

経済産業省貿易経済協力局

貿易管理部安全保障貿易管理政策課パブリックコメント担当 宛

[The English version is attached to the Japanese version]

「日米の輸出管理協力」に関する案に対する意見

【氏名】	(企業・団体の場合は、企業・団体名、部署名及び担当者名) (個人意見 <input checked="" type="checkbox"/> ・企業・団体等意見 <input type="checkbox"/> Kevin Wolf; 大島 惇至; Emily Weinstein
【住所】	Kevin Wolf: 4946 Rock Spring Rd., Arlington VA 22207, U.S.A. 大島 惇至: 2001 K Street, NW, Washington, DC 20006, U.S.A. Emily Weinstein: 500 1st St. NW, Washington, DC 20001, U.S.A.
【電話番号】	Kevin Wolf: +1 703.307.8415 大島 惇至: +1 202.416.5215 Emily Weinstein: +1 860.416.9892
【電子メールアドレス】	Kevin Wolf: wolfkann@gmail.com 大島 惇至: aoshima@akingump.com Emily Weinstein: Emily.Weinstein@georgetown.edu
<p>●意見内容</p> <p>我々は、日本が、2023年のG7貿易大臣会合のホスト国として、効果的で逆効果にならない複数国間(plurilateral)管理を実施するために同盟国の輸出管理当局が持つべき権限、リソース及びマンデートを特定する基準をG7メンバーが作成し発表することを、(米国と連携して)提案すべきであることを謹んで提言する。具体的には、以下の10項目の基準を提案する。</p> <ol style="list-style-type: none">1. 輸出管理当局は、(i) 既存の多国間レジームのプロセスでは対処できない、輸出管理の伝統的な課題、及び(ii) レジームのマンデートの範囲外の、安全保障及び人権に係る現代の共通の課題の両方に、複数国間の協調行動を通じて効果的に対処し執行するための十分な法的権限、リソース及びマンデートを有しなければならない。2. 基準1を実施するために、輸出管理当局は、多国間レジームのプロセス外で迅	

速に以下に掲げるような複数国間管理を構築し、実施するための明確かつ広範な法的権限を確保するために必要なあらゆる行動を取らなければならない。

- i. 既存の多国間レジームのリストに掲載されていない貨物、ソフトウェア及び技術を対象とし；
 - ii. 大量破壊兵器の製造又は開発に直接関係しない場合でも、自国民や自国企業のエンドユースやそれに関連する活動を対象とし；
 - iii. 特定のエンドユーザー及び法人を対象とし；
 - iv. 特定の国を対象とし；
 - v. 特定の品目の固有の能力に着目した目標だけでなく、安全保障上の共通の利益に係る戦略的な目標に対処するもの。
3. 輸出管理当局は、基準 1 の政策目標及び基準 2 の管理を効果的に実施するために十分なリソースを有するべきである。
 4. G7 及び他の参加同盟国の輸出管理に係る許可担当官は、複数国間管理に係る許可政策を可能な限り調整するシステムを構築する。
 5. G7 及び他の参加同盟国の輸出管理の執行担当官は、執行関連情報の共有を可能な限り調整するシステムを構築する。
 6. 輸出管理に係る政策担当官と執行担当官の間の政府内調整はシームレスであるべきである。
 7. 輸出管理当局は、G7 メンバー及び同じ基準を採用する他の同盟国による、並びにそれらの国々の間での、輸出管理の対象となる貿易に対する不必要な規制負担を軽減するために、必要なあらゆる作業を行う。
 8. G7 及び同じ基準を遵守する他の同盟国は、純粋に貿易保護主義的又は重商主義的な政策目標を達成するために輸出管理を利用することはない。
 9. 輸出管理当局は、技術、サプライチェーン及び外国における入手可能性の問題の複雑さを考慮して、産業界、政府及び学界のあらゆる関連分野の専門家と協力して、新しい規制が明確に記述され、技術的に正確で、かつ効果的であることを担保する。
 10. 輸出管理当局は、特に新しい規制の影響を受ける企業に対して、社内のコンプ

ライアンス・プログラムを作成し、強化するためのリソースとインセンティブを提供する。

我々の提言の詳細については、日本語の別添資料（英訳付き）をご参照ください。

●理由

G7 や他の同盟国の輸出管理に係る権限や制度は、基本的に、冷戦が終結する頃に、核兵器等の不拡散という目的を中心とする冷戦後の安全保障上の共通の課題を達成するために創設されたものであることから、上記基準の策定、発表、そして実施が必要である。同盟国の既存の輸出管理制度は、多くの点でまだ非常に効果的ではあるものの、安全保障及び人権に係る現代の共通の課題に共に十分に対処するために必要なすべての権限、リソース及びマンドートを有しているわけではない。日本は、2023年のG7会合のホスト国として、志を同じくするG7の他国とともに、安全保障上の共通の利益のために、G7及び志を同じくする他の同盟国が実施できる上記基準の作成を主導するのに非常に適した立場にある。

我々の意見内容の理由の詳細については、日本語の別添資料（英訳付き）をご参照ください。

御意見お寄せいただき、ありがとうございました。

別添資料

「日米の輸出管理協力」に関する案に対する意見

Kevin Wolf

大島 惇至

Emily Weinstein

より

2023年1月14日提出

輸出管理に関する新たな慣行及び政策を通じて、どのように国際的な安全保障を強化し、世界的な公平な競争条件や共同の技術開発・イノベーションを支援できるかに関する意見の募集及び意見の提出の機会に感謝致します。この目的を支持する我々の意見は、日本が、2023年のG7貿易大臣会合のホスト国として、効果的で逆効果にならない複数国間（**plurilateral**）管理を実施するために同盟国の輸出管理当局が持つべき権限、リソース及びマンデートを特定する基準をG7メンバーが作成し発表することを、（米国と連携して）提案すべきである、というものである。G7や他の同盟国の輸出管理に係る権限や制度は、基本的に、冷戦が終結する頃に、核兵器等の不拡散という目的を中心とする冷戦後の安全保障上の共通の課題を達成するために創設されたものであることから、上記基準の策定、発表、そして実施が必要である。同盟国の既存の輸出管理制度は、多くの点でまだ非常に効果的ではあるものの、安全保障及び人権に係る現代の共通の課題に共に十分に対処するために必要なすべての権限、リソース及びマンデートを有しているわけではない。

