

半導体・アウタルキー・戦争

——経済安保法管見——

安念潤司*

- I はじめに
- II 経済安保法の内容
- III 所見
- IV おわりに——平和と自由の時代の終焉

本稿で用いる略語等の意義は、次の通りである。

経済安保法または**本法**：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（令和4年法律第43号）

公庫：株式会社日本政策金融公庫

公庫法：株式会社日本政策金融公庫法（平成19年法律第57号）

公庫法施行令：株式会社日本政策金融公庫法施行令（平成20年政令第143号）

5G促進法：特定高度情報通信技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律（令和2年法律第37号）

5G促進法改正法：特定高度情報通信技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律及び国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構法の一部を改正する法律（令和3年法律第87号）

改正5G促進法：5G促進法改正法による改正後の5G促進法

* 中央大学法科大学院教授，弁護士

JOGMEC：独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構

JOGMEC 法：独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法（平成 14 年法律第 94 号）

NEDO：国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構

NEDO 法：国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構法（平成 14 年法律第 145 号）

改正 NEDO 法：5G 促進法改正法による改正後の NEDO 法

TSMC：台湾積体電路製造股份有限公司（Taiwan Semiconductor Manufacturing Company, Ltd.）

日経：日本経済新聞

本稿脱稿時：2022 年 7 月 11 日

それ〔^{アウターキー}自給自足経済〕は本質的には戦争準備の一形態である。

——E・H・カー¹⁾

I はじめに

2022 年 5 月 11 日、経済安保法が参議院本会議で可決されて成立し、同月 18 日に公布された²⁾。施行期日は本法附則 1 条本文により、「公布の日から起算して 9 月を超えない範囲内において政令で定める日」であるが、本稿脱稿時にはいまだ制定されていない。施行日以外にも、本法は随所で、さまざまな事項を下位法令へ委任しているが、これらの政省令も未制定のままである。

本稿は、この出来立ての、世の耳目を大いに聳たしめた法律の内容を紹介し、併せて、若干の所見を述べようとするものである。もっとも本稿は、倉皇の間に起稿した、ほとんど走り書きに近いものであるため、参照すべき文献・資料の見落としが多々あろうし、そもそも条文を正しく読んでいるかさえ甚だ心許ない。所見に至っては、単なる感想の域を出ていないことは、私自身よく自覚している。しかしそれにもかかわらず、こうした拙い文章を公にしたのは、同法が、まさしく日本という国の「国柄」(constitution)を左右しかねない力を秘めているように思われ、そうであるならば、できるだけ早いうちに今後の本格的な議論の種火を点けておくことが必要だと考えたからにほかならない。

さて同法は、世の中で喧伝されていたように、四つの柱からなっているが、それらと同法の章立てとの対応関係は以下のようなものである。

第1章 総則（第1条～第5条）

① サプライチェーンの強靱化

第2章 特定重要物資の安定的な供給の確保（第6条～第48条）

② 重要インフラのデータ保護

第3章 特定社会基盤役務の安定的な提供の確保（第49条～第59条）

③ 官民共同技術開発

第4章 特定重要技術の開発支援（第60条～第64条）

④ 機微技術の流出防止

第5章 特許出願の非公開（第65条～第85条）

第6章 雑則（第86条～第91条）

第7章 罰則（第92条～第99条）

附則

本稿は上記のうち本法第2章、すなわち、上記①のサプライチェーンの強靱化について、しかももっぱら半導体のそれについて論ずる。なお蛇足ながら、半導体とはもともと、物質の電気伝導に関する特性、すなわち、導体でも絶縁体でもない性質を指すのであるが、ここでは世の通例に倣って、集積回路（IC: Integrated Circuit）に代表される半導体デバイスの意味で用いることとする。本稿脱稿時には、特定重要物資の指定（下記Ⅱ3）はいまだなされていないが、半導体が指定されることはほぼ確実と思われるので、以下ではその前提に立って議論することとする。

Ⅱ 経済安保法の内容

1. 目的

本法の目的は、次のように規定されている。

(目的)

第1条 この法律は、国際情勢の複雑化、社会経済構造の変化等に伴い、安全保障を確保するためには、経済活動に関して行われる国家及び国民の安全を害する行為を未然に防止する重要性が増大していることに鑑み、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を策定するとともに、安全保障の確保に関する経済施策として、特定重要物資の安定的な供給の確保及び特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する制度並びに特定重要技術の開発支援及び特許出願の非公開に関する制度を創設することにより、安全保障の確保に関する経済施策を総合的かつ効果的に推進することを目的とする。

鍵となる「安全保障」「経済活動に関して行われる国家及び国民の安全を害する行為」「経済施策を一体的に講ずること」といった概念について、本法中に格別の定義や説明はなされていない。今後の政省令の制定や、すぐ後で紹介する各種の「方針」「指針」類の中で、模索的に内容が形成されていくこととなろう。

2. 「基本方針」と「安定供給確保基本指針」

これまでも産業政策の分野に属する法律でよく見られたことであるが、本法の場合、政府サイドでは、「方針」「指針」等が、民間サイドでは、金融機関の「規程」「協定」等や事業会社の「計画」が、策定されることとなっている。これらは重層的に、つまりは上下の関係をなして策定されるから、下位の方針類が上位のそれと整合するように調整されなければならない、それ自体が一仕事となろう。

まず本法全体にかかわる「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」が閣議決定され(2条1項, 3項)、それに基づいて、上記の本法の「四つの柱」ごとに「基本指針」が閣議決定される。サプライチェーンの強靱化についていえば、「安定供給確保基本指針」がそれに当たる(6条1項, 3項)。この「基本指針」に記載されるべき項目のひとつに、「特定重要物資の指定に関する事項」(同条2項3号)があり、ここで、下記3で示す特定重要物資指定の「四要件」がより詳細に記載されると思われる。

3. 特定重要物資の指定

安定供給確保基本指針は、「外部から行われる行為により国家及び国民の安全を損なう事態を未然に防止するため」に策定される、「特定重要物資の安定的な供給の確保……に関する基本指針」である。「未然に防止する」ために策定されるのであるから、有事対応の指針ではない。

そこで、「特定重要物資」とは何か、が重大な関心事となる。本法第2章の、ひいては本法全体の最重要概念の一つであるから、根拠規定をそのまま引用する。

(特定重要物資の指定)

第7条 国民の生存に必要な不可欠な若しくは広く国民生活若しくは経済活動が依拠している重要な物資（プログラムを含む。以下同じ。）又はその生産に必要な原材料、部品、設備、機器、装置若しくはプログラム（以下この章において「原材料等」という。）について、外部に過度に依存し、又は依存するおそれがある場合において、外部から行われる行為により国家及び国民の安全を損なう事態を未然に防止するため、当該物資若しくはその生産に必要な原材料等（以下この条において「物資等」という。）の生産基盤の整備、供給源の多様化、備蓄、生産技術の導入、開発若しくは改良その他の当該物資等の供給網を強靱化するための取組又は物資等の使用の合理化、代替となる物資の開発その他の当該物資等への依存を低減するための取組により、当該物資等の安定供給確保を図ることが特に必要と認められるときは、政令で、当該物資を特定重要物資として指定するものとする。

指定の要件を箇条書きにすれば、次のようになる。

- ① 国民の生存に必要な不可欠な重要な物資、あるいは、広く国民生活若しくは経済活動が依拠している重要な物資、または、それらの「原材料等」について、
- ② 外部に過度に依存し、または、依存するおそれがあり、
- ③ 外部から行われる行為により国家および国民の安全を損う事態を未然に防止するため、
- ④ 当該物資等の安定供給確保を図ることが特に必要と認められる、

ときに、政令で、当該物資を特定重要物資に指定するのである。なお、「物資」に「プログラム」が含まれているのは、クラウドサービスを念頭においたためと思われる。

用語法の問題にすぎないが、ここでは「物資」と「物資等」とが使い分けられていることに留意すべきであろう。おそらくは完成品が「物資」であり、それに、当該物資の

生産に必要な「原材料等」を加えたものが、「物資等」と呼ばれている。また「物資」「物資等」は、上記7条の指定を受けると、それぞれ「特定重要物資」「特定重要物資等」（8条1項）と呼ばれるようになる。半導体についていえば、完成品たるデバイスはもとより、その「原材料等」、すなわちデバイスの「生産に必要な原材料、部品、設備、機器、装置若しくはプログラム」、例えば、無水フッ化水素（さらにそのもう一つ川上の蛍石）、シリコンウエハ、露光装置が、それぞれそれぞれ自体で上記の四要件を満たすことも、考えられないではない。しかしこの場合にもこれら原材料等ではなくて、デバイスそのものが特定重要物資として指定されるのではなからうか。本法7条中で、「物資等」ではなく、あくまでも「当該物資」を指定する規定振りとなっているのは、その意味であろう。川下の完成品を指定することによって、サプライチェーンの全体を保護しようとしているのである。

外部への過度の依存（あるいはそのおそれ）が要件の一つになっているが、単に、当該物資等の国内生産の割合が小さく、外国からの輸入に頼っている、というだけでは足りないと思われる。当面、特定重要物資には指定されそうにないが、（液化）天然ガスを例にとると、確かにほぼ全量が輸入されているが、輸入先が分散されていて、不足時にはスポット市場からの調達も可能である。このように、リスクが適切にヘッジされている場合には、過度の依存とはいえないであろう。

「外部から行われる（行為）」は、7条だけでなく、本法中随所で用いられている³⁾重要概念であるが、主体として「外国政府等」が想定されている⁴⁾のは当然としても、それ以外の意味内容は定かではない。しかし、参議院での次の答弁⁵⁾が参考にならう。

