

2023年5月12日 全7頁

経済安全保障推進法

インフラサービスの安定的な提供のため事業者に求められる対応

自らリスク評価を行い、リスク管理措置を実施することが求められる

金融調査部 主任研究員 金本悠希

[要約]

- 2023年4月28日、経済安全保障推進法におけるインフラサービスの安定的な提供を確保するための制度に関して、基本指針が公表された。本制度は、近年、インフラ事業へのサイバー攻撃が多発していることから、一定の要件を満たすインフラ事業者が重要設備の導入等を行う場合、政府への事前届出を義務付け、審査の対象とするものである。
- 基本指針では、事前届出が義務付けられる事業者の指定基準や設備等の範囲、事前届出事項、審査に当たっての考慮要素、(審査の際に考慮される)事業者によるリスク管理措置の例などが明らかにされた。また、政府に相談窓口を設置することとされた。
- 事前届出が義務付けられる場合、事業者は審査で承認されるためには、サイバー攻撃等によりインフラサービスの提供が阻害されないよう、基本指針で示された例を参考に、リスク管理措置を実施することなどが求められるだろう。

1. はじめに

2023年4月28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(経済安全保障推進法)の「特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する制度」(経済安全保障推進法(以下、法)1)(本制度)に関して、日本政府は「[特定妨害行為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](#)」(基本指針)を閣議決定し、公表した。

本制度は、近年、国際的にインフラ事業に対してサイバー攻撃が行われた事案が多数発生していることから、インフラサービスの安定的な提供を確保するため、インフラ事業者が設備を導入し、又は、設備の維持管理等を委託する場合に、政府への事前届出を義務付け、審査の対象とするものである¹。2024年2月までに施行される予定である。

本稿では、本制度の概要について確認した後、基本指針を踏まえ、事業者に求められる主な対

¹ 本制度について、拙稿「[経済安全保障推進法で金融機関に求められる対応](#)」(『大和総研調査季報』2022年秋季号(Vol.48)、pp.28-39)参照。

応について解説する。

2. 本制度の概要

本制度では、まず、政府が対象となる事業者（「特定社会基盤事業者」）を指定する。特定社会基盤事業者は、電気、ガス、水道、通信、金融サービス等（「特定社会基盤事業」）のうち、その機能が低下した場合に国の安全が損なわれる基幹インフラ事業者が指定される。

特定社会基盤事業者は、以下のいずれかを行う場合、原則として、事前に主務大臣に届け出なければならない。下記の「特定重要設備」には、ハードウェアのほか、プログラム（ソフトウェア）も含まれる。

- ①特定重要設備の導入
- ②特定重要設備の一定の維持管理・操作（「重要維持管理等」）の他の事業者への委託

事前届出がなされた場合、主務大臣は特定重要設備が、特定社会基盤役務の安定的な提供に対する、サイバー攻撃などの国外からの妨害行為（「特定妨害行為」）に利用されるおそれの大きいかを審査する。主務大臣は、審査の結果、そのおそれの大きいと判断した場合、導入等の方法の変更などの措置又は導入等の中止を勧告・命令することができる（法 52）。

なお、本制度では上記の手続きのほかに、事前届出を行った後にその届け出た内容を変更する場合に改めて求められる（事前の）届出の手続きや、特定重要設備の導入を行った後に特定重要設備の一部を構成する設備を変更した場合の事後報告の手続き等が定められているが、本稿では割愛する。

3. 事業者に求められる主な対応

（1）事業者に求められる主な対応

前述の通り、本制度では、特定社会基盤事業者は一定の場合に主務大臣に事前届出が求められ、審査を受けることになる。そのため、事業者は實際上、以下の対応が必要と考えられる。

- ①自らが特定社会基盤事業者にあたるかの確認
- ②（特定社会基盤事業者にあたる場合）事前届出の要否の確認
- ③（事前届出が必要な場合）事前届出事項の確認
- ④（事前届出が必要な場合）審査で承認（※）されるための準備

（※）審査で問題がなく勧告・命令が行われなかった場合について、経済安全保障推進法上は「承認」というステップが定められているわけではないが、本稿では便宜的にこのように表現する。

