

貨物等省令一部改正による

半導体製造装置の23管理品目追加に関する意見（その1—全般）

2023.4.28

CISTEC 事務局

全般

【意見—全般的評価】

1. 今回の措置については、以下の点で積極的に評価されるものと考えております。
 - (1) 今回の措置は、産構審小委提言（21年6月）にある「技術を保有し、政策目的を共有する少数の国が参加する枠組み」（以下、「同志国連携」と呼びます）の提言趣旨に沿った第一歩であり、有意義でエポックメイキングなものと思われること。
 - (2) 厳しい国際安全保障情勢の中で、従来よりも踏み込んだ管理規制となつてはいるものの、次の点で配慮がなされていると思われること。
 - ① 先端半導体用途向け規制として、米国のように管理対象品目を限定しないエンドユーザー規制での対応ではなく、管理対象を明示したリスト規制となっており、明確性、対応負担の点で優れていること。
 - ② 管理対象品目を先端半導体用途になり得る品目全般に広げることなく、ある程度チェックポイント的な品目に限定したと思われること。
 - ③ 全地域向けとしつつも、懸念が少ない42の国・地域には包括許可（一般包括／特別一般包括）の利用を可能とし、韓国、台湾を含めた同志国で構築されつつある半導体サプライチェーン内での供給制約にならないように配慮していること。

同志国連携の実効性、円滑性等の確保と、措置の必要性についての理解促進

【要望—同志国連携の一環であることの明確化】

2. 今回の日本の措置は、同志国連携の一環と理解していますが、趣旨についてのご説明内容と、産構審小委提言で想定している同志国連携に関する提言内容との間でギャップが感じられ、やや困惑するところがありました。

プレス向けのご説明で、「我が国として必要と考える措置」「それぞれの国の判断」とあり、「独自措置」的ニュアンスが感じられました。

産構審小委提言では、「極力独自措置によらない形で前述の課題に対応する、新たな機動的な輸出管理の枠組みを我が国のイニシアチブの下、追求していく」「ビジネス上の予見可能

性やレベルプレイングフィールドの観点、あるいは実効性の観点で課題がある中、我が国の独自措置の検討については慎重であるべき」とあるように、「独自措置にはよらない」と強調されていましたが、具体的品目や規制手法等についても協調を図ることが想定されていたように理解していますが、それらの点で乖離があるようにも感じられたところで

す。残念ながら米国が強力な独自規制を先行して打ち出してしまったために、「米国への追従ではない」ということを強調するがためのご説明がメインになったことによるものと思われませんが、今回の日本の措置は米蘭の理解が得られ、WA 合意への反映に連携して取り組んでいくとのことですので、米蘭（更に EU）においても日本と同様の措置がなされる見込みであることを併せてメッセージとして出していただくと、（産構審小委提言にあるような）日本のイニシアティブの下、同志国連携の一環として行われるものであることが明確になるのではないかと思います。

【要望一独自措置の回避と、同志国連携措置の十分な事前調整】

3. G7 貿易大臣会合では「効果的かつ責任ある輸出管理を強化するにあたり、他国とともに共に取り組む」との共同声明がとりまとめられたほか、米議会や産業界においても同盟国・同志国から成る多国間の輸出管理の枠組みの必要性を要請する声が高まっています。

最近の厳しい安全保障環境からしても、このような同志国連携構築に向けた取組みは急がれる必要があると思われま

す。今後具体的な検討が進むものと思われま

すが、具体的措置を検討する際には、連携内容を連携国間で十分擦り合わせた上で、打ち出すのは同時に行っていただくことを強く要望致

します。これは、今回の一連の経過において、本来避けることができたフリクションが生じたことを踏まえてのものです。今回の連携措置の契機になったのは、昨年 10 月 7 日の米国の対中半導体製造・スパコン関連規制ですが、米国が唐突に独自規制として打ち出したことにより、次のような問題が生じたと思

