

## 調査・分析レポート

経済安全保障時代の官民関係を見る視角  
外部性・ガバナンス・権力関係丸紅株式会社  
丸紅経済研究所

シニア・アナリスト 玉置 浩平

## はじめに

安全保障において民間企業が果たす役割や官民連携に対する期待が高まっている。2013年12月に決定された国家安全保障戦略では、「民間」、「企業」、「官民」の言及回数はそれぞれ3回、2回、1回だったが<sup>1</sup>、経済安全保障などの新機軸を盛り込んだ2022年12月の新戦略では、12回、6回、14回（目次を除く）と大幅に増加した<sup>2</sup>。経済安全保障推進法（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）に関する基本方針では、施策の実施に当たって配慮すべき事項として、「自由かつ公正な経済活動との両立」や「国際協調主義」と並び、「事業者等との連携」が掲げられた<sup>3</sup>。

経済と安全保障の連関が強まり、安全保障の観点から経済を捉える経済安全保障の概念が普及する中、政府が経済活動の主体である企業との連携を深めようとするのは当然だ。企業側としても、政府と

のコミュニケーションの活性化や政府支援の強化は、一般論として歓迎すべき動きである。その意味で、経済安全保障の推進における「官民の戦略的対話」<sup>4</sup>の重要性は広く共有されていると言える。

しかし、安全保障という非経済的ファクターに基づく政府の政策と、経済合理性に基づく企業行動は、少なからぬ矛盾を内包している。換言すれば、経済安全保障を強化することと開放的経済から便益を享受することの間には、「本来的な緊張」が存在することは否定しがたい<sup>5</sup>。こうした状況の下で、官と民の関係性はどのように展開し、両者の連携はいかなる意味を持つのだろうか。

本稿の構成は以下のとおりである。最初に、官民関係の分析視角として、①外部性、②ガバナンス、③権力関係という3つの視点を導入する。次に、それらに基づき、経済安全保障政策の位置付けと官民関係について考察する。最後に、結語として企業実務におけるインプリケーションを指摘する。

<sup>1</sup> 「国家安全保障戦略について」（2013年12月17日国家安全保障会議決定・閣議決定）<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>

<sup>2</sup> 「国家安全保障戦略について」（2022年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定）<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>

<sup>3</sup> 「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基本的な方針」（2022年9月30日閣議決定）4-5頁 [https://www.cao.go.jp/keizai\\_anzen\\_hosho/doc/kihonhoushin.pdf](https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/doc/kihonhoushin.pdf)

<sup>4</sup> 経済産業省大臣官房経済安全保障室「経済安全保障に係る産業・技術基盤強化アクションプラン」（2023年10月31日）2頁 <https://www.meti.go.jp/press/2023/11/20231102002/20231102002-1.pdf>

<sup>5</sup> European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on “European Economic Security Strategy,” (June 20, 2023), 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>.

## 1. 官民関係の捉え方

### (1) 外部性

経済活動に対する政府の政策介入の根拠としてまず挙げられるのは、市場の失敗である。外部性は市場の失敗の一種であり、経済活動が及ぼす国家安全保障上の影響も外部性として捉えることができる<sup>6</sup>。経済安全保障政策はこうした外部性に対する政府の対応として理解できよう。

企業の活動が安全保障に貢献する、すなわち正の外部性を持つ場合、安全保障の強化という社会的便益は当該企業には帰属しないため、そうした活動は過小供給されることになる。そこで、政府が企業にインセンティブを与え、特定の企業活動を促進することが正当化される。逆に、企業活動が国家安全保障上のリスク、すなわち負の外部性を伴う場合、政府はそうした活動を直接禁止したり、ディスインセンティブを課したりすることになる。

例えば、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は、正の外部性に対する政策の例である。一方、負の外部性に対する対応としては、デュアルユース性のある製品の輸出など安全保障上のリスクの高い行動に対する監視・審査を強化したり、懸念国製品の輸入・使用を禁止したりする政策が挙げられる。

### (2) ガバナンス

政府による外部性への対応とは別に、企業は自社の活動に伴う安全保障上の影響を考慮した行動をとり得る。企業のガバナンスにおいて、経済安全保障上の要請はどのような意味を持つのだろうか。

安全保障上のリスクを伴う企業行動は、その企業にとってもリスクとして作用する場合が少なくない。例えば、A国のX社が主力製品の素材である重要物資をA国と対立するB国のY社から調達しているとしよう。この場合、A国は国家として重要物資のサプライチェーンをB国に依存するという脆弱性に直面し、同時にX社も主力製品の生産がB国の政治的意思などによって途絶するというリスクを抱えることになる。

このとき、X社において適切なガバナンスが確保

されていれば、X社は自らリスクの低減に努め、調達先を多様化しようとするだろう。そして、それは結果的にA国にとって安全保障上の利益にもなる。一方、X社のガバナンスが十分に機能していなければ、外部環境の変化に適切な注意を払わず、ステークホルダーの意向も考慮しないまま、リスクの顕在化によって企業価値を毀損するかもしれない。その場合、A国も重要物資の供給途絶という事態に直面することになる。

したがって、経済安全保障に関するリスクを適切に評価するよう企業が規律付けられることは、国家の安全保障にも資することになる。そのために、政府は市場のルール整備といった間接的な役割を果たすほか、企業を取り巻くステークホルダーの一員として企業行動に影響力を行使し得る。

### (3) 権力関係

前述の2つの視点は、政府と企業を独立した主体として捉えている。一方、国家中心主義的な秩序観に立てば、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する存在である。こうした官民の非対称的な関係性をここでは「権力関係」と呼ぶ。

