

経済安全保障法制に関する 提言

2022年2月1日
経済安全保障法制に関する有識者会議

目次

| | |
|------------------------------------|----|
| I はじめに | 4 |
| II サプライチェーンの強靱化 | 6 |
| 1 現状・課題 | 6 |
| 2 政策対応の基本的な考え方 | 8 |
| (1) 新しい制度の必要性 | 8 |
| (2) 官民の役割分担..... | 9 |
| (3) 経済活動の自由・国際ルールとの関係 | 9 |
| 3 新しい立法措置の基本的な枠組み | 10 |
| (1) 制度の対象..... | 10 |
| ① 対象となる物資 | 10 |
| ② 供給途絶リスクの考え方 | 10 |
| (2) 措置を講じる際の考え方 | 11 |
| ① 多様な取組に対する支援 | 11 |
| ② 中長期的な支援 | 11 |
| ③ 政策資源の有効活用..... | 11 |
| (3) 制度の枠組み | 12 |
| ① 政府による指針の策定 | 12 |
| ② 政府による対象物資の指定..... | 12 |
| ③ 物資所管大臣による取組方針の策定 | 12 |
| ④ 民間事業者による取組に対する支援 | 13 |
| ⑤ 物資所管大臣による措置 | 14 |
| ⑥ 重要な物資の安定供給の確保に向けた調査の実施 | 14 |
| III 基幹インフラの安全性・信頼性の確保 | 16 |
| 1 現状・課題 | 16 |
| 2 政策対応の基本的な考え方 | 17 |
| (1) 新しい制度の必要性 | 18 |
| (2) 経済活動の自由との関係 | 20 |
| (3) 国際ルールとの関係 | 20 |
| 3 新しい立法措置の基本的な枠組み | 21 |
| (1) 制度の対象..... | 21 |

| | |
|--------------------------------------|----|
| ① 基本的な考え方..... | 21 |
| ② 対象とする事業..... | 22 |
| ③ 対象とする事業者..... | 22 |
| ④ 対象とする設備..... | 23 |
| ⑤ 業務委託の取扱い..... | 24 |
| ⑥ その他留意点..... | 24 |
| (2) 事前審査スキーム..... | 25 |
| ① 審査に必要な情報..... | 25 |
| ② 情報を把握するための仕組み..... | 25 |
| ③ 審査..... | 26 |
| ④ 勧告・命令..... | 27 |
| ⑤ 審査期間..... | 28 |
| (3) 変更届出等..... | 28 |
| (4) 報告徴収等..... | 29 |
| (5) 施行時期・遡及適用..... | 29 |
| IV 官民技術協力 | 31 |
| 1 現状・課題..... | 31 |
| 2 政策対応の方向性..... | 34 |
| 3 新しい立法措置の基本的な枠組み..... | 35 |
| (1) 先端的な重要技術に係る研究開発基本指針の策定・資金支援..... | 35 |
| ① 政府による指針の策定と支援..... | 35 |
| ② 支援対象となる先端的な重要技術..... | 35 |
| (2) 協議会設置による官民伴走支援..... | 37 |
| ① 産学官による伴走支援の必要性..... | 37 |
| ② 協議会の設置..... | 37 |
| ③ 協議会の具体的な機能..... | 38 |
| ④ 協議会における情報管理の取組..... | 39 |
| ア 協議会で提供を受けた情報の取扱い..... | 39 |
| イ 研究成果の取扱い..... | 40 |
| (3) 調査研究機関（シンクタンク）..... | 41 |
| ① 調査研究業務の委託..... | 41 |
| ② 調査研究機関に求められる能力..... | 41 |

| | | |
|------------|--------------------------|----|
| V | 特許出願の非公開化 | 43 |
| 1 | 現状・課題 | 43 |
| 2 | 政策対応の基本的な考え方 | 44 |
| | (1) 新しい制度の必要性 | 44 |
| | (2) 対象発明を選定する際の視点 | 45 |
| 3 | 新しい立法措置の基本的な枠組み | 46 |
| | (1) 制度の骨格 | 46 |
| | (2) 非公開の対象となる発明 | 47 |
| | ① 審査対象となる技術分野 | 47 |
| | ② 具体的な対象発明のイメージ | 47 |
| | (3) 発明の選定プロセス | 48 |
| | ① 二段階審査制 | 48 |
| | ② 審査体制 | 48 |
| | ア 第一次審査 | 48 |
| | イ 第二次審査 | 49 |
| | ウ 審査体制の整備 | 50 |
| | ③ 保全指定前の意思確認 | 50 |
| | ④ 予見可能性の確保 | 50 |
| | ⑤ その他留意事項 | 51 |
| | (4) 対象発明の選定後の手続と情報保全措置 | 51 |
| | ① 情報保全の期間 | 51 |
| | ② 漏えい防止のための措置 | 51 |
| | ③ 情報の適正管理措置 | 52 |
| | ④ 実効性の確保 | 52 |
| | (5) 外国出願の制限 | 52 |
| | ① 第一国出願義務の在り方 | 52 |
| | ② 第一国出願義務に関する相談制度 | 53 |
| | (6) 補償の在り方 | 53 |
| VI | おわりに | 54 |
| 参考1 | 経済安全保障法制に関する有識者会議の開催について | 55 |
| 参考2 | 経済安全保障法制に関する有識者会議の開催状況 | 57 |
| 参考3 | 分野別検討会合の開催状況 | 58 |

I はじめに

我が国は、自由で開かれた経済を原則として、民間主体による自由な経済活動を促進することで、経済発展を続けてきている。他方で、近年、国際情勢の複雑化、社会経済構造の変化等が進展する中、国民生活や経済活動に対するリスクの顕在化が認識されるようになってきている。

例えば、コロナ禍の下では、サプライチェーンの脆弱性が国民の生命・生活を脅かすリスクが顕在化した。また、地政学的な緊張が高まる中、世界各国において、国家の関与が疑われるものも含め、サイバー攻撃により経済が大きく混乱する事例が起きている。更に、AI や量子など安全保障にも影響し得る技術革新が進展する中、科学技術・イノベーションは激化する国家間の覇権争いの中核になっている。こうした状況の下、諸外国では、産業基盤強化の支援、先端的な重要技術の研究開発、機微技術の流出防止や輸出管理強化等の施策を推進・強化している。

政府は、2020年4月、経済分野における国家安全保障上の課題について、俯瞰的・戦略的な政策の企画立案・総合調整を迅速かつ適切に行い、必要な取組を推進するため、国家安全保障局に経済班を設置した。「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和3年6月18日閣議決定）においては、経済安全保障に係る戦略的な方向性として、基本的価値やルールに基づく国際秩序の下で、同志国との協力の拡大・深化を図りつつ、我が国の自律性の確保・優位性の獲得を実現することとし、こうした観点から重要技術を特定し、保全・育成する取組を強化するとともに、基幹的な産業を強靱化するため、今後、その具体化と施策の実施を進めるとの方針を決定した。

2021年10月、政府は、経済安全保障担当大臣を設置するとともに、総理による所信表明演説において、我が国の経済安全保障を推進するための法案の策定を表明した。

2021年11月、政府は、第1回経済安全保障推進会議を開催し、経済安全保障上の主要課題は多岐にわたるものの、その中で、法制上の手当てを講ずることに

よりまず取り組むべき分野として、①重要物資や原材料のサプライチェーンの強靱化、②基幹インフラ機能の安全性・信頼性の確保、③官民で重要技術を育成・支援する枠組み、④特許非公開化による機微な発明の流出防止の4つを示した。その上で、法制上の手当てを講ずべき分野について、総理から、法案策定の準備を進めるため、経済安全保障法制準備室を設置するとともに、有識者会議を立ち上げ、専門的な見地から検討を進めるよう指示があった。政府は、総理指示を受け、経済安全保障担当大臣の下、「経済安全保障法制に関する有識者会議」を設置した。

有識者会議は、政府の現状認識や、経済安全保障上の主要課題のうち、これまでに着手している取組等について確認した上で、上記の4分野について、法制上の手当てを講ずることが急務であるとの問題意識の下、全体会合での検討に加え、4分野それぞれについて分野別検討会合も開催し、精力的に検討を行った。

本提言は、有識者会議の委員が、この4分野を中心に、政策対応の基本的な考え方や新しい立法措置の基本的な枠組みなどに関し、検討を重ねた結果を取りまとめたものである。有識者会議としては、政府に対して、本提言を参考にしつつ、経済安全保障を推進するための体系的な法制の整備を強く求めたい。

II サプライチェーンの強靱化

1 現状・課題

グローバル化の進展やテクノロジーの発展、それに伴う産業構造の変化を背景として、サプライチェーンの多様化が進む一方、世界各国で重要な物資の他国依存に伴う供給リスクの高まりが顕在化している。

とりわけコロナ禍の下では、サプライチェーン上の課題が浮き彫りになり、一部の物資についてはサプライチェーン上の脆弱性が顕在化し、実際に国民の生命、国民生活や経済活動を脅かす事態に発展した事例も見られる。

こうした状況を踏まえ、世界各国においても、例えば、米国（『強靱なサプライチェーンの構築、米製造業の再活性化、幅広い成長の促進』¹）や EU（『2020 産業政策アップデート』²）において、重要な物資のサプライチェーンを強靱化する

¹ 米国：重要製品に関するサプライチェーン強靱化に向けた報告書（2021年6月）において、2021年2月に発出された大統領令に基づき、100日レビューとして、①半導体、②大容量電池、③重要な鉱物・素材、④医薬品・有効成分の4分野に関して提言。さらに、1年レビューとして、①防衛産業、②公衆衛生・生物テロ、③ICT、④エネルギー、⑤運輸、⑥農作物・食料の6分野について検討中。100日レビューの4分野について脆弱性に対応するため、例えば、①国内の医薬品有効成分製造能力を高めるための新たな技術基盤開発に向けて約6千万ドルをコミット、②電池に係る希少材料の使用を削減又は使用しない製品開発やリサイクルプロセスの確立等に対する支援、③重要鉱物・物資に係る政府による備蓄強化等の措置を講じている。

² EU：2020産業戦略アップデート（2021年5月）において、6つの戦略分野（①原材料、②電池、③医薬品有効成分、④水素、⑤半導体、⑥クラウド・エッジコンピューティング）の特定国への高依存に対する自立化を進めると提言。電池、原材料、水素の各分野の官民協働のアライアンスを引き続き支援するとし、半導体と産業データ・エッジ・クラウドの2分野でも、新たなアライアンスの発足を目指すとした。また、民間の自助努力だけでは技術革新が難しい分野におけるEUの国家補助ルール緩和策によって複数の加盟国による共同支援を可能とする「欧州の共通利益に適合する重要プロジェクト（IPCEI）」の積極的な適用や、復興基金などのEU予算の活用などを戦略上重要な分野を中心に提案し、域内の産業支援の方向性を一段と鮮明にした。

必要性が謳われるようになってきている。我が国においても、関係省庁において、重要な物資の安定供給を確保するための様々な措置が講じられてきているところである³。

このような国際情勢の中で、我が国にとって重要であるにも関わらず国外に過度に依存し、あるいは依存するおそれがある物資については安定的な供給を確保するための対応を図らなければ、国外から行われる行為によって国家・国民の安全や経済活動に甚大な影響を及ぼし、安全保障上の懸念を生じさせる事態に至る可能性がある。

また、近年のテクノロジーの非連続的な発展が、社会・経済インフラや産業構造に大きな変革をもたらし、重要な物資やそのサプライチェーンに根本的な変化を引き起こす可能性がある。これらの変革を支えるテクノロジーの開発に各国がしのぎを削っている状況を見据えると、サプライチェーンの強靱化におい

