

〈1〉 中国輸出管理法草案についての留意点 —幅広い業種において中国との貿易・投資に大きな影響—

CISTEC 事務局

本年6月に、中国商務部条約法律司より中国輸出管理法草案が公開され、同時にパブリックコメントが募集されました。これに応じて、CISTECからは、アジア輸出管理法制度調査グループ（久嶋省一リーダー）より、意見書を提出しました。

世界第二の経済大国となり、「世界の工場」と称される中国には、これまで大量破壊兵器の開発等に利用される恐れがある汎用品・技術の輸出・移転規制はありましたが、世界の主要国で構成される国際輸出管理レジームに基づき各国で行われているような、通常兵器関連の汎用品・技術に関する規制はありませんでした。また各種の国連安保理決議でも、安全保障輸出管理規制の整備が求められている中で、今回、体系的な輸出管理法制度を整備することにより、中国が大国の責任として、国際的義務を履行し、国際協力を推進していくことは、基本的には歓迎されることです。

しかし他方で、本法案は、単に安全保障輸出管理法制度としてだけでなく、中国との貿易・投資環境に極めて大きな影響を与えるものであり、また、国際的な通商ルールであるWTOとの関係でも留意が必要な点があると考えられることから、CISTEC事務局としては、経済産業省や国内の主要経済・産業団体とも情報や認識の共有を図らせていただいているところです。

情報共有過程を通じて、もっとも憂慮されたことは、中国との貿易・投資に大きな影響があるにもかかわらず、ほとんど中国輸出管理法草案の存在が認知されておらず、内容についての関心や理解も十分なものではなかったということでした。

本法案は、中国との貿易・投資に密接に関連する多数の分野、種類の製品・技術が、「通常兵器関連汎用品・技術」として、新たに輸出規制対象になる

ということに加えて、国際輸出管理レジームで合意された一般的なスキームから乖離した「再輸出規制」や広汎な「みなし輸出規制」等の条項も含まれているなど、貿易・投資に多大な影響を与えかねない要素が少なからずあります。また、本法案の立法経過、趣旨、内容をみると、政治的色彩が感じられる面があることも否定できません。

安全保障輸出管理は、失敗すれば、場合によっては、経産省が常々強調するように、「企業の存亡に関わる事態を招く恐れがある」一方で、日本の外為法に基づく規制でさえも、企業内にせよ、産業界にせよ、必ずしも十分な理解が広くなされているわけではないというのが実情です。ところが、今回公表された中国の輸出管理法案は、「再輸出規制」や「みなし輸出規制」といった、米国の輸出管理規制に関係する者以外にはなじみのない（しかし、日欧等の産業界には多大な影響を与えている）規制が規定されており、なおのこと、その内容と影響とに関する理解が進みにくいものとなっているのではないかと考えられます。

しかし、商務部条約法律司OBの任清弁護士の解説でも、みなし輸出規制、再輸出規制の導入とともに、最終需要者・用途の管理強化、執行権限強化、罰則強化等が図られることを紹介した上で、

<http://opinion.caixin.com/2017-06-26/101105472.html>

http://www.glo.com.cn/en/content/details_13_684.html

「本法律の起草と公布は、中国および外国の企業の事業活動に大きな影響を与えることになり、関連する企業において、注視すべきと思われる」

としています。

また、BloombergBNAのサイトでは、“U.S. Companies Should Brace for New Chinese Export Control Law”との記事を掲載し、航空宇宙、軍事・防衛、エネルギー、電子、半導体、素材等を含め幅広い業種に影響があるとして、具体的な懸念を紹介しています。

<https://www.bna.com/us-companies-brace-n73014462921/>

他の英文記事でも、「著しい変化」「実質的な変化」をもたらすと紹介されているものが目立ちます。

このような状況を踏まえて、輸出管理になじみがない方にも問題の所在を理解していただけるように、ご説明したいと思います。

(注) 本稿は、11月14日現在のものです。

1. 安全保障輸出管理とは何か？

(1) 4つの国際輸出管理レジーム合意に基づく枠組

安全保障輸出管理は、世界の平和と安全を守るために、大量破壊兵器や通常兵器の開発・製造等に利用できる汎用品・技術によって、大量破壊兵器の拡散や地域の緊張、軍拡をもたらすことにならないように、それらの汎用品・技術を輸出・移転する際に、懸念がないユーザーや用途に使われるかどうかを、慎重に確認することが中核的な内容です。

