

〈4〉 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

—連立合意の重要項目として政府主導で改革が早期に実現—

三井物産株式会社 貿易・物流管理部 安全保障貿易管理室 アドバイザー 青井 保

1. はじめに

日本をはじめ、各国の輸出管理制度は時々の政治状況や安全保障状況等に応じて変化してきた。中には「改革」と名のつく程の大きな変化もある。輸出管理制度が「改革」される背景には色々あり、大きく3つのパターンに分けられる。一つは規制強化のために実施されるもの。“Export control is event-driven”と言われる如く、何かの違反事件を契機に国の内外から大きな批判を浴びた後に実施されるケースが多い。過去、英国では1980年代に起きたArms-to-Iraq事件の後、日本では同時期に起きた東芝機械事件の後に輸出管理制度が大幅に強化された。二つ目は規制当局及び輸出者双方の利益を目指して実施されるもの。現在米国及びEUにて進行中の輸出管理制度改革がそれにあたる。いずれも2010年から2011年にかけてスタートしたものの、未だ最終ゴールが見えていない。そして三つ目は純粋に輸出者のために実施されるもの。だがこれについてはなかなか実現し難い。日本で我々輸出者が常日頃感じているとおりである。

ところが最近ドイツでそれが実現した。欧州、いや世界で最も厳格な輸出管理を行うとされるドイツで輸出者のための制度改革が実施されたのである。「何故日本では…」と思い至る前にその内容をここに広く紹介すべきと考え筆を執ることとした。まずはドイツ輸出管理制度の成り立ちから始めることとする。尚、執筆にあたってはドイツ連邦経済技術省(BMWi)及びその下にある輸出管理当局(BAFA)の協力を得た。

2. ドイツ輸出管理制度の成り立ち

現在、ドイツにおいて輸出管理は下記の基本法令に基づき運用されている。

- (1) 戦争兵器管理法：The War Weapons Control Act (KWKG)
- (2) 外国貿易法：The Foreign Trade and Payments Act (AWG)
- (3) 外国貿易管理令：The Foreign Trade and Payments Ordinance (AWV)
- (4) EU規則：Council Regulation (EC) No 428/2009

KWKGは戦争に直接供される兵器 (war weapons) の生産、輸出等に関わる法律であり、BMWが直接管轄する。実態としてドイツの輸出管理制度はAWGを土台にAWV及びEU規則の単純なセットで構築されており、それらに基づき武器品目 (ML品目) 及びデュアルユース品目に対する輸出管理がBAFAによって運用されている。尚、EU規則については上に記した以外に各種制裁規則があり、一部に輸出管理が重なる。

ここで、ドイツにおいて輸出管理制度が整備された時期は西独時代の1961年にまで遡る。この年KWKG及びAWGが相次いで制定された。ドイツは1955年に米・英・仏による占領統治から独立した直後に北大西洋条約機構 (NATO) へ加盟し、当時のソ連や東独に対する西ヨーロッパ安全保障の国際的枠組みに組込まれた。それを契機に同国の再軍備と戦後復興が始まったことが輸出管理制度構築へと繋がっている。因みに、AWGはもともと東西冷戦に対応して誕生したココム規制 (COCOM: 1949 - 1994) に対応すべく制定されたもの。これにAWV

が加わったのは1986年のことである。この時、規制対象品目が付属リストによって明確化された。またEU規則が加わったのは、更に遅れること1995年のことである。

ドイツの輸出管理制度を貫く原則は「外国貿易は自由である。但し、特定の理由によりそれを規制することができる」というもの（改正AWG Section1及びSection 4）。現在、AWG Section 4にはドイツの独自方針に基づく規制理由が5項目、国際的責務に基づく規制理由が4項目明記されており、それらに基づき、輸出（export）、域内移転（transfer）、仲介取引（trafficking and brokering）、技術支援（technical assistance）、通過（transit）、最終用途（catch-all）等に関する規制がEU規則に加えてAWG/AWVに定められている。尚、外国貿易法は経済法であり、日本の外為法と同じく輸出のみならず国境を越えた対外取引全般が対象となる。

