

# 経済産業行政における当面の主要課題について

～ 次期常会に提出が見込まれる法律案関連テーマを中心として～

経済産業委員会調査室 くどう まさゆき  
工藤 政行

本稿は、2009年1月召集の常会以降において内閣から提出が見込まれる法律案を中心に、経済産業政策の課題と必要な制度改正の方向性に関する議論を紹介するものである。

## 1. 低炭素社会の実現

2008年6月9日、福田内閣総理大臣（当時）は、日本記者クラブにおいて「『低炭素社会・日本』をめざして」と題するスピーチを行った。その中で、福田総理は、世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）において自身が提案した「クールアース推進構想」（2050年までの地球全体のCO<sub>2</sub>排出量の現状比半減目標）を改めて呼び掛けるとともに、我が国について、長期目標として2050年までに現状比60～80%を削減するという更に踏み込んだ目標を設定した。また、2020年までに2005年比14%の削減が可能との政府見通し<sup>1</sup>についてもこれを確認した。その実現のため、再生可能エネルギーや原子力などのゼロ・エミッション電源比率の50%以上の引上げと、そのための太陽光発電の大規模な導入、省エネ家電への切替え・普及、省エネ住宅・省エネビルの義務化等の具体的目標を提示するとともに、2008年秋からの排出量取引の国内統合市場の試行的実施<sup>2</sup>、税制のグリーン化の推進<sup>3</sup>、CO<sub>2</sub>排出の「見える化」の試みとしての2009年度からのカーボンフットプリント制度の導入実験<sup>4</sup>を表明した（福田ビジョン）。福田ビジョンの内容は、その後、「低炭素社会づくり行動計画」（2008年7月29日閣議決定）において政府決定となった。

### （1）低炭素社会とは

政府の言う「低炭素社会」とは、人類がその活動に伴い排出するCO<sub>2</sub>量が、「地球が自然に吸収できる範囲内に収まり、私たちが一層豊かな暮らしを送っている」社会、「温室効果ガスの大部分を占める二酸化炭素を大量に排出する経済活動や生活様式と決別し、だれもが自らの二酸化炭素の排出に責任を持ち、世界的なエネルギー需給問題が緩和される持続可能な社会」である（2008年6月16日「地球温暖化問題に関する懇談会提言～『低炭素社会・日本』をめざして～」）。

地球が自然に吸収できるCO<sub>2</sub>量は年間に約3Gt-CO<sub>2</sub>に対し、現在の排出量は6Gt-CO<sub>2</sub>を超えており、排出量と自然吸収量の均衡（カーボン・ニュートラル）のためには、自然吸収量を維持しつつ、排出を半減させる必要がある。2050年までの排出半減目標はこれを前提としたものであるが、しかし、福田ビジョンにあるように10～20年後

に排出がピーク・アウトし、以後目標に向けて順調に排出削減が進ちよくしたとしても、2050年までの40年以上にわたって大気中のCO<sub>2</sub>濃度は上昇を続け、排出量と自然吸収量が均衡した時点においてCO<sub>2</sub>濃度は最高値となる。そこから今日のCO<sub>2</sub>濃度まで回復するためには、「排出量<自然吸収量」の状態を数10年間継続させなければならない。温暖化に対してクールというのであれば、今よりも地球がクールになるのは、22世紀を待たなければならないだろう。

また、2008年4月3日提出の環境省中央環境審議会地球環境部会報告書「低炭素社会づくりに向けて～ライフスタイル・社会資本・環境エネルギー技術のイノベーション～」は、低炭素社会の実現に向けて「産業、行政、国民など社会のあらゆるセクターが、その選択や意志決定において、省エネルギー・低炭素エネルギーの推進や、3Rの推進による資源生産性の向上等により、二酸化炭素の排出を最小化するための配慮を徹底することを当然とする社会システムが必要」というが、カーボン・ミニマムの徹底を至上とする社会システムの確立が果たして「一層豊かな暮らしを送っている」社会の実現と同じであるのか、疑問がないでもない。

## (2) 取組の方向と現状

地球温暖化と資源・エネルギーの将来的枯渇という人類全体にかかわる課題への取組に当たって、化石燃料を主とするエネルギーを大量に消費してきた先進国の一員として、我が国が果たすべき責任は重い。取組の前提条件は、成長の維持とCO<sub>2</sub>の排出削減の両立でなければならない。

排出削減の中心となるのはエネルギーの需給構造の改革・高度化である。エネルギーの需要側の対応としては、省エネ家電への買換え、建物の省エネ化<sup>5</sup>、新エネルギーの導入、カーボンフットプリント制度の導入、物流におけるモーダルシフト及びICT技術を活用した効率化の促進などが挙げられる。しかし、新エネの導入は中小規模とならざるを得ず、したがって省エネが中心となり、高度化には限界がある。

供給構造の改革・高度化への取組としては、化石燃料利用の革新的高度化を含む革新的エネルギー技術の開発と、未利用エネルギーを含む再生可能エネルギー・新エネルギーの大規模な導入<sup>6</sup>、また、発電分野においては、原子力の利用の拡大と原子力発電施設の稼働率の上げが挙げられる。新エネルギーの大規模導入と原子力発電の拡大は、温室効果ガス排出削減に寄与するばかりでなく、エネルギー源の多様化によるエネルギー安全保障の強化やエネルギー産業の高度化にもつながると期待される。「低炭素社会づくり行動計画」においても、温室効果ガス排出量の約3割を占める電力部門における対策として、2020年をめどに、ゼロ・エミッション電源比率を50%以上とする目標が設定されている。

しかし、現状からすると、この目標の達成も容易でない。石油消費については、「石油代替エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律」(昭和55年法律第71号)(以下「石油代替エネルギー法」という。)制定の前後を挟んで、一次エネルギー供給に占める比率は確かに低下した<sup>7</sup>。電源別発電電力量では、石油依存度はピーク時1973年の73.2%から2007年には11.8%まで大幅に低下している。この間、原子力の発電量構成比は2.6%

から 25.6 %に上昇、水力は 17.2 %から 9.9 %に減少、LNGは 2.4 %から 27.4 %、石炭は 4.6 %から 25.3 %に上昇している。目を国内だけに向ければ、石油主体から原子力と他の化石燃料に電源の比重は移ったのであるが。しかし、発電量で見ると、我が国における石油火力による発電量の 121TWh (2006 年) は世界第 1 位であり、第 2 位サウジアラビアの 94TWh を大きく引き離している<sup>8</sup> (IEA KEY WORLD ENERGY STATISTICS 2008)。石油火力発電のシェアの低下の背景には、過去における過度の石油依存という特殊日本的な事情がある。

次に、新エネルギーであるが、2005 年度の導入実績 (一次エネルギー供給) は、原油換算 17 百万 kl 相当で、総供給に占めるシェアが 3 %弱に過ぎない<sup>9</sup>。一般家庭に最も身近な新エネルギーである太陽光発電について、「福田ビジョン」は 2020 年までに新築持家住宅の 7 割に設置の目標を掲げるが、システムの平均的設置コストが 2007 年度実績で 70 万円 / kW と依然として高価であり、標準的な 3 kW のシステムを設置するためには 200 万円を超える負担となる<sup>10</sup>。「長期エネルギー需給見通し」における「最大導入ケース」(注 1 参照) でも、原油換算で 2020 年度で 27 百万 kl、2030 年度でも 39 百万 kl という低水準に設定されており、「現状固定ケース」<sup>11</sup> の 2020 年度及び 2030 年度それぞれの数値が 23 百万 kl 及び 27 百万 kl と試算されていることからうかがえるように、当面、大規模な導入は見込めない。

原子力の 2005 年度導入実績は、原油換算で 69 百万 kl 相当、発電電力量では 3,048 億 kWh である。「長期エネルギー需給見通し」では、2020 年・2030 年の「最大導入ケース」、「努力継続ケース」及び「現状固定ケース」のいずれの試算においても、原油換算で 99 百万 kl 相当、発電電力量を 4,374 億 kWh と見込んでいる<sup>12</sup>。しかし、従来から我が国の設備利用率は 80 %程度にとどまり諸外国の 90 %に比較して 10 %程度低かったところに、原発の安全運転をめぐる電力会社の一連の不祥事、事故、自然災害等への対応のため運転停止が続き、2007 年度の稼働率は 60 %まで低下している。

### (3) 現行のエネルギー法制の問題点

エネルギー政策関連法律には、「エネルギー政策基本法」(平成 14 年法律第 71 号)、石油代替エネルギー法、「新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法」(平成 9 年法律第 37 号)(以下「新エネルギー法」という。)、電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法(平成 14 年法律第 62 号)(以下「RPS法」という。)、石油の備蓄の確保等に関する法律(昭和 50 年法律第 96 号)など多数ある。

「エネルギー政策基本法」は、安定供給の確保、環境への適合及び市場原理の活用を政策の基本理念に掲げている。環境への適合を基本理念としているが、もう一つの基本理念である安定供給の確保においては、エネルギー供給源の多様化を規定し、その手段として石油等の一次エネルギーの輸入における特定の地域への過度な依存の低減、輸送体制の整備、備蓄等に関する規定を置いていることから(法第 2 条第 1 項)、石油等の化石燃料は中心的エネルギーとして位置付けられている。したがって、基本法は、温室効果ガスの排出削減、脱・非化石燃料化への転換という現在の政策課題に十分にこたえられない。

石油代替エネルギー法も、脱石油を政策目標として掲げ、エネルギー源としての比重を大きく増やした石炭及び天然ガスは同法上の石油代替エネルギーとされ<sup>13</sup>、利用を促進する対象として想定することから、エネルギー政策基本法と同様の課題を抱えている。さらに、石油代替エネルギー法は、言わば法の入り口において石油を排除している点においてエネルギー政策基本法の理念（安定供給の確保）と衝突する（新エネルギー法についても同様のことが言える。）。また、液化石油ガス（LPG）は、基本法に基づき閣議決定された「エネルギー基本計画」（2007年3月9日改定）において「環境負荷が相対的に小さく、天然ガスとともにクリーンなエネルギーである」等の理由により、「都市ガスとともにガス体エネルギーとして一体的にとらえるとともに、競争環境の整備等を通じ、より一層のガス利用者の利益の増進を図る」こととされているにもかかわらず、石油代替エネルギー法上は石油として扱われ<sup>14</sup>、他のエネルギーをもって代替すべき対象とされているなど、法制上の整合性・一貫性が欠けている。

脱・非化石燃料化への転換を促進する法的な枠組みは、ほかには、供給側である電気事業者に一定量以上の新エネルギー等を利用して得られる電気の利用を義務付けるRPS法があるだけで、エネルギーの使用者側について新エネルギー等の導入を促進する規制措置がない<sup>15</sup>、ウラン及び石炭について石油（LNGを含む。）のような備蓄制度がない、「発電施設周辺地域整備法」（昭和49年法律第78号）の対象に太陽光、風力、バイオマス等の新エネルギーによる発電施設が含まれていない<sup>16</sup>、等の問題点も指摘されている。

RPS制度の対象の拡大等については、総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会緊急提言「新エネルギー政策の新たな方向性 - 新エネルギーモデル国家の構築に向けて -」（2008年6月24日）において、「石油、ガス分野に関しても、新エネルギーの導入促進が必要である。そこで、バイオ燃料の適切な確保やバイオガスの発生源の確保等の問題を勘案しながら、石油、ガスの供給事業者に対して、バイオ燃料、バイオガス、太陽熱、未利用熱、水素等の導入を促す（目標量が設定できる場合には、目標量を設定するなど）法制度等の創設を検討すべきである」との提言がなされている。また、現在、RPS制度とは別に、民間の自主的取組として行われている「グリーン電力証書制度」<sup>17</sup>について「グリーン・エネルギーの利用拡大に向けて」（2008年6月11日総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会グリーンエネルギー利用拡大委員会報告書）は、国がガイドラインを作成し、これに適合する証書を省エネ法上の省エネルギーのための取組として位置付けることの検討を求めている。これらを含め、エネルギーの需給構造の高度化に向けて、現在、総合資源エネルギー調査会総合部会等において、石油代替エネルギー法、RPS法等の抜本的改正を視野に入れた検討が行われており、年内をめどに議論が取りまとめられる予定である。

