

〈2〉中国輸出管理法草案について—QA風解説

CISTEC 事務局

中国輸出管理法草案については、CISTECジャーナルの昨年9月号以降、毎号に解説記事等を掲載しています。今回、改めて、よくあるご質問、疑問についての解説を、QA風にまとめました。

再輸出規制

問 再輸出規制は、米国も実施しているのだから、運用の問題ではないのか？今回連名の米国の産業界も反対なのか？

答

- 1 米国の再輸出規制は、輸出管理部門以外にはなじみがないかもしれないが、これまで日本や欧州の産業界・企業がその多大な負担とリスクに苦しんできた制度であり、折りに触れて撤廃、是正を働きかけて来ている極めて問題の大きい制度である。代替品があれば米国製品の使用は回避する方向に働く。国際法上も問題であると日欧政府も指摘してきている。
- 2 米国の産業界においても、海外での企業活動の上で負担があり、米国製品の使用の回避につながる要因になり得るといった問題意識は有している。今回連名のNAM（全米製造業者協会）などは、ずっと以前からそのような問題意識を有していると聞いている。
- 3 国際輸出管理レジームに加わり、輸出管理制度・運用がきちんと行われている日米欧の国の輸出規制に加えて規制をかける意味もない。中国から輸入した部品等を一定割合以上使った製品の日本からの輸出に中国政府の許可が必要となれば、実務面で大きな困難に直面する。

- 4 今回の三極意見書でも、負担とリスクをもたらす、中国からの調達を回避する強い動機が生じるとして、撤廃されるべきというのが基本的意見である。仮に行うのであれば、極めて限定した対象とし、産業界からの十分な意見聴取が必要としている。

問 米国の再輸出規制と、中国の草案の規制とは内容や影響が異なるのか？

答

- 1 米国の再輸出規制は、米国原産品が一定割合（例えば25%）以上占める製品を、輸出先から再輸出する場合に、米国政府の許可が必要というものの。
- 2 これに対して、中国の草案では、「中国原産品」ではなく、「中国からの輸入品」であり、規制対象品そのもの又は規制対象品が一定割合以上含まれているものが対象となるように見える。
- 3 そうなると、海外原産品を中国経由で輸出するケースが対象となってくるほか、中国を組立て・輸出拠点として位置づけている海外企業が少なくないと思われるところ（米国をそのように位置付けている例は比較的少ないと思われる）、海外からキーデバイスを調達し、それを組み込んだハイテク製品等を輸出する場合に再輸出規制の対象ともなってしまうという、想定外の不合理な事態を招く恐れがある。
- 4 そして、中国からの輸入品を使う製品は多岐に亘る上、サプライチェーンも複雑であり、それらをフォローすることは困難が大きく、中国と直接取引のない企業まで、規制対象となってしまうか

ねないなどの問題が生じる。

- 5 また、もし、「戦略的重要鉱物資源の保護」の目的で、レアアース、レアメタル、一部のベースメタル（錫）まで輸出規制対象とされることになれば、米国でも例のない制度運用となり、その影響は甚大である。

みなし輸出規制

問 みなし輸出規制については、米国と中国の草案の違いは何か？

答

- 1 みなし輸出規制も、社内の外国人への提供規制は米国でもあるが、日欧豪等の国籍者については一部の機微分野を除き対象外なので、影響はない。
- 2 中国ではそれらの外国人社員が対象外になるかはわからないが、規制対象となれば、国籍で峻別することが必要となり、社内での技術的打ちあわせ、メールの送付、社内データベースへのアクセス等、基本的なルーティンの社内実務に多大な支障をもたらす。
- 3 また、中国の今回のみなし輸出規制は、次の点で世界に全く例のない異質の制度。
(1) 技術だけでなく物資、役務も含めて規制対象。

これでは、中国内での外資企業の中国企業との規制対象貨物・技術・役務の取引全般が許可対象となってしまうが、そのような規制をしている国はない。投資環境面で著しく問題があると思われる。

- (2) 外資企業への提供も含めて規制対象となる可能性（不明確だが、条文上そのようにも解釈し得る）。

もしそうだとすれば、外資企業といえども中国法に基づいて設立された国内法人であり、積極的に外資利用や外国人専門家活用を図るといふ国策なのだから、それへの提供規制を行うのだとすれば、どういう趣旨なのか理解し難い。

