

新年度は CISTEC アンケートから

4月を迎え、当事務所も設立3期目に入りました。今後ともよろしくお引き立てのほどお願い申し上げます。

ところで4月といえば、CISTEC からみなさんへアンケート提出の依頼が来る時期でもあります。自分の意見を反映させる絶好のチャンスですから、是非有効に活用いただきたいものです。でも何を書こうか迷う方もいらっしゃるかもしれません。そんな方の御参考に、私が日頃考えていることをお目につけたいと思います。

それは**機器に搭載されたプログラム（ファームウェア）の規制簡略化の問題**です。この問題について私は、諸外国における運用実態とソフトウェア定義（特に「**fixed in tangible medium expression**」の箇所）の理解を調査することが重要であり、そこにCISTECが大きな役割を果たせるのではないかと考えています。（詳しくは3節参照。更に興味のある方は次のサイトを。<http://www.1st-xcont.com/JAIST160319document.pdf>）

実はこれはだいぶ前から、多くの人が悩み検討してきたテーマでして、過去2回、CISTEC から経産省へ要望が提出されています。今年もまた論点を再整理して提案の予定と聞いております。また私も、先月の安全保障貿易学会で関連報告を行いましたので、そちらの線からお耳にされた方もおいでのことと思います。

1. 役務分科会からの提言要旨

提案内容を一言で申せば、**機器（貨物）輸出の際に、搭載プログラムまで規制対象に入れる（従って該非判定の対象にもなる）必要はないのではないか（貨物として規制すれば十分ではないか）**ということです。各回の理由・論点（適用条件案）を下表にまとめました。

・2009年2月要望

(http://www.cistec.or.jp/service/cistec_teigen/meti_teigen2008/data/090218-naizou.pdf)

<p>【緩和要望の適用条件案】 内蔵されている・その貨物用特別設計・ソースコード伴わず</p>
<p>【要望理由】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 プログラムなしで機械は動かない。（元々機械と「一つの物」として設計されている） 2 逆コンパイルは工数かかり、現実的脅威ではない 3 貨物として規制該当の場合の二重許可取得は意味がない 4 米国ではTSU特例により「必要最小限の使用のソフト」は、貨物が合法的に輸出される場合には許可例外としている

実は私もこのとき分科会の作業班に所属しておりました。なつかしい「作品」ですが初期のものだけあって、「今」の目から見ると論点にもう少し整理の余地があったか、という気はしています。（たとえば2は、CDで提供する場合でも言える話。また機器内蔵ならば、米国ではそもそも4で挙げたTSU特例のお世話にならずとも、ソフトとしての規制対象外だったのではないかととも思います）

・2013年12月要望

(http://www.cistec.or.jp/service/cistec_teigen/meti_teigen2013/data/20131210-5.pdf)

<p>【緩和要望の適用条件案】 内蔵されている・その貨物用特別設計・ソースコード伴わず</p>
<p>【要望理由】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 プログラムなしで機械は動かない。(元々「一つの物」として設計されている) 2 メーカーの該非判定作業負荷(註 貿易外省令の除外規定により、一部の項番についてはたとえ規制該当でも許可不要となった。しかし適用項番は限られており、またこの除外条項は「規制非該当と扱う」という規定振りでない…「規制該当でも」としてある…ことから判定作業負荷は残る) 3 メーカーが判定しても、輸出者が内容適否を確認できない 4 内蔵プログラムで最も多い該当パターンは、本体も輸出令該当というものだが、二重許可審査は意味がない 5 1 項品(武器)搭載プログラムについて海外メーカーに問い合わせると「貨物の判定だけで十分な筈」と切り返される 6 米国 ITAR の武器規制ではファームウェアをソフトウェアと区別し、前者を部品同様に扱うことが定められている

さすがに第2版になると、論点が整理され説得力もアップしているものと感心します。まだ政府に納得して貰えていないのは残念なことです。

2. 議論の決め手は国際比較

前節の議論を思い切って要約すると「規制の意義は小さい」、「このままでは困る」ということと思います。

当然(?)ながら反対論はあります。「規制の意義は小さくない」、「規制は困るというが必要な規制なら仕方あるまい」という具合に。

しかしこう言うのは失礼ですが、「意義が小さい vs 小さくない」、「必要な規制だ vs そうかな?」、「困る vs 仕方ない」というのは、いわば「思う vs 思わない」の価値観の問題です。誰が見ても納得する命題があれば別ですが、お互いに譲れぬ材料がある場合は水掛け論にならざるをえません。

実はもう少し客観的な判断材料があります。それは国際比較です。国際レジームの英文規定がどうなっているのか? また実際の運用状況はどうか? きちんと調べればそれなりの答えが出る筈のポイントです。この問題に取り組むならそこに触れなければウソというものです。

