

一般包括許可制度の国際比較

平井 進

日本の一般包括許可制度（以下、一般包括輸出許可と一般包括役務取引許可とをまとめて「一般包括許可」という）が制定された当時に参考とされたのはアメリカの Export Administration Regulations (EAR) の General License であり、これは現在では License Exception となっている。一般包括許可制度の法形式を考えるために、まずはアメリカの License Exception の制度がどのようなものであるかを見ることから始めたい。

1. アメリカの License Exception

現在のアメリカでは、他国と同様に、規制するものをポジティブに規定する体系となっており、§ 730.7 で規制するアイテムと規制する国とのマトリクスを定めて (Part 774 の Supplement No. 1 である Commerce Control List (CCL) と Part 738 の Supplement No. 1 の Commerce Country Chart (CCC) の組合せ)、この組合せに該当していてその中で許可を不要とする領域を License Exception として規定している (Part 740)。License Exception は基本的に日本の輸出貿易管理令第 4 条第 1 項の特例で許可不要とする場合と同様であるが、規制アイテムと規制国の組合せの構成に関するいくつかの例の適用範囲を以下に示す。

§ 740.4 GBS 自由圏向けにアイテムを輸出する場合。

§ 740.5 CIV 共産圏向けに民生用途の物資を輸出する場合。

§ 740.6 TSR 自由圏向けに技術・ソフトウェアを輸出する場合。

§ 740.17 ENC 規制 6 カ国を除いて主として政府ではない需要者に暗号アイテムを輸出する場合。

2. アメリカの General License

アメリカではその輸出管理が第 2 次世界大戦の戦時立法から始まったことにより、およそアメリカから輸出するものはすべて何らかの許可の対象であるという規制構造をとっており、そこにおいてアメリカから輸出ができるのは Validated License が General License によるという構成であった¹。ただし、カナダ向けの輸出は例外であり、当時から基本的に許可の対象ではなかった (§ 785.6、以下、EAR の旧番号による)。

Validated license とは「輸出を認める (authorize) ものとして輸出管理局 (BXA) の権限により発行される文書」である (§ 770.2)。これは許可を求める者が申請書を政府 (商務省輸出管理局) に提出し、政府がその申請の内容を審査して申請者に許可証を発行するものであり、日本の輸出許可と同様である。これには、個々の輸出に対して個別に発行されるもの (Individual Validated License) (Part 772) と複数の輸出に対して包括的に発行されるもの (Special License Procedure) (Part 773) とがあった。前者は日本の個別の輸

出許可、後者は特定包括輸出許可に対応している。

これに対して、ある特定の要件を満足していて文書による許可を必要としない輸出には General License が適用されていた (Part 771)。これは、「商務省が設けたライセンスであって、申請を必要とせず、また文書も発行されない。General License は Part 788 に記載されて禁止されている者を除いてすべての者が使用することができ、EAR の規定に従って輸出を認める (permit) ものであると定義されており (§ 770.2) また「それを使用するための文書による許可 (authorization) を必要とせず、また商務省によってそれを使用するための条件となる文書も発行されない」とされていた (§ 771.1)。

アメリカの General License はすべての輸出が許可の対象であるという規制構造においては法令が特定の分野において規定した自動的な許可制度であるが、General License の適用を求める者による許可申請と、それに対する政府による許可証の発行という行為を必要としないという点で、他国においては規制がない状態に等しいものであった。実際に、その後、1996 年にアメリカは従来の規制構造を大きく転換し、General License 制度を License Exception 制度に変更して現状に至っている。

以下に日本の一般包括許可との関連で参考となる General License のいくつかの例の適用範囲を示す。

§ 771.23 GFW 自由圏向けに比較的規制レベルの低いアイテムを輸出する場合。上記の License Exception GBS の前身。

§ 771.25 GCT ココム加盟国およびそれに準ずる 7 カ国向けに比較的規制レベルの高いアイテムを輸出する場合。1980 年代の § 771.24 G-COCOM の後身。現在は規制の対象ではない。

3. アメリカの包括許可

アメリカの包括的な許可の代表として Part 752 の Special Comprehensive License があり、許可対象であるそれぞれの出荷の管理を政府から輸出者に委ねるために、輸出者と荷受人がそれぞれ内部管理である Internal Control Program を備えることが要件である。この Special Comprehensive License は日本では特定包括許可に対応している。

Internal Control Program は日本でも後述のように 1989 年の包括許可 (現在の特定包括許可) の買主が備えるべき要件として用いられていたことがある。日本ではこの前の時期から輸出者の社内自主管理として Compliance Program (CP) が普及したが、これは上記のアメリカの許可条件としての Internal Control Program の社内管理内容を借りて始まったものである。当時から通商産業省は企業が CP を届出することを推奨してそれに対して受理票を交付しており、すべての許可申請において申請者が CP の受理票の交付を受けている場合はその写しを提出することとしていた²。

