

## 基幹インフラに関する検討会合（第2回）議事要旨

## 1 日時

令和4年1月7日（金）午前10時から午後11時50分までの間

## 2 場所

オンライン開催

## 3 出席委員

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
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
小林いずみ	ANA ホールディングス株式会社 社外取締役
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
原 一郎	一般社団法人 日本経済団体連合会 常務理事
渡井理佳子	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授

## 4 議事概要

## (1) 事務局説明

事務局から、資料の内容について説明があった。

## (2) 意見交換

## 《論点① 具体的な事前審査スキーム》

- ある種の届出基準を定め、該当する者は届出を行い、その後は一定の不作為期間が設けられる。審査で問題が無いことが判明すれば不作為期間を解除するのか、それとも行政側は何もせず、期間を経過した場合に届出者の不作為義務が解除されるとするのかは政策判断だが、このような仕組みは他にも例があり、政策として違和感はない。例えば、経済活動全般に係る規制の中で、今回の事前審査スキームと似たような制度として独占禁止法における「企業結合」に係る審査制度がある。ただし、独禁法では審査を通過した後一定の事情変更の下で事後的に差止等はやできない。一方で、今回の制度では、事前審査を通過した後で、問題があった場合に経済安全保障の観点から事後的な措置もとれるようにしておく必要がある。なお、どのような仕組みとなるにせよ企業の側から行政に対して事前相談を行う

ことができる制度とする必要がある。審査期間を短くしすぎると事前相談の期間が長引くなど、両者には一定のトレードオフの関係がある可能性がある。よって、事前相談制度も長期間になりすぎないようにし、全体として審査の効率化を図る必要がある。

- 不作為期間という仕組みは外為法とも共通している。外為法においては、「国の安全の確保」、「公の秩序の維持」、「公衆の安全の保護」といった観点から一定の対内直接投資等について事前の届出を求め、不作為期間として原則 30 日、4 か月までの延長を定めている。今回の制度は外為法とも趣旨を共通する部分があり、このような事例に倣って審査期間の制度を作っていく必要があるのではないかと。

また、一般論として審査が終われば速やかに判断を示すべきだと思うが、外為法の審査で問題となるスタートアップ時の資金調達のような場面とは異なり、不作為義務が課される行為が設備の導入等であることから、急いで審査をする必要性がそれほどには高くはないとみて支障がなければ、30 日間を費やして、米国の CFIUS のようにじっくりと審査をしてもよいのではないかと。この点は、事業者の意見も聞きながら判断すべき。

また、事業者負担の軽減の観点からは、事業者の事前相談の機会やオンライン申請の導入も必要である。可能な範囲で審査の結果を官民で共有できれば、事業者の予見可能性も高まると思う。

最後に、事情の変更もあり得ることから、事後に勧告を行う必要がある場合も出てくるのではないかと。但し、事業者負担には配慮すべき。

- 事業者側の立場から申し上げると、審査結果については出来るだけ早期に提示されることが望ましい。予期せぬ審査期間の延長が事業活動を阻害する可能性があるため、事前相談の枠組みが必要。事前相談の中で、審査期間がどの程度になるかの見込みを教えてもらいたいというニーズもあるのではないかと。
- 事務局資料について、事業、事業者、設備の対象を出来るだけ絞る必要があるとの記載に賛同。その上で、不作為期間については必要最小限にする必要があるし、問題がない場合に短縮できる仕組みも重要。また、予期せぬ延長を出来るだけ回避すべく、事前相談制度などでできるだけ工夫する必要がある。
- 事業者側の立場としては、事前審査の該非を自ら判断するというのは難しい場合もあるのではないかと感じる。下位法令などで届出の対象を定めるにしても、言葉に

は常に多義性が伴うことから、定義について法的論争になることもあり得る。一方で、定義を書きすぎても、その内容を対外的に公開して良いのか、柔軟性が無くなるのではないかと、といった問題が生じるため難しいところ。また、事前相談については、届出の該非を判断する際の相談と、届け出る計画の内容について専門的な相談と、二通りが考えられるので、行政側の人的リソースの確保も含め検討すべき。

- 事後的な勧告の必要性に関しては、例えば、投資などを通じて設備の供給事業者自体の支配構造が変更された場合などのために、事後的な介入権限を残しておくことは考えられるのではないかと。

