

CISTEC等がこれまで行ってきた安全保障輸出管理に関する主な要請事項と問題提起【整理】

CISTEC 事務局

経済産業省では、本年6月17日付けで、安全保障貿易管理に関する組織の再編強化が行われました。具体的には、従来の安全保障貿易管理課が、安全保障貿易管理政策課と新しい安全保障貿易管理課とに分かれるとともに、人員も強化されています。また、安全保障輸出管理とも密接な関係がある対内直接投資の所管も、他部局から政策課に移されました。行政改革や定員削減の趨勢の中で、安全保障貿易管理分野について再編強化が行われたということは、この政策分野がいかに重視されているかの現れと思われまます。

再編強化によってスタートした新しい安全保障貿易管理課は、国際レジーム合意も踏まえて、制度の安定的運用と改善・合理化を担う部署であり、これまで産業界からの様々な改善・合理化や国際的ハーモナイゼーション等の要請に関して、より密度の濃い協議や意見交換が可能になる環境ができることを期待したいところです（なお、防衛装備の移転関連、インテリジェンス情報関連は、安全保障貿易管理政策課の所管です）。

さて、経産省の組織の再編強化に伴い大幅な人事異動も行われるとともに、産業界側においても、この数年間で人の入れ替わりも少なからずありました。CISTECでは、この数年来、安全保障輸出管理委員会傘下の各委員会、分科会等での議論を踏まえて提出された要請や、CISTECとして意見集約して提出・公表した要請、問題提起など様々な要請、提言活動を行ってきたところです。また、CISTECジャーナルにおいても、関連した解説記事等が多数掲載されています。

しかし、官民双方の人の入れ替わりと時間の経過とによって、それらの問題意識、合理化要請の理

由、経緯、留意点等が十分に共有されなくなる懸念もあります。

そこで、CISTECの事務局では、これまで行われてきた様々な要請や問題提起の内容を整理し、最近の諸状況も踏まえて解説を試みました。

日本全体の自主管理水準の向上を念頭に取組みを行ってきている産業界では、単に負担軽減のための合理化を求めているだけではなく、世界及び我が国の安全保障の重要性と、その中で安全保障輸出管理が果たす中核的役割とを理解した上で、要請、問題提起等を行ってきています。真に必要な規制措置が実効的に行われるべきことは、産業界としても重要と考え、その観点からの問題提起も行っているところです。ただ他方で、規制の趣旨とはあまり関係のないところで多大な負担を強いられたり、我が国産業界だけが国際競争上不利を被る場合などは、官民の共通理解である「メリハリのある規制」の趣旨から問題があるとの理解に立ち、要請、問題提起を行って来ているものです。

この数年間で、CISTECから要請し、経産省当局の理解を得て実現した合理化措置としては、次のようなものがあります。一見些細に見えるようなものもありますが、輸出者にとっては多大な負担を強いられるものでした。しかし、これらの合理化措置によって、自主管理負担が大きく軽減されて効率化が進み、規制行政の複雑性の一部解消、透明性、予測可能性、一貫性の担保も図られ、安全保障輸出管理の本来の目的に集中することができる環境の整備にも資するものでした。

①通達類の抜本的再編・統合（手続き書類の簡素

化を含む)

- ②ホワイト国向け一般包括許可制度の創設
- ③誓約書制度運用の抜本的改善（再輸出の場合に限定、輸出者の役割の明確化等）
- ④市販暗号の特例から非該当化への移行実現（該当品の社内管理負担の大幅な軽減）・市販暗号製品の非該当化実現
- ⑤クラウドコンピューティングサービスの解釈の明確化（世界に先駆けての考え方の明確化）
- ⑥規制の運用の考え方についてのQAの頻繁な発出（運用の透明化、予測可能性の向上、審査官による運用バラツキの防止等）
- ⑦特別一般包括許可に係る実地調査の適正運用
- ⑧法令解釈に係る事前相談制度の利用しやすさの改善
- ⑨電子申請の促進と審査期間の短縮
- ⑩違反行為の自主的申告に対する取扱いの明確化（再発防止に重点を置き、ペナルティ及び過去の輸出に関する過剰な調査負担の回避等）
- ⑪グループCPの導入の認知
- ⑫大学・研究機関に関する輸出管理行政に係る一連の合理化（包括的改善要請書を踏まえた措置）

以下に整理した諸課題は、短期的なものから中期的なものまであり、解決のためには時間を要するものもあります。本整理資料により、官民双方で、改めて産業界やCISTECからのこれまでの要望、問題提起の内容、問題意識について共有され、今後、経産省の再編強化された新体制の下で産業界等との間で議論、検討がなされる際の一助となることを期待したいと思います。

【全体の構成】

1. 制度・運用の国際調和、合理化

- (1) 輸出規制品目リストの国際化に係る本質的解決に向けた検討の促進
- (2) 公布から施行までの円滑化（早期化と十分な期間の確保）
- (3) 誓約書をめぐる負担の一層の軽減一特に旧誓約書の切り替え問題の解決
- (4) 包括許可制度の継続的見直し

- (5) きめ細かなQ & Aの発出等による、解釈等の明確化・安定化、予測可能性の向上の継続的取組み
- (6) 欧米諸国等との懸念エンドユーザーの情報共有による競争条件の均等化
- (7) 国のインテリジェンス情報の活用による輸出者の負担軽減措置

2. エンドユースチェックに力が注げる環境の整備

- (1) エンドユースチェックこそが、輸出管理にとって根幹であることのメッセージ発信
- (2) 一見些細に見えることが多大な負担を強いることがあることへの理解
- (3) 外国ユーザーリスト掲載組織等の指定背景等の可能な範囲での教示

3. 輸出管理関連の法体系・規定の複雑さ、難解さの改善

- (1) 現行法体系・規定の複雑さ、難解さ
- (2) 外為法体系・規定の複雑さ・難解さに伴う時間的・労力的ロスと事故発生の懸念
- (3) ドイツや韓国が行った輸出者のための抜本的法令改正

4. 悪意ある輸出者の抑止その他の観点からの「規制の洩れ」への制度的対応

- (1) 大量破壊兵器関連と通常兵器関連の罰則水準の乖離
- (2) 組織的不正輸出に対する実効的抑止制度・運用の不十分さ
- (3) 国内での居住者・非居住者の枠組みによる規制に係る問題
- (4) 書類保存義務規定の欠如
- (5) 武器リストの国際的ハーモナイズの欠如、三原則の定義の不明確さ
- (6) 「者」（非国家主体）に対する規制の不十分さ、テロ・キャッチオール的規制の不存在

5. 官民の連携による相互理解と自主管理の促進、行政の予測可能性・一貫性の確保

- (1) 協議や意見交換の機会の十分な確保
- (2) 人事異動による方針・見解の変更、混乱の回避、QAの積極的発出による一貫性確保

- (3) 違反行為の自主的申告に対する取扱いの明確化と方針の発信

6. 中小企業、大学・研究機関を含めた啓発・指導の促進

- (1) 中小企業における潜在ニーズ
- (2) 中小企業庁の相談・専門家派遣事業との連携
- (3) 経済産業局やITの活用による対面相談の可能化
- (4) 大学・研究機関に対する啓発普及の促進、包括的改善要請書の継続的フォロー

7. 政府全体としての大量破壊兵器拡散防止、意図せざる機微技術流出防止等に向けた省庁・施策横断的取組み

- (1) 大量破壊兵器拡散防止、意図せざる機微技術流出防止に係る包括的施策の推進
- (2) 懸念技術分野や「有害活動」動向についての情報提供

1. 制度・運用の国際調和、合理化

(1) 輸出規制品目リストの国際化に係る本質的解決に向けた検討の促進

産業界では、2006年度以降、CISTECや経団連から、「規制番号の国際化」の要請を続けてきたところです。規制番号・カテゴリについては、税関のHSコードと同様、安全保障輸出管理を行う上での世界共通語と言える基本事項であるため、国際的なデファクト・スタンダードとなっているEU体系への準拠を期待しての要請でした。

米国は既に20年以上前の1995年にEU体系を採用し、アジア諸国の主要なところはすべてEU体系に準拠しています。そういう中で、我が国だけが異質な体系を採用していることは、国際的な経済活動を展開する上で、大きなネックとなっている点です。

経産省では、産構審WGでの政策課題としての対応が提言され、それを受けて経産省において参考として5桁ベースでの対比表を公開するなどの地道な取組みが積み重ねられました。そして、2012年4月に、行政刷新会議の「国民の声」に寄せられた要望への対応を閣議決定したことを踏まえて、日・EU対比表（読替表）を経産省のクレジットで作成し、

それを活用してEU番号に準拠した番号により輸出許可申請・通関もできるようにすると経産省案が提示され、以降、それに基づいて官民で作業を進めました。昨2015年3月までに、経産省からの要請を受けてCISTECにおいて作業した貨物・役務の対比表素案を提出したところですが、本年2月に経産省より新たな方針が示され、当面の対応として、貨物の対比表については、CISTECのHPに掲載し、経産省のHPから「有用な参考になるもの」との注釈を入れてリンクを張ることとされました。この方針を受け、CISTECでは急ぎ最新の対比表に仕上げ、HPで公開し（2016年6月30日）、経産省のHPからもリンクしていただいたところです（2016年7月1日）。CISTECが2年間に渡り総力を挙げて作成した成果物が活かされることとなったことは、大きく前進するものとして喜んでいるところです。

