

経済安全保障をどう捉えるか

～論議の土台を考える～

目 次

- | | |
|-------------------|--------------------|
| I. はじめに | V. 中国の対外威圧 |
| II. 安全保障を規定する「脅威」 | VI. わが国の経済安全保障法制 |
| III. 様々な安全保障 | VII. 経済安全保障論議のポイント |
| IV. 米国の対中威圧 | VIII. おわりに |

フェロー 隅山 正敏

要 約

I. はじめに

各企業は経済安全保障に関する備えを求められている。議論が錯綜しがちになる「経済安全保障」をそこで想定されている「経済的脅威」に着目して概観する。

II. 安全保障を規定する「脅威」

伝統的な安全保障領域で「経済」のウェイトが高まり、経済のグローバル化を逆手にとった「経済的威圧」が新たな脅威として加わるという状況の下で「経済安全保障」が議論されている。

III. 様々な安全保障

エネルギー安全保障や食料安全保障での脅威は「国民生活を揺るがす国民経済の混乱」である。用語として廃れた環境安全保障や人間の安全保障では「安全保障」を冠する必要性が問われる。

IV. 米国の対中威圧

米国の対中制裁は経営資源（ヒト、モノ、カネ、データ）や業務プロセス（開発、製造、販売）といった企業活動全体を網羅的にカバーしており、経済安全保障の備えもこれに対応する必要がある。

V. 中国の対外威圧

中国の経済的威圧の引き金（トリガー）は主に①領土、②内政干渉の排除、③自国批判への対抗、④国防、⑤自国企業保護の5項目であり、経済安全保障の備えもこれらを想定する必要がある。

VI. わが国の経済安全保障法制

わが国の安全保障の枠組みは①安全保障物資・技術の管理、②安全保障情報の保護という2つの分野で整備され、2022年には基本法である③経済安全保障推進法が制定された。

VII. 経済安全保障論議のポイント

経済安全保障論議を読み解く際には①伝統的な安全保障との関係、②想定する経済的脅威、③概念の曖昧さへの対応という視点を持つことが有用であろう。

VIII. おわりに

経済安全保障論議は錯綜しがちであり、企業が対応する際にも議論の混乱が生じ易い。想定される経済的脅威を特定・具体化し、議論の拡散に留意すれば建設的な議論が可能になるう。

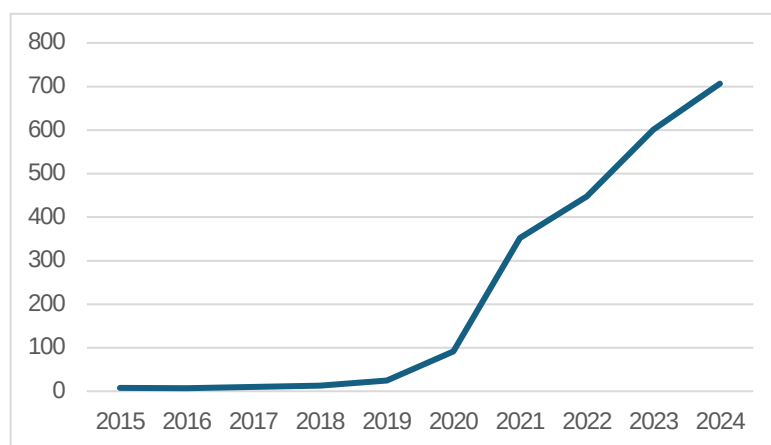
I. はじめに

国際関係が不安定になると「安全保障」に対する関心が高まる。近年を見ても米中対立（2018年～）、ロシアのウクライナ侵攻（2022年～）、イスラエル紛争（2023年～）などの不安定化の要因が続いている。こうした国際的な対立は政治・経済の両面で第三国を巻き込んでいく。外交面では、当事国から踏み絵を迫られるだけでなく、自国のスタンスを明らかにするよう国内外から圧力を受ける。経済面では、サプライチェーンをグローバルに張り巡らせたことが足枷となり、各企業は対立の波及範囲の見極めに追われることになる。これまでの「政冷経熱」に代わって不安定な国際関係（政治）が経済活動に影響するようになり、民間企業も「安全保障」あるいは「経済安全保障」に無関心でいることができなくなっている。

この点は「経済安全保障」を取り扱う新聞記事の数に現れる。日本経済新聞を例にとり、暦年ベースでの記事数の推移を集計したのが《図表 1》である。米中対立の激化を契機として増加が始まり、わが国で法制整備が進んだ 2022 年以降も、増加傾向が続いている。昨年は 700 件超に達し、1 日に 2 つの記事に出会う計算になる。

このように言葉として多用されるようになった「経済安全保障」だが、その定義に固まったものはないとされる²。「経済安全保障に関する備え」を政府だけでなく各企業にも求められる中、定義が欠如したままだと進むべき方向が拡散し、ムダな作業を生みかねない。本稿では、経済安全保障論議の中で想定されている「経済的脅威」に着目し、それを明らかにして、効率的な議論のための「土台」を考えてみたい。

《図表 1》経済安全保障に関する新聞記事の数



（出典）SOMPO インスティテュート・プラス作成

II. 安全保障を規定する「脅威」

何らかの「脅威」が生じたときに、それに備える「安全保障」が議論される。逆に言えば「脅威」の数だけ「安全保障」が存在する。尤も、元になる「脅威」は、勤め先が倒産したといった個人にとっての脅威でなく、多数の国民がその生活に困窮するといった国家的な脅威を想定することが多い。また、冒頭に述べたとおり、「脅威」は国内起因でなく国際関係から起因するものを想定することが多い。本章では、「安全保障」論議の歴史を振り返って「国際関係に起因する国家的脅威に備える」意味合いを持つものだったことを確認した上で、それが「経済」と交錯している状況について概観する。

¹ みずほ総研「強まる日中の経済関係：経熱の維持が重要」2005/04/21 など

² 鈴木一人「経済安全保障とは何か」地経学研究所編『経済安全保障とは何か』（2024/05）所収

1. 安全保障

今日的な「安全保障」概念は、第一次世界大戦後にフランスが議論を主導したものが原型となっている³。大戦中に自国の領土を侵略され、戦場として使われたフランスにとり、安全保障とは「他国による軍事的侵略」という脅威に対して「他国を軍事行動抑止に追い込む枠組み」を構築することであった。大戦後に組成された国際連盟は、ある加盟国が他国に戦争を仕掛けた場合、他の全ての加盟国は自国への攻撃と看做して経済制裁を行うという「集団的安全保障」の枠組み⁴を採用したが、軍事力行使の義務（参戦義務）を負わせるには至らなかった。そこでフランスは主要国との間で「参戦義務」に関する交渉を「安全保障」の名の下で展開した⁵（実現に至らなかった）。

米ソが対立する冷戦期に入ると、脅威の中身に変更がないものの、講じる措置が経済分野に波及した。軍事物資・軍事技術が相手国にわたることを阻止する「安全保障貿易管理」という枠組み⁶であり、その管理機関である対共産圏輸出管理委員会（ココム：COCOM）の名で有名である。冷戦の終結により東西対立は緩和し、ココムは解散した。しかし、テロ活動や「ならず者国家（rogue state）」といった安全保障上の脅威が依然として残り、通常兵器管理のワッセナーアレンジメントや核兵器管理の核不拡散条約といった国際合意に基づいて各国が国内法を整備して管理する枠組みに移行した。

近年はこうした状況が更に変化している。第一は情報戦の登場である。ロシアのクリミア侵攻（2014年3月～）に際しては軍事行動の数年前から情報戦を仕掛けて世論の分断や基幹インフラの混乱を引き起こそうとしていたとされる⁷。情報戦においては技術力がモノを言い、技術開発などの経済的な措置が求められる。第二に民生技術の軍事転用の重みが増している。かつては資金力を背景に軍事技術開発が先行し、その成果が民生に転用される（スピノフ）という一方向の流れが主で、インターネット、GPSなどの成功事例を生み出した。冷戦終結後に軍事予算が減らされる中、民生技術が先行するようになり、先端技術の軍事転用（スピノン）という流れが生じている⁸。情報の秘匿性を打ち破る量子技術、軍事行動を支援する人工知能などである。こうした動きにより、従来型の実地安全保障（いわば軍事安全保障）の射程が経済分野に広がり、経済安全保障との境界を曖昧にしている。

2. 経済のグローバル化

冷戦終結後、共産主義国を自由貿易体制に組み込むことにより、①相互依存が進めば経済関係を損なう「対立」を避けるようになる、②生活水準を上げた相手国の国民が民主化の動きを強めて「対立」が緩和されるといった安全保障上の仮説が有力になった（《コラム 1》参照）。国家サイドでこうした安全保障上の狙いがあり、企業サイドで適地生産を意識したサプライチェーンの構築を目指すという形で双方の思惑が一致して「経済のグローバル化」が進んできた。尤も、グローバル化が進むにつれて、政治的対立を経済関係に持ち込まないという「政治と経済の分離」が進んだ。国際政治学では「ハイ・ポリ