規制対象貨物・技術は、4つの国際輸出管理レジーム（条約ベースではないが、一種の有志連合のような組織）で合意されていますが（リスト規制：毎年更新される）、それ以外であっても、大量破壊兵器、通常兵器の開発・製造等に使われることが分かっている場合や、規制当局から通知があった場合には、輸出許可申請が必要になってきます（キャッチオール規制）。

日本では、外為法に基づき、経産省の貿易管理部が規制当局となっています。

(2) 国連安保理決議1540号による義務化

また、2001年の米国同時多発テロや「核の闇市場」（カーン・ネットワーク：パキスタンの核開発の父といわれたカーン博士を中心に、秘密裡に汎用品・技術によって核開発ができるようにするために

世界に築かれていた闇の供給網）の露見（2004年）を契機にして、懸念国やテロリスト等に懸念貨物等が流れるのを防止することを目的として、国連において安保理決議1540号が採択され、安全保障輸出管理制度を整備することが国際的義務となりました（これは、「国連による立法」と言われる異例の措置で、本決議によって、全加盟国を条約のように拘束する効果が生じました）。

(3) イラン、北朝鮮向け制裁決議による各種規制実施義務

イランや北朝鮮の核、弾道ミサイル開発は、世界の平和と安全に大きな脅威となりました。これに対し、国連安保理は、累次の制裁決議によって、資金、貨物・技術、人的往来等の様々な角度からの制裁措置を加盟各国に求めました。その中では、大量破壊兵器や大型通常兵器の開発・製造等に使われる可能性がある貨物・技術や、それらの開発のための外貨獲得源となる鉱産物の輸出や労働者派遣等に対する厳しい制限措置が盛り込まれています。それらの措置を各国内で実施するための柱の一つとして、安全保障輸出管理規制が活用されています。

(4) 世界各国で制度整備が進められつつある輸出管理制度

これまで、国際輸出管理レジームに参加しているのは、日欧米の諸国が中心でした（他に、豪州、ロシア等）。しかし、上記に見た通り、世界の平和と安全を確保するためには、国際連携が必要であり、そのためにできる限り多くの国々が制度整備を進めることが期待されることです。そのような観点から、日米欧や国連安保理の関係委員会は連携しながら、経済発展著しいアジア諸国（中東諸国を含む）等に対して、制度整備を働きかけてきました（アウトリーチ活動）。その結果、国際輸出管理レジーム合意に準じた制度を整備する国々も増えてきています。

そのような制度整備が期待される中に、世界の大国となっている中国も含まれていました。このような経過からすれば、今回の中国の輸出管理法の制度整備は基本的には歓迎されることです。

2. 中国輸出管理法案の経過、目的及び 主な内容

(1) 経過と見通し

中国の輸出管理制度は、従来は、大量破壊兵器関連貨物等の輸出規制に留まっていた、通常兵器関連貨物等の輸出規制はありませんでした。

今回の輸出管理法の整備の動きが表面化したのは、2015年に商務部報告に言及されたのが初めてでした。その後、同部傘下の中国国際貿易経済合作研究院（CAITEC）において様々な研究が行われたようであり、同部のwebサイトに研究報告が公表されています。その中には、米国等の諸外国の制度とその運用による中国への影響や、戦略的稀少鉱物資源の保護についての研究成果も含まれています。また欧米諸国からも、国際輸出管理レジームの下での法制度運用の助言も受けています。

そして、2016年、17年の国务院立法計画等において、輸出管理法が記載されていましたが、本年6月の輸出管理法案の公表によって、初めて全貌が明らかとなったという経過です。

今後の見通しですが、報道等によれば、来年3月の全国人民代表大会（＝日本の国会に相当）での成立を見込んでいるようです。ただ、細部が決まらなければ実施できない規制もありますので、日本でいう政省令、告示レベルまで含めて決まるのは、もう少し先になるのかもしれませんが。

(2) 立法趣旨

法案第1条の立法趣旨では、「国家の安全と利益の発展を守り、核不拡散条約等の国際的義務を履行」と書かれています。

他方、パブリックコメント募集の際に併せて公表された起草説明では、以下の3点の趣旨が記載されています。

- ①大量破壊兵器・通常兵器と関連の汎用品の拡散リスクを防ぐことにより、国家の安全、テロ・暴動を防ぎ、重要戦略稀少物資を保護し、国際的義務を履行。
- ②輸出管理規制を実行するための調査権限が不足し、執行上問題。そのための法律体系の改善を図る。
- ③国際的義務の履行により、責任ある大国のイ

