

## 経済安全保障の定義について

真部 朗

はじめに

経済安全保障は、最近各所で頻繁に論じられる概念である。それはそれで理由のあることだが、他方で、明確に定義されることなく使用される場合も少なくなく、議論がやや混乱気味のようにも見える。このため、これは安全保障概念の濫用ではないかという疑問すらも完全には払拭できない状況にある。本稿は、かかる状況を踏まえ、この概念を適切に定義することによって、政策の指針となるべき概念として有効な経済安全保障概念の確立を試みるものである。

経済安全保障論議の背景

近年経済安全保障が盛んに論じられるようになってきている背景には、国際情勢、特に自由で開かれた国際経済システムの変容があると考えられる。

戦後の国際貿易は、GATT(1947年署名)及びその発展的な解消の産物であるWTO(1995年設立)を基礎として秩序づけられてきた。米谷三以弁護士(西村あさひ法律事務所・外国法共同事業)によれば、GATTの目的は「平時を想定した貿易利益の追求でなく、世界平和を追求しての多角的経済的相互依存関係の構築」であり、このため、最恵国待遇、内国民待遇、数量制限の原則禁止等の原則が確立され、これらの原則は基本的にWTO(1995年設立)に引き継がれた。

1980年代に入ると、サッチャリズムやレーガノミクスに導かれて、経済に対する政府の介入を極力排し、市場に委ねることを是とする新自由主義思想が国際的にも主流となり、貿易のみならず、金融・投資についても世界的な自由化が進行した。1989年の冷戦の終結に伴い、この動きは、旧ソ連圏にも広がり、文字通りグローバル化した。もっとも、他方で、MTCR(ミサイル技術管理レジーム)等の多国間取極に基づく輸出管理が行われ、また、局所的には日米経済摩擦のように自由化に伴う貿易の不均衡を政治的に是正しようとする動きが見られたことも事実である。しかしながら、基調としての新自由主義、そしてグローバリズムは、最近まで世界的な主流思想であり、かつ、現実(グローバリゼーション)であったと言えよう。

ところが、2000年の米同時多発テロを契機に、米国は、経済制裁の手法を積極的に活用するようになる。国連決議による集団的な制裁のみならず、単独制裁も多用するようになった。最初はテロ組織の資金源を断つことが狙いであったが、「その後は北朝鮮、イラン、シリア、ロシア、IS、トルコ、中国と、米国の制裁戦線は広がる一方」(杉田弘毅「アメリカの制裁外交」2020年岩波新書)である。米国の経済制裁には、基軸通貨国の特権を活かした金融制裁が中心であるが、次第に、米国内の資産凍結、投資の禁止、輸出の禁止、入国

禁止等、国内法に基づく様々な種類の制裁を科すようになっている。米国の制裁は、米国企業のみならず、外国企業に対しても（事実上）適用されることが大きな特徴である。第二次トランプ政権では、さらに高関税が加わった。

他方、2010年代に入り、中国は、世界中の国々が依存する経済大国の地位を利用した経済的な威圧を始めた。2010年の漁船衝突事件を契機とする対日レアアース輸出規制がその嚆矢とみられる。このレアアース輸出規制は、供給国が限られていることから、その後も中国の有力な「武器」となっている。2016年には、韓国のTHAADの導入に絡めて、韓国からの自動車、食品、ドラマ等のコンテンツの輸入制限を行った。こうした経済的威圧の行使は頻度を増しつつある。従来国際経済システムの最大の受益者であった中国のこうした変化は、このシステムを正面切って否定するものではないにせよ、新自由主義・グローバリゼーションの後退を象徴するものと言えよう

このように、世界の二大経済大国が政治的な目的のために自らの優越的な経済的地位を利用して経済制裁や経済的威圧を頻繁に行うようになったことから、WTOは存続してはいるものの、その内実が弱体化しつつあることは否定し難い。特に、従来新自由主義・グローバリズムを主導してきた米国の変貌は決定的である。こうして自由で開かれた国際経済システムは、今や明らかに変容しつつある。この事実こそが、経済安全保障がバズワードとなっている最大の背景と言えよう。