3. 国際比較にチャレンジ

そこで国際比較を試みた結果が私の学会報告です。

国際レジームの条文について考察した結果を要約すると次の通りです。

- ・プログラム＝ソフトウェアではない。
- ・プログラムのうち「fixed in tangible medium expression」であるもののみがソフト。
- ・「fixed in tangible medium expression」の意味を曖昧にしてこの問題は語れない。
- ・「tangible medium expression」とは「ほらこれがプログラム」と認識できる（指差せる）物体と考えるのが妥当である。
- ・機器自体は「ほらこれ」の物体とはいえないから「tangible medium expression」ではなく、従って機器に内蔵されたプログラムはソフトウェアに当たらない。

ここで強調したいのは、機器に搭載されたプログラムをソフトウェアと扱うにせよ扱わぬにせよ、「『fixed in tangible medium expression』の意味を曖昧にしておくことはできない」ということです。なぜなら「tangible medium…」の解釈が逆になれば、結論（プログラム＝ソフトか否か）も逆になるからです。

「tangible medium…」の意味は分からないけれど「結論として規制すべきことは決まっているから規制するんだ」では、ただの「信念の人」になってしまいます。もちろん逆もまた然りです。「信念」は重要です。重力波・冥王星その他様々な知見は、初めに演繹的命題があり、実証は後からついてきたのだそうですから。しかし最初から最後まで信念だけというわけにはいきません。それでは「俺は信ずる、君も信じろ」「ナントカ細胞はあります（信じなさい）」というのと同じです。

重要な点なので繰り返しますが、「tangible medium…」の解釈を避けた議論は神学論争なのです。

さて国際比較のもう一つのポイント、すなわち運用実態については、学会報告にも書いたように、BISへ問い合わせたもののレスポンスを貰えず、うまくいきませんでした。私としてはなるべくYes/Noで答えやすいように設問を工夫したつもりなのですが、まだいたらぬところがあったのでしょうか。あるいは私のプッシュが弱かったのかもしれませんが。

とすればこれは一民間人の手に余る仕事だったか、ということになります。ここはまさにCISTECの出番ではないでしょうか？ CISTECならば専門家の知見・見識を結集して質問方法を練り上げ、最も適切な相手に我が国民間代表としてアプローチすることができます。単に質問状を送るだけでなく、国際交流事業を通して意見交換もできます。これ以上の適任者はいないのではないのでしょうか？

4. まとめ

みなさんがもし本論に共感し、アンケート回答に盛り込んでみようとお気持ちが動くようであれば、まことにうれしく思います。

その際の書き方は無限にありますが、主な論点を御参考のため再掲しておきます。

- ・機器に内蔵されたプログラムの、貨物との二重規制は、輸出者・メーカーへの負担が大きい。
- ・外国メーカーは「貨物だけ判定」の事例が多く、諸外国では二重規制が行われていない可能性を感じる。(とすれば我が国の二重規制の安全保障上の意義も再考の余地があるのではないか)
- ・国際レジーム条文での定義 (tangible medium 云々) から疑問をとなえる声もある。
- ・諸外国での条文理解・規制運用についての情報収集が、問題解決の決め手であり CISTEC への期待は大きい。

補論1 問題の本質は「10%ルール」と同じ

内蔵品を逐一該非判定するのは「大変だ(困る)」、「必要性あるのかな?」というのはまさに「10%ルール」の議論と同じです。(「困る」レベルの話ですから神学論争の一種であることは承知しています) このルールが導入されたのは2005年頃だったと記憶していますが、あのとき私たちは内蔵プログラムについて十分智慧が回っていなかった。その積み残しに今取り組んでいるのだと思います。

いや役務通達にも下記の通り内蔵プログラムの言及があるじゃないか? そうおっしゃる方もおいでと思います。

2 役務取引・特定記録媒体等輸出等の許可

(6) 運用通達1-1(7)(イ)ただし書きにいう「他の貨物の部分をなしているものであって、当該他の貨物の主要な要素となっていないと判断されるもの」に内蔵されている技術データであって、当該組み込まれている貨物を使用するための技術データについては、外為令別表の1から15までの項の中欄に掲げる技術のいずれにも該当しないものとして扱う。

しかしここで言及されているのは、「内蔵部品を使用する」ためのもの。市販の温度計を本体に組み込んだ場合を例にとると、その温度計に最初から入っていたプログラム、言い換えれば温度計を「温度計として使う」ためのプログラム(敢えて命名するなら「部品搭載プログラム」)のことです。温度計を「輸出機器本体の役に立つよう使用する」ためのプログラム(これが本稿で議論している「機器搭載プログラム」)は、規制除外の対象にはされませんでした。

ではなぜ機器に内蔵されたプログラムのうち「内蔵部品を使用する」プログラムだけが議論されたのか? 理由は3つ挙げることができるでしょう。

第一の理由は、役務通達の上記条項のアイデアが登場したのが「10%ルール」導入決定の後だったからです。それが問題提起された委員会に私も出席しておりましたが、提案者の方は「部品が規制除外になるのは結構だが、それに搭載されたプログラムもそうしてくれなければ意味がない」という趣旨の発言をなさったのでした。つまりその発想は、機器全体における内蔵プログラムのあり方というとらえ方によるものではなかったのです。

