

## 〈3〉 安全保障輸出管理制度と運用の簡素化・合理化の必要性について

CISTEC 専務理事 押田 努

### はじめに

昨年、外為法が22年振りに改正されました。改正に至るまで、さまざまな議論が、産業構造審議会の小委員会での場を始めとして各種の場で、産業界との間で行われました。昨年2月にまとまった報告書においては、一連の技術移転規制強化や罰則強化、輸出者等遵守基準の導入等の「規制強化」的措置の一方で、「規制のリバランス」ということが柱として打ち出されました。規制の見直し、合理化、簡素化等の検討を必要に応じて行うべきである、という趣旨のものです。

これを受けて、海外子会社向けの包括許可制度が導入されたり、輸出規制品目番号の国際化の検討が行われてきました。輸出規制品目番号の国際化については、国際レジームを反映しているEU規制と輸出令別表第1との詳細な対比表を経済産業省として公表したことは、別稿でも紹介されている通り、大きな一歩だったと思われます。また、長年、産業界から要望してきた返品についての手続簡素化についても、経済産業省や財務省において真剣な検討が行われ、結論が出るのも近いという状況になってきています。

それ以外でも、経済産業省における取組みとして、工作機械関係その他の個別分野での規制緩和や、QA集の充実による解釈や運用の統一に向けた努力など、地道な取組みが続けられています。

このように、国連安保理決議1540号への対応や、国際レジーム合意を踏まえた一連の改正は一通り完了し、更に制度と運用の改善が行われつつあるという段階です。

しかし、他方で、外為法体系も、戦後すぐにできからもう半世紀以上経って複雑なものとなってお

り、安全保障輸出管理の目的が、ココム規制から大量破壊兵器、通常兵器の拡散防止等が変わってからも20年近くが経過する中で、運用も含めて改めてレビューが必要な時期になってきつつあるように感じます。

### 一米国や韓国のめざましい改革努力

おりしも、米国においては、オバマ大統領の強力なリーダーシップの下、輸出管理の体制と制度・運用のあり方について、抜本的に見直す動きが活発化し、注目されています。

これまで米国産業界や学会、あるいは政府内部（商務省BISや会計検査院）から様々な問題指摘と改革提案がなされてきていましたが、オバマ政権では、これらを真摯に受け止めています。そこでは、「現行の輸出管理は時代遅れであり、国際競争力を阻害し、軍事的基盤強化を損ねている」との共通認識の下に、関係政府機関のシングルウィンドウ化を始め、規制品目の抜本的見直しと絞り込みなど、国防総省も含めて政府横断的に、危機意識を持って取組みが進められています。

他方、隣国の韓国においても、2007年以降のわずか3年という短期間に、対外貿易法の改正、戦略物資管理院（KOSTI）の設立、EU版輸出規制番号の導入、戦略物資管理システム（yesTrade）の革新など、矢継ぎ早に一連の改革を進めてきています。そのユーザフレンドリーな制度運用は、別稿で畑良三氏が述べておられる通りです。

### 一包括的・抜本的な輸出管理制度改革を求めた総合分科会の要請書

このような内外の諸情勢を踏まえて、我が国産業界として問題意識を持って、輸出管理制度の包括

的・抜本の見直しを要請したのが、CISTECの輸出管理のあり方専門委員会の総合分科会が経済産業省に提出した「安全保障輸出の管理に係る法制度の見直しのための要望」（平成22年10月27日付）だったと思います。

その写しを参考として載せてありますので、お読みいただければと思います。

そのポイントは以下の通りです。

1. 同一条件下での国際競争の確保の観点からの見直し
  - (1) 国際レジーム改正に迅速に対応する制度的仕組みの整備（リスト品指定の政令委任から省令・告示委任への改正）
  - (2) 国際標準となっている輸出品目規制番号体系との対応関係の整理、準拠
  - (3) 輸出先国に係るフォーリン・アベイラビリティについての不断の情報収集とそれを踏まえた規制対象品の見直し
  - (4) 国際レジームの規制解釈のハーモナイゼーション
2. 懸念度が低い輸出先、優良輸出者に係る手続きの見直し
  - (1) 国際的動きを踏まえた手続き簡素化の検討
  - (2) 同盟国等向け輸出に関する手続きの一層の簡素化
  - (3) 海外子会社包括許可制度の定期的レビューと見直し
  - (4) 優良輸出者に対する優遇措置の検討
3. 法制度に係る理解・遵守を容易にする観点からの見直し
  - (1) 貿易及び技術提供等に特化した「外国貿易法（仮称）」の策定
  - (2) 輸出管理に係る基本制度の法律での明定
  - (3) 政省令等の重層構造のスリム化及びレベルの整合確保
  - (4) その他の難解な規定の見直し
4. 企業における手続き負担の軽減の観点からの見直し

- (1) 法令解釈の一貫性の確保及び意見交換の場の設定
- (2) 審査期間の短縮
- (3) 該非判定負担の軽減
- (4) 電子許可申請の促進、合理化
- (5) 許可申請書類の簡素化
- (6) 優遇措置
- (7) 制度運用の見直し
- (8) 行政サービスの向上

これらの項目をご覧くださいと、これまで産業界が個別に訴えてきた内容がほぼ網羅されているのではないかと思います。

このような具体的な紙の形で、実態と改革・改善を求める理由をまとめて、経済産業省当局にお届けつつ、当局からの回答も得ながら詰めていくことによって、当局と産業界との間で、問題の所在の整理・把握、認識の共通化が図られ、やがて実際の改革・改善に向かって前進する契機になると考えられます。

現在米国で進行中の輸出管理規制改革は、長年地道に産業界や学会が訴え続けてきたものが、遂に政府、大統領を動かすことになったという例です。まさに、「継続は力なり」で、産業界として粘り強く、政府に訴え続ければ、いつかは実ることでしょう。

幸い、経済産業省側も、産業界からの問題提起を積極的に受けとめる姿勢をとっています。制度改正の検討を関係各省、法制局を含めて政府部内で行うにしても、このような明確な形で、産業界からの要望があれば、検討も進めやすくなると思われます。

要望の具体的内容は、添付のものをご覧くださいとして、ここでは、これらの要望のベースとなっている産業界の問題意識を、ざっくりとした形で私見としてまとめてみたいと思います。これは、これまでの様々な意見交換、要望の際に有形無形で出された問題意識を、私なりに咀嚼してまとめてみたものです。

大別すると、次の2点になるのではないかと思います。

- ①外為法体系のわかりにくさ・複雑さの是正
- ②国際競争力を重視した制度運用に向けた改善

## I 外為法体系のわかりにくさ・複雑さの是正

### 1. 外為法体系による規制を旅館に例えてみると…

外為法による輸出規制は、この20～30年の間、規制導入の度に、継ぎ足しを重ねてきており、例えていえば、観光地の外為旅館では、本館の次に別館を、更には新館、第二別館、第二新館、アネックス…というように、増築と改築を重ねた結果（＝法律、政令、省令、告示、通達のそれぞれが各種）、利用客にとって全貌がよくわからない迷路のような状況になっているというのが、実態ではないかと思えます。初めての利用客にとっては、入り口もよくわからず、宿の従業員によって、案内（＝法解釈や運用）も時々異なって途方に暮れてしまう場合もあります。

リスト規制と並ぶ柱であるキャッチオール規制については、本館にはなく、新館（貨物）では四階、別館（技術）では五階で（＝法令の重層構造がずれている）、階段上ってまた下りて、Uターンしてまた上がって…（＝例外規定のまた例外）という具合に、利用客はたどり着くまでにヘトヘトに疲れ果ててしまいます。

宿の主人（＝経済産業省）が、それでも、いろいろ館内案内をしてくれたり、老朽化したところを直してくれたりするものの、宿自体の老朽化はいかんともしがたい…ということかと思えます。

多少使い勝手が悪くても、旅館の温泉に浸かってのんびりできればいいのですが、熾烈な国際競争の中、そういうわけにもいきません。ふと館外を見れば、米国や韓国の近代的で機能的なホテルでは、館内案内もすっきりとわかりやすく表示され（＝EAR等）、利用客は、ITサービスを満喫し（＝SNAP-R、YesTrade等）、ヘルプデスクで、該非判定や取引審査のサポートや代行もやってもらい、鋭気を十分養って、国際市場で活躍している…と、このような風景が、産業界の実感ではないでしょうか。

旅館やホテルの耐用年数は、30～40年です。外為法も、戦後すぐにできてからもう半世紀以上がたち、耐用年数が切れつつあるのではないのでしょうか。ココムの時代が終わっても本体の法律を変えることなく、大量破壊兵器キャッチオール規制という重要かつ超強力な規制も政省令以下の手当で済ませ

たことによって、外為旅館全体がいびつな構造になってしまっています。宿の主人である経済産業省ができるだけの改善努力の姿勢を示しているとしても、老朽化しいびつな構造の建屋を始めとしたインフラとその運用を前提とするのでは、そろそろ限界に来ているのではないかと思われます。

