

Back Number

本論文は

世界経済評論 2023 年 3/4 月号

(2023 年 3 月発行)

掲載の記事です



世界経済評論 定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

定期購読
期間中

デジタル版バックナンバー 読み放題!!



世界経済評論 定期購読



☎0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp
雑誌のオンライン書店

急速に構築される 日本の経済安全保障制度



早稲田大学名誉教授 浦田 秀次郎

うらた しゅうじろう 慶應義塾大学経済学部卒業、スタンフォード大学経済学部博士課程修了 (Ph.D.)。ブルッキングズ研究所研究員、世界銀行エコノミストなどを
経て早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授。専門は国際経済学、経済発展論。近
著に『はじめて学ぶ国際経済[新版]』(共著、有斐閣、2022年)など。

米中対立、ロシアによるウクライナ侵攻、新型コロナウイルス感染など世界の経済、政治、社会に深刻な影響を与えている問題の収束が当分期待できない不確実性の高い状況において、欧米諸国をはじめとして世界の多くの国々が経済安全保障制度の整備を進めている。日本では、2010年代末から外為法の改正、内閣官房国家安全保障局における経済班の設置、経済安全保障推進法の成立(2022年5月)などを経て経済安全保障制度の構築が進んでいる。経済安全保障の確立は国家にとって最重要課題の一つであるが、そのために実施される政策については経済への影響などを考慮しなければならない。経済安全保障を独自で確立することは難しく、友好国との協力・協調が不可欠である。また、敵性国とも国際的枠組などを利用して相互に認識を深めることが重要である。

はじめに

経済安全保障に対する関心が近年世界で急速に高まっている。飯田(2022)によれば経済安全保障という言葉の発端は2017年に発足した米国のトランプ政権で大統領府貿易製造業局長を務めたPeter Navarroが「経済安全保障は国家安全保障そのもの」というモットーを提唱し、「安全保障」の意味の範囲を経済に関わる部分にまで拡張したことである。米国における経済安全保障に関わる経済政策の具体例としては、鉄鋼・アルミ関税、兵器移転および無人飛行システム、サプライチェーン脆弱性調査などが挙げられる。これらの政策の背景には、アメリ

カ・ファースト政策があった。

その後、以下に挙げる2つの展開が経済安全保障という言葉を多くの人々の間に浸透させた。一つは、2019年に中国の武漢で発見され、その後世界に感染を急拡大させた新型コロナウイルスによってもたらされた甚大な社会的、経済的被害である。新型コロナウイルスから身を守るためのマスクや消毒液などの医療品は供給不足になり、社会をパニック状態に陥れた。ウイルス感染を抑制するために導入された人の移動制限措置は経済活動を停止させ、経済的混乱および低下をもたらした。例えば、中国での自動車部品生産の停止は、日本の自動車生産の停止をもたらした。新型コロナウイルス禍は生活に必要な製品については国内供給が重要であ

るという認識を高める結果となった。特に、政府の意向による政策変更の確率が高い中国への供給依存が問題視されるようになった。

今一つの展開は米中対立激化による対中強硬路線の強化である。経済的、政治的に台頭する中国は東シナ海や南シナ海をはじめとして世界各地で勢力を拡大すべく軍事的手段や経済的手段など様々な手段を用いて戦狼外交を繰り広げている。このような中国の動きに対抗するために米国をはじめとして欧州諸国や日本は様々な形で安全保障政策を再構築している。ここで重要なカギを握っているのが先端技術であり、米国、欧州諸国、日本は中国による先端技術の搾取を阻止すべく経済安全保障政策を進めている。2022年2月のロシアによるウクライナへの侵攻により、中国の軍事力による台湾統一の可能性が引き上げられたとする見方も広がり、中国への警戒感が高まっている。

以上のような流れの中で、欧米諸国に後れを取っていた日本は経済安全保障制度の構築を短期間のうちに進めた。本稿では、近年における日本の経済安全保障制度構築へ向けての動きを概観すると共に日本政府が実施した経済安全保障に関わる政策を取り上げ、内容を分析・評価する。分析に先立ち、次節では経済安全保障とは何か、という問いについて考察する。最後に、それまでの議論を踏まえて、日本にとっての望ましい経済安全保障政策を考察する。

I 経済安全保障とは

2022年5月に成立した「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（経済安全保障推進法）」第1条によると、経済安全保障とは安全保障の確保に關す

る経済施策を一体的に講ずることである、としている¹⁾。そこでは安全保障についての定義は提示されていないので、経済安全保障の意味するところは不明瞭である。経済安全保障の定義については神谷（2022）が有益である。神谷は経済安全保障について、「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」という4つの問いに対する回答を議論する形で説明している。神谷によれば、経済安全保障とは国家により、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あらゆる必要な手段を用いて守ることである²⁾。

