

## 経済安保政策の進展と 「安全保障化」が加速する中での政策連携強化の在り方

高見澤将林

2022年3月に本研究会において、戦略文書の見直しと「経済安全保障」の関係について小論を発信<sup>1</sup>したが、その後、2022年5月に経済安全保障推進法が成立し、2022年12月には国家安全保障戦略など戦略三文書が策定された。戦略三文書では、経済安全保障法制の着実な実施、「自主的な経済的繁栄を実現するための経済安全保障の促進」、「自由、公正、公平なルールに基づく国際経済秩序の維持・強化」が謳われるとともに、経済安全保障にも関連する施策として、「総合的な防衛体制の強化との連携等」、「我が国を全方位でシームレスに守るための取組の強化」<sup>2</sup>、「防衛力そのものとしての防衛生産・技術基盤の強化」、「経済財政基盤の強化」<sup>3</sup>を含む「国内安全保障基盤の強化」などについても具体的な方針が打ち出された。このように幅広い分野における取組として、異なった視点から、重なり合うような形で様々な施策が推進されているのが新戦略の特徴である。

本稿では、まず、新旧二つの国家安全保障戦略における経済安全保障を含む安全保障関連分野における政策の位置づけの違いを確認した上で、2022年の戦略三文書に基づく施策の進展状況について概観する（年表参照）。その上で、「安全保障化」が加速する状況の下で、「有事」対応や日米協力、さらにはより幅広い国際協力の効果的な推進という観点も含め、さらに生じている新たな変化に効果的に対応するために必要な施策の検討に当たって考慮すべき要素について整理しようとするものである。

（2013年戦略における「国家安全保障に関連する分野の政策」の位置づけ）

政府は、2013年12月、最初の「国家安全保障戦略」を策定した。この戦略の重要な意義は、「我が国の国益を長期的視点から見定めた上で、国際社会の中で我が国の進むべき針路を定め、**国家安全保障のための方策に政府全体として取り組んでいく必要がある**」と判断し、「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**」の下で、「政府全体とし

---

<sup>1</sup> [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」 - 提言・論考 - SSSDP 安全保障・外交政策研究会 - Society of Security and Diplomatic Policy Studies](#)

<sup>2</sup> ①サイバー安全保障分野での対応能力の向上、②海洋安全保障の推進と海上保安能力の強化、③宇宙の安全保障に関する総合的な取組の強化、④技術力の向上と研究開発成果の安全保障分野での積極的な活用のための官民の連携の強化、⑤我が国の安全保障のための情報に関する能力の強化、⑥有事も念頭に置いた我が国国内での対応能力の強化、⑦国民保護のための体制の強化、⑧在外邦人等の保護のための体制と施策の強化、⑨エネルギーや食料など我が国の安全保障に不可欠な資源の確保

<sup>3</sup> 安全保障と経済成長の好循環の実現、幅広い分野における有事の際の持続的な対応能力の確保（エネルギーや食料等の確保、インフラの整備、安全保障に不可欠な部品等の安定的なサプライチェーンの構築等のための官民の連携の強化、有事の際の資源や防衛装備品等の確保に伴う財政需要の大幅な拡大への対応、国際的な市場の信託を維持し、必要な資金を調達する財政余力の確保）

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」との方針を示したところにある。

こうした観点から戦略は「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、政府開発援助（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**」として位置づけられ、「国の他の諸施策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する」とされた。

この戦略の実装化は着実に進んだが、それは「我が国が有する多様な資源を有効に活用し、総合的な施策を推進するとともに、」**「様々なレベルにおける取組を多層的かつ協調的に推進することが必要との認識**」に立つものであった。言い換えれば、この戦略は外交・防衛政策の効果的な遂行という観点から安全保障関連分野のそれぞれ個別の施策の遂行に当たっての「留意事項」を示すという位置づけにとどまっていた。経済安全保障という表現も用いられておらず、安全保障関連施策を不可分一体のものとして、分野横断的に積極的に推進するという問題意識は徹底されていなかったものと言える。

