

経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度

「シームレス」な情報保全体制は実現できるか

シニア・アナリスト 玉置 浩平

TAMAOKI-K@marubeni.com

- 日本で経済安全保障に関する議論が本格化した当初から新たなセキュリティ・クリアランス制度の必要性が指摘されていた。「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律」は経済安全保障推進法に続く経済安全保障法制として明確に位置付けられている。同時に、本法は特定秘密保護法によって導入済みのセキュリティ・クリアランス制度の対象情報を拡大するものとして捉えることができる。
- 本法の保護対象となる情報の定義には、経済安全保障という新たな政策課題への対応と既存の情報保全制度の補完という本法の複合的な位置付けが反映されている。政府は「シームレス」な運用の必要性を強調するが、保護情報の範囲にギャップが存在することは否定しがたい。
- 本法の制度目的として強調されてきた国際共同研究などへの参画の円滑化といった「攻め」の活用は、関連する企業が限定的である可能性がある。もう1つの方向性として想定されるリスク情報の共有という「守り」の活用は、企業の負担増大につながるとともに、実務的な課題が少なくない。

5月10日、「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律」（以下、本法）が参議院本会議で可決・成立した。本法は、政府が保有する経済安全保障上の重要な情報を対象に、情報を漏らすおそれがないという信頼性を確認できた者のみにアクセスを認めるいわゆるセキュリティ・クリアランス制度を規定する。

本法は、一方では、近年整備が進められている経済安全保障法制の一環であり、もう一方では、安全保障分野で長年にわたり政策課題とされてきた情報保全法制の流れにも位置付けられる。本稿では、これらの政策体系の交わりの中で成立した新たな制度のあり方について、保護情報と制度目的という切り口から検討する。

1. 経済安全保障法制と情報保全法制

日本では2019年頃から経済安全保障に関する議論が本格化し、その当初から新たなセキュリティ・クリアランス制度の必要性が指摘されていた。例えば、2019年10月に経済産業省の産業構造審議会がまとめた報告は、日本が機微技術に関する国際共同研究開発に参画する上で、諸外国と同等の情報保全対策が必要だとし、セキュリティ・クリアランスを含む「産業保全」に関する今後の対応を検討すべきと指摘している¹。また、2020年7月に閣議決定された統合イノベーション戦略2020には「諸外国との連携が可能な形で重要な技術情報を取り扱う者への資格付与の在り方を検討」との記述が盛り込まれ²、同年12月に自民党が発表した経済安全保障に関する提言でも機微技術の取扱いに係るセキュリティ・クリアランスについて言及がなされた³。

¹ 経済産業省「産業構造審議会通商・貿易分科会安全保障貿易管理小委員会中間報告」（2019年10月8日）19頁 https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/anzaen_hosho/pdf/20191008001_01.pdf

² 「統合イノベーション戦略2020」（2020年7月17日閣議決定）140頁 https://www8.cao.go.jp/cstp/togo2020_honbun.pdf

³ 自由民主党政務調査会新国際秩序創造戦略本部「提言「経済安全保障戦略」の策定に向けて」（2020年12月16日）16頁 https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/201021_1.pdf

2022年5月に成立した「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」（以下、経済安全保障推進法）にはセキュリティ・クリアランスに関する規定は盛り込まれなかったが⁴、その附帯決議では「国際共同研究の円滑な推進も念頭に、我が国の技術的優位性を確保、維持するため、情報を取り扱う者の適性について、民間人も含め認証を行う制度の構築を検討した上で、法制上の措置を含めて、必要な措置を講ずること」とされた⁵。本法の目的規定に示された情勢認識は経済安全保障推進法を踏襲しており（第1条）、法案策定も経済安全保障推進法と同様の枠組みにおいて行われた。本法は経済安全保障推進法に続く経済安全保障法制として明確に位置付けられている。

一方、情報保全制度として、本法は2013年に成立した特定秘密保護法を補完するものである。特定秘密保護法は、安全保障に関する情報のうち、特に秘匿すべきものを特定秘密として指定し、適性評価によって情報を漏らすおそれがないと認められた者のみがその取扱いを行うことができると規定している。また、政府は「特段の必要」があれば特定秘密を事業者に提供することができ、その場合には当該事業者の従業員らは適性評価の対象となる。

本法の構造や規定は多くの点で特定秘密保護法を踏襲しており、特定秘密保護法における適性評価をクリアした者は、本法の下で改めて適性評価を受けなくても対象情報の取扱いを行うことができるなど、制度として一体的に運用することも意図されている（第12条第1項）。その意味で、本法は特定秘密保護法によって導入済みのセキュリティ・クリアランス制度の対象情報を拡大するものとして捉えることができる。

