

中国輸出管理法草案に対する追加意見書

タイトル： 輸出管理法（公開草案）に対する追加意見提出

宛先： 商務部条約法律司

一般財団法人 安全保障貿易情報センター（CISTEC）

日本機械輸出組合（JMC）

一般社団法人 日本貿易会（JFTC）

一般社団法人 電子情報技術産業協会（JEITA）

一般社団法人 ビジネス機械・情報システム産業協会（JBMIA）

一般社団法人 日本化学品輸出入協会（JCEIA）

（賛同団体）

一般社団法人 日本経済団体連合会

日本商工会議所

本年 6 月に、中国商務部条約法律司より公表された「輸出管理法（公開草案）」に関しましては、日本の産業界からは、日本において主要な輸出企業をメンバーとし、安全保障輸出管理に関する専門組織である CISTEC より、パグリックコメントの募集に応じて、7 月 13 日付けで意見を提出致しました。

その後、中国との貿易、投資に係る日本国内の主要な経済団体間で意見交換を行ったところ、草案で示された制度とその運用に関する懸念及び貿易・投資環境全般に与える影響等について、改めてより詳細に、日本の産業界が有する関心事項についてお伝えすることが望ましいとの結論に至り、追加で意見書を取りまとめました。

本意見書は、上記に記載した我が国の主要経済団体の関係部局との協議内容を反映したものであります。

CISTEC より提出済の意見書においては、世界の政治経済において大きな地位を占める中国が、国際的な協調の下で、国際的な義務の履行を図るとの見地から、今般、輸出管理法制度の整備を進めようとしておられることを歓迎しつつ、国際社会との相互協調が重要だとの観点から、意見、質問、要望を記載しております。

その後、更に公開草案の内容について、日本国内の主要な経済・産業団体間で、意見交換を行いました。意見募集期間がわずか 1 ヶ月と短かったことや、輸出管理制度の理解に専門的知見を要することから、中国で対外貿易や投資に関係している企業、産業界において、本草案の内容、影響等について必ずしも十分な理解が進んでいないことが明らかになりました。草案の存在自体も十分には周知されているとは言えません。

このような状況下で、短期間のうちに立法作業が進められ、公布・施行ということになり

ますと、中国との貿易、投資に関係している膨大な数の海外の関係企業、関係者の間で大きな混乱を招くことになりかねないと深く危惧するものです。

また、本草案は、国際輸出管理レジームで合意されているような一般的な輸出管理制度とは異なる制度内容も少なからず含まれております。これらは、輸出管理制度における一般的原則として広く認識されている“Level Playing Field”の観点から問題と思われる制度もあり、それらはひいては、中国の対外貿易・投資環境を大きく阻害する要因になるのではないかと懸念を強く有しております。

このような観点も含めて、7月に提出した意見書の補足として、下記の通り追加意見と要望を提出致します。提出済みの意見内容と重複するところもあるかもしれませんが、お許し下さい。内容として、批判とお感じになる部分もあるかもしれませんが、決してそういうことではなく、中国と日本、諸外国間の貿易・投資の一層の推進という双方に共通の利益の観点から申し上げるものであることをご理解いただければ幸いです。

1. 内外の産業界への周知と十分な時間をかけた調整、段階的な規制導入の必要性

(1) 立法作業自体についての十分な周知と、内外の産業界との意見交換機会の確保

公開草案は、意見募集で提出された意見も踏まえながら、更に成案に向けて検討が進められるものと思います。しかしながら、一部のマスコミにしか取り上げられていないこともあり、経済関係に多大な影響を与える法案にもかかわらず、草案の存在を認識していない経済界の関係者が多数を占めます。この状態で立法作業が進められるとすれば、後になって大きな混乱を招くことは必至と思われれます。

