

中国輸出管理法草案（改訂草案）についての解説

—全人代常務委がパブリック・コメントを募集

2020年2月17日

CISTEC 事務局

（注）本資料は、2020年1月23日付の解説に、その後に日米主要産業団体11団体連名で提出した共同意見書関係や、中国の法律事務所による参考となる指摘等について加筆したものである。

中国輸出管理法草案の改訂案が、全人代常務委より2019年12月28日に公表され、パブリック・コメントが募集された。

同草案の第一次案（正確には、商務部としての国務院での検討用の草案起草のためのたたき台的位置づけ）については、2017年6月に中国商務部が公表し、パブリック・コメントを募集した（以下、2017年の草案を「当初草案」、今回の草案を「改訂草案」と呼ぶ）。

これに対して、海外の産業界では、輸出管理の次元の問題に留まらず、中国の貿易・投資環境にも大きな影響を与えるものとして捉え、CISTECを中心にとりまとめたパブリック・コメントを、日本の主要産業団体（9団体）及び日米欧三極産業団体（14団体）から、連名で提出している（各2017年12月、2018年2月。以下「共同意見書」と呼ぶ）。

その後、2018年末に国務院での審査に入ったとされていたが、その検討状況は不明だった。中国政府内での検討経過については、商務部傘下のメディアは、次のように報じている。

これを見ると、中国政府内で様々な政府機関が加わって検討されたのちの改訂草案だということが窺われる。

「2017年6月、商務部が起草した《中華人民共和國輸出管理法（意見募集稿）》を、社会に向けて意見を公開募集した。司法部は更に、その基礎の上において、関連部門、地方政府、企業と産業協会から意見を募集し、中央財經委員会弁公室、発展改革委員会、中央軍事委員会法制局など55の部門と共同で修正・整備して草案を作成し、2019年12月28日に、全国人民代表大会常任委員会が草案の初回審議を行った。」（中国商務新聞網 2020年1月8日付）

12月末に改訂草案が公表されたのち、中国の複数の法律事務所が、解説を公表している。

それらも参考にしつつ、2018年に日米欧三極の主要産業団体が提出した共同意見書で指摘した懸念が解消されているのかどうか、留意が必要な点は何か等について整理してみる。

(注) 改訂草案関連の一連の資料については、CISTECのHPの「中国輸出管理法草案資料」のコーナーに収録している。

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

■ポイント

- 今回の改訂草案を当初草案と比べると、かなり条文数自体は減っているものの、下位規則に委譲したもの、キーワードの定義が曖昧なままのものもあり、評価が難しい点がある。
- 最も大きな懸念材料だった3点については、以下の通り。再輸出規制とみなし輸出規制については、中国の貿易・投資環境を大きく損い、中国自身にとってもマイナスとなることを引き続き説明の上、再考を求めていく必要がある。
 - ① **再輸出規制**については独立した条項は削除されたが、中継輸送等とともに「再輸出」も「本条の関係規定に基づき実施する」と規定されている。中国の法律事務所の見解は分かれており、(海外産業界から要請も踏まえて)デミニミスルールの再輸出は見送ったと解釈するところと、重要規定なので下位規則で規定されるだろうと解釈するところとがある。

デミニミスルールによらない単純な第三国移転については、別途許可対象となっていること、当初草案と同じ「再輸出」という用語を使っていることから、デミニミスルールに基づく再輸出規制を意味していると考えられる。
 - ② **みなし輸出規制**については、当初草案とほぼ同じ内容となっている。「外国企業」の中に外資企業が含まれるのか、企業内の外国人社員への移転も対象になるのかは、依然として明確ではない。中国の法律事務所も、規定に意味不明な点もあり、具体的な規制対象が明確でないと指摘している。
 - ③ **輸出先のエンドユーザーへの立入確認権限規定**については、削除された。
- 「**対等原則**」(**報復条項**)については、削除されたが、別途の「外国貿易法」には同様の規定があるほか、対外対抗措置として、「信頼できない主体リスト」制度が商務部において検討されている。このため、輸出管理法草案で削除されたとしても、懸念は依然として残る。
- **管理品目リストの作成や、許可基準の中で考慮要素とされていた「国際競争力」「国際市場への供給」等の項目**については、削除されてはいる。しかし、以下の点から、「国家の安全」に係る運用が、果たしてWTOルールと整合的なものとなるのか注視する必

要がある。

- ① 第1条の立法趣旨において残っている「利益を守る」との文言について、中国の法律事務所によって見解が異なり、外交面も含めた広範な運用が可能との見方もあること。
- ② レアアース等の「重要戦略物資」の輸出規制や、国家発展改革委による「国家技術安全管理リスト」による移転規制などの検討の動きが目立っていること。
- ③ 「総体的国家安全観」に基づく運用を堅持するとされており、「安全保障」概念が、軍事・テロ用途への利用防止という一般的なものとは異なり、かなり広汎な概念のようであること。

- 輸出審査時の不合理な技術開示要求の抑制／ビジネス上の機密情報の保護については、今年1月から施行された外商投資法による「知財の保護」「行政手段による移転強要の禁止」規定により対応するものと思われる。

しかし他方で、「国家の安全」の観点から、国家情報法、共産党支部活動条例（試行）、データ安全管理規則案、暗号法等の懸念法令もあるため、懸念は残る。

- 企業内部のコンプライアンス体制を奨励・構築する施策の促進については、「内部自主管理制度の運用が良好な輸出者には、許可上の優遇措置を付与できる」旨及び「具体的内容は当局が定める」旨が規定された。今後、下位規則でどう反映されるか注目する必要がある。

なお、内部自主管理制度の構築が、「奨励」から「義務」となったが、規制立法の初期段階から義務化され、機微度、懸念度等に関わりなく包括許可等の条件とされるとすれば問題となる懸念がある。

- 許可基準において「輸出者の信用記録」との項目が追加されている。これは、本法に違反した者は信用情報プラットフォームに記載され、5年間は輸出許可申請を受理しなくてもいいとされていることから、それを判断するためのものと思われる。