原則自由の中で規制をしていて、しかも規制内容が強力なわけですから、本来規制する側に、規制内容をできる限りわかりやすくしたり、説明したりすることが求められています。輸出者等遵守基準が施行され、中小企業や大学を含めて、ほぼすべての輸出者に遵守義務がかかったことから、その要請には強いものがあります。そういう観点からも、規制体系という建屋の建て直し等による簡素化、合理化と、運用の一貫性、透明性等がいっそう担保されることが必要かと思えます。

### 2. 規制体系、内容の「ガラパゴス化」は困る

#### 一産業界のシームレスな国際展開に応じた国際標準の制度を

最近、携帯電話等の世界で、「ガラパゴス化」という言葉がよく出てきます。あまりに高機能になりすぎて、日本以外では使われないことを指しています。ただ、最近、優れた多機能端末の新製品にずばりこの名前をつけたメーカーがあり、世間の注目を集めるというようなこともありました。ユーザーにとって大変使い勝手が良くて、海外諸国では真似できない、というようなガラパゴス化ならばむしろ歓迎なのでしょうが、使い勝手が劣り、国際展開の阻害要因になるような規制のガラパゴス化は勘弁してほしいというのが、産業界の実感でしょう。

産業活動は、とにかく国際市場でシームレスに展開されていますし、安全保障輸出管理は国際レジームに即して規制されているわけですから、海外子会社、取引相手に通用するような国内規制内容にしてください必要があります。

しかし、一番基礎となる規制品目番号体系が国際標準（ECCN等）から、我が国だけが（！）、大きく乖離してしまっているというのは、共通言語がないに等しい状況で、子会社へのアウトリーチや管理、海外顧客との商談、米国を始め海外からの調達等、様々な局面で支障が生じています。これまでは、米国の再輸出規制への対応の必要性もあり、そ

れを各企業が自ら「翻訳」して、並行管理している状況です。しかし、この10月に経済産業省より、輸出貿易管理令のリスト規制品番号とEU規制番号との対比表が公表されたことは、この阻害要因を克服する大きな一歩となりました。

そして、その整理作業の過程で、国際レジームやそれを踏まえたEU規制品目と、我が国の輸出令の品目との、規定振りの差異もクローズアップされるという副次的効果も生じました。今後、そのギャップを埋める作業も進んでいくと思われますので、国際的調和が促進されることを期待したいところです。

冒頭に、観光旅館に例えてご紹介した法体系の点は、更地に一から建設するとなるとどうなるか、という試案的意味合いも込めて、CISTECにて『超訳外為法』という形にまとめています。超訳の文言はともかく、改めて整理し直すという体系がわかりやすいのではないかと、という一つの試案です。

現実に国会と内閣でオーソライズされて運用されている法制度体系を、わかりにくいからというだけの理由で変えるということは難しいということはわかりますが、いつか何かのタイミングを捉えて、韓国のように「対外貿易法」のような形ですっきりした体系に整理されると、産業界の「居心地」も格段に違ってくることでしょう。

### 3. せめて省令、通達でできる規制合理化で優位性を発揮してほしい

#### —リスト規制のレジーム合意反映を速やかに

外為法体系が複雑な構造になっていてわかりにくいという点は、上記の通りなのですが、それでも便利な面も実はあります。それは、「法」治主義とは逆行するのかもしれませんが、省令、通達で（＝経済産業省限りで）対応できる部分が多いということです。それがあから、法律を変えずにここまで下位法令に基づく規制が拡大してきたわけです。それは法体系の複雑さをもたらした一方で、例えば、包括許可制度の運用などは通達ベースで行われていますから、やろうと思えば（税関との調整やパブリックコメント等はありませんが）短期間に制度変更は可能な仕組みです。

そういう意味では、一連の規制合理化、簡素化の

措置も、多くは経済産業省の一存でできる面が多々あります。関係省庁が入り組んでいる米国と比べても圧倒的優位性でしょう。

そういう中で、産業界が割り切れない思いをしているのが、レジーム合意を踏まえたリスト規制品の国内法令への反映です。この部分だけが、改正に法制局審査等を経て政府部内で調整の上で閣議決定を要する政令マターになってしまっています。他の、財務省所管の外国為替関連規制（支払い等、資本取引等）の対象は、すべて告示で指定されています。貿易の中の輸入も、輸入公表という告示ですべてが決められています。

それなのに、輸出規制だけが（！）、政令と省令とで規制対象品目が決められていることと、それによって、国際レジーム合意の国内法令への反映に時間がかかることに、大きな違和感と焦燥が産業界としてはあります。

韓国は、各種の規制法の下、「戦略物資輸出入告示」という形で、すべてのリスト規制品を知識經濟部で一括して規制し、国際レジーム合意を踏まえて非常に迅速に改定できる法的環境を整備しています。

我が国外為法においても、決して無理筋の話ではないと思われます。法律にある「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するため」を受けて、政令では「国際レジームで決められた貨物」という趣旨の枠を示すに留め、あとはレジーム合意を迅速に、経済産業省限りで対応できる省令、告示レベルで反映するという形が、他の対外取引規制との横並びから見ても、筋だと思われれます。それは、決して「法」治主義を逸脱するものではありませんし、そのような政令改正を速やかに行った上で、省令、告示レベルでレジーム反映を短期間で果たす、という優位性を韓国並みに発揮していただきたいものです。

平成21年度改正においては、省令事項が中心だったこともあり、4月という早期に大半の改正がなされ、欧米に先駆けての改正だったために、米国産業界からは驚き（と焦り）の声が上がっていました。経済産業省では、引き続き4月頃にはワッセナー・アレンジメントの合意反映はしていくようにする検討はなされているようですが、願わくば、すべてのレジーム合意の迅速な反映のためにも、上記のよう

な改正も選択肢として検討がなされることが望まれるところです。

#### 4. 該非判定を正確に実施することに多大な苦労を強いられる

##### —欧米・韓国企業にはない苦労をなんとかしてほしい

問題の所在は、法体系の複雑さだけではありません。該非判定に至るまでが一苦労です。自社の製品がそもそもリスト規制の対象なのかどうか、どの項番に含まれる可能性があるのか、含まれるとして仕様からみて規制対象になるのかどうか、という多段階の作業のためのエネルギーが必要になります。

最終的にこの項番に該当する可能性があるというところまで絞り込まれたあとは、CISTEC作成の項目別対比表やパラメータシート等の「便利グッズ」を使って判定することは比較的容易かもしれませんが、それ以前の段階で、正確に該当項目にたどりつくのが大変だとよく言われます。

業界用語、通名と規制名称が異なったり、ある項番で「～は除く」となっているので安心したら、別の項番で規制されていたり、自社製品が輸出令別表1の中で、どこでどのように規制対象になりうるか、ということを確認し、判定作業に持っていくには、作業は職人技に近いものが要求されるという声をもしばしば聞かれます。

この点は、米国や韓国においては、規制当局等に照会すれば速やかに教示がなされる、という点で、我が国輸出企業は大きなハンディキャップを負っているといえます。

経済産業省においても、「羅針盤」と呼ばれるものを参考資料として公開して、規制項番にたどり着きやすくしたり、規制リストの検索を容易にする等の取り組みをしていますが、企業側の負担感はかなりものがあります（注：この10月に公表されたEUリストとの対比表は、検索機能により規制対象品目の確認が多少は容易になるという副次的効果もあるとの指摘もあります）。

加えて、輸出者等遵守基準の施行により、輸出者のほぼすべてに該非判定責任者の選任義務と、法令遵守の社内周知義務がかかったことにより、メーカーに対する該非判定書発行の要請が増え、多いところでは3.5倍というケースもあったといえます。

輸出管理のあり方専門委員会の総合分科会だけでなく、自主管理分科会からも、これらの該非判定負担の軽減のための方策について検討要請がなされているのも、やはりこのような海外企業にはない日本企業固有の「苦労」を何とかしてほしいという悲鳴といえるでしょう。

#### 5. 規制運用の一貫性、透明性の向上に更に取り組んでほしい

企業の悩みとして出てくるのは、経済産業省当局における人的な面、規制運用面の一貫性についてです。幹部や審査官は2～3年サイクルで異動していくために、やっとなにかいところまで含めて事情を理解してもらえたらと思ったら、異動になってしまい、また一から説明し直す、ということが往々にしてあり、もう少し何とかならないものだろうか、という産業界の声が聞こえてきます。

お役所も組織ですから、一定サイクルの異動というのはやむをえないところではあるとは思いますが、企業側も異動があったりしますから、お互い様というところもありますが、欧米等の輸出管理の担当部局や主要企業では、かなり長期にわたって担当しているケースが少なくないため、相対的に我が国の担当者のサイクルの短さが目立つという面があります。

もっとも同じ人間がずっと長期にわたって担当するのも良し悪しの面があり、新しい人が新しい発想で考え、取り組むことで前進するという面も多分にありますから、一概に任期が長ければいいというわけではないと思いますが、少なくとも、人が異動となっても、規制の運用の一貫性、透明性は担保してほしいというのは、切実な声かと思えます。

