

2020年11月10日

経済産業省御中

中国及び米国の域外適用規制について（要請）

—中国輸出管理法及び米国の拡大直接製品規制を中心として

一般財団法人 安全保障貿易情報センター（CISTEC）

一般社団法人 日本経済団体連合会（KEIDANREN）

日本商工会議所（JCCI）

日本機械輸出組合（JMC）

一般社団法人 日本貿易会（JFTC）

一般社団法人 電子情報技術産業協会（JEITA）

一般社団法人 ビジネス機械・情報システム産業協会（JBMIA）

一般社団法人 情報通信ネットワーク産業協会（CIAJ）

一般社団法人 日本化学品輸出入協会（JCEIA）

一般社団法人 日本化学工業協会（JCIA）

日頃、産業界の内外での経済活動につきまして格別のご指導を賜り、有難うございます。

さて、米中関係の緊張の高まりの中で、米中双方の輸出管理規制において、過度な域外適用規定を含むものが相次いで出てきており、我が国産業界においても多大な影響と不安、困惑が広がりつつあります。

このような事態は、米中双方にとっても大きな負の影響をもたらすものであり、冷静な制度運用が期待されるところです。

これまで日本の産業界としましても、米欧の主要産業団体とも連携しつつ、米中両国政府に対して一定の働きかけをしてきましたが、貴省におかれましても、両国の最近の規制による影響や産業界が有する懸念にご理解賜り、政府ベースでのご対応を是非お願いできれば幸いです。

1. 中国輸出管理法及び関連規制について

ご高承の通り、中国全人代常務委員会（以下「全人代常務委」）において以前より審議が続いてきた中国輸出管理法草案が、去る10月17日に成立し、12月1日から施行されることとなりました。

同草案につきましては、2017年6月に中国商務部により公表された最初の草案に対し

て、私どもの団体及び米国、欧州の主要産業団体と連名で意見書を提出して以降、全人代常務委第一次草案、第二次草案に対しても、同様の三極産業界による連名の意見書を提出してきたところです。

中国政府が国際的協調のために、大量破壊兵器関連だけでなく通常兵器関連の汎用品・技術についても輸出管理対象とすることにより、国際的義務の履行を図り、輸出管理法制度の整備を進めようとする自体は、三極産業界としても歓迎するものです。

しかしながら他方で、草案の内容には、当初からWTOルールや国際輸出管理レジーム等の国際的ルールに照らしての齟齬や、貿易・投資環境の著しい阻害要因など、大きな問題がありました。三極産業界による連名意見書では、それらの懸念点とともに、国際ルールに即した制度及び運用となるよう、繰り返し要請してまいりました。

また、本法に関する懸念点は中国の貿易・投資環境を著しく悪化させかねないため、これまで貴省に対して、二度にわたり政府ベースでの働きかけをお願いしてきたところです。これを受け、様々なレベルでの働きかけをしていただくとともに、不公正貿易白書でも取り上げていただいたところであり、感謝申し上げる次第です。

しかしながら、このような三極産業界及び政府レベルでの働きかけにもかかわらず、不明点や懸念点が解消されることなく、むしろ懸念が拡大する規定内容にて成立するという結果となりました。

三極産業界が指摘した懸念点は、これまでの貴省への要請書でもご説明したように、中国との貿易、投資の大前提に関わるものであり、その貿易・投資環境に著しい悪影響を及ぼし、中国との取引自体に様々なリスクをもたらしかねないものですので、大変憂慮しているところです。

つきましては、以下のような産業界の問題意識と懸念とに改めてご理解賜り、日米欧の三極の政府ベースで連携してのご対応をお願いできれば幸いです。

(1) 域外適用の抑止

① 再輸出規制について (第45条)

再輸出規制が、成立した輸出管理法（以下「最終法」）に含まれるのか否かについては、依然として不明なままです。しかし、これが含まれるとすれば、中国から輸入した製品等を組み込んだものを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り、中国との貿易・投資の前提が崩れることになりかねません。