(2) 特定社会基盤事業者に該当するかの確認

特定社会基盤事業者は、電気、ガス、水道、通信、金融サービス等の「特定社会基盤事業」を行う者のうち、一定の基準²に該当する者が主務大臣によって指定される³（法 50①）。指定された場合、官報で公示され（法 50②）、所管省庁のホームページへの掲示等が行われる（基本指針 p. 12）ため、その事業者が特定社会基盤事業者に該当するかはその事業者以外にも確認可能である。

(3) 事前届出の要否の確認

(ア) 特定重要設備の導入等

前述の通り、特定社会基盤事業者が特定重要設備を導入する場合、及び、重要維持管理等を他の事業者に委託する場合、原則として、主務大臣に事前に届け出ることが求められる（法 52①）。

特定重要設備・重要維持管理等は、いずれも具体的には主務省令で定められるため、特定社会基盤事業者はその内容を確認し、事前届出が求められるかを判断することになる。

ただし、特定重要設備の導入等に該当する場合であっても、事前届出が不要な場合があるため、特定社会基盤事業者はそのような場合に該当するかも確認する必要がある。

まず、特定重要設備の導入等が「緊急やむを得ない場合」（具体的には主務省令で定められる）は事前届出は不要である⁴（法 52①）。また、従来事前届出の対象でなかったが新たに対象となった一定の場合⁵は猶予期間が設けられている。すなわち、新たに対象となった日から6カ月以内に導入等を行った場合は事前届出は不要である（法 53）。加えて、本制度はその施行（2024年2月までの政令指定日）前に遡及的に適用されないため、本法の施行により事前届出義務が課された時点で、既に完了している特定重要設備の導入や、既に開始している重要維持管理等の委託は事前届出は不要である（基本指針 p. 29）。

(イ) プログラムの変更

特定重要設備にはプログラムが含まれ、基本指針にはプログラムの変更に関する考え方も記載されている（基本指針 p. 15）。

プログラムについて、事前届出を行う際に主務大臣に届け出る「導入等計画書」に記載した機

² 基本指針では、基準として事業を行う者の事業規模と代替可能性が挙げられている。なお、2023年2月時点で各省が検討中の指定基準（案）について、内閣官房・内閣府「[特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する制度における特定社会基盤事業・特定社会基盤事業者の指定基準の考え方（案）](#)」（2023年2月）参照。

³ 基準に該当しても、特定社会基盤事業者に指定するか否かについては、主務大臣に裁量が認められる。指定は、2023年11月17日までの政令指定日以降行われる（法 50、附則1三）。

⁴ ただし、事後届出が必要である（法 52①）。

⁵ 特定社会基盤事業者でなかった者が新たに特定社会基盤事業者に指定された場合や、特定重要設備や重要維持管理等に該当していなかったもの・ことが、主務省令の改正により新たに特定重要設備や重要維持管理等に該当した場合。

能に関係する変更を加える場合（新たな機能の追加を行う場合を含む）は、原則として、導入等計画書の変更の届出、新たな特定重要設備の導入の届出、又は、特定重要設備の一部を構成する「構成設備」の変更の報告が必要とされている。

一方、「導入等計画書に記載した機能に関係する変更を伴わない変更」を行う場合は、軽微な変更として届出等は不要とされている。「導入等計画書に記載した機能に関係する変更を伴わない変更」は、「例えば日常的なバグ修正等のアップデートを行う場合が想定」されている。

（４）事前届出事項の確認

特定社会基盤事業者は事前届出が求められる場合、事前届出事項を確認する必要がある。事前届出事項は、経済安全保障推進法で下記が定められている（法 52②）。

- ①特定重要設備の概要
 - ②特定重要設備の導入を行う場合、以下の事項
 - (a) 導入の内容・時期
 - (b) 供給者に関する事項（※）
 - (c) 構成設備に関する事項（※）
 - ③特定重要設備の重要維持管理等を行わせる場合、以下の事項
 - (a) 委託の内容、時期・期間
 - (b) 委託の相手方に関する事項（※）
 - (c) 委託の相手方が再委託する場合、再委託に関する事項（※）
 - ④①～③のほか、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事項（※）
- （※）具体的内容は主務省令で定められる。