輸出管理の世界は、長年の積み重ねで運用しているわりには、それが明確な形で対外的にオーソライズされていない面もあります。CISTECのガイダンス類が、解釈や運用の統一化に関して一定の機能を果たしてはいますが、これは形式上はオーソライズされたものでは必ずしもありませんので、万一、審査時の現場レベルでの解釈と運用がこれと異なってくると、産業界としては困惑してしまいます。

このような齟齬をなくすためにも、できるだけ経済産業省側において、Q&Aの形でこまめに蓄積をし、公表していくことが期待されるということです。

ノーアクションレター制度だと企業名が出てしまいますので、個別事例を一般化する形での事例紹介が望まれるところかと思えます。最近、そのような取組みが活発になりつつあるようですので、これからも継続されるようにお願いしたいものです。

また、今後、上記に述べたように、外為法体系自体の大幅な見直し、輸出規制品番号の国際標準への準拠等の検討がなされることがありうるとすれば、全体の体系から細部まで、産業界とのやりとりの経緯の詳細も含めてよく理解した上で作業する必要がありますが出てくると思います。また、最近では、クラウドコンピューティングのような従来の規制では想定していなかったような新しい事象も生じており、これらへの対応も腰を据えて検討する必要があるかと思われれます。そのような面からも、経済産業省側における人的一貫性の面における配慮があってほしいところではあります。

## Ⅱ 国際競争力を重視した制度運用に向けた改善

### 1. 煩雑な規制が「ジャパンパッシング」を招きかねないことを理解してほしい

—米国政府による「煩雑な規制が国際競争力低下を招いている」との危機感を、日本政府も共有を

規制の煩雑さが、国際競争力を損なう、という点は、今の米国では、産業界はもちろん、政府も含めて大きな問題意識として有しています。

今年8月末から行われた米国商務省のBIS UPDATEでは、冒頭、オバマ大統領による輸出管理体制・規制の抜本改革に向けたビデオ声明のうち、ロック商務長官が演説を行いました。その中で、

「米国人輸出者にとって、自社製品を売り込む方法を見つけるために費やすことのできる時間はむしろ紛らわしい時間にかかる輸出管理の役所手続きに従うために費やされています。さらに重要なことに、ある品目が既に世界中で簡単に入手できるようになっているにもかかわらず、海外市場で売り込むことが禁じられる状況において、米国企業は競争面で不利な立場に置

かれることとなります。残念ながら、我が国の世界中の貿易相手国は気にも留めてはくれません。」

として、欧州航空宇宙防衛工業会幹部による「米国の規制を回避するために、米国技術を一切組み込まない」との発言を紹介し、国際競争の面での危機感を表明していました。

その幹部の発言は、米国再輸出規制のことが念頭にありますが、類似の状況は、我が国企業の輸出においても当てはまるところがあります。

誓約書、設置場所確認、連続写真の添付、移動・転売時の同意取得等、欧米諸国の輸出許可の際には必ずしも求められないような許可条件がつき、しかもその効力がいつまでも続くとなれば、相手にすれば嫌気がさしてしまいます（注：連続写真の添付については、この10月に工作機械については改善がなされました。）。輸出側として、いついつまでも、販売先の製品のフォローをし続けなければならないとなると、コストアップにもつながります。他の欧米企業が同じようにやっているならば納得もできるわけですが、どうやらそうではないというところが、日本企業にとって割り切れない点です。また、納期の面でも、輸出審査にどれだけの時間がかかるかわからず、許可発給の確たる見通しを立てられないと、商談が不安定なものになってしまいます。

また、昨年末に、CISTEC先端材料分科会から役務通達の「使用」の定義の改正の要請がなされていますが、これなどは、通達のわずかな数文字によって、商談さえできなくなってしまうという事例かと思えます。これは、「役務通達」での「使用」の技術の定義が、国際レジームのような限定列举ではなく、「～等の設計、製造以外の段階」の技術と広汎に定義してしまっていることから発生する問題点です。「使用」の範囲が限りなく広がってしまい、商談での問い合わせに対する応答も、怖くてろくにできない、という状況だといえます。

戯画的に表現するならば、手枷、足枷に加えて、猿ぐつわという構図でしょうか。国際レジーム合意とのギャップは早期に解消される必要がありますし、それが商談以前の段階で深刻な影響を及ぼして

いとすれば、ジャパンパッシングを招きかねない大きな問題です。

よほど優れた競争力がある製品であれば別ですが、工作機械類を始めとする機器類は、欧州企業との競争になりますから、政府には、彼らとの同等の競争条件の確保という点で、格段の配慮を期待したいところです。

## 2. 悪用の抜け穴塞ぎのために規制が肥大化し、まっとうな企業の手続負担だけが増えるのは困る。

—確信犯には、厳罰化で対応するのが筋。

規制が煩雑化する要因のひとつとして、規制当局としては、どうしても規制の抜け穴を塞ごうという意識が働く、ということがあるのではないかと思います。事は、世界と我が国の平和と安全に関わることです。ですから、「万一」のことがあってはいけない、という考え方になるのは理解できないことはありません。しかし、本当に不正輸出をしようとする確信犯であれば、「非該当品である」とデータを偽ったり、そもそも申告もせずに持ち出したりするのではないのでしょうか。あるいは、許可はとるけれども、実際の中身を入れ替えるなどの手口なども考えられます。かつてそのような手口の不正輸出事件がありました。

輸出許可申請をするかどうか、正しい数値を記入するかどうか、輸出許可されたものと同一のものを輸出するかどうかは、外為法に限らず、申請者の善意、遵法精神を前提としています。不正輸出事件が起こるたびに、「性善説に立った規制はおかしい、性悪説に立って規制を強化せよ。」という声がマスコミを中心に一斉に沸き起こるのですが、そのような規制はそもそも無理だということは、冷静に考えればすぐにわかることです。「誰でも強盗や殺人者になるかもしれないから、人の家を訪ねるときは、訪問理由についてすべからく政府の許可を取れ」と言うに等しい無理筋の話でしょう。規制の前提となる現物、データはお役所の手元にはなく、税関等を通すにしても、それをいちいち税関が、申告が正しいデータかをチェックすることなどとてもできません。

許可例外制度や一般包括許可制度の議論をする際に、その悪用の可能性が議論される時があります

が、不正輸出の確信犯は、そもそも手続をしない、あるいは虚偽の記載をして非該当品として輸出する、というような行動を取ると予想される中で（実際、過去の不正輸出事件はそういうものばかりでした。）、該当品であることを前提とした許可例外制度や一般包括許可制度の悪用の可能性をいくら詰めたとしても、あまり意味がないような気がします。そこに万分の一の可能性を想定して規制したとしても、結局、善意の者、遵法精神を持つ者だけの手続き負担が増えるだけで、規制の実効性が薄いというのでは、産業界としては納得がいきかねるということかと思います。

昨年の外為法改正に至る産業構造審議会で議論された際の発想は、規制には一定の限界があることを念頭に、確信犯や悪意の不正輸出者に対しては、厳罰化することによって抑止効果を高める、ということでした。「規制のリバランス」ということも、22年ぶりに実現した罰則上限の引き上げによる抑止効果とバーターで、という発想だったと思います。「限られた資源を懸念度の高い取引のチェックに振り向ける」という説明がなされていました。

実際のところ、それまでは、不正輸出事件がいくら摘発されても、すべてに執行猶予が付き、懲役刑で実刑になった例は一例もありません（注：本年10月末に北朝鮮向け禁輸に違反する事案で、初めて実刑判決が出ました。）。昨年のCISTECの訪米ミッションで、米国の産業団体メンバーから、「日本は輸出管理をしっかりとやり、摘発もなされているというが、どれも実刑でなく執行猶予ばかりで、罰金額も些少なものはどういうわけか？」という質問がなされ、一同答えに詰まったという場面がありました。米国では、ある程度信じるけれども、その信頼を裏切って不正輸出事件を起こした場合には、厳罰が科せられ、場合によっては再起不能になるような刑罰が科される可能性もありますから、不思議に感じたのかもしれませんが。

日本も、上記の罰則水準引き上げによって、今後は実刑も出てくると思われそうですが、悪意の者は、基本的には刑事罰で対応するとの発想の下、可能性としてほとんど考えにくいような抜け穴を塞ぐがために、善意の者の手続き負担だけが増大するということはやめてほしいというのが、産業界の希望です。

### 3. 規制の自己目的化はやめてほしい。

#### —大量破壊兵器等向けの使用阻止という本来の法目的に立った合理的な制度運用を

もともと、なぜ現行の輸出管理の規制があるかというと、大量破壊兵器の開発等に使用されることを防ぐ、あるいは通常兵器の開発等に使用されて地域の緊張を高めたり、紛争を助長することを防ぐ、という点にあります。