I. すべてのシステムに共通する輸出管理の基礎

念のために述べると、輸出管理は以下のルールである：

- i. 国家安全保障及び外交政策に係る様々な目的を達成するために
- ii. 貨物、技術及びソフトウェア、並びに場合によっては役務の
- iii. 仕向地、需要者及び用途への
- iv. 輸出、並びに場合によっては再輸出及び（国内における）移転を規律するもの。

輸出管理は、金融制裁、輸入管理、外国直接投資規制、対外投資規制、その他クロスボーダー活動に対する既存の又は政策筋や政府筋で議論されている様々な制限の類型とは異なる。

どの品目、用途及び需要者を規制すべきかを知るために、政府はまず、対処すべき国家安全保障又は外交政策上の問題を特定し、定義する必要がある。当意見の要点は、

1990年代に現在の輸出管理体制が構築されて以来、G7メンバーに共通する国家安全保障上の問題の定義が著しく発展してきたということである。したがって、G7や他の同盟国の輸出管理制度もそれに合わせて進化する必要がある。そのような新しい規制が予測可能で、効果的で、かつ逆効果にならないためには、G7と他の同盟国は、現代の問題に対処するための効果的な複数国間管理を可能にするために必要な現代の輸出管理システムの要素がどうあるべきかに関して、共通の理解を持つべきである。

II. G7メンバーが、安全保障に係る現代の共通の問題に対処するために、効果的な複数国間管理の実施に必要な基準を作成すべき2つの理由

「複数国間管理 (plurilateral controls)」とは、複数の国によって合意され、共同して実施される輸出管理で、それぞれが自国の権限を行使して多国間 (multilateral) レジームのプロセス外で独自に行うものである。既存の4つの多国間輸出管理レジームの目的は、その参加国による管理のために、(i) 大量破壊兵器、(ii) 通常兵器、及び (iii) それらの開発、製造又は使用に必要な特注の及び汎用の貨物、ソフトウェア及び技術を特定することである。米国外では稀な例外を除いて¹、参加国の輸出管理に係る権限は、基本的にレジームが特定する品目に対する規制を実施するというにとどまっているに等しい。G7メンバーが、安全保障に係る現代の共通の問題に対処するために、効果的な複数国間管理の実施に必要な基準を作成すべき主な理由は2つある。

第一に、ロシアが多国間レジームのうち3つのレジームに加盟している。規制品目リストの変更など、レジームが行うすべての決定は全参加国の賛成を必要とする。これは、これらのレジームが伝統的な核不拡散問題--その多くはロシアとその同盟国が作り出している--に対処する能力がさらに限定的になることを意味する。2022年12月に、ワッセナー・アレンジメントが、G7及び他の同盟国が提出した重要な提案についてコンセンサスを得ることができなかったことは、ロシアが加盟国であることがいかにレジームの有効性を損なうかを示す明らかな証拠である。また、コンセンサスの要件は、ロシア及び他の加盟国すべてがロシアの加盟国としての地位の変更に同意しない限り、ロシアを加盟国から外すことができないことをも意味する。したがって、規律を乱すロシアという加盟国の存在により、既存レジームのマンデートの範囲内であるにもかかわらず、対処することができない古典的な核不拡散、通常兵器及び汎用品に係る問題に対処するために、G7メンバーや同じ志を持つテクノ・デモクラシー諸国による複数国間管理が必要である。

第二に、多国間レジームのマンデートは、限られた例外を除いて、輸出管理を通じて対処できる他の現代の重要な政策問題、例えば、以下のような問題に対処するための行動を許可していない。

- i. 多国間レジームが定める「汎用 (dual-use) 品」の定義に合致しない民生

¹ 参照：<https://www.banking.senate.gov/imo/media/doc/Wolf%20Testimony%206-4-19.pdf>

技術、特に新興技術の利用を伴う、特定の国の軍民融合政策²

- ii. 人権侵害のための民生技術の悪用
- iii. (特定の品目の固有の特性のみに焦点を当てた輸出規制ではなく) 安全保障に係る戦略的な目標を達成するための輸出規制の使用
- iv. G7 や他の同盟国の防衛産業基盤や重要インフラに必要な重要な技術分野における戦略的な経済支配を獲得するために特定の国が実施する市場歪曲的な政策による安全保障上の共通の脅威にどのように対応するか

また、既存の多国間レジームのマンデート、したがって、ほとんどの G7 や他の同盟国の法律は、一般に、多国間レジームのリストに掲載されていない品目に対する以下の規制を許可していない。

- i. 特定の国を対象とするもの
- ii. 特定のエンドユーザーを対象とするもの、又は
- iii. 大量破壊兵器、核不拡散、又は武器禁輸の目的に関連する場合を除く、特定のエンドユースを対象とするもの

特に、ワッセナー・アレンジメントの基礎文書には、レジームが「いかなる国家又は国家グループにも向けられることはなく、また、善意の民生取引を阻害することもない」と明示されている。