³ 中西寛「安全保障概念の歴史的再検討」赤根谷達雄ら編『新しい安全保障論の視座』（2007/02）所収

⁴ 国際連盟規約 16 条 1 項は連盟国が戦争を起こした場合に他の全ての連盟国に経済制裁を義務づけていた。

⁵ 前掲・中西論文

⁶ 経済産業省「安全保障貿易管理の概要」など

⁷ 佐々木孝博「ロシアが推し進めるハイブリッド戦の概要とその狙い」安全保障を考える 780 号、2020/05 など

⁸ 吉永大祐「デュアルユース政策の誕生と展開」国会図書館調査資料、2017/03 など

ティクス（政治・外交問題）」と「ロー・ポリティクス（経済問題）」に分断され⁹、日中問題で言えば「政冷経熱」という言葉がよく使われた。

ところが、近年に至り、当初の仮説を裏切る事例が生じている。第一に経済的な相互依存関係を「武器」として用いる「経済的威圧」である。自国市場に依存している相手国の産品に対して輸入制限をかけるといった経済的な手段を用いて相手国を自国の意に沿わせるものである。軍事力を用いて相手国を屈服させるという従来のやり方に代えて、経済力を使用するところに新規性がある。第二に自由貿易の恩恵が「自由化・民主化」に波及しなかったことである。自由貿易により国全体の経済水準を向上させることができたものの、その恩恵が国民生活の向上というより国家体制の維持に届けられたのではないかという疑念が生じている。この疑念は、民主主義国家と強権国家との間の「体制間競争」という見方に繋がっている。

《コラム 1》米国による従来の対中政策の否定

中国の WTO 加盟（2001 年 12 月）以来、通商代表部（USTR）は進捗状況に係る年次報告書を議会に提出してきたが、2017 年版¹⁰は「WTO 加盟を支持したことは誤りであった」として政策上の失敗を自認した。そこでは、中国が WTO 加盟を梃子にして国際貿易の主要プレイヤーになりながら、WTO ルールに反する政府主導経済を維持して他国に深刻な問題をもたらしている（恩恵を享受しながら責務を果たさない）と指摘する。歴代大統領が任期中に 1 回提出する「国家安全保障戦略」でも、2017 年版¹¹は「数十年の間、中国を豊かにして国際秩序に組み入れていけば中国の自由化が進むと期待して政策を推進してきたが、我々の期待と異なり、中国は他国の主権を犠牲にして勢力を拡大するようになった」という認識を表明し、自由化の期待が裏切られたと結論づけた。オブライエン大統領補佐官は 2020 年 6 月の演説¹²において、米国はこれまで中国が経済を発展させ、経済的な自由主義化を遂げれば、政治的にも民主化を達成するだろうと期待してその経済発展を支えてきたが、こうした期待はあまりにも楽観的であったと述べ、当初の期待が民主化にあったという認識を示した。こうした問題意識は政府・議会の各種報告書にも散見される。共通するのは、中国を自由貿易体制に組み込めば「対立」が緩和されるという当初の見込みがあったこと、その見込みが裏切られて苛立っていることである。

3. 経済的威圧とは

「経済のグローバル化」がもたらした各国間の「相互依存関係」を「武器」に変えたのが「経済的威圧」である。その上位概念である「エコノミック・ステイトクラフト¹³（国家による経済工作）」とは、相手国に対して自国に有利なように動いて貰いたいと考えるとき、二国間の話し合い（外交交渉）という王道をとるのではなく、利益による誘導や不利益による圧迫という間接的で一方的な手段を用いることである。このうち不利益による圧迫として軍事的威圧（軍艦による領海横断など）、外交的威圧（外交交渉

⁹ 鈴木一人「検証エコノミック・ステイトクラフト」国際政治 205 号、2022/02 など

¹⁰ USTR, “2017 Report to Congress on China’s WTO Compliance,” 2018/01/19

¹¹ White House, “National Security Strategy 2017,” 2017/12/18

¹² White House, “Remarks: The Chinese Communist Party’s Ideology and Global Ambitions,” 2020/06/26

¹³ 鈴木一人「検証：エコノミック・ステイトクラフト」国際政治 205 号、2022/02 など

の停止など)と並んで経済的威圧(相手国産品の輸入の制限など)が位置づけられる。経済的威圧は「経済のグローバル化」の負の遺産である。尤も、全ての国が好きなときに発動できるという「武器」ではない。二国間の相互依存に不均衡があるという条件が整って初めて、その不均衡を狙い撃ちして発動される。相互依存が均衡していれば、自国による威圧と相手国による対抗措置が拮抗して「圧力」にならないからである。経済的威圧の代表例は、第一次石油危機の際にアラブ産油国が原油供給の制限という手段を用いてイスラエル支援からの撤退を要求した事例¹⁴である。

4. 本稿の構成

伝統的な安全保障が経済分野に波及する一方で、安全保障上の思惑も介在して始まった「経済のグローバル化」が「経済的威圧」という安全保障上の課題をもたらしたというのが現在の状況である。この「現在地」を起点として「経済安全保障」を紐解いていく。最初に、伝統的な安全保障から派生(多義化)した様々な議論を概観して「安全保障」概念がどう使われてきたかを考える(第Ⅲ章)。また、米中対立を経済的威圧と捉えて、米国が威圧に用いる手段の幅広さを確認して対処措置を講ずべき範囲を考え(第Ⅳ章)、また中国が威圧を用いる動機を確認して対処措置を発動するタイミングを考える(第Ⅴ章)。これを受けたわが国における論議の状況(第Ⅵ章)を見た上で、これらを基に経済安全保障について視点の揃った議論を可能にする「土台」について考える(第Ⅶ章)。

Ⅲ. 様々な安全保障

伝統的な安全保障(軍事安全保障)が経済分野に波及したのと平行に、様々な分野でも「安全保障」の名を冠した議論が交わされている。どのような「脅威」を端緒として議論を始めたのか、時間の経過とともに「脅威」の中身がどう変わったのかを確認し、「経済安全保障」を議論する際のポイントを洗い出してみる。

1. エネルギー安全保障

エネルギー安全保障は「石油供給の不安」を契機として議論されてきた。欧州では既に第二次中東戦争(1956年10月)の際に供給不安に見舞われて危機意識を芽生えさせていたが、世界的には第一次石油危機(1973年10月)の際にアラブ諸国が「経済的威圧」を発動したことで、各国の国家的課題に浮上した¹⁵。想定される「脅威」は「国民経済の混乱」であり、更に言えば国民経済は「多くの国民が今までどおりの生活を送るための基盤」と言い換えられる。その意味で「経済安全保障」の一部に位置づけられることが多い。

脅威をもたらす主体は、当初は国家主体(産油国)であったが、米国同時多発テロ(2001年9月)を機に「非国家主体(テロ組織)」が、ハリケーン・カトリナ(2005年8月)による産油施設の破壊を機に「自然災害」がそれぞれ加わった。ここでは、脅威の中身は変わらないものの「脅威をもたらす主体」が拡大している。

¹⁴ 國藤貴之「日本における経済安全保障政策の始まり」慶應 SFC ジャーナル 24 巻 1 号、2024/09 など

¹⁵ 入江一友「エネルギー安全保障概念の展開」日本エネルギー経済研究所、2017/02 など

2. 食料安全保障

食料安全保障は国際的には「穀物供給の不安」を契機として議論されてきた。発端は 1972 年世界食糧危機であり、異常気象により同年の穀物生産が大きく減少したところにソ連・中国の大量買付けが重なって穀物価格が急騰し、先進国・途上国を問わず国民経済が揺れ動いた。わが国でいえば小麦が 3.7 倍、米が 2 倍、飼料穀物が 2 倍、食肉が 1.5 倍に高騰した¹⁶。国連食糧農業機関（FAO）が 1973 年 11 月総会で食料安全保障の定義（基本食料の供給が入手可能な状況にあること）を行い、それを議題とする「世界食糧会議」が 1974 年 11 月に開催された¹⁷。想定される「脅威」が「国民経済の混乱」であるという点でエネルギー安全保障と共通し、やはり経済安全保障の一部に位置づけられることが多い。

その後の食料増産により供給が安定化すると、貧困対策の色彩を帯びて、食料安全保障の定義も「全ての人が基本食料に物理的にも経済的にもアクセスできること」に見直された（1983 年）。更に、生存に必須となる基本食料から食料全般に対象を広げ、また、分量に加えて「安全性」「栄養価」「食事ニーズとその人の好み」といった要件を追加した定義が採択された¹⁸（1996 年）。国際的に見れば「貧困・飢餓の撲滅」から始まった取組みが「食生活における満足」までカバーするようになり、国外起因の脅威への対処から国民ニーズへの対応に広がっている。

3. 総合安全保障

わが国独自の議論として「総合安全保障」がある。1978 年 11 月の自民党総裁選において候補者全員が政策課題として取り上げて注目を集め、そこで勝利した大平正芳首相（当時）が主導して報告書「総合安全保障戦略」（1980 年 7 月）をとりまとめた¹⁹。報告書は「総合」の意味合いについて①対象領域が軍事的脅威・自然災害からエネルギー・食料にまで広がったこと、②用いる手段が軍事的手段から外交・経済協力にまで広がったことを指摘する。その上で様々な分野における安全保障を総合的に調整する（取捨選択・優先順位付け）ことを「総合安全保障」と称する。対象領域の広がりという意味では本章「様々な安全保障」と軌を一にし、手段の広がりという意味では前章で触れた「伝統的な安全保障の経済分野への波及」に近似する。近年は、「経済安全保障」概念に押されて「総合安全保障」概念を用いる機会が減っている。なお、二度にわたる「安保闘争」により安全保障論議がタブー視されていたという当時の時代背景²⁰も踏まえて読み解くことも必要であろう。

