

米中の新たな貿易管理規制及び関連する諸動向

2019年3月19日現在

CISTEC 事務局

※ 3. (3) に一部文章の記載漏れがありましたので、加筆しています ((3) の 8~9 行目部分 2019.4.11)

最近に米中間の緊張を背景に、米国では、2018年8月に成立した国防権限法 2019 に盛り込まれた「輸出管理改革法」(ECRA)、外国投資リスク審査現代化法 (FIRMA)、包括的武器禁輸国向けの輸出許可要件の見直しなどの新たな規制が導入されつつある。また、米国の最近の規制・政策には、上記以外に貿易・投資や国際的サプライチェーンに影響するものも見られる。

他方、中国では、米中間の緊張が生じる前から、輸出管理体制の整備の観点から、「中国輸出管理法草案」の立法準備が進められてきており、今期の全人代でも年間立法計画に盛り込まれている。

いずれも世界の産業界に大きな影響を及ぼすものであるため、その概要、影響等について説明する。

1. 米国の「国防権限法 2019」とその規制内容

米国では、2018年8月に、国防予算とその執行方針を定める「国防権限法」の 2019 年法が、上下院で可決されたのち、同月 13 日にトランプ大統領の署名を経て成立した。

そこでは、貿易・産業活動に多大なインパクトのある規制法令がいくつか含まれている。

(1) 輸出管理改革法 (ECRA) の制定

商務省 BIS による輸出管理規則 (EAR) の上位法はこれまで失効していたが、本輸出管理改革法の制定によって、その上位法として位置づけられることとなった。ポイントは、

- ・エマージングテクノロジー (「新興技術」) とファウンダーショナルテクノロジー (「基盤的技術」) についての新たな輸出規制の導入
- ・米国の包括的武器禁輸国に対する輸出許可要件の見直し指示

(2) 外国投資リスク審査現代化法 (FIRRMA) の制定

- CFIUS (外国投資委員会) による対米投資審査対象を拡大するもので、
- ・小規模投資 (スタートアップ企業等) を含む。
 - ・対象は、重要なインフラ、「重大技術」(クリティカル・テクノロジー。「新興技術」「基盤的技術」も含まれる)、米国人の機微な個人データに関わるビジネス関与者への投資、米軍や政府施設近隣の土地取得等

(3) 米国政府調達における中国企業の通信・監視関連機器・サービスの利用禁止と、それら機器等の利用企業との取引禁止規定

2. 輸出管理改革法 (ECRA) について

「安全保障輸出管理」というのは、民生品・技術が大量破壊兵器の開発等や、通常兵器による紛争、軍拡等に利用されないようにするために、国際的な取組みとして進められている輸出規制である。以下、米国の規制内容を説明する。

(1) 米国の輸出規制の基本的枠組み

米国の輸出規制は、日本や欧州のそれとは異なる部分があるので、注意が必要である。例えば次のような点である。

- ・米国からの輸出後であっても域外適用となる規制 (再輸出規制)
- ・同一国内で永住権を保有しない外国籍者への移転 (組織内の移転も含む)も規制 (みなし輸出・再輸出規制)

具体的には次のような規制の枠組みとなっている。米国では、「貨物」「技術」「ソフトウェア」の3区分で規制されているが、ここでは、「技術」を例にして説明する。みなし輸出・再輸出規制は、「技術」(と「ソフトウェア」のうちの「ソースコード」)に特有のものである。

① 輸出規制 (於・米国)

米国から、米国に存する技術 (米国原産とは限らない) を外国に輸出する場合

② 再輸出規制 (於・日本)

米国原産の技術 (又はそれが一定割合組み込まれた技術等) を、米国の輸出先国 (例えば日本) から更に第三国に輸出する場合

③ みなし輸出規制 (於・米国)

米国内において外国籍者（米国永住権者は除く）に技術を開示する場合
（同一社内であっても規制対象）

④ みなし再輸出規制（於・日本）

米国からの輸出先国（例えば日本）において、日本国籍以外の外国籍者
（日本永住権者は除く）に **EAR** 対象技術を開示する場合

(2) **ポイント①** — 「**新興技術**」と「**基盤的技術**」についての規制

① 「新興技術」と「基盤的技術」の具体的対象

ECRA の具体的規制対象の「新興技術」と「基盤的技術」の具体的対象はまだ決まっていない。「新興技術」についての定義はないが、まだ研究段階で製品化に至る前の形成途上のものという概念と捉えられている。昨年 11 月にパブリックコメントが募集されたが、14 分野の技術が例示されている。このパブコメでは、どのように決めればいいのか？という漠然とした意見募集に留まった。