（2022年戦略における「総合的な国力の最大限の活用」という方針の明示）

2022年国家安全保障戦略においては、「グローバリゼーションと相互依存のみによって国際社会の平和と発展は保証されないことが、改めて明らかになった」との認識の下に、「地政学的競争、地球規模課題への対応等、対立と協力が複雑に絡み合う国際関係全体を俯瞰し、**外交力・防衛力・経済力・技術力・情報力を含む総合的な国力を最大限活用**して、国家の対応を高次のレベルで統合させる戦略が必要」であり、「我が国の安全保障に関する最上位の政策文書」であることが宣明された。

具体的には、戦略的な指針を与える安全保障関連分野として、2013年戦略のスコープを超えて**経済安全保障、技術、情報**が追加され、自らの戦略について、「戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するものである」と位置づけるとともに、「伝統的な外交・防衛の分野にとどまらない幅広い分野を対象とする」ことが謳われている。<sup>4</sup>

また、この戦略では中国の対外的な姿勢や軍事動向等について、「我が国と国際社会の深刻な懸念事項であり、」**「これまでになく最大の戦略的な挑戦**」と位置付けるとともに、このような挑戦には**「我が国の総合的な国力と同盟国・同志国等との連携により対応すべきものである**」との方針が示されている。こうした観点から「総合的な防衛体制の強化との連携等」が重視され、「防衛力の抜本的強化を補完し、それと不可分一体のものとして、研究開発、公共インフラ整備、サイバー安全保障、我が国及び同志国の抑止力の向上等のための国際協力の四つの分野における取組を関係省庁の枠組みの下で推進し、総合的な防衛体制を強化する」ことや、それに資する取組として、「同

---

<sup>4</sup> 国家安全保障戦略と諸計画の連携はかなり進展してきたが、その程度にはかなり幅がある。宇宙基本計画や海洋基本計画については国家安全保障の観点が濃厚に反映されるようになってきている。一方、エネルギー基本計画については、エネルギー安全保障、経済安全保障の観点からの言及はあるものの、国家安全保障戦略そのものに関する言及は一切なされておらず、防衛という観点からは必ずしも計画面での連携が深まっているわけではないと考えられる。

志国の安全保障上の能力・抑止力の向上を目的として、同志国に対して、装備品・物資の提供やインフラの整備等を行う、軍等が裨益者となる新たな協力の枠組みを設ける」ことも謳われている。

2022年戦略においてこのような転換が行われた背景には、周知のとおり、伝統的な安全保障以外の分野における課題の「安全保障化」があり、この戦略においても、「現在の国際的な安全保障環境の複雑さ、厳しさを表す顕著な例」として、①ハイブリッド戦による一方的な現状変更の試み、②サイバー空間等におけるリスクの深刻化、③サプライチェーンなど新たな課題の増大、④経済的な威圧（鉱物資源、食料、産業・医療用の物資等の輸出制限、他国の債務持続性を無視した形での借款の供与等）による勢力拡大、⑤民間企業や大学からの技術情報などの不法窃取、⑥国際社会におけるガバナンスの低下が指摘されている。

（2022年戦略の策定に先行した経済安全保障に対する取組）

もともと、経済安全保障の重要性については、第19回中国共産党大会（2017年10月）で「軍民融合発展戦略」が党規約に明記されたことや、トランプ政権による経済安全保障を重視した国家安全保障戦略の公表（2017年12月）にもみられるとおり、米中間の戦略競争が強まる中で、我が国においてもそれ以前からよく認識されていた。2018年12月に策定された防衛大綱（30大綱）や中期防では、①技術基盤の強化や産業基盤の強化が「防衛力の中心的な構成要素の強化における優先事項」として位置づけられるとともに、②装備品のサプライチェーンのリスク管理の強化、③重要技術の流出を防ぐための知的財産管理、技術管理及び情報保全の強化、④より強固な情報保全体制の確立や⑤カウンターインテリジェンスに係る機能の強化といった具体的な方針が掲げられていた。

このような背景もあって、2019年10月には国家安全保障局に経済班準備室が設置され、2020年4月には経済班に公式に格上げされ、本格的な検討が進められた。2021年11月には経済安全保障推進会議が設置され、第1回会議で包括的検討方針が示された。<sup>5</sup> これをうけて「経済安全保障法制に関する有識者会議」において更に集中的な議論が行われ、2022年2月には提言がとりまとめられた。この間、政府において並行して法案策定作業が進められ、2022年5月には経済安全保障推進法として、自民・公明、立憲民主、維新、国民民主等の賛成により超党派で成立した。

