

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

2021年6月10日

はじめに

本小委員会が2019年10月にとりまとめた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(以下、「2019年安保小委中間報告」という。)を受け、政府は、昨年、外国為替及び外国貿易法(以下、「外為法」という。)改正による対内直接投資管理の見直しを行うとともに、昨年7月に閣議決定された統合イノベーション戦略2020には、安全・安心を確保する上で重要な技術分野、技術課題の研究開発に対する予算や人材等の資源の重点配分、特許出願公開や特許公表の制度面を含めた検討、研究インテグリティの自律的な確保を通じた科学技術情報の流出対策、留学生・研究者等の受入れの審査強化等、2019年安保小委中間報告でも問題提起された論点が盛り込まれた。

この度、本小委員会では、2019年安保小委中間報告で今後の検討課題とされた輸出管理について、2020年10月から2021年6月にかけて、第9回～第13回安全保障貿易管理小委員会を開催し、議論を行った。

1. 安全保障を巡る国際情勢の変化と機微技術に関する統合的アプローチの今後

「民主主義」や「自由で公正な競争」といった価値観の揺らぎや、米中対立が単なる通商摩擦や経済力競争を超えて“great power competition”の下での覇権争いに発展し、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政策を打ち出しているといった国際秩序の変容を踏まえ、2019年安保小委中間報告においては、我が国がとるべき「安全保障と一体となった経済政策」の必要性が提起された。その方向性として、機微技術に関する統合的アプローチ(①機微技術の流出防止策(「守る」)、②機微技術を保有する主体やその機微技術情報の適切な把握(「知る」)、③我が国の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」))の重要性が確認された。

しかし、その後も国際情勢は目まぐるしく変化している。米国は2020年5月にホワイトハウスが発表した対中戦略的アプローチ¹において、「自由で開放的なルールに基づく国際秩序を破壊する中国の行動に対して、日本をはじめとする価値観を共有した同盟国と協力して厳しく対処する」とする等、新たな国際秩序の形成に向けた動きを加速させており、この方向性はバイデン政権にも引き継がれている。個別措置としては、国防授權法2019による機微技術管理強化に加え、2020年4月から立て続けに中国に対する輸出管理を強化し、米国外からの安全保障、外交または経済上の脅威に対して大統領が「国家緊急事態」宣言下で適用できる国際緊急経済権限法(IEEPA; International Emergency Economic Powers Act)に基づき、米国企業・米国人による特定の中国企業への取引や投資を禁止したほか、米国の情報通信技術・サービスサプライチェーンから外国敵

¹ 米ホワイトハウスによる対中戦略的アプローチ(2020年5月20日)。2017年国家安全保障戦略(NSS)に基づく米国の対中戦略と政策実行を評価したもので、中国共産党が全人代を開催するタイミングに合わせて発出された。

対勢力の影響下にある機器・サービスを排除するなど、中国を念頭に、機微技術管理を含む経済安全保障確保に向けた取組みを進めてきた。特に、ファーウェイとその関連企業向け輸出管理の域外適用強化は、我が国を含む第三国企業の事業環境に対しても、極めて大きな影響を与えることとなった(後述)。また、2021年2月に「サプライチェーンに関する大統領令」²を発出し、半導体・電池・レアアース・医薬品等の安全保障上重要な戦略物資や技術について国内産業基盤の脆弱性分析とその解消を追求している。

これに対して中国は、2020年4月、習近平主席が、「キラー技術の育成・グローバルサプライチェーンの中国依存強化を通じて、他国に対する『反撃・抑止力』形成を志向する」旨の発言したことに代表されるように、サプライチェーンを通じた経済安全保障政策の強化を図っている。³同年、「国家の安全と利益」という広範な法目的を有する輸出管理法が成立・施行され、「みなし輸出」規制や、米国に引き続いて再輸出規制(域外適用)を導入した。また、輸出を制限・禁止する技術のリストに新興技術が追加されたほか、レアアースの輸出管理検討に活用されうるトレーサビリティ条項や戦略備蓄条項を含んだ「レアアース管理条例」案を公表し、中国がサプライチェーンにおける choke point を握る物資について、管理強化の方向性を打ち出した。このほか、特定の外国主体を名指しし、中国における貿易・投資等の活動を制限・禁止する「信頼できない主体リスト」規定⁴の施行、「外国の法律と措置の不当な域外適用を阻止する弁法」の施行⁵等、米国の対中経済安全保障施策を意識した措置を導入してきている。これらの措置は、米国による貿易管理の域外適用を受ける日本を含む第三国企業や、レピュテーションリスク等の観点から経営判断として中国主体との取引を自粛する企業にとっては、中国当局の一存で中国市場へのアクセスが遮断されるリスクを意識させるものになっている。こうした企業は米中両国による「板挟み」の構造の中で、事業の予見可能性低下・公正な競争環境(レベルプレイングフィールド、以下レベルプレイングフィールドという。)の喪失といった不利益を被っている。

これに対し政府からは、2020年11月に梶山経済産業大臣より、日本企業の海外ビジネスが阻害されることがないように、①サプライチェーン上のリスクを精緻に把握する等の備えを行うとともに必要に応じて規制当局に許可申請を行うこと、②その上で輸出管理上求められる内容を超えた過度な委縮は不要であること、③仮にサプライチェーンの分断が不当に求められるような場合には経済産業省が前面に立って対応する、とのメッセージが発信された。

こうした米中間の安全保障上の重要物資・技術を巡る覇権争いの激化や、新型コロナウイルスの感染拡大により露呈した医薬品等のサプライチェーン脆弱性への対応⁶として、米国のみならず

² 半導体、大容量電池、レアアースを含む重要鉱物、医薬品については100日以内に、防衛や情報通信技術、エネルギー等分野については1年以内に、大統領に対して脆弱性のリスク報告と政策勧告を行うことを求めており、報告にはサプライチェーンの強靱性・代替可能性分析に加え、友好国との連携の可能性分析も含むこととされている。

³ 2020年4月に開催された共産党財經委員会第7回会議における講話。2020年10月31日に中国共産党の理論機関紙「求是」が全文を掲載。

⁴ 「信頼できない主体リスト」(2020年9月19日施行)。本リストに掲載された外国主体(法人及び個人を含む)は、中国における貿易、投資等の活動を禁止又は制限される。2021年6月8日時点でリスト自体は未設定。

⁵ 外国の法律と措置の不当な域外適用を阻止する弁法(中国語名: 阻断外国法律与措施不当域外适用办法、商務部令2021年第1号)。2021年1月9日公布・施行。本法は、外国の法律その他の措置の不当な域外適用によって引き起こされる中国への影響に対応すること、国家主権、安全保障と発展を確保すること、そして、中国の市民、法人その他の組織の正当な権利と利益を保護することを目的としている(法第1条)

⁶ 2021年2月にEUが導入した新型コロナワクチン輸出の許可制度はこの一例といえる。本制度では、EU域内に立地するワクチン工場からの輸出については、当該工場がEU域外資本の企業によって経営されている場合でも管理対象となる。

欧州やアジア工業国は、戦略物資の生産基盤の困り込みという、経済安全保障を前提とした新たな産業政策を、前例のない規模で推し進めている。

米国は、2021年1月に成立した国防授權法 2021 において、米国企業に限定せず半導体工場立地・設備導入を支援する最大約 3300 億円／件の補助金導入、参加国の誓約を前提とする「多国間半導体セキュリティ基金」の設置、研究開発強化措置を盛り込み、米国内の安全保障上の懸念がない半導体サプライチェーン構築・強化に向けた取り組みを加速させている。これに関連し、2021年3月、米半導体大手のインテルがアリゾナ州に 2.2 兆円規模の先端半導体製造工場を増設すると発表している。さらに、現時点で世界最先端の技術を有する台湾半導体最大手 TSMC も、アリゾナ州への工場建設を意欲的に検討している旨発表しており、これは、米国連邦政府・州政府から提示された巨額の誘致策を前提とした決定だとの報道もある。

また、バイデン大統領は、2021年4月に開催された半導体関連産業との意見交換において、半導体産業への投資の重要性を強調した上で、CHIPS (Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors) 法案⁷(トランプ政権下で超党派有力議員らによって提出され、総額約 5.5 兆円の半導体産業投資を含む)への賛意を表明したことからも、引き続き超党派でこうした産業政策が強力に推進されるものと考えられる。

他方、中国政府は、半導体産業育成のため、例えば2014年以降2度にわたり、総額5兆円を超える国家基金を造成し、半導体製造装置や素材に投資するなど、半導体サプライチェーンの自国産業化の実現に向け積極的な支援を講じている。

欧州においても、同年3月に公表されたEUのデジタル戦略”Digital Compass”において、ほとんどのデジタル技術がEU域外で製造されているとの現状を踏まえて、EU域内での先端半導体製造の世界シェア10%を2030年までに20%にする等の目標を明らかにしており、それらの達成を含むデジタル移行のため、EUの復興基金から約17.5兆円の資金を拠出することが表明されている。