② 輸出先の最終用途・需要者確認のための調査について (第17条)

最終法では、当局が輸出先の最終用途・需要者確認のための調査を行うことができる旨が規定されています。この調査が輸入業者や最終需要者への実地の立入検査までが含まれるのかどうかの解釈が明確ではなく、もし含まれるとすれば公権力の域外行使として国際法上問題となり得ると考えられます。

③ 外国組織・人に対する域外適用による責任追及条項について (第44条)

この規定については、全人代常務委の第二次草案段階で追加されたものですが、三極産業界からの意見書では、「その趣旨、具体的内容が不明であり、国際法の属地主義の原則、罪刑法定主義の観点から疑問を感じざるを得ません。そして、中国とのビジネスに携わる外国の企業等の立場を著しく不安定なものにし、中国とのビジネスに多大なマイナスの影響を与えかねないと考えますので、削除を含めて再検討を要望致します。」と要請しているところです。

(2) 産業政策的規制の抑止

① 「国家の利益」の観点の追加について（第2条、第9条、第10条、第12条等）

三極産業界からは、当初の商務部草案にあった「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すべき旨の規定は、産業政策的なものであり、WTO等の国際経済ルールとも齟齬を来すとして、国際輸出管理レジームに即して、安全保障と国際的義務の履行の観点からの法整備を要請してきたところです。

全人代常務委第二次草案まではその要請が反映され、「国家の安全」と「国際的義務の履行」とが主たる観点となっていましたが、最終段階で「国家の安全と利益」との文言が各条項に挿入されて最終法となったため、国際競争力や優位性の維持・発展のために運用がなされるのではないかと、強く懸念されるところです。

② リスト規制対象となる管理品目について（第9条）

リスト規制対象品目については、三極産業界は当初より国際輸出管理レジームの合意品目に準拠した品目（スペックの準拠も含む）により指定されることの重要性を訴えてきました。

既に、別途の輸出規制法である「外国貿易法」の下位規則である「技術輸出入管理条例」に基づき、従来の「輸出禁止・輸出制限技術リスト」を大きく拡充した改訂版が8月28日に公布・施行されましたが、これは安全保障の観点からの品目だけでなく、中国の優位性がある品目も含まれているように見受けられます。それらと同様に、今後、最終法に基づく管理品目リストにおいても、「国家の利益」の観点から多数指定される可能性を懸念しているところです（起草目的に含まれていたレアアース等の「重要戦略稀少資源」の指定可能性についても同様に懸念しております）。

(3) 報復措置の抑止

① 報復条項の復活について（第48条）

全人代常務委草案の最終段階で、「中国の安全と利益に危害を及ぼした場合に対等の措置をとることができる」との報復条項が規定されました。商務部草案でも「対等原則」が規定されていましたが、全人代常務委第一次草案では削除されてい

たものが、最終段階で、より直接的な表現で規定されたものです。

② 「信頼できない主体リスト」制度の導入について

9月19日に、対外貿易法、国家安全法その他の関係法令に基づき、「信頼できない主体リスト」制度が公布、施行されました。「国家主権の安全と利益の発展に危害を及ぼす外国企業等」及び「取引中断、差別的措置により中国企業等に対する合法的権益に深刻な被害を与えた外国企業等」に対する貿易、投資、ビザ、刑事罰等広汎な制裁措置が定められています。

これらの報復規定については、WTOルールによる紛争解決の原則に反するものと考えられますが、問題はそのような次元に留まりません。中国の「国家の安全」概念は、一般的な安全保障概念に留まらず、政治的安全を始めとした「統合国家安全観」に基づく広汎なものである中で、厳しい制裁を定めた「信頼できない主体リスト」制度の導入に続いて、本最終法における「報復条項」と「域外適用による責任追及条項」の追加が相次いでなされたことは、中国とのビジネスに携わる外国企業に対する萎縮効果、威嚇効果をもたらしかねないものとして深く憂慮されるどころです。

