

中国式「見なし輸出規制」案の異質性

第一輸出管理事務所 米満 啓

1. はじめに

昨年6月に発表された出口管制法(輸出管理法)草案は、日米欧の経済団体がこれについて共同意見書を提出するなど、大きな反響を呼んでいます。簡単にいえば「総論賛成、各論疑問符」というところですが、中でも「こんな規制は異質だ」と批判の多いのが「見なし輸出規制」条項です。

その「異質性」の代表格とされているのが、規制対象品目の範囲の広さです。『CISTECジャーナル』2017年11月号は「世界に例がない」と批判しています。

【技術以外に貨物、役務も対象とするみなし輸出規制は世界に例がない】

国際輸出管理レジームでは、みなし輸出規制の導入は一般的義務としては規定されておらず、このような広汎な規制を規定している国は他にありません。

すなわち、まず、米国は、国内の外国人(外国籍者)に対する技術、ソフトウェアのソースコードの提供を規制していますが、国内の外国人(外国籍者)に対する貨物やソフトウェアのオブジェクトコードの提供は規制しておらず、また、技術、ソフトウェアのソースコードの提供規制についても、多くの許可例外もあり、企業活動の円滑性確保との間でバランスが取られています。

8経済団体連名で中国政府に寄せられた12月1日付意見書にも同趣旨の主張が盛り込まれています。(http://www.cistec.or.jp/service/china_law/171201-01-j.pdf)

これについて次節では迂闊にも私が以前の本欄に「どこに役務が対象と書いてあるのか?」と書いてしまった(<http://www.1st-xcont.com/8PartiesOpinionMystery.pdf>) 顛末を報告します。こんな簡単なことに今頃気付くようではいけません。もっとも「役務も対象であること」の実体的インパクトは軽微と私は考えています。また世間でも「役務が対象であることの意味」について、ごく基本的なことが見落とされていることがあるように思いますので、それも併せて記します。

第3節では「貨物を対象に含める」問題を考察します。勿論私もそれには反対ですが「異質だからやめろ」とは別の論法を提示します。

第4節では「見なし輸出規制」の**本家米国**との対比で、中国式規制の「異質性の本質」を考えてみます。その考察を通じて、なぜ中国が規制対象にアレもコレも入れようとするのかが見えてくるものと思います。

しかし異質な要素がもし除去出来たら、それで一件落着になるのでしょうか? 最後に第5節でこの問題を考察します。

2. 「役務も対象」の問題

2-1 根拠条文は目の前にあった

法案中「見なし輸出規制」について定めているのは第3条。「中国の公民・法人及びその他組織が外国の公民・法人及びその他組織へ規制品目を提供する行為」（下線部 A）を規制対象に含めているのが、これに当たります。

そして「規制品目」（管制物項）について定めた第2条において「サービスなど（サービス等）も含む」旨が述べられています。（下線部 B）これが「役務を対象とする」根拠です。まさに「錯覚いけない、よく見るよろし」でした。

原文	拙訳
<p>第三条【出口管制 两用物項 軍品 核的定義】 出口管制</p> <p>本法所称出口管制，是国家对从中华人民共和国境内向境外转移管制物項，<u>(A) 以及中华人民共和国公民、法人及其他组织向外国公民、法人及其他组织提供管制物項的行为</u>，采取禁止或限制性措施。</p>	<p>第3条 【輸出管理、デュアルユース品、軍用品、核の定義】 輸出管理</p> <p>本法でいう輸出管理とは、中国国境内から国境外へ規制品目を移転することと、<u>(A) 中国の公民・法人及びその他組織が外国の公民・法人及びその他組織へ規制品目を提供する行為</u>に対して、中国政府が禁止や制限的措置をかけることを指す。</p>
<p>第二条【适用范围】</p> <p>国家对两用物項、軍品、核以及其他与国家安全相关的貨物、技術、<u>(B) 服务等物項（以下简称管制物項）</u>的出口管制，适用本法。</p>	<p>第2条 【適用範囲】</p> <p>デュアルユース品、軍用品、核及びその他の国の安全保障に関連する貨物、技術、<u>(B) サービスなどの品目（以下では規制品目と略す）</u>に対する国の輸出規制に、本法を適用する。</p>