経済安全保障上の措置の多くは、政府と企業との権力関係を前提としている。例えば、米国が中国企業をサプライチェーンから排除しようとするのは、中国企業の行動が究極的には中国政府の意向に左右されると見ているからである。また、対内投資規制は外国人による自国企業の支配を規制するが、それは自国企業に対して懸念国が影響力を行使するのを拒否するためである。

この意味での権力関係の存在は、設立準拠法などに基づく企業の「国籍」といった外形的基準よりも、企業の意思決定を実質的に左右する支配構造のあり方に基づいて判断される。現代の主要企業の多くはグローバルに子会社や拠点を有する多国籍企業であり、間接出資や合弁などによって複雑な支配構造を形成している。また、親会社の株主や取締役にも様々な国籍の者が含まれることが多く、企業を実質的に支配する者がどの国の影響下にあるかは必ずしも明らかではない。後述するように、こうした中で国家

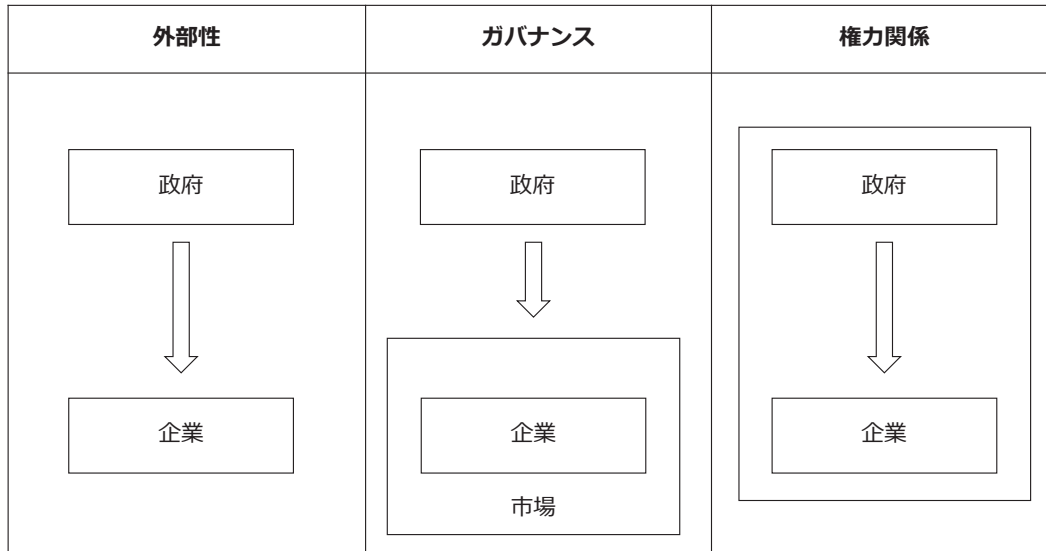
<sup>6</sup> Réka Juhász, Nathan Lane, and Dani Rodrik, “The New Economics of Industrial Policy,” NBER Working Paper 31538 (2023), 5, <http://www.nber.org/papers/w31538>.

と企業との権力関係を特定することは、一定の政治性を帯びざるを得ない。

【図表 1】は、上記の 3 つの視点を図式的に比較し

たものである。以下 2. から 4. ではそれぞれの視点から経済安全保障政策の位置付けと官民関係について論ずる。

【図表 1】官民関係の捉え方



出所：丸紅経済研究所

## 2. 外部性：官民連携は適切な政策介入を導くか

政府は外部性による市場の失敗を是正するために政策介入を行うが、その程度は発生する外部性の大きさに左右される。すなわち、基本的には市場の効率性を前提にしつつも、それが機能しない範囲で介入を行うことが正当化される。経済安全保障推進法に関する基本方針が「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」すべきとしているのはこの趣旨と言える<sup>7</sup>。

この場合、官民連携の焦点は、企業活動に伴う安全保障上の外部性について、政府と企業がどのように認識を擦り合わせるかということにある。企業としては、政府が負の外部性を過大評価することになれば、自社のビジネスに重大な不利益が及ぶ。一方、政府としても、過剰規制に陥り、社会的便益が低下することは避けなければならない。正の外部性につ

いても、適切な政策介入が双方の利益になるのは同様である。官民間で適切なコミュニケーションを行い、情報の非対称性を解消することは、効率的な資源配分の実現に寄与する。

しかし、政策の基礎となる安全保障上の外部性の評価には困難が伴う。まず、安全保障は本質的に価値判断を伴う概念であり、何を誰からどのように守るかという点について、幅広い関係者の見解を一致させることは難しい。国際政治学者のウォルフアーズは、「国益」や「国家安全保障」という概念は「誰もが自分の好みの政策を魅力的だが人を欺くかもしれない名で呼ぶことを可能にする」と述べたが<sup>8</sup>、まさに経済安全保障も多義的な概念であり、企業活動に伴う外部性の捉え方も論者によって大きく異なる。

また、安全保障の強化という政策効果は客観的な観察になじまない。外部性の代表例とされる環境汚染などは異なり、安全保障上のリスクがどの程度存在し、それが政策の実施によってどの程度低減するかを定量的に示すことは困難だ。

<sup>7</sup> 前掲注 (3) 4 頁

<sup>8</sup> Arnold Wolfers, ““National Security” as an Ambiguous Symbol,” *Political Science Quarterly* 67, no. 4 (Dec. 1952), 481.