- ① 米国の措置内容がドラスティックなもので、直接製品規制を多用して同志国等からの輸出も含めて広く適用したことにより、米国が同規制をテコに米国の独自規制への追従を迫るような構図となり、同志国連携を損なうことになったこと（日蘭ともに、米国追従ではない旨の説明にエネルギーを費やさざるを得なくなった）。
- ② 米国産業界は米国企業だけが規制を受けることに不満を募らせ、あたかも日蘭企業が規制を受けない中でバックフィル的取引によって市場を奪っているかのような被害者意識を持つような事態も生じていること。強硬姿勢にある米議会の見方もそれに引きずられる懸念があること。
- ③ 日本企業含めて同志国の企業は、米国の複雑なエンドユース規制や直接製品規制への

対応を迫られ、そのための手続き的、コスト的負担が、(結果的に非該当となったとしても) 極めて重いものとなったこと。

このような不幸な事態は、ロシア制裁の際の G7 での協調対応のように、事前に各国間で十分調整が図られ、米国政府としてもそれら類似措置を講じる同志国に対しては直接製品規制は適用しないという枠組みを採用していれば、避けることができたと思われま

す。G7 貿易大臣会合の共同声明での輸出管理に関する合意も、今回のようなフリクションを避けることが念頭にあると理解していますが、産業界にとっても切実な点ですので、ご配慮方お願いいたします。

【要望—日本の措置の他の同盟国・同志国での早期採用】

4. 今回の日本の措置については、「同盟国・同志国との意見交換を通じて一定の理解を得て、我が国として必要と考える措置を導入するもの」との趣旨のご説明がなされていますが、「それら国々と連携を図りながらワッセナーアレンジメント (WA) への反映も同時並行的に取り組んでいく」旨のご説明もなされています。

輸出管理の基本原則であるレベルプレイングフィールドの観点を踏まえると、基本的には同志国連携による措置内容は共通のものとするのが望ましいところです。日本の措置については、それら同盟国・同志国においても理解が得られていることから、同様に導入されることが適当と思われま

すので、その方向で引き続きご尽力方お願いいたします。なお、G7 等の主要国だけでなく、半導体サプライチェーン構成国・地域でも (半導体製造装置が広く流通している等の事情もあり) 同様の規制反映がなされることが望ましいと思われま

【要望—認識共有のためのより具体的な「厳しさを増している安全保障環境」の発信】

5. 今回の措置については、「全地域向けを対象とするものであり、特定の国を対象とするものではない。軍事利用可能性の確認を強化し、厳格な輸出管理を行っていくもの」「WA の補完」「WA への反映に取り組む」とし、従来の不拡散型管理の一環として整理されているとご説明をいただいています。

ただ他方で、既存の国際秩序に基づく WA での合意は、その国際秩序を力で覆したロシアが参加国であることによって難しくなっているわけであり、その現実を前提にして、先端的な兵器や C4ISR を駆使した軍事力を使って既存の国際秩序に挑戦しようとしている国々を念頭に、その試みを同志国連携によって抑止するという流れの中での今回の措置なのではないかと感じられます。

WA の目的は、「兵器の過剰な蓄積防止による地域の安定・平和」と「テロリストへの流出防止」が柱となっています。輸出管理への取組みを国際法上の義務とした国連 1540 決議においても、「非国家主体」(テロリスト等) への流出防止が目的として謳われています。これ

らの既存の国際的輸出管理の枠組みにおいては、世界の大国が既存の国際秩序に対して力による現状変更を行うことへの対応はその視野には含まれていないように思われます。

また、全く想定されなかったロシアによる突然のウクライナ侵攻によって、国際社会はその事後対応のために多大なコスト負担を余儀なくされたことを教訓に、如何にして有事の事前抑止を図るかという問題意識の下での対応が図られつつあり、輸出管理もまたそのための重要な手段となってきたとの共通認識も背景にあるものと思われます。