他方、経産省からは同時に、海外企業・政府からの規制リストのカテゴリの齟齬解消に係る要請や、刑事罰の適用に際しての曖昧さリスクの回避等の観点も考慮され、今後、「問題をより本質的に解決するための方策の検討」を行う旨の方針も示されたところです。

産業界としては、もともと規制貨物等のカテゴリ、番号をEU体系に準拠させることが当初の要望であったことから、カテゴリ分けも含めた国際化を念頭においた本質的解決のための検討がなされることは歓迎するものです。現時点では、まだ具体的内容、時期等についてはコミットできないとのことではありますが、以下の点を踏まえて、早期に「本質的解決策」である国際化が実現することを期待するところです。

- ①我が国の規制番号体系は長く他国の体系とは全く異なっており（韓国は2009年に電撃的にEU体系に完全移行しました）、我が国産業界の国際展開だけでなく、海外政府・産業界にとっても我が国の規制番号体系の異質さに苦慮しているのが実情であり、その面からもEU体系への準拠が国際的要請となっていること。

※CISTECにも、香港当局に続き、台湾当局からも苦慮している旨の指摘がなされています。

- ②CISTECのクレジットによる対比表だとしても、罰則の適用の曖昧さの問題は残ること。

- ③当初の目的であった、自主管理の効率化のために輸出許可申請、通関がEU番号でできるということは実現していないこと（それが経産省二次案の中核の一つだった）。
- ④今回作成して掲載した対比表は、貨物の対比表であり、役務の対比表はEU体系と対比させる上では技術とプログラムとに整理し直すことが必要となることから、作成はしたものの陽の目を見ておらず、貨物、役務ともに国際体系で管理することができるようにするために、我が国の体系自体を国際化させることが喫緊の要請であること。
- ⑤業種横断的に多数の企業に関係する暗号規制の法令は難解で、WA合意との乖離があるとの誤解や該当品を非該当と解釈されるおそれ、該非判定、社内指導等の困難さ等が指摘され、法令構造の見直しが要請されているところ、体系の国際化によって一定の問題の解決につながりうると思われること。
- ⑥対比表は現在はCISTECの負担で作成しており、その維持・更新負担も小さいものではないため、できる限り早期に体系自体が国際化されることが期待されること。

その上で、以下の点について、くれぐれも慎重な検討が産業界との間で行われることが期待されることです。

【システム、該非判定ツール、データベースの見直し等の必要性からする十分な準備期間の確保】

上記のようにカテゴリー・番号体系の国際化の実現が早期に期待される一方で、これは、輸出者である企業等においては、既に確立している社内システムの全面的見直しが必要となることから、十分な準備期間が必要となってきます。適確に対応するためには、詳細で具体的な番号体系の内容がフィックスされた上で、それをもとにシステムを構築する必要がありますので、その内容自体は早期に固められる必要があります。

ただし、システムを組む上で、番号体系の内容の整理の仕方次第で、システム設計等の上でやりやすい、やりにくいの差が生じる可能性もありますので、それを回避するために具体案を固めていく過程

で、産業界等との間で慎重な議論、要望の反映がなされることが強く期待されます。

また、十分な準備期間が必要という点では、CISTECの各委員会や事務局で作成している、該非判定の効率化ツールであるパラメータシートや項目別対比表の更新作業も必要となってきます。このツールは税関においても信頼性のおけるものとして認知されており、間違いのないものするためには、フィックスされた具体的番号体系を踏まえながらの慎重な作業が必要となってきます。

このような事情から、産業界等との間の慎重な議論を踏まえた上での早期の具体的体系案の策定と、実施に至るまでの年単位での十分な準備期間の確保が必要と考えられます。

【EU体系と同じくアルファベットやローマ数字を番号として採用する必要性】

規制体系・番号の国際化が目指すところは、基本的には、EU体系・番号によって社内管理、輸出許可申請、通関を可能にすることにより、国際的にシームレスな一元的管理を可能にするということです。経産省が閣議決定を踏まえて提示し、産業界としても受け入れたいいわゆる「経産省二次案」は、それを貨物番号コードの形で採用し、実質的に産業界の要請に応えようというものでした。

この要請は根本的なものであり、日本の法令のように、漢数字やイロハで整理されるものであっては、当初の目的が損なわれてしまいます。アルファベットと算用数字との組み合わせによる番号等を規定している国内法の事例として、工業標準化法に基づく日本工業規格や、統計法に基づく「統計基準」としての日本標準産業分類、日本標準職業分類等があります。いずれも、国際的基準を踏まえた国内法への反映という点で、共通点があるかと思われます。これらの事例も参考に、当初の要請が充足されるような措置が講じられることが期待されることです。

(2) 公布から施行までの円滑化（早期化と十分な期間の確保）

①政省令・告示等セットで公布後の十分な準備期間の確保

毎年度、国際レジームでの合意を国内で反映させ

るための政省令改正等については、公布後の十分な時間的確保を要請してきており、ここ2年間は2ヶ月が確保されています（ただし政令公布から）。

この十分な準備期間の確保は、各社の社内システムへの対応や、社内・グループ内・関係先への周知徹底、CISTECの事務局や関係委員会内における改正事項を反映した項目別対比表やパラメータシート（該非判定に必須です）の作成・配布作業等が必要であるためです。施行日に輸出する貨物等については、税関で改正後の政省令に基づき審査されるため、それまでに間違いのないように十分な準備が必要となります。

ここで「十分な期間」というのは、政令・省令・告示・通達が全部揃ってからの期間を念頭においています。実際にシステム改正、該非判定用資料準備、その他の内外での周知作業は、省令以下の改正事項が判明しなければ作業ができません。例年、政省令改正説明会において概ねその内容が明らかになりますが、同説明会自体が、直前では会場の予約も難しく（特に夏休み時期）、時期的にずれ込むこともしばしばです。

このため、省令以下も含めて政令公布から間をおかず公布がなされ、その上で政省令説明会で最終的に確認し、理解を深めるとの形となることが期待されるということです。

②早期のレジーム合意反映の方策の検討

公布から実施までの十分な準備期間の確保と並行して、公布の早期化も従来から要請してきています。法制局審査等による制約がある中で、早期化の尽力はなされているものの、結果として「例年どおり」というものが、後ろ倒しとなってきており、WA合意などを見れば、事務ベースでの合意から数ヶ月近く経過した後の国内実施となってきつつあります。

これは、国際競争条件の均等化の観点からも欧米と実施時期を合わせることが必要と考えられます。米国は概ね3ヶ月でEARに反映し実施することが定着してきています。また、これまでEUにおけるレジーム合意反映は、以前はEU議会での承認が必要であったため、2～3年遅れとなることもしばしばでしたが、2014年のEU内の規定改正により議会の承認が不要となったため、2015年以降は、早期に

合意反映が可能となりました。

なお、改正内容によって、輸出者にとって有利、不利が分かれることはありますが、概して合理化、明確化の事項が少なくありません。実施時期は、改正事項の内容次第で調整がありうるとしても、公布自体は極力早期化していただき、輸出者における周知と理解、準備が進むような環境作りが期待されるということです。

③他の対外取引と同様に、規制対象を告示化する等の可能性の検討

なお、国際レジーム合意の国内反映が後ろ倒しになる要因の一つとして、政令については内閣法制局の審査を経て、閣議決定を要するため、時間がかかる点があります。

他方で、外為法では輸出以外の対外取引（財務省管轄のもの）のほとんどは、法律から政令に委任され、政令では規制対象の考え方が規定される等した上で、具体的な規制対象は告示以下で規定されるというパターンとなっています（輸入では、政令委任ではあるものの輸入承認が必要なものは告示である輸入公表で規定しています）。

安全保障輸出管理に係る規制対象は、一種の有志連合である国際レジームの合意に基づくものですから、その旨を政令に規定し（有志連合の条文上の表現は、「国際平和のための国際的な努力に対して我が国として寄与する」です）、具体的詳細は、省令・告示以下に委任する形にできないか、従来より要望してきたところです。それによって、レジーム合意の反映内容を早期に周知することも可能となり、官民双方の負担軽減にもつながります（実際、省令だけの改正事項の場合に、4月1日施行の例も数年前にありました）。

外為法の改正経緯は、各対外取引類型によって異なるため、横断的に委任パターンが整合的なものにはなっていませんが、政令において「国際レジームの合意に基づくもの」との規制対象範囲を定めて、個別具体的な貨物・技術は、省令や告示に委任することは、法律の委任を逸脱するものではないと思われます。それによって、外為法の問題のひとつである複雑な重層構造の解消にもつながりますし、規制品目リストの国際化を今後進める上でも、環境整備にもつながるものと考えられます。

