

産業構造審議会

貿易経済協力分科会 安全保障貿易管理小委員会

制度改正ワーキング・グループ

最終とりまとめ

平成 2 0 年 3 月

経済産業省貿易管理部

目次

| | |
|--|----|
| 委員名簿 | 3 |
| I. はじめに | 4 |
| II. 制度改正の基本的視点 | 4 |
| III. 個別制度改正の方向性と具体化 | |
| 1. 大量破壊兵器等関連技術の移転に係る対応 | 6 |
| 2. ワッセナー・アレンジメント合意による 非リスト品目向け規制に係る対応 | 9 |
| 3. 3つの視点に立って進めるべきその他の課題への対応 | 11 |
| IV. 今後の進め方 | 12 |

産業構造審議会

貿易経済協力分科会 安全保障貿易管理小委員会

制度改正ワーキング・グループ

委員名簿

| | | | |
|--------|------------------|--------|-----------|
| 山本 武彦 | 早稲田大学政治経済学部 | 教授 | (座長) |
| 青木 節子 | 慶応義塾大学総合政策学部 | 教授 | |
| 押田 努 | 財団法人安全保障貿易情報センター | 専務理事 | |
| 倉持 治彦 | 日本機械輸出組合 | 専務理事 | |
| 佐藤 丙午 | 拓殖大学海外事情研究所 | 教授 | |
| 西澤 正俊 | 三菱商事株式会社 | 常務執行役員 | |
| 久田 眞佐男 | 日立製作所 | 執行役常務 | 兼 輸出管理本部員 |
| 松谷 高志 | 神戸製鋼所 | 専務取締役 | |
| 山口 厚 | 東京大学大学院法学政治学研究科 | 教授 | |

(五十音順、敬称略)

I. はじめに

本制度改正ワーキング・グループは、大量破壊兵器等の拡散防止やテロ行為防止に向けた国際的な機運の高まりと、国内外における輸出管理体制の強化の要請を受け、平成18年4月より、安全保障貿易管理制度のあり方について検討を重ねてきたところである。既に二度の中間報告（18年6月、19年6月）を行い、議論の結果として一定の方向性が得られたものについては、順次制度面、運用面での手当てが進んできている。

本ワーキング・グループとしては、これら二度に亘る中間報告を踏まえ、さらに議論を重ねたものを成果として一連の議論を終えることとし、最終とりまとめにあたり、とくに前回中間報告において継続検討すべきとされたものを中心に、具体的に取り組むべき方向性を示すこととする。

II. 制度改正の基本的視点

（1）環境変化と新たな課題

あらためて昨今の安全保障貿易管理を巡る国内外の動向、我が国の安全保障を取りまく環境、さらには世界の動向を見渡すと、次のようにあらゆる局面で大きなパラダイムシフトが生じており、輸出管理の質的な変化とともに新たな課題が浮かび上がってきている。

（安全保障を巡る国際社会の変化）

一昨年（2017年）の北朝鮮におけるミサイル発射・核実験、米国等が主導するテロとの闘いなど、国際的な安全保障を巡る環境はますます厳しくなっている。国際的な輸出管理の対象は、冷戦終了を境に対共産圏から全世界に広がり、国対国という対決構造から、組織や個人を含めたテロ活動までも視野に入れた網羅的な輸出管理が求められる状況になっている。国際社会の責任ある一員たる我が国としては、国連安保理決議等へ迅速かつ適切に対応する必要がある。

（産業技術分野の変化）

高度先端材料など民生技術の進歩に伴い、民生技術の汎用性は拡大するという大きな流れがある。このため、民生技術と軍事技術との境目はなくなりつつあると指摘されている。技術立国たる我が国は汎用品の主たる供給国となっているのが実態であり、懸念する用途に用いようとする者からターゲットとされている。

また、情報技術の進歩により、技術情報の移転は容易かつ目に見えないものとなり、そもそも税関を通らないものを適切に管理することは、グローバル化に伴う人の移動の拡大と相俟って、急速に困難になっている。また電子的な移転・複製が容易であることから、貨物の不正輸出よりも技術の不正輸出の方が、一旦輸出された後の回復が極めて困難という面もある。

