

# 安全保障輸出管理とは？

## —外国人留学生受入れに係る問題点—

静岡大学安全保障輸出等管理室学術研究員 河合 孝尚

KAWAI Takahisa

キーワード： 留学生受入れ、安全保障輸出管理

### 1. はじめに

現在、日本の大学の国際化を推進するために、文部科学省による留学生30万人計画[1]や、法務省入国管理局による高度人材に対するポイント制[2]等の政策が行われ、多くの外国人留学生の獲得を目指している。そのような中で、今後増えていくと予想される外国人留学生や外国人研究者に対し、日本の大学や研究機関で行われている最先端の研究技術を安全保障上どう適確に管理していくべきかは早急に対応すべき重要な課題である。

今回の特集は「留学生の獲得戦略」ということで、一見、安全保障輸出管理業務は獲得戦略のブレーキ要素だと感じられる大学関係者が多いのかもしれないが決してそうではない。例えば北朝鮮やイラン等の大量破壊兵器の開発等の懸念がある国から外国人留学生を受入れ、学問の教授という理由で、何の管理もせずに核融合や化学兵器開発等に応用できるような機微な研究技術を教えることは本当に正しいのだろうか。また、世界でもトップレベルを誇る我が国の研究技術が海外に流出・拡散することで、テロリスト等により生物・化学兵器等の大量破壊兵器の開発等に悪用される可能性もある。つまり、今日本の大学には外国人留学生を増やすことで大学の国際化を推進しつつ、それを適確に管理する体制構築が求められているのである。

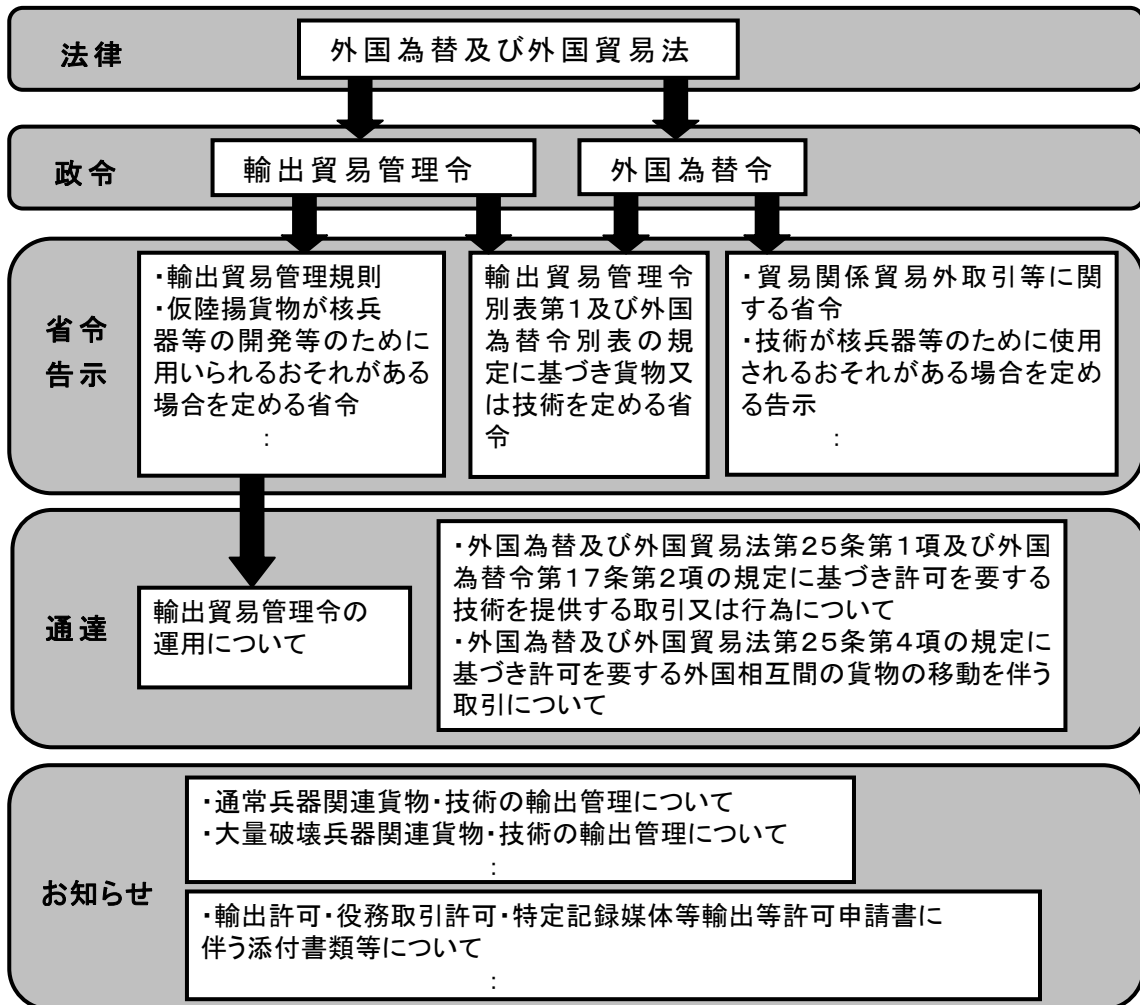
今回、本稿を読んだ大学関係者及び研究者に、学問の探求だけでなく‘地球の平和’と‘安全の維持’のために個人で何をすべきなのか、また、大学・研究機関に所属する組織人として国際平和に協力できることは何なのかを改めて考えてもらうための一助となれば幸いである。

