

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	4つの柱で構成される経済安全保障推進法案 －経済活動への過度な介入回避と規制の実効性確保は両立可能か－
著者 / 所属	柿沼 重志 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	444号
刊行日	2022-4-14
頁	3-17
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220414.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

4つの柱で構成される経済安全保障推進法案

— 経済活動への過度な介入回避と規制の実効性確保は両立可能か —

柿沼 重志

(内閣委員会調査室)

1. 本法律案提出に至る経緯
2. 本法律案の概要
 - (1) 全体像
 - (2) 特定重要物資の安定的な供給の確保
 - (3) 特定社会基盤役務の安定的な提供の確保
 - (4) 特定重要技術の開発支援
 - (5) 特許出願の非公開
3. 主な論点
 - (1) 事業者の自由な経済活動を阻害しないか
 - (2) サプライチェーンの多様化、特に中国との関係をどう考えるのか
 - (3) 官民協議会、シンクタンクは機能するのか
 - (4) 特許出願の非公開で事業者が不利益を受けることはないか
 - (5) 基金の活用は財政規律の弛緩につながるのか
4. 今後の課題

1. 本法律案提出に至る経緯¹

米中の覇権競争の激化等による地政学リスク²の高まりの中で、技術流出の防止が一層重要な課題となっているほか、国民の安全・安心に対する新たなリスク（サイバー攻撃の影響、重要物資等の国際的な供給途絶³に対する脆弱性の増大等）が顕在化しており、経済政策を安全保障の観点から捉え直す必要性が高まっている。

こうした情勢の下、各国では、機微技術の流出防止や輸出管理強化、サプライチェーン

¹ 以下、本稿は、令和4年4月4日の脱稿時点までの情報に基づき、執筆している。

² 地理学と政治学を合成したものを地政学といい、そのリスク要因のことを指す。

³ 例えば、コロナ禍でのマスクや医療用ガウンの不足は、国民の生命や生活を脅かすリスクとして認識された。

の強靱化のための取組を始めとした経済安全保障の施策を推進・強化している。

我が国においても、令和2年4月、国家安全保障局に経済班が設置されたことを嚆矢として、外国為替及び外国貿易法（以下「外為法」という。）上の「みなし輸出」の対象の明確化⁴等の各種の経済安全保障政策が実施されている。

そして、令和3年10月4日、岸田文雄内閣総理大臣は、小林鷹之経済安全保障担当大臣を任命し、同月8日の第205回国会におけ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。

また、令和3年11月8日に新しい資本主義実現会議が取りまとめた「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～」では、経済安全保障について、「戦略技術・物資の確保や技術流出の防止に向けた取組を進め、自律性の確保と優位性ひいては不可欠性の獲得を実現していく」とされた。

次いで、11月19日には、関係閣僚で構成する「経済安全保障推進会議」の第1回会合が行われ、経済安全保障上の主要課題について、①これまでに着手した取組で、今後も継続・強化していく分野、②今後取組を強化する上で、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（サプライチェーン、基幹インフラ、官民技術協力、特許非公開の4分野）、③今後の情勢の変化を見据え、さらなる課題について不断に検討という3つに大別できるとされた（図表1）。

図表1 経済安全保障上の主要課題



（出所）第1回経済安全保障推進会議（令和3年11月19日）資料

⁴ 居住者への技術提供であっても、非居住者へ技術情報を提供する取引と事実上同一と考えられるほどに当該非居住者から強い影響を受けている状態（契約に基づき、外国政府・大学等の支配下にある者への提供等）に該当する場合には、「みなし輸出」の管理対象であることが明確されたことを指す。令和3年11月18日にそのための経済産業省令・通達が公表され、当該省令・通達は令和4年5月1日から施行の予定である。

岸田総理は、法制上の手当てを講ずべき4分野について、法案策定準備を進めるため、内閣官房に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した。これを受け、11月26日、経済安全保障担当大臣の下で「経済安全保障法制に関する有識者会議」が開催された。

この間、主要国が巨額の予算を投じて先端半導体工場の誘致を打ち出すなど国際競争が激化する中、12月20日、いわゆる半導体法⁵が成立している。

その後、令和4年2月1日、「経済安全保障法制に関する有識者会議」は「経済安全保障法制に関する提言」を取りまとめ、同提言を基に法案策定作業が行われてきた⁶。

以上の経緯を踏まえ、2月25日、「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律案」（閣法第37号）（経済安全保障推進法案）が閣議決定され、同日、第208回国会に提出された⁷。

2. 本法律案の概要

（1）全体像

本法律案の第1条は目的規定となっており、「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する基本的な方針を策定するとともに、安全保障の確保に関する経済施策として、特定重要物資の安定的な供給の確保及び特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する制度並びに特定重要技術の開発支援及び特許出願の非公開に関する制度を創設することにより、安全保障の確保に関する経済施策を総合的かつ効果的に推進することを目的とする」と規定されている。

同法案の全体像を俯瞰すると、本則の7章及び附則（施行期日等）で構成されており、主な内容は以下のとおりとされている（図表2）。

図表2 経済安全保障推進法案の主な内容

第1章 総則 ・政府は「基本方針」を策定 ・規制措置は、経済活動に与える影響を考慮し、安全保障を確保するため合理的に必要と認められる限度において行わなければならないと規定
第2章 特定重要物資の安定的な供給の確保 特定重要物資の指定、民間事業者の計画の認定・支援措置等を措置 ①特定重要物資の指定 ・国民の生存に必要不可欠又は国民生活・経済活動が依拠している物資等を指定 ②事業者の計画認定・支援措置

⁵ 正式名称は、「特定高度情報通信技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律及び国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構法の一部を改正する法律」。なお、半導体については、先進各国が経済安全保障上、重要な物資と位置付けている。

⁶ なお、令和4年2月8日、内閣官房から、経済安全保障法制準備室長を務めていた藤井敏彦国家安全保障局担当内閣審議官を同日付で経済産業省出向とする人事が発表された。その後、国家安全保障局在籍期間中の非違行為について、調査が行われた結果、3月9日、経済産業省から、停職12月等の処分が決定されたこと及び被処分者から辞職の申出があり、承認されたことが公表されている。

