

国家安全保障戦略及び防衛大綱等の見直しと

「経済安全保障」

高見澤將林

「経済安全保障」と岸田内閣における国家安全保障戦略等の見直し

岸田文雄総理は、2021年9月の自民党総裁選において、「経済安全保障推進法」の策定、経済安保担当大臣ポストの新設を掲げて当選し、総理就任後、これら公約を実現すべく、経済安全保障推進会議の開催、経済安全保障法制に関する有識者会議による検討、経済安全保障推進法案の国会提出等の一連の措置を速やかに実行しつつある。

具体的には、①我が国の経済構造の自律性の向上（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）、②日本の技術の優位性・不可欠性の確保（人工知能・量子などの重要技術の育成への取り組み）、③基本的価値やルールに基づく国際秩序の維持・強化という三つの目標の下に、①重要物資や原材料のサプライチェーンの強靱化、②基幹インフラ機能の安全性・信頼性の確保、③官民で重要技術を育成・支援する枠組みの構築、④特許非公開化による機微な発明の流出防止という四つの分野において、法案が策定され、国会に提出された。ⁱ

岸田総理は、同時に、スピード感をもって防衛力を抜本的に強化するとの方針を示し、安倍内閣の下で策定された国家安全保障戦略（2013年12月）と防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画（2018年12月）について、これを見直し、2022年中に新たなものを策定するよう指示した。その際の考慮要素として、いわゆる敵基地攻撃能力も含め、あらゆる選択肢を排除せず現実的に検討することに加え、宇宙、サイバー等の新領域、ミサイル技術の著しい向上、島嶼防衛などと並んで経済安全保障の観点が強調されている。

このような動きの背景には、安全保障と経済の結びつきがますます深まる中であって、米中二国を中心に世界各国が戦略的物資の確保や重要技術の獲得にしのぎを削っていることがあるが、本稿では今後の我が国の安全保障・防衛政策の展開に当たって、これをより効果的なものとするために求められる取り組みについて、経済安全保障法制を超えて、国家安全保障戦略等の策定・実施過程における関係諸施策との連携の在り方を中心に論ずるものである。

「経済安全保障」の多様な文脈とその位置づけの移り変わり

我が国の国会論議において「経済安全保障」という言葉が初めて使われたのは、1970年代半ばであるが、昨今の経済安全保障法制の議論に関連して、萩生田経産大臣が答弁（2021年12月15日）したとおり、経済安全保障について「現行の国内法令上は明確な定義はない」ものであり、時代の変遷や国情の違いにより、かなり異なった文脈で使用されている。国会においては、当初はオイルショック、特に海外依存の脆弱性に対する教訓・反省から、資源小国日本の課題として、石油などエネルギー資源の安定供給の確保、輸入ソースの分散、希少資源の備蓄、便宜置籍船の問題や日本船籍の重要性を含む海上輸送力の確保といった観点から議論された。特に便宜置籍船問題はその後も経済安全保障の問題と位置

付けられ、検討が続けられてきたが、当時は「経済安全保障の核であるエネルギー安定供給対策」といった観点を中心であった。ⁱⁱ

1990年代においては、冷戦終結に伴い、「軍事安全保障というより経済安全保障の時代」といった認識が有力となり、当時、米国の経済安全保障（economic security）にとって、日本の経済力が脅威となり、日米構造協議（日米包括経済協議）をはじめとする日米間の「協力」が推進された。この文脈では、米国の経済安全保障として国の経済力・技術力と国民の繁栄の維持という観点が意識されている。小淵総理は、この頃、経済安全保障とは「非軍事的要因による脅威からいかにして国家国民を守り、繁栄を増進するか」（1999年12月1日）にあると述べている。また、自由党はこの頃、三つの異なるレベルでの安全保障として、住民安全保障・経済安全保障・国家安全保障を政策的な課題として明示していた。

これに対し、最近の経済安全保障をめぐる議論には、あらゆる要素が取り込まれている。トランプ政権の国家安全保障戦略(2017年12月)は、世界的・地域的な秩序の修正を試みる中国やロシアとの戦略的競争が特に重要な課題であるとの認識を示したが、トランプ政権において国防産業の基盤強化のための報告書のとりまとめにあたった Peter Navarro は、米国のシンクタンク CSIS の討論会（2018年11月）において、「国家安全保障としての経済安全保障」というタイトルの下で講演を行い、あらゆる手段を動員して国防産業の基盤を強化することが重要として、経済安全保障こそが国家安全保障の核であると述べている。また、バイデン政権になって出された「国家安全保障戦略策定のための暫定指針」（2021年3月）においても、今日の世界において経済安全保障は国家安全保障であるとして、国内産業や国民を国家安全保障戦略の中心に据えるとしている。

