

産業構造審議会 通商・貿易分科会 安全保障貿易管理小委員会中間報告

2019年10月8日

はじめに

平成29年の外国為替及び外国貿易法（以下「外為法」という。）の改正以来、国際的に機微技術管理等の在り方について議論が盛んとなっているところ、その動向及び我が国の今後の対応について検討する必要があることから、令和元年7月10日～9月25日にかけて、産業構造審議会通商・貿易分科会安全保障貿易管理小委員会を開催し、集中的に議論を行った。

1. 国際秩序の変容と我が国がとるべき経済政策へのインプリケーション

1. 1. 国際秩序の変容

グローバル化と技術革新の進展により、先進国と途上国の格差は縮小する¹一方、中間層の希薄化により国内格差が拡大している²。また、第二次世界大戦後、西側諸国が「民主主義」と「自由で公正な競争」という価値観で世界経済をリードしてきたが、足下では、西側諸国とは異なる政治・経済体制の下で国主導の経済政策を進め成長を遂げる新興国に対するフラストレーションが高まっている。

こうした国内格差の拡大や、異なる政治・経済体制の台頭に対する不満や不安から、自国第一主義の傾向が顕在化している。WTO 体制、EU 統合といった「民主主義」や「自由で公正な競争」といった価値観を軸とする国際秩序が、国際政治、通商、テクノロジーなどあらゆる分野で揺らいでいる。

このような時代背景の下における米中対立は、2017年12月に米国政府により発表された「国家安全保障戦略」が示す通り、単なる通商摩擦や経済力競争を超え、“great power competition”の下での覇権争いの様相を呈している。2001年の中国 WTO 加盟後の自由資本主義体制への非対称的な組み入れは、知的所有権の保護、国家管理経済体制の否定といった西側価値観への収斂という期待された結果を生まなかった。むしろ、軍民融合³の動きや国有企業保護、知的所有権の不当な入手といった国主導の経済政策への懸念が拡大している。米国の対応は、貿易赤字解消のための関税賦課と併せて、2019年国防授權法⁴の下での防衛産業政策の拡大⁵、外国投資リスク審査近代化法（以下「FIRRMA⁶」という。）や輸出管理改革法（以下「ECRA⁷」という。）の

¹ 通商白書2019、191項。国家間の経済格差については、1990年から一貫してジニ係数が低下傾向にあり、1990年に0.7を超えていたものが、2015年には0.5を下回っている。国家間の経済格差の縮小については、中国やインドといったアジアの新興国によるキャッチアップが急速に進んでいることが背景にあるとされており、事実、西側諸国とは異なる政治・経済体制をとる新興国の台頭、特にハイテク分野における技術力向上は目覚ましく、国際特許出願件数では、2018年時点で中国大手企業が世界1位、5位、7位を占める状況となっている。

² 同上、192項。同様にジニ係数をみると、国内格差については、多くの先進国において2000年頃を境に格差が拡大傾向に転じている。例えば、米国におけるジニ係数は、2000年に0.36だったものが、2016年には0.39まで上昇した。

³ 中国製造 2025 http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm

⁴ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019（略称：NDAA2019）

⁵ 過去9年間で最大規模となる総額7160億ドルの国防予算が認可。国防予算の投入による最先端技術の R&D の推進にも言及。

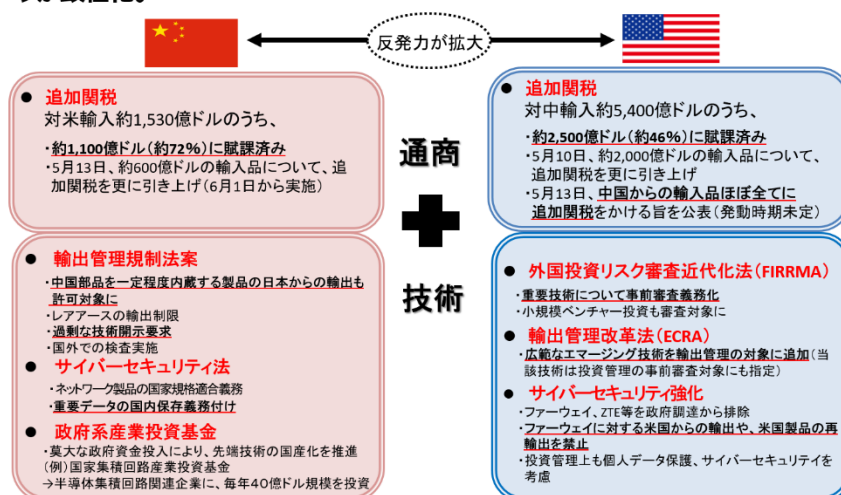
⁶ Foreign Investment Risk Review Modernization Act の略称。対内直接投資管理の強化が目的。

⁷ Export Control Reform Act の略称。エマージング技術等の管理強化が目的。

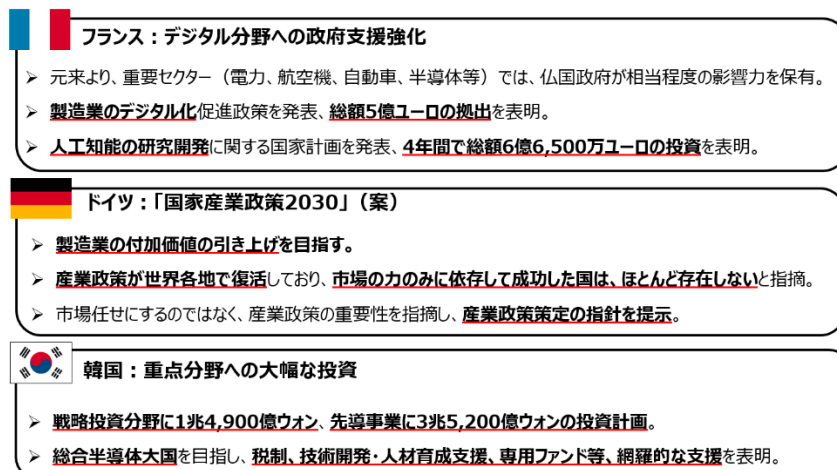
施行、Huawei 社関連企業の Entity List 掲載等サイバーセキュリティ関連施策の導入⁸等、技術覇権確保のための措置が柱となっている。こうした米中対立と並行して、欧州やアジアにおいても、国内重要産業への巨額の政府資金投入といった産業政策が本格化している。

(参考1) 米中覇権争いやそれを踏まえた各国の産業政策 ※第24回産業構造審議会総会資料抜粋(一部修正)

米中対立の本質は覇権をめぐる争い。対立が長引けば、経済圏の二分化が進むおそれ。グローバルサプライチェーンが分断され、日本の国力が一気に失われるリスクが顕在化。



米中の覇権争いが進む中、欧州やアジアでも国内産業への巨額の政府資金投入など、産業政策が本格化。各国が安全保障と経済を一体と捉え、自国産業を中心に据えた産業政策を打ち出すなか、日本も新たな経済強靱化のため、安全保障と一体となった新たな産業政策が必要。



各国が安全保障と経済を一体と捉え、自国産業を中心に据えた産業政策を打ち出す中、我が国としても、引き続き WTO を中心とする国際協調主義を基調としつつも、一層の経済強靱化のため、「安全保障と一体となった経済政策」⁹が必要となっている。その際、価値観・理念を共有する有志国との連携を進めながら、我が国の経済的優位性をどのように維持・向上させていくかが問われている。

⁸2019年国防授權法において ZTE・Huawei の通信関連製品等の調達・使用制限が盛り込まれたり、FIRRMA において個人情報等の流出可能性や重要インフラ(Critical Infrastructure)保護の視点が導入された。

⁹本文中(参考1)の第24回産業構造審議会総会で示された欧州等で進められている政策を指す。

1. 2. 「安全保障と一体となった経済政策」の方向性

(1) 統合的アプローチの重要性

世界的に、技術優位性の毀損や技術の脆弱性¹⁰が安全保障上の懸念であるとの位置づけの下、安全保障を理由とする機微技術の流出防止策¹¹や自国産業を中心に据えた産業政策が拡大していることは確かであるが、自由資本主義経済の恩恵を享受してきた我が国として、グローバルゼーションやオープン・イノベーションが経済成長や技術革新に果たす役割を忘れるべきではない。

軍事転用可能な技術の拡散防止の観点から、外為法に基づく対内直接投資管理や輸出管理といった従来型の施策を通じ、政府として然るべき機微技術の流出防止策を講じることは我が国が果たすべき国際的な義務であり、その重要性は変わらないが、それと同時にグローバルゼーションやオープン・イノベーションの結果として生じている流出経路の多様化に対応した施策が必要である。具体的には、デジタル革命を支えるITネットワーク等重要インフラ(Critical Infrastructure)のセキュリティの確保、営業秘密としてのビジネス・ノウハウの保護、リバースエンジニアリングを防止するための技術的な流出防止策の導入、企業や大学における自主的な機微技術の流出防止策等が挙げられる。他方、これらによりグローバルサプライチェーンの分断や国際的なオープン・イノベーションの機会喪失を招き、経済成長や技術革新を阻害することは避けなければならない。同時に、如何なる機微技術の流出防止策も、他の技術保有国において技術流出のループホールが存在しては無意味であるし、我が国企業のレベル・プレイング・フィールドを確保する視点が不可欠である。また、技術・専門家を有する国との技術開発協力は、効果的・効率的な成果に繋がりにくことから積極的に推進する必要がある。そのため、上述した価値観・理念を共有する有志国との連携が不可欠である。

