

〈5〉ドイツに触発されて外為法の輸出管理法体系の見直しを —耐用年数が切れている現行の輸出管理法体系—

CISTEC 専務理事 押田 努

今回、安全保障貿易管理におけるベテランであり、欧米の法制に精通しておられる青井保氏に寄稿していただいた「ドイツで実施された輸出者の為の輸出管理制度改革」は、非常に示唆に富む論考です。規制強化のためでもなく、当局及び輸出者の双方のためでもなく、純粋に輸出者のために、当局のイニシアティブによってドイツ産業界の国際競争力強化の視点から行われた抜本改正であることは、瞠目すべきことです。

CISTECでは、国際関係専門委員会の国際交流分科会の活動として、毎年、欧米に交互に交流ミッションを派遣していますが、2014年は、欧州を訪問し、多くの官庁、団体、企業を訪問し、最新の諸状況を把握するとともに、日本側からの情報発信も行ったところです。その概要は、2015年1月号のCISTECジャーナルに掲載されています。

その訪欧の際、ドイツのBAFAより、輸出管理制度改革について紹介があり、極めて広汎な法体系の抜本の見直しも含む大改正であったことに加えて、それが当局側のイニシアティブにより輸出者の利益（国際競争力強化）を主眼として行われたものであった旨の説明があったことから、改めて注目し、更に追加情報をBAFA等から収集の上、寄稿していただいたものです。そこで紹介されているように、この法改正では、次のようなものが柱でした。

- ① 法の簡素化（52章立てから28章立てへ）
- ② 用語の見直し
- ③ 定義を法律に集約化
- ④ 罰則規定の見直し

これらは、ここ5～6年に亘り、CISTECが経産省に対して要望してきている法体系の見直しに関する項目と共通するものがあります。ドイツでは、この外国貿易法の法令の抜本見直しが、2009年の第2

次メルケル政権発足の際の連立合意文書に盛り込まれ、2012年8月に議会で採択されて、2013年9月に施行されました。ドイツ産業界の競争力強化のための政治的課題として位置づけられ、わずかな期間で改正、施行に至ったという流れです。

我が国では、「わかりにくい」というだけでは、なかなか法改正がしにくく、改正するとしても優先順位が低くなりがちですが、以下に改めて概説するとおり、外為法の輸出入関係の規定は、戦後すぐにできて以来半世紀以上を経過して、耐用年数がとくに切れているというのが実態です。経産省も最大限の運用上の工夫をしながら、老骨に鞭打って何とか機能させているものの、安全保障輸出管理がますます重要になっていくことを考えれば、もうそろそろ抜本見直しが行われてもいい時期に来ているものと思います。

※ 外為法体系の見直しについては、拙稿「安全保障輸出管理法体系の再構築に向けた視点」（CISTECジャーナル2012年11月号 No.142所収）をご参照ください。

1. 制度・規定上の問題点

【強力な規制立法なのに体系、内容が複雑難解すぎる】

CISTECでは、これまで、輸出管理が重要なだけに、外為法体系を遵守する側が容易に理解できるような体系と内容に再構築してほしい旨を繰り返して要望してきています。法律から政令、省令、告示、通達と重層的かつ複雑になっていて（重層性はどの法律にでもあるが、外為法は並みの重層さではない）、しかも、貨物と技術とで重層レベルが異なります。リスト規制との2本柱であるはずのキャッチオール規制が法律には書かれておらず、貨物は政令に、技術は省令と分かれ、更にその複雑を極める法

文内容は、輸出管理専門家にしても容易に読み解くことはできません。

難解さという点では、技術提供規制もまた同様です。国内から海外、国内から国内、海外から海外という局面でそれぞれ規制がありうるということが、法文からは容易には読み取れず、更にこの条文には、仲介規制も実は隠し絵のように含まれているということは、やはり専門家でもすぐにはわかりません。