基本指針では、上記のうち今後主務省令で定められる事項等について、具体的な内容が示されている。例えば、②(b)特定重要設備の供給者に関する事項、及び③(b)重要維持管理等の委託の相手方に関する事項について、名称・住所・設立国、一定割合以上の議決権保有者の名称・国籍・保有割合、役員の氏名・国籍、外国政府等との取引高が一定割合以上である場合の当該国名及び割合などが例示されている（基本指針 p. 19）。

②(c)構成設備に関する事項は、基本指針では「構成設備を特定するために必要となる、その種類、名称、機能といった構成設備の概要に関する事項や、当該構成設備の供給者の名称、住所等の事項」とされている（基本指針 p. 19）。

④は、基本指針では、例えば「特定社会基盤事業者が自ら講ずるべき特定重要設備が特定妨害行為の手段として使用されるおそれを低減させるための有効な措置」（「リスク管理措置」）が挙げられている（基本指針 p. 20）。

なお、③(c)再委託に関する事項は、「最終的に委託を受けた者」まで届け出ることが原則だが、基本指針では、以下の場合（として主務省令で定める場合）には「再委託を行った者」まで

の情報の届出とすることを認めるとしており（基本指針 p. 16）、届出事項の記載の負担が軽減されている。

◇再委託を行った者を確認することにより、以後の再委託を受けた者を確認せずとも特定妨害行為の手段として使用されるおそれを審査することが可能である場合（※）

（※）例えば、「再委託を行った者が、現に行われる業務及び以後の再委託を受けた者を適切に管理していると認められる場合等」が挙げられている。

（５）審査で承認されるための準備

本制度では、事前届出が行われた場合、主務大臣が、特定重要設備が特定妨害行為の手段として使用されるおそれが大きいかを審査し、そのようなおそれが大きい場合は一定の措置をとることや導入等の中止を勧告・命令する（法 52⑥）。そのため、特定社会基盤事業者は事前届出を行う場合、実際上、あらかじめ、このようなおそれがないように準備しておく必要があるだろう。

（ア）特定妨害行為の範囲

特定妨害行為は経済安全保障推進法で、以下のように定義されている（法 52②二ハ）。

◇特定重要設備の導入又は重要維持管理等の委託に関して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

上記の定義を踏まえ、基本指針では、「例えば、特定重要設備の導入又は重要維持管理等の委託とは関係のない第三者が行う妨害行為や、我が国の外部から特定社会基盤役務の安定的な提供を妨害しようとする主体との関わりがない妨害行為」（下線は引用者による）は該当しないとされている（基本指針 p. 8）。

基本指針は、特定妨害行為の具体的な行為としては、特定重要設備に対して、コンピュータウイルスに感染させること、不正なプログラムを埋め込むこと、不正アクセス等により本来の動作とは異なる動作をさせること、重要維持管理等を放棄することなどが想定されている（基本指針 pp. 8-9）。

（イ）リスク管理措置の実施等

基本指針では、審査に当たって、以下の要素等を考慮するとされている（基本指針 pp. 21-22）。そのため、特定社会基盤事業者は実際上、下記①～④を踏まえ、審査で承認されそうか、あらかじめ検討しておく必要があるだろう。

①特定重要設備の供給者等が我が国の外部にある主体から強い影響を受けているかどうか
②特定社会基盤事業者が、特定重要設備について、特定社会基盤役務の安定的な提供が妨害さ

れるおそれに関する評価を自ら行い、その結果に応じて、リスク管理措置を講じているかどうか

- ③特定重要設備について、その供給者等が供給する特定重要設備及び構成設備に関する製品に対して脆弱性が指摘された例、その供給者等が実施する重要維持管理等に対して不適切性が指摘された例、及びその供給者等に対して我が国の法令や国際的に受け入れられた基準等の不遵守等が指摘された例
- ④①から③までのほか、特定重要設備の導入等又は特定重要設備の供給者等に関して、特定重要設備が特定妨害行為の手段として使用されるおそれに関する事項（※）

（※）基本指針では、「例えば、我が国及び同盟国・同志国に対する妨害行為に関与したとの指摘がなされている場合が含まれる」とされている。

上記の②を踏まえると、特定社会基盤事業者は實際上、特定重要設備について、特定社会基盤役務の安定的な提供が妨害されるおそれに関する評価を自ら行い、その結果に応じて、リスク管理措置を講じることが求められることになる。