³ 「経済財政運営と改革の基本方針 2020」（令和2年7月17日閣議決定）には以下の記載がある。

- ・「リスクに対応できる強靱な経済・社会構造を構築する。経済安全保障の視点からも、効率性を重視した「just-in-time」のみでなく、リスクが顕在化した際に「just-in-case」の対応も可能とすべく、サプライチェーンを多元化させ、より柔軟で強靱となるよう支援する。」
- ・「感染症の拡大の影響により脆弱性が顕在化したことを踏まえ、生産拠点の集中度が高いもの等について、国内外でサプライチェーンの多元化・強靱化を進める。さらに、価値観を共有する国々との物資の融通のための経済安全保障のルールづくりを進める。」

また、「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（令和3年6月18日閣議決定）には以下の記載がある。

- ・「安全保障の裾野が経済・技術分野に急速に拡大するとともに、コロナ禍によりサプライチェーン上の脆弱性が国民の生命や生活を脅かすリスクが明らかになる中、国際連携の充実も図りつつ、経済安全保障の取組を強化・推進する。（中略）我が国のサプライチェーンを強靱化していく観点から、半導体、レアアースを含む重要鉱物、電池、医薬品等の先行的な重点項目について必要な措置を実施するとともに、電力、ガス、石油、通信、航空、鉄道、造船を含む海上物流、医療を始めとする重要業種について必要な対策を講ずるべく分析を進める。（中略）サプライチェーン上の重要技術・物資の生産・供給能力など戦略的な産業基盤を国内に確保するため、主要国の動向も念頭に、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を検討し、早期の構築を目指す。」

ては、将来に向けて先回りした対応を図り、戦略的に産業基盤を構築する必要がある。

しかしながら、我が国においては、重要な物資の安定的な供給が損なわれる事態を未然に防止するため、平時において、生産基盤の整備、供給源の多様化、備蓄等について、総合的かつ業種横断的に取り組む制度はこれまで整備されていない。

こうした背景を踏まえ、我が国においても、重要な物資の安定供給を確保するための取組を官民の適切な役割分担の下で進める制度を整備する必要がある。

その際、産業構造の変容によって重要な物資を取り巻く状況が変化することを踏まえ、国民の生存に不可欠、あるいは広く国民生活・経済活動が依拠している重要な物資について、サプライチェーンの現状とリスクを適切に把握することが重要である。

2 政策対応の基本的な考え方

(1) 新しい制度の必要性

サプライチェーンは、民間事業者による自由な経済活動の中で構築されるものであるが、重要な物資の安定供給を確保し、国家及び国民の安全を確保するという政策目的については、民間事業者の経営判断だけに依っていても、十分に達成することは困難である。

このため、政府として、まず、国家及び国民の安全を確保する観点から、安定供給を確保すべき重要な物資について、民間事業者に対して具体的に明示することが必要である。

その上で、サプライチェーンを構築する民間事業者に対して予見可能性を確保するために、政府による施策の方向性を示し、サプライチェーンの再構築等について、民間事業者による経営判断を後押しする支援の枠組みを整備するこ

とが必要である。

(2) 官民の役割分担

重要な物資の安定供給確保に向けた取組は、平時から持続的な取組として行われる必要があるため、民間事業者による創意工夫を生かした事業活動をインセンティブ等で後押しすることが重要である。

また、政府が民間事業者に対してインセンティブ等による支援措置を講じる際に、民間事業者が作成している事業継続計画（BCP）なども評価の対象に加えるなど、供給途絶時に、民間事業者による一定程度の緊急時対応が確保されるようにすることも重要である。

その上で、民間事業者の事業活動による対応では安定供給確保が十分に図られない場合には、政府が前面に立って、安定供給確保の取組を進めるべきである。

(3) 経済活動の自由・国際ルールとの関係

サプライチェーンは、民間事業者の自由な経済活動に基づき構築されるものであることを踏まえると、サプライチェーンの合理性、効率性が阻害されてしまうと、かえって重要な物資の安定供給が困難になってしまうおそれがある。

特に、国際競争にさらされているような物資については、他国産品等との競争の観点も踏まえ、効率的なサプライチェーンを構築することが不可欠であることから、政府の措置は民間事業者の自由な経済活動を極力阻害しないように実施すべきである。

また、民間事業者はグローバルな経済活動の中でサプライチェーンを構築していることから、政府の措置はWTO協定等の国際ルールとの整合性に十分に留意しながら実施すべきであるとともに、他国による不公正な貿易慣行等が認められる場合には、我が国として国際ルールに則り適切に貿易救済措置等を活用していくべきである。

3 新しい立法措置の基本的な枠組み

(1) 制度の対象

① 対象となる物資

サプライチェーンを構築・維持するに際し、民間事業者にとって効率性の確保は基本的な前提であり、本制度の設計に当たっては、これと両立する形で重要な物資の安定供給確保を図っていく必要がある。

そのため、安定供給確保に向けた対応を図っていくべき物資を選定するに当たっては、国民の生存に不可欠、あるいは広く国民生活・経済活動が依拠している重要な物資であるかに加えて、その供給を国外に過度に依存し、国外から行われる行為により当該物資の供給が途絶する事態が発生すると代替が効かず甚大な影響が生じ得るかを考慮に入れた上で、措置の対象とする物資を絞り込むべきである。

② 供給途絶リスクの考え方

支援措置を講じるに当たっては、重要な物資に加えて、その生産に必要な原材料や生産装置等も含めて、国外への依存の程度等を考慮するべきである。

また、市場や技術の動向次第では、将来的に他国に依存してしまい、その結果、供給途絶リスクが生じる可能性も念頭におくことが必要である。

特に先端技術を活用した物資については、各国が先端技術開発に重点的な支援を行っている中で、現在は我が国が技術優位性を有している物資であったとしても、将来的に技術優位性を失ってしまい他国の物資に依存せざるを得なくなるような事態は容易に起こり得る。

また、現在は我が国が他国に依存していない物資であっても、物資そのものに

係る技術的ブレイクスルーによって、従来の物資とは全く異なる部素材等が必要となるなど、サプライチェーンの構造が根本的に変化し、その部素材等を他国に依存せざるを得ないリスクもある。

こうしたことから、将来の技術やその社会実装、他国の動向を見通して、供給途絶リスクを評価すべきである。

(2) 措置を講じる際の考え方

① 多様な取組に対する支援

物資の産業構造や企業活動などの特性に応じて、安定供給確保に有効な取組は異なることから、事業活動の中で効率的なサプライチェーンを構築するためには、国内生産基盤の整備のみならず、供給源の多様化、備蓄、生産技術の開発・改良、途絶リスクのある物資を代替するための製品開発、リサイクルの推進等、物資の特性に応じた多様な取組に対する支援を行うことができる枠組みとするべきである。

② 中長期的な支援

民間事業者にとってサプライチェーンの再構築に要する期間は複数年度にわたることも想定されることから、予見可能性の観点からも政府として施策の方向性を示した上で、特性に応じ、民間事業者が中長期にわたる財政支援を受けられる枠組みが必要である。

③ 政策資源の有効活用

民間事業者に対する支援を行うに当たっては、政策資源の有効活用の観点からも、重要な物資の安定供給の確保に効果が見込まれる取組に絞って行うことが重要である。また、中長期にわたる支援を行う観点からも、支援の有効性を評価した上でより効果的な方策の検討を図っていく必要がある。

(3) 制度の枠組み

① 政府による指針の策定

物資ごとに安定供給確保のために必要な措置の内容は異なるが、本制度に基づく措置が統一的な考え方の下で適切に実施される必要があるため、重要な物資の安定供給確保に向けた政府としての対応に関する指針を策定して公表すべきである。

対象となる物資を個別に指定する際に必要となる統一的な考え方として、国民の生存に不可欠ということ、また、広く国民生活や経済活動が依拠しているということは具体的にどのようなことなのか、供給途絶リスクをどのような考え方で評価するのかといった点について、専門家の意見等を踏まえた上で、指針に盛り込むべきである。

また、物資ごとにサプライチェーンが抱えるリスクは大きく異なるが、安定供給確保に支障が生じ得る状況に対して柔軟な対応ができるよう、事業者に対する予見可能性の観点からも、あらかじめ、実施の可能性がある対策の選択肢を具体化した上で体系的にとりまとめておくことが重要と考えられる。

② 政府による対象物資の指定

対象となる物資の指定については、政府の指針に基づいて行われるべきであるが、その際、重要な物資の供給不足が急速かつ広範に生じる可能性があることに鑑み、柔軟に指定の追加や解除ができるように機動性を確保した枠組みとすることが重要である。

③ 物資所管大臣による取組方針の策定

物資の特性に応じた具体的な取組については、当該物資の特性や関連する事業者の状況を最も把握している政府内の部署が主体となって行うのが適切であることから、政府による指針を踏まえ、当該物資の特性等について政府内で最も

知見を有する物資所管大臣（物資の生産等を所管する大臣）が、物資ごとに取組の方針を策定するべきである。

物資所管大臣は、指針を踏まえ、重要な物資の安定供給の確保をどのように進める考えなのか、事業者に予見可能性のある形で、施策の方向性と支援対象となる安定供給確保のための取組の内容を取組方針として取りまとめて具体的に示し、民間事業者の取組を促していくことが重要である。

取組方針においては、カーボンニュートラルやデジタル・トランスフォーメーション（DX）の推進などの今後の経済社会構造の変革に関する政府の方針や、対象物資に係る国内の規制改革の動向、国際的な政策の動向など、民間事業者の事業環境に影響を及ぼすような内容について出来る限り明らかにすることで、民間事業者の事業活動における予見可能性を高めることが重要である。

また、サプライチェーンは民間事業者による自由な経済活動の中で形成されてきたものであり、サプライチェーンの強靱化に当たっても経済的持続性の確保が必要となることを踏まえ、取組方針において、政府による民間事業者に対する支援策を定める際には、民間事業者の自助努力や創意工夫の喪失に繋がらないような措置を基本とする必要がある。

④ 民間事業者による取組に対する支援

特定重要物資等の安定供給確保を図るための取組については、物資所管大臣による取組方針に基づいて実施されるものと考えられるが、民間事業者の自発性を尊重しつつ、効果的な取組を重点的に支援する必要があるため、民間事業者が安定供給確保に向けた計画を作成した上で、当該計画が取組方針に適合するかどうかを物資所管大臣が判断する枠組みとするべきである。

上記の判断に当たっては、それぞれの計画による取組内容に応じて、例えば、安定供給確保のための取組の継続可能性、緊急時の安定供給確保への備え、実施体制の整備状況などといった事項を勘案することも重要である。

また、民間事業者による計画は、中長期的な取組となることが考えられるが、政府として定めた目標の達成状況を定期的に評価することが重要であるため、民間事業者による計画の進捗状況については、定期的に政府が把握することができるような枠組みとする必要がある。

民間事業者が作成した計画に対する支援措置については、財政支援や金融支援など民間事業者のニーズに合わせた多様な支援が受けられる枠組みにすることが必要である。

特に、民間事業者による中長期的な取組を支援するためには、民間事業者が中長期にわたる財政支援を受けられる枠組みの整備や、中長期の資金繰りを円滑化する金融支援等を講じることが必要である。

⑤ 物資所管大臣による措置

民間事業者の事業活動による対応では安定供給確保が十分に図られない場合には、政府として、国際連携、海外からの調達、供給途絶を見据えた物資の備蓄、使用節減の呼びかけや委託生産等をはじめとした安定供給確保のための取組を実施することが必要である。

この際、供給途絶時において政府主導で行う緊急対応も含め、政府が行う取組に協力する意思のある事業者を平時から募っておくために、その内容や財政措置の条件などを提示し、官民の協力体制を構築することも、方策の一つとして考えられる。