メージ確立が必要。国際規則とのリンクを促進することで国際協力を促進。

(3) 主な内容

法案全体は、70条の条文で構成されています。各条文の概要等は、CISTECのHPで紹介していますので、それをご覧いただければと思いますが、ここでは懸念点を含めて、特に留意が必要な点を挙げてみます。

①大量破壊兵器関連規制を一本化

従来、核、ミサイル、生物・化学兵器関連が別個の法令によって規制されていました。

これを、輸出管理法により統合し一本化するもので、これは特に懸念はありません。

北朝鮮に対して、不正に核・ミサイル関連物資を密輸していた企業等がありますので、その取締りのために実効性が高まることが期待される所です。

②通常兵器関連の汎用品・技術等の輸出規制を新たに導入

通常兵器関連の汎用品・技術についての輸出管理規制は、国際的にもワッセナー・アレンジメント（WA）合意を踏まえて各国で規制されており、制度の国際調和の面では自然な流れです。ただ、末尾の別表をご覧いただくとわかりますが、中国との貿易・投資でも多くの関わりのあると思われる広汎な種類の汎用製品・技術（更には役務）が、新規に規制対象になることから、その対応には相当の準備と運用負担が生じることになります。

③リスト規制対象選定の考慮基準や「戦略的重要稀少物資の保護」との目的

リスト規制対象品目は、国際輸出管理レジーム合意によって決められており、各国ともそれに準拠して規制を行っているのが通常です。中国の法案の起草説明では、国際規則とのリンクを図る（明確にWAと同様の規制を導入するかは不明）とされている一方で、リスト選定の原則として、輸出管理政策への整合とともに、「国家の安全、技術の発展、国際市場への影響、国際的義務、貿易・産業の競争力に対する影響等」考慮しなければならないとされています。また、許可基準の中には、「市場における供給の状況」との項目があ

ります。平和と安全の確保とそのため国際協力といった安全保障輸出管理の目的とは異なる、多分に産業・通商政策的要素が含まれている印象です。その場合には、WTO等の国際通商ルールとの整合が問題となってきます。

特に気になるのは、条文では直接触れていませんが、起草説明において「戦略的重要稀少物資の保護」を目的の一つとしていることです。起草過程において検討された、中国商務部傘下のCAITECの研究報告がいくつかありますが、その中に、『我が国が優位な戦略的鉱物資源の輸出管理展望』という論文があり、「国際訴訟問題への対処として、輸出管理規制において、安全保障理由による稀少鉱物資源織り込みの必要性」その他の狙いが述べられていることと併せ考えれば、WTOで問題となったレアアース等の輸出規制を、本法案で行うことを企図しているように感じられます。

④再輸出規制を導入

草案で規定されている再輸出規制としては、2つの類型があります。一つは、米国が導入している種類の制度で、中国原産品が一定割合内蔵されている製品を中国以外の国から輸出する場合には、域外企業であっても中国政府の許可が必要というものです（デミニミス・ルール）。

もう一つの類型は、中国の原産性を問わず、中国から輸入した規制対象品を再輸出する場合には、中国政府の許可が必要というものです。

再輸出規制は、国際法的にも問題ありとして、日欧政府及び産業界は米国に対して指摘し（日本は不公正貿易白書等で指摘）、CISTECでもその撤廃（輸出管理制度が整備されている国については当該国に委ねる）を要請してきています。

しかし、そのような問題に留まらず、後に詳細に述べるように、その規制によって貿易・投資に多大な混乱を招く可能性が高いことから、貿易・投資環境の阻害要因にもなってきます。

⑤広汎なみなし輸出規制を導入

これは、第3条の「輸出管理」の定義規定から読み取れるものですが、実際、前掲の任清弁護士解説や各種の英文紹介記事では、みなし輸出規制（Deemed Export）が含まれる旨が明記されています。

みなし輸出規制というのは、国外への輸出等だけでなく、国内の外国人に対して、有形無形を問わず規制対象の技術（プログラム等も含まれます）を提供することを規制するものです。ただこれは、後述するように、国際的に広く行われているものではなく、何らかの規制があるのは米国と日欧のみです（それぞれ規制内容はかなり異なります）。

