

中国「見なし輸出規制」法案への意見を振り返る

1. 今こそ振り返るとき

政府の《骨太の方針》で22年度中に我が国も「見なし輸出」規制を強化する見込みが公表されました。それがどんなものになるのかを考えるに当たって、昨年中国が導入した制度、そしてその過程において展開された議論をあらためて見てみたいと思います。

私はこの問題について、識者の方々が公表された「日米欧3極意見書」を俎上にのせたことがあります。(2018.1.10「中国<出口管制法>草案…<8団体意見書>の3つの謎」 「またそのネタですか」という声も聞こえてきそうですが、我が国も近々「見なし輸出規制」を本格化するという問題意識のもとでの考察は、それなりに意味のあることだろうと考えます。

しばしおつきあいのほどお願いします。

2. 議論された制度案を俯瞰する

議論のポイントは、規制対象の「品目」と「関係者」の2本立てです。ここで「関係者」とは「誰から誰へ」ということです。

この観点から中国の新制度を、この制度を昔から実施している米国と対比して見てみましょう。

	品目	関係者
米国 現行のEAR規定	ソースコード形態のソフト テクノロジー	外国籍者へ To a foreign person in the United States (a “deemed export”) … § 734.13 EXPORT(a)(2)
中国 商務部2017年案	両用品・軍用品・核関係の 貨物・技術・サービス(サービス)な どのアイテム(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…3条
中国 全人代2019年案	両用品・軍用品・核関係の 貨物・技術・サービスなどのアイ テム(2条)	中国の公民・法人及びその他組織が外国 の自然人及びその他組織へ規制品目を 提供する行為…2条
中国 全人代2020年案	両用品・軍用品・核関係の 貨物・技術・サービスなどのアイ テム(2条)	中国の公民・法人及び非法人組織が外国 の組織及び個人へ規制品目を提供する 行為…2条
日本 2009年外為法	技術(テクノロジーとソフト)	居住者から非居住者へ
日本 2021年産構審	?	居住者から、 非居住者・「特定類型の居住者」へ

3. 対象品目に関する批判

日米欧の共同意見書は「貨物・技術・サービスでは範囲が広すぎる、米国式（ソースコードとテクノロジー）ならわかるが」と批判しています。

【(商務部版に対する 2018.2 三極意見書)

草案第 3 条において、中国国内において外国籍(中国以外の国籍)の者への貨物、技術、又は役務の提供することも規制対象とする、みなし輸出規制を規定しているように思われます。

この広汎な「みなし輸出規制」条項もまた、中国国内での外資企業の活動に大きな制約を課すことになるのではないかと懸念をもたらしています。

(中略)

規制対象を、技術とソースコードに限定し、かつ、国際レジームと整合する規制品目リスト(例えば、ワッセナー・アレンジメントの規制品目リスト)で規定されているものに限定する(ことを要望)。

私も同意見です。貨物ならば、国内から外へ持ち出すときに規制されますから、その前段階すなわち国内での受け渡し段階で取り締まるのはやりすぎでしょう。

米国式(ソースコードとテクノロジーが対象)は、「モノという形になっていない状態」を規制しようというもので、それならば筋が通っているように思います。もともと日本では CD のような「モノの姿」をしているソフトは通関時のチェック対象外ですから、そこが心配と言えなくもありません。

(おそらく米国ではこれも通関時にはチェック対象としているのでしょう) それはともかく、中国式はあまりにも対象を広げすぎていると思います。

内外比較は別にして、実効性の問題もあります。貨物迄規制対象に含めるとすると、国内での貨物の売買においても該非判定の必要が生じますが、実際にそれが可能なのでしょうか? **できもしないことを「形だけ規制対象として条文に入れている」**ように思えてなりません。

4. 対象「関係者」に対する批判

日米欧の意見書が批判するのは次の 2 点です。

1) 国内の外資企業への提供が規制される可能性

【2018 年 2 月 日米欧 14 団体意見書】

なお、草案では、A 国内の外資企業への提供が規制対象となるのかが明確ではありません。何らかの規制がある B 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。

私はこの批判は**的外れ**だと思います。

下線部 B「国内の外資企業が国内法人と位置付けられる」のは、**中国でも常識**でしょう。この点につき環球法律事務所の任清弁護士らは「中国の法律は一貫して外資企業を中国法人とみなしてきた」と指摘しています。(CISTEC 紹介記事 https://www.cistec.or.jp/service/china_law/20200110_kaisetsu.pdf) わざわざ明確化を迫るまでもないことだと思います。

逆に、もしそれが国内法人とされないならばどうなるのでしょうか？ その企業から外国籍従業員への提供行為は「外国企業から外国人へ」ということで規制外になりますよね。その企業の中国内での調達行為は規制対象になるでしょうが、その場合に許可取得を義務付けられるのはその企業ではなく調達先ということになる。それって外資にとっては美味しすぎる展開と思いませんか？