#### 《論点② 基幹インフラ事業を指定する際の基本的な考え方》及び

#### 《論点③ 基幹インフラ事業者を指定する際の基本的な考え方》及び

#### 《論点④ 基幹設備を指定する際の基本的な考え方》

- 私的自治の原則の下、平時のマーケットへの介入はなるべく控えるべきであるが、国家安全保障の観点からは有事に備えた一定の介入はすべき。事務局案に賛成するとともに、対象事業については水道、電力、ガスといったライフライン関係、金融、通信、郵便のほか、航空、空港、鉄道といった運輸関係を対象とすべきではないかと。また、事業者指定については、電気事業などは地域で1社単独で営業している場合なども考えられるので、指定に当たっては地域特性も考慮する必要がある。設備については、対象事業者の役務の安定的な提供に影響を及ぼす基幹的なシステムを対象とすべきである。サイバー攻撃から基幹インフラの機能を守るという意味では、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も含めて基幹的なシステムを運用・制御するシステムを対象として厳しく審査すべき。
- 事業者の基準には規模基準のようなものも入ってくると考えられるが、中小企業まで対象とするということには慎重であるべき。事業の指定に関しては、予見可能性の観点からは前もって指定しておく必要があるが、一方で安全保障に関する業種は技術進歩と共に変化していくこともあるので、後になって変更できるようにしてもいいのではないかと。また、地理的特性や市場構造、設備の種類など、業種ごとに異なる特性があり、技術性が高い話にもなるので、統一的・横断的な基準を定めるのではなく、事業分野ごとに基準を定めて対応していった方がよい部分もある。最後に、対象設備を外形基準だけで指定してしまうと、イノベーションを阻害してしまう可能性があることには留意しておく必要がある。

- ネットワーク産業のように、1か所で機能が止まると全体の機能が止まってしまう場合はあり得るが、対象を絞るという原則とどのようにしたら両立させることができるか現時点で名案はない。少なくとも、一部の大規模な事業者がネットワーク全体の管理の責任を負わされることがないようにする必要がある。あくまでも自分自身の設備や委託先を管理する、外部からの影響から自身を守るという発想であるべき。多層防御の考えは非常に重要であるものの、政府の取組として、情報セキュリティの基準や重要インフラ 14 業種などが既に存在し、事業規模の大小の別なく安全性の確保のための措置が講じられているところ、既存の制度との役割分担も考えていく必要がある。

#### 《論点⑤ 事業者による届出・政府による審査》

- 届出の手続きについては、web 上で完結するなど、DX の流れを考慮したものとするべき。また、届出事項・様式についても、そこからどういった点がリスクとみなされ得るのかということが伝わるようなものとするべき。
- 届出事項としては、ベンダーの属性に関する情報について、当該ベンダーに適用される外国の法制度等を含めて把握する必要がある。また、サプライチェーンや再委託についても、同様に属性に関する情報を把握する必要がある。国際的な動向等について民間企業が知ることは難しいので、政府がある程度判断する必要があり、政府の努力に期待。
- 設備の導入計画に変更があった際の変更届出等の手続きも検討が必要。その際、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、規制の実効性が担保されない。そのため、変更の重要性や緊急性によっては届出を免除、あるいは事後の届出を可能とする、というようなことも検討すべき。
- 一般論として、届出事項は必要最小限にするべき。事業者同士の守秘義務違反となりうるためインフラ事業者が全ての情報を把握して届出に記載することが難しい場合も考えられるので、政府の方から報告を求めることができるようにしておく必要もあるのではないかな。
- 昨今、人権問題や環境問題などと絡んで、サプライチェーンの上流まで追いかける必要に迫られることが多々あるが、実務上は往々にして最上流までたどり着くことは困難である。したがって、条文上はサプライチェーンや再委託先についても届出

義務を課した上で、実務上の実態を踏まえて柔軟に、政府に相談しながら対応していけるよう配慮があると良い。

#### 《論点⑥ 政府による勧告・命令》

- 勧告の内容は、中止や変更以外に、リスク低減措置を講じること等も認められるべき。また、予め網羅的にあるいは細部まで審査基準を規定することは難しいというのはそのとおりなので、どのようなリスクがあるのかという考えを明確化することで、事業者の予見可能性も担保するのが良いのではないかと。
  
