輸出入管理	最恵国待遇の付与	投資保証
関税引き上げ	援助の保留	関税引き下げ	民間資本の流出入促進
差別関税	没収	直接購入	(有利な) 課税
最恵国待遇の取りやめ	(不利な) 課税	輸出入の補助金	上記の約束
ブラックリスト	国際機関への拠出金の保留	輸出入ライセンス付与	
輸出入の割当制	上記の脅し	上記の約束	
輸出入ライセンス停止			
妨害的な購入			
上記の脅し			

(出所) David A. Baldwin, Economic statecraft, Princeton University Press, 1985, 41~42 頁 (Table2 及び Table3 の内容を筆者が取りまとめたもの。なお、両表中の注釈は省略した)

図表2 類型(1)「エコノミック・ステイトクラフト」が展開し得る戦略

戦略	内容
シグナル	重要なメッセージ(友好、約束、反対、脅し、能力、決意等)を対象に伝える
封じ込め	経済制裁によって対象を弱体化させる
強制	経済的損害を利用して対象を望ましい方向に動かす
買収	経済的利益と引き替えに対象を望ましい方向に動かす
誘導	対象の国益を変容させて迎合に導く(自国に好意的な勢力を対象国内に構築する等)

(出所) 長谷川将規『経済安全保障 経済は安全保障にどのように利用されているのか』(日本経済評論社、2013) 第2章を基に筆者作成

略」は「行動の選択肢」程度の意味で用いている)。

⁴⁶ この概念は「買収」との違いがわかりにくい、「買収」が短期的な利益と引き替えに特定の行動を対象に促すのに対し、「誘導」は、エコノミック・ステイトクラフトの発動国との良好な関係に死活的な利害を有する利益集団を対象内部に育成し、その集団の影響力を通じて対象の国益を発動国寄りに変容させ、長期的に対象を迎合に導くというものであると説明されている(長谷川将規『経済安全保障 経済は安全保障にどのように利用されているのか』(日本経済評論社、2013) 76~80 頁)。

数ある「エコノミック・ステイトクラフト」に係る研究を詳細に検証することは今後の課題であるが、全般的に見て「エコノミック・ステイトクラフト」は、軍事的措置を支援するための経済政策という過去概念からは概ね脱却し、軍事力によらずに経済力によって直接「ターゲットの行動・思想の変容」をもたらそうとしている点に特徴があるように思われる。軍事力によらない経済的手段であるという点は、コスト面、あるいは人道的な観点からも、一見すると穏健な政策のように思われる。しかし、「エコノミック・ステイトクラフト」は、①軍事という防衛システムをすり抜け、直接対象国の基幹的システムに甚大な影響を及ぼし得るという点、②軍事的措置と同様に、対象国から報復を受けたり一旦実行された政策の中断が困難となる可能性がある点⁴⁷には十分な注意が必要である。例えば、石油や電力などの資源・エネルギー供給や、医薬品・食料品の供給、その他の経済活動の継続に甚大な影響が長期的に生じた場合、国民が被ることとなる生命・財産上の被害は、軍事的な措置が実行された場合と実質的には大差ないものとなる可能性がある。

（２）経済レジリエンスと産業競争力の強化

次に、②の「国家・国民経済体系の存続・維持・発展への脅威に対応するものとしてとられる市場ルールを逸脱する政策」については、例えば、食糧自給率の維持、石油などの資源・エネルギーの確保、防衛産業の維持・発展に関わる経済活動等が挙げられる。

この基本部分に変更はないが、「どのような脅威に対処するのか」という問題については、考え方に若干のアップデートが必要である。例えば、近年相次いで発生している自然災害や感染症の広がりにより、資源・エネルギーの供給システム、電気や通信等のインフラシステム、感染症に対する医療システム、食料品・医薬品等の生活必需品や産業用物資に係る国際的なサプライチェーン等の国家の基幹的機能が損なわれた場合、国民の生命や財産に甚大な被害が及ぶ可能性がある。また、国家間対立の余波により、サイバー攻撃、貿易制限措置、経済制裁など、上記機能への意図的な侵害行為を受ける可能性も否定できない。

