

経済安全保障推進法案の概説

第1 経済安全保障分野の主要課題及び優先分野

1. 経済安全保障の主要課題
 - 自律性の向上
 - 優位性ひいては不可欠性の確保
 - 基本的価値やルールに基づく国際秩序の維持・強化
2. 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
 - サプライチェーンの強靱化
 - 基幹インフラの安全性・信頼性の確保
 - 官民技術協力
 - 特許出願の非公開化

第2 法案提出までの経緯

1. 内閣官房国家安全保障局（NSS）に経済班を設置
2. 「経済財政運営と改革の基本方針 2021」
3. 岸田総理大臣の所信表明演説、経済安全保障担当大臣の設置
4. 第1回経済安全保障推進会議
 - 経済安全保障法制準備室の設置
5. 経済安全保障法制に関する有識者会議
 - 有識者会議全体会合4回、4分野に関する検討会合3回ずつ計12回
6. 「経済安全保障法制に関する提言」の公表
7. 第2回経済安全保障推進会議
8. 経済安全保障推進法案の閣議決定・国会提出

第3 法案の概要

1. 法案の趣旨
2. 基本方針の策定等（第1章）
3. 重要物資の安定的な供給の確保に関する制度（第2章）
4. 基幹インフラ役務の安定的な提供の確保に関する制度（第3章）
5. 先端的な重要技術の開発支援に関する制度（第4章）
6. 特許出願の非公開に関する制度（第5章）
7. 施行期日

第4 まとめ

WTO 協定の安全保障例外と経済安全保障の規制対象の関係 (未定稿)

梅島 修

(高崎経済大学経済学部国際学科)

1. 経済安全保障法制の概要

1.1 経済安全保障法制の対象分野

2022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」¹を公表して、主要課題として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分野を示した。

2月25日、この提言を踏まえて起草された経済安保推進法案が閣議決定されている。

このうち、通商制限がなされる可能性のある事項としては、①に係る重要物資及び原材料の供給者に基づく規制や輸入手続を含む輸入制限、②に係る設備等の供給者に基づく輸入制限が考えられよう。③に係る補助金もWTO補助金及び相殺措置に関する協定の問題となりうるが、安全保障例外の問題でないところから、本稿の検討対象とはしない。

1.2 サプライチェーン強靱化

提言は、サプライチェーン強靱化について「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」²ことを目的として、「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」としている。国際ルールとの関係では、「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り」、「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」³としている。

1.3 基幹インフラ

基幹インフラの安全性・信頼性の確保としては「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」⁴ことにより、「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」⁵必要がある、としている。かかる措置は国際ルールとの関係において「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」⁶としている。

¹ At https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyo/dai2/shiryu2.pdf

² 前掲註(1) 7頁。

³ 前掲註(1) 9頁。

⁴ 前掲註(1) 18頁。

⁵ 前掲註(1) 19頁。

⁶ 前掲註(1) 20頁。

2. 安全保障例外条項

2.1 条文

安全保障例外条項は、GATT 第 21 条、GATS 第 17 条の 2、TRIPS 協定第 73 条に定められている。それらのいずれも、柱書で「この協定のいかなる規定も、次のいずれかのことを定めるものと解してはならない」として、(a)では、加盟国に自国の安全保障上の重大な利益に反すると考える情報の開示は要求されない、と規定する。その上で、(b)に、加盟国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要と認める措置で、次に関する措置をとることを妨げないと規定する。

- (i) 核分裂性物質 [若しくは核融合性物質]又はこれらの生産原料である物質に関する措置⁷
- (ii) {武器、弾薬及び軍需品の流通並びに} 軍事施設 {に供給する} のため直接又は間接に行われる {その他の貨物及び原材料の流通} [サービスの提供]に関する措置⁸
- (iii) 戦時その他の国際関係の緊急時にとる措置

(c)には、いずれの協定も「加盟国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基づく義務に従って措置をとることを妨げること」と定める。

2.2 WTO 協定・GATT 安全保障例外条項の適用

この安全保障例外の適用は慎重に行われていた。1987年8月のウルグアイラウンド GATT 交渉グループへの報告書によると、21条(b)(ii)に基づく措置は1件、(iii)に基づく措置は8件のみ、また、スウェーデンが21条の精神に整合する措置として、履物について国内生産を維持するために輸入制限措置をおこなったとしている⁹。

