

緩和される暗号輸出規制

国際合意と我が国の新たな暗号輸出規制

近藤 賢二

通商産業省安全保障貿易管理課

昨年12月、通常兵器および関連汎用品の輸出管理に関する国際レジームであるワッセナーアレンジメント(WA)において、新たな暗号輸出規制が合意された。日本においても、この合意を受け、法令改正を行い、新たな暗号輸出規制を実施する。本稿においては、WAの新たな合意に至る経緯について簡単に記述した後、当該合意を受けた日本の新たな暗号輸出規制について解説する。

ワッセナーアレンジメントに 従った暗号輸出規制

ワッセナーアレンジメント

日本の暗号輸出規制はワッセナーアレンジメント(WA: The Wassenaar Arrangement)が基本になっている。WAは地域の安定を損なうおそれのある通常兵器の過度の移転と蓄積を防止することを目的に、1996年7月に発足した輸出管理に関する国際的な枠組みであり、現在、日本、米国、欧州諸国等の合計33カ国が参加している^{☆1}。WAでは参加各国の合意の下に輸出管理品目のリストを作成し、そのリストに従い、参加各国がそれぞれの国内法令に基づき輸出管理を行うこととなっている。リストに掲載されている対象品目には通常兵器や先端材料、工作機械、電子機器等のほかに暗号も含まれている。テロリストや犯罪者によって、暗号が犯行計画の隠蔽や麻薬、武器の密売等の非合法活動に用いら

れると、国家安全保障上の利益を損なったり、市民生活を脅かす危険があることから、暗号が輸出管理の対象とされているわけである。

日本におけるこれまでの輸出管理

日本でもWAにおける合意を踏まえて、「外国為替及び外国貿易法(以下、「外為法」という.)」、「輸出貿易管理令(以下、「輸出令」という.)」、「外国為替令(以下、「外為令」という.)」等の関係法令により、暗号の輸出を規制している。具体的には暗号装置・技術を輸出する際には、通商産業大臣の許可の取得が義務づけられている。輸出許可の申請窓口や審査を担当しているのは通商産業省貿易局安全保障貿易管理課と国内各地の通商産業局などの担当課(以下、「安全保障貿易管理課等」という.)である。

暗号の輸出規制は、これまで原則としてすべての暗号を対象としていた。暗号装置や暗号を利用したソフ

トウェアなどを輸出する際には、輸出者は個々の輸出ごとに通商産業大臣に許可申請を行う必要があった。

一方、DVD-ROMのデータ・スクランブル機能、銀行サービスにおける本人確認、携帯電話などの民生分野に暗号が幅広く利用されるようになるにつれ、暗号輸出規制の緩和を求める声が各方面で高まってきた。

これに対して、日本では、1998年2月から、DVDなど安全保障上の問題が発生する可能性が低い暗号製品については包括許可(「第2種一般包括許可」)を与えることにした。つまり、それらの貨物を一定の地域に一定期間輸出することについて、一度の審査で済ませられるようにし、手続きの簡略化を図った。

WAにおける暗号輸出管理の見直し

さらに暗号技術が進展し、民生用途への応用が拡大していくにつれ、暗号製品や技術のすべてを対象とす

^{☆1}平成11年5月時点における参加国(33カ国)

アルゼンティン、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブルガリア、カナダ、チェッコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルグ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、ロシア、スペイン、スロヴァキア、スウェーデン、スイス、トルコ、ウクライナ、英国、米国。