(3) 誓約書をめぐる負担の一層の軽減

一特に旧誓約書の切り替え問題の解決

①これまで措置された合理化、負担軽減措置の堅持

誓約書の問題については、古くて新しい問題として、恒常的に経産省当局と産業界との間での合理化、負担軽減のための協議対象となってきました。

幸い、当局のご理解を得て、この数年間に大きな懸案だった問題も、次のように合理化や負担軽減が大きく進みました。これらの措置は今後とも堅持していただくことが必要です。

- ・事前同意について、最終需要者の工場内での再移転や国内での再販売であっても対象だったものを、国際レジーム合意と同様に、再輸出の場合に限定（ストック販売は再販売・再輸出が対象）。
- ・誓約書の誓約内容の遵守義務は、あくまで最終需要者にあり、輸出者に監視義務がないことの明確化（保守サービスその他の通常のビジネスの範囲で違反に気が付いたら通報する協力ベース）。
- ・誓約書の提出が、経産省当局の要請に基づくものであることの明文化。
- ・中古機械等について、カタログ値のスペックによることの許容。
- ・スパイ嫌疑が掛けられかねない最終需要者の敷地・工場内の図面・連続写真の提出要請の緩和。
- ・誓約書の署名者のレベルの弾力化（代表取締役クラスでなくとも、責任を有する役員クラスであれば可）。
- ・CISTECが作成する中国語での誓約書様式の経産省からのリンクによる実質的認知。

②懸案となっている旧誓約書の切り替えの合理的促進

このように、合理化や負担軽減が相次いで行われてきた中で、依然として膠着状態のままになっているのが、旧誓約書の切り替えの問題です。

平成24年度に定められた提出書類通達によって、新誓約書では、武器を除き、輸出先国内での再移転・再販売は誓約書の対象からはずれました。制度の運用がそのように緩和された（というよりも国際レジーム合意に合わせた）わけですから、旧制度下

での誓約書も新しい制度下のもので運用されるのが、制度運用としての筋であると考えられます。そうでないと、より最新のハイテクのものが再輸出だけが事前同意対象となり、過去の相対的にローテク低性能のものがより厳しい再移転・再販売まで含めて事前同意対象として維持されるというように、規制の趣旨からして極めて不合理な構図となっています。

当初、産業界からは、旧誓約書の誓約内容を新誓約書の誓約内容に読み替えて運用する旨の要望を行いました。このような措置は、同時期に講じられた輸出者に監視義務がないことの明確化（通常のビジネスの範囲で違反に気が付いたら通報する）において実際に採られた方式です。違反企業が再発防止策として提出した中の「年1回の据付場所の確認の確実な実施」との内容について、新制度運用に即して適用すればいいことが、審査課より確認を得られています。ほぼ同時期に採られた誓約書運用の合理化・緩和措置について、片や読替えによる適用が認められ、片や読替えによる適用が認められないということは、バランスを失っていると感じられます。

審査当局からは、当初、新誓約書への切り替え申請があれば速やかに切り替えるとの説明がなされていましたが、輸出許可等の審査業務に支障が生じるとの理由から、切り替え申請を控えるよう要請がありました。産業界としてもこれに協力したわけですが、しかしその後一段落したところで、改めて切り替え促進のために最終需要者ごとの一括切り替え措置を要請したところ、次の理由により認められないままに、現在に至っています。

- ・切り替え申請は多くなく、個別に申請があれば認めること。
- ・需要者ごとではなく、案件ごとに個別に切り替えたいとの輸出者もいるので、一括切り替えは認める必要性が乏しい。

しかし、この回答は、次の点で明らかに不合理であり、早期に一括切り替えの選択肢も認められることが強く期待されることです。

- ・本件は、規制行政の筋の問題であり、新制度運用に移行したにもかかわらず、過去分の相対的に機微度が低い大量の機械等に対して実質的に旧制度運用を維持しているのは、筋として不合理と思われること。

- ・読替えではなく切り替えとしたのは、最終需要者にサインさせることによる切り替えを通じて、誓約書の存在を改めて認識させるという趣旨に立つものであることは理解できるが、それは、最終需要者ごとの一括切り替えで目的は達成できること。
- ・最終需要者ごとに数百件にもものぼる旧誓約書がある場合も少なくなく、その一件一件の旧誓約書ごとに個別に、新たに新誓約書を代表取締役等経営幹部クラスに確認させ、サインをさせることは非現実的であり、その必要性も理解し難いこと。
- ・新商談があるわけでもない中で、大量の旧誓約書の切り替えだけのために顧客であるユーザーに膨大な手続きを強いることは大きな反発を招き、国際競争力上も悪影響が大きいこと（そもそも誓約書で厳しく縛ってくるのは日本企業くらいという受け止め方もあります）。
- ・あくまで選択肢として、個別切り替え方式だけでなく一括切り替え方式を用意してほしいということであり、個別企業の事情に応じて個別切り替えでやりたい企業があるからといって、一括切り替え方式が全面否定される理由にはならないこと。
- ・自主管理の上で、新旧の誓約書が大量に混在したまま管理するのは煩雑であり、負担が大きいこと。
- ・仮に旧誓約書を適用した貨物やユーザーが依然として懸念がかなりあるということであれば、個別に例外的対応が可能と思われること。

本件は、誓約書の運用に関して相次いだ合理化において、画竜点睛を欠くものとなっています。是非早期に一括切り替え措置が認められることが、メリハリのある合理化という観点からも強く期待される場所です。

③積み戻し前提の展示会出品等の輸出の場合の誓約書の不要化

これについて、経産省は、出展したものの積み戻す前に引き合いがあり売却することとなった場合というレアケースを想定して、懸念している模様です。これについては、積み戻す旨の条件が付されるわけですので、それに変更があるのであれば、運用

通達における「輸出許可後における輸出関係書類の訂正又は変更」に従った手続きを通じて、当局側として可否の審査ができるので、懸念は生じないと考えられます。

(4) 包括許可制度の継続的見直し

包括的許可の手続き緩和については、継続的に経産省側と協議がなされてきていますが、その中でも、以下の2点については、早期の実現が期待される場所です。

① 特定子会社包括許可の電子申請化

② 特定包括許可における継続的取引要件の明確化・緩和化

具体的には、許可取得件数の「見込まれるもの」の文字通りの運用や保守・修理・交換を目的とした貨物・部分品の対象の拡大等です。

(5) きめ細かなQ&Aの発出等による、解釈等の明確化・安定化、予測可能性の向上の継続的取組み

後述する通り、いずれは、抜本的に法体系、規定を見直すことのご検討が強く期待される場所ですが、現行法令を前提としつつも、通達の抜本的整理統合が経産省により行われ、Q&Aの頻繁な発出その他の措置により、解釈等の明確化・安定化、予測可能性の向上等が図られる取組みがなされてきたことは産業界としても高く評価している場所であり、今後ともそのような取組みの促進が期待される場所です。

また、当初はQ&Aでの対応についても、その内容を適宜のタイミングで通達に移行させることも行っていただきたい場所です。

(6) 欧米諸国等との懸念エンドユーザーの情報共有による競争条件の均等化

我が国の産業界は、海外から「ジャパンモデル」「CISTECモデル」と呼ばれるほどに、相互連携により自主管理水準を高め、エンドユース・ユーザーのチェックに力を入れています。欧米企業等が同じ貨物等を輸出してしまったのでは、国際競争の上で問題です。経産省では、国際レジームに働きかけ、不許可案件については直ちに加盟国に通報し、情報をシェアするような仕組みに改正しました。

また、欧米諸国政府との間のバイ及びマルチの協議の場で、輸出先の懸念共有のための取組みもされていることは、我が国企業のみが不利になるような事態が回避されることにつながるため、これに対しては産業界からは高く評価されているところです。引き続き、このような取組みが進められることによって、真面目な日本企業だけが「馬鹿をみる」ような事態にならないよう期待されることです。

(7) 国のインテリジェンス情報の活用による

輸出者の負担軽減措置

欧米諸国においては、政府におけるインテリジェンス情報や政府によるエンドユーザー訪問等を通じて、輸出管理の実効性を担保している面も少なからずあります。米国政府は、世界各地に出先事務所を置き、機微貨物の輸出先を訪問しエンドユースやその管理の適正さをチェックしています。あるいは、ドイツにおいては、輸出申請がなされたときは、エンドユースの関係で拒否する場合の証明責任は政府当局側にあると言われていました。

我が国において、かつては、輸出者にエンドユース・ユーザーの懸念の有無についての過剰と思えるようなチェック負担や、輸出後の監視負担、調査負担を負わせたりする面もありました。かなり改善されたことは喜ばしいことではありますが、それでも、欧米の企業と比べて、産業界の負担は相対的に大きいように感じられます。

政府当局間での連携も含めて、インテリジェンス情報等の活用により、産業界の負担の一層の軽減を期待したいところです。

2. エンドユースチェックに力が注げる環境の整備

(1) エンドユースチェックこそが、輸出管理にとって根幹であることのメッセージ発信

安全保障輸出管理の柱は、該非判定と取引審査(エンドユースチェック)ですが、輸出管理の目的からすれば、より本質的な作業は、エンドユース・ユーザーの懸念の有無のチェックにあると理解されます。また、キャッチオール規制が導入された後は、該非いずれにしても、エンドユース等のチェックが必要となりますから、該非判定の負担はできる