## 2．世界最高水準の省資源社会の実現

省資源社会の実現に向けた法的枠組みとしては、循環型社会の基本理念、政策の優先順位（廃棄物の発生抑制、再使用、再資源化、エネルギー回収、適正処理）等を定める「循

環型社会形成推進基本法」(平成12年法律第110号)、同法の下における横断的・基盤的な役割を担う「資源の有効な利用の促進に関する法律」(平成3年法律第48号)と、製品ごとに再生利用等について定める「特定家庭用機器再商品化法」(平成10年法律第97号)(家電リサイクル法)、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」(平成12年法律第104号)(建設リサイクル法)、「使用済自動車の再資源化等に関する法律」(平成14年法律第87号)(自動車リサイクル法)、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」(平成12年法律第116号)(食品リサイクル法)及び「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」(平成7年法律第112号)(容器包装リサイクル法)がある。

#### (1) 資源有効利用促進法

このうち「資源の有効な利用の促進に関する法律」(以下「資源有効利用促進法」という。)は、政令で指定する業種及び製品について、事業者に対し、製品の設計・製造段階における環境配慮、事業者による使用済み製品の自主回収・リサイクルシステムの構築、再生部品・再生原料の使用拡大、事業所のゼロ・エミッション等の3Rの取組を求めるものである。なお、リサイクル制度については、我が国は、事業者又は事業者団体による自主的な取組(例えば携帯電話、オートバイ等)を基本とし、事業者の自主性にゆだねては回収システムの構築や適正な再資源化の実施が確保されないと想定される場合についてのみ、法律による取組を課するという考え方を採用してきた。資源有効利用促進法は、事業者独自の回収システムが構築されている製品ではあるが、再資源化が十分でない、事業者の参加が一部にとどまり負担の公平性が確保されていない等の理由から、回収システムの実効性が不十分と想定される場合についての規制を行うもので、現在、パソコン、小型二次電池が同法の規制対象とされている。

同法の2000年改正の附則には、法施行から7年以内の見直し規定が置かれており、この規定を踏まえ、産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会は、同法の施行状況の評価・検討を行い、併せて、3R対策の在り方に関し、CO<sub>2</sub>の排出抑制、エネルギー効率の向上等の温暖化対策の視点も踏まえた検討を行い、2008年1月、「世界最高水準の省資源社会の実現に向けて～グリーン化を基軸とする次世代ものづくりの促進～」と題する報告書を取りまとめた。

報告書は、我が国の目指すべき将来像として「生産・消費活動での資源利用に際して徹底的に無駄を最小化し、第2に、投入資源の利用効率を最大化することを通じて、枯渇性資源の新規投入量が最大限抑制された、持続的な発展を可能とする世界最高水準の省資源社会」を提示し、「資源生産性のコンセプト<sup>18</sup>を、国レベルから個々の資源や製品のレベルへと展開し」、「製品ライフサイクル全体を視野に入れた産業構造全体での新たな連携を強化する」とともに、「3R、特に省資源の観点からグリーン化を基軸としたものづくりや社会システムへのパラダイム転換を図る」ことが必要と指摘する。そして、製品の原料・部品の製造、加工・組立、流通、消費、廃棄といった各段階における個々の取組内容を横断的にとらえ直し、費用対効果の高いライフステージでの対策を講ずることによ

て、個別の製造事業者ごとの取組（部分最適）から全体最適化を目指すアプローチに転換すること、3R対策に取り組む主体について、流通、利用者等ライフサイクルにかかわる他の関係主体にも拡大すること、リサイクル制度に関して、国際化を始めとする市場の変動による影響を受けにくく、実効性のより高いものへと向上させるための対策を検討すること、などを求めている。

## （２）現行リサイクル制度の課題

現行のリサイクル関連法律が規定するシステムは、資源価格の高騰や使用済み製品の国際的な移動の活発化などにより、十分に働かなくなりつつある。すなわち、使用済み製品は負の価格の商品であるとの想定の下で、排出者がその処理費用を負担し、国内において製品の製造事業者等がリサイクルに係る取組を行うというのがリサイクル法の枠組みであるが、資源価格が高騰を続け、使用済み製品は中古品あるいは「資源ゴミ」として有価で市場取引されるようになった現在、法制度上のシステムを利用しない排出者やリサイクル法の枠外にいる中国、東南アジア等の海外ルートへの引渡しという状況も生じている<sup>19</sup>。この事態が放置されれば、リサイクルの安定的実施は不可能となり、近い将来におけるリサイクル制度の破たんも予想される。のみならず、有用金属の海外流出や海外における環境汚染の発生なども懸念される。

報告書は、このような事態に対処するため、「たとえ有価で売却可能な場合であっても、排出する事業者においても、排出者責任の考え方にに基づき、一定水準の再資源化の取組を進めることが適当」として、我が国国内での再資源化、海外で処理を行う場合には国内と同等の処理が行われることを排出事業者が自ら確認すること、また、国内での処理に著しい支障を生じると考えられる場合には、現状の処理能力や維持に要するコスト、再度処理施設を整備することの困難性等を踏まえつつ、事業の安定化等に必要な方策について検討すべきことを求めている。

## ３．化学物質の管理・審査制度

化学物質は、産業の基礎的素材として幅広く使用されているが、その固有の性質として人、動植物及び環境に対する有毒性・有害性を持つものが少なくない。したがって、その取扱いや管理方法については、厳しい規制が要求される。我が国においても、1968年の「カネミ油症事件」を契機として、1973年に「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」（昭和48年法律第117号）（以下「化審法」という。）が制定され、新規の化学物質の事前審査制度を設けるとともに、PCB類似の性状を有する物質、すなわち難分解であり、高蓄積性を有し、かつ長期毒性を有する化学物質について、その製造及び輸入の許可制と使用の規制が導入された<sup>20</sup>。

その後、国際的には、OECDによる化学物質規制についての国際的調整を求める勧告の発出があり、また、国内においては、難分解性及び人への長期毒性を有するが、生物の体内への蓄積性を有しないため特定化学物質に指定されない化学物質による環境汚染が問

題となったこと等に対応するため、1986年に法改正が行われた。

さらに、化審法制定以後に整備された欧米の化学物質審査・規制法において、人の健康への影響のみならず動植物への影響の観点も含めた規制制度となっていること、国内においても、動植物への悪影響を防ぐための水質環境基準の設定、農薬取締法上の基準見直し等の取組が進展していること、他方、欧米の事前審査制度においては、環境中への放出可能性がないような新規化学物質に関する柔軟な対応が行われるなど、化学物質のリスク評価に基づく適切なリスク管理の重要性に対する認識が高まったことなどを踏まえ、2003年に、動植物への影響に着目した審査規制制度を導入する、新規化学物質の審査について、製造・輸入数量、取扱いの方法等から判断される環境への放出可能性に応じた措置を講ずる、難分解性、高蓄積性の性状を有する既存化学物質について、長期毒性の有無が明らかになるまでの間も法的な監視の下に置く、新規化学物質の判定の見直しや既存化学物質の点検等に活用するなどの観点から、有害性を示す情報を製造・輸入事業者が入手した場合の国への報告を義務付ける制度を創設すること、等を内容とする改正が行われた。

#### (1) 現行化審法による規制の問題点

化審法は、化学物質の審査及び規制に関する規定と化学物質の性状等に応じた規制に関する規定の2部構成となっている。

第一部の化学物質に関する審査の規定においては、我が国において製造又は我が国に輸入される「新規化学物質」について、その製造又は輸入を開始する前に届出を行い、審査の結果規制の対象となる化学物質でないと判定されるまでは、原則として、その新規化学物質の製造又は輸入することができない「事前審査制度」を定めている。また、第二部の化学物質の性状等に応じた規制では、化学物質が人や動植物に与える影響を最小化するためには化学物質の有害性とばく露量を併せ勘案して「リスク」を評価し、リスクに応じた管理を行うことが重要との考え方に立ち、分解性、蓄積性、人への長期毒性又は動植物への毒性といった物質の性状（ハザード）の観点を基本としつつも、環境中の残留状況にも着目して、これに応じた規制の強弱が設けられている。この物質の性状等に応じた規制は、事前審査制度の対象となる新規化学物質を対象が限定されるものではなく、化審法施行当時既に製造・輸入の実績があった既存化学物質についても、国が安全性点検等を行った結果、規制要件に該当する性状等を有することが明らかになったときは、所要の規制が講じられる<sup>21</sup>。

しかしながら、化審法の基本は、製造・輸入段階での規制措置にある。新規化学物質の上市（市場に出すこと）の適否判断等のためのハザード評価は行うが、上市後におけるリスクの程度は、上市前の評価の対象となっていない。既に上市されている既存化学物質についても、国が安全性点検として上市前審査と同様のハザード評価を行ってはいないものの<sup>22</sup>、化学物質は2万数千種類に及ぶため、製造・輸入実績数量等を踏まえた上市後のリスクの程度に応じて評価対象物質を選定せざるを得ない状況にある。したがって、ハザード評価が不十分なまま使用されている既存化学物質は、依然として国内にも多数存在する。

国際的な約束を履行する上でも、化審法の見直しは急務の課題である。2002年9月に

開催された「持続可能な開発に関する世界サミット」(WSSD)では、「アジェンダ 21 で促進されている約束を新たに作る。とりわけ、環境と開発に関するリオ宣言の第 15 原則に記載されている予防的取組方法 (precautionary approach) に留意しつつ、透明性のある科学的根拠に基づくリスク評価手順と科学的根拠に基づくリスク管理手順を用いて、化学物質が、人の健康と環境にもたらす著しい悪影響を最小化する方法で使用、生産されることを 2020 年までに達成することを目指す」ことが決定された<sup>23</sup>。2020 年目標を達成するためには、我が国において製造・使用されている化学物質のリスク評価の作業を促進し、リスクに対応した管理体制を確立しなければならない。EU は、既に、1981 年以前に上市された既存化学物質と新規化学物質を区別して規制する方式を改め、EU 域内において年間 1 トン以上の製造又は輸入が行われるすべての化学物質について、製造業者又は輸入者に、性状に関する情報を収集し、安全な使用を証明するための情報を含めた登録を欧州化学物質庁 (ECHA) に対して行うことを義務付ける「化学物質の登録・評価・許可・制限に関する規則 (REACH)」を制定している<sup>24</sup>。

## (2) 化審法見直しの方向性

厚生労働省厚生科学審議会、経済産業省産業構造審議会及び環境省中央環境審議会の 3 審議会に設置された専門委員会及び小委員会の合同会議は、このような状況を踏まえて、2008 年 10 月 23 日、化審法の見直しを求める報告書を取りまとめた。

同報告書は、第一に、新規化学物質の事前審査に重点を置く現在の仕組みの見直しを求めている。WSSD の 2020 年目標が要求する予防的アプローチを取り入れるためには、既存化学物質を含むすべての化学物質に規制の網を広げるとともに、化学物質の製造又は輸入の段階のみならず、化学物質を使用した製品の製造等の段階を含めたサプライチェーン全体における管理体制の構築を図ることが必要である。しかしながら、すべての化学物質について上市前のリスク評価を実施することは、ハザード評価の不十分な多数の既存化学物質が存在するという現実、未確認の物質についてハザード情報を取得することに要する時間及び費用上の問題を踏まえれば、合理的でも現実的でもない。したがって、ばく露量の観点を取り入れた段階的リスク評価が必要である。具体的には、国として、まず、一定数量を超えて市場に出されるすべての化学物質について、製造・輸入数量と用途情報を収集し<sup>25</sup>、環境中へのばく露量・状況を把握し、ハザードに関する知見等を踏まえたスクリーニング評価を行い、その結果、リスクが十分に低いとは判断できないものを「優先評価化学物質」に指定し、これを公表する。次に、国は、「優先評価化学物質」について、製造・輸入業者からハザード情報を、製造・輸入業者及び使用業者から詳細用途情報等のばく露情報を収集し、これらに基づく一次リスク評価を実施する。リスクの懸念が高く、更なる詳細な二次リスク評価が必要となる化学物質については、その製造・輸入事業者に対して長期毒性試験結果の収集・提出を求めるという仕組みである。

第二に、現行法が新規化学物質の評価において上市後におけるリスクの程度を対象としていないことについて、報告書は、優先評価化学物質を中心としてリスクに着目した評価を実施していくに当たって、新規化学物質についても、上市前に審査を行う仕組みは維持

しつつ、審査において従来のハザード情報に加えて、上市後に想定される製造・輸入数量と予定用途を踏まえたスクリーニング評価を行い、その結果、リスクが十分に低いと判断できないものについては優先評価化学物質として分類することにより、上市後の化学物質と同様にリスクに着目した評価を実施すべきと指摘する。