2. 特定秘密保護法との「シームレス」な運用は可能か

本法の保護対象となる情報の定義には、経済安全保障という新たな政策課題への対応と既存の情報保全制度の補完という本法の複合的な位置付けが反映されている。

特定秘密保護法の保護の対象である特定秘密は、①同法別表に掲げる事項に関する情報であって（別表該当性）、②公になっていないもののうち（非公知性）、③その漏洩が日本の安全保障に「著しい支障」を与えるおそれがあるため、特に秘匿する必要がある（特段の秘匿の必要性）という3要件を満たす必要がある⁶。これに対し、本法の保護対象となる重要経済安保情報は、①「重要経済基盤保護情報」であって（重要経済基盤保護情報該当性）、②公になっていないもののうち（非公知性）、③その漏えいが日本の安全保障に「支障」を与えるおそれがあるため、特に秘匿する必要がある（特段の秘匿の必要性）という3要件を満たす情報が該当する。したがって、条文上、特定秘密と重要経済安保情報の定義には、情報類型と秘匿度の2つの点で違いがある（【図表1】）。

情報類型として特定秘密保護法別表に掲げられているのは、防衛に関する事項、外交に関する事項、特定有害活動の防止に関する事項、テロリズムの防止に関する事項の4類型23項目である。一方、

⁴ 当時、政府与党内では、セキュリティ・クリアランス制度を含めた包括的な法整備も検討されたが、政治日程などを考慮して導入が先送りされたとも報じられた。「経済安保法案、特許の公開制限を先行 適格性評価は後に」日本経済新聞（2021年12月4日）

<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA027130S1A201C2000000/>

⁵ 衆議院「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に対する附帯決議」

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/naikakuC3BFA6BC104C36E34925881D0026D8B0.htm

⁶ 内閣官房特定秘密保護法施行準備室「特定秘密の保護に関する法律【逐条解説】」（2014年12月9日）14頁

https://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/pdf/bessi_kaisetsu.pdf

【図表 1】 特定秘密と重要経済安保情報の定義

特定秘密	当該行政機関の所掌事務に係る別表に掲げる事項（※）に関する情報であって、公になっていないもののうち、その漏えいが我が国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるもの（特別防衛秘密に該当するものを除く）
重要経済安保情報	当該行政機関の所掌事務に係る重要経済基盤保護情報であって、公になっていないもののうち、その漏えいが我が国の安全保障に支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるもの（特別防衛秘密・特定秘密に該当するものを除く）

※防衛に関する事項、外交に関する事項、特定有害活動の防止に関する事項、テロリズムの防止に関する事項

出所：丸紅経済研究所作成

「重要経済基盤保護情報」は、重要経済基盤、すなわち重要なインフラや重要な物資のサプライチェーンに関する情報であって⁷、本法第 2 条第 4 項各号に掲げる事項⁸に関するものとされる。重要経済基盤の定義は経済安全保障推進法と関連付けられているわけではないが、同法における「特定社会基盤事業」（基幹インフラ）や「特定重要物資」の定義を意識しているように見える。

一方、秘匿度については、特定秘密が「著しい支障」相当、すなわち諸外国におけるトップ・シークレット級またはシークレット級の情報に該当するのに対し、経済安保重要情報はコンフィデンシャル級の情報に該当するとされている⁹。重要経済基盤保護情報は特定秘密にも該当し得るため¹⁰、重要経済安保情報の定義からは特定秘密に該当するものが除かれている。それぞれの漏えいに対する法定刑の差も秘匿度を反映したものとと言えるだろう。

このように、本法は、経済安全保障推進法を意識した重要経済安保情報という新たな概念を導入しつつ、それが情報類型としては特定秘密と重なることを前提として、両者を秘匿度によって区別している。政府は 2 つの制度の「シームレス」な運用の必要性を強調するが¹¹、保護情報の範囲にギャップが存在することは否定しがたい。

例えば、【図表 2】の A のように、重要経済基盤保護情報に該当するトップ・シークレット級またはシークレット級の情報で、特定秘密の情報類型に該当しない情報はどのように扱われるのだろうか。政府は、そうした情報が「理論的に」存在し得るが、現時点では存在しない、また今後直ちに生じる

