

経済安全保障法制に関する有識者会合
基幹インフラに関する検討会合
第二回資料

令和4年1月7日

現状認識

- 世界各国において、基幹インフラ事業を対象とするサイバー攻撃により大きな社会的混乱が引き起こされる事案が多数発生。
- 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ったとされるサイバー攻撃事案が発生しており、これら事案の中には外国政府の関与した可能性が高いと評価されている例も存在。
- 基幹インフラ事業者が果たす重要な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や設備の維持管理等の委託の相手方（供給事業者）に影響を及ぼすことができる場合は、例えば、供給事業者が供給し、又は維持管理等を行う**設備に不正な機能を埋め込むことや、当該設備の脆弱性などの情報を把握**することなどが可能。
- その結果、当該**設備を利用したインフラ機能に対する妨害行為が発生するおそれ**。

基幹インフラに係る現行制度の課題

- 一方で、我が国の基幹インフラ事業を規律する**既存の業法等は、我が国の外部から行われる妨害行為を未然に防止することを目的としていない**。
- 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ビジネス活動に起因するリスクに対して、そのような目的から対応することは出来ない。

これまでの議論の小括②（検討の方向性）

- 現状認識及び現行制度の課題を踏まえ、第1回分野別検討会合において委員から頂いたご指摘の大きな方向性は以下のとおり。

① 政府による設備の導入等に係る事前審査制度の必要性

- DXの進展に伴い、基幹インフラを含むあらゆる領域がサイバー攻撃の対象となっている中、一度システムを導入した後にリスクを排除することは困難であり、被害を防止するためには、設備の導入等の際に事前にリスクを排除することが必要。
- 基幹インフラサービスの安定的な提供を確保していくためには、重要設備の導入や維持管理等に係る委託について、その現状やリスクを政府が把握・調査し、問題があれば当該設備の導入等が行われる前に必要な措置を講じることができる制度が必要。

② 「経済活動の自由」と「国家及び国民の安全」とのバランスの確保の必要性

- 事業者の経済活動を過度に制約しないためにも、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。
- 具体的には、対象となる事業、事業者、設備のそれぞれを真に必要なものに限定し、その上で事業者の予見可能性を確保していくことが必要。

（１）具体的な事前審査スキーム：

- A) 計画の届出後、事業所管省庁が審査を行う間、事業者は設備の導入や維持管理等の委託を開始できない「禁止期間」を設定することは適当か。
禁止期間を設定する場合、事業者負担の観点と審査の実効性確保の観点を如何に調和させることができるか。
(期間は必要最小限に設定し、必要な場合は短縮・延長できる制度などが考えられるか。)
- B) その他、事業者負担を軽減するための工夫が考えられるか。

