

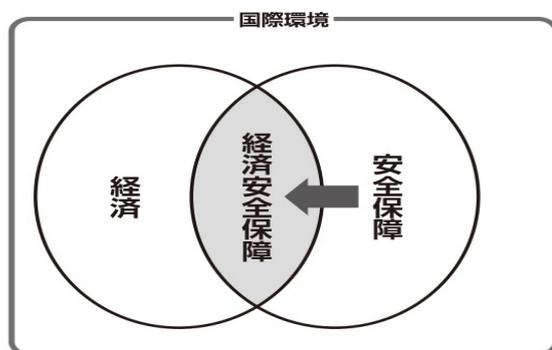
米中対立と経済安全保障

村山裕三 同志社大学教授

1. はじめに—経済安全保障とは何か

経済安全保障では、経済と安全保障が重なる分野を扱うが、これを概念的に示すと図1のようになる。図1で、影を付けた部分が経済安全保障の領域であり、今日的な意味からすると、この影を付けた部分を安全保障の視点から見ると、どのような経済の安全保障上の役割が出てくるかを考察する領域といえる。これを狭く解釈すると、軍事分野にも応用できる民生技術、すなわち軍民両用技術の領域がここに入る。例えば、民生用の半導体は、自動車、家電、ゲーム機器などに使われるが、半導体は軍事技術開発にとっても重要であるため、民生分野の半導体の技術開発やサプライチェーンを、安全保障のレンズを通して見ておく必要がある。一方、経済安全保障を広く解釈すると、経済に不可欠なエネルギーをいかに確保するか（エネルギー安全保障）や生活に不可欠な食料をいかに確保するか（食料安全保障）の領域にまで拡大解釈することも可能である。

図1 経済安全保障の概念図



出所：筆者作成

このように経済安全保障は拡大解釈が可能のために、あいまいなコンセプトにならざるを得ないが、これに加えて、経済安全保障の意味付けが国際環境によっても変化するため、さらに複雑化する。後に詳細を述べるが、グローバル化が進展する国際環境と現在のような米中対立が支配する国際環境の下では、必要となる経済安全保障政策が異なるのである。したがって、経済安全保障を議論、分析するためには、そのコンテキストをはっきりさせて行う必要があるが、本稿では、米中対立の中での技術をめぐる経済と安全保障の関係に焦点をあてて検討を加えることにする。

2. 米中対立に至る経緯

1) 経済安全保障の考え方の萌芽と中国への対応

米国で、技術にからまる形で経済安全保障の考え方が出てきたのは、1980年代に日本の技術競争力が急速に高まり、半導体を中心にして、これらが米国製兵器にも使われるようになったことがきっかけである。外国製部品への海外依存が、米国の安全保障上の脆弱性につながるとして、軍事にも使える民生部品や製品の外国への依存を避け、これらの技術基盤を米国国内で確保すべきであるという経済安全保障の論理が台頭した。このような考え方の変化を受けて、日米間では、経済と安全保障が絡んだ摩擦が起これ、これらは日本の半導体メーカーによる米国企業の買収阻止や日米間の次世代戦闘機の共同開発にまで影響が及んだ。

しかし日本に対する危機感は、1990年代後半に日本経済の勢いが衰えるとともに急速におさまった。同じアジアで、日本に代わって経済的に台頭してきたのが中国であり、米国はこの時期から中国に対する警戒感を抱き始めた。技術分野では、1998年に米国議会は「米国の国家安全保障と中国に対する軍事・通商上の懸念」委員会（コックス委員会）を立ち上げて、中国への軍事技術の流出に関する詳細な調査を行った。この調査では、中国が1980年代に、核弾頭、ミサイル誘導推進装置、中性子爆弾に関する機密情報を盗み出していたことを指摘しており、1990年代の終わりには、すでに中国に対する技術的な警戒感を抱き始めていたことがわかる。また、2000年には米国議会は、米中経済安全保障検討委員会を設立し、中国との経済的な相互依存が進展する中で、これが米国の安全保障に与える影響についての監視・調査を始めた。クリントンに続くブッシュ政権でもこの動きは継続し、2007年には輸出管理を強化して中国の軍事力向上に資する軍民両用技術の流出防止策を強化し、同年には外国投資及び国家安全保障法（FINSIA）を成立させ、外資規制を強化した。

