

大学の安全保障輸出管理における留学生の管理問題

2013年9月7日

横浜国立大学 研究戦略推進本部・教員

中田 修二

留学生の管理問題

【特徴】

- 大学に固有の課題
 - 留学生に長期に教育、研究指導を施す組織は大学等の高等教育機関のみ
- 安全保障 vs. 留学生の人権問題(国籍等に依存する取扱い等)
- 規制 vs. 学問の自由、自治(自主管理)精神・伝統

【狭義の留学生の管理問題】

- 受入れ、在学中、卒業・帰国での法令遵守等
- 各段階で課題内容、管理の要点、困難さが変化・・・問題を複雑化

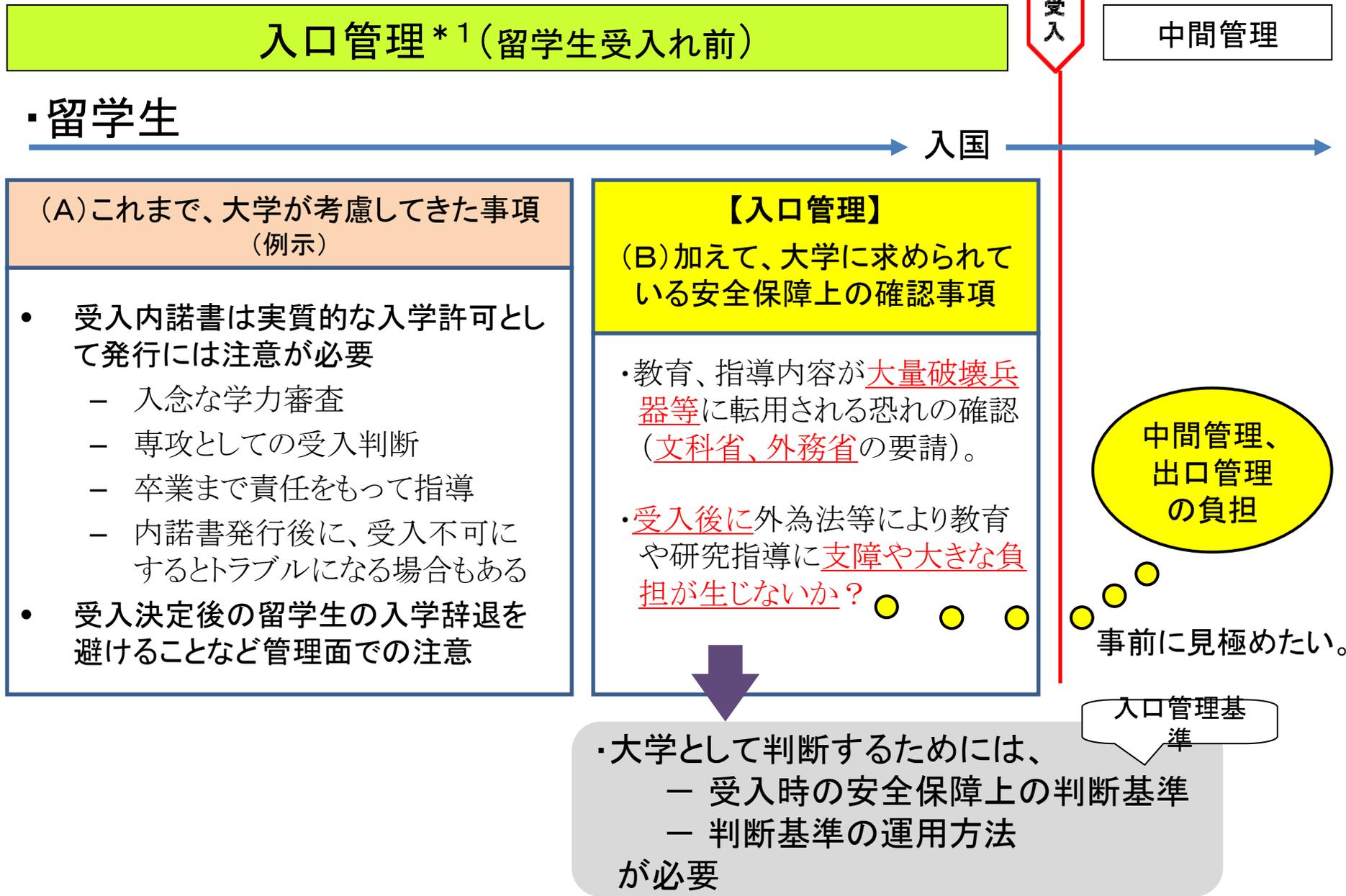
【広義の留学生の管理問題】

大学の質向上や経済と安全保障に関わる、課題要素としての国際交流及び留学生問題

