

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

- 安全保障において民間企業が果たす役割や官民連携への期待が高まっている。しかし、国家と市場の間に存在する本来的な緊張関係を踏まえれば、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。
- 経済安全保障における官民関係のあり方として、企業の活動が安全保障に与える影響を外部性として捉え、政府が政策介入によって外部性を管理する「外部性モデル」、企業が経済安全保障に関するリスクを正しく評価し、それを適切に管理するよう政府が規律付ける「ガバナンスモデル」、企業と帰属国との特殊な関係を重視する「権力関係モデル」という3つのモデルが提示できる。
- 外部性モデルにおける官民連携の焦点は、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。ガバナンスモデルにおける官民連携は、政府が企業に期待する行動のあり方を示し、企業が自律的な意思決定においてそれを考慮するというものになる。権力関係モデルでは官民の非対称性が強調されるため、官民「連携」は「従属」に近づくが、その中で企業の自律性がどこまで確保されるかは状況によって異なる。

シニア・アナリスト 玉置 浩平
TAMAOKI-K@marubeni.com

経済と安全保障の連関が強まる中、安全保障において民間企業が果たす役割や官民連携への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」への言及回数（目次を含む）はそれぞれ3回、2回、1回だったが、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、それぞれ12回、6回、15回と大幅に増加した。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）に基づく基本方針では、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¹。

しかし、国家と市場の間に存在する本来的な緊張関係を踏まえれば、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中で、官民の非対称的な関係がどのように展開しているのかを明らかにすることは重要な課題であろう。

本稿では、経済安全保障における官民関係のあり方として、①外部性モデル、②ガバナンスモデル、③権力関係モデルという3つのモデルを提示し、それらの含意を考察する。

1. 外部性モデル

安全保障に責任を持つ政府の立場から見て、ある企業活動が安全保障にとって有益な場合もあれば、有害な場合もあり得る。利潤を追求する企業の活動が安全保障に与える影響を外部性として捉え、政府が政策介入によって外部性を管理するのが「外部性モデル」である。

企業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

¹ 「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）4-5頁

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。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などが該当するだろう。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。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、競合国製品の輸入・使用を禁止したりする政策が当てはまる。

ここでは、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に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認められる。「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」した政策が求められることになる²。したがって、このモデルは官民間に一定の緊張関係を想定する。

経済安全保障政策の前提として、企業活動がもたらす安全保障上の外部性の評価が必要になるが、それには大きな困難を伴う。それは、安全保障が本質的に価値判断を伴う概念であり、何をどのように守るかという点で統一的な見解を導くのが困難であり、また安全保障の強化という政策効果が客観的・定量的な観察になじまないという二重の意味においてである。

2. ガバナンスモデル

経済安全保障上のリスクを伴う企業活動は、その企業にとってもリスクとして作用し得る。例えば、A国のX社が主力製品の素材である重要物資の調達をA国の競合国であるB国のY社に依存する場合、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することになり、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ビジネス上のリスクを抱えることになる。また、A国内で競合国であるC国に対して批判的な世論が形成されている場合、X社はC国軍とつながりのあるZ社との取引を拡大することで、深刻なレピュテーションリスクに直面するかもしれない。

このような状況において、X社において適切なガバナンスが確保されていれば、X社は自らリスクを低減するよう努めるはずであり、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社のガバナンスが不十分であれば、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、企業価値を毀損することとなり、結果としてA国の安全保障にも悪影響を及ぼすかもしれない。したがって、企業が経済安全保障に関するリスクを正しく評価し、それを適切に管理するよう政府が規律付けることは、安全保障にも資することになる。これが「ガバナンスモデル」の考え方である。

このモデルでは、政府は市場を通じ、間接的に企業に働きかけることとなるため、政策の主眼はガバナンスを強化する環境整備に置かれることになる。例えば、リスクに関する情報開示の強化、リスクを考慮した経営体制を要求する行動規範の作成、政府を含むステークホルダーとの対話促進などが挙げられる。また、政府見解の表明や政策文書などを通じ、特定の企業行動に伴うリスクについて発信することも企業活動に影響を与える。