国内の研究機関においては、機微な技術を保有する大学等においてさえ、輸出管理

に対する認識はまだ低く、その体制整備も不十分な状況にある。企業側において、こうした大学等との共同研究を行うことにつき懸念の声があがっている。

(グローバル化への対応)

企業活動のグローバル化に伴い、国境を越えるモノや技術の取引は増え、複雑化してきている。また、残念なことであるが我が国を代表する企業による不正輸出事案も連続して発生したところであり、先に述べた技術の汎用性拡大と相俟って、貨物や輸出先によっては個別の輸出審査において従来にもまして慎重な対応が求められる傾向にある。このため、ビジネスの実態によっては、むしろ組織内での自主管理や輸出管理先進国との協力関係による規制の合理化も求められている。

我が国企業の進出がめざましいアジアにおける輸出管理能力はまだ低く、その必要性さえ十分に認識していない可能性もある。これはとりもなおさず、アジア地域を中心に規制当局の網の目をかいくぐる迂回輸出の危険度が高まっていることを意味している。

現在、国際的な輸出管理への取組は、レジームで合意された共通ルールを守るべく、同レジームに参加している各国において輸出管理法制度を整備するという仕組みにある。しかしながら、人やモノの流れがグローバル化する中では、単にレジームに参加している各国の努力を待つだけでは不十分な状況にある。こうしたことから、輸出管理レジームのガイドラインや国連安保理決議の要請事項の遵守を促すべく、輸出管理が不十分である国・地域への働きかけ等を輸出管理先進国が相互に連携することにより進めていくことも求められている。

(2) 対応の基本方針

我が国は、国際社会の一員として、また、我が国自身の安全保障の観点からも、安全保障貿易管理の適切な実施が求められるところであるが、これを取り巻く国際情勢、社会環境や経済情勢、技術動向等のさまざまな要因は上記のとおり刻々と変化しつつある。こうした中、安全保障貿易管理政策については、より効率的かつ実効的なものであることが求められるものであり、常に現状をレビューしながら必要な見直しを不断に行っていく必要がある。こうしたことから、今後、以下の3つの視点を持って対応していくことが重要である。

- ① 時代の変化に対応した制度システムのアップグレード
- ② 規制の重点化（懸念ある者に対してはより厳しく、懸念の少ない者に対しては合理的に）
- ③ 技術取引規制の重要性拡大への対応

第一には、先に述べたような安全保障に係る国内外の情勢の変化、産業技術分野の進展などといった時代の変化がある中、我が国の現行制度システムが引き続き実効的かつ効率的な規制を行いうるものであるかどうかという視点である。とりわけ、技術

移転への対応がより難しさを増す中で、いかにして現行規制を実効的にするかという点が重要である。また、度重なる国際的な安全保障上の問題解決のための国連安保理決議への対応、通常兵器の過度な蓄積の回避をより確実にするための国際的な要請への対応、さらに国内に目を転じれば現行法規制の抑止力が十分であるかどうかという点からも不断の見直しが求められている。

第二には、企業活動のグローバル化等により、大企業のみならず中小企業においても貨物等の輸出を行う機会はますます増え、取引実態も複雑化していく中、規制実施主体の能力は有限であることを踏まえ、実効的かつ効率的な規制はどうあるべきかという視点である。一つには、輸出管理先進国との協力関係に基づく合理化という考え方もあり、また、同一企業内やグループ内での適切な内部管理を前提に包括的に許可を与えるという考え方など、規制の重点化またはリバランスを行うことが求められている。

そして第三には、第一に述べたことと重複する面もあるが、技術取引規制の特性、規制の困難性への対応と大学等研究機関における対応の強化という視点である。大学等研究機関においては、輸出管理に対する認識の向上と組織作りは企業と比較して大幅に遅れているという面も踏まえ、今一度、技術取引規制のあり方を見直していくことが求められている。