- 国レベルの経済発展・強化 vs. 安全保障 と
国際交流、留学生政策等
- より良い大学(アカデミア) vs. コンプライアンス

日本は、米英に比べると基礎的調査やStakeholderの意見反映が不足していると思われる。

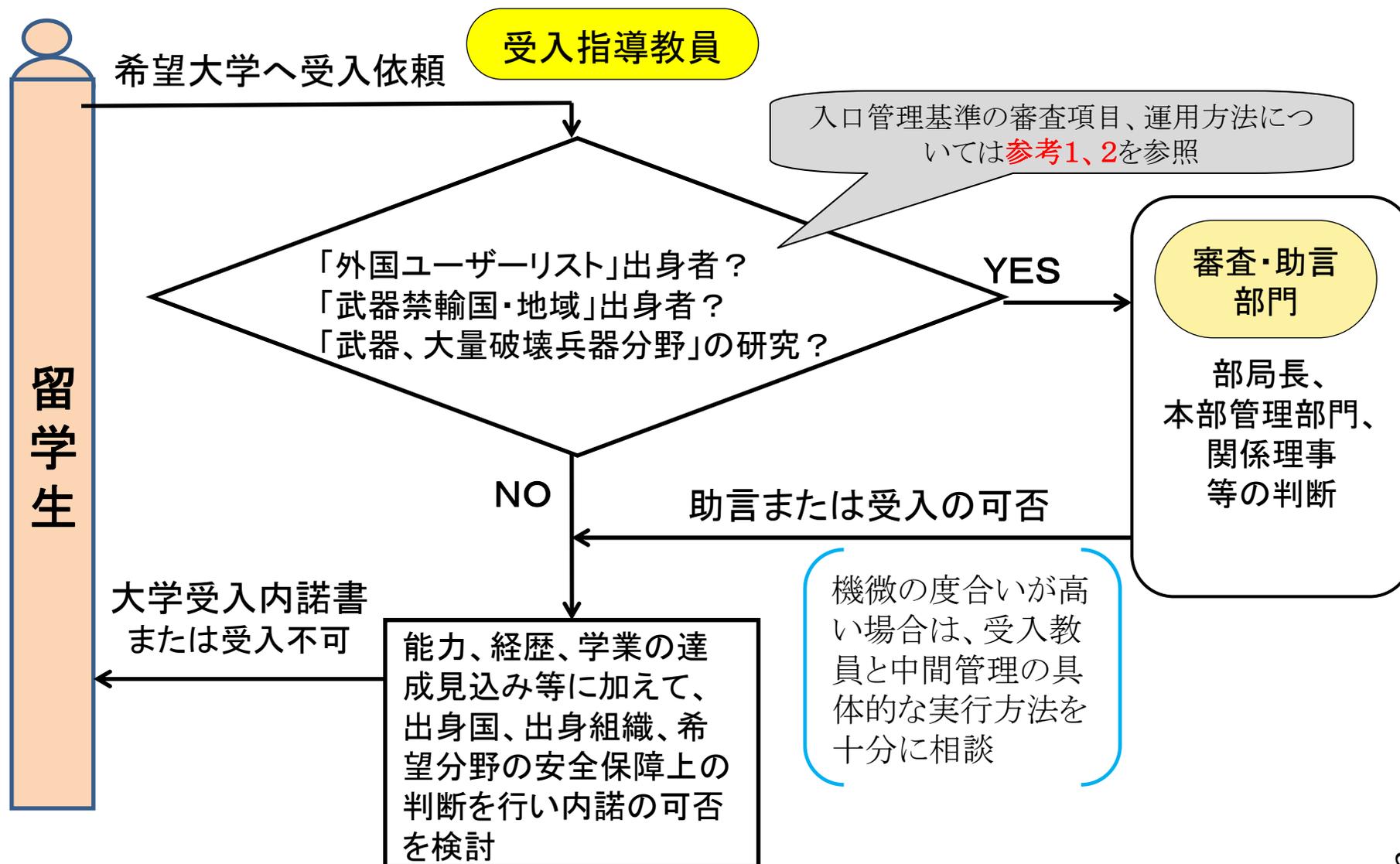
【狭義の留学生の管理問題】



* 1: 「留学生・海外研究者の安全保障上の入口管理について」 2012年11月 中田 修二 CISTEC Journal No.142
http://www.cistec.or.jp/service/daigaku/201211_tokusyu02yokohamakokudai.pdf

入口管理基準の運用フロー(例示)