⁷ 本法律案のほか、議員立法として、令和4年3月11日、国民民主党から「総合的経済安全保障施策推進法案」（参第5号）が提出された。また、3月14日、日本維新の会から「経済安全保障に関する諸施策の実効的かつ総合的な推進に関する法律案」（衆第10号）が提出された。

<ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者は、特定重要物資等の供給確保計画を作成し、同計画を所管大臣が認定 ・認定事業者に対し、助成等の支援 ③政府による取組 <ul style="list-style-type: none"> ・特別の対策を講ずる必要がある場合に、所管大臣による備蓄等の必要な措置 ④調査 <ul style="list-style-type: none"> ・所管大臣による事業者への調査
<p>第3章 特定社会基盤役務の安定的な提供の確保 重要設備導入等について、事前審査、勧告・命令等を措置</p> <ul style="list-style-type: none"> ①審査対象 <ul style="list-style-type: none"> ・対象事業：法律で対象事業の外縁（例：電気事業）を示した上で、政令で絞り込み ・対象事業者：対象事業を行う者のうち、主務省令で定める基準に該当する者を指定 ②事前届出・審査 <ul style="list-style-type: none"> ・重要設備の導入・維持管理等の委託に関する計画書の事前届出 ・事前審査期間：原則30日。場合により、短縮、延長が可能 ③勧告・命令 <ul style="list-style-type: none"> ・審査の結果に基づき、妨害行為を防止するため必要な措置を勧告・命令
<p>第4章 特定重要技術の開発支援 先端的な重要技術の研究開発の促進とその成果の適切な活用等のための制度を創設</p> <ul style="list-style-type: none"> ①国による支援 <ul style="list-style-type: none"> ・特定重要技術の研究開発等に対する必要な情報提供・資金支援等 ②官民協議会 <ul style="list-style-type: none"> ・個別プロジェクトごとに、研究代表者の同意を得て設置 ③特定重要技術調査研究機関（シンクタンク）への委託 <ul style="list-style-type: none"> ・特定重要技術の調査研究を特定重要技術調査研究機関（シンクタンク）に委託
<p>第5章 特許出願の非公開 特許出願の非公開の制度を創設</p> <ul style="list-style-type: none"> ①技術分野等によるスクリーニング（第一次審査） <ul style="list-style-type: none"> ・特許庁は、特定の技術分野に属する発明の特許出願を内閣府に送付 ②保全審査（第二次審査） <ul style="list-style-type: none"> ・内閣府は、保全審査を実施 ③保全指定 <ul style="list-style-type: none"> ・指定の効果：出願の取下げ禁止、実施の許可制、開示の禁止、情報の適正管理等 ④補償 <ul style="list-style-type: none"> ・国は保全対象発明に対し、通常生ずべき損失を補償することを規定
<p>第6章 雑則</p>
<p>第7章 主な罰則</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 2年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金、又はこれを併科 <ul style="list-style-type: none"> ・特定重要設備等に関する届出に関して、届出をせず、又は虚偽の届出をしたとき ・保全対象発明の実施をしたときや保全対象発明の内容を開示したとき など ■ 2年以下の懲役又は100万円以下の罰金 <ul style="list-style-type: none"> ・特定重要物資に関して調査で知り得た秘密を漏らし、又は盗用したとき など ■ 1年以下の懲役又は50万円以下の罰金 <ul style="list-style-type: none"> ・特定重要技術に関して官民協議会や特定重要技術調査研究機関（シンクタンク）で知り得た秘密を漏らし、又は盗用したとき など ■ 30万円以下の罰金 <ul style="list-style-type: none"> ・特定重要物資に関して行う調査に対し、認定事業者が報告若しくは資料の提出をせず、又は虚偽の報告をし、若しくは虚偽の資料を提出したとき など
<p>附則 主な施行期日</p> <ul style="list-style-type: none"> 第2章については、9月以内 第3章については、審査対象：公布後1年6月以内、審査・勧告・命令：1年9月以内^(注) 第4章については、公布後9月以内 第5章については、公布後2年以内^(注)

(注) 一部の規定を除く。

(出所) 各種資料より筆者作成

(2) 特定重要物資の安定的な供給の確保

国民の生存や、国民生活・経済に甚大な影響のある重要物資の安定供給を図ることは重要であるとの考えから、以下の措置を講ずる。

ア 安定供給確保基本指針の策定（第6条関係）

政府は、基本方針に基づき、外部から行われる行為により国家及び国民の安全を損なう事態を未然に防止するため、特定重要物資の安定的な供給の確保に関する基本指針（安定供給確保基本指針）を定める。

イ 特定重要物資の指定（第7条関係）

特定重要物資とは、国民の生存に必要不可欠又は広く国民生活・経済活動が依拠している重要な物資で、当該物資又はその原材料等を外部に過度に依存し、又は依存するおそれがある場合において、外部の行為により国家及び国民の安全を損なう事態を未然に防止するため、安定供給の確保を図ることが特に必要と認められる物資と定義付け、具体的には、政令で指定するとされている。

例えば、米国で2021年6月に公表された「サプライチェーンに関する報告書」においては、サプライチェーン強靱化に取り組むべき分野として、①半導体、②大容量電池、③重要な鉱物・素材（レアアース、ニッケル等）、④医薬品・有効成分が挙げられているが、こうした例も参考にしつつ、特定重要物資の指定が行われるものと考えられる。

ウ 安定供給確保取組方針の策定（第8条関係）

特定重要物資に関する所管大臣⁸（例えば半導体であれば経済産業大臣）が特定重要物資又はその原材料等の安定供給確保を図るための取組方針（安定供給確保取組方針）を策定する。

