

〈1〉 外為法改正案の国会審議について

—衆院を全会一致で通過—

CISTEC 事務局

産業構造審議会安全保障貿易小委員会の中間報告を踏まえた外為法改正案は、本年3月3日に閣議決定の上、国会に提出されている。4月末時点では、衆議院を通過した段階であり、参議院での審議は未定であるが、ここでは、衆議院経済産業委員会（以下「経産委」）での審議状況を紹介する。

衆院経産委は、4月19日に開かれ、5時間強の審議の上、全会一致で可決した。また附帯決議も賛成多数で採択されている。ただちに衆院本会議に上程され、4月21日にやはり全会一致で可決され、参院に送られている。参院では、5月半ば頃に審議されると見込まれる（本稿は、5月10日時点である）。

1 質問概要

まず、衆院がHPに掲載している「経産委ニュース」から、質問一覧を紹介する。

■白須賀貴樹君（自民）

- ・本改正案における輸出入規制に係る罰則の強化により、無許可輸出等に対する十分な抑止力を期待できるのか、経済産業省の見解を伺いたい。
- ・本改正案における輸出入規制に係る行政制裁等の強化の具体的内容及び脱法行為への対応策について伺いたい。

■高木美智代君（公明）

- ・前回の外為法改正から8年が経過したが、その間に国際環境はどのように変化し、本改正案はその変化にどのように対応したものであるのか。
- ・炭素繊維のような機微技術が輸出される際に、その用途が輸出先で決定される場合、安全保障貿易

管理の審査はどのようになされているのか。

■近藤洋介君（民進）

- ・米ブロードコムが産業革新機構や日本政策投資銀行と共同で東芝メモリを買収することを検討しているとの報道についての事実確認、並びにNAND型フラッシュメモリの技術流出を防止する産業政策の観点から政府系金融機関が東芝メモリに出資する必要性について、世耕経済産業大臣の見解を伺いたい。
- ・大学では外国人留学生等が増加しており、機微技術の輸出管理体制について強化する必要があると考えるが、世耕経済産業大臣の所見を伺いたい。

■福島伸享君（民進）

- ・今後の日米経済対話の中で、米国が二国間協議を求めてくることが想定されるが、我が国は個別分野の二国間協議には一切応じないという姿勢を明確にすべきではないか、世耕経済産業大臣の見解を伺いたい。
- ・法務省が進める「日本版高度外国人材グリーンカード」によって、高度外国人材が永住許可を得られやすくなるが、この措置に伴い技術流出が生じる懸念の有無及びその懸念への対応策について、世耕経済産業大臣の見解を伺いたい。

■鈴木義弘君（民進）

- ・外国人留学生等に対する入国審査の際に、母国の大学での研究内容等についても審査する必要があると考えるが、法務省の見解を伺いたい。
- ・長年の研究開発で得られた新技術が機微技術に該当する場合、民間でその技術を買うことは難しい

ので、国が買い取ることをする等の何らかの保証制度を設ける必要性について、世耕経済産業大臣の見解を伺いたい。

■吉良州司君（民進）

- ・本改正案は、外為法違反行為に対する実効性のある抑止力となると考えているのか、経済産業省の見解を伺いたい。
- ・今後のインフラ輸出には、米国のルール144Aのような資金調達仕組みが必要になると認識しているが、世耕経済産業大臣の認識を伺いたい。

■小山展弘君（民進）

- ・対内直接投資について、米国には対米外国投資委員会（CFIUS）という省横断的な組織があるが、我が国における組織体制の現状及び省横断的な組織体制の整備について、経済産業省の認識を伺いたい。
- ・我が国の中小企業やアジア諸国に対する安全保障貿易管理の理解促進及び普及支援策の現状並びに今後の方針について、経済産業省の見解を伺いたい。

■畠山和也君（共産）

- ・防衛装備移転三原則によりペトリオットPAC-2に使用する日本製部品が米国に移転されたが、この部品が組み込まれた完成品を米国が第三国に移転する場合、日本政府に事前に同意を求める仕組みとなっているのか、政府の見解を伺いたい。
- ・「みなし輸出」管理に係る規制が見直された場合、外国人留学生等の研究活動が過度に委縮してしまう恐れがあるとの意見があるが、世耕経済産業大臣の見解を伺いたい。

■木下智彦君（維新）

- ・我が国は北朝鮮に対して独自制裁措置を継続しているが、経済制裁以外に我が国が講じ得る、北朝鮮に係る問題の根本的な解決に繋がるような方策について、世耕経済産業大臣の見解を伺いたい。
- ・本改正案では対内直接投資に対する規制強化策が講じられているが、日本企業による対外直接投資についても、機微技術の流出を防止する観点から、安全保障貿易管理に係る規制を講じる必要が