III. 現代の共通の問題に対処するために、効果的な複数国間の輸出管理を実施するための基準作りが急務である理由

上記のすべての問題が G7 メンバー及び他のテクノ・デモクラシー諸国の共通の価値と安全保障上の利益に対する緊急かつ重大な脅威であるため、複数国間管理のための現代的な基準を採用する必要性は差し迫ったものである。G7 及び他の同盟国に対する共通の脅威は、現在のシステムの範囲と任務が確立された冷戦の終わり近くに存在したものに限定されないことは明らかである。また、長期的に見ても代替案はない。単独での輸出管理は結局は逆効果であり、効果がなく、公平でない競争条件を作り出すことになる。同盟国に対する輸出管理の域外適用の濫用は、同盟国との関係や共同の取組みにも悪影響を及ぼす。ロシア固有の問題を除いたとしても、既存の多国間システムは、現代の技術開発を前にして動きが遅すぎ、そのマンデートが冷戦後の核不拡散に焦点を当てられているという点であまりに限定的である。

我々は、同盟諸国の政府が、そのロシアに対する並外れた協調行動の結果として、今や

² 参照：<https://www.akingump.com/a/web/97168/aokrg/international-trade-alert-09-12-2018-the-export-control-refo.pdf>

事実上、新たな複数国間の輸出管理の枠組みを有していることを認識している³。この事実上の枠組みは、ロシアの継続的かつ不当なウクライナ侵攻に対応するため、その範囲、メンバー及び有効性を拡大し続けるべきである。しかし、現在のアドホックな取り組みの精神、効果及び緊急性は、G7 メンバーや他のテクノ・デモクラシー諸国の法律、政策、スケジュール、予算及び輸出管理文化に何らかの形で固定されなければ、時間とともに風化してしまうおそれがある。どのような重要な政策目標でもそうであるように、政策に係る明記されたビジョン⁴、その開発及び実施のための構造、十分なリソース、並びにそれを実現するための同盟諸国の政治指導者と官僚の熱心なコミットメントがあって初めて実施することができるのである。現代の効果的な複数国間管理のための基準を作ることは、これらの目的を達成するための重要な第一歩となるであろう。さらに、G7 メンバーからのコミットメントだけでも、他の同盟国や輸出管理をマンドートの一部とする既存の複数国間グループにとってモデルとなるであろう。新たな複数国間の基準の作成に向けた作業を開始しなければ、多国間レジームのプロセス外のいかなる新たな輸出管理の取組も断片化し、その結果、同盟国の産業にとって不必要な負担となり、その目的も達成されないおそれがある。

また、このような基準を、ロシアのウクライナ侵攻以外の問題に対応するために導入することは困難であるということも認識している。ある国の他国に対する残忍な侵略ほど、協調行動を正当化する問題が明確であることはほとんどない。しかし、今こそ、既存のレジームでは対応できない伝統的及び非伝統的な問題に対する現在の取り組みから得られる、長期的かつ持続的な利益を構造的に固定化する時である。米 EU 貿易技術評議会 (U.S.-E.U. Trade and Technology Council) の輸出管理ワーキンググループ⁵は、G7 会合において本意見が推奨するアイデアや声明を展開する上で実に良い出発点である。しかし、同グループは、欧州中心であるため、新しい複数国間管理の成功に不可欠な太平洋地域の同盟国の意見と参加を欠いている。また、効果的な複数国間管理の実施及び運営を可能にするために国内の輸出管理制度で何が必要かという基準も明確に示されていない。

IV. 効果的な複数国間管理が共通の懸念事項である現代の問題に対処するために必要な、G7 が策定し発表すべき、基本的な基準に関する提案

基準 1 の提案：

輸出管理当局は、(i) 既存の多国間レジームのプロセスでは対処できない、輸出管理の伝統的な課題、及び (ii) レジームのマンドートの範囲外

³ 参照：<https://www.akingump.com/a/web/ayCoxfB41bXG1H8Y4jUWup/3FFMet/us-government-imposes-expansive-novel-and-plurilateral-export.pdf>

⁴ 参照：https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-08/Kevin_Wolf_Testimony.pdf

⁵ 参照：<https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/backgrounds/documents/011422.US-EU.TTC.Wolf.Kilcrease.Helder.FINAL.pdf?mtime=20220118112213&focal=none>

の、安全保障及び人権に係る現代の共通の課題の両方に、複数国間の協調行動を通じて効果的に対処し執行するための十分な法的権限、リソース及びマニフェストを有しなければならない。

これは、既存のレジームに基づく輸出管理の限界、及び複数国間管理によって対処可能な非古典的な共通の懸念事項を考慮すると、輸出規制に関する新しい考え方が必要であるという、前記の点を簡潔に述べたものである。このような声明は、安全保障上の共通の利益が、もはや冷戦終結時に存在したのものだけに限定されないことを明確にするものである。また、ほとんどの G7 の輸出管理制度は、そのような問題に迅速に対応するための十分なリソース及び機敏な規制権限を有しないという要点も反映されている。したがって、ほとんどの国は、そのような新しい規制を迅速に制定し、施行することができるように、議会による追加的な予算と法的権限を必要とすると思われる。

基準 2 の提案：

基準 1 を実施するために、輸出管理当局は、多国間レジームのプロセス外で迅速に以下に掲げるような複数国間管理を構築し、実施するための明確かつ広範な法的権限を確保するために必要なあらゆる行動を取らなければならない。

- i. 既存の多国間レジームのリストに掲載されていない貨物、ソフトウェア及び技術を対象とし；
- ii. 大量破壊兵器の製造又は開発に直接関係しない場合でも、自国民や自国企業のエンドユースやそれに関連する活動を対象とし⁶；
- iii. 特定のエンドユーザー及び法人を対象とし；
- iv. 特定の国を対象とし；
- v. 特定の品目の固有の能力に着目した目標だけでなく、安全保障上の共通の利益に係る戦略的な目標に対処するもの。