⁷ 第 213 回国会衆議院内閣委員会（2024 年 3 月 22 日）における品川政府参考人答弁

⁸ ①外部から行われる行為から重要経済基盤を保護するための措置またはこれに関する計画もしくは研究、②重要経済基盤の脆弱性、重要経済基盤に関する革新的な技術その他の重要経済基盤に関する重要な情報であって安全保障に関するもの、③①の措置に関し収集した外国の政府または国際機関からの情報、④②・③に掲げる情報の収集整理またはその能力

⁹ 第 213 回国会参議院予算委員会（2024 年 3 月 13 日）における高市国務大臣答弁

¹⁰ 第 213 回国会衆議院内閣委員会経済産業委員会連合審査会（2024 年 4 月 2 日）における高市国務大臣答弁

¹¹ 首相官邸「経済安全保障推進会議」（2024 年 1 月 30 日）

https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202401/30keizaiampo.html

ことも想定されないとの立場をとっている¹²。

一方、Bのように、特定秘密の情報類型には該当するものの、重要経済基盤保護情報に該当せず、かつコンフィデンシャル級の情報は、どちらの法律でも保護されないことになる。こうした情報の漏えいについては、従来どおり国家公務員法の守秘義務違反などで対応することになるが、その場合の法定刑は懲役1年以下または50万円以下の罰金とされており、本法の罰則との関係で不均衡な感は否めない。国会審議でもこの点は問われており、政府からは、国家公務員法の規定で十分かという点について今後検討する余地があるとの答弁がなされている¹³。

さらに言えば、トップ・シークレット級、シークレット級またはコンフィデンシャル級の情報で、特定秘密と重要経済安保情報の情報類型のいずれにも該当しない情報が存在する可能性は否定できない。両者の定義上、秘匿度のみならず、情報類型の要件で相当の絞り込みが行われており、それが安全保障上重要な情報を網羅しているのかという疑問は浮かぶ。

もっとも、実際にはこうした事例が発生しないよう、運用の中で保護すべき情報をうまく読み込む努力がなされるのだろう。特定秘密保護法の別表は限定列挙であり、類型・項目を追加するためには法改正が必要だが、政府は、閣議決定で修正できる同法の運用基準について、新制度との「シームレス」な運用を目指し、「経済安全保障に関する個々の重要情報について、特定秘密に該当するかどうかを各行政機関が的確に判断できるよう（略）法の別表に定める範囲内で、より明確にすべき箇所や補足すべき箇所がないかを検討する」¹⁴としている。特定秘密の中に経済安全保障に関する情報が含まれることを明確にし、Aに該当する情報が存在する余地を極小化する趣旨だろう。Bにしても、重要経済基盤保護情報を広く捉えることで読み込むことができよう。CやDについては実務上無視できるという整理なのかもしれない。

【図表 2】 特定秘密と重要経済安保情報の関係

重要経済基盤保護情報			
「著しい支障」相当 トップ・シークレット級 シークレット級	特定秘密	A	C
「支障」相当 コンフィデンシャル級	B	重要経済安保情報	D

出所：政府資料などを参考に丸紅経済研究所作成

¹² 第213回国会衆議院内閣委員会（2024年3月27日）における高市国務大臣答弁

¹³ 同上

¹⁴ 同上

それでも、保護情報の定義に分かりにくさが残るのは事実である。本法の検討に係る有識者会議の提言では、経済安全保障上重要な情報の管理について、「特定秘密制度によるにせよ、別の制度になるにせよ、シームレスに」行われるようにすべきとされており、必ずしも新法の整備が求められていたわけではなかった¹⁵。同提言が指摘するように「諸外国ではCI（注：Classified Information）は一つの制度で管理されている」¹⁶ことを踏まえれば、経済安全保障に関する情報を含む包括的な情報類型を定義した上で、トップ・シークレット級、シークレット級およびコンフィデンシャル級の全てを対象とする新たな情報保全制度を確立するのが正攻法なのだろう。

しかし、特定秘密保護法は野党や一部世論の激しい反発の中で検討され、極めて抑制的な形で制定され、また運用されているという現実がある。同法の改正には、政治的にも法技術的にも大きな困難を伴うことが予想される。こうした中で、新たな政策上の要請を踏まえ、速やかに制度整備を進めるという観点から、経済安全保障法制における新制度として本法を位置付けつつ、可能な限り特定秘密保護法と整合的に運用するという方針が採用されたのかもしれない。

