

## 日米輸出管理協力に関する意見

2023.1.13

(一財) 安全保障貿易情報センター (CISTEC)

22年12月1日付で、米国商務省及び日本経済産業省より、JUCIP合意に基づき募集された日米輸出管理協力に関する意見を、以下の通り提出致します。

国際情勢が激変し、日米両国において共通の問題意識に立った新たな国家安全保障戦略が策定され、日米両国の緊密な連携が必要となっている中で、安全保障を確保するため主要な政策手段となっている輸出管理の協力に関して意見募集が今回行われたことは、極めて時宜を得たものと考えます。

輸出管理に民間サイドから従事する立場から意見を提出する機会を与えていただいたことに、深く感謝申し上げます。

さて、日米輸出管理協力に関して、大別して2点について意見を申し上げたいと思いません。

第一は、国際情勢が激変しており、安全保障面での緊張が軍事、経済両面において高まっていること、そしてそれに応じて輸出管理の位置付け、役割も高まっていることについて、政府、産業界、アカデミアが認識を共有することの重要性についてです。

その認識共有によって、政府によって打ち出される政策に関して、産業界、アカデミアも受け身ではなく、自らのこととして主体的に取り組むことが可能になり、輸出管理の実効性、円滑性が担保されるものと考えます。

第二は、日米両国の輸出管理協力の上で期待される具体的施策のあり方についてです。安全保障上の緊張は、ロシアによるウクライナ侵攻に端を発し、東アジアでも更に一段と高まっています。日米両国は主要なハイテク製品・技術の供給国であり、欧州等とも連携しながら、輸出管理の制度・運用においても極力調和させることが、期待されることです。

他方、輸出管理は、単に制度を作るだけでなく、輸出者側の実務対応が的確にできることが必須です。目的としては理解できる制度ができて、実務的に困難度が大きければ実効性を得ることができず、真摯に規制に対応しようとする輸出者側に非生産的な負担を強いるだけになりかねません。また、懸念のない取引に注力されるべきマンパワーが削がれてしまいかねないという問題があります。この点について、政府側のご理解をいただきたいところです。

以下、順次ご説明致します。

### 【全体の構成】

#### 1. 政府、産業界、アカデミアの認識共有の必要性について

- (1) 認識共有の必要性 (1) —国際情勢の激変と、危機感とリスクについて
- (2) 認識共有の必要性 (2) —輸出管理の意義、役割の拡大について (その 1—総論)
- (3) 認識共有の必要性 (3) —輸出管理の意義、役割の拡大について (その 2—各論)
- (4) 認識共有の必要性 (4) —有事の事前抑止、事後対応における輸出管理について

## 2. 同志国連携による輸出管理の実効性向上に向けた課題

- (1) 「政府間での懸念情報の共有の制度化と、輸出企業等への可能な範囲での注意喚起
- (2) 品目とエンティティに関する認識共有と規制対象化 (1) —エンティティについて
- (3) 品目とエンティティに関する認識共有と規制対象化 (2) —品目について
- (4) 同志国連携を優先し、米国直接製品規制は補完的位置付けに
- (5) 人権侵害に関する輸出管理の早期制度整備・運用
- (6) 輸出者の輸出管理規制対応の予見可能性、負担軽減、相談体制の強化
- (7) 輸出管理と対内投資管理の連携強化と課題への対応
- (8) 輸出管理の規制手法や規制体系、制度運用に関する国際的ハーモナイゼーション

## 1. 政府、産業界、アカデミアの認識共有の必要性について

### (1) 認識共有の必要性 (1) —国際情勢の激変と、危機感とリスクについて

- 90年代初めの冷戦終結以降、大量破壊兵器開発やテロ等による安全保障上の問題はあったものの、経済については、戦後国際秩序の現状変更の懸念がなく、国際ルールを前提に経済合理性に基づいて、国家体制を超えて、グローバルな展開が可能でした。
- しかし、現下の安全保障上の問題は、国際秩序の一方的な現状変更を国家として指向する国々による脅威が現実のものとなり、グローバルな経済活動の前提自体が揺るがされる事態になっています。その脅威に対して、西側諸国がいかに危機感を高めているか、いかにして軍事、経済両面での安全保障確保を緊急課題として取り組んでいるか、取り組む必要があるかという、その切迫感とリスクについて官民が共有することが、今こそ必要と思われれます。
- この点的確な共有がないと、民間側も政府の施策、規制に対して受け身となり、経済活動、研究活動に対する阻害要因であるかのような受け止め方になりかねません。

### (2) 認識共有の必要性 (2) —輸出管理の意義、役割の拡大について (その 1—総論)

- 輸出管理は、冷戦終結によって、コムの体制から不拡散型輸出管理体制に移行し、国際輸出管理レジームや国連安保理 1540 決議等の国際協調下で行われてきました。この国際協調スキームは現在も今後も重要であり維持されるべきことは当然ですが、現下の国際秩序の力による現状変更を巡る緊張が高まっている中では、不拡散型管理だけでは対応

できなくなっていることは否めないところです。

この点で、国際協調スキームを補完するものとして、国際秩序に関する基本的価値観を共有する国々による同志国協力が重要になってきているものと理解しています。

- 不拡散型管理は、大量破壊兵器の拡散防止と、通常兵器の過剰な蓄積による緊張防止とが柱ですが、同志国協力による輸出管理は、国際秩序の現状変更を軍事的・経済的に指向する国々の圧力、脅威からの防衛という面から重要な機能、役割を担うものと思われます。
- 一部では、輸出管理の規制を、「保護主義」「覇権争いの手段」「経済グローバル化の阻害要因」として否定的、相対的に捉えようとする見方もあります。しかし輸出管理は、WTOルールに代表される自由で公正な貿易等に関する国際ルールを侵し（あるいはそれらの国際ルールにフリーライドし）、それによって安全保障（更には人権）を脅かす試みに対する防衛手段であり、国際ルールに従って活動する企業等を守るものだという意義について、共通理解が進むよう、官民双方で努める必要があると思われます。

### **(3) 認識共有の必要性 (3) 一輸出管理の意義、役割の拡大について (その2—各論)**

上記のような認識を踏まえて、不拡散型管理に加えた輸出管理の具体的役割として、次のような点についてのコンセンサス形成と制度・運用の整備が必要と思われます。

- 第一は、「安全保障」の観点からの輸出管理の役割としては、武器の開発・製造等に利用される品目の拡散防止ということに加えて、軍事的脅威（軍民融合による脅威を含みます）の抑止や経済的安全保障も含まれ得るという点です。

日本の新たな国家安全保障戦略では、「我が国を取り巻く安全保障環境と課題」として、グローバルなものから、インド太平洋地域におけるものまで広汎なテーマについて具体的に提示されています。「国際的な安全保障環境の複雑さ、厳しさを表わす顕著な例」として、軍事的・非軍事的手段を組み合わせる形での力による一方的な現状変更とその試みの脅威、サイバー・海洋・宇宙空間・電磁波領域等におけるリスクの深刻化とハイブリッド戦の可能性の高さ、サプライチェーンの脆弱性、重要インフラへの脅威の増大、他国に対する経済的威圧、先端技術研究成果の不法窃取と軍事目的への活用等が列記されています。そして、「従来必ずしも安全保障の対象と認識されていなかった課題への対応も、安全保障上の主要な課題となってきている。その結果、安全保障の対象が経済分野にまで拡大し、安全保障の確保のために経済的手段が一層必要とされている。」と述べられています。