米国以外では、G7 及び他のほとんどの同盟国の輸出管理当局の輸出管理に係る権限は、多国間レジームで特定された品目のリスト及び大量破壊兵器の拡散に関連する用途に対する管理の実施にほとんど限定されている。上記の他の目的を達成するために新たな規制を課すには、一般的に新たな法的権限を必要とする。この限界は、同盟国のほとんどが、多国間レジームのリストにない品目について対ロシアの輸出管理措置を実施す

⁶ 参照：<https://www.akingump.com/a/web/fo8dd66FHjU3jXzWnZDnAc/4P3e26/international-trade-alert.pdf>

るために、広範な経済制裁に係る権限に頼る必要があったことから明らかである⁷。**G7** やその他の政府が安全保障に係る共通の古典的な問題及び現代的な問題の双方に適切に対処するためには、各国の輸出管理当局がより迅速かつ広範で、利用可能な法的権限を持つ必要がある。

- 基準 2.i. に関しては、多国間レジームのリストにない品目に対して規制を課す当局の能力は、ロシアがレジームに加盟しているために規制できない品目との関係で特に重要である。また、多国間レジームのシステムの外で、管理を必要とする新興技術を特定する必要性との関係でも重要である。
- 基準 2.ii. で言及されているエンドユース規制を課す幅広い権限を持つことは、少なくとも以下の 3 つの具体的な理由から重要である。
 - 第一に、人権問題に対処するための新たな管理を成功させるためには、エンドユース規制が不可欠である。このような問題のほとんどは、一般に規制することができない、広く入手可能な民生品の使用を伴う。政策的な懸念は、一般に、品目そのものの性質よりも、その品目がどのように使用されているかということにある。
 - 第二に、米国は最近、先端ノード半導体、人工知能用途に必要な先端コンピュータ用途、近代兵器開発に必要なスーパーコンピュータの開発又は製造に特化したエンドユース規制を実施した⁸。こうした用途に使われる品目は広く入手可能であるため、エンドユース規制が必要であった。このような規制をより効果的にし、**G7** や他の参加国の競争者間の競争条件を公平にする機会があるためには、各国が同様の権限を有しなければ、これらのような又は将来開発される新しいエンドユース規制の調和を検討することもできない。
 - 第三に、**G7** やその他の国における軍事用途に係る規制の調和を可能にするために、エンドユース規制に関する権限が必要である。このような規制は一般的にほとんどの国に存在しない。実際、提案されている権限のうちどれを **G7** メンバーが優先的に創設すべきかと問われれば、我々は、武器禁輸の対象国に対する共通の調和のとれた軍事用途に係るキャッチオール規制を課すために必要なすべての権限の創設であると提言する。例えば、すべての **G7** やその他の同盟国が、「ロシア、ベラルーシ、中国、及びその他の武器禁輸国に対し、軍事用途であることを知りながら、貨物、ソフトウェア及び技術を無許可で輸出、再輸出及び移転することを禁ずる」と

⁷ 参照：<https://www.wassenaar.org/app/uploads/2022/12/Summary-of-Changes-to-the-2021-List.pdf>

⁸ 参照：<https://www.akingump.com/a/web/dPkFKYAKdYwpiDGPT5RzQz/4v9EH8/international-trade-alert.pdf>

このようなエンドユース規制を行えば（そしてそれを積極的に執行すれば）、輸出規制の目的は大きく前進するであろう。このような共通の規制は、G7 やその他の同盟国の競争相手間の競争条件を公平にするのに役立つだろう。最終的な規則は、もちろん、規制内容のより詳細を必要とするが、これは、現在の大量破壊兵器に特化したキャッチオール規制が同盟国に存在するのと同じ程度に、共通の標準的なキャッチオール規制の本質となるはずである。

- コメント 2.iii. で言及されている、特定のエンドユーザーやその他の法人に対するリスト非掲載品の規制は、その法人が安全保障や人権に係る共通の利益に反する行為を行っている場合に必要である。このようなエンドユーザー規制の主な例は、米国政府の **Entity List** である。本意見は、米国が独自の **Entity List** 規制を課す権限を持ち続けたいことを示唆するものではない。むしろ、時間をかけて徐々に規制をより有効なものとするために、また、公平でない競争条件を作らずに、同盟国もエンドユーザー規制を課す同じような権限を獲得することを提唱するものである。
- 基準 2.iv. の特定の国に対する規制に係る権限は、多国間レジームに基づく規制はすべて国に依存しないものであるため、必要なものである。すべての国がすべての懸念品目を等しく使用するわけではない。いくつかの国は民生品に係る戦略的目標を持っていて、それは安全保障上の共通の懸念であるが、他の国は当該目標を有しない。したがって、規制が適切に調整され、逆効果にならないためには、G7 メンバー及びその他の同盟国は、特定の国が安全保障上の共通の懸念を惹起している場合に、その国に対して必要な規制のみを課す明確な権限を持つ必要がある。同盟国に対するライセンス例外を利用可能であるとしても、すべての規制を全世界を対象に行う必要はない。
- 基準 2.v. において、より広範な戦略的目標に基づく規制を課す権限の必要性は、現在のシステムが構築された 1990 年代に存在したものよりも、安全保障に係る共通の問題が遥かに広範であるという現代の現実を反映している。安全保障の問題は、単に品目固有の特性から発生するのではもはやない。ロシアの不当かつ継続的なウクライナ侵攻に対する同盟国の協調的対応がよく証明しているように、特定の懸念品目の範囲を超えた、戦略的規制の発動が正当化されることもある。