米国はその問題意識を明確に示していますし、オランダもまた、3月8日に、同政府の措置について議会に説明のために提出した書簡の中で、日本と同様に仕向国について直接の言及はなされていないものの、措置理由として、「技術の進歩と地政学的な状況を踏まえ、国家安全保障のため」と説明しているほか、来日した貿易相も、「技術の悪用を防ぐには民主主義国家が協力しなければならない」「日米韓台欧の諸国と話し合いをしてきた。できるだけ多くの国に規制に参加してもらいたい」とし、西側諸国に連携を呼びかけたと報じられており、上述の問題意識を滲みだしたメッセージを発出しています。

今後これらの問題意識の下に、同志国連携による輸出管理の一層の強化も進むでしょうし、従来なかった対外投資規制にまで踏み込み、技術と資金両面での規制への拡大を検討していく流れとなっています。あるいは「経済的威圧」への対応もまた直近のG7のテーマとなっています。このように「厳しさが増す安全保障環境」として地政学的緊張が高まっていく中で、従来の自由貿易体制の中では想定できなかったような新たな次元の規制措置が打ち出されていくであろうことについて、産業界、アカデミア、国民との認識共有のために、より具体的な説明がなされ、新たな規制措置の必要性について理解を求めることが必要になってきていると思われます。

昨年12月に新たな国家安全保障戦略が策定されましたが、「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。このような認識を踏まえて、懸念国による問題行為の抑止、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、検討がなされるとともに、認識共有のために広く理解を求めていく必要があると思われます。

今回の同志国連携の中での意見交換においても、おそらく様々な認識の共有が政府間でなされたと思いますし、今後の多国間連携の中で議論されていくと思われませんが、連携措置について理解を得るためにも、より具体的な「厳しさを増している安全保障環境」の内容の発信についてご検討いただければ幸いです。

【要望一既に流通している品目を新たに規制する背景、必要性等の具体的説明】

6. 今回の措置の対象品目は、最先端半導体、先端半導体の製造が念頭にあると思われませんが、先端半導体については、「先端」といっても、既に5～6年近く前の技術であり、製造装置等も含めて許可を必要とせず世界の市場に流通しています。

その点で、今回の対象品目は、「新興技術」的なものではなく、(既に一定の成熟度があり流通している)「基盤的技術」的品目に属するものであり(米国も以前、半導体製造装置をそのように位置付けていました)、それを管理対象とすることは初めての例としてエポックメイキングなケースになるものと思われます。関係業界・企業にとっては既存案件への影響も予想され、困惑するところもあると思われます。

「基盤的技術」的品目の追加規制は、半導体分野に限らず今後も出てくる可能性があると思われますが、産業界の理解を深めるためにも、その背景、趣旨のより具体的なお説明が望まれるところと思われます。

具体的には、既に一定の成熟段階にある当該品目が、どのような技術的要因によって、どのような懸念される軍事能力の拡大に使われる恐れが現れてきたのか、既存の流通実態がありながらも規制を必要とする安全保障環境の変化は何か、といった点になります。

特に、各種半導体やエレクトロニクス関連品目の軍事応用可能性については、経済安全保障の必要性が叫ばれる中、産業界、アカデミア、国民全般において理解を深めることが有益と思われます。

規制の運用面での配慮について

【要望一「軍事用途」判断の困難さに配慮した運用】

7. 今回の対象である半導体製造装置は、(工作機械の場合と同様ですが)それ自体が兵器に組み込まれるというのではなく、そこで製造された半導体が軍事用途に使われるのかが問題となってきますが、それを輸出企業側に調査を求められるとすれば、それは次のような状況から、困難が大きいと言わざるを得ません。

(1) 先端半導体製造にもつばら使われるものであれば、軍事用途利用の懸念が高いということでしょうが、軍事用途といっても、C4ISR 的なものを中心になってくると考えられますので、それらの懸念を実際に輸出企業側で見極めるのは困難であること。