韓国においても2020年7月に、半導体を含む素材・部品・装置産業の技術開発に対して、2022年までに5000億円以上を集中投資する計画が発表されている。

これらの諸外国の措置は、自国(資本の)産業を育成し国富を拡大するという旧来の産業政策ではなく、政府が安全保障上重要であり自国内に困り込むべき戦略物資や技術を特定した上で、それらの水際管理に加え、国内誘致を大胆な財政出動の下で支援するものである。こうした動向を踏まえると、我が国においても、安全保障上重要な戦略物資や技術について、現在国内に有しているものの優位性や他国への依存等の脆弱性を分析・把握し、その機微度に基づき水際管理を強化することはもちろん、当該戦略物資や技術の国内産業基盤の維持・拡大を実現するため「経済安全保障の観点からの新たな産業政策」として大胆な措置を迅速に講じていくことが不可欠である。

⁷ CHIPS 法案は、国防授權法(National Defense Authorization Act)2021 に盛り込まれ、2021年1月に成立。CHIPS 法の規定に対する520億ドルの歳出が米国イノベーション・競争法(US Innovation and Competition Act)に組み込まれ現在上院で審議中(2021年6月8日現在)。

以上を踏まえると、我が国として、機微技術に関する統合的アプローチを進めていく上で、①「育てる」措置について我が国が安全保障上重要な戦略物資や技術の産業基盤を国内に維持する上で十分な規模の措置が講じられているか、②国境を超えたモノ・ヒトの移転を管理する安全保障貿易管理や出入国管理等「守り」の措置との効果的な連携が図れる等について、十分な検討が必要である。

政府が経済安全保障の観点からの統合的アプローチを具体化していくにあたっては、企業の国際ビジネスにおける予見可能性・公正な競争環境の確保や大学などによる国際共同研究の促進に資するか、という視点が重要であり、常に同志国との連携や共通規範の確立に努めていくべきで、決して保護主義に陥るべきではない。次節において、まず、このうち「守り」の措置である輸出管理制度の見直し必要性を検討した結果を述べるが、こうした前提の下に提言するものである。

2. 輸出管理制度の見直し

2019 年安保小委中間報告において、輸出管理品目の国際準拠や「みなし輸出」管理制度の在り方等について、国際輸出管理レジームに則った輸出管理の限界や人を介した技術流出の実態を踏まえた制度見直しの必要性が指摘された。前節で述べたとおり、2019 年安保小委中間報告以降も、輸出管理を巡る国際情勢は日々変化しており、我が国も迅速に対応しなければならない。

以上より、2020 年 10 月から 2021 年 6 月にかけて開催した第 9 回～第 13 回安全保障貿易管理小委員会において、(1)輸出管理対象品目の国際合意への準拠、(2)「みなし輸出」管理制度の対象明確化、(3)人権に着目した安全保障貿易管理、(4)輸出実態に応じた輸出管理の合理化、の 4 テーマについて、各国の制度等も踏まえながら我が国の課題と対応の方向性について議論を行ったため、その内容を以下に記す。

2. 1. 輸出管理対象品目の国際合意への準拠

(1) 現状と課題

① 国際的な安全保障貿易管理に関する枠組みの変遷

戦後、安全保障貿易管理に関する国際的な枠組みは、その時々国際情勢に即して変化してきた。

1949 年に結成された対共産圏輸出統制委員会 (Coordinating Committee for Multilateral Strategic Export Control 以下、ココムという。)では、東西冷戦の下、西側自由主義国全体の安全保障を確保するために、戦略物資等の共産圏への流出を制限することを目的として輸出管理が実施されてきた。ココムの特徴は、管理対象国が旧共産圏の 11 カ国であり、明確かつ限定的であった点、比較的少数の参加国 (17 カ国: NATO + 日豪) が東側ブロックに存在しない高度技術に限定して輸出管理品目を決定していた点、が挙げられる。このような特徴に加え、共産主義への対抗という西側資本主義国の間での強いイデオロギー上の繋がりがあった点、東西の経済相互依存度の低い状況 (米国の対ソ連貿易依存度は約 1%) であり輸出管理に伴う経済的影響が比較的限定されていた点もあいまって、ココムは、時々の米ソ関係等の国際状況等を反映しつつ、44 年にわたり西側諸国による輸出管理の枠組みとして継続した。

しかし、1991年のソ連の解体とそれに伴う東西冷戦構造の崩壊によってココムは歴史的使命を終えることとなった。冷戦の終結により、西側自由主義国と東側共産主義国という区分が喪失し、旧西側諸国が、旧東側諸国の民主化や軍民転換路線、いわば「西欧化」に対する支援を強化する中であって、ココムはその存在意義を喪失した。その一方で、東西冷戦構造の下で、米ソ両超大国の力によって押さえ込まれてきた領土、資源、民族、宗教等を理由とする地域的な紛争の発生、拡大が世界の平和と秩序に対する新たな脅威として懸念されるようになった。特に、1990年に勃発した湾岸戦争は、大量破壊兵器等の拡散や通常兵器の過剰な蓄積が、世界の安全保障にとって脅威であることを改めて世界に知らしめることとなった。こうした環境変化を受けて、国際的な輸出管理の枠組みはココム型輸出管理から不拡散型輸出管理への移行が模索されることとなり、1992年にはココム参加国と旧ソ連諸国などの規制対象国との間でココム協力フォーラムが開催された。⁸ この狙いは、旧東側諸国をココムの枠組みの中に取り込むことで、旧西側諸国による旧東側諸国に対する支援の一環として提供された品目や技術の発展途上国への再移転や、旧東側諸国が依然として保有する高いレベルの軍事情報や軍事技術の発展途上国への移転を阻止することにあった。その後、ポストココムの新体制の設立をめぐる交渉が開始され、1996年にオランダのワッセナーにおいて開催された協議で、ココムに代わる新しい輸出管理の枠組みを発足させることで最終合意がなされ、ワッセナー・アレンジメント(Wassenaar Arrangement、以下WAという。)が成立した。

WAは、通常兵器の過剰な蓄積への対応を目的とし、通常兵器及び機微な関連汎用品・技術の供給能力を有し、かつ不拡散のために努力する意志を有する参加国による紳士的な申合せとして存在している。さらに2001年の米国同時多発テロ以降は、テロ組織や個人への通常兵器・技術の移転への対応も目的としている。ココムと比較すると、両者の目的の違いから、具体的な輸出管理の仕組みについては様々な違いがある。まず、輸出管理の対象国はココムが旧東側諸国の11カ国であったのに対し、WAでは基本的には全地域を対象としている。また、ココムの加盟国数が旧西側諸国の17カ国であるのに対しWAでは通常兵器関連の品目や技術を保有する42カ国まで拡大している。さらに、両者の間には、参加国がもつ裁量にも違いが見られる。ココムでは、規制対象の貨物や技術を加盟国独自の判断で輸出を許可することは原則的に認められていなかった(加盟国には他の加盟国の輸出に対する拒否権が認められていた)が、WAにおいては、各参加国が審査した結果、拡散の懸念がないと判断されれば、各参加国の裁量で輸出を許可することが認められている。これは、ココムにおいては、東西冷戦の下、安全保障の観点からの貿易管理の実施によって、副次的効果として、対象国の経済発展を遅らせることがあってもやむを得ないと判断に立っていたのに対し、WAなどの不拡散型輸出管理は、発展途上国を含む対象国への大量破壊兵器や武器の不拡散等を目的としており、過度な輸出管理はこれらの国の経済的孤立を招き、むしろ地域の安全保障の阻害要因にもなりかねないという考えの下、問題のない輸出については許可するという運用思想に基づいているためである。⁹

⁸ 「安全保障輸出管理の今後の在り方について」産業構造審議会安全保障貿易管理部会 意見具申(1993年3月25日); 本意見具申の中で、ココムに基づく国際輸出管理の枠組みを、ココム型輸出管理、大量破壊兵器等の国際輸出管理の枠組みを、不拡散型輸出管理と呼称している。

⁹ 同上

WA の、幅広い参加国による、特定国を対象としない、個々の取引の安全保障上の懸念に関する判断について各国の裁量に委ねるといった特長を有する輸出管理は、発足当初からの旧ココム対象国の西側価値観への収斂という戦略目的の下、今日まで運用されてきた。発足後約四半世紀の間で、経済のグローバル化は進展し、経済相互依存度は向上した。

一方で、足下の国際環境や技術動向は転換点を迎えている。AI、量子技術などのエマージングテクノロジーや半導体等の基盤技術の軍事転用可能性が高まっていることに加え、軍民融合に象徴される民生部門の技術も積極的に活用した富国強兵戦略を通じて軍事覇権を目指す動きが見られることを踏まえると、WA において管理すべき貨物・技術の多様化が進んでいるといえる。しかしながら、参加国が多数に上るため管理品目の追加等に関する参加国間の合意形成が困難であることや、各参加国の裁量が大きいことから各国が輸出許可をする際の基準等が異なり得ることによって、WA をはじめとする不拡散型輸出管理の枠組みでは、多様化する安全保障上重要な戦略物資や技術について、機動的な輸出管理を実施できないことが課題として指摘されている。このような課題に対応するため、現在、国際的な輸出管理の枠組みに変化を求める動きが出てきている。米国では、2020 年9月の機微技術に関する多国間行動(MAST; Multilateral Action on Sensitive Technologies)における米国国際安全保障・不拡散局次官補による基調講演において「従来の二国間・多国間だけではなく、同志国間の技術安全保障外交の重要性」が指摘¹⁰されており、バイデン政権成立後も、2021 年3月に公表された「国家安全保障戦略の暫定的な指針」において、エマージングテクノロジーなどの分野で同志国と協調して対応する方針が明らかにされている。¹¹ また、欧州からも、近年の新たな地政学的、経済的な現実を踏まえ、重要技術やエマージングテクノロジーの流出などに対応するために、共通の価値(common values)に基づく国際的な協調が必要であること、そして、それを可能とする新たな枠組みを導入すべきことが表明されている。¹²