同パブコメ募集に応じて、産業界、大学等を含めて慎重な意見が提出されており（約 240 件）、それらを踏まえて成案についてのパブコメが改めて募集される予定である。なお、パブコメ募集は、一括ではなく、2～3 件ずつまとまったものから順次パブコメに付される模様である（数ヶ月以内に）。

【例示された 14 分野】 ※ これらの下に更に細部の技術例が掲げられている。

(1) バイオテクノロジー	(8) 輸送関連技術
(2) AI・機械学習	(9) 付加製造技術（3D プリンタ等）
(3) 測位技術	(10) ロボティクス
(4) マイクロプロセッサ	(11) ブレインコンピュータインターフェース
(5) 先進コンピューティング	(12) 極超音速
(6) データ分析	(13) 先端材料
(7) 量子情報・量子センシング技術	(14) 先進セキュリティ技術

「基盤的技術」については、既に存在する（成熟している）技術について米国の安全保障上の優位性確保の観点から規制するという考え方に立っている。このため、既に輸出等を行っているハイテク技術で、米国が優位性を確保する必要があるものと位置づけるものが規制されることになるので、産業界としても対象技術がどうなるのか注視される場所である。

そのパブコメについても、近いうちに募集される模様である。

② 規制対象仕向国

- ・「最低限として禁輸国（武器禁輸国を含む）」とされている。主としてそれらの禁輸国を想定していると思われ、それ以上に日本等も含まれるとは考えにくいですが、規定上はその可能性がないわけではない。
- ※ 実務上は、法令上規制対象とした上で、同盟国等向けは「許可例外」を適用して、許可不要とするとの選択肢もあり得る。実際、リスト規制品目であっても、日本を含む一定の先進自由圏等の「国群」については、許可不要なものや許可例外（＝一定の条件の下で許可不要）適用可能なものが多く、実際に輸出許可が必要となる場合はそれほど多くない。
- ・米国の「禁輸国」の概念は必ずしも明確ではないが、以下の5カ国・地域と考えられている。

イラン／北朝鮮／シリア／キューバ／ウクライナのクリミア

- ・「武器禁輸国」は、2019年1月初めの時点で、下記の21ヶ国である。（ロシアは武器禁輸国ではないが、中国は武器禁輸国に含まれる）。

Afghanistan／Belarus／Burma／Central African Republic／China (PRC)
Congo,／Democratic Republic of Cuba／Cyprus／Eritrea／Haiti／Iran／Iraq
Korea, North／Lebanon／Libya／Somalia／South Sudan, Republic of Sudan／
Sudan／Syria／Venezuela／Zimbabwe

③ 規制対象「技術」

- ・米国EARでは、上述の通り、「貨物」「技術」「ソフトウェア」の3区分で規制されているが、今回の規制が、「技術」だけなのか、「貨物」「ソフトウェア」も含まれるのかは、法令上、パブコメ上は明確ではない。
- ・しかし、「技術」の定義として「貨物」「ソフトウェア」を含む規定例もある。また、米商務省筋は、「新興技術」等という“technology”は、現行ECCN上の“technology”規制とは規制範囲が異なる」としており、「技術」だけでなく、「貨物」「ソフトウェア」も対象になる可能性を示唆しているため、留意が必要である。

(3) ポイント② — 「包括的武器禁輸国」に対する輸出許可要件の見直し

ECRAでは、上記の「新興技術」「基盤的技術」の規制とは別途、「包括的武器禁輸国」に対する輸出、再輸出、国内移転について、以下を含む許可要件の見直しを求めている。

- ① 軍事エンドユース・ユーザー規制の許可要件の範囲の検討

② リスト規制で許可不要とされているものの許可要件の是非の検討

まず、軍事エンドユース規制については、リスト規制品目でなくても、通常兵器関連の最終用途に懸念がある場合に個別の輸出案件ごとに許可が必要となるものである（日本でいう通常兵器キャッチオール規制）。32品目が対象だが、最近の AI 兵器、宇宙兵器その他の先端兵器開発の現状を踏まえて、拡大する可能性が考えられる。また、中国、ロシア等 4 カ国が対象だが、中国のみ、軍事エンドユーザー規制（最終需要者に懸念がある場合に許可が必要）が規定されていない。これが規定される可能性がある。