このような正鵠を射た認識の下で、これらの問題行為の抑止、対抗のための経済的手段としての輸出管理が果たす役割、機能の拡大とその具体的な制度・運用のあり方について、検討がなされる必要があると思われます。

- 第二は、「人権侵害」に対して対抗するための有力な手段でもあるという点です。一部有志国による「輸出管理・人権イニシアティブ」の動きにもあるように、人権侵害は、「平和と安全」を侵すという点で、軍事的脅威、経済安全保障上の脅威と同列ですから、輸出

管理はその人権侵害に寄与しうる製品・技術を渡さないための有力な政策手段になります。JUCIPでもこの点に取り組むべき課題として取り上げられたのは高く評価されるどころであり、早期具体化が期待されるどころです。

- 第三は、「マネーロンダリング」や（大量破壊兵器やテロ関連の）「拡散金融」への対応策との連携の必要性についてです。近年、マネロンや拡散金融の手法として、輸出されたモノを資金に換金する手法も指摘されています。それらのモノ自体は武器開発とは直接関係しないため、従来の輸出管理の世界では対応しにくいところがあります。しかし、それらのモノの輸出が兵器開発やテロの資金源になるという点では、阻止すべき対象であることは同様です。また、テロ勢力への一切の利益提供禁止の一環として、船舶、航空機等のモノを内外問わず提供することを禁止しています。

これらの対応は、FATF（金融活動作業部会）において金融の観点から取組みがなされていますが、輸出管理と密接に関係してきますので、相互に連携した対応が必要と思われます。輸出者側は、輸出管理という点では変わりありませんので対応しますが、省庁間においても連携いただくことが期待されるどころです。

#### **(4) 認識共有の必要性 (4) 一有事の事前抑止、事後対応における輸出管理について**

- 新たな国家安全保障戦略では、これまで経済的関係が深かった中国の対外的な姿勢や軍事動向等について、力による一方的な現状変更やロシアとの戦略的提携の強化等に言及しつつ、我が国及び国際社会の平和と安全・安定、法の支配に基づく国際秩序に対する「これまでにない最大の戦略的な挑戦」としています。
- そして、「我が国自身の能力と役割を強化し、同盟国である米国や同志国等と共に、我が国及びその周辺における有事、一方的な現状変更の試み等の発生を抑止する。万が一、我が国に脅威が及ぶ場合も、これを排除し、かつ被害を最小化させつつ、我が国の国益を守る上で有利な形で終結させる。」と述べています。
- ここで書かれている有事の発生と終結の局面において、実際に何が起こり得るか、軍事面だけでなく経済面での対応について何が発生し得るか、事前抑止のためにどのような方策がとられ得るかについて、産業界、アカデミア、そして一般国民に対して共有されることが、有事発生の実現的可能性についての認識共有と、企業活動等における事前事後の対応のための備えの検討のためにも必要と思われます。
- ロシアに対する事後的な制裁においては、輸出管理は金融制裁とともに極めて重要な手段となりました。ロシア側の対抗措置もあり、長年構築されてきた西側諸国との経済関係は停止のやむなきに至りました。ウクライナは深刻な被害を被り、これを支援する国際社会は多大な負担を余儀なくされました。台湾有事等が万一発生すれば、経済関係や産業活動への深刻な打撃はロシアの比ではありません。それを踏まえれば、事前抑止を図ることがいかに重要であるかが痛感されるどころです。
- 米国政府による10月初め以降の一連の半導体・スーパーコンピュータ分野での著しい輸

出管理規制強化措置と同盟国等に対する同調要請は、突然のことであり困惑するところもありましたが、その背景説明からすれば、台湾有事等の発生の事前抑止策の一環と想像されるどころです。米議会の超党派の米中経済・安全保障調査委員会（USCC）の22年版年次報告書では、台湾有事におけるかなりドラスティックな軍事・経済両面での提言がなされていますが、それらの提言されている措置も、高まる危機感の中で事前抑止のための検討の一環と想像されるどころです。

- いずれにしても、有事に関して、軍事面だけでなく、経済面でどのような事態とリスクが生じるか、それを念頭においた事前抑止と事後対応における輸出管理規制の強化についての意義、必要性、効果等について十分説明がなされ、産業界やアカデミアと共有されることが必要と思われまます。

## 2.同志国連携による輸出管理の実効性向上に向けた課題

### (1) 政府間での懸念情報の共有の制度化と、輸出企業等への可能な範囲での注意喚起

- 輸出管理を同志国協力により行うためには、政府間の懸念情報の共有が必須と思われまます。投資管理の場合と同様、輸出管理においてもそれを制度化することが望ましいところだです。
- 対内投資管理においては、米国では外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）、日本では外為法で、それぞれ他国当局との情報共有が制度化され、それを投資審査に活用できるようになっています。
- これと同様に、輸出管理においても他国との懸念情報の共有を制度化し、そこで得られた情報を規制の制度検討や運用に活用するとともに、輸出者へも可能な範囲で注意喚起の材料としていただけると、予見可能性の向上にも資するものと思われまます。

### (2) 品目とエンティティに関する認識共有と規制対象化 (1) —エンティティについて

- 輸出管理は、品目とエンドユーザー・エンドユースについての管理が基本だです。日米（更には日米欧）協力を実効的なものとする上では、必要に応じて上記の情報共有の制度的枠組みを活用しつつ、管理対象とするべき品目とエンティティについて認識共有の上、規制対象とすることが期待されまます。
- エンティティについては、米国の Entity List のような「米国の外交上、安全保障上の利益を害するエンティティ」をすべて日本においても規制対象とすることは、もちろん適当ではありまません。しかし、これだけ東アジアの緊張が高まっている中で、日米共通の安全保障にとって懸念の大きいエンティティは少なからずあると思われまます。政府間情報共有の上で、日米共通の懸念エンティティを定めた上で、規制対象として告知されることが適当と思われまます。

今回のパブコメでは、「政策・執行の透明性、効率性、実効性、集中性」に資するため

の方法が募集されています。その目的に正面から合致する方策と考えます。

- 日本の外為法の運用では、大量破壊兵器関連の懸念リストである「外国ユーザーリスト」はあっても、通常兵器関連の懸念リスト（軍事エンドユーザー）や禁輸リストはありませんでした（「外国ユーザーリスト」にしても、禁輸対象ではありません）。

しかしその運用面で、ロシア制裁において大きな変化が見られました。日米欧共通認識に基づく軍事エンドユーザーがリスト化され、輸出禁止であるとの許可方針が明確に告知されました。これに準じて、現行の法運用での対応によって早期実現が図られることが期待されることです。

- そのように、日本政府として懸念者リストを明確にすることにより、相手国政府からの輸出者への批判・圧力にも自国政府の保護を得られるという点で大きなメリットがあります（米国規制の域外適用だけではそうはなりません）。
- なお、規制手法として、エンドユース規制は輸出者にとっては多大な手続き的負担を余儀なくされる一方で、ペナルティリスクが大きいように感じられます。むしろ、政府側のインテリジェンス活動等を通じて、懸念エンティティ（レッドフラグを立てて慎重な審査を求める者、輸出禁止者等）が明示されるエンドユーザー規制のほうが、はるかに実効的かつ輸出者の負担も少ない手法と思われる。