経済安全保障を考える場合、経済的脅威を特定する必要があるが、神谷は3つの経済的脅威のタイプを指摘している。第一のタイプは、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ケースである。新型コロナウイルス感染や地震などの自然災害によるサプライチェーンの混乱や異常気象による農作物への被害などが、このタイプの経済的脅威である。第二のタイプは、他国が自国との経済関係から引き出した利益が、自国の経済や安全に負の影響を与える場合である。例えば、自国から他国へ技術が流出して、自国の経済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を脅かすようなケースである。第三のタイプは、他国（敵性国）がその経済力を用いて意図的に自国の経済や安全に負の影響を与えようとするケースである。これは、敵性国がその経済力を背景に経済的手段を用いて自国に負の影響を与えるケースである。このタイプは、敵性国によるエコノミック・ステイトクラフトと称される行為である³⁾。

経済安全保障に関する経済的驚異を3つに分

類したことの重要性は、それらの脅威への対応が異なるからである。第一のタイプの脅威への対応には、世界経済に混乱が起こっても、自国経済に負の影響が及びにくい経済的体質を構築することである。経済的自立性を高めることで、このタイプの脅威には対応できる可能性が高いが、経済的自立性の強化は他国との貿易や投資などの経済的関係を制限することになり、経済規模の縮小や消費者利益の低下といった形の犠牲を払わなければならない。また、世界経済に発生した混乱への対応としては、経済的自立性を考える場合に、他国との協調や協力が有効であることも留意する必要がある。さらに、自国における地震などの自然災害による被害からの復興には、諸外国との貿易、投資、援助などを通じた経済的関係が有効であることも忘れてはならない。第二のタイプの脅威に対しては、技術の輸出管理、外国企業による企業買収の規制など法制度を整備することと整備された法制度を厳格に実施することが重要である。第三のタイプの脅威への対応としては、自国の経済や技術での敵性国への依存を低下させる、つまり経済的自立性を高めることである。但し、日本を含めて多くの国においては敵性国との関係での経済的自立性を単独で達成することは難しい。そこで、同盟国や友好国との関係を深めることで、敵性国から自立することが重要になる。

II 日本の経済安全保障制度⁴⁾

近年の日本における経済安全保障への関心の高まりは米国のトランプ大統領の下での経済安全保障政策における対中強硬路線の強化によって触発された⁵⁾。甘利明が会長を務める自由民主党所属の国会議員により構成される「ルール

形成戦略議員連盟」は2019年3月に経済や安全保障政策の司令塔として「国家経済会議（日本版 NEC）」の創設を求める提言を纏め⁶⁾、同年5月に安倍晋三首相に提出した。この提言の背景には、台頭する中国による経済覇権と安全保障上の勢力の拡大を目的としたエコノミック・ステイトクラフトに対して、米国は1991年に設立した NEC の再構築を始めており、日本も同様の体制の設立が必要であるという認識があった。

このような動きを背景に、日本政府の中で経済と安全保障が重なり合う分野に焦点を絞って政策を構築する体制づくりが進んだ。2019年6月に経済産業省は大臣官房に新たに経済安全保障室を設立し、同室長は貿易経済協力局貿易管理部安全保障貿易管理政策課長が兼務している。因みに同省では2014年7月に通商政策局にルール形成戦略室を設立していた。

外務省では経済局の中の資源安全保障室がエネルギー、鉱物資源、食料の安定供給の確保等を担当してきたが、2019年10月に総合外交政策局に新安全保障課題政策室を設立した。尚、同室は2020年8月経済安全保障政策室に改称された。経済産業省や外務省の他に、金融庁、防衛省、公安調査庁、警視庁等においても経済安全保障に関する組織やプロジェクトチームが設置され、経済安全保障体制が整備された。

日本の経済安全保障体制整備の最終段階として2020年4月に内閣官房の国家安全保障局の中に経済班が設置された⁷⁾。経済班設置の背景として経済産業省が2018年に米国によって実施された先端技術に関する輸出規制の強化に対応するような政策の必要性を認識したことがある⁸⁾。経済産業省は1987年に（当時は通商産業省）東芝によるココム違反事件で苦い経験を