木村聡政府参考人 ……コロナ回復過程の超過需要や自然災害そのものについては、外部から行われる行為とは言えないものと考えてございます。

ただし、我が国がその供給を外部に依存している物資につきまして、大規模な自然災害等を契機といたしまして当該輸出国において輸出制限等の行為が行われる、あるいはパンデミックの発生等により超過需要が生じ輸出制限等の行為が行われるなどの事態につきましては、外部から行われる行為によりまして国家及び国民の安全を損なう事態に該当し得るものと考えているところでございます。

この答弁から政府は、「外部から行われる（行為）」が必ずしも、日本と緊張関係にある国の政府による悪意ある行為に限られる、とは考えていないことが窺われる。してみると、小麦が特定重要物資に指定される可能性は小さいとはいえ、かりに指定されたな

らば、2022年5月にインド政府がした小麦の輸出禁止措置のごときも、「外部から行われる（行為）」に当たることとなる。

特定重要物資指定の四要件の具体例については、国会審議の過程で明らかにされた事例は少ないが、例外的にパワー半導体をめぐって、次のような興味深い答弁⁶⁾がなされた。

小林鷹之経済安全保障担当大臣 この特定重要物資の指定に当たっては、四つの要件、これは具体的に何が当てはまるのかというのは現時点ではちょっと予断を持って語ることはできないんですけども、ただ、イメージを持って御審議いただくためにあえて例を挙げて申し上げますと、例えば、半導体の中でも、パワー半導体があります。この四つの要件に具体的に照らして考えてみました。

まず、電力系統などで使用されることでグリーン社会の実現を支えて、今後ますます需要が伸びていくことが見込まれる物資でございます。また、産業用機械、電動車などの高電圧で動作する機器で使用されて、社会のデジタル化が進む中で様々な産業、製品に組み込まれておりまして、その意味では、広く経済活動が依拠しているという要件に該当し得ると考えます。

二つ目、次に、現在は世界のシェアの約三割を日本が占めているんですけども、国内への供給能力はあります、しかし、近年、各国が研究開発そして積極的な投資を行っておりますので、国際シェアが低下してきています。我が国が何ら措置を講じない場合、過度に依存するおそれがあるとの、この二つ目の要件には該当し得ると考えます。

三つ目、今委員から御指摘があった、その際、供給途絶によって国家及び国民の安全を損なう事態を未然に防止する必要につきましては、当然、そういう状況になれば、必要があると判断されると考えます。

四つ目として、安定供給確保を図ることが特に必要と認められるときというのは、すなわち、ほかの法令や施策によって安定供給確保の措置が講じられていない場合には、このパワー半導体が特定重要物資として指定され得るといふふうに考えております。

ただし、今後どういう形で指定することが半導体のサプライチェーン強靱化の観点から有効であるかどうかというのは、物資それぞれの重要性ですとか海外の依存状況などを考慮しながら、戦略的に判断してまいりたいと考えます。

この答弁からすると、「半導体」が特定重要物資に指定されることがすでに確定したかのようにいわれているものの、ことによると、半導体一般ではなく、品目ごとに指定されるようにも見える。確かに一口に半導体といっても、パワー半導体、ロジック、プロセス等々、多くの種類があり、したがってサプライチェーンの実情もまた多用であっ

て、その安定供給確保の取組も一様ではあり得ないからである。しかし他方で品目は、例えば同じパワー半導体でも、素材がシリコン（ケイ素）単体か炭化ケイ素（SiC）かで分ける、といったようにいくらかでも細分化できるので、切りがないことになりかねず実用性に欠ける。そこで実際には、ひとまず半導体として指定しておいて、品目ごとに異なる取組については、下記4で紹介する「安定供給確保取組方針」で具体的な記載がなされるのではないかと推測される。その意味でも、近い将来に策定されるであろう安定供給確保取組方針の記載内容が大いに注目される。

なお、パワー半導体のように、それでも日本企業がまだ健闘している品目でさえ四要件を満たすのであれば、外国勢に圧倒されているロジック、メモリなどの他の品目は言わずもがな、であろう。

以上、基本方針・基本指針の策定から特定重要物資の指定までが、内閣の仕事である。

4. 安定供給確保のための「取組」

特定重要物資の指定を受けてそこから川下は、主務大臣の仕事となる。まず主務大臣は、安定供給確保基本指針に基づき、特定重要物資ごとに安定供給確保取組方針を策定する（8条1項）。主務大臣とは、特定重要物資の生産、輸入又は販売の事業を所管する大臣（86条1項本文）をいう。

ここでようやく企業の出番が回ってくる。企業は、「供給確保計画」を主務大臣に提出してその認定を受けることができるのである。これまた本法の要の制度であるので、根拠条文をそのまま引用する。

（供給確保計画の認定）

第9条① 特定重要物資等の安定供給確保を図ろうとする者は、その実施しようとする特定重要物資等の安定供給確保のための取組（以下この条において「取組」という。）に関する計画（以下この節及び第29条において「供給確保計画」という。）を作成し、主務省令で定めるところにより、主務大臣に提出して、その認定を受けることができる。

上記の認定を受けると、その企業は「認定供給確保事業者」と（10条1項）、その計画は「認定供給確保計画」と（11条1項）、計画に従って行われる特定重要物資等の安定供給確保のための取組に関する事業は「認定供給確保事業」と（13条1項1号）、それぞれ呼ばれる。

供給確保計画の中心をなすのは、9条1項で「取組」と略称されている「特定重要物資等の安定供給確保のための取組」であるが(同条3項2号~7号),その具体的な内容は、上記3で引用した7条で次のように規定されていた。規定の体裁からして、あくまでも例示であることはいうまでもない。

A 当該物資等の供給網を強靱化するための取組

- ① 生産基盤の整備
- ② 供給源の多様化
- ③ 備蓄
- ④ 生産技術の導入・開発・改良

B 当該物資等への依存を低減するための取組

- ① 物資等の使用の合理化
- ② 代替となる物資の開発

このうちA①の「生産基盤の整備」とはそれ自体多義的な言葉であるが、やはり工場の新設や生産ラインの増設・更新などが念頭に置かれているであろう。特に日本は、半導体工場の数だけが多いので、レガシー品であるならば、既設工場で生産することもできる。ただし文言上は、日本国内における生産基盤に限定されているわけではない。国内回帰によって当然にリスクが低減されるわけではない以上、賢明な規定振りといわなければならない。

言葉の通常の意味での「供給」とはやや異なるものの、「当該物資等への依存を低減するための取組」も供給確保計画に含まれ得るから、半導体ユーザー企業が、例えば、特注品から汎用品に切り替える、再利用を図る、などの取組をすることで、認定供給確保事業者となる可能性もあろう。

B②の代替物資の開発も昨今話題となることが多く、例えば、シリコンの代わりに窒化ガリウム(GaN)、あるいは、カーボンナノチューブを用いる、などの例が考えられようが、これは一種のイノベーションと呼ぶべきもので、代替物資というよりも、むしろA④の生産技術の導入等に当たるかも知れない。

5. 取組に対する支援

本法第2章の要は、認定供給確保事業に対する国の支援策である。支援は、認定供給確保事業の実施に必要な資金を供給することによってなされるが、それには二つの手法が用意されている。

(1) 公庫融資

その第一の手法は、公庫による所要資金の融資である。ただし、認定供給確保事業者に直接融資するのは、主務大臣の指定を受けた「指定金融機関」（13条1項、16条1項）であり、公庫は、指定金融機関に原資を融資する、いわゆる「ツーステップ・ローン」の形をとる。本法では、指定金融機関が公庫からの融資を受けて認定供給確保事業者向け融資を行うことを「供給確保促進業務」と（13条1項2号）、公庫の指定金融機関に対する上記の融資を「供給確保促進円滑化業務」と（同項1号）、それぞれ呼んでいる。また主務大臣は、供給確保促進円滑化業務と供給確保促進業務とに関して「供給確保促進円滑化業務等実施基本方針」を策定する（同項柱書き）。

供給確保促進円滑化業務は、公庫法11条が定める本来業務ではないので、公庫がそれを行えるようにするために、技術的な読み替え規定が置かれている（本法25条）。同時に、中小企業投資育成株式会社が中小企業者の行う認定供給確保事業に要する資金とするために出資することを可能にする規定（27条）や、中小企業者が認定供給確保事業を行うのに必要な資金に係る信用保証協会の保証債務を公庫が付保することを可能にする規定（28条）が設けられている。

ただし以上の立法措置は、目新しい手法ではない。もともと公庫は、中小企業投資育成株式会社に対して、その本来業務（中小企業投資育成株式会社法5条1項）に必要な長期資金を貸し付けることができるし（同法12条1項）、中小企業信用保険制度にあっては、公庫が保険を引き受ける（中小企業信用保険法3条から3条の11）のであるから、《公庫融資+中小企業投資育成+中小企業信用保険》の三者が形成する中小企業向け投融资のエコロジーが、本法に「横展開」されたのである。

(2) 助成金の支給等

第二の手法は、認定供給確保事業者に対する「安定供給確保支援法人」「安定供給確保支援独立行政法人」による支援である。安定供給確保支援法人についていえば、その手順は、次のようになっている。

- ① 主務大臣が、一般社団法人・一般財団法人等の中から、申請により、安定供給確保支援法人を指定する（31条1項）。
- ② 安定供給確保支援法人に「安定供給確保支援法人基金」を設け、国がその所要資金を補助する（34条1項、2項）。
- ③ 安定供給確保支援法人は安定供給確保支援法人基金を用いて、認定供給確保事業