②国際輸出管理レジームの課題と各国の動向

1987 年以降、我が国の安全保障貿易管理は、外為法第 48 条第 1 項と第 25 条第 1 項に基づき、「国際的な平和及び安全の維持」を目的として実施しており、ココムに基づく輸出管理を担保してきた。ココムの解散後も、同じ外為法の枠組みの下、国際輸出管理レジーム¹³に原則として準拠する形で輸出管理を実施してきた。しかし、①で述べたとおり、多様化する安全保障上重要な戦略物資や技術について、機動的な輸出管理を実施できないことが国際輸出管理レジーム共通の課題となっており、現下の国際情勢の変化及び技術的進歩に、レジームはその機能を十分に果たせていない可能性がある。

¹⁰ 機微技術に関する多国間行動(Multilateral Action on Sensitive Technologies)基調講演(2020 年9月 15 日)における米国国務省クリストファー・アシュリー・フォード国際安全保障・不拡散局次官補による発言。

<https://2017-2021.state.gov/technology-transfer-diplomacy-and-the-challenge-of-our-times/index.html>

¹¹ Interim National Security Strategic Guidance (2021 年3月), ホワイトハウス

¹² EU-US: A new transatlantic agenda for global change(2020 年 12 月2日), 欧州委員会; 欧州貿易管理規則(欧州議会(2021 年 3 月)及び EU 理事会(同年 5 月 10 日)で承認されており、現在公布手続き中。公布 90 日後に施行予定。)前文(10)

¹³ 全4レジーム、原子力供給国グループ(NSG; Nuclear Suppliers Group)、オーストラリア・グループ(AG; Australia Group)、ミサイル技術管理レジーム(MTCR; Missile Technology Control Regime)、ワッセナー・アレンジメント(WA; Wassenaar Arrangement)

一方、海外に目を向けると、欧米各国では、国際輸出管理レジームの管理対象品目・技術に加えて、独自の管理を既に実施している。まず、米国は、国際輸出管理レジーム合意品目に加え、国家安全保障と外交政策上の要請を確保するために必要な場合に独自の品目を輸出管理規制の対象とすることが可能となっている。例えば、米国の管理品目のリストには不拡散の観点からの管理品目に加えて、犯罪防止規制の観点からの品目などが含まれている。最近では、昨今の技術動向を踏まえ、2019年の国防授權法に基づき、管理すべきエマージング・基盤技術の管理を打ち出していたところ、2020年に国際輸出管理レジームでの合意を待たずに、地理空間画像分析の自動化ソフトウェア(AI 関連)を独自に管理品目リストに追加したほか、病原体や毒物の製造に活用可能な核酸自動生成・合成に関するソフトウェアを追加する手続を進めている。¹⁴ また、エンドユース・エンドユーザーを限定した管理として、中国の急速な軍備増強を背景に、米国では対中国向けの独自の品目リストを作成し管理を実施する制度を2007年から導入するなどしている。欧州においても、国際輸出管理レジームの品目リストに加え、各国が独自に輸出管理上の規制対象とすることが可能とされている。実際に、例えば英国では、輸出管理レジーム合意品目外の11品目のデュアルユース品について、独自に輸出管理を実施しており、その管理事由は自国の安全保障、テロ対策、軍事利用可能性とされている。

しかし、こうした独自の輸出管理措置の一部には、近年の米中の技術覇権競争などの国際環境の下、域外適用を伴った形で自国のみの判断で変更できるルールがあり、これらは予見性のない形で同志国からの輸出に影響を与えることから、我が国を含む各国企業の事業環境を著しく毀損する要因になっている。米国では2020年4月、先述した対中エンドユース・エンドユーザー規制を強化して、管理対象となる独自の品目リストに半導体製造装置等を追加する等の措置を講じた。また、同年5月には、外国からの米国産技術等を使用して製造された製品等の再輸出を規制する外国直接製品規制(FDPR: Foreign Direct Product Rule)の対象を拡大し、ファーウェイ社およびエンティティ・リストに掲載されたファーウェイ関連企業(以下、「ファーウェイ等」という。)向けの再輸出と知っている場合には米国の輸出許可を要することとなった。従来の直接製品規制は安全保障理由での米国リスト管理品である場合、かつ特定の仕向け国への輸出の場合のみを対象とする限定的なものだったが、本措置は、米国の特定技術・ソフトウェア(マイクロエレクトロニクス・コンピュータ・通信関連等)が直接製造に寄与した製品(例:半導体チップ)について、ファーウェイ等向けであれば、リスト管理品目への該非や米国原産比率を問わず、輸出許可申請を求め、原則不許可とするものである。米国トランプ政権下において少なくとも10兆円以上のファーウェイ向けの輸出許可申請が拒否されたことが報道されるなど、我が国を含む第三国の企業の事業環境に極めて大きな影響を与えることとなった。¹⁵ 一方、こうした米国の独自措置に対抗する形で、中国は、2020年12月、「国家の安全と利益」という広範な法目的を有する輸出管理法が施行、「みなし輸出」規制や、米国に引き続いて再輸出規制(域外適用)を導入した。また、輸出を制限・禁止する技術のリストに新興技術が追加(2020年8月)されたほか、特定の外国主体を名指しし、中国にお

¹⁴ 2020年12月21日までパブリックコメント受付。2021年6月8日時点では未施行。

¹⁵ 2021年2月11日付けのロイター通信記事「Huawei's U.S. suppliers try to reverse Trump's late sales denials」による。なお、2020年9月15日付けの日本経済新聞記事「ファーウェイ規制、部品出荷に影響1兆円規模 国内企業」において、日本企業からのファーウェイ社向けの輸出額は1兆円程度と報道されている。

ける貿易・投資等の活動を制限・禁止する「信頼できない主体リスト」規定¹⁶の施行(2020年9月)、他国の法令の域外適用に基づき取引を取りやめた場合などに、損害賠償請求が可能となる「外国の法律と措置の不当な域外適用を阻止する弁法」の施行¹⁷(2021年1月)等を矢継ぎ早に実施している。これら米中の独自の措置の結果として、我が国企業は輸出をするか否かの判断に当たって、両国の制度の板挟みとなり、ビジネス上の予見可能性が損なわれる事態に発展している。また、欧州等その他の国の企業も、同様の事態に陥っている。

(2) 我が国の対応の方向性

既存の輸出管理レジームは引き続き重要であり、これまで通り、レジーム管理品目の不断の見直しや運用改善の提案についても、引き続き積極的に行っていくべきである。他方、国際輸出管理レジームに基づく管理のみでは、昨今の安全保障環境下で、機動的かつ柔軟性ある管理が難しい面がある一方、レジームに基づかない独自の措置を講じるのみでは、各国の独自措置の応酬を招きビジネス上の予見可能性のさらなる低下を招く可能性がある。また、そもそも、独自の輸出管理では、同様の管理を行っていない他国からの同等品の輸出を防ぐことができず管理の実効性が欠如している。したがって、我が国が今後採るべき方策は、既存の国際輸出管理レジームの枠組みを重視しながら、極力独自措置によらない形で前述の課題に対応する、新たな機動的な輸出管理の枠組みを我が国のイニシアチブの下、追求していくことなのではないか。具体的には、我が国を取り巻く環境を見極めつつ、技術を保有し、政策目的を共有する少数の国が参加する枠組みを、技術分野毎に組成し、共通のルールの下に輸出管理を実施すべきである。また、同枠組みの取組内容について、国際輸出管理レジームに提案していくべきである。これによって、安全保障上重要な戦略物資や技術のタイムリーかつ実効的な管理を確保しつつ、我が国企業のビジネス上の予見可能性、レベルプレイングフィールドの確保を実現するとともに、国際社会と協調した形での輸出管理が可能となる。今後の具体的な検討にあたっては、輸出管理制度全体が複雑になりすぎないように、留意すべきである。

なお、あらゆる技術分野において、我が国が参加可能な少数国の枠組みを組成していくことは現実的ではない。このため、既存の輸出管理レジームは引き続き重要である。少数国の枠組みと既存レジームに基づく輸出管理は互いに排他的なものではなく、我が国として最新の国際動向や技術動向に対応した輸出管理の在り方について少数国の枠組みで先行的に取り組み、その内容をレジームにも提案し、議論を主導していくことが重要である。これまで通り、レジーム管理品目の不断の見直しや運用改善の提案についても、引き続き積極的に行っていくべきである。また、ビジネス上の予見可能性やレベルプレイングフィールドの観点、あるいは実効性の観点で課題がある中、我が国の独自措置の検討については慎重であるべきだが、急激な国際情勢や技術動向の変