基本指針は、様々なリスク管理措置を具体的な措置の例とともに示しており、主なものは図表1の通りである。具体的な措置の例としては、情報セキュリティ要件の実装状況の確認、製造環境へのアクセス制限、ランサムウェア等に感染した場合のバックアップ体制の整備、特定重要設備・構成設備の供給等が外国の法的環境等により影響を受けるものではないかを確認することなどが挙げられている。

基本指針は、リスク管理措置の例について「全てを常に講ずることが求められるものではない」としているものの、實際上、特定社会基盤事業者は審査を受けるに当たり、事業の実態を踏まえた上で、これらのリスク管理措置の実施について検討することが求められるだろう。

図表1 主なリスク管理措置とその具体的な措置の例

リスク管理措置	具体的な措置の例
◇特定重要設備及び構成設備の供給者における製造等の過程で、特定重要設備及び構成設備に不正な変更（※）が加えられることを防止するために必要な管理がなされ、当該管理がなされていることを特定社会基盤事業者が確認できることを契約等により担保している。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調達時に指定した情報セキュリティ要件（特定重要設備及び構成設備に最新のセキュリティパッチが適用されているか否か、不正プログラム対策ソフトウェアを最新化しているか否か等）の実装状況が確認できる。 ・ 特定重要設備及び構成設備の製造環境において、アクセス可能な従業員を物理的（入室管理等）かつ論理的（データやシステム等へのアクセス制御）に適切に制限していることが確認できる。
◇特定重要設備及び構成設備について、不正な妨害が行われる兆候を把握可能な体制がとられており、不正な妨害が加えられた場合であっても、冗長性が確保されているなど、役務	<ul style="list-style-type: none"> ・ ランサムウェア等に感染した場合のバックアップ体制（バックアップの取得・隔離管理、復旧手順の明確化等）について、具体的な管理手順等が整備されている。

<p>の提供に支障を及ぼさない構成となっている。</p>	
<p>◇特定社会基盤事業者が、特定重要設備及び構成設備の供給や委託（再委託を含む。）した重要維持管理等の適切性について、外国の法的環境等により影響を受けるものではないことを確認している。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定重要設備及び構成設備の供給者や委託（再委託を含む。）の相手方が、外国の法的環境や外部の主体の指示によって、特定社会基盤事業者との契約を違反する行為が生じた可能性がある場合、これを特定社会基盤事業者に対して報告することが契約等により担保されている。

(※) 例えば、不正なプログラムを含む予期しない又は好ましくない特性を組み込むこと等が含まれる。
(出所) 特定妨害行為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（リスク管理措置の一部（p. 23、p. 24、p. 25）を抜粋）

4. 最後に

本制度は 2024 年 2 月 17 日までの政令指定日に施行される予定である。今後、基本指針に沿って、政省令の案がパブリックコメントにかけられた後に確定することになる。加えて、Q&A やガイドライン⁶も公表される予定である。

事業者は本制度の施行に備えて、實際上、3. で記載したことを準備する必要がある、例えば、自らリスク評価を行い、その結果に応じて、リスク管理措置の実施を検討することが求められる。ただし、例示されたリスク管理措置の中には実務上負担が大きいものもあり、具体的にどのようなリスク管理措置を実施するかなど、判断に迷う場面も出てくるのではないかと考えられる。

このような場合について、基本指針では、政府が基本指針の閣議決定後速やかに相談窓口を設置し、特定重要設備の導入等に関する事前相談を受け付け、必要な助言その他の援助を行うことが明らかにされており、事業者としては相談窓口を活用することが有効だろう。

(以上)

⁶ Q&A やガイドラインを作成する事項の例として、クラウドサービスを利用して設備を導入する場合における届出に関する考え方、プログラムの変更に関する考え方の補足と具体例、再委託に関する考え方、設備の導入に携わる事業者として導入等計画書に記載する範囲の考え方が挙げられている（内閣官房・内閣府「[特定妨害行為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\(案\)の概要](#)」（2023 年 2 月 p. 6）。