また、技術優位性の確保や技術の脆弱性の解消は、機微技術の流出防止策を手当するだけでは実現できない。大学や研究機関、大企業やそれを支える中小企業など、機微技術を保有する主体が数多存在することを踏まえれば、各主体が保有する機微技術情報を適切に把握し、政府全体及び産業界で共有・分析する(「知る」)ことが大前提となる。そして、「育てる」ための施策を通じ、我が国が現在優位性を有する機微技術を更に発展させるとともに、対外依存度の高い機微技術の国産化を進めていくことも、技術優位性を確保し技術の脆弱性を解消する上で、不可欠な手段の一つである。

こうしたことから、第24回産業構造審議会総会が提示する通り、①第四次産業革命、5G 時代に突入する中、日本の安全保障と経済に不可欠な重要分野(重要な部品・素材など)を維持・強化するための方策を検討する、②米国による投資管理・技術管理強化の動きを踏まえ、AI 等¹²の新興技術を含む規制対象の拡大のあり方等について、イノベーションを阻害しない形で、国際的な枠組みにおける議論を促進する、③官民を挙げて重要技術に対する情報収集能力やセキュリティ感度を高め、適切な投資管理・技術管理の体制を構築する、④強制的な技術移転要求の是正、

¹⁰ 機微技術そのもののセキュリティレベルが低い状態や、機微技術に関係するサプライチェーンにおいて、我が国や我が国が信頼できる国以外の国への依存度が極めて高い状況を指す。

¹¹ 対内直接投資管理や輸出管理に限らず、研究者や留学生のビザ審査の厳格化、秘密特許制度、外国政府・機関からの資金支援等に対する報告要請等が挙げられる。

¹² AI、IoT、ロボット等を指す。

知財・ライセンス保護の確保に向けて政策対話やルールを活用する、といった対応に加え、我が国の技術優位性を更に発展させる政策も含めた統合的アプローチが求められている。当該統合的アプローチの出発点は、「安全保障と一体となった経済政策」に不可欠な重要分野に係る技術を特定することであり、本小委員会においては、それを「機微技術」＝「我が国の安全保障を確保し、もって経済の健全な発展を実現する上で、その優位性を保ち、脆弱性を解消すべき重要な技術(critical technology)」と定義することとした。

(2) 統合イノベーション戦略¹³

我が国において、科学技術イノベーションは成長戦略の重要な柱と位置付けられており、内閣府の総合科学技術・イノベーション会議(以下「CSTI」という。)が司令塔となり、施策の重点化等を実行している。今年度策定された「統合イノベーション戦略2019」では、AI技術、バイオテクノロジー、安全・安心等強化すべき分野ごとに目指すべき将来像、目標、現状認識、問題・課題、今後の方向性が示されており、「安全・安心分野」の記載は、我が国として採るべき統合的アプローチの方向性を示すものといえる。

(参考2) 統合イノベーション戦略2019の概要 ※統合イノベーション戦略2019を踏まえ経済産業省作成

● 統合イノベーション戦略でとりまとめられた、安心・安全の観点からみた目指すべき将来像を実現するためには、我が国の科学技術について「知る」「守る」「育てる」「生かす」が必要。			
【統合イノベーション戦略(安全・安心分野より抜粋)】			
○目指すべき将来像	- 我が国の安全保障環境が一層厳しさを増している中、大規模な自然災害、インフラ老朽化、国際的なテロ・犯罪や、サイバー空間等の新たな領域における攻撃を含めた国民生活及び社会・経済活動への様々な脅威に対する総合的な安全保障を実現 - 関係府省庁、産学官が連携して我が国の高い科学技術力を結集 - 科学技術情報の流出に対応しつつ、我が国の優れた科学技術を社会実装し、技術的優越を確保、維持しながら、これを安全・安心の確保のために幅広く活用できる社会を実現		
○目標	＜知る＞我が国の科学技術を俯瞰し、伸ばすべき分野や補うべき分野、適切に管理すべき分野を明確化 ＜育てる＞「知る」の取組により明確化した分野に予算や人材等の資源を重点配分させ、安全・安心に資する科学技術を強力に育成 ＜守る＞我が国の技術的優越を確保、維持する観点や研究開発の成果が大量破壊兵器等に転用されることを防ぐといった観点から、科学技術情報の流出に対応 ＜生かす＞「知る」「育てる」「守る」の取組を通して得られた成果の社会実装により、国及び国民の安全・安心を確保		
○現状認識・問題・課題	○防災・減災、テロ・犯罪対策や、サイバー空間、宇宙、海洋といった様々な領域における脅威への対応に我が国の優れた科学技術の幅広い活用が必要 ○技術的優越を確保・維持するとともに、大量破壊兵器等や国際的なテロ・犯罪等への転用を防ぐため、科学技術情報の適切な管理が必要		
○今後の方向性	【知る】 重視すべき分野や課題を 明確化	【育てる】 関係府省庁、産学官が連携し 科学技術を育成	【守る】 科学技術情報の流出に対応
	【生かす】 「知る」「育てる」「守る」の成果を 社会実装		

¹³「統合イノベーション戦略」は、世界で破壊的イノベーションが進展し、ゲームの構造が一変し、過去の延長線上の政策では世界に勝てないという認識の下、我が国の強みを生かしつつ、弱みを克服して「全体最適な経済社会構造」を柔軟かつ自律的に見出す社会を創造することを目的に、グローバルな視座に立ち、基礎研究から社会実装まで一貫通貫の戦略として平成30年に策定。

2. 我が国の「安全保障と一体となった経済政策」を統合的に進める上での具体的方策について

世界的に技術分野における覇権争いが本格化し、技術優位性の毀損が安全保障上の懸念であるとの位置づけがなされる中、機微技術の窃取等により安全保障上の懸念が広がったことをうけ、欧米諸国は機微技術管理の強化に取り組んでいる。我が国においても機微技術に対する適切な投資管理・技術管理体制を構築する必要があるが、機微技術管理の在り方を検討するに際し、こうした欧米諸国の動きに十分注意を払い制度設計を行わなければならない。

一方、既述のとおり、グローバル化やオープン・イノベーションの結果、流出経路は多様化している。技術流出防止策（「守る」）を講じるだけで技術優位性を確保することには限界があり、各主体が保有する機微技術情報を適切に把握（「知る」）した上で、技術優位性を更に伸ばすとともに、技術の脆弱性を解消していく施策（「育てる」）も必要である。

そこで、本小委員会においては、「安全保障と一体となった経済政策」のうち、まずは、早急に対応する必要がある課題として①対内直接投資管理について議論を行うとともに、今後の検討課題として②輸出管理¹⁴や、③上記①②以外の機微技術流出防止策（「守る」）や技術力強化策（「知る」「育てる」）等についても議論を行った。

2. 1. 対内直接投資管理について

（1）我が国の対内直接投資の現状

対内直接投資は、短期的に、経済や雇用へのプラスの影響や、新サービス・製品による消費者へのメリットが期待されるのみならず、中長期的にも、ビジネスモデルや働き方等を含め、イノベーションの創出に資するものであるとの考え方の下、「2020年までに対内直接投資残高を35兆円に倍増する」という政府目標が2012年に定められた。その後、ビジネス環境の整備や個別企業の誘致、情報発信等、対内直接投資の促進に取り組んでおり、事実、2001年末の投資残高が6.6兆円だったものが、2018年末には過去最高の30.7兆円となり、5倍近く増加するなど、近年着実に増加している。しかし、対内直接投資残高 GDP 比率をみると、国際的にみて極めて低い水準に留まっており、更なる努力が必要であるという課題は引き続き残ったままであり、対内直接投資は、今後も一層促進していく必要がある。

同時に、我が国が抱える固有の課題として、高齢化等を背景とした深刻な家計貯蓄率の低下が挙げられる。内閣府による「国民経済計算」によると、2017年における家計貯蓄率は2.1%であり、1980年の20%弱という値に比べ非常に低い水準となっている。我が国企業の海外進出に伴う海外からの投資所得の還流が増大していることを考慮したとしても、家計貯蓄率の低下は国内投資余力も低下させるおそれがあるため、経済成長のエンジンである投資水準を維持するためには、海外からの投資（対内直接投資）を一層促進し、国内投資余力の低下を補う必要がある。

¹⁴ 輸出管理という用語には、外為法48条の基づく輸出管理に加え、外為法第25条に基づく役務取引等管理も含まれることとする。

(2) 対内直接投資を巡る安全保障の観点からの国際的な懸念の高まり

2019年3月に OECD が公表したレポート(“Acquisition-and ownership-related policies to safeguard essential security interest”)において、安全保障上の利益を保護するため、会社の資産買収を管理する伝統的な領域から、投資を通じた会社への影響力の行使(技術やデータへのアクセス等)を管理する領域へと投資管理の対象範囲の拡大に対応している動きについての指摘がなされている。この中では、対内直接投資に関する新たな懸念領域として、①重要インフラ(Critical Infrastructure。鉄道、水、電力等)支配に対する懸念の増大、②デジタル化の進展により個人情報が安全保障上の重要な資産へと変容、③先進技術へのアクセス増加、④サイバーセキュリティ懸念の増大、⑤サプライチェーン上の重要企業に対する支配の増大、が挙げられているところである。

(3) 欧米諸国における対内直接投資管理の強化の動向

① 米国における対内直接投資管理の強化の動向

2018年8月13日、米国議会において2019年国防授權法が成立した。これにより、国防予算の投入による最先端技術の R&D の推進だけではなく、FIRRMA の成立に伴う対米外国投資委員会(以下「CFIUS¹⁵」という。)による対内直接投資管理の強化が決まった。

2019年国防授權法成立以前の米国の対内直接投資管理制度のポイントは、国防上の要求を満たすために必要な国内生産への影響等という観点から、外国投資家による米国企業に対して支配を及ぼし得る合併、議決権や議決権代理権等の取得、買収行為に係るあらゆる取引について、株式等の取得数や比率によらず、大統領による取引の停止や禁止等の事後介入可能な権限の対象とする制度であった。実際の審査は、CFIUS が、大統領の権限の委任を受け実施している。