ただ、欧米等から強い懸念が示されている「企業版社会信用システム」が今年から施行されるため、それを踏まえた許可条件が今後下位規則で定められることにならないか注視する必要がある。

■全体的評価

(1) 条文の整理統合

条文数自体は、当初草案が70条あったものが、改訂草案では48条となっている。

それらは、原案通り維持されたもの、削除されたもの、複数条文を統合したもの、詳細を下位規則に委ねたもの、他法令等で代替すると思われるもの等、様々である。

個別論点ごとに慎重に評価する必要がある。

(2) 下位規則への移譲／定義の不明による評価の難しさ

整理統合の中で下位規則に委ねられたものの中には、共同意見書で懸念を指摘した部分もあるため、その点の評価が難しい点もある。

また、これは中国の法律では一般的だとのことであるが、規制上のキーワードの定義が下位規則に委ねられている点もあるため、これも評価を難しくしている面がある。外国企業にとってもっとも大きな関心があるものとして意見を提出した「再輸出」規制、「みなし輸出」規制はその典型であり、具体的にどういう行為を規制対象としようとしているのが、草案だけではわからない。

2年近く中国政府内で関連部門挙げて検討された上で公開された改訂草案であるが、最大の論点となっているこれらの点について、懸念解消のための材料がほとんどないことについては、困惑せざるを得ない。

(3) 「総体国家安全観」とは何か？

この草案を評価する上で、悩ましいのが、総則第3条において「堅持」すべきとされている「総体国家安全観」という概念である。中国以外ではなじみがなく、解説を読んでも抽象的で、「安全」の観念が無限に広がるように見える。

そうすると、「国際的義務の履行」と並んで規定されている「国家の安全の擁護」の概念も、主要国の輸出管理法で一般的な「軍事転用やテロ利用による脅威から守る」という概念とは乖離があるのではないか、法運用がWTO等の「国際的義務の履行」と両立し得るのか、という不安が拭えない。

■共同意見書での要望・指摘事項に対応した改訂草案の内容

以下、2018年に提出した共同意見書での要望・指摘事項について、改訂草案ではどのように規定されているか、順次見ていく。関心度が高いものからご説明する。

(注) 引用する法律事務所の解説は、それぞれ以下のカッコ内のように略記する。

◎**環球律師事務所 (Global Law Office)**

[《輸出管理法 \(草案\)》分析 \(一\) : 2017 年意見募集稿と比べてどこが変わったか](#) (「環球分析一」)

[《輸出管理法 \(草案\)》分析 \(二\) : 立法目的、適用範囲、管理体制](#) (「環球分析二」)

[《輸出管理法 \(草案\)》分析 \(三\) : 管理政策、管理リスト、管理措置](#) (「環球分析三」) **為**

[すことも為さざることもある—中国輸出管理法草案解説・評論](#) (「環球評論」) ◎**金杜律師事務所 (King & Wood Mallesons)**

《中華人民共和國輸出管理法（草案）》最新の修正と注目点の初歩的分析（金杜分析）

※環球律師事務所：<http://www.glo.com.cn/index.html>

金杜律師事務所：<https://www.chinalawinsight.com/>

(1) 再輸出規制

再輸出規制は、当初草案では明確に、デミニミスルールによる再輸出規制が独立条項（64条）として規定されていた。これに対して、改訂草案では、その独立条項は削除され、第45条において、「国境通過、中継輸送、通し輸送」等とともに、「再輸出」との字句が挿入され、「本条の関係規定に基づき実施する」と規定されているのみである。

この点については、中国の主要法律事務所の解説を見ると、解釈は分かれる。

まず、環球法律事務所は、米国方式の再輸出規制は管理対象から除外されたとの解釈を示す一方で、本当に除外されたのかどうかは下位規則を見る必要があるとの留保を付けてもいる。

○「修正後、“中華人民共和國の管理品目の価値が一定の比率で含まれる外国製品”は管理の範囲には含まれないであろう。」（環球分析一）

○「五、外国製品再輸出の管理問題

旧草案第六十四条の規定に、外国で製造した製品で、当該製品に一部の中国管理品目が含まれ、かつ当該製品を国外の某国から国外の第三国に輸出するならば、この再輸出行為も中国の輸出管理法の管理を受け、許可を申請しなければならないとある。この規定はアメリカの輸出管理制度を参考にしたものである。

新草案ではこの規定を削除した。これは、中国が外国で製造した製品（簡単に加工可能なものは除く）の再輸出行為を今後は管理しないことを意味するのであろう。

新草案はアメリカの輸出管理の法律を模倣せず、国外で製造した製品に対して今後再輸出管理を強化しないことは、理性的実務的な立法態度を体現したものである。つまり、中国の管理品目を含む国外製造製品に対する管理は、中国製品の輸出市場を損ない、かつ管理が容易ではないということであらう。」（環球評論）

○「草案では再輸出を本法の関連規定に基づいて執行すると規定しているが、何が再輸出であるのかの定義はなく、今後の実践においてどのように執行されるのか観察していく必要がある。

2017年意見募集稿第六十四条第一項の規定に“管理品目あるいは中華人民共和國の管理品目の価値が一定の比率で含まれる外国製品を、国外からその他の国（地域）に輸出する際には、本法を適用する”とある。ここでは再輸出を次の2つの情況と定義している。すなわち、第一は、管理品目が中国から国外に輸出されたのちに、その他の国（地域）に輸出されること；第二は、管理品目が国外に輸出され、これが外国製品の価値に一定の比

率を占める新たな製品の生産に用いられ、当該外国製品が国外からその他の国（地域）に輸出されること。私たちは、意見募集のプロセスにおいて、一部の外国の業界団体が第二の状況を管理の範囲に入れることに強く反対した。その理由は、法律的にみて、これは不当な域外管理を構成するもので、国際的にはアメリカだけがこの種の方法を採用している；さらに実務のうえで、比較的大きな不確定性をもたらし、かつ外国企業の負担を増加させ、さらには外国企業が中国製品の使用を避けるという副作用を生むことになるというものである。