日本では、2021年6月に改訂された「投資家と企業の対話ガイドライン」が、「国際的な経済安全

² 前掲注(1)4頁

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」を経営戦略・経営計画に適切に反映するよう求めている³。2023年6月にドイツが発表した対中戦略は、「企業はその意思決定において地政学リスクを十分考慮しなければならない」として、中国への過度な集中に警鐘を鳴らした⁴。また、EUの経済安全保障戦略は、強靱で多様化されたサプライチェーンが「株主利益のみならず公益をも保護する長期的な経営戦略の核心」であると指摘した⁵。これらは、企業に対して経済安全保障などに関するリスクに注意を促すとともに、国家にとってのリスクと企業にとってのリスクが一致し得ることを示唆している。

企業に対してリスクに関する情報開示を強化するよう求める声も上がっている。2023年11月、米連邦議会の諮問委員会である米中経済安全保障委員会が発表した年次報告書は、議会に対する提言として、上場企業の対中エクスポージャーに起因するリスクに関する情報開示の強化を盛り込んだ⁶。日本でも有価証券報告書などで地政学リスクについて言及する企業は増えており⁷、こうした流れがどこまで広がっていくかが注目される。

また、企業が経済安全保障に配慮した行動を自発的にとるよう促す動きも見られる。経済安全保障推進法に基づいて策定された基本方針では、「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」経済安全保障が確保されることが重要だとする⁸。2023年10月のG7貿易大臣会合では、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」こととされた⁹。こうした言説が単なる期待の表明にとどまらず、事実上の行動規範を形成するようになれば、それに反する行動はステークホルダーからの評価を得られにくくなるだろう。

政府の能力やリソースには限界があるため、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難しい。ガバナンスモデルでは、企業が自ら安全保障上のリスクを認識し、対処することを想定するため、政府は直接的な政策介入に伴うコストを抑えつつ、より高い効果を得ることができるとも。一方、政府による政策介入はシグナリングとして作用し、企業が自社のリスクを評価する上で重要な情報を提供する。その意味で、ガバナンスモデルと外部性モデルは相互補完的である。

問題は、国家のリスクと企業のリスクが一致するとは限らないことだ。前述の例で言えば、X社がA国の重要物資の調達を担っていたとしても、それがX社の事業ポートフォリオに占める割合が小さければ、リスク回避のために高いコストをかけて措置を講じることはないだろう。また、大規模な国際紛争などのテールリスクについては、通常の企業活動に織り込むことは容易ではない。ガバナンスモデルの下で捉えることのできる経済安全保障上のリスクには限界がある。

³ [金融庁「投資家と企業の対話ガイドライン」\(2021年6月11日改訂\) 1-2頁](#)

⁴ [Strategy on China of the Government of the Federal Republic of Germany, 2023, 38.](#)

⁵ [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, 3.](#)

⁶ [U.S. China Economic and Security Review Commission, 2023 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2023, 341.](#)

⁷ [「リスク開示「地政学」倍増 三菱ケミカルなど専門部署」日本経済新聞\(2023年1月10日\)](#)

⁸ 前掲注(1) 5頁

⁹ [「G7貿易大臣声明」経済産業省\(2023年10月29日\)](#)

また、企業は時に政府が意図した以上にリスク回避的になってしまうかもしれない。経済産業省は「地政学的変化に伴うリスクの高まりは、民間主体による経済活動を萎縮させ、経済・社会に悪影響を及ぼす」としつつ、「我が国の産業界において、『適切なリスク管理』を超えた『過度な自粛』を行う傾向が見られる、との声もある」と指摘する¹⁰。国際環境の不確実性が高まるにつれ、市場が経済安全保障リスクに過度に敏感になれば、特定国との取引は急激に縮小するかもしれない。

3. 権力関係モデル

国家中心主義的な国際政治観に立てば、企業と国家は非対称的な関係にある。すなわち、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する。企業と帰属国との特殊な関係を重視する官民関係の捉え方を「権力関係モデル」と呼ぼう。