そのために、用途と需要者とをしっかりとチェックして、ともに懸念がないことを経済産業省にも審査してもらい、許可という形でオーソライズを受ける、という制度かと思えます。そういう意味では、(無許可輸出を擁護するというわけでは決してありませんが) 仮に無許可で輸出してしまったとしても、それ自体で保護法益の侵害(=大量破壊兵器開発等への使用。平和と安全への脅威発生)が生じるわけではありません。

普通は、「無許可で××を行った。」となると、その時点で直ちに法益侵害が生じるケースが少なくないと思います。この点が、輸出管理の許可制度は、他の許可制度とは少々異なるような気がします。例えば、「無許可で管理地区の森林の伐採を行った。」「無許可で魚を捕った。」「無許可で絶滅種生物を輸入した。」「無許可で廃棄物を投棄した。」等等、無許可でした行為自体が、その時点で法が保護しようとしている秩序を損ねたことは明らかです。

安全保障輸出管理に係る許可制度の目的は、あくまで大量破壊兵器の開発等での使用防止、通常兵器の開発等に使用されることによる緊張・紛争の激化防止(=汎用品が通常兵器開発に使用されること自体ではない。)にありますから、輸出された製品・技術が民生用途に使われている限りにおいては、何も問題がないわけです。

ところが、現在の運用をみると、リスト規制に該当する製品・技術の輸出許可を取らせること自体が自己目的化している面が感じられないでもありません。

現在、経済産業省からの実務上の指導は、まず該非判定を先に行い、該当の場合に取引審査(用途、需要者)を行うように、というものです。しかし、更地で考えてみると、法律の本来目的から言えば、まず取引審査が先に来るのではないかと感じます。取引審査によって、用途、需要者ともに懸念が

なく、民生用に使われるということさえ明確になれば、あとははっきり言えば、該当か非該当かはどちらでもいいわけです。総合分科会の要請書で、「将来的には、リスト規制の全廃とキャッチオール規制への一本化も考えられていいのではないか」との趣旨の提言が盛り込まれていますが、それは、このような問題意識に立ったものだと思います。

このように「該非判定まずありき」の運用になっているのは、ココム時代の運用の残滓が残っているからではないでしょうか。当時は、一定のリスト貨物が共産圏諸国に渡るのを阻止するというのが唯一最大目的でしたから、該非判定が最大の実務作業でした。ところが、その後、ココムが解散し、テロリストや懸念国家に対する拡散防止の観点からの規制にシフトしていくことによって、取引審査が重要な作業として入ってきた、という順番ではないかと思えます。しかし、該非判定がまず初めにあるというプラクティスは惰性としてそのまま残った、といった事情ではないかと想像されます。

また、キャッチオール規制の前身として補完規制が平成6年に加わりましたが、これは、リスト規制品の中での上乘せ規制でした。その限りでは該非判定が先に来るとのプラクティスは有効だったと思います。しかし、平成14年に至って大量破壊兵器キャッチオール規制が導入されたことによって、リスト品の該非に関わりなく、用途、需要者を中心とした懸念の審査を行うことになりました。そういうことから、該非の点よりも取引上の懸念の有無に重点が移ったけれども、該非判定はまず最優先で行うというプラクティスは、補完規制時代のまま維持された、というような実情ではないかと想像するのですが、いかがでしょうか。

大量破壊兵器開発等での使用の懸念をチェックするよりも、該非判定をまず重視するという傾向を増幅する要因として、次のような事情もあると思えます。

- ・ 許可申請する企業側も、審査をする役所側も、その規制品目が実際に、大量破壊兵器や通常兵器でどのような使われ方をしているのか、ということについての理解があまりないままに申請、審査がなされている。

・同じ製品でも、リスト規制で定められた閾値を超えるか超えないかで、どのような差が出てくるのかについての理解も、双方にあまりない。

汎用品を作っている企業・部門では、兵器の構造についての理解もありませんし、経済産業省側もその点は同様です。その点で、欧米の輸出管理とは異なっていて、英国の輸出管理の6割は武器関連だという話を聞きました。自ずと、規制を受ける産業界側も審査する政府側も、規制内容の意味合いをよく理解した上で、制度運用がなされています。国際レジームでの議論も、そういう理解に基づいて行われていることでしょう。国際レジームでは、最後は「えいや！」で決まってしまう場合もあるそうですから、日本として、その規制の意味合いを十分につかめないうままに、規制が始まるということもあるようです。そして日本人の国民性として、国際的に決まったことは厳格に守る、ということが官民間問わずありますから、意味合いがわからなくてもともかく守る、ということになりがちです。

そうなってくると、いつの間にか、大量破壊兵器等に使われることを阻止するためにチェックする、ということが目的だったものが、一定の規制スペックに該当する製品かどうかの審査や許可を受けること自体が自己目的化しているかのような場面も出てきているような気がします。民生用途に使われているのは明らかなのに、わずかな該非判定のミスで結果的に無許可になったことを厳しく責め立てられる、ということがあるとすれば、企業側としては割り切れない思いがすることでしょう。

大量破壊兵器の開発等に使われることやその可能性を知らず無許可で輸出した行為と、民生用途であることは明らかだが判断ミスで無許可輸出になってしまった行為とは、同じ無許可輸出でも、天と地の差がありますから、その辺の峻別はしっかりつける必要があるかと思われます。

なお、総合分科会の要請書の中に、制度運用の見直しの一つとして、「特例適用と包括許可適用とを峻別した輸出申告手続」を、両者を峻別しないような弾力的な運用を、との要請があげられていますが、これも、上記のように、民生用途で懸念のない

先への輸出であれば、あえて峻別する必要がない手続ではないかと思います。

なお、「規制の自己目的化」という関連でご紹介すると、最近、産業界からしばしば出る不満として、コンプライアンスプログラム（CP）について、形式だけに囚われていて、そもそもの目的がどこかに行ってしまったのではないかと、というものがあります。輸出者等遵守基準が施行されたあとの現象ですが、CPの策定や更新の際、経済産業省は、モデルCPや通達内容の形式や文言に拘りすぎて、各社のそれぞれの事情によって様々な体制、運用が長年にわたって確立し、それでこれまで経済産業省からも問題指摘なく円滑に行われてきたものについて（しかも、基準導入に当たり、「従来の優良企業においては変更の必要なし」との説明があったにもかかわらず）、急に「モデル形式や文言に合わせて変更せよ」（時には一字一句まで）と言われ困惑と反発が広がったという一件がありました。

この点の改善については、自主管理分科会からの要望が同時に提出されています（「輸出者等遵守基準に基づく経済産業省の対応に関する要望」（平成22年10月18日付））。制度改正からまだ間がなく、経済産業省内での指導に関する内部運用の混乱もあると思いますが、有力企業の一部では、「へたにモデルなどを作ると、かえってそれが金科玉条のように扱われて硬直化を招くのではないか」といった悲観論まで真面目にささやかれるほどですから、早期の混乱収束が望まれるところです。

以上のように、法体系の合理化・再構築と併せて、規制目的からする制度・運用の合理化、簡素化の余地が多分にあるような気がします。

#### 4. 自己管理能力と実績があるまっとうな企業は、抜本的に負担軽減してほしい。

一産構審で示された制度改正の3原則に即して、懸念度に応じてメリハリを

大量破壊兵器等の拡散等の懸念のあるところへの輸出のチェックにエネルギーを集中し、懸念の少ない取引に割くエネルギーを大幅に減らす、ということが期待されています。

外為法の改正のための産業構造審議会の小委員会やワーキンググループにおいて、事務局の経済産業省からも、「今後の制度改正の基本的考え方」とし

て、次のような、「3つの原則」というものが示され、そのうちの2つの柱が、

○時代の変化に対応した制度システムのアップグレード

○規制の重点化（懸念ある者に対してはより厳しく、懸念の少ない者に対しては合理的に）

ということでした（もうひとつの柱は、「技術取引規制の重要性拡大への対応」）。

それらの柱の精神を突き詰めると、具体的方向として、

- ①そもそも、どこでも作れるようになった製品・技術は対象外にする（＝フォーリン・アベイラビリティの調査と規制対象の見直し）。
- ②輸出先が懸念度の少ない国向けの輸出手続きの大幅緩和
- ③コンプライアンスのしっかりした企業に対する優遇策の付与

の3点に集約されるのではないかと思います。これらの原則に沿って、一定の制度改正はなされましたが、現在の内外情勢を踏まえると、更に進展させる余地があるかと思われます。

フォーリン・アベイラビリティについては、米国政府がもっとも大きな関心項目のひとつとしてしばしば言及しています。特に大きなマーケットでもある中国向けへの関心は高く、米国商務省BISは5軸工作機械の生産能力について詳細に調べ、許可例外化を図るべきとの報告をまとめています。それらの取組みのように、リスト規制品の不断の見直しと、米国とも連携した削減の検討がなされることを期待したいところです。欧米は、中国でボーイングやエアバスの航空機まで生産させているくらいで、日本だけが抑制するものどうか、という声もしばしば聞かれます。