（２）基幹インフラ事業を指定する際の基本的な考え方：

「国家及び国民の安全」に影響を与えるおそれがある事業に局限するという方針でよいか。

（３）基幹インフラ事業者を指定する際の基本的な考え方：

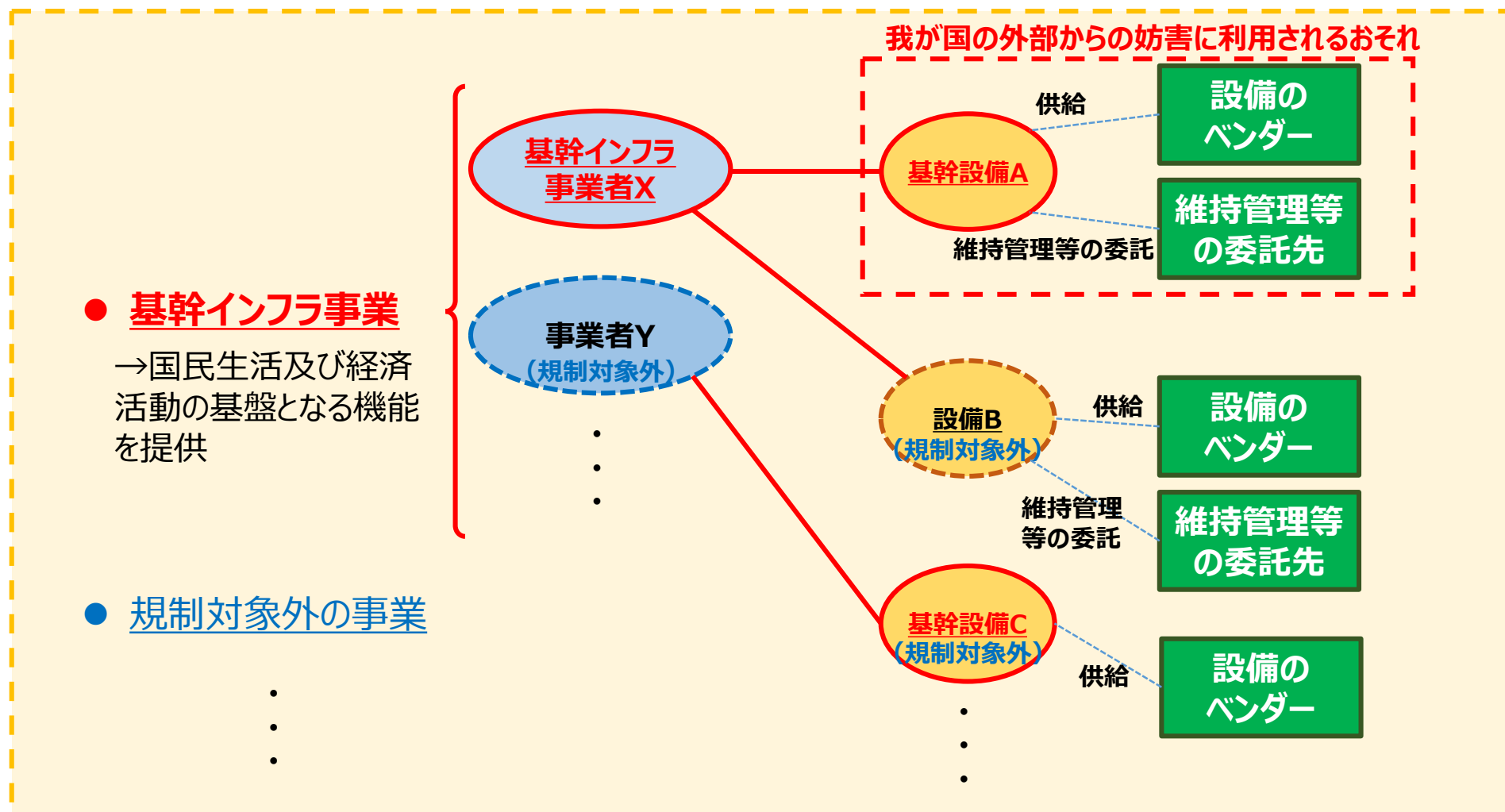
事業規模といった観点に加え、他に考慮すべき要素はあるか。

（４）基幹設備を指定する際の基本的な考え方：

どういった考え方で対象設備を限定すべきか。

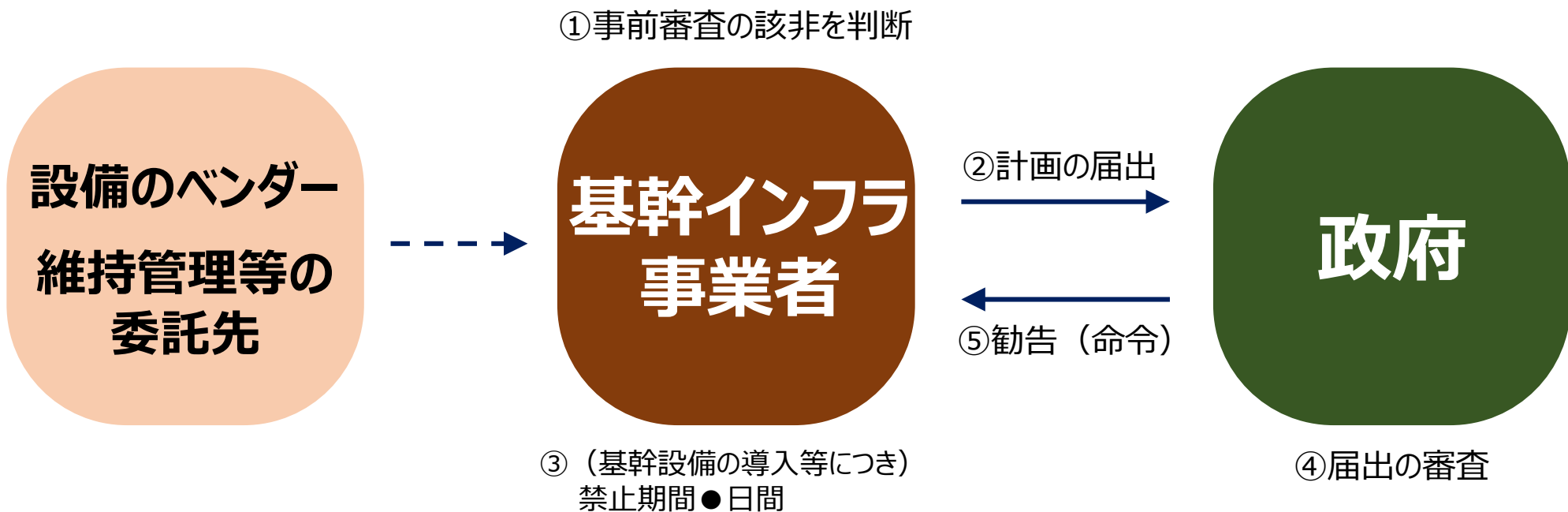
(参考) 規制対象の全体イメージ

- 新たな措置が必要な一方で、規制によって事業者の経済活動を過度に制約しないためにも、新制度において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を損なうおそれ」があるものに、対象範囲を限定していくことが必要。



論点（1）… 具体的な事前審査スキーム

- 国はあらかじめ事前審査の対象となる事業、事業者、基幹設備を限定。
- 対象となる基幹インフラ事業者は、基幹設備を他事業者から導入し又は他事業者に対し当該設備の維持管理等の委託を行わせようとするときは、事前に政府に対して、その計画を届出。
- 計画を届け出た者は、一定期間、当該計画に係る導入・委託を行うことができない（＝禁止期間）。
- その上で、政府は、計画に係る基幹設備が妨害行為に使用されるおそれ大きいと認めるときは、当該計画を届け出た者に対し、妨害行為を防止するため必要な措置をとるべきことを勧告（当該勧告に従わないときは命令）することができる。



（対象となるインフラ事業の考え方）

<第1回分野別検討会合における議論の概要>

- 基幹インフラ事業の役務が安定的に提供されることは重要であるが、一方で対象は限定していく必要がある。
