

中国輸出管理法の成立・施行について

—2020年12月1日施行へ

2020年10月19日

CISTEC 事務局

20年10月17日に成立した中国輸出管理法の関連サイトは以下の通り。

◎中国人大網「出口管制法立法」サイト ⇒全人代側の一連の記事一覧

<http://www.npc.gov.cn/npc/ckgzlf/ckgzlf.shtml>

◎中国輸出管理法公開条文（人代網）

<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202010/cf4e0455f6424a38b5aecf8001712c43.shtml>

1. 中国輸出管理法の成立に至る経緯

- (1) 中国輸出管理法は、2017年6月に商務部が草案を公表して以来、19年12月に全人代常務委で第1次草案、20年7月に第2次草案がそれぞれ審議され、パブリックコメントが募集された。
- (2) 日米欧三極の主要産業団体は、各段階の草案に対して3度にわたり連名で懸念点、改正要望等を提出してきた。
- (3) 今般10月17日の全人代常務委において、若干の修正・追加がなされた第3次草案が諮られ、可決成立した。
- (4) 施行は、20年12月1日とされた。
管理リストや施行のための下位規則は未公表ながら、施行までに公表されるものと思われる。

2. 概要と第二次草案との差異

第二次草案については、以下のCISTEC資料にて中国の法律事務所の見解も交えながら解説している。

◎中国輸出管理法草案（全人代常務委第二次草案）についての解説（2020.8.27）

https://www.cistec.or.jp/service/china_law/20200827-kaisetsu.pdf

今回の成立した案は、（報復条項の追加を除けば）第二次草案と大きく変わってはいないが、追加修正点も含めて主要点については以下の通り。

- (1) 当初から懸念が大きかった点

貿易・投資環境を大きく左右するものとして、第一次、第二次草案の段階から懸念が大きかった主要点については、ほとんど原案通りとなっている。

① 再輸出規制の扱い

第四十五条 管理品目の国境通過、中継輸送、通し輸送、再輸出あるいは保税区、輸出加工区等の海関（税関）特殊管理区域や輸出管理倉庫、保税物流センター等の保税管理場所から国外への輸出は、本法の関連規定に基づいて実行する。

商務部草案の段階では、独立した条項により明確に米国式の再輸出規制が規定されていたが、全人代常務委第1次案の段階から、上記のような条文で一語触れるのみとなった。同規制の有無については、中国の法律事務所においても見解は一定しておらず、三極産業界からの意見書でも明確化を要請していたが、明らかにされないまま成立となった。

文脈からは「積替」とも解釈される余地もあり微妙なところがあるが、原文は「再出口」であり、米国式の再輸出規制が下位規則において導入される可能性が高いと考えられる。

中国で生産・加工し日本等に輸入したものを組み込んだ製品を、日本等から輸出する場合に、中国政府の許可が必要ということになるが、それでは中国との貿易・投資の前提が大きく崩れることになる。

② みなし輸出規制の扱い

第二条 （中略）本法に謂う輸出管理とは、国が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、法人と非法人組織が外国の組織と個人に管理品目を提供することに対して、禁止あるいは制限措置を採ることを指す。

みなし輸出規制についての論点は、中国の企業・組織内の（雇用されている）外国人への技術情報の提供・共有も規制対象になるかどうかにある。この点も三極産業界から明確化要請を繰り返し行ったが、明確にならないまま成立となった。

もし米国式にそれも含まれるとすれば、中国の現地拠点、工場、研究機関等に出向あるいは現地採用される日本人その他の非中国人社員との日常的な技術情報のやりとり、データベースアクセス等が許可対象ということになり、外資企業内の日常的な企業活動が阻害されるおそれがある。

③ 輸出活動に対する監督検査規定の扱い

第十七条 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

論点は、中国から輸出した管理品目の最終用途・最終需要者についてチェックするために、中国当局が、輸出先の最終需要者や輸入者の事務所等に現地調査を行うことがあるかどうかにある。

商務省草案では明確に輸出先での現地調査を行う旨が規定されていたが、全人代第二次草案において、「調査」（「核査」）という用語が入ってきたこと等から、中国の法律事務所には、そのような輸出先の現地調査も含まれるように解説しているところもある。

しかし、中国政府自身、米国のそのような現地調査を批判していたわけであるし、上記の第 17 条の規定や関連規定を総合的に見ても、輸出先の現地調査までは含まれていないように思える。特に、以下の点からも考えにくい。

- ・外国政府の最終用途・需要者証明書の徴求もできるとされている以上、外国の主権を侵すような現地調査を行うことは考えにくいこと。
- ・調査拒否の罰則の対象者は、中国からの輸出者のみとなっていること。
- ・第三十二条第二項は、「中国国内の組織と個人が国外に輸出管理関連情報を提供するには、法に基づいて行わなければならない。；国の安全に危害を及ぼす恐れのあるものは、提供してはならない。」と規定しているが、これは、これまで中国政府が、許可なしに外国政府が申し入れるエンドユーザーと最終用途の検証要求を受けなければならないと繰り返し表明していることを法文化したとされており（匯業法律事務所による）、それを輸出先からは提供させるというのでは、ダブルスタンダードになってしまうこと。