#### 経済安全保障の定義等の具体例

経済安全保障が盛んに取り上げられるようになったのは最近だが、これは必ずしも新しい概念ではない。我が国において戦後最初に同様の概念が使用される契機となったのは、第1次オイルショック（1973年）である。当時中東に原油の8割を依存していた我が国は、原油価格の急騰によって経済に大きな打撃を被った。このような状況を背景として、例えば、1980年に、大平総理が設置した総合安全保障研究グループの報告書が「経済的安全保障」を提唱した。また、1982年には、産業構造審議会（以下、「産構審」）が「経済安全保障の確立を目指して」と題する報告書を発表し、経済安全保障を「我が国の経済を国際的要因に起因する重大な脅威から、主として経済的手段を活用することにより、守ること」と定義した上で、資源・エネルギー確保の必要性を強調した。

その後、我が国は、省エネ・合理化投資を進めることにより第2次オイルショック（1979年）を克服すること等によって、資源・エネルギーに関して重大な脅威に直面することを免れたことから、経済安全保障も半ば忘れられることとなった。

この概念が政府レベルで再び取り上げられることになったのは、2022年に策定された国家安全保障戦略においてである。経済安全保障は、その中で「我が国の平和と安全や経済的な繁栄等の国益を経済上の措置を講じ確保すること」と定義された。なお、この定義は、2020年12月の自民党の提言『「経済安全保障戦略策定」に向けて』における経済安全保障の定義「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」を基本的に踏襲したもの

とみられる。

このように、政府は、内容の適否はともかく、この概念を独自に定義した上で使用してきているが、多くの論者は、「基本的に米国の事例に基づく定義」（中村直貴「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 2020.10 No.428））を採用し、あるいは、定義せずに使用している。このため、「経済安全保障の確立した定義はない」（中谷和弘「第 2 章 国際法から見た経済制裁」（国際問題研究所「国際問題」No728（2025 年 12 月））、「経済安全保障の定義は様々なものがあり得る」（鈴木一人「プロローグ 地経学とは何か」（国際文化会館 地経学研究所 編「初めての地経学 経済が武器化した時代の見方」朝日選書 2026））、「『脅威』『対象』『手段』に何かしら経済的な要素が含まれれば経済安全保障と呼ばれてきた」（相良祥之「第 6 講 経済安全保障」（同前））というのが現状とされている。

他方、最近では経済安全保障の定義よりもその主要な構成要素に着目するというアプローチも散見される。

鈴木一人地経学研究所長（以下、「鈴木所長」）は、前掲の論文において、「経済安全保障の定義は様々なものがあり得るが、ここでは」と断りつつ、経済安全保障を「経済的手段による他国からの圧力や圧迫に対抗しうる能力を構築すること」と定義した上で、それを構成するコンセプトとして「戦略的自立性」と「戦略的不可欠性」を挙げて論じている。前者の意味するところは、「他国への過度な依存を避け、自国ないし同志国でのサプライチェーンを構築することで確保すること」としている。また、後者は、「自国がサプライチェーンの中で不可欠な存在となることにより、他国が経済的威圧をかけてきた場合、報復することを可能にする」としている。

また、定義することなくその構成要素を示す他の具体例としては、ほぼ同じ内容の「国際政治経済学・入門」（野村健、大芝亮、納家政嗣、山田敦、長尾悟）、「経済安全保障－概念の一貫した政策体系の構築に向けて－」（中村直貴）及び「情報と国家」（北村滋）がある。これらのうち最新刊（2021 年）の「情報と国家」を例に取れば、「経済安全保障について確たる定義は存在しない」と述べた上で、「以下の三つの局面において理解可能であろう」とし、「①経済を、安全保障政策の『力の資源』として利用する政策（勢力均衡政策の一環としての経済の利用。エコノミック・ステート・クラフト、②国家・国民経済体系の存続・維