輸出先の懸念度に応じた手続きの緩和については、たとえば、「ホワイト国」は迂回輸出の可能性

は低いはずですから、思い切って簡素化したり（用途等のチェックだけにする等）、あるいは「ホワイト国」と「非ホワイト国」の対象をもっと見直すなどもしていいのではないのでしょうか。あれだけ輸出管理が先進的な香港やシンガポールが非ホワイト国というのも、やや違和感がありますし、国際レジームに一通り加盟したり、武器生産・輸出を行っていない国についても、一段の簡素化の検討の余地があるように感じます。

そして最後に、コンプライアンス（CP）がしっかりしている企業に対する手続き簡素化についての優遇策付与の点です。もともと産業界にそのような要望はあったわけですが、更に気持ちを増幅させる身近な要因が、AEO制度としての税関による「特定輸出申告制度」による大幅な自由化と簡素化です。

一般包括許可制度のCPと、特定輸出申告制度のCPとが共通化されたことを契機に、企業においても、輸出管理部門と国際物流部門との一体化が進んでいるところも増えてきています。そういう中で、片や大幅な自由化、簡素化が実現している一方で、片や依然として大幅な簡素化が実感できない、という声も聞かれます。

特定輸出申告制度のメリットが大きいだけに、企業としても必要な社内体制と運用をしっかりとしたものにするインセンティブが増し、税関側の管理監督姿勢も目立って変化してきたといわれています。

このような効果は、安全保障輸出管理の分野においても期待できるのではないかと思います。メリットが大きければ、逆にそれを失ったときの打撃も大きいですから、必死に体制と運用をしっかりとしようというインセンティブが働くことでしょう。仕向国、品目とコンプライアンスレベルとの、よりきめ細かい組み合わせによって、特定輸出申告制度並みの簡素化の実感と得られ、国際競争力の向上につながるような措置の検討を期待したいと思います。

経済産業省 貿易経済協力局 貿易管理部  
 安全保障貿易管理課 飯田課長殿  
 安全保障貿易審査課 三角課長殿  
 安全保障貿易検査官室 村越室長殿  
 写) 貿易管理部 吉田部長殿  
 写) 安全保障貿易管理課 矢野課長補佐殿  
 写) 安全保障貿易審査課 田村課長補佐殿  
 写) 安全保障貿易検査官室 宮本室長補佐殿

平成22年10月27日

財団法人 安全保障貿易情報センター  
 輸出管理のあり方専門委員会 総合分科会  
 主査 山本 通敬

### 安全保障輸出管理に係る法制度の見直しのための要望

外為法に基づく輸出管理につきましては、国際レジームや国連決議等への対応を中心として、平成17年より一連の制度改正が行われてきましたが、昨年の外為法改正を以て、対外的に対応が必須のものについては概ね改正作業が完了したものと思われま

す。しかし、他方で、昨今の内外の情勢を踏まえると、より大局的観点に立って、制度の見直しについて引き続き検討を急いでいただく必要があると考えております。

米国においては、オバマ大統領の強力なリーダーシップによって、米国産業の国際競争力の強化の観点に立ち、輸出管理制度・体制がその障害になっているとの見地から、政府横断的な見直しが進められつつあります。米国産業界、学界においては、かねてから様々な改革に向けた提言を行ってきておりますが、その問題意識が政府においても共通認識となりつつあることから、その動きに大きな期待を寄せ注目しているところ

です。米国の他、韓国の動きにも驚いています。韓国の安全保障輸出管理の領域における行政サービスの充実ぶりは目を見張るものがあります。つい最近までは日本の輸出管理を参考に運営をしていたと思っておりましたが、現在、韓国では政府がKOSTIという輸出管理に関する総合対応機関を設け、Yes tradeというシステムを構築し誰でもが使えるようにし、あらゆる輸出者からの該非判定、許可申請等をサポートする体制ができています。さらに国際レジームの決定事項をスムーズにそして確実に自国の管理に反映させること、韓国企業のグローバル展開に応じること等を目的に輸出管理に係る規制番号体系をEU方式の番号体系そのものに合わせる（英語と韓国語訳を併記）改革も行っています。

ご存知の通り韓国企業のグローバル展開には、経済連携協定の推進等、政府の強力なバックアップがあるところですが、安全保障輸出管理においてもそ

の考え方は徹底しているようです。

米国、韓国を例に挙げましたが、これらを含め各国の運用とのハーモナイゼーションを図り、我が国企業のみが競争上不利とならぬようにすべきと考えます。

また輸出に携わる者として国内に目を向けた場合、税関行政の変化を感じています。最近の税関の管理や民間への指導等が非常に合目的だ、効率的だと評価する声が多く聞こえています。特に2006年にコンプライアンスに優れた企業を区別していわゆるAEO（Authorized Economic Operator）と承認した上で、承認者に対する通関手続きの大幅な効率化、自由化を実現した『特定輸出申告制度』を創設して以降、「特定輸出者：会社として関係法令遵守を宣言し、管理体制を敷き、税関による立ち入り監査を受け、認められた企業」に対する管理監督姿勢が相互信頼を基本としたものへと大きく変化したと実感しています。

我が国は、ハイテク先進国であり、不正輸出事件もしばしば発生していることから、輸出管理に万全を期する必要があることは理解しています。ただ、一方で、我が国固有の事情による法制度の難解さや管理実行に関するコスト等が、多くの企業にとって、とりわけ中小企業にとって負担となっており、また国際競争力の面で不利に働いている面は否定できないところだと思われま

す。今回、内外の動きも踏まえ、産業界の立場から、以下のように要請事項をまとめました。一朝一夕に実現は難しい面もあるかとは思いますが、問題意識及び改正の方向性についてはご理解をいただき、ご検討お願いできれば幸いです。

1. 同一条件下での国際競争の確保の観点からの見直し
  - (1) 国際レジーム改正に迅速に対応する制度的仕

組みの整備（リスト品指定の政令委任から省令・告示委任への改正）

- (2) 国際標準となっている輸出品目規制番号体系との対応関係の整理、準拠
- (3) 輸出先国に係るフォーリン・アベイラビリティについての不断の情報収集とそれを踏まえた規制対象品の見直し
- (4) 国際レジームの規制解釈のハーモナイゼーション

2. 懸念度が低い輸出先、優良輸出者に係る手続きの見直し

- (1) 国際的動きを踏まえた手続き簡素化の検討
- (2) 同盟国等向け輸出に関する手続きの一層の簡素化
- (3) 海外子会社包括許可制度の定期的レビューと見直し
- (4) 優良輸出者に対する優遇措置の検討

3. 法制度に係る理解・遵守を容易にする観点からの見直し

- (1) 貿易及び技術提供等に特化した「外国貿易法（仮称）」の策定
- (2) 輸出管理に係る基本制度の法律での明定
- (3) 政省令等の重層構造のスリム化及びレベルの整合確保
- (4) その他の難解な規定の見直し

4. 企業における手続き負担の軽減の観点からの見直し

- (1) 法令解釈の一貫性の確保及び意見交換の場の設定
- (2) 審査期間の短縮
- (3) 該非判定負担の軽減
- (4) 電子許可申請の促進、合理化
- (5) 許可申請書類の簡素化
- (6) 優遇措置
- (7) 制度運用の見直し
- (8) 行政サービスの向上

## 各論

### 1 同一条件下での国際競争の確保の観点からの見

## 直し

- (1) 国際レジーム改正に迅速に対応する制度的組みの整備（リスト品指定の政令委任から省令・告示委任への改正）

#### ①国際競争力の確保の観点からの必要性

・安全保障輸出管理は、国際レジームでの合意に基づいて行われており、その合意を受けた国内規定に基づいて、国際市場で等しく同条件で取引を行うということが、国際競争の面で不可欠です。この点は、最近、日米欧の産業界において、「Level Playing Field」との言い方によって共通認識になりつつあります。

・その意味で、国際レジームでの規制緩和合意が、如何に迅速に国内規定に反映されるかという点は、国際競争力を確保する上で大きな要素となってきます。

・この数年、残念ながら、制度改正が続いたこともあり、リスト改正を反映する法令改正にかなりの遅れが生じていましたが、本年の改正により、直近のリスト改正も反映したものが4月初めに施行されました。これに対し産業界としては高く評価しているものであり、米国産業界においても、日本政府による迅速な法令改正に注目し、自国政府に注意喚起をしたほどでした。

・EU諸国においては、もともとレジーム合意をそのまま自国に適用する例も少なくなく、国内法令の改正作業に時間を要する我が国に比較し、国際競争の上で有利となっています。

・今回の我が国の迅速な法令改正は、経済産業省限りで対応が可能な省令改正事項のみだったことが要因だったとの指摘もあり、従来のように政令改正事項にまたがる場合には、迅速な対応は担保できないのではないかと懸念も払拭できません。その意味で、リスト改正のような国際レジームでの合意を反映させるだけであれば、政令委任ではなく省令・告示レベルの委任にしておくことが必要だと考えます。