Ⅲ. 個別制度改正の方向性と具体化

本ワーキング・グループとしては、前回（19年6月）の中間取りまとめにおいて検討を継続することとなっている事項を中心に、さらなる検討を行ったところ、それぞれ以下のような方向により具体的に制度を見直していくことが適切と考えられる。

1. 大量破壊兵器等関連技術の移転に係る対応

技術の特性を踏まえれば、技術にかかる輸出管理は、適切な規制の実施を基本としつつも、意図せざる流出が生じることがないように、予防的、補完的な管理が同時に求められる。このため、一定の範囲で、国内で技術を保有し、提供する段階での適切な管理を行うことが必要と考えられる。また、こうした管理は、企業等技術を保有する者自らの判断で行うことを基本としつつも、様々な主体において一定水準の適切な管理を確保するため、特に機微度の高い技術については、法的な枠組みによってその厳格な管理を求めることが望まれる。

また、現行制度においては、居住者から非居住者への技術移転について規制がかかっているが、人の移動がグローバル化することに対応した規制の見直しが求められている。

- (1) 安全保障上特に重要な技術の管理
(現状認識)

組織内において一定程度の管理を必要とする情報については、大きく分けて、営業

秘密のように私益を保護する観点から保有者に対して法律による保護を行い得る情報と、安全保障関連技術のように国際的な平和及び安全の確保といった公益的観点から保有者にその厳格な管理を求める情報がある。

一般的には、企業においては、営業秘密保護の観点から社内情報管理規程に基づき情報の分類・管理及び従業員教育等を行っている。既に多くの企業で技術情報の区分に応じて、ICカード等を利用した入退室管理、施錠、立ち入り制限区域の設定等の施設の管理を行うとともに、電子情報については情報セキュリティ規定を策定している。一方、企業内での情報の分類や管理レベルの設定は外為法規制技術であるか否かを問わず一体的に行われている。また、外国人の採用・配属の段階にあつては慎重に判断が行われるも、採用された後は情報アクセスについては日本人従業員と区別されないことが一般的である。

また、先端的な技術情報が蓄積された大学での対応の強化が求められており、文部科学省より各大学に対する確かな管理を行うよう指導するなど、研究者の意識向上等に向けた取り組みが進められているが、大学における情報の管理が不十分との懸念は解消されていない。企業からは、大学との共同研究による技術情報の流出を懸念する声もある。

他方、諸外国の法制をみると、欧州においては、大量破壊兵器関連用途で用いられる等一定の場合には、国内での技術移転をも規制対象としている。米国においては、規制対象技術について、米国内における外国人への技術移転を「みなし輸出」として規制している。

(対応の方向性)

国内において居住者が保有する機微技術を適正に利用することを妨げるべきではないが、当該技術の取得・持ち出しを通じて、外国で大量破壊兵器の開発等懸念される用途で使用されることのないよう措置すべきであり、機微技術を保有する主体について、居住者への提供に対する個別の許可制ではなく、予防的・補完的に管理を行うことを法的に求めることが適当である。また管理に当たっては、技術を保有する主体毎の活動実態の相違等を踏まえればその具体的な内容を個別に国が示すことは極力控えるべきであり、国は、企業等自身の判断による取り組みを前提に、必要に応じて是正を求める等の措置を講じる形が適当と考えられる。その際、企業等は、安易な判断に基づき技術の提供を行う場合には結果的に技術が不適切に転用される可能性があることを認識し、管理のコストとそうしたリスクの適切なバランスを念頭に、自ら判断を行うことが求められるべきである。

管理措置の対象技術としては、国際的な平和及び安全の維持に対する脅威となるおそれが特に高いものとして、例えば、核兵器関連とミサイル関連技術など特に機微なものに限定することが考えられる。

管理義務に基づき確認等を行うべき提供先は、我が国から機微な技術が流出することにより、大量破壊兵器の開発等に用いられることを防ぐ観点から、そうした蓋然性の高い特定の外国人とするという考え方もありうる。他方、我が国企業等において外