エ 民間事業者による供給確保計画の策定と支援措置（第9条、第13条、第14条、第16条、第27条、第28条、第31条、第34条、第42条及び第43条関係）

民間事業者は、特定重要物資等の安定供給確保のための取組（供給源の多様化、備蓄、代替物資開発等）に関する計画を作成し、所管大臣の認定を受けることができる。

認定を受けた事業者（以下「認定供給確保事業者」という。）は、①株式会社日本政策金融公庫法の特例（ツーステップローン⁹）、②中小企業投資育成株式会社法の特例¹⁰、③中小企業信用保険法の特例¹¹、④安定供給確保支援法人¹²及び安定供給確保支援独立行政法人¹³による助成等の支援（認定供給確保事業者の取組への助成及び認定供給確保事業者へ融資を行う金融機関への利子補給等）といった支援措置を受けることができる。

⁸ 条文上は、主務大臣とされているが、本稿では以下同様に「所管大臣」と表記する。

⁹ ツーステップローンとは、株式会社日本政策金融公庫からの融資を活用し、指定金融機関が、計画認定を受けた事業者に対して、長期・大規模・低利の融資を実施する制度である。

¹⁰ 中小企業投資育成株式会社は原則として資本金3億円以下の中小企業を対象に株式の引受け等を行うところ、認定事業者は資本金3億円を超える場合でも同社による株式引受け等を受けることができるの特例。

¹¹ 認定事業者は、民間金融機関から融資を受けやすくなるよう、別枠での保証を受けることができるの特例。

¹² 一般社団法人、一般財団法人その他主務省令で定める法人であり、経理的基礎及び技術的能力を有するものであること等の要件を満たすもので、所管大臣の指定を受けた法人のこと。

¹³ 第42条第1項では、国立研究開発法人医薬基盤・健康・栄養研究所、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構及び国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合研究所が当該業務を行うことができるとされている。

オ 特別の対策を講ずる必要がある特定重要物資と政府による取組等（第44条関係）

民間事業者への支援措置では安定供給確保を図ることが困難な場合には、所管大臣は、その所管する事業に係る特定重要物資について、「特別の対策を講ずる必要がある特定重要物資」として指定できる。その場合には、所管大臣は、備蓄、国際的な連携、使用の節減の働き掛けその他の安定供給確保のために必要な措置を講ずるとされている。

カ 調査（第48条関係）

所管大臣は、必要な限度において、その所管する事業に係る物資の生産、輸入又は販売の事業を行う事業者（認定供給確保事業者に加えて、それ以外の事業者も含む¹⁴）に対し、当該物資又はその生産等に必要の原材料等の生産、輸入、販売、調達又は保管の状況について、報告又は資料の提出を求めることができる。

（3）特定社会基盤役務の安定的な提供の確保

電気やガス等の基幹インフラ役務の安定的な提供の確保は経済安全保障上重要である一方で、基幹インフラの重要設備は役務の安定的な提供を妨害する行為の対象となるおそれもある。これらの点に鑑み、以下の措置を講ずる。

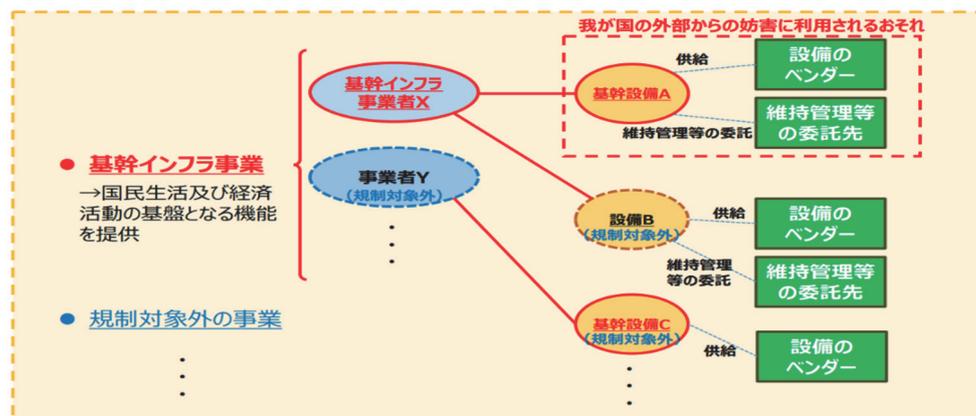
ア 特定社会基盤役務基本指針の策定（第49条関係）

政府は、基本方針に基づき、特定妨害行為（我が国の外部から行われる特定社会基盤役務の安定的な提供を妨害する行為¹⁵）の防止による特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する基本指針（特定社会基盤役務基本指針）を定める。

イ 審査対象（第50条関係）

第50条第1項で審査の対象となる事業（①電気、②ガス、③石油、④水道、⑤鉄道、⑥貨物自動車輸送、⑦外航貨物、⑧航空、⑨空港、⑩電気通信、⑪放送、⑫郵便、⑬金融、⑭クレジット）の外縁を示した上で、政令で絞り込みを行うとされている（図表3）。

図表3 審査の対象となる基幹インフラ事業、設備等のイメージ



（出所）第3回経済安全保障法制に関する有識者会議（令和4年1月19日）資料

¹⁴ 同調査に関する虚偽報告等に対して、認定供給確保事業者には30万円以下の罰金という罰則を設けることとされているが、認定されていない事業者に対する罰則は設けられていない。

¹⁵ 主にサイバー攻撃等が想定される。

なお、審査の対象となる特定社会基盤事業者（特定重要設備の導入又は他の事業者に委託して同設備の維持管理若しくは操作を行わせる場合（以下「重要維持管理等の委託」という。））については、対象事業を行う者のうち、①重要設備（具体的にどのような設備とするかは主務省令で規定）の機能が低下した場合に、②役務の安定的な提供に支障が生じ、③国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれ大きいものとして、主務省令で定める基準に該当する者とされている。

ウ 審査、勧告・命令（第52条から第56条関係）

特定重要設備が、我が国の外部から行われる役務の安定的な提供を妨害する行為の手段として使用されるおそれ大きいかどうかという観点から、特定重要設備の導入又は重要維持管理等の委託に関する審査や勧告・命令を事業の所管大臣が行うとされている。

