

Entity List 掲載基準に大変化だって？

第一輸出管理事務所 米満啓

1. はじめに

10月21日のCISTEC資料「米国が著しく強化した対中輸出規制についての補足的 QA 風解説」(<https://www.cistec.or.jp/service/uschina/53-20221021.pdf>)のP.10に、次のような記事が載っています。

Q EntityList (EL) 掲載要件として、「米国の国家安全保障又は外交政策に反する重大なリスクがある者」が追加されましたが、Unverified リスト（未検証エンドユーザーリスト：UVL）に掲載されずに、いきなり EL に掲載されるようなことはあるのでしょうか？

A

- 1 外国政府協力欠如によって検証が十分できない場合には、いきなり EL に掲載される場合もあるとの趣旨で説明されています。
- 2 「～～重大なリスクがある場合」の事例として、「UVL 掲載者に対する検証が、当該掲載者所在国政府の協力欠如によって十分実施できない場合」が挙げられています。
- 3 他方、連邦官報の解説部分において、UVL に掲載されていないエンドユーザーへの米国政府による検証が、そのエンドユーザー所在国政府の協力欠如により、十分に実施出来ない場合も、これに該当すると説明されています。
- 4 このことから、UVL に掲載されていなくても、所在国政府の協力欠如があれば、いきなり EL に掲載される可能性があると考えられます。
- 5 中国輸出管理法とその下位条例案で、米国による検証への牽制として、外国政府による検証受入れを承認制にしたことに対して、再牽制をした形になります。
- 6 なお、中国商務部報道官は、10月10日の記者会見で、次のように述べており、米国による現地でのエンドユースチェックを拒絶しているわけではなさそうです（後述）。
「中国はこれ（注：米国の一連の規制）に関連した状況に注目している。まず、中米双方のこれまでの共同の努力により、中国のエンティティ 9ヶ所が「未検証エンドユーザーリスト」から外され、中米両国の企業に歓迎された。これは双方が誠意ある協力、互惠・ウィンウィンの原則に基づきさえすれば、双方のどちらの企業にも有益な解決方法が完全に見いだせるということを示している。

これを見て「リスト掲載の理由が格段に広がったのではないかと驚かれた方も多いのではないのでしょうか？ その文脈のもと、「UVLを経ずにEL掲載という注目パターン」誕生とは一大事と理解してしまうのもまあ自然な流れという気がします。

しかしそれは大変な誤解だというのが本稿の主題です。上記記事は、(日本語の文章としても大分ヘンですがそれは別として) 事実としての正確性、論理いずれも問題があるからです。また「いきなりEL掲載」も、昔から(記事が言うところの最近の制度変更には関係なく)行われていたもので、今更騒ぎ立てる理由が私には理解できません。

2. EL 掲載要件としての「重大リスク者」条項

本節では、そもそも「Entity List (EL) 掲載要件として、“米国の国家安全保障又は外交政策に反する重大なリスクがある者”が追加」という事実が存在しないことを示そうと思います。

ここで「事実が存在しない」というのは、「重大リスク者であることが EL 掲載要件でない」という意味ではありません。私が言いたいのは、その規定が「追加されたのではなく昔からあったもの」ということです。

EAR で Entity List が登場するのは、米国の安全保障・外交政策上に基づくエンドユース・エンドユーザー規制を定めた § 744.11 です。その(a)で、Entity List 掲載者向け案件の扱い（原則要許可とする）、(b)で同リストの変更（特に追加掲載）の基準が述べられています。更に(c)では、Entity List に掲載ない相手向け案件における（案件ベースの）要許可通知すなわちインフォームが記述されています。2010 年版から(b)項中の関連記述を見てみましょう。

(b) Criteria for revising the Entity List.

Entities for which there is reasonable cause to believe, based on specific and articulable facts, that the entity has been involved, is involved, **or poses a significant risk of being or becoming involved in activities that are contrary to the national security or foreign policy interests of the United States** and those acting on behalf of such entities may be added to the Entity List pursuant to this section.

(<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2010-title15-vol2/pdf/CFR-2010-title15-vol2-sec744-11.pdf>)

「追加された」という記述は全くの誤りであることがわかります。

今年になって「重大リスク者」規定が「追加」された事実がありますが、それは (b)項ではなく (c)項でした。

1. Expansion of “Is Informed” Provisions Under § 744.11 (抜粋)

New paragraph (c)(3) expands the scope of the “is informed” provisions under §744.11 in two ways. First, it specifies that the Deputy Assistant Secretary for Export Administration (DAS/EA) may provide specific notice that the export, reexport, or transfer (in-country) of specified items to an identified party requires a license because there is reasonable cause to believe, based on specific and articulable facts, that the entity has been involved, is involved, **or poses a significant risk of being or becoming involved in activities that are contrary to the national security or foreign policy interests of the United States** or that an entity is acting on behalf of such entity.