¹⁶ 「信頼できない主体リスト」(2020年9月19日施行)。本リストに掲載された外国主体(法人及び個人を含む)は、中国における貿易、投資等の活動を禁止又は制限される。2021年6月8日時点でリスト自体は未設定。

¹⁷ 外国の法律と措置の不当な域外適用を阻止する弁法(中国語名: 阻断外国法律与措施不当域外适用办法、商務部令2021年第1号)。2021年1月9日公布・施行。本法は、外国の法律その他の措置の不当な域外適用によって引き起こされる中国への影響に対応すること、国家主権、安全保障と発展を確保すること、そして、中国の市民、法人その他の組織の正当な権利と利益を保護することを目的としている(法第1条)

化があった場合など、その時々状況に応じて、外交的影響を考慮した上で、(欧米諸国がそうしているように)独自の措置を採ることは完全に排除すべきではない。

2. 2. 「みなし輸出」管理制度の対象明確化

(1) 現状と課題

近年、経済社会のデジタル化、軍民融合戦略を採用する動き、安全保障の観点からのエマージングテクノロジーへの関心の高まりに伴い、人を介した機微技術の流出懸念が国際的に高まっている。こうした国際環境の下、我が国が、国際的な先端研究ネットワークに参加し、イノベーションを創出し続けるためには、信頼性の高い研究・事業環境を自律的に構築していくことが前提となる。既に、米国をはじめとした先進的な研究コミュニティでは、技術窃取への対応や、所属する研究者等が外国政府等との利害関係にあることによって安全保障上の弊害が生じることのないように管理する「利益相反管理」の高度化が図られており¹⁸、我が国の大学、企業、研究機関等においても、同様の取組が求められている。

(2) 我が国における国内技術提供管理

外為法に基づく機微技術管理は、国境を越える機微技術の提供に加え、国内における機微技術提供についても、それが外為法上の根拠規定にある「特定国の非居住者に提供することを目的とする取引」である場合には、当該非居住者が帰国する等により、提供された機微技術が最終的に当該特定国に渡る蓋然性が高いことから、技術の「輸出」とみなして外為法の管理対象としている(「みなし輸出」管理)¹⁹。

これまでの「みなし輸出」管理では、「特定国の非居住者に提供することを目的とする取引」を限定的に解釈運用してきており、居住者が直接非居住者に機微技術を提供する場合に許可申請を求めることとしてきた。しかし、こうした管理の在り方は、国際的に人を介した機微技術流出懸念が増大する中、特定国の影響下にある居住者(国籍を問わない)が、機微技術流出に関与するリスクが顕在化している現状に十分対応できていない。例えば、現行の「みなし輸出」管理の運用において、①入国後6か月以上経過している外国人や、②本邦内の事務所に勤務する外国人は居住者として扱われるため、現行の管理においては、当該外国人から別の非居住者に機微技術の提供が行われる際に、「みなし輸出」として経済産業省への輸出許可申請が行われることとなる。しかし、当該外国人が外国政府や外国の法人の著しい影響下にあり、自覚しているか否かに関わらず、外国による技術窃取の取組に荷担している場合などは、当該申請が適切になされないことが懸念される。また、外国人材の獲得を国家主導で推進する動きが見られる現状を踏まえると、こうした懸念は必ずしも国籍に関係するものではない。邦人であっても、外国政府等の強い影響下にある場合には、同様に適切な輸出許可申請がなされないことが懸念される。

¹⁸ 米国は、中国政府によるいわゆる千人計画を、海外企業・大学の研究者、技術者、知財・技術保護担当幹部をリクルートする中国政府の技術窃取プログラムと評価し、昨今、本計画への関与が疑われる複数の者を逮捕・起訴している。研究者グループ JASON は、米国国立科学財団の調査依頼を受けレポートを発表。米国学術界における外国の不当な干渉の懸念が生じているとして、利益相反の完全な開示の必要性等について提言。欧州では、欧州委員会が中国との研究開発協力の在り方について外国からの干渉に対する包括的なアプローチの必要性について言及したコンセプトペーパーを公表。豪州では、大学における外国干渉に関するガイドラインが発出され、首相が大学における外国干渉に関するタスクフォースの設置を発表。

¹⁹ 「みなし輸出」管理制度に相当する制度を有する国は諸外国にも存在。詳細は本文後述。

(3) 各国の国内技術提供管理制度

諸外国における国内技術提供管理制度は、①受領者の国籍に基づく管理、②受領者の居住性に基づく管理、③技術の用途に基づく管理の3つに大別される。なお、制度自体の導入が済んでいない国も存在している。

米国や韓国は、国籍に基づく管理を行っており、技術の受領者が外国人である場合、国内での機微技術の提供にあたり、当局への許可申請が必要となる。このような管理は、外国人を経由した機微技術の流出に対し厳格に対応する制度であるが、反面、出身国の性質に基づいて、研究者の活動に制約をかける事が、研究活動の国際化を阻み、イノベーション創出基盤を弱体化させる可能性があるとの指摘がある。²⁰

英国やEUでは、技術の用途に基づく管理を導入している。本制度の下では、輸出者が提供した技術が大量破壊兵器や武器に使用されることを技術の提供者が知っている場合などに、国内での機微技術の提供にあたり当局への許可申請が必要となる。このような制度は、輸出者の許可申請負担が小さいといった特長があるが、軍民融合戦略を進める動きや、エマージングテクノロジーの台頭により軍事用途と民生用途の技術の線引きが一層あいまいになっている現状を踏まえると、本制度のように用途に基づいて輸出管理を行う場合に、その実効性を確保することがより困難になりつつある。

(4) 見直しの具体的内容

諸外国の制度にもそれぞれ課題が存在することから、(2)で指摘した現行の「みなし輸出」管理の課題については、現場の実態を踏まえた実効的なアプローチにより解決を目指すべきである。

具体的には、国籍に関わらず現在居住者として扱われている者への技術の提供が、非居住者へ技術を提供することと事実上同一と考えられる場合には、当該居住者に対する技術の提供は「特定国の非居住者に提供することを目的とする取引」であるとし、「みなし輸出」管理の対象と捉えるべきである。この、居住者への技術の提供が、非居住者へ技術を提供することと事実上同一と考えられる場合としては、居住者が特定の非居住者から強い影響を受けている場合が考えられる。なぜなら、当該居住者が、当該非居住者の意思に沿って、当該非居住者に対して機微技術を提供する蓋然性が高いと考えられる上、その際に、現行の「みなし輸出」管理において必要となる輸出許可申請をせずに機微技術を提供する蓋然性が高いと考えられるためである。

このため、「特定国の非居住者に提供することを目的とする取引」に係る概念を明確化し、居住者への機微技術提供であっても、当該居住者が、非居住者へ技術情報を提供する取引と事実上同一と考えられるほどに当該非居住者から強い影響を受けている状態(以下、「特定類型」という。)に該当する場合には、「みなし輸出」管理の対象であることを明確化すべきである。本小委員会では、特定類型に該当する居住者について、議論を行い、以下のとおり整理された。

- a) 類型: 外国政府や外国法人等との間で雇用契約等の契約を締結し、当該外国政府や外国法人等の指揮命令に服する又はそれらに善管注意義務を負う者

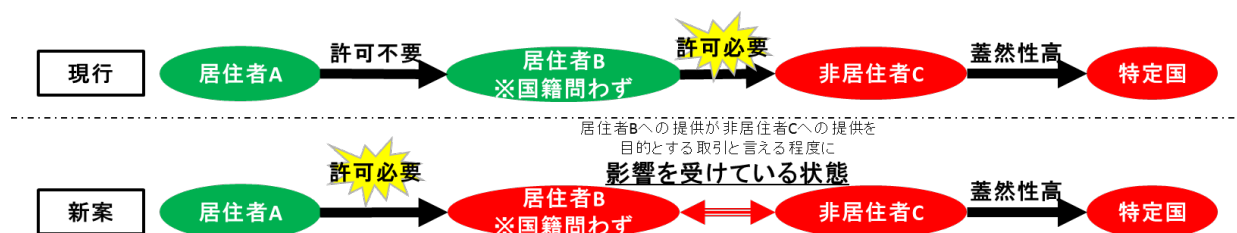
²⁰ 英国科学雑誌 Nature 記事「Selective prosecution of scientists must stop」(2021年4月)

b)類型:外国政府等から多額の金銭その他の重大な利益を得ている又は得ることを約している者

c)類型:本邦における行動に関し外国政府等の指示又は依頼を受ける者

上記の場合、たとえ技術を受領する者が居住者(国籍を問わない)であったとしても、当該居住者から、当該居住者に強い影響を与えている非居住者に対し、最終的に技術提供がなされる蓋然性が極めて高い。したがって、当該居住者に技術提供を行うことは、当該非居住者に直接技術提供を行うことと事実上同一とみなせることから、外為法の根拠規定にある「特定国の非居住者に提供することを目的とする取引」であるとして、同法に基づく管理の対象と考えることができる。