特に今回の草案では、通常兵器関連の汎用貨物・技術等の規制が新たに導入されることとされています。その規制導入自体は、国際輸出管理レジームにおいて一般的に行われていることですからもちろん問題ではありません。しかし、通常兵器関連の汎用貨物・技術は大量破壊兵器関連物資等とは異なり、極めて広汎な民生品・技術を対象とすることになります。それらの製品等は、「世界の工場」である中国において、外資企業も含めて生産・輸出がなされる製品が多数含まれているほか、今後中国において研究開発や生産・輸出を計画しているベンチャー企業の新規技術領域を含む製品等も対象となる可能性があり、現在および将来の対外貿易や投資に多大な影響をもたらすこととなります。場合によっては、これらの製品等を中国で生産し輸出しようとしている企業等にとっては、中国の輸出管理法に適合させるために新たに開発しなおす必要が出てくるため、コスト増につながるだけでなく、中国固有の品質問題等を生じさせる原因となる恐れもあります。

さらに、このような事情が発生する可能性を関係者に十分に理解と準備なく立法化が進められ施行された場合、産業界において生じる可能性がある混乱は、業種横断的な広汎で深刻なものになる恐れが否定できません。

そしてその混乱は、既に述べたように、中国側にとっても対外貿易や投資環境に多大な影響を与え、大きな不利益になることも少なからずありますので、立法作業の上での検討材料として、内容を十分理解した上での広汎な意見や質問の集約が、より一層必要となっていると思われまます。

このため、公開草案の存在と内容とを改めて十分周知し、引き続き広く意見交換の機会を確保していただくようお願い致します。また、中国内で貿易・投資関連事業を行っている諸外国の組織や外資系企業に対する説明や、中国と密接に貿易・投資を行っている主要国における説明会などにより、輸出管理法の趣旨、内容、細則やガイドラインの制定、施行、運用の予定等を含む計画や実施方策について説明いただき、意見交換の場を設けていただくことを要望致します。

(2) 細部まで含めて明示された後の十分な猶予期間の確保と、規制の段階的な導入

規制については、法律だけでなく、その運用についての細部まで含めて明らかにならないと、関係の産業界側としては準備ができません。例えば、輸出許可について以下に列举したような点が明らかにならないと、対応準備を進めることができません。

- ・個別許可と包括許可、許可例外とがどのように使い分けがなされるのか、
- ・自主管理の水準によってどのような優遇がなされるのか、
- ・カントリーグループがどのような基準でどのように仕分けがなされるのか、

中国で対外貿易、投資を行う企業は、それらが明らかになった後に、中国に関係するサプライチェーンについてどのように影響してくるかを検討し、必要な対応を進めることになります。特に、通常兵器関連規制については広汎な製品・技術が対象となり、中国に進出している企業だけでも大企業から中小企業まで膨大な数に及び、さらにそのサプライチェーンは中国内外の幅広い地域に広がっています。例えば、日本で部品製造を行い日本の製品製造企業に納入しているような中小企業は本国の輸出規制でさえ、必ずしも十分に理解しているわけではありません。このような企業も含めて、必要な範囲で規制内容を理解し、適確な対応ができるようにするためには、場合によっては年単位での、相当程度の期間の準備が必要となってくるものと思われまます。また、具体的な対応を進めていく間に多くの問題が発生することも十分に考えられ、対外貿易や投資の促進を阻害することのないよう慎重な対応が必要となります。

このような実情から、細部が固まった後に十分な猶予期間の確保をお願いするとともに、すべての規制を一度に実施するのではなく、段階的に導入していくことも含めて検討をお願い致します。

2.貿易・投資環境の大きな阻害要因になり得る制度の再検討

— “Level Playing Field” 原則に即した制度が必要

安全保障輸出管理制度は、国際的な平和と安全の確保に必須の制度であり、公開草案の起草趣旨の柱の一つにあるとおり、国際的規則とリンクを図ることにより国際協力を円滑にすることが必要と思われま

す。他方で、輸出管理の一般的原则として、“Level Playing Field”というものがあります。それは、国際輸出管理レジームでの合意に基づく世界共通の制度・運用から乖離した制度運用をすると、その当該国の企業、産業界の競争条件が、他国と比べて不利になる恐れがあるから、それは避けられるべきである、という原則です。