限り軽減されることが望ましいところです。

現行外為法の輸出者等遵守基準では、すべての輸出者の遵守義務として、該非確認責任者の選任と研修の実施を規定しています。たしかに該非判定がおろそかにされることは適当ではありませんが、より本質的なエンドユース・ユーザーの懸念の有無のチェックというより本質的な点が、メッセージとして伝わりにくい面があることは否めません。

該非判定の負担は、輸出者にとって大きなものとなっています。仮に該非判定のミスをしたとしても、それが民生用に使われる限りでは、平和と安全が直接損なわれるものではありません。しかしそれは法令上、無許可輸出に直結しますので、非常に神経を使いますが、他方で、より本質的なエンドユース・ユーザーのチェック=取引・顧客審査は、十分に行なわれなかったとしても法令違反になることはありません。この点で、現行法令の構図はわかりにくいものになっています。それだけに、多数を占める中小企業も含めて考えると、エンドユースチェックこそが輸出管理にとって根幹に関わる重要性を持つことがもっと強調される必要があると思われる。

(2) 一見些細に見えることが多大な負担を強いることがあることへの理解

輸出者において、開発・製造から出荷まで、膨大な数の製品を該非判定の上出荷まで管理することは多大なコストと労力とがかかります。その要因としては様々あり、国際レジーム合意との微妙な差異の存在、デファクト・スタンダードである規制品目体系との乖離、政省令の規定内容の複雑さ、適用項番の選択判断の難しさ等の規制側の問題もあれば、企業間で過剰な該非判定書の要求をする実態など民間サイド内の問題もあります。民間サイドでの問題は、自主的に解決に向けた努力をしていますが、当局側においても、この点でのご理解と環境整備をお願いしたいところです。

CISTECの各委員会やその傘下の分科会、WGからは、毎年、多数の改善・明確化要望がなされています。それらは、一見すると些細な内容に思える場合もあるかもしれませんが、輸出管理においては、それによって多大な負担を強いられる場合が少なくないために、繰り返し要望をしているところです。

規制の目的からしてほとんど不要とも思えるような規定によって大きな労力を要する場合もあります。平成24年に実現した「市販暗号の特例から非該当への移行」も、産業界としては十年越しの悲願だったわけですが、経産省当局からみれば許可不要には変わりはないため、その問題の所在がなかなか理解されにくかった面があります。それは、企業内では特例である限り該当品として管理しなければならず、税関との関係も含めてその管理に大きな労力を要していたものです。これが、その非該当化という合理化措置によって多大な負担軽減効果をもたらされ（企業によっては50%以上の負担軽減効果）、その分、規制の本質であるエンドユース等へのチェックやグループ企業等への指導・管理に精力を注ぐことができるようになったという点で産業界としては高く評価しているところです。

さらに、昨年の市販前の暗号装置に関しても、Q & Aで非該当化の措置が図られ、一層の企業内管理の負担軽減が進んだこともあって、経産省の措置は歓迎されました。

誓約書をめぐる一連の合理化措置も同様に、多大な管理負担の軽減効果がありました。それ以外にも、総合部会、貨物部会の各委員会からの要請事項には、多かれ少なかれそのような要素がありますので、上記のような点にご理解をいただき、過剰、不要の負担を減らし、エンドユースチェックに力が注げるような規制環境作りがなされることを期待したいところです。

(3) 外国ユーザーリスト掲載組織等の指定背景等の可能な範囲での教示

エンドユーザーのチェックの上では、外国ユーザーリストは基本的参照資料となっていますが、禁輸顧客リストでもなく、どの程度の懸念度なのか輸出者側では判断しにくいところがあります。国際レジーム諸国間の情報交換等も含めて内々の掲載基準がいろいろあるとは思いますが、その掲載経緯、背景等、輸出者側の判断に資するような補足的情報について、可能な範囲で、また口頭での示唆でも、提供がなされれば輸出者にとって大きな参考になるものと思われまます。

なお、CISTECのチェーサー情報については、外国ユーザーリストに限らず、広汎な顧客情報を収録

しています。その内容の充実と活用の促進等を通じて、エンドユーザーの懸念審査を十分なものとするよう取り組んでおり、経産省当局においても、高く評価していただいておりますが、CISTECとしては、引き続きその内容充実と利便性向上に努めていきます。

3. 輸出管理関連の法体系・規定の複雑さ、難解さの改善

(1) 現行法体系・規定の複雑さ、難解さ

現行の外為法の法体系に基づく安全保障輸出管理法体系は、体系及び規定内容が複雑でわかりにくく、柱となる重要規制が容易に理解し難い規定ぶりとなっていたり、規制法の在り方として法律に定められるべき内容が定められていないなどの問題点を、従来から指摘し、その見直し、改善を要請してきました。

例えば、「輸出の定義」「許可基準」「キャッチオール規制」などは、規制行政の基本的要素として、法律において明示されるのが一般的在り方だと思われまますが、そうはなっておりませんし、政令以下でキャッチオール規制を導入しようとしたがために、「特例の例外」「例外の例外」といった異例の難解な規定ぶりとなってしまうています。難解ということ言えば、役務の提供規制や仲介規制の条文も同様です。条文を読んだだけでは、規制の存在にも気が付かない例もあります。また、「者に着目した規制の枠組み」の明示的規定の欠如についての問題は、別途ご説明したとおりです。専門家においても、容易に読み解くことが難しい条文もあります。

安全保障輸出管理に係る外為法体系は、本館、別館、新館、アネックスが増築されている「老舗の温泉旅館」と言われるように、戦後、その時々の要請で継ぎ足しできたがために、他の一般的法令よりも更に複雑な重層構造になっており、迷路のような感が強くなります。米国のEARなどはよく整理されていて、それだけを見れば規制の体系、詳細がわかるようになっているのと比べると、大きな相違です。

(2) 外為法体系・規定の複雑さ・難解さに伴う時間的・労力的ロスと事故発生の懸念

このように、法体系や規定ぶりが複雑で難解なこ

とが問題なのは、以下のような理由によります。

①新規に安全保障輸出管理に従事する者にとって、理解のための時間的、労力的コストが多大なものになっていること。

経産省による安全保障貿易管理説明会や、CISTEC主催の基礎的セミナーが毎年複数回行われていますが、その受講者のほとんどは、輸出管理業務に従事してから1～2年という人々です。また、社内の一般的コンプライアンス教育の一環としても、安全保障輸出管理に係る教育がなされる例が増えていますが、法律を読んだだけでは基本的枠組みが理解しづらい状況にあります。

また、大企業では、海外の現地法人も含めて本国並みの管理を行っていますし、経産省からも求められているわけですが、外為法や政令が政府によって英訳されて発信されているものの、米国のEARのような体系的でシンプルなものではないため、そのままでは、現地の社員に理解させることは至難となります。

②事故が生じやすく、ひいては国際平和と安全に影響を及ぼす恐れもあり得ること。

リスト規制対象のようなハイテク貨物・技術は、大企業のみならず中小企業も含めて、管理を十分にしなければなりませんし、大学・研究機関などでも規制の趣旨・内容の徹底が必要です。しかし、規制体系、規定内容が複雑で難解であれば、輸出管理要員を十分に確保しづらい組織などでは、理解不足や誤解により事故を起こすリスクがあると思われます。それによって、国際的平和と安全とに影響が及ぶような事態になれば、我が国全体の信用に関わってきかねません。

(3) ドイツや韓国が行った輸出者のための抜本的法令改正

これらの問題を解決するためには、最終的には法令改正が必要になると思いますが、多数の法令が重層的に組み合わさった法体系の見直しを短期間で行うことはなかなか難しいことは、産業界としても理解はしています。

他方、海外諸国を見れば、ドイツ政府は、輸出管理規制を行う外国貿易法とその施行令を抜本的に改革する改正案を2012年に議会に提出し、翌2013年に

施行させています。これは、法文の大幅な整理統合(52章立てを28章立てに再編)や、定義規定の法への集約、用語の平易化、罰則の見直し、更には、違反の自主開示制度の法定化などを内容としており、その目的としては、ドイツの産業界の国際競争上不利になるような要素を排除し、公平な競争の場を確保することを謳っていました。この抜本的で大胆な輸出管理改革は、政治的アジェンダとして、連邦政府主導で行われたものでした。

また、隣国の韓国も、ほぼ毎年のように制度・運用の見直しを行っています。対外貿易法の抜本改正だけでなく、その下の「告示」で具体的制度が種々規定されていますが、その改正も矢継ぎ早に行われており、その目的としては、「政策受用者」の利便性向上や混乱防止などが謳われています。2004年に告示を制定以降、この11年の間に20回もの改正が行われ、重要な制度改正がなされています。その中には、規制番号のEU体系への再編・完全移行措置も含まれており、2008年1月に公布、翌2009年1月1日から実施されました。このように、韓国では、輸出者のための改善措置を機動的に毎年のように行っています。

