

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	経済安全保障政策の再構築 －急務となる優位性の獲得と自律性の確保－
著者 / 所属	中村 直貴 / 経済産業委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	439号
刊行日	2021-10-1
頁	65-78
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211001.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211001.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

# 経済安全保障政策の再構築

## — 急務となる優位性の獲得と自律性の確保 —

中村 直貴

(経済産業委員会調査室)

### 《要旨》

2021年6月に閣議決定された「骨太方針2021」では、我が国の経済成長に向けた基盤事項の一つとして「経済安全保障の確保等」が掲げられた。米国と中国の間のデカップリング（分断）が進み、産業基盤やサプライチェーンの確保が重要性を帯びる中、「経済安全保障」に係る対応を一体的な政策として再構築しようとする流れが強まっている。

現段階における我が国の経済安全保障政策は、「優位性の獲得」と「自律性の確保」という二つの目標を軸に多様な政策を組み合わせ、①重要技術の優位性を獲得することで、経済安全保障上の力を備えようとしている点、②自律性の確保を基幹産業やサプライチェーンにも拡大しようとしている点が特徴的である。さらに、国際連携の視点や「半導体・デジタル産業戦略」の内容も含み、複雑かつダイナミックな様相も呈している。

問題は、これらの多様な政策の集合体を統合的に稼働させることができるのかという点である。今後、経済安全保障政策が、現実的な形で我が国の国益を守るものとなるよう、体制面や資金面での整備が求められる。

### 1. はじめに

米国と中国の間のいわゆる技術覇権を巡る争いは、米国・バイデン政権においても継続されており、米中間の対立的措置の応酬やそれによって生じた「米中デカップリング（分断）」の問題に対処する必要性がますます高まっている。一方で、新型コロナウイルス感染症の拡大等の影響により、サプライチェーンの脆弱性が顕在化した。具体的には、コロナ禍に対応して人や物の交流が制限された結果、マスクやワクチンといった感染症対策に有効な物資の供給途絶が生じた。また、オンライン化等が急速に進んだことにより、世界各国で半導体需要が増大した結果、2021年初から自動車用半導体等の供給に遅延が生じた。このような物資は、我が国の国民の健康維持や経済・産業活動にとって不可欠なものであり、国家の経済安全保障に直結する重要な「戦略物資」としても認識されるようになった。

近年の米中対立とコロナ禍の中でこうした認識が広まったことにより、世界各国が重要物資の生産基盤の囲い込みを開始し、前例のない規模の国費を投じる「新次元の産業政策」による競争が展開されつつある。同時に、重要物資の生産基盤を強靱化するため、国際的なサプライチェーンの多元化や物資融通のためのルール作りといった国際協調を模索する動きも活発化している。

今日、経済安全保障の問題は、重要物資の確保やサプライチェーンの脆弱性への対応といった要素が加味され、これまで以上に複雑化しつつある。その一方で、技術上の優位性の獲得やサプライチェーンにおける自律性の確保といった課題が明確となり、その対処に向けて経済安全保障に係る対応策を一体的に再構築しようとする動きが活発化した結果、我が国における「経済安全保障政策」の姿が鮮明になってきた面もある。

本稿では、2021年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2021 日本の未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」(以下「骨太方針 2021」という。)や、骨太方針 2021 と同日に閣議決定され、同方針の具体的な政策プランとも位置付けられる「成長戦略実行計画」等に記載された経済安全保障に係る政策について、検討の背景や課題を紹介しつつ内容と構造を整理することとしたい。

## 2. 我が国の経済安全保障政策の方向性

これまで、我が国の経済安全保障への対応は、昨年(2020年)の成長戦略実行計画の「経済安全保障の視点から」や「経済安全保障の観点も踏まえつつ」といった表現に見られるように、具体的な政策というよりも一つの視座としての位置付けに過ぎなかった。これは、2018年以降、特に貿易面での米中間の対立がクローズアップされる中で、対立の当事者ではない第三国としての対応(米中デカップリングにどう対処するか)に主たる関心が寄せられていたことと無関係ではないであろう。しかし、米中間の対立が常態化し、各国において重要な産業基盤やサプライチェーンの確保に向けた「新次元の産業政策」が展開される中で、経済安全保障への対応を一貫した政策として再構築し、展開しようとする流れが強まっている<sup>1</sup>。

骨太方針 2021 では、我が国の経済成長の原動力<sup>2</sup>を支える基盤事項の一つとして「経済安全保障の確保等」が掲げられた。そこでは「安全保障の裾野が経済・技術分野に急速に拡大するとともに、コロナ禍によりサプライチェーン上の脆弱性が国民の生命や生活を脅かすリスクが明らかになる中、国際連携の充実も図りつつ、経済安全保障の取組を強化・推進する」と明記され、単なる視座から脱却して一つの政策として取り組もうとする意図が読み取れる。さらに、政策の方向性については、「基本的価値やルールに基づく国際秩序の下で、同志国との協力の拡大・深化を図りつつ、我が国の自律性の確保・優位性の獲得を実現する」ことが掲げられ、そのために「重要技術を特定し、保全・育成する取組を強化するとともに、基幹的な産業を強靱化する」ことが打ち出された。

<sup>1</sup> 経済産業省『令和3年版 通商白書』第I部第1章第2節「2. 各国における経済安全保障の強化」

<sup>2</sup> 骨太方針 2021 では、我が国の今後の経済成長の原動力として、①グリーン、②デジタル、③活力ある地方創り、④少子化対策という4項目への対応の必要性が示されている。

すなわち、現段階における我が国の経済安全保障政策の方向性は、上位目標として、国際社会における我が国のA「優位性の獲得」とB「自律性の確保」という2本の柱が掲げられ、その手段として、それぞれA'「重要技術の特定・保全・育成」と、B'「基幹的な産業の強靱化」が据えられたものと整理することができる<sup>3</sup>。その上で、「成長戦略実行計画」第6章<sup>4</sup>の「1. 経済安全保障政策の推進」では、具体的施策として(1) 経済安全保障の観点からの技術優越性の確保、(2) 基幹インフラ・サプライチェーンに係る脅威の低減・自律性の向上、(3) 経済安全保障の強化推進に向けた中長期的な資金拠出等を確保する枠組みの検討の3点に取り組むことが示されている。