⑥ 重要な物資の安定供給の確保に向けた調査の実施

重要な物資の安定供給に向けた取組を適切に実施するためには、サプライチェーンの状況を的確に把握することが重要である。このため、実効的な調査を実施するための政府の調査権限と事業者の応答を確保できる法的枠組みを整備することが必要である。

調査の実施に際しては、政府は、民間事業者に対して、調査の趣旨及び目的を丁寧に説明するとともに、調査の趣旨と目的に合わせて適切な調査対象に絞り込んだ調査を行うことで実効性を確保すべきである。

調査を通じて政府が把握する情報については、企業の競争力の源泉と深く関わりのある内容が多く含まれ得るため、徹底した情報管理が必要であり、政府の情報管理者が漏えいした場合の罰則規定等を措置すべきである。

また、調査を通じ、他国によるダンピングや不適切な市場介入等の不公正な貿易慣行及び国内産業への被害の可能性が認められた場合には、適切に対応できる枠組みを整備することが必要である。

Ⅲ 基幹インフラの安全性・信頼性の確保

1 現状・課題

近年、厳しい安全保障環境や地政学的な緊張の高まりもあり、サイバー空間が国家間の争いの場となっている。こうした中、社会的に大きな混乱を発生させるものとして、世界各国において、国家の関与が疑われるものを含め、基幹インフラ事業を対象とするサイバー攻撃事案が多数発生している。例えば、変電所に対するサイバー攻撃により大規模かつ長期にわたる停電が発生した事案や、パイプライン事業者の管理システムに対するサイバー攻撃により当該事業者のパイプラインの操業が長期間停止した事案、さらには、平時に電力設備に密かにウイルスを侵入させ、国家間の緊張が高まる中で電力インフラを停止させ、混乱を引き起こした事案などが相次いで報じられている。

また、我が国においても基幹インフラ事業者を含む民間企業等が対象となつたとされるサイバー攻撃事案が複数発生しており、これらの中には外国政府が関与した可能性が高いと評価されている例も存在している。こうした事例の存在を踏まえると、我が国の外部から我が国の基幹インフラ事業に対して妨害行為が行われるおそれが高まっていると考えられる。

特に、近年、DXの著しい進展のために基幹インフラ事業の遂行はサイバー空間との関係なしには成り立たないものとなっていることに加え、サプライチェーンが複雑化、グローバル化する中、通常の経済活動を通じて不正機能等が埋め込まれた製品を購入するリスクも高まっている。こうした中で、基幹インフラ役務の安定的な提供を妨害しようとする我が国の外部にある主体が、基幹インフラ事業者への設備の供給者や設備の維持管理等の受託者に影響を及ぼすことができる場合、例えば、設備導入時やソフトウェアアップデート時に不正機能を埋め込むことや、設備の脆弱性情報を把握すること等が可能であり、こういった地位等を利用して、我が国の外部から基幹インフラ事業に対する妨害行為が行われるおそれが高まっている。

一方で、我が国の基幹インフラ事業を規律する既存の業法等には、役務の安定

的提供義務又は設備の技術基準適合義務といった規定はあるものの、我が国の外部から行われる妨害行為を未然に防止するための規定を備えておらず⁴、そのため、現行制度においては、設備の導入や維持管理等の委託といった通常の経済活動に起因するリスクに的確に対応することはできない。

こうした状況の中、基幹インフラの安全性・信頼性を確保することは、我が国の経済安全保障上も重要な課題であるとの認識のもと、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（令和3年6月18日閣議決定）において、「基幹的なインフラ産業について、経済安全保障の観点も踏まえつつ、インフラ機能の維持等に関する安全性・信頼性を確保するため、機器・システムの利用や業務提携・委託等を通じたリスクへ対処するための所要の措置を講ずるべく検討を進める」との方針を決定した。

また、これまで政府は、サイバーセキュリティ対策推進会議における議論を踏まえ、「IT調達に係る国等の物品等又は役務の調達方針及び調達手続に関する申合せ」（平成30年12月10日公表、令和3年9月1日最終改正）を策定し、国の行政機関等は同申合せに基づき、設備の調達や維持管理等の委託に関し、サプライチェーンリスクへの対応を含めた、サイバーセキュリティを確保するための取組を推進している。

上述の「経済財政運営と改革の基本方針 2021」における決定は、こうしたサプライチェーンリスクへの対応をはじめとするサイバーセキュリティの確保など、インフラ機能の安全性・信頼性を確保するための取組を、民間事業者、特に基幹インフラ事業を担うそれぞれの事業者も行うことが、国家及び国民の安全に資するという考えに基づくものとなっている。

2 政策対応の基本的な考え方

⁴ 分野別検討会合においては、「日本はこれまでの新自由主義的な潮流の中で、安保を考慮せずに規制改革を進めてきたことから、外為法を除き、既存の経済分野の多くの法律に安全保障の観点が含まれていない。」といった意見もあった。

(1) 新しい制度の必要性

今や、DX の進展に伴い、基幹インフラ事業を含む、あらゆる経済活動の領域がサイバー攻撃の対象となっている。また、基幹インフラ事業者が利用する ICT 機器が高度化するとともに、サプライチェーンが複雑化、グローバル化しており、それだけサプライチェーンの過程で設備に不正機能が埋め込まれるなど、基幹インフラ事業者が利用する設備を取り巻くリスクが高まっている。

基幹インフラ事業は、国民生活や経済活動の基盤となる役務を提供するものであり、その安定的な提供を確保することは我が国の重要な課題である。そのためには、基幹インフラ事業者の自助努力による取組も当然に必要であるが、インフラ事業者に営業の許可等を与え、規制・監督を行うことを通じて、インフラ事業者の業務の適切性や国民への役務の安定的提供の確保に責任を負う政府としても、インフラ事業者による設備の導入や当該設備の維持管理等の委託の実態を把握し、安全性・信頼性を確保するための対応を行うことが必要となる。

基幹インフラ事業者にとって、経済効率性の観点から、利用する設備を他の事業者から調達したり、当該設備の維持管理等を他の事業者に委託したりすることは当然であり、業法による規律も、事前規制から、問題が生じた場合の業務改善命令等の事後規制に軸足を移してきた。

しかし、設備の高度化・ソフトウェア化が進展する中、リスクのある事業者からひとたび設備を導入した場合、当該事業者が当初より不正機能を組み込む、事後的に発見した脆弱性を速やかに通知・対策せずに放置する、ソフトウェアアップデート時に不正機能を埋め込むといった行為が行われたとしても、これを基幹インフラ事業者が検知することは容易ではなく、設備導入後にリスクを排除することは困難となりつつある。また、不正機能等により基幹インフラ機能に支障が生じた場合には、基幹インフラ事業者にとって、設備の利用中止や交換には多大な費用と時間を要することとなる上、対応がとられるまでの間、基幹インフラ役務の安定的な提供が損なわれ、国家及び国民の安全に取り返しのつかない影響が生じ得ることになる。

このような被害の発生を未然に防止するためには、多層防御の考え方に立ち⁵、引き続きサイバーセキュリティ対策を推進するとともに、設備の導入が行われる前にリスクを把握・排除する必要がある。

具体的には、基幹インフラ役務の安定的な提供を確保するため、基幹インフラ事業者が利用する設備のうち、役務の安定的な提供に大きな影響を及ぼす重要な設備の導入や当該設備の維持管理等に係る重要な委託（以下「設備の導入等」という。）について、サプライチェーンリスクも含めて政府が正しく実態とリスクを事前に把握・調査し、外部からの妨害に係るリスクが大きいと認められる場合には、設備の導入等が行われる前に必要な措置を講じ、妨害行為を未然に防止することができる実効的な仕組みを構築する必要がある。

その際、基幹インフラには様々な事業が存在し、その上、基幹インフラを提供する事業者は多様であり、事業者が個別に対応するだけでは非効率であるため、政府が指針等の形で基幹インフラ役務の安定的な提供の確保に関する基本的な考え方を示し、我が国として本制度に基づく措置を全体として整合性が取れた形で分野横断的に対応する必要がある。

こうした枠組みは、新しい立法措置なくして実現し得ない。立法措置によって政府の対応を分かりやすい形で示すことによって、事業者にとっての予見可能性が向上し、結果として個別の事業者における適切な取組が促されるものと考えられる。

今回提言する新たな枠組みは、国民生活や経済活動の基盤である基幹インフラ役務の安定的提供の確保を目的とするものであるが、本枠組みによって基幹インフラ事業者が保有する重要な情報の適切な管理にも寄与するものと考えられる。一方で、サイバー攻撃等の脅威にさらされているのは基幹インフラ事業者

⁵ 有識者会議においては、サイバー攻撃のリスクに対処するためには、1つの防衛手段では全く足りず、多層防御を行うことによりサイバー攻撃を防ぐという考えがあり、安全保障の観点から十分な対応を行うため、事前・事中・事後においても対応を図る必要があるといった意見があった。

に限られるものではないため、サイバーセキュリティ対策等について引き続き検討する必要がある。

(2) 経済活動の自由との関係

国家及び国民の安全は、事業者が市場原理に基づいて経済活動を行う際の前提となるものである。その前提を確立するためには、経済安全保障の観点から、基幹インフラの安全性・信頼性を確保するための取組を推進していく必要がある。

一方、インフラ事業者による設備及びその調達先の選定や、維持管理等の委託については、原則、私的自治の原則のもと当該事業者の経済活動の自由として、自らの経営判断において行われるものである。

新たな枠組みを検討するにあたっては、規制によって事業者の経済活動を過度に制約しないよう配慮することが重要であり、規制によって達成しようとする国家及び国民の安全と、事業者の経済活動の自由とのバランスが取れた制度とすることが必要である。

(3) 国際ルールとの関係

一般的に、経済活動のグローバル化が進展する中、国内外問わず適切な価格で高品質の設備やサービスを取り入れることは、基本的には我が国の国民生活・経済活動の向上や国民の利便性の向上に資するものとして歓迎すべきである。

今回の政策目的は、あくまで我が国の基幹インフラ事業者が利用する重要な設備が、我が国の外部からの妨害行為の手段として利用され、それにより基幹インフラ役務の安定的な提供が損なわれるおそれに対応するものである。そのような観点から、今回の提言で政府に検討を求める制度は、外国製の設備の利用又は外国企業からの調達と自国製の設備の利用又は自国企業からの調達との間で同等の規制が及ぶものであり、内外無差別の制度となっている。政府において具体的に制度を設計・運用していく際には、我が国が締結している国際約束との整

合性に留意する必要がある。

このため、新たな制度において、我が国の基幹インフラ事業者が利用する設備を供給する事業者や、当該設備の維持管理等を受託する事業者の国籍のみをもって差別的な取り扱いをすることは適切ではない⁶。また、専ら外国資本等のみを対象とする制度を設ければ、WTO 協定等の国際ルールにも抵触するおそれがあるため、これも適切ではない。

3 新しい立法措置の基本的な枠組み

(1) 制度の対象

① 基本的な考え方

制度の設計にあたっては、2 (2) に記載のとおり「規制によって達成しようとする国家及び国民の安全と、事業者の経済活動の自由とのバランスが取れた制度とすることが必要」であることから、事業者の経済活動が過度に制限されないことがないよう、基幹インフラの安全性・信頼性を確保するという目的に即した必要最小限の規制とすべきである。

上述のとおり、設備の導入等が行われる前にリスクを排除するため、基幹インフラ事業者は、設備の導入等の前に計画を届出し、審査期間中は、当該導入等に係る計画を実施できないといった事前規制を課すべきであるが、このような規制は、事業活動に対する強い制約となることから、規制対象となる事業、事業者、設備のそれぞれについて、「国家及び国民の安全」に与える影響に鑑み真に必要なものに限定することが求められる。