基準 3 の提案：

輸出管理当局は、基準 1 の政策目標及び基準 2 の管理を効果的に実施するために十分なリソースを有するべきである。

この基準は、G7 の輸出管理担当者にとって自明なものであるはずだ。彼らの機関は、1990 年代に確立された比較的安定した政策と許認可の目的を扱うために人員とリソースが配置されたのである。輸出管理の問題は、現在でははるかに複雑であり、訓練を

受けたスタッフをより多く必要とする。技術はより複雑である。より広範な戦略的考慮事項もより複雑である。執行当局のリソースが不足している⁹。他の同盟国と政策や執行を調整する必要があるため、現在よりはるかに多くの労力が必要となる。輸出管理当局は、恥ずかしがらずに、少なくともこれまで与えられてきた2倍から3倍のリソースを承認するよう、その決済部署や立法府に求める必要がある。また、現代的で非伝統的なスキルを持つ人々が自国の政府の輸出管理当局で働くことを促すように、雇用慣行を合理化する必要がある。特に、政策専門家や新興技術の技術専門家がより多く必要になるだろう。

基準4の提案：

G7 及び他の参加同盟国の輸出管理に係る許可担当官は、複数国間管理に係る許可政策を可能な限り調整するシステムを構築する。

複数国間管理が効果的で、公平でない競争条件を生み出さないためには、他のすべての事実が同じである場合、基本的に輸出許可に関して同じ決定がなされるべきである。この提案は、個々の許可について、COCOMのような正式な許可プロセスを必要としないであろう。また、特定の許可を承認、付与、又は条件付ける決定に関して、「国家の裁量」という一般原則を取り除くこともないだろう。むしろ、この提案は、可能な限り、定期的な協議と情報共有をもたらし、各G7又は他の参加同盟国が個別の決定を行う際に目指すべき共通の許可政策が存在するようにするものである。

基準5の提案：

G7 及び他の参加同盟国の輸出管理の執行担当官は、執行関連情報の共有を可能な限り調整するシステムを構築する。

同盟国の輸出管理の執行当局の間には、各国による執行の取組みを促進するような情報を共有するための公式又は重要な非公式な取決めは存在しない。確かに、アドホックかつ非公式な取決めは存在する。しかし、特にロシアに対する同盟国の協調的対応に関して、同盟国の政策担当官の間に存在する調整の度合いに近いものはない¹⁰。輸出許可や政策面での取組みにおける調整と同程度の調整が、執行面での取組みにも必要である。「可能な限り」という限定は、特定の種類の法執行機関の機微情報の共有が国内法により制限される状況が存在するという現実を反映したものである。

基準6の提案：

輸出管理に係る政策担当官と執行担当官の間の政府内調整はシームレス

⁹ 参照：https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/221205_Allen_Export_Controls_0.pdf?yYgT46BLtvjrZYuMTyIDIUZck8vnJcOk

¹⁰ 参照：<https://committees.parliament.uk/writtenevidence/114084/pdf/>

であるべきである。

輸出管理に係る規則の評価は、その実施と執行によって決まるものである。この分野は非常に複雑で進化しているため、政府の輸出管理の執行担当者は、許可や政策の担当官と定期的に連絡を取る必要がある。ほとんどの G7 諸国では、許可の担当官と執行の担当官が強力に連携してきたという歴史はあまりない。この基準を作成し実施することは、規制の目標を達成するために調査や訴追の優先順位を方向付けるのにも役立つ。また、適切かつ強固な執行は、法令遵守を確保するために必要なあらゆる措置を講じる必要性について、輸出者にメッセージを送ることにもなる。

基準 7 の提案：

輸出管理当局は、G7 メンバー及び同じ基準を採用する他の同盟国による、並びにそれらの国々の間での、輸出管理の対象となる貿易に対する不必要な規制負担を軽減するために、必要なあらゆる作業を行う。

一般に、歴史や異なる法制度及び文化の結果として、G7 諸国及び他の緊密な同盟国による、並びにそれらの国々の間での機微ではない貿易には不必要な負担が存在する。ここでいう「不必要」とは、意図的ではなく、かつ、政策目的を達成するために存在するわけではない貿易摩擦を意味する。もし、ある国が上記の基準を採用し、実施するならば、そのような国から規制対象品が転用される懸念は著しく減少するだろう。したがって、基準遵守国であることのインセンティブとして、また同盟国の競争相手間の競争条件を公平にするために、G7 やその他の加盟国は、変化を促進するために国内の輸出管理システムに例えば以下の変更を加えることができる：

- i. G7 及びその他の同盟国による、並びにそれらの国々の間での、貿易のための許可例外及び一般許可の使用に関する条件を揃えること。
- ii. 米国の許可例外 STA（戦略的貿易許可）の範囲を、基準遵守国間の貿易に関して、簡素化かつ拡張し、かつ、同盟国にも各国のシステムに同様の例外制度を採用させること。
- iii. 暗号化関連の規制及び例外措置、特に許可例外 ENC の簡素化と調整。
- iv. 「特別に設計された（specially designed）」、「設計し、又は改造した（designed or modified）」、「使用することができる（capable for use with）」、及び「設計し、又は格付けされた（designed or rated）」など、基本的な規制パラメータの共通定義を作成すること。
- v. 業務上の機密情報を共有することなく、特定の製品に関する該非判定及び格付けの決定に関する情報を共有する。

