

2024年 3月 24日
日本安全保障貿易学会 第37回研究大会

経済安全保障時代の官民関係 外部性、ガバナンス、権力関係の視点から

丸紅株式会社
丸紅経済研究所 シニア・アナリスト
玉置 浩平
TAMAOKI-K@marubeni.com

※本資料中の見解は発表者個人に帰属し、所属機関を代表するものではありません。

自己紹介

- 外務省に入省後、朝鮮半島、宇宙・海洋安全保障、国際原子力協力等に関する外交政策の企画・立案に従事。在大韓民国日本国大使館では北朝鮮情勢や韓国政治・外交に関する情報収集等を担当。
- 2021年に丸紅株式会社に入社し、経済安全保障、地政学リスク、産業・通商政策等に関する調査研究や政策渉外業務に従事。
- 東京大学法学部卒業、タフツ大学フレッチャースクールLL.M.修了（国際法修士）。

- 安全保障・経済、官・民の横断的キャリア
- 経済制裁、安全保障・技術、危機管理等に関する実務経験
- 現在は企業の立場から関連動向・政策を分析、関係者と対話

問題意識

- 安全保障における民間企業が果たす役割、「官民連携」への期待の高まり
- 国家と市場の間に存在する本来的な緊張関係
- 安全保障の追求のために政府と企業が連携するという関係性は、必ずしも自明のものとは言えない
- 経済安全保障の要請の下での、官民関係の在り方をより具体的に捉え直す必要性