---

1 当該論文では、次の 2 例を挙げている。

(A) 「経済的非効率をいとわず、経済のパワーベースを強化し、バーゲニング・パワーを十分に発揮する手段により、自らの経済パワーを極大化し、同時に交渉する他の経済主体の経済パワーを新たな脅威を増加させない限りにおいて極小化する、主権国家の経済目標及び政策」船橋洋一『経済安全保障論 地球経済時代のパワー・エコノミクス』（東洋経済新報社、1978）

(B) 「国家やそれを支える国民経済の一体性、その維持、発展が脅かされているという認識の下にとられる対外経済政策、あるいは経済（財、その交換にかかわるさまざまな行為）を『力の資源（手段）』として市場ルールを逸脱して用いる行為及びその相互作用」野村健、納家政嗣、山田敦、長尾悟『国際政治経済学・入門 第 3 版』（有斐閣、2007）

持・発展への脅威に対処するための規制を始めとする各種政策、③相互依存の深まった自由で開かれた国際経済システムの維持」を挙げている。

## 定義等の具体例の評価

### (1) 評価基準

経済安全保障の定義等の具体例の評価に当たっては、まず、その評価基準となる基本的な要件を明らかにしておく必要がある。

要件の第一は、定義に、脅威、(守るべき)対象、(守るための)手段が含まれていることである。言うまでもないが、安全保障の核心は「守る」ことにあり、経済安全保障の定義についても、安全保障であるからには「守り」に伴うこれら3要素が論理必然的に求められるべきである。

第二は、政策適性があることである。経済安全保障を講学上の認識手段としてのみ使用するのであればこれは要件とはならないが、その定義の下で我が国において政策が成立し得ないのであれば、それは国家にとって無意味な定義である。本稿は我が国における政策提言を目指す立場であり、この要件は欠かせない。

第三は、今日的な問題状況に的確に対応していることである。前述のとおり、経済安全保障が注目を浴びるようになった背景には、明らかに国際経済システムの変容がある。伝統的な安全保障と異なり、経済安全保障は必ずしも永続的な概念ではない。この変化を踏まえてこそ経済安全保障という概念を使用する意義があると言うべきである。

### (3) 産構審の定義

安全保障の主要な構成要素は、一般的に、脅威、(守るべき)対象、(守る)手段と考えられるが、産構審の定義は、「国際的な要因に起因する重大な脅威」から「わが国の経済」を「主として経済的手段を活用することによって」守るとしており、第1次オイルショック後の国際情勢の変化を忠実に踏まえ、当時において対処すべき問題を的確に捉えた定義と言えよう。他方、当然のことながら、国際経済システムの変容という今日的な情勢を踏まえていないという限界があることは否定できない。

### (4) 国家安全保障戦略の定義

国家安全保障戦略の定義は、脅威には触れず、対象については「国益」とし、手段としては「経済上の措置」としており、安全保障の定義としては、不十分と言わざるをえない。何よりも経済安全保障の概念を国家安全保障戦略で初めて打ち出した理由が不明であり、「確保」する対象を無限定に国益としていることと相まって、焦点が定まらない印象を与えている。少なくとも前述したような国際経済システムの変容を反映した脅威に言及すべきであろう。

### (3) 鈴木所長の定義及び「コンセプト」

鈴木所長の定義は、脅威について明快であり、国際経済情勢の変容を踏まえたものと言える。他方、対象や手段については触れておらず、必ずしもバランスの取れた定義と

は言えない。また、二つのコンセプトについて言えば、いずれも用語としては新しいが、「戦略的自立性」の問題意識は伝統的なエネルギー安全保障や食料安全保障と基本的に同様である。他方、「戦略的不可欠性」は、過去の経済安全保障では取り上げられていなかった要素であり、国際経済システムの変容に対応したものと考えられ、その意味では時宜にかなったコンセプトではある。

#### (4) 北村元国家安全保障局長（以下、「北村元局長」）の「局面」

「情報と国家」において北村元局長が述べている「局面」①、すなわちエコノミック・ステート・クラフト<sup>2</sup>は、「戦略的不可欠性」と密接不可分の関係にある政策カテゴリーである。この点は、「戦略的不可欠性」のない資源を輸出禁止しても意味がないことを想起すれば明らかである。