この法制は、①重要物資の安定的な供給の確保（特定重要物資の指定等）、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（研究開発ビジョンの策定等）及び④特許出願の非公開という4つの柱からなり、基本方針や基本指針の策定などにより逐次施行されてきたが、2024年5月にはすべての分野で全面的運用が開始されるとともに、状況の進展に応じたアップデートもなされている。2025年3月の時点では特定重要物資としては半導体など12分野（うち金

---

<sup>5</sup> 第1回経済安全保障推進会議においては、「経済安全保障の推進に向けて」との考え方が示されているが、これは、経済安全保障法制として取り組むべき分野を明示するとどまらず、我が国としての政策の方向性について、自律性の向上、優位性・不可欠性の確保、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3つの目標に向けて、各種政策手段を駆使して、政府一体で対応する体制の構築、戦略的国際連携の推進、産学官連携の強化を図るという方針が提案されており、その後の戦略文書を含む総合的な政策展開の基礎となっているという意味で重要である。なお、経済安全保障推進会議ではその後も節目、節目で重要な方針を決定しているが、いずれも持ち回り開催となっている。

属鉱産物として 36 品目を含む)、基幹インフラの関連では特定社会基盤事業者として 15 分野（電気、ガス、石油、水道、鉄道・自動車・海上・航空等の輸送、空港、電気通信、放送、郵便、金融、医療等）から指定が行われている。

またこうした体制を支えるためには、セキュリティ・クリアランス制度の拡大・構築が不可欠であるが、2023 年 11 月にはセキュリティ・クリアランスの有識者会議の報告書がまとめられ、2024 年 5 月には「重要経済安保情報保護及び活用に関する法律」として成立し、2025 年 5 月に施行されることになっている。

このようにして見ると、経済安全保障法制は戦略文書という意味ではむしろ 2018 年防衛大綱との関係が深く、全般的な体系はロシアのウクライナ侵攻前に構想されていることがわかる。その意味で法制のスコープは国家安全保障戦略に比べて限定的なものであり、経済安全保障法制に関する有識者会議報告書においても、アップデートだけではなく、状況変化に応じたスコープの見直しの必要性が強調されていることに留意する必要がある。

#### （戦略に基づく「経済安全保障の促進」）

2022 年国家安全保障戦略においては、まず我が国の安全保障に関わる総合的な国力の主な要素の一つとして経済力を掲げ、「平和で安定した安全保障環境を実現するための政策の土台となる」との認識が示されるなどより経済安全保障の重要性が強調されている。その上で、「戦略的なアプローチとそれを構成する主な方策」の一つ柱として「自主的な経済的繁栄を実現するための経済安全保障の促進」という方針を掲げ、経済安全保障について、「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」とより広がりをもった形で位置付け、「必要な経済施策に関する考え方を整理し、総合的、効果的かつ集中的に措置を講じていく」との方針が明示されている。

その内容は、広範で、多岐にわたるものであり、政策の推進に当たっては、体制の強化、同盟国・同志国等との連携の推進、民間との協調などを進めるとともに、当該措置は不断に検討・見直しを行い、特に、各産業等が抱えるリスクを継続的に点検し、安全保障上の観点から政府一体となって必要な取組を行うとの方針が示されている。

また、戦略には経済安全保障の推進と並んで「自由、公正、公平なルールに基づく国際経済秩序の維持・強化」も掲げられており、特定の国家による非軍事的な圧力により、国家の自主的な外交政策の意思決定や健全な経済発展が阻害されることを防ぎ、開かれ安定した国際経済秩序を維持・強化していくとして、とるべき施策が明示されている。

#### （安全保障化の加速化と経済安全保障の深化及び関連施策の連携強化の在り方）

2022 年 3 月の筆者の小論において「経済安全保障」の意味合いやそのスコープが時代とともに変化してきたことを明らかにしたところであり、経済安全保障をどのように定義し、論ずるかについては様々なアプローチがあり得る。現に経済安全保障に関する施策をまとめた文献においても、取り上げる内容には一定の幅が存在している。