中国の法案におけるみなし輸出規制は、

- ・法人内での中国人社員から外国人社員に対する提供も規制対象としているように読めること（その点は米国と同様）
- ・外国人向けだけではなく、国内の外資企業等も含めて外国法人として、これに対する提供を規制対象としているように読めること
- ・技術だけでなく、貨物、役務の提供も含めて規制対象としていること

という点において、世界でも例のない特異な規制となっています。

⑥禁止顧客リストの導入

輸出許可された需要者、用途とは異なるエンドユース違反により、国家の安全・発展等に危害を及ぼす者や、「テロリスト」をブラックリスト化し、これらの者への輸出を禁止するものです。

米国では、SDN、DPL等多種の禁止、要注意顧客リストがあり、これらと取引した場合には制裁対象になりますが、これを念頭においたものと思われ。なお、日本の経産省が公表している外国ユーザーリストは、要注意リストではありませんが、取引禁止リストではありません。

⑦域外での最終需要者・用途確認権限の規定

米国商務省BISが、EAR（米国輸出管理規則）に基づき、域外でのエンドユース確認のための実地検査を行っています（ただし、恒常的にこれを行うというわけではありません）。中国の法案も、これを念頭においたものと思われ。

しかしこれらの法令で定められた権限の域外での行使は、相手国の主権の侵害であり、国際法上問題と思われ。国際輸出管理レジームでは、大量破壊兵器関連貨物を対象に最終用途誓約書を求めることになっており、それによって「使用状況報告」、再輸出等の「事前同意」が義務づけられるといった運用となっているのが通常です。仮

に現地での確認ををするとしても、このような国際レジームでの運用（一種の契約ベース）の延長上で検討することにより、バランスの取れたものとするのが期待される場所です。

⑧報復措置（対等原則）の規定

中国に対して「差別的な輸出規制」をする国に対して、「相応の措置」を講じるとされています。外国貿易法等でも同様の規定はありますが、その場合はWTO等のルールへの整合が必要である等、その点で制約がかかります。安全保障輸出管理の世界でも、このような条項は例がありませんので、どのようなケースを念頭におき、どのような運用を考えているのか、注視される場所です。

3. 中国輸出管理法によって起こり得る事態—局面別概要

上記のような懸念点がある中国輸出管理法案が施行されたとした場合、中国との貿易・投資活動において、何が生じ得るのか、局面別にまず整理してみます。

(1) 局面1—中国からの輸出許可時

この局面で懸念されるのは、輸出審査時の技術開示要求の可能性です。これは、制度の問題ではなく、運用上の問題です。

輸出許可に際して、輸出対象貨物等が規制対象かどうかを判定する該非確認を行うことは、輸出者にとっても、審査当局にとっても通常のことです。しかし、通常は、製品のスペック等を理解している輸出者側が、必要あれば該非判定書を提出することに留まり、審査当局側も、合理的な疑義がない限り、それを尊重するのが一般的です。

しかし、もしそのような一般的運用によらず、スペックに関係する機微な技術資料の提出まで求められるのであれば、大きな問題となってきます。

例えば、日本等の外国から調達したキーコンポーネント（暗号ソフト、ASICを含む）を内蔵した製品を中国から輸出する場合に、その企業秘密的要素が含まれるキーコンポーネントの技術資料まで開示が求められることとなると、調達先が技術開示をいやがり、取引を拒否するか、技術開示のための資料提出を拒む等、外資企業のみならず中国企業自身に

とって、それらのキーコンポーネントを組み込むことを前提とした製品を生産・輸出ができなくなってしまうなどの問題が生じます。中国政府に対して開示が必要ということになれば、その内容次第では、日本の輸出管理当局である経産省の許可が必要にもなってくるケースもあるかもしれません。

中国では、以前、商用暗号管理条例の運用において、その技術判断を暗号管理局に求めた際に、同局は、その検討作業を複数の民間企業に委託してしまったという事例があるようです。これでは、秘密を要する暗号内容が競合他社に流出してしまうことになりかねませんから、由々しき事態です。

これと同じことが、輸出審査の過程で生じる可能性が懸念される場所であり、そのような運用がしばしばなされるようであれば、キーコンポーネントを輸出→内蔵製品生産→輸出というサイクルが成り立たなくなってしまう。