キャッチオール規制、技術提供規制（仲介規制を含む）ともに、こういう趣旨で規定されているのだ、ということをも十分念頭において法文を精読しても、挫折しかねません。複雑難解さという点において、東西の両横綱と言えます。

また、そもそも輸出規制であるはずなのに、その「輸出」の定義がどこにも書かれておらず輸出貿易管理令の規定ぶりから推定して考えられる定義（通達での「輸出の時点」の内容につながります）は、関税法上の定義とも異なるというややこしさです。現行法令は、増改築を繰り返して複雑な構造になってしまった「老舗の温泉旅館だ」とは、関係者がよく言う話です。

【ココム時代の枠組みを今も引きずっている問題】

また、現在の外為法の枠組みは、共産圏に対してハイテク製品を禁輸していたコクムのそれを引きずっている形です。法律の考え方が、貨物（技術）と地域（国）に着目した規制になっていますが、2001年の米国同時多発テロ以降、国連安保理1540号決議に見られるように、非国家主体（テロリスト等）に対する規制が重要になり、また国連経済制裁も個人・法人など、「者」を対象としたものになっていますが、これらに即した規制の枠組みにはなっておらず、「規制対象地域」を「全世界」とすることにより運用で対応している状況です。テロ用途キャッチオール規制は、実は規定されていません。大量破壊兵器や通常兵器の開発等の用途に使用する汎用品等はキャッチオール規制の対象ですが、それ自体が武器ではないもの（例えば四輪駆動車、船外機等）を使って自爆テロをするおそれがあっても、法令上はキャッチオール規制の対象にはなりません。

ココム時代を引きずっていると言えば、技術提供

規制における許可例外の「基礎科学研究」の概念も、その範囲が明確ではありません。ココム時代とは異なり、原理の解明が直ちに应用到に直結する時代ですから、原理の究明という基礎研究と、実用化を念頭におく応用研究の境目は不分明となってきています。生命科学の分野を想起すればその点は理解できると思います。刑事罰で担保される強力な規制立法なのですから、規制範囲の明確性、予測可能性が十分に担保される必要があります。

【輸出入禁止規定、許可基準、違反行為の自主申告の扱い等が法定されていない問題】

経済制裁にしても、外為法上の制裁は、あくまで「許可対象にすること」です。普通に考えれば、「輸出禁止対象にする」ことを法令上指定するわけではありません。法令上は許可対象にする品目を指定して、その輸出を認めないという当局の運用により実質的に禁止しているという形です。関税法のような「輸出入禁止」という法律上の規定がないために、そのようなわかりにくい構図になってしまっています。

近年の法律では当たり前になっている許可基準も法定されているわけではありません。武器貿易条約（ATT）に見られるように、テロ、人道的問題等の、従来の法令の運用上はなかった要素が新たに生じてきていますから、それらが法令として反映されることも必要になってきつつあります。

CPが認知されている場合において違反行為を自主申告した場合の扱いも、運用ではそれなりに配慮されるようになってきてはいますが、予測可能性の観点からは、法定されていることが本来は望ましいところです。米国ではそのようになっていきますし、ドイツはその点を、今回の大改正の際に新たに規定しています。我が国で言えば、独禁法で「自首」による課徴金減免制度のような例もあります。

【「居住者」「非居住者」概念による技術提供規制の問題】

技術提供規制における居住者、非居住者という金融関係規制の枠組みを借りた規制が、本当に今のままでいいのかということも議論があり得るところです。2009年の法改正により、ボーダー規制が導入されたことにより、居住者、非居住者という属性にか