4. サイバー安全保障

言葉として既に定着している「サイバーセキュリティ」の中には、国家的な脅威をもたらす、「安全保障」の名を冠して議論しておかしくないものが存在する。軍事関係では戦場におけるサイバー技術の利用やサイバー空間における情報戦などが、政治関係では偽情報を用いた党派対立の煽動などが、経済関

¹⁶ 経済企画庁「昭和 48 年年次世界経済報告」1973/12

¹⁷ 坪田邦夫「食料安全保障：国際社会の潮流再考」農業研究 35 号、2022/12 など

¹⁸ わが国では「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれ入手できる状態」と定義されている（食料・農業・農村基本法 2 条）。

¹⁹ 山口航「総合安全保障の受容」国際政治 188 号、2017/03 など

²⁰ 関西経済同友会「安全保障問題への積極的取組み」は、当該問題に関する欧州調査団の派遣（1978/05）をめぐる「当時、日本では安全保障問題を取り上げること自体が戦後日本社会のタブーの一つであった」と記す。

係ではサイバー攻撃による電力網の無力化などを挙げることができる。これまでは伝統的な安全保障や経済安全保障の一部として取り上げられてきたが、2022年12月発表の「国家安全保障戦略」において「サイバー安全保障」という言葉を用いるようになった²¹。

5. その他の安全保障

外交用語や政治用語として「安全保障」という言葉に重みが出てくると、それにあやかろうとする動きが生じる。活動家や研究者が世間の関心を高めるために、あるいは政治家や官僚が権限・予算を獲得するために、敢えて「安全保障」という名を冠して議論を展開している²²。

(1) 環境安全保障

国際連合・世界環境開発委員会（ブルントラント委員会）がその報告書「Our Common Future」（1987年4月発表）において「持続可能な開発」という提言を行う際に「環境安全保障」概念を用いた²³。この概念の下で、①環境破壊が国家・個人の生存を脅かす、②環境破壊による生産量減少が紛争をもたらす、③資源としての環境を巡る紛争が起きる、④環境破壊で生じた難民が周辺国に押し寄せるといった広範な議論がなされている。脅威が国境を越えて押し寄せること、国際的な取組みを要することなど「安全保障」論議に相応しい要素を備えている。尤も「地球環境問題」という捉え方が一般化して「環境安全保障」の出番が少なくなっている。

(2) 人間の安全保障

国連開発計画の年次報告書「人間開発報告書 1994」（1994年3月発表）は前年の報告書で提唱した「人間の安全保障」の特集を組んだ²⁴。そこでは貧困や社会的抑圧による制約から人々を解放し、その選択肢を広げるという意味で使われ、具体的な取組みとして雇用対策などが挙げられた。内政的な対応を主とする領域に「安全保障」の名を転用した印象を受ける。その後、国内紛争時の人権侵害、国家による人権蹂躪、生態系の破壊、感染症の蔓延など、想定する「脅威」が歯止めなく拡大し、今日では「人権問題」という捉え方が一般化している。

6. 小括

エネルギー安全保障や食料安全保障では、①国民生活を揺るがす国民経済の混乱を「脅威」として捉えていること、②その「脅威」が国外に起因すること、③国際的な取組みを求められることといった共通要素を見出すことができる。この点は経済安全保障を考える上でも参考になる。他方で、エネルギー安全保障では「脅威の主体」が広がり、食料安全保障では「国民ニーズへの対応」まで議論が波及し、どこまでを「安全保障」論議として括るのかという課題も生じている。環境安全保障や人間の安全保障では、「安全保障」という冠を外した議論が主流になっている。

²¹ 「国家安全保障戦略」（2022/12/16 閣議決定）30 頁

²² 落合浩太郎「環境安全保障」172 頁（赤根谷達雄ら『新しい安全保障論の視座』所収、2007/02）など

²³ 各国政府は軍事的な安全保障に熱心でありながら環境危機が政治不安・国際緊張などの安全保障上の脅威をもたらすことを軽視していると指摘する（ブルントラント委員会報告書 21-23 項）。

²⁴ 栗栖薫子「人間の安全保障」119 頁（赤根谷達雄ら『新しい安全保障論の視座』所収、2007/02）など

IV. 米国の対中威圧

米国が 2018 年以降に繰り出している広汎な対中制裁は「経済的威圧」の側面を持つ。当初は通信インフラにおける中国依存に対する危機感を背景としたが、不当な技術窃取に対する警戒、周辺国への威圧に対する警戒、中国企業支援が軍事力強化に繋がるという不信など問題意識が広がるのと足並みを揃えて、制裁の範囲の拡大と深化が進んでいる。経済安全保障を「威圧に備えること」と捉えた上で「備えるべき威圧」を概観する。

1. 対中認識の変化

通信インフラにおける中国依存に問題意識を表明したのは米国下院インテリジェンス委員会である。同委員会が 2012 年 10 月に発表した報告書²⁵は①重要インフラに係るシステムが通信網に依存していることから通信網の混乱は米国の暮らしの全ての面で破壊的影響を及ぼす、②セキュリティ上の脆弱性は広範であり国家によるサイバースパイ攻撃に及んでいる、③スパイ活動の脅威をもたらす政体、例えば中国と企業が繋がっている場合、その企業の製品に注意を払うべきであるとする。直接的な批判を避けるスタンスが窺える。

第一次トランプ政権（2017 年 1 月発足）は、かなり直截な批判を行うようになっていく。中国への技術移転を強要している問題で調査を要求した大統領覚書²⁶（2017 年 8 月）では「中国は米国の技術・知的財産権を中国企業に移転するよう推奨・要求するような法令・政策・慣行を実施し、又は現実に行動に移している」という認識を示す。国家安全保障戦略 2017²⁷（2017 年 12 月）では米国の価値・利益と相容れない世界を作ろうとする「修正主義国家」と位置づけ、中国は、経済手段（利益供与と制裁）、影響力工作、軍事威圧を駆使して自らの政治・安全保障目標を周辺国に受け入れさせようとする、インフラ投資・通商戦略を駆使して地政学的野望を強め、南シナ海の軍事要塞化により航海の自由、周辺国の主権、地域の安定性を危険に晒し、軍事的近代化により米国の地域への関与を制限して自国の影響力を強めたいとしていると評価する。ペンス副大統領演説²⁸（2018 年 10 月）では中国が経済力を乱用し、米国の技術を盗み、中国の発展を助けてきた米企業をいじめ、近隣諸国を脅かし、南シナ海を軍事拠点化していると非難して、その後の対中制裁の口火を切った。

2. 個別の対中制裁

伝統的な安全保障において政策手段であった「輸出管理」や「技術流出規制」に加えて、本来は国内産業保護を目的とする「輸入規制」を転用する、国境を跨る資金の移動に着目した「投資規制」を導入するといった形で政策手段の「拡大と深化」を進めている。

²⁵ House Permanent Select Committee on Intelligence, *Investigative Report on the US National Security Issues Posed by Chinese Telecommunication Companies Huawei and ZTE*, 2012/10/08

²⁶ Presidential Memorandum, *Addressing China's Laws, Policies, Practices, and Actions Related to Intellectual Property, Innovation, and Tech*, 2017/08/14

²⁷ White House, *National Security Strategy 2017*, 2017/12/18

²⁸ Hudson Institute, *Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China*, 2018/10/04

（１）輸入規制

米国から見た輸入（中国から見た輸出）の規制は、中国製品を米国市場から締め出す効果を持ち、規制手段として輸入禁止や関税賦課がある。このうち輸入禁止は人権侵害（強制労働）により生産された中国産品に対して行われている（ウイグル強制労働防止法²⁹）。国内産業保護を目的とすることの多い関税賦課は、トランプ政権下では「外交上の武器」として用いられている。例えば、中国への技術移転の問題に係る大統領覚書（上記 1 参照）は、実際には関税賦課（2018 年 7 月～）に形を変えて実行された³⁰。当時、世界市場を席卷していた中国製通信機器（華為技術＝ファーウェイと中興通訊＝ZTE）に対しては、政府調達からの排除（2019 年国防権限法³¹：2018 年 8 月成立）、政府補助金による購入の禁止（安全で信頼できる通信ネットワーク法³²：2020 年 3 月成立）、民間購入全般の禁止（大統領令³³：2019 年 5 月発令）、国内販売のための製品認証の拒否（安全機器法³⁴：2021 年 11 月成立）といった措置が講じられている。通信サービス分野でも新規事業免許の却下³⁵（2019 年 5 月）や既存免許の取消³⁶（2021 年 10 月～）が行われている。TikTok 禁止法³⁷（2023 年 4 月成立）に見られるように自国民のデータを吸い上げるスマホ・アプリにも警戒の目が及んでいる。

（２）輸出規制

米国から見た輸出（中国から見た輸入）の規制は、中国企業の製造プロセスを阻害する効果を持ち、規制手段として安全保障貿易管理（上記Ⅱ－１参照）の枠組みが使われている。規制対象には物資の輸出だけでなく技術の移転も含まれる。実際の規制は、許可を得なければ輸出できない相手企業のリスト（エンティティリスト）に中国企業を掲載する（例えばファーウェイを 2019 年 5 月に掲載³⁸）形をとることが多い。枠組みを「転用」していることはリスト掲載理由の拡大に見られる³⁹。「最終的に軍事利用される懸念」「米国国防産業のサプライチェーンへの悪影響」といった本来の軍事的な理由に加えて、「人権侵害への加担」を理由に 2019 年 10 月に監視機器メーカーを⁴⁰、「国際的に非難される行為への加担」を理由に 2020 年 8 月に南シナ海の軍事拠点を建設した企業を⁴¹、「企業秘密窃取への加担」を理由に 2020 年 12 月に大学やその関連企業を⁴²それぞれ掲載する事例が出ている。また、軍事的な理由に「先