米国の場合、従来の「軍事用途」とは別途、「(先端)半導体製造用途」という概念を新たに設けて原則禁輸方針としたのも、そのような事情を踏まえたものではないかと想像されるようです。

(2) 中国などでは、輸出管理法、データ安全法等により、「輸出管理情報」(用途、需要者に関わる情報等)は「重要データ」として、越境提供は当局の許可・承認対象となっていることや、企業情報もまた海外/外国人によるアクセスが制限されるようになってきていること。

このような事情にご理解を賜り、輸出許可申請に係る審査や事前相談等に当たっては、過度に輸出企業に調査負担を求めることなく、輸出管理ご当局の同盟国・同志国との共有情報等を通じて、可否の判断を示していただくようお願いいたします。

※C4ISRとは、指揮（Command）、統制（Control）、通信（Communication）、コンピューター（Computer）の4つのCと、情報（Intelligence）、監視（Surveillance）、偵察（Reconnaissance）。

【要望—エンドユーザー規制の導入検討】

8. 輸出管理の世界では、用途に着目したエンドユース規制と、需要者に着目したエンドユーザー規制とがありますが、明確性、予見可能性、対応負担の観点からは、エンドユーザー規制が優れています。

半導体、エレクトロニクス等の分野では、前掲の理由により、それが軍事用途に利用されるかどうかの見極めは難しいものがあります。その点、エンドユーザー規制により、懸念者・禁輸者リストを作成・提示していただければ、リスト規制と相俟って、明確性、予見可能性が担保され、輸出企業の対応負担の観点からも大きなメリットがあります。

昨年10月の米国の規制では、先端コンピューティング用IC等やスパコン関連での直接製品規制が導入された中で28企業が対象とされたほか、同年12月のEntity List掲載では、先端半導体製造関連企業も対象となり、直接製品規制対象ともなっています。米国のEntity Listは、「米国の安全保障、外交上の利益を損なう者」ですから、それをそのまま日本で適用することはできないとしても、その中には我が国や国際的平和と安全の観点からも懸念が大きい企業等もあると思われま

す。また、同志国の懸念・禁輸者リストを踏まえて、日本企業が輸出しないという場合、相手国からその法令に基づいて問題視される可能性があるという点は以前からお伝えしている通りです。やはり日本政府としての懸念者・禁輸者リストが整備されることにより、日本企業が問題視されたとしても、日本政府の後ろ盾を得られるという点でやはり大きなメリットがあります。

また、エレクトロニクス分野を中心に「新興技術」「基盤的技術」関連品目が輸出管理対象として追加されていく場合、詳細なスペックを規定するリスト規制にはなじみにくい面がありますが、その点では、上記のエンドユーザー規制が実効的と思われま

す。すぐには難しいとしても、今後、G7貿易大臣会合の共同声明にあるように、G7諸国を中心に同志国による新たな多国間枠組みの検討が進むと思われま

※ なお、外為法では、大量破壊兵器関連の外国ユーザーリストの例がありますし、ロシア制裁に伴う輸出規制の一環として禁輸者リストを整備した例もありますので、現行法の枠内で対処可能で法制的問題はないと理解しています。

【要望—保守部品提供、技術支援等のメンテナンスの扱い】

9. 今回の措置で、第6条第十七号では、専用の部分品・附属装置が規制の対象になってい

ます。もし、既輸出分や既契約未納の場合も一律不許可となると、日本企業にも大きな影響が出てくると思われまます（保守部品輸出や技術支援等のメンテナンスの提供困難。状況次第での受注取消等）。

既輸出分の場合でも、軍事用途懸念が払拭できなければ許可できないというお考えは理解できますが、オランダにおいても、この既輸出分の保守部品、メンテナンス等の扱いは大きな論点となっていると理解しています。

日蘭で同様の扱いになるようオランダ政府等ともよくご調整いただきつつ、個別事案について契約状況その他の事情を踏まえて、適切な対応をお願いいたします。

【要望—レガシー半導体製造にも使える半導体製造装置の扱い】

10. 今回の措置の 23 品目については、基本的には「先端半導体」以上の高精度のものの製造に関わるものに極力限定しているものの、ローエンドのレガシー半導体の製造にも使われるものも一部にはあると伺っています。