しており、米国の輸出管理政策には極めて敏感であった。

経済産業省は「外国為替及び外国貿易法（外為法）」によって対内直接投資規制の厳格化により機微な技術を所有する日本企業の買収を阻止することを考えていたが、外為法を実施する財務省は技術を安全保障の観点から評価することはできなかった。技術についてはその種類によって管轄する官庁は異なっていた。例えば、情報技術に関する技術は総務省の管轄であるのに対して、医薬品に関する技術は厚生労働省が管轄している。しかしながら、管轄が省庁間に跨るような技術については、また上述したような管轄が比較的明確な技術であっても他の省庁に跨るような状況が生じることもあり、省庁間での調整が難しい状況が生まれるようになっていた。そこで経済安全保障に関わるような技術を管轄することを一つの目的として内閣官房の安全保障局の中に経済班が設立された。

同経済班の役割として、経済に関しては先端技術の保護や感染症の経済分析、安全保障に関しては、機微技術の軍事転用防止や感染症の水際対策、外交に関しては入国制限を巡る情報交換や法人保護に向けた意思疎通などがある⁹⁾。これらの役割の中で最も注目されているものの一つに先端技術の保護がある。非同盟国による獲得の目標となっている技術としては、人工頭脳、デジタル経済の発展にあたっての核心的技術である第5世代移動通信システム（5G）に関する技術、ロボテックスやバイオテクノロジーなどがある。これらの技術の獲得にあたってはいくつかの手段が考えられる。一つはそれらの技術を所有している日本企業の買収（対日直接投資）である。この問題についての日本政府の対応は外為法の改正であるが、外為法の改

正については以下で分析する。もう一つの手段としては、サイバー攻撃による政府や民間企業からの技術の搾取である。さらに中国の大学や研究所との共同プロジェクトを通じた技術漏洩も深刻な問題である。技術搾取の問題に対しては、政府および民間機関による技術の管理の強化が進められている。例えば、日本政府は政府による支援で行われている研究プロジェクトについて外国からの資金協力の有無についての情報の開示を2022年度から要求する方針を固めた¹⁰⁾。中国は世界でも最も多くの特許を取得している国の一つであり、主要なイノベーションの源泉である。日本や他の先進諸国にとって最先端の技術の開発にあたって、どのように中国の大学や研究所と付き合っていくのかという問題は重要である。

2021年9月に発足した岸田政権は経済安全保障に強い関心を持ち、経済安全保障担当の大臣ポストと共に閣僚が参加する経済安全保障推進会議を設立した。同年11月に開催された第1回の経済安全保障推進会議では、経済安全保障を強化するために取り組むべき分野として重要物資や原材料のサプライチェーンの強靱化、基幹インフラ機能の安全性・信頼性の確保、官民による重要技術の育成・支援、特許非公開化による機微な発明の流出防止の4分野が挙げられた。同政権は「経済安全保障法制に関する有識者会議」を立ち上げ、同会議での議論・提案を経て¹¹⁾、2022年2月に「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（経済安全保障推進法）」を提出し、同法案は同年5月に参院本会議での可決により成立した¹²⁾。同法では、法制上の手当てが必要な喫緊の課題に対応するため、(1)重要物資の安定的な供給の確保、(2)基幹インフラ役務

の安定的な提供の確保、(3) 先端的な重要技術の開発支援、(4) 特許出願の非公開に関する4つの制度を創設することになっている。同法では、これらの目的を実現するために、主に国による資金提供などの支援（(1)、(3)）や審査の強化（(2)、(4)）などが挙げられている。経済安全保障推進法は、公布から6月以内から2年以内に段階的に施行することとされている。令和4年8月、上記4つの制度のうち、(1)と(3)が施行された。

Ⅲ 日本政府による経済安全保障政策の事例¹³⁾

本節では、近年、日本政府が実施した経済安全保障政策の中から外国為替及び外国貿易法（外為法）改正、対韓輸出規制、およびサプライチェーン強靱化支援事業を取り上げ、政策の内容を分析し評価する。第Ⅰ節で議論した経済的驚異のタイプによる分類を参考にすると、外為法改正と対韓輸出規制は技術流出を回避することが目的であることから第二の経済的脅威への対応と捉えることができる。但し、外為法改正は外国人投資家による対内直接投資に対する対策ということから受動的性格を持つものに対して、対韓輸出規制は韓国の政策あるいは制度への対応という性格が強いことから能動的性格を持つ政策である。従って、対韓輸出規制はエコノミック・ステイトクラフトの要素を持つ政策である。サプライチェーンの強靱化支援事業は自然災害による被害への対応という性格を持つことから第一のタイプの経済的脅威への対応であると共に、敵性国によるエコノミック・ステイトクラフト（第三のタイプ）のような行動から生じる経済的脅威への対応と解釈することができる。