また、実際に国家安全保障戦略における経済安全保障のスコープは、これまでみてきたように広がりをもたせ、戦略の中でも、状況の変化に応じた不断の検討、見直しの必要性が強調されていると

おり、その「発展」を前提としたものである。さらに、前述のとおり、経済力や経済安全保障に関連する様々な施策について、異なった視点から幅広い分野における取組が示され、こうした施策について相互の関連を意識しながら、多層的に推進するというアプローチがとられている。この関連では、経済安全保障法制整備の一環として国家安全保障会議設置法の一部改正が行われ、国家安全保障会議の審議事項に外交、防衛政策と並んで新たに「経済政策の重要政策」を追加するという重要な決定が行われたことも想起すべきであろう。

これに加えて、戦略では、大国間の戦略競争に対応するため、前述のとおり経済力を含む「我が国の総合的な国力の最大限の発揮」、「官民の連携の強化」、「同盟国・同志国等との連携」が強調されているが、戦略策定後においても、「安全保障化」が加速し、戦略競争は新たな色彩を帯びている。

戦略策定後の国際安全保障環境の変化を俯瞰すれば、①複合事案の生起、②危機の複雑化・長期化、③事態展開の加速化と垂直エスカレーションの懸念の増大、④地域・空間を超えて危機が広がる傾向の拡大、⑤危機の連続化・連動化・国際化、⑥巨大テックを含む非国家主体の影響力の一層の増大化傾向、⑦国同士の危機作為的・機会主義的な連携の増大を挙げることができる。

こうした観点からは、ロシアのウクライナ侵攻に関連して、ウクライナ政府、国内の重要インフラ事業者に加え、サイバー・宇宙・通信といった分野においていわゆる巨大テックがとった具体的な措置やNATOをはじめウクライナを支援する諸国の支援の教訓を徹底的にくみ取ることが重要である。

ウクライナ戦争から何を学ぶかについては、既に多くの研究がなされている<sup>6</sup>が、①平素からの政府全体及び事業者の計画の統合と情報共有、②自衛隊など第一線の現場と重要インフラ事業者等の官民連携、③同業種・異業種間の企業同士の連携、④平素及び情勢の変化に応じたシステムの健全性の点検、演習、計画の見直し、情報共有体制の強化、⑤サプライチェーンの寸断、大規模な人的・物的被害の発生、運転資金の枯渇、非正規従業員を含む従業員への支援などを前提とした紛争継続中の業務継続の在り方の検討、⑥事態の長期化に応じた臨機応変な事業運営とそれを可能とする柔軟な制度運用と制度改正、⑦日米協力を含む双方向的な国際連携体制（計画、情報、人材等の共有と相互支援）といった視点が重要であり、今そこにある現場から学べることは多い。

こうした傾向のほか、世界各地に広がっている政治的不安定性や国内分断の深刻化、国際機関の機能不全と規範遵守意識の低下、AIなど急速に進む技術革新のインパクトの増大は、国際政治における予測可能性の低下をもたらしている。米国第一主義の下で進められている第二次トランプ政権のアプローチは「安全保障化」の直接の原因となっているとまでは言えないが、特に「関税の賦課」による米国にとっての国家安全保障上の懸念事項（例えば不法移民問題、麻薬の流入、パナマ運河における中国の関与の増大やグリーンランドの動向）の解消を図ろうとするような動きは、こうした傾向の反映であり、結果として「安全保障化」を加速させるものでもある。

---

<sup>6</sup> 例えば『ウクライナのサイバー戦争』（松原美穂子 新潮社2023）。本書では、サイバーセキュリティという視点を中心に、戦争前の段階及び戦争中において、政府、重要インフラ事業者、民間人、米英など外国政府、巨大テックなどが協力して、重要インフラを如何に守り、リスクが高い中で創意工夫を凝らしてその機能を維持してきたかという教訓が語られている。重要インフラに関わる著者自身の意識を踏まえた分析がなされており、参考になるところが多い。