- 守るべき対象としては、安定供給が脅かされた場合に、国民の生存に支障をきたすものや、国民生活や経済活動に広範囲・大規模な混乱が生ずるもの等、例えば航空、空港、鉄道、電力、通信、銀行などをカバーする必要があるのではないか。対象の基幹インフラ事業を特定していく際には、NISCのガイドラインや国民保護法の例が参考になるであろう。
- 近年、産業の垣根を超えた事業展開が増えてきているので、業界別に考えるだけではない柔軟な考え方が必要ではないか。例えば、金融業界と通信業界の垣根がなくなっている。
- 今回、安全保障の政策を横串で様々な産業に適用することを考えると、事業法の中に新たな規制を入れるのみならず、産業横断的な発想で検討していく必要がある。

<第2回有識者会議における議論の概要>

- 対象となる事業、事業者、設備を絞るに当たっては、阻止すべき国民生活の混乱のレベルをどのレベルと考えるのかという点について議論しておく必要がある。
- 規制が過剰になってはならないのは当然であり、最小限のものから始めて問題があれば広げていく、というやり方がよいのではないか。基幹インフラ事業については、ライフライン、発電所、変電所、金融中枢、空港、鉄道のような国民生活に影響が大きいところから始めるべきではないか。



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

- 「基幹インフラ事業」の指定に当たっては、代替困難性や国民生活若しくは経済活動の依存度といった観点から、「国家及び国民の安全」に影響を与えるおそれがある事業に限定する。

事業指定の基本的な考え方

- 第1回検討会合における委員からのご意見を踏まえ、「国家及び国民の安全」に影響を与えるおそれがあるものとして対象とする事業は、以下の観点から指定していくべきではないか。