(2) 局面2—中国製品等を輸入後

次に懸念される局面は、中国から製品の輸入後です。これは、制度自体の問題が大きいと思われる。大きく分けて3点ほどあります。

①再輸出規制による影響

国際的にみて一般的ではない再輸出規制により、

- ・中国原産の規制対象品が一定割合含まれる製品の再輸出
- ・中国原産かどうかにかかわらず、中国から輸入された規制対象製品の再輸出

が、中国政府の許可が必要になってきます。場合によっては、再輸出先の状況報告等も求められる可能性も、条文上はあり得ます。再輸出規制が如何に問題かということは後述します。

②輸出先の生産現場でのエンドユースの実地確認

中国製品を使用したり、製品に組み込んでいる生産現場等に、エンドユース確認のために、中国当局が実地確認する権限が認められています。保秘を要する生産現場等でこれが濫用されることとなると、機微な技術流出の懸念が生じます。

③レアアース等のサプライチェーンのフォロー、使用の報告等

戦略的重要稀少資源であるレアメタル、レアアース等がリスト規制対象となるのであれば、輸出先、最終需要者・用途によっては、輸出が許可

されない可能性もありますが、許可されたとして、その使用状況報告、現場立ち入りの可能性の懸念が生じます。これは、コンゴ産鉱物のフォローで産業界が大変な思いをしたのと同様の事態が生じる可能性もないとは言えません。

(3) 局面3—中国内での企業活動時

この局面では、広汎なみなし輸出規制によって、もろに影響を受けることになります。前掲のBloomberg記事においても、最も有害で危険な影響をもたらす可能性があるとしています。

①中国内の外資企業への提供が許可対象に。

国内の「外国法人」である外資企業への物資・技術・役務の提供が許可対象になりますから、外資企業が中国国内で規制対象品目等を調達すると、面倒な許可申請を回避したい中国企業から取引を拒否されるなどの大きな支障が考えられます。

②社内の外国人社員への提供が許可対象に。

まともにこれが実施されるとなると、日本本社からの出向者を含め、外国人社員を交えた企業内の日常的な（規制対象技術を含む）技術的打ちあわせ（メール、口頭等でのやり取りを含む）、データベースへのアクセス等が許可対象ということになります。更に、貨物、役務まで対象となると、日常的な企業内の活動のルーティンが回っていかなくなる恐れがあります。米国でも外国人社員への技術提供も含めての規制は行われてはいますが、日欧豪等は許可不要となっていますし、多くの許可例外があります。

③日本からキーコンポーネントを輸出し、中国で内蔵製品を生産する際に、日本人出向者への提供が許可対象に。

こういうことになっては、日本と中国との生産分業のルーティンに大きな支障が生じてしまいます。

(4) 局面4—政治的、軍事的緊張局面

対等原則（報復条項）における中国に対する「差別的扱い」がどういうものなのか、「相応の措置」とは何が想定されるのかは不明ですが、政治的緊張状態になったときに、輸出管理上問題なく行っている企業が「報復」対象になることはないのか、懸念

されます。

前述の任清弁護士による解説記事を見ると、中国で有数の企業グループであるZTE社が米国政府から巨額の課徴金を課されたことを契機に、中国の輸出管理法には、「歯がない」（強制力や抑止力に欠ける）との議論がなされたことを念頭におき、今後は「歯」を持つことになる旨を指摘しています。CAITECの研究報告をみても、「規制される側から規制する側へ」というニュアンスが感じられます。

こういう流れから見た時、通常のリスト規制対象に加えて、臨時的に追加することができる旨を規定されていますし、ブラックリスト（禁止顧客リスト）の掲載対象である「（エンドユース違反により）中国の安全と発展に危害を及ぼす者」「テロリスト」が、中国の安全保障観から指定される可能性も否定できません。台湾・香港・マカオへの輸出は、本法を参照適用（準用？）するとありますが、規制対象物資、対象者とも、政治的絡みで運用される可能性もあるのかもしれない。

軍事的観点からの最近の事例として、本年5月に公布され6月より施行された「浚渫船の輸出規制」があります。沿岸部の掘削や埋め立て等の工事に用いる船が、船の種類ごとに規制スペックを定め、それを超える場合には輸出制限がされています。この規制に関しては、

