

〈1〉中国輸出管理法草案について、 主要経済団体連名で意見書を提出 —貿易・投資環境の大きな阻害要因となり、中国自身に とってマイナス大—

CISTEC 事務局

昨年6月に公表された中国輸出管理法草案については、本ジャーナルの昨年9月号、11月号にて、解説記事を掲載したところです（11月号所収『中国輸出管理法草案についての留意点』、9月号所収『中国の輸出管理—出口管理法（輸出管理法）案の分析』）。

今回は、その後の動きを中心にご紹介します。

1 問題・懸念のポイント

米欧日の輸出管理関係当局や国連1540号委員会（加盟国に非国家主体に対する輸出関連規制を義務づけた国連決議1540号の遵守に関する委員会）等は、対中国政府も含めて、輸出管理法制度の整備が十分でない加盟国に対して、国際輸出管理レジームの枠組を念頭においてアウトリーチ活動を続けてきています。中国政府がこれに応じて、体系的な輸出管理法制度を整備するというのであれば、本草案の起草説明で謳われている「国際的義務の履行」「国際協力の推進」に資するものであり、基本的には歓迎される場所です。

しかし他方で、以下のような点で、大きな懸念があることは否定できないところです（詳細は、前掲の記事をご覧ください）。

（1）これまで規制がなかった通常兵器開発等に使用され得る汎用品・技術が新たに規制対象となる。これまで中国との貿易・投資対象の品目が多数あり、関係企業も中国内外で多数にのぼる中で、十分な説明・理解がないままに性急に立法化を急げば、大きな混乱を招きかねないこと。また、規制対象品目等が、国際輸出管理レジームであるワッセナー・アレ

ンジメントの対象品目と異なるものとなれば、国際的なサプライチェーンの円滑な運用の面で負担・混乱要因となりかねないこと。

（2）再輸出規制、広汎なみなし輸出規制、輸出先でのエンドユースの現地確認権限等、国際輸出管理レジーム合意による制度とは異質な制度、国際法上問題となる域外適用に当たる制度が盛り込まれており、貿易・投資環境の大きな阻害要因になり得ること。

（3）いわゆる「報復条項」や国際競争力等への配慮等の産業・通商政策的要素、更にはレアアース、レアメタル等の「戦略的稀少鉱物資源」の輸出規制の狙い等、WTOルールとの関係で問題となり得る要素も含まれていること。

2 主要経済団体連名で追加意見を提出

CISTECでは、既に昨年7月時点で、アジア法制度調査グループよりパブリックコメントを提出していますが、問題点は、輸出管理制度自体のそれに留まらず、貿易・投資環境に大きな影響を与え、WTO上の問題も包含するなど、全産業界に関わるものです。そのような観点から、CISTECでは、関係の主要経済・産業団体にご説明し、経済産業省にもご相談しながら、問題の所在や影響についてご説明をし、認識の共有に努めてきました。

輸出管理規制というのは、どうしても専門性が高い分野であり、専門用語も多く、誰でもがすぐに理解できるというものではありません。しかし、その管理の失敗は、時として企業の存亡に関わるものであることは、これまでの苦い現実の事例によって明

らかです。

特に今回の中国の輸出管理法草案は、前述の通り、国際輸出管理レジームでの一般的な制度とは異なり、米国の制度に類似した再輸出規制やみなし輸出規制、輸出先でのエンドユースの現地確認権限等を含んでいます。これらがどのような内容の制度で、企業活動にどのような影響を及ぼし得るのかということを理解するには、企業内でも実際に米国規制への対応に直面している輸出管理部門でなければ、想像しづらいものなのかもしれません。

しかし、ご相談した主要な経済・産業団体には、それらの影響を認識していただき、会員企業にも展開していただいたことにより、産業界全体としての対応の必要性についてコンセンサスを得ることができました。

その結果、CISTEC、日本機械輸出組合、日本貿易会、日本化学品輸出入協会という輸出管理に日頃密接に関わっている団体に加えて、電子情報技術産業協会（JEITA）、ビジネス機械・情報システム産業協会（JBMA）という情報通信、ハイテク産業関連団体の計6団体を提出団体とし、日本経済団体連合会、日本商工会議所という全産業界を網羅する2団体に賛同団体として加わっていただき、オールジャパンの産業界としての意見という形で追加意見書を取りまとめることができました。同意見書は、12月1日付けで、中国商務部宛に提出したところです（別添1参照。提出したのはその中訳）。

同意見書は、本ジャーナル11月号記事でご紹介した問題意識を反映して、かなり詳細に問題点、懸念を指摘しています。その内容は全て、中訳はもちろん、英訳もして、欧米の産業団体や米国政府関係者にも紹介し、具体的な懸念の共有が図られてきています。

なお、昨年11月下旬に、日中経済協会、経団連、日商の合同訪中団が訪中した際、国家指導者に対する提言においても、投資環境の観点から記載していただいたところです（「企業の負担とならない輸出管理制度の整備を」）。

3 経産省にも対応方を要請

他方、本件は、産業界だけでは対応しきれないところがあります。WTOルールとの関係、域外適用

の問題（再輸出規制、エンドユースの現地確認権限）、貿易・投資環境の問題など、政府ベースでの交渉に期待せざるを得ない点も少なからずあります。

米国政府やEUも、政府ベースで一次的な意見書・質問書を提出しているとのことであり、日本政府においても、産業界の懸念を理解の上、必要な対応をしていただけることに期待して、提出団体連名にて、経産省宛に必要な対応方の要請書を発出したところです（別添2参照）。