このように、法令の複雑さ、分かりにくさ自体が産業界の利便性と国際競争力を損ねるとの問題意識に立って、大幅な改正が行われた事例がごく最近あることは、日本の政府当局側にも念頭においていただきたいところです。

※ドイツ、韓国の法改正については、以下の記事をご参照ください。

「ドイツで実施された輸出者の国際競争力強化のための輸出管理制度改革」(CISTECジャーナル2015年3月号。No.156)

「矢継ぎ早に打ち出される韓国の輸出管理制度改革」(CISTECジャーナル2015年9月号。No.159)

(注) なお、これまで、複雑・難解な法体系の見直しのために、例えば「外国貿易法(仮称)」の制定の要望もしてきていますが、その趣旨は、外為法から切り離れた単独法が必要ということでも必ずしもありません。現行法令の体系と規定の複雑さ、難解さが解消され、法律に盛り込まれるべき主要な柱が規定され、規制の全体像が分かりやすく示されるのであれば、現行法での対応か否かに

拘るものではありません。

4. 悪意ある輸出者の抑止その他の観点からの「規制の洩れ」への制度的対応

「メリハリのある合理的規制」は、安全保障輸出管理の世界では官民の共通理解と考えますが、その趣旨は、悪意ある者には厳罰を、優良な者にはその自主管理に極力委ねるということと理解されます。

産業界としては、規制合理化や負担軽減を要請してきていますが、悪意ある不正輸出者に対してはきちんと取締りを実効的に行っていただくことも切に要望するものです。ともすると、一握りの悪意のある輸出者のために、善良な輸出者は過剰で負担ばかりが増えるような「規制強化」がなされることを懸念するものです。

その観点からは、悪意のある者による輸出（技術移転を含む）を実効的に抑止できる制度・運用であることが期待されますが、最近の諸情勢を踏まえると、必ずしも制度的に十分ではないのではないかとされる点として、以下のものがあると思われま

(1) 大量破壊兵器関連と通常兵器関連の罰則水準の乖離

現在の罰則は、大量破壊兵器関連が10年以下の懲役、罰金等であり、通常兵器関連が7年以下の懲役等ですが、メリハリのある規制の担保のためには、本当に悪意のある輸出者や法益の侵害程度の著しい輸出をした者に対しては、厳罰を科することが必要と考えられます。

他方、別途の観点になりますが、輸出規制品目リストの国際化の法制的整備の上でも、大量破壊兵器と通常兵器とで上限の水準に差があることは、既に述べたようにクリアすべき課題となると思われま

す。即ち、輸出規制品目リストの国際化に向けて、本質的解決に向けた検討を行う場合、カテゴリー分けをEU体系に準拠させるとすると、日本の輸出令別表第一のように、カテゴリー分けが国際レジームごとではなくなります。そうすると、一つのカテゴリーの中に、大量破壊兵器関連と通常兵器関連とが混在することになり、現行の罰則体系のままでは、その適用を条文化する上で大きな課題が生じると思

われます。その観点からは、罰則水準を同一とすることにより、その課題の解消にもつながるものと思われま

す。全く次元の異なる2つの観点ではありますが、以下のような点を踏まえると、罰則水準の上限を同一とすることの可能性が検討されてもいいのではないかと考えられます（ただし、これはあくまで罰則上限の話であり、規制の緩急自体を、大量破壊兵器、通常兵器を問わず同一にしてもいいのではないかとの趣旨では全くありません）。

① 通常兵器でもその殺傷力、破壊力等において大量破壊兵器と変わらないものが一部にはあること。

通常兵器といっても、その殺傷性、非人道性、破壊能力等において大量破壊兵器とあまり変わらないものも一部にはあります。近年は、クラスター爆弾などのような条約で使用禁止されるような非人道的な殺傷力を持つ兵器や、レーザー砲、電磁レールガンなどの次世代兵器も登場し、その破壊力には驚異的なものがあります。

② 現行法でも、通常兵器や産業用1項貨物に大量破壊兵器と同水準の罰則を適用している事例があること。

現行の外為法の第69条の6第2項の一号、二号をみると、「核兵器等」と「核兵器等の開発等のために用いられるおそれが特に大きいと認められる貨物」（核兵器等関連貨物）として、大量破壊兵器関連を想定して、罰則を過重しています。それを受けて具体的にその内容を規定している政令をみると、例えば、輸出貿易管理令第13条では、別表第1の1の項の中の(5)、(6)、(10)から(12)以外と、2の項から4の項の貨物を規定しています。ということは、上記で「核兵器等関連貨物」として規定されている貨物の中には、通常兵器と重なるものや産業用のもの（ダイナマイト等）、狩猟用のもの（猟銃等）なども含まれているということになります。

③ 機微貨物（15の項）等の無許可輸出と差を付ける意義に乏しいこと。

そうすると、大量破壊兵器関連か通常兵器関

連かで量刑に差を付けたり、1の項の貨物の専用の部分品・附属品か、5の項以下の汎用品かによって量刑に差をつける意味があるのかという疑問も生じてきますし、そもそも、1の項で規定されている「軍用」（専用品か汎用品か）の判断基準も必ずしも明確ではありません。また、15の項の「機微品目」と比較して、その無許可輸出のインパクトに差があるとも考えにくいところです。

④ 悪意の有無、法益侵害の程度に応じて罰則は決められるべきこと。

しばしば指摘されるように、外為法のリスト規制対象の該非判定は難しく、注意していても該非判定を間違えることも往々にしてあり得ることです。そのような判定ミスによって非該当と判断してしまつて民生用の然るべきユーザーに輸出しても無許可輸出となつてしまいますが、そのようなケースと、確信犯が悪意を持って無許可輸出する場合とは、本来同列に論じられるべきではありません。

結局、量刑で差が付けられるべきは、悪意の有無、実際の最終用途・需要者、法益侵害の程度（世界及び我が国の平和と安全とに与えた影響）等であつて、それらを総合勘案して決せられるのが筋だと思われます。

⑤ 他法の罰則水準との均衡がとれていないと思われること。

他方の事例をみても、窃盗罪、各種詐欺罪、各種知的財産権（営業秘密、特許、商標、著作権等）の侵害罪においても、上限は懲役10年以下と一定額の罰金とされ、罪状に応じて罰則水準が適用されることとなっています（すり、万引きであっても懲役上限10年又は50万円以下の罰金と一律になっています）。これらの犯罪に対する罰則の上限と比較して、通常兵器用途で懸念需要者向けに確信犯で無許可輸出する行為に対する罰則上限が低いことは、均衡が取れているとは考えにくいところです。

これらの諸点を踏まえれば、上限は大量破壊兵器関連、通常兵器関連ともに上限10年の懲役、1千万円以下の罰金とし、具体的ケースに応じて上記の要素を勘案した上で、司法の場で判断されることが適切と思われます。

(2) 組織的不正輸出に対する実効的抑止制度・運用の不十分さ

罰則水準の引き上げを通じた厳罰化による悪意の輸出者の抑止を狙うことは、適切な措置だと思われませんが、本当の抑止のためには、安易な執行猶予は望ましくないと考えられます。平成21年の法改正によって罰則水準の引き上げ等が行われましたが、その後においても、故意の不正輸出事案が実際に立件されても執行猶予が付くケースが大半を占めています。

CISTECでは毎年、欧米に国際交流ミッションを派遣していますが、米国の関係者からは、「なぜ日本では執行猶予ばかりで実刑がないのか」と問われたことがあります。また、国連制裁委員会の訪問を受けて、北朝鮮制裁違反の不正輸出事件について、日本の産業界の問題であるかのような質問を受けたこともありました。日本の産業界は、過去の苦い事件を教訓として、海外諸国や国連からも高く評価されるジャパンモデル、CISTECモデルを構築し、自主管理水準を高めることにより、信頼を得てきています。そのような中で、一握りの者、組織による不正輸出事件が繰り返されるのは、日本全体の輸出管理についての信頼性に疑問符が付きかねず、由々しい問題だと考えられます。そのような不正輸出事件が再発しないよう実効的措置を講じていただくことは、日本の産業界だけでなく、日本全体の輸出管理の取組、水準に対する信頼性確保・向上のためにも必要と思われます。

経済制裁違反の不正輸出のように、北朝鮮関連組織・企業等が関与するものが少なくありませんが、そのような個別企業単独のものではなく、本国も含めて複数の組織、主体が絡んだ組織的な不正輸出についても然るべく抑止できる制度とすることが望ましいと考えられます。そのために、営業秘密に係る不正競争防止法やテロ資金提供処罰法、その他の法令のように、教唆犯、幫助犯も処罰対象とすることも検討されてもいいのではないかと思います。

執行猶予については司法の判断ではありますが、初犯だからとか、金額が少ないからといった理由で安易に執行猶予が付けられるのは疑問であり、それが組織的犯罪の一環であり、その不正輸出のルート、手法が大量破壊兵器等関連貨物の不正輸出ルートにもなりうるという事の重要性を司法関係機関に