以上を構造化して図示したものが図表1である。成長戦略実行計画では、特に「技術の保全」に係る政策メニューが豊富かつ具体的に列挙されており、この問題への対応が喫緊の課題となっている現状を窺い知ることができる。

図表1 我が国で検討されている経済安全保障政策の構造

骨太方針 2021		成長戦略実行計画
(目標)	(手段)	(具体的施策)
A 優位性の獲得	A' 重要技術の特定・保全・育成	(1) 経済安全保障の観点からの技術優越性の確保 ①技術の特定 ②技術の育成 ③技術の保全 (a) 輸出管理の見直し (b) 対内直接投資審査 (c) 技術情報の水際での管理強化 (d) 「みなし輸出」管理の対象の明確化 (e) インテリジェンス能力の強化 (f) 研究の健全性・公正性の確保 (g) 特許の公開制度の在り方の検討
B 自律性の確保	B' 基幹的な産業の強靱化	(2) 基幹インフラ・サプライチェーンに係る脅威の低減・自律性の向上
中長期的な資金拠出等を確保する枠組みも含めた支援の在り方を検討		(3) 経済安全保障の強化推進に向けた中長期的な資金拠出等を確保する枠組みの検討

(出所)「骨太方針 2021」及び「成長戦略実行計画」を基に筆者作成

<sup>3</sup> この2本の柱は、2020年12月に自由民主党の新国際秩序創造戦略本部によって発表された提言「『経済安全保障戦略策定』に向けて」において言及された「戦略的不可欠性」及び「戦略的自律性」という概念に対応しているものと考えられる。

<sup>4</sup> 成長戦略実行計画第6章のタイトルは「経済安全保障の確保と集中投資」であり、1. 経済安全保障政策の推進のほかに、2. 先端半導体技術の開発・製造立地推進、3. 次世代データセンターの最適配置の推進、4. 電池の次世代技術の開発・製造立地推進、5. レアアース等の重要技術・物資のサプライチェーン、6. ものづくり基盤の強化の各項目について記述されている。

### 3. 経済安全保障の観点からの技術優越性の確保

現在、経済安全保障への関心が高まっているのは、国際社会において、地政学上の争いと技術上の争いが同時に進行し、加えて、コロナ禍によって受けた経済的打撃からの回復、デジタル化、気候変動対策といった複数の軸から成る国家間の競争においても技術上の優位性を獲得することの重要性が増しているからである。

我が国においては、2. で述べたように技術の保全が喫緊の課題となっていることは明らかであるが、本来、重要技術の特定・育成・保全に係る政策はシームレスかつバランス良く展開される必要がある。なぜならば、数ある技術のうち何が国家にとって死活的に重要かを知らない状態では、何を育て、守るべきなのかを見定めることができず、また、それを知っていたとしても守るべき技術も情報も持ち合わせないのであれば、それを保全する努力は全くの徒労に終わるからである。本節では、この点に留意しつつ、技術の特定・育成・保全の各項目についてその課題と方向性について概観する。

#### (1) 技術の特定

現代社会において、国家の持つ技術力と安全保障との強い関連性は改めて指摘するまでもないが、産業競争力の観点からも技術力への関心が高まっている。近年取り沙汰されることの多くなった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)は、自国の産業の優位性と同時に、軍事上の優位性を劇的に向上させる可能性を有している。例えば、人工知能(AI)技術は、ビッグ・データを活用して社会課題の解決に資する新たな産業を生み出し得るが、同時に軍事に応用された場合には自律型兵器などの軍事的能力の飛躍的な向上にも資する。このことは、有力な技術を獲得した国家は、経済と軍事の両面で大きなアドバンテージを得る一方、技術力を失った国家は大幅な後退を余儀なくされることを意味し、それが故に技術覇権を巡る競争を従来に増して熾烈なものとしている。

他方、デュアルユース技術の台頭は、「民生用」、「軍事用」という区分の境界を曖昧なものとしている。また、従来は軍事用の技術を限定的な形で民生用に活用するという流れが一般的であったが、AIのように民生用として生まれたものが軍事用へと波及するものも出現しており、技術の発展の流れも一様ではなくなってきた。先進技術の多くがデュアルユース化することで、「もはやデュアルユースという言葉自体に意味が無くなっている」とも指摘される<sup>5</sup>。その結果、そもそもどのような技術をどのように用いれば安全保障上の問題となり得るのかといった点を把握することも容易ではなくなってきた。

以上のようなデュアルユース技術の特徴は、一部の層における経済安全保障への関心を高める一方で、他の層における経済安全保障への意識の低下を招くというねじれを生じさせていた<sup>6</sup>。経済安全保障政策を展開するに当たって、まずはこうしたねじれを解消するために「脅威となり得る技術」と「脅威に対応し得る技術」を特定し、その知見を共有しておく必要がある。しかしながら、我が国においては、「安全・安心の実現に必要な技術ニー

<sup>5</sup> 兼原信克『安全保障戦略』(日本経済新聞出版社、2021年)322頁

<sup>6</sup> 読売新聞取材班『中国「見えない侵略」を可視化する』(新潮新書、2021年)179頁

ズ、国内外における研究開発動向や技術シーズ<sup>7</sup>を、政府が包括的に把握する体制が十分に整備されていない」という問題がある<sup>8</sup>。その原因には、技術官僚の「縦割り」の問題のほか、安全保障の観点から技術ニーズと技術シーズの把握を主導する司令塔機能の不在があったと見られている<sup>9</sup>。こうした状況を是正するため、「技術ニーズを集約し、大学、国立研究開発法人、産業界等からの技術シーズの情報収集(一元化・カタログ化)を行うとともに、国内外の研究開発動向等に関する調査分析、これらを踏まえた重要技術の特定や、その社会実装に向けたロードマップづくりに活用するための分野横断的なマッチングの実施等に取り組むこと」が必要とされ、「一連のプロセスを担う新たなシンクタンク機能を備えた継続的な体制づくり」が求められることとなった<sup>10</sup>。

