

## 「別1」下欄が泣いている

### 1. ロシア・ベラルーシ禁輸品リストはなぜ《別表第2の3》なのか

今年3月から実施の対露禁輸貨物は、輸出令に新設の別表第2の3（以下「別2-3」）に掲載されています。また外為法上の根拠規定は《48条3項》とされています。

なぜわざわざ新しく「別2-3」を作る必要があったのか？ **なぜ（普通の）安全保障規制のような《輸出令別表第1》（以下「別1」）の改訂ではダメなのか？** 本稿ではこの問題を考察します。

もちろん私だって「《法48条3項》に基づき『別2-3』で規制する論理は知っています。《法48条3項》の趣旨の1つ「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与する」のために新しい規制品リスト「別2-3」を作ったということでしょう？ この論理自体はごく自然なもので私もケチをつけるつもりはありません。

でも元々「別1」は「国際平和・安全の維持を妨げるおそれある貨物の規制」（《法48条1項》の趣旨）のための品目リストです。今回行われることになった「対象国の軍事能力等の強化に資すると考えられる汎用品の禁輸」は、まさに「国際平和・安全の維持を妨げるおそれある貨物の規制」ではありませんか。

いや今回の措置は「国際平和のための国際的努力（米・EUなど）への貢献」というところがミソなのだ、と頑張ることは可能です。しかし（「別1」でよく言われる）「ワッセナー等の国際レジームへの協調」は「国際平和のための国際的努力への貢献」ではないのでしょうか？

かくのごとく、規制の趣旨・目的の観点からいえば、今回の措置を「《法48条1項》に基づく『別1』改訂」で行うことも十分可能だったのです。ではなぜ「別2-3」の新設が必要だったのか？

私の意見は、「別1」の改訂で対応するのが「条文技術として困難だったから」です。具体的には「『別1』の下欄では規制対象国を指定するのが実質上不可能である」という機能不全があるのです。

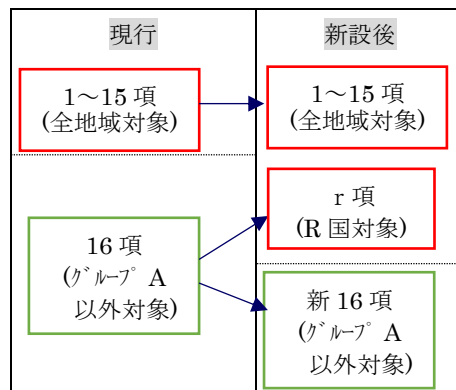
そしてこのような「別1」の機能不全の背景にはキャッチオール規制の在り方が隠れているという話をこれから致します。

## 2. 《輸出令別表第1》に盛り込むとどうなるか

輸出令別表第1に、「R国限定」の規制項目「第r項」を新設することを考えてみましょう。表の下欄に「R国」と記載する形で。

第r項は、今まで全世界を対象地域としてきた1~15項とは別の新項目です。つまり現行の16項の一部を独立させて作ったものといえます。

新旧のイメージは右図のようになるでしょう。新設後、R国向け案件は、赤枠で囲った1~15項品とr項品の両方がリスト規制対象となります。R国向け新16項品はキャッチオール規制の対象となります。



このときR国以外の非グループA国向け案件の規制で問題が起こります。

1~15項品は依然リスト規制対象。キャッチオール規制対象は現16項品（r項品+新16項品）になるのですよね？ところがr項は「下欄記載がR国」である以上、同国以外が仕向国の場合はキャッチオール規制の対象にすることができないのです。

「規制したい取引」をモノのスペックと地域懸念度を軸に整理すると次の通り。



\*1の「ケースバイケース」とは、客観要件・インフォーム要件ヒットの場合にキャッチオール規制該当となることを意味する。但しR国以外に規制をかけるためには「下欄記載がR国だけ」ではまずい。つまり下欄を「非グループA地域」にせざるをえないわけだが、そうすると今度は「R国を下欄で指定できない」ということになってしまう。