したがって、こうした変化に的確に対応するためには、経済安全保障についてその外縁を厳格に定義するのではなく、諸政策の「安全保障化」と「融合化」の一層の進展と国際情勢の枠組みの更なる流動化を前提としてより幅広く捉えるとともに、個別施策の有効性や限界をこまめに検証・評価しながら機動的に推進すべきであると考えられる。2025年2月にサイバー安全保障法案がまとまるなど、関係者の努力により戦略において想定していた施策がほぼ出揃い、初期段階の実装化も進んでいる状況を踏まえ、「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ために必要となる措置」について、幅広い視点から改めて見直しを行い、施策として具体化し、早急に実施すべきであろう。

経済安全保障推進法については施行から3年後、防衛生産基盤強化法については施行から5年後を目途として、法律の施行状況を踏まえた見直しを行い、必要な措置を講じることになっているが、Interlinked Instability<sup>7</sup>という言葉に象徴されるような「弱肉強食的世界観」と「地政学的な修正主義」により、「不安定性の加速化と多面的な危機の時代」の最前線に位置する我が国としては、紛争の発生とその長期化を念頭において、法の見直しに止まらず、改めて総合的な対応措置を講ずることが急がれる。

(東京大学客員教授)

経済安全保障及び国家安全保障戦略に基づく関連施策をめぐる主な動き（関連年表）

- 18.12 2019年度以降の防衛大綱(30大綱)と中期防を閣議決定
  - 産業基盤強化、サプライチェーンリスク管理、重要技術流出防止等の方針
- 19.10 国家安全保障局に経済班準備室を設置(20.04正式に経済班設置)
- 21.06 重要土地等調査法公布(22.9全面施行)
- 21.11 経済安全保障推進会議設置第1回会議：検討方針の明示と有識者会議の設置
- 22.05 経済安全保障法制成立・公布(自公・立民・維新・国民賛成)
  - 国家安全保障会議の審議事項に経済政策の重要政策を追加
- 22.09 経済安全保障法制全体の基本方針(閣議決定)
  - 特定重要物資の指定、先端的重要技術の開発支援に関する基本指針等策定
- 22.11 「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」報告書(財政基盤の重要性を指摘)
- 22.12 国家安全保障戦略等戦略三文書について閣議決定
  - 国力の要素として経済力・情報力・技術力を明記。経済安保政策等の指針明示
  - 経済安全保障法制の推進や経済安全保障を定義し、促進のため6項目を明示
  - 防衛生産基盤、技術基盤の強化、防衛装備移転三原則等の見直し方針
  - 我が国を全方位でシームレスに守る取組の強化(サイバー、海洋、宇宙等)
  - 総合的な防衛体制の強化(研究開発、公共インフラ。サイバー。国際協力)
- 23.04 基幹インフラの安定的な提供確保、特許出願の非公開に関する基本指針の策定

<sup>7</sup> 筆者は2025年3月にプラハで行われた会議に参加したが、その基調報告のタイトルからとったものである。

- 2024年5月：経済安全保障法制の全面的運用開始
- 23.04 政府安全保障能力強化支援（OSA）実施方針 閣議決定 比へのレーダー供与等
  - 23.05 「海洋基本計画」閣議決定（総合的な海洋の安全保障と持続可能な海洋の構築）
  - 23.06 防衛生産基盤強化法の成立・公布 →23.10 施行
    - 装備品等開發生産基盤強化のための基本方針（23.10 策定）
  - 23.06 「宇宙基本計画」閣議決定、宇宙宇全保障構想策定
  - 23.08 研究開発・公共インフラ整備第1回関係閣僚会議（総合的な防衛体制の整備）
    - 公共インフラ整備：現在8空港・20港湾で円滑利用の枠組みを整備・運用
    - 研究開発マッチング事業の推進（2025年度：9分野、3069億円、209件）
  - 23.12 防衛装備移転三原則・運用指針の改正（24.3 戦闘機共同開発関連で再改正）
  - 24.05 セキュリティ・クリアランス法成立・公布 →25.5 施行
  - 24.06 経済安全保障 産業・技術基盤強化アクションプラン改訂
  - 24.06 サイバー安全保障有識者会議設置（11月報告書）
  - 24.06 食料等基本法の一部改正（食料安全保障の位置づけの明確化）
  - 25.02 サイバー安全保障法案を閣議決定
  - 25.02 「第7次エネルギー基本計画」閣議決定
    - エネルギー安全保障、経済安全保障の観点を考慮（安保戦略への言及なし）
  - 25.04 食料供給困難事態法施行