1. 外国為替及び外国貿易法（外為法）改正

日本政府は新しい経済安全保障政策の一環として、日本企業から先端技術を取得することを目的とする外国の投資家による直接投資に対する規制を厳しくした。但し、日本政府によると、この法改正の目的は安全保障を脅かすような直接投資を抑制する一方で、日本経済の成長に貢献するような健全な対内直接投資を推進することである。同改正は2019年11月に国会で可決され2020年5月に施行されたのであるが、その背景には米国や欧州諸国などによる国家安全保障の観点から対内直接投資の審査過程を厳しくする新たな動きがあった¹⁴⁾。

同改正では、外為法が適用される投資の範囲を拡大した。改正前では、外国投資家は指定業種に属する上場企業の株式の10%以上を取得する場合には、政府への事前届出が求められ、審査の対象とされていた。指定業種として、武器、航空機、原子力、宇宙関連、軍事転用可能な汎用品、サイバーセキュリティ、通信など日本標準産業分類1465部門のうち155部門が指定されていた。

外為法改正後には、株式取得に関する事前届出の閾値が10%から1%へと引き下げられた。株式所有比率を1%とした理由として、発行済株式の1%を所有すれば会社法上議題提案権を行使することが可能になり、経営への影響力を行使できるという判断がある。因みに、事前届出の閾値について、米国では設定されていないが、フランス、ドイツ、イタリアでは各々、33%、10%、3%に設定されている¹⁵⁾。

一方、問題のない投資の拡大を促すために、事前届出免除制度を導入した。外国金融機関は以下の基準（(a) 外国投資家自ら又はその密接関係者が役員に就任しない、(b) 指定業種に

属する事業の譲渡・廃止を株主総会に自ら提案しない、(c) 指定業種に属する事業に係る非公開の技術情報にアクセスしない) を満たせば、事前届出は原則として免除される(包括免除)。他方、過去に外為法で処分を受けた者や国有企業等は、常に事前届出は免除されない(本則)。包括免除および本則に該当しない一般投資家は、指定業種のうち、安全保障上特に重要な業種(コア業種)以外に属する上場株式会社の株式を1%以上取得する場合には、上述した3つの基準を満たせば、原則として事前届出は免除される(一般免除)。一般投資家が「コア業種」に属する上場企業の株式の1%以上を取得する場合には、上述した3つの基準に加え、以下の基準((d) コア業種に属する事業に関し、重要な意思決定権限を有する委員会に自ら参加しない、(e) コア業種に属する事業に関し、取締役会等に期限を付して回答・行動を求めて書面で提案を行わない) を満たせば、10%までの投資について事前届出は原則として免除される。

コア業種として武器、航空機、宇宙関連、原子力関連、軍事転用可能な汎用品、サイバーセキュリティ関連、電力業、ガス業、通信業、上水道業、鉄道業、石油業の12業種が指定されている。事前届出免除制度を利用する外国投資家は株式取得日から45日以内に政府に報告する必要がある。

財務省は、2020年5月に株式取得にあたって事前届出を必要とする銘柄リストを公表した。全上場企業3,800社のうち、指定業種(コア業種も含む)に属する上場企業は2,102社、コア業種に属する上場企業は526社であった¹⁶⁾。同リストは2021年11月に改正され、指定業種(コア業種も含む)に属する上場企業は1,962社、コア業種に属する上場企業は801

社になっている¹⁷⁾。

改正外為法の経済的視点からみた負の影響についての懸念が指摘されている。一つは多くの上場企業が事前届出の対象になっていることである。当初の規定では、上場企業の55%が指定業種に指定されている。この割合は他国と比べて極めて大きいようである¹⁸⁾。一定の条件を満たすことができれば事前届出が免除されるが、条件を満たさなければならないというだけでも、投資意欲を低下させる。日本は諸外国と比べて対内直接投資の水準が極めて低い。対内直接投資残高をGDPとの比率で計ると4.9%(2020年)で世界平均の48.8%を大きく下回っている¹⁹⁾。日本政府は経済活性化のために対内直接投資の拡大を目指しているが²⁰⁾、外為法改訂による規制強化は経済活性化に逆行する。また、外国からの直接投資の規制強化は国内企業への競争圧力を低下させることから、コーポレートガバナンス改革を遅らせ、企業の競争力の強化や経済の活性化に重要な役割を果たす生産性の向上を難しくしてしまう。

対内直接投資の審査についても懸念が指摘される。米国では省庁間委員会である対米投資委員会(CIFIUS)が設立され、米国の企業や事業への外国の直接投資の国家安全保障への影響を検討している。審査の内容などについては審査件数などは公表されており、活発に活動が行われているようである。一方、日本では財務省と投資に関連する分野を担当する省庁が審査を行っているが、審査件数といった機微ではないと思われる情報についても開示されていない。米国では経験を積んだ専門家が審査をしていると思われるが、日本の審査状況や能力については、実態が分からないだけに、審査の妥当性に不安が残る。

