

日本における経済安全保障への着目： 安全保障分野としての台頭と課題

向 和歌奈

Japan's Growing Attention to Economic Security and its Implications

Wakana MUKAI

はしがき

安全保障は、国際関係のなかで最も重要な概念の一つである。他方で、安全保障には、誰にでも受け入れられている、統一された概念が存在しない。それゆえに、安全保障はさまざまな分野に適応されてきた一方で、それが一体何を指すのか、あるいはその真意が必ずしも明確化されず、ともすれば言葉が独り歩きする傾向すら危ぶまれる場合もある。

これに加えて顕著なのが、昨今では伝統的な安全保障の考えのみでは、もはや国を守ることが困難である点である。換言するならば、安全保障の捉え方が多様化し、そして揺らぎ始めているのである。本論文では、この点を経済安全保障に照らし合わせて検討してみたい。

日本国内で経済安全保障という概念が聞かれるようになったのは、決して新しい現象ではない。1973年の第四次中東戦争を契機として発生した石油危機を経験したことで、日本では国際分業主義の再検討が促され、対外依存度の軽減と堅実かつ確実な自給自足体制の構築の必要性に駆られた¹。これらは、当時頻繁に目にした経済的安全保障の考えであり、現在使用されている経済安全保障と類似する概念である。

他方で、現在使用されている経済安全保障の概念は、必ずしも1970年代に台頭したものと同一ではない点に留意する必要がある。時代の流れや国際社会の在り方の変容と相まって、経済と安全保障の結びつき方もまた変わってきているからだ。では、なぜ昨今、経済安全保障がこれほどまでに大きく取り上げられるようになったのだろうか。そもそも経済安全保障とは、伝統的な安全保障の考えの沿線にあるものなのか、あるいは、新たな概念として捉えていく必要があるものなのだろうか。本

論文では、このような問題意識を念頭に、日本が経済安全保障に係る政策を積極的に推進することによって生じる課題についても考えていく。

第1節 安全保障の必要性和捉え方の変遷

1. 伝統的な安全保障の捉え方

安全保障が何かという問いに対する答えは、かつては自明であった。安全保障とは、国家の物理的な生存と利益を防衛することと同義だったからである。国家の生存は、国家が平和や利益を追求するという目標を達成するためには、必要不可欠な条件でもある。国家を越える権力も権威も存在しないアナキー（無政府）の状態にある国際社会では、自国の安全は自国の軍事力によって担保されなければならないとの考えは、トマス・ホブズ（Thomas Hobbes）のいうところの「万人の万人による闘争」にも通ずるものである。

換言するならば、国家は他国による軍事的な脅威から国家および国民を守らなければならない、それは一義的には他国との戦争から生き残ることを意味した。ただし、国家は戦争に勝って初めて利益を守ることができる一方で、たとえ勝者であってもその犠牲の大きさは決して小さなものではない。ウォルター・リップマン（Walter Lippmann）は国家の安全が保障されるのは、「戦争を回避して、その正統な利益を犠牲にしなくて済むとき」あるいは「万が一にも挑戦を受けたとしても、戦争に勝って利益を守ることができるとき」であると述べた²。それゆえに、第一次世界大戦後のヨーロッパでは、アナキーの世界における最大の課題として、このような大戦の再来をいかに防ぐことができるのかというもので

¹ 深海（1978）24-25 ページ

² Lippmann（1943）p.51

あり、その考えのもとで国際社会は、自由貿易と民主主義の拡大、また国際組織を通じた国際協調によるアナキーの克服という構想の実現を目指した。しかしながら、この試みは第二次世界大戦の勃発によって一旦挫折した。

第二次世界大戦後の安全保障問題も、伝統的な安全保障の概念が色濃く残るものであった。特に、国際社会が米ソの二極による対立構造を中心とする冷戦期に突入したことで、核兵器が国際政治上に登場したことで、各国が対峙する潜在的な脅威に対抗するための軍事力をいかに確保するのかという問題意識、すなわち国家安全保障の担保に直結するという考えが主流となった。米ソ間の力の均衡と抑止を中心とした安全保障論は、こうした背景の下に発展することとなる。

国家安全保障を対象とする伝統的な安全保障論は、誰にとっても明白な眼前の脅威に注目する。冷戦期においては、ソ連の核兵器を含む軍事力がアメリカの国家安全保障にとって脅威であることは明らかなことであり、あらゆる安全保障政策を考慮する際の前提となった。まさにアーノルド・ウォルファーズ (Arnold Wolfers) が指摘するように、安全保障とは「客観的には獲得した価値に対する脅威がないこと」であり、「主観的には、獲得した価値への脅威があるとの恐れが存在しないこと」である³。冷戦期の米ソの文脈で考えるならば、当時アメリカにとってのソ連の脅威とは、アメリカに損害をもたらす意図がソ連に存在するか否か、またそのために必要な軍事的能力をどの程度有しているか、という問題に集中していた。対象となる課題は、潜在的脅威となる国家の意図と能力であり、ある国家の安全保障が別の国家の脅威となるということが議論の出発点だった。