国家安全保障戦略と防衛計画の大綱における経済的側面に対する考慮

我が国の経済安全保障法制は、こうした米国の政策の展開や中国の軍民融合戦略などを意識したものであるが、我が国における現在の検討は、国の安全保障戦略や国防を含む諸計画において国防産業基盤や外交・防衛における経済的手段の活用を重視する米国や中国と異なり、法制作業については4分野に焦点が当てられており、以前から議論されながら実現されなかった経済産業分野を中心とする個別の政策課題のパッケージという色彩が強い。

この背景には、我が国の計画体系においては、安全保障政策における経済力の活用や国防産業基盤の強化といった事項がほとんど考慮されてこなかったという現実がある。我が国は、2013年の国家安全保障戦略において、経済的側面を含めて、我が国がとるべき外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障上の戦略的アプローチを示すとともに、この戦略が国家安全保障に関する基本方針として、海洋、宇宙、サイバー、ODA、エネルギー等国家安全保障に関連する分野の政策に指針を与えるものという位置づけを行ったが、それ以前にはこのような関係づけは行われてこなかった。

1976年に策定された防衛計画の大綱（51大綱）から2010年の22大綱まで共通して見られる特徴は、第一に濃淡の違いはあれ、相互依存関係が国家間関係の安定を保つという国際情勢認識が基調となっている。また、経済は安全保障・防衛のスコープの外ないしは上にあるという認識に立って、節度ある防衛力を整備するⁱⁱⁱという方針の下、財政事情に十分配慮し、国の他の諸施策との調和を保つ^{iv}という側面が強調された。これはいわば「経済に迷惑をかけない防衛」という位置づけであり、言い換え

ば、国家間の相互依存関係が深まる中で、経済的に繫栄する日本の存在こそが我が国の平和と繁栄をもたらすという考え方がその中心にあったと言えよう。一方、資源・エネルギーなど海外依存の脆弱性については、伝統的安全保障とは分離した形で、個別の政策課題として取り扱われ、必要な対策がとられてきたと言える。したがって、米国が主導した国防産業基盤の強化、脆弱性の解消という狙いをもった政策が日本では半導体をめぐる技術摩擦・経済摩擦をどう解消するかという観点からの対応に止まったと考えることができる。

国家安全保障戦略が策定された2013年においては、それまでの大国間の相互依存関係についての評価とはやや異なり、相互依存関係を活かすための努力の重要性に加えて、懸念すべき要素の増大も意識されている。具体的には、パワーバランスの急激な変化と中国の存在感の高まり、国際社会全体の統治構造における強力な指導力の喪失、国家と非国家主体との間の相対的影響力の変化、グローバル化や技術革新の進展の負の側面についての指摘が見られる。

こうした認識も踏まえて、国家安全保障戦略においては、経済力、技術力、外交力、防衛力等を強化し、国家安全保障上の我が国の強靱性を高めることは、アジア太平洋地域を始めとする国際社会の平和と安定につながるもので、この戦略における戦略的アプローチの中核をなすものとしている。また、国の諸施策との関係についても、その実施に当たっては、本戦略を踏まえ、外交力、防衛力等が全体としてその機能を円滑かつ十全に発揮できるよう、国家安全保障上の観点を十分に考慮するものとしている。したがって、この段階で、構想的にはいわば「経済に迷惑をかけない防衛」から、「安全保障の観点を考慮する諸施策」へ転換したとすることができる。今後、これをさらに発展させ、経済力・技術力・外交力・防衛力を一体のものとして捉え、より我が国の安全保障の強靱性を高めるための具体的施策を展開することが必要であろう。

米中戦略競争を意識した30大綱と「防衛産業基盤の強靱化」

同時に、国家安全保障戦略においては、国家目標及び国益について明示するとともに、国際協調主義に基づく積極的平和主義が我が国の国家安全保障の基本理念であるとし、その中で経済等に関連する項目として、我が国の国益として経済発展を通じて更なる繁栄を実現し平和と安全をより強固なものとする、海洋国家として、自由な交易と競争を通じて経済発展を実現する自由貿易体制を強化すること、安定性及び透明性が高く、見通しがつきやすい国際環境を実現していくこと、普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護することが謳われている。