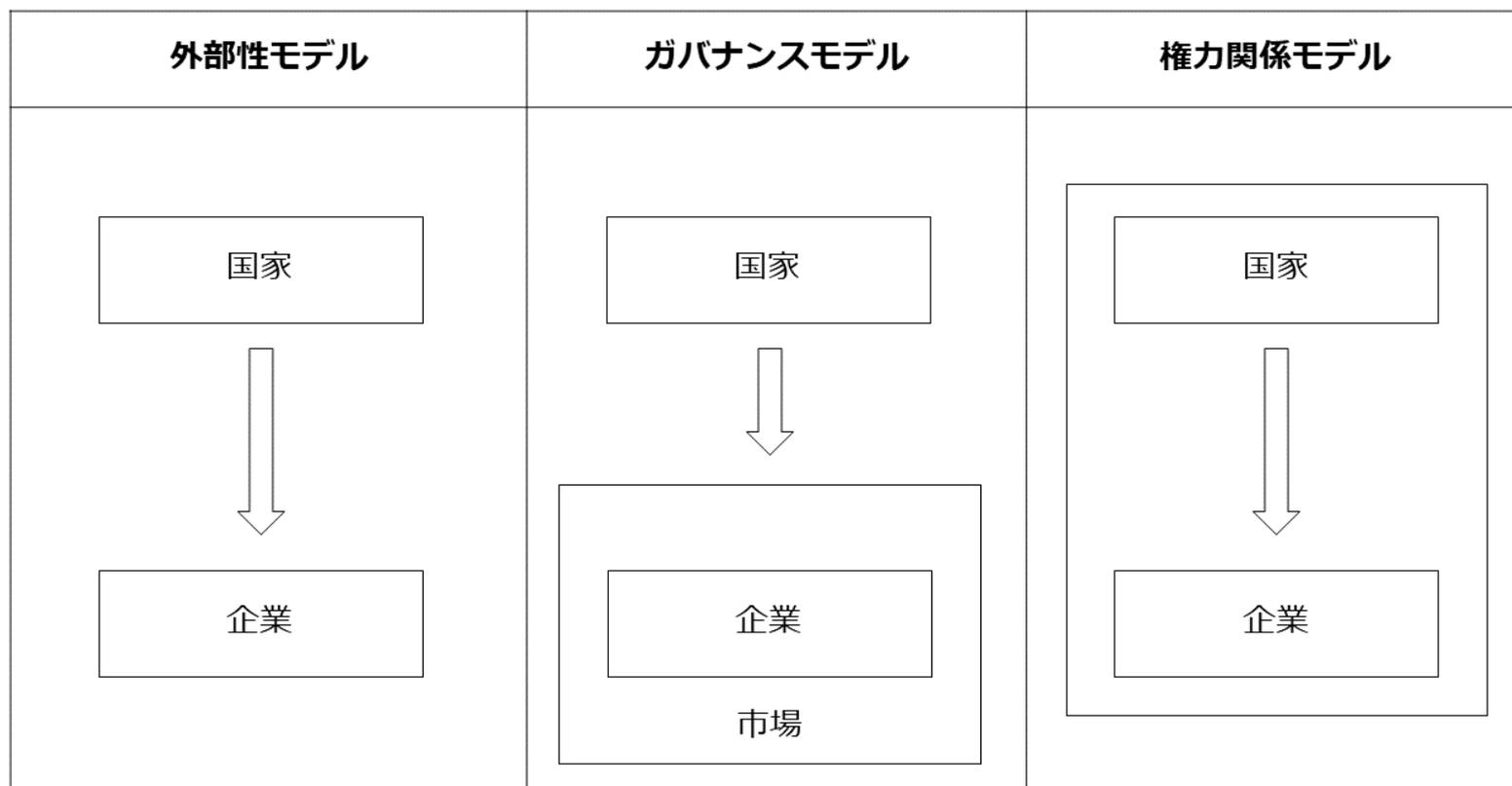
【参考】 「経済安全保障」 について

- 文脈：「相互依存の時代における戦略的競争」（Jake Sullivan、2024年1月）
- 問題状況：
 - 戦略的目的のために経済的手段を利用（エコノミック・ステイトクラフト、経済的威圧）
 - ネットワークに対する非対称的な影響力（「相互依存の武器化」）
 - 安全保障の観点から経済活動を捉える（**経済安全保障**）
 - 厳密な定義付けは困難？
- 政策手段：①産業振興、②規制、③対外政策
- 政策領域：①技術、②インフラ・ネットワーク、③サプライチェーン・産業基盤
- 経済安全保障論の言説パターン
 - ①国防型：紛争の抑止や軍事的勝利のために経済的資源を活用、経済活動を管理
 - ②レジリエンス型：経済社会活動一般に対するより幅広いリスクに対処
 - ③ナショナリズム型：競争的な国際政治経済観の下、経済成長や特定産業・企業の競争力といった経済的要素を権力政治的な意味での国力と関連付け

（参考）拙稿「経済安全保障論の現在地：概念・政策・言説パターン」丸紅経済研究所（2024年1月）

分析視角：官民関係の3つのモデル

- ①外部性モデル：政府が政策介入によって安全保障上の外部性を管理
- ②ガバナンスモデル：企業が経済安全保障に関するリスクを適切に評価・管理するよう政府が規律付け
- ③権力関係モデル：企業と帰属国との特殊な関係性を重視



※本発表では特記なき限り「国家」と「政府」を交換可能な形で用いている。

①外部性モデル

- 企業活動が安全保障に寄与（正の外部性） → 過少供給
 - 政府によるインセンティブ
 - （例）商業ベースでは採算性に難のある戦略物資の国内生産に対する補助金
- 企業活動が安全保障に有害（負の外部性） → 過剰供給
 - 政府による直接禁止・ディスインセンティブ
 - （例）デュアルユース製品の輸出管理強化、懸念国製品の輸入・使用規制
- 政府による政策介入は外部性の大きさに依存 = 市場の効率性が前提
 - 「自由かつ公正な経済活動を前提に、各主体の事業活動等を過度に制約せず、かつ、健全な競争環境や経済的合理性に基づくイノベーションや効率性を毀損しないよう配慮」（経済安全保障推進法に関する基本方針）
- 外部性評価の困難性
 - 安全保障概念に内在する価値判断
 - 政策効果の客観的・定量的な観察が不可能

②ガバナンスモデル

- 国家にとってのリスクを伴う企業活動は当該企業にとってもリスク？
（例）特定国への原料依存、特定国軍需企業との取引
- 機会（アップサイド）の取り込みも同様？
（例）同志国間の産業・技術連携、フレンドショアリング
- 適切なガバナンスが確保されていれば、企業は企業価値向上のため、自らリスクの低減や機会の活用に努めるはずであり、結果的には国家の安全保障に寄与
- 政府は市場を通じ、間接的に企業に働きかけるとともに、ステークホルダーの一員として影響力を行使
 - ガバナンス強化に向けた環境整備（リスク情報開示、行動規範策定等）
 - 政府見解の表明や政策文書などを通じた情報発信
- 政府の能力・リソースには限界：あらゆる企業活動に内在するリスクを評価し、適切な政策介入を行うことは困難。直接的な政策介入に伴うコストを抑えつつ、より高い効果？
- 国家と企業の利害はどこまで一致するか？
- 過剰なリスク回避の可能性

ガバナンスの強化を求める国家

- 投資家と企業の対話ガイドライン（金融庁、2021年6月）

「…国際的な経済安全保障を巡る環境変化への対応の必要性等の事業を取り巻く環境の変化が、**経営戦略・経営計画等において適切に反映されているか**」
- ドイツ対中戦略（2023年6月）

“**Companies must take geopolitical risks sufficiently into account in their decision-making.** The costs of concentration risks must be more strongly internalised on the part of companies so that state funds do not have to be tapped into in the event of a geopolitical crisis.”
- 欧州経済安全保障戦略（2023年6月）

“Seeking resilient, diversified supply chains that enhance economic security will be **a core part of a long-term business strategy that protects not only shareholders’ interests but also the general interest.**”
- 米中経済・安全保障調査委員会年次報告書（2023年11月）

“Congress consider legislation establishing **a framework for corporate disclosure requirements to provide investors greater transparency into risks from publicly traded companies’ exposure to China.** Factors encompassed within the framework may include but not be limited to the percentage of companies’ total assets in China, their joint ventures with Chinese firms, the amount and nature of research and development they undertake in China, and the influence of any company personnel associated with the Chinese Communist Party in corporate decision-making.”