者に対し、その認定供給確保事業に必要な資金に充てるための助成金を交付し（31条3項1号）、また、「貸付金融機関」、すなわち、「認定供給確保事業者が認定供給確保事業を行うために必要な資金の貸付けを行う金融機関」に対して利子補給金を支給する（同項2号）。

要するに、国の補助金が基金をスルーしていくスキームであるから、安定供給確保支援法人たらんと志願する法人が果たして出てくるものか、誰しも疑問になる。「お義理」で手を挙げる業界団体があるかも知れないが、当てにしてよいものではなからうから、本法もそこは心得た上で、安定供給確保支援事業を確実に遂行できるように、別途、安定供給確保支援独立行政法人の制度を用意した（本法2章7節）。次の三つの法人がそれである（本法別表）。

- ① 国立研究開発法人医薬基盤・健康・栄養研究所
- ② JOGMEC
- ③ NEDO

国の補助金による基金（御丁寧にも、「安定供給確保支援独立行政法人基金」と呼ばれる。43条1項）の造成、基金からの助成金の交付・利子補給金の支給（42条1項）については、安定供給確保支援法人の場合と基本的に同じである⁷⁾。

なお本法の建付けでは、主務大臣は、「安定供給確保取組方針に基づき、その所管する独立行政法人のうち、その所管する事業に係る特定重要物資に係るものを、特定重要物資ごとに安定供給確保支援独立行政法人として指定することができる」（42条2項）ので、上記三法人以外の独法であっても安定供給確保支援独立行政法人に指定することができるし、また、この三法人もあくまで主務大臣の指定を待って安定供給確保支援独立行政法人になることとなっている（同条1項）。しかし、安定供給確保支援業務として助成金の交付・利子補給金の支給ができるのは、この三法人に限られるようにも読め（同項）、本法の真意がどこにあるのか、私の読解力ではとらえ難かった。

6. 国自身の取組

以上で見てきたように、安定供給確保のための取組は、少なくとも建前の上では企業の自主的な努力を主とし、これを国が投融資や助成金の交付によって側面支援する構図となっているが、これだけでは特定重要物資の安定的な供給に不安をきたす可能性は否定できない。そもそも認定供給確保事業者が出現しなかった場合、出現しても国全体としての安定供給確保には力不足である場合、相応の力のある認定供給確保事業者が出現

したものの、当該特定重要物資等のサプライチェーン上に、民間企業では克服困難なチョークポイントがある場合、などが想定されよう。

そうした場合には、国自身が安定供給確保に向けて積極的に乗り出すこととなる。すなわち主務大臣は、その所管する事業に係る特定重要物資について、上記5で紹介した支援措置では「当該特定重要物資の安定供給確保を図ることが困難であると認めるときは、安定供給確保基本指針及び安定供給確保取組方針に基づき、安定供給確保のための特別の対策を講ずる必要がある特定重要物資として指定することができる」のである(44条1項)。主務大臣は、その指定に係る「特定重要物資又はその生産に必要な原材料等について、備蓄その他の安定供給確保のために必要な措置を講ずるものとする」(同条6項)とされているが、一番わかりやすいのは、明文に挙げられているように、備蓄であろう。完成品たる半導体デバイスのみならず、その原料・素材、例えば、シリコンやガリウム、貴(稀)ガスなども備蓄の対象になり得ると思われる。国家備蓄の分だけ、企業の在庫投資の負担が軽減されることになる。もちろんこれまでのさまざまな国家備蓄で見られたように、備蓄の現実のオペレーションは、民間企業に委託することが予定されている(45条)。ただし、原油・食料・レアアースの類いと異なって、陳腐化の急速な半導体の場合、備蓄することにどれだけの意味があるかは別問題である。

なお、本法による備蓄は、「新型インフルエンザ等対策特別措置法(平成24年法律第31号)第10条その他政令で定める法律の規定に基づく備蓄とは、相互に兼ねることができる」と規定されている(本法44条7項)。したがって、政令の規定次第ではあるが、もしいわゆるレアメタル(の中のある種の金属)が「特別の対策を講ずる必要がある特定重要物資」に指定されたならば、JOGMECによる当該物質の備蓄は、JOGMEC法11条1項13号に基づく金属鉱産物の備蓄と相互に兼ねることとなる。

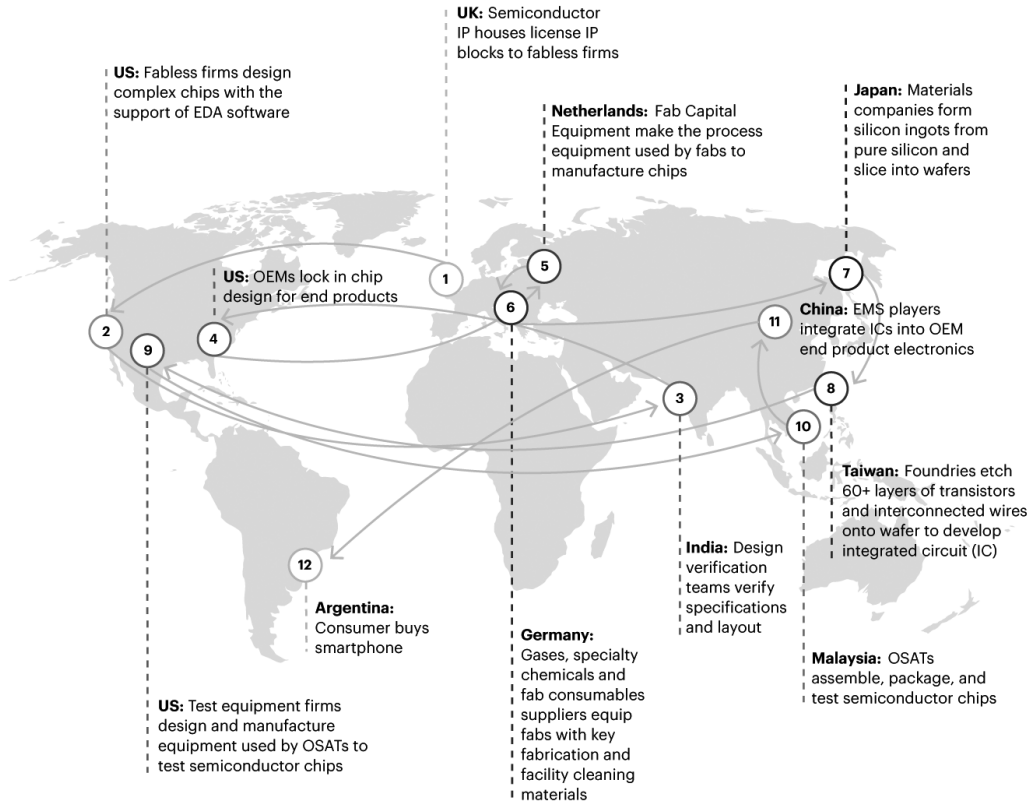
Ⅲ 所見

1. サプライチェーン

半導体のサプライチェーンは、⁸⁾のように極めて複雑である。

サプライチェーンが文字通りグローバルに展開されていることが一目瞭然であるが、これでも、

図 半導体サプライチェーンの複雑さ



設計 → 素材・装置の供給 → デバイスの製造

→ 検査 → 出荷 → 最終製品 (例えばスマートフォン)

といった、いわばメインラインの概要を示しているに止まる。その各ポイント、例えば図では⑤に位置する露光装置が、それ自体のサプライチェーンを有しているし、さらに露光装置の各部品にもそれぞれのサプライチェーンがあり、その上、これら半導体製造装置およびその部品自身が半導体を用いるといった「再帰的」な関係もある。したがって、一口に半導体サプライチェーンといっても、途方もない複雑さになることが予想される。

政策当局としては、サプライチェーンの現状をできるだけ正確詳細にマッピングし、チョークポイント、とりわけ、日本にとって致命的な意味を持ち得るそれ、を特定する作業から始めなければならない。実際そうした作業は、経済産業省の重要技術管理体制強化事業の一環として部分的にもせよ行われてきたようであるし、本法 48 条が定める主務大臣の報告徴収等の権限を活用して行われることも考えられよう。

さて、このようにサプライチェーンが複雑なのは、分業が進んだからであり、分業は市場における選択の結果であるから、特定の素材・装置が、最も効率的な少数の国・地域・企業、時には唯一のそれによって生産されていることも珍しくない。例えば、極端紫外線（EUV: Extreme Ultra-Violet）露光装置は、よく知られているように、現状ではオランダのASML⁹⁾ 1社しか製造することができず、世界完全独占の形となっている。半導体のサプライチェーンは、チョークポイントに満ちているのであるが、それは最適化の代償というほかない¹⁰⁾。

サプライチェーンの強靱化は、耳に心地よく響く言葉である。ましてや本法第2章は、認定供給確保事業者に対して、所要資金の貸付けや助成金の交付で支援しようとするものである。特定社会基盤事業者に対して特定重要設備の事前審査を義務づける本法第3章が、産業界から見て「ムチ」に当たるのに比して、第2章が「アメ」に当たる、といわれるのももっともであろう。しかし企業の立場からすれば、調達先を複線化するにしても、従前通りの品位・品質・性能を確保できる保証はないし、設備投資をすれば過剰設備になるおそれもある。それに、供給確保計画を主務大臣に認定してもらうには、もろもろの要件（9条4項）の中でも特に、「特定重要物資等の需給がひっ迫した場合に行う措置、特定重要物資等の供給能力の維持若しくは強化に資する投資又は依存の低減の実現に資する措置その他の取組を円滑かつ確実に実施するために行う措置として主務省令で定めるものが講じられると見込まれるものであること」（同項4号）が求められる。仮に、需給逼迫時に増産が求められるのだとすれば、平時にはフル操業ができなくなる可能性もあろう。また、従前とは異なる素材や装置を導入した場合、一時的にもせよ生産ラインを停止させなければならないかも知れず、そうとなれば、またとない書き入れ時だけに、企業の機会損失は大きなものとなる。