2. 対韓輸出規制

経済産業省および最近では安全保障局経済班が日本や米国による制裁の対象となっている国や日本の安全保障を脅かすような目的に使用されるような恐れがある国への先端技術の流出を防ぐために輸出を管理している。日本政府は先述のココム協定違反事件を未だに鮮明に記憶しているだけでなく、先端技術が北朝鮮や中国の軍部に亘ることを恐れている。さらに米中技術競争や米国による技術面での中国切り離しに巻き込まれることを恐れている。

日本政府は韓国政府が適切な管理を怠っているとの理由で2019年7月にスマホや半導体生産の材料であるフッ化ポリイミド（スマホのディスプレイに使用）、レジスト（導体ウエハーに回路パターンを転写するために塗布される薄い膜）、フッ化水素（半導体製造工程においてエッチングガスとして使用）の3品目の対韓輸出について優遇扱いを中止し、輸出業者にその都度の許可申請を義務付ける措置を適用した。また同年8月には、韓国を安全保障上の友好国である「ホワイト国」のリストから除外した。

韓国のスマホや半導体製造企業にとって、これらの素材の日本への依存度が高いことから、輸出規制強化による商業的・経済的影響は大きい。因みに、韓国のフッ化ポリイミド、レジスト（感光剤）、フッ化水素の輸入に占める日本からの輸入の割合は、各々、94%、92%、44%であった。

日本政府による対韓輸出規制強化は、日韓関係が急速に悪化していたことから、政治問題となった。韓国の最高裁判所は2018年11月に太平洋戦争中に「徴用工として日本で強制的に働かされた」と主張する韓国人4人が新日鉄住金に損害賠償を求めた裁判で、「個人請求権は消

滅していない」として、賠償を命じる判決を言い渡した。この判決は1965年の日韓国交正常化に伴う請求権・経済協力協定で徴用工をめぐる問題は解決されたという新日鉄住金側の主張に反するものであった。また、同12月には海上自衛隊機に対する韓国海軍のレーダー照射事件が発生し、2019年6月には慰安婦合意に基づき韓国が設立した慰安婦財団の解散があった。このような状況の中で、対韓輸出規制が強化されたことから当該措置を歴史問題、領土問題、政治問題などと密接に関連した貿易戦争と捉える向きもあった。この傾向は特に韓国において強く見られた。一方、日本政府は対韓輸出規制を当該原材料の北朝鮮への流出を回避する措置として正当化した。

韓国政府は対抗措置として9月に日本を韓国のホワイト国から除外した。また、韓国政府は日本の3品目に対する輸出規制強化は徴用工問題への報復という外交的な理由によるもので、世界貿易機関（WTO）のルールに違反するとして、日本をWTOに提訴した。その後、二国間協議が行われたが、合意に至らず、2020年7月に紛争解決プロセスにおいてパネルの設置が決定したが、パネルリストの選任がなされないまま現在（2022年12月）に至っている。この紛争における日本にとっての問題は、日本が対韓輸出規制の理由としながら詳しい内容を公表していない韓国政府による「不適切な事案」が安売上の理由として認められるかどうかである²¹⁾。他方、日本の政府関係者が徴用工問題と関連するような発言をしていることは日本側にとって不利な材料である²²⁾。両国間での輸出管理政策に関する対話は継続されているが、韓国のホワイト国への復帰の要請には日本政府は応じていない²³⁾。また、韓国政府は対応策として、

半導体材料などの国産化を促進するために韓国企業に対して財政的支援を実施している。

日本政府による対韓輸出規制が実施されてから3年半が経過した。日本からの3品目の輸出への影響を見てみよう。フッ化水素は大きく低下したが、フッ化ポリイミドとレジストはほとんど影響を受けていない²⁴⁾。細川(2022)によれば、日本政府による措置は一度許可を得れば3年間は申請なしで輸出することができる「包括許可」から、契約ごとに審査・許可する「個別許可」に切り替えたということで、普通の取引は許可されることから影響はそれほどない。但し、フッ化水素の輸出(韓国側の輸入)の低下については、高品質のものは日本からの輸入を継続したが、低品質のものは国産品に切り替えた結果であると説明している。また、高安(2021)は中国からの輸入が増えていることを指摘している。これらのデータからフッ化水素は一定程度国産化や他国への代替が進んだが、フッ化ポリイミドとレジストについては依然として日本からの輸入への依存が高い。また、日本企業の中には韓国での現地生産を開始・拡大したり、他地域で操業する海外子会社から韓国への輸出を開始した企業もあり²⁵⁾、日本企業への依存については現時点ではあまり変化がないようである。但し、時間の経過と共に韓国企業による生産の拡大や他国からの輸入が増加し、日本あるいは日本企業への依存が低下する可能性はある。そのような状況が実現するとするならば、対韓輸出規制は、短期的には代替が難しいことから輸出への影響は限られていると思われるが、中長期的には代替が進むことで日本企業の売上高を低下させ、競争力を低下させる効果を持つ可能性があると思われる。