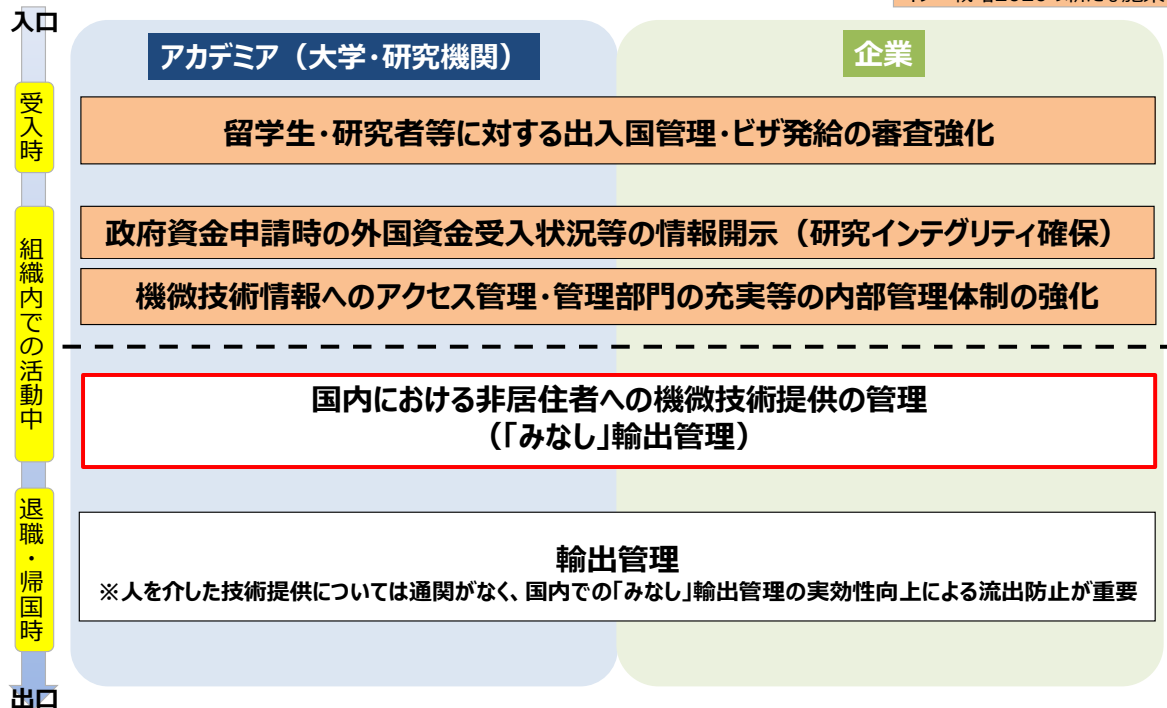
なお、下図のように、居住者Aから類型に該当する居住者B、居住者Bから非居住者Cへと技術が提供される場合において、従来は居住者Bから非居住者Cへの技術提供に対して許可が必要であったところ、今回の明確化により、特定類型に該当する場合は、その前段階である居住者Aから居住者Bへの技術提供に輸出許可申請義務を課すこととなるが、申請内容の審査にあたっては、居住者Aから非居住者Cに到達する可能性を判断することになる。つまり、居住者Aから非居住者Cへの提供について、居住者Bを介するものの最終的に非居住者Cに技術が至ることを前提に許可を取得することとなるため、当該許可で前提とされていた範囲内であれば、居住者Bから非居住者Cへ技術提供するという際に改めて許可を取得する必要はないと整理できる。



この「みなし輸出」管理の明確化は、2020年7月に閣議決定された「統合イノベーション戦略2020」に位置づけられた留学生・研究者等の受入れ審査強化、政府資金申請時の外国資金受入状況等の情報開示の要件化などの取組みとあいまって、同戦略で謳われている、我が国の技術的優越性の確保・維持といった観点や、研究開発成果の大量破壊兵器等への転用防止、研究の健全性・公正性(「研究インテグリティ」)の自律的な確保といった観点からの科学技術情報の流出対策につながるものとなる。

昨今の国際情勢の変化を踏まえた大学・研究機関等向け政府措置の今後の方向性

イノベ戦略2020の新たな施策



また、今回の「みなし輸出」管理の明確化は、大学、企業、研究機関が国際的な先端技術の研究ネットワークに参加していくための前提となる、就業規則など、これらの主体が通常整備している利益相反管理の枠組みを土台としたものである。これに政府の知見や情報を組み合わせることにより、大学、企業、研究機関等の追加的な負担を最小限に抑えながら、これらの主体における利益相反管理を高度化することができ、我が国におけるイノベーション創出と機微技術保全の両立につながるのではないかと期待される。

なお、大前提として、提供する技術が基礎科学技術や、学会発表・論文発表・特許出願等により公知となった技術、外為法に基づく管理リストに記載されていない技術の場合など、そもそも外為法の管理対象となっていない場合については、「みなし」輸出管理の対象外となっているが、今回の「みなし輸出」管理の対象明確化は、その点に何ら変更を加えるものではない。他方で、機微技術の提供可能性がある大学、企業、研究機関等に幅広くその影響が及ぶこととなるため、今後の具体的な制度設計に当たり、大学、企業、研究機関等において実務上の障害が生じないよう、政府において適切な施行時期を検討するとともに、グループ会社間の人事交流など、技術流出につながるような外国法人等による支配実態が無いと考えられる場合に特定類型の例外とすることなどを検討するべきである。あわせて、大学、企業、研究機関等が具体的に何を実施すべきかの検討に資するために運用のガイドラインやQ&Aなどを示すこと、従業員等の類型該当性をこれらの主体が把握するために誓約書を求める場合のサンプルを示すこと、当局に適切な相談体制を構築することなどについて、政府はアカデミアや産業界とも十分に対話しながらか、それらにおける研

究活動の必要以上の自粛を招かないことに留意しつつ、検討を進めるべきである。また、制度の施行後も、運用の状況を踏まえて、制度面・運用面の改善事項を明らかにし、継続的に見直しを行っていくべきである。

2. 3. 人権に着目した安全保障貿易管理

(1) 現状と課題

欧米諸国は、外国における人権抑圧に対する対抗措置として、貿易管理上の措置、ビザ停止、財産凍結等、様々なアプローチをとっている。こうした中、米国の輸出管理規則(EAR; The Export Administration Regulations)において人権侵害を理由にエンティティ・リストに掲載されている企業に対し、日本企業が部品を供給していることを批判する報道もなされるなど、外国における人権抑圧に対する日本政府及び日本企業の姿勢が欧米諸国等との関係で重要なテーマとなっている。

現在は、日本企業の自主管理に委ねられているところ、後述するとおり、法的拘束力を伴うハード・ローでの規制を行う欧米諸国から、日本企業が、欧米企業が規制によって失った市場に輸出を継続することで不当な利益を得ている(バックフィル)と批判を受ける可能性がある。また、日本企業が人権抑圧の懸念の観点から取引を取り止める場合には、国によっては報復的経済制裁措置の仕組みが存在するため、貿易管理における人権抑圧への対応について法的に位置づけられていないがゆえに、経済制裁を受けかねないという懸念の声も産業界から聞こえており、日本企業が板挟みに合っている状態であるといえる。

また、欧米諸国が、人権抑圧に対する貿易管理上の措置を採用している中、人権抑圧に関与する外国企業等とのビジネスを継続する日本企業が投資排除の対象となるなど、当該企業の国際的な格付にも悪影響が生じるおそれがあることも鑑みると、我が国も外国における人権抑圧に対する貿易管理上の措置を検討する必要がある。

(2) 外国における人権抑圧へのアプローチ方法と各国の対応

諸外国の例をみると、外国における人権抑圧へのアプローチ方法にはいくつかバリエーションが存在する。具体的には、①標的型人権制裁、②貿易管理、③人権デュー・ディリジェンスの3つに大別することができる。

①標的型人権制裁とは、国全体を対象とせず人権侵害に関与した個人・法人等を個別に対象とする制裁方法である。制裁の内容としては、資産凍結・資金管理、入国管理が中心である一方、標的型人権制裁の制裁内容として貿易管理を行う例もある。²¹

②貿易管理とは、あらかじめリスト化した、又は、当局が懸念ありとして通知する貨物等に対して、輸出入の許可又は不許可の判断を行う仕組みである。欧米等においては、当該仕組みにおいて、人権の観点を盛り込んでいる例がある。²²

²¹ 諸外国における立法例としては、米国におけるグローバル・マグニツキー法、カナダにおける腐敗した外国政府職員の犠牲者の正義のための法律、英国における2020年制裁及び資金洗浄防止法、EUにおける深刻な人権侵害及び虐待に対する制限措置についての理事会決定(CFSP)2020/1999及び深刻な人権侵害及び虐待に対する制限措置についての理事会規則(EU)2020/1998等が挙げられる。