3. 不正輸出事件と規制強化

さて実のところ、英国や日本同様ドイツも冒頭第一に記した規制強化のための輸出管理制度改革を経験している。1990年から1992年にかけて実施された一連の規制強化措置がそれである。これらは、1980年代にドイツ企業によるリビアやイラク等への大量破壊兵器関連の不正輸出（言わば英国Arms-to-Iraq事件のドイツ版）が発覚し、政府による規制の甘さと法令の不備が内外から厳しく問われた結果実施されたもの。改革の主な内容を以下に示す。これらの一部はEU規則が導入された後の今もドイツの独自規制として残っている。

- (1) 当局による違反事実証明責任の廃止（Burden of proof：違反の事実を証拠によって証明することは当時殆ど不可能であったとされる）
- (2) キャッチオール規制の導入（AWV Section 5 c、5 d）
- (3) 技術支援に伴う無形技術移転規制の導入
- (4) 企業における輸出管理実施体制構築責任制度の導入（輸出管理の法的責任者配置を義務付）
- (5) 罰則強化
- (6) 税関当局に対する調査権限の付与（手紙の開封、電話の盗聴等を含む）

加えて、規制を執行する政府の体制も同時に強化された。輸出管理専門組織としてのBAFAが1992年に設立され、それまでのBAW（Federal Office of Economics）から権限が移管された。この時BAFAはBAWに比べ陣容が大幅に拡大、強化されている。また設立以降BAFAは、輸出者に対する直接的サポートに加え、全ての関係者が知っておくべきドイツ輸出管理制度の基本事項を解説するハンドブック（HADDEX）を発行し、不断にアップデートを重ねることにより、違法輸出を未然に防ぐ努力を続けている。尚、今現在BAFAは連邦経済輸出管理局（Federal Office of Economic Affairs and Export Control）として700名を越す組織にまで大きく発展している。内、輸出管理部門は約250名（80名超の技術者を含む）の人材を擁し、年間55,000件に及ぶ許可申請に対応している。

4. 輸出者のための制度改革

次に、上記の改革から四半世紀を経た最近、ドイツの輸出管理制度に大きな動きがあった。再度の制度改革が実施されたのである。注目すべきは、それが規制強化ではなく輸出者のための改革であるということ。

4-1. 経緯

改革の実現にあたってAWG/AWVが抜本的に見直し、改正され、2013年9月1日から施行された。そこに至るまでの直近の経緯は以下のとおりである。尚、AWGの改正法案はBMWが作成。その過程でBAFAが各種調査・分析を行うと共に産業界の意向をくみ取り、BMWへ様々なアドバイスを行っている。

2012年8月15日：AWGを改正するための法案が議会で採択される。

2013年6月13日：改正AWGが官報（Federal Law Gazette）にて正式通知される。

2013年8月5日：改正AWVが官報にて正式通知される。

2013年9月1日：改正AWG/AWVが施行される。

4-2. 制度改革の背景と目的

「外国貿易法 (AWG) 及び外国貿易管理令 (AWV) を簡素化し、より分かり易いものにする。ドイツの輸出者を欧州の競争相手と比較して競争上不利な立場に置くような規則は排除する。外国貿易法を適用するにあたってこれまで以上に注意を払うべき点は、国際市場におけるドイツ企業の競争状況である。我々は公平な競争の場をここに創造する」

「The Foreign Trade Act (AWG) and Foreign Trade and Payment Regulation (AWV) will be streamlined and made easier to understand. Rules will be eliminated which place German exporters at a disadvantage over their European competitors. More attention must be paid to the international competitive situations of Germany's business community in the application of the Foreign Trade Act. We will create a level-playing field here.」

これは第二次メルケル政権（現在は第三次）発足にあたり、2009年10月に交わされたキリスト教民主・社会同盟 (CDU/CSU) と自由民主党 (FDP) との連立合意文書の内、第 I 章、第 5 項に記載の「Fair rules for global economy」と題する文章の一部である。BMWの説明によれば、今回の輸出管理制度改革は当該連立合意におけるこの部分を実現するために実施されたもの。英文版で100ページに及ぶ合意文書がカバーする政治課題は経済、教育、社会制度等多岐、多項目に及ぶ。その一部として輸出管理制度改革が盛り込まれた。わずかに数行の記載がドイツの輸出管理制度を大きく変えたのである。