### **(3) 品目とエンティティに関する認識共有と規制対象化 (2) 一品目について**

- 「新興・基盤的技術」については、国際輸出管理レジームでの合意が望ましいところではあり、実際合意されているものもあります。しかし、現下の国際情勢の緊張下では合意は難しくなっていると思われるため、まずは、当該技術保有の関係同志国とのコンセンサスの下に検討・実施されることが適当と思われる。
- そのような同志国連携による新たな輸出管理対象品目（分野）としては、新興・基盤的技術分野が中心となってくると思われ、日本で成立した経済安全保障推進法において指定される「特定重要技術」もその類型の定義から輸出管理の対象となって来る可能性が高いと想像されます。米国の ECRA で例示された新興技術分野や、「死活的かつ新興技術の国家戦略」において示された技術分野、あるいは欧州委員会が示した 7 つの新興技術分野などは、日本の「特定重要技術」の候補として示された技術分野とはかなり共通しており、これらの中から、同志国連携の上、具体的輸出管理対象品目が絞り込まれていく方向性であると理解しています。
- ただ、輸出管理対象とする以上は、外延を明確にすることが必須です。しかし他方で、そのスペックが細かく複雑になりすぎるとは、輸出者側は該非の判定に多くの労力を割かなければならなくなってしまう。もしその判定を誤れば、無許可輸出の責任を問われることになってくるため、対象の明確性と理解のしやすさをどう両立させるかが課題になってくると思われ、この点で十分なお配慮をお願いしたいところです。
- なお、輸出管理規制の原則として、フォーリン・アベイラビリティというものがあります。

他方、「基盤的技術」の概念は、既に成熟し活用されている技術であっても、輸出国側が優位性を確保し、安全保障上の懸念を低下させるという性格のものとして理解しています。そうすると、フォーリン・アベイラビリティの原則は念頭におきつつも、何世代の優位性を確保するかが論点になってくるかと思われまます。既に活用されている技術である以上、そこに規制をかけるとすると、取引に関わっている企業の損益にも少なからぬ影響を与えることとなります。規制する上では、そのバランスをどうとるのが重要となってきますので、産業界からの意見聴取を慎重に行っていただくことを期待したいところです。

また、それらの規制は、サプライチェーンの再構築の中で行われる可能性が高いと想像されますが、その中での代替需要の創出という点も重要となってくるものと思われまます。

- なお、輸出管理対象とする新興・基盤的技術については、先端技術の軍事応用可能性やその懸念度の大きさについて検討の上で決められると思われまますが、他方で、懸念国側の choke point になっている技術は何かという観点からの検討も、同志国協力による輸出管理規制の実効性の観点からは有益ではないかと思われまます。
- また、最近、ドローンその他で西側諸国の製品が利用されているとの報道等に接することがあります。その中に、規制対象品だけでなく、規制対象でない一般市販品（コモディティ）が使われていることが取り上げられることがあります。しかし、コモディティの製品は、いったん販売されれば、メーカーや輸出者の流通上の管理が及ばない性格のもので、それが結果として軍用品に使われたとしても、責任は負いがたいところがあります。コモディティの製品といえども年々性能が向上していますので、その軍用品での活用が新たな懸念となりつつあることは十分理解できますが、コモディティの製品の性格を十分ご理解いただいた上で、慎重に議論していただきたいところです。

#### (4) 同志国連携を優先し、米国直接製品規制は補完的位置付けに

- 米国の直接製品規制については、域外適用措置とはいえ、現下の緊張が高まる国際情勢の中では、西側諸国の安全保障を担保する上での実効的措置であることは理解できるところです。しかし、基本的には、ロシア制裁におけるように、同志国については連携して類似の措置を講じることによって適用除外とし、それ以外の国々に対して補完的に講じることが適切と思われまます。
- 輸出企業にとっても、直接製品規制は複雑かつ難解である一方でペナルティも厳しく、また輸出先国との関係においても、自国政府の保護が得られにくいという問題があります。また、同規制に該当しないとしても、輸出することが Backfill に当たるとして問題視されるのではないかという懸念もあります。このような事情からしても、自国政府によって規制がなされることが望まれるところです。
- 上記のロシア制裁における同志国協力と米国直接製品規制との適切な組み合わせは一つのモデルであり、今後の輸出管理においても適切な形で適用されることが期待されることです。

#### (5) 人権侵害に関する輸出管理の早期制度整備・運用

- JUCIP では、深刻な人権侵害に利用されるおそれがある先端技術に関する技術的協議が行われることとされていますが、これを踏まえて、日本における規制のための制度整備を急ぐ必要があると思われます。
- これまで、産業構造審議会小委員会の場で主要検討課題として審議がなされましたが、先送りとなっています。既に米欧では制度整備がなされ運用も始まっていますので、国際社会の主要メンバー国として、日本においても制度整備が求められていると考えられます。
- グローバル展開する輸出企業としては、米欧が既に行っている規制には着実に対応しており、直接の法規制がないとしても、社会的責任としてもそれらの規制対象品目を無視して輸出することはできません。また、輸出先国との関係において自国政府の保護を得るためにも、日本政府として国際的にハーモナイズされた規制の実施がなされることが必要と考えます。
- その際、輸出管理の手法としては、実効性と輸出者の負担軽減の観点から、リスト規制とエンドユース・エンドユーザー規制の適切な組み合わせにより行われることが期待されます。

#### (6) 輸出者の輸出管理規制対応の予見可能性、負担軽減、相談体制の強化

- 輸出企業等が輸出管理規制に適切に対応するためには、予見可能性の確保や過剰な負担の回避が必要です。
- この点で、最近の米国の規制では、最近の情勢からやむを得ない面があるとしても、困惑するところがありました。特に 10 月初めの対中規制の著しい強化措置については、従来になかったドラスティックな内容で、再輸出規制も広汎なものとなっていますが、唐突感が否めず、施行も即日かごく短期間であるということで、理解し対応する上では厳しいものがありました。同志国政府には可能な限り事前に共有いただくとともに、輸出者側に対しても極力予見可能性を高めるような工夫を期待したいところです。
- また、10 月の新たな対中規制では、規制手法として、エンドユース規制が柱の一つになっています（半導体製造・スパコン関連エンドユース規制）。その際、輸出者側による十分なデューデリジェンスが求められていますが、半導体製造施設を建屋ごとに把握・判断できるのか、相手の協力が得られるのか、どこまで調べればいいのか等の確信が持てない一方で、ペナルティが厳しいというリスクもあります。もしこのエンドユース規制が、人権侵害問題に適用されるとすれば、困難度は更に高まります。

実効的かつ輸出者の手続き負担が少ないのは、懸念者が明示されるエンドユーザー規制だと思いますので、同規制を中心としつつ、エンドユース規制はその補完として、スタートアップ企業、未知の企業等を念頭に適用されることが望ましいと思われます。

- また、3 類型の直接製品規制が適用されていますが、これだけ幅広く適用されるのは実質



的に初めてのケースになります。12月16日には、Entity List に新規掲載された中国 36 企業のうち 21 企業が直接製品規制の対象となり、強力な再輸出規制として確立した感があります。

しかし、非米国の輸出企業にとって、この規制への対応のための負荷には多大なものがあります。「直接製品」の概念自体、なじみがない企業が多い上に、要件に該当する製品かの見極め作業負荷も大きいですし、最終用途（規制対象企業の製品向け／中国向けか）の見極めの作業の負荷もまた同様です。国内取引でも他国向け取引であっても、その見極め作業が要求され、取引先から直接製品該当かどうかの誓約書を取ることを推奨されると、その作業負荷は多大なものになってきます。結果的に規制対象に該当しないとしても、その判定に至るまでの作業負担は無視することができません。正常なビジネスに充てられるべきマンパワーにも影響が生じる可能性も否定できません。