2-2 役務（サービス）の具体的規制内容

言い訳であることは承知していますが、私が目の前にある条文の記述を見逃していたのは、現在までの個別の規制品目リストに「サービス（サービス）⇔役務の規制」が特記されていない（＝技術と別口での記述が存在していない）のが理由でした。

個別の品目リストに記述がないなら親規定はどうでしょうか？ もしかするとそちらには「リスト記載の品目・技術に関連するコレコレのサービス」というような総論的書き方で規制範囲が記述されているかもしれないと考えたので。

親規定を調べてわかったことは、「サービス」という言葉が登場するのが、どの規定においても次の1パターンのみということでした。（代表例として《核両用品及相关技術出口管制条例（核両用品及び関連技術の輸出管理条例）》の2007年修正第2条を紹介します）

原文	拙訳
<p>本条例所称核两用品及相关技术出口，是指《核两用品及相关技术出口管制清单》（以下简称《管制清单》）所列的设备、材料、软件和<u>相关技术的贸易性出口及对外赠送、展览、科技合作、援助、服务和以其他方式进行的转移。</u></p>	<p>本条例で「核両用品及び関連技術の輸出」というのは《核両用品及び関連技術輸出管理リスト》（以下「リスト」と略記）に記載された設備、材料、ソフトそして関連技術の、有償輸出 及び 対外的な贈与、<u>展覽出品、技術協力、援助、サービスその他の方式による技術移転</u>を指す。</p>

つまり中国では服務（≒役務）は「技術移転の方式の1 類型」という位置づけだったので、我が国でも役務通達で「コンサルティングサービスは技術支援の1 類型」また「技術支援は技術提供の1 類型」…したがって「サービスは技術提供の1 類型」…と規定していますが、それと同じことだったので。

とすれば中国で「サービス（服務）≒役務の規制」と呼んでいるものは、我が国における「技術の規制」のに含まれるわけで、「役務規制という中国特有の新種」など存在しないということになるのではないのでしょうか？

2-3 「見なし輸出規制」だけの問題ではない

既存の法令に「役務規制という新種」がないとしても、これから新たに始める（別途法令を作って）という可能性がないわけではありません。

その場合は「たしかに中国は異質だ」と言えるでしょう。しかしみなさん、肝心なことを忘れてはいけません。

もしその役務規制が新種の規制であるなら、それは「見なし輸出」だけでなく「普通の輸出の規制」にも「再輸出規制」にも適用されるのです。なぜなら「普通の輸出の規制」も「再輸出規制」も対象は「管制物項」であり、その中に「服務≒役務」を含むのですから。みなさん、それはかまわないのですか？

こんな基本的なところで、見落としをされている方が多いように思われてなりません。

3. 「貨物も対象」の問題

3-1 「敢えて貨物を規制したい」の趣旨なのだろうか？

出口管制法草案第3条をあらためて御覧ください。

原文	拙訳
<p>第三条【出口管制 两用物項 軍品 核的定義】 出口管制 本法所称出口管制，是国家对从中华人民共和国境内向境外转移管制物项，<u>(A) 以及中华人民共和国公民、法人及其他组织向外国公民、法人及其他组织提供管制物项的行为</u>，采取禁止或限制性措施。</p>	<p>第3条 【輸出管理、デュアルユース品、軍用品、核の定義】 輸出管理 本法でいう輸出管理とは、中国国境内から国境外へ規制品目を移転することと、<u>(A) 中国の公民・法人及びその他組織が外国の公民・法人及びその他組織へ規制品目を提供する行為</u>に対して、中国政府が禁止や制限的措置をかけることを指す。</p>

貨物に特に注目した書き方ではありませんね。（それは役務≒服務についても同様ですが）

条文の趣旨は「国外持ち出しは勿論、国内で外国人に渡すことも規制対象」です。背後にあるのは「外国人に渡したら、実質的に国外持ち出しと同じでしょ」の認識です。たとえそれが技術であっても、また貨物であっても。

私に言わせれば問題はその認識にあるのです。批判するなら、それに着目すべきだと思います。次頁のように。

3-2 正しい批判法

貨物の場合、みなさんご存知の通り「外国人に渡したら、実質的に国外持ち出しと同じ」ではありません。なぜならそこには税関という壁があるからです。税関がまともに機能しているかぎり、誰であってもほしいままに国外へ持ち出すことはできません。