リスト規制については、従来、許可不要で輸出することができたものが、その範囲が狭められたり、製品によっては許可が難しくなる可能性がある。

この許可要件の見直しについては、昨年 8 月 13 日から 270 日以内に見直した内容を施行することが求められているので、今年の 5 月中旬までには施行される可能性がある。

（4）我が国産業界にとっての留意点

今回の米国の新たな輸出規制に関連して、産業界として、特に経済関係が密接な中国との関係で留意が必要な点としては、次のようなものが挙げられる。

- ① 「新興技術」「基盤的技術」の規制については、国際輸出管理レジームに提案し国際的に連携することが ECRA 上求められている。したがって、日本からの輸出についても同様の対応を求められる可能性があること。
- ② これまで許可対象でなかった技術・製品が許可対象となり、米国から中国への輸出・再輸出、みなし輸出・再輸出、中国内での移転、中国企業内でのやりとりに制約がかかる可能性があること。
- ③ 中国では軍民融合政策が国家戦略として推進されており、民生企業・大学もこれに関わることが求められる場合が増えてきつつある中、軍事エンドユース、エンドユーザー規制の強化等により、民生取引にも制約がかかる可能性があること。

3.輸出管理改革法以外で取引に影響がある米国規制

「輸出管理」に直接関わる米国規制は上記の輸出管理改革法（ECRA）だけだが、貿易や国際サプライチェーンに影響を及ぼす恐れがある規制は、制裁関税だけではない。前掲の国防権限法 2019 で規定された外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）や中国製通信・監視機器関連の規制、そして最近の米国による裁量的輸出規制（Entity List 等への掲載）や制裁措置等があるので、簡単に紹介する。

（1）外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）による制約

従来のような、米国における米国企業への支配権を及ぼして安全保障上懸念が生じるような投資だけでなく、重要インフラ、「重大技術」

（Critical Technology=ECRA の「新興技術」「基盤的技術」を含む）、機微な個人データ等に関わる「米国ビジネス関与者」への投資によって懸念が生じる場合も規制対象となった（支配権が及ぶかどうかは関係ない）。

既に「重大技術」について、先行実施暫定規制(パイロットプログラム)が公表され、2018年11月10日から時限的に施行された。

これにより FIRRMA で規制される投資行為の内、特定 27 産業分野の「重大技術」に関与する米国ビジネスへの買収・合併及び支配権を及ぼさない小規模投資行為の一定のものが、先行して規制されることになった（事前届出義務化、CFIUS による審査）。

なお、未施行ながら、既に日本企業の欧州子会社に対する中国企業の投資が CFIUS により承認されなかったという事例が生じている。米国における米国企業への投資ではないが、その欧州子会社の米国でのビジネス展開状況を踏まえての措置と思われる。このような事例が、今後は広く生じる可能性がある。

（2）米国政府調達での中国企業製通信・監視機器等に係る規制による制約

国防権限法 2019 では、

- ① 通信・監視関連の同法に特記された中国企業 5 社などの中国企業（子会社、関連会社を含む）製の通信・監視機器やサービスを「本質的・実質的に」利用している製品等の米国政府機関による調達禁止（2019年8月13日施行）
 - ② 上記①の機器・サービスを「本質的・実質的に」を利用している企業等との米国政府機関の取引禁止（2020年8月13日施行）
- という 2 種類の規制が規定されている。「本質的・実質的に」の解釈その

他詳細な下位規則は別途公表される予定であるが、特に後者の②の規制は、海外企業も含めて影響が大きい。なお、「中国企業」の範囲には、特記されている 5 社以外にも、中国の「所有／支配／関係」下にある企業も含まれる。その定義は示されていないが、国防総省等の関係機関が協議して企業名を告示することとされている。

中国企業製のサーバー、ルーター、基地局等を利用している企業等は日本、アジア、中国を含めて多数あると思われるが、利用している場合は、その企業の業種、製品が何かに関わらず、米国政府機関との取引が禁止されることになる。そのまま実施されるとすれば、サプライチェーンのあり方にも影響を及ぼす強い懸念がある。

※ なお、同規制については、ファーウェイが、2019年3月7日に、米国憲法に違反するとして米国連邦地裁に提訴している。

(3) 米国の裁量的輸出規制や制裁による制約

米中間の緊張を背景に、特に昨年後半以降、米国による中国企業に対する規制措置が目立っている。米国輸出管理規則（EAR）では、商務省は、「米国の安全保障政策又は外交政策上の利益に反する者」や違法輸出に関与した者等を、“Entity List”や“Denied Persons List”(DPL)等の、輸出が原則禁止される者のリストに掲載することができるとされている。