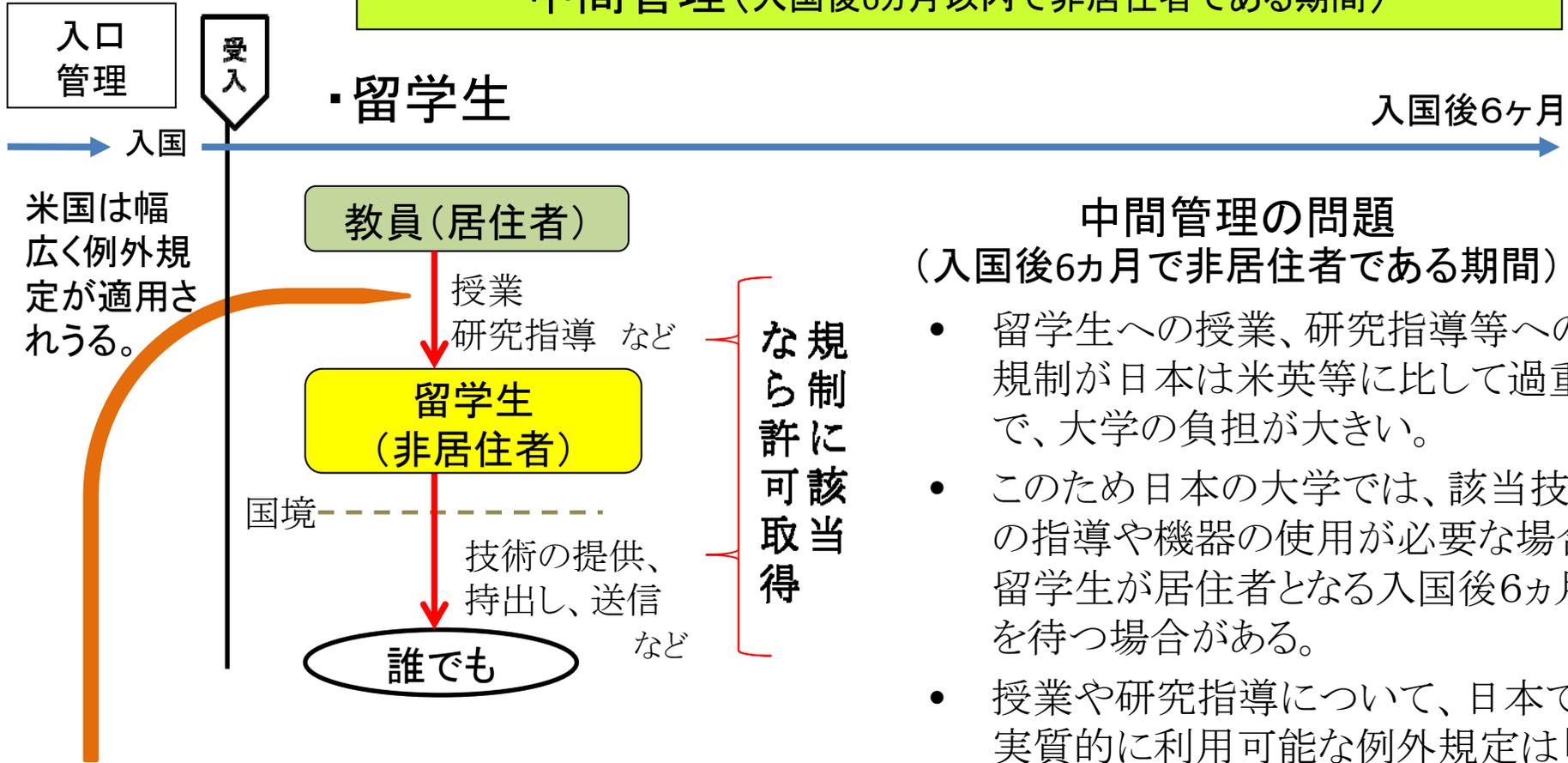
- 内諾書あるいは合格通知の前に、「安全保障上の確認」が必要。
- 受入指導教員 + 大学あるいは部局 の判断。



入口管理の問題（留学生受入れ前）

- **大学の受入れ判断の困難さ**
 - 受入教員は安全保障輸出管理について必ずしも理解していない。→周知、啓発の必要性。
 - 大学には安全保障上の信用調査等の機能、能力はない。通常の手続きと努力で得られる情報の範囲内で判断せざるを得ない。
- **外為法と受入れ判断との関係・・・分かりにくく、困惑を起こしやすい**
 - 外為法は「為替及び貿易（輸出）管理法」
 - 貨物、技術取引（留学生への技術提供）を規制するが、
 - 留学生の受入れについて規定するものではない。
 - しかし、実態として入口管理に複雑に影響。
 - 受入れ後、留学生が非居住者である期間の外為法の規制が日本は米英等に比して過重で、大学の負担が大きいため大学は留学生への教育、研究指導義務を果たせるかの見極めを受入れ前にせざるを得ない。
 - しかし、博士課程後期の研究主体の留学生の場合には、受入れ後本人の能力、状況を見て研究指導の詳細を確定する場合もあり、受入れ前にすべて判断できないジレンマがある。
- **人権問題**
 - 「入口管理基準」は留学希望者を国籍や出身組織を判断要素として、受入の可否を分別するスクリーニングルールと見なしうる。教育の使命や人権の観点から注意を要する。
 - 留学生が既に国内滞在中の場合は滞在資格や居住者である可能性に注意。