²² 諸外国における立法例としては、米国におけるEAR、EUにおけるRegulation (EC) No 428/2009等が挙げられる。

③人権デュー・ディリジェンスとは、企業活動における人権への影響の特定、予防・軽減、対処、情報共有を行うことであり、2011年の国連人権理事会の決議において全会一致で支持された「ビジネスと人権に関する国連指導原則」においては、企業に対して求められている。各国が同指導原則を受けた行動計画の策定を進める中、2020年10月、企業活動における人権尊重の促進を図るため、我が国も「ビジネスと人権」に関する行動計画(2020-2025)を策定しており、同行動計画においても、「政府から企業への期待」として、その規模、業種等にかかわらず、日本企業が、人権デュー・ディリジェンスのプロセスを導入することを期待している。一方で、指導原則及び行動計画は法的拘束力を有しないところ、指導原則及び行動計画に基づく人権デュー・ディリジェンスの導入はあくまで企業の判断に委ねられている。欧米諸国では企業の自主性をこえて、人権デュー・ディリジェンスの導入をハード・ローにより義務化する動きがある。²³

(3) 貿易管理として外国の人権抑圧を考慮する実例

諸外国をみると、貿易管理上の措置において、外国における人権抑圧を考慮する例がみられる。貿易管理の具体的方法にもいくつかバリエーションが存在するところ、諸外国の例をみると、(i)リスト規制品目に追加する、(ii)特定品目について又は品目を特定せず人権の観点から懸念がある場合に規制をかける(キャッチ規制)、(iii)人権侵害に加担している企業を禁輸リストに掲載する、(iv)審査において人権を考慮する、(v)特定国向けの輸出管理を厳格化するといった方法が見られる。

以下、貿易管理において外国の人権抑圧を考慮する諸外国の取り組み例を概説する。

①米国における取り組み

米国においては、リスト規制品目の一類型として、CC(Crime Control)理由で規制されているものが存在している。CC理由で規制されている品目には、暴動の鎮圧や群集制御のための高圧放水銃システム(2020年10月6日追加)など、人権の観点からも規制されるものが含まれている((i)タイプ)。

また、米国では、エンドユーザー規制を導入しているところ、特に懸念があるエンドユーザーのリストであるエンティティ・リストに、新疆ウイグル自治区における人権抑圧を理由として、中国企業・研究機関等をエンティティ・リストに掲載し、当該企業への輸出等を規制している((iii)タイプ)。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 2019年10月
ハイクビジョン、アイフライテック、新疆警察学院等、中国の28の企業・政府系組織を追加。・ 2020年6月
中国公安部法医学研究所を含む9の中国団体・企業を追加。 |
|--|

²³ 人権デュー・ディリジェンスをハード・ローにより義務化する立法例としては、英国における英国現代奴隷法、オーストラリアにおける現代奴隷法、フランスにおける企業注意義務法等が挙げられる。

- ・ 2020年7月
中国企業11社を追加。新疆ウイグル自治区における強制労働や遺伝子解析に従事していることが根拠。
- ・ 2020年12月
DJI等、中国企業4社を追加。中国国内における遺伝子収集・分析、ハイテク監視による人権侵害、他の抑圧国家に対する貨物等の輸出に関与していることが根拠。

加えて、米国では昨年10月にライセンスポリシーを改正し、審査において人権侵害リスクを考慮することとした。すなわち、①CC品目について(従来の)輸入国政府による人権の侵害の可能性があるという証拠(evidence)に基づく審査ではなく、その品目が人権侵害・虐待に使用される危険性(risk)に基づき審査を実施することとし、②CC品目に加え、その他の理由で管理されているリスト規制品目(SS(Short Supply:供給不足)品目を除く。)についても、①の観点から審査を実施することとした((iv)タイプ)。

さらに、今年2月～3月にかけて、軍事クーデター等に対応してミャンマー向けの輸出管理を強化した((v)タイプ)。2月には、ミャンマー向けの輸出について、輸出先がミャンマーの国防省、内務省、軍隊、治安維持部隊となる場合は、原則不許可の扱いとされた。また、ミャンマー向けの輸出について認められてきた、4種類の許可例外²⁴が停止された。

3月には、輸出管理上のミャンマーのカントリーグループがB(日本と同じグループ)からD:1(中国・ロシアと同じグループ)に変更された。カントリーグループの変更により、許可例外の適用範囲が一層制限された。

さらに、ミャンマーは軍事エンドユース・エンドユーザー規制の対象国とされた。すなわち、米国輸出管理規制上のリスト規制品目に加え、米国輸出管理当局が軍事転用のおそれがあるとする一定の品目について、軍事エンドユース又はエンドユーザー規制に関わる輸出などであると輸出者が知っている場合(knowledge)、許可手続きが必要となる。許可の審査は、原則不許可の扱いとされる。加えて、ミャンマーの4つの法人等がエンティティ・リストに追加された。

② EU及びEU加盟国における取り組み

EUにおいては、欧州貿易管理規則において「欧州共通リスト」に基づいた輸出管理を行っている。「欧州共通リスト」の内容は国際輸出管理レジームの規制品目リストと同一であり、レジーム規制品目と整合させる目的で行う「欧州共通リスト」の改訂は、加盟各国から欧州委員会に対して委任されている。

EU全体としての輸出管理のほか、「公共安全(public security)」及び「人権(human rights)」の観点で、加盟国が、独自のデュアルユース品規制を行うことができるとされている。これに基づき、英独仏蘭等の各EU加盟国はそれぞれ「人権」(又は「公共安全又は人権」)を理由として独自規制品目を輸出管理の対象としている((i)タイプ)。

²⁴ Shipments of Limited Value (LVS)、Shipments to Group B Countries (GBS)、Technology and Software under Restriction (TSR)、Computers (APP)の4種類。

さらに、EU 全体としても近時大きな改正が行われた。すなわち、伊企業によるシリア・アサド政権への監視システム納入(2011 年)等を契機に、2016 年9月、欧州委員会は、人権の保護等に関して輸出管理を強化するとともに、輸出規制運用の域内協調のため、「EU 輸出規則改正案(2016/0295(COD))」を公表し、その後、欧州議会・EU 理事会との調整を経て、欧州議会(2021 年3月)及び EU 理事会(同年5月 10 日)で承認されており、現在公布手続き中である。公布 90 日後に施行が予定されている。²⁵

EU 規則改正案は、EU の共通デュアルユース品リストに掲載されていないサイバー監視品目の輸出に対して、エンドユース規制に基づき許可を求めている((ii)タイプ)。すなわち、EU の共通デュアルユース品リストに掲載されていないサイバー監視品目の輸出について、貨物の全部または一部が内部抑圧(internal repression)又は人権及び国際人道法の重大な違反(the commission of serious violations of human rights and international humanitarian law)に関連して使用することが意図されている又は意図されている可能性があることを当局から輸出者に通知した場合には許可が必要とされる。また、デュー・ディリジェンスの結果により、輸出者が、輸出しようとするサイバー監視品目の全体又は一部が、内部抑圧又は人権及び国際人道法の重大な違反の用途が意図されていることを認識した場合、輸出者は当局に通知しなければならず、通知を受けた当局は、当該輸出を許可の対象にするかどうかを判断するとされている。

③ その他の国における取り組み

米国・EU 以外でも貿易管理において、外国の人権抑圧を考慮する例が見られる。

ニュージーランドでは従来軍事用途キャッチオール規制の要件は、①仕向地が国連武器禁輸国であること及び②品目が軍事用途(兵器の開発、製造、整備等)に使用されることであったところ、2020 年 10 月9日、仕向地の限定を撤廃し、軍事用途又は軍事利用の定義に「国内治安維持の性質を有する作戦や活動を実現または支援」を含めるよう変更した。プレスリリースによれば、警察等の治安維持組織による人権侵害や安全保障上の利益が対立する国の能力の向上に対応した改正であるとされている。

また、韓国でも、ミャンマーで国軍・警察による市民に対する実力行使によって多数の死傷者が発生していることを踏まえ、複数の対応策を公表しているところ、その中にデュアルユース品の審査厳格化が含まれている。

(4) 安全保障貿易管理における人権の考慮の可能性

外為法第 25 条第1項から第4項並びに第 48 条第1項及び第2項に基づく輸出管理の目的は「国際的な平和及び安全の維持」であり、「国際的な平和及び安全の維持」とは「国際的な紛争の発生もしくはその拡大を助長するような取引、または世界的な安全保障に重大な影響をもたらす取引等を規制することによって、我が国を含む国際社会の平和及び安全が脅威にさらされないようにすること」を意味しているとされている。

²⁵2021 年5月 10 日、EU 理事会プレスリリース(<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/10/trade-of-dual-use-items-new-eu-rules-adopted/>)より

2014年に我が国が批准・発効した武器貿易条約では、第7条第1項(b)において、武器の輸出に際して許可をする場合には「国際人道法の重大な違反を犯し、又はこれを助長すること」「国際人権法の重大な違反を犯し、又はこれを助長すること」を含む目的のために使用される可能性について評価を行うこととされている。武器貿易条約第7条は、現行の外為法第48条第1項で担保されており、少なくとも武器の輸出に関しては、「国際的な平和及び安全の維持」の観点から行われる審査において、国際人道法や国際人権法の重大な違反等について、考慮することとされている。