各国では、より効果的な輸出管理を実現するために、産業界と規制当局が規制の合理化などについて協議を重ねるのが常であり、その際に踏まえるべき原則として双方に認知されているものです。

国際的に一般的な制度・運用と乖離した制度運用は、通常の企業活動の円滑性を損ね、企業に大きな負担をもたらす恐れがあります。日本の産業界においても、制度・運用における問題点を、継続的に企業等から吸い上げ、規制当局との間で協議を行い、適切な法制度・運用となるような合理化を働きかけてきております。

このような観点から公開草案を見ると、中国で活動する外資企業を含む中国の国内企業から見て、“Level Playing Field”原則に照らして不利となり、中国の対外貿易や投資環境を大きく阻害する恐れがある制度も含まれているのではないかと感じられます。

その主要なものは、再輸出規制とみなし輸出規制です。これらは、国際輸出管理レジームで一般的に合意されている制度ではなく、特異な制度と言えます。国際的な貿易や投資において国際輸出管理レジームと異なる固有の制度を設けることは、良好な国際的貿易・投資環境を確保するという観点からみて、大きな障害となるものです。同様の制度が米国で導入され、大量破壊兵器関連貨物等の拡散防止の面で一定の担保手段となっていることは理解していますが、他方で、国際的な貿易や投資の潜在的、顕在的な障害となっていることも事実です。今後、対外輸出を拡大し、また積極的にグローバルな創新資源を活用して戦略的新興産業分野で国際的に主導的な地位を獲得するという目標を達成する上で、米国と同様の制度を設けることが有益であるとは思われず、外資企業や外国技術者の積極的活用による産業のグレードアップ転換という政策にマイナスの影響を生じさせることになると思われま

す。以下、具体的にその意味合いをご説明します。

(1) 再輸出規制

① 再輸出規制全般

再輸出規制は、米国において導入されてはいますが、基本的には規制の域外適用であり、国際法上疑義があるということは、日欧政府は以前から指摘してきています。CISTEC としては、廃止（輸出管理制度が整備されている国が輸出先であれば、当該国に委ねる）を要請してきています。

そのような国際法上の疑義は別としても、再輸出規制には多大な副作用やデメリットがあります。中国から輸入した製品自体、あるいは、中国から輸入した部品等を一定割合以上使った製品等を、輸入国から再輸出する場合に中国政府の許可が必要ということになれば、中国製品の使用はリスクとなり、海外の産業界では、その使用を回避する強いインセンティブが生じます。複雑な計算式に基づいて、中国製品が含まれている割合をいちいち計算しなければならなくなります。また、様々なサプライチェーンを通じて供給される製品がそもそも中国原産品なのか、そうだと規制対象なのかを判断できなければ、原産割合の計算さえできなくなります。米国においても、現状では、規制対象かどうかの輸出先への通報も義務化されておらず、実効面で問題がある制度となっています。しかし、それでも極力、その原産性と規制対象か否かを追求する努力をすとなれば、それは膨大な手続きの負荷であり、それだけで、中国製品の使用を回避する強力なインセンティブになり得ます。仮に使うとしても、設定された中国原産品の使用比率より低くなるように「企業努力」することとなります。そのような負担が多く製品について発生することになれば、調達先を中国以外に求める検討を始めることになるでしょう。

この点は、米国の再輸出規制においても、同様の事態が現実に生じたことがあります。欧州の航空宇宙産業界は、米国製品の使用を回避する動きを顕在化させたことがありました。また、日本からも CISTEC が再輸出規制の廃止を公式に要請したことも踏まえて、米国商務省 BIS は、2009 年に、再輸出規制が米国製品に与える影響について公式にパブリックコメントを募集しました。CISTEC では、会員企業アンケート結果を踏まえて、米国再輸出規制に伴う多大な負担の実態と、代替品が他国から調達できるのであれば米国製品の調達は回避するとの回答が多くを占めたことを米国商務省（BIS）に伝達しています。