似通った意見をふまえて、草案では旧第六十四条を削除し、再輸出を“国境通過、中継輸送、通し輸送”などと一括し、第四十五条で“管理品目の……再輸出……本法の関連規定に基づいて執行する”と規定したのかもしれない。これは旧第六十四条の第二の状況がすでに再輸出の範囲から排除されたことを意味するようであるが、確実にそうであるのか否かは、なお付随する法規によって明確にされることが待たれる。

次に、草案第二条の“管理品目”に対する定義は汎称であり、決して中国原産の管理品目を具体的に指したものではなく、本条は字面から見れば、原産地をその他の国あるいは地域とするものの品目の再輸出を含んでいる。もしこれが決して立法者の本意でないならば、再輸出の管理品目を中国原産の管理品目に限定し、かつ“国境通過、中継輸送、通し輸送”（その他の国・地域原産の品目に適用）とは切り離して規定すべきかもしれない。

第三に、再輸出では本法のどの“関連規定”を適用するのか、付随する法規で明確にする必要がある。最後に、本条のもとでの再輸出がアメリカの法律と同じように“みなし再輸出”を含むのか否かは、決して明確にされていない。原因は草案では“輸出管理”を定義しただけで、かつそれは特に中国から国外に向けた輸出を指しており、未だ“輸出”を定義していないことにある。」（環球分析二）

他方、金杜法律事務所の解釈は逆で、再輸出規制は輸出管理上不可欠の重要概念であり、下位規則（許可基準の中の「輸出の種類」の定義）の中で規定されるだろうとのことである。

○「各国で構築されている輸出管理の法律制度を見渡してすぐにわかることは、“再輸出”が輸出管理分野に不可欠な重要概念の一つということである。例えば、アメリカの《輸出管理条例（EAR）》では管理品目の再輸出および De Minimis などにかかわる内容を明確に規定している。意見募集稿においても“再輸出”にかかわる内容を明確に規定していた。すなわち、“管理品目あるいは中華人民共和国の管理品目の価値が一定の比率で含まれる外国製品を、国外から他の国（地域）に輸出する際には、本法を適用する。前項で規定した価値比率と管理方法は、国务院あるいは中央軍事委員会が別途規定する（第六十四条）”。

しかし、今回の草案ではこの条文は削除され、草案第四十五条に、“管理品目の国境通過、中継輸送、通し運送”と並列して“再輸出”の文字が残されただけである。“再輸出”の

重要性を踏まえれば、おそらく、今後、本法に付随する実施条例において“許可基準”のなかの“輸出の種類”（第十三条）の定義のなかで明確にされるのではないかと推測される。また、今後、定義も意見募集稿の定義の範囲に制約されない可能性もある。」（金杜分析）

上記の諸見解を踏まえつつ検討すると、以下の理由から、やはりここで規定されているのは、米国方式の「再輸出」規制を意味するものと捉えたほうが適切ではないかと思われる。

- ① 改訂草案の第 45 条に挙げられている他の行為をみると、「国境通過、中継輸送、通し輸送」とあり、その並びから考えると、「再輸出」はいわゆる「積替」「積み戻し」(reshipment) のような意味合いとも感じられる。しかし、その概念は、中国語では一般に「转口」(転口) とされており、「再出口」に「積替」「積み戻し」的使い方が見当たらないこと。
- ② 「管理品目が中国から国外に輸出されたのちに、その他の国(地域)に輸出される場合」の許可については、第 18 条において、「許可なく・・・いかなる第三者にも譲渡してはならないこと」と規定されており、ここでの「第三者への譲渡」には「第三国への輸出」も含むとされている（環球分析三）。そうすると、同条項以外に「再輸出」との用語で規定するということは、第 18 条以外の再輸出（＝デミニミスルールに基づくもの）と捉えざるを得ないこと。
- ③ 当初草案と同じ「再輸出」との用語を残した以上は、デミニミスルールによる「再輸出」を意味すると捉えることが自然であること。

三極産業界としては、「環球分析一」「環球評論」のような解釈であってほしいところではあるが、ここは、当初草案通りの再輸出規制が残っているとの前提で、引き続き再考要請を続けていく必要がある。

（２） みなし輸出規制

みなし輸出規制については、改訂草案では、当初草案と基本的には変わっておらず、以下のように、「輸出管理」の定義の中に規定されている。

第 2 条 （中略）

本法にいう輸出管理とは、中華人民共和国国内から国外に管理品目を移動する、および中華人民共和国の公民、法人とその他の組織が国外の自然人、法人とその他の組織に管理品目を提供することに対して、国が禁止あるいは制限措置を採ることを指す。

当初草案に対する共同意見書では、以下の懸念を指摘し、みなし輸出規制の見送り又は限定的なものとなるよう要請した。

- ① 企業内の外国人社員とのやりとりも含めて一律に規制対象になるように読め、日常的な企業内活動の円滑性確保の上で強い懸念。

- ② 国内の外資企業への提供が規制対象になるのか、また、技術だけでなく、貨物、役務全般も含めて規制対象になるのかも不明確であり、もしそれらが規制対象となるならば、中国国内での取引に多大な支障。

中国の主要法律事務所の解説を見ると、「環球分析二」において、共同意見書での懸念と同様、同規定による規制対象範囲が不明確であるとの指摘がなされている。「金杜分析」では、規定後段の「外国の公民」を「外国の自然人」に修正されたことに言及する以外には、特段の解説は見られない。

○「(中略) 現行の法律制度ではおそらくみなし輸出にかかわる内容が含まれているであろうものは、たとえばミサイルおよび関連品目についていえば、輸出には“その他の方式によって行われる技術移転”が含まれているが、草案第二条でみなし輸出を管理の範囲に組み込むことを明確にしたことは多方面から関心を集めた。アメリカの法律の規定と比べて、草案第二条には2つの相違がある。すなわち、第一に、技術あるいはソースコードに適用するだけでなく、さらにすべての管理品目に適用すること；第二に、中国人が中国国内で外国人に向けて管理品目を提供することを含むだけでなく、さらに中国人が中国国外で外国人にむけて管理品目を提供することも含まれている。このほか、懸念されるのは、ここでの外国法人には中国国内の外商投資企業が含まれていることであり、より懸念されるのは国内資本の企業が外商投資企業にむけて製品を販売する、あるいは技術を譲渡・許可するなどのすべてが管理を受けることである。このような懸念が不要であったのは、中国の法律ではこれまで外商投資企業を中国法人と見なしていたからである。