このように、潜在的な脅威に対抗することこそが伝統的な安全保障の課題であり、したがって「敵」と「味方」の利益は常に相反するものであると考えられた。アメリカの軍事力が拡大すればソ連の安全は損なわれ、ソ連の軍事力が増大すればアメリカの安全が失われる。すなわち、他者との対抗関係を想定する議論は、ゼロサム的な状況を常に意識したものであった。

他方で、自国の決定は常に他国の決定に影響し、また他国の決定は自国の決定に影響すると考えられた。それゆえに、このような脅威の対象と自国との間には相互作用が存在することも想定され、いかに自国の行動によって他国の行動が左右されるのかという命題についての検討が進められてきた。つまり、伝統的な安全保障とは国家間の対立関係を対象とし、他国との力関係を操作することでこれを管理し、自国の安全を担保するものであった。そして国家は「生き残りの保障」が達成されること

で、初めて平和、利益、そしてパワーなどの他の目標を安全に追及」することができると考えられた⁴。

2. 新たな安全保障の捉え方への着目

これに対して、新しい安全保障という概念がどの時点で現れたのか、その起源は必ずしも明らかではない。他方で、冷戦終結前後から新たな安全保障の捉え方の必要性が論じられてきたことは、国際社会がグローバル化するのと同時に、冷戦期の二極体制が崩壊したことによる脅威認識の変化と連動したものである点は、疑いようがない。この新しい安全保障という概念には、伝統的な安全保障の概念以上に、明確な定義が存在しない。したがって、これにあえて挑戦して概念の定義づけを試みるならば、上記の伝統的な安全保障の特徴と対極の性格を持つ新たな現象の集積という、きわめて包括的かつ曖昧なものに留まるのが実情だろう。

まず、初期に注目されたのが、非伝統的な安全保障と呼ばれる問題群である。冷戦期の安全保障問題は米ソ核抑止であったが、ユーゴ内戦やコンゴ紛争等を経て、冷戦終結後は、内戦とそれに対する国際社会の取組、とりわけ国際的な介入の問題が最大の課題となった。これに伴い、人間の安全保障とよばれる概念も注目を集めるようになり、安全保障の対象は、国家から非国家主体へ、そして、個人へと拡大していった。そしてとりわけ2001年のアメリカ同時多発テロ以降、国際規模のテロが頻発するとともに、テロ組織による脅威が増したことで、非国家主体を念頭においた安全保障概念の形成が必要となっていた。

非伝統的な安全保障では、非国家主体という他者の認識を操作することが課題となっており、この点では伝統的な安全保障と同様である。しかしながら、非伝統的な安全保障では、国家間の対立ではなく、国家間の協力が前提とされているという点で、伝統的な安全保障と考え方が大きく異なる。すなわち、虐殺や人権侵害を繰り返す内戦下の武力集団やテロ組織に対抗するのは、国家ではなく国際社会だとされたのである。一国の安全保障への脅威を排除するための他国との対抗関係ではなく、グローバルな脅威を管理するための国家間の協力が課題あるいは議論の前提となっていた点に、非伝統的な安全保障の特徴を見出すことができるだろう。つまり、国家安全保障と国際安全保障の連動が、伝統的な安全保障以上に強く意識されるのである。

この点は、守るべき価値が多様化したことと深く結びつく。それまでは国家安全保障という考えが主流であったものの、国土や国民、あるいは国益や政治体制などだ

³ Wolfers (1962) p.150

⁴ 河野, 真淵 (2010) 167 ページ

けではなく、経済、文化、アイデンティティ、環境、生態、保健衛生、テロ、海賊など、相互依存が深まる国際社会におけるボーダレス化した問題群への対応が求められるようになったからである。したがって、安全保障の手段も、軍事力に象徴されるハードパワーのみならず、規範や制度といったソフトパワーの積極的な活用、そして情報通信分野等における新たな技術の共有と運用なども、その対応として求められるようになった。つまり、現代の安全保障を考える際は、国家の安全保障というミクロの視点のみならず、国際安全保障というマクロの視点から物事を捉えて、政策をより多元的かつ多義的に検討して展開する必要性に駆られているのである。

このように、新たな安全保障の課題は、いずれもが国際社会のグローバル化に伴う安全保障領域の拡大にともなって出てきたと考えられる。したがって、国際協調や国際体制を軸にした取り組みの重要性が、特に冷戦後には主張された一方で、こういった新たな安全保障の課題に対応する方法として、国家の役割の重要性もまた再評価されてきた。国家安全保障と国際安全保障のバランスをいかに取っていくかが、今後も大きな課題になるといえるだろう。

第2節 経済安全保障への着目と必要性

1. 経済安全保障の台頭

2021年10月に第二次岸田文雄政権で新設された経済安全保障担当大臣に就任した小林鷹之は、「安全保障は安全保障、経済は経済と割り切れる時代は終わりつつある」と記者会見で述べ、「重要技術の特定と保存・育成、基幹的インフラ産業の安全性の確保、サプライチェーンや技術基盤の強靱化に早急に取り組む必要がある」と指摘した⁵。第250回国会における岸田首相による所信表明演説のなかでも、経済安全保障は「新しい時代の課題」と位置づけられ、これに対する取組を重視する姿勢が示された⁶。直前に行われた衆議院選挙の際の自民党政権公約のなかでも、公約8つの柱の一つに経済安全保障が据えられており、この問題が外交・安全保障とは異なるカテゴリーとして認識され、その対応が必要であると認識されていることが理解できる⁷。では、このような考えはいつ頃から政府のなかで重視されはじめたのだろうか。