このような状況の下で、全米横断的な製造業団体が、米国の再輸出規制の存在が、米国のビジネスを阻害しているとの観点から、欧州、日本の産業界からヒアリングをし、問題提起をしたこともありました。

日欧の産業界は、米国の再輸出規制に伴う負担の重さを実感しており、これが中国において、広汎な通常兵器関連の汎用製品等に関する輸出規制を初めて導入すると併せて導入されるとなれば、そのマイナスのインパクトには多大なものがあります。

② 中国の原産性を問わない再輸出規制

草案では、中国原産のデミニミス・ルール以外に、その原産性を問わず、輸出先国からの

再輸出を許可対象にしているように見えます。しかし、それでは、日米欧等の諸外国から輸入した（すなわち中国原産ではない）部品、素材を使用して製造した製品を中国から輸出した相手国から、第三国に輸出する場合まで中国政府の許可対象になってしまいます。

このような規制は米国でも採用されていませんし、もし導入されるのであれば、外資企業や中国企業によって活発に行われている加工貿易が大きく阻害されてしまいます。

(2) みなし輸出規制

中国国内の外国企業、外国人(外国籍者)に対する物資、技術、役務の提供を許可制にするという広汎な「みなし輸出規制」条項もまた、中国国内での外資企業の活動に大きな制約を課すことになるのではないかと懸念をもたらしています。

国際輸出管理レジームでは、みなし輸出規制の導入は一般的義務としては規定されておらず、このような広汎な規制を規定している国は他にありません。

すなわち、まず、米国は、国内の外国人(外国籍者)に対する技術、ソフトウェアのソースコードの提供を規制していますが、国内の外国人(外国籍者)に対する貨物やソフトウェアのオブジェクトコードの提供は規制しておらず、また、技術、ソフトウェアのソースコードの提供規制についても、多くの許可例外もあり、企業活動の円滑性確保との間でバランスが取られています。

また、米国以外では、国内の外国人(外国籍者)に対する提供を一律に規制している国はありません。非居住者に対する提供を一定の条件で規制している国は一部ありますが、主たる対象は、その国の国内組織に属しない留学生、研修生、研究者、出張者等です。

さらに、世界では、国内の外国企業への提供を規制している国はありません。すなわち、何らかの規制がある日米欧では、国内の外資企業は国内法人として位置づけられるため、これに対する提供規制はなく、国内での企業活動に大きな影響を与えるものとはなっていません。

中国の草案におけるみなし輸出規制の場合、国内の「外国企業」の中に、合弁企業や独資企業等の外資企業全般が含まれ、更に、企業内の外国人社員との技術的やり取りまで含めて規制対象となり、加えて、技術に留まらず物資、役務の提供までが対象となるのだとすれば、世界に例のない異質の制度となってしまいます。

もしこのような異質な制度が導入されるのであれば、中国国内の外資企業と中国企業との国内取引全般に規制が及ぶことになり、これまで特段の規制もなく円滑に行われてきた国内取引が阻害される懸念があります。外資企業の製品等に使われる部材について、中国原産品割合の向上が進んできている中、それらを調達する場合に規制対象となるという事態は想像しづらいものがあります。中国企業にとっても、国内の取引において、相手方が外資企業であるかを判別し、取引貨物・技術等が規制対象かどうかを判定した上で行うことになってしまいますが、それは現実的とは思えません。

また更に、企業内の外国人社員とのやり取りも含めて規制対象になるのだとすれば、海外

本社からの出向幹部・社員との間で日常的に行われている技術的打ちあわせ、協議、あるいは社内データベースへのアクセス等が円滑にいかなくなるのではないかと、との強い懸念が生じます。また外資企業が海外の本社や地域拠点からキーデバイス等を輸入する場合、その製品、技術等を外国人幹部、出向者らとシェアすること自体も規制対象となってくる可能性があります、それでは通常の貿易ルーティンが回っていきません。