昨年8月には中国の主要軍需企業集団（電子関連と航空宇宙関連の2企業集団）傘下の44組織（研究所、企業）のうち、17組織を「軍事用途の不正調達に関与」を理由として、27組織については「米国として許容できない軍事用途の活動に関与」を理由として、それぞれ Entity List に掲載し、原則輸出・再輸出を禁止とした。その中には、民生製品の海外メーカーとの合弁企業も含まれていた（これまで、軍需企業集団傘下企業・大学だとしても、民生分野の取引に限定されることが担保できれば、日米とも一律に取引が規制されることにはなっていない）。

続いて、同10月末には主要 DRAM メーカーである福建省晋華集成電路（JHICC）も Entity List に掲載され、EAR 規制対象品の輸出等が禁止された。その理由は、直接的には「米国の国防システム向けの重要部品のサプライチェーンへの脅威」というものだった。

米国では、情報通信分野や国防産業分野の国際サプライチェーンにおける中国依存リスクについての議会や国防総省の報告書が出されており（各4月、10月）、そのリスク軽減に向けて取り組むこととされている。

このような流れの中で、違法取引に関与したという理由に留まらず、米国の安全保障上の利益に反するとの理由で、いわば裁量的に Entity List

や DPL に掲載して輸出規制が行われることが増えてくると、従来問題なく取引していた相手企業との取引が制約を受ける懸念が出てくる。

また、イラン制裁、ロシア制裁、北朝鮮制裁に関する違反に対しては、米国政府、議会とも厳しく対処してきており（財務省 OFAC による SDN リスト掲載等による金融制裁を含む）、個別事案ごとにその影響を慎重に見極めることが必要となってくる。

下記のリスト掲載という形での行政上の規制・制裁措置は、司法当局による刑事手続きとは関わりなく、行政庁の判断だけで発動され得ることに留意が必要となる。

(参考)

Entity List	Denied Persons List (DPL)	Specially Designated National (SDN) List
商務省 BIS	商務省 BIS	財務省 OFAC
米国の国家安全保障政策又は外交政策に反する者のリスト	米国輸出管理規則(EAR)の悪質・重大な違反を犯し、輸出等特権を剥奪された者のリスト	米国各種制裁法令のいずれかにより制裁され、米国内資産を凍結された者のリスト
【禁止行為】 掲載者への ① 米国からの輸出 ② 第三国からの EAR 対象品目の再輸出 ③ 同一国内での販売・提供 ※EAR 対象品目＝米国原産品、それを一定割合超含む非米国原産品等	【禁止行為】 ① ～③ 同左 ④ DPL 掲載者による EAR 対象品目の取引行為 等	【イラン、北朝鮮、ロシア制裁の場合の禁止行為】 ① ドル決済取引 ② 掲載者との「著しい取引」／「実質的支援取引」 ※非米国企業・人による EAR 対象外品目（米国外の原産品等）の取引も含め禁止（二次制裁）する場合もある。

4. 中国輸出管理法草案等について

中国商務省は、2017年6月に、中国輸出管理法草案を公開し、パブリックコメントを募集した。その後の経過と現状、問題点を紹介する。

(1) 中国輸出管理法草案についてのこれまでの経過

それまで中国では、大量破壊兵器関連の輸出規制法令は個別に存在したが、通常兵器関連の輸出規制は整備されていなかった。国際的には、大量破壊兵器関連と通常兵器関連の双方の輸出管理法制度を整備することが求められているため、中国輸出管理法草案もそのような流れに合致するものではなかった。

しかしながら、その内容には、国際的に一般的な制度とは異質な規制が存在し、海外企業の中国との貿易、投資に多大な制約をもたらし、中国自身にもマイナスの影響を及ぼす点も少なくないと思われた。

このため、日本の産業界として、経団連、日商、CISTECを含む8団体で連名での詳細な共同意見書を提出した（2017年12月）。更に、日米欧三極の産業界として14団体連名での共同意見書も提出された（2018年2月）。いずれも内容的には同趣旨である。

経済産業省もこの問題を重視し、様々なレベルで中国政府側に対して三極産業界の意見を踏まえた適切な対処を要請してきているほか、『不公正貿易白書』においても問題事例として取り上げられた。また、三極政府ベースで、WTO上の問題点を中心に連携が取られているようである。

その後、商務部において、各方面から提出されたパブリックコメントも踏まえて修正案の検討が行われている。昨年12月に公表された商務部の活動報告によれば、商務部での作業は終わり、国务院の審議に付されているとのことである。通常の手続きとしては、政府案段階でのパブコメ募集と、全人代審議段階でのパブコメ募集とがあるが、3月初め時点では、パブコメは募集されていない。