⁵ 産経新聞（2021）

⁶ 首相官邸（2021）

⁷ なお、公約の8つの柱とは、①感染症対策、②「新しい資本主義」、③地方活性化、④農林水産業、⑤経済安全保障、⑥外交・安全保障、⑦教育、⑧憲法改正、である。

2013年に安倍晋三政権下で策定された日本初の国家安全保障戦略は、国家安全保障に関する外交政策および防衛政策に関する基本方針を定めた文書である⁸。日本の国益とは、主権と独立の維持、領域の保全、国民の生命・身体・財産の安全の確保が一義的な課題であり、このために自由と民主主義を基調と平和と安全を維持し、その存在を全うすることが求められる。そして、それらを確実に保障していくためには、普遍的価値やルールに基づく国際秩序の維持および擁護が必要との認識が明記された。

2013年の時点では、国家安全保障戦略の柱として、経済安全保障が取り上げられることはなかった一方で、経済安全保障の概念に通ずるような懸念や課題については、複数散見された。たとえば、グローバルな安全保障環境に係る課題として新興国の台頭による国家間のパワーバランスが変化することが顕著である点や、そしてそのなかでもとりわけ中国の台頭が今後の国際社会の在り方に影響を及ぼす点などは、すでに指摘されていた。また、グローバル化や技術革新が進展することによって、それが非国家主体の存在感を増す作用となり、テロや犯罪の脅威の拡大へとつながりうる点も、すでに指摘がなされていた。これに加えて、アジア太平洋地域における安全保障の課題としても、中国の急速な台頭と、その中国によるさまざまな領域への積極的な進出への一定の懸念が示され、国際的な規範の共有や遵守とともに、地域的やグローバルな課題への積極的かつ協調的な役割を中国に期待することが示された。そのうえで、日本が取るべき国家安全保障上の戦略的アプローチの一つとして、自国の技術力の強化が挙げられた。

その後、日本国内で本格的に経済安全保障の概念が具現化しはじめたのは、2019年に入ってからであった。2019年に自民党の衆参国會議員によって構成されるルール形成戦略議員連盟が、国家経済会議の創設を提言した。その背景には、中国への警戒心が強くにじみ出ていた。中国は華為技術を活用した人工知能監視システムの国際的な普及や、2017年の国家情報法の制定を通じた諜報活動の活性化を進めることで、経済活動を安全保障と結びつけ、一帯一路経済圏構想の拡大と連動させながら、その存在感の強化に努めてきた。ルール形成戦略議員連盟は、経済外交策（エコノミック・ステイトクラフト）⁹が激化するこのような状況を生き抜くためには、日本自身もより堅実かつ積極的な戦略的外交と経済政策

⁸ 内閣官房（2013）

⁹ なお、ここでは経済外交政策とエコノミック・ステイトクラフトが同意語として記述されているが、経済外交とエコノミック・ステイトクラフトは異なる政策であると想定する研究は少なくない。

を練る必要があるとの結論に至っている。

この点は、外交の世界でも認識されはじめていた。2019年の国際情勢と日本外交の展開をまとめた『外交青書2020』では、経済安全保障という直接的な文言は出てこない。他方で、「安全保障の裾野が経済・技術分野にも一層拡大している」点からこれらの分野における「安全保障政策に係る取組の強化」の必要性が指摘されるなど、随所にその概念への示唆が見られた¹⁰。これに対して、翌年『外交青書2021』では、経済安全保障という文言が明記され、それを国際社会が直面する大きな変化の一つとして認識する旨が取り上げられた。このあたりからも、経済安全保障という概念への注目が広く政策決定レベルにまで浸透し、それに基づいたさまざまな取組みが進められることが予見できた変化であった。

続いて、自民党政策調査会・新国際秩序創造戦略本部は2020年12月に「提言『経済安全保障』戦略の策定に向けて」を発表し、経済安全保障に係る具体的な戦略への足がかりとした。それは、米中対立が深まるなかで、国際経済もそれに伴って分断される可能性が高まっており、そのため日本の生存の基盤（すなわち国家安全保障や国益そのもの）が他国の動向に大きく依存することへの懸念が一層高まってきたことへの憂慮を示すものでもあった。そのため、日本は国家としての戦略的自律性と戦略的不可欠性を確立し、国益を経済面から確実に確保することが急務であると考えられ、価値観を共有する同盟国や有志国との連携を強化して、秩序の形成と維持に努めることも重要であるとされた。戦略不可欠性とは、日本にしか果たせない強みを活かすことを指し、戦略的自律性とは、政策決定の際に他国から過度に干渉されず、また聞きにおいても国民の生活を守ることができる状態を指す。

2021年に入ると、立て続けに経済安全保障に関する示唆が、政府関連文書のなかで明示された。5月に発表された「中間とりまとめ～『経済財政運営と改革の基本方針2021』に向けた提言～」では先の提言と同様に、戦略的自律性の確保と戦略的不可欠性の把握の必要性が強調された。経済を安全保障と一体のものとして捉え、なかでもとりわけ、機微技術の流出の防止、技術を保有する主体や情報の適切な把握、そして技術的優位性を伸ばすとともに脆弱性の解消を目指すというものである。