中間管理（入国後6か月以内で非居住者である期間）



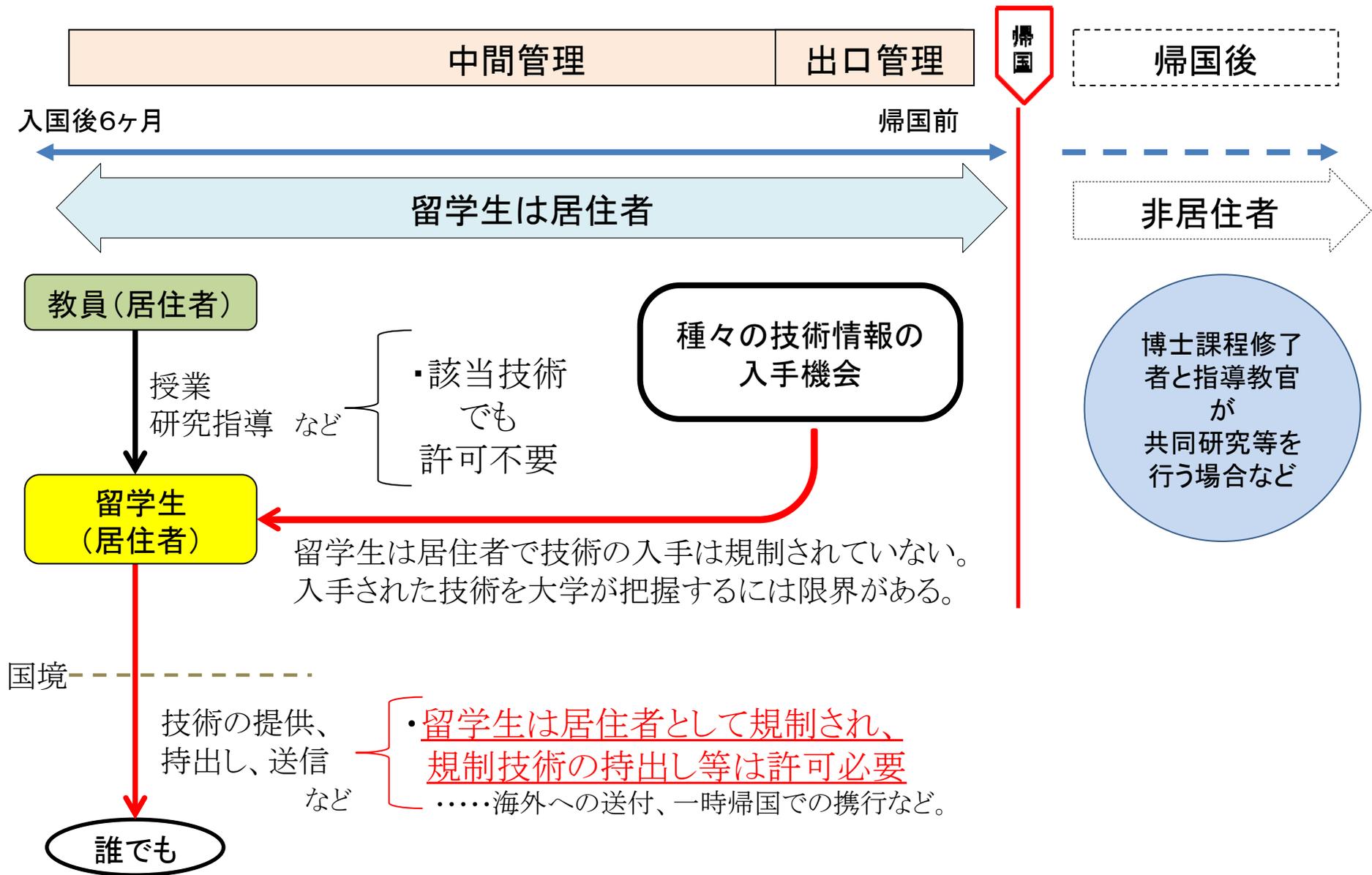
中間管理の問題
（入国後6か月で非居住者である期間）

- 留学生への授業、研究指導等への規制が日本は米英等に比して過重で、大学の負担が大きい。
- このため日本の大学では、該当技術の指導や機器の使用が必要な場合、留学生が居住者となる入国後6か月を待つ場合がある。
- 授業や研究指導について、日本では実質的に利用可能な例外規定は「公知」が存在する程度。
- しかも法的には形式上、該当非判定→例外規定の確認が要求されている。
- 日本の大学は留学生の容易な受入れ、大学の負荷軽減には乖離した環境下にある。英米等に比して不利。

米国の高等教育機関向けの主な例外規定

授業	高等教育機関での履修コースに基づく教育
研究指導	Fundamental Research(F/R)が適用できる研究は外国人も参加可能 (米国では研究をF/Rのみに限定する管理を行い、留学生や外国人研究者の入口管理を非常に軽減して容易に受入れている大学もある。)