スペック上、先端半導体製造に関わるものに限定しきれないということや、レガシー半導体であっても軍事用途に使われる場合には結局はキャッチオール規制対象となるとということも理解できるのですが、従来はレガシー半導体は軍事用途懸念は低いということでリスト規制対象でもなく、また、キャッチオール規制でも基本的にはインフォーム要件だけが適用されるに留まっていますから、やはり、リスト規制対象となるというのは、形の上ではかなりの「規制強化」になっていることとなります。

このため、先端半導体とレガシー半導体の双方の製造に使える製造装置については、個別事案ごとの状況を十分踏まえて、適切な対応をお願いいたします。

【要望—現地の日系企業や同志国企業向けの輸出】

11. 現地の日系企業や同志国の現地法人向けの輸出にも適用されることとなりますが、昨年 10 月の米国の中国向けの半導体製造エンドユース規制では、非懸念国の外資企業向けは「原則禁輸」ではなく、「ケースバイケース」の許可方針とされ、「技術レベル、エンドユーザー、コンプライアンスレベル等の諸要素を考慮する」と示されています。

同志国系の中国現地企業への輸出の審査・許可の方針については、ハーモナイズされることが適当と思われまますので、同志国間で調整いただき、バランスの取れた運用となるようお願いいたします。

【要望—対面での相談窓口】

12. 今回の措置に関しては、企業側において運用面で不明な点が出てくるのが予想されますので、対面での相談窓口を設置していただくことをご検討をお願いします。

同志国連携における米国の直接製品規制の適用免除

【要望一同志国連携における米国「直接製品規制」の適用免除—その多大な負担への理解を】

13. 先述の通り、米国の対中半導体・スパコン関連規制において、直接製品規制が広汎に適用されることとなり、再輸出規制において、デミニミスルール以上に大きな影響を日本企業にも与えることになりました。

ファーウェイ向けの場合は、ファーウェイとその子会社に限定されていましたが、ロシア制裁では、日本を含む 38 か国は、「米国と実質的に類似の規制をコミットしている」ということで適用免除となりました。しかし、昨年 10 月、12 月の対中半導体関連規制において、広汎に適用されることとなりました。

10 月、12 月、本年 3 月の 3 類型の内の脚注 4 付 Entity List 掲載の中国 55(28+21+6)組織に係る直接製品規制は、広汎な関連する ECCN 技術・ソフトウェアから直接製造された品目であれば、限定なく全てが直接製品として EAR の規制対象となり、許可要となります。

懸念国に対しては、この直接製品規制は強力な効果を発揮するものであり、域外適用規制だとしてもその役割を否定するものではありませんが、これが我が国を含む同盟国・同志国にまで適用されるとなると、大きな負担となってきます。

同規制に照らして、結果的に非該当だったとしても、その判断に至るまでの手続き的、経済的負担は決して無視できないものです。規制内容が複雑・難解であり、輸出する品目が、米国製機器・技術・ソフトを使って製造されたものかどうかの判断自体難しいですし、米国当局の日本での相談窓口もない中で、米国法律事務所の助言等を受ける場合に多大なコストが発生します。それは、企業内の限られたマンパワーと予算の中で、通常の輸出管理コストを大きく圧迫するものであり、外為法上の自主管理の的確な遂行にも大きな影響を及ぼすものです。

同規制については米議会の超党派の USCC がその履行状況の詳細な報告を求めているほか、ごく最近、米商務省が直接製品規制違反に対して約 3 億ドルの罰金を課する事例も現れています。

我が国として、直接製品規制の適用を圧力として同調を迫られるという構図になれば問題ですが、それは同志国連携の上でかえって障害なるということについて米政府の理解を求め、認識の共通化を図った上で、ロシア制裁の際と同様に、「実質的に類似の規制」を同志国がタイミングを同じくして行うことによって、直接製品規制の適用は同志国からの輸出に対してはなされないとの連携の基本的枠組みの構築を強く要請するものです。