第三に、国際的なリスク評価・管理体系との整合性について、少量の化学物質については、ばく露という面でリスクの懸念が低く、諸外国においても国によるリスク評価の対象とせず、事業者が管理をゆだねている現実を踏まえ、現行の少量新規化学物質確認制度を改め、事業者単位（年間1社1社まで）での確認制度を基本とするよう提案している（ただし、複数事業者による重複が生じる場合については、全国ベースの数量やQSAR<sup>26</sup>等の既知見等を踏まえてリスクの懸念が高いかどうかを判断し、そのような申出については少量新規化学物質として確認を行わない。）。また、代替不可能であり、かつ、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約等において国際的に許容される特定化学物質の用途については、一定の条件の下で許容できるようにすることも提案されている。

#### 4．イノベーション創造機構（仮称）の設置

2008年夏になって、政府は、国内に分散する技術や人材を組織を超えて大胆に集約し、新たなビジネスモデル生み出すための研究開発、事業化を支援し、長期のリスクマネーを供給する仕組みとして「イノベーション創造機構」を設置する方針を相次いで打ち出した。すなわち、知的財産戦略本部「知的財産推進計画 2008 - 世界を睨んだ知財戦略の強化 -」（2008年6月18日決定）において、「様々な企業や大学等に分散する技術や人材を有効に組み合わせ総合プロデュースして新たなビジネスモデルを創造することを促すため、これを後押しするイノベーション創造機構（仮称）の創設に必要な措置を 2008 年度中に講ずる」ことが、「経済財政改革の基本方針 2008 ~ 開かれた国、全員参加の成長、環境との共生 ~」（2008年6月27日閣議決定）においては、「企業、業種、大学の壁を越えた新たなビジネスモデル創造を支援する「イノベーション創造機構」（仮称）を創設する」ことが、また、「低炭素社会づくり行動計画」（2008年7月29日閣議決定）においては、環境ビジネス等に内外からの資金が流れやすくなるための基準や仕組みづくりの一環として「『イノベーション創造機構』（仮称）を 2009 年度に創設し、国内外からの長期リスクマネーの円滑な供給を図る」ことが決定された。さらに、産業構造審議会新成長政策部会基本問題検討小委員会が7月下旬に取りまとめた報告書「知識組替えの衝撃 - 現代産業構造の変化の本質 -」においても、「組織の縦割り等の制約を乗り越えて分散している技術を活用する新たなビジネスモデルに優秀な人材や長期資金が集中投入される、いわば焦点を創出する必要がある」として、そのための仕組みとして「イノベーション創造機構」の創設が提唱されている。

上記の政府決定及び小委員会報告書を突き合わせて、要約すると、「イノベーション創造機構」（以下「機構」という。）の必要性や目的、資本、業務等について、以下のようイメージすることができる。

まず、機構の設置理由の前提には、次のような認識がある。すなわち、かつてのピラミッド型の産業構造におけるイノベーションは、そのピラミッド（系列）や企業内に最終製品開発に必要な技術を垂直統合的にすべて囲い込もうとするクローズドなものであったが、現在では、将来事業化に必要な技術をすべて予見して企業内又は系列内で開発するよりも、中小企業やベンチャーで開発した技術をうまく組み合わせて事業化した方が事業化のスピード、研究開発の効率性という観点からより優れていることから、イノベーションのプロセスを社外の知識やアイデアに対してオープンにし、それらを吸収した自らもインプットを行うことで自社及び社会全体のイノベーションを活性化するというオープン・イノベーションが進展している。

オープン・イノベーションを進める上では、異分野に属し、多様な組織に分散している技術を縦割りを超えて活用する機能が不可欠であるが、我が国の場合はこうした機能が弱い。ベンチャーキャピタルは、他の先進国と比較して、資金力という面でのせい弱性が否めず、プロデュース機能を担う人材も不足している。また、企業、大学等の縦割りの壁が厚く、異種技術の融合を実現するという点で足かせとなっている。そこで、組織の縦割り等の制約を乗り越えて、分散している技術を活用する新たなビジネスモデルに優秀な人材や長期資金を集中投入する新たな仕組みとして機構を創設する必要性が生まれるというのである。

次に、機構の役割であるが、機構は、革新的な経済産業構造の転換に資するオープン・イノベーションに対応した新たなビジネスモデルに出資等を行う投資事業有限責任組合等（子ファンド）への出資を行う親ファンドとしての位置付けが与えられる。子ファンドに対しては、企業、業種、大学の壁を超えて人材・ノウハウ・技術を組み合わせた新たなビジネスモデル、例えば、特許の組合せ、研究開発資金の提供等により技術開発の流れを主導する「日本版インテレクチュアル・ベンチャー」、大企業に眠る技術・人材を活用しベンチャーを組成して事業化する「技術資産事業化ファンド」、行き詰まった研究開発ベンチャーのうちバイオ等の有望な技術を買収・支援し、事業化する「研究開発ベンチャー再生ファンド」などに対し出資し、成功事例を創出することが期待されている。

機構の運営は、民間の人材が主体となって行う。技術を目利きする人材と金融や経営のノウハウを有する人材を組み合わせ、これらの人材が機構での経験を積むことで、オープン・イノベーションを支えるプロデュース人材へと成長することが期待されている。機構には、取締役会から委任を受けて、投資、処分等の重要な意思決定を行う機関として、民間実務経験者から成る「イノベーション創造委員会」（仮称）を設置する。なお、機構は法律により設置され、国が出資するが、機構の独立性・機動性を生かす観点から、政府の関与は、投資方針となる支援基準の策定、機構の取締役の選任・解任及びイノベーション創造委員会の委員の選定・解職に関する認可、財務状況の定期的なチェックなど最小限にとどめる。

機構に対する政府出資の比率は、全体の2分の1以上を想定しているが、民間に対しても政府とおおむね同額程度の出資を期待している（国の出資は、財政投融資特別会計投資勘定を通じて行う。）。2009年度財政投融資計画要求においては、機構に対する出資金に

充てるため 400 億円の支出が予定されている（機構の存続期間は 15 年間とする予定であり、経済産業省は、この間の全体の投資規模として 2,000 億円（財投 1,000 億円、民間 1,000 億円規模）以上を想定している。）なお、産油国を中心に我が国から移転した富を投資資金として呼び戻す仕組みの一つとして、例えば中東産油国の政府系ファンドも民間出資者として予定する<sup>27</sup>。

機構は、オープン・イノベーションの機能が民間で育成され、革新的な経済産業構造の転換が自律的に起こるまでの「呼び水」としての機能を担うという観点から、存続期間に期限のある法人とする。ただし、中長期の資金（ペイシメント・リスク・マネー）を供給する役割を担うことにかんがみ、設置期限は 2009 年から 2024 年までの 15 年間とする。

## 5．技術情報の保護及び適正な管理

企業の活動がグローバル化、IT化し、他方で企業間の提携や共同研究が進展する中、我が国企業の技術情報等の無形資産が不正に流出しあるいは侵害される事態が生じている。企業が保有する技術情報等はイノベーションの源泉であり、その不正流出・侵害は産業競争力の著しい低下を招くおそれがある。また、大学や政府からの重要な技術情報の流出事例も少なくなく、これも安全保障の観点から大きな問題となっている（安全保障にかかわる機微情報等の貿易管理については「6.安全保障貿易管理」を参照）。「新経済成長戦略」（2006 年 6 月経済産業省取りまとめ）において、「企業においては、事業戦略、研究開発戦略と一体となった知的財産戦略に基づき、海外における技術の権利化や営業秘密管理などを的確に実施して意図せざる技術流出を防止し、技術的優位性の確保を図っていくことが求められている」と指摘され、また、「経済成長戦略大綱」（同年 7 月 6 日政府・与党「財政・経済一体改革会議」決定）においても、「意図せざる技術流出を防止するため、特許出願しない技術の的確な管理、技術系人材の流出防止など、企業の技術管理の強化を促す」こととされている。

### （1）技術情報の保護・管理に関する現行法の枠組み

企業の保有する技術情報等については、「不正競争防止法」（平成 5 年法律第 47 号）により、不正取得した営業秘密の使用又は公開が禁止され、違反行為に対しては、民事上の差止請求や損害賠償請求が認められるほか、刑事罰も用意されている（民事的保護規定は 1990 年改正によって新設された。その後、2005 年改正において、営業秘密の国外使用・開示についての処罰規定、退職者処罰規定、法人処罰規定が導入され、2006 年改正では、営業秘密侵害罪の罰則の引上げが行われた。）。しかし、同法による規制では、企業の営業秘密等の保護に十分でないといわれている。

第一の理由は、同法の営業秘密侵害罪の保護法益は、公正な競争秩序の維持<sup>28</sup>と秘密管理された技術情報等の財産的価値と解されており、不正取得後における使用又は開示という実行行為が処罰対象となるのであるが、「取得」自体は、使用又は開示の準備的行為として実行された場合を除いて、公正競争秩序を侵すものでないことから、処罰の対象とさ

れていない。

第二に、不正取得された技術情報等は、企業において秘密管理されたものでなければならず、企業は、秘密性の有無に関する判断と管理のコスト負担が求められる。

第三に、不正取得情報等の使用・開示は、持ち出された企業の外部で行われることが多く、不正取得を立証することは極めて困難である。また、違法行為を司法的手続に訴えた場合、民事訴訟手続では、公判手続を通じて営業秘密が公になってしまうことを防止するため、公開停止措置に関する手続規定が設けられている（法第 13 条）が、刑事訴訟手続にはこのような手続がないため、被害が更に拡大するおそれがある。そのため、現在まで、営業秘密侵害罪で起訴された事例はない<sup>29</sup>。

## （２）法制度見直しの方向性

以上のような指摘にこたえるため、経済産業政策局技術情報等の適正な管理に在り方に関する研究会が、2008 年 7 月、制度改正の見直しに当たって検討すべき課題を提示した報告書を取りまとめ、現在、産業構造審議会知的財産政策部会技術情報の保護等の在り方に関する小委員会において、以下のような方向での見直し検討が進められている。

営業秘密侵害罪について、構成要件を見直し、まず、目的要件を「不正競争の目的」から「図利加害目的」とし、新たに「外国政府を利する目的」を加える。営業秘密を開示等して外国政府を利する行為は、一個人又は一企業への開示に比してはるかに大規模な営業秘密の拡散・利用等を招きかねず、また、かかる行為は、組織的かつ計画的に行われることが想定され、被害を被った一企業の損害にとどまらず、我が国産業の競争力の維持・発展を著しく阻害するおそれがあることから、「外国政府を利する目的」による行為は、加重犯とする。なお、目的要件の変更・拡大に当たっては、内部告発のための取得・開示が問題になる。経済産業省は、公益等の正当な目的によるものであれば図利加害目的に当たらないと解されること、正当な行為については違法性が阻却されること、内部告発の対象となる情報は営業秘密の要件である有用性を欠くと解されること、「公益通報者保護法」（平成 16 年法律第 122 号）による保護があることなどから、目的要件の変更による萎縮効果は考えにくいとしている（2008 年 9 月 30 日前記小委員会提出資料「資料 3 営業秘密の刑事的保護について」10 頁）。しかし、正当目的又は正当行為であることの立証責任は、秘密情報等の取得者・開示者に帰せされると解されること、公益通報者保護法は、保護される通報者（従業者、派遣労働者等）、保護の内容（不利益取扱い禁止、解雇無効等）、保護される通報対象事実（犯罪行為等）、保護される通報の相手方（行政機関等。競業者は除かれる旨の明文規定が置かれている。）を限定しており、また、開示者は主観的に公益目的と信じたことを相当とする根拠（例えば、単なる伝聞等ではなく、通報内容を裏付けと思われる内部資料等の証拠）を示すことが要求されることから、「萎縮効果は考えにくい」とは言い切れないであろう。