かわらず、国境を越えて移転される場合には網がかかることになりましたが、国内でのみなし輸出規制においては、あくまで「居住者→非居住者」という局面に限られています。法改正の際の審議会での議論の際に、居住者、非居住者という属性を問わないキャッチオール規制への移行も一時は案として浮上しましたが、結果的に現行通りとなりました。昨年の臨時国会で成立したFATF（金融活動作業部会）対応の「テロ資金等提供処罰法」によって、テロリストに資金を提供するだけでなく、モノ、サービスを提供する場合も処罰対象となりましたが、これは、実質的に、テロキャッチオール規制と同様の規制になります。これに準じて考えれば、国内での取引であっても、海外での大量破壊兵器用途や問題のある通常兵器用途、そしてテロ用途、人道上問題のある用途等の懸念用途に使われる恐れがある場合には、ボーダー規制と同様、（少なくともキャッチオール規制については）属性を問わない規制にしておくことが必要ではないかと思われます。北朝鮮と一体と位置づけられている朝鮮総連の傘下・系列の企業等は、外為法上は「居住者」ですから、それらへの提供は国内のみなし輸出規制の対象外となってしまっています（ボーダー規制により抑止するとの整理でしょうが、貨物のように税関でチェックがされるわけではない技術の持出しは、水際での抑止は難しいところです）。

米国や韓国のように、「外国人・外国法人」という概念を用いた規制の適否については、様々議論があると思われますが、しかし、通信・放送その他では外資規制として「外国人・外国法人」を排除しているほか、外為法でも、対内直接投資規制では実質的に外国法人による買収を規制対象にしていますから、議論の余地はあるでしょう。少なくとも、入国後6か月経過したり、国内法人に雇用されたりしたら、全く規制対象からはずれることによる問題について、他の法令の活用も含めた対応の要否についての議論は十分なされることが望まれるところです。

【書類保存義務規定がないことの問題】

また、一見細かい話になりますが、意外かもしれませんが、「書類保存義務」という、どの法律にもある（外為法以外の対外取引分野にもある）規定が輸出入取引分野においては存在しません。これも

あり、機微度にかかわらず、許可に係らしめ、その許可の条件として書類保存義務をかけてそれを担保するといういびつな構図になっています。書類保存義務をかけたいために、必ずしも許可対象でなくてもいいところをあえて許可対象として維持するという要素もなきにしもあらずです。しかし、法律に「書類保存義務」の規定が普通であれば、機微度に応じて、許可例外、事前又は事後の届出等、弾力的な法運用が可能になり、当局及び輸出者の双方にとって負担も軽減され、メリットがあると思われます。また、書類保存義務がないことによって、非該当扱いで許可なしで輸出した場合に、そのチェックをするために報告徴収や立入検査をしようとしても、廃棄されていればチェックしようがありません。CPの届出をして真面目に守っているようなところよりは、無許可輸出をする可能性のある怪しい企業はあるわけですから、それらの企業の輸出状況をチェックすることがより必要なのでしょうが、書類保存義務が規定されていなければ、当局としての基本的監督手段が担保できません。税関では、10年ほど前から、輸出も含めて事後審査を行うようになっていますが、これは関税法上で書類保存義務がかかっているからこそ可能なわけです。

【エンドユースチェックこそが中核である旨のメッセージの不足】

そして、外為法の輸出管理のメッセージとしては、エンドユースの懸念チェックが最優先されるべきことが、必ずしも十分ではない感が強くあります。ココム時代とは異なる安全保障環境下にあり、そして、キャッチオール規制が全面適用されている現在、該非にかかわらず、懸念ユーザー、懸念用途のチェックが、輸出者にとっての最大の任務であるはずですが、しかし、ある意味、職人技を要する該非判定を間違えて輸出してしまうと、直ちに「無許可輸出」になってしまう一方で、エンドユースの取引審査が杜撰なものであっても、法令上のペナルティを科せられることはありませんでした。この点は、2009年の外為法改正で導入された輸出者等遵守基準により、取引審査を含むCP（コンプライアンス・プログラム）の履行が十分でない場合には、指導対象となり最終的には是正勧告に従わなければ罰則という形でペナルティが科せられることにはなりまし