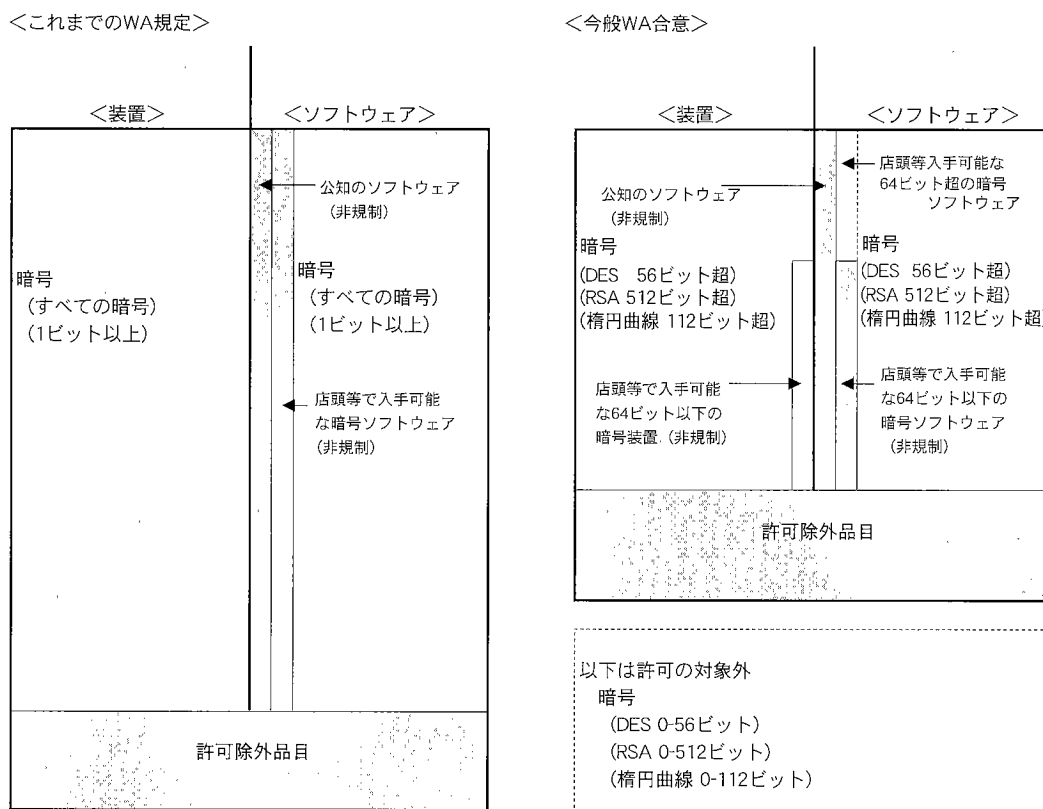


表-1 これまでのWA規定と新たな合意の比較

る輸出管理のあり方を疑問視する意見が各国の中で出てきた。WAにおいても、「安全保障上必要な暗号の輸出管理は維持しながら、安全を損なうおそれのない暗号については輸出管理の対象外とするなど、輸出管理対象の見直しを行うべき」との意見が各国から上がり始めた。

こうした意見を受け、WAでは暗号に関する専門家レベルの会合を開催し、新たな枠組みについての検討を1998年初めから開始した。日本も産業界からの規制緩和と要望等を勘案し、安全保障上必要な規制は維持しつつ、民生用途の拡大と自由貿易の推進を図る必要がある、との認識から、輸出管理対象の見直し作業に積

極的に参加した^{☆2}。

専門家レベルでの会合を経た後、1998年12月2日と3日にウィーンで開催されたWAの総会において、参加各国が合意に達した。その概要は次の通りである。

まず一定の強度（鍵のデータ長）を超える暗号を管理対象とし、安全保障上の問題が発生する懸念がないものについては輸出管理の対象外とすることにした。このため、管理の対象となる暗号と対象外の暗号を区分する「暗号強度の敷居値」を設定した。これまでのWAの規定では、暗号は、方式や強度にかかわらず、原則としてすべてのものを輸出管理の対象とし一定のものを除外する、

いわゆるネガティブリスト方式を採用していたが、新たな合意では、一定の暗号強度以上のものだけを輸出管理の対象とする、いわゆるポジティブリスト方式を採用したということである。

また、一定強度以上の暗号についても、その用途を勘案し、安全保障を脅かす懸念がある使用方法が想定されないものについては、輸出管理の対象から除外することとした。

これらの詳細は、次章以下で説明をするが、これまでのWAにおける規定と新たな暗号輸出規制に関する合意の比較を図示したものを掲載したので（表-1参照）、次章の説明と併せてご覧いただきたい。

☆2 WAにおける議論については非公開とされているため、本稿においてその概要を詳述することは不可能であるが、日本としては、安全保障上の必要性と輸出者に与える負担のバランスを考慮し、原則としてすべての暗号を規制するのではなく、暗号の強度、想定される用途等により、暗号製品の懸念度を分類し、規制が必要なものとそうでないものに区分することに前向きに取り組んだことを記しておく。

このWAの合意を受け、各国はそれぞれの輸出管理法令の改正を行い、新たな暗号輸出規制を行うこととなる。日本においても、輸出令等の関係法令の改正を行い、この6月中にも施行することとしている。

日本における新たな 暗号輸出規制

枠組み

次に、日本における輸出管理の枠組みについて簡単に説明をした上で、新たな暗号の輸出規制について紹介する。

日本における暗号の輸出規制は2種類に大別できる。1つは「暗号を利用した装置（特定貨物）の輸出」に対する規制であり、もう1つは「暗号に関連する技術（特定技術）を国内外を問わず非居住者に提供する取引」に対する規制である。特定貨物の輸出は外為法四十八条第一項ならびに輸出令第一条および別表第一、特定技術の提供（役務取引）は外為法第二十五条第一項ならびに外為令第十七条第一項および別表において規制されている。