WTOルールとの齟齬

問 WTOルールと齟齬がある部分の削除を要請しているが、それらは、安全保障輸出管理規制の上では異質なのか？

答

- 1 三極意見書では、中国に対する差別的扱いをする国家へのいわゆる「報復条項」や、国際競争力、国際市場における供給等に対する影響等の配慮規定については、産業振興、通商政策上の要素であるとして、削除すべき旨を要請している。
- 2 これらの考え方は、大量破壊兵器の拡散防止、通常兵器の過剰な蓄積・地域の緊張回避という安全保障輸出管理の考え方とはなじまず、国際輸出管理レジーム合意とも整合しない。
- 3 なお、これらの「配慮」の意味が、“Level Playing Field”の考え方（輸出管理規制の実施に伴い、各国とも同等の競争条件に立って経済活動を行うためには、それらの規制も同等であることが望ましいという原則）や、“Foreign Availability”（世界のどこでも容易に入手可能となっているものについては、規制の意味がないので規制対象からははずすとの原則）といったものであるのならば、その旨を明確にすることが望ましい。それらの原則は、国際輸出管理レジームに即した制度・運用とすることによって、充足されるので、意見書では、国際レジームに準拠するよう要請している。

戦略的稀少資源の保護

問 WTOパネルで敗訴したレアアース等の稀少鉱物資源の輸出規制について、今回の法案で対象としようとしているというのは本当なのか？ 法案には直接は書かれていないように見える。

答

- 1 「戦略的稀少鉱物資源の保護」を目的の一つとしていることは、法案自体には書かれておらず、合わせて公表された起草説明に言及されているに留まるため、見落としやすい。欧米の産業界も実際、見落とししていた。
- 2 しかし、立法検討過程でなされた、中国商務部傘下のシンクタンク（中国商務部国際貿易経済合作研究院（CAITEC）戦略貿易安全センター）による研究の報告書の中で、以下の点を指摘してお

り、「戦略的稀少鉱物資源」の輸出規制がいかに重要か、国際的圧力に抗していくことが必要かが述べられている。

- (1) 貴重な稀少鉱物資源の輸出規制は、中国の経済発展のために必要であり、経済的主権の問題である（西側諸国は、輸入して蓄積している）。
- (2) レアアースやタングステン等は、大量破壊兵器や武器に使われるから、その輸出規制は、我が国の国家安全保障に寄与する。
- (3) これらに輸出規制をかければ、日米欧諸国は、国際貿易訴訟というやり方等で圧力をかけてくると思われるが、WTOの安全保障例外条項を適用して対応する。

3 以上から、GATT第21条の安全保障例外を理由に、規制対象とするものと推測される。

問 「戦略的稀少鉱物資源の保護」の目的の下に、具体的に何を規制対象としようとしているのか？具体的にどう書かれているのか。

答

- 1 規制対象リストの制定は、法案が成立後、施行までに行うことになるので、現時点で、明確になっているわけではない。
- 2 しかし、商務部傘下のCAITECの報告書に、『我が国の優位性戦略資源の輸出管理の展望』というものがああり、そこでは次のように記載されている。レアアース、レアメタルだけでなく、錫のようなベースメタルも含まれている。

「優位性戦略鉱物資源は、一国が保有する大規模で埋蔵量、採掘利用レベル、輸出量において他国より優位に立つ鉱物資源を指す。

現在、我が国の優位性戦略鉱物資源は、大よそ、レアアース、バナジウム、タングステン、チタン、タンタラム、錫、グラファイト、モリブデン、ニオブ、アンチモンである。

近年、我が国は、割当額制度を含めた国内でのこれら資源保護の為の各種政策を実施してきたが、国際貿易訴訟という方法で欧州、米国、日本等が我が国に及ぼす圧力に如何に対応するかが、我が国が向き合い、解決しなければいけない大きな問題となっている。我が国の優位性戦略鉱物資源を含んだ輸出

管理体制を完備することは必然的な流れである。」

「世論を味方につける為、我が国の優位性戦略鉱物資源の規制は決してこれら資源の輸出を止めることではなく、まさに大量破壊兵器拡散防止、反テロといった現在の国際社会の主流となる規範に合致し、我々の規制が国際社会の大量破壊兵器拡散防止の取り組みへの貢献でもあるだけでなく、我が国安全保障への貢献でもあることを国際社会に説明する。

同時に、我々は分析と研究を進め、WTO“安全保障例外条項”を利用する。

最も重要なことは、外交での圧力に対して柔軟に対応し、融通の利いた外交争議処理を行うことである。」

問 中国の稀少鉱物資源の輸出規制に関するWTO提訴としては、どのようなものがあったのか？

答

1 中国のWTOパネルでの紛争解決手続きに至った案件として、2010年のレアアース、タングステン、モリブデンの大幅な輸出制限による価格高騰、市場混乱を受けて2012年に日・米・EUが、WTO協定に違反するとして設置を要請したパネルにおいて、中国側が全面敗訴した事例がある。

