

中国輸出管理法草案（第二次草案）に対する日欧共同意見書（2020. 8. 11）

2020年6月に開催された全人代常務委員会での審議を踏まえて「中国輸出管理法草案（第二次草案）」が7月3日付で公表された。これに対して、2020年8月11日に日欧14団体の連名による日欧共同意見書を提出した。なお、中国輸出管理法草案については、中国商務部による草案、全人代常務委による第一次草案について、それぞれ2018年2月および2020年1月に共同意見書を提出してきた経緯がある。

宛先： 中華人民共和国 全国人民代表大会常務委員会 法制工作委員会

連名提出者：

Confederation of European Business (BusinessEurope)

Syndicat des Industries Exportatrices de Produits Stratégiques (SIEPS), France

The Export Group for Aerospace, Defence and Dual-Use (EGADD), United Kingdom

Network Against Proliferation (NAP)

一般財団法人 安全保障貿易情報センター (CISTEC)

一般社団法人 日本経済団体連合会 (KEIDANREN)

日本商工会議所 (JCCI)

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 情報通信ネットワーク産業協会 (CIAJ)

一般社団法人 日本化学品輸出入協会 (JCEIA)

一般社団法人 日本化学工業協会 (JCIA)

提出日： 2020年8月11日

中国輸出管理法草案（第二次草案）に対する日欧共同意見書

中国輸出管理法草案につきましては、中国と諸外国間の貿易・投資の一層の推進という双方に共通の利益の観点に立って、中国商務部による草案、全人代常務委による第一次草案について、日米欧三極産業界より、意見書を提出致しました。

今回の第二次草案では、第一次草案に対する意見書で要望した点が反映された部分、依然として懸念や不明確さが残る部分、新たに懸念が生じた部分がそれぞれあります。それぞれご説明の上、同草案が国際的に一般的な制度となり、中国の投資・貿易環境の向上につながるものとなるよう、引き続き検討をお願いするものです。

1.新たに懸念が生じた点

以下の点は、今回の第二次草案で追加、修正がなされた点ですが、法令の明確性、予測可能性の観点から大きな懸念があります。

(1) 第 44 条の域外適用規定

第 44 条が新規に追加され、「中国国外の組織と個人が、本法の関連輸出管制管理規定に違反し、拡散防止等の国際的義務の履行を妨害し、中国の国家安全と利益に危害を及ぼした場合は、法に基づいて処理し、且つその法的責任を追求する。」と規定されています。

これは、「輸出管理規定に違反」「国際的義務の履行妨害」「中国の国家安全等に危害」の 3 要件を同時に満たすものと理解しています（中国の法律事務所等の解説でもそのように書かれています）。しかし、そうであれば、以下の点がよく理解できないところです。

第一は、「中国国外の組織と個人」が本法の輸出管理規定に違反することが前提となりますが、どの規定に基づく違反が想定されているのかわからないという点です。「中国国外の組織と個人」に関わるケースがあるとしても、極めて限られているように思われます。

まず、第 16 条のエンドユーザーの誓約違反（無許可での最終用途変更、第三者への譲渡）及び輸入者の報告義務違反があります。これらの違反については、第 18 条第一号、第三号に基づき、輸出規制対象者リストに掲載され、輸出者が取引を禁止されるとされており、罰則は完結しています。

あるいは、第 2 条のみなし輸出の一類型として、中国企業・個人が国外で外国企業・個人等に対して管理品目を提供する場合が考えられますが、これは、中国企業・個人が対象ですので、その違反については一連の罰則が適用可能と思われます。

残るは、第 20 条の輸出管理違法行為のためのサービス提供禁止規定かと思われます。あるいは、第 45 条に規定されている「再輸出」規制が、米国式のデミニミス・ルールによる規制を念頭においているとすればそれが該当するかと思います。後者については、以前より繰り返しご説明している通り、国際輸出管理レジームで合意されている一般的な制度ではありませんから、適当ではありません。前者については、国際法における属地主義の原則を超えるべきものとは思われず、世界の輸出管理法制の中で、このような幫助犯的な者を域外適用して処罰する例はないと思われます。

第二の疑問点は、上記の通り違反行為に対応する罰則が既に規定されている中で、「法に基づいて処理し、且つその法的責任を追求する。」と書かれている意味です。ここで「本法」