今般、FIRRMA により対内直接投資管理が強化されたポイントは、従来の事後介入方式の対象取引に、非公開情報へのアクセスを可能とする投資や、機微技術・重要インフラ(Critical Infrastructure)・機微個人情報(Sensitive Personal Data)に係る意思決定を可能とする投資が、支配を及ぼしうるか否かにかかわらず、事後介入の対象取引として記載されていることである。加えて、重要インフラや機微技術に関して、外国政府が重大な影響力を及ぼしている外国投資家¹⁶による、米国企業への外国政府の影響力の獲得につながり得る投資を含む取引について、新たに設けた義務的な通報の対象とした。また、対内直接投資に関する同盟国等との情報交換を拡充するため、情報交換のための公式プロセスを設置することを、CFIUS の議長に求める旨の規定が新たに整備された。FIRRMA の全面施行は、関連規則等が整備された後、又は同法の成立(2018年8月13日)から最大でも18カ月以内とされている。

② 欧州諸国における対内直接投資管理の強化の動向

EU では、加盟国間で対内直接投資管理に有益な情報を交換するため、情報交換枠組みの規定を盛り込んだ新規則が2019年4月に発効した。また、EU 各国でも、投資管理対象の追加・株

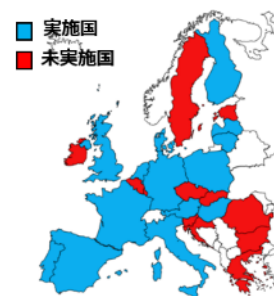
¹⁵ 米国政府の省庁間委員会であり、米国の企業や事業への対内直接投資が国家安全保障に与える影響を検討する。財務長官が議長を務め、国防省、国務省、商務省、国土安全保障省、国家情報局等の代表者が含まれる。

¹⁶ 政府系ファンドや、政府への機微技術に関する情報提供が義務付けられている場合等を含む。

式等取得数に係る閾値の引下げ、違反の場合の制裁強化等、対内直接投資管理の強化が進められているところである。

(参考3) 欧州における対内直接投資管理強化の動向

- ◆EU : 2019年4月10日に新規則を発効。EU加盟国間の投資管理に関する情報交換枠組みを構築。重要インフラ・技術(AI・ロボット・半導体・サイバーセキュリティ等)を審査考慮要素へ追加。
- ◆ドイツ : 2017年7月改正済。事前届出業種の拡大(武器、軍用エンジン等に加え、武器用製造装置、軍用設計品(電子機器、映像機器等)を追加)、事後審査対象として、サイバー技術、重要インフラ等を明記し重点審査化等を実施。
- ◆英 国 : 2018年6月11日、2002年企業法を改正し投資規制を強化。武器技術・高度デュアルユース品、サイバーセキュリティ(量子技術、汎用コンピュータ)について、審査対象を拡大。2018年7月には、国家安全保障と投資ということで、既存の企業法の改正ではなく、諸外国の投資管理の枠組みと揃えるべく、全く新しい国家安全保障のための投資管理の枠組みをパブリックコメントに付したところ。
- ◆フランス : 2018年6月18日、投資規制の強化を含んだ「企業の成長及び変革に関する法案(PACTE法案)」を閣議決定。このうち投資管理に関する第55条が、10月に国民議会で採択。12月規制対象業種を拡大する政令が成立。戦略業種(半導体、宇宙、ドローン並びに安全保障に係るAI、サイバーセキュリティ、ロボティクス、大規模データストレージ等)を審査対象に追加。また違反に対する制裁を強化。



(4) 対内直接投資を巡る日米欧連携

2018年5月の日米欧三極による第3回三極貿易大臣会合¹⁷では、技術及び知的財産の獲得や(投資実施国の)国内企業への技術移転を目的とした外国企業及びその資産への投資・買収を阻止するための投資管理等に関するベストプラクティスの共有及び、必要に応じて、協調するための枠組みの構築の必要性について、議論が行われた。その後の三極貿易大臣会合でも、国の安全等¹⁸に係る対内直接投資を効率的かつ確実に捕捉するため、先進国の政府間の密な情報交換の必要性が確認された¹⁹。

(5) 我が国の対内直接投資管理制度の在り方について

既述のとおり、対内直接投資は、高齢化等の社会問題を抱える我が国の経済成長に必要不可欠であり、より一層促進していく必要がある。

一方、対内直接投資管理については、輸出管理と異なり、国際的な枠組みが存在しないため、機微技術保有国の間での関心は高まっているものの、具体的な管理の対象とすべき対内直接投資の範囲等については各国個別の判断に依存している状況である。既述の OECD レポートにあるような投資を通じた機微技術へのアクセスに対する関心の高まりにより、米国、欧州の対内直接投資管理が強化されている中で、今後、対内直接投資管理強化が進んだ国を避け、機微技術の獲得等を目的として我が国の機微技術に関わる事業に対する投資が増加していく可能性も否定できない。

¹⁷ <https://www.meti.go.jp/press/2018/06/20180604002/20180604002.html>

¹⁸ 外為法第27条第3項において、対内直接投資等の審査における考え方として、国の安全を損ない、公の秩序の維持を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来すことになること等を規定している。以下、これらを「国の安全等」という。

¹⁹ 第4回三極貿易大臣会合共同声明 <https://www.meti.go.jp/press/2018/09/20180925004/20180925004-2.pdf>

この点、我が国自身が技術流出の「抜け穴」(ループホール＝閾値、取締役選任等を通じた技術流出の措置等の観点で他より相対的に対内直接投資管理の水準が低い状況)となれば、機微技術の流出を通じた安全保障上の懸念はもちろんのこと、外国企業が日本企業との間で機微技術のやりとりを含むような事業上の関係を築くにあたりマイナスの影響を与えかねない。こうした事態を避けるためにも、我が国の対内直接投資管理について、早急に見直す必要があると考えられる。

我が国の対内直接投資管理は、外為法に基づいて実施されており、外国投資家が行う対内直接投資等について、国の安全等を損なうおそれがないかどうか審査する必要があるものについては、事前に財務大臣及び事業所管大臣に対して届出を行うことを義務付けている。その上で、外国投資家に対し一定期間の不作為義務を課し、その間に、国の安全等を損なうおそれの有無について財務大臣及び事業所管大臣等が審査を行い、必要に応じて届出内容の変更又は中止の勧告又は命令や、それに従わなかった場合等に株式の売却等の措置命令を行うことができるという仕組みとなっている。この仕組みにおける外国投資家や対内直接投資等の定義は以下のとおり。

外国投資家：非居住者である個人、外国法令に基づいて設立された法人その他の団体又は外国に主たる事務所を有する法人その他の団体、これらによって直接・間接的に保有される議決権の数が総議決権の数に占める割合が50%以上に相当する会社(以下「外資子会社」という。)、等

対内直接投資等：上場会社等の株式の取得(発行済株式の総数に占める割合が10%以上の場合に限る)、会社の事業目的の実質的な変更に関し行う同意、等

以上を踏まえ、本小委員会では、以下の原則を確認したところである。

- 我が国経済の発展のためには、外国からの対内直接投資は極めて重要であり、今後も促進に向けて取り組みを進めるべきである。
- 一方、欧米諸国における対内直接投資管理の強化を踏まえ、我が国においても、国の安全等を損なわないために必要な限りにおいて、制度見直しを検討すべきである。
- 制度の見直しに当たっては、外国投資家等関係する主体に対して予見可能性を与えるものとするべきである。

以上の原則を踏まえ、欧米諸国と我が国の対内直接投資管理制度を比較する形で、我が国の制度において早急な見直しが必要な点について議論を行ったところ、その内容は以下のように整理される。

①管理対象とすべき範囲の厳格化と一律事前届出義務の免除

まず、上場会社の株式を10%以上取得する場合は一律事前届出の対象となっている。そのため、これらの投資については不作為期間(原則30日間)により迅速な投資ができないこととなって

いる。一方、この不作為期間について、グリーンフィールド投資案件²⁰、ロールオーバー案件²¹、パッシブ・インベストメント案件²²については、実際には届出書を受理した日から起算して5営業日で審査を終了しているものも多く存在することから、現在事前届出義務を課している投資であっても、極めて短期間に国の安全等に係る対内直接投資等に該当しないと判断し得る案件も多く存在するのではないかと指摘もある。

これらを踏まえ、対内直接投資を一層促進するため、国の安全等を損なうおそれが小さいと判断される投資に限り、事前届出の義務を免除することを検討すべきである。

一方、上記の見直しを実施する場合、管理の実効性を如何に担保するかということが極めて重要である。そのため、事前届出の義務を免除した投資については、政府による事後的なモニタリングを実施し、かつ、国の安全等を損なうおそれがある場合等必要な場合には、政府が適切な措置を講じることを可能とすることが不可欠である。その際、実効的に事後的なモニタリングを実施していくにあたり、関係省庁が連携する体制についても併せて検討する必要がある。

②法人格のない事業体を通じた対内直接投資について

複数の投資家が、それぞれ資金を拠出し合い、株式に投資する際に、会社等の「法人格がある事業体」を組成するのではなく、「法人格がない事業体」を組成することがある（例えば、各投資家が、投資事業有限責任組合契約に関する法律に基づく「投資事業有限責任組合契約」を締結）。この場合、組合に拠出された資金（投資ファンド）により取得された、規制対象業種の株式の所有権は、「法人格がない事業体」ではなく、全ての投資家・組合員に帰属することとなるため、その組合員に外国投資家が含まれる場合には、その外国投資家が、事前に届け出る必要がある。