一方で、今後の技術の進展や産業構造等の変化により、国家及び国民の安全を確保するために役務の安定的な提供の確保が必要となる事業や事業者、役務の

⁶ 我が国の法律に基づいて設立された国内法人であっても、実質的な所有者や支配者が日本人ではないケースもある。

提供に重要な役割を果たす設備などが変化していくことも想定される。このため、技術の進展や産業構造等の変化を踏まえて、規制対象が適切なものとなるよう見直していくことも必要である。

② 対象とする事業

国民生活や経済活動の基盤となるインフラ事業の中でも、インフラ役務の安定的な提供に支障が生じた場合に、①国民の生存に支障をきたす事業で代替可能性がないもの、又は②国民生活若しくは経済活動に広範囲又は大規模な混乱等が生じ得る事業を対象とするべきである⁷。具体的な分野としてエネルギー、水道、情報通信、金融、運輸、郵便が想定される。

これらの分野においては具体的な事業の種類は細分化されており、その中には業法において役務の安定的な提供の確保を目的とする規制の対象とされている事業もあれば、規制緩和の大きな流れの中で、同分野の他の事業と比べて軽い規制をかけ、事業者の自由な参入退出を許容している事業も存在している。今回の制度の趣旨及び規制対象を限定する必要性に鑑みれば、役務の安定的な提供に支障が生じた場合に国家及び国民の安全が損なわれる事態が生じるおそれがある事業として、既に業法等において役務の安定的な提供の確保のための規制の対象とされている事業を規制対象とすべきであると考えられるが、各分野における事業単位での実態を踏まえ、それぞれの分野の中で実際にどのような事業を対象とするか、個別に検討する必要がある。

③ 対象とする事業者

今回の制度の規制対象を必要最小限にする観点から、その事業者の提供する役務の安定的な提供に支障が生じた場合に国民生活又は経済活動に多大な影響を及ぼす者に限り、規制の対象とする必要がある。

⁷ なお、これらに該当する場合であっても、対象とする事業者や設備が想定されない場合は、対象事業とはならない。

規制対象となる基幹インフラ事業を行う事業者の数、規模、地理的分散等の市場構造や設備の利用実態、役務の安定的な提供に支障が生じた場合に国民生活又は経済活動に及ぼす影響の程度は、事業ごとに異なる。したがって、事業の実態に即し、事業者間の公平性や事業者にとっての予見可能性を確保しつつ、必要な対象に限定して規制を課すためには、基幹インフラ事業の区分に応じ、事前に明確な基準を定めた上で、対象となる事業者の指定を行うべきである。

具体的な事業ごとの指定基準は、利用者の数や国内市場におけるシェア等の基幹インフラ事業を行う者としての事業規模や、地理的事情⁸や事業の内容の特殊性を含む基幹インフラ事業を行う者としての代替可能性を考慮することが考えられる。

また、中小規模の事業者については、役務の安定的な提供に支障が生じた場合に与える国民生活又は経済活動への影響が限定的である一方、規制への対応が相対的に大きな負担となると考えられることから、規制の対象とするべきかについては慎重な検討が必要である。

④ 対象とする設備

基幹インフラ事業者がその事業のために使用する設備は、事業の中心的なシステムから、事務所等で用いられる端末に至るまで様々なものがあり、また、一つのシステムを見ても、その構成要素は設備、機器、装置といった有体物からそれらに係るプログラムまで多岐にわたる。

規制対象事業者を限定的に指定したとしても、仮に、その事業者が利用する設備を全て規制の対象とすると、基幹インフラ役務の安定的な提供の確保という目的に比して過剰な規制となるとともに、事業者の届出や審査への対応に係る負担が膨大なものとなり、また、行政側が審査等の対応を行うリソースに鑑みても、実効性のある制度とはならない。このため、規制の対象設備を限定する必要

⁸ 特に、電気等の国民の生存にとって重要なインフラについては、一定地域において他の事業又は他の事業者による代替可能性があるか等の事情にも配慮する必要がある。

がある。

具体的には、基幹インフラ事業の中心的なシステムを構成しており、その機能が停止又は低下した場合には、基幹インフラ役務の安定的な提供に大きな影響がある重要な設備などを対象とすることが考えられる。

この基幹インフラ役務の安定的な提供に大きな影響を及ぼす重要な設備の中には、基幹インフラ事業において役務の安定的な提供に直結するような情報を扱うシステム⁹も対象に含まれるものと考えられる。

基幹インフラ事業に必要なシステムの構成・内容等や、そのシステムが停止等した場合に役務の安定的な提供に及ぼす影響の程度は事業によって異なり、また、技術革新の進展等によっても変化するものである。従って、規制対象設備の範囲を決める際には事業者の意見もよく聴くことにより事業の実態を踏まえる必要があり、また、事業単位での実態や環境の変化を踏まえ機動的に調整できる仕組みとしておくことが適当である。

⑤ 業務委託の取扱い

設備を利用した外部からの妨害行為は、設備導入時に不正機能等を組み込む方法のみならず、当該設備の維持管理等の受託者を通じて行われるケースも想定される。このため、制度の対象としては、重要な設備の導入そのものに加えて、当該設備の重要な維持管理等の委託も含めるべきである。

⑥ その他留意点

重要な設備について、他の事業者が提供するデータセンターやクラウドサービス上に仮想システムを構築し、利用する場合もある。このような場合、そのシステムが有する機能次第では、システムが停止等した場合に基幹インフラ役務

⁹ 例えば、オペレーション情報や重要施設のセキュリティ情報、銀行の預金情報等を扱うシステムが考えられる。

の安定的な提供に大きな影響を及ぼすことが想定されるため、データセンターやクラウドサービス上にシステムを構築して基幹インフラ役務の提供に利用する場合についても、重要な設備の導入として、その導入等の計画について、審査の対象に含めるべきである。

(2) 事前審査スキーム

① 審査に必要な情報

基幹インフラ事業者における設備の導入等のリスクを審査して、問題がある設備の導入等を未然に防ぐためには、政府がその内容を事前に把握する制度が必要である。

その上で、導入等を行う重要な設備が、我が国の外部から行われる基幹インフラ役務の安定的な提供を妨害する行為に使用されるおそれがあるかどうかを判断するためには、当該設備の機能や委託の内容等に係る基本的な情報に加えて、例えば、当該設備の供給者や委託先の事業者に関する情報、さらに、当該設備の構成部品で外部からの妨害行為に使用されるおそれがあるものに関するサプライチェーンや再委託先に関する情報も必要になると考えられる。

但し、設備のサプライチェーンや、維持管理等の再委託先等について、基幹インフラ事業者がそれらの全体像を把握することが実際には困難な場合もあることを踏まえ、届出の対象をリスクの審査に必要なかつ現実的に運用可能な範囲に限定することができるよう、事業ごとの実態や事業者の負担にも留意して制度を検討すべきである。また、事前届出のみでは審査に必要な情報を全て入手することが困難な場合であっても、政府が審査に必要な情報を入手できるよう、基幹インフラ事業者や重要設備の供給又は当該設備の維持管理等の委託に関わる事業者に対して、追加的に報告や資料を求めることを可能とする仕組みが必要と考えられる。

② 情報を把握するための仕組み

政府が前記の情報を把握し、適切に対応するためには、基幹インフラ事業者から設備の導入等に関する計画が事前に届出される必要がある。

但し、事業者の届出に係る負担を緩和するため、例えば、事業計画に基づき一連のものとして整備する複数の同様な重要設備の導入に関する計画を一括して届け出ることを可能とする、あるいは、政府における DX の取組との整合性を考慮するなど、届出の内容や方法について、事業者の負担にも配慮したものとするべきである。さらに、事業者が届け出るべき内容を明確にするため、あらかじめ所定の様式を定めておくことが適当である。また、事業者にとって、設備の導入等を検討する段階で早めに政府に届出を行い、審査を受ける方が、計画的な事業運営や事業の予見可能性の観点から望ましい場合があると考えられることから、事業者が届出事項として計画に記載すべき内容が確定した段階から届出を行うことができるようにするなど、政府において事業者の負担に配慮した制度運用の在り方を検討するべきである。

また、インフラ事業の設備に係る機微にわたる情報を、届出を受ける政府が保有することになるため、政府における適切な情報管理も必要である。

③ 審査

設備の導入等を通じて、当該設備が基幹インフラ役務の安定的な提供に対する我が国の外部からの妨害行為に利用されるおそれが大きいと認められる場合には、その妨害を防止するための措置を講じる必要がある。

近年の国際情勢の複雑化や急速な社会経済構造の変化を踏まえると、基幹インフラ事業に対する我が国外部からの妨害行為の態様は予断できない。また、基幹インフラ事業の形態、設備等の種類や構成は多様であることから、リスクのある設備等の類型を予め網羅的かつ詳細に明らかにしておくことには一定の限界があることも事実である。しかしながら、事業者の予見可能性の確保の観点からは、国が審査を行う際の考え方や考慮要素をできる限り明確に定め、分野横断的

に整合性が取れた形で運用されるべきである¹⁰。

基幹インフラ事業者や設備の供給者等の経済活動が委縮しないよう、今後制度の詳細を設計する段階においては、基幹インフラ事業及び事業者の実態をよく把握し、その実態に即した制度内容とすることに加え、制度の運用に当たっては、事業者に対する丁寧な制度内容の説明や情報提供を行い、更に、政府が規制対象となるインフラ事業者からの相談を事前に受け付ける仕組みを設けるべきである。

政府としてはこれらの審査や事前相談等を円滑かつ適切に行うため、関係行政機関の協力・連携を含め、必要な体制整備を行う必要がある。

④ 勧告・命令

審査の結果、導入予定の設備が外部からの妨害行為の手段として使用されるおそれ大きいと認められる場合、政府は、当該基幹インフラ事業者に対し、導入等の計画を変更・中止する又はリスク低減措置を講じる等の措置をとることを勧告する必要があると考えられる。

また、勧告を受けた事業者が、勧告に係る措置をとらなかった場合には、その者に対し必要な措置をとることを命令することを可能とし、外部からの妨害行為の防止のための措置が確実に講じられることを制度的に担保する必要がある。

また、国際情勢の急激な変化や外交上の懸案の発生等の事態に起因して、それまで予測し得なかった妨害のおそれが高まるような場合などについては、重要設備の導入後、または、当該設備の維持管理等の委託の開始後に、政府が基幹インフラ事業者に対し事後的に勧告等を行う必要が生じ得るため、勧告・命令は、

¹⁰ 分野別検討会合においては、「勧告・命令の発動要件を細かく定めておくことは困難」である一方、「我が国の外部にある主体が我が国の安全保障の脅威となる行為を行う意図を有している場合であって、かつ、設備の供給者等がその主体から強い影響を受けるということがある程度わかっている場合」に勧告等を行うことが考えられるといった意見もあった。

事後的にも発動可能な仕組みとするべきである。但し、事業者への影響が大きい事後的な措置の発動は極めて限定的な場面に限られるべきであり、また、勧告等を事後的に行う場合には、事業者の負担に留意した内容とすべきである。

⑤ 審査期間

届出された重要設備が妨害行為の手段として実際に利用されることを防ぐためには、届出後、事業所管省庁が審査を行う期間中は、基幹インフラ事業者は届出を行った設備の導入等を開始できないこととする必要がある（不作為期間）が、事業者の負担に鑑み、この期間を長期のものとすることは避けることが望ましい。また、審査の過程で、届出された設備が妨害行為の手段として利用されるおそれがないと判断された場合は、この期間を短縮することも考えるべきである。