WTO 協定が発効して24年が経過した2019年4月、WTO パネルは、初めて GATT 第 21 条の解釈を示した¹⁰。その紛争は、ロシアがウクライナの貨物の同国内通過を実質的に禁止した措置についてウクライナが提訴したものである。いずれの当事国もこのパネル報告書を上訴しなかったため、そのパネル判断は確定した。

2020年6月、サウジアラビア—知的財産権保護事件パネル報告書¹¹が発出された。同紛争は、2018年10月、サウジアラビアにおけるカタール法人の有する著作権の侵害行為についてカタールが WTO 提訴したもので、サウジアラビアは、当該措置は TRIPS 協定第 73 条に基づく安全保障例外にあたると反論していた。パネルは、サウジアラビアの措置の一部は安全保障例外にあたらないとの判断を示した。本件は上訴されている。

2.3 ロシア—貨物通過事件

ロシアによるウクライナ貨物の通過制限措置を審議したパネルは、ロシアの措置に対する安全保障例外規定の適用にかかわり、次の判断を示した。

⁷ []内の文言は GATS のみに規定。また、GATS は(ii)に規定

⁸ {}内の文言は GATT のみに、[]内の文言は GATS のみに規定。また、GATS は(i)に規定

⁹ Negotiating Group on GATT Articles, Article XXI: Note by the Secretariat, paras. 1-5, GATT Doc. MTN.GNG/NG7/W/16, 18 August 1987, paras. 14-24.

¹⁰ Panel Report, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R and Add.1, adopted 26 April 2019.

¹¹ Panel Report, *Saudi Arabia – Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights* (“Saudi Arabia – IPRs”), WT/DS567/R and Add.1, circulated to WTO Members 16 June 2020

(a) GATT 第 21 条(b) 各号の該当性

安全保障例外の対象として列挙されている(i)ないし(iii)の措置に該当するか否かは客観的判断に服する¹²。

(b) GATT 第 21 条(b)(iii)の射程

(iii)の「戦時その他の国際関係の緊急」の「戦争」(war)についての「その他の国際関係の緊急」(other emergency)とは潜在的武力衝突という客観的事実を指し、これは客観的判断に服する¹³。また、本条は安全保障上の利益についてであり、政治的、経済的相違は同号に該当しない¹⁴。

(c) GATT21 条(b)柱書の適合性

安全保障上の重大な利益とは、一般的に「国家の典型的な機能、すなわち、領土保全、外国の脅威からの国民保護(防衛)、国内法及び公序の維持」を指す¹⁵。具体的な外部・内部の脅威から国家を防禦するためと認められる特定の利益は、当該国家の認識と変動する状況により異なる。したがって、具体的に何が安全保障上の重大な利益にあたりと認められるかの定義は各加盟国に委ねられている¹⁶。

ただし、「自国の安全保障上の重大な利益」であるとの判断の裁量は、多国間貿易制度の義務からの免除を単に安全保障例外というラベルに代えることは認められない¹⁷。条約法条約第 31 条の誠実な解釈及び第 26 条の誠実な履行義務措置が安全保障上の重大な利益との関係において「妥当であることの最低限の要件」(“a minimum requirement of plausibility”)を満たすこと、すなわち、それら利益を保護する措置として信じがたい(implausible)ものではないことを課している¹⁸。

2.4 サウジアラビア—知的財産権保護事件

(a) TRIPS 協定第 73 条(b)(iii)の解釈

ロシア—貨物通過事件パネルの判断と同様。

(b) TRIPS 協定 73 条(b)柱書の解釈

ロシア—貨物通過事件パネルの分析に同意。

(c) TRIPS 協定 73 条(b)柱書の個別事例への適用

サウジアラビアは同国の安全保障上の重大な利益とは、すなわち「テロリズム及び過激思想の危険」からの自国の保護であると説明し、そのための措置が、同国民に対するカタール国民との交流を断つ呼びかけ措置(anti-sympathy measures)であると説明した。かかる説明は状況に照らして最低限の満足の要件を満たしている¹⁹。

¹² See Panel Report, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, para. 7.77.

¹³ See Panel Report, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, para. 7.77.

¹⁴ See Panel Report, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, para. 7.75.