対韓輸出規制強化の目的が仮に韓国における

徴用工裁判における判決の無効化であったとしたならば、この目的は達成されていない。但し、対韓輸出規制強化をきっかけに韓国側と輸出管理について協議を進めたことで、韓国側の輸出管理体制が改善した可能性が高いことから、対韓輸出規制強化は日本側にとって安全保障上有益であったと思われる。

3. サプライチェーン強靱化支援事業

新型コロナ感染は日本経済がサプライチェーンの脆弱性に晒されていることを明らかにした。最初に供給不足に陥ったのは、マスクや消毒液などの医療品であった。続いて、新型コロナの震源地とされ、電気電子部品や自動車部品などの世界で有数の供給基地となっている中国の武漢での工場閉鎖によって、それらの部品の供給が止まってしまい、日本を含めて多くの国々で電気製品や自動車の生産が大きく落ち込んだ。

新型コロナ感染が、日本やベトナム、タイなどの東南アジア諸国に拡大したことで、日本、中国、東南アジア諸国に緊密な生産ネットワークを築いて効率的な生産を行っていた日本企業はサプライチェーンの寸断により、海外子会社からの部品供給が滞ってしまったことから、生産減少を余儀なくされた。ワクチンの普及やマスクの装着、消毒液の使用などを人々が自発的に行ったことなどから、多くの国々でコロナ感染が安定し徐々にコロナ以前の生活に戻っていったが、ゼロコロナ政策を続けた中国では経済活動が長期間にわたって停滞した。工場などの製造業部門だけではなく、港湾や輸送などのサービス部門の操業が止まってしまったことが、サプライチェーンの寸断状況を悪化させた。

サプライチェーンの寸断に直面した日本企業

は、在庫を取り崩すと共に中国以外の国々により構成されているサプライチェーンを代替的に利用することで部品を調達した。サプライチェーンの寸断は比較的短時間で修復されたが、新型コロナ禍は日本企業によるサプライチェーンの多元化に対する関心を引き上げた。日本企業は、新型コロナ感染がなかなか収束しそうもないこと、また、新たなウィルスの発生の可能性もあることから、企業戦略を just-in-time から just-in-case に転換させていった。

電子部品や医療品など多くの商品の供給において中国に大きく依存していた日本企業にとって新型コロナ禍の他にもサプライチェーンの多元化を追求する理由があった。激化する米中による貿易戦争および技術覇権競争、さらには中国における強制的技術移転や技術搾取などが日本企業による中国での操業を難しくした。サプライチェーンの多元化はサプライチェーンの再構築を必要とすることからかなりの費用が発生する。また、米中貿易戦争などにみられるような政府による介入は企業にとってさらなる費用が発生する。

経産省は日本経済にとって重要かつ生産拠点の集中度が高い商品の国内供給の確保に強い関心を持ち、日本企業によるサプライチェーンの強靱化および多元化へ向けての投資を支援する補助金事業を実施した。主要な事業は、サプライチェーン対策のための国内投資促進事業と海外サプライチェーン多元化等支援事業の二つである。国内投資推進事業の目標は、国内における生産拠点等の整備を進め、製品等の円滑な確保を図ることでサプライチェーンの分断リスクを低減し、我が国製造業等の滞りない稼働、強靱な経済構造の構築を目指すとしている。補助金の対象となるのは建物・設備の導入で、補助

額の上限が150億円、補助率は大企業に対しては事業規模の2分の1以内、中小企業に対しては3分の2以内となっている。2020年7月以降3回にわたって公募が行われ、有識者による審査を経て、354件、5,147億円（1件平均、14.5億円）が採択された。

海外サプライチェーン多元化等支援事業の目的は日本・ASEANの強靱なサプライチェーンを構築するため、ASEAN等において製造拠点の多元化等を行うことを目的とした設備導入・実証試験・FS調査等を支援すること、また、現地機関・企業との連携を通じて、デジタル技術を活用したサプライチェーン最適化・効率化を実現させるための実証・FS調査等と合わせて、ネットワーク構築を支援することとしている。支援の対象となる製品として自動車、電気製品、衛生用品などが挙げられている。2020年7月以降2022年6月までに5回公募が行われ、有識者による審査を経て103件が採択されている。採択金額は非公開であるが、351.7億円の予算が組まれている。予算額を採択件数で割った平均金額は3.4億円で、国内投資促進事業と比べて、かなり小規模である。