しかしながら、国外の外国法人あるいはその他の組織についていえば、中国人が中国国内でこれに向けて管理品目を提供することはすでに“越境移転”に含まれていたようである。このような状況下で、外国法人あるいはその他の組織に向けたみなし輸出は具体的にどのような状況を指すのか理解しがたい。

別の懸念は、本条の下でのみなし輸出はおそらく外商投資企業内部の中国籍従業員が外国籍従業員にむけて管理品目を提供することも含まれるであろうことで、外商投資企業の正常な運営に影響するであろう。商工業界の懸念を解決するために、草案はみなし輸出に適用される品目の範囲と対象となる外国人の範囲を明確にする必要がある。」(環球分析二)

上記の「環球分析二」では、

- ・中国国内の外資企業については、従来から国内企業との位置付けだったはずだから「外国法人」ではあり得ず、この定義の下でのみなし輸出規制の対象外となるはずであるし、
- ・越境移転については、定義の前段に包含されているはずであるから、外国法人に対するみなし輸出というのは、中国の国内、国外いずれにしても、どのような

取引局面を指すのか意味不明だと趣旨の指摘となっている。

なお、「環球評論」では、次のように修正提案をしている。共同意見書で要望した包括許可、許可例外の適用と同様の趣旨である。

○「六、みなし輸出の問題

新草案第二条に見なし輸出の規定が残されており、中国の公民あるいは実体が外国の公民あるいは実体に管理品目を移転することに対して、輸出とみなし輸出管理を行う。この規定は、国籍の異なる主体間のデュアルユースアイテム、核などの分野における技術協力に、一定の困難をもたらすもので、多国籍企業の中国における研究開発活動や、中国企業のグローバルな研究開発活動は、不許可になるという不確定なリスクが出現することになる。

【修正の提案】立法者は適当な例外的処理を考慮する必要がある。例えば、中国の研究開発センターでの活動に対して自動的に通用する許可待遇を与えるが、輸出禁止リスト内の技術は除くなど。」（環球評論）

いずれにしても、再輸出規制と同様、引き続き再考要請を続けていく必要がある。

(3) 「対等原則」(報復条項) 規定

対等原則については、改訂草案では削除されている。共同意見書では、国際的な貿易ルールとの関係で齟齬が生じる可能性があるとして、削除を要請していたが、「環球分析二」では、次のように、内外産業界の懸念を踏まえて総合的に検討した上で削除したものと評価している。

○「草案では 2017 年意見募集稿の“対等管理”に関する第九条を削除した。当条項では“いかなる国(地区)であっても中華人民共和国に対して差別的輸出管理措置を講じるものに対して、中華人民共和国は当該国(地域)に対して相応の措置を講ずることができる”と規定している。一定の期間、アメリカの中国に対する武器輸出禁止、中国のハイテク企業に対する輸出規制などは国内に衝撃を与えた。少なくない人が当該条項は主にアメリカを対象にしていると考えている。アメリカ企業、アメリカと技術協力を行っている中国企業および日本などの第三国企業はすべて関心を示している。草案でこの条項を削除したのは、関係者の提出した意見を考慮し、法律、政治、経済などのさまざまな要素を総合的に考慮したためであろう。」(環球分析二)

しかしながら、以下の理由から、懸念は依然として払拭できない。

① 別途の「外国貿易法」における同趣旨の条項の存在

「輸出管理法」の草案から削除されたとしても、別途の法律である「外国貿易法」の総則

第7条に、同内容の規定が存在する。

◎外国貿易法

第7条 いかなる国或いは地域も、貿易面において中華人民共和国に対して差別的な禁止、制限或いはその他類似の措置をとる場合は、中華人民共和国は実情にもとづき、当該国或いは当該地域に対して相応の措置をとることができる。

- ② 対抗的措置として検討されている「信頼できない主体リスト」は、外国貿易法や国家安全法に基づくものとされていること

中国商務部で昨年半ば以降検討されている「信頼できない主体リスト」は、「中国企業が Entity List に恣意的に組み込まれ、サプライチェーンを阻害することに対抗する」趣旨によるものとされており、法的根拠も、「外国貿易法」、「独占禁止法」、「国家安全法」等とされている。

同リストは、昨年5～6月頃以降、米国がファーウェイを始め、スパコン関係、原子力関係、監視機器関係の主要企業を相次いで Entity List に掲載し、実質的な禁輸対象としたことへの対抗措置として打ち出されたものであり、昨年12月時点で、「既にリストはできており、間もなく公開する」とされていた。現時点で未だ公開されていないのは、米中貿易協議における第一段階合意の動きとの関係があったものと思われるが、状況次第では実施に移される可能性がある。

これらの状況を踏まえれば、「輸出管理法」草案で「対等原則」（報復条項）が削除されたからといって、共同意見書の要請が反映されたと受け止めることは難しいと考えざるを得ない。

（4）「国際競争力」「国際市場への供給」等の考慮要素／立法趣旨における「利益」

当初草案では、「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して、輸出管理規制、許可要件を定めるべき旨が規定されていた。

これに対して共同意見書では、これらの考慮要素は、WTO や国際輸出管理レジーム等による国際的な貿易ルールとの関係で齟齬が生じる可能性がある産業振興や通商政策上の要素だと思われるため、削除するよう要請した。

改訂草案ではこれらは削除されている。この点に関して、「環球分析三」では、次のように、「foreign availability」の観点や、エマージング技術と基盤技術の規制可能性の観点から、削除された要素を考慮しないわけではないとの見解を示している。

◎ 「2017年意見募集稿では管理リストの制定・調整で考慮しなければならない要素を規定しており、これには国の安全、技術発展、国際市場への供給、国際義務、貿易と産業競