一方、審査に必要な情報の追加的な取得等、審査のために必要がある場合には、一定の間は審査期間を延長できる仕組みとする必要がある。

対内直接投資について「国の安全の確保」等の観点から審査する「外国為替及び外国貿易法」（昭和 24 年法律第 228 号）においては、審査期間を原則 30 日とした上で、通常最大 4 か月まで延長すること、さらには短縮することが可能とされている。

不作為期間の検討に当たっては、審査に必要な時間を確保する一方で、基幹インフラ事業者の予見可能性を確保しつつ、事業活動に対する制約を最小限とするため、法律で審査期間の上限や短縮等の手続を定めた「外国為替及び外国貿易法」を参考にすることが適当である。

（3）変更届出等

設備の導入等に関する計画の届出後に、基幹インフラ事業者が、導入しようとする設備の部品、導入時期や委託期間を変更する場合なども想定されるが、このような場合についても、政府においてリスクの排除に必要な情報を把握する必要があることから、政府に対する変更内容の届出等に関する手続も検討が必要

である。

その際、日々の部品等の変更やソフトウェアのアップデートのような、軽微な変更まで届出の対象とすると届出の量が膨大となり、事業者の負担が重く、規制の実効性が担保されないこともありえる。また、災害時等に緊急で設備を導入しなければ役務の安定的な提供が損なわれる場合など、事前審査を受けることが困難な場合も想定される。これらのことから、変更の重要性や緊急性によっては届出を免除ないし、事後の届出を可能とすることも検討するべきである。

(4) 報告徴収等

基幹インフラ事業を行う者の中から、規制対象事業者の指定を行う際には、それぞれの事業者の事業の規模や内容を正確に把握する必要がある。政府が適切に対象事業者の指定を行うことができるよう、基幹インフラ事業を行う者から情報の提出を求めることができる権限が必要となる。

また、審査や勧告・命令発出の可否を検討する際、対象設備の状態等や届出のあった事項の真偽を確認する必要がある場面、あるいは、事業者間の守秘義務との関係で基幹インフラ事業者がすべての届出事項を把握することが困難な場面も想定され得ることから、政府からインフラ事業者や重要設備の供給又は当該設備の維持管理等の委託に関わる事業者に対して、報告徴収等を行うための権限を設ける必要もある。

但し、こうした権限を発動するのは、本制度の目的を達成するために必要な範囲に限るべきである。

(5) 施行時期・遡及適用

今回の規制の対象となり得る重要な設備の導入については、通常数年単位の期間をかけて検討、開発、製造等が行われることから、規制の施行に当たって事業者の調達等に急な変更が生じる等の混乱を回避するため、制度の施行までの期間を十分に設ける必要がある。併せて、経過措置についても検討が必要である。

また、制度施行時点で既に導入済の重要な設備や委託済みの当該設備の維持管理等について、審査の対象とすることも考えられるが、事業者への影響や負担が甚大であること、設備については導入後にサプライチェーンを把握することが困難な可能性があること等の事情を踏まえ、遡及適用を行うことは、規制の実行可能性や事業者負担に鑑み慎重に判断すべきである。

IV 官民技術協力

1 現状・課題

産業基盤のデジタル化・高度化に伴い、安全保障にも影響し得る技術革新が進化した結果、科学技術・イノベーションは激化する国家間の覇権争いの中核になっている¹¹。主要国は、感染症の世界的流行、大規模サイバー攻撃、自然災害等も含めた国家及び国民の安全を損なう事態を生じさせるような安全保障上の脅威等への有効な対応策として、先端技術の研究開発・活用を強力に推進しており、鍵となる技術を把握するため、様々な組織を活用し情報収集・分析を実施している¹²。同時に、各国の安全保障分野を含めた関心は先端技術にシフトし、技術流出問題が顕在化、各国とも対策を強化している。

主要国においては、市場経済のメカニズムのみに委ねては投資が不十分となりがちな先端技術について、国としての優位性を維持・確保するためにその研究開発を行う大型プロジェクトが順次立ち上げられている。各国において官民協力によりハイリスク研究を推進するスキームの導入が進んでいる¹³。

従来、国民生活や経済活動において重要となる先端技術は、国の機関や一部の大企業等が主体となり開発し、コンピューティング・インターネット・GPS など、その成果が広く社会・経済に活用されてきた。こうした国民生活や経済活動にお

¹¹ 「第6期科学技術・イノベーション基本計画」(令和3年3月26日閣議決定)参照。

¹² 米国では、全米科学アカデミー・米国科学振興協会・RAND研究所など様々なシンクタンクが高度な科学技術の知見に基づく調査・分析・研究活動を自律的かつ積極的に行い、政府の意思決定に大きく貢献・寄与している。

¹³ 例えばドイツでは、連邦教育研究省と連邦経済エネルギー省の共同出資法人として、飛躍的イノベーション機構(SPRIN-D)が2019年に創設され、テーマオープン・ハイリスク・柔軟性・失敗許容を特徴とする資金提供を目指している。英国では、2021年、ハイリスクな研究開発を実施するための独立機関として、高等研究発明局(ARIA)の創設が発表され、ハイリスク研究への特化、独立性、プログラムマネジャーの強力な権限、財務・運営の自由度が特徴とされている。米国においても、バイデン大統領が気候高等研究計画局(ARPA-C)等の創設を表明している。

いて重要となる先端技術については、AI や量子などの現在急速に進展しつつある新興技術にその対象が拡大しており、今後も、たとえば2020年代にはハイパースケールのコンピューティングの能力の向上により、様々な分野の技術が不連続的に発展するとの指摘もある等、その開発にあたっては予断を許さない状況にある。

こうした中、AI や量子などの研究開発は、アカデミアやスタートアップ企業を含め多様な主体がボトムアップで推進し、その中で、政府が積極的に官民協力の推進体制を構築している¹⁴。さらに、米国等では、従来、国が主導してきた宇宙分野等の技術について、政府機関からの職員の派遣、情報の提供、施設の供与等を通じてスタートアップ企業を育て、技術移転を促進している例¹⁵や、研究都市形成の事例も見られる。

我が国でも、従来は大企業が基礎研究も含めた先端技術の研究開発を担っていたが、近年の企業における研究開発はより実用化に重点が置かれており、研究機関やアカデミアが産み出したイノベーションの種を社会実装につなげるメカニズムの必要性が指摘されている。

従来、研究開発段階に応じて、文部科学省、経済産業省などがそれぞれ研究開発を推進してきており、近年では、総合科学技術・イノベーション会議の下、府省横断で基礎から出口（実用化・事業化）までを見据えた一気通貫の研究開発によりイノベーション創出を推進する「戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）」や、挑戦的な研究開発を推進する「革新的研究開発推進プログラム（ImPACT）」、「ムーンショット型研究開発制度」等を実施してきたが、先端技術

¹⁴ 例えば、米国国防総省等では、防衛産業以外のプロジェクト参画を促すため、技術成熟度が中高段階の案件を中心に官民協力コンソーシアムを形成しており、コロナ禍においても、国防総省・保健福祉省・国土安全保障省がコンソーシアムを形成し、新型コロナウイルスワクチン等の開発を推進した。

¹⁵ 米国では NASA をはじめとした一部政府機関に柔軟な研究開発契約を締結する権限（OTA: Other Transaction Authority）が付与されており、民間企業への情報提供やスタートアップ企業・大学を含むコンソーシアムの形成など、官民協力を促す取組がおこなわれている。

に対し、潜在的な社会実装の担い手として想定される関係省庁等が伴走支援し、研究開発を進める枠組みには、まだ課題が残されているとの評価もある¹⁶。加えて、英国の高等研究発明局（ARIA）を筆頭に、米国のみならず諸外国においてもこうしたハイリスク研究への資金配分を行う新たな機関の創設が進む中、我が国の資金配分機関等に求められる役割も益々増加している。

また、先端技術の研究開発を効果的に推進するための官民協力については、イノベーション創出を担う SIP 等において一定の実績が得られているが、政府機関が多様な主体に対して円滑な情報共有を行うに際する保全措置などの法的枠組みは存在しない。

さらに、高度な科学技術の知見に基づく調査・分析・研究活動が自律的かつ積極的に行われ、政府の意思決定に貢献・寄与するシンクタンクの仕組みについて、統合イノベーション戦略推進会議決定¹⁷に基づき、有識者会議¹⁸での議論を経て、令和3年4月に報告書¹⁹が公表されている。現在、令和5年度を目途とした本格的なシンクタンクの立ち上げに向けて、令和3年度から4年度にかけてシンクタンク機能の委託事業が実施されているところであり、令和3年度は国内外の技術の研究開発や社会経済ニーズの動向の調査・分析の試行的な取組に着手してきているところであるが、技術等の動向等が常に変化し続ける中で、継続的に調査・分析を実施する仕組みについては、今後の課題となっている。

こうした現状認識の下、「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（令和3年6月18日閣議決定）において、「我が国の経済安全保障の強化推進のための先端的な重要技術に係る研究開発力を強化するとともに、サプライチェーン上の重

¹⁶ 内閣府科学技術・イノベーション推進事務局「次期 SIP の制度設計の方向性について」（令和3年11月25日）

¹⁷ 「『安全・安心』の実現に向けた科学技術・イノベーションの方向性」（令和2年1月統合イノベーション戦略推進会議決定）

¹⁸ イノベーション政策強化推進のための有識者会議「安全・安心」

¹⁹ イノベーション政策強化推進のための有識者会議「安全・安心」「国及び国民の安全・安心の確保に向けた科学技術の活用に必要なシンクタンク機能に関する検討結果報告書」（令和3年4月）

要技術・物資の生産・供給能力など戦略的な産業基盤を国内に確保するため、主要国の動向も念頭に、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を検討し、早期の構築を目指す。」とされた。

その上で、新しい資本主義実現会議の緊急提言²⁰を経て、経済対策²¹・令和3年度補正予算において、「経済安全保障強化に向けて新たな枠組・取組が進展していく中で5,000億円規模とすることを目指し、本年中に活動を開始するシンクタンク機能も活用しながら、新たに実用化に向けた強力な支援を開始する」として、経済安全保障重要技術育成プログラム（令和3年度補正予算として2,500億円）が措置されるに至った。

2 政策対応の方向性

先端的な重要技術の研究開発とその成果の適切な活用は、中・長期的に我が国が国際社会において確固たる地位を確保し続ける上で不可欠な要素であり、諸外国と伍する形で研究開発を進めるための制度を整備することが必要である。

このため、研究開発基本指針の策定や経済安全保障重要技術育成プログラムなどによる資金支援等に加え、関係省庁等が伴走支援を行えるよう有用な情報を安心して相互に情報共有・意見交換できる枠組みが必要である。

²⁰ 新しい資本主義実現会議「緊急提言～未来を切り拓く「新しい資本主義」とその起動に向けて～」(令和3年11月8日)。「戦略技術・物資の特定、技術の育成、技術流出の防止等に向けた取組の推進」として、「本年中にシンクタンク機能の活動を開始し、重要技術の特定に資する調査分析を行う。人工知能や量子など、先端的な重要技術を迅速かつ機動的に育てるため、国が経済安全保障上のニーズに基づき、研究開発のビジョンを設定した上で、その実現に必要な研究開発を複数年度にわたって支援する枠組みを設ける。」とされている。

²¹ 「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」(令和3年11月19日閣議決定)。「我が国の技術的優位性を確保・維持するため、先端的な重要技術に係る研究開発や実用化を支援する。特に、経済安全保障強化に向けて新たな枠組・取組が進展していく中で5,000億円規模とすることを目指し、本年中に活動を開始するシンクタンク機能も活用しながら、新たに実用化に向けた強力な支援を開始する。これらの経済安全保障上の課題に対し、基金を造成・活用し、中長期的視点で取り組む。」とされている。