やはり、ロシア制裁の場合の枠組みと同様、同志国で極力類似の規制を実施する一方で、それ以外の国々に対して補完的に適用するという構図が望ましいところです。

- また、米国の再輸出規制の内容や関係する企業が広がり、その影響度合いも高まってきますと、その内容を十分理解することが必要になってきます。しかし、非米国企業が相談しようにも、米国に直接照会しなければならないのは、手続き的にもコスト的にもハードルを感じる企業も少なくないと思われます。

そして、規制内容もさることながら、即日又はごく短期間での施行というケースが少なくありません。輸出者とすれば、受注済未出荷の仕掛案件を抱えていますから、それが適用になるのか、なるとしてどう対応するのかなど、社内で迅速な対応・決断が必要となってきます。そのための正しい法解釈が輸出管理部門や法務部門に求められますが、米国以外に所在する企業にとっては制約を感じざるを得ません。

このような状況にご理解をいただき、日米輸出管理協力強化の一環として、駐日米国大使館において米国規制について相談・照会が（できれば日本語で）できる窓口があれば、米国規制の適切な実行の担保につながるものと思われます。

## (7) 輸出管理と対内投資管理の連携強化と、課題への対応

- 輸出管理と対内投資管理とは、機微技術の流出防止という点では密接な関係にあり、連携して管理がなされることが必要と思われます。
- 米国の FIRMA では、“U.S. Business” の概念によって、非米国企業間の投資であっても、米国事業関与者に対する投資を規制対象としています。日本企業に対する投資であっても潜在的にその対象となり得る状況です。

他方で、「規制例外国」「規制例外投資者」の規定があり、一定要件を満たす国、投資者による米国投資については、規制対象外とされています（暫定指定も含め英加豪 NZ の 4 カ国が指定）。

日米連携の実効性確保の観点からは、日本企業に対する投資管理は、米国の規制が適用

されることなく、日本の制度で十全にカバーされることが適当と思われますし、「規制例外国」の指定を念頭においた検討もまた期待されるところです。

- 米国では、輸出管理と投資管理とのリンクを一段と強めています。FIRRMA と ECRA とは、新興・基盤的技術を共通の管理対象にしているほか、2020 年春にコロナによる経済混乱下での懸念国からの買収強化動向を踏まえて、(当初告示した 27 業種に代えて) 輸出許可が必要なエンティティからの投資について、事前申告義務を課することとされました。品目、エンティティの両面から輸出管理と投資管理の連携がなされている形です。
- 日本でも 2019 年の外為法改正により投資管理の強化がなされたところですが、懸念エンティティ(国連安保理等の制裁対象者、西側諸国の公的懸念リスト対象者等を含め)からの投資の扱い、事後的に性格が変わったり懸念度が高まったエンティティの扱い(国有企業化や政府等の支配権が高まる等)、懸念国の外国金融機関にまでコア業種を含めて包括免除を与えていることの可否等の課題があります。
- また、外為法での投資管理対象のうちの「コア業種」の一つとして、「軍事転用可能な汎用品」が挙げられ、輸出管理におけるリスト規制品目の製造業が指定されています。これは投資管理と輸出管理とがリンクしているとは言えます。しかし、リスト規制品目は詳細なスペックが規定されていますから、それらスペックに該当するかどうかの判断は輸出管理に通じた専門的スキルを有するため、投資者側からは判断することは不可能ですし、被投資者側においても、輸出しない企業・部門にあっては判断は難しいところです。この点で、公開資料等から比較的容易に標準産業分類による業種判定ができる他のインフラ関連その他の指定業種とは大きく異なるところです。

この問題への対応も含めて、財務省によって事前届出の要否を参考として示す「銘柄リスト」の公表という諸外国には例がない異例の運用がなされています。財務省によるアンケート調査に基づくものですが、リスト規制に該当するような先端的な「軍事転用可能な汎用品」の製造を行っているかどうかの公表に等しい運用は、かえって機微技術の流出を招きかねないという懸念が企業からは指摘されています(敵対的買収、サイバー攻撃等)。

これらの懸念を踏まえて、「軍事転用可能な汎用品」の製造業については、最近の欧米の規制事例も参考にしつつ、現行のような専門的な該非判定を要せず、公開資料等から比較的容易に業種判定ができるような方策の検討が期待されるところです(一例として、輸出貿易管理令の経済産業省令によるスペック限定をしない品目分類にするなど)。

- また、輸出管理にしても投資管理にしても、従来は民間企業か国営企業かで扱いを分ける(株式保有・議決権の割合で支配権を判断)という考え方が、日米だけでなく国際的に一般的な考え方だったかと思われます。しかし、中国では中国共産党の絶対的指導・支配体制が法制的にも確立し、民営企業に対しても党の指導を貫徹させることとなり、企業における支配構造が従来とは大きく異なってきています。軍民融合戦略や混合所有制の進展、国家情報法もまた、企業の支配権の捉え方を複雑なものにしています。このような状況変化への対応も、今後の輸出管理、投資管理の実効性向上のための課題となってきていると

思われます。

**(8) 輸出管理の規制手法や規制番号体系、制度運用に関する国際的ハーモナイゼーション**

○国際的な輸出管理協力の上では、規制手法や規制体系を極力ハーモナイズすることが望まれるところです。日米間合意に限らず、G7 合意に基づいて実施する輸出管理措置も少なくなく、今後も様々出てくるかと思われていますが、日本がそれらの合意に基づいて着実に履行していることが合意相手からも明確に理解しやすいことが望ましいですし、グローバル展開している輸出企業側としても円滑に対応しやすくなります。このような観点から 2 点提起させていただきます。

○第一は、輸出管理規制の担保方法の国際的ハーモナイゼーションについてです。

国際輸出管理レジームでは、大量破壊兵器等や通常兵器の開発、製造等の観点から規制を行っていますが、国連安保理の制裁決議（北朝鮮制裁決議等）等では、大量破壊兵器の開発、製造等には直接は関与しないが、開発等の資金確保に関与するエンティティを禁輸対象にしています（資金源となる資源等の開発企業、商社、鉄道・船舶等の輸送機関等）。日本の外為法では、外国ユーザーリストに掲載していますが、同リストは本来は直接の開発、製造等に関わるエンティティが対象ですし、リストの性格は禁輸対象ではありません。また、禁輸とする場合でも、金融制裁による「支払等」の禁止によって、輸出代金の受取りを困難とすることによって実質的に禁輸にするという変則的な手法となっています。しかし、国連安保理制裁決議では、金融資産の凍結と経済資源の凍結とがセットになっていますから、経済資源の凍結の一環として、正面から輸出禁止措置を講じることが本来必要と思われます。

他方、ロシア制裁では、ロシアの軍事関連企業等を輸出許可が必要なエンティティをリストとして告示し、許可方針を「不許可」とすることによって、正面から禁輸対象と位置付けられました。これは米国や G7 との合意に基づき、各国の措置とハーモナイズさせた結果と思われます。

○第二は、規制番号体系の国際的ハーモナイゼーションについてです。

日本では、外為法におけるリスト規制番号体系が、欧米・アジア諸国においては、実質的な国際標準となっている EU の規制番号体系（品目ごとの分類）を採用しているのとは異なり、独自の番号体系（国際輸出管理レジームごとに分類）となっています。この点については、企業活動のグローバル展開の円滑化の観点から、経済産業省と産業界との間で協議を続け、22 年 3 月に、現行法の制約から番号体系自体は現状維持しつつも、EU 番号で管理や許可申請ができるような枠組みを作っていたところでした。これは大きな前進であり深く感謝申し上げる次第です。

ただ他方で、今後、日米間や G7 等間の合意に基づいて一定の品目を管理対象とする場合には、合意をどの規定部分で履行しているのかが協力相手国からも明確に理解しやすいものとするのが望ましいところです。