また、アパルトヘイト政策への対応として、南アフリカ向けの全輪駆動車について、安保理決議の範囲を超えて、軍用車両以外のすべてについて輸出規制を実施した事例もある。すなわち、1964年6月10日施行の輸出貿易管理令の改正により、南アフリカ向けに軍隊及び警察向け全輪駆動自動車の輸出管理を実施したところ、南アフリカに対する武器及び弾薬並びに軍用車両の輸出については、1963年8月7日付けの国際連合安全保障理事会181(1963)の決議により法的拘束力はないものの要請がされていた。しかし、軍用車両以外の全輪駆動自動車については同決議の対象ではなかったところ、米国、英国、ドイツ等が軍用車両以外の全輪駆動自動車の輸出規制を実施していたことから、我が国も独自の判断で同様の規制を行った。²⁶

上記先例を踏まえて、「国際的な平和及び安全の維持」を目的とする、安全保障貿易管理における現行の対応の範囲をまとめると以下のとおりである。なお、管理対象となる仕向先については外為法に基づく政令において、全地域とされている。

品目		管理の観点	国際的な平和及び安全の維持 (紛争発生・拡大、国際的な安全保障 への重大な影響の防止)	人権・人道、軍事的優位性確保・軍事産業強化等の 要素を考慮
外為法の リスト管理品	武器	デュアルユース品	○	○注1
				明確ではない注2
外為法の リスト管理品以外注2	大量破壊兵器・ 通常兵器キャッチ オール規制対象		○	明確ではない注2 注3
		治安維持品目 (放水銃等、監視カメラ など)		×

○ 輸出者が、現在の輸出者等遵守基準に基づく自主管理を行う範囲。

注1: 人道・人権については、武器の輸出に際して、国際人権法、国際人道法の重大な違反等については審査に当たって、考慮することとされている(現行の外為法で加盟国に対し、国際人権法・国際人道法の重大な違反等を考慮することを求める武器貿易条約第7条第1項は担保)。ただし、外為法上、あくまで同法の「国際的な平和及び安全を妨げることとなると認められる」輸出のみが規制の対象。

²⁶ 1964年6月10日当時は、現行の法第48条第1項と及び第3項が分かれておらず現行の第48条第3項に同条第1項が含まれていたが、1987年の法改正で現行の形になり、1990年1月1日付けの輸出貿易管理令改正により南アフリカ向けの輸出管理が第48条第1項(「国際的な平和及び安全の維持」)に位置づけられた。

注2: 武器以外に関し、国際人権法、国際人道法の重大な違反等を審査に当たって、考慮することができるかは明確ではない。

注3: 外為法では、政令において、キャッチオール規制の対象となる要件が限定列挙されており、貨物等が大量破壊兵器や武器の開発等に使用されるおそれがあると政府が通知した場合等を除いては、管理の対象とならない。

注4: アパルトヘイト政策に対応するため、南アフリカ向けの全輪駆動車の輸出を国連制裁決議対象品に上乗せで実施した実績あり(なお、安保理決議 181 では南アの状況を国際の平和と安全を深刻に阻害していると言及している。)。当時、本措置にともない、南ア向けの全輪駆動車はリスト規制により管理されていたが、アパルトヘイト政策の終了にともない平成6年に本措置を解除した。その後、WA の発足に伴い、平成8年以降は、全地域向けのリスト管理を行っている

(5) 人権を考慮した安全保障貿易管理の検討における留意点²⁷

我が国において、人権侵害を認定して制裁を講じるような制度を導入すべきかについては、これまでの我が国の人権外交の進め方との関係、所期の効果が必ずしも得られない可能性、相手国が対抗措置を講じてくるリスク等を考慮する必要がある一方、特に人権侵害の烈度が高い場合に、我が国が十分な対応を講じていないとして国際的な非難を受ける可能性があることも考慮する必要がある。これらの点を含め、様々な観点からの分析・検討を行い、外交面を含めた総合的な判断を行う必要がある。その際、当該措置によって達成すべき政策目標(相手国の人権状況の改善、相手国の政策の変更、国内外へのメッセージ効果等)を明確化すべき。制裁の解除のタイミングや解除理由も重要であるところ、政策目標に応じて、それらも検討することが必要。

我が国の安全保障貿易管理制度は、「国際的な平和及び安全の維持」を目的として行っているものであり、人権侵害の防止そのものを目的として管理している訳ではない。また、原則として特定の国を念頭に置いた制度でもない。このため、安全保障貿易管理制度の範疇で人権を考慮することについては、上述の人権の観点からの制裁の検討とは異なる議論ではある。この点、同志国が特定貨物・技術について貿易管理を行う中で我が国が管理していない状況が発生すると、我が国及び我が国の企業に対してバックフィルを行っているとの国際的な批判を受けるといった点があることに留意する必要がある。特に EU 改正規則が5月に公布されたことを踏まえるとこの懸念はより高まっている。企業の自主管理に委ねて特定企業への輸出を取りやめる場合、国によっては対抗措置として個別企業が損害賠償等を求められる可能性もある点があることにも留意する必要がある。一方で、人権を考慮した輸出管理を行った場合、その影響を受ける輸入国側が事実上の制裁と受け止める可能性があることも踏まえると、当該措置の検討に当たっては上記の様々な観点からの分析・検討も踏まえ、慎重な議論が必要となる。

当該議論においては、特定の国を念頭に置いている制度を導入することと、その制度に基づき実際に特定の対象に対する措置を講じることは段階が異なることも踏まえる必要がある。すな

²⁷ 外為法における貿易管理には「国際的な平和及び安全の維持」の観点から実施される安全保障貿易管理とそれ以外の観点から実施される貿易管理が存在する。現行の安全保障貿易管理以外の貿易管理においては、①我が国が締結した条約その他の国際約束を誠実に履行するための必要があると認めるとき、②国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するため特に必要があると認めるとき、③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、のいずれかの要件に該当する場合には、輸出入規制を行うことが可能である。人権状況のみをもって、これらの要件が満たされるものではないが、人権侵害の烈度が非常に高いことを含めた様々な状況を踏まえて検討し、これらの各要件に合致するような場合において、該当規定に基づく措置をとることは可能である。

わち、制度枠組みを導入する場面における考慮と実際の措置を講じる場面における考慮は異なり得るところ、実際に措置を講じる個別の場面において慎重に判断することは前提として、そのような場面に適時に対応できるよう、前もって制度枠組みを導入すること自体がどのような影響を及ぼすかという点についても議論を深める必要がある、また、当該制度枠組みに基づき実際の措置を講じる個別の場面における考慮にあたっては、外交面を含めた総合的な判断を行う必要がある。その際は、外国における人権抑圧へ全般的な方針に関する議論（人権外交の進め方、制裁による効果と問題点、相手国の対抗措置によるリスク、ケースに応じた非制裁措置の有効性と限界等）について十分な検討と検証が行われている必要がある。

2. 4. 輸出実態に応じた輸出管理の合理化

(1) 現状と課題及び見直しの方向性

従来外為法では、大量破壊兵器は通常兵器に比べ、一般的に国際的な平和及び安全の観点から特に慎重な管理が必要であることを前提とし、大量破壊兵器関連品目（輸出貿易管理令別表第1第2項～4項）を通常兵器関連品目（輸出貿易管理令別表第1第5項～15項）と比べて厳格に管理を行ってきた。例えば、グループ A 国²⁸、国際輸出管理レジーム参加国等を除き、特別一般包括許可制度²⁹を使用することができないこととなっている。

一方、外為法第1条の「対外取引が自由に行われることを基本とし、対外取引に対し必要最小限の管理又は調整を行う」という法目的のとおり、管理は必要最小限でなければならない。技術の機微度や軍民融合等の国際情勢に応じ、大量破壊兵器関連品目であっても安全保障上の懸念が低い場合については管理を合理化し、過剰な管理コストが生じないようにすることが求められる。

(2) 見直しの具体的内容

輸出許可件数（経済産業省本省が審査するもの）については、工作機械（輸出貿易管理令別表第1第2項(12)1）、ポンプ・バルブ（輸出貿易管理令別表第1第3項(2)7、9）、防衛装備品（輸出貿易管理令別表第1第1項）の輸出が多く割合を占めるが、工作機械については、大量破壊兵器の製造に直結する品目であり、防衛装備品についても、その性質上軍事的に利用されることが明らかであるため、いずれも安全保障上の懸念を考慮すると合理化には馴染まないと考えられる。他方でポンプ・バルブについては、大量破壊兵器関連品目ではあるものの、半導体製造用途向けの輸出が多く、これまでの審査の積み重ねによって、大量破壊兵器への転用の懸念がほとんどないことが分かっている。このような、大量破壊兵器関係の懸念用途と無関係の用途に使用されることがほとんどであり、懸念が低いことが分かっている場合を類型化し、当該類型に該当することが明らかでない場合には、輸出管理の合理化が可能なのではないか。具体的には、下表類型1～3のように、特定の半導体関連需要者が所有する半導体製造ラインや半導体製造装置に組み込まれる

²⁸ 輸出貿易管理令別表第3の国・地域を指す。

²⁹ 貨物・技術の機微度が比較的低い品目について、輸出令別表第3の地域を除く地域向けを含んだ一定の仕向地・品目の組合せの輸出を包括的に許可する制度。輸出管理内部規程の整備などが要件。