- vi. みなし輸出及び技術支援に関連した規制を調和させること。
- vii. 参加国において、国境を越えて活動する企業のための共通の許可プログラムを作成すること。
- viii. 共通の構造と番号付けを持つ輸出管理リストの作成。
- ix. 武器禁輸関連の規制の範囲の調和。
- x. 他では規制されていない品目に対して、共通の軍事用途及び需要者に係る規制を作成する。
- xi. 輸出者のための、法令遵守に関する共通の要件及びベストプラクティスのガイドラインを作成する。
- xii. 業界へのアウトリーチや教育活動を共同で実施する。
- xiii. クラウドコンピューティングと SaaS アプリケーションに対する輸出規制の影響の調和。

基準 8 の提案：

G7 及び同じ基準を遵守する他の同盟国は、純粋に貿易保護主義的又は重商主義的な政策目標を達成するために輸出管理を利用することはない。

今後開発されるであろう新たな規制の多くが、純粋な民生用途に広く使用される本質的に民生である品目に関係するものとなるため、この線引きが困難であることは承知している。つまり、新たに規制対象となる品目は、多国間レジームが規制対象として特定した、大量破壊兵器又は通常兵器の開発、製造又は使用とより直接的かつ明確な関係を持つ古典的な汎用品目とは、やや異なるタイプになるだろう。しかしながら、G7 がこの基準を発表することは、新たな規制に関して明確な国家安全保障上の目的が存在することを確かにするために、重要である。また、このような基準は、新たな規制を通じて対処されるべき具体的な国家安全保障上の目的が何であったのか、また、新たな規制の文脈において「国家安全保障」がどのように定義されたのかについて、議論や公表を強制するためにも重要である。このような公の議論は、新たな規制の目的が純粋な貿易保護主義又は重商主義的な政策目的でない理由も、明確に説明すべきである。このような明確な声明は、規制の動機は表明されたものとは別のものであるという、規制の影響を受ける人々からの避けられない批判をそらすために重要であろう。

基準 9 の提案：

輸出管理当局は、技術、サプライチェーン及び外国における入手可能性

の問題の複雑さを考慮して、産業界、政府及び学界のあらゆる関連分野の専門家と協力して、新しい規制が明確に記述され、技術的に正確で、かつ効果的であることを担保する。

ほとんどの新規及び将来の輸出規制の範囲と内容は、これまでの規制よりも複雑になると考えられる。このような新しい規制が効果的かつ逆効果にならないようにするため、これらの基準を遵守する国々は、影響を受ける可能性のある人又は対象分野の専門家から可能な限り最善の意見を得られる、正式な手続を有する必要がある。

基準 10 の提案：

輸出管理当局は、特に新しい規制の影響を受ける企業に対して、社内のコンプライアンス・プログラムを作成し、強化するためのリソースとインセンティブを提供する。

輸出企業は、輸出管理に係る法令遵守の最前線にいる。政府は単独で輸出管理を行うことはできない。通常は従来 of 輸出規制の対象ではない又は影響を受けない企業は、新たな規制及び義務を考慮し、既存のコンプライアンス・プログラムを開発及び更新する必要がある。政府は、そのような企業とより協力して、そのような変更を支援し、指導する必要がある。

V. 結論

本意見は、筆者らが他の場で主張してきたように、G7 メンバーに新たな輸出管理レジームを構築するよう求めるものではない¹¹。むしろ、日本が、2023 年の G7 会合で、効果的で逆効果にならない複数国間規制の実施に必要な権限、リソース及びマニフェストを国内に創設するための基準を策定し、発表する取組みを主導することを提言するものである。また、ここで提言した基準の実施は、参加国の企業の輸出管理規制に関する競争条件が可能な限り公平なることを確保する。G7 メンバーは、このような基準を自国の制度にできるだけ早く導入することを約束するのである。また、これらの基準は、G7 に属さない他の同盟国が自国のシステムの変更を開発及び実施する際の指針となり、安全保障上の共通の問題に関して協力し、かつ、基準を遵守する国としての利益を享受することができるようになる。本意見は新しい輸出管理レジームの構築に関するものではないものの、提言した基準の開発及び実施は、同じ問題をより正式に扱う新たな追加的なレジーム（その詳細は別のコメントで取り上げることができる¹²。）をいずれ構築する際に必要なすべての国内ツールを創設することを促進するだろう。

経済産業省及び他の G7 メンバーから我々の提言について質問があれば、いつでもお答

¹¹ 参照：<https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/WorldECR-109-pp24-28-Article1-Wolf-Weinstein.pdf>

¹² 参照：<https://www.csis.org/analysis/notes-creating-export-control-regime?amp>

えします。このような重要な問題に関する意見の募集及び意見の提出の機会に感謝致します。

著者紹介

Kevin Wolf は、**Akin Gump Strauss Hauer & Feld** のパートナー弁護士であり、ジョージタウン大学の **Center for Security and Emerging Technology** の非常勤シニアフェローである。また、2010年から2017年まで商務省の輸出管理担当次官補を務めた。大島惇至は、西村あさひ法律事務所からの出向で、**Akin Gump Strauss Hauer & Feld** にて日米双方の輸出管理及び関連諸法を案件を手がける。**Emily Weinstein** は、ジョージタウン大学の **Center for Security and Emerging Technology** の研究員で、米国の国家競争力と **AI/ML** 技術¹³、米中競争に取り組んでいる。本意見に記載された見解は、著者個人のものであり、他者を代表して書かれたものではない。

¹³ 参照：<https://cset.georgetown.edu/publication/decoupling-in-strategic-technologies/>

英訳

To: METI, Trade and Economic Cooperation Bureau, Trade Control Department,
Security Trade Control Policy Division, Person in Charge of Public Comments

Comments Regarding “U.S. and Japan Export Control Cooperation”