3. 企業ニーズはどこにあるのか：「攻め」と「守り」の活用とその限界

経済安全保障法制と情報保全法制という2つの政策体系の間で生じる矛盾は、本法の制度目的を巡る議論でも表出している。

経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度の必要性の根拠とされてきたのは、他国との国際共同研究などに対応していくためには、企業や民間人を含めた適切な情報保全体制の確立が求められるというものであった。実際に本法の検討に係る有識者会議では、「企業のニーズ」として、セキュリティ・クリアランス制度があれば海外企業との連携や外国政府調達への参加が円滑化されたのではないかとのが紹介されている¹⁷。同様の指摘は経済団体からもなされており¹⁸、日本企業の中にそうした期待が存在するのは事実だ。

しかし、こうした議論については一定の留保が必要だろう。第一に、本法を含む日本のセキュリティ・クリアランス制度は、あくまで日本政府が保有する情報に対するアクセスを認めるものであり、外国政府に対しては直接的な意味を持たない。外国政府が保有する情報は、まず政府間のチャンネルでやり取りされ、日本政府が保有する情報として企業に提供されることになる。また、政府が関与しないプロジェクトに関する情報はそもそも制度の対象とはならない。

第二に、セキュリティ・クリアランスを取得する機会は誰にでも開かれているわけではない。本法の適性評価の対象となるのは、適合事業者において重要経済安保情報の取扱いの業務を行うことが見込まれる者に限られる。したがって、政府から重要経済安保情報の提供を受ける機会がない企業の関係者や、重要経済安保情報の取扱いを行わない部署の従業員がセキュリティ・クリアランスを取得することはできない。

第三に、本法の下でセキュリティ・クリアランスを保有していたとしても、それを「信頼できる証」

¹⁵ 経済安全保障分野におけるセキュリティ・クリアランス制度等に関する有識者会議「最終とりまとめ」（2024年1月19日）5頁 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keizai_anzen_hosyo_sc/pdf/torimatome.pdf

¹⁶ 同上6頁

¹⁷ 同上3頁

¹⁸ 日本経済団体連合会「経済安全保障法制に関する意見－有識者会議提言を踏まえて－」（2022年2月9日）
https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/015_honbun.html

¹⁹として活用できるとは限らない。政府は適性評価を受けた者がその結果を自ら対外的に示すことは禁止しないが、企業が営業目的などで第三者に示すことはできないとしている²⁰。セキュリティ・クリアランスの保有者が外国の情報活動の対象になり得ることを考えれば当然だろう。自社が適合事業者であることを対外的に言及できるかという点についても同様の問題がある。

実態としても、セキュリティ・クリアランスが存在しなかったことにより参画できなかった案件や会議があったとする企業はごく一部だ²¹。もちろん、制度が存在しないことで潜在的なニーズが過小評価されている可能性は否定できないし、産業政策の活発化や経済安全保障意識の高まりによって今後そうした場面が増えていくと考えることもできよう。それでも、セキュリティ・クリアランスによって個社の国際的な事業活動が円滑化されるケースはかなり限定されるのではない。

本法の活用策として想定されるもう1つの方向性は、経済安全保障に関するリスク面での情報提供だ。経済産業省が5月にまとめた政策文書には、「政府から経済・技術インテリジェンスで作成した情報やリスク・脅威分析結果を、必要に応じてセキュリティ・クリアランス制度を活用しつつ、企業に共有」するとの記述がある²²。国際共同研究などの円滑化が「攻め」の活用だとすれば、リスク情報の共有は「守り」の活用だと言える。

企業の立場から見ると、「攻め」と「守り」は大きく性格が異なる。国際共同研究や政府調達への参画は事業機会であり、企業は自社のビジネスモデルを踏まえつつ、参画によって見込まれるリターンと情報提供に伴うコストを勘案し、情報提供を受けるかどうかを決定することになる。また、提供情報として主に想定されるのは技術情報であり、それを取り扱うのは現場の実務担当者が中心だろう。

一方、自社の事業に関するリスク情報については、それがもたらすインパクトが見通せない中で、企業が政府からの情報提供を受け入れないという判断を下すことができるだろうか。サプライチェーンやサイバーセキュリティ上の脆弱性などに関する情報が含まれるのであれば、情報提供の対象となり得る企業も「攻め」の場合よりも大幅に広がり、その中には情報管理体制が未熟な企業も含まれるかもしれない。また、技術情報のみならず、高度な経営判断に絡む情報が提供されるのであれば、取扱い業務を行う関係者の範囲も拡大せざるを得ない。