²⁹ JETRO「バイデン米大統領、新疆ウイグル自治区の禁輸法案に署名」2021/12/24。国土安全保障省が対象企業リスト（UFLPA リスト）を作成して当該企業からの輸入を原則として禁止している。

³⁰ 第一次（2018/07/06 開始）818 品目、第二次（2018/08/23 開始）279 品目、第三次（2018/09/24）5,745 品目、第四次（2019/09/01 開始）消費財に拡大

³¹ CISTEC「米国国防権限法 2019 の概要」2018/09 など

³² JETRO「トランプ米大統領、米国通信ネットワークを外国の脅威から保護する法案に署名」2020/03/16 など

³³ JETRO「トランプ政権がファーウェイへの輸出を規制対象に」2019/05/16 など

³⁴ JETRO「バイデン米大統領、中国の通信 5 社認証禁止法案に署名」2021/11/15 など

³⁵ JETRO「米連邦通信委員会、中国移动の米国市場参入を却下」2019/05/10 など

³⁶ 米国通信当局は 2021/10/26 に中国電信（チャイナテレコム）免許を、2022/01/27 に中国聯合網絡通信（チャイナユニコム）免許を、2022/03/16 にパシフィックネットワークスとコムネットの免許をそれぞれ取り消した。

³⁷ 北村弥生「アメリカ：TikTok 禁止法の制定」国会図書館外国の立法 300-1 号、2024/07 など

³⁸ JETRO「トランプ政権がファーウェイへの輸出を規制対象に」2019/05/16

³⁹ CISTEC「米中緊迫下における米国諸規制についての QA 風解説」（2020/09）

⁴⁰ JETRO「米商務省、中国の自治体や企業など 28 団体を輸出規制対象に追加」2019/10/09

⁴¹ JETRO「米政府、南シナ海での違法行為を理由に中国企業 24 社を輸出管理対象に追加」2020/08/27

⁴² CISTEC「米国大統領選後に打ち出された米議会・政府による対中規制・政策及び中国側の措置」2021/01/05

端技術開発」を加えて、スーパーコンピュータ⁴³、量子⁴⁴、AI 半導体⁴⁵に関連する企業を掲載している。なお、米国の輸出規制は、米国原産の製品や技術を組み込んだ製品を外国間で輸出入する場合にも適用する（再輸出規制）ことになっており、わが国を含む海外企業は、対米貿易だけでなく貿易全般に目配りする必要がある。

（３）技術流出規制

中国はその産業政策である「中国製造 2025」を達成するために米国技術を欲しがっており、技術移転を政府主導で推し進めているというのが米国の認識である。USTR 報告書⁴⁶（2018 年 3 月）は、そうした認識を示した上で①米国企業が中国事業を展開する際に現地資本との合併を義務づけ、あるいは許認可権限を駆使して技術移転に誘導する、②米国企業が中国企業と技術移転契約（輸出規制の対象）を結ぶ際に圧力をかけて自国有利な条件に誘導する、③技術獲得を目的とする米国企業の買収や投資を中国政府が指示・主導する、④技術窃取を目的とするサイバー攻撃に中国政府が関与する、といった事例を掲げる。そこで、米国政府は、関税賦課などの圧力をかけて「不透明な慣行」の是正を要求するほか、先端技術を取り扱うアカデミアへの締め付けを行っている⁴⁷。中国人研究者・留学生に対するビザ発給の制限、技術窃取の実行者に対する刑事摘発、大学に対する管理強化の要求、研究資金の出し手に係る情報開示の義務づけなどである。

（４）中国から米国への投資

殆どの国は、外国資本を受け入れる際、国内産業の保護、安全保障リスクの回避など様々な理由からその受入れを拒絶し、あるいは条件を付す枠組み（対内直接投資規制）を有している。既に枠組みを有していた米国は、2018 年 8 月に規制を強化し（外国投資リスク審査現代化法⁴⁸）、企業投資にあつては企業支配に至らない規模のものまで規制範囲を広げ、また不動産取引、技術投資などを規制対象に加えた。また、2022 年 9 月に大統領令⁴⁹を発して、米国のサプライチェーンの強靱性、米国の技術的先進性、米国人機微データの保護などを重点的に審査するよう命じた。実際の発動事例も増えており、中国系投資ファンドであるキャニオンブリッジによる半導体製造ラティス買収（2017 年 9 月買収禁止⁵⁰）、中国資本の入っている半導体製造ブロードコムによる同業クアルコム買収（2018 年 3 月買収禁止⁵¹）、中国アプリ企業バイトダンスによる同業ミュージカリー買収（現在の米国 TikTok、2020 年 8 月売却命令⁵²、

⁴³ CISTEC 「バイデン政権発足後の米中の規制動向及び留意点に関する QA 風解説」 2021/04 など

⁴⁴ 日本経済新聞「米、中国 8 社に禁輸 量子コンピューターの軍事利用で」 2021/11/25 など

⁴⁵ JETRO 「米商務省、中国の AI 半導体関連企業などを輸出管理対象に追加」 2022/12/16 など

⁴⁶ USTR, “Findings of the Investigation into China’s Acts, Policies and Practices related to Technology Transfer, Intellectual Property and Innovation” 2018/03/22

⁴⁷ 瀧澤和子「米国における技術流出防止のための研究者への規制」国会図書館、2022/03/25 など

⁴⁸ 2018/08/13 成立、2020/02/13 施行。渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資法の改正とデータ保護」日立総研レポート 13-4 号、2019/02 など。

⁴⁹ White House, “EO14083: Ensuring Robust Consideration of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States,” 2022/09/15

⁵⁰ ロイター「中国政府関連ファンドの米ラティス買収、トランプ大統領が阻止」 2017/09/14

⁵¹ ロイター「トランプ氏、大統領令でブロードコムによる米クアルコム買収を阻止」 2018/03/13

⁵² 日本経済新聞「米大統領、バイトダンスに『TikTok』売却を正式命令」 2020/08/15

係争中) などがある。不動産取引でも軍事施設周辺の不動産の購入を禁止した事例⁵³がある。

(5) 米国から中国への投資

自国の企業・個人による海外投資を規制する国は少ない中、米国は様々な規制を導入している。第一に中国軍関連企業への投資の禁止がある。米国発の資金がそれら企業に流入してその成長に貢献することが安全保障上のリスクを高めるという考え方である。開示情報が限られる中国企業について軍関連か否かという識別が難しく、米国財務省が「軍事企業リスト」を発表している。これは、軍関連企業の株式の売買を禁止する大統領令⁵⁴ (2020 年 11 月) に基づいて禁止対象を明確にするものだが、2021 年 1 月の大統領令⁵⁵は株式保有の禁止 (保有株式の売却命令) に踏み込んだ。なお、一部の中国企業がリスト掲載の差止命令を裁判所から勝ち取ったことから大統領令の差替⁵⁶ (2021 年 6 月) が行われている。第二に米国で上場している外国企業に「外国政府の支配・管理下でないこと」の立証責任を課す枠組み (外国企業説明責任法⁵⁷: 2020 年 12 月成立) がある。当該企業が政府の思惑に従属して株主軽視の動きを起こす懸念について注意を喚起するもの (国内投資家保護) と言える。この枠組みの一部として、監査法人を監督する米国機関 (上場企業会計監視委員会: PCAOB) が現地監査法人の調査・検査を完全には実施できない国・地域を認定し、その状態が 3 年連続で続いた場合に当該国・地域の企業の証券取引を禁止する条項が含まれている⁵⁸。第三に「懸念国における安全保障技術・製品に対する米国発の投資」を規制する動きがある。該当する投資を届出制の下に置き、深刻な脅威をもたらす投資を禁止するというもので、2023 年 8 月大統領令⁵⁹に基づき米国財務省が「対外投資規制プログラム⁶⁰」を制定し、2025 年 1 月から施行された⁶¹。

3. 対中制裁の全体像

多岐に渡る米国の対中制裁は「経済的手段」を用いているという点で共通するものの、規制を個別に見ていくとその目的や対象は様々に分かれており、全体像を見難くしている。しかし、経済安全保障を「経済的威圧に備えること」と捉えると、威圧の全体像を把握して網羅的に「備え」を講じることが重要になる。分類方法を工夫して全体像を概観する。

(1) 規制目的

規制目的は、①伝統的な安全保障 (相手国の軍事力向上を抑止する) を目的とするもの、②自国経済

⁵³ JETRO「バイデン米大統領、中国企業による米軍施設近隣不動産の購入を禁止、CFIUS の勧告受け」2024/05/14

⁵⁴ JETRO「トランプ米大統領、中国企業 31 社への証券投資を禁じる大統領令に署名」2020/11/16

⁵⁵ White House, “EO13974: Amending EO 13959 Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Communist Chinese Military Companies,” 2021/01/13