あるのではないかと。

2 安全保障輸出管理に関する主な質疑概要

議事録は、衆院のサイトで速報版が掲載されるが、本稿の最終締切時点（5月10日）では、まだアップされていない（衆院のサイトで、「委員会ニュース」で検索し、経済産業委員会の4月19日分を参照）。

委員会では、安全保障輸出管理と対内直接投資規制に関係する質疑のほか、日米経済協議等に関する質疑もあったが、ここでは、安全保障輸出管理に関連する質疑のうちで、関心を引いたものの概要をご紹介します。

（1）みなし輸出規制関連について

①高度人材への永住権付与制度の悪用懸念について

法務省が4月から施行する高度人材に対する永住権付与制度を悪用する懸念についての質疑がなされた。「博士号等の学歴や収入等を中心に点数が高い者に対して、1年間で永住権を与えることができる新制度について、たとえば中国の博士号は、米国等先進国の大学で言えば三流大学のところで容易に付与されてしまうこと等から、悪用目的で入ってくる者が出てくるのが懸念されるが所見を問う」という趣旨の質問があった。

これに対して、法務省からは、「点数のみで永住権を与えるわけではなく、国益、生計見込み等、様々な観点を考慮するし、博士号の取得に疑義があれば調べる」旨をの答弁がなされた。また経産省からは、悪意の者が入ってこないよう大学側での受け入れに際しての監視体制、情報管理体制の整備をすることで対応したい旨の答弁があった。

②みなし輸出規制期間の延長が盛り込まれていない点について

産構審小委員会中間報告では、みなし輸出規制の期間が短いという問題に関して、法益対応も含めて検討すべき旨が提言されているが、法改正案には盛り込まれていないこと、また、永住者は規制対象外となることについての質疑がなされた。

経産省からは、「検討はしたが、大学での準備が整わない段階で期間を延長しても、かえって混

乱するおそれがあるので、まずは体制整備支援をすることを先行させることとした。また、永住者であっても、平成21年の改正で導入されたボーダー規制により、海外に技術を持ち出すことは規制がかかる」旨の答弁があった。

これに対し、「みなし輸出規制に穴があることは、平成21年法改正の際の審議会小委員会でも指摘されていたが、対応がなされなかった。今回も見送りとなったが、国家の組織の指示で、悪意の者が入ってくる可能性があるので、機微技術流出防止策を早急に取りまとめる必要がある」旨の再質問がなされ、経産大臣からは「みなし輸出規制の期間の見直しについては、今後も検討する」旨の答弁があった。

③留学生へのビザ発給の際の懸念の審査について

「海外から日本の大学等に留学生が来る際に、法務省が、大学等で何を研究しようとしているのか、懸念のある機微な研究をしにくるのではないかと、という点を審査して、水際で厳しくチェックすべきではないか」との趣旨の質問がなされた。

これに対して、法務省からは、「現行では、入学許可があるか、費用が支払えるか等の点から審査しているが、関係省庁との協議により、経産省等からアプローチがあれば検討したい」、「現行では、法令違反がなければ、止めることは難しい」旨の答弁があった。

④みなし輸出規制強化に関する大学側の懸念について

「審議会小委での審議の際、国大協、私大連の委員から大学側の懸念が指摘されたことについての所見如何」との質問があったのに対して、「中間報告での指摘にもあったように、企業とは異なる大学の実態を踏まえて対応していく」旨の答弁があった。なお、その答弁において、「民間企業ではしっかりやっているのだから、それに屋上屋を架するような規制であってはならない」旨の発言が、経産大臣からなされた。

(2) クラウドを通じた機微技術の流出可能性について

クラウドサーバー利用を通じた技術提供に関して、役務通達で規定されているクラウド関連部分の内容に即して、一連の質疑がなされた後、「海外のサーバーのチェックができるのか。機微な技術情報

をバラバラにしてアップし、先方が入手した後に結合して利用するやり方もあるのではないかとどこまで監視できるのか」との趣旨の質問があった。

これに対して、経産省より、「外為法は提供側に着目した規制であるが、手口が巧妙化していることを踏まえ、警察や海外機関との連携等により対処していく」旨の答弁がなされた。

※クラウドサーバーの利用に関しては、附帯決議にも盛り込まれている。後述の「3(2)」を参照。

(3) 罰則強化の実効性について

「悪意ある者、特に国家が背後にある場合には、いくら罰則や行政制裁を強化しても抑止力にならないのではないか」との質問に対して、「不正輸出の場合には、多くのケースでは、国内の日本人が協力している。彼らに対して、罰則強化により、悪意の者への協力は割が合わないということを示すことにより、抑止効果が期待できる」旨の答弁がなされた。