6月に閣議決定された、いわゆる「骨太方針2021」と呼ばれる「経済財政運営と改革の基本方針2021」でも同様に、安全保障の裾野の経済や技術分野への拡大とコロナ禍の影響によって、サプライチェーン上の脆弱性というリスクの高まりが国民の生命や生活を脅かすリスクを増大させるとの指摘がなされた。それゆえに、戦

略的な方向性の模索が必要であり、基本的価値やルールに基づく国際秩序、同志国との協力の拡大や深化の拡充、そして日本自身の自律性の確保と優位性の獲得の実現への取組の必要性が指摘された。この点は、同じく閣議決定された「統合イノベーション戦略2021」でも、国内外における情勢変化に対する対応の必要性の観点から触れられた。

2022年1月の第208回国会における岸田文雄首相による施政方針演説では、経済安全保障は「待たなしの課題」であると指摘がなされ、今後新たな法整備を推進することにより「サプライチェーン強靱化への支援、電力、通信、金融などの基幹インフラにおける重要機器・システムの事前安全性審査制度、安全保障上機微な発明の特許非公開制度」などを整え、「半導体製造工場の設備投資や、人工知能、量子、バイオ、ライフサイエンス、光通信、宇宙、海洋といった分野」の研究開発の強化を資金面でも後押しすることが述べられた¹¹。また、林芳正外相も外交演説の冒頭で、「革新的技術の出現などにより、安全保障と経済を横断する領域で様々な課題が顕在化するなど、安全保障の裾野が急速に拡大しています」と述べ、経済安全保障の観点からの政策の重要性への警鐘を鳴らした¹²。換言すると、経済安全保障政策が「国民の命と暮らしを守る取組」であると、政府が強く認識していることが理解できる。

2. 日本国内における経済安全保障の捉えられ方の変遷

現時点で政府がとる経済安全保障への取組の原点には、経済活動と安全保障を一体に捉え、日本の生存基盤、独立、そして繁栄を経済面から確保するという考えがある。このなかには、半導体を含む重要戦略物質の安定的な確保、国際ルール形成の主導的地位の確保、国益を害する可能性がある海外からの投資の規制、サイバーセキュリティの強化など、多岐にわたる領域が含まれる。多くの研究者が認めるように、経済安全保障の明確な意味やイメージに統一されたものは現時点では存在しない。他方、政府のなかでの共通認識として、経済安全保障とは経済的な手段を通して国民の生命と財産の安全、そして国家としての価値の保全を保障する点があり、それらとりわけ、サプライチェーン、技術の不拡散、そして他国からの規制への政策を講じることで達成されると捉えられている¹³。

ただし、このように、経済的な側面が国家安全保障に

¹⁰ 外務省（2020）

¹¹ 首相官邸（2022）

¹² 外務省（2022）

¹³ 鈴木（2021）14-21

一定の影響を及ぼす点への憂慮は、何も新しいものではない。この点については、すでに1970年代後半から日本国内で検討されていたからである¹⁴。当時の日本は急激な経済成長を遂げており、日本自身の国際的な立場の変化と併せて、国際環境自体の目まぐるしい変化によって、日本の安全保障をどのように捉えるべきかを検討する時期に突入していた。日本の安全保障を検討する際は、軍事的側面のみならず、資源、食料、エネルギーなどの問題を含めた経済的安全保障の観点からの再検討が求められたのである。

この点は、大平正芳政権のもとで、1980年にまとめられた総合安全保障研究グループによる報告書にも明記された。安全保障とは、自国の国民生活をさまざまな脅威から守ることであり、そのための政策は性質上、総合的なものでなければならない。したがって、総合的安全保障という考えは、軍事力のみならず、経済など非軍事的手段を用いて国家の安全保障を図ろうとする概念を指すものであり、脅威そのものをなくす努力と脅威に対処する努力によって得られるものであるとの前提に立っていた¹⁵。そのなかで、特に経済的安全保障とは、自由貿易体制の維持や南北問題の解決を含む相互依存体系の運営と維持、経済的に重要な国々との友好関係の形成と維持、そして自国での備蓄や自給力、生産性や輸出力の維持を具体的に意味していた。

総合安全保障の概念が台頭した背景には、アメリカ単独による国際システムの維持が難しくなっていたこと、したがって、第二次世界大戦後より一貫して伝統的に対米依存が強かった日本にとっても、システムの形成や維持への貢献が必要となる点を日本自身が敏感に察知していた実情があった¹⁶。特に経済大国として台頭しはじめていた日本にとっては、その頃深刻化していた石油価格の高騰と、それによる市場の混乱、そしてひいては日本国内での国民生活の保全などへの影響も懸念されていたことが窺える。

ただし、この頃の経済的安全保障とは、あくまでも経済的な安全の確保を意味しており、それは資源、エネルギー、そして食糧の確実な確保と供給が中心的な課題であった。そのなかであって、経済的安全保障を確立するためには、経済的手段を中心に、政治、外交、文化などの諸分野における各国との相互依存関係を深めることが重要であると考えられた¹⁷。