望ましい企業行動に対する国家の期待

- 経済安全保障推進法に関する基本方針（2022年9月）

「経済活動における様々な場面において、技術力の維持・向上及び技術流出の防止を始め、**安全保障上の視点も踏まえた自発的な行動**に努める事業者等が増えていくことによって、政府の措置と合わせて、経済面から国家及び国民の安全が確保されることが重要である。」

「政府は、自由かつ公正な経済活動との両立の観点も踏まえながら、他方で、**これらの事業者等による自発的な行動を促進**するため、…本法や本基本方針等の趣旨や政策内容等について周知・広報及び情報共有を行うこと等に努める。」

- G7貿易大臣会合声明（2023年10月）

「我々はまた、G7内外の企業が、共通の国際貿易ルールや規範に故意に違反する国々との貿易や投資を通じて、貿易関連の威圧的手段を可能にすることに意図せず寄与する可能性についての認識を高め、**ビジネス上の意思決定を行う際にこの情報を考慮**できるように努める。」

③権力関係モデル

- 官民関係は非対称的
- 国家は国益の実現のために自国に帰属する企業を管理・動員するとともに、他国に対してその利益を代表し保護を提供
- 権力関係の下で、企業は経済合理性ではなく帰属国の国益に沿った行動を求められ、それが他国の安全保障を害し得る

- 経済安全保障上の措置の多くは、特定国政府と企業間の権力関係の存在を前提に、特定国の影響力の排除を意図するもの
 - （例）サプライチェーン強靱化、対内投資規制

- 権力関係（帰属）をどのように判断するか
- 法的問題（域外適用、企業の「国籍」、外交的保護等）よりも、企業的意思決定を左右する実質的な支配構造の在り方に焦点
- 多国籍企業の支配構造の複雑性

- 権力関係の強度と私企業の自律性
- 自由民主主義と権威主義
- 権力関係の競合？

TikTokの例

- Shou Chew TikTok社CEO (2023年3月)

“TikTok, as a U.S. company incorporated in the United States, is subject to the laws of the United States … TikTok’s parent company, ByteDance, was founded by Chinese entrepreneurs, but has evolved into a global enterprise since its founding. **ByteDance is a privately-held global company, with roughly 60 percent owned by global institutional investors** (such as Blackrock, General Atlantic, and Sequoia), approximately 20 percent owned by the company’s founders, and approximately 20 percent owned by its employees—including thousands of Americans. **It is not owned or controlled by any government or state entity.**”

- Mike Gallagher 米連邦下院中国特別委員会委員長 (2024年3月)

“TikTok is based in China. **In China, there is no such thing as a private company** … In compliance with Chinese law, TikTok’s parent company – ByteDance – is legally required to support the work of the Chinese Communist Party. **Under ByteDance’s ownership structure, the Chinese government has the ability to manipulate TikTok’s algorithm.** Surveil its users. And conduct influence operations that quietly populate Americans’ ‘For You’ pages.”

官民連携の意義

外部性モデル

- 官民間には情報の非対称性が存在
- 政府による負の外部性の過大評価は過剰規制を招き、社会的便益が低下、企業にとっても不利益 → 官民連携による情報の非対称性の解消は相互に利益
- 企業は正の外部性を過大に、負の外部性を過少に見せることで利益を最大化？
→ レントシーキング、市場を歪める官民連携？

ガバナンスモデル

- 企業は市場を通じて国家安全保障上の利益を内在化するよう規律付けられるとともに、ステークホルダーの一員である政府と対話し、自律的な意思決定においてそれを考慮
- 限界：市場機能は国家が直面するリスクを十分に反映できない、政府の意向が投資家を含めた他のステークホルダーの意向と合致しない可能性

権力関係モデル

- 官民「連携」は従属的構造が前提、企業の「忠誠」の確認、保護の強化
- 権力関係を回避・否定するオプションは？（cf. 企業分割、ダイベストメント）

企業実務への示唆

外部性モデル

- 自社の活動に伴う安全保障上の外部性を理解する能力・人材の必要性
- 政策渉外機能の重要性

ガバナンスモデル

- ガバナンスにおける地政学・経済安全保障の考慮
- ステークホルダー間の見解の相違への対応

権力関係モデル

- 他社（パートナー・取引先）に及ぶ権力関係の把握
- 他国において自国との権力関係がもたらす帰結への理解（「●●企業」性の意味）