しかし、最終的にどういう解釈・運用になるのかは不明なままとなっている。

④ 規制輸出先リストの扱い

第十八条 国家輸出管制管理部門は、以下の状況が一つでもある輸入業者とエンドユーザーに対して、規制リストを作成する。

- (一) エンドユーザーあるいは最終用途の管理の要求事項に違反したもの
- (二) 国家安全に危害を及ぼす恐れのあるもの
- (三) 管理品目をテロリズムの目的に用いたもの

規制リストに加えられた輸入業者とエンドユーザーに対して、国家輸出管制管理部門は関連する管理品目の取引を禁止・制限する、関連する管理品目の輸出を中止するよう命じる等の措置を採ることができる。

輸出者は規定に違反して規制リストに加えられた輸入業者、エンドユーザーと取引を行ってはならない。

輸出許可条件に違反した者や安全保障上問題がある者についてリスト化して輸出規制対象とする手法は、米国の Entity List や国連安保理制裁を始めとして例はあり、手法として異質なものとはいえない。

問題は、中国では、「国家安全」の概念が、「統合国家安全観」に基づく、政治、軍事、経済、資源、科学技術、情報、宗教等等、極めて広汎な概念であるという点にある。通常の西側諸国の「安全保障」は軍事的なものを指すが、中国の場合には、中国の政治的立場や各種指導に従わなければ、「国家安全に危害を及ぼす」として、この輸出禁止先リストに掲載される可能性が否定できないのではないかと懸念がある。

なお、環球法律事務所の解説によれば、「禁止、制限されるのは『関連する管理品目』であり、それ以外の品目の取引はできる」とされている。そういう意味では、米国の Entity List のように、EAR 対象品目すべてについて原則輸出禁止という規制とはやや異なると言えるかもしれない。

また、今回成立した第三次案において、リスト掲載者に対して特別な場合に取引を認める制度や、是正を行った場合に削除される制度が追加されている。

他方、同様のブラックリスト的な性格ものとして、去る 9 月 19 日に即日施行された「信頼できないエンティティ・リスト」制度がある。

これは、別途の貿易規制法である「対外貿易法」に基づくものであるが、次の趣旨で対象が規定されている。「中国の安全に危害を及ぼす者」が含まれており、文言上は同じである。

国際経済貿易及び関連活動において

- ① 「中国の主権、安全、利益に危害を及ぼす」者
- ② 「正常な市場取引原則に違反」し、中国企業等と「正常な取引を中断」、「差別的措置」、「合法的な権益に深刻な損害」を与える者

同リスト掲載者については、貿易、投資、入国、ビザについて全面的禁止のほか、情状に応じて刑事罰を科すとされており、今回の中国輸出管理法上のブラックリストがあくまで関連品目の輸出禁止先リストであることと比べると、より広汎で厳しい内容の制裁の対象となっている。

⑤ 外国組織・外国人に対する法の域外適用による責任追及規定

7 月の第二次草案で第 44 条が新規に追加され、以下のように規定された。

第四十四条 中華人民共和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、中華人民共和国の国家安全と利益に危害を及ぼし、拡散防止等の国際義務の履行を妨害した場合は、法に基づいて処理し、且つその法的責任を追求する。

この規定は、以下の点が明らかにされておらず、法令として全く意味不明と言わざるを得ない。外国企業を著しく不安かつ不安定にさせるものである。

- ・具体的にどの規定に違反して、何を行えば、どの法律のどの規定に基づき、どのような法的責任が追及されるのか？
- ・「国際的義務の履行の妨害」とは具体的に何を意味するのか？
- ・それらが、「国家安全と利益に危害を及ぼす」とはどのような場合か？
- ・「本法に違反」「義務履行妨害」「国家安全・利益に危害」の3要件はすべて満たすことが前提か、そうでないのか？

(2) 新たに追加、修正された規定

① 報復条項

今回成立した第三次草案で新たに、以下の報復条項が盛り込まれた。

第四十八条 如何なる国或いは地域が輸出管理措置を濫用して、中華人民共和国の国家安全と利益に危害を及ぼした場合は、中華人民共和国は、実際の状況に基づき、当該国或いは地域に対し相応の措置を講じることができる。

報復条項については、当初、商務部草案には含まれていたが、全人代常務委第一次草案の時点では削除されていた。ただ、別途ある対外貿易法においては同様の条項は規定されてはいた。

今回、上記のような内容で規定したのは、明らかに、米国の Entity List や経済制裁による輸出・取引禁止措置への対抗措置と考えられる。

米国の措置等への対抗措置としては、以下のものが適用され得ることとなった。

- ・「信頼できないエンティティ・リスト」制度による貿易、投資、ビザ等の禁止
- ・中国輸出管理法による規制輸出先リスト
- ・同法第 48 条による報復措置
- ・香港国家安全維持法上の外国勢力結託罪の適用