と「法」とを書き分けていることから、ここで規定する「法」とは何なのか？「法的責任」とは具体的に何を指すのか？ということが不明だという点です。「本法」以外の「法」で「法的責任」を問う場合があるのであれば、罪刑法定主義に立って、具体的にどのようなケースについて、どの法令で、どのような法的責任が問われるのか明確にされる必要があると考えます（第 43 条の「本法の規定に違反し、犯罪を構成するものは、法に基づいて刑事責任を追及する。」との規定については、密輸罪、不法経営罪等の罪名が想起されますが、第 44 条については、本法の規定の違反を前提とした具体的ケース、関係する法律が想起できません）。

いずれにしても、この新設された第 44 条は、その趣旨、具体的内容が不明であり、国際法の属地主義の原則、罪刑法定主義の観点から疑問を感じざるを得ません。そして、中国とのビジネスに携わる外国の企業等の立場を著しく不安定なものにし、中国とのビジネスに多大なマイナスの影響を与えかねないと考えますので、削除を含めて再検討を要望致します。

（２）輸出活動に対する監督検査規定

第 17 条において、「国家輸出管制管理部門は管理品目のエンドユーザーと最終用途のリスク管理制度を構築し、管理品目のエンドユーザーと最終用途に対して評価・調査を行い、エンドユーザーと最終用途の管理を強化する。」と規定されています。第一次草案の第 17 条では、「国家輸出管制管理部門はエンドユーザーと最終用途のリスク管理制度を構築し、輸出者の提出したエンドユーザーと最終用途証明書に対して評価を行わなければならない。」とあり、「エンドユーザーと最終用途証明書に対する評価」とあったものが、第二次草案では「エンドユーザーと最終用途に対する評価・調査」と修正されています。

この文言修正の趣旨、影響が明確ではないため、その解釈にかなり混乱が生じているように思われます。一部の法律事務所等の解釈では、（商務部草案にあった）輸入国のエンドユーザーの事務所等に現地検査を行う規定が復活したと見る見方もあります。これはおそらく、「第三章 監督管理」の章において、第一次草案では、「輸出者」に対して「立入検査」「調査」を行うとされていたものが、第二次草案では、「輸出活動」について行うと修正されていることから、輸出活動に関連する対象者として、エンドユーザーや輸入者の事務所、工場等も含まれると解したものと思われる。

「エンドユーザーと最終用途」の懸念の有無を適切にチェックするという自体は、輸出管理の基本ですから理解できます。しかし問題となるのはその方法です。当局がエンドユーザーに対して最終用途の真実性について疑問がある場合に必要な照会をすることは、国際的な輸出管理実務の中であり得るとは思いますが（通常は誓約書によるもの）、輸入国に所在するエンドユーザーの現地に、当局者が立入検査まで行うことは、公権力の域外行使となりますから適当ではなく、国際的に一般的な輸出管理実務にもないと理解しています。2017 年に公表された商務部による草案では「現地調査」との文言が、第一次草案では削除

されたのも、その点をご理解いただいた結果だと受け止めています。

私どもは、このような経緯に加えて、以下の理由から、第 28 条はあくまで輸出者に対するものであり、輸入国のエンドユーザーや輸入者への実地検査は含まれないものと理解しています。

- ① 監督検査の対象となる「輸出活動」を行うのは輸出者であり、これを拒絶、妨害した場合の罰則規定（第 38 条）でも、処罰対象は輸出者となっていること。
- ② エンドユーザー、最終用途に中国当局が疑問を有する場合には、以下のように輸入国政府に確認を依頼することを想定しているように見えること。
 - ・第 15 条において「最終用途証明書」はエンドユーザーの所在国の政府機関に発行を求めることができるようになっていること。
 - ・新設された第 32 条において「国家輸出管制管理部門は締結あるいは参加している国際条約に基づいて、又は平等互惠の原則に照らして、その他の国や地域、国際組織等と輸出管理の協力・交流を行う。」と規定されていること。

いずれにしても、エンドユーザーへの実地検査が含まれるのか否かは大きな論点であり、含まれない旨が明確となるようお願い致します。

2.改めて対応をお願いしたい点

商務部草案の段階から大きな関心事項として、継続して検討をお願いしてきている点については、以下の通りです。

以下の点は、輸出管理法の基本に関わるものであり、国際輸出管理レジームで合意された一般的な枠組みとは異なる事項ですので、当初から懸念しているものです。改めて問題意識をご説明し、対応のご検討をお願いするものです。

(1) 再輸出規制

第 45 条は、第一次草案が維持されていますが、規定中にある「再輸出」が「中国に輸出されたものの再輸出」（“reshipment” / 「積み替え」「積み戻し」）なのか、商務部草案の第 64 条で規定されていたもの（“re-export”）なのかが、依然として明確ではありません。