次に、処罰の対象行為を広げ、使用又は開示のみならず、そこに至る前段階である技術情報等（公表されていない技術情報等）の不正取得行為自体も処罰の対象に加える。

また、違法行為に係る刑事手続については、対象となった技術情報等の一部を非公開に

するため、刑事訴訟法の特例を設ける。具体的には、

- ・ 裁判所は、被害者である保有者の申出に応じて、営業秘密事項を公開の法廷で明らかにしない旨の決定をすることができる。この場合、起訴状や証拠書類の朗読、判決宣告等に際して営業秘密事項を明らかにしない方法で行うものとし、訴訟関係人の尋問や陳述について、裁判長は、営業秘密事項にわたるものを制限することができることとする、
- ・ 証言が営業秘密の内容にわたり、それが公開の法廷で行われることによって営業秘密の保有者が損害を被るおそれがある場合には、期日外証人尋問によることができることとする、
- ・ 営業秘密の内容が訴訟関係人によって公開の法廷において陳述等されるおそれがある場合には、当該手続において適正な裁判の実現を阻害するおそれのある傍聴人について入廷を禁じ若しくはあらかじめ包括的な退廷を命ずること、又は、傍聴人の傍聴について秘密保持を条件とするものとする、
- ・ 営業秘密の内容について陳述等がなされると認められる場合において、当該陳述等が公開の法廷においてなされることにより当該営業秘密に基づく被害者の事業活動に著しい支障を生ずることが明らかであることから当該事項について十分な陳述等を行うことができず、かつ、当該陳述等を欠くことにより他の証拠のみによっては適正な裁判を行うことができないような場合には、公の秩序を害するおそれ（日本国憲法第 82 条第 2 項）が認められることを明らかにし、公開を停止する、

などの方法が検討されている。

## 6 . 安全保障貿易管理

安全保障上の機微技術は、大量破壊兵器やテロ行為の手段に転用されるおそれがあり、したがって、懸念国家に流出した場合やテロリストの手に渡った場合には、我が国及び国際社会の安全保障に対し、直接的な脅威となることから、厳格な管理が必要である。他方、今日では、先端民生技術の多くが軍事目的への転用が可能であり、経済的な取引や学問研究の成果の発表についても、安全保障上の視点から一定の規制が求められるようになってきている。しかし、我が国の機微技術管理体制は、このような現状に十分対応できているとは言えない。例えば、安全保障上の機微技術であっても、特許出願がなされれば公開され、だれでもこれにアクセスすることができるほか、大学における研究の実施及び成果公表の是非の判断は現場の研究者に任されているのが実情である。また、安全保障上の機微技術の移転は「外国為替及び外国貿易法」(昭和 24 年法律第 228 号)(以下「外為法」という。)の規定(法第 25 条等)に基づく輸出管理規則によって規制されているが、情報の移転は、必ずしも提供、移動という形態をとるわけではなく、インターネットのホームページへの掲載、メディアによる公開という形で、諸外国に発信されることも一般的となっている。さらに、人的交流が進んだ今日では、外国人労働者、外国人留学生等を介した機微技術情報の流出もあり得なくはない(2007 年現在、技術提供・熟練労働、研修を目的とする新規入国外国人数及び留学生数は、それぞれ約 11 万 8,000 人となっている。)

安全保障に係る政府情報のうち、防衛秘密、特別防衛秘密、核燃料物質の防護に関する秘密等については、「自衛隊法」(昭和29年法律第165号)、「日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法」(昭和29年法律第166号)、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(昭和32年法律第166号)等によって漏えい防止策が講じられ、違反行為に対して罰則が置かれているが、これらの法制に対しても、秘密の対象、行為主体、対象行為が限定的である、個別法によって処罰の差異が大きく抑止力が十分でない等の問題が指摘されている。

#### 外為法等の見直し

現行法制が抱える課題について、現在、産業構造審議会貿易経済協力分科会安全保障貿易管理小委員会は、所管法令を中心に検討を行っている。

小委員会は、北朝鮮におけるミサイル発射・核実験、米国等における非対称型脅威との戦いなど、国際的な安全保障をめぐる環境はますます厳しくなっている、高度先端材料などの民生技術の高度化に伴い、軍事技術との境目がなくなりつつある、国境を越えるモノや技術の取引が増え、複雑化してきている、技術情報の移転は容易かつ目に見えないものとなり、そもそも税関を通らないものを適切に管理することは、グローバル化に伴う人の移動の拡大とあいまって、急速に困難になっている、我が国企業を代表する企業による不正輸出事件が多発しており、外為法の抑止力が十分でない、との現状認識に立ち、外為法の改正必要事項として、技術取引に係る規制の見直し、罰則の強化及び仲介取引規制の見直しの3点を取り上げている。

始めに、技術取引規制の見直しについて、現行外為法の規制は、居住者が、非居住者との間で行う「特定技術」(国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められるものとして政令で定める特定の種類の貨物の設計、製造又は使用に係る技術)の特定地域における提供を目的とする取引に掛かっており(法25条第1項第一号)持出し行為自体は規制していない。このため、居住者が、自ら外国に持ち出した技術を非居住者となってから提供する場合については、法の適用対象とならない。居住者が、国内において、大量破壊兵器開発等に利用されるおそれが強いことを認識しながら提供を受ける場合又はこのような居住者に提供する場合(例えば、国内で、国内に居住する外国人スパイ等に対して提供する場合)、非居住者が外国で大量破壊兵器開発等に利用されるおそれが強いことを客観的に認識しながら提供する場合も、同様である。このため、小委員会においては、「居住者 - 非居住者間の特定技術の提供を目的とする取引」を規制する体系を改め、「特定技術が特定地域に持ち出されることを規制する」体系(ボーダー規制を原則とする規制)を導入することが検討されている。

次に、罰則の強化等については、無許可の輸出・技術提供、無承認の輸出入等に対する罰則水準の引上げ、無許可の輸出・技術提供、無承認の輸出入等に対する法人重課規定の導入、法人に対する罰金刑と自然人に対する懲役刑の時効を合わせる規定の導入、

不正な手段による許可の取得に対する刑事罰の導入のほか、輸出者に対する貨物・技術に関する一般的な適切管理義務、適切な輸出管理がなされていない場合における改善措置

( 経済産業大臣による指導、勧告、命令、命令に従わない場合の罰則等 ) の新設が検討されている。

仲介取引について、現行法は、貨物の売買に係る仲介取引のみを規制対象としている。これについては、大量破壊兵器の拡散を防止するための国連安保理決議 1540 号においては、貨物とともに技術の仲介も含む旨が明記され、かつ対象取引を売買に限定されていないことから、同決議の趣旨に的確に対応した制度に改める方向で検討が進められている。

なお、外為法の見直しとは別に、秘密保護法制整備の一環として、小委員会では、諸外国にある、安全保障上の機微技術について、国防関連省庁の判断に基づいて特許出願後公開を行わない、いわゆる「秘密特許制度」の導入についても、検討の必要性が議論されている。

## 7 . 原産地証明に係る自己証明制度の導入

経済連携協定 ( E P A ) は、2 国間又は複数国間の域内における貿易・投資の自由化・円滑化を促進するとともに、国内の規制の撤廃、経済制度の調和等の幅広い経済関係の強化を目的とするものであって、関税及びサービス貿易の障壁の削減・撤廃を内容とする自由貿易協定 ( F T A ) はその主要な柱の一つである。我が国が締結する E P A / F T A には、相手からの輸入品について、W T O 協定に基づく譲許税率よりも低い特惠税率を定め、輸入国税関において当該特惠税率の適用を受けるため、輸出国が発給する原産地証明書の提出を求めるものがある。「経済連携協定に基づく特定原産地証明書の発給等に関する法律」(平成 16 年法律第 143 号)(以下「原産地証明書発給法」という。)は、我が国から締約国に輸出される物品について、特惠税率の適用要件を満たすもの(特定原産品)であることを相手方に証明する「特定原産地証明書」の発給手続等を定めるもので、法定当初は「経済上の連携の強化に関する日本国とメキシコ合衆国との間の協定に基づく特定原産地証明書の発給等に関する法律」の題名で、日本・メキシコ E P A の発効の日である 2005 年 4 月 1 日に施行された。その後、日本・マレーシア E P A の締結を契機として同法を一般法化する改正が行われ、題名も現在のものに改められた(2006 年 6 月 1 日施行)。

### ( 1 ) 原産地証明制度

各国の特定原産地証明制度には、輸出国の政府等が特定原産品であることを証明する「第三者証明制度」と輸出者等が自ら証明する「自己証明制度」とがある。現行原産地証明書発給法は、経済産業大臣又はその指定する者(指定発給機関)が発給事務を行う第三者証明制度を採用しており、指定発給機関の指定は、経済連携協定ごとに、かつ、経済産業省令で定める物品の区分ごとに、経済産業省令で定めるところにより、発給事務を行うおととする者の申請に基づいて行うこととされている<sup>30</sup>。なお、A S E A N 自由貿易地域 ( A F T A ) においては第三者証明制度が主流となっているが、E U は、認定輸出者による自己証明制度を採用している。また、米・韓、韓・チリ、豪・チリ、E U ・欧州自由連

合（EFTA）間のFTAでは、一般輸出者が指定の証明書、署名等によって行う自己証明制度が、米・豪FTA等においては、輸入者が指定の証明書、署名等によって証明する自己証明制度が採用されている。

### （２）証明制度の見直しの背景

我が国の現行制度については、輸出入取引審議会原産地証明制度改革検討会において、指定発給機関である日本商工会議所や日本自動車工業会の委員から、認定輸出者制度（自己証明制度）を構築し、輸出者が第三者証明又は認定輸出者制度を選択できるような協定を作成するよう求める声が出ている（2007年7月19日日本商工会議所「特定原産地証明制度に関する意見」、2007年8月自動車工業会「特惠原産地規則・証明制度に対する改善要望」）。また、規制改革会議の第2次答申（2007年12月25日「規制改革推進のための第2次答申 - 規制の集中改革プログラム - 」）においても、「交渉相手国の増加に伴い、我が国においても、これまでの発展途上国を相手国とするEPA交渉に加えて、自己証明制度による原産地証明を原則とする先進諸国を相手国とするEPA交渉も行い、その交渉相手国が多様化してきているところ、先進諸国とのEPA締結のためには、我が国における自己証明制度の導入について、前向きな対応が不可欠な状況となっている」として、「必要な法令を整備又は改正し、我が国側の国内制度上の不備によって、今後想定される多様な自己証明制度をもった各国とのEPA/FTA交渉に支障が出ることはないよう準備すべき」と指摘されている。

どの類型の制度を採用するかは、基本的には協定の相手方との交渉の中で決定され、我が国としては、これに従って国内法制の整備を行うこととなる。我が国がこれまでに締結したEPA/FTAでは第三者証明制度が採用され、その結果として、現行の原産地証明書発給法では、第三者証明制度のみを前提とした手続等が定められているのである。しかし、現在交渉が進行中の日本・スイス自由貿易・経済連携協定（FTEPA）においては、スイス側より輸出国政府の認定輸出者による自己証明制度を採用するよう求められ、我が国もこれを受け入れて、認定輸出者自己証明制度と第三者証明制度を併存させる方向で調整がついている。本協定は、2008年9月の第8回会合において大筋の合意が得られたことから、同協定の締結・発効に向け、原産地証明書発給法を改正が必要である。

### （３）制度改正の方向性

経済産業省が2008年2月28日に上記改革検討会に提出した「認定輸出者による自己証明制度の導入に向けて」では、認定の基準等を策定するに当たっての考え方として、認定輸出者の認定の対象は、締約国に対して自己の名をもって物品の輸出を行う者、すなわち物品を生産しかつ輸出する者（生産輸出者）又は物品を生産せず輸出のみを行う者（＝商社）とし、生産のみを行う生産者、通関業者等は認定の対象としない、認定は、締約国に対し物品の輸出を頻繁に行う者等であって、物品が特定原産品であることを自ら証するに足る知識や知見を有し、かつ、締約国税関からの検認要請に対して迅速かつ適切に対応できる体制を構築している者に対して行い、一定の欠格事由を設け

る、

認定は物品ごとに行うのではなく、認定輸出者は、物品の種類に関係なくどのような特定原産品を扱う場合にも自己証明を行うことを可能とする。商社が認定輸出者となった場合には、商社は生産者から対象物品が特定原産品であるか否かの判断をするに足る情報又は宣誓書を入手して行うこととする、

経済産業大臣は、認定輸出者が、物品が特定原産品でないのに特定原産品と偽って自己証明を行ったとき、正当な理由がないのに、物品が特定原産品であるか否かの判断に使用した文書、資料その他の情報を保存せず又は立入検査に応じない等して検認に協力しなかったとき、不正の手段により認定を受けたとき、等の事由に該当するときは、その認定を取り消す、等の方向性が記載されている。