国人の研究者等が果たす役割の重要性が一層増しつつある中で国籍のみに着眼した規制は好ましくないとの指摘があること、日本人であってもその行き先によっては外国における大量破壊兵器の開発等に資することがありうることから、国籍によらずおよそ全ての者を対象とすることも考えられる。

また、講ずべき具体的な管理措置としては、先に述べたとおり、すでに一般的な企業においては社内における情報管理についてはアクセス制限など一定程度の取組がなされていることを踏まえれば、その延長線上で考えていくことが適当である。具体的には、当該機微な技術が懸念用途に用いられることとならないよう努めること、一定の基準を満たす懸念者には当該技術を提供しないこと、当該技術の提供内容や提供先を確認すること、当該技術の提供に係る情報を記録・保存すること、情報管理のための適切な体制整備を図ること、これらを担保するための内部規定を定めること等が考えられる。なお、産業界や大学にとっての管理の実効性や過度の負担の回避といったニーズを踏まえれば、上述のとおり企業等自身の判断による取り組みを前提としつつも、取り組みの基本的な方向やベースとなる最低限の取り組みを明らかにするため、国により指針が検討されることが適当である。

これらの規制の制度設計にあっては、予防的・補完的な措置であることから、対応が不十分な場合の是正に向けた法的措置は、改善命令・指導など不正輸出の場合と比較して一段緩やかなものであるべきである。

また、大学での適切な管理に向けた取り組みの一層の強化が求められ、大学における輸出管理に対する認識向上と体制整備を支援する観点から、文部科学省とも十分連携し、ガイダンスを策定して周知徹底を図るとともに、引き続き大学向けの輸出管理制度の説明会を実施していくなど、理解向上と取組強化を支援していくことが求められる。

（２）居住性により判断される規制のあり方

（現状認識）

現行外為法は、「居住者」（日本国内に経済活動の拠点を有すると判断される者）から「非居住者」への役務提供の取引を規制する体系となっている。昨今のグローバル時代にあっては自然人の国境を越えた移動が頻繁に生じるようになり、居住者、非居住者の立場の変更が自然かつ頻繁に発生しうるものとなっている。このため、例えば、機微技術を保有する居住者が、意図をもって非居住者となった後に技術移転を行おうとする場合には許可の対象とはならず、規制が十分に及んでいない。

他方、諸外国の法制を見ると、欧米では、技術移転についても、電子的方法による技術情報の国外への移転を含め、貨物と同様の輸出規制を行っている。

（対応の方向性）

本ワーキング・グループでは、上記のような規制の漏れを手当てするための方法を複数検討してきたが、現行の規制体系との調和の観点からは、非居住者となった元居住者が、居住者として保有していた技術を国外において非居住者に提供することを目

的とする取引について、出国後一定期間は引き続き規制対象とすることが考えられる。しかしながら、国外で行われる取引を規制することは法制面でも実務面でも大きな困難が伴うことから、むしろ、国外での取引段階の規制では実効性が確保できない場合については国外への技術の持ち出しを規制する方向で対応することが適当と考えられる。具体的には、居住者が技術を自ら携帯して出国する場合等について、企業等実務を過度に制約することとならないよう配慮しつつ、技術を記録した媒体（紙媒体、電子媒体）や電子的方法による国外への技術の持ち出しを新たに規制すべきである。

なお、今後、こうした考え方に基づいて制度の具体化を図って行くに当たっては、居住者から非居住者への技術移転を規制対象とする現行の規制体系との調和、電子的な移転や複製が容易であるといった技術取引の特性への対応、企業や大学等の活動に与える影響、諸外国との制度の調和などの課題を含め、法制面・実務面での検討を十分に行っていくことが求められる。