経済安全保障上の措置の多くは、政府と企業間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。

問題は、政府と企業間の権力関係の存在をどのように判断するかである。両者の法的関係については法人の国籍をどのように考えるかという論点があるが、経済安全保障の観点からより重要なのは、企業の意思決定を左右する支配構造のあり方であろう。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、間接出資や合併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投資家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。

例えば、先進諸国では、バイトダンスが運営する SNS・TikTok が中国政府の影響下にあり、安全保障上の脅威をもたらすとの議論がある。これに対し、TikTok の CEO は、TikTok が「米国で設立された米国企業」であること、親会社であるバイトダンスは「グローバルな機関投資家が約 60%を保有する非上場グローバル企業」であり、「いかなる政府・国家主体によっても所有・支配されていない」と述べている¹¹。ただ、黄金株などの種類株式などの影響を考慮すれば懸念は払拭できないとの見方も根強い¹²。

権力関係の強度も問題となる。国有企業が政府の影響下にあることは疑いがないが、私企業の自律性をどのように考えるかは難しい。自由民主主義国においても、政府が企業に対して様々な形で影響力を行使し得ることは否定しがたい。権威主義国ではなおさら私企業の自律性に疑念が呈されることとなり、「中国に私企業などというものはない」¹³などというように、政府と企業の一体性が強調されることとなる。

¹⁰ [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」\(2023年10月31日\) 14頁](#)

¹¹ [“Testimony Before the U.S. House Committee on Energy and Commerce, Written Statement of Testimony, Testimony of Shou Chew, Chief Executive Officer, TikTok Inc.,” March 23, 2023.](#)

¹² [“America faces a giant TikTok challenge,” *Financial Times*, April 4, 2023.](#)

¹³ [“Gallagher Statement on CCP Raid of Bain, Mintz, and Expansion of Counter-Espionage Law”, The Select Committee on the Strategic Competition between the United States and the Chinese Communist Party, April 27, 2023.](#)

米国のインフレ抑制法（IRA）は、電気自動車（EV）購入に対する税額控除の適用要件として、バッテリー部品や重要鉱物の生産などへの「懸念される外国主体」（FEOC）の関与を制限している。FEOCには、懸念国（中国、ロシア、イラン、北朝鮮）政府に所有・支配され、またはその管轄・指示に服する主体などが該当するが、間接保有などを含めればその範囲は広範なものとなり得る。このように政府と企業間の権力関係を広く捕捉しようという動きは今後も強まるだろう。

一方、企業の側から見れば、ある国と権力関係にあるとみなされることは、当該国と敵対する国から脅威とみなされるというリスクを内包している。そのため、企業としては、自社にとって有害だと判断すれば、特定国と権力関係に入ることを拒否したり、権力関係の存在を否定したりすることが合理的となり得る。前述のバイトダンス・TikTokの対応もそうした一例と言えよう。

4. 経済安全保障における官民連携とは

以上の分析を踏まえ、経済安全保障における官民連携の意味について考察する。

外部性モデルにおける官民連携の焦点は、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、自社のビジネスに大きな不利益が及ぶ。また、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。官民間で適切なコミュニケーションを行うことは効率性の実現に寄与することになる。

