

調査・研究報告書の要約

書名	平成 19 年度国際的制度調和に向けた安全保障貿易管理制度の比較・分析に関する調査研究報告書（中国における暗号規制調査）				
発行機関名	社団法人 日本機械工業联合会・財団法人 安全保障貿易情報センター				
発行年月	平成 20 年 3 月	頁数	195 頁	判型	A4

[目次]

序（金井会長の序）

序（黒田理事長の序）

目次

< 要旨 >

1．調査の目的と背景

- 1.1 暗号機能を持ったコンシューマ製品の拡大
- 1.2 曖昧な中国の商用暗号管理条例に揺れる日本企業

2．調査内容

2.1 中国の法制度

- 2.1.1 三権分立と違憲審査制を否定する中国の憲法
- 2.1.2 独自に行政法規が作れる国務院
- 2.1.3 地方自治制度は存在しない
- 2.1.4 法の支配の新たな動き
- 2.1.5 商用暗号管理条例の法的問題点
 - 2.1.5.1 商用暗号管理条例の目的
 - 2.1.5.2 商用暗号の定義
 - 2.1.5.2.1 「商用暗号」の曖昧な定義
 - 2.1.5.2.2 憲法上の問題
 - 2.1.5.2.3 認証機能を規制する管理条例
 - 2.1.5.2.4 「商用」という意味の曖昧さ
 - 2.1.5.2.5 立証責任転換の不合理性
 - 2.1.5.2.6 2000 年 3 月の文書通知問題

- 2.1.5.2.7 具体的な暗号製品の該非判定
- 2.1.6 商用暗号製品の科学研究、生産、販売の管理
- 2.1.7 暗号管理機関の役割
 - 2.1.7.1 地方暗号管理機関の所在地
 - 2.1.7.2 地方暗号管理機関の役割
- 2.1.8 商用暗号の研究・生産管理
- 2.1.9 商用暗号研究の審査
- 2.1.10 商用暗号製品の指定生産企業
- 2.1.11 商用暗号製品の生産許可
- 2.1.12 商用暗号製品の指定品質検査機関
- 2.1.13 商用暗号製品の販売管理
 - 2.1.13.1 商用暗号製品販売管理規定
 - 2.1.13.2 中関村等における外国製暗号製品等の販売実地調査
 - 2.1.13.3 生産・販売・技術鑑定等の許可証に関するエンフォースメント事例
- 2.1.14 商用暗号製品の販売許可申請
- 2.1.15 商用暗号製品の販売の記録と報告
- 2.1.16 商用暗号製品の設備の輸入及び商用暗号製品の輸出の許可
 - 外国製暗号製品の販売の禁止
- 2.1.17 商用暗号製品の使用管理・個人の暗号製品の開発製造の禁止及び外国製暗号製品の使用禁止
- 2.1.18 外国企業・外国人が暗号製品を使用する場合の許可
- 2.1.19 商用暗号製品の譲渡禁止等
- 2.1.20 商用暗号製品の研究・生産における機密保持義務
- 2.1.21 商用暗号製品の宣伝等の事前許可
- 2.1.22 犯罪活動の禁止
- 2.1.23 商用暗号製品を無断で生産、販売、輸入した場合の警告、没収及び罰金
 - 2.1.23.1 罰則全般
 - 2.1.23.2 遼寧省暗号管理局の「商用暗号に関する行政処罰実施方法（試行）」と行政処罰時効
- 2.1.24 安全、秘密保持の規定に違反して商用暗号製品の科学研究、生産、販売、保管、メンテナンス、宣伝及び譲渡を行った場合の警告や没収
- 2.1.25 商用暗号製品の科学研究、生産、販売機関に、第 20 条、第 21 条

第1項第(1)(2)(3)号に記載された行為があり、
深刻な結果を招いた場合の資格剥奪、「商用暗号製品販売許可証」
の取り上げ

2.1.26 商用暗号を利用して国家の安全と利益に危害を及ぼす活動に従事したが、
犯罪を構成していない場合の没収

2.1.27 外国の組織あるいは個人が無断で商用暗号を使用した場合の警告や没収

2.1.28 商用暗号管理機関の職員の職権濫用等の禁止

2.1.29 附則

2.1.30 公布・施行

2.2 エンフォースメント事例

2.3 米国産業界から見た商用暗号管理条例

3. 結論

関係資料目次

関係資料

[要約]

日本から中国への暗号機能を含むIT機器・通信・ソフトウェア・コンシューマ機器の輸出に際し、中国は、ワッセナー・アレンジメントなどの国際レジームの暗号規制と異なる規制を実施し、また規制の解釈が入手できず、日本の産業界は、許可証の取得などの要否などで困惑している。こうした現状を踏まえ、中国が独自に実施している暗号規制（商用暗号管理条例）について、下記の3つについて現地調査や一部専門機関に委託調査を行った。