この点で、ロシア制裁で日米欧連携の下に新規に規制対象となった品目について、日本では外為法の政令別表で、EU 番号体系における品目分類に即した並べ方が採用されました。これは、現行のリスト規制番号体系全体の EU 準拠に向けた見直しの可能性を感じさせるものでした。

今後引き続き、産業界との協議を継続していただければ幸いです。

- その他、輸出管理規制の細部の運用において、国によって異なる場合がしばしば見られます。国際輸出管理レジームの国内適用において、メンバー国の一定の裁量が認められていますので、やむを得ない面もあるものの、企業活動のグローバル展開においては、一見些細に見える制度運用の相違であっても、実務運用上、国によって異なる対応をしなければならないことは、決して無視できない負荷となってきます。

問題が大きいとして産業界等から相談があった場合にはこれに応じていただき、よりハーモナイズされた制度運用がなされるようお願いいたします。

以上

Attn. Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce

From: Center for Information on Security Trade Control (CISTEC)

Date: January 17, 2023

Re: Public Comments Regarding Areas and Priorities for U.S. and Japan Export Control Cooperation for the Japan-U.S. Commercial and Industrial Partnership Export Control Working Group (87 FR 73748) (ID: BIS-2022-0029)

We CISTEC refer to the above-captioned FR and are pleased to submit public comments regarding Japan-U.S. export control collaboration based on the Japan-U.S. Commercial and Industrial Partnership (JUCIP) between the U.S. Department of Commerce and the Japanese Ministry of Economy, Trade and Industry.

With drastic changes in international affairs, Japan and the United States have formulated a new national security strategy based on a common awareness of issues in both countries, necessitating close cooperation between the two. That public comments regarding export control collaboration, a major policy tool for ensuring security, have been solicited at this time is extremely well-timed.

As such, we would like to express our gratitude for the opportunity to submit comments from the standpoint of export control from the private sector.

With regard to Japan-U.S. export control collaboration, we would like to present comments on two broad points.

The first is on the importance of shared recognition amid the dramatically changing international situation, among governments, industry, and academia about the rising security tensions, both military and economic, and accordingly, the increasing position and role of export controls. We believe that this shared recognition will enable industry and academia to proactively, rather than passively, engage in policies put forth by the government, thus ensuring smooth and effective export control.

The second point is on the specific measures expected for export control collaboration between Japan and the United States. Security tensions have also escalated in East Asia, stemming from Russia's invasion of Ukraine. Japan and the United States are major suppliers of high-tech products and technologies. As such, it is hoped that the two countries will, in cooperation with Europe and other countries, coordinate their export control systems and operations as widely as possible.

On the other hand, export control requires more than just creating a system, it is crucial that exporters are able to use any system appropriately with regard to practical matters. It may well be that the purpose of a system is understood, but if it is too difficult to implement in practice, it will not be effective. Instead, it will only serve to impose an unproductive burden on the exporters who are doing all they can to comply with the regulations. This could also lead to another problem of reduced manpower, time and effort which should otherwise be focused on transactions that are of little concern. We sincerely hope that government understands this point.

Comments will be presented as follows:

**[Contents]**

1. The importance of shared recognition among governments, industry, and academia
  - 1.1 Drastic changes in the international situation, and a sense of crisis and risk
  - 1.2 The expanding role and significance of export control (Part 1: Overview)
  - 1.3 The expanding role and significance of export control (Part 2: Detailed explanation)
  - 1.4 Export control in regards to the prior deterrent of emergencies and post-emergency response
  
2. The challenge of improving the effectiveness of export controls through collaboration with like-minded countries
  - 2.1 Establishing the sharing of information of concern between governments as a convention and alerting export companies to the extent possible
  - 2.2 Shared recognition and scope of regulations for items and entities (1) – Entities
  - 2.3 Shared recognition and scope of regulations for items and entities (2) – Items
  - 2.4 Prioritizing cooperation with like-minded countries, and positioning the U.S. direct product rule as complementary
  - 2.5 Quick development and operation of export control systems related to human rights violations
  - 2.6 Predictability, reduced burden, and strengthening of consultation system for exporters' compliance with export control regulations
  - 2.7 Strengthening coordination between export control and inward investment control, and addressing issues
  - 2.8 Multilateral harmonization of export control regulatory methods, regulatory numbering systems, and system operation

## **1. The importance of shared recognition among governments, industry, and academia**

### **1.1 Drastic changes in the international situation, and a sense of crisis and risk**

- Despite security problems since the end of the Cold War in the early 90s, such as the development of weapons of mass destruction and terrorism, in economy, there has been little concern about changes to the status quo of the postwar international order. As such, global expansion beyond political systems has been made possible on the basis of economic rationality based on the premise of international rules.
- However, the reality now is a security problem where threats are being posed by countries aiming to unilaterally unbalance the world order, meaning that the very premise of global economic activity is being shaken. The public and private sectors must now share this sense of urgency and risk in response to this threat, of how Western countries have a growing sense of crisis, of the need to ensure military and economic security as an urgent issue, and how to deal with it.
- If this point is not properly identified and conveyed, if there is no shared recognition, then the private sector may become passive about government policies and regulations, and may perceive them as a hindrance to their economic and research activities.

### **1.2 The expanding role and significance of export control (Part 1: Overview)**

- With the end of the Cold War, export control shifted away from the COCOM system toward a system of non-proliferation export control implemented with international cooperation, such as with multilateral export control regimes and the United Nations Security Council Resolution 1540. While this international cooperation scheme is, and should be, maintained in the future, it is undeniable that a non-proliferation export control regime alone is no longer sufficient amid heightened tensions over unilateral changes to the status quo by force.

In this regard, it is now more important than ever for there to be cooperation between like-minded countries that share basic values regarding the international order to complement international cooperation schemes.

- While the pillars of non-proliferation control are to prevent the proliferation of weapons of mass destruction and tensions arising from the excessive build-up of conventional weapons, it is hoped that export control through the cooperation of like-minded countries will play an important function and role in terms of defending against the pressures and threats from countries that are militarily and economically geared toward upsetting the

balance in the world order.

- In some parts, export control regulations are viewed negatively or comparatively, seen as protectionism, a means of struggle for power, or as a constraint to economic globalization. However, export controls are a means of defense against attempts to violate international rules (or gain a free ride on such rules) concerning free and fair trade represented by WTO rules, and thereby a means of defense against attempts to threaten security (and human rights). Both the public and private sectors must therefore make efforts to promote a common understanding on the importance of export control protecting companies that operate in accordance with international rules.

### **1.3 The expanding role and significance of export control (Part 2: Detailed explanation)**

Based on an understanding of the above, it is necessary to build a consensus on the following points and to develop systems and operations as specific roles for export control in addition to non-proliferation control.

- Firstly, the role of export control from the perspective of security may include deterrence of military threats (including the threat from military-civilian fusion) and economic security, in addition to preventing the proliferation of items used in the development and manufacture of weapons.

Japan's new National Security Strategy specifically presents within "the security environment surrounding Japan and Japan's national security challenges," a wide range of themes from the global to the Indo-Pacific region. "Prominent examples of the complexity and severity of the current international security environment" include: unilateral changes to the status quo by force in the form of a combination of military and non-military means and the threat of such attempts; increasing risks in the cyber, maritime, space, electromagnetic, and other domains, and high potential for hybrid warfare; supply chain vulnerabilities; increased threats to critical infrastructure; economic coercion against other countries; and, the illegal theft of advanced technology research and its use for military purposes. Also stated in the new National Security Strategy is, "Addressing those issues not necessarily deemed as security targets in the past... has also become a major security challenge. As a result, the scope of security has expanded to include the economic sector, making economic measures even more necessary to ensure security."