⁵⁶ JETRO「バイデン米大統領、証券投資を禁止する中国企業の対象範囲を拡大、59 社を指定」2021/06/07

⁵⁷ CISTEC「米国大統領選後に打ち出された米議会・政府による対中規制・政策及び中国側の措置」2021/01/05

⁵⁸ 同法を圧力として PCAOB は中国証券当局と協議し、2022 年 12 月に合意を勝ち取った。PCAOB, “PCAOB Secures Complete Access to Inspect, Investigate Chinese Firms for First Time in History,” 2022/12/15

⁵⁹ White House, “EO14105: Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern,” 2023/08/09

⁶⁰ US Treasury Department, “Treasury Issues Regulations to Implement Executive Order Addressing U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern,” 2024/10/28

⁶¹ 日本経済新聞夕刊「対中投資規制 1 月発効、米政府、AI や半導体対象」2024/10/29

の弱点（脆弱性）を克服しようとするもの（狭義の経済安全保障）、③国内産業や国内投資家を保護しようとするもの、④他国で行われる人権侵害（強制労働など）を抑止しようとするものに分けることができる。個別の制裁を規制目的で分類すると《図表 2》のようになる。なお、目的と手段が一致する制裁がある一方で、規制手段を本来とは別の目的（思惑）で使っている事例も散見される。

《図表 2》規制目的で見る対中制裁

規制目的	制裁手段
軍事力強化の抑止	・ 輸出規制 ・ 技術流出規制 ・ 中国から米国への投資の規制 ・ 米国から中国への投資の規制
自国脆弱性の解消	・ 中国製通信機器への輸入規制 ・ 中国通信事業者への事業免許規制 ・ 中国製アプリへの利用規制
自国産業・投資家の保護	・ 関税賦課 ・ 米国から中国への投資の規制
人権侵害の抑止	・ 中国産品への輸入規制 ・ 輸出規制

（出典）SOMPO インスティテュート・プラス作成

（2）規制対象

規制対象を企業の経営資源（ヒト・モノ・カネ・データ）、業務プロセス（開発・製造・販売）、資産形態（資金の流れと資産の保有）で分類すると《図表 3》のようになる。企業活動を網羅的に規制していることが見て取れる。

《図表 3》規則対象で見る対中制裁

経営資源	業務	制裁手段
ヒト	開発	・ 輸出規制（技術移転） ・ 技術流出規制
モノ	製造	・ 輸出規制（物資・技術移転）
	販売	・ 輸入規制（輸入禁止・関税賦課） ・ 輸入規制（政府調達排除、民間購入規制、事業免許規制）
カネ	資金フロー	・ 輸入規制（輸入禁止・関税賦課） ・ 輸入規制（政府調達排除、民間購入規制、事業免許規制）
	保有資産	・ 米国内資産の凍結（ウイグル人権法）
データ	技術データ	・ 輸出規制（技術移転）、技術流出規制
	個人データ	・ 通信機器、通信事業者、アプリ規制

（出典）SOMPO インスティテュート・プラス作成

4. 小括

経済安全保障を「経済的威圧に備えること」と捉えた上で米国による経済的威圧の全体像を見ると、その「備え」は企業活動全般を網羅する必要があることになる。物資（輸出入）、技術（データ流出）、資金（対内投資・対外投資）、人的交流という経営資源の全てを、また、開発、製造、販売という業務プロセスの全てを網羅して「備え」を準備する必要がある。その際には経営体力を勘案して優先順位を付けて実行することも重要になる。

V. 中国の対外威圧

中国は、米国による制裁に対抗して同等・同量の対米制裁を発動している。これとは別に、自国の意に沿わない行動をとった国に対して経済的威圧を行っていると言われる（威圧であることを否定することが多い）。「威圧」の中身を押さえた上で、何をトリガーとして発動されるのか（相手の関心を知る）を概観する。経済安全保障を「経済的威圧に備えること」と捉えると、これらの事例から備えるべき「威圧」のトリガーが見えてくる。

1. 経済的威圧の手段

経済的威圧と報じられる手段は、①外交的な意思表示（不満の意の表明など）、②外交活動（外交交渉・経済交流活動など）の停止、③交易（輸出・輸入）の制限（交易の量的な絞り込みなど）、④人的交流の制限（ビザ発給停止、渡航警告など）、⑤不買運動が主なものになる。

そのうち「交易制限」は、相手国の産品が自国向け輸出に依存している場合に（自国から見た）輸入制限を課し、相手国が自国産品に依存している場合に（自国から見た）輸出制限を課す。具体的には、輸出入に必要な許認可を差し止める、通関手続を煩雑にして物資を滞留させるといった手段が報じられている。「人的交流」は、相手国が自国民の観光需要に依存している場合に、自国民に対して渡航上のリスクを喚起する、自国旅行代理店に観光ツアー停止を働きかけるといった手段が報じられている。「不買運動」は、大衆が相手国への反感に基づいて自発的に起こすことが多いが、メディアによる煽動を放置して不買運動の拡大に繋げることがあり、後者は威圧になる。

2. 経済的威圧の事例

経済的威圧を発動するトリガーとして(1)領土問題、(2)内政干渉の排除、(3)自国批判への対抗、(4)国防問題、(5)自国企業の保護があり、この分類に基づいて具体的な事例を概観する。なお、詳細は《図表4》を参照されたい。経済的威圧は、その意図する結果（相手国の行動の変容）を得られないことが多く、国際的な反発を招くなどの副作用が目立つことから、沈静化に向かっているようである。

《図表4》中国による経済的威圧の事例

区分	時期	対象国	トリガーと威圧措置の概要
領土	2010/09	日本	尖閣諸島付近で操業中の中国漁船が日本巡視船に体当たりして船長が逮捕された 中国外務省は「更なる対応を取る権利を保留する」と警告した ハイレベルの外交交渉や代表団派遣を中止した レアアース輸出を停止した
領土	2012/09	日本	東京都知事が2012年4月に尖閣諸島購入で合意と発表し、日本政府は政府購入に切り替え、同年9月に購入を実行した 中国外務省は「必要な措置をとる」「全ての結果は日本が負う」と警告した 高官級の代表団派遣を中止した 200都市で200万人が参加した反日デモが発生した 主要な税関当局が日本からの輸入品の通関検査を厳格化した
領土	2012/04	フィリピン	スカボロー礁付近で操業中の中国漁船をフィリピン海軍が拿捕し、駆け付けた中国監視船と睨み合う事態に繋がった 中国検疫当局がフィリピン産バナナに対する検疫強化を認めた 中国政府はフィリピン渡航警告を発し、全ての旅行代理店にツアーキャンセルを呼びかけた

区分	時期	対象国	トリガーと威圧措置の概要
領土	2013/01	フィリピン	フィリピンが中国の領有主張について国際仲裁裁判所に申立を行った 中国主催の中国ASEAN博覧会へのアキノ大統領招待を撤回した
領土	2014/02	フィリピン	中国監視船がフィリピン漁船に放水してフィリピン国内に反中感情が高まった 中国政府はフィリピン渡航警告を発した
領土	2016/07	オーストラリア	オーストラリア外相が中国の領有主張を否認した国際仲裁裁判所判決の遵守を当事国に呼びかけた 中国政府はオーストラリア産牛乳・乳製品の検疫強化を発表した
領土	2017/11	パラオ	中国の働きかけで台湾と断交する国が増える中でパラオは台湾国交を継続した 中国政府がパラオ向け観光ツアーを禁止し、中国観光客が2割減となった
領土	2019/10	チェコ	中国が台湾領有主張の受入を要求し、反発したプラハ市は北京市との姉妹都市協定を破棄した 中国大使館は「二国間関係にマイナスの影響を与える」と表明した 中国政府はチェコ渡航警告を発した 中国輸入業者がチェコ製ピアノの発注を相次いで取り消した
領土	2020/04	オランダ	オランダが台湾に置く出先機関を格上げ（在台弁事処）した 国営メディアは医薬品輸出の停止を求めるソーシャルメディアの意見を紹介するとともに、オランダ製品ボイコット、オランダ渡航取消を呼びかけた
領土	2020/06	チェコ	チェコ上院議長が台湾訪問を表明した（死去のために実現はしなかった） 中国大使館は「チェコ企業が（台湾訪問の）コストを負う」という文書を発した 中国政府はチェコ渡航警告を発した 中国輸入業者がチェコ製ピアノの発注を相次いで取り消した
領土	2021/07	リトアニア	リトアニアが台湾の出先機関の格上げ（台湾代表事務所）を認めた 中国外務省は「潜在的な影響を受けることになる」と表明した リトアニア産食品の輸入承認の停止、リトアニア製品の関税封鎖、中国からの原材料供給の停止などが報じられた 中国政府はリトアニア産牛肉・乳製品・酒類の輸入を禁止した
内政	2010/10	ノルウェー	ノーベル賞選考委員会（在ノルウェー）が中国の民主活動家に平和賞を授与した 中国政府が「二国間関係を損なう間違いである」と表明したと報じられた 外交交渉の中止、ノルウェー産サーモンの輸入制限、ノルウェー元首相の入国ビザの拒否、乗継時ビザ免除特典からのノルウェー排除などが報じられた サーモン輸出は6割強減少した
内政	2012/05	イギリス	キャメロン英首相がダライ・ラマ氏と面会した 中国全人代の前委員長は訪英を取り止め、「重大な結果」に言及した
内政	2016/09	欧州連合	欧州議会外務委員会がダライ・ラマ氏に演説の機会を提供した 中国外務省は「我々は正しい選択を行うであろう」と表明した
内政	2016/11	モンゴル	モンゴル政府がダライ・ラマ氏の訪問を受け入れた 財政危機にあったモンゴルとの融資・投資交渉を中止し、モンゴル産鉱石に対して高額の手数料を課した モンゴル政府は翌月、謝罪を表明した
内政	2019/07	イギリス	香港で民主化デモが拡大する中、ハント英外相は高度な自治の約束を中国が守ることを望むと表明した 上海・ロンドン重複上場を認める「ストックコネクト」が一時的に停止された
内政	2019/08	ドイツ	ドイツ連邦議会の2つの委員会が中国訪問を発表したが、中国人権批判を繰り返す議員も参加予定であった 中国政府は議員団に対する入国ビザ発給を拒否した
内政	2019/11	スウェーデン	スウェーデン民間団体が香港の書店経営者に「言論・出版の自由賞」を授与し、授与式に同国文化相が出席した 中国大使館は「スウェーデン政府が結果に責任を負う」と表明した 中国企業の代表団のスウェーデン訪問、政府間の通商交渉の延期が報じられた 中国大使は文化交流と経済・貿易協力に関する追加の制限について警告した
内政	2020/06	イギリス	中国が香港国家安全維持法を制定したことを受けてジョンソン英首相は香港市民に対する英市民権付与の拡大を表明した 中国外務省は「結果」がもたらされると言及した
内政	2020/07	ドイツ カナダ	中国が香港国家安全維持法を制定したことを受けてドイツとカナダは相次いで香港との犯罪人引渡条約の停止を表明した 中国外務省と現地大使館は「行動をとる権利」に言及した