3月初めから全人代が始まったが、中国輸出管理法草案も2019年の年間立法計画に含まれている。4月以降は概ね2ヶ月おきに全人代常務委が開催されるので、今年から来年初めにかけてのいずれかの時点で、審議されるものと見込まれる。

（2）中国輸出管理法草案の問題点

問題点を大別すれば、以下の4点になる。

① 幅広い分野の多くの企業に影響一拙速による混乱懸念

新たに通常兵器関連の汎用品・技術の輸出規制を導入することになるので、極めて広汎な製品・技術が中国からの輸出規制の対象となる。今まで規制がなかったところに、十分な準備期間がないままに施行されることになれば、大きな混乱を招く。下記③のような異質な制度が入ってこれば混乱は更に大きい。

② WTO上の問題

国際競争力、国際市場への影響等を考慮要素にしていることや、「戦略的稀少資源の保護」を起草説明に記載して規制対象化する含みが見られることは問題。また、報復措置（対等原則）の規定もなじまない。

③ 貿易・投資環境を著しく阻害する異質な制度

米国法を参考にしたと思われるが、草案にある下記の制度は国際的には一般的ではなく、中国との輸出入や外資企業の日常的活動に多大な制約になる。ひいては、中国での立地自体に大きなマイナス要因となる。

- ・再輸出規制の導入（規制対象の中国製品内蔵品の域外からの輸出の許可）
- ・みなし輸出規制の導入（国内の組織内外の外国人＋（外資企業）への提供規制）
- ・輸出先での最終需要者・用途確認権限の規定

④ 不合理な運用の懸念

不合理な技術開示要求／ブラックリスト（禁止顧客リスト）等の政治的利用等の懸念

同草案が公開されパブコメが募集された 2017 年 6 月時点では、まだ米中間の緊張が本格的に高まる前だった。その後の米中間の緊張関係がこの中国輸出管理法草案の内容、提出時期等にどう影響するのか不明だが、仮に原案に近い内容で成立、施行されるとすれば、中国との貿易環境、投資環境には大きなマイナスとなり、貿易・投資に大きな影響を与える可能性が否定できない。

日米欧三極産業界の共同意見書で示された懸念が理解され、適切な内容のものとなることを切に期待したい。

※ 中国輸出管理法草案関連の一連の資料については、CISTEC の HP に以下のコーナーを設けて掲載している。

http://www.cistec.or.jp/service/china_law.html

（3）軍民融合発展法案の動向

昨年 9 月に公布された全人代立法計画において、軍民融合発展法案が第一種項目として挙げられたが、10 月の中央軍民融合発展委員会第 2 回会合において、「法治建設に関する意見」が採択されて、立法準備が進められつつある。

本年 3 月の全人代に際しての記者会見によれば、年間立法計画においても含まれているようである。

同法案の内容は現時点では明らかではないが、ハイテク技術を有する民営企業、一般大学も含めて積極的に軍民融合戦略に参画する（「民参軍」）ことを促すとの方向性のものと思われ、その動向が注目される。

5. まとめ

以上紹介した諸規制は、いずれも今後詳細が決まってくるものではあるが、産業界にとっては大きな影響をもたらすものばかりである。特に米国による一連の規制は、「新冷戦」とも呼ばれるほどの厳しい対中認識があるように感じられる。

留意が必要なのは、米国の強硬な対中姿勢は、トランプ政権だけのものではなく、上下院の超党派による一致した流れということである。むしろ議会の方が概して強硬な感がある。

昨年12月1日の米中首脳会談を受けて、米中協議が進められてきており、今後予定されている再度の米中首脳会談により貿易面を中心に一定の合意をみる可能性はある。ただ、米国側には、2017年12月策定の「国家安全保障戦略」や2018年8月成立の「国防権限法2019」にあるような、基本的価値観・体制、国益の相違を背景にした先端技術面、軍事面での優位性の確保の観点が根底にあるため、短期間に緊張が収束するものとは考えにくい。

この点を念頭におきつつ、米中双方の規制、政策が具体的にどうなるのかを慎重に見極めながら、対応を検討することが必要と考えられる。

【法令等の英文名称】

- ・「国防権限法2019年」 NDAA2019 : National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019
- ・「輸出管理改革法」 ECRA : Export Control Reform Act
- ・「外国投資リスク審査現代化法」 FIRRM : Foreign Investment Risk Review Modernization Act