Based on a clear understanding of this point, we must examine the role of export control, the expansion of its functions, as well as a concrete system and modes of operation, as an economic means to deter and counter these problematic acts.

- The second point is that export control is also a powerful means to counter human rights violations. With some like-minded countries moving toward an Export Control and Human



Rights Initiative, human rights violations are now on a par with military and economic security threats in terms of violating peace and security. Export control therefore, is a powerful policy tool to prevent the delivery of products and technologies that can contribute to human rights violations. The fact that this point was also taken up as an issue to be addressed by the JUCIP is very well received, and we sincerely hope it will be raised soon.

- The third point is the need to coordinate measures to deal with money laundering and proliferation financing (related to weapons of mass destruction and terrorism). In recent years, converting exported goods into cash has also been pointed out as a means of money laundering and proliferation financing. Since the goods themselves are not directly related to weapons development, it is difficult to deal with them in the traditional world of export control. However, the export of these goods is also a source of funding for weapons development and terrorism, thus it should be prevented. Moreover, as part of the means to prevent any advantage being provided to terrorist forces, the provision of goods, such as ships and aircraft, both inside and outside Japan, is prohibited.

These measures are being addressed from a financial perspective by the Financial Action Task Force (FATF), but since they are closely related to export control, measures must be taken in a coordinated manner. For the exporter, there is no change in terms of export control, so they are able to export in the same manner, but it is hoped that there will be cooperation among government ministries and agencies.

#### **1.4 Export control in regards to the prior deterrent of emergencies and post-emergency response**

- The new National Security Strategy refers to the foreign policy and military activities of China, a country with which Japan has had close economic ties, as “the greatest strategic challenge” to the peace, security, and stability of Japan and the international community, as well as to the international order based on the rule of law, while also referring to China’s unilateral changes to the status quo by force and strengthening strategic alliances with Russia.
- The National Security Strategy also states, “Japan will reinforce its own capabilities and roles, and together with its ally, the United States, and like-minded countries and others, deter contingencies and attempts to unilaterally change the status quo in Japan and its vicinity. If by any chance a threat should reach Japan, Japan will disrupt and defeat the threat and minimize the damage caused, and bring it to an end in a manner favorable to protecting its national interests.”
- Sharing with industry, academia, and the general public what could actually happen in situations where emergencies described herein occur and end, what could happen not

only from a military standpoint but also economically, and what measures could be taken for prior deterrence, is necessary to show the realistic possibility of an emergency arising, and it is also necessary to consider preparations for pre- and post-response in corporate activities.

- Export controls, along with financial sanctions, have become a crucial tool in ex post facto sanctions against Russia. Partly because of Russia's countermeasures, economic relations with Western countries that had been built up over many years were forced to come to a halt. Ukraine has suffered serious damage, and the international community supporting it has been forced to bear a tremendous burden. In case of an emergency situation with Taiwan, the serious damage to economic relations and industrial activities cannot be compared with those of Russia. In light of this, we are keenly aware of the importance of prior deterrence.
- The U.S. government's series of measures to significantly tighten export control regulations in the semiconductor and supercomputer fields since the beginning of October and requests to allies and others to join the agreement were sudden and confusing. Given the background however, it is likely they are part of measures to prevent a Taiwan emergency from happening. The 2022 annual report of the U.S.-China Economic and Security Review Commission (USCC), a bipartisan group of the U.S. Congress, makes quite drastic military and economic recommendations in the event of a Taiwan emergency. Yet these proposed measures can also be seen as part of the debate for proactive deterrence in the face of a growing sense of crisis.
- In any case, bearing in mind what kind of situations and risks will arise, not only militarily but also economically with regard to any emergency, it is necessary to fully explain the significance, necessity, and effects of strengthening export control regulations for prior deterrence and post-response, and to share such explanations with industry and academia.

## **2. The challenge of improving the effectiveness of export controls through collaboration with like-minded countries**

### **2.1 Establishing the sharing of information of concern between governments as a convention and alerting export companies to the extent possible**

- In order to carry out export control in cooperation with like-minded countries, it is essential to share information of concern between governments, and it would be desirable to establish such information sharing as a convention of export control in the same way as with investment control.
- In terms of inward investment control, the Foreign Investment Risk Review Modernization

Act (FIRRMA) in the United States and the Foreign Exchange and Foreign Trade Act in Japan have institutionalized information sharing with the authorities of other countries, making it possible to use such information for investment screening.

- Similarly, if the sharing of information of concern with other countries is established as a matter of convention in export control with the information gained used in the examination and operation of regulatory systems, as well as used as documentation to alert exporters to the extent possible, then it will help to improve predictability.

## **2.2 Shared recognition and scope of regulations for items and entities (1) – Entities**

- Export control is based on the control of items with end-users and end-uses. In order to make Japan-U.S. (as well as Japan-U.S.-EU) cooperation most effective, it is hoped that the items and entities subject to control will be subject to regulation following a shared understanding while utilizing the above-mentioned institutional framework for information sharing as necessary.

- With regard to entities, it is of course not appropriate for Japanese government to restrict in Japan all those entities that harm the national security or foreign policy interests of the United States, such as those on the U.S. Entity List. However, amid such heightened tensions in East Asia, there are probably quite a few entities that are of great concern to the common security of Japan and the United States. In terms of information sharing between governments, it would be appropriate to define those entities that are of concern to both Japan and the United States and announce them as subject to regulation.

These public comments seek ways to contribute to more transparent, efficient, effective, and focused policy and implementation. We therefore believe that this measure of shared recognition wholeheartedly fulfills purpose.

- Even though there was a foreign end-user list, which is a list of concerns related to weapons of mass destruction, prepared under Japan's Foreign Exchange and Foreign Trade Act, there was no conventional weapons-related concern list (military end-users) or embargo list (even those on a foreign end-user list are not subject to an embargo).

However, in terms of its operation, there has been a significant change with the sanctions on Russia. Military end-users based on a common understanding among Japan, the U.S. and Europe have been listed, with the license policy on prohibited exports clearly announced. In accordance with this, it is hoped that the current legal application will lead to an early realization.

- In this way, by clarifying the list of concerned parties, the Japanese government has the distinct advantage of being able to obtain the protection of its own government against criticism and pressure on exporters from governments of other countries (this is not the

case solely with the extraterritorial application of U.S. regulations).

- As a regulatory method, while end-use regulations impose a significant procedural burden on exporters, the risk of penalty appears to be large. Instead, end-user regulations, in which the entities of concern (those who raise red flags and require careful examination, those who are prohibited from exports, etc.), are clearly identified through intelligence activities on the part of the government, and as such the regulations are a much more effective and less burdensome method for exporters.