2014年3月、WTOパネルは、報告書を公表し、中国の輸出規制は、GATT第11条1項（輸出数量制限の禁止）違反。輸出税は、中国のWTO加盟議定書第11条3項違反するとの日米欧の主張を全面的に認める判断し、最終的に同年8月のWTO紛争解決機関会合において採択され、違反が確定した。

中国側は、「限りある天然資源を保存し、環境及び国民の健康を保護するための措置である」と主張したが、退けられている

2 また、2016年7月に米国、EUはそれぞれ、9～11品目の鉱物原材料の輸出制限について、WTOに提訴している。その対象は、アンチモン、コバルト、錫、マグネシウム、鉛、タンタル等の航空宇宙、自動車、エレクトロニクス、化学産業等にとって極めて重要なものばかりである。

3 レアアース等についてのWTO敗訴確定後も、米国やEUから提訴されたような稀少鉱物資源の輸出制限を続ける背景には、CAITEC報告書のよ

うな、経済主権、国際競争力、安全保障等の観点からの強い問題意識があると考えられる。同報告書では、GATT第21条の「安全保障のための例外」（「自国の安全保障上の重大な利益の保護」）と位置づける狙いを明らかにしている。

問 先般公表されたUSTRの中国に関する年次報告書では、中国に対して極めて強硬な見方を示しているが、稀少鉱物資源の輸出制限についても言及されているのか？

答

- 1 USTRは本年1月中旬に、中国のWTOルールの遵守状況に関する2017年年次報告書を公表した。「中国で開かれた市場志向型の貿易体制の導入が進んでいない点において、米国が中国のWTO加盟を支持したことは明らかに誤りだった」とするとともに、「WTOルールが市場を歪める中国の行為を抑制するには十分でないことは明らかだ」と指摘するなど、極めて厳しい内容となっている。
- 2 同年次報告書の中でも、中国政府による2010年以降のレアアース始め一連の鉱物資源の輸出制限について、WTOルール違反だとして、2ページ以上の紙幅をその批判に費やしている。

※詳細は、本特集〈3〉を参照。

ビジネス上の機密情報の保護

問 三極意見書では、不合理な技術開示要請の回避や、ビジネス上の機密についての保護について言及されているが、問題意識として高いのか？

答

- 1 この点は、日米欧とも極めて問題意識が高い。7月時点で提出した日米の団体のパブリックコメントでも、これらの機密保護がなされなければ、中国への投資減少要因となると指摘している。
- 2 これらの点は、これまで、企業秘密の暗号が審査当局から流れたり、医療機器の情報開示要求がなされたりなどの実例もある。
- 3 また、米国はUSTRの年次報告書でも、次のように厳しい指摘をしている。
「中国の規制当局は米国企業に対して、技術移転や知的財産権の許可や割り当てについて独自で決定す

ることを許していないばかりか、むしろ外国企業に対して、投資やその他の許可の条件として技術移転の要求あるいは強要を継続していることは明らかである。」

「中国では、10の先進製造産業を対象にして、技術情報の抜き取りを含めた公正及び不正な様々な手段により、中国市場において、外国製品から中国企業の製品への置き換えを目指している。」

- 4 また欧州においても、中国に対するハイテク技術の様々な形での流出に警戒感が強まっている。
- 5 今回の三極要請書でも、ビジネス上の機密の確実な保護についての規定設置を要請しており、日米欧共通の強い懸念を反映している。
- 6 そのような機密の技術情報の保護がなされないと、結局、日米欧からキーデバイスや技術を調達して、中国国内で組み立ててハイテク製品を輸出するというサイクルに影響を及ぼすことになり、中国にとっても大きなマイナスだということを是非理解してもらいたいところである。

条文の解釈

問 中国輸出管理法草案において、「貨物」、「技術」、「役務」が全て規制対象に含まれるというのは、どういう根拠か？

答

本草案の第3条では、「両用物資」の定義として、「～貨物、技術及び役務等の物資」とあるほか、「軍用品」の定義として、「～物資、技術及び関連役務」とある。

このことから、本草案では、「物資」の中に、貨物、技術、役務が含まれると解釈されることになる。

問 「草案が外資系の在中国法人を「中国の法人」ではなく「外国の法人」としている可能性がある」と見る理由は何か？

答

- 1 草案第3条では、「輸出管理」の用語は、次のように定義されている。
「本法に謂う輸出管理とは、中華人民共和国国内より国外に向けての管理物資の移転、中華人民共和国の公民、法人その他の組織が外国の公民、法