## 8．独立行政法人日本貿易保険の民営化

貿易保険は、我が国の企業が行う輸出入、海外投融資等の対外取引に伴い、民間の通常の保険では負担できないリスクの負担を国が引き受ける保険事業である。我が国の貿易保険は、「輸出保険法」(昭和 25 年法律第 67 号)(1987 年改正により「貿易保険法」と改題)の制定によって始まり、当初は国が直接運営してきたが、2001 年の中央省庁の再編に際して同年 4 月 1 日に「独立行政法人日本貿易保険」(以下「日本貿易保険」という。)が設立され、以後、貿易保険の引受け等実務そのものは日本貿易保険が行うこととなった。ただし、「通常の保険によって救済することができない危険を保険する制度」(法第 1 条)という性格上、日本貿易保険が独力で引き受けることができるリスクの大きさに限度があり、国による信用力の補完が必要であること<sup>31</sup>、また国の通商政策上の判断による対外取引の必要があることなどの理由により、国は、貿易保険特別会計を通じて、日本貿易保険から再保険を引き受けている。

その後、2005 年 3 月 25 日に閣議決定された「規制改革・民間開放推進 3 か年計画(改定)」には、貿易保険の民間開放に関し、民間保険会社等による貿易保険事業への参入は法的にも実質的にも自由であることを明確にすること、及び国が行う貿易保険事業は民間が参入することが難しい又は現に期待できない部分に厳しく限定するとともに、そのような部分であっても将来的に民間が参入し、十分かつ安定的にサービスが提供される見通しが利用者から見て明確になったときには国は当該部分から撤退することが明記され、同年 4 月から参入の自由化が実施された<sup>32</sup>。

### (1) 日本貿易保険の現状と課題

日本貿易保険の貿易保険事業は、1990 年前後には湾岸戦争の影響等による支払保険金の急増により収支が悪化したが、90 年代半ば以降は支払保険金の額が減り、収支は黒字に転換している。また、収支が赤字だった際に実施した一般会計からの借入金(約 2,000 億円)についても、2007 年度以降の 4 年間で順次一般会計に繰り入れることとしている(2007 年度、2008 年度各約 492 億円)。

日本貿易保険は、これまでも、時々々の国の政策等にこたえるため、例えば、海外からの資源供給確保の取組を強化するための「資源エネルギー総合保険」の創設、イラク復興支援のための短期貿易保険の引受け、中小企業の輸出ニーズに合わせた「中小企業輸出代金保険」の創設などの取組を行ってきたところである。今後においては、地球環境問題への取組等、新たな政策課題への対応も求められる。他方で、貿易保険法は、保険種について普通輸出保険、輸出代金保険、為替変動保険等を限定列挙しているため、法制定当初に予想しなかった取引形態（投資子会社を通じた海外投資、いったん相手国の保税倉庫に輸出した後に最終買主に輸出するストックセールス、海外子会社を経由する輸出等）に弾力的に対応できないとして、貿易保険の利用者からは、保険種の内容についての法定主義の見直し等が求められている。また、今後、航空機、原子炉の輸出等の高リスクな案件に対するリスク管理が求められることから、人材の強化も強く要請されている。

他方、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成 18 年法律第 47 号）（行政改革推進法）において、貿易再保険特別会計につき、「民間にゆだねることが可能なものはできる限りこれにゆだねることを通じて、同特別会計において経理される事務及び事業の見直しを行うものとし、関連する制度の改正について平成 20 年度末までを目途に検討するものとする」（法第 25 条）と規定され、2007 年 12 月 24 日閣議決定の「独立行政法人整理合理化計画」においては、法人形態の見直しとして「経営の自由度と効率性を高めるため、全額政府出資の特殊会社に移行する」こととされた。

## （２）見直しの方向

前記「整理合理化計画」の決定に先立って、町村内閣官房長官、甘利経済産業大臣及び渡辺国務大臣（行政改革担当）（いずれも当時）の間において、日本貿易保険の株式会社化に当たり、政策ツールとしての役割を果たすこと及びガバナンスを確保しつつ経営の自由度を高めることの２つの観点から、以下の５項目について確認が行われた。

### （株式）

1. 会社の株式は、政府が常時全額保有する旨の規定を置く<sup>33</sup>。

### （経済産業大臣の指揮監督）

2. 資源政策や通商政策との連携を確保するため、業務運営に関する経済産業大臣の指揮監督を規定する。（特に政策的に重要な案件についての引受指示を含む。）

### （意思決定）

3. 効率的、機動的な経営を行うため、会社法に基づく意思決定を基本とする。役員の選任、内部統制や外部ガバナンスの整備は、会社法に基づき行うものとする。

### （非課税措置）

4. 営利事業ではなく国の事業を行うため、法人税等の非課税措置を講じる。一方、利益が生じた場合には、必要な準備金の積立を除き全額国庫納付する旨の規定を置く。

### （信用維持）

5. 政策的に重要な案件の引受及び大規模な保険事故の発生の際に会社の信用を維持するため、将来における政府の支援措置や存廃についての政府の関与を規定する。

以上のような状況を踏まえ、産業構造審議会貿易経済協力分科会貿易保険小委員会は、政策的効果の発揮に必要な国の関与を担保しつつ、経済のグローバル化等経済環境の変化に対応するために、会社法の法的枠組みを活用することで、ガバナンスの強化を前提として、経営の自由度の確保により経営のスピードや柔軟性を高め、サービスや効率性の一層の向上を図ること、貿易保険の運営の在り方についても、国の政策ニーズ、企業の取引形態等の変化、民間参入の状況を踏まえ、政策的効果の発揮やユーザーに対するサービスの向上を図るため、制度の見直しを行うこと、の2点を基本的方向として検討を行い、2008年7月22日、小委員会としての中間取りまとめを公表した（「今後の貿易保険制度の在り方について」）。

株式会社化について、中間取りまとめでは、前掲3大臣確認があったことに言及しつつ、「基本的に会社法の法的枠組みを活用することにより、強固なガバナンスの下で、経営の自由度を確保し、サービスや効率性を高めるものであり、貿易保険制度の見直しの基本的方向性に適合する」と述べるにとどまる。

ガバナンスの強化については、外部ガバナンスの強化、リスク管理及び内部統制の整備、情報開示による透明性の確保の3つが重要であることを指摘しつつ、

より直接的な権限及び責任を持ち、環境変化に対して機動的な対応を可能とするという観点から、会社法の枠組である外部役員を基本として行うこと、

専門性の高い人材の確保により情報収集能力や分析能力の向上を図ること、また、会社法の趣旨に従って業務の効率性・有効性や法令順守等の担保も含めた内部管理体制の一層の充実を図ること、

企業会計基準に基づく財務諸表や各種経営指標を分かりやすく開示することはもとより、貿易保険の政策的意義や長期間に亘る収支相償等の特性について十分に説明し、業務運営に対する国民の理解を図ること、

を求めている。

また、貿易保険のユーザーから求められている取引形態等の変化に対応した商品設計と国の規制の簡素化については、サービスの向上を前提としつつ、まず、

イコールフットイングの確保や、我が国法制及び国益との整合性を勘案しつつ、これらの要望について個別具体的に検討すること、

経営の自由度を高めるという特殊会社化の趣旨も踏まえ、今後の新たなニーズにも柔軟かつ迅速に対応できるよう、商品について、可能な範囲で法令等による規律の簡素化を検討すること、

を提言している。

なお、「整理合理化計画」で要求された民間参入促進に向けた制度環境の整備については、現時点において国が撤退することは適当ではなく、貿易保険サービスの安定的な提供の確保に留意しつつ、民間参入の機会拡大を通じて、官民全体によるユーザーに対するサービスの向上につなげるべきである、また、民間損保から要望のある国・日本貿易保険による民間からの再保険の引受けについては、民間で対応可能な分野については民間再保険にゆだねることが適当で、国の関与は民間再保険市場の発展を妨げることになる、協調保

険・共同保険でも再保険と同様の効果が得られる等の理由により、現時点では消極的な姿勢を述べている。

## 9．商品先物市場の活性化、透明化

商品先物市場をめぐるのは、市場のグローバル化・ボーダレス化の進行に伴う国内市場の競争力低下、海外商品先物取引等に係る消費者トラブルの多発、価格形成の不透明性など、多くの課題が指摘されている。また、法制度としては、国内取引所の管理及び取引所への仲介業務の規制等について定める「商品取引所法」(昭和 25 年法律第 239 号)(以下「商取法」という。)と海外商品取引所への仲介業務の規制について定める「海外商品市場における先物取引の受託等に関する法律」(昭和 57 年法律第 65 号)(以下「海先法」という。)があるが、近年における店頭市場の拡大や海外市場における取引の増加に十分に対応した仕組みとなっていない。

### (1) 現行法制の下における課題

国内において商品先物取引を扱う取引所には、「東京穀物商品取引所」(農産物、砂糖)、「関西商品取引所」(農産物、水産物、砂糖、農産物・飼料指数)、「東京工業品取引所」(ゴム、貴金属、石油、アルミニウム)及び「中部大阪商品取引所」(石油、ゴム、ニッケル、鉄スクラップ等)の4市場があり、2007年の各市場の出来高のシェアは、それぞれ26.8%、0.2%、64.1%、8.9%となっている。業界の構成を見ると、商品取引員が60社(2008年9月末現在)、外務員数が6,301人(同7月末現在)、委託者数は94,732人(同前)であるが、いずれも減少傾向にあり、2007年度は赤字商品取引員が黒字商品取引員の2倍を超えるなど、経営状況も悪化している。出来高では、世界全体の先物取引は2002年から2007年の5年間で3倍以上の伸びを示しているのに対し、我が国は、2004年度以降減少に転じ、2006年度には99年度の実績を下回るに至っている<sup>34</sup>。海外の主要取引所との比較でも、例えば東京工業取引所は、2004年第3位、2005年第5位、2006年第6位、2007年第9位と後退を続けている。現行法が想定する、取引所内で独占的に先物取引が行われる構造を前提とした制度枠組みを維持しては、我が国の商品先物取引市場の地盤沈下に歯止めを掛けることはできない。

商品取引をめぐるトラブルを見ると、海先法で規制される海外商品先物取引に係る苦情件数は、依然として多いものの漸減傾向にある。その一方で、海先法の規制対象外である海外商品先物オプション取引及びロコ・ロンドンまがい取引等に関するものは、2006年から急増し、2007年も前年比約2倍の大幅な増加となっている。なお、海外商品先物オプション取引及びロコ・ロンドンまがい取引等は、現在、海先法ではなく、「特定商取引に関する法律」(昭和51年法律第57号)(以下「特商法」という。)の規制対象となっている(特商法は、規制対象の商品・トラブルの種類を政令で指定する制度を採用しており、海外商品先物オプション取引及びロコ・ロンドンまがい取引等については、トラブルの急増に対処するため、2007年6月の同法施行令の改正により、指定役務に追加された<sup>35</sup>)。

商品先物取引に関しては、取引の国際化の進展に伴う国境を越えた相場操縦行為が存在するとして、不公正取引の抑止に向けた各国の規制当局間の国際的な連携を強化するための法制を整備する必要が指摘されている。「G8北海道洞爺湖サミット首脳宣言」(2008年7月8日)にも、「商品先物市場の透明性の向上のための各国の関連当局の努力を歓迎し、関連当局の間の更なる協力を奨励する」と明記されたところである。

現行の商取法においても、不公正な取引方法として、

上場商品の所有権の移転を目的としない売買取引をすること、 仮装の取引をし又は偽つて自己の名を用いないで取引をすること、 自己のする取引の申込みと同時期に、それと同一の対価の額又は約定価格等において、他人が当該取引を成立させることのできる申込みをすることをあらかじめその者と通謀の上、当該取引の申込みをすること、 単独で又は他人と共同して、当該商品市場における取引が繁盛であると誤解させるべき一連の取引又は当該商品市場における相場を変動させるべき一連の取引をすること、 から のいずれかに掲げる行為の委託をし、又はその受託をし、若しくはその委託の取次ぎを受託すること、 商品市場における相場が自己又は他人の市場操作によつて変動すべき旨を流布すること、及び 商品市場における取引をする場合に、重要な事項について虚偽の表示又は誤解を生ぜしむべき表示を故意にすること、の7行為が禁止されているが(法第116条) いずれも「商品市場における取引に関し」との限定がつけられている。すなわち、これらの禁止行為は、我が国の商品取引所内において行われる取引のみを規制対象としており、したがって、現物市場、店頭市場、海外市場を利用した行為は規制対象に含まれないと解されている。また、これらの禁止行為違反に対しては、行為者は5年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金又はその併科(法第356条)、法人の代表者等の行為者が当該法人の業務に関して違反行為をしたときはさらに当該法人に対しても5億円以下の罰金が科せられるが(法第371条)「金融商品取引法(昭和23年法律第25号)が不公正取引に対する罰則を10年以下の懲役若しくは1,000万円以下の罰金又は併科(法人については7億円以下の罰金)とし、さらに没収、追徴、課徴金に関する規定も置いていることに比して、抑止力として十分ではないという意見もある。サミット首脳宣言で言及された市場の透明性向上のための国際協力に関して言えば、商取法は、不公正取引に関する情報収集の手段として、主務大臣による資料・報告提出命令、事務所等への立入り、帳簿等の検査権を規定しているが(法第157条)、外国規制当局からの要請に基づいてこれらの権限を行使できるとする規定は存在せず、したがって、今後において外国規制当局からかかる要請があった場合、我が国として対応できない事態も想定される。