[Name]	(For corporations and organizations, name of the corporation/organization, department and contact person) (Comments of individuals <input checked="" type="checkbox"/> Comments of corporations and organizations, etc. <input type="checkbox"/> Kevin Wolf; Atsushi Oshima; Emily Weinstein
[Address]	Kevin Wolf: 4946 Rock Spring Rd., Arlington VA 22207, U.S.A. Atsushi Oshima: 2001 K Street, NW, Washington, DC 20006, U.S.A. Emily Weinstein: 500 1 st St. NW, Washington, DC 20001, U.S.A.
[Phone]	Kevin Wolf: +1 703.307.8415 Atsushi Oshima: +1 202.416.5215 Emily Weinstein: +1 860.416.9892
[Email]	Kevin Wolf: wolfkann@gmail.com Atsushi Oshima: aoshima@akingump.com Emily Weinstein: Emily.Weinstein@georgetown.edu
<p>• Comments</p> <p>We respectfully recommend that Japan, as host of the 2023 G7 Trade Ministers’ Meetings, should propose (in collaboration with the United States) that the G7 members develop and announce standards identifying the authorities, resources, and mandates an allied country’s export control agency should have to implement plurilateral controls that are effective and not counter-productive. Specifically, the ten standards that we suggest are the following:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Export control agencies should have sufficient legal authorities, resources, and mandates to effectively address and enforce through coordinated plurilateral action both (i) classical export control issues that cannot be addressed through the existing multilateral regime process; and (ii) contemporary common security and human rights issues outside the scope of the regimes’ mandates. 2. To implement Standard 1, export control agencies must take whatever actions necessary to ensure that they have clear and broad legal authorities to create and impose quickly plurilateral controls outside the multilateral regime process: <ol style="list-style-type: none"> i. over commodities, software, and technology not identified 	

on any existing multilateral regime list;

- ii. against end uses and related activities by their citizens and companies, even if not directly related to the production or development of WMD;
- iii. against specific end users and entities;
- iv. that are country-specific; and
- v. that address strategic objectives of common security interest, not just objectives focused on inherent capabilities of specific items.

3. Export control agencies should have sufficient resources to effectively implement the policy objectives in Standard 1 and the controls in Standard 2.

4. Export control licensing officials in G7 and other participating allied countries will create systems to coordinate, to the extent possible, licensing policies for plurilateral controls.

5. Export control enforcement officials in G7 and other participating allied countries will create systems to coordinate, to the extent possible, the sharing of enforcement-related information.

6. Intra-governmental coordination between export control policy officials and export control enforcement officials should be seamless.

7. Export control agencies will do all the work necessary to reduce unnecessary regulatory burdens on controlled trade by and among G7 members and other allied countries that adopt the same standards.

8. G7 and other allies that are standards adherents will not use export controls to achieve purely trade protectionist or mercantilistic policy objectives.

9. Export control agencies will work with all relevant subject matter experts in industry, government, and academia to ensure that any new controls are clearly written, technical accurate, and effective given the complexity of technology, supply chain, and foreign availability issues.

10. Export control agencies will provide resources and incentives for companies to create and enhance their internal compliance programs, particularly those affected by the new controls.

For further details on our recommendations, please refer to the Attachment, which is in Japanese, with an English translation.

- **Reason**

The development, announcement, and then implementation of such standards are necessary because the export control authorities and systems of the G7 and other allied countries were largely created near the end of the Cold War to accomplish post-Cold War common security issues, which were largely focused on non-proliferation objectives. Although still quite effective in many ways, existing allied export control systems do not have all the authorities, resources, and mandates necessary to adequately address together contemporary common security and human rights issues. Japan is uniquely suited, as host of the 2023 G7 meetings, to lead with other like-minded nations in the G7 the creation of such standards upon which they and other like-minded allies can implement for the common security interests of all.

For further details of the reasons for our comments, please refer to the Attachment, which is in Japanese, with an English translation.

ATTACHMENT

Comments on Proposals Regarding “U.S. and Japan Export Control Cooperation”

Filed on January 14, 2023

by

**Kevin Wolf
Atsushi Oshima
Emily Weinstein**

Thank you for the request and opportunity to provide comments about how updated export control practices and policies could enhance international security and support a global level-playing field and joint technology development and innovation. Our comment in support of this objective is that Japan, as host of the 2023 G7 Trade Ministers’ Meeting, should propose (in collaboration with the United States) that the G7 members develop and announce standards identifying the authorities, resources, and mandates an allied country’s export control agency should have to implement plurilateral controls that are effective and not counter-productive. The development, announcement, and then implementation of such standards are necessary because the export control authorities and systems of the G7 and other allied countries were largely created near the end of the Cold War to accomplish post-Cold War common security issues, which were largely focused on non-proliferation objectives. Although still quite effective in many ways, existing allied export control systems do not have all the authorities, resources, and mandates necessary to adequately address together contemporary common security and human rights issues.

I. The Basics of Export Controls Under Any System

As a reminder, export controls are the rules that:

- i. govern the export, and in some cases, reexport, and (in-country) transfer
- ii. of commodities, technology, software, and, in some cases, services
- iii. to destinations, end users, and end uses
- iv. to accomplish various national security and foreign policy objectives.

Export controls are not financial sanctions, import controls, foreign direct investment controls, outbound investment controls, or the many other types of limitations on cross-border activities that exist or are being discussed in various policy and government circles.

To know which items, end uses, and end users should be controlled, a government must first identify and define the national security or foreign policy issues to be addressed. The essential point of this comment is that the definition of the common

national security issues of the G7 members have evolved considerably since the creation of the current export control structure in the 1990's. Thus, the export control systems of the G7 and other allied members should evolve accordingly. For such new controls to be predictable, effective, and not counter-productive, the G7 and other allied members should have a common understanding of what the elements of a modern export control system should be to enable effective plurilateral controls to address contemporary issues.