区分	時期	対象国	トリガーと威圧措置の概要
外圧	2018/06	オーストラリア	オーストラリア連邦議員が中国企業の経済的援助を受けて中国寄りの発言をしていた事件を契機として外国干渉阻止法が制定された オーストラリア産ワイン・牛肉が中国税関で大量に滞留していると報じられた 複数のジャーナリストが入国ビザ発給を拒否されたと報じられた オーストラリア政府の主催する中国でのビジネス・イベントが中止に追い込まれた
外圧	2020/04	オーストラリア	オーストラリア政府は新型コロナウイルス感染源の調査を要求した 中国大使は「中国人民が失望している」と言及した 中国当局はオーストラリア産大麦・ワインに反ダンピング課税を課した 中国当局はオーストラリア精肉加工業者4社からの輸入を禁止した 中国当局はオーストラリア渡航警告を発した 石炭、鉄鉱石、銅鉱石、綿花、ロブスターの輸入についても報じられた
国防	2016/07	韓国	韓国政府は在韓米軍による迎撃ミサイルTHAAD配備を容認した 中国外務省は「必要な措置をとる、その結果は米国と韓国が負う」と表明した 韓国人向けビザ発給の制限、中国旅行代理店への訪韓ツアー削減要請、韓国芸能人ツアーの中止、配備地を提供したロッテへの当局いやがらせなどが報じられた 中国人観光客が半減し、韓国自動車メーカーの中国売上も半減し、ロッテグループの中国店舗の閉鎖が半年以上も継続した
企業	2018/08	オーストラリア	中国・華為技術がオーストラリア5G網から排除されたと発表した 中国当局は「損害を被るのはオーストラリアである」と表明した オーストラリア産石炭の通関手続の停滞が報じられた オーストラリア連邦議会の議員2人が入国ビザを拒否された
企業	2018/12	カナダ	カナダ当局は華為技術の孟晩舟副会長を逮捕した 中国政府はカナダ産キャノーラ、食肉の輸入許可を取り消した カナダ産大豆、エンドウ豆、豚肉について通関手続の停滞が報じられた 中国大使館はカナダ渡航警告を発した
企業	2020/10	スウェーデン	スウェーデン政府は国内5G網から華為技術を排除することを決定した 中国外務省は「二国間協力とスウェーデン企業への悪影響」に言及した エリクソン社の5Gモバイルの中国市場シェアが11%から2%に急落した
企業	2022/03	ノルウェー	ノルウェー政府年金基金は人権侵害リスクを理由に中国・李寧の株式を売却した 中国外務省は同国が「不必要な損失」を被る可能性があると表明した
個人	2014/06	カナダ	カナダ当局は中国人実業家をハッキング容疑で逮捕した 中国当局は中国在住カナダ人を捜査中であることを発表した
個人	2018/09	スウェーデン	スウェーデンのホテルが理不尽な要求を繰り返す中国人観光客を追い出した 中国大使館と中国外務省は「更なる行動をとる権利を留保する」と表明した 中国大使館はスウェーデン渡航警告を発した スウェーデンの新聞社・放送局の記者数名が中国入国ビザを拒否された 国営メディアはスウェーデン企業製品のボイコットを報じた

(出典) オーストラリア戦略政策研究所「中国共産党の威圧外交」(2020年8月)と「中国の威圧外交に対抗する」

(2023年2月)よりSOMPOインスティテュート・プラス作成

(1) 領土問題

中国は1950年代に南シナ海⁶²(九段線)において、1970年代に東シナ海⁶³(尖閣諸島)において公式な領有権主張を開始し、2010年代以降、自国主張にそぐわない動きがあると「経済的威圧」を発動している。東シナ海問題では、日本の巡視船に体当たりした中国漁船の船長を逮捕した事案(2010年9月)、日本政府が尖閣諸島を地権者から購入した事案(2012年9月)で「威圧」が認められた。南シナ海に関しては、スカボロー礁を巡ってフィリピン軍艦が中国監視船と対峙した事案(2012年4月)においてフィリピン向けの「威圧」が、また、中国の領有主張に係る国際仲裁裁判所判決(2016年7月)の遵守をオーストラリアが呼びかけた事案において同国向けの「威圧」があったとされる。

⁶² 飯田将史「南シナ海問題における中国の新動向」防衛研究所紀要10巻1号、2007/09など

⁶³ 外務省「尖閣諸島について」など

「一つの中国」政策が領有問題を含むのが争われている台湾に関しては、台湾向けの「威圧」とは別に、その友好国に向けた「威圧」が報じられている。台湾との国交を継続するパラオに対し観光ツアーを停止し（2017年11月）、上院議長が訪台したチェコに対し渡航中止を勧告し（2020年8月）、台湾在外公館の名称の格上げを容認したオランダに対し不買運動や渡航中止を呼びかけるネット上の世論を放置した（2020年4月）。正式な外交施設を台湾に設置すると発表したリトアニアに対する「威圧」（2021年8月～）は広範かつ長期のものとなり、欧州連合が「反経済的威圧措置規則」（下記《コラム2》参照）を制定する契機となった。

（2）内政干渉の排除

欧米を中心とする各国が普遍的な価値（言論の自由、人権の尊重）を損なっていると批判し、中国が内政干渉であると反発する問題がある。言論でいえば国内の民主化運動の抑圧であり、地域でいえば香港、チベット、ウイグルである。これらの問題について中国の主張にそぐわない動きをする国に対して「経済的威圧」が報じられている。

ノルウェーを本拠とする選考委員会が中国民主活動家に対するノーベル平和賞を授与（2010年10月発表）すると、同国産サーモンの自国輸入を制限し、実際に輸出量の激減が確認されている。チベット問題ではダライ・ラマなどの亡命政権関係者の訪問を受け入れた国がターゲットとされている。訪問を受け入れたモンゴル（2016年11月）、首相面談を設定したイギリス（2012年5月）、議会演説を受け入れた欧州連合（2016年9月）、亡命政権幹部と面談したチェコ（2022年4月）に対する「威圧」が報じられた。香港問題では中国政府に批判的な香港の書店経営者に対して民間表彰を行ったスウェーデン（2019年11月）、香港民主化デモに好意的スタンスをとったイギリス（2019年6月）に対するものがある。中国が2020年5月に香港国家安全保障法制を整備する方針を打ち出し、これに対抗して制裁措置を講じたカナダとドイツに対しても報復を示唆する声明を発表している。ウイグル問題では、人権侵害批判を繰り返すドイツ連邦議員が参加する議会ベースの訪中団の入国を拒否した（2019年8月）。また、欧州連合とイギリスが人権侵害を理由として対中制裁を開始したことを受けて、中国は同内容の対抗措置を講じた（2021年3月）。

（3）自国批判への対抗

他国において中国批判が高まった場合に当該国に対して「経済的威圧」を発動することがある。

中国の団体や中国系企業から経済的援助を受けていたオーストラリア連邦議員が中国寄りの発言をしていたことが発覚して「外国干渉排除法案」（2017年12月提出）の審議が始まり、政界での中国批判が高まったタイミングで、中国による「威圧」が報じられた。また、オーストラリアが新型コロナウイルスの調査の要求を行った（2020年4月）際の威圧事例もある。ノルウェー年金基金が人権侵害リスクを理由として中国スポーツウェア企業を投資対象から外す（2022年3月）と、中国は「その決定が不必要な損失をもたらす」という声明を発表した。

（４）国防問題

近隣国の防衛力の強化に対抗して「経済的威圧」を発動することがある。

韓国が在韓米軍への高高度防衛ミサイル（THAAD）配備に同意した（2016年7月）タイミングで、韓国観光ツアーの中止、韓国芸能人の中国ツアーの中止、韓国製自動車の不買運動などが報じられた。また、THAAD 配備の用地を提供したロッテに対して中国店舗への一斉消防点検の実施、消防不備を理由とする営業停止処分などがあり、実際に9割近くの店舗が休業に追い込まれた。