インフラ機能の安定提供が脅かされた場合に、

- ① **国民の生存に支障を来たす事業（代替性が無い） 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**

※ なお、上記に該当する事業であっても、その内に規制対象として指定される事業者が想定されない場合及び基幹設備として指定するものが想定されない場合については、事業として指定しない。



第1回検討会合において委員からお示いただいた事業の例：

エネルギー（電力など）、金融（銀行など）、
情報通信、運輸（航空、空港、鉄道など） 等

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

（対象となるインフラ事業者の考え方）

<第1回分野別検討会合における議論の概要>

- 見方によっては、現在存在している事業は全て重要だから存在しているということもできるため、規模といった形で限定をかけていく必要性はある。例えば、中小企業すべてを対象に含めるとすると、やりすぎではないだろうかと感じる。
- 中小企業まで過度な負担を課すことは好ましくないが、防御が手薄な所を入口としたサイバー攻撃も考えられることから、中小企業についても意識を高めることなどを検討する必要。
- 中小企業への対応という観点からは、ISOなどのサイバーセキュリティに関する民間の標準を導入する必要性をまずは周知することが考えられるのではないか。
- 対象となる事業・事業者は絞ることを前提としつつも、ネットワーク産業については規模の大小を問わず1つが機能停止するとネットワーク全体が機能停止する場合などもある。そういった観点からも考える必要があるのではないか。また、規制を及ぼす際は公正な競争条件との関係も念頭において検討を進める必要があるのではないか。

<第2回有識者会議における議論の概要>

- 対象となる事業、事業者、設備を絞るに当たっては、阻止すべき国民生活の混乱のレベルをどのレベルと考えるのかという点について議論しておく必要がある。



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

- 「基幹インフラ事業者」の指定に当たっては、公平性や予見可能性を確保するとともに、事業の実態に即した対象を指定するため、基幹インフラ事業の区分に応じ、一定の明確な基準を定めた上で、指定を行うことが必要。
- その上で、事業ごとの基準策定にあたっては、当該事業者の基幹インフラ機能の提供に支障が生じた場合に国民生活や経済活動に及ぶ影響の大きさなどを考慮することが必要。

事業者指定基準及び事業者指定の基本的な考え方

- 以下のような観点から基準を定め、事業者の予見可能性がある形で事業者を指定していくべきではないか。
 - A) 基幹インフラ事業を行う者の事業規模（利用者の数、当該事業の国内市場におけるシェア等）
 - B) 基幹インフラ事業を行う者の代替可能性（地理的事情、事業の内容の特殊性等）

論点（４）・・・ 基幹設備を指定する際の基本的な考え方

（対象となる基幹設備の考え方）

<第1回分野別検討会合における議論の概要>

- 事業や事業者の限定に加えて、事前審査の対象に含める設備等の範囲を出来るだけ絞る必要がある。
- 規制を及ぼす際は公正な競争条件との関係も念頭において検討を進める必要があるのではないか。

<第2回有識者会議における議論の概要>

- 対象となる事業、事業者、設備を絞るに当たっては、阻止すべき国民生活の混乱のレベルをどのレベルと考えるのかという点について議論しておく必要がある。



論点（４）・・・ 基幹設備を指定する際の基本的な考え方

- 基幹インフラ事業者は基幹インフラ機能の提供のために多種多様な設備を使用しているが、基幹インフラ機能の安定的な提供確保と事前審査に係る事業者の負担軽減とのバランスの観点から、「基幹設備」の対象を限定。

基幹設備指定の基本的な考え方

- 「我が国の外部から行われる基幹インフラ機能の安定的な提供を妨害する行為」を未然に防止する必要がある一方で、事業者負担を必要最小限とする必要があることから、基幹設備の範囲は、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、基幹インフラ機能の安定的な提供に大きな影響があるものに限定する必要がある。
 - 各事業に不可欠なシステムの構成・内容等や、そのシステムが停止等した場合の基幹インフラ機能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、時代によっても変化する。そのため、基幹インフラ事業ごとに対象設備を規定する必要がある。
- ※ 対象を定める際は、事業者の意見を聴取することなどにより事業実態や環境の変化に柔軟に対応することができる制度とする必要がある。