\*2の「ケースバイケース」の意味は\*1と同じで、客観要件・インフォーム要件ヒットの場合にキャッチオール規制該当となることを意味。

つまり「別1」で「R国限定」という形をとって規制リストに盛り込むのは、原理的に無理なのです。

但し r 項品を R 国向けでキャッチオール規制の対象に残す裏技はあります。(あまりにもあざといやり方なので、現実性は乏しいと思っていますが)

それは「r 項下欄の記載を(現 16 項と同じく)非グループ A 国」とし、4 条特例の中で R 国とそれ以外を区別することです。

その場合の特例規定はおそらく次のような形になるでしょう。

別表第一の r の項に掲げる貨物(外国向け仮陸揚げ貨物を除く。)を同項の下欄に掲げる地域を仕向地として輸出しようとする場合であって、R 国以外の地域を仕向地として輸出しようとする場合。但し R 国以外の地域を仕向地とする場合であっても、仕向地が別表第 3 に掲げる地域以外であって、次に掲げるいずれかの場合に(別表第三の二に掲げる地域以外の地域を仕向地として輸出しようとする場合にあっては、イ、ロ及びニのいずれかの場合に)該当するときを除く。

イ その貨物が核兵器等の開発等のために用いられるおそれがある場合として経済産業省令で定めるとき。

ロ その貨物が核兵器等の開発等のために用いられるおそれがあるものとして経済産業大臣から許可の申請をすべき旨の通知を受けたとき。

ハ その貨物が別表第一の一の項の中欄に掲げる貨物(核兵器等に該当するものを除く。二において同じ。)の開発、製造又は使用のために用いられるおそれがある場合として経済産業省令で定めるとき。

ニ その貨物が別表第一の一の項の中欄に掲げる貨物の開発、製造又は使用のために用いられるおそれがあるものとして経済産業大臣から許可の申請をすべき旨の通知を受けたとき。

別表第一の一六の項に掲げる貨物(外国向け仮陸揚げ貨物を除く。)を同項の下欄に掲げる地域を仕向地として輸出しようとする場合であって、前号のイ、ロ及びニのいずれの場合にも(別表第三の二に掲げる地域(イラク及び北朝鮮を除く。)を仕向地として輸出しようとする場合にあっては、同号のイからニまでのいずれの場合にも)該当しないとき。

これで一応の手当は可能と思います。

しかし論理上、別表第 1 の下欄は「全地域」と「非グループ A 国」の 2 段階の指定しかできないことが明らかになったといえるのではないのでしょうか。

4 条特例で手当ができるのならそれでいいじゃないか、という考え方はもちろん可能です。恰好は悪いけれど実務をそれで回せる(回させる)のなら我慢しなさいよ、ということです。

私はそれを適切でないと思います。次節で説明します。

### 3. 特例規定で規制対象国を指定することの問題点

#### 3-1 常人には理解困難

もし前頁のように、第 r 項の下欄記載を「非グループ A 国」とし、4 条特例の中で「R 国向けとそれ以外の仕向地との扱いの差」を示す形をとったら、そのプレスリリースは次のようなものになるでしょう。

外為法第 48 条第 1 項に基づき、輸出貿易管理令等を改正し、特定の種類（r 項）の貨物を規制リストに追加し、その特定の仕向地（R 国）への輸出について、輸出許可除外特例規定の適用を行わないことにより禁止措置を導入。