北村元局長の「局面」②は、「食糧自給率の向上、石油などの資源・エネルギーの確保、防衛産業の維持・発展に関わる経済活動等」（中村直貴）を含み、「戦略的自立性」に関わる政策カテゴリーである。したがって、「戦略的自立性」について述べたのと同様、②は現実的な政策論として意味があると言える。

「局面」③は、経済的な脅威の発生を予防しようとする試みと位置付けられ、広い意味で経済安全保障政策と言ってよいであろう。伝統的な安全保障で言えば、安全保障環境の改善に相当すると考えられる。ただし、そもそも「自由で開かれた国際経済システム」が変容しつつあるからこそ経済安全保障の問題が今日提起されていることや米中二大経済大国がこのシステムを以前のように尊重しなくなっていることを勘案すれば、我が国がなし得ることには限界があることを念頭に置く必要があるだろう。

#### 経済安全保障の定義

以上の評価を踏まえ、政策の指針となるべきコンセプトとしての経済安全保障の定義について、安全保障の要素ごとに検討すれば、次のとおりである。

第一に、脅威については、「国際的要因に起因する重大な脅威」とする産構審の定義が適切であろう。これは、第1次オイルショックを主として想定した定義ではあるが、今日の国際経済システムの変容にも対応し得る表現振りと言えよう。脅威に関しては、鈴木所長は「他国からの圧力や圧迫」としているが、我が国に対する他国からの経済的手段による打撃の試みは、必ずしも中国によるレアアースの輸出禁止のような明示的な圧力の形をとるとは限らず、為替誘導のような隠密裏に行う行為もあり得ること<sup>3</sup>、また、国際経済システム

<sup>2</sup> 前掲中村論文によれば、エコノミック・ステート・クラフトは、「この概念の端緒となったボードウィンの研究によれば、『金錢を単位とした市場価格と相応の類似性を持つような資源を主に用いた影響力行使の試み』と定義」される。

<sup>3</sup> 前掲中村論文では、長谷川将規「経済安全保障 経済は安全保障のどのように利用されているのか」（日本経済評論社、2013）を出所として示しつつ、対象の国益を変容させて迎合に導く（自国に好意的な勢力を対象国内に構築する等）「誘導」戦略を紹介している。これは、隠密裏に行われ得るエコノミック・ステート・クラフトの例とみられる。

の変容のようなシステムティックな脅威を捉え難いことから、脅威をより広く捉え得る産構審の定義の方が適切であろう。また、「他国」云々は、直接的な表現であり、講学上は明快でわかりやすいとしても、外交的にはやや難があると言うべきであろう。

第二に、守るべき対象については、伝統的な安全保障観に従って、「我が国の平和と安全」とすべきであろう。この点に関し、国家安全保障戦略は、これに「経済的な繁栄等」を加えているが、経済的な繁栄のような抽象的で定義し難い国益まで明示・包含することは、中国の総体的国家安全保障観に依て安全保障概念を著しく希薄化するもので、適切とは言い難い。他方、産構審の定義のように「我が国の経済」と限定するのは、中国によるレアアースの輸出規制のように動機が政治的な場合を的確に捉えにくい。「わが国の平和と安全」であれば、当然のことながら、「我が国」に我が国の経済も含まれるし、結果として経済的な繁栄も相当程度カバーし得るであろう。

第三に、手段については、国家安全保障戦略に言う「経済上の措置」で差支えないであろう。産構審の「経済的な手段を活用することによって」でも可だが、定義としてはやや説明的に過ぎるように思われる。なお、鈴木所長のように「圧力や圧迫に対抗する能力」とすると、あたかも防衛力整備等も排除されないように見えることから、やはり手段は経済的なものに限る旨を明らかにしておくべきであろう。

以上を総合すると、「国際的要因に起因する重大な脅威に対し我が国の平和と安全を経済上の措置により確保すること」が、我が国の政策の指針となるべき経済安全保障の定義であると考えられる。