ここで想起されるのが、2019年7月に日本政府が、半導体生産に不可欠な「フッ化水素」「EUV用フォトレジスト」「フッ化ポリイミド」の三つの素材について、軍事転用リスクがあるとして、これらを韓国に輸出する際、案件ごとの個別審査を要するとした事実である。韓国は以後、国産化を急ぎ、一定の成功を取めたとされるが、実際には、フッ化水素を除けば、日系素材メーカからの輸入に大きな影響はなかったともいわれる¹¹⁾。これが事実とすれば、日本に数多く棲息する「嫌韓」流を欣喜させるエピソードに見えるが、重要な含意はそこにはない。経済合理性に基づいて一旦は確立したバリューチェーンに人為的な変更を加えることは、最適化という経済の論理に真っ向から反することを企業に強いるものであるがゆえに、多くの困難を伴うのである。総論では誰も反対しないサプライチェーンの強靱化も、実際に歩み出すとなると、茨の道となろう。

2. 取組に対する支援

上記Ⅱ5で見たように、認定供給確保事業者に対する支援は、

- a 指定金融機関を窓口とする公庫融資（ツーステップ・ローン）
- b 助成金の交付・（貸付金融機関に対する）利子補給金の支給

の二種類が中心となる。上記のうちaについていえば、これまたすでに述べたように、《公庫融資+中小企業投資育成+中小企業信用保険》の三点セットは、中小企業向けの公的投融資のエコロジーをなしてきたのであった。三点セットのうちの後二者が、その名称からして中小企業向けであることは明らかであるが、公庫も、「国民一般、中小企業者及び農林水産業者の資金調達を支援するための金融の機能を担う」ことを、その主たるミッションとしている（公庫法1条）。したがって、上記aの融資のスキームが中小企業政策の一環をなすものであることは明らかである。中小企業対策を中軸に据えるのが、半ば様式美にまで高められた日本の産業政策の伝統であることは、改めていうまでもない。

確かに半導体の世界でも、優れた技術力を持つ多くの中小企業が、素材や部品のサプライチェーン上に確乎たる位置を占めているであろうことは容易に想像されるから、国の支援が中小企業政策の色彩をもつのも当然である。しかし考えてみれば、半導体サプライチェーンの強靱化が、中小企業に対する支援だけで達成されるはずもなく、特に半導体デバイスの製造工場の新增設ともなれば、大企業の出番である。

実は公庫も、中小企業金融だけに機能を限定してきたのではない。「危機対応円滑化業務」（公庫法15条1項、11条2項、3項）がそのことを示している。これは、主務大臣の危機認定（同法11条2項柱書き）を受けて「指定金融機関」（同項、同法16条1項）が行う「特定資金」の貸付け等に必要な資金を、公庫が指定金融機関に供給する業務である。ここで「特定資金」とは、「内外の金融秩序の混乱又は大規模な災害、テロリズム若しくは感染症等による被害に対処するために必要な資金であって政令で定めるもの」（同条2条4号）をいう。この政令の定めによれば、設備投資に関しては、特定資金の貸付け等の対象が中小企業に限定されていない（公庫法施行令4条3号）。なお、危機対応円滑化業務には、指定金融機関に利子補給金を支給する業務も含まれる（公庫法11条3項）。

危機認定されているのは、現状では新型コロナウイルス感染症関連の事案のみであるが、指定金融機関たる商工組合中央金庫および日本政策投資銀行を窓口とした大企業・中堅企業向け融資の実績は、累計で2兆5千億円余にも上る¹²⁾。危機対応業務・危機対

応円滑化業務は、公庫法の制定当初から規定されていたので、公庫の本来業務で用いられたツーステップ・ローンの手法が、本法の供給確保促進業務・供給確保促進円滑化業務に応用された、といえよう¹³⁾。

さて、半導体サプライチェーンの強靱化策の中軸は、「生産基盤の整備」(7条)すなわち半導体デバイス工場の新增設や稼働の再開であると思われるが、最近では本格的な工場を新設しようとするれば、その投資額は1兆円に上るといわれている¹⁴⁾。仮にこの規模の資金調達が必要になるとすれば、公庫の供給確保促進円滑化業務だけで賄えると考えにくい。そこは、さまざまな Fintech の実験場となろうが、各国が巨額の補助金を用意して誘致合戦を繰り広げている現状では、企業は、期待できる補助金の額から生産規模を逆算していると思われる。してみれば、供給確保促進円滑化業務と並んで、安定供給確保支援法人基金・安定供給確保支援独立行政法人基金、特に後者からの助成金の交付が、重要な意味をもってくることとなろう。ただし現状では、造成される基金の規模は全く不明なので、工場の新增設等にも用いることができるのか、それとも、数億円から数十億円規模の設備投資への支援が中心になるのか、は何ともいえない。

3. 展 望

(1) 国策としての半導体産業復興

Iで述べたように、本稿脱稿時には、本法の委任を受けた政省令ははまだ制定されておらず、各種の方針・指針・計画の類いも策定されていないから、本法が実際にどのように運用されるかは予想の限りでない。仮に半導体が、前評判通りに特定重要物資に指定されたとしても、遠からず需給が緩和するという観測もあるようであり¹⁵⁾、そうなれば本法への期待(あるいは警戒感)も薄らぐかも知れない。

しかし他の特定重要物資はいざ知らず、半導体に関する限り、本法はより広い文脈に位置づけられるべきであろう。半導体産業の振興あるいは復活は、すでに日本の「国策」と化しており、本法の半導体サプライチェーンの強靱化に関する部分も、そうした国策に組み込まれるであろうし、あるいは、すでに組み込まれていると思われるからである。この種の国策は数多くの政策文書類で言及されているが、最も包括的・体系的に構想を展開しているものとして、2021年6月に公表された経済産業省の「半導体・デジタル産業戦略」を挙げることができる。以下、本稿の関心に即して、その内容を繙いてみよう。

まず開陳されるのが、絞り出すような危機感である¹⁶⁾。

半導体は、2000年代以前においても、各種電気製品に使用される部品であったが、デジタル化が進むにつれ、ありとあらゆる製品に使用される「基幹部品」として、その市場規模、産業としての重要性は日々増加している。日本企業は、1990年頃には、世界の半導体市場（5兆円）の5割を占めていたが、その後、海外企業との国際競争が激化し、現在は、市場（50兆円）の1割程度のシェアに落ち込んでいる。30年かけて10倍に成長した半導体市場は、さらに今後10年程度で100兆円市場となるという成長市場であるものの、このままでは、日本だけ取り残され、日本の半導体産業のシェアは大きく落ち込み、ほぼゼロになってしまうとの懸念もある。

日本の半導体産業のシェアが「ほぼゼロになってしまうかも知れない」、とは物騒な予言であるが、では、「日本だけ取り残され」ないようにするにはどうすればよいのであろうか。同文書は続けて、投資の必要性を力説する¹⁷⁾。

日本の半導体市場の規模は現在5兆円程度であり、メモリ、センサー、マイコン等が1兆円ずつ占めている。2030年に現在のシェアを維持、すなわち10兆円を達成するには、市場規模として5兆円の増加が必要であり、半導体の投資効率を1としても、少なくとも5兆円の追加投資が必要となる。各国が今後、既に数兆円の投資を発表する中で、シェアを回復するだけでなく、世界における日本としての役割、国家安全保障やサプライチェーン強靱化等の役割を果たすためには、世界に負けない大規模な投資が必要になると考えられる。

「少なくとも5兆円の追加投資」とは尋常ならざる額である。昨今、国内半導体業界界隈でも、大型投資の話題があちこちで聞かれる。例えば、半導体製造装置の雄、東京エレクトロンは、半導体の微細化はじめ最先端の技術革新に対応するため、向こう5年間に1兆円の研究開発費を投入する¹⁸⁾という。それならば、巨額の投資といえども、市場の自律的な作用に委ねていて達成できそうなのではないか。しかし少なくとも同文書は、そうは考えていない。半導体産業を含むデジタル産業基盤を、「資本主義や自由貿易を重視しつつ、一般的な民間事業支援の枠を越え、国家事業として¹⁹⁾」確保する、という決意表明がなされているからである。

これに続いて同文書は、国内に生産基盤を確保することの重要性を繰り返し繰り返し説いている。しかも、「最先端の高性能半導体だけでなく、自動車や情報通信機器・製造業等に使用されるミドルレンジの半導体についても、サプライチェーン強靱化の観点から、日本にある既存工場の刷新・増強を行って生産・供給能力を確保し、国内ポートフォリオ強化を行うことが必要である²⁰⁾」。そのためには、「半導体製造基盤の整備に向

け、世界各国がこれまでに無い規模の半導体工場の誘致政策を打ち出すなど国際競争が激化する中で、日本においても他国に匹敵する大胆な支援措置が必要であり、設備投資支援など、積極的な投資や新規事業に対するインセンティブを強化してほしい、との産業界の声に応えるような政策・環境整備を実施しなければならない²¹⁾」。

同文書はこの後さらに、半導体の品目ごとに、すなわち、「先端ロジック半導体（ハイエンド・ミドルレンジ）」「マイコン」「メモリ（DRAM, NAND）」「パワー半導体」「センサー」「アナログ」のそれぞれについて、「目指すべき姿」を描いているが、中でも先端ロジック半導体は、現在、日本にその製造基盤が存在していないので、「今後のポスト5Gやデータセンター等向けのハイエンド先端ロジック半導体の国内生産・供給能力の確保が必要である²²⁾」。