人及びその他の組織に対し行う管理物資の提供に対して、国家が禁止或いは制限の措置を講じることを指す。」

- 2 大別すると、次の2類型になる。
 - (1) 前段：国内より国外に向けての管理物資の移転
 - (2) 後段：中国の公民、法人及びその他の組織が外国の公民、法人及びその他の組織に対し行う管理物資の提供

3 前段は、通常の輸出管理で、国内から国外に国境を越えて移転される場合に、移転元、移転先の属性（中国公民・法人、外国公民・法人等）を問わず管理対象になるという趣旨である。

4 後段は、移転元・移転先の属性に即して規定しているもので、この中に、国境を越えない国内での移転行為を規制する「みなし輸出規制」（‘Deemed Exports’）が含まれることになる。

この場合、中国内であっても、「国内の法人その他の組織」と「外国の法人その他の組織」の類型があるということになり、後者が外資系企業という解釈になるのではないかと考えられる。

5 各種のネット上の英文、中文の解説では、この点が明確ではないが、意見書においては、上記のような条文解釈を踏まえて、そのように扱うとすれば多大な混乱を招くとの懸念を指摘したものである。

問 「みなし輸出規制」の対象は、「中国の公民・法人・組織」から「外国の公民・法人・組織」への提供行為なので、もし外資系企業が「外国の法人」とされるのであれば、「当該法人から外国籍出向社員への提供」は最初から規制対象外となるのではないのか？

答

1 意見書は、「外国の法人その他の組織」まで含めて移転規制対象とすることは輸出管理においては通常ではないので、「日米欧と同様に内国法人として扱うべきだ」という要請を行っており、それを前提としている。

2 そのように内国法人として扱えば、中国国内にある法人における「当該法人内の中国人社員から外国人社員（幹部・出向者等）への移転」とともに、「当該法人から外国人社員への移転」とが規

制対象となってくることから、そのような場合の大きな混乱についての懸念を指摘しているものである。

3 外資系の在中国法人を「外国の法人」と扱う場合については、外資系の在中国法人自体への中国内提供行為が輸出とみなされてしまうことが問題点であり、共同意見書では、この点を明確に指摘している。

その他

問 中国は、規制を講じても、実際には施行しないこともしばしばであるし、本件もそうではないのか？ 運用で何とかできるのではないのか？

答

1 本法案は、「国家の安全」を守ることが一義的な目的として掲げられており、立法作業の経緯からみても、立法化されることは間違いないと思われる。

※規制の枠組は国務院と中央軍事委員会が定めるとされ（国務院の中には、国防部があり国家国防科技委員会等がある。中央軍事委員会は言うまでもなく、人民解放軍を統括する組織である）、再輸出規制を含む重要な制度設計、変更の場合には、これらの組織が関与し、その批准、決定が必要とされており、通常の経済立法とは性格が異なる面がある。

2 もしこの草案のまま実施される場合に強く懸念されることは、再輸出規制や広汎なみなし輸出規制のように、規制を遵守する現実性、実効性が欠けるような規制措置が法定化されれば、企業側は潜在的違法状態となり、それを何かのきっかけで指摘され、厳しいペナルティを課されるという負担とリスクとを常に抱えるという、不安定、不確実な状態のまま企業活動を続けざるを得なくなるということにある。

3 そのような運用上の不確実性、不透明性というのは、円滑な経済活動の上では回避される必要があり、法的に然るべく措置されるべきものと考えられる。

問 輸出管理法の整備は、中国は国際的義務の履行としているようだが、何が問題なのか？

答

- 1 中国は、これまで大量破壊兵器関連貨物・技術の輸出規制しかなかったが、今回の草案では、国際輸出管理レジームでも決められているように、通常兵器関連貨物等の輸出規制も整備し、国際的義務の履行を図るとしている。その面では、基本的には輸出管理面の国際協力に資するものとして、歓迎されるもの。
- 2 他方、懸念が大きい点は、大きく分けて3つ。
 - (1) 報復条項や国際競争力、国際市場の供給等への影響に対する配慮条項等、産業・通商政策的観点も盛り込まれており、WTOルール上問題であること。また、レアアース等の「重要戦略稀少資源」の保護を起草目的とし、WTOの制約から脱するために規制対象としようとしている模様であること。
 - (2) 国際輸出管理レジーム合意による一般的な制度を超えて、再輸出規制やみなし輸出規制という異質な制度が含まれており、中国との貿易・投資に関わる企業に多大な負担とリスクをもたらし、中国の貿易・投資環境を大きく損ないかねないこと。
 - (3) これまで規制がなかった通常兵器開発等に使われる汎用品・技術が新たに規制対象となる。これまで中国との貿易・投資対象となっている品目が多数あり、関係者も多数にのぼる中で、十分な説明・理解がないままに性急に立法化を急げば、大きな混乱を招きかねないこと。