### 2. 輸出管理とは？

我が国の安全保障貿易に関する制度は「外国為替及び外国貿易法」(以下、「外為法」と記載)によって規定されている。その法体系を図1に示す。

本稿では外為法による安全保障輸出管理において、留学生の受入れ時(入口管理)、又は在学時(中間管理)に関係してくる用語について説明する。

図1. 外為法の体系



※外為法には20を超える省令・告示、50を超える輸出注意事項やお知らせ等の通知文書がある。

## 2. 1. 「リスト規制」と「キャッチオール規制」

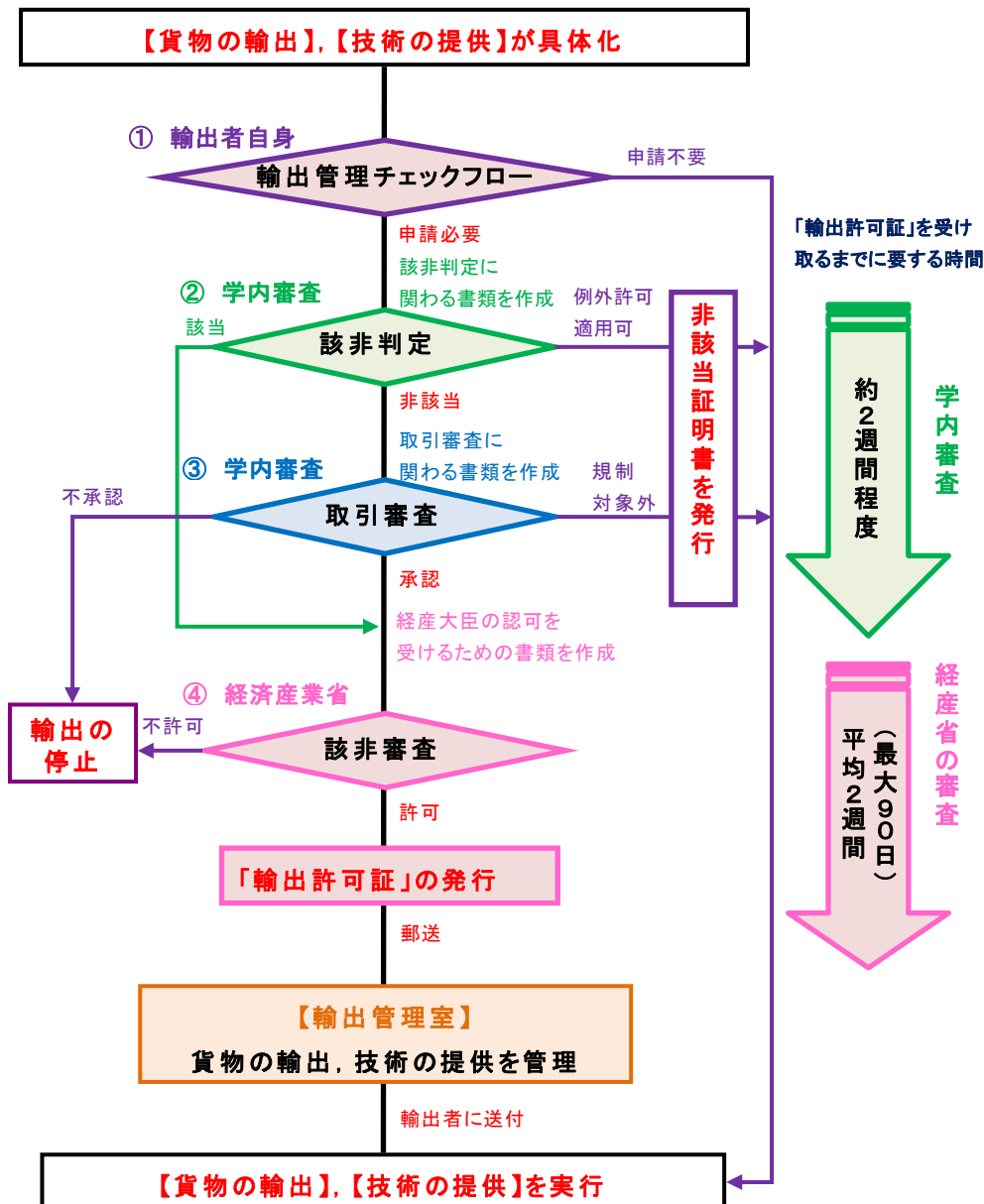
「リスト規制」とは、輸出貿易管理令別表第一の1～15の項及び外国為替令別表の1～15の項までに記載されている貨物・技術について規制することをいう。このリストには武器や大量破壊兵器の開発等に用いられる可能性の高い高性能な貨物及び技術が規制されており、用途・需要者に関係なく、全世界向けへの輸出が規制対象となっている。例えば、貨物の輸出で言えば大型の真空ポンプの輸出や、人体に有害な化学物質の輸出等があり、技術の提供では、来日して間もない外国人留学生へのスーパーコンピュータのマニュアルの提供や、まだどこにも発表されていない兵器にも転用可能な研究に関する技術指導等が規制対象となる。規制されている貨物や技術の仕様については、各項番ごとに設定されているので、経済産業省の安全保障貿易管理ホームページにある貨物・技術のマトリクス表[3]を参照していただきたい。なお、各規制品目や仕様に関しては、①WA（ワッセナー・アレンジメント）、②NSG（原子力供給国連合）、③AG（オーストラリア・グループ）、④MTCR（ミサイル関連貨物・技術輸出規制）の4つの国際レジーム[注1]によって決められている。