そもそも輸出管理に関わる事項が政治のアジェンダに加わったもともとの背景には何があったのだろうか？ この点につきBMWの関係部門に問い合わせしてみた。答えは「外国貿易法は、制定された以降半世紀を経る間に改正が重ねられ、中身が非常に複雑化したため、改革の必要性が生じた」という意外と単純なものである (The reform of the Foreign Trade Law became necessary due to very complex legal texts which resulted from the many amendments carried out since 1962)。だが前述の

如く、連立合意文書がカバーする内容は実に広範囲に及んでおり、本件が解決すべき政治課題の一つとして取り上げられたことに違和感はない。(因みに、BAFAは改正前のAWG/AWVを“a rag rug” (寄せ集めの古いぼろ布を縫い合わせて作った敷物) と表現した。)

4-3. 改革の要点

BAFAによれば、改正AWG/AWVが施行されてから1年以上経つ今、制度改革に対するドイツ輸出産業の反応は上々とのこと。本制度改革は上記タイトルが示唆するとおり、国際市場においてドイツ産業を競争上より公平な場に置くことを目的とするもの。規制の構造や管理水準を大きく変えるものではなく、むしろAWG/AWV全体をコンパクトに圧縮して簡素化すると共に、古くて分かり辛い言葉使いを現代用語に改め、全体として読み易く、透明性を高め、理解し易い内容に改善すること、及び1980年代以降導入されたドイツの独自規制をできるだけ廃止することを狙いとしている。言い換えれば、本改革は国際市場におけるドイツ企業全体の競争力強化を狙って実施されたものである。以下に改革の要点を記す。

(1) 法 (AWG) の簡素化

AWGの全体構成が見直され、それまでの52章立てが28章立てに大幅圧縮された。圧縮にあたっては過去適用された実績がない条文やEU規則が導入された以降古くさくなった条文が削除された。更に、全体構成が見直されてPart 1: 法の対象となる取引及び行為 (Legal transactions and actions)、Part 2: 補完規定 (Supplementary provisions)、及びPart 3: 罰則、罰金及び監視規定 (Provisions on penalties, fines and surveillance) という三部構成に分かり易く編成された。

(2) 用語の見直し

ドイツ政府はこれを用語の現代化 (modernization) と称している。例えば、ソフトウェアを意味する“data processing programme”は単なる“software”に、外国人を意味する“alien”は“foreigner”に、といった具合に古くて分かり辛い言葉使いが、EU規則に合わせてより分かり易い現代用語に改められた。

(3) 用語の定義規定を法 (AWG) に集約

これまで用語の定義が法 (AWG) と令 (AWV) の両方にまたがって規定されていたものが全て法に集約された (改正AWG Section 2)。併せ、定義そのものもEU規則に合わせて見直された。例えば、“輸出” はこれまで域外への出荷のみならず域内第三国への出荷をも意味していたが、改正後は前者のみを意味すべく定義が改められた。因みに、域内第三国への出荷はEU規則にあるとおり“移転” (transfer) に変更された。

(4) 罰則規定の見直し

これまで、内容が曖昧であるとされてきた罰則規定が全面的に見直された。違反内容とその重さに応じて関連規定が下記の如く3段階に整理され、それらに対する罰則の判断基準が明確化された。特に、“意図的な違反” (intentional) と“うっかり違反” (negligent) で罰則により明確な差が設けられた。原則、前者は刑事罰、後者は行政罰の対象となる。詳細は改正AWG Section 17-19に明記されたとおりである。

(a) 武器禁輸規定に対する違反 (Section 17)

国連やEUが定めた武器禁輸に対する違反は最も重いものとして全て刑事訴追の対象となる。また改正後は罰則が強化され、それまでの最高5年の懲役刑が10年にまで拡大された。

(b) 上記以外の重要違反 (Section 18)