この「半導体・デジタル産業戦略」の考え方を法制度に展開した代表例が、2021年末に成立した5G促進法改正法である²³⁾。同法は、5G促進法とNEDO法とを改正したものであるが、そのうち改正5G促進法はまず、「特定半導体」「特定半導体生産施設整備等」を次のように定義する。

第2条④ この法律において「特定半導体」とは、特定高度情報通信技術活用システム……に不可欠な大量の情報を高速度で処理することを可能とする半導体であって、国際的に生産能力が限られていることその他の事由により国内で安定的に生産することが特に必要なものとして政令で定める種類ごとに政令で定める性能を有するものをいう。

⑤ この法律において「特定半導体生産施設整備等」とは、次に掲げるものをいう。

- 1 特定半導体の生産施設（生産施設に係る設備を含む。……）の整備及び当該生産施設における生産
- 2 特定半導体の生産に不可欠な半導体材料又は半導体生産装置であって国際的に生産能力が限られていることその他の事由により国内で安定的に生産することが特に必要なものとして政令で定める種類ごとに政令で定める性能を有するもの……の生産施設の整備及び当該生産施設における生産

上記の「特定半導体」の定義の段階ですでに、先端的な半導体の世界的な生産能力の不足と、国内生産拠点確保の必要性とが意識されていること、また、「特定半導体生産施設整備等」には、半導体デバイスそれ自体のほか、その材料や生産装置の整備も含んでいること、が注意されよう。

特定半導体生産施設整備等を行おうとする事業者は、単独でまたは共同して、「特定

半導体生産施設整備等計画」を主務大臣に提出し、その内容が、主務大臣の策定する「特定高度情報通信技術活用システムの開発供給等の促進に関する指針²⁴⁾」に照らし適切なものであること、等の要件²⁵⁾を満たせば、認定を受けることができる。この認定を受けると、事業者は「認定特定半導体生産施設整備等事業者」と、その計画は「認定特定半導体生産施設整備等計画」と、それぞれ呼ばれる（同法12条1項、2項）。

認定特定半導体生産施設整備等事業者に対しては、公庫がツーステップ・ローンを提供することができるほか、中小企業育成投資株式会社による投資、中小企業信用保険制度による保険の引受けも可能とされているし（同法第4章）、NEDOからは、助成金が交付される（同法29条1号）。またNEDOは、特定半導体生産施設整備等の所要資金の貸付けを行う金融機関に対し、利子補給金を支給する（同条2号）。NEDOの助成金交付業務の費用に充てるため、国からの補助金によって「特定半導体基金」が造成される（改正NEDO法16条の4第1項、2項）。してみれば、経済安保法における認定供給確保事業者に対する支援スキームは、改正5G促進法の認定特定半導体生産施設整備等事業者に対するそれを、ほぼそのまま引き写したものであることが分かる。ただ、すでに述べたように、《公庫融資+中小企業投資育成+中小企業信用保険》の三点セットは、中小企業政策の定番ともいべき支援スキームであって、実績が積み上がっているし、独法に基金を造成してそこから民間の活動を支援するする方式も、すでに数多く存在している²⁶⁾ので、経済安保法の支援スキームに特段の新規性があるわけではない。

なおすでに周知のところであろうが、TSMCが熊本県菊陽町に建設するロジック半導体工場に係る計画が、特定半導体生産施設整備等計画の第一号として、2022年6月17日付で認定された。経済産業省の公表文書²⁷⁾によれば、所要資金は「86億ドル規模」、最大助成額は4,760億円である²⁸⁾。

もちろん、よく似た企業支援スキームとはいえ、改正5G促進法と本法との間には相違がある。特に顕著なのは、本法の特定重要物資に指定されるためには、上記Ⅱ3で紹介した「四要件」を満たす必要があるが、かりに半導体が指定されるとして、少なくとも本法の明文上は、必ずしも「先端的」な製品であることは要求されていないことである。繰り返し述べたように、半導体が特定重要物資に指定されても、数ある品目の中で実際に何が国の支援の対象になるかは、現段階では予測のしようがないが、レガシー品の半導体の需要も旺盛らしく、そうである以上、本法が、先端的であることを要件としていないのは、現実的で賢明な態度であろう。また支援対象たる「取組」も、上記Ⅱ4で紹介したように、「生産基盤の整備」が筆頭に挙がっているものの、それとて、少なくとも法律の明文上は国内に限定されてはいないし、「生産基盤の整備」のほかにも、

「供給源の多様化」なども含んでいるのであった。

これに対して改正 5G 促進法の支援対象は、「特定高度情報通信技術活用システム……に不可欠な大量の情報を高速度で処理することを可能とする半導体であって、国際的に生産能力が限られていることその他の事由により国内で安定的に生産することが特に必要なものとして政令で定める種類ごとに政令で定める性能を有するもの²⁹⁾」をいうのであり、一定の性能上の要求がある上に、「国内で安定的に生産すること」に主眼が置かれている。

しかし以上のような相違はあれ、両法の支援スキームは大幅に重複しており、両者は重疊的に、あるいは連携して、したがって、デバイスはもとより、素材・装置とも、国内の生産基盤を整備することに主眼を置いて運用されるのではないかと推測される。

(2) 半導体アウトルキー

上の推測が当たっているならば、日本はいまや、半導体のアウトルキーを志向しているといえよう。実際、報道によれば政府は、2025 年度にも次世代半導体の製造拠点を民間企業と連携して国内に整備する方針を固めた³⁰⁾。そもそも、本法を通観すれば、サプライチェーンの強靱化に係る第 2 章はもとより、他の章でもアウトルキー志向が垣間見える。第 4 章が「特定重要技術」の国内開発を目指していることと、第 5 章が、機微技術の国外流出を防止しようとしていることとは、いうまでもないし、第 3 章も、「特定社会基盤事業者」が「特定重要設備」を社内で内製し、かつ、自ら「重要維持管理等」を行うならば、事前審査を受ける義務はない（52 条 1 項）からである。

もっとも、産業政策はいつの時代にもあり、多かれ少なかれアウトルキーへの志向が見られた。あの懐かしい「機振法³¹⁾」も、本稿の問題関心から回顧すれば、自動車部品の競争力を高めて一種のアウトルキーを達成し、乗用車は無理でも、せめて商用車（トラック）の国内生産を可能にして間近に迫った貿易（さらには資本）の自由化に備えようとしたのである³²⁾。また、シンガポールのような小国ならばいざ知らず、ある程度の規模の人口・国土を有する国ならば、食糧やエネルギーについて何らかの程度のアウトルキーを考えないわけにはいかない。

もちろん、企業が自主的にサプライチェーンの見直しを進めている例は、枚挙に遑がない。実際ここ数年、国際展開する企業の多くが、素材・中間財・製造装置などの調達先を中国以外の国にも拡大するいわゆる“China plus one”と呼ばれる戦略を推進してきた³³⁾。こうした企業努力の先にはやはり、アウトルキー化があろう。しかし、こと半導体に関する限り、政府がそれだけでは足りないと考えていることは、改正 5G 促進法や

経済安保法を制度的基軸とするアウトルキー志向が、等しく産業政策と呼ぶにせよ、これまでと比べて並外れた「強度」をもつところに示されている。1件1兆円にも上る工場新設投資の半分近くを国が負担するなどという前例は、国内外の事績を博搜しても、そう簡単に見つかるものではなかろう。結果が吉と出るか凶と出るかはわからないものの、日本政府は、この金額で断乎たる意思を示したのである。

この「強度」が国際政治の所産であることは、改めていうまでもない。誰もが知る通り経済安保法は、米中覇権抗争の極東戦線における正面装備というべき性格をもっている。識者によれば、「日本はいま米中対立の最前線にいる自覚を持たなければならない³⁴⁾」のであり、安全保障をほぼ全面的にアメリカに依存する日本にとって、制度の細部はともあれ、立法そのものを回避する選択肢はなかったと思われる。

國分俊史は、ポンペオ国務長官（当時）が2020年7月23日にニクソン大統領記念図書館で行った講演の重要性を強調している³⁵⁾が、ポンペオはその中で、中国への対応が国によって異なるのは当然としながらも、相互性・透明性・説明責任を強く求めるアメリカ流に従うよう、諸国の指導者に呼び掛けた。米中新冷戦に臨んで同盟国・有志国を叱咤するアメリカ政府の姿勢が、典型的に示されている。

アメリカの鞏固で傲慢な意思は、「(繁栄を目指す)インド太平洋経済枠組み」(IPEF: Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity)にも再現されている。2022年5月に、その立ち上げに際して発表された声明は、次のように述べて、あくまでもサプライチェーンの透明性の向上など、経済が主眼であって、特定の国に対抗する枠組みではないかのような装いを凝らしている³⁶⁾。

我々は、より強靱で統合されたサプライチェーンとするために、サプライチェーンの透明性、多様性、安全性、及び持続可能性を向上させることにコミットする。我々は、危機対応策の調整、事業継続をより確実にするための混乱の影響へのより良い備えと影響の軽減のための協力の拡大、ロジスティックスの効率と支援の改善、主要原材料・加工材料、半導体、重要鉱物、及びクリーンエネルギー技術へのアクセスを確保するよう努める。

しかしIPEFが、米国のインド太平洋地域における経済的リーダーシップを再建し、戦略的に重要な物資のサプライチェーンから中国を排除しようとしていること、いまま少しマイルドな言い方をすれば、いわゆるフレンド・ショアリング (friend shoring)³⁷⁾を指していることは、公然の秘密であろう³⁸⁾。東南アジアの賢人が喝破したように、IPEFは「政治そのものだ³⁹⁾」。