- リスクを明確化することが事業者にとって良いとの意見に賛成。また、政府側の情報収集機能の強化が重要。
  
- 届出内容については、安全保障の領域などでは一定の行政裁量を働かせる必要性があることは認めるが、事業者の予見可能性の観点からは、一定の考慮要素や審査基準を示していく必要がある。また、意見聴取手続きなど、外為法も参考に手続きの整備を検討すべき。  
勧告・命令の内容については、中止や調達先変更などのようにゼロかイチかだけではなく、リスク低減措置を求めるといった方策があってもよい。安全保障政策であることに鑑みれば、事後的な措置について、何らかの仕組みを設ける必要はあるのではないかと。
  
- 安全保障の関係なので、外部からの妨害に利用されるおそれを判断する本制度において、勧告・命令の発動要件を細かく定めておくことは困難。一方で、そのような「おそれ」は主として我が国の外部からの主体によって、様々な態様でもたらされる可能性がある。これにはサイバー攻撃だけではなく、人を使ってUSBを差し込まれる場合や、アップデートの際にマルウェア（バックドアやロジカルボム）を仕込まれる場合などがある。そのため、具体的な運用に当たっては、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、ベンダー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、勧告を発動するという整理が考えられる。  
なお、外部からの妨害につながる行為として、設備を納入する段階では何ら問題は無く、アップデートを通じて危険なプログラムを混入させるという手法が多いため、始めの入口の時点で規制をかける必要がある。

- 届出事項が真実であるか等を確認する場合もあるため、政府による報告徴収や検査の権限を設ける必要がある。ただし、こうした権限を発動するのは、法目的を達成するために必要な範囲内に限るということを法律に書くべき。
- 審査や、勧告・命令は基幹インフラ事業者に対して負担を求めるもの。事業者への負担は必要最小限にすべき。一方で、事業者が経済安全保障に係る意識を高めてもらうためにも、ある程度は負担を求めることも必要である。安全保障の観点からわが国のインフラ事業が脆弱であるということであれば、「質の高いインフラ輸出」の取組にも傷がつく可能性がある。
- 事業者側の立場としては、導入済み設備に対する遡及適用などは原則無しにすべきだと感じる。一方で、安全保障を確保するという観点からは事後の対応が全く必要ないとも言い切れないと思う。これらの点については、運用で対応するという方法もあるのではないかと思う。
- 問題ないベンダーの設備を導入した後に、懸念主体が当該ベンダーに影響力を行使したり、懸念主体に当該ベンダーが買収されたりといった状況の変化がありうる。このような場合に、重要なシステムを止めるのではなく、何らかの措置を求める等、例外的に事後介入できる権限を設ける必要があるのではないか。

#### 《論点⑦ その他の論点》

- 既存の設備等に対する遡及適用はすべきではない。また、施行時期との関係では、今回の規制の適用開始時期を考えるにあたり、既に開発がある程度まで進んでいる設備の導入等については、事業者の負担にならないよう何らかの対応を考慮すべき。
- 法律成立後、即施行ではなく、一定のリードタイムが必要である。また、既存の設備等に対する遡及適用はすべきではない。
- 設備導入時の事前審査ではなく、上流で規制をかけることの方が、事業者の負担が軽減されるうえに、アップデートを通じた危険なプログラムの混入を防ぐこともでき、安全保障上もより効率的に防御できることになると思う。WTO 協定等との関係をどのように考えるのかという点にもつながってくるが、「静かな戦争」が日常的に展開されているこの時代にあって諸外国も様々な取組を進めており、日本も何ら

かの形で国際法との関係等について検討しておく必要があるのではないか。

- 今回検討している制度自体は、外国企業から提供される設備等と国内企業から提供される設備等との間で同等の規制が及ぶものであるので、内外無差別の制度。その前提で、制度の運用に当たっても、国際法との関係について引き続き検討していく必要がある。
- 今回検討している制度を運用していくにあたって、政府内に民間インフラ事業者の情報が集積してくるため、政府全体で協力して政府部内の情報管理も徹底していく必要がある。

民間の準備期間もあるので、制度の施行まで一定期間をあけた方がいいと思うが、事業者の負担の観点から遡及適用は慎重に検討する必要がある。

以上