これを受けて、成長戦略実行計画では「技術の特定」の項目が設けられ、「重要技術の特定に資するための調査分析等を行うシンクタンク機能を強化するため、本年度中に機能を立ち上げるとともに、推進体制を整備する」ことが明記された。また、「統合イノベーション戦略 2021」(令和3年6月18日閣議決定)では、「新たなシンクタンク機能については、2021年度に立ち上げるとともに、関係府省庁間等で設定した課題をシンクタンクに提示し調査分析等を行わせ、2023年度目途に組織を設立」するとの方向性も示されている。

2021年度は、ひとまず外部の研究機関に委託する形で試験的に運営することが報道されているが<sup>11</sup>、「技術の特定」作業は国家の戦略上重要な目標を定めるものであり、関係府省庁の主体的関与・連携は不可欠であろう。ただし、技術の陳腐化が早まる現代において、「技術の育成」にかかる時間も考慮すれば、「技術の特定」に費やせる時間は多くはない。

## (2) 技術の育成

次に、「技術の育成」についてであるが、成長戦略実行計画では「宇宙、量子、AI、スーパーコンピューター・半導体、原子力、先端素材、バイオ、海洋等の分野における経済安全保障の強化の観点から重要な先端技術について、関係省庁等が連携し、実用化に向けた強力な支援を行う新たなプロジェクトを創出する」とされている<sup>12</sup>。現在、この記述に沿った形で、量子コンピューターや人工知能(AI)などのデュアルユース技術の実用化を推進する「経済安全保障重要技術育成プログラム」の新設が検討されている旨の報道がなされている<sup>13</sup>。

<sup>7</sup> シーズとは、「種」の意味であるが、一般に製品化の可能性のある技術やノウハウ等を指す。

<sup>8</sup> 統合イノベーション戦略推進会議「「安全・安心」の実現に向けた科学技術・イノベーションの方向性」(令和2年1月21日)5頁

<sup>9</sup> 兼原信克『安全保障戦略』(日本経済新聞出版社、2021年)318頁。なお、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「経済班」が設置されたのは、こうした状況への対応であったとされる。

<sup>10</sup> 統合イノベーション戦略推進会議「「安全・安心」の実現に向けた科学技術・イノベーションの方向性」(令和2年1月21日)6頁

<sup>11</sup> 『時事ドットコム』(令3.4.27)

<sup>12</sup> これらの記述は「統合イノベーション戦略 2021」の内容を踏まえたものと考えられる。統合イノベーション戦略 2021では、新たなシンクタンク機能を活用することで、「経済安全保障の確保・強化のため、宇宙、量子、AI、スーパーコンピューター・半導体、原子力、先端材料、バイオ、海洋等の先端分野における重要技術について、関係省庁と大学、研究機関、企業等の密接な連携の下、実用化に向けた強力な支援を行う新たなプロジェクトを創出する」としている。

<sup>13</sup> 『朝日新聞』(電子版)(令3.8.27)

なお、上記のように成長戦略実行計画で「実用化に向けた強力な支援を行う新たなプロジェクトを創出する」とされているところ、半導体・デジタル産業については、2021年6月に経済産業省により「半導体・デジタル産業戦略」が既に策定されており、同戦略の内容は成長戦略実行計画にも同時に盛り込まれる形となっている。同戦略では、目指すべき目標として、①経済・社会・民主主義を支えるデジタル産業基盤の確保について、一般的な民間事業支援の枠を越え、国家事業として取り組むこと、②米中技術覇権対立の中で、我が国の戦略的不可欠性と戦略的自律性を確保するため、デジタル産業基盤の機能の定着を進めるとともに、グローバルサプライチェーンで我が国が中心的な役割・貢献を果たす地位を確立すること、③世界的な課題であるデジタル化・グリーン化の同時達成を実現することの3点が挙げられている<sup>14</sup>。成長戦略実行計画では、これらに関連する具体策として、「先端半導体技術の開発・製造立地推進」、「次世代データセンターの最適配置の推進」、「ものづくり基盤の強化」への集中投資について記載されている。

このように、「技術の育成」については、「プロジェクトの創出」の目標と当該プロジェクトの内容が同時に記載される体裁となっており、「半導体・デジタル産業」に係る政策の緊急性を窺い知ることができよう。確かに半導体は、我が国の技術優位性と自律性の双方に関わる重要分野であることに疑問の余地はなさそうであるが、我が国の半導体産業については、世界シェアが低下する一方であり、これまで行ってきた政府主導の対策は成功していないことも指摘されている<sup>15</sup>。今後、これらの政策の実施には多額の予算措置が必要になると想定されることから、国民に対して、各施策の具体的目標、規模、必要性、緊急性等に関する明確な説明がなされる必要もあるのではないだろうか。

### (3) 技術の保全

本節の最後に「技術の保全」に係る主な項目について述べる。近年、技術情報の窃取手法は、従来の資機材の輸入による手法にとどまらず、より多様化しているとされる。例えば、大学への留学生・研究者の派遣、企業退職者の囲い込み、対内直接投資による企業買収、サイバー情報窃取などである。また、近年のデジタル化とサイバー攻撃技術の飛躍的な伸展に伴い、サーバーに蓄積されたデータや技術等が、サプライチェーンにおいて製品に組み込まれた侵入経路(バックドア)等により流出している可能性も指摘されている<sup>16</sup>。

この結果、従来の技術情報の管理に係る国際的な枠組み(安全保障貿易管理)についても、より多様かつ先を見通した内容のものに更新する必要が生じている。併せて、そうした枠組みを越えた機微技術管理や、人材管理にまで踏み込んだ対応も求められている。