（５）自国企業の保護

他国が自国企業を狙い撃ちした措置を講じた場合に当該国に「経済的威圧」を発動することがある。

カナダ司法当局が中国通信機器メーカーである華為の副会長を拘束した（2018年12月）タイミングで、在留カナダ人の拘束、カナダ産キャノーラに係る輸入許可の取消、輸入禁止処分、カナダ渡航に関する注意喚起が起きている。また、米国が各国通信網から中国製機器の排除を呼びかけたことに呼応した国に対する「威圧」事例もある。実際に排除を決定したオーストラリア（2018年8月決定）に対して同国産石炭の中国通関の停滞が報じられ、スウェーデン（2020年10月決定）に対して同国製情報端末の不買運動が起き、市場シェア急落に繋がった。最終決定に至らなかったドイツ、フランス、イギリスに対しても報復を匂わせる声明を発表している。

なお、理不尽な要求を繰り返す中国人観光客をホテルが追い出したことを受けてスウェーデンに「威圧」を加えた事例（2018年9月）もあり、「自国企業」に加えて「自国民」保護も動機となる。

《コラム2》経済的威圧に対抗する動き

欧州委員会は2021年2月に発表した通商戦略⁶⁴において「EU企業を不当な貿易慣行から守るための法的手段」を検討するとし、同年12月に「反経済的威圧措置規則⁶⁵」案を発表した。同規則は2023年11月に成立し、翌月から施行された。同規則は「経済的威圧」を①EU又は加盟国が特定の行為を行い、又は行わないようにすることを目的として、②貿易・投資に影響する措置を適用し、又は適用すると威嚇することと定義する。この問題はG7でも取り上げられ、2022年9月の貿易大臣声明⁶⁶「貿易関連の経済的威圧の行使を懸念」、2023年5月の首脳声明⁶⁷「経済的依存関係を武器化する試みが報いを受けるよう協働する」といった意思表示に繋がった。

3. 小括

殆どの事例において政府がトリガーを引き、民間企業が巻き込まれるという展開を辿る。民間企業としては、トリガーを引かないように管理する術がなく、むしろトリガーが引かれかねない状況に即座に対応できるように備える必要がある。

経済的威圧を発動するトリガーのうち「領土問題」と「国防問題」は伝統的な安全保障の領域に属す

⁶⁴ European Commission, “Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” 2021/02/18

⁶⁵ 西村あさひ「EU 経済的威圧措置を抑制するための規則の採択」（2023/11/06）など

⁶⁶ 「G7 貿易大臣声明（2022/09/15）」（外務省 HP）

⁶⁷ 「経済的強靱性及び経済安全保障に関する G7 首脳声明（2023/05/20）」（外務省 HP）

る。これらをトリガーとする「経済的威圧」にあつては破壊力のある手段が選ばれる傾向にあり、また「軍事的威圧」が併用されることが多い。自国の主権に関わる「内政干渉」も、影響力の大きい威圧手段が選ばれる傾向（軍事的威圧の併用はない）にあり、企業としても備える必要性が高い。他方で「自国批判」や「自国企業への攻撃」については、不満の表明など軽微な手段に止めることが多い。また、どのような批判やどのような攻撃があれば「威圧」を発動するかという「発動基準」の推測も困難な状況にある。その意味で「自国批判への対抗」や「自国企業の保護」については、備える必要性及び見極める難易度の両面に難点がある。

VI. わが国の経済安全保障法制

安全保障貿易管理（上記Ⅱ－1 参照）は、伝統的な安全保障（軍事安全保障）を目的として経済的手段を使うものである。従来は物資を管理することに重点があったが、軍事力向上における技術の貢献が増えるにつれて技術の管理のウェイトが高まっている。この点について、外国において技術を提供する取引、技術保有企業の買収（対内直接投資）に対する規制が整備され、また、技術情報を含む安全保障情報の保護に関する枠組みが構築されている。また、経済安全保障に特化した枠組みとして 2022 年 5 月に「経済安全保障推進法」が制定された。こうした伝統的な安全保障と経済安全保障の交錯についてわが国の法制動向を題材に概観する。

1. 安全保障物資・技術の管理

わが国における安全保障貿易管理は、畑違いに見える外国為替及び外国貿易法（外為法）に基づいて行われている。伝統的な安全保障に関しては、貨物の輸出（48 条）、対外直接投資（23 条）、技術提供取引（25 条）、対内直接投資（27 条）に関する定めを置く。ウェイトが高まっている技術流出対策について概観する。

技術提供取引に関しては、それまで居住者から非居住者への技術提供を規制していたが、2009 年改正⁶⁸により「特定国での提供を目的とする取引」全般に規制対象を広げ（提供元や提供先で限定しない）、また、技術情報を記録した記憶媒体の持ち出しやインターネット送信にも規制を及ぼした。2021 年改正⁶⁹（通達改正）により外国政府・外国法人の強い影響下にある居住者に対する技術提供も規制対象であることを明確にした。

対内直接投資に関しては、2017 年改正⁷⁰（同年 10 月施行）により非上場株式の外国投資家からの取得（外国投資家間の転売）を規制対象に加え、違法な取得に対して是正を命じる措置命令制度を導入した。2019 年改正⁷¹（2020 年 5 月施行）により上場株式取得の届出対象を広げ（10%以上→1%以上）、株式取得後の重要な行為（取締役選任や事業全部譲渡といった重要事項への同意、事業譲渡などを通じた居住者からの事業承継）を規制対象に加えた。

⁶⁸ 改正法は 2009/04/21 成立、2009/11/01 施行。森本正崇「安全保障上の視点から見た技術流出防止のための法規制」特許研究 55 号、2013/09 など。

⁶⁹ 2022/05/01 施行。経産省「みなし輸出管理の運用明確化」など。

⁷⁰ 2017/05/17 成立、2017/10/01 施行。森本正崇「技術流出防止のための法規制の進展」特許研究 75 号、2023/03 など。

⁷¹ 2019/11/22 成立、2020/05/08 施行。森本正崇「技術流出防止のための法規制の進展」特許研究 75 号、2023/03 など。

2. 安全保障情報の保護

安全保障の観点から政府内で秘密にされている情報には様々なものがある。近年、先端技術の軍事転用（上記Ⅱ－1 参照）が広がっていることから、それら技術情報も安全保障情報に加わっている。機密情報の流出や窃取の事例が増える中で、安全保障情報の秘密を確保する枠組みが導入されている。

（１）特定秘密保護法

政府内の安全保障情報の秘密を確保する枠組みとしては、国家公務員法「守秘義務」（1947 年 10 月成立）、日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（1954 年 5 月成立）、改正自衛隊法「防衛秘密制度」（2001 年 10 月成立）などがある。こうした制度整備にも拘わらず情報漏洩事件⁷²が相次ぎ、また、安全保障情報の共有先である外国から制度整備の要求が高まる中、特定秘密保護法⁷³が 2013 年 12 月に成立した（2014 年 12 月施行）。その情報が漏洩するとわが国の安全保障に著しい支障を与えかねないという属性を満たす情報（特定秘密）について情報取扱者を「適性評価を受けた者」に限定している。なお、適正評価の対象者は行政機関・都道府県警察の職員と適合事業者の従業者である。

（２）重要土地等調査法

自衛隊施設の隣接地を外国資本が住民名義で買収していたこと（2007 年）が発覚し、そこでの諜報活動（通信内容の傍受など）が懸念されたことから、「国家安全保障戦略⁷⁴」（2013 年 12 月）に「国家安全保障の観点から土地利用等の在り方を検討する」ことが盛り込まれた。これを起点とする検討を経て重要土地等調査法⁷⁵が 2021 年 6 月に成立した（2022 年 9 月施行）。防衛関連施設や重要インフラ（原発など）の周辺区域と国境離島の土地の所有・利用状況を調査する権限を政府に付与し、特に重要な区域・離島について不動産取引に届出制を導入し、施設の機能を阻害する行為に対して中止勧告・中止命令を発するというものである。

（３）重要経済安保情報保護・活用法

「機微情報の取扱いに係る資格のあり方（セキュリティクリアランス）⁷⁶」は、経済安全保障法制の検討項目の一つであったが、途中で独立項目として切り離され、独自の検討が行われた。これを受けて重要経済安保情報保護・活用法⁷⁷が 2024 年 5 月に成立した（2025 年 5 月施行予定）。対象となる情報は「重要経済基盤に関する情報であってわが国の安全保障を確保するために特に秘匿することが必要であるもの」であり、当該情報を活用するために事業者（適合事業者）への提供を認める一方で、当該情報の取扱者を「適性評価を受けた者」に限定することを内容としている。なお、「重要経済基盤」は①国民生活・経済活動の基盤となる公共的サービス、②国民の生存に不可欠な物資や国民生活・経済活動が依拠する物資のサプライチェーンとされ、「適性評価」は行政機関・都道府県警察の職員と適合事業者の従