2) トランプ政権と経済的相互依存の認識変化

オバマ政権では、このような強化の方向に進んでいた中国への技術流出防止の動きは、目立った動きがみられなかった。オバマ政権は、中国に対して「戦略的信頼関係」の構築をめざし、技術面からの強硬策を打ち出すことを控えた。この背景には、急速に経済のグローバル化が進行する中で、中国をこの輪の中に引き入れることにより、中国が国際的なルールを守り、国際社会に対して責任ある国として行動する方向に変容するという期待があった。ところが、中国はこのような米国が望む方向へと変化する兆しが見えず、逆に権威主義的な政策を海外にも広げようとする動きも顕在化した。しかし、オバマ政権の時代は、中国に対して技術面からの厳しい対応は取られず、結果的に米中は「静かな8年間」を過ごすことになった。

トランプ政権の誕生とともに大きな変化が生じた。2017年の「国家安全保障戦略」、そして、2018年のペンス副大統領によるハドソン研究所における演説にみられるように、中国を米国の価値観と利益の対極にある世界を作ろうとする国家であると位置づけた。そして、

中国の行ってきた知的所有権の侵害、技術窃取に始まり、急速な軍事力の伸びと中国の影響力の拡大、さらには中国の監視社会や宗教的な弾圧に至るまでを厳しく批判した。このような政治姿勢の変化は、トランプ政権が実施する政策にも反映され、技術政策面でも、重要技術の研究開発が強化される一方で、2018年には、「国防権限法 2019」が成立し、中国への技術流出を防ぐための輸出管理と外資規制の強化策を打ち出した。この他にも、ファーウェイやZTEを輸出管理のエンティティリストに掲載することにより、これらの通信会社との取引を制限したことを皮切りに、その制限の範囲を中国の国家プロジェクトに関係する企業や人権侵害に関係した企業に広げていった。

トランプ政権で変化した中国への基本的姿勢の変化は、経済安全保障の視点からしっかりととらえておく必要がある。トランプ政権以前のグローバル化が進行した国際環境では、経済的相互依存が深化することにより、戦争の可能性が低下する、という議論がなされていた。というのは、国境を越えて人、モノ、カネ、情報が移動することにより、外国にこれらの経済的な資源が位置することになり、これらが戦争により破壊されると自国の被害も結果的に大きくなる、すなわち、経済的相互依存が戦争のコストを引き上げる、という見方が支配的であったといえる。

ところが、トランプ政権の誕生とともに、この種の議論が転換し、逆に、他国、特に敵対国に経済的に依存することが、自国の安全保障の脆弱性につながる、という議論が支配的になった。技術面からこの「依存問題」をとらえると、外国への依存が、1) 緊急時の重要物資の供給に支障をもたらす、2) 研究開発面での依存が進むと、将来の技術優位性が失われる、3) データ面での依存は、人権や様々な面での不都合を招く、ということの意味する。米国の中国に対する技術政策の足元では、このような大きな潮流の変化が起きたことを認識しておく必要がある。

3) 中国の技術ベースの経済安全保障政策

中国の技術に絡んだ経済安全保障政策の核をなすのが軍民融合政策であるが、この考え方のルーツは、1950年代にまでさかのぼることができる。例えば、『科学技術発展計画：1956-1967』では、ジェット推進、コンピュータ、核、電子を国民経済と国防の両方に不可欠である技術と位置づけるなど、すでに軍民両用技術の考え方がみられる。この考え方が実際に試されたのが、1970年代終わりから1980年代にかけての軍民転換の時期で、ここでは蓄積された軍事技術を活用して民生品を開発、生産することが要請された。中国式の軍民転換では、ただ単に軍事技術を転用して民生品を製造するのみではなく、開発された民生分野の技術を軍事分野に移転する側面も奨励された。すなわち、軍と民の壁を低くして、この間を自由に技術が行きかわすことが、中国式の軍民転換政策であったといえる。

中国が、軍民融合政策へと本格的に舵を切ったのは、これに続く1990年代の終わりの時期で、1990年代に米国で進行した軍民統合の政策を研究し、これをコピーする形で中国に導入した。例えば、軍需産業を立て直すための方策では、選別的な重要分野に集中投資をす

る、海外からの先端技術を導入する、に加えて、民生分野に存在する技術を積極的に軍事分野に導入する政策が打ち出された。

2000年代に入ると、この動きが加速化し、「民参軍」政策のもと、軍事四証制度を導入して企業や大学に存在する技術を積極的に軍事分野に取り入れ始めた。また、中国政府は2008年に「千人計画」を打ち出し、海外の優秀な研究開発人材の獲得にも乗り出した。そして、2016年には正式に「軍民融合発展政策」を国家戦略として位置づけられることになったのである。

