

## 経済安全保障をめぐる諸論点

神谷万丈

はじめに

最近日本では、経済安全保障への関心がにわかに高まってきている。2020年4月に、国家安全保障局に「経済班」が創設され、同年12月には自由民主党政務調査会新国際秩序創造戦略本部が、「提言『経済安全保障戦略』の策定に向けて」（以下、「自民党の『提言』」）を発表した<sup>1</sup>。2021年10月に発足した岸田文雄首相は、内閣に初めて経済安全保障担当大臣ポストを設けるとともに、経済安全保障推進法案の国会提出の準備を進め、2022年2月25日には法案が閣議決定された。また首相は、2022年中に策定される見通しの新たな国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画などの文書に、「経済安全保障という考え方を、しっかりと位置付けていく」意思を表明している<sup>2</sup>。

だが、経済安全保障とは一体何を意味するのであろうか。それが、安全保障と経済が重なり合う「二重の領域」に関する概念であることには異論はなかろうが<sup>3</sup>、その領域で誰が、何のために、何に対して、何をすることが経済安全保障なのかについては、これまでのところ合意はみられない。関連するさまざまな文書の中で「経済安全保障の意味やイメージは定義されているが、必ずしも統一されたイメージが共有されているというわけではない」のが現

---

<sup>1</sup> 自由民主党政務調査会新国際秩序創造戦略本部「提言『経済安全保障戦略』の策定に向けて」2020年12月16日、[https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201021\\_1.pdf](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201021_1.pdf)（2022年2月15日アクセス）。

<sup>2</sup> 第1回防衛・経済安全保障シンポジウム（2021年12月3日）における岸田文雄内閣総理大臣の挨拶、[https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/actions/202112/03boueikeizai.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202112/03boueikeizai.html)（2022年2月20日アクセス）。

<sup>3</sup> 村山裕三『経済安全保障を考える——海洋国家日本の選択』（NHKブックス、2003年）58頁；村山裕三「はじめに」村山裕三編著『米中の経済安全保障戦略——新興技術をめぐる新たな競争』（芙蓉書房出版、2021年）1-2頁。

実である<sup>4</sup>。

このような状態が放置されれば、学術的に問題があるばかりでなく、今後急速に進むであろう日本の経済安全保障政策の策定にも混乱を招きかねない。本稿は、この状況を改善するための第一歩たることを目指すものである。

## 1. 経済安全保障の定義

まずは、経済安全保障とは何かということ、安全保障の定義の観点から考えてみたい。

安全保障とは、ごく抽象的には、「ある主体が、その主体にとってかけがえのない何らかの価値を、何らかの脅威から、何らかの手段によって、守る」ことであると定義できるが、その具体的内容は、「ある主体」（誰が守るのか）、「その主体にとってかけがえのない何らかの価値」（何を守るのか）、「何らかの脅威」（何から守るのか）、「何らかの手段」（何によって守るのか）をそれぞれどのように認識するかによってさまざまなものになり得る。伝統的には、安全保障は、「国家が、自国の領土、独立および国民の生命、財産を、外敵による軍事的侵略から、軍事力によって、守る」ことを中心に考えられるのが普通であった<sup>5</sup>。

それでは、経済安全保障とはどのような安全保障のことなのであろうか。それは、安全保障の概念の構成要素である「誰が守るのか」、「何を守るのか」、「何から守るのか」、「何によって守るのか」のいずれかに経済的な要素が入り込んだ場合のことをいうと考えるのが妥当

---

<sup>4</sup> 鈴木一人「現代的経済安全保障の論点」『外交』Vol. 68（2021年7/8月号）14頁。

<sup>5</sup> 神谷万丈「安全保障の概念」防衛大学校安全保障学研究会編著／武田康裕、神谷万丈責任編集『新訂第5版安全保障学入門』（亜紀書房、2018年）1-2、10頁。