次に「キャッチオール規制」とは、輸出貿易管理令第一の16の項及び外国為替令別表の16の項に基づき、リスト規制で挙げられているもの以外と食料品や木材などを除くすべてのものを規制することをいう。キャッチオール規制はリスト規制とは違い、その貨物・技

術そのものが規制対象とはなるのではなく、貨物および技術の用途・需要者について問題がないかを審査するものである。なお、キャッチオール規制では「ホワイト国」と呼ばれる経済産業省が指定する27カ国[注2]を除く地域への輸出が規制対象とされている。

輸出管理業務では、まずリスト規制に該当する物品・技術なのかを判定し（該非判定）、非該当であれば次にキャッチオール規制の確認（取引審査）として、この貨物・技術の用途・需要者に問題がないかを審査する。この2つの規制に該当するか否かによって経済産業省への輸出手続き（該非審査）が必要なのかを判断する。静岡大学で行っている安全保障輸出管理の判定及び審査の流れを図2に示す。ここで注意してほしいことは、決して輸出する行為が禁止されているのではなく、学内又は経済産業省への輸出手続きが必要なかどうかを審査することであって、当然のことながら経済産業省の許可がおりれば、たとえ規制されている貨物・技術であっても輸出することは可能である。このように、機微な貨物・技術については政府に届け出ることで適正な輸出が行われることを理解することが重要である。