¹⁵ See Panel Report, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, para. 7.130.

¹⁶ See Panel Report, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, para. 7.131.

¹⁷ See Panel Report, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, para. 7.133.

¹⁸ See Panel Report, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, para. 7.138 (“this obligation is crystallized in demanding that the measures at issue meet a minimum requirement of plausibility in relation to the proffered essential security interests, i.e. that they are not implausible as measures protective of these interests.”)

¹⁹ Panel Report, *Saudi Arabia – IPRs*, paras. 7.280-281.

他方、刑事訴追を行うために beIN との交信は何ら必要ない。また、多くの第三者の著作権者から beoutQ の著作権侵害について証拠が提出されているところから、刑事訴追を行わないことがカタール又はカタール国民のみに影響を与えるものではない。さらに、本手続に第三国参加したブラジルや EU から、刑事訴追を行わないことが同国・地域の著作権者の権利を侵害しており、安全保障上の重大な利益との関係は見いだせない。刑事訴追を行わないことと安全保障上の重大な利益とは何らの関係もないと判断する²⁰。

2.5 被申立国（措置発動国）の安全保障例外の立証責任

(a) (a)の秘密情報の開示免除規定は実質的に措置の(i)-(iii)非該当性の立証責任を申立国に転換している

ロシア－貨物通過事件パネル報告書は、(iii)該当性を判断するにあたり、パネルがこの(iii)該当性を判断する基礎とした証拠のうち、ロシアの第 21 条(a)を根拠に情報の提出を拒否したところ、ウクライナが提出した証拠を含めて「国際関係の緊急事態」にあることを認定した。Crivelli and Pinchis-Paulse が指摘するように、本パネルはロシアの立証責任を相当に緩和したものと思われる²¹。

今後の事例において、発動国が軍事上の秘密情報であるとして証拠を提出しなかった場合であっても、発動国の主張に(i)または(iii)もっともらしさがある限り、発動国には情報を提出する義務はないのであるから、パネルは安全保障例外の適用を否定することはできないのではないであろうか。

(b) 発動国の安全保障上の重大な利益該当性は発動国の裁量

Nagy が b 項(i)ないし(iii)に関する措置である限り、発動国の裁量に制限が課せられていないのではないかと指摘する²²ように、発動国から安全保障上の重大な利益の保護のために必要な措置であったとする妥当性のある説明がなされたときは、その裁量が適切に行使されたと判断せざるを得ないのではないかと。

この点は、サウジアラビア－知的財産権保護事件のパネル判断からも窺える。同パネルは、刑事訴追の懈怠はサウジアラビアの安全保障上の重大な利益には凡そ無関係であることを根拠とした、安全保障例外の該当性の主張が排斥される場合とは、このように関係性が認められない事例に限られるのではないかとと思われる。

3. WTO 協定・安全保障例外の経済安全保障への適用性

3.1 サプライチェーンの強靱化

わが国の経済安全保障法案では、サプライチェーンの強靱化の観点から今後「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」を特定して、輸出入制限の対象とするとしている。かかる制限を課す理由として「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」²³と説明している。

この説明では、核物質もしくは軍需関連物資との関連、又は軍事衝突の状況との関連のいずれも示されていない。WTO 協定上、安全保障例外の対象となる措置は、(i)ないし(iii)の

²⁰ Panel Report, Saudi Arabia – IPRs, paras. 7.289-7.293.

²¹ Crivelli and Pinchis-Paulsen, p.8.

²² Nagy pp.51-52.

²³ 前掲註(1) 7 頁。

分野に関するものに限定され、発動国は、その措置が当該分野に該当するものであること、また、安全保障上の重大な利益のために必要であることについて最低限の説明を行わなければならない。

また、かかる説明は措置の適用時になされているべきである。WTO 紛争が提起された後にそのような議論を持ち出した場合、パネルは **ex-post rationalization** であるとしてその主張を排斥する可能性がある。

3.2 基幹インフラ

基幹インフラ機能の安全性・信頼性の確保のために輸出入制限対象となる設備についても、単に安全保障の懸念と述べるだけでは十分ではない。規制対象とする設備について、たとえば GATS 第 14 条の 2(b)(i)の「軍事施設のため直接または間接に行われるサービスの提供に関する措置」であることを措置適用時に明示的に説明しておくべきである。