4) 米中技術覇権競争

米国では、中国の「軍民融合発展政策」に強い危機感を持った。というのは、この政策と、次世代情報通信、ロボット、新素材、バイオ医薬などの分野で競争力を強化して世界の先頭に立とうとする「中国製造2025」を合わせると、中国がこれらの分野で世界の先頭に立つことは、軍事技術の面でも世界トップ水準の競争力を得ることを意味することになるからである。

現在、AI、量子技術、ロボティクス、ドローンなどの今後の世界の技術地図を書き換えるような新興技術が登場し、これらは第4次産業革命の原動力になるともいわれている。これらは、いずれも軍事用にも使える軍民両用技術であるため、米国としては中国との技術競争に敗れることは許容できない。このような背景により、技術分野では、経済と安全保障の壁を掃った形で、し烈な米中技術覇権競争が始まったのである。

3. 技術面における米中対立の特徴

ここでは、技術をめぐる米中対立の特徴を、1980年代に生じた日米間の技術摩擦と比較して、その特徴を見ることにする。これらは、以下の四点に集約できる。

1) 経済と安全保障を隔てる壁の崩壊

日米両国の間では、1980年代後半に半導体を始めとする先端技術分野において激しい技術摩擦が生じたが、これらは同盟国内の争いであった。このため、米国内では経済と安全保障問題を統合させるべきであるという議論も見られたが、これが対日交渉には反映されずに、日米間の交渉は経済と安全保障問題を切り離す形で行われた。これは、競争関係にある経済と協力関係にある安全保障を統合させると同盟関係自体に悪影響を与えるという米国の配慮が働いていた。日本においても、米国で経済問題と安全保障問題が同列に扱われているという見方があったが、米国政府は、基本的には両者を切り離して、対日交渉を行った。

米中間においては、米国の軍民統合政策と中国の軍民融合政策が相まって、経済と安全保障を隔てる壁は、日米摩擦と比較して格段に低くなっている。これにより、経済面での競争が安全保障問題へと発展することが頻繁に生じているし、米中が覇権争いをしている状況では、日米間で働いた同盟関係による抑制効果も働かない。

2) 技術の軍民両用度の高まり

日米技術摩擦においては、先に述べたように、できるだけ経済問題と安全保障問題を切り離そうとする力が働いた。しかし、技術摩擦が半導体のように軍民両用度の高い分野で生じることにより、経済安全保障から見た摩擦は自動車摩擦などと比べて複雑化した。軍民両用度の高い分野は一部の分野に限られていた。

米中の技術摩擦は日米のそれと比べて、軍民両用度の高い分野が急増している違いがある。これは、AI、量子技術、ロボティクスなどの新興技術が急速に発展し、これらの分野が米中技術覇権争いの主戦場になっているからである。これらの新興技術は、先に述べたように、いずれもが軍民両用性の高い技術であり、経済競争の結果が安全保障技術力に直結する状況が進展している。すなわち、米中両国が経済と安全保障の壁を低くした状況のもとで、次世代の命運を決める軍民両用度の高い新興技術分野の競争が始まったのである。この技術をベースにした経済安全保障をめぐる米中の競争は、1980年代の日米間の競争とは比較にならないくらい激しいものであるし、また、その結果が国際関係にも多大な影響を与えるという意味でも違いがある。

3) サプライチェーンのグローバル化

1980年代後半と比べると、2020代の現在は、経済のグローバル化が大幅に進展している。一つの製品を取り上げても、そのサプライチェーンの中には、国籍の異なる多数のメーカーが絡んでおり、サプライチェーンの視点からは製品の国籍があいまいになってきている。したがって、日米間の摩擦では、一つの製品を取り上げて二国間で交渉すれば話は済んだが、現在は、米中間の摩擦が生じると、これが多くの国に影響を与える構図になっている。