図2. 安全保障輸出管理フローチャート



## 2. 2. 「居住者」「非居住者」の区分基準

技術提供の審査では、提供する相手について国籍で判断するのではなく、「居住者」「非居住者」という区分によって提供してよいか否かを判断する。「居住者」「非居住者」の区分基準については、「外国為替法令の解釈及び運用について」の通知に定められている。居住性の区分基準について **図3** に示す。

**図3. 居住者と非居住者**



今、大学の輸出管理における留学生管理で最も問題視されていることが、この「居住者」と「非居住者」という区分基準である。大学と雇用契約のない外国人留学生は、来日して6カ月未満は「非居住者」扱いとなり、規制されている技術を「非居住者」に提供するには経済産業省の許可を取らなければならないことがある。そして来日して6カ月を越えると「居住者」扱いに変わり日本人と同等に扱われ、たとえ規制技術であっても提供することには法律上は問題ないとされている。しかし一般常識的に考えて、6カ月を1日でも過ぎると「居住者」扱いとなり機微な技術であっても提供する（教える）ことに問題がないというのは明らかに不自然であるし、個々の留学生について6カ月を過ぎたかどうかを大学担当者が時限管理することは負担が大きすぎるし実運用上無理がある。それに「非居住者」扱いの外国人留学生に対して特別な講

義カリキュラムを設定したり、研究室等で得られる研究情報に制限を設けたりすることは、外国人留学生の研究活動に多大な負担を与えることになりかねない。このようなことから外国人留学生に対する「居住者」「非居住者」の区分基準は、大学における輸出管理業務を複雑にしている大きな要因の1つとなっている。

### 2. 3. 外国ユーザーリスト

「外国ユーザーリスト」とは、経済産業省が大量破壊兵器の開発等への関与が懸念される企業・組織を毎年更新して掲載し公表しているリスト[4]のことであり、経済産業省告示第188号（文章等告示第二号）で定められている。この外国ユーザーリストはキャッチオール規制での提供相手（需要者）について審査する際の参考資料として用いられる。2013年3月現在、450の企業・組織が掲載されており、その中には大学や研究機関も掲載されている。外国ユーザーリストに掲載されているか否かをチェックするだけなので、いま多くの大学の留学生管理担当者は、この外国ユーザーリストを参照して外国人の受入れに問題がないかを判断しているのではないかと推測される。ここで注意してほしいことは、外国ユーザーリストに掲載されている組織であっても、輸出する貨物・技術の用途がリスト中に記載されている「懸念区分」と関連がなければ、需要者については問題がないと判断できることである。例えば、外国ユーザーリストに掲載されている組織の懸念区分が「ミサイル」と記載されており、こちらから提供する技術内容が農業用の化学物質に関する研究だった場合、懸念区分は一致しないので“需要者要件”には問題なしと判断できる（但し、キャッチオール規制は同時に“用途”についても確認しなければならないので慎重に判断しなければならない）。外国人留学生が過去に外国ユーザーリストに掲載されている組織に所属していたことがあったとしても、今後その組織に戻ることはない、又は懸念区分に関係する研究活動等を過去に行っていない等の情報が確認できれば特に問題視する必要はない。しかし大学組織としてのリスクを考えた場合、外国ユーザーリスト掲載組織出身者を受入れることは、法律違反ではないとしても、それなりのリスク（道義的責任や社会的責任）を負うこととなるので、大学・研究機関によって対応や考え方は様々であるのが現状である。

### 3. 静岡大学での取り組み

大学において「教育・研究活動を行う上では、貨物の輸出及び非居住者に対する技術の提供等につき規制している外為法の趣旨を十分に踏まえる必要がある」[5]ことから、特に教育・研究活動の国際化の背景として、近年一層の配慮が求められている。

静岡大学は「自由啓発・未来創成」の理念のもと、知の創成・継承・活用を推進し、人類の平和・幸福と地球の未来のため地域社会と連携し、ともに発展していくことを目指している。2011年4月には「安全保障輸出等管理室」を学内に設置し、「貨物の輸出」「技術の提供」「留学生の受入れ」等について統括的に管理を行っている。