我が国の技術の保全に係る施策は、図表1で見たように成長戦略実行計画において、(a)輸出管理の見直し、(b)対内直接投資審査、(c)技術情報の水際での管理強化、(d)「みなし輸出」管理の対象の明確化、(e)インテリジェンス能力の強化、(f)研究の健全性・公正性

<sup>14</sup> 経済産業省「半導体・デジタル産業戦略について(要点)」1頁

<sup>15</sup> 第204回国会衆議院科学技術・イノベーション推進特別委員会議録第4号6～8頁(令3.6.1)(湯之上隆参考人の意見陳述)

<sup>16</sup> 統合イノベーション戦略推進会議「「安全・安心」の実現に向けた科学技術・イノベーションの方向性」(令和2年1月21日)9頁

の確保、(g)特許の公開制度の在り方の検討の7項目が挙げられている。本稿では、説明の便宜上、各項目をア学術・研究分野における技術保全、イ経済・産業分野における技術保全、ウその他の分野における技術保全<sup>17</sup>の三種類に分類することとする。その構造を図示すると図表2のようになる。なお、本稿では説明の便宜上三種のカテゴリーに分類したに過ぎず、ア～ウにおける各施策は実際には他分野においても実施される場合がある<sup>18</sup>。

図表2 技術の保全に係る政策の構造

分野	具体的施策
ア 学術・研究分野における技術保全	(c) 技術情報の水際での管理強化 (f) 研究インテグリティ（健全性・公正性）の確保
イ 経済・産業分野における技術保全	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 貿易管理 <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 輸出管理の見直し</li> <li>(d) 「みなし輸出」管理の対象の明確化</li> </ul> </li> <li>➢ 投資管理 <ul style="list-style-type: none"> <li>(b) 対内直接投資審査</li> </ul> </li> <li>➢ 知的財産管理 <ul style="list-style-type: none"> <li>(g) 特許の公開制度の在り方</li> </ul> </li> </ul>
ウ その他の分野における技術保全	(e) インテリジェンス能力の強化

(出所)「成長戦略実行計画」を基に筆者作成

### ア 学術・研究分野における技術保全

学術・研究分野における技術保全については、とりわけ中国による民間部門での人的交流を活用した情報の獲得に強い関心が寄せられている。まず、中国では習近平政権が、胡錦濤政権期に始まった「軍民融合式の発展」を継承しつつその高度化を段階的に進め、2015年3月、第12期全国人民代表大会第3回会議において「軍民融合」が国家戦略にまで引き上げられた点を認識しておく必要がある。「軍民融合」とは、「軍事と経済社会を結びつけることで軍事力の強化と国家の振興を目指すもの」であるとされ<sup>19</sup>、産業振興策と海外からの技術導入策を組み合わせることにより、軍の現代化が進められている。

軍民融合の下、海外からの技術導入を目指した人材獲得政策の一つに、2008年に導入された「海外高度人材招聘プログラム（通称：千人計画）」がある。「千人計画」とは、国家にとって重要な技術開発において、海外に進出した優れた中国人科学者や指導者を帰国させることを主な目的とし、部分的に外国人材をも招聘しようとするものである<sup>20</sup>。

<sup>17</sup> 成長戦略実行計画では、(e)インテリジェンス能力の強化について触れられているのみであるが、骨太方針2021では、サイバーセキュリティ対策についても言及されている。

<sup>18</sup> 特に、貿易管理は経済・産業分野という括りに限らず、学術・研究分野においても対応が必要な施策である。

<sup>19</sup> 防衛研究所編「中国安全保障レポート2021—新時代における中国の軍事戦略—」56頁

<sup>20</sup> 防衛研究所編「中国安全保障レポート2021—新時代における中国の軍事戦略—」63頁



一部の報道等では、中国の軍民融合や千人計画によって技術流出の問題が生じているとして強い警鐘が鳴らされているが、軍民融合は、1990年代において米国で振興していた軍民統合の動きを模倣したものであり、外国からの人材招致も多くの国が行っている政策である点には注意を要する。実際、我が国においても、国際共同研究等を通じたオープンイノベーションを推進し、外国人人材の受入れを進めてきた経緯がある。また、確かに米国では千人計画の関係者が実際に起訴されているが、そこで問われたのは虚偽の詐欺的陳述や電信詐欺、あるいは所得税法違反の容疑であり、千人計画による研究成果の不法な持ち出しやそれによる中国への情報漏洩は今のところ生じていないとされる<sup>21</sup>。千人計画は、実態に不明瞭な点が多いため断定的に判断することは難しいが、少なくとも適切な形で研究活動がなされている限りは、情報漏洩の問題というより「頭脳流出」の問題のように思われる。対外経済政策において「人権」という共通価値への関心が高まる中、適切な形で行われている研究活動が阻害されて学問の自由が侵害されたり、外国人人材に対する差別が生じることのないよう十分な配慮が求められる。

他方で、仮に千人計画の参加者に対して、新たな開発成果や革新的技術を中国のみに報告することが強要されるような場合には深刻な問題となり得る<sup>22</sup>。研究成果を特定の国家の利益のためにのみ用いることを要求することは、研究発表の自由に対する重大な侵害行為となり得る。さらに、中国の「国防動員法」は、「いかなる組織及び個人も、法による民生用資源の徴用を受任する義務を有する」と規定し、また、「国家情報法」は、「いかなる組織及び個人も国の情報活動を支持・協力する」旨規定しており<sup>23</sup>、仮にこれらの国内法規が、外国に留学している中国人研究者に何らかの違法な情報活動を要求したり、あるいは千人計画に参加する外国人研究者の活動にも影響を及ぼす場合には、技術情報の漏洩が生じる可能性は否定できない。