理由の第二は、機器内蔵プログラムについては、当時既に下記の規制除外規定が存在していたことです。

貿易外省令第9条第1項第十号(註;現在の第9条第2項第十四号ハの前身)

ハ 輸出令別表第1の中欄に掲げる貨物(経済産業大臣が告示で定めるものを除く。)と同時に提供されるプログラムであって、次の(一)及び(二)に該当するものを提供する取引

(一) 当該貨物に内蔵されており、かつ、プログラムの書換え及びプログラム媒体の取替えが物理的に困難であるもの

(二) 当該貨物を使用するために特別に設計されたプログラムであって、いかなる形でもソースコードが提供されないもの

この規定は制限が多くて使い勝手が悪いとは思っていましたが、「10%ルール」とは別問題

ゆえ別途対策を、と当時は考えておりました。

第三には、私たちは内蔵部品の扱いが簡略化されたことで喜びすぎ、プログラムまで気が回らなかった面があったように思います。

ともあれ「内蔵部品の規制除外があるのなら内蔵プログラムについてもそれに見合った扱いがあってもよからう（貿易外省令の規定は制約多く「それに見合った扱い」と言い難い）ということであります。

思えば「10%ルール」導入当時も、諸外国の規定振りを各委員会の先輩方（私はまだペーパーでしたから見ていただけでしたが）が懸命に調べていました。同じことが今できないはずはないと思うのです。

補論2 「アップデートが怖いから」説の検討

機器搭載プログラムの取扱い簡略化に対しては、「簡略化を悪用して規制を骨抜きにされないか」という不安がつきまといまいます。

たとえば「**本体機器に関係ないプログラムを（CDで送る代わりに）内部に突っ込む**」という麻薬密輸的な手口があります。貨物の「10%ルール」には「機能の一部を担っており…正当に組み込まれ又は混合された」という制限がついているので、この手口は公式に非合法とされています。プログラムの場合にも同様の制限を設ければ、制度上の抜け穴は防げます。

次に**納入後のアップデート**が抜け穴にならないかについて考えます。当初の輸出時は規制非該当レベルのプログラムを搭載していたのに、後日アップデートで規制該当レベルにスペックアップできてしまうという問題です。但しこの手口は現行法令においても非合法と定められています。なぜならアップデートのためには、日本からそのプログラムをCDのような有形媒体で持ち出すか電子送信する必要があるからです。予め海外に出してあるCDを使って現地代理店にアップデート作業をさせる場合も「外国において提供することを目的とする取引」に当たるので、規制対象から外れることはありません。

しかしこの問題の議論においては、もっと基本的な要素があることがしばしば見落とされているように感じます。それは**アップデートを心配するのと、機器輸出当初の搭載プログラムの該非判定を励行するのとは、全く別の話だ**という平明な事実です。もっとはっきり言うと、アップデートが心配ならば、輸出当初のプログラムスペックをチェックしても全く役に立たないということです。なぜなら当初の非該当が確認できたからといって、アップデートの心配は少しも減らないのです。それは「大人になってから病気に感染するのが心配だから胎児段階で感染チェックをやりたい」というのと同じではありませんか。

従って上記のような「悪用」が合法化される懸念は全くないと結論できます。規制をかいぐって「突っ込み」や「アップデート」をやる手合いはもちろん心配ですが、それらの確信犯は機器輸出時の搭載プログラム判定を励行させたからといって防げるものではありません。

補論3 行動すれば世界は変えられる（こともある）

アンケート用紙に要望を書いたところで国家が動くわけない、というものではありません。最後に、企業委員の声が制度改革につながった例を二つ紹介します。

最初の例は、本稿で再三引き合いに出した「10%ルール」です。これは2004年（だったと思います）、某コンピュータメーカーの先達が提案され、たちまち各専門委員会の委員長がこれに和して合同提案の形になり、翌年の輸出令運用通達改正で実現したのです。

もう一つは、2012年改正で採用された大量市販暗号品の規制非該当化です。それは2011年度アンケートから始まった運動が実を結んだのです。実を言うと本件は、ある知友から相談を受けた私が賛同者を募り、みんなでアンケート上に要望を記したのが運動の出発点でした。（分科会の席で配布されたアンケート集計資料には、私の提出した意見が代表として載っています） 要望数の多さに事務局が目し、話が上へと広がる中、くだんの知友が貨物部会でスピーチを行った結果、本格的に CISTEC が動き出し、当局の柔軟な対応にも恵まれ法制化につながったのです。

まあ物事はいつもうまくいくとは限りません。現に本稿で話題にした機器搭載プログラムの件も、私は2011年度アンケートに書きましたが、その後設けられた貿易外省令9条2項十四号は、十分満足のいくものではありませんでした。

とはいえ、行動しなければ何も始まりません。一人でも多くの方が御賛同の上、まずはアンケートの形で行動を起こして下さることを期待しております。