中間管理(入国後6カ月以上で居住者である期間)、出口管理



中間・出口管理での技術の持ち出し等の問題

- 外為法では留学生(居住者)の該当技術持出しの許可取得は本人の責任
- 経産省はガイドライン(*2)で大学としての管理を要請
- しかし大学がチェックできる範囲は曖昧、限界がある。人権への配慮も必要。
- 対策

－ 誓約書

- 中～低の機微の場合
- 帰国時に突然に署名等を求めることが難しい場合もある。

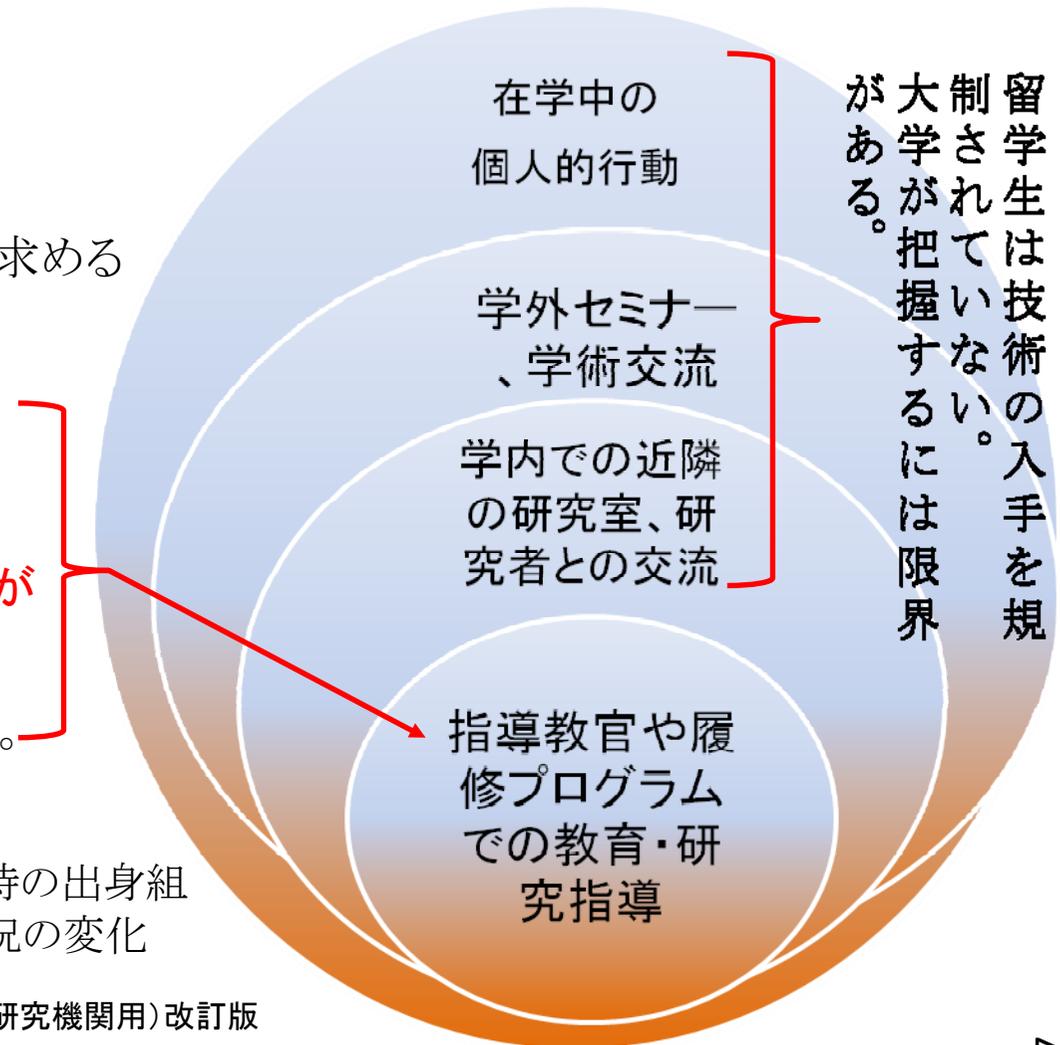
－ より詳細な記録等

- 機微の程度が高い場合
- 指導教員、研究室の**負担が大きくなる**可能性がある。
- とれる記録には限界もある。

• 注意事項

- － 帰国後の所属組織(の予定)が受入時の出身組織と異なることが明らかな場合等、状況の変化

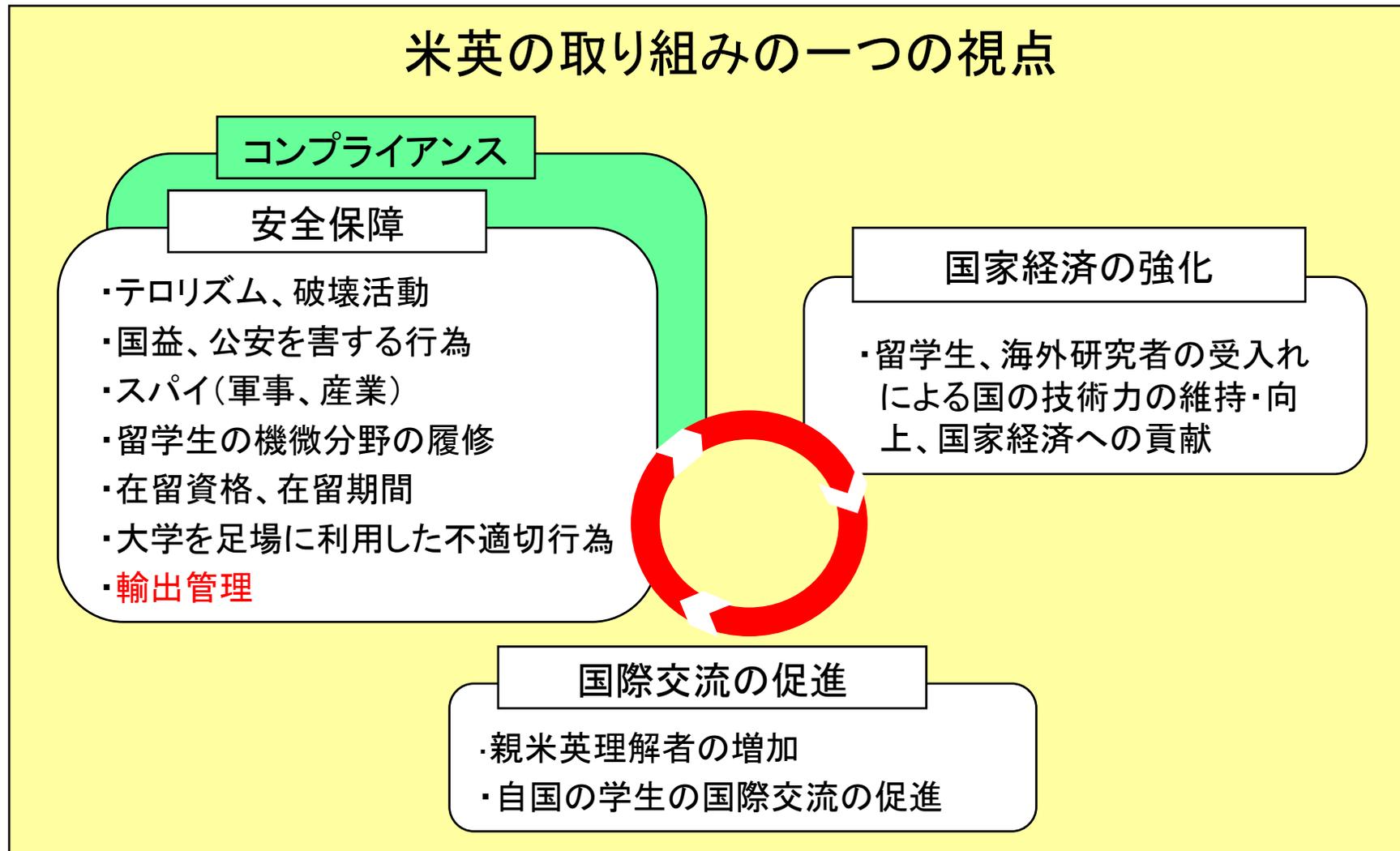
*2: 安全保障貿易に係る機微技術管理ガイダンス(大学・研究機関用)改訂版
平成22年2月 経済産業省貿易管理部



大学の質向上や経済と安全保障に関わる、課題要素としての国際交流

- 米英の安全保障は規制だけでなく、国際交流の促進、国家経済の強化との整合を目標及びシステム概念に包含する。
 - 例: 米国の学生・交流訪問者情報システムSEVIS IIの”Three Pillar Concept”

米英の取り組みの一つの視点



優良な大学の構成要因

- 優良な大学の構成要因： 十分な財源(財政基盤の強化)、有能な人材、学術文化によるガバナンス……「ワールド・クラス・ユニバーシティの創設への挑戦」 2013年2月 Jamil Salmi
- 大学の輸出管理は、(米英のように)国際交流の促進、学術による社会・経済貢献を目的と概念に入れて取り組むことが望ましい。

例えば英国政府(BIS: Department for Business, Innovation and Skills)は、高等教育機関の国際交流活動(留学生受入を含む)が国もたらす経済的(国際収支)計数分析を行い、2025年までの政策方針の基礎としている。

有能な人材の結集

学生、教員、研究者
(留学生、外国人研究者を含む)

質の向上と保障

公的資金、授業料、助成、寄付

十分な財政基盤

- ・エクセレンスの文化
- ・自律性
- ・学問・研究の自由

・大学を支援する規制の枠組み
(コンプライアンス)