してみれば本法，あるいは，半導体アウトルキー志向の法制度もまた，アメリカの世界戦略であるフレンド・ショアリングに編入されていると見るのが当然であろう。しかも半導体アウトルキーには，はっきりした軍事的含意がある。それは，回路線幅 10nm 未満の最先端品の 92%が，TSMC はじめ台湾のファウンドリが製造している⁴⁰⁾ ために，一旦台湾海峡に緩急あれば，その供給が止まるおそれがあるからである。こうした途方もなく大きな地政学的リスクに対処するためには，第一に中国による台湾進攻を軍事力で抑止し，あるいは，撃退し，第二に，かりに武力紛争が生じて半導体の供給が止まった場合にも，自国の生産である程度は補えるようにしておくしかない。2021 年 4 月および 2022 年 5 月の日米首脳会談を経て格段に進化した対中「戦争シナリオ」⁴¹⁾ は，上記の第一に，一連の半導体アウトルキー政策は第二に，それぞれ対応している。

だからこそ主要国は挙って，半導体はじめ戦略物資について，自国は他国には依存せず（戦略的自律性），同時に，他国を自国に依存させよう（戦略的不可欠性）としているのである。戦略的自律性の追求とは結局のところ，国内生産を意味するであろう。本稿脱稿時にアメリカの連邦議会両院協議会で議論されている The America COMPETES Act of 2022，2021 年 9 月にフォン・デア・ライエン EU 委員長が提唱した European Chips Act，韓国の「K-半導体戦略」，台湾の「Å 世代半導体計画」，中国の「中国製造 2025」など，いずれもそうした志向を有しており，巨額の補助金が投ぜられようとしていることも共通している。

なるほど，米中新冷戦においてアメリカに与するだけなら，換言すれば，フレンド・ショアリングを実行するだけなら，サプライチェーンが「民主主義陣営」で完結していさえすればよいのであって，各国がアウトルキーにまで踏み込む必要はない。しかし，本当の緊急事態に立ち至れば，同盟国・同志国といえども当てにはできないのが，世の倣いである。1990 年にイギリスの多国籍製造業コングロマリットの BTR 社が，マサチューセッツ州ウースタ（Worcester）に本拠を置く研磨剤製品大手のノートン社に敵対的買収を仕掛けたとき，同州議会は，同州で設立された会社にいわゆるスタッガード・ボード（staggered board. 取締役の改選期を斉一にせずにくらすことで，経営陣が一挙に買収側に独占されるのを妨げる防衛策）を導入させる法改正でこれに対抗しようとした。反 BTR キャンペーンでは，同社の買収策を独立戦争時の英軍の侵略になぞらえるレトリックまで登場したという。また 2018 年には米トランプ政権が，悪名高い 1962 年通商拡大法 232 条に基づいて，鉄鋼とアルミニウムとに追加関税を課したが，対象国にほかならぬ日本も含まれていたことは，なお記憶に新しい。さらに近くは，新型コロナ感染症拡大の過程で，EU 諸国はシェンゲン協定の存在にもかかわらず，イタリアを見捨てかけた

のである⁴²⁾。半導体アウタルキーは、国家のエゴイズムの公然たる表明にほかならず、しかも悲しむべきことに、エゴイズムこそ主権国家の窮極の存立理由なのである。

かくて日本は、いつ何時武力紛争に発展するかも知れない米中新冷戦の「最前線」にいるばかりでなく、集団で中国と対峙しているはずの「民主主義陣営」内部で、経済的な「内戦」を戦うことも余儀なくされていることになる。ここで、冷「戦」といい内「戦」という場合の「戦」は、必ずしも単なる比喩ではない。現代の国際社会にあっては、金融・貿易・関税など多彩な手段を駆使して遂行される経済戦と、武力紛争との境界が分明でなくなりつつあるからである⁴³⁾。本稿冒頭に掲げたカーの言葉は、第二次世界大戦の前夜に書かれた書物の一節であるが、碩学の炯眼は、その80年後の事態をも見通していたのであろうか。

IV おわりに——平和と自由の時代の終焉

本法は、平和と自由の時代の終焉を象徴するもののように私には思われる。平和の時代の終焉については、上記Ⅲ 3(2)で述べたことに尽きる。では、自由についてはどうであらうか。

確かに、上記Ⅱ 6で述べたように、本法第2章についていえば、供給確保計画を策定するか否か、策定するとして主務大臣の認定を受けるか否か、はあくまでも企業の判断に委ねられており、その自主的な努力を国が側面支援するにすぎない。しかし、安定供給確保基本指針の策定（本法6条）、特定重要物資の指定（7条）、安定供給確保取組方針の策定（8条）、供給確保計画の認定（9条）、供給確保促進円滑化業務等実施基本指針の策定（13条）、安定供給確保支援法人・安定供給確保支援独立行政法人の指定（31条、42条）など、政策推進のいずれの段階においても、関係団体や個別企業との綿密な意思疎通が必要になると思われ、そうである以上、団体・企業が当局の政策上の意図に誘導されることは十分に考えられる。そして、本法がアメリカのフレンド・ショアリング政策の一翼を担うものとするれば——私にはそうとしか考えられないが——、サプライチェーンからの中国の排除に資するような「取組」が優遇されざるを得ないであろう。

フレンド・ショアリング、デカップリング、ブロック経済、その他いかなる名称で呼ぼうが、それらはいずれにせよ自由貿易を何らかの程度で——中国を標的とする限りは、大幅に——阻害する試みであり、経済効率性を損い消費者に不利益を与える（経済の見地から見る限り）不合理な政策である。純粋に経済の視点からすれば、“Autarky Is

Impossible”の一言で済まされよう⁴⁴⁾。しかし、政治が絡めば、話しは厄介になる。

國分はこの点について、雄弁に次のように述べている⁴⁵⁾。

……安全保障政策は「国防は経済に優先する」という理念にもとづいて推進されることから、非合理的な変化が非連続かつスピーディーに展開されがちだ。一方、企業経営は合理性を追求する組織体であることから、安全保障政策が引き起こす非合理的な変化を蓋然性の高い未来に位置づけて意思決定や投資をすることとは、そもそも相いれない関係にある。

では、こうした不合理な政策を押し付けてくる国家に対して、企業は抵抗しないのであろうか。結論からいえば、抵抗はあるとしても微弱になろう。その兆候の一つと考えられるのが、ウクライナ戦争が始まって以来、世界の名だたる大企業が、これといった補償が得られるわけでもないのに、政府の対ロ制裁方針に従って、唯々諾々という形容が相応しいほど、ロシアでのビジネスを放棄したり縮小したりしていることである。もはや一々出典は挙げないが、よく知られているものだけでも、次のような事例がある。

- ・エクソン・モービルは、サハリン I から撤退し、134 億ドルの損失を計上した。
- ・英シェルは、ガスプロムとの合弁を解消してサハリン II から撤退することを表明し、42 億ドルの損失を計上した。
- ・BP は、保有するロスネフチの株式（約 20%）の価格をゼロと評価し、255 億ドルの損失を計上した。
- ・ルノーは、保有するロシア自動車大手アフトワズの株式をロシア側に売却すると表明した。
- ・マクドナルドは、ロシア事業（850 店舗、従業員 6 万 2 千人）の売却を表明し、最大 14 億ドルの損失を計上した。
- ・JT は、ロシアでのたばこ事業（シェア 4 割）の売却を検討している。
- ・国内メガ 3 行は、ロシア関連引当金合計約 3,000 億円を計上した。

半導体アウトルキーを志向する政策に対しても、政府が強固な意思で推進すれば、企業はそれに正面から抵抗することは難しいであろう。もっとも、多くの国が競って半導体の国内生産に走れば、瞬く間に過剰生産に陥ってしまうであろうことは眼に見えている。それどころか、各国の政策が具体化してもいないのに、2022 年 7 月 1 日のアメリカ株式市場では、供給過剰懸念を嫌気して半導体関連銘柄は総崩れの展開となり、世界の主要半導体関連企業 40 社の時価総額は、同日時点で約 3 兆ドルとなって、2021 年末から 1.8 兆ドル近くを失った⁴⁶⁾。してみれば、諸国を覆っているかに見える半導体熱

も、意外に早く冷めてしまうかも知れない。

しかし真に注目すべきは、思潮の変化、すなわち、不合理な政策が政治的に受け容れられるようになったという事実そのものである。半導体は、一つの象徴的な財であるにすぎない。半導体熱が解熱しても、食糧、エネルギーはじめ、アウタルキー志向が有権者に支持されそうな財はいくらでもある。ベルリンの壁崩壊後の一世代にわたって支配的であった(悪名高い)新自由主義は退潮し、「国家の逆襲」(Revenge of the State)が始まった。ほんの少し前まで、自由貿易の守護神としてもはやされたアダム・スミスは、今や、競合国オランダを苦しめる航海法を賛美した、国防優先思想の提唱者として言及されている⁴⁷⁾。21世紀の人類の移り気に、このスコットランド啓蒙の巨匠も、泉下で苦笑しているであろう。

われわれは、主権国家・領域国家の限界が顕わになった今日、環境問題はじめグローバル・ガバナンスが要請される領域が増えてきたこと、そして情報通信技術の発達がそうしたグローバル・ガバナンスの構築を可能にしつつあること、を幾度となく聞かされてきた。そしてそうした言説には、多様性・多層性・相互依存などといった言葉が多用されるのが常であった。しかし、こうした希望のある近未来図も、半ばは水泡に帰したように思われる。国際的な相互依存が戦争の機会を減らす、という考え方は、少なくともイマヌエル・カント以来の知的伝統を担っているが、最近100年間に限ってみても裏切られ続けた。それどころか、情報通信であれ半導体であれ、諸国は、チョークポイントを握ることによって、それへのアクセスを拒否する権力をもととしてしている。まさしく、「相互依存の武器化」(Weaponized Interdependence)である。