外資企業といえども、中国の国内法に基づいて設立された企業なのですから、日米欧での扱いと同様に、これは中国法人として位置づけることが適当と思われる。また、外国人についても、中国で設立が認められた組織に属しない留学生、研修生、研究者、出張者等を対象として捉えるとともに、通常の企業活動、研究活動等に大きな支障とならないような包括許可制度や許可例外制度が用意されることが必要と思われる。

また、組織内の機微な貨物、技術等の流出防止という観点からは、輸出管理法制度によるのではなく、企業秘密の保護の枠組みの法制度により、直接関係しない社員や部外者によるアクセスを制限するという法制度により担保することが一般的なものと理解しています。日本においても、それは不正競争防止法に基づく営業秘密の保護の枠組みにより規制されているところです。

このように、再輸出規制と広汎なみなし輸出規制とは、中国との貿易・投資に関係する諸外国の産業界にとって大きな不安要素を含むものです。そして、今後、国際協調の推進や外資の活用を通じて、より一層の産業発展を図ろうとする姿勢とは、正反対の方向性を示しているような印象を受けます。

また、これまで中国においては、技術者や経営幹部等の多くの外国人が外資企業等において活躍し、中国の産業発展に寄与してきました。そのような状況に悪影響を与える制度が導入されようとしていることに、強い当惑を覚えます。

中国が、国際協調のもとに、今後一層の発展を目指す中で、諸外国の産業界もそのような中国において企業活動を一層活発化させていくことを願っています。中国製造 2025 等の国家計画において掲げられたハイテク分野の製品・技術の発展にとって、対中投資の促進は引き続き重要な政策でしょうし、対外貿易の発展にとっても、外資企業や外国人の役割は、大きなものであり続けると確信するものです。

そのような中で、輸出管理制度における“Level Playing Field”原則から乖離する形で、改革開放の一層の推進とそのための貿易・投資環境の向上という方向性と相反するように受け止められる制度を敢えて導入するのだとすれば、諸外国の産業界の困惑は大きなものになると思われます。現在、中国からの輸出のうち、外資企業によるものが多いと言われています。これらの中国の産業・経済の発展に貢献をしている外資企業の活動に、“Level Playing Field”原則から乖離した異質な制度によって大きな制約を加えることは、中国にとって大きなデメリットと考えられます。

輸出管理法制度の世界においては、その法目的の実現と企業活動の円滑性確保の両立は、常に課題であり続けます。これは、規制当局と産業界との間で問題となるだけでなく、規制当局と、貿易・投資、産業の振興の推進部局との間でも問題となり得る課題と思われます。このため、立法担当部局におかれましては、内外の産業界に加えて、それらの振興部局との間でも、規制措置に伴う様々な影響についても慎重に議論され、国際輸出管理レジームに即した制度運用の下での“Level Playing Field”原則から乖離がないような形で、両課題についてバランスのとれたものとなるよう、お願い申し上げる次第です。

3.国際輸出管理レジームに即した規制実施の必要性

(1) 国際輸出管理レジームに即した規制リストの制定

起草説明では、国際的な義務の履行、国際協力との趣旨が主要な柱として謳われています。世界各国は、4つの国際輸出管理レジーム合意に基づいて、制度を構築・運用しているのが一般的です。国際レジームに参加していない国でも、それに準じた制度・運用としているのが通常ですし、規制対象品目は、毎年のレジーム会合での合意に基づいて世界共通のものとなっています。

規制対象品目・技術等が、国際レジーム合意のものとは異なってくると、その負担は多大なものになってきます。起草説明では、「国際規則とのリンクを促進し、国際協力を強化する」とされていますので、通常兵器関連規制リストについては、ワッセナー・アレンジメントで定められている規制リストに即したものとしていただくよう強く要望します。

(2) 輸出審査時の不合理な技術開示要求の抑制

輸出審査の際に、該非判定と最終ユーザー・用途の審査とを行うことは当然のことです。ただ、輸出者による該非判定については、輸出者自身が行うものが尊重されることが通常であり、審査当局自身が確認のために行うとしても、輸出者の判定に不審があるような場合に限定されています。中国の輸出管理法の実施において、そのような国際的に一般的な運用ではなく、恒常的に、当局から製品について不合理な技術開示要求をされるのではないかとの懸念があります。