一方、その後の国際安全保障環境が厳しくなる中、2018年12月に策定された防衛計画の大綱においては、2013年の国家安全保障戦略を踏まえるとしつつも、相互依存関係から米中大国間競争に力点を置いた国際情勢認識を示した。具体的には、中国等の更なる国力の伸長等によるパワーバランスの変化の加速、既存の秩序をめぐる不確実性の増大、政治・経済・軍事にわたる国家間の競争の顕在化を指摘するとともに、米国の国家安全保障戦略を引用する形で、「あらゆる分野における国家間の競争が顕在化する中で、世界的・地域的な秩序の修正を試みる中国やロシアとの戦略的競争が特に重要な課題である」とした。

25 大綱においては、防衛生産・技術基盤、装備品の効率的な取得、研究開発については、国家安全保障戦略の位置づけに従い、あくまで「防衛力の能力発揮のための基盤」として位置づけられている。これに対し、30 大綱においては、「防衛力の中心的な構成要素の強化における優先事項」として、技術基盤の強化（政府全体として、防衛装備につながる技術基盤を強化すること）に加え、大綱として初めて「産業基盤の強靱化」を掲げ、①企業へのインセンティブの付与も含む企業間の競争環境の創出に向けた契約制度の見直し、②装備品のサプライチェーンのリスク管理の強化、③輸入装備品等の維持整備等への我が国の防衛産業の参画の拡大、④装備品の適切な海外移転を政府一体となって推進するために必要な運用の改善、⑤装備品に係る重要技術の流出防止のための知的財産管理、技術管理及び情報保全の強化についての検討の推進が謳われている。

30 大綱のこのような方針は、現在進められている経済安全保障法制の方向性と一致するものであるが、以下の点に留意する必要がある。まず、国家安全保障戦略レベルでは、防衛生産・技術基盤についての言及は一般的なものに止まり、「安全保障に直結する技術力の強化」や「産業基盤の強靱化」を含めた包括的な政策指針とはなっていない。このため、国家安全保障戦略で示した我が国の政策の在り方を前提とするのか、あるいは米中競争を意識してこうした在り方を見直すのかについても検討した上で、新たな国家安全保障戦略において方針を示す必要がある。第二に経済安全保障法制の検討は経済産業政策を中心とするものが中心であり、産業基盤の強靱化に資する面があり、制度的な前例とはなり得ようが、その焦点や対象範囲が異なるため、これに対応した別途の法制整備が必要になると考えられる。第三に技術力の強化や産業基盤の強靱化のためには、それが安全保障の中核的要素になりつつあることについて国民的理解を得る^{vi}とともに、各種の予算や諸計画間の緊密な連携が図られるべきであり、その在り方について具体的な方針が示されるべきである。

国家安全保障戦略・防衛諸計画と経済等に関連する諸計画との連携の強化

以上みてきたとおり、国家安全保障戦略においては、「NSCの司令塔機能の下、政治の強力なリーダーシップにより、政府全体として、国家安全保障政策を一層戦略的かつ体系的なものとして実施」していくこととされており、経済等に関連する諸計画との連携が謳われたことは評価すべきことであるが、それを実現していくための課題は少なくない。

まず、戦略が基本方針となるべきと位置付けられる「安全保障に関連する分野」をどう捉えるかということである。海洋、宇宙、サイバー、ODA、エネルギーが例示されているが、重要技術や重要物資・原材料、インフラ、情報に関連する事項も重要性を増しており、このような観点から、濃淡の違いはあれ、計画体系上連携を図るべき分野として、今後の戦略見直し過程においてこれらの分野も明示すべきであろう。具体的には、海洋基本計画、宇宙基本計画、サイバーセキュリティ戦略、開発協力大綱、エネルギー基本計画といった計画に加え、科学技術・イノベーション基本計画及び統合イノベーションイノベーション戦略、世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画、国土強靱化基本計画、地理空間情報活用推進基本計画などが考えられる。

連携を進めるためには、法的・制度的枠組みの構築はもとより、計画の策定段階、履行段階、成果や教訓の検証などあらゆる段階において連携を深めていく必要がある。そのためには、事務局間の定期的な会合や情報共有、人的交流、安全保障に関連するすべて計画を横断的にみるような専門家会合や産学

官連携会議の実施などにより、関係者がそれぞれの計画に関心を持ち、機会と知恵を共有することが重要である。さらにはより効果的に共通データベースを構築し得る仕組みを導入することにより、計画の見える化を図るとともに、計画全体のプロセスにおける柔軟な見直し（加速化、変更、中止、関連計画への資源配分の追加など）を組み込むことができればより効果的であろう。