学術文化による ガバナンス

例えば英国政府(BIS)は2011年以降、高等教育機関へ市場競争原理を導入し、教育経費予算制度を改革して教育資金を増強している。

安全保障上の課題と日米英の比較

安全保障分野・課題		米国	英国	日本
テロ(テロリズム)		留学生は領事館管理及び 国務省・その他の政府 機関による査証発給審査 でチェック (VISAS MANTIS) ・領事館官吏がTAL(Technology Alert List)でチェック ・懸念があれば国務省に照会	内務省(Home Office)が出入国管理、セキュリティ、治安等に所管し、査証の発給はその部局の1つである英国国境局(UK Border Agency, UKBA)が担当 ・外務省・大量破壊兵器拡散防止局が、機微な履修分野について ATAS でチェック	査証発給基準及び入管法によるチェック
破壊活動、国の利益・公安を害する行為				なし
スパイ(Espionage)	軍事 産業			なし
留学生の懸念分野の履修に関する政府機関のチェック	入口管理でのチェック			なし
	在学中の履修分野の変更等のチェック	在留中の留学生、海外研究者の状態をデータベース管理し、政府、大学、本人が参照 (SEVIS II)	UKBAは大学の留学生受入れ資格の許認可権を有し、違反が過大な大学の留学生受入れライセンスの取消しが可能 (SMS)	なし
在留資格・在留期間の違反	資格喪失			留学生の受入、終了及び受入れ状況の法務大臣への届出
	不法就労			
リクルート 大学等を足場・階段として利用	懸念・非合法活動者	(未調査で不明)	内務省がテロ・イデオロギーの拡散と学生、市民へのリクルート防止のガイドラインを作成し教育機関等に提供	なし
	協力者、支援者			
輸出管理	・技術の提供、貨物の輸出のリスト規制 ・キャッチオール	・商務省、国務省、財務省等が規制。 ・大学等での履修コースは非該当。 ・ Fundamental Research に該当すれば技術の提供、外国人の参加等の規制が容易(実質的に非該当)になる。	・ビジネス・イノベーション・職業技能省(BIS)が規制 ・UKまたはEU諸国外への“持ち出し規制”である。 ・日米と異なり、UK内での外国人等への単なる技術の提供(みなし輸出)は規制していない。	・留学生が居住者である間に、教育指導において規制技術を提供する場合には許可が必要 (外為法は留学生の受入を規制するものではない。) ・米英に比べて教育や機器の使用についての規制が重い

考察－1

- **輸出管理**(主に外為法の関連)

- － 国際レジーム、米英に比して日本の外為法は大学の教育、研究を過剰に規制している所がある(参考3)。
 - 留学生の管理負担、海外研究者受入れの支障が大きい。
 - これまで各種団体から繰り返し改善要望されているが、ほとんど機能していない。
- － 日本の安全保障輸出管理を良くするためには、考察－2の**カルタヘナ法の取組方法**は1つの参考になるのでは？
 - 複数の政府機関の連携かつ所掌分野の明確化、大学間の連携組織が必要になる。

- **「輸出管理」以外の安全保障**

- － 米英のように「大学改革、国際交流、経済貢献(国益)等」と「安全保障輸出管理」との関連を視野に入れた大局的な考察が望ましい。
- － 米英では、複数の政府機関が連携し、テロ、スパイ、留学生の入口管理、在留資格・期間の管理を実施している。
 - 米国のVISA MANTISやSEVIS II、英国外務省(FCO)のATASや、国境局(UKBA)による大学の留学生受入資格認可制度と在留管理
- － 日本は安全保障に関して米英のような複数の政府機関の系統的連携や管理システムはほとんどない。
- － しかし、「**米英のように政府機関が規制すれば大学は楽になってよいのでは**」というのは**早計**。
 - 米英では政府機関が安全保障管理として、大学に過大な業務負担、大学との意見の対立、紛争や争議が多く生じている。
 - 米英のシステムがすべて有効とのエビデンス評価が得られている状況ではない。

考察－2:カルタヘナ法と外為法の比較

- いずれの法律も条約及び国際レジーム等を源流とするが、国内での法令実現の形態は、かなり異なる。(しかし、小さな糸口で状況を良くする方途もあるのでは?)