### **2.3 Shared recognition and scope of regulations for items and entities (2) – Items**

- Regarding emerging and foundational technologies, while some of these technologies have already been agreed upon, it is desirable to reach an agreement under the multilateral export control regime. However, since it appears increasingly difficult to reach an agreement amid current tensions in world affairs, it would be appropriate to first consider and implement any agreement based on consensus with like-minded countries that possess such technologies.
- Through such collaboration with like-minded countries, it is thought that the emerging and foundational technology field in particular will be subject to export control among other new items (fields), and it is highly likely that “designated critical technologies,” as specified by the Economic Security Promotion Act that was established in Japan, will be subject to export control due to the definition of the categories. The emerging technology field defined in the ECRA and the technology field identified in the “National Strategy for Critical and Emerging Technologies” in the United States, and the seven emerging technology fields defined by the European Commission, for example, have much in common with the field of technologies that have been specified as candidate “designated critical technologies” in Japan. Thus, we understand that specific items to be subject to export control will be narrowed down from among these technologies through collaboration with like-minded countries.
- If items are to be subject to export control, it is necessary to clarify their extent. At the same time, however, if the specifications become too detailed and complex, exporters would need to spend a lot of effort on their classification. And should a mistake of judgment be made, the exporter will be held liable for unauthorized export. Therefore, it will be extremely important to ensure both clarity of those items being regulated and ease of understanding, and we ask that due consideration be given with regard to this point.
- As a general rule of export control regulations, there is something called foreign availability. Then again, we understand that the concept of foundational technology is characterized by the fact that even if the technology is already mature and in use, the exporting country

gains an advantage thereby allaying any security concerns. In that case, while keeping the principle of foreign availability in mind, the question of how many generations should be given an advantage seems to be a point of contention. As long as it is a technology that is already in use, if it were to be regulated, it would have a considerable impact on the profits and losses of the companies involved in the transaction. In terms of regulation then, it is important to strike a balance between the two, so we hope that comments from the industrial world will be carefully listened to. It is also highly likely that these regulations will be implemented in the course of rebuilding supply chains, so the creation of alternative demand within them will also be important.

- With regard to the emerging and foundational technologies subject to export control, we believe they will be decided after examining the military applicability of advanced technologies and the degree of concern. On the other hand, examining the technologies that are chokepoints for the countries of concern would also be beneficial from the perspective of the effectiveness of export control regulations through cooperation among like-minded countries.
- Recently, we have also come across reports that products from Western countries are being used in drones and other devices. Among these, it is sometimes mentioned that not only controlled products but also non-controlled mass market products (commodities) are being used. However, once a mass market product (commodity) is sold, it is beyond the distribution control of the manufacturer or exporter. As a result, even if the item were to be used in military goods, it is not appropriate to hold the manufacturer or exporter responsible. Since the performance of commodity products is improving year by year, we fully understand that their use in military equipment is becoming a new concern. However, we would like you to engage in careful discussion upon fully understanding the nature of mass market product (commodity).

#### **2.4 Prioritizing cooperation with like-minded countries, and positioning the U.S. direct product rule as complementary**

- Although the U.S. direct product rule is an extraterritorial measure, it is understandable that it is an effective measure to ensure the security of Western countries in the current international situation where tensions are rising. However, basically as in the case of Russian sanctions, it seems appropriate to exempt like-minded countries which are cooperating to take similar measures, and to take complementary measures with the other countries.
- For exporters, the direct product rule is complex and difficult to understand, while penalties are severe, and it is also difficult to obtain protection from the own government in relation

to the destination country. Moreover, even if the rule does not apply, there is concern that exporting the item may be seen as backfilling. Given this kind of situation, it is desirable that the rule be implemented by the government of the home country.

- The right combination of like-minded cooperation in the above-mentioned sanctions against Russia and the U.S. direct product rule is one model and it is hoped to be applied in a suitable way in future export controls.

## **2.5 Quick development and operation of export control systems related to human rights violations**

- The JUCIP is purported to hold technical consultations on advanced technologies that have the potential to be used for serious human rights violations. In light of this, it is necessary to urgently develop a system for regulation in Japan.
- Deliberations have been made as a key issue at a subcommittee of the Industrial Structure Council, but these discussions have been postponed. Regulations have already been developed and put into operation in the United States and Europe, so it is thought that Japan, as a key player in the international community, should also be required to develop such regulations.
- As a global exporter, we are firmly coping with the regulations already in place in the United States and Europe, and even if there are no direct laws and regulations, as a responsibility to society, we cannot ignore and export those items subject to regulation. Moreover, in order to obtain protection from the own government in relation to the destination country, we believe that the Japanese government must implement internationally harmonious regulations.
- In doing so, it is hoped that a method of export control will be implemented through an appropriate combination of list-control rules and end-use/end-user-control regulations from the viewpoint of effectiveness and reducing the burden on exporters.

## **2.6 Predictability, reduced burden, and strengthening of consultation system for exporters' compliance with export control regulations**

- In order for exporting companies to respond appropriately to export control regulations, it is necessary to ensure predictability and avoid imposing excessive burdens.
- In this regard, recent U.S. regulations have been rather puzzling, even if there have been unavoidable aspects due to recent developments. The drastic tightening of restrictions on China in particular, at the beginning of October, was unprecedented and the re-export regulations were extensive. Certainly, it was all very abrupt, and the restrictions came into force either on the same day or very quickly, making it difficult to understand and respond.

We hope that the governments of like-minded countries will share such information in advance as much as possible, and come up with ways to increase predictability for the benefit of exporters.

- The end-use-control regulations (semiconductor manufacturing and supercomputer-related end-use regulations) are one of the pillars of the new rules imposed on China in October. Under those rules, exporters were required to carry out sufficient due diligence. Yet, while they were unsure as to whether they could ascertain and evaluate semiconductor manufacturing facilities on a building-by-building basis, or whether they could get cooperation from the other parties, or even to what extent they should be carrying out their checks, they also faced the risk of severe penalties. If this end-use regulation were to be applied to human rights abuses, it would be even more difficult.

We believe that end-user-control regulations, in which parties of concern are clearly identified, are effective and help reduce the procedural burden on exporters. Therefore, it would be desirable to apply the end-use-control regulation as complementary by considering start-ups and unknown companies, etc. while focusing on end-user-control rules.

- Furthermore, three types of direct product rules have been applied, but this is practically the first instance where such a wide range of regulations have been imposed. On December 16, 21 of the 36 Chinese companies newly listed on the Entity List were subject to the direct-product rule, so it seems that this has now become established as a powerful re-export regulation.

However, it is a heavy burden for non-U.S. exporters to comply with this rule. Many companies are unfamiliar with the idea of what a 'direct-product' actually is, and the workload to determine whether a product meets such requirements is large, as is the workload to determine end-use (for any of the restricted companies' products / for China). Whether for a domestic or exporting transaction, companies are required to ascertain the above-mentioned, and they are advised to obtain a declaration from the supplier as to whether the product is a direct-product or not. All this amounts to a huge amount of work for the company. Even if the result is that the product is not subject to the rule, we cannot dismiss the huge amount of effort needed to determine such outcome in the first place. And we cannot ignore how this could also impact the company in that manpower which would otherwise be spent on normal business needs to be allocated to such work.

As in the case of the framework with Russian sanctions, it would be desirable to have a structure in which like-minded countries implement similar regulations as much as possible while applying the above-mentioned direct product rule to the other countries in a complementary manner.

- As U.S. re-export restrictions content and related companies grows along with an increasing degree of impact, it becomes necessary to fully understand all the details. Yet, when a non-U.S. company needs to consult on such matters, it seems that there are more than a few companies who feel that having to refer directly to the U.S. is a hurdle both in terms of procedures and costs.

And then with respect to the content of the regulations, there are many cases where the rules come into force in a very short space of time, if not on the same day. The work of exporters involves receiving orders, and before they are shipped, they need to act quickly to make decisions within the company on whether the product being shipped is subject to export control, and if so, how to respond. Export control and legal departments are required to interpret the law and regulation correctly for this very purpose, but companies located outside the United States cannot help but feel somewhat constrained.

With your understanding of this situation, and as part of strengthening Japan-U.S. export control collaboration, a contact point at the U.S. Embassy in Tokyo where exporters can consult and make inquiries (preferably in Japanese) about U.S. regulations would help ensure proper implementation of the rules.