であろう。

このうち「誰が守るのか」については、最近の日本での議論では、経済安全保障を国家による営みとしてとらえる点で広い一致がある。「何を守るのか」についても、経済安全保障の目的を「自国の領土、独立および国民の生命、財産」とすることについて、ほぼ一致した認識がみられる。たとえば、自民党の「提言」は、経済安全保障とは「わが国の・・・国益を経済面から確保するもの」であり、「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」であると位置づけている<sup>6</sup>。そして、国の独立、生存、繁栄とは、「自国の領土、独立および国民の生命、財産」と同じ意味であると解釈できる。また、日本を代表する経済安全保障の専門家である鈴木一人は、経済安全保障を「経済的な手段を通じて、国民の生命と財産の安全および国家としての価値の保全を保障すること」と定義している<sup>7</sup>。ここで、「国家としての価値の保全」とは、国の独立と生存を守ることと同義であると理解してよい。なぜなら、安全保障によって目指される国の独立とは、単なる形式的な独立のことではなく、その国にとっての中核的な価値や制度を、他者の干渉を受けずに維持していくことを当然に含むからである。かつて、高坂正堯が、「安全保障の目標」とは「日本人を日本人たらしめ、日本を日本たらしめている諸制度、諸慣習、そして常識の体系」を守ることであると述べたのは<sup>8</sup>、まさしくその意味であった。このようにみると、鈴木もまた、経済安全保障が「何を守るのか」については、自民党の「提言」とほぼ同じく、国の独立、生存、繁栄を念頭に置

---

<sup>6</sup> 自由民主党政務調査会新国際秩序創造戦略本部「提言『経済安全保障戦略』の策定に向けて」3頁。

<sup>7</sup> 鈴木「現代的経済安全保障の論点」16頁。

<sup>8</sup> 高坂正堯「21世紀の国際政治と安全保障の基本問題」『外交フォーラム 緊急増刊』通巻第94号（1996年6月）17頁。

いていることが明らかである。

このように、最近の経済安全保障論議では、「誰が守るのか」、「何を守るのか」の2点については、「国家が、自国の領土、独立および国民の生命、財産を守る」ということが広く合意されている。こうした見方は、先に挙げた伝統的な安全保障の概念と共通するものであり、そこには、経済的な要素の入り込みはみられない。

それでは、「何から守るのか」、「何によって守るのか」についてはどうであろうか。経済安全保障という概念は、これらのうちのどちらに経済的な要素が入りこむことによって成立するものなのであるか。言い換えれば、経済安全保障とは、国の領土、独立および国民の生命、財産を、「経済的な脅威から守る」ことであるのか、それとも「経済的な手段によって守る」ことであるとみるべきであるのか。

日本では、後者の立場をとる論者が多い。たとえば、自民党の「提言」は、経済安全保障とは国の独立と生存及び繁栄を「経済面から確保すること」であるといい、鈴木も、そうしたものを「経済的な手段を通じて」保障することが経済安全保障であるとする。長谷川将規もまた、経済安全保障とを「安全保障のための経済的手段」と定義している<sup>9</sup>、

しかし、この見方には2つの問題がある。なぜならそれは、ある意味では広過ぎ、ある意味では逆に狭すぎる見方だと考えられるからである。

まず、経済安全保障が安全保障のための経済的な手段であるという見方は、ある意味では広過ぎる。なぜなら、国家が自らの独立、生存、繁栄を守ろうとするとき、いかなる脅威に

---

<sup>9</sup> 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年）1-2、17-23頁。

対する場合でも、経済的な手段が全く考慮されない場合は考えにくいからである。ということは、この見方をとった場合には、あらゆる安全保障には経済安全保障の要素、側面が含まれるということになってしまう。これでは、経済安全保障という概念の有効性が乏しくなってしまうであろう。