つまり「実質的に国外持ち出しと同じでしょ」というのは、基本的に自国の税関を信用していないことを白状するのと同じなのです。まあたしかに中国の場合、過去に何人もの税関幹部が事件を起こして重罰に処せられていますから、そう簡単に信用できないのかもしれませんが。

したがって、批判するならボーダー管理との重複があって原理的に無駄な制度であることを軸に据えて論陣を張るべきだと私は考えます。「外国人に渡すのは何となく不安だから」などと朦朧としたことを言っていないで、趣旨目的を明確化した上でしっかり制度設計しなさいと。

4. 異質性の本質

4-1 本家米国との違い

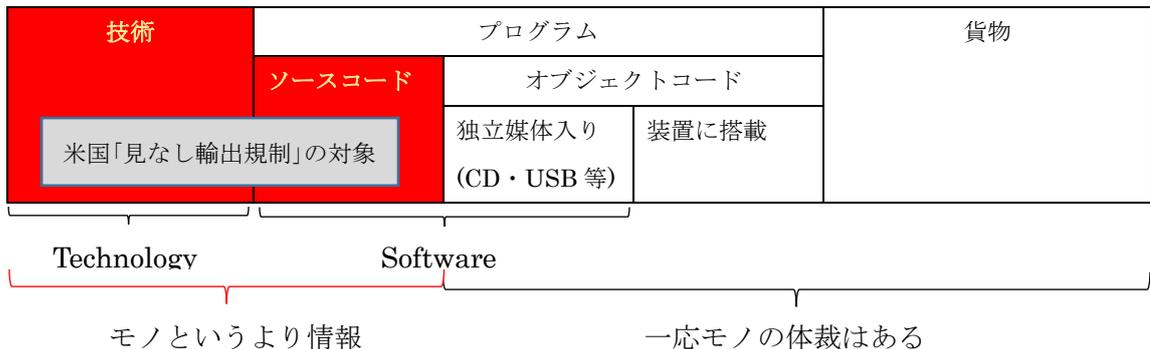
米国 EAR では「見なし輸出」の定義を次のように定めています。

§ 734.13 (2) Releasing or otherwise transferring “technology” or source code (but not object code) to a foreign person in the United States (a “deemed export”);

なぜ技術とソースコードだけが対象として取り上げられるのか？

「技術とソースコード」とは、なじみのない並べ方だと思いませんか？ ペアの作り方として、どこか不自然だと。普通なら「技術とソフトウェア」とか「技術とプログラム」としそうなものなのに。ところが実際の規定では、プログラム・ソフトウェアのうちソースコードだけを取り出して、それ以外と区別しているのですから。

規制対象の候補を「有形性の度合い」を物差しとして並べたのが次の図です。右側にいくほど、「形のあるもの」として認識しやすくなります。



上の図から見て取れるように、「見なし輸出規制」の対象となっている左側グループはモノというより情報であるという点において、右側グループと異なります。「いやオブジェクトコードも情報だけ」という声が聞こえてきそうですが、あれは人間がパッと見て理解できるものに非ず。すなわち「人間にとっての情報」とは言い難いと思います。

そして右側グループは、国外流出に対して、モノとしてのボーダー管理も可能です。(CDなどの独立媒体のボーダー管理は見落としが出やすいかもしれませんが、それは細則を設けることで対応可能かと思えます。現に日本では「特定記録媒体」として規制対象に加えることでカバーしています)

つまり 本家米国は、それなりの趣旨・論理に基づいて規制対象を限定している わけです。

それに対して 中国版の「見なし輸出規制」は、「全部一式規制するぜ」 です。そこには 何の考えもありません。「とりあえず全部一式」というだけ。

この 「考えている v s 考えない」ということが中国と本家米国とを分ける重要な一線だと私は思います。

4-2 「考えない」の背後にあるもの

2つの要素があると思います。

1つは 米国のマネ。「最先端の輸出管理」と中国が考えたのが、米国の制度でした。それをいわゆるベストプラクティスとして導入しようということだったと私は見えています。