また、政府の意思決定に寄与する調査分析機能等を確保することが必要であり、当該機能を担うシンクタンクを法的に位置付け、高度な人材の確保・育成等の長期的視点からの継続的な実施を可能とするべきである。

3 新しい立法措置の基本的な枠組み

(1) 先端的な重要技術に係る研究開発基本指針の策定・資金支援

① 政府による指針の策定と支援

政府は、先端的な重要技術の研究開発を促進し、その成果の適切な活用を図るため、研究者等への必要な情報の提供、資金の確保、人材の養成及び資質の向上などの支援策に係る基本指針を策定し、同指針に基づき所要の措置を講ずるよう努めるべきである。特に、先端的な重要技術の研究開発に当たっては、各分野の研究開発やその社会実装を担う関係行政機関が連携し、政府として一体的に取り組むことがより一層求められることから、政府全体としての統一的な基本指針を定め、関係機関に示すことが不可欠と言えよう。

また、上記研究開発については強力で柔軟な支援を継続的に担保することが必要であり、特に経済安全保障重要技術育成プログラムを先端的な重要技術の研究開発の促進及びその成果の適切な活用を目的とするものとして指定を受けるよう法律上に位置付け、その執行に際しては、後述の協議会を活用し、政府などによる積極的な伴走支援を行うべきである。

② 支援対象となる先端的な重要技術

宇宙・海洋・量子・AI・バイオ等の分野における先端的な重要技術の研究開発と成果の活用は、中・長期的に我が国が国際社会において確固たる地位を確保し続ける上で不可欠な要素である。

一方、こうした先端的な重要技術は、万が一、技術そのものや当該技術の研究

開発に用いられる中核的情報が外部に流出した場合、外部により不当に利用されたり、外部依存により当該技術を用いた物資やサービスを安定的に利用できなくなったりすることにより、国家及び国民の安全を損なう事態を生じさせる場合があることから、本制度の枠組みを用いて重点的に守り育てることが必要である。

我が国の技術的な優位性を高めて不可欠性につなげていくためには、研究の基盤を強化することはもちろんのこと、さらに、分野を選び集中投資することが必要となるが、重点的に支援すべき具体的な技術の絞り込みに際しては、専門家の知見やシンクタンク機能も活用しつつ、我が国の技術的強み、諸外国の研究開発状況、社会実装に関する公的分野及び民生分野でのニーズ情報等を考慮し、我が国の技術の優位性、ひいては不可欠性を確保することにつながるかを十分に検証することが必要である。その際、重点的に守り育てることが必要な先端的な重要技術の特性に鑑みつつ、効果的な研究開発の推進に向けて、自前主義に陥ることがないように、国際的かつ戦略的な技術協力も促進すべきである。

特に、経済安全保障重要技術育成プログラムの制度設計に際しては、先端的な重要技術の多義性を踏まえ、関係省庁と十分に連携し、その知見も取り込みつつ検討を行うべきであるが、個別省庁のニーズのみに基づく研究開発を実施するのではなく、公的分野及び民生分野でのニーズ情報等を取り込みつつも、あくまで先端的な重要技術について、我が国の技術の優位性、ひいては不可欠性を確保する観点から支援対象の選定等を進めるべきである。

さらに、宇宙基本計画²²や量子技術イノベーション戦略²³などの個別分野における研究開発の促進及びその成果の適切な活用に関連する各種行政計画との整合性を確保することも必要である。

なお、重点的に支援すべき具体的な技術は、研究開発の状況や内外の社会経済

²² 「宇宙基本計画」（令和2年6月30日閣議決定）

²³ 「量子技術イノベーション戦略（最終報告）」（令和2年1月21日統合イノベーション戦略推進会議）

情勢により変わり得るものであり、シンクタンクでの調査研究も踏まえつつ、不断の見直しを怠るべきではない。

(2) 協議会設置による官民伴走支援

① 産学官による伴走支援の必要性

先端的な重要技術の研究開発に当たっては、研究開発に有用な情報の提供²⁴のほか、必要な規制緩和の検討、国際標準化の支援など、潜在的な社会実装の担い手として想定される関係省庁や民間企業による、省庁や産学官の枠を超えた伴走支援が有効である。

このため、個別の研究開発プロジェクトごとに、こうした関係者による緊密な協力を支えるための協議の枠組みを法的に設けることとし、そのパートナーシップの枠組み（協議会）において、社会実装のイメージや研究開発の進め方を共有するとともに、技術流出対策を講じるべき対象範囲等やオープン・クローズ戦略を、参加者が納得して決めることが望ましい。

② 協議会の設置

伴走支援が必要であると認められる先端的な重要技術の研究開発等を所管する省庁は、当該研究開発等により行われる先端的な重要技術の研究開発の促進及びその成果の適切な活用を図るため、その研究開発等を行う者を代表する者の同意を得て、幅広い関係省庁を巻き込みつつ、協議会を組織できるようにするべきである。

²⁴ 具体的な社会実装イメージ、政府が実施してきた研究の成果、サンプリングデータ、サイバーセキュリティのインシデント・脆弱性情報、非公開とされた契約情報、国民の安全・安心に係る政府機関の態勢に係る情報等が想定されるが、研究開発の具体的内容に応じて異なることから、どのような情報が提供されるべきか、協議会において十分に議論されることが必要である。

協議会の構成員としては、研究開発プロジェクトを所管する省庁・資金配分機関や研究代表者のほか、潜在的な社会実装の担い手として想定される関係省庁や民間企業、研究開発の従事者、シンクタンクなどが想定されるが、当事者の同意を前提に、必要に応じて柔軟に構成員を増やすことを可能とすべきである。また、各省庁が協議会を組織する際は、次世代の社会変革を導く若手の研究者・技術者等が参画できるよう留意するとともに、政府として先端的な重要技術に関する横断的な観点を確保できるようにすべきである。

協議会の設置方式は、研究開発プロジェクト単位を基本としつつも、各分野の実態に応じて柔軟に対応することを可能とすべきであり、また、各協議会において必要な事項は、その設置の趣旨を踏まえ、各協議会が自ら定めるべきである。また、経済安全保障重要技術育成プログラムについては、プログラムの趣旨を踏まえ協議会を必置とするべきである。

③ 協議会の具体的な機能

協議会においては、①研究開発に有用な情報の収集等に関する事項、②研究開発の効果的な促進方策に関する事項、③研究開発の内容及び成果の取扱いに関する事項、④研究開発に関する情報の適正な管理に関する事項などについて、参加者により協議することとし、参加者は、その協議結果に基づき、必要な取組を行うこととするべきである。

また、社会実装に際しては、これらを担うニーズ省庁や民間部門が積極的に牽引するべきである。先端的な重要技術は、先端性の高さが故に技術成熟度が実用化段階に至っていないことが十分に想定されるため、科学技術の多義性から、その具体的用途については、特定の分野に限定することなく、幅広い分野での社会実装の可能性を協議会等の場において検討すべきである。

さらに、協議会は、必要に応じて、後述の調査研究機関（シンクタンク）や参加者に対して、資料の提供等を求めることができるようにするべきであり、これらの者は先端的な重要技術の研究開発の促進及びその成果の適切な活用を図る協議会の趣旨に照らし適切に協力に応じることが期待される。

併せて、協議会においては、上述のように研究開発に有用な情報の提供のほか、必要な規制緩和や国際標準化の検討を行うことを視野に入れるべきである。

④ 協議会における情報管理の取組

協議会は、潜在的な社会実装の担い手として想定される関係省庁や民間企業による、省庁や産学官の枠を超えた伴走支援を目的とするものであり、参加者間で機微な情報も含む有用な情報の交換や協議を円滑に行うことができ、同時に、研究者やスタートアップが参画しやすい間口を備えた制度とすべきである。

ア 協議会で提供を受けた情報の取扱い

機微な情報²⁵を含む有用な情報の交換や協議が安心して円滑に行われるよう、お互いの了解の下に、情報の適正な管理方法について協議が行われるようにするとともに、その場で共有される機微な情報について、国家公務員に求められるものと同等の罰則を伴う守秘義務²⁶を参加者に求めるべきである。また、機微な情報の第三者への提供のみならず、その不正な利用についても対応が必要である。

なお、各協議会の実際の運用に際しては、技術の育成や成果の活用に支障が生じないように、守秘義務²⁷が求められる者や情報の範囲、更には、守秘義務が求め

²⁵ 上述の政府が保有する研究開発に有用な情報（具体的な社会実装イメージ、政府が実施してきた研究の成果、サンプリングデータ、サイバーセキュリティのインシデント・脆弱性情報、非公開とされた契約情報、国民の安全・安心に係る政府機関の態勢に係る情報等）には、各省庁において守秘義務としての取扱いとなる情報が想定され得る。

²⁶ 国家公務員には、国家公務員法（昭和 23 年法律第 120 号）第 100 条第 1 項及び第 109 条に基づき、守秘義務に違反した場合には一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金が科せられる。

²⁷ 社会実装段階とは異なり、開発の初期段階において機微な情報が提供されることは少ないとの指摘もあり、こうした研究開発段階においては、徒に守秘義務のかかる範囲を示すことなく、実態に即した必要最小限度の運用を行うべきである。

られる期間について、情報の特性に応じて明確にするとともに、技術の進展状況を踏まえ、その取扱いを見直していくことが期待される。また、事前に各協議会のモデルとなる規約等を設けて周知するとともに、協議会に構成員が加わる際には、各協議会としての運用も事前に丁寧に説明することが重要である。

海外においても、例えば、米国では宇宙分野等の技術について、政府機関からの職員の派遣、情報の提供、施設の供与等を通じてスタートアップ企業を育て、技術移転を促進しているが、政府機関が提供する機密性が求められる情報については、施設の管理、漏えい時のペナルティなど、厳格な管理措置が施されている。

イ 研究成果の取扱い

研究成果の取扱いについては、社会実装の方向性・技術流出防止・海外での懸念用途への転用・多様な知の交流等によるイノベーションの促進・研究参画へのインセンティブ付与等の観点を中心に十分を考慮し、個々の研究テーマ等の状況を踏まえ、協議会において全ての参加者が納得する形で決定すべきである。

情報の適切な管理と研究成果の公開は相反するものではなく、また、欧米の大学や研究機関など有志国との連携が十分に可能となるようにする上でも、制約的要素は必要最小限度としつつ、研究成果は公開を基本とすべきである。

とりわけ、論文などの成果発表については、守秘義務の対象となる情報を除き、制約を課すことはせず、公開されるべきである。

また、研究成果に係る特許権等の帰属の取扱いについては、産業技術力強化法（平成12年法律第44号）第17条、いわゆる日本版バイ・ドール制度の適用を基本とするべきである。

なお、公的分野での活用を進めようとしている技術であって当該技術が公開されることにより公的利用に支障が生じる場合においては、協議会での合意を踏まえ、一定の情報をノウハウとして管理するなどの適切な対応が求められる。

(3) 調査研究機関（シンクタンク）

① 調査研究業務の委託

政府は、守り育てるべき先端的な重要技術の具体的な絞込みなど、先端的な重要技術の研究開発の促進及びその適切な活用を図るために必要な調査及び研究を行うべきであり、こうした調査及び研究の全部または一部を、一定の調査研究能力があると認められるシンクタンクに委託できるようにするべきである。

② 調査研究機関に求められる能力

上記の委託に際して求められる調査研究能力としては、国内外の情勢や研究開発動向等の調査・分析等を行う能力、情報集約・連携のハブとなる能力に加えて、人材の確保・育成等を実施する能力が求められる。

また、こうした委託においては、社会実装に関して政府が保有するニーズ情報等の取り込みをはじめ、政府との緊密な情報連携が求められることから、それを可能とすべきである。その際、海外ネットワークの形成の観点も踏まえ、例えば、在外公館の科学アタッシェの活用など、政府との具体的な連携体制の構築が望まれる。