経産省では、本件が部局横断的に多岐にわたる問題に関わってくるため、統一的対応部局を設けて対応を始めていただいているとお聞きしています。

4 欧米産業界との連携

CISTECでは、欧米の産業団体とも連携を図り、問題意識の共有を図ってきています。昨年11月に派遣した恒例の訪米ミッションでは、これまで継続的な関係を維持してきている産業団体、主要企業や、商務省BIS、国務省DDTC、財務省OFACなどの主要官庁とも意見交換を行ったところです。そこでのやり取りは、本誌巻末に収録した「『CISTEC2017年米国政府及び産業界との対話』報告書」をご参照下さい。また、輸出管理に関係する欧州の産業団体とも協議をしてきているところです。

追加意見書の連名団体においても、それぞれのネットワークの中で、連携を図っていただいています。

欧米の産業団体も、既に一次的なパブリックコメントを昨年7月に提出していますが、必ずしも、他の主要産業団体も含めて横断的に、中国輸出管理法草案の存在や問題点が共有されているわけではなかったため、改めて共有に努めているところです。そして、日米欧の三極の産業界合同での働きかけについても、検討を行っているところです。

このような産業界の要請が、中国政府に理解され受け容れられるのか予断を許さないところですが、引き続き状況の推移を注視し、日米欧の官民が連携しながら継続的に必要な対応を図っていくことが必要と思われまます。

5 輸出管理法草案に関する様々な見方

全般的な留意点は、本ジャーナル11月号記事等で書きましたが、それらの点は、今回の経済・産業団体連名での追加意見書にも反映されており、産業界の共通認識として広く理解されたと思います。

その調整過程では、一部ではいくつかの見方もありましたが、輸出管理を通じて安全保障に関わっている立場から、若干のコメントをしてみたいと思います。問答風に整理してみます。

問 「国際的義務の履行」という中国側の説明のように、これまでの日欧米等によるアウトリーチ活動が実って、体系的な制度整備を行うということだから、評価すべきではないのか？

(コメント)

確かに、世界の政治・経済大国として責任ある役割を果たすために、体系的な制度整備を図ること自体は、基本的には歓迎される話ですし、実際、欧米や国際輸出管理レジームの関係者から多くのアドバイスを受けていたことは見てとれます。しかし、アウトリーチ活動の前提は、国際輸出管理レジームで一般的な制度・運用が図られるということです。

ところが草案内容は、国際輸出管理レジーム合意による制度とは異質で、また国際的ルール（WTOの通商ルール／域外適用不可）との関係で問題のある内容が多すぎます。

本法案については、「国際的義務の履行」「国際協力の促進」という意義があるとしても、それによる経済上の副作用の懸念が大きすぎますし、政治的要素も気になります。日本でも欧米でもそうですが、当局による輸出管理規制と産業界、学術界の活動の円滑性確保とはしばしば摩擦が生じ、時として大きな問題に発展することもあります。中国の法案もそれと同様であり、初めての取組ということもあるかもしれませんが、経済活動の円滑性の確保とのバランスのとることの重要性を十分に理解してほしいところです。

そのような観点から、追加意見書では、いかに貿易・投資環境に大きなマイナスの影響を与えるかという点を詳しく書いて、再検討を求めているところ

問 中国は、規制を講じても、実際には施行しないこともしばしばであるし、本件もそうではないのか？

(コメント)

たしかにこれまで、経済的規制が講じられても実行されないこと少なくなかったでしょうし、現場レベルでの「融通」が図られたという局面もあったかもしれません。中国の風潮として、「上に政策あれば下に対策あり」という格言の如く、規制の裏をかくことによって利益を得るという行動様式をとるところも中国企業の一部にはあったかもしれません。

しかし最近では、例えば環境規制強化によって、罰金や操業停止処分を受けた日系企業も多数に上ると報じられていますし、「反腐敗闘争」によって、融通をきかせたり、規制の裏をかくということも厳しく取り締まりがなされていると言われます。

本法案は、「国家の安全」を守ることが一義的な目的として掲げられており、立法の契機からしても、立法過程での検討においても、「規制される側から規制する側へのシフト」「規制の実効性を上げるための措置の整備」という要素がにじみ出ています。また、本法案は、国务院及び中央軍事委員会の強い関与の下に枠組みが作られています。

そのような背景を考えると、規制される側、規制する側の双方の準備期間を確保するために施行を遅らせるということはあるとしても、この内容のまま施行する可能性は高いとみておいたほうがいいのかもありません。そして、もしこの草案のまま実施される場合に強く懸念されることは、(再輸出規制、広汎なみなし輸出規制のように) 規制を遵守する現実性、実効性が欠ける中で、潜在的違法状態となり、それを何かのきっかけで指摘され、厳しいペナルティを課されるという負担とリスクとを常に抱えているという、不安定、不確実な状態のまま企業活動を続けざるを得なくなるということにあります。

そういう可能性についての認識を欠いたままに貿易・投資活動を続けることによる、法的、経済的リスクを無視することは適当とは思われません。