静岡大学においても、原子力・化学・生物・先端材料・エレクトロニクス・情報通信など多くの機微技術・情報や、高スペックの機器等が存在する。そして海外の大学との学術交流の高まりに伴い、研究者同士の国際的な情報交換や研究にかかる資料の提供、留学生に対する技術指導等により、大量破壊兵器の開発等につながる可能性のある「貨物の輸出」もしくは「技術の提供」とみなされる行為が、大学から流出・拡

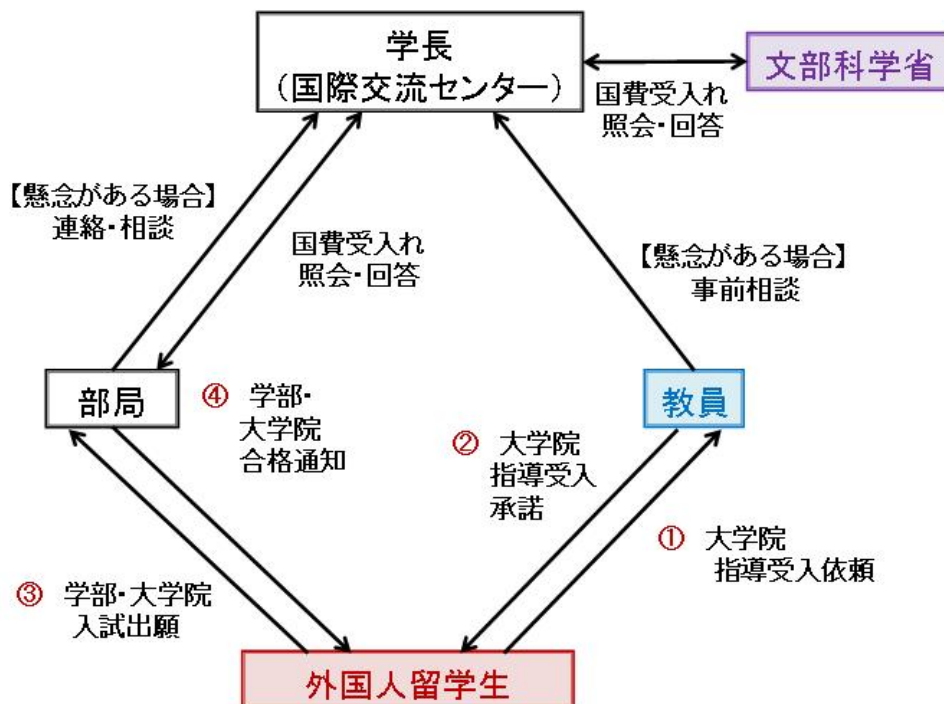
散する可能性が高まってきている。ここでは静岡大学安全保障輸出等管理室で行っている輸出管理業務の留学生の受入れに関する管理体制と注意事項について紹介する。

### 3. 1. 静岡大学での留学生の受入れ体制の紹介

静岡大学における外国人留学生の受入れ体制を図4に示す[6]。静岡大学では最初に輸出・提供を行う教員（輸出者）自身が確認・判断する方法をとっている。その時に教員自身が確認する事項は以下の2項目である。

- (1) 外国人留学生の所属組織等が「外国ユーザーリスト」に掲載されているか
- (2) 輸出管理チェックフローを利用した輸出手続きの要否（図5を参照）

図4. 静岡大学における「外国人留学生の受入れ」について



#### 【教員が行う確認事項】

- ★「外国ユーザーリスト」に掲載されているか
- ★「人」に関する輸出管理チェックフローを利用した輸出管理手続きの要否

#### 【外国人留学生についての注意事項】

- ★非居住者扱いになる外国人留学生(来日して6ヶ月未満)に対する研究情報の提供
- ★規制技術関連の研究に携わる際の審査
- ★外国人留学生等が、在学及び卒業(休学中の一時帰国も含む)後、技術を再提供することがあらかじめ分かっている場合
- ★受け入れている外国人留学生等が、外国ユーザーリストの改訂などによって当該リストに掲載された組織の出身者となった場合