#### ②外為法の他の取引とのアンバランス是正の観点からの必要性

・外為法の体系を俯瞰した場合、後述するように取引の種類によって、下位法令への委任のレベルがばらばらとなっているのが現状です。

## <外国貿易>

安保管理に係る輸出規制、技術提供規制—政令委任  
他の各種条約、国際合意に係る輸出規制—政令委任  
輸入規制—告示

## <外国為替>

支払等—告示

資本取引—告示

- ・「国際平和のための国際的努力に我が国として寄与するため」の規制が、有志連合等による金融制裁、輸入制限の場合には告示で対応し、国際レジーム合意に対応した輸出規制については、政令で対応するというのは、いかにもアンバランスに思われます。
- ・安全保障輸出管理についての規制は、国際レジーム合意以外のものではないわけですから、その趣旨を法律又は政令で規定し、具体的規制品目は、省令・告示レベルに落とすことが迅速な対応のためにも必要と考えます。

(例) 政令では、「国際的な平和と安全の維持のための国際的努力に係る合意に我が国として対応するものとして告示で定める品目」という考え方を示した上で、具体的品目は、他の取引規制と同様に告示に落とす。

### ③ 輸出品目規制番号の国際化対応の観点からの必要性

- ・下記に述べるように、規制番号の国際化対応も、大きな課題のひとつとなっています。国際番号体系への対応の方法にはいろいろあるとしても、常にそれに合わせていくためには、弾力的に変更等の対応ができる制度にしておくことが必要と思われます。
- ・韓国が規制番号国際化に対応した方法も、告示レベルでの対応であったと聞いています。

### (2) 国際標準となっている輸出品目規制番号体系との対応関係の整理、準拠

- ・輸出管理に係る規制番号体系の見直しについては、平成21年春の産業構造審議会安全保障貿易管理小委員会の報告書においても、取り組むべき事項として上げられております。
- ・我が国以外の諸国においては、国際番号体系を採用しているところが多く、欧州と米国とで違いはあるとしても、基本的な骨格はほぼ類似したもの

となっています。また、アジア諸国も、この数年の間に、相次いで規制番号国際化対応を図っており、シンガポール、中国、香港、台湾、そして韓国まで、対応を基本的に完了しています。このため、我が国の規制番号体系のみが、国際的には異質のものとなっています。

- ・我が国産業界は、外為法による国内規制だけでなく、米国の再輸出規制の適用も受けており、大企業等では、二つの大きく異なる番号体系への適用を余儀なくされており、大きな負担となっています。
- ・また、アジア地域等における海外子会社等への輸出管理指導も、規制番号体系の相違により、やりにくいものとなっています。
- ・これらの状況も踏まえて、昨年より、CISTECにおいて、検討WGを設置し、経済産業省のご担当の参加も得て、国際レジーム、EU、米国、輸出令における規制品目の対照表、対照システムを作成・構築すべく、鋭意作業を行っているところです。これらの作業の進展を踏まえつつ、国際番号体系への移行につき、引き続きご検討をお願いいたします。

### (3) 輸出先国に係るフォーリン・アベイラビリティについての不断の情報収集とそれを踏まえた規制対象品の見直し

- ・輸出規制が有効性を左右する要素として、規制対象国の調達可能性（フォーリン・アベイラビリティ）があります。技術進歩は日進月歩であり、様々な形でハイテク技術製品を作る能力を身につけつつあるのが現実です。このため、リスト規制品目も、その観点からの不断の見直しが必要です。
- ・米国においては、国防総省が作成し、輸出規制対象を決める上で参考となっている機微貨物リストについて、米会計検査院（GAO）が、「時代遅れ」になっていると指摘しているほか（2006年）、最近では、米商務省BISが、輸出促進策の一環として、同時5軸制御工作機械（フライス盤、ターニングセンタ、マシニングセンタ）について、中国におけるフォーリン・アベイラビリティにつき、詳細な調査を行っています（2009年）。その結果、中国においてこれらの品目については、自国での生産だけでなく輸出能力も備えるに至っている旨の報告をまとめ、輸出規制の許可例外化、輸出促

進等について提言を行っています。

- ・我が国産業界においても、工作機械は重要な輸出品目であり、国際競争が激しい中、米国の動きは注目されるどころです。
- ・工作機械に限らず、冷戦時代に作成された規制リスト全般を見直し、非ホワイト国で生産されているものは極力規制除外化することが望まれます。国際レジームにおける検討が必要ではありますが、リスト規制の大量破壊兵器関連貨物・技術への限定、さらにはリスト規制の全廃（全キャッチオール規制化）への議論の発展も考えられなくはありません。
- ・我が国輸出規制が、欧米に比較して競争力の低下につながるものであってはならず、今後、我が国においても、定期的にフォーリン・アベイラビリティについての調査分析を行い、それを踏まえた規制対象品の見直しに取り組まれるようお願い致します。

#### （４）国際レジームの規制解釈のハーモナイゼーション

- ・同じ国際レジームに参加している他国において規制非該当の品目が、我が国では規制該当となっている場合があります。この場合、国際競争の上で大きな不利を被ります。
- ・我が国特有の事情により、国際レジームよりも規制を厳しくしているものであれば、その理由を明確に示していただきたいと思えます。そうでない場合は、過剰な解釈を避け、レジームどおりの規制とするようハーモナイゼーションを要望します。
- ・なお、国際レジームや他国との規制解釈の相違は、（２）の規制番号体系の国際化が実現すれば、自ずと明確になると思われます。この観点からも規制番号体系国際化の検討は引続きお願いします。
- ・また、国際レジームの規制とは異なりますが、誓約書等の許可申請の添付書類要求が諸外国より多いことも国際競争上の不利につながります。後ろの各論４の（５）でも述べさせていただきましたが、こちらにもハーモナイゼーションの検討をお願いします。

## ２ 懸念度が低い輸出先、優良輸出者に係る手続き

### の見直し

#### （１）国際的動きを踏まえた手続き簡素化の検討

- ① 昨年の産構審小委員会報告における基本的考え方のひとつは、「規制のリバランス」であり、規制強化すべき点は強化しつつ、緩和すべき点は緩和することにより、真に懸念のある輸出についての審査に資源を集中させる、ということだったかと思えます。

その観点から、海外子会社包括許可制度の創設や、工作機械輸出に係る添付書類の簡素化、返品に係る一般包括許可制度の適用等、一定の進展が見られたことは、高く評価できるどころです。

- ② 他方、米国においては、VEU制度のように、一定の懸念度の低い輸出先に対する手続きを簡素化したり、最近では、国際競争力強化の観点から、産業界から多数の輸出管理制度改革についての強い要求があり、これを受けた形で、大統領の強いリーダーシップの下、輸出管理制度の包括的見直しが進められつつあります。その見直し作業の中で、米商務省ロック長官は、同盟国に対して一部輸出許可例外化、輸出管理良好国向け審査におけるファースト・トラックの導入等の検討を打ち出しています。

- ③ また、EUにおいても、CGEA（Community General Export Authorization：共同体一般輸出許可）のように、特定の懸念度の低い地域に対し一部の品目を除き包括的に許可を与える制度を採用しています。

- ④ このような懸念度の低い輸出先に対しては、より手続きを簡素化するとの方向性については、我が国でも積極的に採用していく必要があると思われます。国際的動きを踏まえ、手続の簡素化の検討を是非お願いします。

#### （２）同盟国等向け輸出に関する手続きの一層の簡素化

- ① 米国BISは、輸出規制の見直しの一環として、同盟国向け手続きの許可例外化、輸出管理良好国向けファースト・トラック化の検討方針を打ち出しています。

- ② 現行の我が国の枠組みでは、「ホワイト国」「非ホワイト国」「懸念国」「禁輸国（制裁国）」の分類しかなく、その中では、どの国も同列に扱われて

います。しかし、たとえば、

- ・米国は、我が国の同盟国であり、懸念度はより低いことから、他と一律に同じ扱いとすることは適当とは思われませんし、米国で日本向けの簡素化がなされるのであれば、相互主義的観点からも同様に簡素化を図ることが相応しいと思われま
  - ・香港、シンガポールは、非ホワイト国といっても、輸出管理レベルはホワイト国に近いものがありますから、他の非ホワイト国と同列に扱うことは、適当ではないと思われま
- また、4つの国際レジームに加盟しているトルコ、ウクライナ、ブルガリアにも考慮を加えてもよいと思われま
- ③ホワイト国はその定義からすると再輸出（迂回を含む）リスクは極めて低いはずであり、ホワイト国向けの許可不要特例の導入も考えられると思われま
  - ④また、輸出管理レベルや大量破壊兵器等の保有情報などの評価による一般包括許可の適用国の拡大についても、検討の余地があるかと思われま
- これらの点についてご検討をお願いします。