2) 外資企業内で外国籍従業員(例えば外資の本国からの出向者)への提供が規制される可能性

【2018年2月 日米欧14団体意見書】

草案第3条のみなし輸出規制においては、企業内の外国人社員とのやり取りも含めて一律に規制対象になるように読め、そうだとすれば、海外本社からの出向幹部・社員との間で日常的に行われている技術的打ちあわせ、協議、あるいはメール送付、社内データベースへのアクセス等の日常的な企業内活動が円滑にいかなくなるとの強い懸念が生じます。

この心配は現実性があると私も思います。

勿論その外資企業が「国内法人と位置付けられる」ことを前提としての話です。この場合は「国内法人であるその外資企業」から「外国の個人」へ、ということになりますから。下線部C「企業内の外国人社員とのやり取りも含めて一律に規制対象になる」というのは自然な読み方だと思うわけです。

しかし「何を今更」の思いはあります。私の理解では、現に米国では「企業内の外国人社員とのやり取りも含めて一律に規制対象にしている」ように思われるからです。CISTECもそう見ているようです。

【『CISTEC ジャーナル』2020年11月号15頁】

みなし輸出規制についての論点は、中国の企業・組織内の（雇用されている）外国人への技術情報の提供・共有も規制対象になるかどうかにある。この点も三極産業界から明確化要請を繰り返し行ったが、明確にならないまま成立となった。

もし米国式にそれも含まれるとすれば、中国の現地拠点、工場、研究機関等に出向あるいは現地採用される日本人その他の非中国人社員との日常的な技術情報のやりとり、データベースアクセス等が許可対象ということになり、外資企業内の日常的な企業活動が阻害されるおそれがある。

米国政府がやっていることを、中国政府にはヤメロと言っているように見えます。日欧はともかく米国産業界はどのようなつもりで主張していたのでしょうか？ もしかして自国政府にもヤメロと言うための布石なのか？ 興味深いところです。

CISTECの本件関連解説 Link 集 (https://www.cistec.or.jp/service/china_law/20200109link.pdf) で紹介された法律事務所の記事をザッと眺めましたが、米中どちらの「見なし輸出規制」に対しても特段の評価を示す記述は見当たりませんでした。海外の法律屋さんの間では大した問題とされていないのかもしれませんが。

5. 我が国の新「見なし輸出規制」はどうか？

そうこうするうちに我が国も、2022 年度中に新しい「見なし輸出規制」を始める予定という情報が入ってきました。産構審の中間報告によると、**変更点は「居住者の定義」と**いいます。報告書は次の3つの「特定類型」に該当する者を、「見なし輸出規制」上の規制対象者、いわば「見なし非居住者」とすることを提案しています。

- a) 類型：外国政府や外国法人等との間で雇用契約等の契約を締結し、当該外国政府や外国法人等の指揮命令に服する又はそれらに善管注意義務を負う者
- b) 類型：外国政府等から多額の金銭その他の重大な利益を得ている又は得ることを約している者
- c) 類型：本邦における行動に関し外国政府等の指示又は依頼を受ける者

米国や中国式に「国籍で割り切る」のではなく、外国政府・企業の影響下にあるかという「実質面」で判断しようということだと思います。理論上は正しい考え方と思うのですが、**実務でそれが機能するかは別物**です。留学生なら派遣元を見れば判断可能でしょうが、**企業への就職ではそうはいきません**。履歴書に「某国のドコソカと契約中です」と書いてくる求職者などいるはずがありませんから。しかしひとたび事故が起きると、例えば2007年の自動車部品メーカー設計情報窃取事件のように「入社する何年も前にドコソカで勤務歴があった」つまりは「脇の甘い会社だ」「実質上この会社は有罪」などと書き立てられてしまいます。

企業としては判断のガイドラインを行政に求めることでしょう。そこでどうなるか予言するのは難しいことですが、**最終的には我が国も「国籍で割り切る」ことになるのではない**かと思います。

対象品目についてはどうでしょうか？ もし新制度における変更点が「特定類型の居住者の規制対象化」で、「対象品目は不変」だったなら？

その場合は、米国よりも規制範囲が広いことになります。中国に向かって「規制対象を、技術とソースコードに限定せよ」と要求していた人たちは、今度はどうするのでしょうか？

もともと**日本も実際には米国式になるのではない**かと思います。2017年版産構審中間報告では対象をITT (Intangible Technology Transfer) とした上で「見なし輸出規制」を論じていましたから。

	品目	関係者
日本 2009年外為法	技術(テクノロジーとソフト)	居住者から非居住者へ
日本 2021年産構審	今まで通り？ それとも米国式？	居住者から 非居住者・「特定類型(どんな?)の居住者」へ
米国 現行のEAR規定	ソースコード形態のソフト テクノロジー	外国籍者へ To a foreign person in the United States (a “deemed export”) … § 734.13 EXPORT(a)(2)