一方、例えばスタートアップ企業への資金支援のために、投資ファンドを組成するような場合には、組合員の中には、投資ファンドによる投資先企業の選定や、取得した株式の議決権行使等に関与しない組合員（例えば、投資事業有限責任組合における有限責任組合員（Limited Partner）。以下「LP」という。）がいるケースも多い。現在の制度では、そのような LP が外国投資家である場合に、一律に事前届出義務を課しているが、国の安全等を損なうおそれの有無を審査する対内直接投資管理の本来の趣旨に鑑みれば、必ずしも一律に事前届出義務を課す必要はないのではないかと指摘があった。

これを踏まえ、「法人格のない事業体」を通じた対内直接投資の場合に、上記 LP など一定の要件の下にある外国人投資家・組合員による株式取得については、実質的に、投資先企業への影響力を行使しうる組合員（例えば、「投資事業有限責任組合」における無限責任組合員（General Partner）。）に限定して外為法上の届出義務を課すなど、資金の出し手としての LP の負担軽減の方策を検討すべきである。

²⁰ 対内直接投資等のうち、完全子会社（届出者の出資比率100%の本邦にある会社をいう。）に関するもの等。

²¹ 過去に届出をした案件で、届出書に記載した「株式等の取得の時期」の経過後も引き続き同じ取得目的・経営関与の方法の下、同じ発行会社の株式又は持分を取得する予定があり、過去の届出日から6カ月以内に過去の届出と同様の届出を行うもの。

²² 外為法第27条第1項に基づく届け出内容の一部として、当該投資が重要提案行為等の実施を伴わないことを明記するもの。

③懸念事案への対応

国の安全等を損なうおそれが小さい投資も多く存在する一方、投資手法や取引形態が多様化する昨今、現行の管理対象とならない形で、投資先会社の経営への影響力行使を通じて、当該会社が有する情報や事業運営へのアクセスを得るケースが海外で多数生じている。

【海外事例】

○A社の株式を約1%取得したファンドOは、取得後、A社に対して事業戦略の変更と取締役の派遣を要求。最終的にA社の経営トップは退任し、同時にOの社長がA社の取締役に選任された。

○B社の株式を約1%取得したP社は、B社の事業戦略等を批判し、B社CEOとの会談等を要求。その結果、当初の事業戦略で拡大方針とされていた事業部門の売却が検討され、その翌年に売却された。

今後我が国においても、外国投資家が対内直接投資を通じて我が国企業の機微技術や重要インフラ(Critical Infrastructure)の運営に関与し、我が国の安全等を損なうおそれもあることから、そのような事態が生じないよう、適切な対処が求められる。

(i)届出対象となる株式等取得割合に係る閾値の引下げ

現行の外為法においては、外国投資家による投資先が上場会社のケースでは、10%以上の株式等取得²³を行う場合に限り対内直接投資管理の事前届出対象となっている。本制度は、外国投資家が経営への影響力を行使することが可能な場合には、かかる投資による影響力を通じて国の安全等を損なうおそれがあることから管理対象とする必要があるところ、これまで、上場企業について、「10%」を閾値として、それ以上の株式等取得があった場合に限り、経営への影響力行使の可能性があるとして事前届出を求め、国の安全等を損なうおそれがあるか否かを判断することとしてきた。しかしながら、上記の海外事例のように、議決権行使や、株式保有割合が1%以上の株主に与えられる株主提案権等を活用し、投資先会社の事業の全部又は重要な一部の譲渡、縮小又は廃止等の提案や意思決定への関与、また、取締役等の選任・派遣を通じて、投資先企業の経営に対して強い影響を与える事例が発生している。こうした事例により結果として我が国の安全等を損なうことがないよう、株主提案権が生じる株式保有割合1%を目安に、対内直接投資管理の届出対象となる株式等取得割合に係る閾値を引き下げることを検討すべきである。なお、既述の通り、閾値を引き下げたとしても、パッシブ・インベストメント案件等国の安全等を損なうおそれが小さい案件については、10%以上の株式等を取得する場合も含めて、投資時の一律事前届出義務を免除することが適切である。

欧米諸国は、管理対象となる投資について株式等取得に係る閾値を設定していないか、設定している場合であっても近年引き下げる方向の見直しを実施するなど、国の安全等を損なうおそれがある投資を確実に捕捉できるよう、制度見直しを積極的に行っている。これにより結果として我

²³ 対内直接投資管理の届出対象に関して、議決権に着目した見直しを行う政令改正が令和元年9月20日に閣議決定されたところ。同年10月26日施行予定。

が国の対内直接投資管理レベルが相対的に低くなり、我が国が、国の安全等を損なうおそれがある投資のターゲットとならないよう、我が国の対内直接投資管理の対象となる上場企業の株式等取得に係る閾値について、引下げを早急に検討すべきである。

(ii) 株式等取得後に届出対象となる行為類型の追加

現行制度において、株式等の取得後に、事前届出対象となる外国投資家の行為類型は、会社の事業目的の実質的な変更に対して行う同意のみとなっており、具体的には、株主総会において定款変更について賛成投票することや積極的に反対投票しないこと等を意味している。一方、前述の通り、当該行為以外にも、投資先会社の経営に影響を与え、結果として国の安全等を損なうおそれが生じ得る行為は、定款変更による事業目的の変更に限られるものに限られない。例えば、投資先会社の事業の全部又は重要な一部の譲渡、縮小又は廃止等の意思決定に関与、また、取締役等の選任・派遣を通じて、株主総会を経ずに日々の業務の中で機微技術へのアクセスを得るケース等が想定される(既述の【海外事例】参照)。それに対し、欧米諸国の中には、株式等の取得だけではなく、非公開技術情報へのアクセスを可能とする投資等や、事業部門の全部又は一部の取得という行為自体を管理対象とするなど、悪意ある外国投資家の実態を踏まえた柔軟な措置がとられている国も複数存在する²⁴。

本来、株主が事業譲渡等や取締役等の選任・派遣等について会社に提案を行ったり議決権を行使したりする活動自体は、資本市場・制度の中で株主の権利として当然認められているものであり、結果として企業の価値を高め、経済の活性化に繋がるものがほとんどであろう。一方、一部には、その企業が保有する機微技術を獲得することを目的とする場合も想定される。技術の獲得それ自体に問題がある訳ではないが、獲得行為により国の安全等を損なうおそれがある場合には、対内直接投資管理の対象として適切に対応しなければならない。以上を踏まえ、我が国においても、株式等の取得後の行為として、株主総会において定款変更について賛成投票すること等以外に、必要な行為類型を追加することを検討すべきである。

(iii) 株式取得によらない事業の譲受け等にかかる制度の不均衡の是正

現行の対内直接投資管理制度においては、外国企業が、日本国内にある外資子会社を経由して日本企業の事業を取得する際に、株式の取得を通じて事業を取得したり、当該日本企業から事業部門を新設分割させた上で、新たに設立された会社の株式を取得する場合は、事前届出対象となる。一方で、日本国内にある外資子会社が、他の国内企業から事業を取得することも想定されるが、現行の制度上は、その事業の株式を取得する形での事業取得でない場合には、届出対象とはなっていない。すなわち、外国投資家が、日本企業から株式を取得することなく、例えば、事業に関する資産等の譲渡により事業を譲り受けるような場合は、届出の対象とはならない。いずれの場合であっても、最終的には、外資子会社による日本企業の事業取得が実現されるにも関わらず、取得の手段が異なることにより届出対象となる場合とならない場合があることとなる。

昨今の投資手法を含む機微技術獲得に向けた手段の多様化を踏まえると、株式の取得を伴わない事業譲渡が管理の対象とならないことを認識したうえで、国の安全等を損なうおそれがある事

²⁴ 米国だけでなく、例えばフランスにおいては、事業部門の取得も管理対象としている。

業取得を実行する外国投資家が今後現れる可能性も否定できない。こうした株式取得によらない事業の譲受け等にかかる制度の不均衡については是正する必要がある。

④国内及び海外の関係行政機関との情報交換体制の強化

現在は、財務大臣と事業所管大臣が主務大臣として審査を行うこととなっており、各事業所管省庁がそれぞれ保有する外国投資家の活動状況、対内直接投資管理の対象となる国内企業を取り巻く現状、国際的な技術獲得を巡る動向等、様々な情報を踏まえて審査を実施しているが、これに加え、それぞれの省庁の持つ専門性に立脚した情報について、国内行政機関間で適切に共有していくことが、合理的かつ効率的な審査の遂行にとって不可欠である。

例えば、米国における対内直接投資管理については、大統領権限の委任を受けた CFIUS が審査を実施しているが、当該委員会には財務長官を委員長として、重要インフラや防衛産業基盤等の担当官庁の代表者だけでなく、インテリジェンス機関の情報を集約し、当該委員会に国家安全保障への脅威に係る情報を提供する役割を担う国家情報局の代表者も含まれており、それぞれの機関の専門性を活かしつつ、国家全体で情報を共有し、審査を的確に行う体制が整備されている。

また、投資手法を含む機微技術獲得に向けた手段が多様化している中で、例えば、対内直接投資等を行おうとする外国投資家が他国においてどのような活動をしているかといった情報は、審査における重要な判断要素となる。米国で、FIRRMA により同盟国等との情報交換を容易にするためのプロセスの創設に係る改正が行われたことや、日米欧三極貿易大臣会合において情報共有等の重要性について議論が行われたことを踏まえれば、対内直接投資の管理について、国の安全等を損なうおそれがないよう必要な国際連携を図ることも重要となっている。さらにこうした取り組みを通じて、他の技術保有国の対内直接投資管理制度と我が国の制度との差異を明らかにし、機微技術管理という観点からの実質的な対内直接投資管理コストの同質性を高めていくことで、我が国企業のレベル・プレイング・フィールドの確保を図っていくべきである。

以上を踏まえ、我が国においても、国内及び海外の関係行政機関との情報交換体制を強化することにより、管理の実効性を確保するとともに、審査の高度化・効率化を図る必要がある。