も理解されるよう期待したいところです。

北朝鮮制裁違反等に関しては、違反で立件された者は、再入国禁止対象としたとの報道もありますが、行政サイドで可能な措置を活用して、再発防止の実効性確保を図ることも必要と思われます。

(3) 国内での居住者・非居住者の枠組みによる規制に係る問題

平成21年の外為法改正に際しては、技術提供規制において、本来外国為替規制の概念である「居住者・非居住者」の概念による規制の枠組みでは、規制上漏れが生じるとの趣旨から、ボーダー規制が導入され、国境を越えて海外に向けて技術を提供する場合には、提供元、提供先が居住者か非居住者かを問わず、許可対象とされた経緯があります。

しかし、国内取引（みなし輸出規制）においては、検討過程では、提供元、提供先ともに属性を問わないエンドユース規制の案が試案として提案されたことがありましたが、最終的には導入は見送られ、従来規制のまま現在に至っています。

しかし、問題が解消されているわけではなく、永住者や留学生、本法内に事務所を有する法人、長期滞在者、悪意のある本邦人等、様々な者が提供元ともなり提供先ともなることが想定される中、現行の枠組みでは規制の適用上、問題が生じるケースも考えられますし、実際、顕在化しているものと思われます。

他方、2014年に施行されたテロ資金提供防止法や2015年に施行された国際テロリスト財産凍結法は、外為法の資金提供規制が「居住者・非居住者」の枠組みで規制しているがために、規制の洩れが生じているのでその不備を埋める必要があるとのFATF（金融活動作業部会）の繰り返しでの勧告を受けて立法されたという経緯があります。

このように、同じ外為法の資金提供規制での問題は、技術移転規制においても共通の課題であり、一定の制度的対応が必要と思われます。

(4) 書類保存義務規定の欠如

「書類保存義務」は、どの法律にでもあり、外為法の他の対外取引分野にもある規定ですが、輸出入取引分野においては規定されていません。これは、悪意のある者に対する取締りと規制合理化の両面に

おいて問題があると思われます。

①悪意ある者等の無許可輸出に対し報告徴収等の監督手段が担保されないおそれ

書類保存義務は、報告徴収や立入検査等の監督手段を実施する上で前提となる要件であり、本来セットで規定されることが必要と思われます。報告徴収や立入検査については、すべての輸出者に適用されるように規定されていますが、書類保存義務規定がないために、無許可輸出がなされた場合や該非判定を然るべく行わずに輸出された場合、報告徴収等をかけても、書類保存していないとしてその輸出の実態や該非判定の適否が当局として把握できない事態が生じる懸念が生じます。外為法の輸出入以外の対外取引では規定されていますし、関税法でも規定されていることから、輸出入についての事後検査が実効的に行える仕組みとなっています。

現在、個別許可や包括許可を受けたものについては、その条件に書類保存義務をかけることによって、その後のフォローが可能となっていますが、本当に悪意の確信犯的な輸出者は、許可を受けずに該非判定も行わずに輸出するのが通例ですから、これに対して外為法に基づく輸出管理上、実効的な取締りを行うためには、外為法上の他の対外取引分野や関税法の場合と同様、輸出許可されたものに限らず、書類保存義務が必要と思われます。

米国のEARやOFAC規則においても、記録保持義務が規定され、記録・書類を保存しないまま、不正輸出を行った者に対して、記録保持義務違反で立件した事例もあるなど、規制の実効確保の上で重要な手段となっています。

②規制の合理化を図る上でのネックになるおそれ
現行の運用では、輸出後のフォローを目的として書類保存義務をかけるために包括許可対象とするという面もなくはないと思われますが、書類保存義務が法令上規定されていれば、比較的懸念度が低い輸出案件については、他の対外取引規制と同様に、事後又は事前の届出制とすることも場合によっては可能となると思われます。

(5) 武器リストの国際的ハーモナイズの欠如、
三原則の定義の不明確さ

①ワッセナー・アレンジメントのMLとの乖離

外為法による安全保障輸出管理規制は、基本的には4つの国際レジームでの合意を踏まえて実施され、具体的規制品目は、輸出令（技術提供は外為令）の別表一に規定されています。汎用品については、国際レジーム合意に即してこれらの別表一に反映されてきていますが、武器については、通常兵器関連のレジームであるワッセナー・アレンジメント（WA）合意におけるML（軍需品リスト）が反映されていません。

我が国では、長く武器輸出三原則により、一部の例外を除いて武器及びその専用部品等の輸出は実質的に抑制されてきました。このため、特に国際レジームでの合意が反映されていなくても、実質的に適用対象が限られていたことから特段の不都合はありませんでした。しかし、新たに「国家安全保障戦略」の下で防衛装備移転三原則が決定され、今後は輸出等もあり得る状況になってくると、WA合意であるMLとの乖離は、問題となってきます。

輸出令別表第1の1の項に規定されている武器リストは、2の項以下の汎用品のように、スペックを示さずに広汎に規制しているよう見えますが、いわゆるC4ISR(Command and Control, Communications, Computer, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance：指揮・統制、通信（戦術通信システム）、コンピュータ（ネットワーク中心コンピューティング）、諜報・監視・偵察）関連の軍事専用のもは、十分カバーされていないように見えます（例えば、軍用通信関連は規定がない）。

また、「部分品」「附属品」は規定されていますが、「素材・材料」関係は規定されていません。2の項以下の汎用品の項目では、その両者は明確に峻別されていますから、1の項で「素材・材料」の類いまで読み込むとすると大きな混乱が生じてしまいます。

今後は、政府主導で例外とするものに限らず防衛装備品の輸出が許可され得るとなると、国際レジームで広汎に規定されている通常武器のMLとの乖離により、規制に漏れが生じているのは好ましいことではなく、産業界としても対応に悩むこととなります。

②防衛装備移転三原則の定義の不明確さ

三原則では、その対象は「輸出令別表1の1の項に掲げるもののうち、軍隊が使用するものであって、直接戦闘の用に供するもの」と規定されています。しかし、「直接戦闘の用に供するもの」との定義は極めて曖昧であり、「戦闘」の用語自体、電子戦の時代にあっては茫漠としたものです。印象としては、銃砲、爆薬、戦闘機、軍艦、戦車といった殺傷・破壊兵器がイメージされ、あとは生物・化学兵器が一般人がイメージできる限界と思われます。ここでは、先述の指揮・統制、通信、監視等のC4ISR関連のものは、イメージしにくいところです。また、「軍隊が使用するもの」とありますが、テロリストや「民兵」の名で活動する軍事組織が使うものはどうなのか、という疑問も湧いてきます。武器性の判断基準も、どの程度の加工、どのような加工により武器性に該当するのか、必ずしも明確ではありません。

このように定義や基準が極めて曖昧なまま運用されている三原則ですが、高度の自主管理を行っている大企業であればともかく、そうとは限らない一般企業、中小企業が、不十分な理解のまま、本来、国際レジームのMLが適用されるのであれば規制されるはずのものを、その認識がないままに輸出してしまうことがあり得ると考えられます。

防衛装備に関する国際展示会に、防衛省の後押しもあり、中小企業が出展するケースが増えていくと思われていますが、その際、外為法の規制や三原則の内容について十分な理解がなく、MLに本来該当するような機微性への認識が乏しいままに輸出・移転がなされるような懸念が否定できません。

(注) 防衛装備移転関係の要望については、CISTEC防衛装備移転手続等対応WGにおいてとりまとめて経産省に提出した「防衛装備移転に係る手続き的環境整備に向けた課題について」（2015年12月11日）に、本件も含めて詳細に述べられています。

(6) 「者」（非国家主体）に対する規制の不十分さ、
テロ・キャッチオール的規制の不存在

①テロ・キャッチオール的規制の枠組みの欠如

外為法におけるキャッチオール規制は、あくまで大量破壊兵器等（核兵器等）や通常兵器（輸出令別

表1の1の項(核兵器等を除く。)の開発、製造、使用のために用いられるおそれがあるもので、1～15の項のリスト規制対象品以外のもの(16の項)が対象となります。

しかし、自爆テロで用いられるものは、それ自体が兵器ではない場合もあり得ます。民生用のトラックやモーターボート、飛行機で、爆弾を抱いて突っ込むことは、テロの手段として広汎に見られます。しかし、それらの民生用製品は、通常兵器ではありませんから、現行のキャッチオール規制の対象とはなりません。

これらは、FATF(金融活動作業部会)の繰り返しの勧告を受けて法整備がなされた改正テロ資金提供処罰法や国際テロリスト財産凍結法によってある程度代替・補完されている部分があります。ただ、例えば、国際テロリスト財産凍結法における貨物提供規制は、自動車、船舶・小型船舶、有人飛行機・ヘリコプターが対象であり、(外為法では規制していないため)同法で輸出規制がなされますが、直罰ではありませんし、テロで使われるものとしては、これらだけではありません。同法で規制されていない無人航空機・ヘリコプターは、外為法では一定のスペック(自律航行、航続距離・時間、ペイロード等)以上のものは規制対象ですが、それ以下のものは規制対象外ですし、そもそも娯楽・スポーツ用の模型飛行機は初めから規制対象外です。しかしそれらは、1の項の軍用航空機ではありませんから、通常兵器キャッチオール規制の対象になりません。