注意を要するのは、貨物の輸出規制は、文字通り、日本から外国に向けて特定貨物を輸出することを規制しているのに対し、役務取引許可は、特定技術が非居住者に移転することを規制している点である。国内にも、外為法上居住者と認められていない者が存在しているため、国内における技術の移転であっても、役務取引許可の取得が必要な場合が存在する^{☆3}。

なお、輸出の形態によっては、貨物の輸出許可と役務取引許可を同時に取得する必要がある場合が存在する。たとえば、暗号装置の内部に装

置の機能を実現するための暗号ソフトウェアが搭載されている場合は、装置の輸出許可と併せてソフトウェアの役務取引許可を取得しなければならないこととなる。

特定貨物の輸出規制

特定貨物である暗号装置は、輸出令の別表第一の九の項(7)から(11)までに掲げられており、さらにその詳細なスペック等が「輸出貿易管理令別表第一及び外国為替令別表の規定に基づき貨物又は技術を定める省令（以下、「貨物等省令」という。）」および「輸出貿易管理令の運用について（以下、「運用通達」という。）」に規定されている。これらの規定に該当するものを輸出しようとする場合には、通商産業大臣の許可を取得することが義務づけられている。これらの規定を改正することにより、新たなWA合意が日本の輸出管理に反映された。

まず、規制対象貨物の限定＝ポジティブリスト方式の導入である。従来は、デジタル方式にせよ、アナログ方式にせよ、暗号処理技術を用いるように設計したのものには、暗号の方式、強度の如何にかかわらず、原則としてすべて輸出規制の対象となっていた。今次の改正においては、規制対象を限定し、アナログ方式の暗号は対象外とするとともに、デジタル方式については、一定の強度を持つものだけが規制対象となった。正確な表現については、貨物等省令第八条第九号を見ていただきたいが、簡単に記せば、DES（Data Encryption Standard）など対称アルゴリズムを用いた暗号については鍵データ長が56ビットを超えるものが、また、非対称アルゴリズムを用いた暗号については、いわゆるRSA暗号やエルガマル暗号は鍵データ長が512ピッ

トを超えるもの、いわゆる楕円暗号は鍵データ長が112ビットを超えるものが対象となる。一方、これらのスペックを満たさないものは対象外となる。製品で見ると、たとえばD-VHS（デジタル方式のビデオテープ）やPHS（Personal Handyphone System）の基地局設備などに使用される暗号については、これらのスペックを満たさないものが多く、規制対象から外れることとなる。

上記の規制対象貨物に該当する強度を持つものでも、その用途からして、安全保障を脅かす懸念がないものについては規制対象から外されている。

これまで、ATM（現金自動預け払い機）およびPOS（販売時点情報管理）端末など銀行業務や金融決済業務専用に設計された装置は、特例として特定貨物の品目リストから除外されていたほか、ICカードに関しては、内部に格納したプログラムを外部から変更できない、その機能が本人確認以外に利用できないようになっている、など一定の要件を満たしていれば、暗号処理機能を備えていても特定貨物には該当しないこととされていたなど、一定の除外規定が存在したが、今次のWA合意を受けた改正により、新たな除外規定が追加された。

まず、個人の使用のために携行品として一時的に持ち出され、かつ、持ち帰られる暗号製品および一時的に持ち込まれ、かつ、持ち出される暗号製品については対象外となった。携行品の例としては、出張の際に携行する暗号機能を有したノートパソコン等が挙げられる。なお、携行品については、これまで、「少額特例（一定額以下の貨物の輸出については規制対象外とするもの）」により、輸出許可が不要となっていたが、今

^{☆3} 簡単にいえば、外為法上の「居住者」とは、主に日本国内において経済活動を営んでいる自然人・法人ということであるが、詳細については、外為法第六条（定義）を参照されたい。

の改正により、少額特例の上限額に関係なく、個人の使用のために携行品として一時的に持ち出され、持ち帰られる暗号製品および一時的に持ち込まれ、持ち出される暗号製品については輸出許可が不要となった。この除外規定の詳細については、「輸出貿易管理令第四条第一項第二号のホ及びヘの規定に基づき、通商産業大臣が告示で定める無償で輸出すべきものとして無償で輸入した貨物及び無償で輸入すべきものとして無償で輸出する貨物を定める件（告示）」を参照いただきたい。