⑤対内直接投資管理の運用体制に関する論点

企業価値向上のためアクティブな投資方針²⁵を採る投資家の視点から見たときに、米国等において閾値とは無関係な政府による事後介入を前提とし、安全保障に関係する投資先への投資方針に係る政府との事前調整手続きが事実上確立している状況を踏まえると、日本経済にとって必要な対内直接投資を増やすために重要なことは、政府との調整が必要となる範囲を画する閾値や届出対象となる行為を明確に定義することだけではなく、「国の安全等を損なうおそれ」について評価・審査する際の考慮事項の明確化である、という指摘があった。

米国においては、国家安全保障の観点で行われる審査において、CFIUS で考慮すべき事項が示され、我が国でも、平成29年8月に、対内直接投資等の審査に際して考慮する要素を財務省

²⁵ 例えば、プライベートエクイティファンドのように、株式投資を行うと同時にその企業の経営に深く関与して、企業価値を高めた後に売却することで高い IRR を獲得することを目的とすること。

及び事業所管省庁の連名で公表しているが、国の安全等を損なうおそれが小さいと判断される投資に限り事前届出の義務を免除する仕組みを導入するときのその免除要件や、既に公表されている対内直接投資等の審査に際して考慮する要素については、「国の安全等を損なうおそれ」の観点から、投資を認められた対内直接投資の具体的事例の紹介等関連する情報の公開等も含めて、統一的な考え方の下で、一層の明確化に努めていくべきである。

また、届出の宛先としての窓口は、日本銀行で統一されている。一方で、国の安全等に係る対内直接投資に該当するかどうか（発行会社が事前届出業種に該当するかどうか）に関し、法令の解釈等において疑義がある場合、事業所管省庁に問い合わせをすることが可能である旨が外為法 Q&A で記載されている。そのため、外国投資家は、事前届出業種の該当性に係る法令の解釈等に関して疑義がある場合、個別に事業所管省庁に問い合わせをすることとなり、煩雑であるとの意見がある。対内直接投資のより一層の促進という観点から、合理的な在り方について検討すべきである。

さらに、「国の安全等を損なうおそれがある場合」の判断にあたっては、特に、対内直接投資管理の大宗を占める機微技術を有する日本企業に対する届出対象行為について、当該技術を巡る国際動向、我が国における国際的優位性、外国投資家の属性との関係を総合的に判断するための技術的な専門的知見が不可欠となる。事業所管官庁においては、届出内容の審査にあたって、関係する技術やインフラに関する専門知識をもった職員を活用する仕組みの導入や、企業や大学において先端的な機微技術に関する研究や経営に関係してきた人材の積極的活用等を通じて、審査体制の質・量両面からの体制強化を行うことが不可欠である。

⑥経済のグローバル化や技術革新の進展と制度の柔軟性について

我が国の対内直接投資管理においては、国の安全等を損なうおそれが大きいものとして事前届出を求めるのは、対内直接投資等のうち政府が定める業種に対するものに限られているところ、本年8月、サイバーセキュリティの観点から情報・通信関係の業種を追加したことに伴い、その資金供給への影響を懸念する声もある。特に2. 1(5)②との関係で、スタートアップ企業を含む我が国の情報・通信関係企業への対内直接投資が、国の安全等を確保する目的により、不必要に阻害されないよう、制度の見直しに当たって留意が必要である。

サイバーセキュリティに関するものに限らず、経済のグローバル化や技術革新の進展を通じて「機微技術」の外延や懸念すべき外国投資家の行為類型が変化することは当然であり、a)対内直接投資管理の対象とする業種の範囲、b)審査に際して考慮する要素、c)事前届出の義務が免除される対内直接投資の範囲、d)外国投資家の定義等について、学界や産業界の機微技術に関する専門家や機微技術に関係する省庁間等関係者間での継続的な対話を通じて、透明性の高い形で柔軟性を持たせていくこと、すなわち、適時適切に見直していくことが不可欠である。

⑦対内直接投資管理に関するその他の論点

上記に示した論点は、懸念事案や欧米諸国における対内直接投資管理強化の具体化を踏まえ、我が国においても早急に対策すべきものである。これらに加え、今後検討を進めるべき中長期的論点として、委員から以下のような意見が提示された。

- 機微技術や機微情報を保有すると考えられる工場や研究開発拠点等に隣接する不動産に対して投資を行う事例が世界各地で起きているが、技術窃取や諜報の目的ではないかという懸念もある。米国の FIRRMA では、外国投資家による軍事施設近傍の不動産の購入やリースについても管理対象とされているが、我が国においても、我が国の安全等を損なうおそれがないよう、外国投資家による不動産投資に対する管理の在り方を検討すべきである。
- 我が国の対内直接投資管理においては、無届又は虚偽の投資について3年以下の懲役又は100万円以下若しくは目的物の価格の3倍以下のいずれか大きい方の罰金が規定されている。一方、主要先進国では、より高い罰金を科しているなど、我が国の現行の対内直接投資管理における罰則による抑止効果が弱いという見方もある。違法な投資を事前に抑止する観点から、現行の罰則が効果的かどうかについて、検証を行うことを検討すべきである。

⑧対内直接投資と技術流出に関するその他の論点

また、対内直接投資と技術流出に関して、外為法に直接関係するものではないが、委員から以下のような意見も示された。

- 機微技術や機微情報の流出防止のため、機微技術や機微情報を保有する特定の企業における黄金株(拒否権付種類株式)の導入を検討すべきである。黄金株の導入にあたっては、拒否権を行使できる要件の明確化を前提とする必要がある。
- 一般的に、投資家にとって、多大なデューデリジェンス²⁶コストを要することが投資に対する障壁になる場合がある。そこで、デューデリジェンスコストを官民で適切に負担し投資家の負担を和らげる仕組みを作ることにより、多様な投資家による参入機会を増やすことにつながるのではないか。逆に、機微技術流出防止の観点から、発行会社が、外国投資家の属性を調査し、流出の可能性について検証を行うことも必要であるが、費用負担の観点から十分な対応ができないケースもある。こうしたコストの官民における負担の在り方についても検討してはどうか。
- 様々なデータの流通を支える IT ネットワークが、重要インフラ(Critical Infrastructure)と定義されるなど、IT ネットワーク及びその上を流通するパーソナルデータ²⁷も含む安全保障に関わり得るデータの保護についても、機微技術管理に包含される論点²⁸として検討が必要である。(詳細は2. 5に記載。)

²⁶ 出資者や提携を検討する事業者等の側において、対象会社のリスク評価及び価値評価のための調査と検証を行うこと。

²⁷ 「ビッグデータ」のうち、特に利用価値が高いと期待されている、個人の行動・状態等に関するデータのこと。平成25年に閣議決定された「世界最先端IT国家創造宣言」 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pdf/it_kokkasouzousengen.pdf より。

²⁸ 米国 CFIUS においては、機微性の高い個人情報を取り扱う会社の外国企業による買収を許可しない例が多く見られる。

2.2 輸出管理について

(1) 米国における輸出管理の強化の動向

2019年国防授權法において、ECRA により、エマージング・基盤技術の管理強化を目的とした輸出管理強化の方針が示された²⁹。

ECRA により示された輸出管理強化方針のポイントは、開発途上の兵器を想定した軍事転用可能性など、従来の国際輸出管理レジームで確立された基準には必ずしも該当しない技術を管理対象とすることであり、具体的には、現行の輸出管理の対象に加え、エマージング・基盤技術が新たに輸出管理の対象に追加されたことである。エマージング技術については、2018年11月～2019年1月にかけて、14のエマージング技術分野（バイオテクノロジー、AI・機械学習、先進コンピューティング、量子情報・量子センシング技術等）を提示し規則制定前公告（Advanced Notice of Proposed Rule-Making）に対する意見募集が行われたところであり、それに基づき現在、米国政府が具体的な管理内容を検討中である。基盤技術については今後近いうちに同様の意見募集が実施される可能性が高いと言われている。

ECRA においては、管理内容が確定すれば、国際輸出管理レジームでの合意を待たず、米国が独自に管理を実施することも想定されている³⁰。その背景には、対共産圏輸出統制委員会（COCOM）が冷戦の終了とともに通常兵器の蓄積とテロリストの入手を防止するというワッセナー・アレンジメントに引き継がれたことに象徴されるように、既存の国際輸出管理レジーム全体が、一般的な不拡散目的に収斂していったことで、「民主主義」「自由で公正な競争」という原則を共有できない国との覇権対立という、米国の世界観に合致しなくなってしまったことや、規制対象の追加には少なくとも1年以上の時間が必要であることなど、米国は、国際レジームへの準拠では機微技術管理のためのタイムリーに必要な対応が困難になっているという認識がある。なお、米国はエマージング技術のうち、次世代量子暗号技術、電磁パルス（EMP）対策ソフトウェア等の5品目については、ワッセナー・アレンジメントの合意に基づき、2019年5月より先行的に管理を実施しており、我が国においても、輸出管理対象品目に追加する手続きを進めているところである。

また、米国には安全保障を理由として特定企業に対する輸出を事実上禁止する Entity List という制度も整備されており、2018年8月以降、リストへの追加を頻繁に実施している。加えて、最終用途確認ができず善良な輸出先ではないとして、特定企業を指定し、個別輸出ごとに例外なく最終用途の確認や米商務省による最終用途確認に協力することの同意等を求める Unverified List という制度も実施している。このように、米国では、end-use だけでなく end-user に着目した輸出管理にも積極的に取り組んでいる。

(2) 欧州諸国における輸出管理の強化の動向

2016年、欧州委員会は従来の軍事転用可能性という観点だけではなく人権保護等を目的とした輸出管理を実施すべきという観点も含め、2009年EU輸出規則の改正案を提出した。人権保護の観点からの輸出規制についてはEU内においても多様な立場が存在し、欧州議会、EU 理事会等の間で議論が進められている。一方、EU加盟各国はEU輸出規則の枠外で独自の輸出管理