競争力に対する影響などが含まれている。意見募集のプロセスにおいて、技術発展、国際市場への供給、貿易と産業競争力に対する影響を考慮の要素とすることは、輸出管理制度の性質（すなわち国の安全と国際平和の擁護）に合致しておらず、さらに WTO の規則との間に矛盾を生じる恐れがあるとの観点があった。

草案では考慮する要素に関する規定が削除された。私たちは、「調達可能性分析」(foreign availability) とはその他の国が管理リストを調整する際に考慮する要素の一つと理解しており、さらにエマージング技術と基盤技術に対する管理はアメリカの 2018 年《輸出管理改革法》の重点となっている。そのため、草案が考慮する要素に対して規定を設けていないのは、決して今後、管理リストを制定・調整する際に前述の要素を考慮しないということを意味するものではない。」(環球分析三)

「環球分析三」の上記見解は、安全保障輸出管理の観点からは頷けるところがある。ただ、それらの“foreign availability”の観点や、エマージング技術と基盤技術の規制可能性の観点は、いずれも「国の安全」の観点に包含されるものと一般的には捉えられているものである。

“foreign availability”の観点を、「国際市場への供給の状況」「技術の発展」との用語で体现しているとの趣旨による指摘かもしれないが、それは管理品目作成時の考慮要素であるはずであり、少なくとも許可するに当たっての考慮要素ではないはずである。

いずれにしても、管理品目作成の考慮要素や許可要件において、「技術発展、国際市場への供給、貿易と産業競争力に対する影響」との要素を規定することは、WTO ルールとの関係で疑念を呼ぶので、削除されたことは適切な措置だったと思われる。

なお、第一条の立法趣旨において、当初草案にあった「利益の発展」との文言が、改訂草案では単に「利益」との文言になっていることについては、法律事務所によってその是非の見解が分かれる。

「金杜分析」での見解は、立法趣旨において、「利益の発展」との文言はなくなったもの、残った「利益」との文言が、非常に広範な適用可能性があり得る旨指摘している。

「(第一条の) 立法趣旨のなかで、これまでの『国の安全と発展の利益を擁護する』との文言を調整して、『国の安全と利益を擁護する』とし、『利益』の前の『発展』の二文字を削除した。これをアメリカ 2018 年《輸出管理改革法案》の『国の安全を擁護し、アメリカの外交政策とその他の目的を擁護するため』とある立法目的と比べると、現在の草案中の『国の利益』の表現も同様に非常に広範な適用の空間を持っていると考えられる。」(金杜分析)

他方、「環球評論」では、他の条文では、「利益」との文言は削除されており、立法趣旨にだけ残っていてもその体现が難しく、米国法のような「外交政策上の利益」のために使われ

るべきでもないから、「利益」を削除すべきとの見解が述べられている。

「新草案で“国の安全と発展の利益（発展によってもたらされる利益）を擁護するため”の“発展”の二文字を削除し、“国の安全と利益を守る”に改めたのは、進歩である。輸出管理を通じて国の発展の利益をどのように擁護するのかは、非常に難解で、これに対して、多くの企業が私たちに疑問を投げかけている。

筆者は、輸出管理法の本質は国の安全の擁護にあり、輸出管理によって少しばかりの発展による（商業での）利益を犠牲にすることはあっても、発展を促進するものではないと考える。国の発展の利益は、管理するか否か、どのように管理するかなどの問題を考える際にのみ統一的に考えなければならない策略の一つである。したがって、立法趣旨の条文から“発展”の二文字を削除したことは比較的賢明である。

【修正の提案】同じく、輸出管理法が体現する根本利益とは、国の安全の利益であり、どのようにその他の“利益”を体現するのかは、なお線引きが難しい。実際、新草案のその他の条文では国の“利益”という字句は見られず、立法趣旨の“国の利益”を擁護する規定は着実な実行が難しい漠然とした概念になってしまっている。私たちは“国の安全と利益”の“と利益（和利益）”の三文字を削除することを提案する。

指摘しておくべきことは、アメリカの輸出管理法は、“外交政策の利益”を着実に実行することを輸出管理規制の趣旨の一つとしている。中国の輸出管理法は外交政策の利益を輸出管理の立法目的の一つとすべきではないようである。安全という考えからかけ離れて、外交問題だけで単独の輸出禁止や制裁を行うアメリカ式のやり方は、我が国の輸出管理法の選択肢とすべきではないようである。もし中国が多国間制裁措置、または国連に基づく制裁措置に参加したならば、これは国際義務の履行という趣旨に属するものであり、その他の国の利益を考慮する必要はない。」（環球評論）

このように、三極産業界からの共同意見書で指摘した産業政策、通商政策的観点からの運用可能性についての懸念が、全体として解消されたのかどうかについては、法律事務所によって見解が分かれているようである。

ただ、中国政府による実際の動きを見てみると、懸念は依然として残ることは否めない。具体的には以下の点である。

第一は、「重要戦略稀少物資」の輸出規制の可能性である。起草説明において、同物資の保護が挙げられていた。このため、共同意見書においては、かつてWTOで中国が敗訴したレアアース等の輸出規制の正当化を図るために輸出管理法を活用するような印象を受けるとして、慎重な対応を要請した。

しかし現実には、米中間の緊張の中で、輸出規制の機運は高まっている。習近平主席が、

昨年5月末にレアアースの産地視察（江西省）の後、人民日報と環球時報とは、次のような趣旨の警告的報道を行った。

◎人民日報

「貿易戦争を巡る米国への対抗手段としてレアアースを利用する用意がある」

「事前に警告しなかったとは言わせない」（注：対外戦争を始める前の警告的文言）

◎環球時報

「米軍事産業は中国のレアアース調達で規制を受ける公算が大きい」

「中国政府は自国のレアアースの海外最終需要家のリストを作成すべき」

そして6月半ばには、国家発展改革委員会が「レアアースの研究を進め、関連政策をできるだけ早期に打ち出す」との声明を発表した。

米国は危機感を抱き、豪州等とも連携して、代替調達先の開拓、国内資源の開発等を強力に推進している。

このような流れからすれば、輸出管理法なのか国家安全法なのかかわからないが、レアアースの輸出規制は実施される可能性が高いと考えざるを得ない。

第二は、中国国家発展改革委員会が施行を予定している「国家技術安全管理リスト」である。その趣旨は、「戦略的高度先端技術等の発展を加速させる為に、強力な『ファイアウォール』を構築する」との趣旨によるものとされている。根拠は、国家安全法第24条だとされているが、その条文は、産業政策的観点の色濃いものとなっている。同法第19条でも同様の観点からの条文がある。