この考えは、現代の経済安全保障の概念とも密接に結びつく点でもある。つまり、エネルギーや食糧の確実な

確保と保障を得られない限り、国内経済の停滞を招く可能性があり、それはひいては国民の安全と安心の欠落につながる、すなわち国家の存続にかかわる問題であるというものである。それゆえに、当時と現在では、時代の違いにより経済の不安定化を招くと想定される対象となる脅威が異なっているものの、経済の不安定につながる要因に対応する政策が喫緊の課題として認識された点では共通点が見出せるといえるだろう。

3. 経済安全保障をめぐる課題

経済安全保障について考えていく際、「経済」が一体何を指すのか、そしてその「経済」のどこまでを安全保障の課題としてとらえるべきなのかを再考する必要がある。

そもそも安全保障と経済の関係は、古くから見られた現象である。しかしながら、この両分野を分離して検討する考えが、特に冷戦期には主流であった¹⁸。安全保障の中心的な考えがあくまでも国家安全保障、すなわち国防にあるとするならば、安全保障の分野での国家間協力や国際協調が極めて難しいと想定されたからである。

それでも、国家間の経済的な結びつきは時代の流れとともに進み、急速に加速化かつ緊密化していった。第一次世界大戦のような大戦の再発を防止するためには、国際的な協調が必要であるという考えが、国際連盟の創設の下にあったのと同様に、そのなかでも、特に経済・社会の領域での国際組織の創設や強化が、国際社会としてもっとも取り組みやすいものであるとの認識が共有された。

この考えは、伝統的な国際関係の捉え方への挑戦となった。すなわち、政治と経済の分離を行うことで、停滞していた国家間の協力の可能性を探るというものである。安全保障分野といったハイ・ポリティクス (high politics) では協力の道を探ることが難しい一方で、ロー・ポリティクス (low politics) に分類される、経済、技術、文化などの各分野では、国家間協力が可能となり、それがひいては国際平和に寄与するとの想定であった。このような考えの背景には、第二次世界大戦後のヨーロッパで早期から見られた地域統合への動きがあった。経済分野での統合を目指す過程において、それが次第に他の分野にも波及的な効果を及ぼすことで、政治分野での協力も促されると期待された。

ところが、1970年代以降に国際社会で急速に進んだ国際相互依存によって、経済分野の問題が政治化する現象が多々見られるようになった。ハイ・ポリティクスとロー・ポリティクスの間に明確な区別をつけることへの限界が露呈し、元来より熾っていた政治と経済を分離することへの限界も同時に鮮明化した。

¹⁴ 中西 (1997) 106-107

¹⁵ 総合安全保障研究グループ (1980)

¹⁶ 中西 (1997) 106-107

¹⁷ 深海 (1980) 29-31

¹⁸ 中村 (2020) 121-122

安全保障分野と経済分野が相互作用し、また相互に依存する関係にあるとするならば、では具体的にそれはどのようなものなのだろうか。まず念頭に置く必要があるのは、安全保障と経済の関係性についてである。換言するならば、安全保障政策を遂行することは経済の安定につながるのか、それとも安全保障の確保のために経済的活動を講じるのか、どちらが目的でどちらが手段となるのかという点に照らし合わせて考える必要性である¹⁹。

安全保障の対象となる価値の最たるものが国家の生存と独立であることに鑑みると、経済はそれを達成するための手段ともいえる。したがって、経済を守るための安全保障政策という側面よりも、むしろ安全保障政策の一つとして経済的手段を最大限に講じることが、近年ではますます重要視されてきているとも考えられるだろう。それは、経済力が軍事力と並んで国力を測る指標の一つと考えられてきたゆえんでもあり、またグローバル化が進む世界において、軍事力の行使、すなわち物理的な軍事衝突を通じた安全保障の確保がきわめて難しくなっているためでもある。

安全保障の確保のための経済的手段について考える際、これをさらに分類して、経済制裁、経済外交、経済戦争、あるいはエコノミック・ステイトクラフト (economic statecraft) という概念からそれぞれに研究することが主流であった²⁰。なかでもとりわけ、今日使用されている経済安全保障という概念は、エコノミー・ステイトクラフトと類似するものと考えられる。ただし、日本の経済安全保障は、エコノミック・ステイトクラフトよりもやや広域な考えが含まれる点に留意する必要がある。経済安全保障とは、必ずしも経済力を背景に、他国への影響力を行使しようとしているわけではなく、外部からの影響を国内への打撃とならないように、いかに緩和させつつ、国益を担保するのかというものであるとされるからである。

第3節 経済安全保障を重視することが示唆する課題

1. 国際社会のさらなる分断の助長

では、経済安全保障を果たしてどこまで伝統的な安全保障問題として考えて、そして政策を展開していくべきなのだろうか。経済の分野は国際的な協調や協力が求められる一方で、安全保障は基本的には国家安全保障の領域である。特に、今回の経済安全保障が国家の生存に関わる問題に通ずる問題意識が根底にあるとなると、より

強硬な姿勢を講じる政策が選択されていく可能性が往々にして出てくるだろう。また、国際的な協調や協力を通して、脅威となる側とその脅威を受ける側との明確な立場の違いが浮き彫りにされ、対立軸による国際社会の二分化を助長しかねない。