(3) について、公開されていない論文(研究情報)、自主開発・改良したプログラム(ソースコードを含む)、セミナーや研究紹介等による技術指導、実験装置の貸与、技能訓練等の場面で研究情報が提供される可能性が高いので注意が必要である。また、提供者たる教員や研究者自身が外国人留学生に具体的に説明した上で、許可の取得が必要かどうかを判断することが重要である。

(4) について、取り扱う輸出分類及び外国人留学生の市民権・国籍によっては、規制技術資料又はソフトウェアのアクセス等を制限しなければならない場合がある。ここで注意すべきことに「ボーダー規制」というものがある[注3]。ボーダー規制では提供する相手が海外に滞在する日本人であっても、安全保障上懸念のある技術を提供する場合は許可の取得が必要となる。このような場合には、外国ユーザーリストの確認、規制リストの確認、提供技術に関する記録をしっかりとっておくことが重要である。

(5) について、一度「居住者」扱いとなった外国人留学生が、帰国(休学中の一時帰国も含む)後、USBメモリに保存された技術資料やサンプル品の持ち出し、自作の研究資機材の携行、技能訓練等による技術提供等の方法により、外国において技術が再提供される場合がある。この場合、再提供されることが事前にわかっているならば、提供者たる教員や研究者又は外国人留学生自身が許可を取得しなければならないことを認識し手続きをしておくことが大切である。また輸出管理担当者は、外国人留学生が帰国後に軍事関連部門や軍需産業に就職する可能性がある場合、受入れ予定部門の保有する技術との関係を慎重に検討しなければならない。

(6) について、外国ユーザーリストは、その時の国際情勢の変化等により、少なくとも年1回は改訂される。その際、大量破壊兵器等の開発等を行っている疑いがある懸念国出身の留学生や、改訂等によって当該リストに掲載された組織の出身者となってしまった場合等注意が必要となる。その対応策としては、随時最新情報を取得しておくこと、関係する技術を取り扱う部署や学科に配属・配置しない工夫をすること、在学情報を的確に把握しておくことが有効である。外国人留学生の出身組織が新たに当該リストに掲載されただけでは法令違反にはならないが、その後の技術提供については慎重に検討し、法令に基づき、必要であれば許可を取得してから提供を行うようにしなければならない。

#### 4. 輸出管理での留学生の受入れに係る問題点

大学の輸出管理担当者や留学生管理担当者から、外国人留学生の入口管理から出口管理までについて様々な問題点が指摘されているが、ここでは外国人留学生に関する輸出管理上の課題である「国費留学生の受入れ」、「外国ユーザーリスト出身者の取扱い」、「非居住者」扱いの外国人留学生への教育」について説明する。

##### 4. 1. 国費留学生の受入れ

日本では政府が入国管理を行い、大学が入口管理として一定の判断を行う形態をとっている。しかし外為法は「貨物の輸出」、「技術の提供」を規制するものであって、「人」の受入れ自体は規制していない。つまり北朝鮮人であってもイラン人であっても大学への受入れについては外為法上問題ないのである。つまり、外為法では、この受入れた相手への貨物の輸出・技術の提供を規制しているのである。にもかかわらず



政府機関が入口管理に外為法が関係するように示唆することで大学担当者の困惑を生じさせている[7]。例えば、文部科学省の国費外国人留学生の申請に当たっての留意事項で、外為法に関する文書や資料が参照されているにもかかわらず、外務省から該非判定書等の提出を求められることがある。“大量破壊兵器等の拡散防止”を目的として要請しているものかと思われるが、これについては特に法的根拠はない。多くの場合では大学が留学生の受入れを文部科学省に回答した後に外務省から提出を求められるのだが、大学においては留学生の履修や研究内容等については受入れ後に本人の希望や教員の指導により確定することが多く、受入れ前に該非判定書を提出することは極めて困難である。