◎国家安全法

第十九条 国は国の基本経済制度と社会主義市場経済の秩序を守り、経済の安全リスクを予防、取り除くための制度と仕組みを健全にし、国民経済の命脈にかかわる重要産業と基幹分野、重点産業、重大インフラと重大建設プロジェクトおよびその他の重大な経済利益の安全を保障する。

第二十四条 国家は、自主创新能力構築を強化し、自主制御可能な戦略的高度先端技術及び重要分野の核心枢要技術の発展を加速させ、知的財産権の運用・保護及び科学技術の秘密保護能力を強化し、重要な技術及びプロジェクトの安全を保障する。

経緯としては、前掲の中国商務部による「信頼できない主体リスト」と同様、昨年半ばから検討されてきているものであり、多分に米国への対抗的色彩が否めない。

輸出管理法草案では、産業政策的、通商政策的観点の規定が文言上は削除されたとしても、国家安全法に基づき、「国家の安全」の観点からの「戦略的技術」の移転規制や「重要・重点産業」の経済利益の保護を行うことを可能とするのであれば、輸出管理法においても「国

家の安全」の観点の規定されているのだから、同法においても、産業政策的、通商政策的観点も含めての規制が行われることになるのではないかと、この強い懸念が残る。

第三の懸念は、上記の2点に関連してであるが、今回の改訂草案第3条にある「総体国家安全観」との概念についてである（当初草案時点から規定されている）。

第三条 輸出管理業務は総体国家安全観を堅持し、国際平和を守り、安全と発展を統一的に計画して、輸出管制管理とサービスを整備しなければならない。

「総体国家安全観」の概念は、次のようなものだとのことである。

「総体国家安全観」とは、人民の安全を主目的とし、政治の安全を根本とし、経済の安全を基礎とし、軍事・文化・社会の安全を保障とし、世界の安全の促進に依拠して中国の特色ある国家安全の道を歩みだすことをいい、具体的な安全保障の対象として、①政治の安全、②国土の安全、③軍事の安全、④経済の安全、⑤文化の安全、⑥社会の安全、⑦科学技術の安全、⑧情報の安全、⑨生態の安全、⑩資源の安全、⑪核の安全の11項目が挙げられている。

なお、国家安全法（2015年7月1日施行）では「国家の安全とは、国家の政権・主権・統一と領土の保全、人民の福祉、経済社会の持続可能な発展と国家のその他の重大な利益が相対的に危険のない、国内外から脅威を受けない状態にあること、および持続的に安全な状態を保障する能力を指す」（第2条）と定義している。

※参考：「图解：习近平首提“总体国家安全观”」（中国共産党新聞網 2014年4月16日）

安全保障輸出管理における「安全保障」とは、通常、軍事用途やテロ用途への利用防止を前提とするものであるが、上記の「総体国家安全観」の概念の下での「安全保障」「国家の安全」の概念は、どうやら、もっと幅広いものようである。

そうだとすれば、輸出管理法草案において、「総体国家安全観」を堅持して輸出管理を行うことを義務付けている中では、「国家の安全」の観点から、幅広い品目が管理品目とされ、許可する上でも考慮要素とされる可能性は否定できないところがある。

果たしてWTOルールと整合的な制度運用となるのか、注視する必要がある。

（5）最終ユーザー・用途の实地確認権限

再輸出規制、みなし輸出規制とともに、大きな懸念材料だったのが、最終ユーザー・用途の实地確認権限の規定である。

共同意見書では、輸出先国内で公権力を行使することは域外適用の効力を有することから、国際輸出管理レジームで規定されているような最終用途誓約書を提出させ、第三国に再

輸出の場合には輸出管理当局の承認を求めるという方法の採用を提言した。

改訂草案では、その提言の趣旨が反映されたものとなっている。当初草案では、「誓約」についての規定はなく、最終ユーザー・用途の「保証」を輸入者が行うこととされ、それに違反した場合にブラックリストに掲載されるのも輸入業者とされていた。それは不合理であるが、その点も是正され、概ね一般的な規定となっている。

整理すると、以下のような枠組みとなる。

【当初草案の枠組み】

- ・最終エンドユース・ユーザー証明書は、輸入者（又は輸入国の政府機関）が発行（第 25 条）
- ・輸入業者が最終用途の変更、第三者譲渡をしないことを法的に保証（第 26 条）
- ・輸出業者は、最終エンドユース・ユーザーの変化を発見した場合は報告義務（第 27 条）
- ・（エンドユース・ユーザー保証違反により）輸入者が国家安全に危害・テロ利用に関与した場合はブラックリストに掲載（第 29 条）

【改訂草案の枠組み】

- ・最終エンドユース・ユーザー証明書は、エンドユーザー（又は輸入国の政府機関）が発行（第 17 条）
- ・最終用途の変更、第三者譲渡をしないことを、エンドユーザーが誓約（第 18 条前段）
- ・輸出業者・輸入業者は、最終エンドユース・ユーザーの変化を発見した場合は、報告義務（第 18 条後段）
- ・エンドユーザーがエンドユース・ユーザー保証、誓約に違反に違反した場合、輸入業者・エンドユーザーが国家安全に危害・テロ利用に関与した場合は規制リスト掲載（第 20 条）