中国国内の報道では、南シナ海で岩礁の領有権を争う国々への輸出を制限することを訴える記事等が目立つとのことです。

いずれにしても、政治的、軍事的緊張含みになってくると、企業活動において、予測できない状況が生じる可能性が懸念されるところです。

4. 中国の貿易・投資環境の大きな阻害要因になり得る制度

—「再輸出規制」と広汎な「みなし輸出規制」

—“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すが、公開草案の起草趣旨の柱の一つにあるとおり、国際的規則との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則として、“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となれば、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。

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企業から見て、“Level Playing Field” 原則に照らして不利となり、中国の貿易・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としても、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（イノベーション）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考えられます。

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

—規制対象の中国製品・技術を使うことが多大な負担とリスクに

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。

【規制対象の中国製品を使うことにより生じる多大な負担とリスク】

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りません。しかもそれは、中国との貿易に直接関わっていない企業であっても、中国製品を使う限り対象になるということです。

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、そうだとする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、遵守するための実効性に欠けるとしても、遵守しなければペナルティを課される恐れがある以上、極力、その原産性と規制対象か否かを追求する努力をすることになります。そうなれば、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、企業としては、調達先を中国以外に求める検討を始める可能性は否定できないでしょう。

【再輸出規制の存在が、米国製品の使用回避につながった実例】

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かねません。

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

一日常的な国内取引、社内でのやりとりが困難に

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。

【技術以外に貨物、役務も対象とするみなし輸出規制は世界に例がない】

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、日本を含めて一部ありますが、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。

【これも例がない国内の外国企業への提供規制—国内企業からの調達が規制対象に】

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、何らかのみなし輸出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。

【企業内の外国人社員とのやりとり、データベースアクセス等も許可対象】

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、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、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性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考えられます。

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、経済発展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取っ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、立法担当部局においては、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がなされ、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、強く期待されることです。

5. 国際輸出管理レジームに即した規制実施の必要性

一貿易・投資の阻害要因にならないような運用の必要性

(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されることが強く期待されます。

既に述べたように、起草理由での立法の必要性として言及された「重要戦略稀少物資」であるレアアースやレアメタル等が含まれてくるのかどうか、注目されるところです。

(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の不合理な技術開示要求をされることがないかの懸念があります。

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、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て、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るといったものが一般的です。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思われれます。

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。

6. 産業振興、通商政策的要素について

(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」「国際市場への供給」「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。これらの要素は、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が必要と思われま

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

(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、国際協力の強化等とともに、「重要戦略稀少物資の保護」に言及がなされています。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、経済政策的問題意識以外にも、「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。

産業振興や通商政策上の要素に基づく輸出規制であれば、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ま

7. まとめ

上記でご説明したように、今回公表された中国輸出管理法草案の内容は、通常の輸出管理制度の枠を超えて、「世界の工場」といわれる中国との貿易、投資に係る幅広い業種の多くの企業、関係者に多大な影響を及ぼすものです。

特に今回の草案では、ご説明したとおり、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他、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になります。

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

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考えられま

す。

このような事情を関係者が十分に理解し、また準備すること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。

日本からは、CISTECがパブリックコメントを提出しましたが、他の主要な経済団体・業界団体にもご相談しながら、上記に述べた懸念を含めて、追加意見書を提出する方向で準備を進めているところです。

また、欧米からも複数の主要経済・業界団体からパブリックコメントが提出されているようですが(非公表)、CISTECとしても、他の団体とも連携させていただきながら、欧米の産業界と問題意識の共有を深めつつ、国際的連携の可能性を追求していきたいと考えています。

おける膨大な数の企業、関係者に大きな影響を及ぼすものであることから、次の点を期待したいところです。

- (1) 法案自体についての十分な周知・理解促進と意見交換
- (2) 貿易・投資環境の大きな阻害要因となる恐れがある制度・運用の再検討
- (3) 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

いずれにしても、今回の中国輸出管理法は、中国と世界との政治・経済関係において、エポックメイキングな立法となるように思われます。

【ご参考】

- ①CISTECアジア法制度調査グループリーダーの久嶋省一氏による「中国の輸出管理—出口管理法（輸出管理法）案の分析—」記事も併せてお読み下さい（CISTECジャーナル2017年9月号所収）。
- ②CISTEC・HPの右上欄に、「中国輸出管理法草案資料」サイトを設けて、各種資料を掲載しています。