た（間接罰）。

しかし、輸出者等遵守基準において前面に出されているメッセージは、「該非確認責任者を置くこと」、即ち該非判定重視ということです。現在の法規制が、国際レジームに即して行われている以上、該非判定は、それはそれで大事ではありますが、遵守基準におけるメッセージとしては、「安全保障輸出管理は、大量破壊兵器開発等や、地域の緊張を高めるような通常兵器等の懸念用途に、テロリスト、核ミサイル等の開発懸念国、軍拡国、国連制裁国・者等の懸念ユーザーに、貨物・技術が使われることがないよう、取引審査においては該非を問わず、エンドユースチェックに最大限の注意が払われなければならない」という点を明確に打ち出すことが望ましいと思われまます。そして、許可基準においても、エンドユースの懸念の有無という点を法令上明確にすることが望まれるところです。

2. 法制度運用上の問題点

以上のように、法体系、法令内容が複雑難解であり、重視されるべきメッセージが十分伝わっていない憾みがあることに加えて、運用面でも問題があります（運用と言っても、制度に由来するものが少なくないのですが）。

【ガラパゴス規制番号体系の、国際標準のEU体系への移行の問題】

最大の問題は、規制番号体系が日本固有のガラパゴスになっていて、デファクトスタンダードであるEU体系とは異質なものとなっているがために、海外展開が進む企業にとっては大きな障害になっていました。しかし、この点は、この数年来精力的に続けられてきた経産省とCISTECとの国際化のための共同作業がほぼ大詰めを迎え、EU体系での運用ができる時期も近づきつつあります。

当面は、現行体系、新体系のいずれでも通関できることとするとしても、いつまでも併存というわけにもいかないでしょうから、将来的なゴールとしては、EU体系に準拠するという方向性が示されることが望ましいと思われまます。

【国際レジーム合意反映の改正対応準備のための十分な時間的余裕確保のための法令上の条件整備の

必要性】

他の運用面の問題としては、公布から施行の時期までが1ヶ月と短く、説明会も公布後に行われるため、企業等も準備のための十分な時間的余裕が取れないという憾みがあります。これは、外為法の中で、他の対外取引（送金、資本取引、対外直接投資、輸入等）は、具体的規制対象が告示に下りており、時機を失さず弾力的に運用できるようになっているのに対して、唯一、輸出だけが告示ではなく、政省令レベルで規制がなされていることにより、内閣法制局の審査と閣議決定を要する政令改正に引きずられて、国際レジーム合意の国内反映時期が遅れてしまうという構図にあります。政令は、国際レジームでの合意に基づく貨物・技術を指定するという大きな考え方を示し、後の具体的規制品目、スペック等は経産省だけで制定できる省令や告示で定めるのであれば、春には公布して施行までに十分な時間的余裕を確保できるのに、公布が夏以降まで大きくずれ込むために、その対応のための準備期間が十分とれないという不都合が現実にあります。実際、国際レジーム合意の反映が省令だけで済んだときには、3月公布というときもありました。当時は、今後は春には公布を目指すとした経産省の産業界への約束も、人と時間の移り変わりとともにいつの間にか反故となり、春が過ぎ、夏が過ぎ、秋にならんとする頃にやっと公布されるという状況が続いています。政省令説明会は公布後になりますので、そこで趣旨内容を確認して、施行までの間隔は、実質2～3週間しかなくなります。

国際レジーム合意を反映する政省令改正に対応するための各企業やCISTECでの内部作業には大変なものがあります。施行日での輸出から直ちに、改正内容に即した書類で通関しなければならなくなりますから、それまでに、各社はシステム対応や社内周知もし、CISTECもパラメータシート等の改正を施行日よりかなり前までに完了させて配布できるようにしなければなりません。それだけの作業をこなすには、最低2ヶ月の準備期間は確保したいところです。その確保のためにも、他の対外取引と同様に、経産省だけで完結する告示において具体的品目・スペックを定めるというようにすれば、大きく改善されるものと思われまます。