國分が予言する⁴⁸⁾ように、米中新冷戦が今後30年にわたって続くのであれば、私がこの結末をこの目で見ることはなかろう。しかしせめても、冷戦が熱戦に転化せずに収束されることを、そしてでき得れば、神はさまざまな資源を諸国に平等に賦存させることをお望みにならなかったからこそ、航海と通商の権利が認められるのだ、というグロティウスの叡智に満ちた言葉⁴⁹⁾に、人々が再び耳を傾けることを、願わずにはいられない。

〈追記1〉 本稿脱稿時から校正時まで起きた主な出来事を摘記する。

2022年7月25日、内閣官房の「経済安全保障法制に関する有識者会議」に、「基本方針」(本法2条1項、本文Ⅱ2)および「安定供給確保基本指針」(本法6条1項、本文Ⅱ2)の案が示された。後者では、特定重要物資指定の四要件(本法7条、本文Ⅱ3)について、かなり具体的な記述が見られる(9～15頁)。

7月26日付で、特定半導体生産施設整備等計画の第二弾の認定がなされた《<https://www.>

meti.go.jp/policy/mono_info_service/joho/laws/semiconductor/semiconductor_plan.html》。キオクシアとウエスタンデジタルとの合併事業で、キオクシアの四日市工場で三次元フラッシュメモリを量産するという。最大助成額は929.3億円で、熊本のTSMC新工場と比べれば少ないものの、一工場の、そのまた一部に投ぜられる補助金としては、大層な額である。

7月27日、28日に、懸案のCHIPS and Science Act of 2022が連邦議会の上下両院で相次いで可決され、8月9日にはバイデン大統領の署名を得て成立した。両院でそれぞれ検討されてきた法案から、民主・共和両党が妥協しやすい補助金に係る部分を切り出したもので、527億ドルを半導体の製造やR&Dに投下する。補助金受給企業には、中国における先端半導体製造のための投資が禁止される。連邦議会での議決に先立ってレイモンド商務長官は、半導体製造拠点がアメリカ国内に立地している必要があることを強調した。Amy B Wang & Mike DeBonis, Senate passes bipartisan bill to subsidize U.S.-made semiconductor chips, Washington Post, Jul. 27, 2022 《<https://www.washingtonpost.com/politics/2022/07/27/senate-chips-funding-bill-pass/>》。半導体アウトルキー志向の端的な表明である。

7月29日に、後出注30)の日米「経済版2+2」(日米経済政策協議委員会)が、ワシントンD.C.で開催された。共同声明に附属する「2022年行動計画」《<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100376269.pdf>》には、「岸田総理とバイデン大統領が発表した次世代半導体の開発を模索する合同タスクフォースの進展を歓迎し、このメカニズムを通じた継続的な協力にコミットする」(パラグラフ16)、という記載が見られる。

〈追記2〉 私は、2022年5月23日に、日本エネルギー法研究所の公益事業班で、また同年6月8日に、畏友・玉井克哉氏(東京大学先端科学技術研究センター教授)が主宰するゼミナールで、本法について報告する機会を与えられた。本稿は、その際のメモに加筆したものである。特に玉井ゼミには、経済安保の第一人者、國分俊史氏(多摩大学大学院教授、ルール形成戦略研究所長)も同席され、玉井・國分という両大家の前で、不出来な生徒の私が課題の発表をする形となった。本稿に少しでも値打ちがあるとすれば、それはもっぱら、これら二つの機会に、両教授はじめ参加各位からいただいた御教示の賜物である。

安倍晋三元首相の訃に接したのは、本稿脱稿の直前であった。私事にわたるが、ここ数年、会って話す機会は無かったし、直接見かけたのも、例の2019年4月の「桜を見る会」が最後であった。もう10年近く前になろうか、首相官邸で開催されたある会議で、「私は今でも自分のことを左翼だと思っている」、と語って、真向いに座っていた安倍首相の失笑を買ったことがある。自称でも「左翼」の端くれであるからには、安倍政権の政策には首肯し難いものも少なくなかった。しかし賛否はともかく、氏が自らの構想を相当程度に実現するだけの実力を有

する政治家であったことは、紛れもない事実である。おそらくは経済安保こそ氏にとって、達意の領域となっていたのではなかろうか、と想像すると、やはり感慨なきを得ない。批判はさまざまあれ、個人としては情に篤い良い人であったと思う。合掌。

注

- 1) E・H・カー（原彬久訳）『危機の二十年』（岩波文庫、2011年）237頁。
- 2) 本法全体の内容を概観するものとして、柿沼重志「4つの柱で構成される経済安全保障推進法案」立法と調査444号（2022年4月）3～17頁、上野一英ほか「経済安全保障推進法の概要と企業の留意点」会社法務A2Z 2022年7月号8～13頁がある。
- 3) 6条1項、30条1項、2項、3項、34条1項1号、43条1項1号、44条8項、50条1項柱書き、52条1項、2項2号ハ、61条、65条1項、66条1項本文、67条1項、70条1項、78条1項本文、79条3項前段。
- 4) 小林鷹之経済安全保障担当大臣の答弁。第208回国会衆議院内閣委員会議録第13号（令和4年3月30日）8頁1段目。
- 5) 第208回国会参議院内閣委員会会議録第10号（令和4年4月14日）24頁4段目。
- 6) 第208回国会衆議院内閣委員会議録第13号（令和4年3月30日）8頁3～4段目。
- 7) 安定供給確保支援独立行政法人基金の根拠規定たる43条は、その2項で、安定供給確保支援法人基金の根拠規定たる34条のいくつかの項を準用しているが、基金造成のための国の補助金の根拠規定たる同条2項は準用していない（43条3項）。これは、本法附則中で三法人の根拠法を改正して、安定供給確保支援業務をその業務に加えるとともに、基金造成のための補助金の根拠規定を新設したからであろう。医薬基盤・健康・栄養研究所について附則5条、JOGMECについて附則7条、NEDOについて附則8条。
 なお、行政目的を達するために主務大臣等が支援法人を指定する立法例は、特に珍しいものではない。例えば、エネルギー環境適合製品の開発及び製造を行う事業の促進に関する法律第3章に基づく需要開拓支援法人、農業経営基盤強化促進法11条の2に基づく支援法人が挙げられる。ただ、eGovで検索した限りでは、支援独立行政法人は、本法のそれが初例ではなかろうか。
- 8) QUALCOMM, How to harness the power of the Semiconductor Value Chain 《<https://www.qualcomm.com/news/onq/2022/02/how-harness-power-semiconductor-value-chain>》。
- 9) もともとは、Advanced Semiconductor Materials Lithographyの意であったという。
- 10) 過去20年ほど、90年代には世界に覇を唱えた日本半導体産業がいかに衰退したか、について語ることが一つの産業になったかの感があるが、政策として半導体サプライチェーンの強靱化について考察する場合、日本自身も数多くのチョークポイントを握っていることを忘れてはならない。完成品の半導体デバイスのシェアこそ確かに減少したが、この世界でいう「前工程」に限ってみても、製造装置や材料の分野では日本企業が意外なほど健闘しているのである。この点は、湯之上隆「半導体製造装置と材料、日本のシェアはなぜ高い？」《<https://etimes.itmedia.co.jp/ee/articles/2112/14/news034.html>》に詳しい。同論稿では、製造装置・材料の品目ごとに、日本を含む世界の有力企業のシェアが多色刷りの積み上げ（横）棒グラフ形式でわかりやすく表示されている。

なお、日本半導体製造装置協会によれば、2022年度の日本製半導体製造装置の販売額は、21年度比17%増の4兆283億円に上る見込みである。日経2022年7月8日朝刊13頁。しかし湯之上によれば、いわゆる前工程に用いられる装置別にみると、日本企業の世界シェアは、市場規模の大きい装置では低く、市場規模の小さい装置では高い傾向があり、しかも、装置全体に占める日

本企業のシェアは、2013年以降急降下しているという。湯之上隆「実はシェアが急低下、危機の入り口に立つ日本の前工程装置産業」《<https://eetimes.itmedia.co.jp/ee/articles/2207/11/news090.html>》。事実とすれば、由々しい事態である。