これらを含む商品先物取引をめぐる諸課題について、現在、産業構造審議会商品取引所分科会において検討が行われており、間もなく取りまとめが行われるところであるが、現時点における法制見直しの方向性は、おおむね以下のとおりである。

## (2) 使いやすい商品先物市場の実現

商品取引所の競争力強化のための施策として、商品取引所分科会は、商品取引所と金融商品取引所の相互乗り入れを第一に取り上げている。具体的には、商品取引所及び金融商

品取引所が株式会社化して共同で持ち株会社を設立し<sup>36</sup>、同一グループで株式、債権、商品先物などを扱うグループ会社方式、金融商品取引所又は商品取引所がそれぞれ子会社として商品取引所又は金融商品取引所を保有する子会社方式、商品取引所と金融商品取引所が兼業業務として他方の市場を開設する事業業務方式などが検討の対象に挙げられている。いずれの場合も、議決権保有制限（商取法では、特定株主による株式会社商品取引所の議決権の5%超の株式の取得・保有が禁止され、一方、金融商品取引法では、特定株主による株式会社金融商品取引所の議決権の20%超の取得・保有が禁止されている。）取引所の兼業規制の緩和（商品取引所は、原則として、商品市場の開設業務とこれに附帯する業務以外の業務を行うことは一切認められていない。）等についての法改正が必要となる。

相互乗り入れに関しては、金融審議会金融分科会第一部会と産業構造審議会商品取引所分科会が、それぞれ2007年12月に提言を取りまとめている。金融庁の部会報告書「我が国金融・資本市場の競争力強化に向けて」（2007年12月18日）は、「取引所間の資本提携を通じたグループ化等によって株式、債券や金融デリバティブからコモディティ・デリバティブまでのフルラインの品揃えを可能とする制度整備を早急に行っていく必要がある」と指摘しつつ、「コモディティ・デリバティブ取引については、引き続き、商品の生産及び流通の円滑化を図るという観点からの規制が必要」との指摘があり、また「金融商品取引法の、金融商品及び金融取引に関する横断的な法制としての性格」を維持する観点も踏まえ、「金融商品及び金融取引は金融商品取引法で規制し、コモディティ・デリバティブ取引は商品取引所法の下で規制するという、両法制の枠組みの下で、資本提携等を通じた相互参入等を可能としていくこと」が必要と述べている。産業構造審議会分科会の提言「今後の商品先物市場のあり方について（中間整理）」（2007年12月7日）も、金融商品取引法及び商取法の統合については否定的で、「商品先物取引が有する産業基盤としての機能等を踏まえ、商品取引所法と金融商品取引法は、異なる法目的・規制体系を有している。こうした状況を踏まえ、商品取引所が金融商品を取り扱う場合には、金融商品取引法の下で規制を行うことが適当である。逆に、金融商品取引所又は金融商品取引所持株会社の子会社が商品先物市場を開設する場合には、上記と同様の趣旨から商品取引所法の規制の下でこれを行うものとすべきである」と強調している。

なお、相互乗り入れのための法的な環境が整えば、出来高の減少に苦しむ取引所の統合が促進されると予想され、また他方では、現在商品取引所に上場されている商品が証券取引所等の金融商品取引所に移り、商品取引所が取扱商品の減少によって空洞化する可能性もないわけではない。商品取引所の競争力強化という意図とは逆の結果が生じないような制度設計が求められる。

次に、店頭商品先物取引（OTC取引）（法第349条に規定する自己の計算で行う取引に当たる）の取扱いについてであるが、現行の商取法は、商品市場に類似した施設の開設及び国内取引所の相場を利用した店頭取引を原則として禁止している（法第6条、同第329条）。これについては、OTC取引は取引所取引と相互補完関係になり得る側面もあるとして、規制対象を拡大し、これを商取法の対象として位置付けることが検討されている。見直しに当たっては、一般委託者を相手方として行われる店頭商品先物取引等を業と

して行う者について、委託者保護等の観点から、国内取引所への仲介業務と同様に、許可制を導入する方向である。

第三は、商品取引所の業務制限の緩和である。上述のとおり、商品取引所は、商品市場の開設業務及びこれに附帯する業務（上場商品の品質の鑑定、刊行物の発行等）以外の業務が禁止されている（法第3条）。これは、商品の公正な価格形成の機能を担うべく期待される商品取引所の本来的業務が散漫になり、市場開設に悪影響が出ることや財務的に問題が発生することを防止するために設けられている規定であるが、商品取引所分科会では、取引所の公共性が確保され、商品市場の運營業務に悪影響を及ぼさないことを前提として、一定の関連業務を認める方向で検討が行われている<sup>37</sup>。具体的には、上述の相互乗り入れのための業務（金融商品市場の開設）のほか、OTC取引におけるクリアリング事業<sup>38</sup>やシステムの開発事業等が考えられている。

これらのほか、取引所議決権の保有規制の緩和、商品先物取引仲介業の導入（仲介業は、国内、海外及びOTC取引に関する媒介行為のみを行うものとし、登録制とする。）定款の必要的記載事項の見直し（上場商品等に関する事項を定款記載事項から業務規程記載事項に改める。）などが検討されている。

### （3）トラブルのない商品先物市場の実現

現在、海外商品先物取引については、海先法による規制が掛かっている。ただし、同法の規制対象取引は「海外商品市場における先物取引の受託等」すなわち現物先物取引（現物の受渡し又は差金決済によって取引を終了させることのできる取引。商取法第2条第8項第一号に規定する取引と同様の取引。）に限定され（法第2条第6項）海外商品市場は、政令によって国、地域及び商品を限定列挙している。政令指定されていない海外商品市場については規制が及ばず、現金決済型先物取引（現金決済のみを予定し、現物の受渡しができない取引）オプション取引等も海先法の適用対象外である。また、同法は、海外商品取引業者（海外商品市場における先物取引の受託等を業として行う者。法第2条第5項）に対する一定の規制を設け、書面交付義務等を規定しているものの、参入規制がなく、改廃業も頻繁に繰り返されているため、行政による実態の把握が困難となっている。さらに、商取法にある適合性原則による規制もなく、再勧誘・迷惑勧誘や無断売買の禁止、委託者資産の分離保管等に係る規制が法定されていないなど、不適格な事業者を排除し、消費者保護を図る観点が十分でないとの指摘がなされている（2008年6月19日日本弁護士連合会「海外商品先物取引等の規制の整備に関する意見書」等）。

このような課題、指摘に対する対応策として、前記「骨子（案）」は、海外商品先物取引等に対する規制の整備、商取法と海先法の一本化、規制の柔構造化、不招請勧誘の禁止、委託者保護基金制度の強化等を取り上げている。

具体的には、

- ・海外先物取引及び新たに規制対象とする店頭商品先物取引を行う事業者について、現行法の商品取引員と同様の許可制を導入すること、
- ・規制対象としては、海外商品先物取引全般（現行海先法では現物先物取引のみ）及びO

- TC取引全般とし、海外商品市場政令指定制度は廃止すること、
- ・海先法を商取法に吸収する形で2法律を統合し、単一の「商品先物取引業」が、国内、海外、店頭商品先物取引等の受託等を横断的にできるようにすること（これに伴い、従来の海外先物取引に関する受託等を行う業者は、新たに「商品先物取引業者」としての参入規制に加え、適合性原則などの現行商取法並みの行為規制が適用される。）
- ・「商品先物取引業」に対する規制の実効性を確保するため、取り次ぎのみではなく、代理、媒介も業の範囲とすること（現行商取法においては、委託者保護の観点から適正な受託が行われないおそれがあること等を踏まえ、商品先物市場における取引の委託の媒介又は代理を業として行うことが禁止されている。法第330条）
- ・商品先物取引に関する知識・経験・財産等に照らして商品先物取引に係る適切なリスク管理ができるプロ（機関投資家、金融機関等）について行為規制を緩和し（広告、勧誘規制等）市場の利用の円滑化を図るとともに、アマについては、十全な委託者保護を行う（「プロ・アマ規制」の導入）<sup>39</sup>、
- ・政令指定取引について不招請勧誘を禁止する規定を設けること（政令指定の対象としては、当面、個人を相手方とする店頭商品先物取引を想定。）
- ・委託者保護基金が取引員の財産状況を適切に把握することを可能とする規定を整備する<sup>40</sup>、などである。

#### （4）透明な商品先物市場の実現

現行商取法は、不公正取引の防止策として、商品取引所に、商品市場における取引の方法、管理その他商品取引所の業務の運営について意見を述べる学識経験者等から成る「市場取引監視委員会」を設置すること（法第166条。1998年改正により追加）主務大臣は、過当数量取引又は不当な（実需と著しくかい離れた）価格形成が行われ又はそのおそれがある場合には、商品市場における取引又はその受託を、会員等に対し制限することができること（法第118条）主務大臣は、商品取引員に対し、報告・資料の提出を命じ、又はその職員に、商品取引員の営業所に立ち入り、帳簿・書類等进行检查させることができること（法第231条）などの規定を置いている。

公正性の確保に関しては、金融商品取引の場合は証券取引等監視委員会が犯則調査や課徴金等の行政処分を実施しているところであり、商品市場に関しても同様の仕組みを設けるべきとの意見もある。しかし、商品取引所分科会は、金融行政課徴金納付命令のほとんどが、株式のインサイダー取引、有価証券報告書の虚偽記載等、金融商品取引法独自の行為類型に関するものであり、相場操縦に関する行為はほとんどなく、当面は、必要な刑罰規定を整備の上、原則として、刑事罰で対応することが適当などの理由により、この意見を採用せず、現行の市場取引監視委員会とは別に、取引所自身が恒常的に行う自主規制業務を法定する方向で検討を進めている<sup>41</sup>。なお、商品取引所の内部に自主規制機関を設置する場合、これと市場取引監視委員会との役割分担をどうするか整理が必要となる。

次に、海外の規制当局との連携について、商品取引所分科会では、相場操縦行為等の摘発を可能とするための情報の収集・交換手続の検討を進めている。具体的には、海外当局

の要請に基づく報告命令制度の創設、公務員の守秘義務の解除などである。既に、金融商品取引法には、外国金融商品取引規制当局から協力要請があったときは、相互主義に基づき、内閣総理大臣が、当該外国にある者を相手方として有価証券の売買を行う者等を対象として、報告又は資料の提出を命ずることができるとする規定があり（法第 189 条）、関税法（昭和 29 年法律第 61 号）にも同様の規定が置かれている（法第 108 条の 2）。

第三に、相場の異常な加熱時などの緊急時における市場管理に関する規定の整備についてであるが、現行商取法は、緊急時の対応として、会員等に対する取引等の制限に関する規定を設けるにとどまっている。商品取引所分科会では、より柔軟な措置として、商品取引所が自ら行わない又は行えない場合には、主務大臣に対し、商品取引所や商品取引清算機関に対して、建玉の制限、取引証拠金の額の引上げ命令等の臨時的措置を講じ、間接的に取引秩序の回復を図る権限を認める方向での検討が行われている。

以上のほか、第 169 回国会に提出され、第 170 回国会に衆議院で審査未了となった独禁法等の一部改正法案（第 169 回国会閣法第 73 号）は、「消費者庁設置法の施行に伴い関係法律の整備に関する法律案」（第 170 回国会閣法第 2 号）の提出に伴い、不当表示に対する課徴金制度に係る部分についての所要の修正が加えられ、さらに、審判制度の見直しに関する規定を加えた上で、次期常会（第 171 回国会）以降に再提出されると見込まれる。