#### 4. 2. 外国ユーザーリスト出身者の取り扱い

「3. 2 (4). 受入れている外国人留学生等が、外国ユーザーリストの改訂等によって当該リストに掲載された組織の出身者となった場合」でも説明したが、外国ユーザーリストに掲載されている組織からの出身者を受入れる場合は、需要者に関する情報や受入れ内容等に特に問題がないとしても、道義的責任や社会的責任を問われる可能性が高い。実際に、東北大学でのイラン人留学生への使用済み核燃料の廃液処理に関する研究指導[8]や、東京工業大学でのイラン人留学生の入学拒否[9]の案件は多くのマスコミに取り上げられた。この2つの件については特に外為法に違反したわけではなく、社会的責任の観点から問題視されてしまったのである。

大学では、法の下での平等を保障する憲法と教育の機会均等を定める教育基本法によって、誰でも学問を教授できるとされている。しかし近年の世界情勢から大量破壊兵器等の拡散防止や大学組織にかかるリスク等を考慮すると、懸念国からの外国人留学生の受入れを断らざるを得ない場合も十分ありえるのである。この相反した考え方のバランスをどう取ればいいのか、また、マスコミ等による社会的責任の追及、裁判所の法的な判断等により大学の輸出管理業務を萎縮させてしまう可能性もある。安全保障輸出管理のために大学の輸出管理担当者及び留学生担当者が、外国人留学生の人権に関わる情報をどこまで把握するべきなのかは今後重要な課題になってくると考えられる。

#### 4. 3. 「非居住者」扱いの外国人留学生への教育

「2. 2. 「居住者」「非居住者」の区分基準」でも触れたが、来日後6カ月未満の外国人留学生（「非居住者」扱い）に規制該当技術等を提供する場合、経済産業省へ輸出許可の申請を行う必要がある。しかし、大学においては半年若しくは1年間の講義のカリキュラム内容は事前に決められており、「非居住者」扱いの外国人留学生にだけ特別な講義を行うことは教員へ多大な負担を与えることになる。また、研究室等への配属についても、規制該当技術を避けて研究指導することは学生の研究活動に支障をきたす可能性もある。一部の大学では来日後6カ月間は日本語教育や日本の文化を学ばせているところもあるが、在学期間が限られている外国人留学生にとっては、この6カ月という時間は非常に貴重なものである。その貴重な時間を研究活動に当てられないことや、与えられる研究情報に制限が設けられることは外国人留学生にとっては不利益でしかない。そういったことから外国人留学生に対しては、我が国の輸出管理の目的や考え方を正しく理解してもらい協力してもらうことが必要不可欠である。

## 5. おわりに

近年の世界情勢は益々不安定になり、テロ活動も年間 10,000~14,000 件程度起っている。そういった状況下で日本の大学が外国人留学生の受入れを増やすことは、それだけ技術流出の可能性が高くなるということを忘れてはならない。外国人留学生が卒業後帰国し、その後、日本で学んだ技術を使って何をしているのかまで大学側で把握することはほぼ不可能である。

確かに日本の大学の国際競争力は低下しており、早急に対応することも必要である。しかし一方で、我が国の大学で行われている最先端の研究技術を守っていくことも大学にとっての重要な責務である。この両方のバランスをうまく取りつつ、日本の大学の国際競争力を上げることこそが真に求められていることではないのか。日本製の車が高価格にもかかわらず海外から高い支持を得ているのは、単に性能が良いということだけでなく、安全性・信頼性が高いからこそ世界の人達に選ばれているのである。同じように、日本の大学においても外国人留学生から見て世界のトップレベルの研究技術が学べるだけでなく、国際平和に資するための管理体制も構築されていれば、外国人留学生も安心して研究活動を行うことができ、自ずと日本の大学に対する評価も上がるのではないのか。

安全保障輸出管理は、国内の問題だけではなく国際的な安全保障に関する重要な業務である。本稿を読んだ大学関係者の方々には、このことを再認識していただき、大学において適確な輸出管理業務が運用されることで、日本の大学が社会貢献だけでなく、世界平和にも貢献していく事を切に願うばかりである。