- 11) 日経 2022年6月28日朝刊 11頁。
- 12) 財務省「中堅・大企業向け危機対応業務の実施状況（令和4年5月末時点）を公表します」《https://www.mof.go.jp/policy/financial_system/fiscal_finance/kiki/jisseki/20220609.html》。
- 13) ツーステップ・ローンの手法は、公庫法の危機対応業務およびおよび本法の供給確保促進円滑化業務のほかにも、いくつかの特別法で採用されてきた。産業競争力強化法 21 条の 17 に基づく事業適応促進円滑化業務、同法 35 条に基づく事業再編促進円滑化業務、エネルギー環境適合製品の開発及び製造を行う事業の促進に関する法律 6 条に基づく特定事業促進円滑化業務、造船法 16 条に基づく事業基盤強化促進円滑化業務などがそれである。改正 5G 促進法については本文Ⅲ 3 (1) で言及するが、同法 13 条に基づく開発供給等促進円滑化業務もその例である。すなわち、ツーステップ・ローンの手法が用いられる公庫の業務は、共通して「〇〇促進円滑化業務」と呼ばれるのであり、またこの手法は、公庫が、政投銀やメガバンクを窓口として大企業・中堅企業にも資金を供給しようとする場合に採用されてきたのである。大企業に土地勘のない公庫が直接融資するよりも、大企業を扱い慣れている政投銀やメガバンクを介在させた方がよい、という判断があったのであろう。
- 14) 少なくとも TSMC が手掛ける新工場は、一件当たり 1 兆円規模の投資額になるという。日経 2022年6月8日朝刊 12頁。
- 15) スミット・サダナ氏（マイクロン・テクノロジー CBO）は、メモリに関しては 2022 年中に供給制約が改善される、と見ている。日経 2022年6月16日朝刊 13頁。
- 16) 経済産業省「半導体・デジタル産業戦略」（2021年6月付）3頁。
- 17) 経産省・前出注 16）3頁。
- 18) 日経 2022年6月9日朝刊 13頁。
- 19) 経産省・前出注 16）8頁。
- 20) 経産省・前出注 16）12頁。
- 21) 経産省・前出注 16）13頁。
- 22) 経産省・前出注 16）13頁。
- 23) 半導体関連産業への支援策は何も、5G 促進法改正法や経済安保法に基づくものに限られるわけではない。特別の法令の根拠を有するわけではないが、予算に基づく措置として、経済産業省所管のものだけでも、「サプライチェーン対策のための国内投資促進事業」、「ポスト 5G 情報通信システム基盤強化研究開発事業」などがある。
- 24) 「指針」には、特定半導体生産施設整備等に関する事項も記載される。改正 5G 促進法 6 条 2 項 3 号。
- 25) 改正 5G 促進法 11 条 3 項。需要逼迫時の増産も、認定要件の一つである（同項 4 号。本文Ⅲ 1 参照）。
- 26) 近時、補正予算から各種基金の造成、既存基金への積み増しに巨額の支出がなされる例が増えている。その実態と問題点については、藤井亮二「補正予算において常態化する大型基金の設置」経済のプリズム 208 号（2022年1月号）37～47頁。柿沼・前出注 2）16頁も、財政規律が弛緩する可能性があることに注意を喚起している。
- 27) 経済産業省「特定半導体生産施設整備等計画の概要」《https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/joho/laws/semiconductor/semiconductor_plan.html》。《TSMC の工場》と通称されているが、厳密に言えば、認定特定半導体生産施設整備等事業者は、JASM（Japan Advanced Semiconductor Manufacturing）と TSMC の二社である。JASM の株主構成は、TSMC が過半数、ソニーセミコンダクタソリューションズが 20% 未満、デンソーが 10% 超となっている。TSMC は、JASM を支援するという。

- 28) TSMC の新工場誘致は、経産省の「半導体産業基盤緊急強化パッケージ」(第4回半導体・デジタル産業戦略検討会議〔2021年11月15日〕資料3)のstep1(国内製造基盤の確保)に当たるようである。
- 29) ここでいう政令の定めは、次の通りである(5G促進法施行令2条)。

半導体の種類	性能
演算を行う半導体	トランジスター上に配置される導線の中心の間隔が最も短い箇所において100ナノメートル以下であること
記憶を行う半導体	1ビットの情報の記憶に必要な電子回路の面積が1370平方ナノメートル以下であること又は積層された当該電子回路の層の数が160以上であること

私の能力では、政令の要求性能の技術的な意味はわからないが、推測を逞しくすれば、TSMCの熊本工場で生産される製品を念頭に置いて規定されているのではなかろうか。そうだとすれば、必ずしも最先端の性能とはいえないであろう。

- 30) 日経2022年6月15日5頁。もっとも、政府が方針を固めれば、国内には影も形のない「回路線幅2nm」の「次世代半導体」の工場が、向こう3年程度の間に出現するものなのか、私にはわからない。また日本では、アメリカとの連携がさかんに説かれ、それ自体にはまず異論はなかろうが、最先端半導体の生産を、R&Dから始めて日本国内で行うことに、アメリカ側が実益を感じているのであろうか。この点は、2022年7月にも開催が取り沙汰される日米「経済版2+2」で具体化されるのかも知れない。
- 31) 機械工業振興臨時措置法(昭和31年法律第154号)。
- 32) 機振法の効果については、周知のように多くの論稿があるが、生産性の向上に関する実証研究として例えば、河村徳士=武田晴人「機械工業化と産業政策」Rieti Discussion Paper Series 16-J-029(2016年)8頁以下。同法が中小企業政策を志向したものか否か、という興味深い論点については、尾高煌之助=松島茂編著『幻の産業政策 機振法』(日本経済新聞出版, 2013年)294~296頁。
- 33) この点についてすでに多くの文献があるが、例えば、Willy C. Shih, *Global Supply Chains in a Post-Pandemic World*, *Harvard Business Review*, Sep.-Oct. 2020, p. 86.
- 34) 渡部恒雄(笹川平和財団上席研究員)の言。日経2022年7月1日朝刊4頁。「最前線」に立たされるなど、傍迷惑としか思えない私のような臆病者からすると、この種の識者の論調に漂う高揚感が、何とも羨ましい。
- 35) 國分俊史「経営戦略と経済安保リスク」(日本経済新聞出版, 2021年)34頁。Michael R. Pompeo, *Communist China and the Free World's Future* 《<https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/index.html>》。
- 36) 外務省による仮訳 《https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na2/us/page3_003323.html》。
- 37) よく知られているようにこの言葉は、アメリカのイエレン財務長官が2022年4月に外交シンクタンクの雄、大西洋評議会(ATLANTIC COUNCIL)における講演で用いて有名になった。彼女によればフレンド・ショアリングとは、多数の信頼できる国々にサプライチェーンを構築することである。PRESS RELEASES: Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Way Forward for the Global Economy 《<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0714>》。
- 38) 菅原淳一「米国のインド太平洋経済戦略 IPEF等を通じたフレンド・ショアリング推進」みずほインサイト: 政策(2022年5月31日) 《<https://www.mizuho-rt.co.jp/publication/report/2022/pdf/insight-pl220215.pdf>》1頁。
- 39) マレーシアのマハティール元首相の言。日経2022年6月22日朝刊34頁。
- 40) BCG/SIA, *Strengthening the Global Semiconductor Supply Chain in an Uncertain Era* (2021), p. 5.
- 41) 岡田充「日本とアジアの溝は深まるばかり。『対中包囲』失敗の背景に『中国に次ぐ2番手』日本の現実」 《<https://www.businessinsider.jp/post-255401>》で使われている言葉である。
- 42) ノートン社の敵対的買収については、Mariana Pargendler, *The Grip of Nationalism on Corporate Law*, *Indiana Law Journal* 95(2), p. 533, 571 (2020)に拠った。鉄鋼追加関税については、BBC

News, US steel and aluminium imports face big tariffs, Trump says, Mar. 1, 2018 《<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-43249614>》が、政権内の事情にも触れている。コロナ禍におけるイタリアについては、細谷雄一「欧州のコロナ対応と国際関係」《<http://ssdpaki.la.coocan.jp/proposals/62.html>》、板木雅彦「アメリカン・グローバリゼーションと中国経済体制」中本悟=松村博行編著『米中経済摩擦の政治経済学』（見洋書房、2022年）27頁。また、Thomas J. Duesterberg, *Industrial Policy and the Temptation of Autarchy* 《<https://www.hudson.org/research/16575-industrial-policy-and-the-temptation-of-autarchy>》は、中国が経済的アウトルキーを追及していることに対抗すべく、米欧日の経済政策も内向き（inward-looking）志向を強めている、と指摘する。

- 43) Tom C. W. Lin, *Business Warfare*, *Boston College Law Review* 63(1), p. 1, 41~44 (2022). なおここで“Business Warfare”と呼ばれているのは、企業間競争のことではなく、主権国家が（敵対国の）個別企業や産業をターゲットして発動する経済制裁などの強制的手段や、サイバー攻撃の類いを指している。多くの識者が経済戦のもつ破壊力に対して警鐘を発していることは、周知の通りである。例えばラグラム・ラジャン（シカゴ大学教授、元インド準備銀行総裁）は、経済兵器はビルを倒したり橋を壊したりはしないが、企業、金融機関、生活そして生命さえも破壊するのであり、無実の人にも打撃となることを指摘し、侵略国のエリートの資産に対する制裁の優先順位を最も高くし、侵略国の通貨価値を下げたり、金融システムを弱体化させることには、より慎重であるべきことを提唱している。日経 2022年5月5日朝刊5頁。
- 44) George Calhoun, *Why China (Probably) Won't Go To War Over Taiwan's Semiconductor Riches* (Sep. 21, 2021) 《<https://www.forbes.com/sites/georgecalhoun/2021/09/29/why-china-probably-wont-go-to-war-over-taiwans-semiconductor-riches/?sh=6d1e49c2aa42>》
- 45) 國分俊史『エコノミック・ステイトクラフト 経済安全保障の戦い』（日本経済新聞出版、2020年）191頁。
- 46) 日経 2022年7月5日朝刊19頁。
- 47) 國分・前出注 45) 31頁。スミスは、ある産業が国防のために必要であるときは、外国の商品に負担を課して国内産業を奨励するのが有利であるとして、自国の貿易に外国船舶を用いることを厳しく制限する航海法を、貿易で国を豊かにするためには好ましくないにもかかわらず、「イングランドの商業法のなかでもっとも賢明なもの」と称賛している。アダム・スミス（山岡洋一訳）『国富論 下』（日本経済新聞出版、2007年）38頁、40頁。
- 48) 國分・前出注 35) 16頁。
- 49) 本田裕志訳『グロティウス海洋自由論／セルデン海洋閉鎖論 1』（京都大学学術出版会、2021年）13～16頁。