【輸出後管理の負担軽減の問題】

もう一つの問題は、輸出後の監視機能、インテリジェンス機能の補完を輸出者に求めているという点でしょう。欧米諸国は、独自の情報網により、怪しいユーザー、用途について政府が情報を把握していますが、日本の場合には、そこまでのインテリジェンス機能を政府は有していません。米国は輸出前の審査や輸出後の管理として、現地の大使館や世界各地に設置した専任の部局のスタッフが、エンドユーザーを直接訪問したりヒアリングをする等、直接関与するようになっていきます。ドイツも輸出前管理と輸出後管理とは峻別し、輸出企業への事後的フォローの負担は課していないようです。

日本の場合、輸出企業を介しての情報収集やフォローアップになっているため、輸出企業の負担も小さいものではありません。以前は、あたかも輸出企業に転用、移転についての監視義務があるかのような運用でしたが、数年前から、「輸出企業に監視義務があるわけではなく、あくまでビジネス上の関わりの中で気がついたときに経産省に情報提供することだ」という考え方が明確に提示され、大きく改善されました。輸出企業に対して可能な範囲で（保守管理契約がある場合等）情報提供等の協力を求めるということは、欧米でも行われていますから構わないのですが、無許可輸出や許可条件違反等の時効が最長7年であり、これに合わせてCP上の書類保存期間も最長7年であるにもかかわらず、誓約書の有効期間が未来永劫という矛盾に輸出企業が苦しむというところに問題があります。

そこは、書類保存期間や時効等との関係からすれば、7年を一応の区切りとする一方で、「ビジネス上の関わりの中で気がついたときに経産省に情報提供する」という要請は引き続き行うという整理をしたり、エンドユーザーの最終用途等の誓約書は、実質的に経産省当局に対して行われているわけですので、誓約を経産省当局に対して直接させることし、事後的にエンドユースに懸念や問題が生じた場合には、直接そのエンドユーザー（その経産省宛の誓約書には期限はない）に対して説明を求めることがありうるということにしておけば、問題解決につながるのではないかという気がします。我が国でも、現在の提出書類通達におけるエンドユーザー向けの英文説明文において、「経産省が直接照会することが

ある。誓約不遵守の場合には、審査方針に否定的影響を与えることがある」旨を記載していますから、エンドユーザーとの関係では実質に特段の変化を与えずに、輸出企業の不安軽減を図ることができるように思います。

【防衛装備移転のための手続き整備の必要性】

それから、これは、法体系の問題とは別ですが、新たな要素として、防衛装備移転に関することがあります。

旧来の武器輸出三原則から、新たな防衛装備移転三原則に移行し、防衛装備移転が実質的に認められるようになったことに伴い、そのための具体的手続きに関して整備することが必要になっています。「防衛装備（武器）」の定義・範疇、WAのMLリストとの関係の検討、「積極的意義」の具体的判断基準、移転後の「適正管理」の具体的運用といった新三原則に関するものだけでなく、「武器」に関する手続き等が汎用品のそれとは異なっており、これまでは実質的に運用がなかったため検討がなされることはありませんでしたが、現実に運用することとなった現在、汎用品並みの検討が必要となってきています。例えば、「技術」の定義の明確化（汎用のそれに準ずる）、定義が無限に広がってしまっている「使用の技術」の範囲の国際準拠、包括的許可の導入、契約単位での許可の見直し（許可の与え方の検討）等の必要性等があげられます。これらを整備することによって、初期的なコンタクトや商談を円滑に進めることができるようになると思われれます。

【罰則の問題】

2009年の外為法改正の際に、罰則強化も一つの柱として改正されました。「5年以下の懲役又は200万円以下の罰金（又は輸出価額の最大5倍）を「7年以下（大量破壊兵器関連は10年以下）の懲役又は700万円以下（大量破壊兵器関連は1000万円）の罰金（同）」となりましたが、これは、執行猶予が安易につけられないようにするという狙いもあったかと思えます。

元々、この法改正はメリハリをつける、即ち、自主管理をしっかりしている善良な輸出者の負担は軽く、悪質な確信犯にはペナルティを重く、という考え方に立ったものでした。善良な産業界からすれ