「守り」の情報を重要経済安保重要情報として企業に提供するのが現実的かという論点もあろう。リスク情報が具体的な案件に紐づかないとすれば、政府も企業もいつどのように情報提供が行われるかを予見することは困難だ。そのため、いざ政府が企業に情報を提供しようとしても、企業側の受け入れ体制が整っていないという事態が想定される。それを防ぐためには、予め政府と主要企業が包括的な秘密保持契約を締結し、企業側でも情報の取扱いを行う者を広めに指定しておく必要があるが、こうした運用がどの程度想定されているかは現時点では明らかではない。

政府側でも、煩雑な手続きを経ることは避け、重要経済安保情報に該当しない状態で企業に情報を提供することを選好する可能性があるのではないかと。外国からコンフィデンシャル級の情報として提供されたものについては、政府内で同等の保護を与えるために本法を適用する必要はあるが、企業への提供の際は情報を加工して秘匿度を落とすこともあり得る。

以上のように、本法の制度目的として強調されてきた国際共同研究などへの参画の円滑化といった

¹⁹ 前掲注(15)3頁

²⁰ 第213回国会衆議院内閣委員会(2024年4月3日)における品川政府参考人答弁

²¹ 地経学研究所「2022 経済安全保障 100 社アンケート」(2023年5月24日)17頁

https://apinitiative.org/GaIeyudaTuFo/wp-content/uploads/2023/05/economic-security-survey_web.pdf

²² 経済産業省「経済安全保障に関する産業・技術基盤強化アクションプラン改訂版」(2024年5月15日)38頁

https://www.meti.go.jp/policy/economy/economic_security/240515actionplanr.pdf

「攻め」の活用は、関連する企業が限定的である可能性がある。一方、もう1つの方向性として想定されるリスク情報の共有という「守り」の活用は、企業の負担増大につながるとともに、実務的な課題が少なくない。本法がどのような企業ニーズに応えるものなのかについては、本法の運用を検討する中でさらに精査する必要があるだろう。

さらに言えば、そもそも国家の情報保全制度としてのセキュリティ・クリアランスの意義を、経済安全保障に絡む具体的な企業ニーズと関連付けて説明することに無理があるのかもしれない。諸外国と比較した場合、日本の情報保全制度にはコンフィデンシャル級の情報に対応するセキュリティ・クリアランス制度が存在しないという「穴」があり、それは経済安全保障上の要請とは関係なく手当てされるべきものだったとも言える。もちろん、新たな制度の確立によって日本の情報保全体制に対する外国の信頼が高まり、ひいては経済安全保障に資する国際的な協力も強化されるという効果はあるだろうが、そこから企業が得る利益の多くは間接的なものである。

しかし、本法は経済安全保障上の要請を踏まえた民間企業との情報共有の促進というロジックの下で整備が進められてきた。それは、特定秘密保護法のセキュリティ・クリアランス制度を実質的に拡大する規制的な制度として捉えられかねない本法を、むしろ企業活動を後押しするものとして位置付けることに寄与した。結果として、経済安全保障という政策枠組みは、日本の情報保全制度が抱えていた立法上の課題を、やや不完全な形ではあるが解決する機会を提供したと言えよう。

4. おわりに

あえて単純化すれば、本法の成立に至る過程には、安全保障上の必要性和政治的なセンシティブティを天秤にかけつつ、法制度の中で措置のスコープや政府の裁量を限定することで合意を取り付け、漸進的に政策目的を達成するという日本の安全保障政策のパターンが垣間見れる。しかし、それによって特定秘密保護法と本法との間には「シームレス」とは言い難いギャップが生じ、本法の制度目的を巡る議論にも混乱が生じている感は否めない。

安全保障政策に対する国民の理解は近年急速に深まっているように思われる。本法も大きな政治的混乱なく成立した。本法の安定的な運用が定着すれば、より包括的な情報保全制度への転換が一定の支持を集める展開も見えてくるかもしれない。そのためにも、政府には本法がもたらすコストとベネフィットについて、より明確かつ率直な説明を行っていくことが求められるのではないかと。

丸紅経済研究所

〒100-8088 東京都千代田区大手町一丁目4番2号
<https://www.marubeni.com/jp/research/>

(免責事項)

- 本資料に示された見解は執筆者個人のものであり、当社を代表するものではありません。
- 本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、当社はその正当性、相当性、完全性を保証するものではありません。
- 資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当社は何らの責任を負うものではありません。
- 本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。
- 本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど（以下「情報」といいます）は、当社の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用及び引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。