²⁹ これまで IEEPA に基づく規則（Regulation）で対応していたところを、法制化するとともに、エマージング・基盤技術の定義を決める方針が定められたことを持って、「強化の方針が示された」と表現している。

³⁰ ECRA PART1 SEC.1758. (c)MULTILATERAL CONTROLS 参照。

を実施することも認められており、2015年、ドイツはEU規則よりも厳格な措置として、監視目的で使用される製品（一般のネットワークのための ICT に関する監視システム、装置、構成部品等）を国外へ販売しようとする企業に対し輸出許可の取得を義務づけている³¹。

（3）我が国の輸出管理の現状と課題について

①管理対象品目の国際合意への準拠について

我が国の輸出管理は、外為法第48条に基づき、国際的な平和及び安全の維持の確保を目的として、大量破壊兵器やその運搬手段（以下「大量破壊兵器」という。）や通常兵器の、開発・製造・使用又は貯蔵を未然に防ぐため、政令で定める特定の地域を仕向地とする特定の種類の貨物を輸出しようとするものに対して、経済産業大臣の許可の対象としている。輸出管理対象品目の決定について我が国は、原則として、国際輸出管理レジーム（全4レジーム、NSG：原子力供給国グループ、AG：オーストラリア・グループ、MTCR：ミサイル技術管理レジーム、WA：ワッセナー・アレンジメント）で合意された内容に準拠することとしている。すなわち、我が国は、軍事転用可能性が国際輸出管理レジームで合意されたものに限って輸出管理を行っており、米国や欧州と異なり、国際輸出管理レジーム等における国際合意を待たず自国の判断による独自の輸出管理を実施することはしてこなかった³²。

一方、（ア）昨今、デジタル技術の飛躍的向上等により、技術の開発スピードが飛躍的に向上する中で、AI など軍事利用との区別が難しいが戦略的意義の大きいデュアルユース技術が隆興していることや、（イ）国際輸出管理レジームは全会一致方式であるため、当該レジーム参加国との調整が必要となり最短でも1～2年の時間を要する上に、また、最悪の場合合意に至らないことも考えられること、等を踏まえると、現行の制度のままで、「国際的な平和及び安全の維持」という目的が達せられるかについて検討すべきである。言い換えれば、機微技術に関する技術優位性の確保、技術の脆弱性の解消という観点から、我が国の国益に資する輸出管理を行うためにどのような対応が必要か、検討が求められている。現行制度の下でも、国際輸出管理レジームが迅速な適用範囲を提供できていない機微技術について、少数の有志国による国際合意に準拠する形で我が国の輸出管理対象品目を追加することは可能と考えられる一方、我が国だけが保有する先端技術が軍事転用されることをいち早く防止する観点から、国際合意を前提としない独自の輸出管理が必要か否かについても検討すべきである。

また、現在、基礎科学分野の研究活動において技術を提供する取引は、貿易関係貿易外取引に関する省令第9条第2項第10号により輸出管理の対象から除外されており、これは国際的に標準的な考え方であると言える³³。一方、米国を中心に検討が進められているエマージング・基盤技術のような、まだ明確な定義が難しい発展途上な技術やあらゆる産業の基盤となる技術に関す

³¹ 欧州議会ウェブサイトに掲載されている欧州議会のシンクタンクによる「EU法案ブリーフィング資料（“Review of dual-use export controls”第4版（2018.1.12））」より。

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)589832](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)589832)

³² 外為法第10条に基づき、「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるとき」に限り、対応措置を講ずることができることとなっている。（閣議決定、措置を講じた日から20日以内の国会承認が必要）

³³ 米国は1985年の国家安全保障決定指示（NSDD-189）発出以来、基礎研究の成果を輸出管理の対象とはしていない。また、欧州委員会規則（No 428/2009）別紙第1（汎用品リスト）はその注釈において、核技術及び一般技術に関し「公知」情報または「基礎科学研究」には「技術」移転に係る規制の適用がない旨明記している。

る輸出管理の在り方が問われる中、基礎科学研究で得られた成果の輸出管理上の取扱いについて検討すべきである。

その際、基礎科学研究は、我が国の持続的な成長・発展や諸課題の解決を図る上で不可欠なものであり、基礎科学研究について網羅的に管理対象とした場合、我が国の国際競争力に影響を与える可能性があるため、管理すべき範囲については慎重に議論を行う必要がある。

したがって、エマージング・基盤技術のような新たな技術分野に対して実効性のある輸出管理を可能としつつ、軍事転用可能性のない基礎科学研究で得られた技術に対しては引き続き自由な取引を認めるという、相互の適切なバランスについて今後検討すべきである。

②大学や中小企業等へのアウトリーチ活動の加速

大学や中小企業等における技術流出は深刻な状況で、例えば、ある中小企業が外国に工場を建てる際に、工場を建てることと引き換えに技術の開示を要求されたため、技術を開示したところ、当該企業と類似した企業が急増したという例も見られる。このような事例が機微技術を保有する企業において生じ機微技術が流出することがないよう、大学や中小企業等において適切な輸出管理体制を構築することは不可欠であり、そのためには輸出管理を周知するアウトリーチ活動は極めて重要である。現在、経済産業省では、「安全保障貿易に係る機微技術管理ガイダンス(大学・研究機関用)」を公表し、文部科学省と連携し大学に向けて周知したり、専門家派遣事業、経済産業省職員による個別訪問等、大学や研究機関における安全保障貿易管理に関する法令遵守及び内部管理の強化を図っている。また、優れた技術を保有する中小企業における管理水準向上のため、全国各地で説明会を実施したり、輸出管理体制構築をサポートする専門アドバイザーの派遣を行っている。これらの活動については、今後一層充実させていくことが求められる。政府資金による研究開発における輸出管理の徹底や研究開発成果の取扱いについては2.3(3)に記載する。

③「みなし輸出」と「非居住者」

外為法第25条に基づき、政令で定める特定の種類の貨物の設計、製造若しくは使用に係る技術を特定国の非居住者に提供する等の行為についても、経済産業大臣の許可の対象としており、これを「みなし輸出」と呼んでいる。これは、英国の為替管理における「exchange - resident」の概念をとったものとされている。為替管理は、一国の対外経済活動の管理であるため、管理の対象として当該国の行政権の及ぶ経済地域内に経済活動の本拠を置くものと、外国経済地域に経済活動の本拠を置くものとの間の対外取引(外国為替取引)が中心となるので、為替管理の技術としてこのような分類概念を用いることが合理的であると、法制定時に考えられていたためである。

しかし、我が国の機微技術の漏洩を防ぐ手法の一つである輸出管理において、この居住性の概念に基づき管理を行うことの是非について、技術流出の実態に応じて今後更に検討すべきである。

④輸出管理体制が脆弱な国・地域へのアウトリーチ、国際輸出管理レジーム参加国へのインリーチの重要性

政府による機微技術の管理は、同様の技術を持つ国の企業間の競争条件への悪影響は可能な限り回避し、我が国企業にとってのレベル・プレイング・フィールドを確保する形で行われる必要がある。そのため、既存の国際輸出管理レジームに参加しておらず輸出管理体制が脆弱な国・地域に対して制度整備等を支援するアウトリーチ活動、あるいは、既存の国際レジーム参加国に我が国と同様のレベルの輸出管理³⁴を求めるインリーチ活動が極めて重要である。そのため、政府においては、国際的な輸出管理規範の引き上げのため、国際的働きかけをより一層強化していくことが求められる。

2. 3 政府による機微技術流出防止策以外の手法について

「安全保障と一体となった経済政策」、すなわち機微技術に関する統合的アプローチの実現のためには、政府による機微技術流出防止策(「守る」)のみならず、機微技術が何かを分析し(「知る」)、その研究開発を促進し(「育てる」)、大学や企業等政府以外の主体による漏洩防止策(「守る」)を適切に組み合わせていくことが重要である。

この考え方は、既述の通り、「知る」「育てる」「守る」「生かす」の視点で施策を実施することが重要とされている統合イノベーション戦略2019の安全・安心分野の記述とも同一の考え方である。

(1)「知る」に係る施策の在り方について

技術基盤・産業基盤の強化(「育てる」)、機微技術流出の防止(「守る」)を効果的に実施する上で、大学や企業等が保有する機微技術情報を適切に把握し、把握した情報を政府全体で共有・分析する(「知る」)ことが大前提となる。そのため、経済産業省では平成31年4月に技術調査室を新設し、技術動向の把握やグローバルサプライチェーン分析による我が国のチョークポイント分析など、「知る」体制の強化を図っている。一方、大学や研究機関、大企業やそれを支える中小企業など、機微技術を保有する主体が数多存在することを踏まえると、適切な機微技術管理に必要な情報を把握し、共有・分析するためには、政府全体で機微技術を「知る」ための体制強化や専門人材の育成・活用が求められる。また、地方自治体や中央省庁の地方部局等、機微技術を有する者と密接な関係を築いている主体を活用した「知る」の体制構築も併せて検討すべきである。

(2)「育てる」に係る施策の在り方について

機微技術の優位性を保つには、「守る」ための施策により、機微技術が流出することで我が国の優位性が相対的に低下することを防止するだけでなく、「育てる」ための施策により、我が国が現在優位性を有する機微技術について更に優位性を拡大することも手段の一つである。したがって、情報収集、チョークポイント分析といった「知る」ための施策によって得られた情報をもとに、技術・イノベーション強化策を講ずべき重要分野を特定し、我が国が脆弱性を有する分野については脆弱性を解消するとともに、我が国が優位性を有する分野については更なる優位性を確保するため、当該分野に関係する技術力や産業基盤の維持・強化に向けた新たな仕組みや措置を検