実際にテロに使われたローテクのものとしては、亜硫酸、青酸、トイレ用洗剤、園芸材料、農薬、化学肥料、メッキ材料等がありますが、それらが、1の項の「爆発物」や「軍用化学製剤」の製造等に使われる場合を除き、やはり通常兵器キャッチオール規制の対象とはなりません。

このようなケースを想定したテロ・キャッチオール規制的な枠組みは、国際レジームでも議論の俎上にのぼったことはあるようですが、現時点ではレジーム合意としてはありません。改正テロ資金提供処罰法は、テロリストやその協力者に対してテロに資する一切の利益の提供が処罰対象となりますが、国際テロリスト財産凍結法のように相手方を特定して規制しているわけではないので、相手方がテロを

企図していることやそれに協力していることを、刑事当局側が証明しなければなりません。

このように考えると、資産凍結等の経済制裁対象となっているテロリストに対しては、テロに使われる可能性がないかを水際でチェックするためにも、より広汎なエンドユース規制が、政府内で検討される必要があるのではないかと考えられます。

②「者に対する輸出の規制」の直接的規定の不存在

現行規制はココム規制時代の枠組みから法律上は変化がなく、基本的には貨物・技術と仕向地の組み合わせで規制されています。ホワイト国、非ホワイト国の枠組みも、仕向地を基本とするものです。

他方、国連安保理決議1540号では、非国家主体に対する懸念貨物等の輸出規制についての制度整備を義務づけており、また国連安保理の経済制裁についても、組織や個人に対する資産凍結等を行っているなど、「仕向地」ではなく、「者」に着目したものとなっています。外為法では、それは直接規定はされていませんが、運用上、最終用途・需要者に着目して輸出の可否が判断されるという仕組みになっています。

しかし、以下の諸状況を踏まえると、それで足りるのかどうかの検討が必要と考えられます。

a テロリスト向け輸出の規制の明確化の必要性

現行の運用では、貨物と仕向地の組み合わせによる許可制度の下でも、最終需要者・用途に懸念がないかをチェックして可否を判断する仕組みにはなっています。しかし、ホワイト国向け包括許可などでは、懸念の少ない仕向地であるとして付与されますが、テロリストは世界のどこに居るかわかりません。

現在、包括許可制度ではホワイト国向けや非ホワイト国向けであっても、大量破壊兵器開発その他の軍事情報(別表1の1の項の開発・製造等)であれば、附された条件によって、失効、報告、届出等の対象となっていますが、テロリスト向けはそのような条件はありません。テロ資金提供処罰法や国際テロリスト財産凍結法により、テロに資する一切の利益の供与を禁じたり、資産凍結をしたりしている中で、制裁対象テロリストに対して輸出規制が明示的には規定されておらず、包括許可等の運用においても考慮されていないように見えるのはアンバランス

な感があります。

b 輸出代金の受領は禁止されることとの関係でのアンバランス

経済制裁としての資産凍結措置では、指定テロリスト、懸念組織等との間の「送金等」(支払又は支払の受領)が禁止されますので、実質的に輸出禁止と等しいものになります。輸出は、直接規制対象になりませんが、輸出代金の受領は規制対象になることは、制度運用的にアンバランスな感があります。

c 欧米の運用とのハーモナイズ

米国では、国連決議及び独自の経済制裁を行う場合には、SDNリストに掲載され、掲載者との取引が、輸出も含めて禁じられます。欧州でも、資産凍結対象者への輸出は禁じられるようです。このような経済制裁としての資産凍結対象者に対する欧米の運用と比べると乖離があるように思われます。

5. 官民の連携による相互理解と自主管理の促進、行政の予測可能性・一貫性の確保

(1) 協議や意見交換の機会の十分な確保

我が国の輸出管理が海外からの高く評価されているのは、官民の連携がうまくいっており、CISTECや関係団体での各種委員会等を通じた意見交換、相互理解・協力を通じて全般的な自主管理水準が高められていることにあると思われます。

規制当局による規制行政に対しては、産業界の識者による知見の提供、実務的課題の説明や情報提供があつて実効あるものとなりますし、産業界側としても規制当局側の問題意識、規制の必要性・論理等を十分理解することによって、規制の遵守も促進されることとなります。

輸出管理の制度運用は、その性質上、専門的で細かく、その正確な理解に立って議論を行う必要がありますし、これまでの検討経緯、他との横並び、レジームを含む国際的相場等も十分に勘案の上、方向性を見出していくことが必要と思われます。そのための議論として、総論的、抽象的なものではなく、具体的に進めるためには、問題の所在や経緯等についてのきちんとした説明と論点とをまとめたペーパー等に即して、各論点ごとに議論を尽くし、認識

を共有していくことが建設的かつ生産的だと思われ
ます。

各委員会・分科会等からの要請書や、規制番号の国際化や防衛装備移転三原則等の重要課題に係る問題点についてそれぞれペーパーを作成し、個別具体的な議論を経産省にはお願いしてきていますが、必ずしも論点ごとに詰めた議論が積み重ねられないために、相互理解が必ずしも進まず膠着状態に陥るといふ面もあります。

本年6月には、安全保障貿易管理課が安全保障貿易管理政策課と(新)安全保障貿易管理課とに再編され、人員も強化されていますので、是非、積極的、建設的な意見交換、協議の機会を持っていただけるよう期待したいところです。

(2) 人事異動による方針・見解の変更、混乱の

回避、Q&Aの積極的発出による一貫性確保

規制行政がなされる上では、規制内容の明確性、予測可能性、そして一貫性、継続性が必要であることは、規制当局にとっても、産業界にとっても、異論がないところかと思えます。これまで、様々な議論の積み重ねの上に立って、冒頭に述べたような多くの規制合理化措置が講じられてきました。これは、産業界にとっては、規制の趣旨に照らして過剰・不要な管理負担を大きく軽減すると同時に、国際競争の上でもその条件の均等化に資するものであり、今後も継続して担保される必要があると考えられます。

ただ、当局においては、どうしても定期的な人事異動があるために、合理化措置を講じた背景、趣旨、内容等について、継続性、一貫性が担保されるかどうか、産業界として不安がないわけではありません。時として、ご担当者によっては、それらについての理解が不十分なまま、揺り戻しとも思えるご指示等があり、困惑する場合もないわけではありません。輸出許可を得る申請者の立場としては、それに異議を唱えることはなかなか難しく、それが産業界全体に共有されないうままに、当局の見解として既成事実化するとすれば由々しい事態だと懸念するものです(場合によっては、担当者のご指示内容が、そのまま経産省の見解として海外企業・政府に伝えられて混乱する懸念もないではありません)。

そのような混乱を回避するためにも、各種合理化

措置等については、QAの積極的発出、ガイダンス類における解説、ご担当者間の十分な引継ぎ、産業界側からの継続的なヒアリング等により、合理化措置の継続性、一貫性を担保していただくとともに、万一、それを損なっていると思われるようなケースが生じた場合には、CISTECその他の産業界側からの問題提起に率直に耳を傾けていただき、その是正を図っていただくことが切に期待されるところです。

Q&Aの頻繁な発出は、人事異動等があったとしても行政の一貫性が担保される点で大きな効果があることが実感されています。

(3) 違反行為の自主的申告に対する取扱いの 明確化と方針の発信

違反行為の自主的申告に対しては、CP体制が有効に機能した結果、発見され通報されたと認められるものについては、ペナルティを科すことなく、真に必要な場合以外は、過去に遡って過剰な調査要請もせず、再発防止に重点を置いた教育的指導を基本とされるようになったことは、「正直者が馬鹿をみる」との結果になることなく、安心して申告ができる環境づくりという点で産業界からも高く評価されているところです。

これまででも、CISTECからの照会に対して安全保障貿易検査官室より口頭回答の形で、「経済産業省としては、外為法の無許可輸出等にかかる対応において、法益侵害の程度が低いことを前提として、CPに基づき内部監査等により自ら見つけ、その原因を認識しなるべく対応をしていると認められる案件については、過剰な負担を求めることなく、真に必要な範囲で対応する方針である。」

旨の回答を得ています（平成25年5月21日）。この方針は、その後も繰り返しCISTECのメンバーに対しては言明がなされています。

そのような方針であることは、CISTEC参加企業等にはよく理解しつつありますが、他方で、産業界全般に伝わっているかといえば、必ずしもそうは言えない状況かと思えます。CISTECにも、社内で違反が判明したときに、どのタイミングで経産省にご報告するのがいいのか、十分な実態把握や再発防止策をご説明できない段階で申告して不利にならないだろうか、といった相談などもしばしば寄せられると

ころです。

紙での方針の告知は難しいとのお話も聞きますが、しかし、まずは第一報を入れるべきこと、悪質性や平和安全維持という法益の侵害性が低く、再発防止策がきちんと講じられるのであれば、硬直的な一律の対応はせず、教育的観点から対応する旨の積極的方針の周知は可能と思われます。