	カルタヘナ法	外為法
条約 及び国際レジーム	生物多様性条約 (CBD: Convention on Biological Diversity) 条約は1992年採択、1993年発効 議定書は2000年採択、2003年発効	NPT, BWC, CWC NSG, AG, MTCR, WA 70～90年代に発効、発足
法律の施行時期	2004(平成16)年	1949(昭和24)年 遵守基準施行は2010(平成22)年
関係機関	外務省、財務省、文科省、厚労省、農水省、 経産省、環境省	外務省、財務省、経産省
分担分野	研究開発: 文科省 産業利用: 経産省 臨床(遺伝子治療等): 厚労省 + 文科省	輸出管理については経産省 大学等の教育研究分野についてカルタヘナ法のように文科省が所掌(または方向付け)する体制や機能が無い。
文科省の体制	研究振興局ライフサイエンス課	
国家戦略	法定により政府が策定、閣議決定する国レベルの計画書がある。 平成7年作成、同14年、19年、22年、24年見直しを行い閣議決定。	高等教育研究分野の安全保障輸出管理に関する国レベルのロードマップ作成や、Stakeholderを含む検討会等は無無い。
Stakeholderを含む 検討会等	「名古屋議定書に係る国内措置のあり方検討会」環境省設置など。	

カルタヘナ法の目的

国際的に協力して遺伝子組換え生物等の使用等の規制により生物多様性条約のバイオセーフティに関する議定書の的確かつ円滑な実施を確保し、人類の福祉に貢献し国民の健康で文化的な生活の確保に寄与すること。

- 受入れ教員が「受入れ判断」の主体。
- 部局長や関連事務部門(安全保障輸出管理を含む)と連携
- 機微の度合いに応じてレベル分けし、審査の濃淡による負担軽減と遺漏、判断ミスの防止

いつまでに？

大使館推薦
 ・内諾までに
 (外務省→文科省→受入依頼への回答までに)

大学推薦
 ・推薦までに

私費留学生
 ・合格審査・通知までに

- 通知内容を覆さない
- 受入不許可の場合は理由に注意

履修課程

・博士課程
 ・修士課程

・学部生は実質的にはほぼ問題ない

- 中間管理負担の事前評価
- 博士課程の場合には、受入後でなければ詳細は判断できない場合もありうる。

分野/テーマ

分野
 ・理工系、医学・Bio系、農学、獣医・畜産学系
 —特にNCBM

・留学生の研究テーマ
 —機微度
 —想定される技術の提供

・受入研究室
 —研究領域/テーマ
 —保有技術
 —保有機器

出身国・組織、経歴等

国・地域、出身組織
 ・国籍(出身国)
 —国連武器禁輸国 (別表第三の二)
 —懸念国(別表第四)

・出身組織
 —外国ユーザーリスト
 —懸念区分との関連性

・学歴、職歴
 ・発表論文等

- キャッチオール審査
- 特に、相手先の需要者要件

- 1) 受入指導教員が受入内諾書を発行する際に基準に沿って確認することが望ましい。
- 2) 留学生、海外研究者を受け入れる理工系、医学系(獣医学を含む)、バイオ系、農学・畜産学等を有する大学等で必須。
- 3) 各大学は自校に適した基準を設定し、また部局によって異なる基準も許容できる。
- 4) 国費留学生だけでなく私費留学生にも適用。
- 5) 大学には安全保障上の信用調査等の機能、能力はない。
留学生から通常の手続きで入手できる情報、大学の通常の努力で得られる情報に基づいて判断することで可。
- 6) 内諾を与えた後で、安全保障上の事由で決定を覆し、受入拒否に変更することは原則不可と考える。
- 7) 外為法の用語や概念を借用して入口管理の基準を定めても、基準の適用は外為法とは直接関係ないことを理解しておく。

- 日本、米国、英国(欧州)では制度の実態はかなり異なる。

主要な規制項目の比較		日本	米国	英国
入口管理 (留学生の受入など)		政府機関が留学生の受入に関して大学にチェックを求めることが多い。	1)留学生への査証の発給手続きの中で国務省、その他の政府機関がチェックすることが主体。 2)大学も教育、研究を提供する観点からチェックする。	1)留学生への査証の発給手続きの中で、国境局(Border Agency)や外務省がチェックすることが主体。 2)大学も教育、研究を提供する観点からチェックする。
中間管理	教育	非居住者への教育は規制あり(公知の技術などは例外規定適用)	大学等が提供する履修コースに基づく教育は規制対象外。(EAR § 734.9)	大量破壊兵器等の機微な貨物、技術をEU外に持ち出し、懸念用途に使用する場合やその疑いがある場合は規制される。単に国内で技術等を提供することは規制されない。
	研究	非居住者の研究者との研究活動では規制あり(公知の技術などは例外規定適用)	1) 政府機関や企業との共同研究で成果の発表が制約されている研究には規制がありえる。 2) そのような規制のない研究活動はFundamental Researchとして外国人研究者等が参加できる。(NSDD-189と関連法令)	
	みなし輸出規制 (Deemed Export)	非居住者に対して規制あり。	外国人(foreign national)に対して規制あり。但し上記2)の例外あり。	

- 機器の使用:** 日本では「基礎科学分野の研究活動」で「最低限必要な使用の技術」が許可不要になっているのみだが、米国では機器等の使用については、“operation, installation, maintenance, repair, overhaul and refurbishing”の6要素の全てを提供するときのみ規制される。