4. 欧州の General Licence

EC委員会は1994年に域外への輸出について共通の輸出管理制度を導入し³、その中で旧ココム加盟国向けの輸出に関して共通のGeneral Licenceの制度を設けた（Article 6のCommunity General Export Authorisation。現在の対象国はアメリカ、日本を含む7カ国）。

イギリス⁴とドイツ⁵ではこれ以前からEC諸国とココム加盟国向けにGeneral Licenceの制度をもっていた。両国のGeneral Licenceは政府が形式的に許可証を全国民に対して一回発行して自らが所有するものといわれており、これは形式的には許可であるが実態は法令で輸出できる領域を普遍的に定めていた上記のアメリカのGeneral Licenseに近い。

5. 日本の一般包括許可

日本で包括的な許可（承認）の制度が始まったのは1985年であり、ココム加盟国向けの輸出に適用された（60貿局第30号「戦略物資の包括輸出承認について」、1987年の62貿局336号「戦略物資の継続取引契約輸出許可について」）。これはアメリカで上記のG-COCOMが導入されたことに影響を受けたものであるが、継続的取引関係にある相手方との契約書（または輸出入者間で合意した販売計画書）を対象としており、本質的には個別許可である。このとき以来、アメリカのGeneral License、次いでLicense Exceptionのほとんどに対して、日本では許可申請と許可証という構成をとることによって現在に至っている。

1989年に包括輸出許可・包括役務取引許可（以下、「包括許可」という）の制度が導入され、共産圏以外の継続的取引関係がある買主への輸出に適用された（元貿第633号「包括輸出許可等取扱要領」）。これには申請者がCP、買主がInternal Control Programを備えることが要件とされた。

1990年に上記のココム加盟国向けの継続取引契約輸出許可の代わりにココム加盟国向けに特別包括輸出許可・特別包括役務取引許可（以下、「特別包括許可」という）の制度が導入された（2貿第204号「特別包括輸出許可等取扱要領」）。これが日本の輸出許可における事実上初めての包括許可であり、これには申請者のCPが要件とされた。

1994年に上記の包括許可が特定包括許可となり、特別包括許可が一般包括許可となった（6貿第211号「一般包括輸出許可・承認等取扱要領」）。この一般包括許可においてCPの要件は撤廃された。

日本の特別包括許可およびその後制定された一般包括許可の対象は当時存在していたアメリカのGeneral Licenseの主としてGCT, GFW, GTDRの対象に対応していたとされている。

日本の一般包括許可は、許可証の内容が輸出者によって異なることはないが、通常の輸出許可の一種として個々の輸出者による許可申請と政府による許可証の発行という形式をとっている。この許可の構造により、アメリカではGeneral LicenseやLicense Exceptionの対象であって輸出者による許可申請・取得が不要である領域であっても、日本の一般包括許可は、事実上、大手を主とした企業が申請して取得するものとなっている。

上記のようにアメリカでは Internal Control Program が要件となるのは政府から輸出者と荷受人に管理が委ねられるような厳格な許可においてであり、General License や License Exception の適用では Internal Control Program は求められていない。日本でも上記の 1994 年の一般包括許可において CP 要件が廃止されたのはこのような理解がなされたことによる。

その後、日本では 2005 年に一般包括許可についてより厳格に管理することとして再び CP 要件が課されることとなった。

¹ アメリカの許可にかかわる行政法の中で General License は同様に戦時立法である海外取引管理にも見られ、財務省外国資産管理局の Foreign Assets Control Regulations にも General License の規定がある (§ 500.317)。

² 2005 年からすべての許可申請において、輸出者がその CP と「チェックリスト*」を経済産業省に届出て受理票を交付されている場合、従来から行っていた CP 受理票の写しの提出に代えて申請理由書等にチェックリストの受理番号を記載することとなっている。

* チェックリストには「企業概要・自己管理チェックリスト」(平成 17・02・23 貿局第 6 号「輸出管理社内規程の届出様式等について」) または「包括許可用チェックリスト」(平成 17・02・23 貿局第 1 号「包括許可取扱要領」) がある。

³ Council Regulation (EC) No 3381/1994. 現在は Council Regulation (EC) No 1334/2000.

⁴ 現在では Export of Goods, Transfer of Technology and Provision of Technical Assistance (Control) Order 2003. イギリスの General Licence は Open General Export Licence といわれる。

⁵ 英語翻訳では Regulation implementing the Foreign Trade and Payments Act (AWG) of 18 December 1986 (AWV).