一見して理解できない人が続出しそうです。「R 国向けを規制したいのなら、4 条特例を持ち出すまでもない筈なのに、この人は何を言っているんだ？」と。

しかも「R 国以外も規制」するのです。下欄記載が「非グループ A 国」なのですから。とにかくわかりにくいですね。

また実務では、R 国向けでもないのに「第 r 項の該非判定」を要求するヤカラが大量に出てきそうな気がします。

#### 3-2 下欄の存在価値が疑われる

リストの下欄でなく特例規定で対象国を指定できるのなら、そもそも下欄などなくてもよいことになるとは思いませんか？

例えばこんな形にするのです。

- ・別表第 1 の下欄（地域指定欄）は削除。
- ・輸出令 1 条 1 項で「別表第 1 に掲げる貨物の輸出は要許可(地域によらず)」と宣言。
- ・令 4 条 1 項（特例規定）では
  - …第 1～15 項品；仮陸揚げ品・無償品・少額品など現行規定をほぼそのまま残す。
  - …第 r 項品；次の分類で許可不要とする
    - グループ A 国向けの輸出
    - 非グループ A 国向け（R 国除く）でキャッチオール規制要件非該当の輸出（R 国向けはここでの特例不適用なので言及しない）
  - …第 16 項品；キャッチオール規制要件非該当の輸出。

下欄なんかなくても、とりあえずは何とかなるのです。だからといって、「これでいこう」とは誰も言い出さないでしょうが。

#### 4. 背景はキャッチオール規制の在り方

ここまでの記述で、問題の構図が見えてきたことと思います。

キャッチオール規制で「キャッチオール規制項番」を設定する、すなわち「対象品目を別1項番で特定」しようとする限り、1～15項以外に「仕向地限定項番（例えばR国向けのr項）を追加」することは原理的に不可能なのです。

ではキャッチオール規制において「キャッチオール項番」を設定しないとはどういうことか？文字通り「キャッチオール」で、言い換えると「項番に関係なく全体を規制対象にする」のです。

そこで参考になるのが米国の制度です。

EARではPart738で「品目リストによる規制」、Part744で「エンドユース・エンドユーザーによる規制」が設けられています。キャッチオール規制はPart744の一環として行われます。

Part744の規制対象の記述は「品目リストによる規制に加えて」(In addition to the license requirements for items specified on the CCL) というマクラから始まります。つまりPart738の規制とは別建て・独立の存在として、Part744によるキャッチオール規制が存在しているわけです。

具体例を示します。品目リストはごくラフにいて次の3階層に分かれています。

	Part738の規制概要	具体例
3桁目が0～6のECCN	概ね全地域向けで規制	3A001aのハイレベルIC（日本では7項(1)相当） ・規制地域は全地域
3桁目が9のECCN	所謂米国独自規制品目で、対象地域が限定されている	3A991aの中レベルIC（日本では対露禁輸品） ・規制地域はAT（アンチテロ）対象国
EAR 9 9	規制外	簡単なロジックIC（日本では16項相当）

3A991aの中レベルICに注目して下さい。モロッコやメキシコは3A991対象地域ではないのでPart738では規制外です。しかしPart744の規制は、それとは別に課されるものなので、全地域が対象に入ります。たとえモロッコやメキシコ向けであっても、用途懸念があればキャッチオール規制の対象になるわけです。

ひるがえって日本の場合、キャッチオール規制は「独立の規制」ではありません。リスト規制と同じ《輸出令1条1項》の枠組みの中で、16項該当品に限っての「規制除外規定を適用しない（規制するのをやめるのをやめる）」という変則的規制ぶりです。

重要なことなので繰り返しますが、この形だと16項品以外、例えば「R国限定のr項品」に対しては、キャッチオール規制がかけられない仕組みになっているのです。

処方箋は簡単です。日本でもキャッチオール規制を《輸出令1条1項》から切り離して、新たに独立の規定にすればよいのです。

またキャッチオール規制の「独立」は、制度をわかりやすくするというメリットもあります。

日本の輸出管理法令のわかりにくさについては定評がありますが、キャッチオール規制もその大きな要素といわれています。

そもそもこれほど重要なキーワードなのに、法令のどこにもキャッチオールという言葉が出てこないという不可思議をどう思いますか？

条文を読んでも「アレを規制する」ではなく「アレは規制をやめるのをやめる」という規定ぶりです。

更に、そのひねくれた規定ぶりをなぞる形での仲介技術移転規制(《貿易外省令9条2項六号》)にいたっては、安全保障貿易学会報告で「複雑怪奇」とまで評される始末です。

## II 外為法体系の見直しに係る諸論点

### (1) 容易に理解しがたい法体系、規定内容

- ・「温泉地の老舗旅館」一重層構造の肥大化
- ・法律～政令～省令～告示～通達～QAの全貌のわかりにくさ
- ・「貨物」と「技術」の階層構造のズレ
- ・基幹規制であるキャッチオール規定、技術移転・仲介規定の「複雑怪奇」。CAは法律にも規定なし。