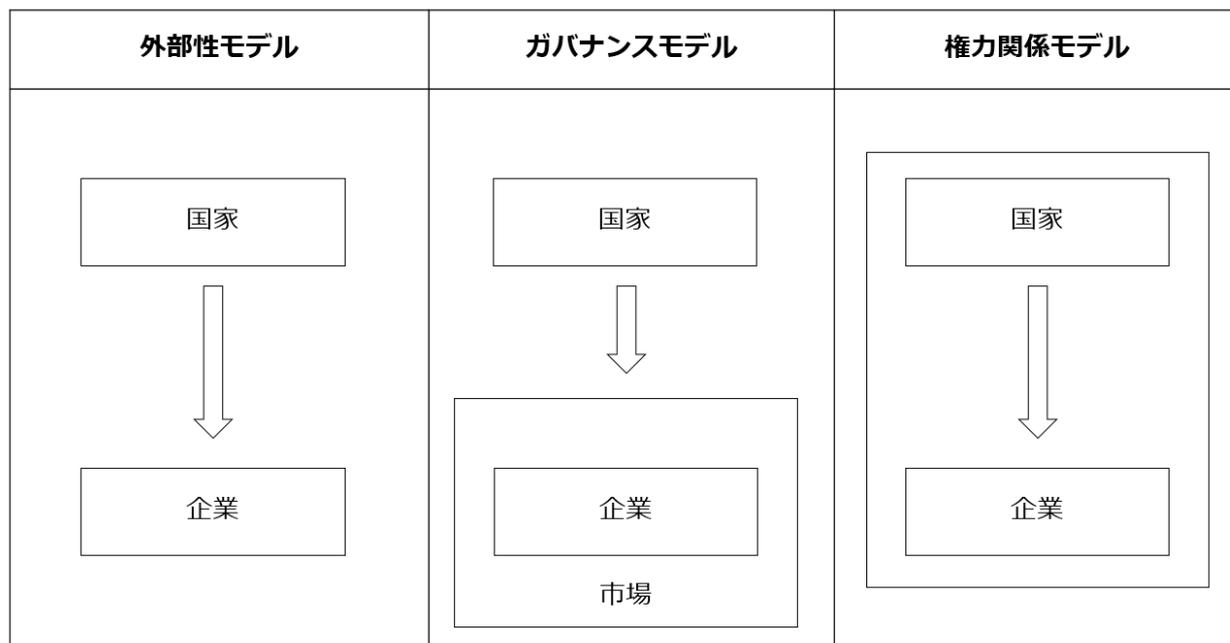
一方、安全保障上の外部性の評価の難しさは、政治的な問題を生み出し得る。企業は正の外部性を過大に、負の外部性を過少に見せることで、自社の利益を最大化しようとするだろう。経済政策に安全保障という強い価値判断を伴う視点を導入することは、結果としてレントシーキングを活発化させることになるかもしれない。いわば市場を歪める官民連携のリスクには注意が必要だろう。

次に、ガバナンスモデルにおいて、政府は市場機能の向上によって企業が経済安全保障に関する情勢変化に適切に対応するよう誘導するとともに、ステークホルダーの一員として間接的に企業活動に影響を及ぼすことになる。この場合の官民連携とは、政府が企業に期待する行動のあり方を示し、企業が自律的な意思決定においてそれを考慮するというものになるだろう。

しかし、市場機能は国家が直面するリスクを十分に反映できるとは限らず、また、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するとは限らないという限界もある。企業は、自社のリスクを慎重に見極めるとともに、時に相反する様々なステークホルダーの見解を勘案し、企業価値の向上に向けた戦略のあり方を説得的に示さなければならない。

最後に、権力関係モデルでは官民の非対称性が強調されるため、官民「連携」は「従属」に近づくが、その中で企業の自律性がどこまで確保されるかは状況によって異なる。ある国との権力関係は当該国と対立する国の警戒を呼び、国際関係が対立的になればなるほど、また権力関係が強まれば強まるほど、国際的な企業活動への影響は深刻なものとなる。企業としては、政府との権力関係をどのように管理するのか、複雑化する国際情勢の下で自社が経済安全保障上どのような主体として認識されるのか、慎重に検討していく必要があるだろう。

【図表】 経済安全保障における官民関係



出所：丸紅経済研究所作成

丸紅経済研究所

〒100-8088 東京都千代田区大手町一丁目 4 番 2 号

<https://www.marubeni.com/jp/research/>

(免責事項)

- 本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、当社はその正当性、相当性、完全性を保証するものではありません。
- 資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当社は何らの責任を負うものではありません。
- 本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。
- 本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど（以下「情報」といいます）は、当社の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用及び引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。