

「経済安全保障」に対する法の規律とその課題

酒井 啓亘

Sakai Hironobu

[要旨]

2025年に再登場したトランプ政権の相互関税政策を契機として、経済と安全保障が結び付く「経済安全保障」があらためて注目されている。米国は国際緊急経済権限法（IEEPA）や通商拡大法232条などを用い、国家安全保障を理由に輸入規制を強化しているが、「経済安全保障」に係る国内法整備の動きは中国やEU、日本など各国にも広がり、戦略物資の供給確保、技術流出防止、重要インフラ防護などを目的とする法制度が整備された。こうした施策は、経済の「武器化」という共通傾向を示し、国内的には自国産業を保護する産業政策、対外的には輸出管理や外資規制という通商政策として展開している。もっとも、「経済安全保障」を掲げた措置が法の枠内でどこまで許されるかは依然として争点であり、国際法上の安全保障例外も現代の「経済安全保障」を十分に規律しうるかどうかは不明確である。したがって、今後は各国による「経済安全保障」の恣意的運用を抑制し、国内法・国際法双方における「法の支配」の確立が不可欠である。

交渉材料としての経済とその「武器化」の流れ

2025年1月に再び米国大統領に就任したドナルド・トランプは、貿易赤字の解消を目指して、同年4月2日に米国の貿易相手国・地域に対し、国際緊急経済権限法（IEEPA）に基づいていわゆる相互関税を課すことを発表した。トランプ政権は、すでにその発足直後に、カナダなど個別の国家に対して高関税を賦課する政策を実施していたが、4月に導入したこの相互関税は、輸入品にすべて10%の基本関税を課したうえで、相手国の関税率や非関税障壁に応じて追加関税として税率を上乗せするもので、過去100年余りで最も高い貿易障壁に相当するととも評された。

米国政府は、相互関税を交渉戦略として使用するつもりはないとする一方、新たな関税の賦課を導入する姿勢はその後も維持している。例えば2025年9月には、木材・製材とその派生品に対して1962年通商拡大法232条に基づく追加関税を課す大統領布告を発表して、10月以降、これらの製品に賦課される一般関税に基づく関税が10—50%上乗せされることが決定された。この1962年拡大通商法232条は、特定

製品の輸入が米国の国家安全保障に脅威を及ぼすと商務長官が判断した場合に追加関税などの措置を発動する権限を大統領に認めているが、ここでは、木材の輸入が米国の製材所の閉鎖や木材製品のサプライチェーンの混乱といった持続的な脅威をもたらすとともに、軍事演習インフラの構築やミサイル防衛システムの部品などに影響が及ぶおそれがあり、安全保障上の脅威があると判断されたのである。

これらトランプ政権の関税政策は経済と国家安全保障とが結び付いた一例であり、そこには「経済の武器化」とも言える現象を見てとることができる。しかし、こうしたいわゆる「経済安全保障」に基づく施策の実施は必ずしも米国だけに限られる事象ではなく、それ以外の諸国においても、2010年代末頃から積極的に実施されるようになってきており、その根拠となる国内法の整備が各国に共通した流れとなっている。

「経済安全保障」の国内法制度構築の動き

米国は、第1次トランプ政権下の2018年に輸出管理改革法や外国投資リスク審査現代化法を制定して、米国由来の技術に関する輸出規制や米国への外国からの投資に関して大幅に規制を強化することにより具体的に経済安全保障の施策の実現へと舵を切った。米国が安全保障上意識する中国もまた、国家安全保障にかかわる戦略物資や技術の輸出について規制を強化する輸出管理法を2020年より施行し、さらにその後、国家安全保障にかかわる分野への外国投資等の審査プロセスを明文化する外商投資安全審査弁法や外国企業の制裁を可能とする反外国制裁法などを成立させ施行して、米国の政策に対抗する措置を実施できるような法制度を整備した。EUもロシアのウクライナ侵略を契機に2023年に経済安全保障戦略を発表した後、経済安全保障上重要な10の技術分野を公表するとともに、域外による「経済的威圧」への対抗措置の根拠となる反経済的威圧手段規則を制定している。