(第15回研究大会の押田氏報告より)

なんでこんなことになってしまったのか？

思えば2002年の制度発足時に、キャッチオール規制を米国のように「独立の規制」としていれば、こんな「複雑怪奇」な事態にはならなかったことでしょう。それまで行われていた「Know規制」の流れを引きずって《輸出令1条1項》の枠組みの中で「特定の貨物(16項品)」限定の「補完的規制」としてスタートしてしまっただけが間違いの始まりでした。ボタンの掛け違えを直すには、法令の枠組み手術が必要です。

今なら仮に法改正まで含む手術であっても、国会で与党が安定多数を占めているので不可能ではないと思います。とはいえ、制度運用20年にもなって「あれは間違いでした」なんて言い出せるわけもなく、これからも問題を抱えたままズルズル続けていくしかないのでしょうか。

「わかりにくさ」の話はここまでとして、リスト規制とキャッチオール規制の重複に関するテクニカルな問題に触れたいと思います。

みなさんの中には「16項品に対象を限定しないならリスト規制と重複が生じうるではないか」と不安になった方もいらっしゃるかと思います。この問題に関する私の処方箋は簡単です。

「対象品目からリスト規制品を除く」の代わりに「対象案件からリスト規制による要許可案件を除く」とすればよいのではないのでしょうか？

まとめとして、私の処方箋を記します。

- 1) 別表第1から16項を削除する。  
「要ライセンス品目のための別表」にする。
- 2) 本件のような「地域限定規制品目」も別表第1に含める。
- 3) キャッチオール規制は(米国式に)独立した制度として行う。
- 4) リスト規制との重複対策は「1～15項品を除く」ではなく「リスト規制の個別許可取得案件を除く」の形で。
- 5) (新設の)キャッチオール規制規定該当の場合は、包括許可適用不可とする。

## 5. 「別 2-3」で扱うことの問題

前節までの考察で、対露禁輸品目を「別 1」で扱うのが「条文技術の問題ゆえに困難」であること、その背景には「キャッチオール規制がリスト規制から独立していない」ことがわかりました。つまりそれゆえに「新しい別表（『別 2-3』）を作って記述するしかなかった」わけです。

私はこの「別 2-3」方式には次の問題があると思っています。

### 5-1 大義名分の混乱

1 節でも述べたところですが、《法 48 条 3 項》でいう「国際平和のための国際的努力（米・EU など）への貢献」と、《同 1 項》の「国際平和・安全の維持を妨げるおそれある貨物の規制」とはどこが違うのでしょうか？ おそらく説明できる人はいないでしょう。

### 5-2 「許可」か「承認」か

《法 48 条 1 項》が要求するのは「輸出の許可」、《法 48 条 3 項》は「輸出の承認」です。「似たようなもの」に見えるかもしれませんが、法令用語としては違いがあります。

許可とは「本来ダメな案件について、特別措置で OK してやる」ときの表現だからです。一方、承認にそのようなニュアンスはありません。ところが発給審査においては、《法 48 条 1 項》に基づく申請だと、発給するか拒否するかは（特段の先入観なく）案件性質に応じて判断されるのに対し、《法 48 条 3 項》に基づくロシア・ベラルーシ案件の申請では原則拒否です。つまり法令用語としての許可・承認の意味と、実際の扱いが逆になっているわけで、私には異常な規制ぶりに見えます。