経済安全保障を安全保障のための経済的な手段とみることにこうした問題がある以上、経済安全保障は国の安全を「経済的な脅威から守る」ことであるとみるしかないことになる。だが、この場合でも、そのための手段を経済的な手段に限定して考えることには難がある。なぜなら、国を経済的な脅威から守るためには、少なからぬ場合に経済以外の手段も必要になるからである。たとえば、後に繰り返し述べることになるが、国の安全を経済的な脅威から守るためには、同盟国やパートナー国との信頼関係を普段から構築・維持することが重要になる。そのためには、経済分野にとどまらない外交努力が必要になる。また、エネルギーや資源、食料などの安定的な供給を実現するためにはシーレーンの防衛が不可欠であるが、いうまでもなくこれにも経済以外の手段が必要である。これが、経済安全保障が安全保障のための経済的な手段とみることが狭すぎると述べたことの意味である。

以上をまとめると、経済安全保障とは、「国家が、自国の領土、独立および国民の生命、財産を、経済的な脅威から、経済的な手段を中心とするがそれに限定されないあらゆる必要な手段を用いて、守る」と認識されるべき概念であるということになる。経済安全保障を、国家が、国の安全を、経済的な脅威から守ろうとする営みとしてとらえるとともに、そのために必要とされる手段が経済的なものにとどまらないことを理解する必要があるということ

とである。

## 2. 経済的な脅威のタイプ

それでは、国の安全に対する経済的な脅威とはどのようなものであろうか。ここで重要なのは、経済的な脅威の多様性を認識することである。経済的な脅威にもいくつかのタイプがあり、タイプごとにそれからの安全を図るために必要な手段が異なっているのである。

以下では、国の安全に対する経済的な脅威のうち、主要な三つのタイプを挙げて簡単に考察を加えておきたい。

一つ目は、国際的な経済システムに意図的ではなく発生した攪乱が、自国の経済に負の影響を与える場合である。これをタイプ1の経済的脅威と呼ぶことにしよう。たとえば、異常気象によって世界的に農作物の不作が起こり、それが自国の食糧供給に深刻な影響を与える場合、あるいはリーマンショックのような経済的混乱が発生した結果自国の経済に負の影響が及ぶ場合などがこれにあたる。これらはいずれも、いずれかの国が何かを企んで引き起こしたわけではないが、自国の安全にとっては深刻な脅威となり得る。現在進行中の新型コロナウイルス（COVID-19）パンデミックによるサプライチェーンの混乱も、このタイプに属する経済的脅威の一つである。

二つ目は、他国が自国との経済関係から引き出した利益が、自国の経済やより広い安全に負の影響を与える場合である。これをタイプ2の経済的脅威と呼ぼう。たとえば、ある国と自国の経済関係を通じて自国からそのある国への技術流出が起こり、それが自国の経済競争

力に負の影響を与える場合や、流出した技術が軍事転用されて自国の安全に負の影響を与える場合などがそれにあたる。

さらに三つ目として、他国がその経済力を用いて意図的に自国の経済やより広い意味での安全に負の影響を与えようとする場合が区別される。これは、他国がその経済力を用いたエコノミック・ステイトクラフトを悪意を持って自国に向けてきた場合であり<sup>10</sup>、タイプ3の経済的脅威と呼ぶことにしたい。他国にそのような行動を可能とするパワーの源泉として最も重要なのは、経済的相互依存関係から生じる脆弱性である。そして、タイプ3の経済的脅威として特に問題となるのは、敵性国との経済的相互依存から生じる脆弱性が相手に操作されることにより、自国の経済やより広い安全に負の影響が及ぶ危険性である。近年、特にCOVID-19 パンデミックの発生後、日本で中国との経済的相互依存関係が生み出した日本の脆弱性が中国に操作される恐れが強く意識されるようになったのは、その典型例であるといえる<sup>11</sup>。