³⁴ 例えば、日米の輸出管理制度は、大量破壊兵器に加えて、通常兵器についてもキャッチオール制度を備えているが、国際レジーム参加国であってもこれを備えていない国もある。

討すべきであり、考えられる措置の１つとして、重点的に予算等資源を配分することが挙げられる。

また、米国においては、2003年に国防省及び安全保障局が共同で立ち上げた「Trusted Foundry Program」において、防衛装備品に提供されるハードウェアにおけるリスク軽減のため、信頼できる国内サプライチェーンの整備・構築を図っている。我が国において、「信頼」という価値が適切に価格に内部化されていないケースもある現状を鑑みれば、米国における国内サプライチェーンの信頼確保のための当該施策は、「育てる」施策の一つとして注目に値する。サプライチェーンの信頼が求められる技術分野は、安全保障を含意する技術であることが多いと言え、当該施策の効果・効率を高める観点からも、我が国と価値観・理念を共有する国・地域等と連携し信頼性の高いグローバルサプライチェーン構築に向けた措置を共同で講じていくことについても検討すべきである。

加えて、技術力や産業基盤の維持・強化には、国際的な研究開発協力の推進は不可欠であるが、特に、機微技術に関する国際共同研究開発のパートナーとして、諸外国に我が国を受け入れてもらうためには、国際共同研究開発により触れる可能性のある相手国が保有する機微技術に関する情報等に対して、情報保全対策の同等性を担保する必要がある。一方、我が国の情報保全に係る制度としては、特定秘密の保護に関する法律に基づく特定秘密やMDA秘密保護法（日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法）に基づくMDA秘密に該当する非常に高度な機密情報については、当該情報を受け取ることになる民間人についても罰則対象として情報保全を図る制度が構築されているものの、特定秘密やMDA秘密に該当しない機微技術に係る情報については制度が不十分であるとして、機微技術に関する国際共同研究開発に我が国企業が参加できないという指摘もあり、産業保全³⁵に関する今後の対応について検討すべきである。

また、米中覇権争いの影響を受け、欧州やアジアにおいても、国内産業への巨額の政府資金投入といった産業政策が本格化している中、我が国においても、機微技術に対する投資を今後増加させることが求められる。統合イノベーション戦略2019においても、「（前略）重要な技術分野に、予算、人材等の資源を重点配分するとともに、関係府省庁と国研等が更に連携を強化し、我が国の科学技術力を結集することで、必要な研究開発を効果的に推進する必要がある。」との記載があることから、技術力強化に積極的に取り組む必要がある。

（3）対内直接投資管理や輸出管理以外の「守る」に係る施策の在り方について

経済産業省では、既述の通り、大学や企業等に対して、適切な輸出管理体制構築のためアウトリーチ活動を実施しているが、機微技術の流出防止という観点では、輸出管理体制の構築のみでは限界がある。この点、本小委員会では、政府資金が関係する研究開発における機微技術管理の在り方が論点となった。

米国では、政府資金による研究開発予算について、予算執行機関がプロジェクトの内容に応じて研究開発区分を定め、区分ごとに、情報公開の制限や外国人の参画制限、輸出管理や情報システムの保護など、必要な技術管理を実施している。我が国にはこのような制度は存在しないが、政府資金による研究開発である場合は特に、納税者への説明責任という観点から適切な技術管

³⁵ 秘密情報を外国政府や当該国の産業部門（軍事関連企業等）に開示・移転する際に、当該情報を保護して安全であるようにすること。施設及び人的セキュリティクリアランス、情報の秘密区分及び標記、立入及び会議への対応等を含む。

理が実施されるべきであり、米国のような研究開発区分に応じた技術管理制度の導入等を参考に、適切な制度の在り方について検討すべきである。

また、研究開発に関する具体的な技術管理には、研究開発事業そのものにおける技術管理と、研究開発成果に対する技術管理の二つの論点に分けられる。

まず、研究開発事業そのものにおける技術管理という観点では、輸出管理の徹底が重要となる。政府や政府のファンディングエージェンシー（以下「政府等」という。）が実施する研究開発事業で得られた機微技術の流出により我が国を含む国際的な平和及び安全に支障を来すことがないよう、当該事業の受託先において、外為法に基づく輸出管理が徹底されることは言うまでもなく重要なことであるが、政府等が実施する事業である以上、受託先による自主的な法令遵守にとどまらず、法令遵守を政府等により担保することは、研究開発事業を委託する政府等の責務であると言える。そのため、経済産業省においては、輸出管理におけるリスト規制該当品目の開発や使用等を伴う可能性がある事業のうち、経済産業省自らが執行する研究開発事業や、一部の経済産業省のファンディングエージェンシーが執行する研究開発事業について、受託先が適切な輸出管理体制を有していることを、応募資格に明記するか契約締結時の確認事項とする対策をとっているところであり、こういった取り組みは政府全体に拡大していくことが重要である。

次に、研究開発成果に対する技術管理という観点では、成果の公開の在り方と成果のライセンスの在り方が挙げられる。

まず、研究開発成果の公開の在り方について、米国では、既述のとおり、研究開発区分に応じた技術管理の手段として研究開発成果の公開について制限を設けている一方、我が国においては、そのような、研究成果の公表を制限する制度はない³⁶。研究成果の公表は、論文や学会、特許出願等様々な媒体がある中で、イノベーション促進等とのバランスを考慮しつつ、機微技術管理の視点から研究開発区分に応じた成果の公開の在り方について今後検討を進める必要がある。その際、研究開発成果の公表を制限された者が、不当に不利益を受けることがないような仕組みも併せて検討すべきである。

次に成果のライセンスの在り方について、米国では1970年代後半の米国経済の国際競争力低下を背景として、1980年に、政府資金による研究開発から生じた発明についてその事業化の促進を図るため、政府資金による研究開発から生じた特許権等を企業等に帰属させることを骨子としたバイ・ドール法を成立させた。我が国においても、米国のバイ・ドール制度を参考にした日本版バイ・ドール制度を、産業技術力強化法において措置している。したがって、政府資金による研究開発から派生した特許権等の知的財産権について、国ではなく開発者にその権利が帰属することとなっており、開発者が他者に対し当該技術の利用についてライセンスする際、たとえ機微技術管理の観点であっても当該知的財産権のライセンスを制約することはできない。一方、開発者によるライセンスが原因で機微技術が流出し、結果として我が国の安全等に支障を来すことは、繰り返しとなるが、政府資金による研究開発成果である場合は特に、納税者への説明責任という観点からも避けるべきである。したがって、少なくとも政府資金による研究開発から得られた成果に係る知的財産権については、バイ・ドール制度の思想のもと従来通り開発者に帰属させる一方

³⁶ 輸出管理においても特許技術に対しては適用されない。

で、我が国の安全等に支障を来すおそれのある機微技術に限り、開発者が行うライセンスについて適切なライセンシングポリシーの策定・運用を求めて行くべきである。

エマージング技術のようなまだ明確に定義されない発展途上の技術や、研究者の頭の中にあり物質的な形を得ていない技術の中にも、将来的に軍事転用され我が国を含む国際的な平和及び安全の維持に支障を来すおそれがある技術も存在すると考えられる。現行の外為法に基づく輸出管理は、「技術」に着目した管理対象品目を政令で定めているところ、エマージング技術等の中には法令で規定することになじまない技術も多い。それを踏まえると、研究開発等に携わる者の管理や、テクノロジーを用いた機微技術流出対策についても適切に措置する必要がある。現行制度では、出入国管理及び難民認定法に基づき外国人の入国在留手続き等を実施しているが、機微技術管理の視点が明記されていないところ、そういった視点での審査が重要ではないかという指摘があった。大学や企業等といった機微技術の開発等の主体において、機微技術管理の視点で外国人の受入れの可否を判断することは、これらの主体における情報収集には限界があることを踏まえると十分な手法とは言い難い。そのため、政府が実施する出入国管理について、関係府省庁による連携した対策を含め、機微技術管理の視点から適切なあり方を検討すべきである。

一方、企業等の辞職者・退職者等から機微技術が流出するおそれについては、企業、大学等機微技術の開発の主体における対策が重要である。開発等に携わる者の状況（他国企業と比較した相対的報酬レベル、退職時期等）を考慮し、給与・報酬体系の見直し、機微技術の開発情報への適切なアクセス制限等の取組が必要である。また、これらの取組の実効性をより高めるために、政府としての方策についても検討する必要がある。

また、海外で販売された製品を分解することにより製品に用いられている機微技術を不正に取得する手法に対して、リバースエンジニアリング対策や不正利用検知技術による対策等、費用対効果の高い機微技術漏えい対策を講じていく必要がある。

企業の研究開発や営業活動の過程で生み出された「営業秘密」について、それを窃取等の不正な手段によって不正取得し、自ら不正使用し、若しくは第三者に不正開示する行為等に対して、不正競争防止法において対応しているところである。相次ぐ大型の営業秘密漏えい事案等を受け、平成27年に営業秘密の保護強化を目的とした不正競争防止法の改正を行い、営業秘密侵害罪の罰金額の上限を引き上げた上で、海外で営業秘密を不正使用した場合に通常より高額な罰金額の上限を設定する海外重罰化等の措置³⁷（個人の場合上限2000万円、法人の場合上限5億円、海外重罰について個人の場合上限3000万円、法人の場合上限10億円）を行うとともに、普及啓発や相談体制の強化等、漏えいの予防にも力を入れているところである。しかしながら、機微技術の窃取等を目的に、外国政府・企業の支配下にある者等が営業秘密を外国に流出させるといった行為に対して、現行の罰金額が、機微技術流出に対する抑止力として十分な効果を発揮しているかについては本小委員会において議論があったところである。このため、機微技術管理の視点も含め、漏えい防止のための意識啓発を継続的に実施していくとともに、具体的な営業秘密流出事案の動向等を踏まえつつ、現行の罰金額が抑止力として十分に機能しているか等法制面の手当の要否についても、必要に応じ検討していくことが望ましいと考えられる。