#### 経済安全保障政策の展開に際しての留意点

最後に、こうして導いた定義の下で経済安全保障政策を展開する際の若干の留意点を指摘しておく。

第一に、当然のことだが、定義を十分に意識すべき点である。経済安全保障政策に携わるべき経済官庁の行政官は、残念ながら、従来必ずしも安全保障に馴染んでいないとは言えない。しかしながら、経済分野においてとはいえ我が国の安全保障に関わるからには、安全保障の基本的な思考様式を身に着ける必要がある。そのためには定義に従って状況を整理する習慣を身につけることが有効であろう。

第二に、第一に関連して、エコノミック・ステート・クラフトは有力な経済安全保障政策たり得るが、エコノミック・ステート・クラフトが直ちに経済安全保障政策とはならないという点である。

例えば、外為法に基づく投資規制、輸出規制、資産凍結等のエコノミック・ステート・クラフトは、一般的には経済安全保障政策と考えられているが、必ずしもすべてが経済安全保障政策であるとは言えない。外国企業が重要産業に属する我が国の企業に投資を行うことは、当該企業が外国政府やテロ組織の代理人にあたるような場合を除き、国内産業保護のための産業政策ではあっても経済安全保障政策ではない。また、MTCRのような多国間取極

に基づく輸出規制も、我が国に対する脅威との関連が認められないのであれば、国際協調を目的とする外交政策ではあっても、経済安全保障政策ではないと言うべきである。同様に、外国人資産の凍結も、国連の制裁対象国の要人の資産凍結を安保理の決議に応じて行う場合等は、外交政策と位置付けられるにしても、経済安全保障政策とは異なると言うべきである。いずれも、前述の定義から導かれる論理的な帰結であり、具体的な政策立案に当たっては、同一の制度の運用においても政策の性格に相違があり得ることを明確に意識しておくべきであろう。

第三に、「戦略的不可欠性」を利用する政策には慎重であるべきだという点である。すなわち、我が国の経済安全保障政策は、「戦略的自立性」を向上させるものが中心となるべきであり、「戦略的不可欠性」に係るものは、限定的に考えるべきであるということである。

「戦略的自立性」については、エネルギー源の多様化やエネルギー供給先の多角化のように、政策によって左右し得る余地が少なからずある。実際、過去には、第一次オイルショック以降の省力化投資の推進等相当の効果を挙げた政策がある。

これに対して、「戦略的不可欠性」については、基本的に企業努力に依存しており、政策展開の余地は乏しい。すでに国際的に不可欠のサプライチェーンを構成している企業を様々な形で支援する程度のことは可能かもしれないが、そのようなサプライチェーンを政策によって一から作り上げられるとは考えられない。

また、報復が必要な場合に輸出禁止等によってサプライチェーンを止めること、すなわち経済制裁も現実的な政策とはなり難い。短期的には可能だとしても、輸出による関係企業の重要な利益を損なうことが長期間続けられるとは考え難く、また、長期に亘ればほとんどの場合代替的なサプライチェーンが形成され、効果が減殺されると考えられるからである。さらに、相手が権威主義国家であれば、体制の違いからして、自由民主主義国家である我が国が企業の統制等に関してこれに匹敵し得るとは考え難い。

これまでの事例を見ても、米国でさえ、数々の経済制裁によって対象国に経済的な打撃を与えはするものの、所期の目的を達成しているとは言い難い。米国を含む国連の制裁を長年受けている北朝鮮は、核やミサイルの開発を続けている。同様に厳しい経済制裁を長く受けているイランにも核開発を諦めた兆候はない。また、トランプ政権が始めた高関税政策も、これまでのところ目覚ましい成果を挙げているとは言い難い。強いて言えば、例外は最近のレアアースを活用した中国の禁輸措置だが、これに対しても代替調達の実力が各国で進められており、長期に亘る有効性には疑問がある。結局のところ、「戦略的不可欠性」を利用する政策は、総じて実効性に疑問があると言わざるを得ない。