なお、ここで、あらゆる国との相互依存関係から等しくタイプ3の経済的脅威が生み出されるわけではないことに留意する必要がある。敵性国との相互依存関係から生じる自国の脆弱性は相手にエコノミック・ステイトクラフトの道具として操作される危険性があるのに対し、同盟国やパートナー国との相互依存関係には概してこの危険は少ない。十分に信頼できる同盟国やパートナー国との相互依存には、むしろ、自国の経済的脆弱性を補う効果が期待

---

<sup>10</sup> エコノミック・ステイトクラフトについては、とりあえず David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985) : および鈴木一人「エコノミック・ステイトクラフトと国際社会」村山編著『米中の経済安全保障戦略』序章を参照。

<sup>11</sup> これら3つのタイプ以外にも、国の安全に対する経済的な脅威は考えられるかもしれないが、その点に関する考察は本稿では行わず、今後の課題としたい。

でき、敵性国からのエコノミック・ステイトクラフトに立ち向かう上で重要な意味を持ち得るのである。

### 3. 脅威のタイプと対応に必要な手法

こうした分類が重要であるのは、それぞれの脅威のタイプによって対応に必要な手法が異なるからである。たとえば、日本における最近の経済安全保障論議で中核的な概念となっている「戦略的不可欠性」や「戦略的自律性」の概念にしても<sup>12</sup>、その有効性は、脅威のタイプによって異なるのである。にもかかわらず、現在進行中の経済安全保障論議では、この点が十分に意識されていないきらいがあるように思われる。

まず、タイプ1の脅威から自国を守るために必要なのは、誰かが意図したわけではない世界経済システムの混乱が起こっても、自国経済に負の影響が及びにくい経済的体質を平時から作り出しておく努力である。そのために、自民党の提言が「戦略基盤産業」と呼ぶ分野を中心に、「戦略的自律性」を高める努力をすることが求められることはいうまでもない。しかし、「戦略的自律性」を各国が追求し合うだけでは、世界は、国境を超えたグローバルな経済的厚生拡大といったこれまで享受してきた相互依存のプラスの面を失ってしまうことになりかねないことには注意が必要である。「戦略的自律性」の追求が行き過ぎたものにならないように、日本には、同時にそれを、同盟国やパートナー国、とりわけ基本的な価値

---

<sup>12</sup> 「戦略的不可欠性」と「戦略的自律性」の定義や意味については、とりあえず、自由民主党政務調査会新国際秩序創造戦略本部「提言『経済安全保障戦略』の策定に向けて」3-4頁；および「戦略的不可欠性」の概念を初めて提唱したPHP Geo-Technology戦略研究会「【提言報告書】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」（政策シンクタンクPHP総研、2020年4月）の、特に33-35頁を参照。



や理念を共有するリベラルデモクラシー諸国との相互依存関係を進展・深化させることによって補うことが求められる。そのためには、同盟国やパートナー国が国際経済システムに攪乱が発生した際にも信頼し合え、頼りにし合える相手であることを保障すべく、平時から外交関係の強化を図っておくことが重要である。

タイプ1の脅威は意図せざる世界経済システムの混乱からくるものであるため、「戦略的不可欠性」は直接には有効性を持たない。だが、同盟国やパートナー国がいざという時に実際に頼りにできる存在であることを確保する上では、「戦略的不可欠性」の保持は意味を持ち得る。COVID-19パンデミックの発生直後に多くのEU諸国がEUの結束よりも自国の国益を優先して行動したことからも明らかなように、中央政府を欠いたアナーキーの状況にある国際社会では、普段のパートナーシップがいざという場合に十全に機能する保障はない。

「戦略的不可欠性」はその懸念を低減させるのに資する。決定的に重要な領域において代替困難な技術力を有している国は、いざという時にも他国の「裏切り」にあいにくいと考えられるからである。