まず、特定社会基盤事業者は、導入等計画書を作成し、事前に所管大臣に届けなければならない。なお、同計画書に記載するのは、①特定重要設備の導入の場合には、導入の内容及び時期、供給者、特定重要設備の部品に関する事項等であり、②重要維持管理等の委託の場合には、委託の内容及び時期又は期間、委託の相手方、再委託に関する事項等である。

次に、審査期間は、原則として、導入等計画書の届出を所管大臣が受理してから30日間¹⁶とされ、また、同計画書を届け出た事業者は、審査期間中は、当該計画に係る導入・委託を行うことができない。なお、審査の必要がないときは、審査期間を短縮可能とされる一方で、審査や勧告・命令に必要なときは、導入等計画書の届出受理から最長で4週間¹⁷まで延長可能とされている。

さらに、審査の結果、所管大臣が、特定重要設備の導入又は重要維持管理等の委託について、我が国の外部から行われる役務の安定的な提供を妨害する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、妨害行為を防止するために必要な措置（特定重要設備の導入又は重要維持管理等の委託の内容の変更・中止等）を勧告することができる（勧告ができるのは、導入等計画書を所管大臣が受理してから原則30日間）。なお、所管大臣が勧告・命令をするときには、あらかじめ、内閣総理大臣その他関係行政機関の長に協議しなければならないとされている。

エ 所管大臣の責務（第57条関係）

所管大臣は、特定社会基盤事業者に対し、妨害行為の防止に資する情報を提供するよう努めるものとされている。

（4）特定重要技術の開発支援

先端的な重要技術の研究開発の促進とその成果の活用は、我が国の産業競争力の維持、

¹⁶ 経済安全保障法制に関する有識者会議が公表した「経済安全保障法制に関する提言」（令4.2.1）では、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為法においては、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ことが示された上で、設備の導入等を開始できないこととする不作為期間の検討に当たっては、同法を参考にすることが適当である旨が指摘されている。

¹⁷ 同上。

強化にとどまらず、国家として国際社会における確固たる地位を確保し続ける上で不可欠である。そのため、以下の措置を講ずる。

ア 特定重要技術研究開発基本指針の策定（第60条関係）

政府は、基本方針に基づき、特定重要技術¹⁸の研究開発の促進及びその成果の適切な活用に関する基本指針（特定重要技術研究開発基本指針）を定める。

イ 国による支援（第61条関係）

国は、特定重要技術研究開発基本指針に基づき、必要な情報の提供、資金の確保、人材の養成等を講ずるよう努めるものとされている。

ウ 官民パートナーシップ（協議会）（第62条関係）

国の資金により行われる特定重要技術の研究開発等について、研究開発大臣¹⁹が、特定重要技術研究開発基本指針に基づき、個別プロジェクトごとに、研究代表者の同意を得て協議会を設置することとしている。また、研究開発大臣は、協議会を組織するときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議しなければならないとされている。なお、協議会の構成員は、研究開発大臣、国の関係行政機関の長、当該特定重要技術の研究開発等に従事する者、特定重要技術調査研究機関（シンクタンク）となっている²⁰。協議会は、研究開発の推進に有用なシーズ、ニーズ情報の共有や社会実装に向けた制度面での協力等を実施する。また、協議会では、相互了解の下で、機微な情報が扱われることが想定されるため、協議会構成員に対しては、適切な情報管理と守秘義務を求めることとされている。

エ 指定基金（第63条関係）

内閣総理大臣は、特定重要技術研究開発基本指針に基づき、科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律に基づき、一定の要件²¹を満たす研究開発業務に要する費用に充てるために認められた基金のうち、特定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を指定基金として指定することができることとされている。

A I、量子等の先端技術を対象に内閣府主導の下で文部科学省及び経済産業省が関係府省庁と連携し、研究開発プロジェクトを実施するとされている「経済安全保障重要技術育成プログラム」については、令和3年度補正予算で2,500億円²²が措置されており、指定基金の仕組みを活用することが想定されている。

¹⁸ 第61条で規定されており、先端的な技術のうち、研究開発に用いられる情報の外部からの不当な利用や当該技術により外部から行われる妨害等により、国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれがあるもので、具体的には、宇宙・海洋・量子・A I等の分野における先端的な重要技術が想定される。

¹⁹ 若手研究者等の能力の活用について規定した科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律第12条第1項の規定による国の資金により行われる研究開発等に関して当該資金を交付する各大臣を指す。

²⁰ このほか、研究開発大臣が必要と認める者をその同意を得て構成員として加えることができる。なお、外国人であることをもって協議会への参画を拒否することはないとされる（第208回国会衆議院本会議録第12号（令4.3.17））。

²¹ ①将来における我が国の経済社会の発展の基盤となる先端的な研究開発等又は革新的な技術の創出のための研究開発等に係る業務であって特に先進的で緊要なもの、②複数年度にわたる業務であって、各年度の所要額をあらかじめ見込み難く、弾力的な支出が必要であることその他の特段の事情があり、あらかじめ当該複数年度にわたる財源を確保しておくことがその安定的かつ効率的な実施に必要であると認められるものという2点のいずれにも該当するもの。