例えば、ファーウェイをめぐる問題では、米国は同社を輸出管理のエンティティリストに載せることにより、制裁的な措置を行った。これは、米国一国がファーウェイとの取引を禁止しても、ファーウェイに他国が技術や部品などの供給を続けると、制裁の効果は薄まるという思惑からである。このため、ファーウェイのサプライチェーン上の企業にも同調を求めするために、エンティティリストに米国の再輸出規制（米国製の部品を含む製品、部品などを第3国に輸出する際に米国の輸出管理当局から許可を得る規制）を組み合わせ、その効果を上げようとしたのである。このように、サプライチェーンのグローバル化により、米中の問題が他国にも影響を与えるようになり、技術摩擦自体が複雑化している。

4) 国家理念の違いと経済制度

米国と中国では、国の成り立ちが異なっている点も、米中対立を考察する際におさえておかななくてはならない。米国は、欧州から離れて、自由を求めてやってきた移民が中心となって建国された国であり、国の理念として「個人の自由」を重視する。これは合衆国憲法にも反映され、その前文では「自由の祝福の続くことを確保する目的をもって」憲法が制定され

たと述べられている。この憲法をベースにして様々な法律が作られ、経済活動がこれらの法律的な枠組みの上で行われている。

一方、中国は社会主義革命により誕生した国であり、中華人民共和国憲法には「中国共産党のリーダーシップが中国の特色ある社会主義の最も本質的な特徴である」としている。この中国共産党のリーダーシップの下で法律的な枠組みが作られ、中国経済はその上に乗る形で活動が行われている。この米中の経済制度の違いが際立っているのが、データ利活用の分野であり、個人の自由を重視する米国では、個人が持つデータのプライバシーが重要視されるのに対して、共産党のリーダーシップを重視する中国では、個人のデータを政府が吸い上げることは当然とされる。

日米摩擦の時代にも、国の特質の違いが「日本異質論」として米国で議論された。しかし、この異質は、同じ資本主義の国でありながらも日本は異質である、という議論であり、米中のようにまったく異なる理念体系をベースに両国が争っている状況とは異なる。

このように米中関係を分析してみると、この対立は日米間のそれと比べて根は深く、容易に解決策が見いだせない課題が多いことがわかる。このため、今回の米中対立は長期化し、場合によっては相当に両国間で緊張が高まることを想定して、日本の経済安全保障政策を考察する必要がある。

4. おわりにー日本の経済安全保障政策へのインプリケーション

現在、日本では経済安全保障が大きな注目を集め、今年度の通常国会には、1) サプライチェーンの強化、2) 基幹インフラの事前審査、3) 先端技術の官民技術協力、4) 特許非公開、を四本柱にした経済安全保障推進法案が提出される予定となっている。これらの4本柱が法制化の中心となった背景には、ここで述べた米中対立の要素に加えて、コロナ禍のなかでの医療関連製品の不足や半導体の供給力問題が引き起こした自動車や家電産業などにおける減産問題も影響を与えている。このため、経済安全保障という傘をかぶせながらも、法案では必ずしもそれが軍事的な安全保障には直結していない分野も含まれている。

冒頭で述べたように、経済安全保障自体があいまいなコンセプトであり、これは容易に拡大解釈されうる。例えば、自民党が2020年に発表した『提言「経済安全保障戦略」の策定に向けて』では、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」としているが、繁栄を経済面から確保するのは経済・産業政策であり、経済安全保障政策とはいいがたい。このように、経済安全保障政策を経済・産業政策にまで広げる傾向がみられるようになってきており、実業界では「非経済要因が日本企業に及ぼすリスク全般」として経済安全保障をとらえる考え方が出てきている。このような方向に議論が展開すると、経済安全保障のあいまいさが増幅し、その本質が失われかねないことが懸念される。

一方、岸田首相は1年以内に国家安全保障戦略を改定し、その中に経済安全保障を組み入れることを明言している。この作業を行うためには、日本の軍事的な安全保障と経済が重

なる領域に明確に焦点をあてて議論を進める必要がある。この一つの中心となるのが、「2. 米中対立の経緯」でみた軍民両用技術をめぐる問題である。本稿でみてきたように、米中対立の主戦場がここにあり、日本としても軍民両用技術をどのように扱うかについての真剣な議論を行わなくてはならない。そして、米中対立の環境下で、日本が競争力を持つ技術を安全保障面で活用し、日本の国際的な地位や存在感をいかにして高めてゆくかが考察されなくてはならない。

* 本稿には、PHP Geo-Technology 戦略研究会『ハイテク覇権競争時代の日本の針路：「戦略的不可欠性」を確保し、自由で開かれた一流国を目指す』の「分析篇」において、筆者が執筆した内容が部分的に含まれている。