そう考える理由は、今回の法案に「見なし輸出規制」以外にも米国起源とおぼしき条項がいくつか見られるからです。代表格が第64条の「再輸出規制」です。

原文	拙訳
<p>第六十四条 【再出口】</p> <p>管制物项或含有中华人民共和国管制物项价值达到一定比例的外国产品，从境外出口到其他国家（地区）的，适用本法。</p> <p>前款规定的价值比例和管理办法，由国务院或中央军委另行规定。</p>	<p>第64条 【再輸出】</p> <p>我が国規制品を、又は外国製品であって我が国規制品を一定比率以上の価値で含むものを、国外から第三国（地域）へ輸出する場合にも本法を適用する。</p> <p>ここでいう「価値比率」及びその管理方法については、国务院又は中央軍事委員会で規定を別途定める。</p>

また第24条（リスト規制該非の政府照会制度）を、実現可能性が極めて薄い（照会されても政府に回答能力ない）にもかかわらず法案に盛り込んだことも、米国の「SNAP-R」制度を意識したものとしか理解のしようがありません。

原文	拙訳
<p>第二十四条 【咨询程序】</p> <p>出口经营者在出口之前对拟出口物项是否属于本法规定的管制物项存在疑问的，可以向国家出口管制主管部门提出咨询。</p>	<p>第24条 【照会プログラム】</p> <p>輸出者は、輸出に先立ち、輸出予定品が本法で定める規制品に該当するか否か疑問があれば、政府の輸出管理主管部門に照会することができる。</p>

極言するとこの法案に「見なし輸出規制」が盛り込まれている 根本的理由は、米国がそうしているから、ということです。もし米国にその制度がなかったなら、中国もやろうとは考えなかったでしょう。

もう1つは(むやみに怖がって)「とりあえず規制対象に入れたがるメンタリティー」です。貨物も役務も含めて「全部一式を対象にする」、というところに(お役人にありがちな)「とりあえずのメンタリティー」を私は感じました。

エライ人がそれにとりつかれて「外国人に渡すってのは海外に輸出するのと同じだろ」などと言い出すとまことに始末が悪いでしょうね。それに対して担当者から「米国では対象を技術とソースコードに絞っていますよ」と説明しても、相手に「君それで問題起ったら責任とれるの？」などと頑張られてしまったら、手の打ちようがありません。

中国の「見なし輸出規制」案の異質性は次のように要約できるのではないかと思います。

- ①中国の「見なし輸出規制」案は、基本的に米国制度のマネである。
 - ②そこに心配性による「とりあえず一式規制」が重なった。
 - ③元がマネであるから、本家の趣旨・目的を理解してのものでなくこれに流された。
- つまり「マネだから異質」になってしまったのだ、ということです。

5. 異質性が解消されればそれでよいのか

ここまでの考察の結果を簡単にまとめると次のようになるでしょう；

- i 「役務」が対象に含まれることは分かった。但し「役務の規制」に実体はなさそうなので取替えて叩くほどのことはないのではないかと。また「役務を含む」のは「見なし輸出規制」だけの話ではないから、もし「役務」が問題なら、「輸出規制全般に涉る問題」として是正を求めるのが筋である。(第2節)
- ii 対象に「貨物を含める」のは、ボーダー管理と重複するので無駄・不適切。何のため規制するかという趣旨・目的に沿って再考すべきである。(第3節)
- iii 上記異質性の原因は、米国制度の表面だけ真似て制度設計したから。(第4節)

しかし中国がきちんと米国を真似て、「異質でない見なし輸出規制」にしたら、みなさんはそれで満足できるでしょうか？ 要するに「本当に米国と同じ」制度になったら、ということです。

勿論、「制度が同じ」だとしても、「運用は別」です。たとえば米国における対日規制はさほど厳しくありません(従って「見なし輸出規制」に引っかかるケースも少ない)が、これは日本が仕向地分類で優遇を受けているからです。しかし日本は、中国政府からは米国におけるような仕向地分類上の優遇を得られないでしょうから、同じ品目であっても中国では要許可となるケースが多い筈です。(もっともこれは「見なし輸出規制」だけの話ではなく、あらゆるパターンの輸出について言えることですが)