### (3) 海外子会社包括許可制度の定期的レビューと見直し

- ①海外子会社包括許可制度は、産構審小委員会の報告を受けて創設されました。趣旨として、優良な輸出者、懸念の薄い輸出先については、手続きを簡素化するというものであり、他社の海外子会社であっても包括許可の適用が認められるという点で大きな前進であったと思われま
  - ②しかしながら他方で、その利用が進んでいないという実態もあります。  
制度が施行されてまだ日が浅いため、様子を見る必要はあるとは思われま
- ただ、一般包括許可制度や特定包括許可制度とは別途の大きなメリットが見出しづらいという面もあるのではないかとと思われま
- ③今後、定期的に利用状況をレビューし、利用が進まない場合には、再検討をお願いします。

### (4) 優良輸出者に対する優遇措置の検討

- ①税関行政においては2006年に特定輸出申告制度が導入され、AEOと認定された企業には通関手続きの大幅な自由化が認められ、企業活動の効率化

に大きく寄与しております。

- ②当制度の如く、輸出管理における優良企業にも輸出等手続の大幅緩和、一例として優良企業の海外子会社との技術移転の許可不要化等を認めるような制度が望まれま
- ③企業活動のさらなる効率化のために、是非、優良企業向け優遇措置の検討をお願いいたしま

## 3 法制度に係る理解・遵守を容易にする観点からの見直し

### (1) 貿易及び技術提供等に特化した「外国貿易法（仮称）」の策定

- ・外為法は、ご承知のとおり、外国為替関連の規制（支払等、資本取引、対内直接投資）と、外国貿易関連の規制（輸出入、役務取引）とに分かれておりますが、関係規定が分散しており、一読しただけでは、輸出規制、技術提供規制等については、その根拠条文の所在、構造、関係等を容易に理解することはできませ
  - ・外為法制定当時は、戦後の統制経済下で、外国為替関係と貿易関係の規制とが密接に関連していたため、同じ法律で規制することも合理的理由がありました。しかし、その後、ともに原則自由となり、同じ法律で規定する必然性も乏しくなっていると思われま
  - ・米国では、輸出規制法令がEAR（EAA）という形でまとめ、容易にその全体像が理解できるようになっていま
  - ・韓国でも「対外貿易法」として一本の法律で規制が行われていま
- これらの例と比較すると、外為法に基づく輸出管理規制は、理解が容易でないことは否定できないところ
- ・安全保障輸出管理規制は、企業の存亡に関わりかねない強力な規制であり、その違反行為の国際的安全保障に与える影響も大きくなる可能性があることを考えれば、誰でもが容易に理解できる体系と条文であることが、本来求められていると考えま
  - ・加えて、昨年の外為法改正を踏まえ、本年4月から輸出者等遵守基準が導入され、今後は中小企業、大学も含めて、ほぼすべての輸出者、技術提供者が、安全保障輸出管理についての法令の理

解、組織内での啓発、指導を行うことが義務づけられています。

- ・大企業においても、これを踏まえて、子会社や取引先の中小企業に対する指導等に取り組みつづけているところですが、これまで輸出管理についての取組が十分になされていなかった企業において、現行法体系の理解が容易に進む状況とは言い難いところです。
- ・このような状況を踏まえると、次に述べるような一連の規定の整理をした上で、貿易管理に特化した一つの法律にまとめ、入門者であっても比較的容易に理解ができる法律体系にできる限り早期に移行することが望ましいと考えます。

## (2) 輸出管理に係る基本制度の法律での明定

安全保障輸出管理の法制度の理解に際して、入門者だけでなく専門家にとっても、理解が難しい面があります。それは大別すると、以下のような点に分類できると思われます。それらの点についての対応が必要となってきたと考えています。

- ①制度のひとつの柱であるキャッチオール規制が、法律（外為法の条文）には規定されておらず、規制の体系がわかりにくいこと。
  - ・キャッチオール規制は、貨物は政令で、技術は省令でそれぞれ規定されていますが、いずれも許可例外規定の中で、そのまた例外という極めて異例の形で規定されています（規定としては、「否定の否定」）。このため容易に、制度の主要な柱の存在とその内容が理解しにくい状況です。
  - ・加えて、大量破壊兵器等キャッチオールと通常兵器キャッチオールとが混在しており、更に、仕向国によってそれぞれ要件が異なってくるため、条文が専門家にとっても極めて難解なものとなっています。この要因は、やはり許可例外のそのまた例外という規定によりキャッチオール規制を定めているところにあると思われます。
- ②許可の基準が、「規制貨物等に係る該非」及び「用途及び需要者に係る懸念の有無」にあることが、法律上どこにも出てこないこと。
  - ・輸出管理における基本は、「該非判定」と「取引審査」であるとされていることは周知の通りですが、その結果で許可の可否が決められること（＝許可基準）は、現行法では規定されておられません

（該非は当然読めるという理解かもしれませんが、用途と需要者についての懸念の有無が許可基準となることは法律では不明です）。

- ・ココムの時代に作られた規定であれば、現行法の規定で特段問題はなかったと思われませんが、その後、実質的許可基準が変わって来ており、輸出者等遵守基準でも、それらの基本点を遵守することが求められていることを明確にするためにも、法律において許可基準を明らかにすることが望ましいと思われれます。

## (3) 政省令等の重層構造のスリム化及びレベルの整合確保

輸出管理法制が、法律、政令、省令、告示、通達と重層構造になっています。法令の重層構造は多かれ少なかれ、どの法令にもありますが、輸出管理についての重層構造は、以下の点で特に理解が難しいものとなっています。理解を容易にするためにも、整理が望ましいと思われれます。

- ①貨物は輸出貿易管理令、技術は外国為替令と規制する政令が異なること。
  - 規制される貨物は輸出貿易管理令の別表第1、技術は外国為替令別表に分かれているため、下記のような状況を生じ、「輸出管理」の全体像をわかりにくくしており、1つにまとめることが望ましいと思われれます。
  - ・1つの貨物でも、特にコンピュータ制御を行っている装置等は、貨物と技術（特に搭載されているプログラム）の両方の確認が必要となります。
  - ・1台の装置を輸出するために、貨物と技術の両方の許可が必要となるケースが生じています。
  - ・輸出貿易管理令別表第1及び外国為替令別表の規定に基づき具体的に規制対象となる、貨物・技術については、貨物等省令で貨物と技術をまとめて規定しておきながら、その解釈については、再び貨物と技術に分け、別の通達で規定するなど、規制の内容を把握する為どこを調べればよいか非常に分かりにくくなっています。
  - ・貨物と技術、仲介とで、重層構造のレベルが異なること。
    - たとえば、キャッチオール規制（エンドユース規制）については、許可を要しない例外規定をどのレベルの法令に置くかに応じて異なってきます。この

ため、次のように、取引の種類によって、実質的に規定している法令レベルが不整合となっています。

- ・貨物輸出—輸出貿易管理令（政令）
- ・技術提供—貿易外取引省令（省令）
- ・仲介取引—外国為替令（政令）

これらは、外国為替関係の下位規定への委任が告示レベルとしているのに対して、外国貿易関係の委任が政令レベルになっているアンバランスに起因するものと思われます。

②キャッチオール規制に関係する規定の重層レベルが広汎すぎることを。

大量破壊兵器キャッチオール規制をとってみても、輸出令、核兵器等開発等省令、文書等告示（経産大臣が告示で定める文書等）、明らかガイドライン、外国ユーザーリスト等、関係する規定が政令から通達まで多岐にわたっており、規定している重層レベルも様々となっています。

#### （４）その他の難解な規定の見直し

上記（２）で述べたように、輸出管理の基本的柱のひとつであるキャッチオール規制についての法文以外にも、不明確又は難解な部分が見受けられ、これらについても、機会があれば見直しが望ましいと考えます。

（例）

- ①「輸出」の定義が、法律上規定されておらず、通達でも「貨物を外国に送り出すこと」とあるのみであるため、関税法等の関連法律と差異がすぐにはわからない（仮陸揚げ、積み戻し、洋上売船等の扱いは、関税法では含まれないが、外為法では政令等で「輸出」に含まれることがわかる。）。
- ②昨年の法改正で規定された技術提供規制が、ボーダー、国内、海外という局面ごとに規定されていないために、具体的にどのような規制体系になっているかがわかりにくい。
- ③技術の取引仲介規制が、貨物の仲介貿易規制とパラレルな形で規制されておらず、技術提供規制の条文の中に溶け込んでいるため、規制の存在がわかりにくい。
- ④許可には個別許可と包括許可があり、包括許可には一般、特定、特別返品等、特定子会社があり、さらに各々が貨物、役務で分かれており種類が極めて多い。許可条件や申請方法も異なり、複雑さ