経済産業省による補助金事業は日本企業による国内投資およびASEAN諸国への投資を促す効果があったことは確実であるが、効果の大きさについては判断が難しい。多くの日本企業は補助金事業とは関係なく、アジアにおいてサプライチェーンの再構築を進めている。特に中国との関係でみると、中国における労働コストの上昇に対応するために、多くの日本企業は中国にある拠点をベトナムなどの周辺国に移転したり、新たに投資を行う場合には中国ではなく周辺国に投資を行うなど、所謂、チャイナ・プラスワン戦略を実施してきた。補助金は企業に

とって投資を決定する一つの要因であり、その他にも、候補地における市場規模、労働コスト、インフラ整備状況、貿易・投資政策など様々な要因がある。この質問への回答を得るには厳密な数量分析が必要であるが、そのためには、企業に関するデータと共に上述したような要素に関するデータが必要である。

補助金事業の最終評価は、サプライチェーンの強靱化への貢献であることを忘れてはいけない。より具体的には、経済、政治、その他の様々なリスクへの対応が考慮され、日本にとって重要な商品・製品の十分な供給が確保される状況が構築されているかという視点からの評価が必要である。この点に関しては、日本への投資は、雇用の創出など日本経済へのメリットもあるが、地震発生の可能性が高いことから、日本に工場を回帰および集中させることが、リスクを拡大させてしまい、サプライチェーンの強靱化には貢献しない可能性がある。一方、海外サプライチェーン多元化事業はリスクの分散に貢献することから、サプライチェーンの強靱性を強化すると思われる。但し、補助金の供与にあたっては、資金的や人的制約の厳しい中小企業を優先することが望ましい。

IV 結論

米中対立、ロシアによるウクライナ侵攻、新型コロナウイルス感染など世界の経済、政治、社会に深刻な影響を与えている問題の収束が当分期待できない不確実性の高い状況において、日本にとって経済安全保障を実現することは、言うまでもなく最重要課題である。近年、急速に構築されてきた日本の経済安全保障制度は、その課題への対応として貢献するであろう。但

し、問題はこの制度を有効に機能させることができるかどうかである。そこで課題となるのは、有能な人材の獲得と育成であろう。経済安全保障は日本政府にとっては新しい分野であることから、先行する米国との協力は重要である。また、経済安全保障が日本にとって最重要課題であっても、経済安全保障を実現するにあたって実施される政策の経済的コスト、例えば経済成長を抑制するような効果を考慮することを忘れてはならない。何故ならば、先端技術の開発は経済安全保障実現のための一つの重要な要素であり、技術開発の開発には経済成長が欠かせないからである。

第I節で議論したように、経済安全保障の実現には一国単独では難しく、友好国との協力が不可欠である。日本の場合には、米国をはじめとして欧州諸国やオーストラリアやニュージーランドなどのアジア太平洋諸国との協力・協調が重要である。具体的には、米国が主導しているインド太平洋経済枠組（IPEF）や日米印豪によるQUADなどの枠組みへの積極的参加である。

敵性国との紛争を避けるためには、敵性国が参加する枠組みにも参加し、対立する案件について、相互に認識を深めることが重要である。中国との関係については、アジア太平洋経済協力（APEC）や地域的な包括的経済連携（RCEP）協定などの地域的枠組みだけではなく、世界貿易機関（WTO）などの多角的枠組みでの交流が問題の回避に有効である。経済安全保障の実現にあたっては地域および世界レベルでの国際的枠組みへの積極的参加の重要性を指摘したが、これらの枠組みを有効に活用するには、高い外交能力が不可欠である。