次に、タイプ2の脅威の典型は、技術の不用意な流出により自国の経済やより広い安全が負の影響を受けるという場合である。このタイプの脅威から自国を守るためには、「戦略的自律性」も「戦略的不可欠性」も役に立たない。どれほど自律性の高い経済を築いていても技術流出は起こり得るし、他国からみて決定的に重要で代替困難な技術は、そうした技術流出の標的に最もされやすいからである。このタイプの脅威に立ち向かうために求められるのは、望ましくない技術流出を起りにくくするための方策である。具体的には、必要なのは、

輸出管理、特許の管理外国資本による企業買収の規制といった手法により、技術やノウハウの不用意な移転やその軍事転用を防ぐことが有効であろう。

最後に、タイプ3の脅威、すなわち他国がその経済力を用いたエコノミック・ステイトクラフトを悪意を持って自国に向けてくる場合から自国を守るために何よりも必要なのは、自国の経済や技術での敵性国への依存を可能な限り下げ、自国の脆弱性を減少させることである。そのためには、「戦略的自律性」や「戦略的不可欠性」の向上を目指すことに意味があるが、それだけでは十分ではなく、限界もあることを知らなければならない。

まず、敵性国への依存を減らすためにも、自民党の提言が「戦略基盤産業」と呼ぶ分野を中心に「戦略的自律性」を高める努力が必要であることは言をまたない。しかし、ある国が経済に関して自助（self-help）だけで賄おうとするのは無理であるばかりでなく、先にも触れたような経済的相互依存のもたらし得るメリットが得られなくなるために好ましくない

そこで重要になるのが、敵性国への依存を軽減するために、同盟国やパートナー国、とりわけ基本的な価値や理念を共有する国々との相互依存関係を進展・深化させることである。そのためには、そうした国々と、平時から外交関係の強化を図っておくことが必要である。

敵性国への依存を減らすことに加え、敵性国にとっても不可欠な技術を獲得し、「戦略的不可欠性」を高めれば、敵性国の側も自国に依存することになるので、その経済力を利用したエコノミック・ステイトクラフトを自国に向けられにくくさせる効果が期待できる。そして「戦略的不可欠性」は、自国単独で獲得できなくとも、信頼できる同盟国やパートナー国

と集合的に保持するのでもよい<sup>13</sup>。

したがって、タイプ3の経済的脅威に向き合う上でも、同盟国やパートナー国との信頼関係の日頃からの醸成がきわめて重要になる。ただし、先に述べたように、アナーキーの状況下にある国際社会では、いざという時に同盟国やパートナー国が本当に期待通りのふるまいをしてくれるかどうかは明白ではない。そのため、同盟国やパートナー国との協力を促進しつつ、必要な水準の自助と組み合わせていく姿勢が求められる。たとえば、「戦略的不可欠性」についても、集合的な保持を目指すだけでなく、他国からみて欠くことのできない何らかの技術を単独で手にしておくための努力もなされるべきなのである。

これから急速に進むと見込まれる日本の経済安全保障政策の策定においても、以上みてきたような、経済的脅威のタイプごとのきめ細かな対応の必要性が常に念頭に置かれる必要がある。

#### 4. 脅威の源泉となる可能性が高い国に向けた経済安全保障政策の必要性

経済安全保障政策を構想するにあたっては、もう一つ念頭に置くべきことがある。それは、特定の国によって意図的に引き起こされるわけではないタイプ1の脅威への対応を別にすれば、経済安全保障政策は、他の安全保障の場合と同様、脅威の源泉となる可能性が高い国に向けることを想定して策定されるべきであるということである。

安全保障では、ある国（Aとしよう）に対して別のある国（Bとする）が及ぼす脅威の度

---

<sup>13</sup> PHP Geo-Technology 戦略研究会 「【提言報告書】 ハイテク覇権競争時代の日本の針路」 34 頁。

合いは、「攻撃する能力」×「攻撃する意思」で測ることができるとされる。経済安全保障についても、タイプ2とタイプ3の脅威に関しては、同様の考え方が必要である。「攻撃する能力」に相当するのは、タイプ2およびタイプ3の脅威について、Bが、Aに対してその経済やより広い安全に負の影響を与える能力であり、経済力がその中核であろう。一方、「攻撃する意思」に相当するのは、BがAに対して、そうした能力を実際に用いてその経済やより広い安全に負の影響を与えようとする意図や動機を持っているかどうかである。