罰則規定にもアンバランスがあります。

まず「無許可輸出」とロシア・ベラルーシへの「無承認輸出」について。

「発給可否はケースバイケース」の《48 条 1 項》違反の方が「申請しても発給しない」のロシア向け《48 条 3 項》違反より重い罰則が規定されています。もちろん実際の罰則は法廷においてケースバイケースで決定するものなので、ロシア・ベラルーシ向け《48 条 3 項》違反が、必ず《48 条 1 項》違反より軽い刑になるとは限りませんが。

		個人へ		法人へ
		罰金	懲役	罰金
無許可輸出 (《48 条 1 項》違反)	1～4 項品	3,000 万以下*1	10 年以下*1	10 億円以下*4
	5～16 項品	2,000 万以下*2	7 年以下*2	7 億円以下*5
無承認輸出 (《48 条 3 項》違反)		1,000 万以下*3	5 年以下*3	5 億円以下*6

\*1 《法 69 条の 6 第 2 項》による

\*2 《法 69 条の 6 第 1 項》による

\*3 《法 69 条の 7》による

\*4 《法 72 条第 1 項第一号》による

\*5 《法 72 条第 1 項第二号》による

\*6 《法 72 条第 1 項第三号》による

### 5-3 担当部署の問題

おそらく「別1」マターでないということからでしょうが、ロシア・ベラルーシ禁輸は安全保障貿易管理課・審査課ではなく貿易管理課・審査課の所管事務となっています。

「別1」でなくても安全保障マターの筈なのに不思議なことと私は感じました。

「別2-3」の該非判定は貿易審査課で扱うのですよね。判定の基本的考え方は「別1」と共通の筈なのに担当チームを別に設けるのは、効率上どうなのでしょう？ また判定基準のブレが生じないかの不安もあります。(安全保障貿易審査課に下請けに出すという手もありますが)

おそらく米国政府では、「別2-3」(900番台ECCNに相当)も「別1」も、同じ部署で扱っているものと思いますが、我が国はこれまで述べてきたような特殊な(条文技術という)理由で担当部署を分けようとしているのです。

それでよいのか、私は疑問を禁じえません。

## 6. 「別1」で扱う場合に生ずる不安

これまでロシア・ベラルーシ限定禁輸品を「別2-3」で扱うことの問題点を挙げてきましたが、「別1」上で扱う(新設の「r項」で)場合には別の不安があります。

それは(3-1でも述べたことですが)、ロシア・ベラルーシ向けでもないのに「r項」の該非を求められる可能性です。

従来も、国内事業所向け案件(輸出予定なし)なのに、客先から1~15項の該非判定を求められるケースはしばしばありました。理由を客先に問うと「そのうち輸出することがあるかもしれないから」と回答されるらしいですが、バカなはなしです。何年も経って輸出の場面が来たとき当初の該非判定情報は(その間の法令改正ゆえに)賞味期限切れになることは見えているではありませんか。それなのに、使わない情報を取ってどうするのでしょうか？

おそらくそういう企業では、何か特別な事情があって「使わない情報でも兎に角取っておけ」という指令が出ているのではないかと。私などはついつい下種の勘繰りをしてしまいます。

本稿で話題にしている「R国限定のr項」も(今R国に出すつもりがないのなら)同じです。おまけにこちらの方は「特別な事情」がない企業でも要求してくる可能性がかなりあります。というのはこの場合「r項もリスト規制の一部」という認識が生じやすいからです。

法的には「あなたの輸出先に関係あるリスト規制項目」をチェックできれば十分な筈ですが「リスト規制項目は全部チェックできなければいけない」という意識は、そう簡単には変わりません。



それは「別2-3」で規制しても同じ理屈ですが、幸いにして今回の措置では、「規制対象国向け場合に別表第2の3該非により承認要否が決まる」という形で解説が行われています。よって他の仕向地案件で別表第2の3判定を求められるケースは多くないと推測（期待）しているわけです。

もし「別1」で規制することになっても同じように「ロシア・ベラルーシ向けに限りr項も判定する」という思考法ができるかどうかは定かではありません。

同じ話なのに「別1」での規制ならダメで、「別2-3」でならOK、というのでは、まるで朝三暮四のサルみたいだと、私は感じます。