部分品³⁰の納品又は交換・補修用の継続取引と捉えられる類型(以下、半導体部分品類型)に該当する輸出・取引であれば、管理の在り方を一定程度合理化できると考えられる。

パターン	概要	転用懸念に対する対応策
類型1	日本企業であるA社製の、半導体製造に供される装置 ^{※1} に部分品として組み込まれて輸出され、外国の半導体メーカーB社に納入。その後、組み込まれていた当該部分品の交換・補修のため、A社がB社に輸出。	需要者は半導体メーカーであり、最終的に半導体製造用に使用されることは確からしく、こうした場合は個別許可申請の手続きを緩和する方向で見直してはどうか。
類型2	半導体製造に供される装置 ^{※1} に組み込まれている部分品の交換・補修のため、外国の半導体メーカーに輸出。	需要者は半導体メーカーであり、最終的に半導体製造用に使用されることは確からしく、こうした場合は個別許可申請の手続きを緩和する方向で見直してはどうか。
類型3	半導体製造に供される装置 ^{※1} に組み込むため、当該装置メーカーC社に部分品として輸出。その後、C社は新規製造された装置を外国の半導体メーカーに納入。	本類型に該当する装置は、当該装置メーカーから半導体メーカーに出荷され最終的に半導体製造用に使用されることが確からしく、類型1、2と同様、こうした場合は個別許可申請の手続きを緩和する方向で見直してはどうか。
類型4	化学品製造メーカープラント等に部分品として輸出。	需要者である化学品製造メーカーでは、半導体製造用途の他、様々な用途の化学品を製造しているため、需要者や用途によっては、大量破壊兵器への転用懸念について引き続き個別に審査を行う必要がある。
類型5	類型4を除く産業用プラント ^{※2} 等にて使用する企業向けに輸出。	様々な需要者、用途、商流・物流があるため、大量破壊兵器への転用懸念について引き続き個別に審査を行う必要がある。

※1:半導体製造装置、半導体製造用の薬液供給装置、半導体製造用の超純水製造装置、露光装置等

※2:産業用プラント:石油・化学、鉱山、製鉄、電力、水処理、廃棄物処理等

半導体部分品類型に該当する大量破壊兵器関連品目について、現在は、原則、対応する国際輸出管理レジーム参加国向けにのみ措置されている特別一般包括許可制度を、輸出者が個別の輸出を行う際に当該取引が半導体部分品類型に該当することを自己チェックすることを条件に、国際輸出管理レジーム非参加国向けにも適用する(すなわち、通常兵器関連品目と同等に扱う)ことが可能と考えられる。なお、半導体部分品類型に該当すると考えられる大量破壊関連品目はポンプ・バルブに限られないものの、大量破壊兵器への転用の抜け穴となることはあってはならないため、こうした見直しには慎重な判断が求められる。このため、特別一般包括許可制度の適用については、年間審査件数が多く、類型該当性と転用懸念の確認実績が十分に積み上がっているポンプ・バルブから運用を開始することが適切である。その他の、半導体部分品類型に該当する品目については、まずは、特定包括許可制度³¹を拡充し、同制度適用の前提となる継続取引としてみなされる年間取引件数を緩和することを検討すべきである。なお上記と並行して、輸出管理全体のプロセスにおいて電子化を推進することにより、コストの低減に加え、情報の一元化を図り、その活用と分析に繋げるよう一層努力すべきである。

³⁰ 化学物質については機械部品と異なり半導体製造ラインや半導体製造装置に部品として組み込まれていないため、含まない。

³¹ 継続的な取引関係を行っている同一の相手方(年間6件以上又は一度許可した貨物の補修交換の輸出)に対する輸出を包括的に許可する制度。輸出管理内部規程の整備などが要件。

まとめ

米中間の安全保障上の重要物資・技術を巡る覇権争いの激化や、新型コロナウイルスの感染拡大によりサプライチェーンの脆弱性が露呈したことを踏まえると、安全保障上重要な戦略物資や技術について、現在国内に有しているものの優位性や他国への依存等の脆弱性を分析・把握し、その機微度に基づき水際管理することを強化することはもちろん、当該戦略物資や技術の国内産業基盤の維持・拡大を実現するため、「経済安全保障の観点からの新たな産業政策」として大胆な措置を迅速に講じていくことが不可欠である。その際、企業の国際ビジネスにおける予見可能性・公正な競争環境の確保や大学などによる国際共同研究の促進に資するか、という視点が重要であり、常に同志国との連携や共通規範の確立に努めていくべきで、決して保護主義に陥るべきではない。こうした統合的アプローチの重要な一翼を担うのが、機微技術を「守る」観点から実施される輸出管理である。かかる観点から、前節において、輸出管理制度について、3テーマ（(1)輸出管理対象品目の国際合意への準拠、(2)「みなし輸出」管理制度の対象明確化、(3)人権に着目した安全保障貿易管理）について見直しの方向性をとりまとめたところである。

我が国においてはこれまで、「知る」、「守る」、「育てる」という3つの柱で、我が国の技術的優越を確保・維持し、安全・安心の確保のために活用するとしてきた。しかし、1. で述べたように、既に各国は、従来以上に安全保障の側面を重視した産業政策を推進しつつある状況にある。すなわち、各国においては、安全保障上重要であり自国内に困り込むべき戦略物資や技術を特定した上で、それらの水際管理に加え、大胆な財政出動に裏打ちされた国内誘致インセンティブ支援を、スピード感をもって推進し始めているところであり、こうした動向を踏まえると、我が国においても、安全保障上重要性が増しているデジタル技術を含む戦略物資や技術について、同盟国との協力関係や我が国としての自律性も考慮しつつ、政府全体として特定する必要がある。その上で、これらの戦略物資や技術について、現在国内に有しているものの優位性や他国への依存等の脆弱性を分析・把握し、その機微度に基づく水際管理を強化することはもちろん、当該安全保障上重要な戦略物資や技術の国内産業基盤の維持・拡大を実現するため「経済安全保障の観点からの新たな産業政策」として大胆な措置を迅速に講じていくことが不可欠である。政府による重要技術の特定に係る情報収集体制強化、我が国の技術的優位性を確保・維持するための国際共同開発の推進、安全保障上重要な国内産業基盤の確保を推進するため、中長期的な資金拠出等を確保する枠組みも含めた支援の在り方等についての具体化が望まれる。それらは、我が国(資本)の企業を育成し国富を拡大するという旧来の産業政策を繰り返すものではなく、国家としての安全保障上の重要性を根拠とするものであることを明確にし、自らの競争力を高めることなく政府の支援に依存する企業を延命するだけの施策にならないことが不可欠である。

「経済安全保障の観点からの新たな産業政策」を実施する上で、何が安全保障上重要とされるかについての政府としてのインテリジェンス能力は、より一層重要になってくるものと考えられる。様々な技術が軍事転用される懸念がある中、最新技術の開発状況を把握し、我が国と価値観を共有する同盟国との連携により管理すべき対象を見定める政府の情報収集・判断能力を向上させていくことが不可欠である。また、官民の連携も重要であり、行政機関同士がそれぞれ保有する情報を統合・共有することはもちろん、政府と戦略物資・関連技術に関連する関係者が情報を共有できる体制やルールの確立も図るべきである。

また、安全保障上重要な戦略物資や技術に関して、軍民融合への対応としての機微技術管理強化が進む中、我が国企業の国際的なビジネスや共同研究等の予見可能性を高め、現下の国際情勢下においても最大限のイノベーションが創出される環境を整えることも不可欠である。エマージングテクノロジーなど軍事転用の観点から注目が集まっている通常兵器に関するデュアルユース品目を含め、エンドユーザーや今後機微度が向上すると考えられる技術に関する貿易管理当局としての評価を、タイムリーかつ意図しない副作用（第三国からの介入、情報ソース漏洩リスクの増大等）が最小化される形で、日本の輸出者と事前に共有する枠組みについて、早急な検討が不可欠である。

安全保障貿易管理小委員会 委員等名簿

座長	白石 隆	熊本県立大学 理事長
委員	青木 節子	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授
	岩間 陽子	政策研究大学院大学 教授
	大橋 弘	東京大学公共政策大学院院長・経済学研究科 教授
	亀坂 安紀子	青山学院大学経営学部 教授
	櫻井 直哉	株式会社東芝 代表執行役専務
	佐藤 丙午	拓殖大学国際学部 教授
	鈴木 一人	東京大学公共政策大学院 教授
	高見澤 將林	東京大学公共政策大学院 客員教授
	中谷 和弘	東京大学大学院法学政治学研究科 教授
	廣瀬 陽子	慶應義塾大学総合政策学部 教授
	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
	宮川 眞喜雄	前駐マレーシア特命全権大使
	村山 裕三	同志社大学大学院ビジネス研究科 教授
	渡井 理佳子	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授
オブザーバー	押田 努	一般財団法人安全保障貿易情報センター 専務理事
	影山 和郎	金沢工業大学工学研究科 教授
	金山 敏彦	国立研究開発法人産業技術総合研究所 特別顧問
	高田 潤一	東京工業大学 副学長、環境・社会理工学院 教授
	渡部 俊也	東京大学 副学長、未来ビジョン研究センター 教授