② 「国家の安全」が「国家安全と利益」との修正—産業政策的色彩も

輸出管理法は安全保障輸出管理を実施するための法律である性格上、国際的平和や「国家の安全」が目的となるのは問題ないが（それでも中国の「安全」概念が統合国家安全観に基づく極めて広汎な異質なものであることは前述の通り）、「国家の利益」の保護までが入ってくるのでは、産業政策的性格も帯びてくることになる。

このため、商務部草案から全人代常務委草案になる段階で、国家の「利益」の語は削除された条項が多かったが、今回、最終段階で挿入されるに至った（第 9 条、12 条、18 条等）。

(3) その他の修正・追加

- ① 管理品目の範囲で、「技術資料等の関連データ（データ）が含まれる」と追加された（第2条後段）。

※7月に公表されたデータセキュリティ法案でも、国家安全の観点から「データ（データ）」の海外移転に際して評価を行うこととされている。

- ② 無許可輸出等の違法行為を行った場合に、当局が「輸出経営資格を取り上げる」と規定されていたものを、「管理品目に関連する輸出経営資格を取り上げる」に限定された（第34条、37条、38条）。

3.留意点

(1) 施行日が本年12月1日となったため、対応を急ぐ必要

- 準備期間を十分確保するよう三極意見書では要請してきたが、結局、公布から1か月半足らずでの施行となったため、対応準備を急ぐ必要。
- 規制対象となる管理品目や、下記規則がそれまでに公表されるはずだが、直前になる可能性も。

(2) 輸出・投資環境の激変であり、経済活動の大前提が崩れる可能性

- これまで規制がなく自由に輸出ができていた多くの製品・技術（ワッセナー品目や独自品目）が輸出許可対象となる点だけでも激変。
- これに、再輸出規制、みなし輸出規制が加われば、中国を製造加工拠点、研究拠点とする貿易・投資の大前提が崩れる可能性。

(3) 輸出管理法は、「信頼できないエンティティ・リスト」「輸出禁止・輸出制限技術リスト」と一体で捉える必要

- 既に8～9月に施行されている「信頼できないエンティティ・リスト」「輸出禁止・輸出制限技術リスト」は、根拠法は異なるものの、輸出管理法と密接に絡んでおり、一体ものとして捉える必要（下位規則でそれらも反映される可能性）。

※ 両リストについては、以下のCISTEC解説資料を参照。

- ◎中国における「信頼できないエンティティ・リスト」、「輸出禁止・輸出制限技術リスト」の施行について（2020.9.23）

<https://www.cistec.or.jp/service/uschina/30-20200923.pdf>

(4) 踏み絵・股裂き局面に直面するおそれ

- 本来、中国輸出管理法草案は、ワッセナー合意に準拠する国際的義務の履行が主な趣旨だったはずだが、米中緊張を反映して、国家安全法制、報復手段の整備の色彩

が色濃くなった。

- 米国の Entity List や制裁により取引停止した場合、新たに規定された報復条項や輸出禁止先リスト掲載、「信頼できないエンティティ・リスト」掲載等によって、制裁を受ける可能性。

(5) 国家安全、競争優位性の観点から対抗的、制裁的、エコノミック・ステイトクラフト的運用がなされる懸念

- 中国と日本、米国間で安全保障上の利害は必ずしも一致していないため、政治的、軍事的摩擦、緊張が高まれば、日本向け輸出や最終需要者が問題とされる可能性
- 輸出許可申請時に技術開示要求や、審査期間が見通せなくなる可能性
- 外国企業が中国内で共同開発した技術が輸出できなくなる可能性

**(6) 国家安全法制が外商投資促進策をオーバーライドしつつあり、対中ビジネスの態様に
応じた課題・リスクの抽出と対応の検討が必要**

- 2014年以降、国家安全法制が次々と整備され、国家安全法、国家情報法、サイバーセキュリティ法等、外商投資促進策とは相反する規制が打ち出され影響を及ぼすこととなった。
- 今年に入って、香港国家安全維持法（中国本土にも適用）、「信頼できないエンティティリスト」制度、国家安全法制的条項や域外適用がある中国輸出管理法など、外国企業を著しく不安、不安定にさせる動きが目立っている。7月に公表されたデータセキュリティ法草案もまた、域外適用による責任追及が強調されており、対中ビジネスに大きな影響を与え得る。
- 今回の中国輸出管理法の当初草案が2017年6月に公開されて以降、三極産業界が連名で総意として、懸念点に関する照会、規制内容の明確化、異質な制度の削除と国際的制度運用への準拠等を繰り返し訴えてきたが、ほとんど顧みられないままに成立し、施行されようとしている。提起してきた懸念は、いずれも中国の貿易・投資環境に著しい影響を及ぼすものであり、外商投資促進の方向性と相容れないものも少なくない。これらの中国側の反応をみると、国家安全法制整備のドライブが外商投資促進策をオーバーライドしつつあることを感じざるを得ない。
- 一連の国際情勢や中国側の姿勢等を踏まえて、各企業がそれぞれの対中ビジネスの態様に応じて、課題とリスクの抽出と、今後の短期的、中長期的対応を検討することが必要と思われる。

以上