³⁷ なお、不正競争防止法では、営業秘密の侵害行為を行った者に対して、刑事的措置とともに、民事的措置（差止請求、損害賠償請求等）を行うことも可能である。

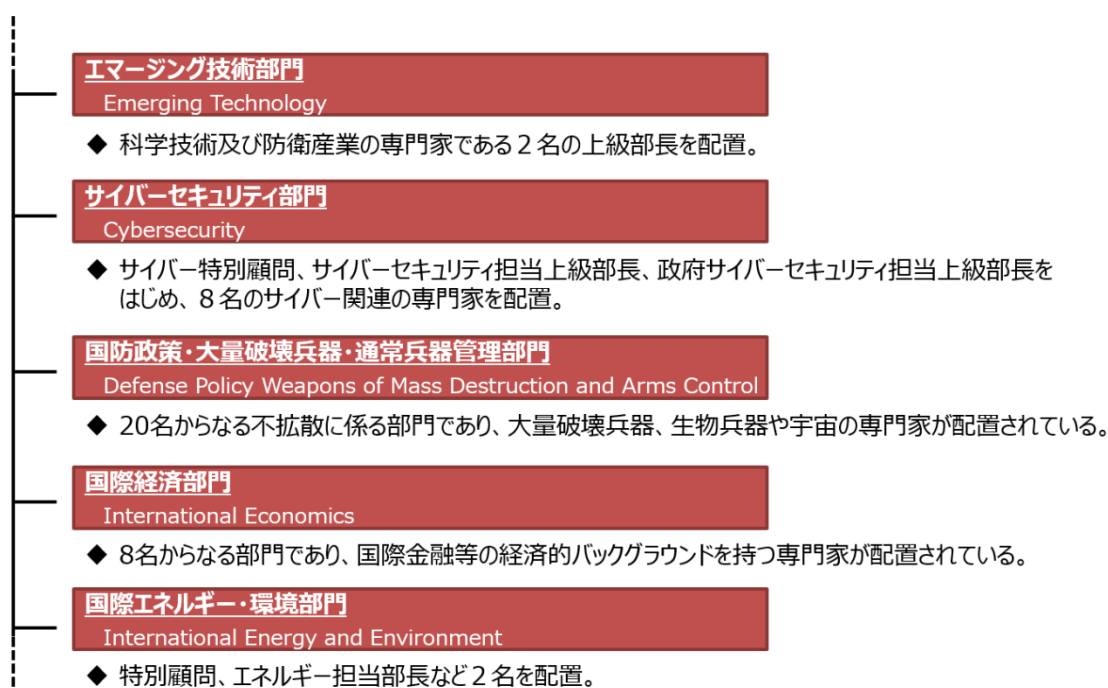
2. 4 実効性のある機微技術管理のため求められる官民の役割

実効性のある機微技術管理を実現するためには、上記論点について検討を進めていく必要があるが、並行して、それらの実施体制のあり方について、官民の適切な役割分担に配慮する必要がある。

まず、機微技術について「知る」「育てる」「守る」施策を実施していく上での政府の機能強化が急がれる。例えば、米国の国家安全保障会議(NSC)には、エマージング技術やサイバーセキュリティ、大量破壊兵器・通常兵器、国際経済、エネルギー等の技術的なバックグラウンドを有する専門家が多数在籍しており、当該専門家の知見を活かし、安全保障に係る国家的戦略を決定している。

(参考4) 米国国家安全保障会議が有する専門家

米国国家安全保障会議における技術的知見等を有する専門部門



一方、我が国政府において、技術的な専門性を有している専門家が十分に確保されていないとの指摘がある。統合イノベーション戦略2019にも記載があるように、シンクタンク等も含め、こうした役割をどの組織が担うべきかについては様々な意見があるのも事実である。いずれにせよ、今般の我が国を取り巻く安全保障環境や経済構造の劇的な変化を踏まえると、「安全保障と一体となった経済政策」を実現するためには、技術的な専門性にもとづく戦略決定が一層重要となっており、民間企業のOB等の人材活用³⁸も含め、政府の技術的な情報収集・分析・評価、それらに基づく企画立案能力の向上について、検討すべきである。

³⁸ 経済産業省に新設した技術調査室には、民間企業のOBも在籍している。

さらに、政府が講じる強制力ある措置についての遵守コストについても配慮が必要である。例えば、大学や企業等のグローバル化の進展による流通形態の複雑化等に伴う輸出管理コストや、輸出取引の活発化に伴う審査件数の増加による審査コストなど、官民それぞれにおいて輸出管理コストが増加する傾向にある。一方、上記論点も含め今後も輸出管理を実効的に実施するためには、輸出管理全体のコスト増加は避けられない。大学や企業等のグローバルな競争力に悪影響を与えることのないよう、規制品目リストの国際化等、大学や企業等の輸出管理コストが過剰に増加しないような方策を検討すべきである。

最後に、こうした施策の全てを、政府が強制力のある形で実施していくことは、経済全体で見た場合に必ずしも効率的に最大限の成果を生み出すとは限らない。特許という公的公開制度に頼るべきではないノウハウの営業秘密としての管理、研究開発主体の報酬体系を通じた適切なインセンティブの付与など、民間主体主導で実施されていくべき手法との適切な組み合わせを国全体として実現すべきである。言い換えれば、「安全保障と一体となった経済政策」は、「知る」、「守る」、「育てる」の各手法を適切に組み合わせて統合的に進めていく必要があるが、最大限の成果を生むための然るべき役割を、官民がそれぞれ十分認識した上で、各手法を実行していくことが不可欠である。

2. 5 その他の論点

上記の論点に加え、様々なデータの流通を支える IT ネットワークが、重要インフラ(Critical Infrastructure)と定義されるなど、IT ネットワーク及びその上を流通するパーソナルデータも含む安全保障に関わり得るデータの保護についても、機微技術管理に包含される論点として検討が必要である。

パーソナルデータの取扱いについては近年議論が活発に行われているが、パーソナルデータも含む安全保障に関わり得るデータの保護についての議論は不十分ではないかという懸念がある。機械学習に用いられるデータを意味する「教師データ」になり得る膨大なデータは、それ自体が直接的に安全保障に支障を来すことは考えにくいだが、そのデータを用いた機械学習を経たAI等により最終的に安全保障に支障を来すことが懸念される。2019年1月に開催された世界経済フォーラム年次総会(ダボス会議)で安倍総理により提唱された信頼ある自由なデータ流通(データ・フリー・フロー・ウィズ・トラスト、DFFT)を推進し、我が国と価値観・理念を共有する国々とのデータ流通に力を入れていく必要がある。

まとめ

世界的に、技術優位性の毀損や技術の脆弱性が安全保障上の懸念であるとの発想に立脚した産業政策への注目が集まる中、軍事転用可能な技術の拡散防止の観点から、対内直接投資管理や輸出管理といった従来型の施策を通じ政府として然るべき機微技術の流出防止策を講じることはもちろんのこと、グローバル化やオープン・イノベーションの結果として生じている流出経路の多様化を踏まえると、デジタル革命を支える IT ネットワーク等重要インフラ（Critical Infrastructure）のセキュリティの確保、営業秘密としてのビジネス・ノウハウの保護、リバースエンジニアリングを防止するための技術的な流出防止策の導入、企業や大学における自主的な機微技術の流出防止策等、流出経路に応じた対策が求められる。

他方、これらによりグローバルサプライチェーンの分断や国際的なオープン・イノベーションの機会喪失を招き、経済成長や技術革新を阻害することは避けなければならない。当委員会では、かかる問題意識に基づき、我が国の「安全保障と一体となった経済政策」の在り方を再検討する上での基本的な考え方をとりまとめた。

WTO を中心とする国際協調主義を基調としつつも、価値観・理念を共有する有志国との連携を進めながら、我が国の経済的優位性を維持・向上させ一層の経済強靱化を実現することは日本政府の責務である。そのための課題は、ここに示す通り広範で見直すべきものは多い。政府が一丸となった対応が真に求められる。具体的には、早急に対応すべきとされているものから中長期的検討課題とされているものまで幅広い課題がある中で、それぞれの行程を然るべくレビューしていくことが求められる。また、政府においては、各種施策の検討にあたり産業界等と十分に意見交換すると共に、施策を実効的に実施するための土台として、関係省庁が情報共有等連携する仕組み作りや、技術的な専門性確保を含む体制強化等に積極的に取り組むことが求められる。

以上

安全保障貿易管理小委員会 委員名簿

計 15 名（★は座長）

青木 節子	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授
加藤 恒	安全保障貿易情報センター安全保障輸出管理委員会総合部会 部会長 三菱電機 専務執行役
亀坂 安紀子	青山学院大学経営学部 教授
佐藤 丙午	拓殖大学海外事情研究所・国際学部 教授
★ 白石 隆	熊本県立大学 理事長
新保 史生	慶應義塾大学総合政策学部 教授
鈴木 一人	北海道大学大学院法学研究科 教授
中谷 和弘	東京大学大学院法学政治学研究科 教授
南部 朋子	弁護士法人リバーシティ法律事務所 弁護士
三神 万里子	ジャーナリスト
蓑田 秀策	一般財団法人 100 万人のクラシックライブ 代表理事
村山 裕三	同志社大学大学院ビジネス研究科 教授
山本 正己	日本経済団体連合会知的財産委員会 委員長 富士通 取締役シニアアドバイザー
渡井 理佳子	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授
渡部 俊也	東京大学未来ビジョン研究センター 教授