こうした状況を回避・最小化する施策の概念として提唱されているものに「経済レジリエンスの強化」がある⁴⁸。この概念は、従来の「(食料やエネルギー等の)安定供給の確保」の視点を包含しつつ、国家の基幹的機能全般の強靱性を高めようとするものであり、今後の「経済安全保障」における重要な要素となり得る。自国が経済的に強靱であることは、自然災害や感染症への対応はもとより、「エコノミック・ステイトクラフト」の行使に対抗する上でも有効と考えられるからである⁴⁹。

以上に加え、安全保障の観点からは、防衛装備品等の安全保障関連産業を他国に依存していると有事の際に供給不安の問題が生ずることから、国内産業の技術的優位性や市場支配力を確保して事業を維持していく必要がある。この文脈から、「産業競争力の強化」が、この類型のもう一つの重要な要素となる。「経済安全保障」における「産業競争力の強化」

⁴⁷ 野林健、大芝亮、納家真嗣、山田敦、長尾悟『国際政治経済学・入門 第3版』（有斐閣、2007）110頁

⁴⁸ 藤井聡、久米功一、小林庸平「経済レジリエンスの構築と経済成長」『RIETI Policy Discussion Paper Series 2014年5月 14-P-006』（独立行政法人経済産業研究所、2014）
<<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/14p006.pdf>>（令2.9.11 最終アクセス）

⁴⁹ 脚注17を参照。

とは、特に安全保障に係る自国産業について、保護関税や貿易制限措置の実施のほか、研究開発や輸出を支援すること等により、自国産業が他国との競争に敗れて撤退したり、あるいは買収されることを防ごうとするものである⁵⁰。ただし、近年は、人工知能（AI）や第5世代移動通信システム（5G）等のデュアルユース技術（軍事用・民生用のどちらにも転用可能な技術）の発展に伴い、安全保障に係る産業範囲は幅広かつ曖昧なものとなっている。このため、政策の対象となる産業範囲が恣意的なものとなる傾向が強まっている。

ところで、「経済レジリエンスの強化」と「産業競争力の強化」は、本質的に市場ルールの逸脱や保護主義的な要素を含む産業政策であることから、自由主義経済や自由貿易を基盤とする国際経済システムに悪影響を及ぼす可能性も孕んでいる。例えば、経済安全保障を名目に特定の業界益をあたかも緊要な国益であるかのように誘導する状況が蔓延するならば、健全な市場経済の衰退を招きかねない。また、安全保障を理由とした貿易制限措置は一定の範囲内で認められてはいるが⁵¹、従来民生用と考えられていた技術や製品が突如として制裁や規制の対象となるならば、企業経営上の負担やリスクは増大することとなる。「経済安全保障」を目的とした政策が、かえって世界や自国の経済に悪影響を及ぼす事態となるならば、「経済安全保障」の概念そのものの存在意義も失われることとなろう。

なお、類型（2）が展開し得る戦略としては、経済的な悪影響を無効化する「相殺」、安全保障上重要な富と資源を調達する「抽出」、産業競争力等の強化によって自国や同盟国のパワーを維持・補強する「強化」の3点を挙げることができる（図表3）。

図表3 類型（2）「経済レジリエンスと産業競争力の強化」が展開し得る戦略

戦略	内容
相殺	経済的な悪影響を無効化する（禁輸に対する代替策や金融危機への備え）
抽出	安全保障上重要な富と資源の調達
強化	自国や同盟国のパワーを維持・補強する（産業競争力や防衛力の維持・強化）

（出所）長谷川将規『経済安全保障 経済は安全保障にどのように利用されているのか』（日本経済評論社、2013）第2章を基に筆者作成

（3）国際経済システムの強化・再構築

最後の類型として、③「相互依存の深まった国際経済システムの維持」が挙げられる。この類型の政策は、「経済安全保障」という文脈では目立つものではないが、4.で挙げた報告書「経済安全保障の確立を目指して」で第一に掲げられていたことから推測されるように、実際には我が国の「経済安全保障」政策の主軸を担ってきたとも考えられる⁵²。