このような観点から、「研究活動の国際化に伴う外国からの不正な影響によるリスク」として、①技術流出・情報流出、②利益相反・債務相反、③研究妨害、④研究や教育への影響（不正な意図の介入）が想定されている<sup>24</sup>。これを踏まえ、成長戦略実行計画では、「技術情報の水際での管理強化」として、「留学生・研究者等の受入審査を強化し、そのための体制整備等を推進する」としている。また、大学・研究機関等において自律的に研究の健全性・公正性を高める取組を推進するためのガイドラインを策定するほか、「競争的研究費への申請に当たり、本年度から順次、外国資金等の受入状況等について開示

<sup>21</sup> 玉井克哉「『千人計画』とわが国のとるべき対応 ——米国の経験に照らして」（東京大学先端科学技術研究センター 経済安全保障研究プログラム Report Vol. 1、2021年6月10日）5頁〈[http://ip.rcast.u-tokyo.ac.jp/esrp/wp-content/uploads/2021/06/20210610\\_Report\\_vol1.pdf](http://ip.rcast.u-tokyo.ac.jp/esrp/wp-content/uploads/2021/06/20210610_Report_vol1.pdf)〉（令3.9.10最終アクセス。以下、本稿において同様）

<sup>22</sup> FBI “The China Threat : Chinese Talent Plans Encourage Trade Secret Theft, Economic Espionage” 〈<https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence/the-china-threat/chinese-talent-plans>〉  
米国連邦捜査局（FBI）のサイトでは、「千人計画」参加者は、（Ⅰ）中国の法律に従うこと、（Ⅱ）新たな開発成果や革新的技術を中国のみに報告すること（米国の大学や企業には中国政府の許可を得ない限り報告してはならないこと）、（Ⅲ）大学の同僚など他の専門家を「計画」に参加させることが要求されるとしている。

<sup>23</sup> 防衛研究所編「中国安全保障レポート2021—新時代における中国の軍事戦略—」70頁

<sup>24</sup> PwC「研究活動の国際化に伴うリスクと国内の対応状況等の整理および他の調査結果」（第2回研究インテグリティに関する検討会（2020年10月28日）配付資料2）4、5頁

を求め、来年度には開示対象を拡大する」としている。併せて、「研究インテグリティ（健全性・公正性）の確保」を支援する方策も検討されている<sup>25</sup>。

## イ 経済・産業分野における技術保全

### （ア）輸出管理の見直し

経済・産業分野においては、これまでも輸出管理や対内投資規制の枠組みによって継続的に技術保全の取組がなされてきた。とりわけ国際輸出管理レジーム<sup>26</sup>の活用の歴史は古く、1952年の対共産圏輸出統制委員会（ココム<sup>27</sup>）への参加にまで遡ることができる。1987年以降は、外国為替及び外国貿易法（以下「外為法」という。）に基づき、ココムやワッセナー・アレンジメント<sup>28</sup>等の国際輸出管理レジームに準拠する形で輸出管理を実施してきた。

しかしながら、近年のデュアルユース技術の台頭や軍民融合の動きにより、管理すべき貨物・技術の多様化が進む一方で、管理品目の追加等に係るレジーム内の合意形成が困難となるなど、機動的な輸出管理を実施できない事態が生じている。このような課題に対応するため、レジームの枠組みを見直す動きが生じている。また、米国では、既存のレジームによる規制に加えて、将来的に軍事転用される懸念のある技術「エマージング技術（新興技術）」も規制対象に加える等の独自の措置を実施し、中国もこれに対抗する形で同様の措置を実施している。この結果、「我が国企業は輸出をするか否かの判断に当たって、両国の制度の板挟みとなり、ビジネス上の予見可能性が損なわれる事態」となっているとされる<sup>29</sup>。

こうした状況を踏まえ、成長戦略実行計画では、「既存の国際輸出管理レジームを補完する新たな安全保障貿易管理の枠組みの早期の実現を目指す」ことが明記された。具体的には、既存の国際輸出管理レジームの枠組みを重視しながら、技術を保有し、政策目的を共有する少数の国が参加する枠組みを技術分野毎に組成し、共通のルールの下に輸出管理を実施すること等が提案されている。

### （イ）「みなし輸出」管理の対象の明確化

現在、我が国の外為法に基づく機微技術管理は、国境を越える機微技術の提供に加え、国内における機微技術提供についても、それが外為法上の根拠規定にある「特定国の非居住者に提供することを目的とする取引」である場合には、当該非居住者が帰国する等

<sup>25</sup> 具体的には、①研究者が、国際的な連携に際して、研究活動の透明性を確保し、説明責任を果たすとともに、所属機関及び研究資金配分機関等に対して必要な情報の適切な報告・申告を行うよう促す、②大学等の研究機関が、報告・申告された情報に基づき適切なリスクマネジメントを行うよう促す、③研究資金配分機関等が、国内の競争的資金の受入状況等の情報だけでなく、国外からの研究資金の受入状況も把握する等の取組を進めることとしている（「研究活動の国際化、オープン化に伴う新たなリスクに対する研究インテグリティの確保に係る対応方針について」（令和3年4月27日統合イノベーション戦略推進会議決定）1～4頁）。

<sup>26</sup> 現状において、四つのレジームが存在している（原子力供給国グループ（NSG：Nuclear Suppliers Group）、オーストラリア・グループ（AG：Australia Group）、ミサイル技術管理レジーム（MTCR：Missile Technology Control Regime）、ワッセナー・アレンジメント（WA：Wassenaar Arrangement））。

<sup>27</sup> COCOM：Coordinating Committee for Multilateral Strategic Export Control。ココムでは、東西冷戦の下、西側自由主義国全体の安全保障を確保するために、戦略物資等の共産圏への流出を制限することを目的として輸出管理が実施されてきた。