このように、本来エンドユーザーに求めるべき義務が輸入業者に転嫁されていた当初草案は本来の姿に是正されたが、他方で、輸入業者がエンドユース・ユーザー変更可能性を「発見した時の報告義務」が、第 18 条で新たに追加されている。これはあくまで、「発見した時に報告」とされており、監視義務ではなく、義務としては比較的軽微なものとなっているように思える。第 20 条の輸入業者とエンドユーザーの規制リスト（当初草案でいう「ブラックリスト」）に関しても、その報告義務違反を以て、その規制リストに掲載するとは（当然ではあるが）規定されていない。

これは、我が国でもしばしば議論されたところであるが、貿易取引は多様であり、エンドユーザーに納品すれば基本的にはそこで取引は終わる中で、輸出者や輸入者にエンドユース・ユーザーに継続的な監視義務をかけるのは不合理であり、したがってたまたま変化に気が付いたことの通報をしなかったことを以てペナルティをかけることもまた不合理である

から、枠組みとしては妥当と思われる。気が付いたかどうかの立証は難しい上、ペナルティをかけるようなことがあれば、積極的に異変の発見に努めようというインセンティブは削がれることになる。

通報義務のような規定にはなっているが、我が国と同様に、「保守その他の機会にたまたま気が付いたら通報するように」との協力要請規定と解するのが妥当であろう。

ただ、国際的な輸出管理制度の一般的な姿としては、エンドユーザーのみならず輸入者にも（協力要請に留まるとしても）報告義務をかけることはないため、輸入者への義務付けは削除が必要ではないかとの指摘はあり得ると思われる。

なお、第30条の監督検査・調査の対象は、あくまで輸出者とされており、輸入業者は対象ではないと考えられる。

上記は改訂草案を見た限りでの考察であるが、仮に今後、下位規則等で追加的負担、ペナルティが規定されるような事態があれば、是正要請を行っていく必要がある。

(6) 輸出審査時の不合理な技術開示要求の抑制／ビジネス上の機密情報の保護

当初草案に対する共同意見書で要請した、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については、2019年3月に成立し2020年1月から施行された「外商投資法」において、次のように規定されたことを以て、対応するとの考え方だと思われる。

【外商投資法における知的財産権の保護強化関連規定】

- 外商投資者および外商投資企業の知的財産権を保護し、知的財産権の侵害行為に対し法に基づいて厳格に法的責任を追及すること（第22条1項）
- 行政機関およびその職員は行政手段を利用して外商投資企業の技術移転を強制してはならないこと（第22条2項）
- 行政機関およびその職員は外国投資者および外商投資企業の営業秘密を漏えい、または他者に提供してはならないこと（第23条）

しかしながら、中国輸出管理法の当初草案が公開された2017年頃から、「国家の安全」の観点から、企業秘密や技術の保護を危うくさせかねないような法令が相次いで施行、公表されている。

① 「国家情報法」（2017年6月施行）

国家情報機関の内外での情報活動について包括的に規定。その中で、関係する組織・個人等に対し必要な支援・協力を求めることができること、いかなる組織及び個人も、国の情報活動に協力し秘密を守る義務を有すること等の規定がある。

国際的にも大きな懸念法令として注視されている。

② 「中国共産党支部活動条例（試行）」（2018年11月施行）

党支部設置を義務付け、重要な意思決定の検討・関与を基本任務として規定している。

党支部の位置付けが従来とは大きく変わり、外資企業の経営判断への関与が懸念されている。

③ 「サイバーセキュリティ法」に基づく「データ安全管理規則」案（2019年5月公表）

中国国家インターネット情報弁公室が公表したもので、中国でネットサービスを運営する内外の企業に政府へのデータ提供を義務付けるもの。「安全保障、社会管理、経済の制御など」を目的に政府がデータを要求した場合、「ネット運営者は提供しなければならない」と規定されている。

環球時報は、米国によるファーウェイへの禁輸措置を受けた「対抗策」だとしている。

④ 「暗号法」（2020年1月施行）

暗号法は、外資企業の暗号化技術の知財を保護すること、技術移転を強要しないことが規定されている。しかし他方で、米務省幹部は、サイバーセキュリティ対策関連法（データの国内保存義務等）と暗号法とを組み合わせることで、中国当局者は中国でビジネス活動を行う海外企業の暗号化キーの入手が可能となり、中国国内と海外のネットワークにも侵入できることになると警告している旨報じられている。

（7）企業内部のコンプライアンス体制を奨励・構築する施策の促進

当初草案に対する共同意見書では、以下の点を要請した。

- ・包括許可制度・許可例外制度を通じて、内部コンプライアンス・システムの確立を促すことが望ましいこと。
- ・許可例外・一般許可の取得者に6ヶ月毎の報告義務を課しているのは負担が大きいため、これに代えて、内部記録保存義務を課し、政府がその記録保存状況を監査出来るようにした方が適切であること。
- ・輸出許可申請における提出必要文書を規定しているが、機微案件等を除き、一律にすべての提出を義務付けるべきではないこと。

当初草案では、「内部自主管理制度の確立を奨励し、相応の許可についての便宜を与えることができる」とされていたのに対して、改訂草案では、「内部自主管理制度を構築しなければならない」と義務化した上で、その「運用が良好な輸出者には、許可上の優遇措置を付与できる」旨及び「具体的内容は当局が定める」旨が規定された（第14条）。

内部自主管理制度の確立が、「奨励」から「義務」となったことについては、若干の懸念がないわけではない。その理由は、

- ① 国際的に見て「義務」としている例はあまりなく、国際輸出管理レジーム（ワッセナー・アレンジメント等）でも、内部自主管理のガイドラインは出しているに留まること。
- ② 日本においても、長年の試行錯誤を経て、外為法の「輸出者等遵守基準」が義務として盛り込まれたという経緯がある。それを、規制立法のまったくの初期段階からいきなり自主管理を義務化して、それを包括許可等の要件とすることまで視野にあるとすれば、

実態が伴うとは思えず、性急な感があること。

- ③ 日本でも、一般包括許可（旧ホワイト国向け）のように、条件となる「自主管理」の内容は、かなり緩やかなものとなっていること。

したがって、当初草案のように「奨励」に戻すほうが現実的な感はあるが、「義務」とする場合であっても、製品の機微度や仕向先国の懸念度に応じてその程度を変えるなり、段階的な導入を図ることが望ましい。