2. ワッセナー・アレンジメント合意による非リスト品目向け規制に係る対応

すでにこれまでの中間報告において、ワッセナー・アレンジメント合意による非リスト品目規制については、『ワッセナー・アレンジメントの一員であるとともに平和国家を旨とする我が国』として、『的確に規制が実施でき我が国の安全保障を脅かす取引を防止できる制度であると同時に、既に制度を導入し又は検討している他国の輸出者と比較して我が国輸出者に過重な負担を招かない制度を導入』すべきとされているところである。その際、具体的な制度設計に当たっては、諸外国の制度導入等の国際的な動向を十分見定めることが求められるとされたところである。

そうした中、前回中間とりまとめの後、米国において、ワッセナー・アレンジメント合意が国連武器禁輸国向けとそれ以外の武器禁輸国向けを区別せずに措置していることを踏まえ、主要な貿易相手国である中国向けの規制を導入し、その際、経済の実態を踏まえて対象品目を大幅に限定している。このように欧米において制度整備が実施された状況に鑑みれば、国際的な責務を果たすため我が国としても速やかに通常兵器用途の非リスト汎用品に対する規制を導入する必要がある。具体的には、以下のような考え方で制度設計を行うべきである。

(1) 規制導入に当たっての基本的考え方

我が国及び国際的な安全保障の確保の観点に加え、我が国企業の技術レベル、輸出動向等も十分に勘案し、世界の中で平和国家、国際協調を旨とする我が国としてふさわしい制度を構築すべきである。

この点、通常兵器の蓄積行為が地域の安定を損ないかねないとの問題に加え、国や地域を問わず全世界的に発生するおそれのあるテロ行為への対応、既に制度を導入している欧米との連携等の国際協調という視点も重要である。加えて、我が国企業では、日々の企業努力の結果、日進月歩の勢いで技術の進歩が進んでいるとともに、企業活動のグローバル化の進展により、多種多様に渡る汎用品を全世界の国や地域を仕向地

として相当数輸出しているところであり、我が国は主要な汎用品供給国として懸念国等から重要な調達先とみなされていると考えるべきである。

我が国としては、このような諸点に鑑み、合意内容を的確に実施するとともに政策的必要性に対応しつつ、我が国産業の実態等を踏まえて過剰な負担を回避するとの観点から、規制対象仕向地、規制対象品目、規制の発動要件の適切なバランスを確保し、実効的かつ効率的な制度とすべきである。

(2) 対応の方向性

① 規制の基本的枠組み

我が国の安全保障の確保に資するとともに、我が国企業に対する国際的信頼の確保にも資するものとして、以下の枠組みによる規制を導入すべき。

(規制対象地域)

我が国及び国際的な安全保障の確保の必要性、欧米の制度整備の状況、我が国の武器輸出に関する考え方や国際協調への対応の必要性、迂回や組込み等第三国の関与の可能性などを踏まえれば、我が国の規制対象地域は原則として全地域であるべきである。なお、米国、欧州諸国等、厳格な輸出管理が行われているため、その国を仕向地とした輸出に懸念がないと考えられる国については、先に述べた規制の重点化の観点から本制度の対象外とすることが適当である。

(規制対象品目)

技術立国であり主要な汎用品供給国たる我が国としては、i) 軍事技術の開発動向やテロ活動の状況といった安全保障に対する認識、ii) 諸外国における規制の実態や外国からの調達可能性、iii) 技術立国である我が国が主要な汎用品供給国として懸念する者から狙われていること、さらにはビジネスの実態等を勘案して、実効的かつ効率的な規制の観点から規制対象品目を限定することが適当である。

(規制の発動要件)

大量破壊兵器とは異なり、通常兵器は国際的にその製造・保有が禁止されていない中で、汎用品に係る貿易は原則的にはできるだけ自由に行われるべきであることを踏まえれば、基本的には極力懸念ある輸出に的を絞って規制を行うことが望ましいと考えられ、法制面等のさらなる検討を要するものの、我が国企業の負担軽減等の観点から、インフォーム要件を原則とすることが適当である。