(<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2022-09-16/pdf/2022-19910.pdf>)

但しこの規定は、「こういうときにインフォームをかけますよ」というもので、Entity List と直接の関係はありません。（対象者はワケアリの連中でしょうから、後に Entity List に掲載されること

はありえますが、それは昔から存在した(b)項マターの規定です。)

3. 「UVL 云々」は何を言っているのか

質問文に「UVLに掲載されずにいきなり ELに掲載されるようなことはあるのでしょうか」というくだりがありました。何の話なのかをこれから説明します。

まず UVL がどんなものなのかを見ておきましょう。

Unverified List	<ul style="list-style-type: none"> ・未検証エンドユーザーリスト。米国政府が許可前のチェックや、許可証を使用した輸出の出荷後検証を実施することができないため、最終用途・需要者に懸念があるユーザーのリスト。 ・EAR 対象品目の輸出・再輸出に許可が必要な場合に許可例外が使えなくなる。許可が不要な品目を輸出・再輸出する場合にも UVL 文書の取得が必要になる。
-----------------	--

■上記の通り、DPL が悪質な法令違反者、Entity List が米国の安全保障・外交政策上の利益に反する者なのに対して、Unverified List は、許可前のチェックや許可証を使用した輸出の出荷後検証を実施することができないため、最終用途・需要者を「検証できない」として、懸念があると判断した組織のリストを指します。

どういった場合に掲載されるのか？

—米国当局からの照会、呼び出しに十分対応しない／無視した等の場合

—最終用途・需要者のチェック妨害と見做されれば、Entity List 掲載可能性あり

(1) 上記の記載の通り、Unverified List (UVL) とは、米国政府が許可前のチェックや、許可証を使用した輸出の出荷後検証を実施することができないため、最終用途に懸念がある者のリストです。

従って、もし掲載された場合には、輸出の事前又は事後の当局のチェックに十分に対応していなかったり、無視してしまったりしていたことが考えられます。

(2) 米商務省 BIS は、輸出先国の大使館や地域拠点の職員が、しばしば現地確認や照会等を行っています。東アジア地区では、香港に地域拠点があり、日本や中国、韓国等の企業等にチェックのために出向いたり、照会をしたりしています。日本企業にもしばしば、香港の拠点や駐日米国大使館から照会、訪問等がなされています。

https://www.cistec.or.jp/service/uschina/01_Unverified%20List_kaiset190426.pdf

- ・掲載されたユーザー (Unverified User) 向け取引は、EAR 上、概ね 2 つの面で制約を受けます。
 - …規制該当品の場合、License Exception (LE) が使えない。
 - …「得体のしれない連中だから、輸出者の判断だけで LE の可否を判断するな」ということ。
 - …規制非該当品の場合、ユーザーの「十分な権限を持っている人」の署名入り念書 (UVL 文書) を入手しなければならない。(規制該当品許可申請時に日本で要求される最終需要者誓約書に相当するものが、非該当品案件で必要になると考えればよい)

さて UVL に掲載されずに、いきなり EL 掲載ということはあるのか？

そりゃ「あるに決まっている」でしょう。今までもずっとそうだったのですから。

これで終わりにしてもいいのですが、折角ですから、なぜ CISTEC がこんな寝言を言い出したのか考えてみましょう。

10月の§744.11(b)改正で追加された中で、UVLに関係ありそうな箇所を拾ってみます。

【柱書】

An entity may pose a significant risk through certain circumstances that may be outside of its own control. Such circumstances that may place an entity at significant risk include situations involving a sustained lack of cooperation by a host government authority, for example, by preventing an end-use check from being conducted, that effectively prevents BIS from determining compliance with the EAR.

【EAR 研究者鈴木さん訳】 ·· <https://www009.web.fc2.com/>

事業者は、自らのコントロールの及ばない特定の状況を通じて、重大なリスクを引き起こす可能性がある。事業者に重大なリスクを負わせる可能性のあるそのような状況には、例えば、最終用途のチェックが行われるのを妨げることにより、BISがEARの順守を判定するのを事実上妨げるような、受入側政府当局による持続的な協力の欠如を伴う状況が含まれる。

【ヨネミツ理解】

「当該ユーザーが本物の問題児でなくても、現地政府の非協力で用途チェックが困難だったら」
「重大リスク」とするわけだが、これはUVL掲載の理由にかなり近い感じ。

【EL 掲載の具体的な例】

(4) Prevention of the accomplishment of an end use check conducted by or on behalf of BIS or the Directorate of Defense Trade Controls of the Department of State by:

(i) The entity precluding access to; refusing to provide information about; or providing false or misleading information about parties to the transaction or the item to be checked. The conduct in this example includes: expressly refusing to permit a check; providing false or misleading information; or engaging in dilatory or evasive conduct that effectively prevents the check from occurring or makes the check inaccurate or useless. A nexus between the conduct of the party to be listed and the failure to produce a complete, accurate and useful check is required, even though an express refusal by the party to be listed is not required; or

(ii) A sustained lack of cooperation by the host government to schedule and facilitate the completion of an end-use check of entities identified on the Unverified List pursuant to § 744.15, resulting in sufficient concern such that the End-User Review Committee believes that prior review of exports, reexports, or transfers (in-country) involving the entity and the possible imposition of license conditions or license denial enhance BIS's ability to prevent violations of the EAR.