<sup>28</sup> WA：Wassenaar Arrangement。ココム解散後の1996年に成立した。

<sup>29</sup> 産業構造審議会 通商・貿易分科会 安全保障貿易管理小委員会「中間報告」（2021年6月10日）9頁

により、提供された機微技術が最終的に当該特定国に渡る蓋然性が高いことから、技術の「輸出」とみなして外為法の管理対象としている（「みなし輸出」管理）。

これまでの「みなし輸出」管理では、「特定国の非居住者に提供することを目的とする取引」を限定的に解釈運用してきており、居住者が直接非居住者に機微技術を提供する場合に許可申請を求めることとしてきた。しかし、こうした管理の在り方は、国際的に人を介した機微技術流出懸念が増大する中、特定国の影響下にある居住者（国籍を問わない）が、機微技術流出に関与するリスクが顕在化している現状に十分対応できていないとされる。このため、成長戦略実行計画では、国籍に関わらず現在居住者として扱われている者への技術の提供が、非居住者へ技術を提供することと事実上同一と考えられる場合には、当該居住者に対する技術の提供は「みなし輸出」管理の対象と捉えることとし、2022年度中の実施を目指すとしている。

#### （ウ）対内直接投資審査

我が国への外国企業・資本の呼び込みは、優れた技術や新たなノウハウをもたらし、イノベーションや高付加価値化を促進させる可能性を有している。他方で、対内直接投資によって、重要インフラ・サプライチェーンの支配や技術・データの漏洩に係る懸念も生じている<sup>30</sup>。こうした状況を受けて、我が国においても外為法による対内直接投資に係る規制の強化が図られてきた。

我が国では外為法において、外国企業が日本企業との永続的な関係を持つことを目的とした日本企業の株式取得や、長期の資金貸付といった対内直接投資等については、条件付で事後報告制も導入されているが、国の安全、公の秩序、公衆の安全、我が国経済の円滑な運営の観点から、一部の業種（指定業種）については、審査付事前届出制となっている。これらの事前又は事後の届出による監視について、成長戦略実行計画では、「有志国とも連携し、事前審査及び事後モニタリングに係る関係省庁の連携強化を進めつつ、地方出先機関が持つリソースも活用して、執行体制の強化を図る」とし、対内直接投資審査に係る実効性の強化が提案されている。

#### （エ）特許の公開制度の在り方

諸外国においては、安全保障上の機微技術について、特許出願後に公開を行わない「秘密特許制度<sup>31</sup>」が設けられているが、我が国においては、第二次世界大戦後に日本国憲法の戦争放棄の規定との関係上で廃止<sup>32</sup>されて以降、設けられていない。

骨太方針 2021 では、「特許の公開制度について、各国の特許制度の在り方も念頭に置いた上で、イノベーションの促進と両立させつつ、安全保障の観点から非公開化を行うための検討を進める」旨言及されている。

<sup>30</sup> 産業構造審議会 通商・貿易分科会 安全保障貿易管理小委員会「中間報告」（2019年10月8日）6頁

<sup>31</sup> 「技術情報等の適正な管理の在り方に関する研究会」報告書（2008年7月）63頁によれば、秘密特許制度の趣旨は「安全保障上の機微技術の「秘密保護」と、特許制度の全件公開主義による「発明の奨励」という、相反する二つの利益を調和させるものである。すなわち、秘密保護制度の下で特許出願が禁じられることになるが、この出願禁止による不利益を解消するため、特許制度上、公開を行わないまま出願日を確保し、かつ、出願人の損害に対して国防関連省庁から補償するという、全件公開主義の例外を許容するものである。」とされる。

<sup>32</sup> 第2回国会衆議院鉱工業委員会議録第8号3頁（昭23.6.18）

#### 4. 基幹インフラ・サプライチェーンに係る脅威の低減・自律性の向上

米中間の対立を契機として、半導体等の基盤的な技術の重要性が高まった結果、各国がその技術の開発と保全に取り組みつつ、国内生産能力の強化や関連物資の囲い込みに取り組み始めた。また、コロナ禍が継続する中で、医療品等の貿易制限措置も残存している。従って、経済安全保障政策は、技術上の優位性を巡る競争への対処とともに、その技術や産業を維持するという観点から、いかに国家の自律性を確保するかという課題への対応も迫られている。このような状況を踏まえ、本節では中国と米国における基幹インフラ・サプライチェーンの強靱化に係る対応を概観しつつ、我が国の対応について検討する。

##### (1) 「自立自強」を目指す中国

2020年4月10日、中国の習近平主席は、共産党財政委員会第7回会議において「産業安全保障と国家安全保障を守るためには、独立して制御でき、安全で信頼できる産業チェーンとサプライチェーン<sup>33</sup>を構築することに重点を置き、すべての重要な製品と供給チャネルについて少なくとも一つの代替ソースを持ち、必要な産業バックアップシステムを形成するよう努力すべきである」と述べて、「有利な産業の国際的な主導権を強化し、いくつかの“キラー技術<sup>34</sup>”を鍛え、高速鉄道、電力設備、新エネルギー、通信設備などの分野で産業チェーン全体の優位性を継続的に高め、産業の質を向上させ、国際的な産業チェーンの中国への依存度を強化し、外部からの人為的な供給削減に対する強力な対抗策と抑止力を形成すること」、「国家安全保障に関連する分野やノードにおいて、独立した制御可能な、安全で信頼性の高い国内生産・供給システムを構築し、危機的な状況下でも自己循環ができるようにして、極端な状況下での経済の正常な運営を確保すること」を求めた<sup>35</sup>。

以上のように、中国は、①他国がインフラ分野等において中国に依存する状態を創り出すことで、他国からの意図的な供給の断絶に対する対抗策・抑止力を形成するとともに、②独立した生産・供給システムの確立や複線化によって供給断絶等の危機に備えようとしている。これは、「世界の工場」としての産業力、価格面での競争力、豊富な資源、巨大な国内市場といった自国の長所を最大限活用した巧妙な戦略であると言え、中国における「第14次5カ年計画」のキーワードである「自立自強」の方向性とも合致したものである<sup>36</sup>。

##### (2) 同盟国・友好国との連携を模索する米国

一方の米国は、トランプ政権時代から、懸念のある外国のベンダーが米国の通信網や連

<sup>33</sup> 中国は「産業チェーン」と「サプライチェーン」を区別している。その違いは必ずしも明確に説明されていないが、「産業チェーン」は機械の組立てや設計を含むより広い意味で使われていると見られている（読売新聞取材班『中国「見えない侵略」を可視化する』（新潮新書、2021年）128頁）。