別表

国際輸出管理レジームによる規制対象品目・技術

(輸出貿易管理令の別表1) ※METI資料

2~4が汎用品のうちの大量破壊兵器関連。5以下が通常兵器関連で、新たに中国輸出管理法案により規制対象となると思われるもの。

(参考)リスト規制一覧①				2017年1月・6月	
項番	項目	項番	項目	項番	項目
1 武器					
(1)	銃砲・銃弾等	(12)	1 数値制御工作機械	(45)	放射線透過装置・窓枠
(2)	爆発物・発射装置等	(13)	2 測定装置	(46)	放射線影響防止テレビカメラ・レンズ
(3)	火薬類・軍用燃料	(14)	誘導路・アーク炉・溶鉱炉等	(47)	トリチウム
(4)	火薬又は爆薬の安定剤	(15)	アイソスタックプレス等	(48)	トリチウム製造・回収・貯蔵装置
(5)	指向性ミサイル兵器等	(16)	ロボット等	(49)	白金触媒
(6)	推進ミサイル兵器等	(17)	振動試験装置等	(50)	ヘリウム3
(7)	軍用車両・軍用仮設橋等	(18)	ガス遠心分離機ロータ用構造材料	(51)	レニウム等の一次製品
(8)	軍用船舶等	(19)	ベリリウム	(52)	防護構造の容器
(9)	軍用航空機等	(20)	核兵器起爆用アルファ線源用物質	3 化学兵器	
(10)	防潜網・魚雷防御網他	(21)	ほう素10	(1)	軍用化学製剤の原料、軍用化学製剤と同等の毒性の物質・原料
(11)	装甲板・軍用ヘルメット・防弾衣等	(22)	核燃料物質製造用還元剤・酸化剤	(2)	化学製剤用製造機械装置等
(12)	軍用探照灯・制御装置	(23)	ハフニウム	3の2 生物兵器	
(13)	軍用細菌製剤・化学製剤等	(24)	リチウム	(1)	軍用細菌製剤の原料
(14)	軍用細菌製剤・化学製剤などの浄化用化学物質混合物	(25)	タングステン	(2)	細菌製剤用製造装置等
(15)	軍用化学製剤用細菌株他	(26)	ジルコニウム	4 ミサイル	
(16)	軍用火薬類の製造・試験装置等	(27)	ふっ素製造用電解槽	(1)	ロケット・製造装置等
(17)	軍用人工衛星又はその部品	(28)	ガス遠心分離機ロータ製造装置等	(1の2)	無人航空機(UAV)・製造装置等
2 原子力					
(1)	核燃料物質・核原料物質	(29)	遠心方式鈾合試験機	(2)	ロケット誘導装置・試験装置等
(2)	原子炉・原子炉用発電装置等	(30)	フィラメントワインディング装置等	(3)	推進装置等
(3)	重水素・重水素化合物	(31)	レーザー発振器	(4)	しごきスピニング加工機等
(4)	人造黒鉛	(32)	質量分析計・イオン銃	(5)	サーボ弁、ポンプ、ガスタービン
(5)	核燃料物質分離再生装置等	(33)	圧力計・パロース弁	(5の2)	ポンプに使用できる軸受
(6)	リチウム同位元素分離用装置等	(34)	ソレノイドコイル超電導電磁石	(6)	推進薬・原料
(7)	リチウム同位元素分離用装置等	(35)	真空ポンプ	(7)	推進薬の製造・試験装置等
(8)	周波数変換器等	(36)	スクロール型圧縮機等	(8)	粉粒体用混合機等
(9)	ニッケル粉・ニッケル多孔質金属	(37)	直流電圧装置	(9)	ジェット・粉末金属製造装置等
(10)	重水素・重水素化合物の製造装置等	(38)	電子加速器・エックス線装置	(10)	複合材料製造装置等
(11)	しごきスピニング加工機等	(39)	衝撃試験機	(11)	ノズル
		(40)	高速度撮影可能なカメラ等	(12)	ノズル・再入機先端部製造装置他
		(41)	干渉計・圧力測定器・圧力変換器	(13)	アイソスタックプレス・制御装置
		(42)	核兵器起爆(試験)用貨物	(14)	複合材料用の炉・制御装置
		(43)	光電子増倍管		
		(44)	中性子発生装置		
		(45)	遠隔操作のマイクロレター		