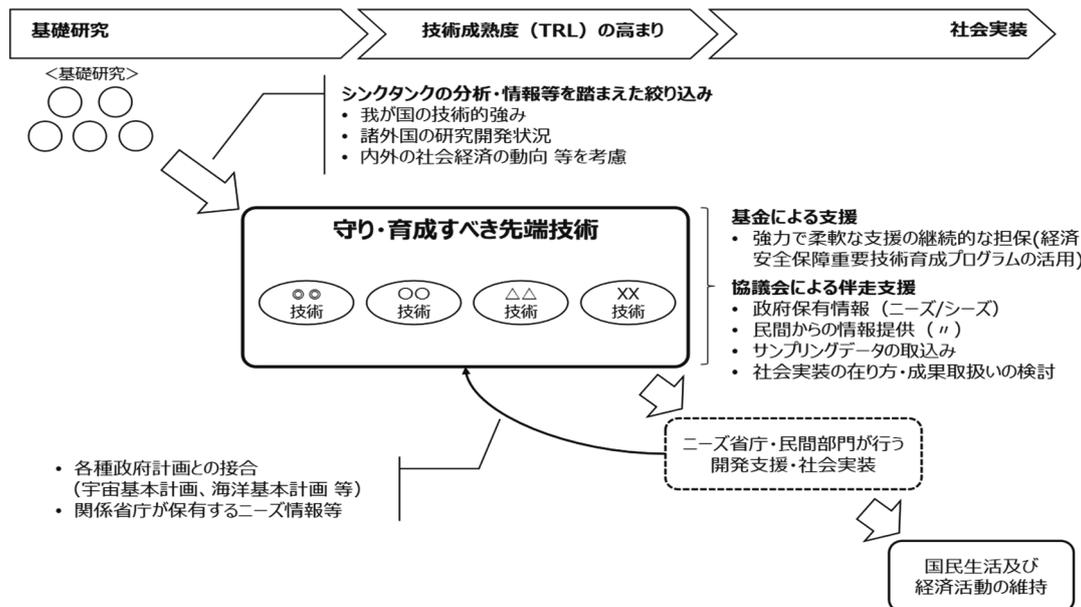
²² 「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和3年11月19日閣議決定）では、同プログラムの規模を5,000億円規模とするとされている。

オ 特定重要技術調査研究機関（シンクタンク）への調査研究業務の委託（第64条関係）

特定重要技術の見定めやその研究開発等に資する調査研究を、内閣総理大臣が特定重要技術調査研究機関（シンクタンク）に委託することとし、同機関の役職員については守秘義務を求めることとされている。

なお、特定重要技術の開発支援の流れを図示したものは下記のとおりである（図表4）。

図表4 特定重要技術の開発支援の流れ



(注) 技術成熟度 (TRL : Technology Readiness Levels) とは、体系的な分析に基づき、新技術の開発のレベルを評価するための基準のことである。

(出所) 第3回経済安全保障法制に関する有識者会議 (令和4年1月19日) 資料

(5) 特許出願の非公開

我が国の現行の特許制度では、出願された発明は出願から1年6月経過すると一律に公開される。このため、安全保障上問題となる発明が出願されていても、内容にかかわらず公開されてしまうことになる (G20の中で、特許非公開の制度がないのは、日本とアルゼンチン、メキシコの3か国のみ²³)。そのため、我が国でも特許非公開制度の導入の是非について長年議論が行われてきたが、結論を得るまでに至らないでいた。

「統合イノベーション戦略2020」(令和2年7月17日閣議決定)では、「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」とされ、政府部内で検討が進められた結果、本法律案において、特許出願の非公開の創設が盛り込まれた。これにより、①公にすると、国家及び国民の安全を

²³ 杉光一成金沢工業大学教授からは、「特許出願の非公開の導入は遅すぎたぐらいだ。防衛技術まで全て公開というのは、敵に塩を送るようなものだ」という旨の意見が示されている (『読売新聞』(令4.2.27))。

損なう事態を生ずるおそれが大きい発明が記載されている特許出願について、出願公開等の手続を留保するとともに、その間、必要な情報保全措置を講じることで、特許手続を通じた機微な技術の公開や情報流出を防止できる、②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受ける途を開くといった点に鑑み、以下の措置を講ずることとしている。

ア 特許出願非公開基本指針の策定（第65条関係）

政府は、基本方針に基づき、特許出願の非公開に関する基本指針（特許出願非公開基本指針）を定める。

イ 二段階による審査と保全指定、外国出願の制限（第66条、第67条、第68条、第70条、第72条、第73条、第74条、第75条及び第78条関係）

第一次審査として、特許庁は、公にすると、国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれが大きい発明が含まれ得る技術分野（政令で定める要件によって限定）に属する発明が記載されている特許出願については、内閣府に送付する（それ以外については、通常の特許手続）。なお、この審査期間は、当該特許出願の日から3月以内とする。

第二次審査、すなわち、発明の情報を保全すべきか、その必要がないかの審査は、内閣府²⁴が行うとされ、同審査に際しては、①国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおその程度、②発明を非公開とした場合に産業の発達に及ぼす影響等を考慮するものとされている。また、内閣府は、保全審査のため必要があると認めるときは、特許出願人その他の関係者、必要な専門的知識を有する国の機関及び国の機関以外の外部の専門的知識を有する者²⁵に対して、資料の提出及び説明等を求めることができる。

また、内閣府は、保全指定をする前に、保全対象となり得る発明の内容を特許出願人に通知し、その通知を受けた特許出願人は、①特許出願を維持し、保全指定を受けるか、あるいは、②特許出願を取下げ、営業秘密として管理するかという意味確認を実施するとされている。なお、特許出願人が①を選択する場合には、前述の通知を受けた日から14日以内に、当該発明に係る情報管理状況等を記載した書類を提出することとされている。

次いで、内閣府が、保全審査の結果、当該発明に係る情報の保全をすることが適当であると認めるときは、当該発明を保全対象発明として指定し、特許出願人及び特許庁に通知する（保全指定の期間は1年以内とし、以後、1年ごとに延長の可否を判断）。なお、保全指定発明については、出願取下げ不可、実施の許可制、開示の原則禁止、適正管理義務、他者への共有の承認制、外国出願の禁止（第一国出願義務）²⁶等の制約が課される。