<sup>34</sup> キラー技術とは、例えば中国における5G技術に見られるように、特許などの知的財産権を取得できる独自技術を指すとされる（三浦有史「習近平政権のサプライチェーン戦略—「自立自強」の実現可能性とリスク」『環太平洋ビジネス情報RIM』（日本総研、2021年、Vol.21、No.82）6頁）。

<sup>35</sup> 『時事ドットコム』（令2.10.31）。なお、本節の執筆に当たって、新華網「習近平：国家中長期経済社会発展戦略若干重大問題」（2020年10月31日）に掲載された習近平主席による演説全文を参考にしたが、本稿出稿時において削除されている。

<sup>36</sup> 厳密には、2021年3月の全国人民代表大会において承認された「国民経済・社会発展第14次五カ年計画と2035年までの長期目標要綱」の中で、科学技術の「自立自強」は「国の発展の戦略的柱」とされた。

邦政府のサプライチェーンに入り込むことを阻止する措置を講じてきた。例えば、2020年4月29日、米国国務省は、国内外の米外交施設につながる第5世代移動通信システム（5G）について、信頼できる機器による通信を意味する「クリーン・パス」の基準を満たさなければならないと発表した（クリーン・パス構想）<sup>37</sup>。さらに、同年8月5日、ポンペオ米国務長官は、同構想の対象を拡大した「クリーン・ネットワーク」計画を打ち出し、主に中国製品を念頭に通信インフラ産業から信頼できない製品を排除する措置を強化した<sup>38</sup>。

世界における5G技術の標準必須特許の保有割合を見ると、中国が22.8%と世界最大であり、中国以外の国は中国企業の特許なしには5Gを普及させることが難しい状況にあるとされる<sup>39</sup>。通信設備は国家にとって重要かつ基幹的なインフラであり、その設備を他国の影響力の強い製品に依存してしまうと、ソフトのアップデートから部品のメンテナンスに至るまで他国に依存する状態となる。こうした状態に陥ると、仮に供給途絶等の危機に直面した場合に、重要なインフラを維持できなくなるおそれがある。また、既に述べたように、製品に組み込まれた侵入経路（バックドア）等により通信傍受などの安全保障上の懸念も生じ得る。こうした脆弱性への対処として、米国が自国のインフラに係る信頼性・安全性を早期に高めておくことは不可欠であったと考えられる。

さらに米国バイデン大統領は、就任直後の2021年1月25日、政府調達において米国製品を優先する制度（バイ・アメリカン政策<sup>40</sup>）を強化する大統領令に署名したほか<sup>41</sup>、同年2月24日には、半導体・蓄電池・重要鉱物・医薬品等のサプライチェーンについて、脆弱性リスクの報告と政策勧告を100日以内に行うこと等を求める大統領令に署名するなど<sup>42</sup>、重要物資や機微技術に係るサプライチェーンの強靱化に着手した。

2021年6月8日、上記の大統領令で命じられたサプライチェーンに係る報告が公開された<sup>43</sup>。同報告書では、「米国は、サプライチェーンの脆弱性に単独で対処することはできない」として、「国内で十分な量を生産できない重要製品の供給を確保するために、同盟国やパートナーと協力すべき」との提言がなされた。中国が自国を中心としてサプライチェーンの問題に対処しようとしているのに対して、国際的な連携によってこの問題に対処しようとしている点が米国バイデン政権の特徴とも言える。ただし、これは米国の対中姿勢の

<sup>37</sup> JETRO「米政府、中国を念頭に置いた通信インフラ保護の新指針を発表」『ビジネス短信』（2020.8.7）

<sup>38</sup> 「クリーン・ネットワーク」計画は、中国を念頭に、信頼できない①通信キャリア、②アプリストア、③アプリ、④クラウド、⑤海底ケーブルを排除しようとするものである。

<sup>39</sup> 三浦有史「習近平政権のサプライチェーン戦略—「自立自強」の実現可能性とリスク」『環太平洋ビジネス情報RIM』（日本総研、2021年、Vol. 21、No. 82）7頁

<sup>40</sup> バイ・アメリカンとは「Buy American」、すなわち、「アメリカ製品を買おう」という意味であるとされる。米国には、連邦政府による米国産品の優遇を定めた「バイ・アメリカン関連ルール」があり、その基本法である「1933年バイ・アメリカン法」は、原則として、連邦政府が物資の購入契約又は公共建設の委託契約を締結する場合に、米国産品の購入又は米国製資材の使用を連邦政府に義務付けている（ただし、WTO政府調達協定の加盟国や米国が指定する国については、バイ・アメリカンの適用が除外される）。なお、我が国の「2021年版 不公正貿易報告書」では、「米国には政府調達において国内産品を優遇したり国内産品以外の調達を禁止したりする制度があり、その実施の方法によってはWTO政府調達協定をはじめとする国際ルールに抵触するおそれがある。」とされている。

<sup>41</sup> JETRO「バイデン米大統領、バイ・アメリカン政策を強化する大統領令に署名」『ビジネス短信』（2021.1.27）

<sup>42</sup> JETRO「バイデン米大統領、サプライチェーン強化に向けた大統領令に署名」『ビジネス短信』（2021.2.26）

<sup>43</sup> White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth 100-Day Reviews under Executive Order 14017”, 2021.6.8.