では「仕向地分類(運用の一要素)も米国と同じ」を求めることはできるか？ 明らかに無理です。それを言い出したら、先方からも「中国をホワイト国に指定してくれ」と要求されるでしょうから。

つまり「本当に米国と同じ」制度といえども、負担は今より増えざるをえないのです。

異質論を以て本法案を論ずるとき、私たちはそのことを忘れてはなりません。

なお『ジャーナル』が再三提起している「外資企業への提供も含めて規制対象となる可能性があるから異質」とする議論は私には荒唐無稽な取越苦勞に思えます。(参考まで<附録>で論じます)

< 附録 > 対外資企業提供規制の異質論

『ジャーナル』2017年11月号より

【これも例がない国内の外国企業への提供規制—国内企業からの調達規制対象に】

さらに、世界では、国内の外国企業への提供を規制している国はありません。すなわち、何らかのみなし輸出規制がある日米欧では、国内の外資企業は国内法人として位置づけられるため、これに対する提供規制はなく、国内での企業活動に大きな影響を与えるものとはなっていません。

中国の草案におけるみなし輸出規制の場合、国内の「外国企業」の中に、合弁企業や独資企業等の外資企業全般が含まれ、更に、企業内の外国人社員との技術的やり取りまで含めて規制対象となり、加えて、技術に留まらず物資、役務の提供までが対象となるのだとすれば、世界に例のない異質の制度となってしまいます。

同年12月1日付の経済8団体意見書でも同じ主張がなされています。しかしこの主張は論理的におかしいと私は思います。

もし外資系企業が「外国企業」にカウントされるなら、その企業から外国籍従業員（たとえば本国からの出向者）への提供は、どのように位置づけられるでしょうか？

はい、勿論「外国勢⇒外国人」の提供行為ですね。

では、このパターンの提供行為は規制対象になるのでしょうか？ 再度第3条を見てみましょう。

原文	拙訳
<p>第三条【出口管制 两用物項 軍品 核的定義】 出口管制 本法所称出口管制，是国家对从中华人民共和国境内向境外转移管制物项，<u>(A) 以及中华人民共和国公民、法人及其他组织向外国公民、法人及其他组织提供管制物项的行为</u>，采取禁止或限制性措施。</p>	<p>第3条 【輸出管理、デュアルユース品、軍用品、核の定義】 輸出管理 本法でいう輸出管理とは、中国国境内から国境外へ規制品目を移転することと、<u>(A) 中国の公民・法人及びその他組織が外国の公民・法人及びその他組織へ規制品目を提供する行為</u>に対して、中国政府が禁止や制限的措置をかけることを指す。</p>

ちゃんと規制対象は「中国の公民… ⇒ 外国の公民…」だと書いてあるじゃありませんか。
従ってこのような提供行為は規制対象になりません。

もし「企業⇒外国籍従業員」パターンが規制対象になるとすれば、それはその企業が国内法人に位置づけられるからとしか、私には考えられないのです。

つまり『ジャーナル』や8団体意見書は、元々中国側が考えてもいない規制パターンに対して「これも例がない」と騒いでいるように思えます。

おそらく日本から連帯を持ち掛けられた米欧の経済団体も私と同意見だったのではないのでしょうか？

というのは、今年2月14日付の日米欧共同意見書では、次のようにトーンダウンしているからです。

なお、草案では、国内の外資企業への提供が規制対象となるのかどうかは明確ではありません。何らかの規制がある日米欧では、国内の外資企業は国内法人として位置づけられるため、これに対する提供規制はありません。万一、中国内の外資企業への提供も含めて、貨物、技術、役務全般についてみなし輸出規制の対象となるとすれば、中国内での取引全般に多大な支障を及ぼすこととなります。懸念を払拭するためにも、草案において、そのような趣旨ではないことが早期に明確化されることが必要と考えます。

(「万一」という副詞を加えた上で8団体意見書の主張に触れた背景に、「常識的には可能性が極めて低い」けれども「日本がその可能性を強調したいのなら、顔を立てて盛り込んであげよう」という認識の存在を私は感ずるのです。)

従って私は、この角度からの「異質論」には与しません。(この件については1月10日本欄の指摘と重なりますが、念のため再論しました)