一方で、政府の保有する情報には機密性の求められる情報が含まれ得ることから、情報管理体制を確保するとともに、守秘義務を求め、情報の第三者への提供やその不正な利用に対処すべきである。加えて、これらの取組の施行に必要な限度で、一定の調査研究能力があると認められる者に対し、調査及び研究の実施状況等の必要な事項に関し国が確認することを可能とすべきである。

さらに、知見の蓄積や人材の確保・育成を図るためにも、法的な位置付けを担いつつ、中・長期的な視点から継続性にも配慮することが必要である。特に、新しい才能を新しい分野で育成していくという観点から、シンクタンクが優秀な科学者・企業関係者のキャリアパスの一つとしての立場を確立していくこと

が重要である。同時に、こうした場で若手が経験を得ることに関し、その経験を肯定的に評価できる風土の醸成が求められる。さらに、シンクタンクに従事する学生・研究者に関しては、例えば米国では、学位の授与等がインセンティブになっているとの指摘も踏まえ、官民技術協力に従事する人材の育成強化のための更なる取組も中・長期的な課題として重要である。政府として丁寧な説明を行うとともに、この点を踏まえた支援に関しても今後の検討が望まれる。

このように、シンクタンクは、単に情報提供の機関ではなく、先端技術の専門性を有する産業界・学術界の人材を確保するとともに、機関やその活動を目に見える形として拠点化した上で、産業界・学術界への必要な情報の提供や、政府の政策の意思決定への貢献・寄与をしていく機関となっていくことが強く期待される。

V 特許出願の非公開化

1 現状・課題

政府は、「統合イノベーション戦略 2020」（令和 2 年 7 月 17 日閣議決定）において、「研究開発成果のうち特許に関する取扱いについては、論文、学会発表、HP 掲載等の他の媒体を通じた技術流出への対処方策との整合性・バランスや各国の特許制度の在り方も念頭に置いた上で、利用者の負担にも配慮しつつ、イノベーションの促進と技術流出防止の観点との両立が図られるよう、特許出願公開や特許公表に関して、制度面も含めた検討を推進」することを決定し、その後、「統合イノベーション戦略 2021」（令和 3 年 6 月 18 日閣議決定）及び「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（令和 3 年 6 月 18 日閣議決定）において、「特許の公開制度について、各国の特許制度の在り方も念頭に置いた上で、イノベーションの促進と両立させつつ、安全保障の観点から非公開化を行うための所要の措置を講ずるべく検討を進める」と決定した。

我が国の現行の特許制度では、出願された発明は、一定期間後に一律に公開されることとなる。このため、機微な発明が出願されていても、その公開を止めるすべがないことが国会等で指摘されている。

もとより、論文等の研究成果の公表は自由であり、こうした形態による公表については自律的な研究倫理、契約等に委ねることが大前提である。その一方で、発明者が特許制度によって権利を確保しようとした場合に、公になれば我が国の安全保障が著しく損なわれる発明であっても国の制度を通じて一律かつ自動的に公開されてしまうという事態は看過できない。

そもそも特許制度は、自己の発明した新しい技術を公開することの代償として、一定期間特許権という独占的な権利を与える制度であり、その趣旨は、特許権というインセンティブを与えることで、発明及びその公開を促し、もって産業の発達を図るというものであって、出願の公開が特許権付与の前提である。

このような特許制度が、公開すべきでない発明、すなわち、公になれば我が国

の安全保障が著しく損なわれるおそれがある発明の場合、特段の例外規定のない現状では、たとえ公開すべきでないとわかっているにもかかわらず、特許権を得るためには公開に供するほかないという好ましくないインセンティブを与えてしまっている状況にある。

例えば、平成 27 年の報道で日本のレーザーウラン濃縮技術に関する特許公報やこの特許技術に基づく機器が IAEA の査察を受けた他国の極秘研究施設で発見されていた旨報じられ、機微な技術の特許制度を通じた公開の問題が注目されたが、このような事態を生じ得る我が国の特許制度の在り方は検討を要するといわざるを得ない。

諸外国の多くは、特許制度の例外措置として機微な発明の特許出願について出願を非公開とするとともに、流出防止措置を講じ、もって、当該発明が外部からの脅威に利用されることを未然に防ぐ制度を有しており、G20 諸国の中でこうした制度を有していないのは、日本、メキシコ及びアルゼンチンのみである。

このように諸外国の多くが、インターネットが発達し、発明情報の公表が容易になった現在にあっても特許非公開制度を存続させていることは、今もなおこうした制度が必要とされていることを物語っている。

2 政策対応の基本的な考え方

(1) 新しい制度の必要性

上記の問題に対処するため、特許出願のうち、我が国の安全保障上極めて機微な発明であって公にするべきではないものについて、そうした状況が解消するまでの間、出願公開の手續を留保するとともに、機微な発明の流出を防ぐための措置を講ずる制度を整備する必要がある。

すなわち、非公開の決定をした発明については、諸外国の制度のように、出願人等に情報保全を求め、発明の実施制限等を行う枠組みが必要である。

さらに、このような制度を設ける以上、これと一体のものとして、後述する第二次審査の対象となる発明について我が国への第一国出願義務を定める必要がある。

このような制度を新設することにより、公になれば我が国の安全保障が著しく損なわれるおそれがある発明について、そうしたおそれが解消するまでの間、出願公開による拡散や不用意な流出を防止することができる。

さらに、これまで安全保障上の観点から特許出願を諦めざるを得なかった発明者に、特許法上の権利を得る途を開き、新たな出願ニーズや職務発明のニーズを掘り起こすことができるという効果も期待できる。

(2) 対象発明を選定する際の視点

非公開の対象となる発明の選定に当たっては、公になれば我が国の安全保障が著しく損なわれるおそれがある発明に限定することに加え、経済活動やイノベーションに及ぼす影響を十分考慮するべきである。

機微性の程度としては安全保障上の機微性が極めて高いものを想定すべきである一方、我が国の安全保障に影響を及ぼし得る機微な発明であっても、それを一律に非公開とすることは、必ずしも最適とは限らない。例えば、いわゆるデュアルユース技術を幅広く新制度による非公開の対象とした場合には、経済活動が制約され、当該分野の研究開発も抑制されるほか、最悪の場合、我が国において発明を非公開としている間に、海外において外国企業にその発明の特許を取得されてしまうおそれもある。

したがって、新制度においては、発明の機微性だけでなく、経済活動やイノベーションにどのような影響を及ぼすかも考慮して、非公開とする対象を十分に絞り込む仕組みとするべきであり、かつ、経済活動の予見可能性を確保するため、保全の対象となり得る発明の技術分野等を予見可能な形で示すべきである。

ただし、要件や基準を細目化しすぎると、政府の問題意識を外部にさらすこと

になり、それを探ろうとする悪意の出願が行われるおそれもあるため、予見可能性の確保については、安全保障とのバランスを取ることも念頭に置く必要がある。

3 新しい立法措置の基本的な枠組み

(1) 制度の骨格

特許出願を非公開にする制度としては、アメリカ、イギリス、フランス等が採用する特許付与の手続を留保する制度（いわゆる審査凍結型）と、ドイツや中国が採用する非公開のまま特許権を付与する制度（いわゆる特許付与型）があるが、公開の代償として独占的な権利を付与するという我が国特許制度の本質に鑑みても、実務的な使いやすさという観点からも、手続を留保する制度を導入すべきである。

すなわち、我が国の安全保障上極めて機微な発明であって公にすべきではないものが記載されている特許出願については、出願人としての先願の地位を確保しつつ、出願公開等の特許手続を留保するとともに、そのような発明の流出を防止する措置を講じ、機微性が低下した段階で通常の特許制度のプロセスに戻すということを可能にする制度を導入すべきである。

非公開とする発明の選定手続は、年間 30 万件前後に及ぶ全出願について逐一本格的な審査を行うのはおよそ現実的でなく、特許手続全体の遅延を生じかねないことから、後述するように、あらかじめ第二次審査の対象とする技術分野を定め、まず特許庁においてこれに該当するか否かといった点を中心とする定型的な審査、すなわち第一次審査を行い、対象件数を極力絞り込んだ上で、新たな制度の所管部署が機微性や産業への影響等を総合的に検討する第二次審査を行うという、二段階審査制を採用すべきである。

第二次審査において非公開の決定をした場合、諸外国の制度のように、出願人等に機微発明の情報保全措置を求め、発明の実施制限等を課す枠組みが必要である。また、国としてそのような制約を課す以上、その代償として損失補償をす

る仕組みも設けるべきである。

さらに、このような制度を設けながら外国への出願を自由とすることは適切でないため、第二次審査の対象となる発明について我が国への第一国出願義務を定める必要がある。

(2) 非公開の対象となる発明

① 審査対象となる技術分野

第二次審査の対象となる技術分野を定めるに当たっても、前記2(2)のとおり、公になれば我が国の安全保障が著しく損なわれるおそれがある発明という観点に加え、経済活動やイノベーションに及ぼす影響を十分考慮するべきである。

また、先端技術が日進月歩で変わるものであることに鑑み、変化に応じて機動的に定められる枠組みとするべきである。

② 具体的な対象発明のイメージ

非公開の対象となる発明については、核兵器の開発につながる技術及び武器のみに用いられるシングルユース技術のうち我が国の安全保障上極めて機微な発明を基本として選定するべきである。これらの技術は、機微性が比較的明確であることに加え、開発者自身が機微性を認識し、情報管理を徹底していることが通常であり、かつ、一般市場に製品が広く出回るような性質のものでもないと考えられる。

他方、いわゆるデュアルユース技術については、これらの技術を広く対象とした場合、我が国の産業界の経済活動や当該技術の研究開発を阻害し、かえって我が国の経済力や技術的優位性を損ないかねないおそれがある。また、発展が期待されるいわゆる新興技術を対象に取り込むことは、諸外国でも慎重な扱いがなされていると考えられ、国際的な研究協力にも支障を生じかねない。このため、

いわゆるデュアルユース技術を対象とする場合には、技術分野を絞るとともに、例えば、国費による委託事業の成果である技術や、防衛等の用途で開発された技術、あるいは出願人自身が了解している場合などを念頭に、支障が少ないケースに限定するべきである。

制度開始当初は第二次審査の対象となる技術分野を限定したスモールスタートとし、その後の運用状況等を見極めながら、対象技術分野の在り方を検討することが適当である。

(3) 発明の選定プロセス

① 二段階審査制

前記(1)で述べたとおり、まず特許庁において技術分野等の観点から件数を極力絞り込んだ上で、新たな制度の所管部署が機微性や産業への影響等を総合的に検討する第二次審査を行う、二段階審査制とするべきである。

② 審査体制

ア 第一次審査

第一次審査は、全ての特許出願の受理官署である特許庁において行うべきである。

特許庁による第一次審査は、できる限り件数を絞り込む必要がある一方で、迅速に処理することが必要であることも踏まえると、機微性の大小の判断には踏み込まず、前記(1)のとおり第二次審査の対象となる技術分野に該当するか否かといった点を中心に、定型的な審査を行うことが考えられる。

大半の特許出願については、この第一次審査の段階で特許非公開の手続から外れ、通常の特許手続が進められるようにするべきである。

後述するように、出願人の予見性を高めるため、第二次審査の対象とする技術分野については明示すべきであるが、その上で、出願人の予見性を更に高めるためにも、特許庁による第一次審査は短時間で遂げられるべきであり、通常の特許手続における分類等の作業を念頭に置くと、概ね特許出願日から3か月程度で第一次審査を終えるようにすべきである。