⁵⁰ このほか、技術情報の漏洩防止やサイバーセキュリティの確保についても、産業競争力の観点から重要視されている（國分俊史『エコノミック・ステイトクラフト 経済安全保障の戦い』（日本経済新聞出版、2020）165～183頁）。

⁵¹ 関税及び貿易に関する一般協定（GATT）第21条により、安全保障上の理由から国家がGATT上の義務に反する貿易制限措置をとったとしても、一定の要件を満たす場合には、義務違反が免除され当該措置は正当化される（いわゆる安全保障例外）。

⁵² ただし、この政策が、1980年代以降の日米貿易摩擦に際して有効策たりえたか否かはまた別の問題である。

ただし、近年、既存の国際経済システムを維持するだけでなく、新たな課題にも対応し得るようにシステムを強化・再構築することが求められている点には注意を要する。というのは、近年の米中間の貿易摩擦における関税措置の応酬や、新型コロナウイルス危機に際しての特定国による「マスク外交」の展開等を教訓として、国際的なサプライチェーン等のシステムの見直しに向けた動きが見られるようになったからである⁵³。

現在、経済産業省の産業構造審議会通商・貿易分科会において、新型コロナウイルス危機を踏まえた今後の対外経済政策の在り方に関する議論が行われている。その資料の中で、今後我が国が採用し得る対外戦略として、「持続可能な発展を図るためのルールベースの橋渡しを標榜しながら、①国際協調による危機管理体制の構築⁵⁴と②有志国連携の強化による経済安全保障の推進⁵⁵を両輪として、今後の国際秩序形成を主導していくべき」との提言がなされている⁵⁶。つまり、類型（3）において国際協調による新たなシステムを構築するとともに、類型（1）又は（2）の内容を有志国と連携して実施することで我が国の「経済安全保障」を確保しようとする施策が検討されているように見受けられる。

確かに、重要物資の備蓄・供給システムを共有するなど、「経済レジリエンスの強化」が有志国の連携によって実施されるならば、一国で実施する場合よりもその効果は高まるであろう。また、ある国から実施された「エコノミック・ステイトクラフト」に対して、有志国の連携による「エコノミック・ステイトクラフト」が当該国に実施されるならば（あるいは実施が約束されているならば）、有効な対抗策又は抑止力として期待ができよう。

これらはいわば新しいタイプの「集団的経済安全保障」として理解することができ、「経済安全保障」の新たな類型となる可能性もある。ただし、「両輪として」との表現からも推測できるように、国際協調による国際経済システムを維持・強化しながら、有志国の連携による経済安全保障システムも作動させるとなると、両者間の政策上の整合性の確保やバランスの管理は相当に複雑なものとなりそうである。

6. 今後の課題 ～むすびにかえて～

第二次世界大戦後、我が国においては、日米安全保障条約の問題を中心に安全保障に関する議論が活発に展開されてきた。その一方で、経済と安全保障が重なり合う「経済安全保障」の問題については、議論や研究が不十分な状態に置かれていた⁵⁷。その理由として、「経済安全保障」自体が持つ特性、すなわち、①一つの経済的手段が異なるターゲットや

⁵³ 米中対立の影響によって、サプライチェーンを中国のみに頼ることのリスクが顕在化した。また、新型コロナウイルスの世界的な拡大に際して、感染防止のためのマスク、防護服等の需要が爆発的に増加し、医療関連物資の不足が世界各地で深刻化した。その際、これらの物資の輸出制限などの動きが見られた。

⁵⁴ 具体的な内容としては、治療薬・ワクチンの開発・普及に関するアレンジメント、国境を越えた人の移動の再開の条件に関する検討、貿易制限的措置の監視の枠組の実効性確保、デジタルルール作りの推進、医療関連物資に関する情報共有等の国際協力の中長期的アレンジメントが課題として挙げられている。