いずれにしても、包括許可制度・許可例外制度導入の可能性はあると思われるが、具体的に求められる内容や、負担軽減のための要請事項への対応の可否については、下位規則に委ねられることとなった。

なお、自主管理に関係する条項としては、以下のような自主規制機関の設立に関するものがある（当初草案でも規定されていた）。

第七条 輸出者は法に基づいて関連する商会、協会などの自主規制機関を設立し、自主規制機関に参加することができる。

関連する商会・協会などの自主規制機関は法律・行政法規を遵守し、規約に基づいてその構成員に輸出管理にかかわるサービスを提供し、協調と自律的役割を果たさなければならない。

（8）許可基準における「輸出者の信用記録」

改訂草案の第 13 条の輸出の許可基準の中で、「輸出者の信用記録」という項目が新たに追加されている。

欧米でいろいろと懸念が指摘されている「企業版社会信用システム」が 2020 年からスタートするとされているため、その関係かと思われたが、第 40 条に次のような違反者に対するペナルティ規定がある。

第四十条 本法の規定に違反して処罰を受けた輸出者は、その行政処罰などの信用情報を全国信用情報共有プラットフォームに記載しなければならない。処罰の決定・発効の日より、国家輸出管制管理部門は 5 年以内はその提出した輸出許可申請を受理しなくてもよい。

その直接責任を負う主管者とその他の直接責任を負う人員に対して、5 年以内に関連する輸出経営活動に従事することを禁止することができ、輸出管理違法行為によって刑事処罰を受けたものは、終身で関連する輸出経営活動に従事することができない。

これを見ると、輸出管理法に違反して処罰を受けた輸出者は、その事実を信用情報プラッ

トフォームに記載され、5年間（当初草案では3年間）輸出許可申請を受理しなくてもいいとの規定なので、日本の外為法の行政制裁（3年以内の輸出禁止）に相当するものようである。後段の責任者に対する輸出業務従事禁止規定も、2017年の外為法改正で追加されたものと同趣旨と思われる。

したがって、改訂草案の限りにおいては、問題はなさそうに見える。

ただ、他法令を見ると、例えば、「納税信用管理弁法（試行）」というものがあり、その第32条において、税務機関が最低ランクの「Dランク」納税者に対して行う措置として、関連部門に通報し、「制限或いは禁止することを提案する」ことが規定されているが、その中に、「輸出入」も含まれている。

◎納税信用管理弁法（試行）

第三十二条 納税信用評価がD級の納税人に対して、税務機関は以下の措置を採らなければならない。

（六）納税信用評価結果は関連部門に通報し、経営、投融資、政府提供の土地取得、輸出入、出入国、新会社登録、プロジェクト入札、政府買い付け、栄誉獲得、安全許可、生産許可、就業資格、資質審査等の方面において制限或いは禁止することを提案する。

したがって、輸出許可においても、当局が、納税者ランクも確認する可能性がある。こういう法令の存在は、輸出管理法草案だけを見ていてもわからないため、他の法令でも類似規定があり、輸出許可に影響を及ぼす可能性が否定できない。

また今後、社会信用システムの導入によって、信用スコアの高低で輸出の可否が左右される事態となることがあるとすれば、大きな問題となり得るため、注視していく必要がある。

約30種類の基準に基づいて、外資企業を含むすべての企業（及び経営者）を評価する企業版社会信用システムについては、EU商業会議所が昨2019年8月に警鐘を鳴らす報告書をまとめている（信用スコアの低い会社は企業活動が制限されたり、ペナルティが課せられる可能性があり、企業を管理、誘導する強力なツールになり得るとの指摘）。また、12月には米国議会の超党派議員25名が、技術移転の強要につながる恐れがあるとして米国政府に調査を要請している。

第13条の許可基準の末尾に、「（八）法律・行政法規で規定したその他の要素」という規定があり、今後、下位規則で追加される余地がある。今後、企業版社会信用システムが本格的に導入された場合、仮にそれが下位規則で考慮要素となり、信用スコアが低いとして輸出が認められないような事態が生じるならば、大きな問題となる。

ある法令の違反行為に対するペナルティは、当該法規で定められたペナルティで完結すべきものであるし、法令違反だけでなく、政府や党から見た善悪の行為によって信用スコア

が左右され、それによって輸出の可否の判断の考慮要素になることがあるとすれば、国際的にも例のない極めて異質の制度運用となる。

■おわりに

(1) 上記のような考察を念頭に置きつつ、改訂草案に関して、まず、日本及び欧州の主要産業団体（日本 10 団体、欧州 4 団体）は、連名での共同意見書を提出した（1 月 21 日付）。続いて、日本及び米国の主要産業団体（日本 9 団体、米国 2 団体）も、連名での共同意見書を提出した（1 月 26 日付）。

なお、前回のように日米欧三極での共同意見書とならなかったのは、パブリック・コメント募集開始が昨年 12 月 28 日であり年末年始の休暇期であったこと、中国側も今年は 1 月 23 日から旧正月（春節）入りすることから郵便事情がタイトであったこと、中国語からの翻訳作業後の実質的な意見調整期間が極めてタイトであったことによるものである。指摘、要請事項の主要な内容、方向性は共通である。

前回の当初草案に対する日本及び三極産業界による共同意見書の内容については、中国政府内での検討の上で、大きな参考材料となったことが、中国当局者側の話や、前掲の中国の法律事務所の解説からも窺える。今回も、検討の上での参考材料とし、再改訂草案に反映されることを強く期待したいところである。

(2) 今後の予定については、全人代常務委では通常 3 回の審議が行われる。このため、パブコメ結果を踏まえて、次回の常務委で審議されるものと思われる（概ね 2～3 か月ごとに開かれており、昨年は 4 月）。なお、3 月の全人代本体では本草案の審議予定はない。

ただし、1 月下旬以降の新型肺炎問題の急激な深刻化により、全人代等の開催・審議見通しも不透明となっており、今後の展開は見通しにくい状況となっている。

以上