2020 年 11 月に、9 団体連名で、米国及び中国の域外適用規制の抑制について要望したところですが、最近の状況を踏まえて、改めて要望させていただく次第です。情勢と切実度合いは当時よりも格段に増していることについても、併せてご理解いただければ幸いです。

※9 団体連名での要請書 https://www.cistec.or.jp/service/china_law/20201110.pdf

同志国連携における規制手法、規制番号体系の国際ハーモナイゼーションの必要性

【要望一産構審小委提言に即した品目ごとの規制カテゴリーへの再編に向けた検討】

14. 今回の半導体製造装置に係る規制は、輸出貿易管理令別表第一の七の項に対応した貨物等省令の第6条に入れ込む形で手当てされました。

他方、長年の懸案として検討が続けられてきている規制番号体系の国際化のための三団体協議会での貴省との検討作業の中で、別表第一は、国際輸出管理レジームごとに規制品目が反映されたものであるとの考え方の整理によって、貴省と三団体とが共同で多大な労力をかけた作業が活かされず、当初目的が果たされないままとなりました。その結果、2017年の産構審小委提言にある「国際レジーム別のカテゴリー構造を、多くの国が採用している品目別の構造に変更することを検討すべき」との提言が実現できなくなったまま現在に至っています（次善の方策を貴省のご尽力で運用に反映していただいたことには感謝しております）。

今回、同志国連携に対応した事項を、WA合意事項を反映している輸出令別表第一の七の項に対応した貨物等省令に入れ込むこととされた点については、上述の経緯とは異なりませんが、別表第一を品目ごとのカテゴリー構造に組み替える第一歩となるものと理解しております。

また、今後も新興技術・基盤的技術に係る品目が同志国連携によって新たに管理対象品目に追加されることがあると思われませんが、それらは別表第一の中で反映されるものと理解いたしました（同志国連携に係る品目は別途の別表に反映する方がわかりやすいとの考え方もありますが、それはレジームごとのカテゴリー構造の延長になりますので、今回の措置を品目ごとの構造に再編する契機とするほうが適切と思われまます）。

つきましては、新たな考え方の整理を踏まえて、貴省と三団体協議会との協議を再開させていただき、当初目的であった品目別のカテゴリー構造への再編成に向けた検討をお願いいたします。

【要望一同志国連携の流れを踏まえた規制手法、規制番号体系等の国際的ハーモナイゼーションの必要性】

15. 同志国連携の上では、規制手法や規制番号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。今後も、G7合意、日米協力等を含めて同志国連携に基づいて実施する輸出管理措置も今後も様々出てくるかと思われまますが、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連携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。

上述の規制番号体系の再編についても、これまで主として企業のグローバル展開の円滑化、負担軽減の観点から検討がなされてきましたが、安全保障情勢の緊張を踏まえた同志国連携によって、同様の品目の規制に関して我が国も然るべく対応していることが、海外からも明確にわかるようにするとの観点からしても、重要な課題となってきているものと思われ

ます。

品目ごとのカテゴリー体系である EU の規制番号体系は、完全にデファクトスタンダードとなっており、我が国も含めた先進諸国や国連のアウトリーチ活動の成果として輸出管理法制度・運用の整備が進んでいるアジア諸国においても EU 体系が採用されていますので、それら諸国の協力を得る上でも重要な課題になってきていると思われま

す。また、G7 合意に基づくロシア制裁における輸出規制においても、品目と Entity に着目して、正面から「輸出禁止」とする規定の整備が行われ、我が国においても対応がなされました。Entity に着目した規制は先述のエンドユーザー規制になりますが、品目についてのリスト規制と同様、明確性、予見可能性、輸出企業の管理負担の観点から優れた規制手法だと思われま

以上