なお、特許の出願書類には、特許を受けようとする発明、すなわちクレーム(特許請求の範囲)に掲げる発明以外に、添付された明細書に複数の発明が記載されることも少なくないところ、出願公開の際はこうした明細書も一律に公開されることを踏まえると、特許庁が行う第一次審査においては、特許を受けようとする発明だけでなく、明細書から把握される発明について、あらかじめ定める技術分野に該当するものがないかを確認する必要がある。

イ 第二次審査

第二次審査を行う機関については、諸外国では国防機関が担うこととしている国もあるが、我が国では、前記2(2)のとおり、産業への影響も踏まえた総合考慮を要することを踏まえ、例えば内閣府に新たな制度の所管部署を設置し、防衛省や特許庁その他関係省庁がこれに協力する形で審査を行う仕組みを構築することが考えられる。

第二次審査に当たっては、最先端技術の評価など、政府機関の知見だけでは十分な場合も想定されるため、必要に応じて外部の専門家の助力を得ることができる枠組みとする必要がある。その際、当該専門家には公務員と同様の守秘義務を課すべきである。

また、第二次審査により、非公開の対象とすべきではないと判断した場合には、速やかに出願人に通知し、外国出願制限を解除するとともに、通常の特許手続に戻すべきである。

なお、第二次審査の判断については、安全保障に関わる機微な判断が含まれることから、一般的な行政処分の手続に従って処分理由が開示される制度となら

ないよう留意する必要がある。

ウ 審査体制の整備

二段階審査の仕組みを機能させるためには、人員やシステムの整備が不可欠であり、そのための費用が通常の特許の手数料に転嫁されないよう、手当する必要がある。また、こうした体制整備は時間を要するものであることから、新制度の施行時期は、システム整備等に要する期間を考慮して決める必要がある。

③ 保全指定前の意思確認

第二次審査において、発明情報の保全を決定するに当たっては、諸外国の制度のように、国が一方的に保全命令を発するという形も考えられるが、そのような方法は、出願人にとって処分の予見性が低く、産業界への影響が大きい。加えて、元々特許出願をしなければ利用も開示も自由であった発明が、決定後は後述のとおり、利用制限、開示禁止等の制約を受け、制度からの離脱も認められなくなる。これらの点を踏まえると、保全を決定する前に出願人に意思確認を行い、出願手続からの離脱の機会を設ける枠組みを採り入れることも検討すべきである。

④ 予見可能性の確保

出願人にとっては、自己の出願が保全の対象とされることへの予見可能性が確保されることが重要である。

他方で、政府の判断基準を細かく示すことは、それ自体が安全保障に悪影響を及ぼしかねないことに留意すべきである。

このため、第二次審査の対象となる技術分野を明示した上で、個別の審査の過程で出願人とコミュニケーションを取りながら審査を進め、出願手続からの離脱の機会を設けるなど、予見可能性を確保すべきである。

⑤ その他留意事項

前記②アのとおり、特許出願の提出書類に複数の発明が記載される場合も少なくないところ、その一部のみが高度の機微性を有すると判断される場合には、特許出願自体は全体として非公開としつつ、出願人の負担や産業界への影響を必要最小限にするため、保全の対象は当該機微な発明に限定すべきである。

その上で、保全の対象とならなかった発明については、これを切り分けて分割出願することにより、その限度で通常どおり特許を受けられる道を残すべきである。

なお、保全期間中は通常の特許手続が中断するというのが審査凍結型であるが、出願人の中には、保全措置が解除されたときに速やかに特許権を取得して権利行使したいと考える者もいると想定されるため、通常の特許手続を完全に中断するのではなく、保全期間中に審査請求をして査定の手前まで手続を進めるという選択肢も残すべきである。

(4) 対象発明の選定後の手続と情報保全措置

① 情報保全の期間

保全期間の上限を設けることは適切でないが、例えば1年ごとにレビューし、必要がなくなれば直ちに保全措置を終了させる枠組みとするべきである。

② 漏えい防止のための措置

保全の対象となった発明については、出願人等による発明の実施を制限する必要がある。

ただし、発明の実施については、一律の禁止ではなく、製品から発明内容を解析されてしまうなど情報拡散のおそれのある実施のみ禁止し、それ以外の場合には実施が許可される枠組みとするべきである。

保全措置がとられている間は、外国出願は、二国間協定等がある場合を除き、禁止すべきである。

発明内容の他者への開示は原則禁止とするものの、業務上の正当な理由がある場合には開示が許可される枠組みとするべきである。

保全措置の決定後は、特許出願の取下げ等による保全措置からの離脱を認めることは適当でない。

③ 情報の適正管理措置

保全の対象となった発明の情報は、出願人において営業秘密として厳格に管理するなど、適正な管理措置を講じる枠組みとするべきである。

④ 実効性の確保

情報保全措置の実効性を確保するため、違反行為については罰則を定めるべきである。

(5) 外国出願の制限

① 第一国出願義務の在り方

安全保障上極めて機微な発明の流出を防止する制度を設けながら外国出願を自由とすることは適切でないため、第二次審査の対象となる発明については、何人も、外国に出願する前にまず我が国に出願しなければならないこととする我が国への第一国出願義務を定める必要がある。

その範囲は、経済活動等への影響も考慮し、十分に限定された範囲とするべきである。

また、特許出願の実務を踏まえ、第一国出願義務が掛かる発明は、発明地主義によるべきである。

第一国出願義務に実効性を持たせるため、違反行為については罰則を定めるべきである。

我が国で最初に特許出願をした場合、パリ条約により、当該出願から12か月以内に外国で出願をすれば、最初の特許出願の日を基準とする優先権を主張できることとされていることから、外国出願の禁止は、その優先権が失われる前、具体的には最大でも我が国での特許出願後10か月で解除されるべきである。

なお、企業の実務上、12か月以内に外国で出願するには、国内出願後概ね6か月程度で明細書の翻訳等を発注しなければならないことから、その時点で第二次審査の結論が出ていない場合、最終的に保全措置の対象となれば、外国出願が実現せず費用のロスを生ずることになる。こうしたロスが頻繁に生ずることのないようにするためにも、手続の迅速化や対象件数の絞り込みに留意するべきである。

② 第一国出願義務に関する相談制度

我が国で出願せずに初めから外国出願しようとする場合もあり得るところ、そのような者が、第一国出願義務に抵触するリスクを冒さなくても済むように、第一国出願義務の対象に当たるかどうかを事前に国に相談できる枠組みを設けるべきである。

(6) 補償の在り方

国として出願人等を実施制限等の制約を課す以上、その代償として損失補償をする枠組みを設けるべきである。

VI おわりに

「経済安全保障法制に関する有識者会議」は、2021年11月の設置以降、4回に及ぶ有識者会議全体会合による議論に加え、4つの分野に関する検討会合を3回ずつ計12回、合わせれば16回の会合で議論を重ねた。経済活動の自由という大原則を前提としながらも、経済安全保障を推進する観点から、4つの分野を中心に、時間をかけて丁寧に議論を積み重ねてきた。

そうした議論の成果を踏まえ、有識者会議としては、政府に対し、本提言を踏まえ、まずは新規立法措置を速やかに具体化し、成立を図ることを強く求めたい。その際、経済安全保障の推進に必要な措置は多岐にわたることから、関係省庁が連携し、一体的に講ずる仕組みとするとともに、実施に当たっては国民の理解を得るよう努めることが重要である。さらに、立法措置の実効性を担保するため、必要な人員・体制や予算を確保することもあわせて求めたい。

経済安全保障の推進は、政府がその役割を果たすことはもとより、経済界を含む国民全体の理解と協力が不可欠である。有識者会議として、政府に対し、国民に対する丁寧な説明に努めることを要請したい。同時に、国民一人ひとりに対しても、経済安全保障への対応が自らの生活につながる重要な課題であることについて認識を高めていただくことを期待したい。

経済安全保障をめぐる情勢は、今後も厳しさを増すことが予想される。新たに構築した制度の実施状況は継続的に検証・評価されるべきであり、さらに制度は不断の見直しが必要であることは言うまでもない。また、経済安全保障は多岐にわたる新しい課題であり、情勢の変化に応じた迅速な対応が不可欠であることから、今後も、さらなる立法措置を含む必要な取組を検討・実施していくべきである。この提言が経済安全保障を推進するための取組を力強く前進させることを期待して、結びとする。

参考1 経済安全保障法制に関する有識者会議の開催について

令和3年11月26日
内閣官房長官決裁

1. 趣旨

経済安全保障の取組を強化・推進するために必要な法案の在り方について検討を行うため、経済安全保障法制に関する有識者会議(以下「会議」という。)を開催する。

2. 構成

- (1) 会議は、別紙に掲げる者により構成し、経済安全保障担当大臣の下に開催する。
- (2) 会議の座長は、互選により決定する。
- (3) 会議は、必要に応じ、関係者に出席を求めることができる。

3. その他

- (1) 会議の庶務は、内閣官房において処理する。
- (2) 前各項に定めるもののほか、会議の運営に関する事項その他必要な事項は、座長が定める。

(別紙)

経済安全保障法制に関する有識者会議 構成員

(五十音順)

| | |
|-------|---------------------------|
| 青木 節子 | 慶應義塾大学大学院法務研究科 教授 |
| 阿部 克則 | 学習院大学法学部 教授 |
| 上山 隆大 | 総合科学技術・イノベーション会議 常勤議員 |
| 大橋 弘 | 東京大学公共政策大学院 院長 |
| 兼原 信克 | 同志社大学 特別客員教授 |
| 北村 滋 | 北村エコノミックセキュリティ 代表 |
| 久貝 卓 | 日本商工会議所 常務理事 |
| 小柴 満信 | 経済同友会 副代表幹事 |
| 小林いずみ | ANA ホールディングス株式会社 社外取締役 |
| 角南 篤 | 公益財団法人 笹川平和財団 理事長 |
| 土屋 大洋 | 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科 教授 |
| 長澤 健一 | キャノン株式会社 専務執行役員 知的財産法務本部長 |
| 羽藤 秀雄 | 住友電気工業株式会社 代表取締役 専務取締役 |
| 原 一郎 | 一般社団法人 日本経済団体連合会 常務理事 |
| 松本洋一郎 | 東京大学 名誉教授 |
| 三村優美子 | 青山学院大学 名誉教授 |
| 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 |

注：会議の座長は、互選により、青木節子慶應義塾大学大学院法務研究科教授に決定した。

参考 2 経済安全保障法制に関する有識者会議の開催状況

第 1 回会議：令和 3 年 1 1 月 2 6 日（金）

議事：

- （1）事務局説明
- （2）自由討議

第 2 回会議：令和 3 年 1 2 月 2 8 日（火）

議事：

- （1）分野別検討会合の結果報告
- （2）自由討議

第 3 回会議：令和 4 年 1 月 1 9 日（水）

議事：

- （1）分野別検討会合の結果報告
- （2）事務局説明
- （3）自由討議

第 4 回会議：令和 4 年 2 月 1 日（火）

議事：

- （1）分野別検討会合の結果報告
- （2）事務局説明
- （3）自由討議

参考3 分野別検討会合の開催状況

サプライチェーンの強靱化に関する検討会合

第1回：令和3年12月8日（水）

第2回：令和4年1月12日（水）

第3回：令和4年1月26日（水）

基幹インフラの安全性・信頼性の確保に関する検討会合

第1回：令和3年12月10日（金）

第2回：令和4年1月7日（金）

第3回：令和4年1月25日（火）

官民技術協力に関する検討会合

第1回：令和3年12月9日（木）

第2回：令和4年1月11日（火）

第3回：令和4年1月24日（月）

特許非公開に関する検討会合

第1回：令和3年12月6日（月）

第2回：令和4年1月11日（火）

第3回：令和4年1月21日（金）