また、経済制裁は、対象国内で経済的弱者にしわ寄せをもたらし、結果的に人道的な問題を発生させる場合があることにも注意する必要がある。杉田弘毅共同通信特別編集委員は、前述の自著において、米国の経済制裁について、2016年8月に発表されたCNAS報告書が制裁によって政治腐敗はますます進み、強権国家はより強権的になり、民主化を逆行させるという懸念を示していることを紹介している。

さらに、「戦略的不可欠性」を「武器」として積極的に使用することは、自由貿易を始めとする従来の国際経済システムをそれに最も依存している国家とみられる我が国が自ら弱体化させることを意味しよう。そうだとすれば、「抑止力」としても使える余地は実際上極めて乏しいことになる。

結局、「戦略的不可欠性」は、講学上の概念ではあり得ても、少なくとも一般的には、我が国にとって十分な政策適性のある概念ではないと言わざるを得ない。

第四に、「戦略的自立性」に関わる政策の中にも必ずしも経済安全保障政策でないものがあり得る点である。例えば、エネルギー自給率の向上やエネルギー調達先の多様化は、一般的に経済安全保障政策の一種であるエネルギー安全保障政策と考えられているが、しかるべき脅威の存在を欠く場合には、経済政策又は産業政策であっても経済安全保障政策とは言えない。同様に、国際競争力の向上を目指す政策、例えば、半導体製造業の復活支援策も、産業政策や経済政策ではあっても、それだけでは経済安全保障政策には当たらないということになる。

第五に、「戦略的自立性」の向上政策については、二つのカテゴリーが特に重要であるという点である。一つは、伝統的な安全保障に資するものである。防衛装備品の国産化推進や防衛産業のサプライチェーンの確保はその典型と言えよう。サプライチェーンの国内化や同盟国・同志国への移転の推進はその具体例である。これらは、伝統的な安全保障政策であると同時に経済安全保障政策であると言えよう。

もう一つの政策カテゴリーは、国民生活の基礎をなすモノやサービスの安定供給である。伝統的なエネルギー安全保障や食料安全保障に加え、国民生活の多様化に応じて通信、輸送、医療等経済安全保障の対象範囲は、今後さらに拡大していくであろう。これらは、経済安全保障固有の政策カテゴリーと言える。

最後に、自由で開かれた国際経済システムの維持のための政策は、このシステムに大きく依存する我が国にとっては、引き続き重要な経済安全保障政策であるという点である。世界的には WTO のルールを順守すること、地域的には CPTPP<sup>4</sup>を維持・発展させていくことがその中心となろう。他国からエコノミック・ステート・クラフトを行使された場合には、報復を考える前に WTO の紛争解決制度の活用を検討すべきであろう。なお、後者については、逆説的だが、従来のグローバルな国際経済システムが維持できなくなった場合の保険の意味合いも含めて発展させていくことが必要と考えられる。

おわりに

自由で開かれた国際経済システムの変容を背景に、経済安全保障の議論が盛んとなるの

---

<sup>4</sup> 「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」の略称。日本、カナダ、オーストラリア等 12 国が加盟する自由貿易協定。TPP（環太平洋パートナーシップ協定）から離脱した米国以外の参加国間の再交渉を経て 2018 年 3 月に署名。外務省によれば、「市場アクセスの面でも電子商取引、知的財産、政府調達、国有企業、衛生植物防疫措置等ルールの中でも、高い水準の内容」となっている。

は自然であり、必要なことでもある。しかしながら、その定義を曖昧にしたまま、経済に関する問題をあまねく経済安全保障の問題とするような傾向は安易に容認すべきではないであろう。安全保障は国家の最も重要な基本的機能の一つであり、安全保障の名を冠してあらゆる問題を特別に重要であるかのように見せることは差し控えるべきである。

本稿では、かかる問題意識に基づき、政策の指針としての経済安全保障の定義について若干の考察を試みた。この論考はあり得る定義の一つを提示したに過ぎないかもしれないが、これが経済安全保障論議の一層の深化への一助となれば幸いである。