安全保障政策は、一義的には国を守ることである。その一方で、国家安全保障を達成するためには国際安全保障の安定と充実が不可欠でもある。それゆえに、国際社会のあり方は、経済安全保障とも深くつながる。

経済安全保障がこれほどまで強くかつ積極的に注目を集めている背景には、国際安全保障環境の急速な悪化が進んでいるとの認識が存在する。中国の軍事的台頭は冷戦期からしばしば懸案事項となっていたが、それに加えて近年の中国による経済成長が急激に進むことによって、経済的な影響力によるパワーの増大、そしてそれを背景とした軍事面での発展とさらなる台頭、そして経済力と軍事力を背景とした政治的な影響力のさらなる強まりにより、国際社会では権力移行への警戒も強まった。

このような中国の台頭は、アメリカでドナルド・トランプ (Donald Trump) 政権が誕生して以降、特に経済分野での米中対立が激化するきっかけにもなった。米中対立が、これまでの冷戦期に見られた米ソ対立と大きく異なるのは、懸案の二カ国が経済的に深く相互依存関係にあるからである。経済分野での影響の大きさが、それぞれの政治的な影響力の大きさにもつながっていることが、この問題をさらに複雑にしている。

この点はまた、アメリカと中国がともに国際的な秩序形成への姿勢をそれぞれに強める背景にもなっている。2013年に中国が習近平国家主席のもとで一帯一路構想を提唱し、この政策を意欲的に進めてきている。これに対してアメリカは、トランプ大統領の経済ナショナリズムを重視する姿勢によって中国との間で激しい貿易対立を招いた²¹。また、思想や規範を共有する国々 (like-minded states) とともに、自由で開かれたインド太平洋 (Free and Open Indo-Pacific: FOIP) の考えをもとに、さまざまな分野での連携を図っている。2021年4月に開催された菅義偉首相とジョー・バイデン (Joe Biden) 大統領による日米主要会談でも、日米競争力・強靱性 (コア) パートナーシップの立ち上げが宣言され、インド太平洋地域における繁栄の達成や経済秩序の維持へのコミットメントが再確認された。同年9月に開催された日米豪印による安全保障戦略対話 (クアッド) では、自由で開かれたインド太平洋への認識を強く持つことが確認された。

問題となるのは、これらの警戒や憂慮によって経済安全保障政策の強化が目指されることによって、さらにこ

¹⁹ 長谷川 (2014) 5-8

²⁰ 長谷川 (2013) 28-47

²¹ 佐橋 (2020) 5-17

の分断が深く深刻なものになっていくことである。米中対立に端を発する国際社会全体が二分化する構造は、またさらなる政策の必要性を後押しする。そして、一旦このような負のスパイラルを生みだされると、それを断ち切り、正のスパイラルに戻すきっかけを見つけることが、ことさら難しくなる。

この転換に必要となるのが、各国間、とりわけ米中間における信頼醸成である。しかしながら、現時点では信頼の著しい欠如が際立っており、ともすれば、崩壊の危機すらある。

この問題は安全保障化 (securitization) の問題と結びつく。オレ・ウィーバー (Ole Wæver) を中心とするコペンハーゲン学派が提唱した安全保障化という概念は、特定の問題がいかんして安全保障問題と理解されるのかというプロセスの解明を試みたものである。ある問題が安全保障化するとは、権威を有するアクター (専門家、政府、国際機関等) によって、本来ならば安全保障の問題として捉えられないような問題であっても、特定のプロセスを経ることで、安全保障の問題として認識されるように導くことを指す。まず、その存在が何より重視される対象 (国家の安全保障など) が設定され、これを脅かす脅威の存在 (他国による軍拡など) が提起され、さらに、このような主張への賛同が必要となる聴衆 (国民など) の納得を得るための言語行為 (speech act) がとられる。このようなプロセスを経て、特定の問題が安全保障問題であるとの共通認識が形成される場合が少なくない。安全保障の問題を客観的に理解することには限界があり、そこには恣意的な力学も働くという点についても、留意する必要があるだろう。

特定の問題において安全保障化の現象が生じると、その問題への対応は、従来の政治的手続きや手法、あるいは通常の予算の範疇を越えた、特別なものを必要とするとの認識が形成されるということをも意味する。どの程度、経済安全保障に係る課題が、喫緊のものとして緊急の手段と予算が必要となるのか、そしてその選択をすることによって、国際的な安全保障環境への影響をどの程度及ぼしうのかについての検討をさらに進める必要があるだろう。これらの検討を十分に行わずに、課題への対処の手段と財政基盤が先んじて整備されれば、必ずしも安全保障問題とは言い切れない問題ですら安全保障問題と捉えられかねない。安全保障という概念が持つ影響力の大きさは、決して小さくないのである。

2. 自律的かつ不可欠な立場の確立への努力

では、このような状況のなかで、日本は経済安全保障に係る対策として、実際にこれまでどのような対策を講じてきたのだろうか。大きく分けて、法律の改正と拡充、

既存の経済安全保障政策に係る施策の強化、そして経済安全保障を重視する国際的な規範やルールの形成への努力が挙げられる。

まず、法律の側面についてである。2017年の外為法の改正では、安全保障の観点から、対内直接投資に関する規制が強化され、2020年の改正では、国の安全の確保のために、対内直接投資管理の見直しがなされた。2021年11月より経済安全保障法制に係る有識者会議が開催されており、経済安全保障の取組を強化・推進するために必要な法案の在り方についての検討が行われている。