- (1) 商用暗号管理条例の法的背景・問題点、特に商用暗号の該非判定、外国製暗号製品の使用許可申請方法等
- (2) 商用暗号管理条例の法的問題点のうち、商用暗号管理条例に基づいて、中国の国家暗号管理局が外国企業に対して実施したエンフォースメント事例
- (3) 商用暗号管理条例の法的問題点のうち、商用暗号管理条例に対する米国産業界の対応方法

上記の調査結果、下記の3点の調査結果が得られ、日本の産業界へ指針を作成できた。

- (1) 商用暗号管理条例の法的な背景と問題点を指摘し、暗号製品の具体的な該非判定の方法を明らかにした。
- (2) 商用暗号管理条例の法的な問題点を指摘し、商用暗号管理条例の使用許可申請方法と輸入許可申請方法について、具体的に必要な資料を表にまとめた。
- (3) 中国の国家暗号管理局が外国企業に対して実施したエンフォースメント事例を調査し、どのような製品がエンフォースメントの対象となったかを明らかにし、日本からの輸出の際の参考となる判断材料を提供した。

1. 調査の目的と背景

1.1 暗号機能を持ったコンシューマ製品の拡大

日本から輸出される多くのIT製品（デジタルTV、パソコン、無線LAN、携帯電話、ゲーム機器、車のナビゲーション、HomeRF（Home Radio Frequency）には、暗号装置（ソフトを含む。）が、あらゆる製品に日々組み込まれている。

1.2 曖昧な中国の商用暗号管理条例に揺れる日本企業

海外現地生産や海外出張等で、最も多くの日本企業が進出している中国において、近年、日本企業を悩ませている規制が、1999年に公安目的で導入された商用暗号管理条例（国务院令第273号、以下「管理条例」という。）である。

同様の暗号規制はフランスなどでも実施されているが、例えば、フランスの規制では、暗号アルゴリズムや暗号強度などの数値が明確になっており、レベルの高い暗号製品のみが規制されているが、中国の管理条例は商用暗号製品の定義や暗号アルゴリズム、暗号強度、規制除外などを全く規定していないことから問題となっている。外国人は、原則、外国で製造された暗号製品（ソフトを含む。）を中国国内への持ち込む場合、中国の国家暗号管理局の事前の許可を取得するように求められている。

中国の管理条例は、施行当初から徐々に、その規定の曖昧さが米国や日本等の在中国の商工会議所等でも問題となり、2000年3月に当時の国家暗号管理委員会弁公室（現在の国家暗号管理局）が北京の各国商工会議所に通知した文書を通知したことから、その文書の内容・法的解釈をめぐって、さらに問題となった。

しかし、この文書の後から約5年間、国家暗号管理局が、何ら法解釈を示さなかったことから、管理条例について、この文書の扱いとともに日本の企業は、長く疑心暗鬼の状態におかれた。

その後、国家暗号管理局が2005年3月25日の公告第1号から2007年9月30日までに、たて続けに13の公告を発表したことから、管理条例の法的解釈や対応方法を巡って、現在、日本の企業の中で大きな問題となっている。

2. 調査内容

2.1 中国の法制度

2.1.1 三権分立と違憲審査制を否定する中国の憲法

中国では、日本やアメリカなどのような立法権・行政権・司法権の相互のチェック＆バランスを前提とした権力分立型立憲民主主義ではなく、中国共産党、全人代を頂点とする権力集中型民主主義が採られており、憲法上、三権分立は否定されている（憲法57条・62条）。

2.1.2 独自に行政法規が作れる国務院

日本の行政機関は、法律の委任なしに命令を発することはできないが、中国の最高国家行政機関である国務院（憲法85条）は、憲法と法律に基づいて行政法規をいつでも制定することができる（憲法89条）。

2.1.3 地方自治制度は存在しない

中国には日本や欧米でいうような地方自治制度は存在しない（憲法95条）。

2.1.4 法の支配の新たな動き

中国でも急激な経済発展に伴い行政府と企業との訴訟やトラブルも非常に多くなっており、北京市や上海市にある人民法院においては、下級審や上級審でも最近5年間で行政処分等が覆る判決が多くなっているという。最近では、米国大手IT企業も行政処分において勝訴するケースがあったという。ただ、地方の人民法院では、未だに保守的な裁判が行われているという。