【注】

- 1) https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=504AC0000000043_20230517_000000000000000
- 2) 経済安全保障に関する本節での議論は、神谷（2022）に多くを負っている。
- 3) 鈴木（2022）は神谷とは異なるが、経済安全保障には3つの意味があるとしている。それらは、(1) 供給の安全保障、サプライチェーンの安全保障、(2) 技術の不拡散の安全保障、(3) 他国の規制からの安全保障である。(2)と(3)は神谷の(2)と(3)に対応するが、(1)は異なっている。鈴木(1)には神谷にある自然災害などによる問題は含まれていないだけでなく、(3)と重なる部分があるように思われる。
- 4) 本節はArmstrong and Urata（2023）を基に議論を拡張したものである。
- 5) 経済安全保障概念の起源は日本が二つの石油ショックにより打撃を受けた1980年代初めに遡る。京都大学の故高坂正堯教授が大平政権における外交戦略の基盤となった総合安全保障の一部として経済安全保障という概念を提案した（総合安全保障戦略研究グループ、1980、中西、1998）。そこでは日本の経済安全保障における関心は主に、自由貿易制度の維持、主要な貿易相手国との摩擦の軽減、エネルギーおよび食料の安定供給の維持であった。
- 6) ルール形成戦略議員連盟（2019）。https://amari-akira.com/02_activity/2019/03/20190320.pdf
- 7) 国家安全保障局は2014年に設置された。
- 8) 兼原信克へのインタビュー、読売新聞、2020年5月20日朝刊
- 9) 日本経済新聞、2020年4月1日電子版
- 10) 読売新聞オンライン、2021年2月28日
- 11) 経済安全保障法制に関する有識者会議での議論については、内閣府の以下のサイトを参照。https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyohousei/index.html
- 12) 同法については、内閣府の以下のサイトを参照。https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/index.html
- 13) 本節はArmstrong and Urata（2023）をアップデートおよび拡張したものである。
- 14) 財務省（2020）「外国為替及び外国貿易法の関連政省令・告示改正について」（資料）https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/press_release/kanrenshiryou01_20200424.pdf
- 15) 財務省「「外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律案」について」https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/press_release/kanrenshiryou_191018.pdf
- 16) 財務省「本邦上場会社の外為法にける対内直接投資等事前届出該当者リスト」https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/press_release/20211102.html
- 17) 財務省「本邦上場会社の外為法にける対内直接投資等事前届出該当者リスト」の改訂について。https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/press_release/20211102.html
- 18) 日本経済新聞、2020年5月23日
- 19) StatAPEC online. https://statistics.apec.org/index.php/key_indicator/economy_list

- 20) 日本政府による対日直接投資促進政策としては、内閣府における Invest Japan を参照。<http://www.invest-japan.go.jp/>
- 21) 日本経済新聞、2019年7月23日。<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO47706340T20C19A7EA2000/>
- 22) 世耕経産相は2019年7月3日、対韓輸出規制の強化からみ、自身のツイッターで元徴用工訴訟への韓国の対応について「満足する解決策が示されなかった」と書き込んでいた。日本経済新聞、2019年7月23日。<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO47706340T20C19A7EA2000/>
- 23) 本件事案はWTOでの安全保障貿易管理措置をWTO協定適合性という極めて難しい問題にかかわっている。この点に関しては川瀬（2021）を参照。
- 24) Hayakawa et al.（2022）を参照。同論文では、日本の輸出規制強化は日本の輸出に対する抑制効果は限られている一方で、米国のファーウェイへの規制が日本の輸出を顕著に低下させたことが示されている。
- 25) *Nikkei Asia*, 10 August 2019. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Japan-South-Korea-rift/Samsung-secures-key-chip-supply-in-Belgium-as-Tokyo-curbs-exports>

【参考文献】

- Armstrong, Shiro and Shujiro Urata (2023) “Japan First? Economic Security in a world of uncertainty” in *Navigating Prosperity and Security in East Asia*, Edited by Shiro Armstrong, Tom Westland and Adam Triggs, ANU Press
- 飯田敬輔（2022）「経済安全保障と日本」『世界経済評論』2023年1・2月号、55-62ページ
- 神谷万丈（2022）「経済安全保障をめぐる諸論点」『安全保障研究』第4巻第1号、51-65ページ
- 川瀬剛志（2021）「日韓紛争にみるWTO体制と安全保障貿易管理制度の緊張関係」日本国際問題研究所 <https://www.jiia.or.jp/research-report/post-44.html>
- 鈴木一人（2022）「自由貿易体制における経済安全保障」『安全保障研究』第4巻第1号、25-37ページ
- 総合安全保障戦略研究グループ（1980）『総合安全保障戦略』大蔵省印刷局
- 高安雄一（2021）「対韓国輸出管理適正化で韓国は脱日本を果たせたか：個別輸出に切り替えられた3品目の動き」『世界経済評論 IMPACT』3月22日。<http://www.world-economic-review.jp/impact/article2090.html>
- 中西寛（1998）「日本の安全保障経験—国民生存権から総合安全保障論へ—安全保障の理論と政策」『国際政治』117号、141-158ページ
- Hayakawa, K., K.Ito, K. Fukao, and I. Desatnicov (2022) “The Impact of the U.S.-China Conflict and the Strengthening of Export Controls on Japanese Exports,” IDE DISCUSSION PAPER No. 852, Institute of Developing Economies <http://doi.org/10.20561/00053059>
- 細川昌彦（2022）「韓国への輸出管理措置発動から3年 やはり“空騒ぎ”だった？ 『日経ビジネス』7月1日。<https://business.nikkei.com/atcl/seminar/19/00133/00080/?P=2>
- 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