(4) 対内直接投資規制の強化について

対内直接投資に関する質疑において、「9.11同時多発テロは、入国、定住、免許取得等、テロ犯によって10年がかりで準備されたものだった。企業買収も同様に長期的視点で、確信犯がいろいろなことを仕組む可能性がある」旨の指摘に関連して、経産省より、「どういう企業が、どういう機微技術を保有しているのか等の情報の把握に努めていく」旨の答弁があった。

(5) 北方四島における外為法の適用について

「現行の外為法では、省令により、北方四島については適用対象外となっている。現在、日露政府間で、例えば医療機器の持ち込み等を伴う医療協力等を含む共同経済活動の検討も進められている中、これを、(みなし輸出規制を適用するため)国内(本邦)と位置づけることにより、規制が及ぶようになるべきではないか」との質問がなされた。

3 附帯決議

(1) 附帯決議の内容

法律案の全会一致での可決の後、附帯決議が賛成多数で可決した（共産党が反対）。附帯決議は、その法律の運用や、将来の立法によるその法律の改善についての希望などを表明するものであり、法律的な拘束力を有するものではないが、政府はこれを尊重することが求められる。その委員会限りのものであり、これが参院で審議されるわけではなく、参院の経産委ではまた別個に検討される（決議されない場合もある）。

下記の一から三については、オーソドックスな内容となっているが、四と五について、若干の解説をする。

外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。

一 世界の安全保障環境が厳しさを増している現状を踏まえ、罰則等の強化を図る本改正が、安全保障貿易管理の厳格な実施について実効を上げ、我が国を含む国際社会の平和及び安全の維持に資するものとなるよう、関係省庁の一層緊密な連携を図るとともに、海外における我が国の政府関係機関や進出企業等との連携強化を図ること。

また、安全保障貿易管理体制の構築に取り組む各国政府等との連携を深めるよう、情報提供等の支援措置を講ずること。

二 海外でのビジネス展開等を図る中小企業の取組に対して、本法の定める輸出管理規制が適正に実施されるよう、講習会の開催や中小企業の海外展開支援施策との連携等、中小企業の十分な理解と協力を得るための所要の措置を講ずること。

三 海外の優れた人材や技術を呼び込むことは我が国経済の発展にも資するものであるため、

引き続き対内直接投資の一層の活性化に向けた取組を進めつつ、他方で、国の安全等に係る対内直接投資については、機微技術の流出が生じることのないよう、規制の確実な実施を図ること。

また、審査に係る申請者や外国投資家等に対して、本法に基づく我が国の対内直接投資規制の考え方等が十分理解されるよう、事前及び事後に情報を提供する等の説明責任を果たすこと。

四 クラウド空間に安全保障上の機微な技術情報を保存・管理する企業に対し、運営状況の報告を定期的にする等の適切な指導を行うこと。

五 安全保障上の機微な技術情報の管理の強化の観点から、「みなし輸出」管理の在り方等の諸課題について検討を進めること。

(2) クラウドサービスの利用について

① 役務通達改正の経過

四のクラウドの利用については、経産省と産業界とが議論を重ねた上で、平成25年6月に役務通達が改正され、日本が世界に先駆けて、安全保障輸出管理規制との関係を整理し公表した。これは欧米からも注目され高く評価された。

クラウド利用については、データを預ける「ストレージサービス」と、プログラムをダウンロードさせることなく他者に利用させる「SaaS」が主なものであるが、この附帯決議が想定しているものは、「保存・管理」する形態を指しているので、「ストレージサービス」を意味するものと思われる。

他方、「ストレージサービス」については、役務通達により、大要次のような内容で規定されている。

○ストレージサービスを利用するための契約は、サービス利用者が自ら使用するためにサービス提供者のサーバーに情報を保管することのみを目的とする契約である限りにおいて、(省略) 特定技術が保管される場合であっても、原則として外為法第25条第1項に規定する役務取引に該当せず、同条に基づく許可を要しない。

(「特定技術」は外為令別表に該当の技術の意味で

用いられている。以下同じ。)

ただし、以下の場合は外為法第25条第1項に定める役務取引に該当する。

- ・ 保管した特定技術をサービス提供者等が閲覧、取得又は利用することを知りながら契約を締結する場合
- ・ 契約を開始した後に、保管した特定技術をサービス提供者等が閲覧、取得又は利用していることが判明したにもかかわらず、契約関係を継続する場合
- ・ サービス利用者が第三者に特定技術を提供するためにストレージサービスを利用する場合