なお、このような連携を効果的に図るためには、セキュリティ・クリアランス制度の拡大整備やインセンティブとなる資格制度を整えることが重要である。この制度は情報や技術の適切な管理や流出の防止という観点に止まらず、中核となるユーティリティ人材の柔軟な配置やタスクフォースの設置、機微なものを含むデータの有効活用、OBを含めた人材の活用、地域の活性化、国際協力の推進という観点からも極めて重要であると考えられる。

継続的な取り組みの重要性

経済安全保障という名の下に検討されてきた施策は多岐にわたり、その位置づけも様々である。一方、経済安全保障をめぐる議論に関心が高まっていることは、従来の取り組みも含め、政策の優先度を上げる意味でも、異なる施策の関連を考える上でも良い機会であると考えられる。その際、重要なことは、コンテキストの明確化と関係者・関係機関の検討作業の融合と双方向的なやりとりである。今後の国家安全保障戦略や大綱の見直しに当たっても、この点を意識して進めることが必要であり、経済安全保障法制のスコープを超えて、我が国の安全保障上必要な措置を講ずべき状況に置かれていると考えられる。

これまでの計画策定の流れでみてきたとおり、政府全体として防衛装備の強化につながる技術基盤の強化を図りつつ、いかに産業基盤の強靱化を達成するかということが特に重要であろう。同時に、最近の国際環境の変化を考慮すれば、これまでの伝統的な安全保障における外交・防衛と国内政策を峻別せず、経済、医療・健康、気候変動を含む環境などの諸施策との関係を含めて議論したりする必要性も増している。この意味で国家安全保障戦略や防衛計画の大綱の見直しに当たっては、安全保障に関連する諸計画を幅広く捉えた上で、そのための連携の在り方について制度化し、継続的に実施していくことがますます重要になってきていると考える。

(東京大学客員教授)

ⁱ 戦略的自立性の確保と戦略的不可欠性については、政策手段の具体化との関係が明らかでない面もあり、個別論としてはあまり強調すべきではないと考える。

ⁱⁱ 「昭和 56 年度通商産業政策の重点」の副題として「活力ある社会と経済安全保障を目指して」と表現されている。また、産構審の答申「80 年代の通商産業政策」の策定に当たっては、「経済安全保障対策小委員会」が設置された。

ⁱⁱⁱ 中曽根康弘防衛庁長官は、「運用の体系といたしても、国土防衛に徹した節度のある防衛力にいたしたいと考えております」(S45.11.27)と述べている。大平正芳総理は、「防衛大綱に示された方針に従いまして、節度のある防衛力の質的な向上に努めていきたいと考えております」(S54.5.22)と述べている。「今後の防衛力整備について」(S62.1.24)においても、「節度ある防衛力の整備を行うという精神は、引き続きこれを尊重するものとする」とされている。

iv 1957年に策定された「国防の基本方針」においては、「国力国情に応じ自衛のため必要な限度において、効率的な防衛力を漸進的に整備する」ことが示されているが、その後の防衛力整備計画においては、四次防の閣議決定にみられるとおり、「国の他の施策と調和して実施するものとし、各年度ごとの予算は、そのときどきの経済財政事情を勘案し、他の一般施策との均衡を考慮しつつ、これを決定する。」という条件が付されていた。また、1976年に策定された防衛計画の大綱においては、「防衛力整備実施上の方針及び留意事項」として、「その具体的実施に際しては、そのときどきにおける経済財政事情等を勘案し、国の他の諸施策との調和を図りつつ、」これを行うものとされ、諸外国の技術水準の動向に対応し得るよう「防衛力の質的水準の維持向上に資するため技術研究開発態勢の充実に努めること」といった項目は含まれているものの、隊員の充足についての合理的な基準の設定、騒音対策等環境保全への配慮、装備品等の整備の効率的な実施を図るといった項目が示されるなど、防衛費への資源配分を抑制し、経済を含む他の諸施策の推進に影響を与えないように努めることが意識されている。

v 先端技術については、国力そのものの重要な要素であることを述べるとともに、逆に既存技術の「革新的適用」が先端技術そのものを相対化する可能性にも留意する必要がある。

vi この点に関する理解の促進にはSDGsのアプローチが参考となる。Sustainable Defence Industries Goals (SDIG)といった身近な問題としてアピールできるスローガンを考える必要がある。