中国はこれまで長年にわたり改革開放政策の下で、貿易・投資環境の不断の改善に努力し、外商投資促進策も打ち出してきたところですが、上記のような報復規定、制裁法令が相次いで打ち出されたことによって、外国企業に著しい不安と困惑をもたらしつつあり、貿易・投資環境にも大きなマイナスになり得るものと受け止めているところではあります。

(4) 十分な準備期間の確保

三極産業界では、施行までに年単位の十分な時間的余裕を要請してきたところですが、結果として施行日は、公布日から40日強の本年12月1日とされました。しかしながら、現時点においても、下位規則や規制対象管理品目リストは未だ公表されていません。

これまで規制が全くなかったところに、関係企業が多数にのぼる広汎な規制の導入を新規に行う以上は、すべての関係規則、リストが公開されてから十分な周知・準備期間を設けて、啓発普及が行われることを本来期待したいところではあります。

以上のような中国輸出管理法とその関連法令についての私どもの問題意識と懸念とにご理解を賜り、国際ルールに則した制度と運用とが実現され、中国の貿易・投資環境が毀損されることがないように、政府ベースで働きかけていただければ幸いです。

2. 米国の直接製品規制の拡大について

米国の再輸出規制につきましては、産業界において、これまで長年にわたり、域外適用としての問題性ととも、その管理負担や実行面で問題について米国商務省に対して問題提起してきました。そこでは、輸出管理制度・運用が整備されている先進国からの再輸出の管理は当該国に委ねるとともに、それが実現するまでの間、管理負担等について極力軽減が図られるよう要請してきました。その結果、一定の改善も逐次なされてきました。

しかしながら、これまでテロ支援国などの一部の仕向国向けの輸出について限定的な運用がなされるのみだった直接製品規制が、本年5月及び8月に、Entity Listに掲載されているファーウェイ及びその関連会社向けに予告なく拡大適用されました。その結果、米国製の機器やソフトを利用して生産した製品をファーウェイ等に対して、デミニマス・ルールに抵触することなく輸出していた日本企業も、その取引を突然停止せざるを得なくなりました。

例外的に輸出が認められる場合があるようであり、実際、輸出許可がなされた企業もある模様ですが、どのような基準で許可の可否が決まるのかは明確ではありません。

加えて問題なことは、ファーウェイに適用された拡大直接製品規制については、一定分野の他のEntity List掲載企業に対しても適用可能であることが制度化されているという点です。今後、日本企業と取引があるEntity List掲載企業についても、突然取引が断ち切られる可能性があるということになり、予見可能性、法的安定性が著しく欠けた状態に立たされている状況です。

また、同規制については、規定自体が複雑かつ難解であり、その正確な趣旨、内容が直ちには理解できないため、大きな混乱が生じています。すなわち、明確性の観点からも大きな問題があると言わざるを得ません。

いずれにしても、これだけビジネスに大きな影響をもたらす規制が、米国の法令の域外適用により行われるということは、異例の事態と言わざるを得ません。

現下の状況下で米国側の規制の問題意識は理解できないことはないものの、域外適用という基本的問題に加えて、予見可能性、法的安定性、明確性といった法規制の基本要件を欠いていることは、健全な状態とは思えません。

また、このような域外適用規制の濫用的適用が繰り返されるのであれば、米国製品の利用がリスクと捉えられ、中長期的にはその購入・利用を回避する方向に向かう可能性が否定できません。そのようなことは、我が国産業界も望んでいませんし、米国産業界にとってももちろん歓迎しない事態だと思われま。

このような観点も踏まえて、政府ベースでの協議を通じて、過剰な域外適用を抑止しつつ、適切な規制のあり方をご検討いただければ幸いです。

以上