ば、信頼を裏切る者に対しては厳罰を以て臨む一方で、自主管理をしっかりとしている輸出者にはそれなりの優遇をしてほしいという捉え方になります。

しかし、この「厳罰化」の趣旨は司法において実現されていないように思われます。これまで、我が国の不正輸出事件においては、実刑判決を受けた事例はほとんどないはずですが（2011年の1件のみ）。ほぼすべて、執行猶予がついています。我が国や世界の安全保障を脅かし、国際的な合意として、あるいは我が国の政治的意志として発動している経済制裁を意図的に破っても、裁判所は、あたかも窃盗の初犯の如く扱って、執行猶予をつけます。謂わば、「厳罰化」の立法趣旨が、司法によって「骨抜き」にされている状況だと言えましょう。

CISTECが海外ミッションを送って意見交換する際に、「日本はなぜ執行猶予ばかりなのか？」と問われたこともありました。これは、国際的メッセージとして全く好ましいことではありません。「日本は輸出管理はしっかりやっている」ということは世界に十分に伝わってはいますが、違反した者には実質的にペナルティを科していないに等しい状況だということが広まれば、我が国の姿勢に対して疑問符が付きかねません。今後、防衛装備の移転が現実化する中で、確信犯的違反者に対するペナルティを実効あらしめることは必須です。裁判所は、前例踏襲主義で、裁判員裁判による判決でも、過去の事例との公平性が云々と言って、破棄します。その前例が国民視点で見ればおかしいと考えるからこそ裁判員制度が導入されたはずなのに、おかしい話です。こういう前例踏襲主義が安全保障輸出管理の世界でも続くのだとすれば、由々しき事態だと思います。

このような司法の前例踏襲主義による「骨抜き」を阻止し、メリハリをきちんとつけるためにも、改めて立法的対処について検討がなされてもいいのではないのでしょうか。ちょうど今次通常国会において、不正競争防止法が、産業スパイに対して厳罰化のための法改正を行うことになっています。一企業の利益を損なう場合であっても10億円の厳罰がかかるのに対して、安全保障を損ない、国際合意や我が国の国家としての政治意志を踏みにじるような確信犯的不正輸出行為については、もっと厳罰にしてしめるべきでしょう。その輸出価額の多寡を問わず（国連安保理決議で禁輸された贅沢品の輸出価額な

どは微々たるものです）、実刑や高額の罰金を科することにより抑止するのだ、という立法者意志を司法に対して示すことが必要と考えるものです。

以上の通り、規制行政の基本は、透明性（明確性）と予測可能性にあります。被規制者である産業界や大学・研究機関に対して、法が求めていることを迅速、正確に理解させ、適切に機能させるためには、それらの要件を担保することが必須です。毎年、多くの社員、職員が、輸出管理の世界に入りますが、法体系、規定の内容がすんなりと理解できず、正確な理解に向けて四苦八苦でエネルギーを費やすのは、好ましい状況ではありません。防衛装備の輸出・提供が始まるとなれば、今まで輸出になじみのなかった関係者にとっても、輸出管理法体系とその運用について理解することは必須となってきます。国内のみならず、企業活動はグローバルに国際展開していますから、海外拠点の社員にも日本の法令を理解させなければなりません。しかし、内閣府で主要法令を海外向けに英訳して発信するプロジェクトがあり、外為法や政令も英訳してはいますが、逐語訳では到底理解できるとは思えず、国際展開を進める上で障害となってしまいます。米国法は、和訳してもそのまますんなりと理解ができると対照的です。

ドイツは、「わかりにくい」ということを、国際競争力の阻害要因として政治が認識し、連立合意にまで盛り込んで、結果、短期間で抜本改正に至りました。これは、我が国の官民にとっても大いに参考や刺激になるものであり、これに触発されて、そろそろ同様の取組みが始まることを期待したいところです。