商務部草案では、米国の EAR にある “re-export” を指し、デミニミス・ルールが適用されるように解釈されるものでした。第一次草案、第二次草案では、その独立した規定が削除されたことや、第 45 条の規定の前後の文脈から、“re-export” ではないと理解していますが、そのような理解でいいのか明確化されるようお願い致します。

仮に今後、下位規則において米国の EAR にある “re-export” と同様の異質の制度導入がなされるならば、大きなマイナスをもたらすことはこれまで繰り返しご説明してきた通りですので、そのような制度とならないよう改めて要望致します

(2) みなし輸出規制

みなし輸出規制については、「輸出管理」の定義規定（第2条）に書かれており、第一次草案の規定が維持されています。みなし輸出規制は、国際輸出管理レジーム合意で定められてはならず、日欧米でも限定的な制度運用がなされています。

第一次草案、第二次草案の定義のままでは、技術に限定されず管理品目全体が対象となること、企業内の外国人社員等との技術共有等も含めて対象となるように見えること等、国際的に一般的である運用とは大きく乖離し、日常的な企業内活動に支障をもたらす懸念があります。第一次草案に対する意見書で適用範囲を限定するようお願いしましたが、改めて、

- ・中国国内の企業・組織の構成員は除外すること（すなわち、留学生、請負人、独立の研究者等に限定することを意味します）、
- ・国際輸出管理レジーム技術とソースコードに限定すること、
- ・包括許可、許可例外の制度整備を行うこと、

等の限定を行うようお願い致します。法律本体と下位規則とのいずれになるのかわかりませんが、海外企業等に懸念が広がることを防止するためにも、極力、法律段階で限定がなされることが期待されるところです。

(3) その他

以下の点は、第一次草案に対する意見書でも要望しましたが、重要な点ですので、改めて要望する次第です。

- ① 輸出審査時の不合理な技術開示要求の抑制や、ビジネス上の機密情報の保護
- ② 許可申請における一律の書類提出義務の緩和（管理物資の機微度に応じた運用）
- ③ 対外貿易法上の「対等原則」による対抗、報復の連鎖の回避
- ④ 「重要戦略稀少物資」の輸出規制等の、政治的手段としての利用の回避

3. 当方の意見が反映された点

以下の点は、第一次草案に対する当方の意見が反映されたものと理解しており、感謝申し上げます。

- 内部コンプライアンス審査制度の構築を、義務規定から奨励規定に修正し、包括許可等の便宜措置のインセンティブとしたこと。

4. 下位規則及び運用等に関する要望

(1) 提出された意見に関するコメントの公開、ガイダンスの発行

中国輸出管理法草案に関しては、商務部の草案、全人代常務委の第一次、第二次草案と3度にわたり、パブリックコメントの募集に応じて意見を提出してきました。

しかしながら、提出した意見がどのように扱われているのか、パブリックコメントを募集したご当局がどのようなお考えなのかがわからない状況にあり、困惑しています。条文の解釈についても、中国における法律事務所においてさえ、各事務所の見解が一致しているとは限らず、重要条文について正反対の解釈が示されていることも少なくありません。

各方面から提出された意見の中には、法律で反映させる性格のものではなく、下位規則や運用での対応となる性格のものも少なくないと思われます。しかし、中国ビジネスに従事する者にとっては、それらの下位規則や運用において、提出して意見が反映されるのか否かによって対応も大きく違ってきます。今後準備する上でも、方向性がどういうものなのかを念頭に置く必要があります。

このため、パブリックコメントに応じて提出された意見について、法律や下位規則での採否についての考え方、不明点についての照会に対する回答等をお願いしたいと思います。また、それらを含めて、ご当局によるガイダンスの早期発行を要望致します。

(2) 下位規則等の意見提出機会の確保

上記の諸点以外にも第一次草案に対して要望を致しましたが、下位規則等で規定される性格のものも少なくないと理解しています。下位規則とはいえ、詳細な運用を規定するものであり、極めて重要なものと考えます。

このため、主要国でも行われているように、下位規則についてもパブリックコメントを募集していただき、私どもの意見提出の機会を確保していただくよう要望致します。

(3) 施行までの十分な準備期間の確保

今回の輸出管理法の制定は、中国における投資・貿易活動にとって極めて大きな制度環境の変更となります。適切に対応していくためには、下位規則も含めて十分に理解した上で企業内体制の整備を図ることが必要となってきます。

これらの対応を図るためには、年単位での十分な準備期間を確保していただくことを要望致します。

以 上