次に施策強化の側面についてである。2019年以降、官公庁では、経済、防衛、外交、公安に携わる各省庁に経済安全保障を取り扱う部局が設置され、それらの安全保障問題に係る部局間の連携を図る役割も担う国家安全保障局内にも、2020年4月に経済班が創設されたことは、大きな話題となった。また、人権に着目した安全保障貿易管理の必要性については、経済産業省などではすでに議論がなされているところである。大学などの研究教育機関への留学生からの技術の流出の危険性や、みなし輸出についてのこれまで以上の管理と対策も、ここ最近大きく注視されている。

このように、日本が経済安全保障関連の政策を積極的に展開する姿勢を国内外に示すことには、アメリカへの意識が働いているとも想定される。バラク・オバマ (Barack Obama) 政権は、2011年にアメリカが政治、経済、安全保障の多面的な側面からアジア太平洋を重視する政策を発表し、同地域へのコミットメントの姿勢を強めた²²。対中政策との関連から、アメリカの同地域への積極的な関与を必要とする日本にとっては、歓迎すべきアメリカの姿勢であった。2016年に安倍政権がFOIP構想を発表した時も、アメリカはこれを支持した。

アメリカの東アジア地域への興味関心は、その後、2017年に開催されたアジア太平洋経済協力 (Asia Pacific Economic Forum : APEC) 首脳会議において、トランプ大統領がFOIPという表現を用いてアジア太平洋地域の繁栄に向けた協力を演説のなかで支持したことで²³、FOIPが日本独自の政策から、国際的に共鳴される構想として受け入れられる大きな足掛かりとなった。

ただし、トランプ大統領は、経済ナショナリズムを背景に、アジア太平洋地域における中国との対立構造を深め、軍事面での積極的なコミットメントについても、財政的な苦言を同盟国に対して呈するなど、期待されたほどの現実的な関与があったとは言い難い状況にあった。日本にとっては、トランプ政権下で2018年に成立した国防授權法によって、アメリカの政策の方向性が鮮明に

²² 森 (2013) 29-45、関野 (2017) 34-54

²³ The White House (2021)

なったことで、アメリカへの同調姿勢をさまざまな施策を通して具現化せざるを得ない状況が生まれた。

さらに問題となったのは、2020年秋の大統領選に勝利したバイデン大統領が、FOIPではなく「繁栄した、そして安全なインド太平洋（prosperous and secured Indo-Pacific）」との表現を使用し、トランプ大統領の政策との差別化を図る姿勢を見せたことであった。おそらく日本の立場や存在感のさらなる薄れを政策決定者らがしたことは、想像に難くない。先に挙げた日米競争力・強靱性（コア）パートナーシップの立ち上げについても、アメリカとの歩調を合わせることを日本が自ら手形として示したとの考えもある。

伝統的には日本は対米追従・同調の姿勢で政策を展開してきたとの批判は少なくない。特に昨今では、先に述べたように、経済安全保障政策の強化は、対中包囲網の形成と等式になりかねない。最終的にはアメリカと歩調を合わせて、特に日本が推進してきたFOIPのための政策を展開することは、おそらく日本にとっては不可欠な選択だろう。他方で、国際社会における主要かつ影響力のあるアクターとしての立場を確立したいのであれば、アメリカ追従型の姿勢では限界がある。

では、日本は国際社会でどのような立場を目指していくべきなのだろうか。日本はたとえば、ルール作りの面ではバランスの取れた立場にいる。ルールを形成する行為は安全保障の一環である点に鑑みると²⁴、日本が積極的にルール作りでのイニシアチブを発揮することは、日本の安全保障を高めることにもつながると考えられる。経済分野は、他国に依存しなければならない軍事分野と比較して、日本がより積極的に発言を行える分野である。グローバル化が進む世界において、他国と足並みをそろえることが重要である一方で、その揃え方の前提となるルール形成で積極的に国際社会を牽引することで、軍事力に匹敵するほどのパワーを発揮しうるだろう。

国家の使命とは、国を守ることである。何を、誰から、そしてどのように守るのか。グローバル化が進む世界において、国家間の相互依存の関係は、政治分野でも経済分野でも、もはや避けては通れないことである。その観点から、日本が経済安全保障に係る政策を意欲的に推進していくことは、おそらくこのグローバル化が進む世界では必要なことだろう。

しかしながら、経済安全保障政策を進めることが、日本にとってどういう意味を持つのかについては、いまいちど多角的な視点から考えていく必要がある。ミクロの視点のみならず、マクロの視点から、それが地域の安全保障環境、そしてひいては国際安全保障環境へどのような影響を及ぼすのか、こういった視点は欠かせない。自

律性を確保しながらも主要な国際的な主要なアクターであるためには、国際秩序の形成と維持の動きを注視しつつも、国際社会にとっての不可欠な存在になっていくことが求められる。

安全保障という言葉に固執して、国家が国益を守るための政策を急ぎすぎ、国際社会の流れやグローバル化の流れと逆行する行動をとることは、日本にとっては決して賢明な政策ではない。他方で、米中との国力の差が確実に存在するなかで、日本が取っていくべき国際社会における立場や役割を再考する必要がある。その際には、日本が国際社会にとっていかに戦略的に不可欠な存在となり得るのか、そして、いかにバランスをとっていくのか、今後大きなカギとなるだろう。