⁷² 沓脱和人「防衛省・自衛隊における秘密保全制度の変遷と課題」（参議院立法と調査 470 号、2024/11）141 頁。

⁷³ 三木由希子「特定秘密保護法」自治総研、2015/04 など。

⁷⁴ 「国家安全保障戦略」（2013/12/17 閣議決定）14 頁

⁷⁵ 大川幸雄「重要土地等調査法の成立」海上自衛隊幹部学校コラム 201 号、2021/07 など

⁷⁶ 自民党新国際秩序創造戦略本部「提言：経済安全保障戦略の策定に向けて」16 頁

⁷⁷ 衆議院調査局「重要経済安保情報保護・活用法等について」Research Bureau 論文 21 号、2024/12 など

業者を対象に実施される。

3. 経済安全保障法制

わが国における経済安全保障論議は 2020 年に高まった。そこで想定される「脅威」は経済的威圧である。経済的威圧は、軍事的威圧と併用される場合には伝統的な安全保障の問題として認識することができるが、併用がない場合にはその範疇を逸脱する。そこは「狭義の経済安全保障」とも言うべき領域となる。経済安全保障推進法（2022 年 5 月成立）の議論の経過とその中身を概観する。

（1）問題認識

政府サイドの動きとして、国家安全保障局における経済班の設置（2020 年 4 月）、経済安全保障担当大臣の新設（2021 年 10 月）、閣僚級の経済安全保障推進会議の設置（2021 年 11 月）がある。呼応して自民党も新国際秩序創造戦略本部を設置（2020 年 6 月）し、経済安全保障戦略の策定に向けた提言⁷⁸（2020 年 12 月）をとりまとめている。これらを受けて、内閣官房に「経済安全保障法制に関する有識者会議」を設置し（2021 年 11 月）、提言⁷⁹をとりまとめている（2022 年 2 月）。

経済班設置の狙いは「経済安全保障上の課題について、俯瞰的・戦略的な政策の企画立案・総合調整を行い、必要な取組を推進する⁸⁰」と説明されている。自民党提言は「経済力は国家間関係の基盤である」「経済分野は常に国家間の対峙の最前線であった」という表現で国家間関係における経済の重要性を指摘した上で「近年は、経済的手段をもって自国の意向を他国に押し付けたり、更には自国に有利な形で既存の国際秩序を作り替えようとする国も現れている」ことを指摘して「経済力の悪用」に対処する必要性を掲げる。その上で「経済面からわが国の独立と生存及び繁栄をいかに確保していくか」という問いに答えるための「経済安全保障戦略」の策定と実施を政府に求めた。

（2）経済安全保障推進法

こうした問題意識に対する回答の一つが 2022 年 5 月成立の経済安全保障推進法⁸¹である。同法の具体的な政策目標は①重要物資の安定供給、②基幹インフラサービスの安定供給、③先端技術の開発、④特許出願の非公開（公開による技術情報流出の阻止）である。これらの課題において、(a)他国の威圧を誘発する依存関係を是正し、自国経済を自律的に回していくこと（戦略的自律性）、(b)他国の威圧を抑止する武器（戦略的不可欠性）を磨いて付け入る隙を与えないことという二兎を追う。重要物資にあってはコロナ禍の中で供給の途絶えたマスクや医療用機器、製造の停滞に見舞われた半導体などの事例がある。基幹インフラサービスにあっては通信障害が公共サービスや物流サービスの途絶を介して国民生活を直撃した事例⁸²（2022 年 7 月）などがある。先端技術は軍事転用が可能な技術（デュアルユース技

⁷⁸ 自民党新国際秩序創造戦略本部「提言：経済安全保障戦略の策定に向けて」2020/12/16

⁷⁹ 経済安全保障法制に関する有識者会議「経済安全保障法制に関する提言」2022/02/01

⁸⁰ 経済安全保障推進基本方針（2022/09/01 閣議決定）2 頁

⁸¹ 渡井理佳子「経済安全保障の確保と経済安全保障推進法」慶應法学 50 号、2023/03 など

⁸² 2022/07/02 未明に発生した KDDI の通信障害は復旧まで 3 日半を要し、警察・消防への緊急通報、自宅療養中の新型コロナウイルス感染者との連絡、気象庁観測システムにおけるデータ収集、SMS を使った本人認証システムなどが機能しなくなり、個別企業でもトヨタ自動車「繋がるクルマ」サービス、JR 貨物のコンテナ積み下ろしシステム、ヤマトホールディングスの配達車連絡システムなどが影響を受けた。

術)だけでなく、平時の情報戦・サイバー攻撃に備えるものも想定される。なお、基幹インフラを狙ったサイバー攻撃に対処する「サイバー対処能力強化法」案が2025年2月に閣議決定された⁸³。

4. 小括

わが国の安全保障法制は、伝統的な安全保障（軍事安全保障）の領域において経済的手段を使うもの（安全保障貿易管理）から、その領域を離れて経済的威圧に備えるもの（経済安全保障推進法）まで広がっている。尤も、経済的威圧と軍事的威圧の併用といった領域を跨がる課題があり、また、2つの領域に共通する政策手段も想定されるため、両者を画然と分割することに意味がない。経済安全保障推進法でも経済安全保障の定義を見送った。ただ、企業が経済安全保障に対応する上では、定義の欠如が議論の拡散を招きかねない。

VII. 経済安全保障論議のポイント

経済安全保障推進法の下で関連する企業はその備えを求められている。ところが、参考にすべき文献や論文は、様々な立場から様々な見解を論じている。この状況に追い打ちをかけているのが定義の欠如である。しかし、問題とすべき状況は、議論のすれ違いや混乱であり、その解決策は経済安全保障を定義することだけではない。議論の「土台」を共通にすれば、建設的な議論を行うことができる。

1. 伝統的な安全保障との関係

経済安全保障の定義に「経済的手段」を用いる見解がある。例えば「経済的な手段を通じて国民の生命と財産の安全及び国家としての価値の保全を保障すること」と定義する事例⁸⁴がある。この定義は、軍事・非軍事の線引きが曖昧になっているという現状を踏まえている一方で、第二次世界大戦前の対日石油封鎖などの「経済封鎖」も経済安全保障の射程に入ってくることになる。

伝統的な安全保障に関係してきた企業にあつては、こうした定義を起点に検討を開始することが有用であろう。ただ、想定する「脅威」が明確にされていないので、その点の追加的な検討（経済的威圧の分析など）を行う必要がある。

2. 想定する経済的脅威

経済安全保障の定義に「経済的脅威」を用いる見解がある。例えば「国家が自国の領土、独立及び国民の生命・財産を経済的脅威からあらゆる必要な手段を用いて守る」と定義する事例⁸⁵がある。この定義は、脅威の中身を明確にすればその備えも明確になるという意味で有用である一方、脅威の原因を絞り込まないと議論の拡散が懸念される。例えば、自然災害、人為的ミス、サイバー攻撃などが原因となって「国民生活を支えるインフラ」が破壊的打撃を受けることも「経済的脅威」に含まれる。

経済的脅威を想定したリスク管理を行ってきた企業にあつては、こうした定義を起点に検討を開始することが有用であろう。既に整備してきたリスク管理に、新たなリスク要因である「経済的威圧」を加

⁸³ 内閣官房・サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた有識者会議「提言」（2024/11/29）

⁸⁴ 鈴木一人「現代的経済安全保障の論点」外交68号、2021/07

⁸⁵ 神谷万丈「経済安全保障を巡る諸論点」安全保障研究4巻1号、2022/03

味するというアプローチが想定される。

3. その他の考慮事項

「安全保障」概念は有用であると同時に曖昧でもある。他の領域における議論の状況（第Ⅲ章）から得られる教訓は次のとおりである。

（１）脅威をもたらす主体

エネルギー安全保障では「脅威をもたらす主体」が国家から非国家主体（テロ組織）や自然災害に広がっている。脅威をもたらす主体と脅威を受ける主体とを組み合わせ整理すること⁸⁶が考えられる。

（２）脅威の新陳代謝

食料安全保障では「海外からの供給の途絶」を脅威とする議論から始まり、「食料の安全」や「個人の食の嗜好」に関する議論にまで及んでいる。環境（食のニーズなど）が変わると脅威も変わるという新陳代謝を反映している。改めて現状を分析して「脅威」を洗い替えることが考えられる。

（３）議論の拡散

環境安全保障や人間の安全保障は、今日では地球環境問題・人権問題として議論されている。「安全保障」概念が却って議論を混乱・拡散させる可能性を示している。関係者が議論の拡散を感じたときは、一度、議論を巻き戻すことを検討すべきであろう。

Ⅷ. おわりに

様々な人が様々な観点から「経済安全保障」を論じている。伝統的な安全保障が経済分野に波及していることに力点を置くもの、エコノミック・ステイトクラフトや経済的威圧を起点として経済安全保障を論じるものなどである。読み手の立場に立つと、どこからが経済安全保障なのかという点で理解を深めることができて、どこまでが経済安全保障なのかという疑問に対する回答はなかなか得られない。そこで、伝統的な安全保障から様々な安全保障までを概観して「どこからどこまで」という疑問に対する回答に代えてみた。

この点は、経済安全保障への対応を迫られる各企業にとっても同様である。2020年代の経済安全保障論議で焦点とされた「経済的威圧」の実態を概観して「対処すべき課題」を明らかにし、また、議論の拡散を防ぐためのポイントを整理してみた。建設的な議論の「土台」となれば幸いである。

本資料は、情報提供を目的に作成しています。正確な情報を掲載するよう努めていますが、情報の正確性について保証するものではありません。本資料の情報に起因して生じたいかなるトラブル、損失、損害についても、当社および情報提供者は一切の責任を負いません。

⁸⁶ 山本吉宣「安全保障概念と伝統的安全保障の再検討」国際安全保障 30 巻 1・2 号、2002/09