（５）事業者による届出・政府による審査：

- A) 審査を行う際に、どのような情報を届出事項として政府に提出する必要があるか。
- B) 審査の過程で追加的な情報が必要となった場合に、政府として如何なる措置をとるべきか。
- C) 基幹設備のサプライチェーンやその維持管理に係る再委託について、どの程度まで情報の届出を求めるべきか。
- D) 届出において、事業者の負担を軽減するためにどのような工夫が考えられるか。

（６）政府による勧告・命令：

- A) 「妨害行為のおそれ」といった、安全保障に係る審査の基準は、国際・社会情勢や、妨害行為の態様、事業の特性など様々な要因が関係することから、予め網羅的かつ予見可能な形で細部まで明らかにすることには一定の限界があるが、その中でも、事業者の予見可能性を確保するためにいかなる形で制度設計・運用を行うべきか
- B) また、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実効的手段として考えられるか。
- C) なお、原則は事前審査による勧告・命令であるが、事後的に勧告が必要となる場面も想定されるか。事後勧告は事業者負担が大きいため抑制的に制度運用を行うべきか。

（７）その他の論点（施行時期・遡及適用の有無、国際法との整合性など）

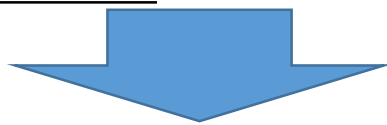
事業者は長期的な計画に基づき調達を行うことから、事業者の負担も踏まえて施行時期や既存設備への遡及適用の有無について考えるべきではないか。

<第1回分野別検討会合における議論の概要>

- 企業にとっては事業判断が遅れないことも重要であり、もし政府が設備等を審査する場合は、なるべく事業者に負担をかけない形で速やかに判断する体制整備が必要。
- 米国の様に国や企業を特定することは難しいと思うので、予見可能性を高めるという観点から、ドイツの例なども参考に審査基準を検討してほしい。
- 国際法との整合性を確保していくことが重要。

<第2回有識者会議における議論の概要>

- 事前のみならず、事中・事後においても、必要な審査を行い、一定の権限行使ができるような余地を残しておかないと、安全保障の観点から十分な対応ができないのではないか。
- 事前の規制の後の事後的な行政官庁の対応について、届出の内容が正確であるかといった点について把握し、対応することは当然必要。
- 事前審査が行われる場合、企業としては、審査の結果について取引先への説明責任を負うことになるため、政府においては、審査に関する説明責任をしっかりと果たすことが必要。
- 事業者にとっての予見可能性を高める観点から、基幹インフラ事業者と行政官庁とがコミュニケーションを十分に取れるようなかたちでの窓口の設置が必要。
- 国際法の観点からしっかりと説明ができることが重要。我が国の法制が国際法と整合的であるという事実を示すためのメッセージを打ち出すことが重要。



- 事前審査に係る届出事項や審査期間を限定する際は、事業者の負担に配慮する。
- 各業界の実態を踏まえ、事業者の負担にも鑑み、実行可能性のある仕組（届出の範囲、報告徴収等）を検討。

審査に当たって政府が知る必要がある情報（届出事項）

- 計画に係る基幹設備が、我が国の外部から行われる基幹インフラ機能の安定的な提供を妨害する行為の用に供されるおそれが大きいかどうかを審査するために、政府が必要最小限の情報を把握する必要がある。例えば、以下のような情報は最小限必要な情報ではないか：
 - ① 基幹設備の機能を特定する情報/② 導入・維持管理の期間や進め方に係る情報/③ 導入又は維持管理等の供給事業者に関する事項/④ 基幹設備のサプライチェーンや再委託に関する事項
- 別途必要が生じれば、報告徴収・立入検査によって審査に不可欠な情報の提出を求める。

勧告・命令

- 審査の結果、「当該設備が妨害行為の手段として使用されるおそれ大きいと認めるとき」は、基幹インフラ事業者に対し、当該導入計画の内容の変更又は中止その他当該妨害行為を防止するため必要な措置をとるべきことを勧告することができることとする。
- 勧告に従わない場合には、必要な措置を取ることを命令することを可能とすることで実効性を確保。