ドイツでは、2013年に抜本改正した外国貿易法において、新たに、違反の自主開示制度を法定化し、5つの要件に該当する場合には、罰則は免除する旨を明記しました。そこで挙げられている要件は、経産省が運用により実際に目安としていると思われるものも少なくありません。法定化することの是非については様々な議論があり得ると思われませんが、このような事例を踏まえれば、そのような自主管理を通じて見つけた比較的軽微な案件で、再発防止策が取られるのであれば、ペナルティは原則として科さないとの方針の周知は可能と思われますし、それによって産業界等の自主的管理は、当局との連携の下に更に進むものと思われます。

6. 中小企業、大学・研究機関を含めた啓発・指導の促進

(1) 中小企業における潜在ニーズ

上記に述べた通り、法令体系、内容の複雑さ、難解さは、比較的要員を確保できる大企業においても対応に悩むところがありますが、対応が不十分な中小企業等に対しても、我が国全体の穴とならないように、政府として啓発普及、指導の充実のための環境作りが期待されることです。中小企業といっても、防衛装備関連の機微製品・技術を有している企業もあり、その安易な流出を防止する意味からも、十分な啓発普及が必要となってきます。

CISTECにおいても、該非判定支援サービス、監査・体制構築支援サービスを新たに導入し、中小企業も少なからず利用しているところです。また、無料の基本的webセミナー等の充実も図りつつあるところです。人的、時間的、経済的余裕に乏しい中小企業にとっては、無料のアドバイザー等に相談したいとのニーズがあることは、経産省がCISTECや日本機械輸出組合への委託事業として数年前に実施された中小企業向けの相談・専門家派遣事業の利用件

数の多さからも伺うことができます。

(2) 中小企業庁の相談・専門家派遣事業との連携

上記の委託事業は1年で廃止となりましたが、後継事業の中小企業庁実施の相談・専門家派遣事業（ミラサポ等）が、輸出管理分野も含めてより使いやすいものとなれば、大きな効果が期待できるものと考えられます。上記委託事業廃止後には、検査官室において中小企業庁と連携し、CISTECを通じて産業界からもアドバイザーを登録したことがありましたが、各種の制度の使い勝手の悪さ（登録窓口や活動範囲の細分化、アドバイザーへの過剰な負担等）、周知不足等により、自然消滅となってしまった経緯があります。今後も中小企業庁と連携が図られ、その利活用について、経産省の安全保障貿易管理のHP等で紹介されれば、中小企業の潜在ニーズに応えることが可能と思われる。

(3) 経済産業局やITの活用による対面相談の 可能化

最近、急速に電子申請が利用できるようになりつつあり、特に東京以外の所在企業にとっては、大きな負担軽減となっています。しかし他方で、対面相談をしたい案件も少なくなく、それは経産省当局側としても個別事案に関する情報入手という意味でも望ましいところではないかと思われます。電子メールや電話による相談も可能とはなっていますが、対面での相談となると、本省所管分は経産省の窓口まで出向かざるを得ません。これは大企業にとっても負担ですが、中小企業にとっては更に大きな負担となると思われます。

近年、ITによる通信技術の発展には著しいものがありますので、ブロックごとの経済産業局を活用するなどにより、設備投資負担を抑えつつ遠隔地間でテレビ会議的な形で対面相談ができる方策も可能となってくるのではないかと思われます。今後、そのような環境整備に期待したいところです。

(4) 大学・研究機関に対する啓発普及の促進、 包括的改善要請書の継続的フォロー

中小企業と並んで、大学・研究機関に対する啓発普及も大きな課題です。世界でも有数のハイテク研究・技術開発がなされている我が国の大学・研究機

関は、海外の懸念国、懸念組織等から狙われていますが、大学等の輸出管理部門の認識は高まりつつあるものの、研究者全般まで含めた認識はまだ十分なものとはいえません。大学の国際化が推進され、海外との交流がますます活発になる中で、輸出管理マインドの浸透の必要性は一層高まりつつあります。

この数年で、経産省、文科省、外務省の関係3省が連携され、啓発普及に鋭意取り組まれています。CISTECでも大学会員制度を数年前から設けているほか、大学・研究機関向けのポータルサイトでの積極的な情報発信を行うとともに、大学・研究機関の立場から、産学連携学会を始めとした他の関係団体と連名で、包括的改善要請書を提出し、関係省庁のご理解を得る努力を続けるなどの取組みを行っています。

今後、水平的展開とともに垂直的展開を図る旨のお考えが文科省から示されており、研究費の交付に際して、輸出管理の取組みを条件とすることも選択肢として示唆されています。実際、産学連携資金についてはそのような形でのインセンティブの付与が成功しており、研究者全般まで含めた理解と取組みの促進のためにも検討が行われる必要があると思われる。

大学・研究機関に関する輸出管理行政についての改善要請事項については、CISTECを含めた関係6団体から、一昨年3省庁に「包括的改善要請書」として提出し、短期的課題についてはかなりの改善措置がとられたところですが、中長期的課題については今後も諸外国の動向等も含めて関係者がフォローしつつ、検討を続けていくことが必要と考えられます。

7. 政府全体としての大量破壊兵器拡散防止、 意図せざる機微技術流出防止等に向けた 省庁・施策横断的取組み

(1) 大量破壊兵器拡散防止、意図せざる機微技術 流出防止に係る包括的施策の推進

外為法による安全保障輸出管理は、大量破壊兵器拡散を防止し、地域の緊張を高めるような軍拡やテロ用途に機微貨物・技術が使われることを防止するための様々な施策のうちの重要な柱ですが、他の施策等についても重要であり、真剣に取り組まれる必

要があります。意図せざる機微貨物・技術の流出防止のための他の施策としては、不正競争防止法による営業秘密の保護、機微技術を有する企業買収の防止、サイバーセキュリティ、バイオセキュリティなどがあります。また、安易な特許出願や研究発表による懸念用途へ利用という問題も指摘されており、それらへの対応もまた課題の一つです。そして最近では、既に述べたように、テロ資金規制の枠組みが拡大され、その中で、テロリストに対する貨物、役務を含めた利益の提供が規制されるようになってきており、外為法による輸出管理規制と極めて類似したものとなっています。懸念国による対日有害活動からの防護等も大きな課題です。

しかし、これらの諸施策は、政府部内ではそれぞれ所管省庁が異なり、同一省庁であっても所管課が異なるため、政府全体としての包括的なメッセージが伝わってこない憾みがあります。政府決定された「国家安全保障戦略」においては、様々な次元の異なる観点の諸施策を包括的にまとめて戦略化していますし、「知的財産推進戦略」においても同様です。

「国家安全保障戦略」においても触れられてはいますが、上記のような大量破壊兵器等拡散防止、軍拡・テロ等流用防止に密接に関連する諸施策を、よりブレークダウンした形で省庁横断的に「戦略」としてまとめ、関係者にも包括的に注意喚起を図っていくことが望ましいのではないかと考えられます。

以前、経産省貿易管理部幹部から、安全保障に関連するコンプライアンスは外為法の輸出管理だけに留まるものではない旨の発言がなされたことがありますが、それをよりハイレベルで、政府全体のメッセージとして発していくことが、国内関係者への注意喚起となり、同時に懸念国、懸念組織に対する牽制にもなると思われます。また、海外諸国に対する我が国の積極的取組み姿勢の発信にもなると思われます。

(2) 懸念技術分野や「有害活動」動向についての情報提供

国内外における趨勢として、軍事・防衛分野等において、デュアルユース製品・技術の利用促進が指摘されています。そういう中で、我が国の産業界や大学・研究機関が保有するハイテク貨物・技術が懸念国の大量破壊兵器用途、軍拡用途やテロリストに

利用されないようにするために、外部から注視される機微技術分野がどのようなものなのかについての情報を共有することは、管理の質と効率を上げる上で重要と思われます。

これまでも、大きくは、原子力、航空宇宙、化学、生物学、精密工学、情報工学等の分野が機微性が高いと言われていますが、内外の動向を踏まえたときに、より詳細な技術分野について、大量破壊兵器や通常兵器のどういう用途に使われ、どういう点で機微であるかといった情報が広く関係者に認識されることが望ましいところです。民生部門の者だけでは、その点の情報が得られにくいいため、政府サイドからの発信が望まれるところです。

また最近では、国際レジームにおいても、サイバーセキュリティに関連しての製品・技術に関する問題提起や検討がなされるようになりましたが、専門性が高いため、一般の民生用品・技術に従事する産業界だけでは対応しきれない面もあります。

また、警察白書等において、「対日有害活動」について言及され、産業界や大学に対する有害活動について注意喚起がなされていますが、総論的記述に留まっており、具体的事例がどのようなものなのか、という点については必ずしも紹介がなされていない印象です。

米国では、具体的な事例を、不審な接触事例を含めて、広く公開し注意喚起が図られていますが、我が国でもより具体的な事例の情報があれば、自主管理の水準向上にも大きく資するものと思われます。