⁵⁵ 具体的な内容としては、サプライチェーンの強靱化に向けた取組での協力、市場歪曲的措置への規律強化、経済安全保障面での連携強化、第三国でのインフラ開発での協力/現地企業との共創、医療関連物資に関する情報共有等の国際協力の中長期的なアレンジメントが課題として挙げられている。

⁵⁶ 第7回 産業構造審議会 通商・貿易分科会 資料2 「コロナ危機を踏まえた今後の対外経済政策のあり方」(2020.5.25) 22頁

⁵⁷ 村山裕三『経済安全保障を考える [海洋国家日本の選択]』（日本放送出版協会、2003）59頁

異なる戦略目的を抱え得るという複雑性、②因果関係の曖昧さ、③安全保障上の意図の曖昧さ、④効果の目立ちにくさといった点が、この分野の研究を阻害していたとも指摘されていた⁵⁸。このような特性は、近年、より強まってきていると考えられ、政府が「経済安全保障」概念をどのように実際の政策立案・実施の上で活用しているかを見えにくいものとしている。また、「経済安全保障」を標榜する政策であっても、その意図・目標・効果・影響等に関する議論や政策実施後の評価は依然として困難なものとなっている。

このことは政策の結果責任を曖昧なものとし、それ故に安易な「経済安全保障」政策の利用を促しかねないという懸念も生じさせる。「経済レジリエンスの強化」は、自然災害や感染症への対応としての意義を有しているが、費用と便益のバランスや国民生活・産業への影響には十分な配慮が求められる。また、「産業競争力の強化」は、安全保障関連の産業を国内に維持する上で重要ではあるが、単なる利益誘導や保護主義に墮する可能性も皆無ではない。これらの政策は、「エコノミック・ステイトクラフト」の政策展開にも深く関わり得るが、いずれも市場経済や国際経済システムにおけるルールを逸脱しかねない政策が含まれるため、その実施が及ぼす影響については十分に吟味される必要がある⁵⁹。

とりわけ、「エコノミック・ステイトクラフト」については、軍事的措置のように物理的な破壊はもたらさないとしても、結果的に国民の財産や生命を同程度に脅かす場合には、それは実質的には「戦力」として捉えることもできよう。このため、「エコノミック・ステイトクラフト」の実施に当たっては、民主的統制や手続に係るルール・制度が事前に整備されていることが重要となる。その上で、実施の可否や範囲、既存の外交政策・安全保障政策・国際経済システムとの整合性、実施後の出口戦略等について慎重に検討されなければならない。また、実施後は、経済・安全保障に係る国益の確保という観点から真に効果があったのか、また、その効果は妥当であったのかといった点も検証される必要があるだろう。

他方で、我が国に対する「エコノミック・ステイトクラフト」への備えも十分に検討しておく必要があるが、対抗し得る政策が「エコノミック・ステイトクラフト」しかないという状況では対立的措置の応酬に陥りかねず、国際社会の不安定性は増すばかりである。その意味で、有志国の連携による「経済安全保障」という新たな手法には期待が寄せられるが、そうした行動が有志国グループと別の有志国グループとの間での対立・紛争につながるという保証はどこにもない。今後、国際協調の枠組の中で、「エコノミック・ステイトクラフト」の利用に係るルール形成が求められることとなるかもしれない。

以上の将来的な課題も見据えつつ、まずは我が国にふさわしい形で「経済安全保障」の概念が再定義され、国際経済システムとも整合的な一貫性ある政策体系が構築されることが強く望まれているのではないだろうか。

(なかむら なおき)

⁵⁸ 長谷川将規『経済安全保障 経済は安全保障にどのように利用されているのか』（日本経済評論社、2013）84～90頁

⁵⁹ 経済産業省により「不公正貿易報告書」が毎年公表されているが、必ずしも我が国や他国による「経済安全保障」政策という観点から問題に焦点を当てたものとはなっていない。