ウ 補償（第80条関係）

国は、保全対象発明に対し、発明の実施の不許可等により損失を受けた者に対して、「通常生ずべき損失」を補償することとされている。

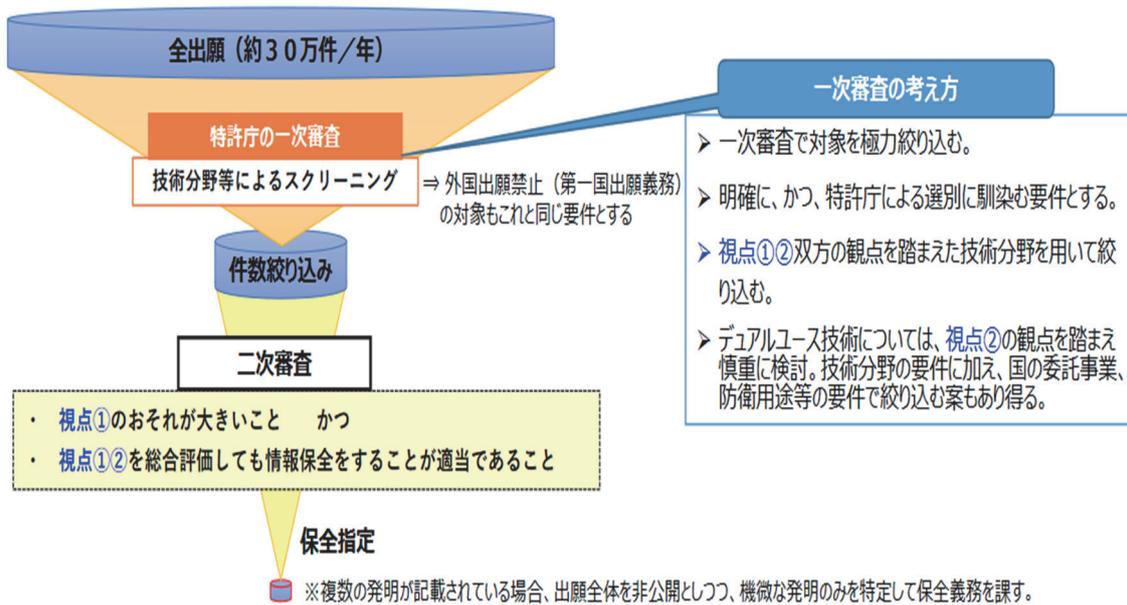
なお、特許出願の非公開に関する制度を図示したものは下記のとおりである（図表5）。

²⁴ 条文上は内閣総理大臣。

²⁵ この場合には、当該専門的知識を有する者に発明の内容が開示されることにより特許出願人の利益が害されないよう、当該専門的知識を有する者の選定について配慮しなければならないと規定されている。

²⁶ 日本で行った「公にすると、国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれが大きい発明が含まれ得る技術分野に属する発明」については、まず日本に出願しなければならないとする義務のこと。

図表5 特許出願の非公開に関する制度



（出所）第3回経済安全保障法制に関する有識者会議（令和4年1月19日）資料

3. 主な論点

（1）事業者の自由な経済活動を阻害しないか

経済活動への過度な介入回避と規制の実効性確保は、いわばトレードオフの関係にあって、それらを両立させることは容易ではなく、両者のバランスが重要である。

まず、サプライチェーンの調査に関して、（一社）日本経済団体連合会からは、調査対象を出来る限り絞り込むことによって、事業者が調査の目的・意義を十分理解できるようにすることが重要であること、また、一企業の責任で提出できる情報は限られていることを踏まえて、調査内容を決定することが求められること等の意見が表明されている²⁷。政府は、このような意見にも配慮し、過度に事業者の負担にならず、しかしながら、実効性のある調査はどのようなものなのか、そのバランスを見極める必要がある。

また、基幹インフラの事前審査について、（一社）日本経済団体連合会からは、①企業の予見可能性を確保するため、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ておくべき、②審査を通過した機器に関する情報を基幹インフラ事業者に提示することも有用である、③審査期間については、この期間を長期のものとするのは避けることが望ましい、④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とされているものの、不作為期間が可能な限り短くなるよう、迅速に処理すべきであるといった旨の意見が表明されている²⁸。①と②について、政府としては、事業者の予見可能性を高めるための努力を行うことが求められる。また、③と④について、審査が長期に及んだ場合には、事業活動が停滞し、グローバルな厳しい競争に直面してい

²⁷ （一社）日本経済団体連合会『経済安全保障法制に関する意見』（令和4年2月9日）

²⁸ 同上

る事業者にとっては、死活問題につながりかねない深刻な問題となる。よって、政府としては、可能な限り迅速な審査を実施できるような体制の整備に努めるべきであろう。

これらの点について、小林経済安全保障担当大臣は、「法案成立後に予定される政省令の制定を含め、産業界やアカデミア側とは緊密に意見のキャッチボールをしながら真摯に丁寧に向き合っていくつもりだ²⁹」と述べているが、こうした民間側の意見を丁寧に聴きながら、一方では実効性の確保という重要な命題にも応えなければならず、政府にはバランスの取れた制度設計とその運用が求められている。

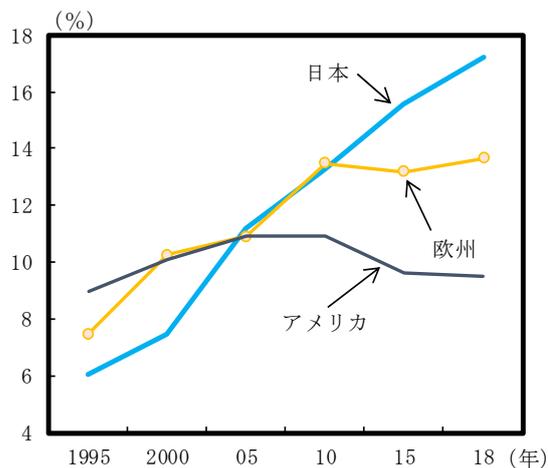
加えて、基幹インフラの安全性を確保するためには、サイバー攻撃の遮断に向けた官民の総力を挙げた実効的な取組（サイバーセキュリティに精通した人材の育成や信頼できるベンダーの多様化を図ること³⁰等）が喫緊の課題となろう。