参考文献

- 井上久男(2021),「中国のルール作りに対抗を、日本が抑えるべき国連要職ポスト—『ルール議連』事務局長・中山展宏議員が語る経済安全保障政策」JBpress <<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/67316>>。
- 外務省(2020),『令和2年度版外交青書』第63号 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page22_1003299.html>。
- 外務省(2021a),『令和3年度版外交青書』第64号 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2021/pdf/index.html>>。
- 外務省(2021b),「日米首脳会談」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/nal/us/page1_000951.html>。
- 外務省(2022),「第208回国会における外務大臣の外交演説」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page3_003189.html>。
- 久保文明、高畑昭男編(2013),『アジア回帰するアメリカ—外交安全保障政策の検証』NTT出版。
- 國分俊史(2020),『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。
- 佐橋亮(2020),「米中対立と日本—関与から戦略的競争に移行するアメリカを中心に」『国際問題』No. 688, 日本国際問題研究所。
- 自由民主党(2021),「自民党政権公約(政策パンフレット)」。
- 自民党政務調査会新国際秩序創造戦略本部(2020),「提言『経済安全保障』戦略の策定に向けて」<https://jimjin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201021_1.pdf>。
- 自民党政務調査会新国際秩序創造戦略本部(2021),「中間とりまとめ—『経済財政運営と改革の基本方針2021』に向けた提言—」<https://jimjin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201648_1.pdf>。

²⁴ 國分(2020) 200-219

- 産経新聞(2021),「経済安保強化へ通常国会で法整備検討 小林担当相」10月5日付〈<https://www.sankei.com/article/20211005-4737JUDPSBOFV ASPKXIHR6E7DE/>〉
- 首相官邸(2021)「第250回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説」〈https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html〉。
- 首相官邸(2022)「第二百八回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説」〈https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html〉。
- 鈴木一人(2021),「現代的経済安全保障の論点」『外交』Vol. 68, 外務省。
- 関野博(2017),「アメリカのアジア太平洋リバランス—二重の安心供与—」『海幹 校戦略研究』第7巻1号, 海上自衛隊幹部学校。
- 総合安全保障研究グループ(1980),「総合的安全保障研究グループ報告書」『大平総理の政策研究会報告書—5 総合安全保障戦略』日本政治・国際関係データベース「世界と日本」政策研究大学院大学・東京大学東洋文化研究所〈<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPSC/19800702.O1J.html>〉。
- 内閣官房(2013),「国家安全保障戦略」〈https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217_zenzenhoshou/nss-j.pdf〉。
- 内閣府(2021),「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～」〈https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf〉。
- 内閣府(2021),「統合イノベーション戦略2021」内閣府〈https://www8.cao.go.jp/cstp/tougosenryaku/togo2021_honbun.pdf〉。
- 中西寛(1997),「総合安全保障論の文脈—権力政治と相互依存の交錯—」『年報政治学』第48号, 日本政治学会。
- 中村直貴(2020),「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, 参議院。
- 長谷川将規(2013),「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。
- 長谷川将規(2014),「経済と安全保障の交差点」『国際問題』No. 634, 日本国際問題研究所。
- 深海博明(1978),「経済的安全保障への脅威とその確保政策—資源問題を中心とする体系的整理の試み—」『国際問題』No. 217, 日本国際問題研究所。
- 深海博明(1980),「経済危機管理政策の体系とあり方—とくに石油危機に重点を置いて」『国際問題』No. 244号, 日本国際問題研究所。
- 森聡(2013),「オバマ政権のリバランスと対中政策」『国際安全保障』第41巻3号, 国際安全保障学会。
- ルール形成戦略議員連盟(2019),「提言『国家経済会議(日本版NEC)創設』」(https://amari-akira.com/02_activity/2019/03/20190320.pdf)。
- Blackwill, R. D. and Harris, J. M. (2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, Harvard University Press.
- Carr, E. H. *The Twenty Years' Crisis* (reissued with a new preface from Michael Cox) (2001), London, Palgrave Macmillan [原彬久訳(2011),『危機の二十年—理想と現実』岩波書店。]。
- Freedman, L (2003), *The Evolution of Nuclear Strategy* (Third Edition), Hampshire and New York, Palgrave Macmillan.
- Lippmann, W. (1943), *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little Brown.
- Ole Waever (1995), "Securitization and Desecuritization," in Lipschutz, R. D. ed., *On Security*, New York, Columbia University Press.
- Reynolds, I. and Takada, K. (2021), "China's Military Rise Could Threaten Japan Economy, PM Suga Warns," Bloomberg (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-22/china-military-rise-could-threaten-japan-economy-pm-suga-warns>).
- The White House (2017), "Remarks by President Trump at APEC CEO Summit," (<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>).
- Waltz, K. (1979), *Theory of International Relations*, New York, McGraw-Hill [河野勝, 真淵勝監修, 河野勝, 岡垣知子訳(2010年),『国際政治の理論』勁草書房。]
- Wolfers, A. (1962), *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: John Hopkins University Press.