## **2.7 Strengthening coordination between export control and inward investment control, and addressing issues**

- Export control and inward investment control are closely related in terms of preventing the outflow of sensitive technology, so it is thought that they should be controlled together in coordination.
- FIRRTA in the United States adheres to the concept of “U.S. Business” and restricts any investment in U.S. businesses even if the investment is between non-U.S. companies. This means that an investment in a Japanese company could also be potentially subject to this regulation.

However, there is also a provision for “excepted countries” and “excepted investors.” Under this provision, countries and investors satisfying certain requirements are exempt from the regulation placed on U.S. investment (current excepted countries are U.K., Canada, Australia and New Zealand).

From the perspective of securing the effectiveness of Japan-U.S. cooperation, it seems thoroughly appropriate to apply Japan’s investment control system to Japanese companies rather than applying U.S. regulations. We also hope you will consider this issue bearing in mind to designate Japan as an “excepted country.”

- In the United States, export control and investment control are being linked together more strongly than ever. Emerging and foundational technologies are subject to the control of



both FIRRMA and ECRA, and in light of the trend of strengthened acquisitions from countries of concern amid the economic turmoil caused by the pandemic in the spring of 2020, a decision has been made to impose an obligation to submit a prior declaration for investment from entities that require export licenses (in place of 27 industries initially announced). Export control and investment control are thus coordinated from both the standpoint of the item and the entity.

- In Japan, investment control has been strengthened by revisions to the Foreign Exchange and Foreign Trade Act in 2019, but there remain issues such as how to deal with investments from entities of concern (including those subject to United Nations Security Council sanctions, and those on the list of public concerns of Western countries, etc.), how to deal with entities whose characteristics have changed or whose level of concern has increased ex post facto (increased control of governments and state-owned enterprises, etc.), and the pros and cons of the situation in which even foreign financial institutions in countries of concern are given block exemption with regard to investment in industries including core industries, etc.
- Additionally, “dual-use goods that may be diverted to military use” are identified as “core industry” items among those subject to investment control under the Foreign Exchange and Foreign Trade Act, and their manufacture falls under the list control items for export control. This may seem to indicate a linkage between investment control and export control. However, list control items are regulated by detailed specifications, and the judgement of whether an item satisfies these specifications requires specialized skills in export control. Therefore, investors cannot make this judgement, and regarding companies and departments which are investment target, if they do not engage in export, it is difficult for them to make this judgment. In this regard, there is a large difference with infrastructure-related industries and other designated industries that can be relatively easily classified by Japan Standard Industrial Classification based on disclosed materials, etc.

In response to this problem, a “recommendation list” is announced by the Ministry of Finance as a reference for determining whether or not prior notification is required. This is an unusual practice not seen in any other country. The list is based on a questionnaire survey by the Ministry of Finance, but as it is equivalent to announcing whether a company engages in the manufacture of state-of-the-art “dual-use goods that may be diverted to military use” and are subject to list control, many companies are voicing their concern that it could contrarily trigger an outflow of sensitive technologies (hostile takeovers, cyber-attacks, etc.).

In consideration of these concerns, we hope a scheme will be examined that would allow industries that manufacture “dual-use goods that may be diverted to military use” to be

classified relatively easily based on disclosed materials, etc. in reference to case examples of recent regulations in Western countries, instead of requiring specialized classification skills as does the existing system (such as item classification not bound by specifications under ordinance of the Ministry of Economy, Trade and Industry, for example).

- Furthermore, both export control and investment control, the idea of separating how private companies and state-owned enterprises are treated (judgment of control based on shareholding/voting rights ratio) seems to have been a common thread not only in Japan and the United States but also internationally. In China however, the absolute leadership and control system of the Chinese Communist Party has been established legislatively, meaning that even private enterprises have to abide by the Party's instructions, resulting in a corporate governance structure very different from the past. The strategy of military-civil fusion, mixed ownership reform, and national intelligence laws also complicate the perception of a corporation's right of control. Responding to these changes is also becoming an issue for improving the effectiveness of export and investment control in the future.

## **2.8 Multilateral harmonization of export control regulatory methods, regulatory numbering systems, and system operation**

- In terms of multilateral export control cooperation, it would be preferable to harmonize regulatory methods and systems as much as possible. There are many export control measures being implemented based on G7 agreements, not just Japan-U.S. agreements, and many more are likely to be brokered in the future. It would therefore be most welcome if the other party to such agreements could also clearly understand that Japan is wholeheartedly enforcing export controls based on those agreements, thereby allowing Japan's exporters to export to the world more smoothly. From this we would like to raise two points.
- The first is a multilateral harmonization of methods for securing export control regulations. A multilateral export control regime seeks to contribute to the non-proliferation by regulating the development and manufacture of weapons of mass destruction and conventional weapons. However, under UN Security Council sanctions (on North Korea, etc.), entities that are not directly involved in the development and manufacture of weapons of mass destruction, but which are involved in securing funding for development (entities such as means of transportation, like railroads and ships, etc., trading companies, and development companies which are sources of funding), are subject to embargo. Under the Foreign Exchange and Foreign Trade Act of Japan, entities are listed on a foreign end user list, but essentially this applies to entities directly involved in development and

manufacturing, etc., and the nature of the list is not embargo list. In case of making it embargo, the ban on payments, etc. under financial sanctions which makes it difficult to receive payment for exports has become an unorthodox method for the substantive embargo of exports. However, since the UN Security Council sanctions resolution includes a freeze on financial assets and a freeze on economic resources, it seems necessary to directly impose an export ban as part of the freeze on economic resources.

On the other hand, with the sanctions against Russia, a list of entities that require an export license, such as Russian military-related companies, was announced with these entities deemed as 'policy of denial of license,' thereby placing them directly on the embargo list. This appears to be the result of coordinating measures with other countries based on agreements with the United States and the G7.

- The second point is a multilateral harmonization of regulatory numbering systems. In Japan, the numbering system of list rules under the Foreign Exchange and Foreign Trade Act is unique (classified by multilateral export control regime), unlike the EU's numbering system (classified by item), which is a substantial international standard in Europe, the United States, and Asian countries. In this regard, the Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) and industrial circles continued discussions from the perspective of facilitating more global corporate activities, and in March 2022, created a framework that allows for license applications and export control using EU codes, while maintaining the current numbering system itself owing to restrictions under current law. This is a major step forward for which we are deeply grateful.

On the other hand, if certain items are, in the future, subject to control based on agreements between Japan and the U.S. or the G7, it would be preferable if the system could be made easier for cooperating countries to clearly understand which part of the agreement is being enforced.

On this point, for items newly subject to regulation under Japan-U.S.-Europe cooperation due to Russian sanctions, Japan has adopted a method of ordering in accordance with the item classification in the EU numbering system as per the appended table of the Cabinet Order of the Foreign Exchange and Foreign Trade Act. This signals the possibility of a review of the entire list rules numbering system for compliance with the EU. As such, we hope that you will be able to continue to have discussions with industries going forward.

- In addition, the detailed operation of export control regulations often differs from country to country. In domestic application of multilateral export control regimes, a certain degree of discretion is allowed by member countries. So, although there are unavoidable aspects, with more global corporate activities, even seemingly insignificant differences in system operation must be dealt with differently depending on the country in terms of practical

operation, which is a burden that cannot be ignored. Therefore, if you receive any inquiries from the industrial world, etc., in that this problem is particularly serious, we ask that you respond to facilitate a more harmonized operation of regulatory systems.