無許可輸出等、上記以外の重要違反については最高5年の懲役刑又は罰金が科される。

(c) その他の軽度な違反 (Section 19)

その他の軽度な違反については全て行政罰として罰金が科される。但し、罰金の最高額は50万ユーロ (約7千万円) と大きい。

関連して、ドイツの場合EU法は政府が発行する官報 (Federal Law Gazette) にて正式通知されることによって初めて発効する。しかしながら今回の改正により、EU制裁規則に限りそれらがEU官報 (Official Journal) にて正式通知されると同時に遵守義務が生じることとなった。但し、2日間の猶予期間が設けられている (改正AWG Section 18(11))。

(5) 違反の自主開示制度の導入

上記罰則規制の見直しに伴い、自主開示 (self disclosure) の制度が新たに設けられ、改正AWGのSection 22 (4) に規定された。それによれば、うっかりミスによる小さな違反 (下記参照) については当局への自主開示を行うことにより罰則が免除される。但し、これが適用されるためには以下の条件を全て満たすことが必要である。

- (a) 行政罰が対象となる違反であること。
- (b) 違反内容が記載内容のミス、記載漏れ、書類の提出遅れ等、些細なものであること。
- (c) 自主管理の途上で自ら見つけ出した違反であること。当局が調査を開始した後では自主開示にならない。
- (d) 適切な再発防止策がとられていること。
- (e) 当局へ自主的に開示すること。

(6) ドイツ独自規制の廃止

今回の改正により1980年代から引きずってきたドイツ独自の規制が大幅に廃止された。例えば、規制品目を域内移転する場合、最終的に域外へ輸出されることを知った場合には許可申請が必要であったものが、改正後は不要となった。その他、ドイツ独自のキャッチオール規制としてこれまで異彩を放ってきたAWV Section 5 c及びSection 5 dの内、軍事情況キャッチオール規制関連のSection 5 cが廃止された。加えて、わずかに残されていたカントリーリストKも削除された。一方、ドイツ独自の規制品目 (900番台品目) は改正後も残されたものの、その数がかなり削減された。尚、核関連のキャッチオールを規定する旧Section 5 dは改正AWVにおいてSection 9に移行されている。

4-4. 改革がもたらす効果

筆者が考えるに、これらの改革がもたらす効果は主として以下の3点に集約できる。これらは特に、社内に輸出管理や法務部門を持たないものの、国内産業の幅広い裾野を構成し、且つドイツ経済の屋台骨を支える多数の中小企業にとって大きな利益をもたらすものである (So in the interest of exporters, especially of small and medium sized companies,

these provisions were straightened and made readable)。

- (1) 輸出者にとって法令がより遵守し易いものとなった。

輸出管理法令がコンパクトに、しかも分かり易く書き改められたため、輸出者にとってより身近で遵守し易いものとなった。

- (2) 輸出者にとってより平等な競争環境がもたらされた。

ドイツの独自規制が極力削ぎ落とされてEU規則とのハーモナイゼーションが得られたため、輸出者にとってより平等な競争環境がもたらされた。

- (3) 輸出者に対して自主管理の強化を動機づける効果が生まれた。

罰則規定が見直されたと同時に自主開示制度が導入されたため、輸出者に対して自主管理の強化を動機づけるというプラス効果 (incentive) が生まれた。

5. 最後に

以上、ドイツで最近実施された「輸出者のための制度改革」につき、同国輸出管理制度の歴史的な流れと共に説明を試みた。ドイツでは「外国貿易法は、制定された以降半世紀を経る間に改正が重ねられ、中身が非常に複雑化したため、改革の必要性が生じた」という問題意識が、わずか数行の政党間「連立合意文書」に繋がり、更には法令の大幅改正による「輸出管理制度改革」の実現へと至った。ここで注目すべきは、それら一連の流れの中に関係者の強い意志が感じられる一方で、産業界が関与した形跡が伝わってこないことである。つまり、輸出者のための制度改革が輸出者の要求によってではなく、輸出者がそれを要求するに至る前に実現したのである。ここ日本でも是非そうあってほしいと願うのは果たして筆者のみであろうか？