上記のように、ストレージサービス利用によりデータを保管・管理することが目的である場合は、原則として、技術提供取引には該当しないという解釈が取られている。

外為法上の報告徴収規定（第55条の8）では、「主務大臣は、…この法律の適用を受ける取引…を行い若しくは行った者又は関係人に対して、当該取引…の内容その他当該取引…に関連する事項についての報告を求めることができる。」とされている。したがって、ストレージサービスの利用によりデータを預ける行為については、法の適用を受けないはずなので、報告徴収の対象にならないという整理になると思われるが、この附帯決議の趣旨がどのようなものなのかが明らかではない。「指導」とあるので、報告徴収という行政処分ではなく、行政指導ベースでの自主的な報告を念頭においているのかもしれないが、現時点で特段の問題が顕在化しているわけではない。

役務通達改正時には、CISTECとしても「安全保障輸出管理に係る機微な技術情報を、外国のサーバーに保管する場合等における自主管理ガイドライン」を策定し、ストレージサービスによって、機微技術が流出することがないように、自主的に細心の注意を払うこととし、問題なく運用されてきている。マイクロソフトその他のクラウドサービス提供事業者においても、これらの通達等を踏まえた厳重な管理の下で提供を行っている。

(注) なお、我が国の措置後に規定した米国でも、ストレージサービスの利用は、基本的には規制対象外である。

②平成27年不正競争防止法の改正

また、役務通達改正以降、平成27年に不正競争防止法が改正されており、海外であっても、クラウドサーバーからの営業秘密に当たる情報の不正取得行為を、処罰対象とすることを明確化し、重罰化を図っている。以下、経産省知的財産政策室による説明資料から抜粋する。

***** 【国外犯処罰の範囲拡大】

不正取得行為を国外犯処罰の対象とすることにより、海外サーバー（クラウドなど）等に保管された営業秘密を海外において不正取得する行為を処罰対象とすることを明確化。

【罰金刑の上限引上げ等】

営業秘密侵害罪を犯した個人及び法人に対する罰金刑の上限を引上げ（海外における不正使用など一定の場合には重罰化）。また、営業秘密侵害罪を非親告罪化。

このように、不正競争防止法においても、盗もうとする者に対して然るべき措置がなされていることにも十分留意する必要がある。

いずれにしても、悪意の者によるクラウドを利用した技術提供については、質疑の中で経産省側からなされた答弁のように、警察や海外関係機関との連携によって対処がなされることが筋であり、善意の者に対する過剰な（実効性の点でも問題がある）手続き負担を課することは厳に回避される必要がある。

(3) 「みなし輸出」管理の在り方等の検討について

「五 安全保障上の機微な技術情報の管理の強化の観点から、「みなし輸出」管理の在り方等の諸課題について検討を進めること」との附帯決議については、産構審小委員会の中間報告において、

***** 「(3) 適切な「みなし輸出」管理の在り方

機微技術の取引に関わる「みなし輸出」管理については、日本の制度は他国の制度と比べて管理する期間が短く、実効性の観点から課題がある。したがって、各国の管理体制・状況と整合性を図る観点からも、制度改正も含めた管理の在り方を検討すべきである。

 とされたものの、質疑にもあったように、まずは、現行法の規制の下での啓発普及、体制整備を進めることを優先するとの判断から、外為法改正案には盛り込まれなかった。

産構審小委員会における議論では、次のように、今回の改正では難しいとしても、ループホールとなる可能性を塞ぐ必要性についての指摘があった。

 「みなし輸出についても、外為法で規制できることとそれ以外の措置が必要なことなどを一度検証する必要があらうかと思えます。」(青木節子委員)

「今回は無理にしても、みなし輸出が安全保障貿易管理のループホールになって技術流出が進むことに対し、近い将来に何らかの対処方法を考案しなければならないのも事実だと思えます。そういう意味で、みなし輸出の管理を、法規制や政省令を通じた管理が現段階において難しいのであれば、経済産業省も企業や大学がみなし輸出に対する懸念を払拭できるような、何らかのセーフガード措置やセーフティーネットを準備することが、最初の段階としては必要なのではないかと考えております。」(佐藤丙午委員)

これを受けて、飯田貿易管理部長からも、「外為法に閉じずに、ほかの政府の施策とも連携しながら、いろいろな形で抜け穴となるようなものを機微技術流出防止の観点から埋めていくということで、政府全体で取り組む必要がある」旨の発言が締め括り挨拶の中でなされた。

経済産業委員会の質疑の中では、世耕経産大臣からも、「みなし輸出期間の問題は今後も検討していく」旨の答弁があった。

今後とも検討がなされるとしても、外為法での対応となると、対外取引規制としての性格や、既に導入されているボーダー規制との関係から、単純に現行の枠組みを前提としたままで期間だけを延ばすことは難しいと思われることや、私大連から指摘があった、非居住者扱いでは口座が開けない等の実態的問題との兼ね合いもあること等、様々な課題があると思われる。このため、別途の枠組みで検討がなされ

る可能性もあると思われる。