日本においても、2022年5月にいわゆる経済安全保障推進法が成立・公布されたことの意義は、こうした各国の動向との関係で捉えるべきであろう。同法は、重要物資の安定的な供給の確保に関する制度、先端的な重要技術の官民連携を通じた開発支援制度、重要インフラの安定的役務提供確保のための制度、および機微な技術分野の発明に係る特許出願の非公開化に関する制度という4つの制度を定めている。こうした制度により、半導体や重要鉱物など重要物資の供給を確保したサプライチェーンの強靭化、電気・ガス・水道・鉄道など重要インフラのセキュリティ、とりわけサイバー・セキュリティの強化、特許公開を通じた機微な技術情報の流出防止などが企図された。これらの目的を有する経済安全保障推進法のほか、外為法も経済安全保障の施策を実施する根拠を提供する。安全保障貿易管理の枠組みを定めて先端技術の輸出管理・技術管理を規律するとともに、重要インフラ保護など安全保障上の目的から、外国投資家による指定業種を営む企業への投資を審査し、さらにロシアによるウクライ

ナ侵略の関連で制裁の対象となったものの資産凍結措置や貨物の輸出入・技術の移転に関する規制を規律しているからである。2025年5月から運用が開始された重要経済安保情報保護活用法も、重要インフラや重要物資のサプライチェーンに関して、経済安全保障分野において保全すべき重要な情報へのアクセスを一定の資格のあるものに限定して、日本の情報保全を強化し活用するための制度を定めているという点で、「経済安全保障」に関する措置と位置付けることができるであろう。

「経済安全保障」には共通の定義はないと言われる。もっとも、こうした各国の国内法制度の趣旨・目的を検討すれば、そこには共通した内容を看取することも可能であろう。サプライチェーンの混乱の防止や抑止、主として米国と中国との間における経済的軍事的覇権争いと技術競争に対する対応、そして具体的な紛争における経済的威圧や相互依存関係の武器化の利活用などの観点から、国内的にも対外的にもそれらに応じた政策の実施が求められることをその内容としていることは間違いない。国内的には、戦略物資の供給能力の強化支援や、先端半導体のような重要産業の研究開発支援、さらに電力等の基幹インフラの安全確保や重要なデータの保全というような産業政策の推進が試みられるであろうし、対外的には、重要物資の輸出管理、特に基幹インフラへの対内投資審査の強化などの通商政策の見直しなどを含むものとなろう。

なぜいま法が「経済安全保障」を扱うのか

国家戦略として「経済安全保障」が国家安全保障であるとして明示的に宣言されたのは2017年の米国国家安全保障戦略においてであった。さらにその用語が一般的に用いられるようになったのは、特に2010年代からの国際情勢の変化と国際的な経済秩序の動搖を契機とすると言われている。「経済」と「安全保障」という2つのそれぞれ伝統的な分野に関係しているにもかかわらず、この2つの言葉を合わせた「経済安全保障」という用語が国家の施策として一般的に使用されるようになったのは、意外にも比較的最近のことなのである。

伝統的な国家安全保障のために、経済を武器にするのが「経済安全保障」であるとすると、これまでの戦争にせよ国家間紛争にせよ、国家が自国や自陣営の経済力を武器のひとつとして自国に有利な立場を築こうとしてきた例はかつてから多く、第二次世界大戦を含め枚挙にいとまがない。もっとも、国家間で経済問題が主題となり、結果として武力紛争に至るものもあれば、「経済戦争」のレベルにとどまるものもある。そう考えると、武力行使禁止原則が規範的には確立した現在の国際社会において、非軍事的な手段を通じて主として経済関係での自国の安全保障を実現しようとする戦略の体系化が第二次世界大戦後に目指されたのは、国際法の発展の観点からは理由のないことではない。しかし、21世紀に入りその傾向はさらに強まったということもまた事実であろう。

その背景には、サプライチェーンの地球規模での急激な展開にみられるような、現代の国際社会でのさらなる相互依存関係の深化のほか、ロシア・ウクライナ戦争に代表されるような衝撃的な出来事とそうした武力紛争に付随した経済・金融制裁をはじめとする各国の経済・金融政策上の実行が次々と注目されるようになったことがあることも否定できない。