（２）サプライチェーンの多様化、特に中国との関係をどう考えるのか

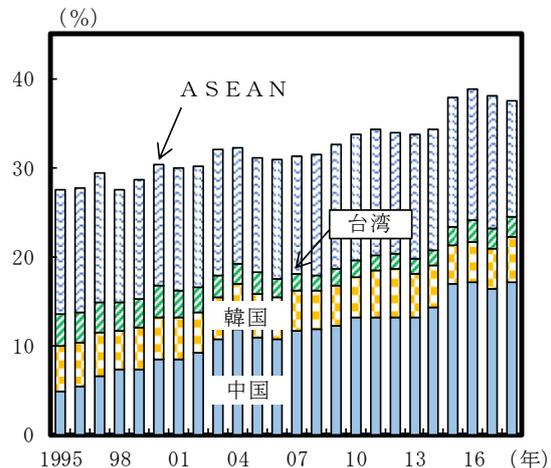
内閣府の分析³¹によれば、海外からの中間財輸入への依存度を示す「後方への参加度（自国の輸出財・サービスの生産に中間投入して使用される他国からの輸入財・サービスの金額が、自国の輸出総額に占める割合）」を見ると、米国や欧州が2010年頃から2018年まで、ほぼ横ばいあるいは若干の低下傾向にあるのに対し、我が国は一貫して上昇傾向にあり、対照的な動きをしている。また、我が国の中間財の主な輸入先を見ると、アジア、特に中国からの調達割合が高まっていることが分かる（図表6）。

図表6 日欧米の中間財輸入の依存度等

（１）先進国の「後方への参加度」



（２）中間財の主な輸入先



（出所）内閣府『日本経済2021-2022』

²⁹ 『読売新聞』（令4.3.1）

³⁰ 小林経済安全保障担当大臣は、基幹インフラの安全性、信頼性を確保するためには信頼できるベンダーの多様性を図ることが重要である旨の答弁を行っている（第208回国会参議院予算委員会会議録第3号（令4.2.25））。

³¹ 内閣府『日本経済2021-2022』（令4.2）89～93頁

また、同分析では、輸入先の集中度が上がると輸入金額の変動係数が上昇するという関係が示されており、そうした事態を回避する意味でも、我が国のサプライチェーンを多様化する必要があると考えられる³²。

そして、中国との関係について、鈴木一人東京大学教授は、「米中覇権競争が激化する中で、我が国は中国と対立し、米国と協力する関係にある。しかし、同時に我が国は中国と深い経済関係にあり、日本が中国とのビジネスを阻害することも、中国が技術管理を強化して日本とのビジネスを難しくするようなことも望ましくない。そのような中で、我が国が注力すべきは、中国のみならず、米国に対しても自律的な能力を持つこと、すなわち、我が国が得意とする先端的な素材やロボティクス、工作機械等の技術を徹底して磨き、『戦略的不可欠性』を獲得することである」旨を指摘している³³。そうした点に加え、「サプライチェーン対策のための国内投資促進事業補助金³⁴」を活用して国内生産回帰を図ることで、特定国への依存を減らしていくような取組も不可欠であろう。

(3) 官民協議会、シンクタンクは機能するのか

官民協議会が、国が必要とするニーズと技術シーズを結び付け、官民協力の実効性の検証や社会実装における真の伴走役となることが期待されている。また、機微技術の調査研究を推進するシンクタンクへの委託も本法律案に明記されたが、同シンクタンクに期待される役割は、重要先端技術の進歩の目利きや先読みができる体制を整えることであろう。

官民協議会やシンクタンクが機能するためには、いわゆる「技術インテリジェンス³⁵」の強化が不可欠であり、それを担う先端技術に精通した産業界・学术界の人材育成や研究者の処遇改善を図る必要がある。そうした点を踏まえ、社会実装を見据えた十分な規模の科学技術予算を確保し、それが効果的に活用されることが求められる。

特定重要技術の開発支援を促進していくことについて、小林経済安全保障担当大臣からは、「国民生活の向上、そしてそれにとどまらず、世界が直面する様々な課題に積極的に貢献することによって我が国の技術の他国に対する優位性、そしてそれを更に磨いて国際社会における不可欠性、この確保につなげていくことが狙いである」旨の答弁があった³⁶が、こうした狙いの成否についても、官民協議会、シンクタンクが機能するかどうかにかかっていると考えられる。

³² このほか、(公社)経済同友会からは、「サプライチェーンは、自由市場の中で想像以上に複雑化、重層化されている。その調査にはデジタルフォレンジック、テキストマイニングなどの先端デジタル技術を用いた新たな解析手法の活用を提案する」との意見が表明されている((公社)経済同友会『経済安全保障法制に関する意見』(令和4年2月16日))。

³³ 鈴木一人「エコノミック・ステイトクラフトと国際社会」村山裕三編著『米中の経済安全保障戦略』(芙蓉書房出版、令和3年)28頁。

³⁴ 生産拠点の集中度が高い製品・部素材、又は国民が健康な生活を営む上で重要な製品・部素材に関し、国内の生産拠点等の整備を進めることにより、製品・部素材の円滑な供給を確保するなど、サプライチェーンの強靱化を図るための補助金で、令和2年度第1次補正予算で2,200億円、令和2年度新型コロナウイルス感染症対策予備費で860億円、令和2年度第3次補正予算で2,108億円の計5,168億円が措置されており、第3次の公募が令和4年3月1日から5月6日まで行われることとなっている。

³⁵ 技術に関する情報収集・分析のことを指す。

³⁶ 第208回国会参議院内閣委員会会議録第3号(令4.3.16)

(4) 特許出願の非公開で事業者が不利益を受けることはないか

特許出願の非公開の制度を構築することによって、特許の内容が公開されないと、他国にとっては、当該特許に係る発明は発明されていない状況になることから、他国で同一内容の特許が成立してしまう可能性が出てくる。そのため、安全保障上の観点だけではなく、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必要がある。

また、事業者にとっては、対象となる発明が事前に分かる「予見可能性」も重要である。一方で、要件や基準を細目化し過ぎると、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。したがって、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。