【注1】①WA（ワッセナー・アレンジメント）は、通常兵器および関連汎用品・技術の拡散防止という新たな課題に対応するべく 1996 年に発足された。現在、日本を含め 41 カ国が参加しており、通常兵器及び関連汎用品・技術に関して WA で合意された輸出管理品目リストの品目について、国内法令（日本においては外為法）に基づき輸出管理を実施している。

②NSG（原子力供給国連合）は、インドによる 1974 年の核実験を契機に 1978 年に設立され、現在、日本を含め 46 カ国が参加している。NSG では、「NSG ガイドライン」と呼ばれる原子力関連資機材・技術の輸出国が守るべき指針（法的拘束力のないいわゆる「紳士協定」：IAEA 公開文書）に基づいて輸出管理が実施される。

③AG（オーストラリア・グループ）は、化学兵器と生物兵器にまたがる国際的な枠組みであり、1980 年のイラン・イラク戦争を発端に 1985 年に発足された。現在、日本を含め 40 カ国が参加しており、化学及び生物兵器開発・製造に使用しうる関連汎用品及び技術の輸出管理を通じて、化学・生物兵器の拡散を防止することを目的としている。

④MTCR（ミサイル関連貨物・技術輸出規制）は、1987 年に大量破壊兵器運搬用ミサイルの開発等の規制を目的に発足された。現在、日本を含め 34 カ国が参加しており、ミサイルおよび関連汎用品・技術に関するリスト所定の品目の輸出を国内法に基づき規制することとされている。

【注2】「ホワイト国」とは、我が国と同様に輸出管理が適正に行われていると認められる国を指す。2013年3月現在27カ国が指定されており、指定国は以下のとおりである。

アイルランド、アメリカ合衆国、アルゼンチン、イタリア、英国、オーストラリア、オーストリア、オランダ、カナダ、ギリシャ、スイス、スウェーデン、スペイン、大韓民国、チェコ、デンマーク、ドイツ、ニュージーランド、ノルウェー、ハンガリー、フィンランド、フランス、ブルガリア、ベルギー、ポーランド、ポルトガル、ルクセンブルグ

【注3】「ボーダー規制」について

平成21年11月の外為法改正により施行され、「技術を記録した媒体の輸出及び技術情報の国外への電子的移転の一部を新たに規制する。」とされた。国境を越えて規制技術・特定技術を持ち出す場合の、すべての者に対して規制がかかるということで、この規制はボーダー規制と呼ばれる。例えば、日本人（居住者）が自ら技術を持ち出す場合や、国内の日本人から国外の組織に所属している日本人への提供なども規制対象となる。

#### 【参考文献】

- [1] 文部科学省「留学生30万人計画」骨子の策定について  
URL: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/20/07/08080109.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/07/08080109.htm)
- [2] 法務省入国管理局「高度人材に対するポイント制による優遇制度の導入について」  
URL: [http://www.immi-moj.go.jp/info/120416\\_01.html](http://www.immi-moj.go.jp/info/120416_01.html)
- [3] 経済産業省安全保障貿易管理ホームページより「貨物・技術のマトリクス表」  
URL: [http://www.meti.go.jp/policy/anpo/matrix\\_intro.html](http://www.meti.go.jp/policy/anpo/matrix_intro.html)
- [4] 外国ユーザーリスト  
URL: [http://www.meti.go.jp/policy/anpo/law\\_document/tutatu/t10kaisei/130206kaisei\\_userlist\\_kohyo.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/anpo/law_document/tutatu/t10kaisei/130206kaisei_userlist_kohyo.pdf)
- [5] 平成18年3月24日文部科学省通知  
「大学及び公的研究機関における輸出管理体制の強化について」
- [6] 静岡大学「安全保障貿易に係る輸出管理ハンドブック」P38
- [7] 中田修二(2012) CISTEC Journal 2012.11 No.142 「安全保障輸出管理規制の合理化に向けて」
- [8] 東北大学「核兵器開発目的でない」 イラン人男性留学生に指導：共同通信  
URL: <http://www.47news.jp/CN/200907/CN2009073101001138.html>
- [9] イラン人入学拒否は違憲 東工大に東京地裁：共同通信  
URL: <http://www.47news.jp/CN/201112/CN2011121901002011.html>