中国では情報通信機器を始めとして、多くの先端工業製品が製造・輸出されていますが、キーデバイスや技術を外国から輸入しているケースも少なからずあります。その中には、輸出国元の輸出管理法に基づき許可を得た上で中国に輸出されているものもあります。もし中国の輸出許可当局が、一度適正に輸出許可されたこうしたキーデバイスや技術に対して技術開示要求を行うことは、国際輸出管理レジームに即した規制実施という点で合理性がなく、安心して外国からのキーデバイスや技術を調達できなくなり、結果として、中国からの先端工業製品の輸出が困難となりかねません。

(3) 最終ユーザー・用途に関する実地検証の方法、条件等の再検討

輸出後に最終ユーザー・用途の実地検証権限が規定されています。輸出管理において、最終ユーザー・用途の懸念の有無を慎重に審査することは必須であり、輸出後の使用状況についても、ケースによってはフォローが必要であることは理解できます。

しかしながら、輸出先での実地調査権限を法律で規定するということになると、それは主権の域外適用という性格を帯びてくることとなります。国際輸出管理レジームでは、エンドユースの検証方法としては、大量破壊兵器開発等の用途に転用懸念がある特に機微度が高いものに対象を限定し、輸出許可の際に最終ユーザーから最終用途誓約書を提出させた上で、使用状況の報告をさせたり、再輸出の場合には輸出管理当局の承認を求めたりするのが一般的です。もし現地確認するとしても、最終ユーザー所在国政府との協調の下に行われるべきものであり、それは、国際法上の要請とのバランスを踏まえた方式だと理解しています。

このような観点から、エンドユース検証方法、条件等について、慎重な再検討が必要と思われれます。

4. 産業振興、通商政策的要素の再検討

—WTO に即した制度・運用の必要性

(1) 「平和と安全」以外の考慮要素としての「国際競争力」「国際市場への供給」等や、「対等原則」

安全保障輸出管理においては、あくまで国際的及び自国の平和と安全の確保が目的であり、そのような共通の目的に立って、各国は国際輸出管理レジームに即した制度を整備しています。

他方、草案では、規制リストの制定においては、「国家の安全」「国際的義務」以外に、「貿易や産業の競争力」「国際市場における供給」「技術の発展」に対する影響等を考慮すべき旨が規定されています。それらの要素は、多分に産業振興や通商政策上の要素だと感じられ、平和と安全を目的とする輸出管理制度においては、異質な要素だと思われれます。なお、「国際市場における供給」が、いわゆる”Foreign Availability” (=世界のどこでも容易に入手可能となっているものについては、規制の意味がないので規制対象からははずすとの原則) を意味しているのであれば、その旨が明確にされることを要望します。

それらの要素を目的とする輸出規制であれば、WTO 等の別途の通商等に関する国際ルールとの関係が生じると思われれます。

また、中国に差別的な輸出規制を行った国に対して相応の措置を取ることを定める「対等原則」についても、紛争処理手続きに基づいて解決されるべき国際ルールとの関係で問題が

生じるものと思われます。

(2) 「重要戦略稀少物資の保護」

起草説明において、立法の必要性として指摘されている中で、国家の安全確保、調査権限の強化、国際的義務の履行、国際協力の強化等の点は、輸出管理制度の整備の上で十分理解でき、また歓迎するものです。

しかしながら、「重要戦略稀少物資の保護」については、安全保障輸出管理制度上の対象物資としては、他に例がありませんし、検討過程における CAITEC の研究報告においても、国際訴訟問題への対処として、(安全保障) 輸出管理規制における稀少鉱物資源織り込みの必要性」が述べられています。

このような点を踏まえれば、WTO による通商上のルールとの関係でも問題を惹起するのではないかと考えられますので、政府ベースでの慎重な協議をお願い致します。

以上