【鈴木さん訳】

(4) BIS 又は国務省防衛取引管理部によって或いはこれらに代わって実施される最終用途審査の遂行を以下の行為により妨げること：

(i) 事業者が、取引当事者又はチェックされる品目についての情報に対して、アクセスを妨げ、情報の提供を拒否し、又は虚偽若しくは誤解を招く情報を提供すること。この事例における行為には以下を含む：

審査への同意を明白に拒絶すること、虚偽の情報若しくは誤解を招く情報を提供すること、又は審査の発生を事実上妨げること又は審査を不正確若しくは無用なものにする遅延行為又は回避行為をすること。たとえリストされるべき当事者による明白な拒絶が要求されない場合であっても、リストされるべき当事者の行為と、完全で、正確でかつ有用な審査を手がけることができないこととの間の結びつきは必要である；又は

(ii) § 744.15 に基づいて未証明者リストで特定される事業者の最終用途チェックの日程調整及び完了を促進するための受入側政府による継続的な協力の欠如（その結果、事業者が関与する輸出、再輸出若しくは移転（国内における移転）の事前審査及び輸出許可の条件又は輸出許可拒否の可能性が BIS の EAR 違反の防止能力を高めると最終用途審査委員会が信じるほどの懸念が生じる）

【ヨネミツ理解】

前頁で挙げた「当該ユーザーが本物の問題児でなくても、現地政府の非協力で用途チェックが困難だったら」の具体例としての記述。文中の(ii)で「UVLに掲載された後、用途チェックを現地政府が妨害」のパターンが述べられている。

上記は今回の改正による追加記述です。おそらく CISTEC はこれを見て「UVL 掲載が EL 掲載につながる有力コースなんだ！」と感動し、しかし同時に「この有力コース以外にも EL 掲載がありうることをみんなに知らせなきゃ！」と使命感に燃え、書いているうちに自分でもワケがわからない解説になってしまったのではないのでしょうか？

それぐらいしか私には、こんな寝言を記事にする理由は思い当たりません。

念のため付け加えておきますが、§744.11(b)には「UVL と無関係」の EL 掲載パターンも（昔から）存在します。例えば

【EL 掲載の具体的な例】

- (1) Supporting persons engaged in acts of terror.
- (2) Actions that could enhance the military capability of, or the ability to support terrorism of governments that have been designated by the Secretary of State as having repeatedly provided support for acts of international terrorism.

【鈴木さん訳】

- (1) テロ行為に携わる者への支援
- (2) 国務長官により国際テロ行為のために繰り返し支援を提供していると指定されている政府の軍事力又はテロ支援能力を強化する可能性がある行為

4. Akin Gump 法律事務所の注目点

Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP は米国の大手法律事務所。「まず個別案件でインフォームの後、ELに掲載するルートができたのが注目点」という意味の解説を公表しています。

BIS made two recent updates to the Entity List in September. First, on September 16, BIS expanded its authority **by adding a new category of “is informed” notices**. An “is informed” notice is a notification to specific persons of the requirement for a license for certain activities described in the EAR. The new authority allows BIS to provide such notices where there is “reasonable cause to believe, based on specific and articulable facts,” that an entity “has been involved, is involved, or poses a significant risk of being or becoming involved in activities that are contrary to the national security or foreign policy interests of the United States.”

This new type of “is informed” notice was intended—like the October 7 rule—to **provide another pathway for BIS to impose immediate export licensing requirements on a party without going through the formal interagency process for adding the party to the Entity List**. The new type of notice may be issued in writing or orally—and, if orally, will be followed in writing within two working days of the oral notice being provided. The specific notice will also include the specific license requirement, limitations on use of license exceptions and license application review policy. **BIS stated that entities that are the subject of “is informed” letters may be formally added to the Entity List** through the interagency process so as to impose licensing requirements on all exporters, reexporters and transferors engaged in transactions in which the entity is a party and create an equal playing ground between the recipient of the “is informed” letter and all others.

これは§744.11(c)(3)末尾の一文「The ERC may add such entities to the Entity List in supplement no. 4 to this part. (個別案件でインフォームの対象になった連中が ELに掲載されることもある)」に反応した記事です。

但し私は過大評価による過剰反応ではないかと思っています。

たしかに「形式論としては新しいパターン」ではありますが、「実質上これに当たるパターンは昔からイメージされていた」と思われるからです。考えてもみて下さい。個別案件で米当局が「あっ！ こいつは問題児だ！」とインフォームされるようなユーザーであれば、「問題児であることを今後のために広く世に知らしめておこう」という意味で、後から ELに掲載されるのはごく自然なことではないでしょうか？

今回の改正は、前々から存在していた考え方を成文化しただけのもの、大騒ぎするほどのことに非ず、と私は考えます。

(2022.11.21)