2.1.5 商用暗号管理条例の法的問題点

問題点としては、法令には、通常、原則が規定され、それに伴う例外の規定が設けられるのが常であるが、管理条例には、全く例外規定が設けられていない。

2.1.5.1 商用暗号管理条例の目的

商用暗号管理条例の目的は、「国家の安全と利益」と明記され、公安目的の行政法規であることがわかる。

2.1.5.2 商用暗号の定義

2.1.5.2.1 「商用暗号」の曖昧な定義

ワッセナー・アレンジメントなどと異なり、具体的な暗号アルゴリズムや鍵長の数値、除外になる機器やソフトなど何ら基準を示していないことから、その法的解釈を巡って問題となっている。

2.1.5.2.2 憲法上の問題

管理条例の「商用暗号」の定義は、一律にソフトを含む暗号製品全般を規制していることから、憲法の保障する中国人の表現の自由や通信の自由という精神的自由を制限する行政法規としては、必要最小限の規制であることを逸脱し、法文の明確性も欠いていること等から、憲法上問題があるといえる。

2.1.5.2.3 認証機能を規制する管理条例

暗号機能としては、認証機能までも規制対象としていることである。認証機能まで規制する管理条例は、「国家の安全と利益」という観点からは、非常に広汎な規制といえる。

2.1.5.2.4 「商用」という意味の曖昧さ

インターネット上にあるフリーソフトの中には明らかに商用でない暗号機能を持ったPDFソフトやウイルス対策ソフト、i podなどのように有料の音楽サイトからダウンロードするフリーソフトなどがあり、誰でも自由に使用できるが、管理条例を読む限り、こうしたフリーソフトも規制されることになっている。

2.1.5.2.5 立証責任転換の不合理性

管理条例第1条で「国家の安全と利益」と明記しているにもかかわらず暗号製品であるか否かの立証責任は、暗号製品を使用、生産、販売する側に転嫁されている。

2.1.5.2.6 2000年3月の文書通知問題

2000年3月に中国駐在の各国の商工会議所等で問題となり、「商用暗号管理の関連問題について」と題する文書が国家暗号管理委員会弁公室より中国駐在の各国の商工会議所に通知されたといわれている。

2.1.5.2.7 具体的な暗号製品の該非判定

該非判定を行うに際しては、暗号製品とは、暗号化操作を核心的機能（コア・ファンクション）とするハードやソフトと考えるのがよいと考える。

2.1.6 商用暗号製品の科学研究、生産及び販売の管理

公告第2号の「電子認証サービス暗号管理弁法」も本条と「中華人民共和国電子署名法」に基づき規定されている。

2.1.7 暗号管理機関の役割

2.1.7.1 地方暗号管理機関の所在地

国家暗号管理局のサイトの資料では、2006年7月現在、全国に33の暗号管理機構がある。

2.1.7.2 地方暗号管理機関の役割

暗号管理機関の役割については、北京市国家暗号管理委員会のサイトにある「職責」という資料と「職員の守るべきルール」という資料が参考になる。

2.1.8 商用暗号の研究・生産管理

公告第4号の「商用暗号科学研究管理規定」は、本条に対応している。特に商用暗号科学研究管理規定第18条で、外国人の関与を禁止している。

2.1.9 商用暗号研究の審査

公告第3号は、「電子認証サービス暗号管理弁法」に基づき、「証書認証システム暗号及びそれに関する安全技術規範」を定めている。

2.1.10 商用暗号製品の指定生産企業

公告第5号は、本条に基づき「商用暗号製品生産管理規定」を規定している。

2.1.11 商用暗号製品の生産許可

公告第 5 号「商用暗号製品生産管理規定」の第 14 条に相当する部分である。

2.1.12 商用暗号製品の指定品質検査機関

公告第 5 号「商用暗号製品生産管理規定」の第 15 条に相当する部分である。

2.1.13 商用暗号製品の販売管理

2.1.13.1 商用暗号製品販売管理規定

公告第 6 号の「商用暗号製品販売管理規定」が、本条に対応している。

2.1.13.2 中国国内（中関村等）における外国製暗号製品等の販売実地調査

平成 20 年 1 月上旬に、北京の秋葉原にあたる中関村等で外国製の暗号製品等の販売状況の実地調査を実施した。調査の結果、管理条例が現実に実行されていることを確認することはできなかった。

2.1.13.3 生産・販売・技術鑑定等の許可証に関するエンフォースメント事例

北京市国家暗号管理委員会は、北京辰興環宇ハイテク発展有限公司が、「商用暗号製品生産重点機関証書」「商用暗号製品販売許可証」「商用暗号製品技術鑑定証書」の 3 つの資格証書を偽造していたことで摘発した。