(参考)リスト規制一覧②				2017年1月・6月	
項番	項目	項番	項目	項番	項目
6 材料加工					
(1)	輸受等	(20)	7.1 ミクロ・ナノレベルの有機金属化合物	(7)	光学器械又は光学部品の制御装置
(2)	数値制御工作機械	(21)	炭・珪素他の有機化合物	(7の2)	非球面光学素子
(3)	歯車製造用工作機械等	(22)	炭・珪素・アモニウムの水素化合物	(8)	レーザー発振器等
(4)	アイソスタックプレス等		炭化けい素等	(8の2)	レーザーマイクロフォン
(5)	コーティング装置等	8 電子計算機			
(6)	測定装置等	(1)	電子計算機等	(9)	磁気力・水中電場センサー・磁場勾配計・校正装置他
(7)	ロボット等	9 通信			
(8)	フィードバック装置他	(1)	伝送通信装置等	(9の2)	水中検知装置
(9)	絞りスピニング加工機	(2)	電子交換装置	(10)	重力計・重力勾配計
7 エレクトロニクス					
(1)	集積回路	(3)	通信用光ファイバー	(11)	レーダー等
(2)	マイクロ波用機器・ミリ波用機器等	(4)	フェーズドアレイアンテナ	(12)	光反射率測定装置他
(3)	信号処理装置等	(5)	監視用方向探知器等	(13)	重力計製造装置・校正装置
(4)	超電導材料を用いた装置	(6)	無線通信傍受装置等	(14)	光検出器・光学部品材料物質他
(5)	超電導電磁石	(7)	受信機能のみで電波等の干渉を観測する位置探知装置	11 航法装置	
(6)	一次・二次セル、太陽電池セル	(8)	インターネット通信監視装置等	(1)	加速設計等
(7)	高電圧用コンデンサ	(9)	設計・製造装置等	(2)	ジャイロスコープ等
(8)	エンコーダ	(10)	情報伝送信号漏洩防止装置等	(3)	慣性航法装置
(9)	半導体製造装置等	(11)	磁気検知機能通信ケーブルシステム等	(4)	電波受信機・航空機用高度計等
(10)	アナログデジタル変換器	(12)	遠隔検知機能通信ケーブルシステム等	(4の2)	水中ナビゲーション装置等
(11)	デジタル方式の記録装置	(13)	測定装置	(5)	1)から(4)までの試験・製造装置他
(12)	信号発生器	10 センサー等			
(13)	周波数分析器	(1)	水中探知装置等	(1)	潜水艇
(14)	ネットワークアナライザー	(2)	光検出器・冷却器等	(2)	船舶の部分品・附属装置
(15)	原子周波数標準器	(3)	センサー用の光ファイバー	(3)	水中回収装置
(16)	半導体製造装置等	(4)	高速度撮影可能なカメラ等	(4)	水中用の照明装置
(17)	半導体基板	(5)	反射鏡	(5)	水中ロボット
(18)	レジスト	(6)	宇宙用光学部品等	(6)	宙間動力装置
				(7)	回流水槽
				(8)	浮力材
				(9)	閉鎖・半閉鎖回路式自給式潜水用具
				(10)	妨害水中音響装置
				13 推進装置	
				(1)	ガスタービンエンジン等
				(2)	人工衛星・宇宙開発用飛しゅう体等
				(2の2)	人工衛星等の制御装置等
				(3)	ロケット推進装置等
				(4)	無人航空機等
				(5)	1)から(4)、15)の(10)の試験装置・測定装置・検査装置等
				14 その他	
				(1)	粉末状の金属燃料
				(2)	火薬・爆薬成分、添加剤・前駆物質
				(3)	ディーゼルエンジン等
				(4)	自給式潜水用具等
				(5)	航空機輸送土木機械等
				(6)	ロボット・制御装置等
				(7)	電気制動シャッター
				(8)	催涙剤・くしゃみ剤、これら散布装置等
				(9)	簡易爆発装置等
				(10)	爆発物探知装置
				(11)	爆発物探知装置
				15 機微品目	
				(1)	無機繊維他を用いた成型品
				(2)	電波の吸収材・導電性高分子
				(3)	核燃焼物質
				(4)	デジタル伝送通信装置等
				(4の2)	簡易爆発装置の妨害装置
				(5)	水中探知装置等
				(6)	宇宙用光検出器
				(7)	送信するパルス幅が100ナノ秒以下のレーダー
				(8)	潜水艇
				(9)	船舶用防音装置
				(10)	ラムジェットエンジン、スクラムジェットエンジン、複合サイクルエンジン等

※【変更】は2017年1月7日施行。
※6(2)については省令の内容が2017年6月1日施行。