穏健化を示すものではない。同報告書では、「米国の重要なサプライチェーンを破壊している外国の不公正な貿易慣行を特定し、対処するため、米国通商代表部が主導する貿易打撃部隊 (a trade strike force) を設立する」ことが提言されており、同盟国・友好国との協調によるサプライチェーンの強靱化を基盤として、より先鋭的な貿易政策が展開される可能性もある。

### (3) 我が国の対応の方向性

こうした中国や米国の状況を踏まえ、我が国においても基幹インフラ・サプライチェーンに係る対応が急務となっている。骨太方針 2021 では、「基幹的なインフラ産業について、経済安全保障の観点も踏まえつつ、インフラ機能の維持等に関する安全性・信頼性を確保するため、機器・システムの利用や業務提携・委託等を通じたリスクへ対処するための所要の措置を講ずるべく検討を進める」としている。さらに、成長戦略実行計画では、通信、エネルギー、金融、交通、医療等の基幹的なインフラ産業の安全性・信頼性の確保のため、「機器・システムの利用や業務提携・委託等を通じたリスクに対処する観点から現行制度・運用を点検し、必要な措置の検討を進める」としている。また、「基幹的なインフラ産業において不可欠な物資・技術について、サプライチェーンの分析」を進めるほか、「国内における生産能力の確保・強化や調達多元化など、サプライチェーンの強靱化に必要な対策を検討する」とされている。我が国の基幹インフラ産業の安全性・信頼性を高める上でも、また、サプライチェーンの脆弱性に対処する上でも、まずは弱点を「知る」ことが重要であり、単なる産業増強策ではなく、弱点の克服に焦点を当てた幅広い方策が求められる。

また、2021年5月、経済産業省の産業構造審議会通商・貿易分科会において、調達先の集中度低減、生産拠点多元化支援、海外企業との戦略的な事業提携など、「信頼を軸としたサプライチェーン構築」に取り組むべきではないかとの提案がなされた<sup>44</sup>。これを踏まえ、成長戦略実行計画では、「基本的価値を共有する同志国との協力拡大」の項目において、①気候変動や人権等も含めた基本的価値やルールに基づく国際秩序の維持・強化を図ること、②自由で開かれたインド太平洋の実現に向けて、地域のサプライチェーン強靱化のための協力を具体化すること、③基本的価値を共有する国・地域との議論を進め、ワクチン供給や半導体等の重要物資の生産、新興技術協力、気候変動対応等の分野における連携を強化することが示されている。

我が国にとって、国際連携によるサプライチェーンの枠組みへの参加は、重要物資のサプライチェーンを強靱化する上で有効な方策の一つと考えられるが、参加に際しては、世界貿易機関 (WTO) を主軸とした国際経済システムへの影響等も見極めた上で、確固としたルールに基づいた枠組みの構築に貢献していくことが必要となろう。というのは、仮に国際的なサプライチェーンの枠組みへの参加が新たな依存状態を創り出すこととなれば、我が国の脆弱性はむしろ増大しかねないからである。

<sup>44</sup> 経済産業省 通商政策局・貿易経済協力局「対外経済政策を巡る最近の動向～信頼あるグローバル・バリューチェーンの構築に向けた戦略競争への対応～」(第8回 産業構造審議会 通商・貿易分科会 (2021年5月24日) 資料2) 20頁

## 5. おわりに

本稿で紹介したように、米中対立やコロナ禍の中で顕在化した多くの課題に直面したことで、経済安全保障を軸とした政策の再構築が一举に進みつつある。現段階における我が国の経済安全保障政策は、個々の政策の内容のみを見た場合には基本的なものが多い<sup>45</sup>。しかし、「優位性の獲得」と「自律性の確保」という二つの目標を軸に多様な政策を組み合わせ、①積極的な産業政策・技術開発を展開することで重要技術の優位性を獲得し、それによって我が国の経済安全保障上の力を備えようとしている点、②従来の「資源安全保障」、「エネルギー安全保障」といった伝統的な自律性の確保は踏襲しつつ、基幹インフラやサプライチェーンといった経済活動全般に関わるような部分にも重心を置こうとしている点は、これまでの政策には見られなかった特徴であると言える。さらに米国等を念頭に置いた国際的な連携の視点や「半導体・デジタル産業戦略」の内容と同時に展開されたこととも相まって、政策としての全体像はより複雑かつダイナミックな様相を呈している。

問題は、これらの多様な政策の集合体を一つの有機的なシステムとして十分に稼働させることができるのかという点である。経済安全保障政策は、各政策が抜けや漏れが無く統合的に稼働することによって、初めて意義のあるシステムとなり得る。よりマクロな観点からは、経済安全保障政策というシステムは、技術、経済、防衛、外交等の各分野の政策と整合的な形で展開される必要もあろう<sup>46</sup>。

このような観点から、骨太方針 2021 で言及されているように、「経済安全保障の取組を関係府省庁が一層連携して実施していく観点から、推進体制を整備するとともに、関係府省庁における体制を強化することや、「インテリジェンス能力を強化するため、情報の収集・分析・集約・共有等に必要な体制を整備すること」は重要な課題となる。また、政策の継続的な実行のためには「中長期的な資金拠出等を確保する枠組み」の検討も併せて必要となろう。

現在、政府において、「経済安全保障一括法」の制定に向けた検討が進められているとされる<sup>47</sup>。米中間の対立やコロナ禍が継続する不安定な社会の中で、経済安全保障政策に対する国民や事業者の関心は、今後ますます強まると思われる。しかし、「経済安全保障」という名の下に、現実性や戦略性を欠いた政策が無秩序に展開されるならば、かえって我が国の安全を損ねる事態ともなりかねない。再構築されつつある「経済安全保障政策」が、我が国の国益を守り、国際社会の安定にもつながる形でその力を発揮できるよう、慎重かつ冷静な議論が期待される。

(なかむら なおき)

<sup>45</sup> 「優位性の獲得」、「自律性の確保」という二つの目標を軸とした各政策は、経済安全保障の類型である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・再構築のうち、最も基本的な部分である②に該当するものが多いように見受けられる（拙稿「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—」『立法と調査』(No. 428, 2020. 10) 118～131頁）。

<sup>46</sup> 拙稿「国家の存亡を左右する安全保障のエコシステム」『金融財政事情』(72(10), 2021. 3. 15) 12～15頁

<sup>47</sup> 『時事ドットコム』(2021. 7. 28)