2.1.14 商用暗号製品の販売許可申請

公告第 6 号の「商用暗号製品販売管理規定」の第 6 条から第 10 条が対応する。

2.1.15 商用暗号製品の販売の記録と報告

公告第 6 号の「商用暗号製品販売管理規定」の第 14 条から第 15 条が対応する。

2.1.16 商用暗号製品の設備の輸入及び商用暗号製品の輸出の許可・外国製暗号製品の販売の禁止

公告第 6 号の「商用暗号製品販売管理規定」の第 16 条が対応する。暗号製品及び暗号技術を含む設備を輸入する場合も許可が必要。

2.1.17 商用暗号製品の使用管理・個人の暗号製品の開発製造の禁止及び外国製暗号製品の使用禁止

公告第 8 号は、本条に対応する。日系企業の中国関連会社にとっては、第 9 条から第 12 条の外商投資企業（中外合弁企業、中外共同経営企業、外資企業、外国投資株式有限会社等を含む。）の規定が重要である。

2.1.18 外国企業・外国人が暗号製品を使用する場合の許可

公告第 9 号の「海外（外国）の組織及び個人が中国で使用する暗号製品の管理弁法」に対応する。

2.1.19 商用暗号製品の譲渡禁止等

商用暗号製品については、所有権を制限する規定。

2.1.20 商用暗号製品の研究・生産における機密保持義務

2.1.21 商用暗号製品の宣伝等の事前許可

商用暗号製品を宣伝・展示する場合、事前に暗号管理機関の許可が必要。

2.1.22 犯罪活動の禁止

本来、必要のない道徳的な規定である。

2.1.23 商用暗号製品を無断で生産、販売、輸入した場合の警告、没収及び罰金

2.1.23.1 罰則全般

第6章 罰則は、第23条第1項を除き、経済的な行政処罰が主体となっている。情状が重大である場合、違法所得の3倍までの罰金に処せられる。通常は、暗号製品の没収と違法所得の没収とされている。

2.1.23.2 遼寧省暗号管理局の「商用暗号に関する行政処罰実施方法（試行）」と行政処罰時効

現地の法律事務所に、遼寧省暗号管理局が実施している「商用暗号に関する行政処罰実施方法（試行）」について質問したところ、中国では、このような法令を地方で試してみても、その結果がよければ、全国規模で実施されることがよくあるという。

また、管理条例の行政処罰の時効は、2年ということを確認した。

2.1.24 安全、秘密保持の規定に違反して商用暗号製品の科学研究、生産、販売、保管、メンテナンス、宣伝及び譲渡を行った場合の警告や没収

暗号管理機関は、状況に応じて公安と共に警告・是正命令が出せる。中国人の場合は、情状が重大な場合に限り、状況によるが暗号製品の必要的没収となっている。

2.1.25 商用暗号製品の科学研究、生産、販売機関に第20条、第21条第1項第(1)(2)(3)号に記載された行為があり、深刻な結果を招いた場合の資格剥奪、「商用暗号製品販売許可証」の取り上げ

2.1.26 商用暗号を利用して国家の安全と利益に危害を及ぼす活動に従事したが、犯罪を構成していない場合の没収

第1項で刑事責任を構成しない場合、第2項で、行政処分等をするとしている点が、特徴的である。

2.1.27 外国の組織あるいは個人が無断で商用暗号を使用した場合の警告や没収

第21条と異なり、外国人の場合は、無許可で使用した場合、暗号管理機関等の事前の警告・是正の命令があるものの、情状が重大でなくても、暗号製品等の任意的没収と規定する。

2.1.28 商用暗号管理機関の職員の職権濫用等の禁止

第 23 条と同じ、一般法である刑法等に当然規定されていることを再度規定している。犯罪を構成しない場合は行政処分というところが、特徴的である。

2.1.29 附則

本条に基づき、2008 年 1 月現在、13 の公告を公表している。

2.1.30 公布・施行

1999 年 10 月 7 日に突然公布され、即日実施された。

2.2 エンフォースメント事例

現地の法律事務所を通じて、管理条例が施行されてから実施された 5 つのエンフォースメント事例を調査した。

2.3 米国産業界から見た商用暗号管理条例

米国の法律事務所に、米国の IT 業界が中国の商用暗号管理条例に対してどのように対応しているか調査依頼し、回答を得た。

3. 結論

- (1) 管理条例が規制対象とする暗号製品とは、暗号ソフトを含めて暗号の中核機能(コア・ファンクション)を主とする製品であることが確認できた。
- (2) 日本からの出張者と中国の日系企業では、外国製暗号製品の使用許可申請が異なるので、それぞれの許可申請に必要な資料と輸入許可申請に必要な資料の表を作成した。
- (3) エンフォースメント事例の資料を入手し、対象となった製品・国・業種・処罰内容等を分析した。

以上

KEIRIN



この事業は、競輪の補助金を受けて実施したものです。

<http://ringring-keirin.jp/>