このほか、国は、保全対象発明に対し、発明の実施の不許可等により損失を受けた者に対して、「通常生ずべき損失」を補償することとされているが、それを決めるのはどういう主体なのか、どれぐらいの水準の補償が行われるのか、補償の財源は一般会計から支出されるのか、もしくは特許特別会計から支出されるのか³⁷等についても明確にする必要がある。特に、補償の水準については、我が国の損失補償が他の先進諸外国と比較して低い水準であるとすれば、研究者や企業の海外転出を促すことになる懸念もあるのではないか。

特許出願の非公開については、施行期日も公布後2年以内とされており、詳細な制度設計に向けた猶予は確保されている。よって、政府と事業者が密にコミュニケーションを図り、事業者が不利益を受けることがないような制度設計にすべきである。

(5) 基金の活用は財政規律の弛緩につながらないか

本法律案においては、指定基金、安定供給確保支援法人基金及び安定供給確保支援独立行政法人基金の設置が規定されている。なお、これらの基金の設置には、複数年度にわたる契約であって、各年度の所要額をあらかじめ見込み難く、弾力的な支出が必要であること等の条件が付されている。

基金については、「経済財政運営と改革の基本方針2014」（平成26年6月24日閣議決定）において、「利点もある一方で、執行管理の困難さも指摘されていることから、その創設や既存基金の積み増しについては、財政規律の観点から、厳に抑制する」とされた一方で、近年では、財政の単年度主義の弊害是正³⁸といった観点から、基金が多用されている。

基金には、中長期的な支出に適しているという利点があるものの、その運用次第では、財政規律の弛緩につながる可能性も否めない³⁹。よって、国会や会計検査院が活用状況や政策効果を検証できるよう、公表される情報の透明化が図られることが必要ではないか。

³⁷ 損失補償の財源はどの財源から捻出すべきかについて、小林経済安全保障担当大臣は、特許特別会計として産業財産権制度の利用者一般に転嫁すべき性質のものか否かという点も踏まえて、財政当局と相談していきたい旨の答弁を行っている（第208回国会衆議院内閣委員会会議録第11号（令4.3.23））。

³⁸ 「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日新しい資本主義実現会議取りまとめ)等。

³⁹ 基金については、藤井亮二「拡大する基金への予算措置と補正予算～令和2年度補正予算による予算措置～」『経済のプリズム』No. 205（令3.10）を参照。

4. 今後の課題

政府によって提出された4つの柱で構成される経済安全保障推進法案は、経済安全保障法制整備のための第一歩と位置付けられており、まずは、経済活動への過度な介入回避と規制の実効性確保を両立させるという難題をいかに乗り越え、制度が有効に機能するかが重要になってこよう。特に、本法律案は、特定重要物資の指定等の重要な部分は政令に委ねられているものが多く、政府と事業者が緊密にコミュニケーションを図り、事業者にとって予見可能性が高い制度を構築していく必要がある⁴⁰。

今後の喫緊の課題となるのは、セキュリティ・クリアランス（適格性評価）制度の整備であろう。この点については、村山裕三同志社大学教授から、「クリアランスを受けていない民間企業の技術者は、機微な情報を扱う国際共同プロジェクトには参加できないため、日本が競争力を持つ民間の技術力を生かすためには、この種の制度を整備しておくことが必須となる」との指摘がなされている⁴¹。このほか、人権デュー・デリジェンス⁴²を経済安全保障の中でどう位置付けるのか、積極的な防衛体制（アクティブ・ディフェンス）⁴³を導入すべきか等についても、多角的な議論が行われるべきであろう。

経済的な手段を通じて、相手に対して何らかの圧力や影響力を行使し、それによって国家の戦略的目標を達成しようとすることは「エコノミック・ステイトクラフト」と呼ばれる⁴⁴が、我が国にとっても、他国による我が国に向けたエコノミック・ステイトクラフトの実施をできるだけ抑止し、いざという場合には、エコノミック・ステイトクラフトを手段として使うことができるようにしておくことが必要である。

そうした点も踏まえ、経済安全保障法制を段階的に精緻化させていくほか、産業競争力強化やイノベーション促進を図る法制度、税財政や金融等の政策手段、更には資源外交等も総合的に活用することが求められる。

本法律案の国会論議等を通じて、我が国の経済安全保障政策がどういう方向に進み、どういう水準を目指していくのか、それらについて国民の理解を醸成しつつ、国家としての安全保障を確保し、我が国の産業競争力が維持・強化されることが期待される。

（かきぬま しげし）

⁴⁰ 規制による事業活動の制約や追加のコストについて、(公社)経済同友会からは、「世界秩序が大きく変化し、経済や先端技術が安全保障の対象となる中、企業も自らのサステナビリティを確保するためには、経済安全保障に対する理解を深め、企業活動に一定の制約やコストが生ずることも覚悟しなければならない」との意見が表明されている（(公社)経済同友会『経済安全保障法制に関する意見』（令和4年2月16日））。

⁴¹ 村山裕三「日本の経済安全保障政策への展望」村山裕三編著『米中の経済安全保障戦略』（芙蓉書房出版、令和3年）222頁。また、セキュリティ・クリアランスについて、小林経済安全保障担当大臣は、「個人の情報に対する調査を含むものであって、国民の理解の醸成の度合い、そして海外において実際にクリアランスの取得を要請される具体的な事例、この検証を踏まえた上で今後の検討課題の一つになり得る」との見解を示している（第208回国会参議院予算委員会会議録第11号（令4.3.10））。

⁴² 企業活動における人権への負の影響を特定し、それを予防、軽減させ、情報発信をすることである。

⁴³ 潜在的な攻撃者を平時から監視し、兆候をつかんだ場合には攻撃防止策を講じるという手法であり、米国等で導入されている。我が国では、憲法第21条の「通信の秘密」の制約やプライバシー侵害への懸念もあり、こうした手法を導入するのは、ハードルが高いとされている（『日本経済新聞電子版』（令3.9.22、令3.11.6））。

⁴⁴ 鈴木一人「エコノミック・ステイトクラフトと国際社会」村山裕三編著『米中の経済安全保障戦略』（芙蓉書房出版、令和3年）10頁。