② 国連武器禁輸国の扱い

規制の実効性の観点から懸念が高い場合に限定して規制を発動するという点では、国連安保理の武器禁輸国と指定されている国を仕向地とする輸出については、通常兵器の過度な蓄積防止の観点からも、一層強力な取り組みが必要である。これら国連武器禁輸国向けにあっては、インフォーム要件のみならず品目を限定せずに用途要件を設けることを検討すべきである。なお、その際には、軍事用途の範囲についても、中間報告の指摘にそって実務的整理が求められる。

3. 3つの視点に立って進めるべきその他の課題への対応

安全保障貿易管理を巡る国際情勢は、技術移転を取り巻く環境変化のみならず、アジアの産業技術の向上、アジア諸国を経由した迂回輸出のリスクの高まり等、刻々変化しつつある。こうした中で、先に述べた3つの視点に立って制度のあり方を考えた場合、上記の2つの課題や既にこれまでの二度の中間報告において一定の方向性が得られている外為法違反に係る対応や国連安保理決議1540号に係る対応のほかにも、規制の重点化等の観点から以下の点につき、対応が求められる。

(企業の海外展開に伴う手続きの簡素化)

企業活動のグローバル化に伴い、地域を問わず海外子会社による事業展開がますます拡大しつつあり、増大傾向にあるこれら海外子会社と我が国企業との間の取引を円滑にするニーズが一層高まってきている。このため、親会社が海外子会社における輸出管理についてより一層の影響力を行使する仕組みを整備する、あるいは、企業グループ全体の輸出管理をより一層向上させる等を前提として、一定の範囲で輸出管理手続きの合理化・簡素化を行うことが考えられる。ただしその際、当該海外子会社の資本関係の変更により、親会社がコミットした責任が無効になる可能性についても考えておく必要がある。

(輸出管理先進国に対する規制の合理化)

技術移転や通常兵器分野、さらにはアジアでの迂回貿易への対応等を講じていくに当たっては、同時に、よりリスクの少ないいわゆるホワイト国向けの規制については、規制の重点化の観点から可能な範囲で簡素化を図ることが望ましい。ホワイト国向けの輸出に関しては、現在、多くの品目の輸出に際して包括許可の利用が可能であり、これにより手続きが簡素化されているが、こうした趣旨を踏まえて、包括許可に関する手続きの一段の簡素化を検討すべきである。

(貨物等リストの記述のあり方の見直し)

我が国においては、国際的な輸出管理レジームで毎年合意された内容につき、国内法令に反映することにより合意内容を正確に履行しているところである。しかしながら、技術の急速な進歩や企業活動のグローバル化の中で、外為法に基づく規制リストの規定内容や方法に関して時代の変化に合った対応の必要性も指摘されており、官民双方が協力して対応の方向につき検討していくことが求められる。

(アジア各国等に対する輸出管理体制の強化と相互連携)

近年、懸念国等による調達活動はますます巧妙化しつつあり、特に輸出管理体制が整っていない第三国にフロントカンパニーを設置して我が国から機微な貨物等を迂回調達しようとする事例が散見される。また、アジア地域の輸出管理レベルには国・地域によって大きな差があるとともに、輸出管理は貿易を阻害すると誤解している国もある。このため、我が国としては、輸出管理が自国の経済発展に有益との理解の下でア

ジア各国等が自国産業の発展段階に即した適切な輸出管理体制を整備するよう、先進各国と連携してアウトリーチ活動に取り組むとともに、より効果的な迂回防止等に向けアジア各国等との連携を強化していくことが求められる。

IV. 今後の進め方

これら検討を重ねてきた課題は、いずれもその実施に向けてはさらに制度の詳細な内容等の検討が必要であり、また、その中には法律や政令の改正を必要とすることから法制面でのさらなる詳細な検討を要するものがある一方、規制リストのあり方の問題やアジア各国の輸出管理の強化に向けた取り組みなど、今後、その具体化に向けて官民が協力して取り組んでいくことが必要なものがある。

政府においては、今後、本ワーキング・グループのこれまでの中間報告で方向性を示した外為法違反行為に係る対応のあり方等とともに、これらの課題についてすみやかに対応を進めることが求められる。