もちろん、そういった国際社会での現象面での特徴も確かに重要ではある。しかし、それとともに留意すべきことは、上で見たようにとりわけ2010年代後半以降、各國が、経済を武器のひとつとして自国の安全保障の見取り図を戦略的に構築し、これを国内法上の制度として定着させて安定的な政策の実現を企図してきたということである。そして、こうした国内法制度を実効的なものとして整備するためには、関連する国際制度との整合性や国際規範に基づく国内実行の正当化を視野に置かなければならず、現実には既存の国際法規則の規律を無視して行うことはできないという事情もある。「経済安全保障」を具体化する施策が現実に実施されていくには、「経済安全保障」の推進のために産業政策という国内的側面と通商政策という対外的側面の双方を考慮しなければならず、このことは、経済分野における諸活動の国内平面と国際平面との相互浸透とともに、それに対する国内法と国際法の両面での規律が国家により実施されていることが不可欠となる。「経済安全保障」という戦略的概念の定着とそれに基づく施策の実現は、国内法と国際法という法によるその規律と連動してきたと言わなければならないのである。

「経済安全保障」に対する「法の支配」の意義

もっとも、国内法制度の整備に伴い「経済安全保障」概念が発展してきたとはいえる、その施策の法的規律が十分に達成されているかどうかは別問題である。

国内法による規律の一例として、トランプ政権がIEEPAに基づいて賦課した相互関税について、2025年5月に米国国際貿易裁判所（CIT）が大統領権限を逸脱しているとして違憲判決を下し、同年8月には米国連邦巡回区控訴裁判所がこのCIT判決を支持して相互関税の合法性を否定した。米国連邦憲法上、関税を賦課する権限は連邦議会にあり、同議会はIEEPAを通じて大統領にそうした権限を委譲しているわけではないというのがその理由である。トランプ大統領はこの判断に反発して連邦最高裁に上訴した。本稿執筆時点での結果は出ていないが、「経済安全保障」という安全保障分野での政府の措置に対して法的規律が十全に貫徹されるかどうかは予断を許さない。

また、国際法による規律はさらに十分とは言えない。例えば、国際通商分野で用いられる国家安全保障を理由とした例外措置のひとつとして、関税及び貿易に関する一般協定（GATT）21条の安全保障例外がある。第2次トランプ政権による一連の課税措置について世界貿易機関（WTO）の紛争解決手続に持ち込まれれば、この例外規定が

米国により援用されるであろうし、実際にも中国、カナダ、そしてブラジルがこれに関連して計6件の紛争をWTOのパネルに付託しており、その手続において、米国は、自国のこうした措置が国家安全保障上の措置であることを示唆する書面を提出している。もちろん、そうした場合でも、現実には、WTOの先例から、「戦時その他の国際関係の緊急時」(GATT21条(b)(iii))に該当しないことから例外措置とはみなされないという判断が下される可能性が高い。しかし、他方で、1947年に設定されたこうした例外規定が、とりわけ近年の経済連携協定や投資協定などに定められている安全保障例外と比べて、現代的な国家安全保障戦略としての「経済安全保障」に基づく施策にとって妥当な内容なのかどうなのかという問題は依然として残るのではなかろうか。そうだとすれば、「経済安全保障」の観点からとられる措置が国際法上の義務の例外として認められるための要件をあらためて検証し、その例外規定の「現代化」を通じて「経済安全保障」を国際法の規律の下に適切におく必要があろう。

「経済安全保障」は国内法制度の整備の過程で戦略としてのその内容を明確にしてきた。したがって、法の枠内における安全保障を理由とした措置であるからこそ、国内法による規律は「経済安全保障」上の施策の実現を正当化する必要条件でもある。そして、国際社会もまた、これに応じて、既存の法制度を再検討し、必要であれば新たなルールを構築して、各国が任意に発動しやすい「経済安全保障」上の措置を適切に規律する取り組みを進めなければならない。「経済安全保障」に対して国内・国際両平面で「法の支配」を実現することは、「経済安全保障」そのものの実現にとって不可欠な条件なのである。

さかい・ひろのぶ 早稲田大学教授
hironobu.sakai@waseda.jp