次に、たとえばパスワードの保護などの認証またはデジタル署名のための暗号機能を持つ装置については輸出許可が不要となった。これまでも認証や署名のための暗号機能に関する除外規定は存在したが、対象がアクセス制御装置・データ認証装置等で一定の条件を満たすものに限定されていた。今次の改正により認証や署名のための暗号機能については輸出許可が不要となることとなり、要件が緩和されたわけである。

また、コピー防止あるいは知的財産権保護の目的で暗号化された情報にアクセスするための一定の暗号製品が対象外となった。これにより、たとえば多くのDVD-ROM装置が許可なしで輸出できるようになると思われる。

このほかにも、一定の携帯用電話機端末等については従来から規制対象外とされる一方、通常、端末とセットで輸出されることが多い基地局については規制対象となっていたところ、今次の改正により、一定の基地局についての除外規定が創設された。また、ICカードについて除外される範囲が拡大されるなどの措置が講じられた。これらの詳細については、貨物等省令を参照いただきたい。

さらに、貨物の仕様および取引の対応等からして、規制対象外としても問題がないものとして通商産業大臣が定める貨物については対象外とする旨の特例が、輸出令第四条（特

例）中に創設された。具体的には、「一般的に店頭で入手可能であること」、「暗号機能が利用者によって変更できないこと」、「利用者が製品を入手してから開発元や販売店から技術的なサポートを受けないこと」、「64ビットを超える対称アルゴリズムを用いていないこと」といった条件をすべて満たす暗号製品については規制対象外となった。詳細については、「輸出令第四条第一項第二号のト」および「輸出貿易管理令第四条第一項第二号のトに基づき、通商産業大臣が告示で定める貨物を定める件」を参照いただきたい。

特定技術の提供規制

特定技術である暗号技術とは、暗号装置（特定貨物）の設計や製造に関連する技術、その装置を使用するための技術である。さらに特定技術には暗号を利用したソフトウェアが含まれる。特定技術は外為令別表の九の項（1）に掲げられており、その詳細は貨物等省令および「外国為替及び外国貿易法第二十五条第一項第一号の規定に基づき許可を要する技術を提供する取引について（以下、「役務通達」という。）」に規定されている。

今次の改正における暗号技術の規制対象範囲の変更もほぼ貨物と同じであるが、一部規制強化の点も存在する。暗号装置と異なり、暗号技術については、従来より、「一般的に店頭で入手可能であること」、「利用者が製品を入手してから開発元や販売店から技術的なサポートを受けないこと」といった条件をすべて満たすものについては規制の対象外とされていたが、今次の改正において、貨物の規制と整合性をとり、64ビットを超える対照アルゴリズムを用いているもの等は規制対象となることとなった。詳細は役務通達を参照されたい。

包括許可について

輸出許可や役務取引許可を受ける必要がある場合は、許可取得のための申請書を作成し、安全保障貿易管理課等に申請する。いずれも所定の書式があり、必要な事項を記載して提出しなければならない。書類の様式や記載要領については、輸出許可に関しては運用通達等を、役務取引許可に関しては役務通達等を参照していただきたい。

申請を受けると安全保障貿易管理課等で審査を開始する。審査にあたっては、申請された特定貨物あるいは特定技術が安全保障上の懸念がある用途に転用される可能性はないのか、利用者（最終需要者）は誰なのか、などを総合的に検討する。

これまでは、暗号の輸出許可と役務取引許可は個別案件ごとの申請が原則であったが、今次の改正により、一定の要件を満たす場合には、「第1種一般包括許可」が与えられることとなった。これにより、欧米諸国や韓国など、輸出管理を厳格に実施している国に向けて暗号を輸出する場合には、個別案件ごとの輸出許可だけでなく、一定の期間有効である包括的な輸出許可が取得できるようになり、手続きが緩和された。

なお、はじめに、1998年の2月に、DVD等につき「第2種一般包括許可」を与えられた旨説明したが、今次の改正により、そもそも当該包括許可の対象となっていた貨物は輸出許可が不要となったため、当該制度は廃止されている。

包括許可についての詳細は、「一般包括輸出許可取扱要領」等の関係通達等を参照いただきたい。

参考文献

○関係法令について：安全保障貿易管理に関する国内法令一般については、日本機械輸出組合、(財)安全保障貿易情報センター「安全保障貿易管理関連貨物・技術リスト及び関係法令集」(1998.10)参照。なお、当該法令集には、今次の法令改正は反映されていないため、改正部分の詳細をご覧になりたい方は、官報、通商弘報、通産省公報等を参照されたい。

(平成11年5月17日受付)