なお、上述「技術情報の保護及び適正な管理」及び「安全保障貿易管理」については、本誌次号以下において、詳細な論述が行われる予定である。

---

1 2020 年までの 2005 年比 14 %削減は、経済産業省総合資源エネルギー調査会が 2008 年 5 月に取りまとめた「長期エネルギー需給見通し」において、エネルギー技術の最大導入ケース（実用段階にある最先端の技術で、高コストではあるが、省エネ性能の格段の向上が見込まれる機器・設備について、国民や企業に対して更新を法的に強制する一歩手前のギリギリの政策を講じ最大限普及させることにより劇的な改善を実現するケース）を前提とし、CO<sub>2</sub>以外の温暖化効果ガスの排出を想定した上で、京都議定書上認められている森林吸収源対策が 2020 年時点においても維持されていると仮定した場合に算出されるもの。福田ビジョンにおいても明言されているように、可能性についての見通しであって、我が国の公式な中期目標として位置付けられているわけではない。なお、EU は、排出量取引制度の第 3 期間が終わる 2020 年までに 1990 年比 20 %の排出量削減（温暖化防止の国際的合意が得られた場合は 30 %削減）を決定しているが（2008 年 3 月 14 日 EU 首脳会議）1990 年比 20 %の削減は、2005 年比 14 %に相当し、我が国の見通し上の数値が EU の目標よりも低いわけではない。ただし、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は先進国に対し 2020 年までに 1990 年比 25 ~ 40 %の排出削減を求めており、2008 年 12 月の国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP 14）（ボズナニ、ポーランド）においても、EU 及び途上国はこの数値を支持している。

2 試行的実施（実験）について、福田ビジョンは、「実際に削減努力や技術開発に繋がる実効性あるルール」と「マネーゲームが排除される、健全な、実需に基づいたマーケットを作っていくことが重要」であり、「ここでの経験を活かしながら、本格導入する場合に必要な条件、制度設計上の課題」、「技術とモノ作りが中心の日本の産業に見合った制度はどうあるべきか」をしっかりと考え、「国際的なルールづくりの場でもリーダーシップを発揮」していくといい、この方針は、「低炭素社会づくり行動計画」（2008 年 7 月 29 日閣議決定）及び「排出量取引の国内統合市場の試行的実施について」（2008 年 10 月 21 日地球温暖化対策推進本部決定）にも引き継がれている。

3 福田ビジョンでは、民生部門における自主的な削減努力を促進する手法の一つとして税制の活用の積極的な

検討の必要性を取り上げ、2008 年秋の税制抜本改革の検討の際に、「道路財源の一般財源化後の使途の問題にとどまらず、環境税の取扱いを含め、低炭素化促進の観点から税制全般を横断的に見直し、税制のグリーン化を進め」と言明していた。また、併せて、革新技术の開発や途上国の支援を共同して行うための財源としての地球環境税の在り方に関する研究の必要性についても言及していた。

4 カーボンフットプリント制度とは、商品及びサービスの原材料調達から製造、販売、廃棄・リサイクルに至るライフサイクル全体を通しての環境負荷を定量的に算定するライフサイクルアセスメント手法を活用し、ライフサイクル全体における温室効果ガス排出量をCO<sub>2</sub>に換算し表示することにより、排出量を「見える化」し、事業者の温室効果ガス排出抑制への取組を消費者に訴えと同時に、環境に配慮した購買行動へのインセンティブを与えようとするもの。2008 年 10 月に経済産業省が制度の在り方（指針）の中間取りまとめを行い、現在最終案を策定中である。

5 2008 年 1 月召集の第 169 回国会（常会）において、業務部門、住宅・建築物についての省エネ対策を強化する等のため、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」及び「地球温暖化対策の推進に関する法律」の一部改正が行われた。

6 一般に石油・石炭・天然ガス等の将来枯渇する化石燃料資源に対し、自然界に存在する太陽光・太陽熱、風力、水力、波力、地熱、雪氷熱等の自然エネルギーと廃棄物熱・発電、バイオガス等のリサイクル・エネルギーを、繰り返し利用が可能であるところから再生可能エネルギーと呼んでいる。再生可能エネルギーを自然エネルギー又は新エネルギーと同義で用いる用法も見られるが、「新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法」（平成 9 年法律第 37 号）は、「新エネルギー利用等」について、石油代替エネルギー法に規定する石油代替エネルギーを製造し、若しくは発生させ、又は利用すること及び電気を変換して得られる動力を利用すること（石油に対する依存度の軽減に特に寄与するものに限る。）のうち、経済性の面における制約から普及が十分でないものであって、その促進を図ることが石油代替エネルギーの導入を図るため特に必要なものとして政令で定めるものと定義しており、既に普及している水力発電や研究開発段階にある波力発電などは、再生可能エネルギーではあるが新エネルギーとしては位置付けられていない。

7 2007 年における一次エネルギー国内供給の構成は石炭 21.9%、石油 44.3%、天然ガス 17.7%と、化石燃料の合計が 83.9%となっている（2008 年 11 月 12 日経済産業省「2007 年度エネルギー需給実績（速報）」）。

8 石炭火力の発電量は 299TWh で中・米・印・独に次いで世界第 5 位、ガス火力の発電量は 254TWh で米・露に次ぐ第 3 位である。なお、比較年は異なるが、2007 年の我が国の火力発電構成比は 64.5%であり、2006 年世界平均の 66.9%（IEA Statistics of the Web による。）とほぼ同水準にある。

9 大規模水力発電を含む再生可能エネルギー全体の対一次エネルギー総供給比で見れば、我が国は約 5.1%であり、ドイツの 4.7%、英国の 1.7%、フランスの 6.9%と比較して国際的にそんな数値となっている。

10 「安心実現のための緊急総合対策」（2008 年 8 月 29 日「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）では、「低炭素社会」への転換を実現するための具体的施策として「新エネ導入義務付けなどの規制措置等の充実、家庭・企業・公共施設等への太陽光発電の導入、地域での大規模太陽光発電（メガソーラー）等の導入支援」、「中小企業への新エネルギー導入拡大」、「省エネ・新エネ設備等の投資促進のための税制措置、融資制度」などを挙げている。また、経済産業省は、2009 年度予算の概算要求において、2005 年度をもって打ち切られた家庭用太陽光発電の導入補助金の復活（238 億円）、家庭用燃料電池の導入補助金の新設（74 億円）等を求めている。

11 2005 年を基準とし、今後新たなエネルギー技術が導入されず、機器の効率が一定のまま推移した場合を想定し、耐用年数に応じて古い機器が 2005 年度標準レベルの機器に入れ替わる効果のみを反映したケース。

12 ケース別での違いがないのは、原子力発電所の新・増設については、立地上の問題など特殊な事情があり、現時点において、2020 年以降の運転開始を予定する建設計画がないことによる（「2008 年度電力供給計画」）。

13 同法は、「石油代替エネルギー」を石油に代えて燃焼の用に供される物、石油を熱源とする熱に代えて使用される熱及び石油に係る動力を変換して得られる電気に代えて使用される電気と定義しており（第 2 条）石炭、天然ガス、原子力は、地熱は、水力は に含まれる。なお、同法第 3 条第 4 項の規定に基づき閣議決定された「石油代替エネルギーの供給目標」（2005 年 4 月 28 日改定）においては、2010 年度における供給目標は、石炭が原油換算 10,100 万 kl（一般炭換算 14,700 万<sup>ト</sup>）、原子力が同 8,700 万 kl、天然ガス同 8,100 万 kl、水力同 2,100 万 kl、地熱同 100 万 kl、その他が同 2,400kl とされている。

14 同法第 2 条第二号及び同号の規定に基づき定められた経済産業省令により、石油とは、原油、揮発油、ナフサ、灯油、ジェット燃料油、軽油、重油若しくはこれらに準ずる炭化水素油又は石油ガス（液化したものを含む。）をいうものとされている。

15 石油代替エネルギー法は、エネルギー使用者に対し、代替エネルギーを導入する努力を求めるにとどまり、例えば「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（省エネ法）のような大口の使用者を対象とした規制を設

けていない。

16 法第2条「この法律において「発電用施設」とは、原子力発電施設、水力発電施設若しくは地熱発電施設又は火力発電施設（沖縄県の区域に設置されるものに限る。）で、政令で定める者が設置する政令で定める規模以上のもの及び原子力発電に使用される核燃料物質の再処理施設その他の原子力発電と密接な関連を有する施設で、政令で定めるものをいう。」

17 太陽光、風力、バイオマス等の再生可能エネルギーを変換して得た電力をグリーン電力と呼ぶが、グリーン電力には、電気そのものとしての価値のほか、CO<sub>2</sub>を排出せず、エネルギーの多様化に資するという環境価値を併せ持っている。グリーン電力証書制度は、後者の環境価値を証書化し、電力消費者が電力料金とは別に支払うことによってこれを購入・保有する制度で、2001年に民間事業者が中心となって創設した。証書の購入代金は、新エネルギー発電事業者に提供される。証書の購入者は、使用した電力量のうち、証書に記載された電力量相当分については再生可能エネルギーによる発電電力を消費したものとみなされ、自然エネルギーの普及に貢献していることを広く社会に表明できる。2001年に民間事業者等を中心として創設された。現在、グリーン電力の取引は、日本自然エネルギー株式会社の寡占状態にあり、同社の平成20年5月8日現在契約数は154社・団体、契約量11,803kWh/年である。

18 資源生産性とは、GDPを生産するために投入された天然資源等の量で除した数値、すなわち資源投入量当たりの財・サービスの生産量をいい、資源利用の効率性を図る指標として用いられる。2000年度の資源生産性は約28万円/トンであったが、2010年度にはこれを39万円/トン程度に引き上げることが目標とされている（2003年3月「循環型社会形成推進基本計画」）。

19 リサイクル法のシステムにおいては、製品の製造・輸入事業者は一定水準以上のリサイクル実施の義務を負うが、有価で海外その他のルートに引き渡されるものについては法規制の対象外となり、したがってリサイクル義務は掛からない。

20 化審法は、製造又は輸入された化学物質が環境を経由して人及び動植物への長期的な悪影響を及ぼすことの防止を目的とした法律であり、労働環境、家庭用品等を通じた労働者、消費者等への直接的な化学物質のばく露については、労働安全衛生法、農薬取締法、食品衛生法、薬事法、有害家庭用品規制法、建築基準法等の規制するところによる。また、人が直接摂取する物質及び急性毒性のある物質も適用の対象外である。

21 化審法によって規制を受ける化学物質は、性状に応じてそれぞれ次の措置が講じられている。

第一種特定化学物質（難分解性、高蓄積性、人への長期毒性又は高次捕食動物への慢性毒性を有する政令で指定する化学物質。2008年10月1日現在PCB等16物質）：製造又は輸入の許可（事実上の禁止）、使用の制限、回収措置命令等。

第二種特定化学物質（難分解性、人への長期毒性又は生活環境動植物への長期毒性を有する政令で指定する化学物質。2008年10月1日現在トリクロロエチレン等23物質）：製造・輸入の予定及び実績数量の把握、製造・輸入制限が必要な事態が生じた場合の製造・輸入予定数量の変更命令、表示の義務付け等による環境中への残留の低減等。23物質中19物質は製造・輸入の実態がない（2006年実績）。

第一種監視化学物質（難分解性を有しかつ高蓄積性があると判明した既存化学物質であって長期毒性の有無が明らかでないもの。2008年10月1日現在シクロドデカン等37物質）：告示、製造・輸入数量の実績等を把握（合計1トン以上の化学物質について、物質名と製造・輸入数量を公表）環境汚染の発生のおそれがある場合には製造・輸入事業者に対し人又は高次捕食動物への長期毒性の調査を指示。その結果、有害性を有すると判定された場合には第一種特定化学物質に指定される。37物質中23物質は製造・輸入の実態がない（2006年実績）。

第二種監視化学物質（高蓄積性はないが難分解性であり、長期毒性の疑いのある化学物質。2008年10月1日現在クロロホルム等739物質）：告示、製造・輸入数量の実績等を把握（合計100トン以上の化学物質について、物質名と製造・輸入数量を公表）環境汚染により人の健康被害を生ずるおそれがある場合には製造・輸入事業者に対し人への長期毒性の調査を指示。その結果、有害性を有すると判定され、被害を生ずるおそれがあると認められる場合には第二種特定化学物質に指定される。