経済的安全保障に関わる対応策（政策）は、主に自国の経済やより広い安全に負の影響を与えようとする能力と意図をともに持っている国に対してとられるべきものである。そうした国を特定せずに経済安全保障政策を一般的に策定しようとするのは非効率的である。

たとえば、ある国の軍事安全保障政策は、自国の安全を損ねる能力と意図をともに持っている国に対してとるのが基本である。日本が米国の核戦力や弾道ミサイルに対する軍事的な備えをしようとしなのに、中国や北朝鮮の核やミサイルに対しては対応策を講じているのはそれゆえである。経済安全保障の場合も同じである。経済力が高くともそれを自国に対して悪用する可能性の低い国に対しては経済安全保障政策を向ける必要性は低い。経済安全保障政策は、もっぱら経済力を用いたエコノミック・ステイトクラフトを悪意を持って自国に向けてくる可能性が高い国に対して講じられるべきものなのである。

日本も、今後の経済安全保障政策の策定においては、タイプ2とタイプ3の脅威への備えに関しては、政策を向ける対象がどの国であるのかを明確に意識しつつ政策の立案を行う姿勢が必要であろう。

## むすびにかえて——経済安全保障をめぐる現在の状況： 2種類の異なった大波に同時に直面している日本

現在の日本は、経済安全保障をめぐる2種類の異なった大波に同時に直面している状況にある。ひとつは、COVID-19 パンデミックによってタイプ1の脅威が経済の全面にわたって押し寄せていることである。もうひとつは、中国によってもたらされるタイプ2、タイプ3の脅威が、パンデミックがもたらした国際経済の混乱と、パンデミック下で攻撃的性格を強めている中国の対外姿勢・行動があいまって、これまで以上に深刻に意識されるようになっていることである。

本稿でみたように、タイプ1、タイプ2、タイプ3の経済的脅威から国の安全を守るためには、それぞれ異なった対応が求められる。ところが、現在の日本では、これら3つのタイプが十分に峻別されずに経済安全保障が論じられる傾向がみられるのではないか。たとえば、脅威のタイプにより戦略的不可欠性や戦略的自律性の有効性が異なることなどに、十分な注意が払われていないのではないか。

これは、現在の日本が、①たまたま中国を起源とするが、中国が意図的に作り出したわけではないパンデミックが日本の経済に突如大規模な負の影響を与えるようになり、②その中で、中国の意図的な経済的行動が日本の経済やより広い安全に深刻な負の影響を及ぼす危険性が突如認識されるようになったこと、という2つの衝撃に同時に直面しているためではないかと考えられる。パンデミックによって引き起こされたサプライチェーンの混乱などは、

本稿の分類ではタイプ1の脅威であり、中国が引き起こしたものではない。ところが、そうした混乱の中でマスクや医薬品などで日本が中国に深く依存していることがあらわになったことにより、より広いさまざまな物資や技術について、日本が「敵性国との密接な相互依存」状態にあることがにわかに自覚されるようになり、それに伴うリスクの大きさが日本国民にも実感されるようになってきた。おそらくはそのために、あらゆるタイプの経済的脅威が、中国がらみの経済安全保障問題として、まとめて論じられているきらいがありはしないか。

本稿の分析が妥当であるとするならば、こうした傾向は今後の日本が効果的な経済安全保障政策を策定していこうとする上で好ましいことではない。新たな国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画などの文書に、「経済安全保障という考え方を、しっかりと位置付けていく」にあたっては、その出発点として、国の安全に対する経済的な脅威にもさまざまなタイプがあり、それぞれにより求められる政策の内容が異なるという点の明確な認識がなければならないであろう。

(防衛大学校教授)