は手続ミスの要因にもなる。許可体系の簡素化が望まれる。

#### ４ 企業における手続き負担の軽減の観点からの見直し

##### （１）法令解釈の一貫性の確保及び意見交換の場の設定

- ・該非判定の基礎は、法令に規定される規制対象貨物等の定義に基づいて行うことになり、よほどの事業変更がない限り、その解釈は変わることはないはずですが、ただ、一部で、審査官の異動に伴い、従来と解釈が変更される場合もあるとの指摘もあります。
- ・その解釈変更の影響は、一企業に留まらず、関係業界全体に波及する場合もあります。特に、CISTECが経済産業省の協力も得つつ発行している分野別ガイダンス等に示されている解釈と異なる場合には、混乱も大きくなります。
- ・このような場合に、混乱を防止するための仕組みとして、解釈や適用について問題が生じた場合に、当局側（審査課）と業界側とで意見交換ができる場があることが望ましく、その設定について、ご検討をお願いします。
- ・そもそも該非判定においては判断に迷うことがしばしば生じ、もっと簡易に相談できるしくみも望まれます。すでに文書により質疑応答するノーアクションレター制度もありますが、内容の公表が条件のため使いづらいものとなっています。例えば米商務省BISでは電子メールによる相談回答を行っています。現在のような口頭によるものでなく、電子ファイルでの相談回答であれば情報を蓄積、共有しやすく、解釈のばらつき解消にもつながると思います。さらにはその個別情報を一般情報に加工し当局の考え方として公表いただければより有効と思います。
- ・また、該非判定のみならず法令等全般に関する意見交換の場の設定も望まれます。法令等の改正時にはパブリックコメントにて意見を述べる機会がありますが、施行後の法令等に対する改正提案等を誰でもが行える環境整備も必要と思われます。もちろんCISTECや業界団体等を通じて業界としての提言を行う手段は従来からありますが、中

小企業や個人等も考慮してより開かれた窓口を作ることは、輸出者等遵守基準が導入された現在においては意味のあることと思います。これらも含めてご検討をお願いします。

## (2) 審査期間の短縮

- ・企業の国際競争力を左右する要素として、輸出許可申請に係る審査期間の長短があります。日本政府における審査期間は徐々に短くなってきていることは評価したいと思います。場合によっては特段の理由が示されることなく、数ヶ月間、判断がなされない例もあると聞いています。
- ・米商務省BISにおいては、5軸工作機械の欧州メーカー等との競争力について調査分析した中で(2009年)、「規制当局が許可申請者に許可発給見込みを事前に伝えていること」、「米国の平均処理時間が3.5ヶ月に対して、スイスでは2～4週間と際だって短い」ことが、競争力を低下させているとしています。
- ・日本政府においても、同様の問題意識に立って、審査期間の更なる短縮の検討をお願い致します。なお、審査期間は原則90日以内と設定されていますが、これを超える場合の理由開示の徹底もお願い致します。
- ・また、貨物輸出後の当該貨物の部分品輸出やリピート輸出等の場合は、最初の許可申請内容に変更がない限り懸念はないはずであり、許可申請の簡略化や審査の迅速化が可能ではないかと考えます。併せてご検討をお願いします。

## (3) 該非判定負担の軽減

- ・現行制度の下では、リスト品に係る該非判定については、申請者側が行うということになっています。
- ・他方、たとえば、米国においては、品目分類請求という形により、政府に該非の照会をして、その判断を受けることができる仕組みになっているほか、韓国においても、韓国戦略貿易管理院(KOSTI)に対して事前判定申請をすることができるようになっています(有効期間2年)。このような形で、他の諸外国は、該非判定を政府又はその傘下の機関に委ねることができるようになっている部分も少なくありません。
- ・我が国企業では、該非判定の作業負担は大きく、CISTECが作成している項目別対比表やパラメー

タシート等の活用によりその負担を軽減する取り組みは行っていますが、政府と企業との役割分担の面で彼我の差異があり、それが産業界の負担となっていることは否定できません。

- ・輸出者等遵守基準が導入され、すべての輸出者等に該非判定が要求されるわけですが、特に中小企業においてはその負担は非常に大きなものとなります。法令でいくら規定しても実効が伴わない状況に陥る、つまり適切な該非判定が行われない可能性も否定できません。
- ・適切な該非判定が行われるためには役割分担の変更が望まれます。役割分担変更即ち該非判定の責任を政府が持ち、中小企業等に対する判定代行や判定支援サービスを提供することを提案します。ここで政府が責任を持つことは重要ポイントです。政府責任の下であれば権威ある該非判定結果の公表が可能となるため、メーカーと輸出者間等の判定書類受け渡しが不要となり、税関確認電子化(NACCSとの連動)による判定確認文書作成も省略できる等、大企業も含めて大幅な負担軽減につながります。なお、該非判定代行・支援作業自体は政府の責任の下、第三者機関にて実施させることも可能と考えます。
- ・以上の状況を踏まえ、直ちに役割分担を大きく変えることは難しいとしても、事前判定制度や第三者機関による該非判定支援等の可能性について、検討をお願い致します。

## (4) 電子許可申請の促進、合理化

- ・米国では、最近、機微技術・品目の輸出許可及び再輸出許可申請を「簡略化ネットワーク申請手続きシステム(SNAP-R)」を用いて行うよう輸出許可申請者に要求しており、これを原則にしつつあります。
- ・また、韓国でも、yesTradeシステムを稼働させ、オンライン申請により簡便に申請ができるようになっています(その中で、KOSTIに対して、該非の事前判定申請もできるようになっています)。
- ・我が国でも、JETRASとNACCSとのシステム統合により、電子申請の利用拡大が政府により進められようとしています。その中で、安全保障輸出管理に係る申請についても円滑に、かつ、進捗状況がわかるよう透明性をもって処理されるよう、

取組みをお願いします。現時点では必ずしも企業コストを低減する合理的システムにはなっていません。企業内システムとの連携・情報共有を図り、企業・行政トータルコストを画期的に最小限にするような検討をお願い致します。

#### (5) 許可申請書類の簡素化

・輸出等許可申請において提出を義務付けられている書類・情報のレベルは、ホワイト諸国に比べて格段に高いと思います。特に、製造設備等の輸出における相手先からの再移転等に関する誓約書の取得や設置場所の連続写真撮影等、困難を伴うものもあります。結果として、許可の取得に時間がかかり、海外競合企業との競争に不利に働きます。他国とのハーモナイゼーションにより申請書類の基準の見直しをお願い致します。

#### (6) 優遇措置

・昨年の外為法改正を受け、企業は従来にも増して厳格な輸出管理に取り組んでおり、他方では先行き不透明な経済情勢の中で相変わらず厳しい対応を迫られています。そのような中で激しい国際競争に勝ち残っていくためにリバランスとしての規制緩和についてご検討いただいておりますが、輸出管理優良企業に対するさらなる優遇措置についてもお考えいただければと思います。

#### (7) 制度運用の見直し

・制度の運用は規制目的に合ったものであるべきです。そのような考えの下、以下のような柔軟な制度運用が望まれ、見直しのご検討をお願い致します。

\* 特例適用可能な場合には包括許可より特例適用が優先されるため、該当品の輸出時に、特例適用と包括許可適用を判別して輸出申告手続を行わなくてはならず、社内運用が煩雑となる。想定されるリスクに応じた柔軟な包括許可適用、即ち特例適用可能な場合でも包括許可を適用できるようにしてほしい。

\* 企業経営形態に合った運用にしてほしい。ホールディング会社(親会社)の下でグループ各社が事業を行う形態の場合、親会社の一般包括許可の適用を拡大し、グループ会社の使用を許容してほしい。

\* 想定されるリスクに応じた柔軟な運用にほしい

い。

—貿易外省令9条2項14号に該当するプログラムに添付される使用マニュアルを単体で提供する場合の許可不要化

—国内代行業者を通じて輸出される貨物、提供される技術について、自社の一般包括許可の適用可能化

…海外認証機関での試験のため、国内の認証代行業者を通じた貨物輸出・技術提供

…海外翻訳業者での翻訳のため、国内翻訳業者を通じたマニュアル原稿送付

\* 使用の技術に対する規制をなくしてほしい。

\* ホワイト国を陸揚げ経由して一般包括適用外の国へ輸出される取引の場合にも、一般包括許可適用可能にしてほしい。

#### (8) 行政サービスの向上

##### ① インテリジェンスの提供

・国内の懸念顧客に関する情報が得られにくい状況にあります。北朝鮮系商社等の情報提供の充実が望まれます。懸念の有無の調査・判断を企業で行うには限界があり、民間に委ねるのは危険です。また、事前情報があれば企業における取引審査の効率化にもつながります。体制の整備のご検討をお願い致します。

##### ② 政府の安保貿易管理体制

・企業では安保貿易管理の専門家を集めて体制を作っています。僭越ながら申し上げますと、政府行政担当者は数年毎のローテーションのため習熟度が上がった時点で交代となり、専門家集団を形成しにくいと思われれます。ローテーションの効用を否定するわけではありませんが、民間への奉仕、組織の効率性を考えるとマイナス面もあります。担当業務の長期化による専門性の向上により、官民一体となって懸念排除、貿易振興をさらに強力に図れるよう、ご検討をお願い致します。

##### ③ 教育・啓発

・適格説明会の開催や輸出者等遵守基準説明会など啓蒙へのご尽力は承知しておりますが、各国に比べると教育・啓発活動実施の比重が民間側に高いと感じます。教育・啓発事案に対する政府支援のさらなる拡大のご検討をお願い致します。

以上