第三種監視化学物質（難分解性があり、動植物一般への毒性（生態毒性）のある化学物質）：告示、製造・輸入数量の実績等を把握（合計100トン以上の化学物質については、物質名と製造・輸入数量を公表）環境汚染により生活環境動植物の生息・生育に係る被害を生ずるおそれがある場合には製造・輸入事業者に対し生活環境動植物への長期毒性の調査を指示。その結果、有害性を有すると判定され、被害を生ずるおそれがあると認められる場合には第二種特定化学物質に指定。

22 化審法の2003年改正案の審議において、衆参両院の経済産業委員会は、政府に対し、「既存化学物質の安全性点検については、国際的な役割分担による有害性評価を促進するとともに、官民の連携による有害性評価の計画的推進を図る」ことを求める附帯決議を行った。これを受け、政府は、国（厚生労働省、経済産業省及

び環境省)及び産業界が相互に十分連携しつつ、それぞれの役割に応じて既存化学物質の有害性評価を計画的に実施する枠組みとして 2005 年 6 月に「官民連携既存化学物質安全性情報収集・発信プログラム」(Japan チャレンジプログラム)を立ち上げた。同プログラムは、既存化学物質に関する安全性情報の収集を加速化し、広く国民に情報発信を行うことを目指すもので、具体的には、既存化学物質のうち、国内製造・輸入量が 1000 トン以上の有機化学物質を優先情報収集対象物質に選定し(645 物質)当初計画では 2008 年度までの 3 年間を目途にこれらについての安全情報を収集することとされた(1000 トン未満であって、他の物質とグループ化することにより効率的に情報収集を進めることができる物質についても同様)。なお、645 物質中、OECD 等の海外における取組によって情報収集済みのもの又は今後の取組によって情報収集予定のあるものについてはこれを活用し、予定のない 126 物質については、民間事業者の自発的意志によるスポンサー協力を求めることとされており、2008 年 10 月 1 日現在、「優先情報収集対象物質リスト外の 3 物質を含め、合計 93 物質について、108 の企業・団体から参加・協力が得られている」(経済産業省製造産業局化学物質安全室「新たな化学物質管理体型の構築に向けて」産業と環境 2008 年 10 月号)。

23 1992 年 6 月のリオ・デ・ジャネイロ(ブラジル)における国連環境開発会議(UNCED「地球サミット」)において、地球規模で環境と開発を調整する持続可能な開発を謳った 27 項目から成る「リオ宣言(Rio Declaration on Environment and Development)」が採択され、その第 15 原則には、「環境を防御するため各国はその能力に応じて予防的方策を広く講じなければならない。重大あるいは取り返しのつかない損害の恐れがあるところでは、十分な科学的確実性がないことを、環境悪化を防ぐ費用対効果の高い対策を引き延ばす理由にしてはならない」と明記された。「アジェンダ 21」は、同宣言を実行するための国際的取組の行動計画である(UNCEDにおいては、ほかに「森林原則声明」、「気候変動枠組条約」及び「生物多様性条約」についても合意がなされた)。この合意に基づき、欧米諸国では上市されたすべての化学物質への対応強化が進められている。

24 REACHは、EU域内の事業者のみならず対EU輸出業者をも対象としている。2008 年 6 月 1 日から 12 月 1 日までの間、EU域内の製造業者及びEUへの輸入を行う業者は、物質の登録期限の延長(2010 年、2013 年、2018 年)の適用を受け、不要な試験を回避する目的で創設された「物質情報交換フォーラム(SIEF)」に参加し、予備登録をすることにより、事業者は何の中断することなく化学物質の使用、製造、販売を認められるため、欧州化学物質庁(ECHA)において予備登録を行うことができる。

25 情報収集は、化学物質を取り扱う事業者に対し、原則として、すべての化学物質の製造・輸入量及び用途について年 1 回の報告と有害情報についての報告を義務付けることにより行うことが考えられている。その場合、対象となる事業者は、化学メーカー、輸入業者、自動車・電機メーカー等を含む数千社となる。

26 QSAR(Quantitative Structure-Activity Relationship) = 定量的構造活性相関とは、化学物質の構造上の特徴又は物理化学定数と生物学的活性(毒性等)の定量的な相関関係を基にして化学物質の性状を予測するもの(環境省化学物質審査室)。

27 経済産業省は、2009 年度税制改正要望において、ファンドを通じた海外からの投資資金をベンチャー育成や事業再生等に呼び込む税制の創設(海外からベンチャー育成、事業再生等のファンドに投資された際には、主要国の例にならぬ、我が国においては、原則として課税しない=居住地国課税とする。)を求めている。

28 不正競争防止法第 21 条は、営業秘密侵害罪を、詐欺等行為により又は管理侵害行為により取得した営業秘密を、不正の競争の目的で、使用し、又は開示する行為と定め(第 1 項第一号)不正競争目的を主観的構成要件としている。したがって、競争関係を前提としない単なる図利加害目的や外国政府を利用する目的で行われる行為は、処罰対象とならない。また、不正競争の目的があっても、詐欺等行為又は管理侵害行為を伴わない行為は、原則として処罰対象とならない。なお、不正競争の目的とは、一般に自己を含む特定の競業者を競争上優位に立たせるような目的を意味し、具体的には、侵害者が自らの事業に使用する場合、侵害者が特定の競業者に直接又は間接に開示する行為、特定の競業者を競争上優位な立場にするために不特定多数に開示する場合がこれに該当するものとされている。

29 営業秘密侵害罪は、その刑事訴訟手続において当該営業秘密が公判審理の過程で公開されることによって、被害者である保有者の利益が損なわれるおそれが否定できないことから、親告罪とされている。

30 発給機関の「指定」は、申請があり法定の要件を満たす者に対して裁量の余地なく与える仕組みとなっており、実質的には「登録機関」として運用されている。なお、2008 年 10 月現在までに我が国が締結し、発効した特定原産地証明書を求める EPA 協定は、メキシコ、マレーシア、チリ、タイ、インドネシア及びブルネイとの間の 6 件であるが、いずれの場合も日本商工会議所だけが申請を行っており、同会議所が発給機関の指定を受けている。

31 貿易保険制度の運営は保険料収入により賄われている。しかし、保険金支払い後の債権回収は、当該リスクの性格上、主に主要債権国会議(パリクラブ)等の政府間交渉の場を通じて行われ、かつ長期間にわたる交

渉が必要である。つまり、貿易保険の運用においては、支払保険金と保険料・回収金について長期間での収支相償が図られている。したがって、その間の制度の維持には、国の信用力と交渉力が不可欠となっている。

32 経済産業省が2008年8月下旬から9月中旬にかけて実施した2007年度における状況調査によれば、民間保険会社の貿易保険への参入は、2005年度8社、2006年度2社、2007年度上期1社、合計11社であった。民間保険会社における貿易保険分野に係る商品（国外取引信用保険）の販売実績は、2005年度約5億円、2006年度約19億円、2007年度約28億円である。なお、経済産業省としては、「既に内外の代表的な民間保険会社が参入をしている現状に鑑みれば、今後新たに参入する企業が飛躍的に増加することは考えにくい」と判断している（以上、2008年10月経済産業省貿易経済協力局貿易保険課「貿易保険分野における民間保険会社の参入状況について」）。

33 全額政府出資の株式会社としては、既に日本政策金融公庫の例がある。同公庫は、基本的には「会社法」（平成17年法律第86号）の定めに従って運営されるが、個別法（株式会社日本政策金融公庫法（平成19年法律第57号））において、政策の実施上必要な主務大臣の権限について規定している。

諸外国では、イタリア及びベルギーの貿易保険機関が全額政府出資の株式会社とされている（2008年4月14日経済産業省産業構造審議会貿易経済協力分科会貿易保険小委員会提出資料）。

34 取引金額ベースでは、99年度の94兆円から2004年度の233兆円までは急増ペースが続いたが、翌年度から減少に転じ、2006年度には5年前の水準に近い164兆円まで落ち込んでいる。

35 トラブルへの対応の方法として、海先法の改正も検討されたが、問題への迅速な対応の必要性を踏まえ、また、トラブルの原因である取引が主として訪問販売や電話勧誘販売で行われているという事実にかんがみ、政令の改正という選択がなされた。なお、ロコ・ロンドン取引とは、事業者間の相対で行われるロンドン渡しの金の現物取引の総称であり、通常、銀行、商社等の大手事業者を中核とする相対取引市場において行われている。これに対し、「ロコ・ロンドンまがい取引」は、証拠金取引であること、差金決済を前提とした取引であること等において前者とは異なり、先物取引類似の取引である。また、海外商品先物オプション取引は、海外商品市場において、特定の期日までに特定の価格で先物取引を行うことのできる権利を売買の対象とする取引である。

36 東京証券取引所、大阪証券取引所、名古屋証券取引所及びジャスダック証券取引所は、それぞれ2001年11月、2001年4月、2002年4月、2004年年4月に株式会社化し、福岡証券取引所及び札幌証券取引所は証券会員制法人（準則法人）の形態のままとどまっている。また、商品取引所では、東京工業品取引所が2008年12月に株式会社化し、東京穀物商品取引所、関西商品取引所及び中部大阪商品取引所は、商取法の規定に基づき主務大臣の許可を受けた非営利の特別な法人のままである（2008年12月1日現在）。

37 金融商品取引所は、金融商品取引法の2008年改正により、金融商品市場の開設業務とこれに附帯する業務のほか、内閣総理大臣の認可を受けた場合には、これらの遂行を妨げない範囲において、排出量取引市場の開設その他金融商品の取引に類似する取引を併せて行うことが可能となった。

38 クリアリングとは、先物取引の決済機能で、決済機関をクリアリング・ハウスと呼ぶ。商品市場における取引により生じた債権・債務関係は、値洗い（日々の価格変動による計算上の差損益を取引所が毎日洗い出すこと）で損勘定になった会員の集団が債務者になり、益勘定になった会員の集団が債権者となって成立しているのであるが、これを、取引所が仲介して、損勘定となった会員から損金を徴収し、益勘定となった会員へ益金を交付することにより決済される（決済期限は取引日の翌営業日）のが原則である。この場合、商品市場における取引の債権・債務が益勘定になった会員の集団と損勘定になった会員の集団との間の関係になるため、1会員の債務不履行（違約）が違約玉の反対建玉を有する会員集団全員の損失につながり得ることから、会員は、他の会員の信用力による決済リスクを有することになる。これに対し、取引所が差金の徴収及び交付を行う点では同じであるが、取引所自ら又は決済機関が各会員の取引により生じた債権又は債務の相手方となって決済の履行を保証することにより、会員の違約リスクが他の会員に直接及ばないようにする仕組みがクリアリングである。取引に関する債権・債務の関係がクリアリングハウスと違約会員との関係になるため、違約が生じた場合においてはクリアリングハウスの損失になる。会員はクリアリングハウスの信用力で決済リスクを判断することができるが、クリアリングハウスの違約財源を超える違約が発生した場合には、クリアリングハウスが破たんすることになる。

39 金融商品取引法においては、既に「プロ・アマ規制」が導入されている。商品取引所分科会では、プロ・アマの区分について、同法と同じく一般投資家（アマ）に移行できない特定投資家（プロ）、アマに移行できるプロ（以外のプロ）、プロに移行できるアマ、プロに移行できないアマの4区分とすることを想定している。

40 委託者保護基金は、会員である商品取引員が破たんした場合等において、当該商品取引員に代わって、商品市場における取引等の受託により生じた債務を弁済する等の委託者保護業務を行う。商品取引員は強制加入

となっている。なお、金融商品取引法が規定する「投資者保護基金」も委託者保護基金と同様の業務を行っているが、当該業務を行うために必要があるときは、会員である金融商品取引業者に対し、当該金融商品取引業者の業務又は財産の状況に関し、報告又は資料の提出を求めることができることとされている。

41 金融商品取引法では、金融商品取引所は、市場における有価証券の売買及び市場デリバティブ取引を公正にし、並びに投資者を保護するため、自主規制業務（金融商品等の上場及び上場廃止に関する業務、会員等の法令、法令に基づく行政官庁の処分若しくは定款その他の規則又は取引の信義則の遵守の状況の調査等）を適切に行わなければならないこと（法第 84 条）、外部の自主規制法人に自主規制業務を委託すること又は取締役会の決議によって選定する委員 3 人以上から成る自主規制委員会を設置すること（法第 85 条、同第 105 条の 4、同第 105 条の 5）が規定されている。