II. Two Reasons Why the G7 Members Should Create Standards Necessary for the Implementation of Effective Plurilateral Controls to Address Contemporary Common Security Issues

“Plurilateral controls” are those agreed to and implemented together by more than one country, each using its own authorities to impose unilateral controls outside the multilateral regime process. The purpose of the existing four multilateral export control regimes is to identify for control by their participating states (i) weapons of mass destruction, (ii) conventional weapons, and (iii) the bespoke and dual-use commodities, software, and technology necessary for their development, production, or use. With rare exceptions outside the United States,¹⁴ the export control authorities of participating states are largely limited to implementing little more than controls on the items the regimes identify. There are two primary reasons why the G7 members should create standards necessary for the implementation of effective plurilateral controls to address contemporary common security issues.

First, Russia is a member of three of the multilateral regimes. All regime decisions, such as changing the lists of controlled items, require consensus, meaning that the ability of these regimes to address traditional non-proliferation issues -- many of which Russia and its allies create -- will grow even more limited. The failure of the Wassenaar Arrangement in December 2022 to get consensus on the significant proposals G7 and other allied members introduced is apparent evidence of how Russia's membership harms the effectiveness of the regimes. The consensus requirement also means that Russia cannot be removed from a regime -- even for invading a fellow regime member -- unless it and all other members would agree to the membership change. Plurilateral controls by the G7 members and other like-minded techno-democracies are therefore needed to address classical non-proliferation, conventional weapons, and dual-use issues within the scope of the existing regimes' mandates that they will not be able to because of Russia's disruptive membership.

Second, the regimes' mandates do not permit, with limited exceptions, actions to address other significant contemporary policy issues that can be addressed through export controls, such as those related to:

- i. military-civil fusion policies of specific countries involving exploitation of

¹⁴ See: <https://www.banking.senate.gov/imo/media/doc/Wolf%20Testimony%206-4-19.pdf>

commercial technologies, particularly emerging technologies,¹⁵ that do not meet the regimes' definitions of "dual-use" items;

- ii. the misuse of commercial technologies to abuse human rights;
- iii. the use of export controls to achieve strategic security objectives (as opposed to those focused only on the inherent properties of specific items); or
- iv. how to respond to the common security threats from a specific country's market-distorting policies to obtain strategic economic dominance in key technology areas necessary for G7 and other allied countries' defense industrial bases and critical infrastructures.

Also, the existing regimes' mandates and, thus, the laws of most G7 and other allied countries, do not generally permit controls over items not on the regimes' lists against:

- i. specific countries;
- ii. specific end users; or
- iii. specific end uses, except if related to WMD, non-proliferation, or arms embargo objectives.

In particular, the Wassenaar Arrangement's foundational document explicitly states that the regime "will not be directed against any state or group of states and will not impede bona fide civil transactions."

III. Reasons Why the Need for the Creation of Standards for the Implementation of Effective Plurilateral Export Controls to Address Contemporary Common Issues is Urgent

The need for the adoption of contemporary standards for plurilateral controls is urgent because all the issues listed above are pressing and serious threats to common values and security interests of the G7 members and other techno-democracies. The common threats to the G7 and other allied countries are clearly not limited to those that existed near the end of the Cold War when the scope and mission of the current system was established. There is also no alternative for the long term. Unilateral controls are eventually counterproductive, ineffective, and create unlevel playing fields. The over-use of extraterritorial controls against allies is also harmful to allied country relationships and joint efforts. Even factoring out Russia-specific issues, the existing multilateral systems move too slowly in the face of contemporary technology development and are too limited in terms of their nonproliferation-focused post-Cold War mandates.

¹⁵ See: <https://www.akingump.com/a/web/97168/aokrg/international-trade-alert-09-12-2018-the-export-control-refo.pdf>

We realize that the allied governments effectively now have a new plurilateral export control arrangement as a result of their extraordinary coordination of actions against Russia.¹⁶ This *de facto* arrangement should continue to expand in scope, membership, and effectiveness to respond to Russia's continued and unjust invasion of Ukraine. Over time, however, the spirit, effectiveness, and the urgency of the current ad hoc efforts risk fading away if not somehow locked into the laws, policies, schedules, budgets, and export control cultures of the G7 members and other techno-democracies. As with any significant policy objective, it can be implemented only if there is a clearly stated vision¹⁷ for the policy, a structure for its development and implementation, sufficient resources, and the passionate commitment of political leadership and the civil services in the allied countries to make it happen. Creating the standards for effective contemporary plurilateral controls would be a critical first step to accomplish these objectives. Moreover, the commitment alone from the G7 members to do so will serve as a model for other allied countries and existing plurilateral groups with export controls as part of their mandates. Without beginning work toward the creation of new plurilateral standards, there is a risk that any novel export control efforts outside the regime process will fragment and thus grow unnecessarily burdensome for allied industry and ineffective in their objectives.

We also realize that implementing such standards to address issues other than Russia's invasion of Ukraine will be difficult. Few issues warranting coordinated action are as clear as one country's brutal invasion of another. Nonetheless, now is the time to structurally lock in for the long term durable benefits of the current efforts for traditional and non-traditional issues that cannot be addressed by the existing regimes. The U.S.-E.U. Trade and Technology Council's Export Control Working Group¹⁸ is indeed a good start to developing at the G7 meetings the ideas and statements recommended by this comment. However, due to its being Euro-centric, it does not include the input and participation of the Pacific allies that are critical to the success of new plurilateral controls. It also does not clearly set out the standards for what is needed within a domestic export control system to enable the imposition and administration of effective plurilateral controls.

IV. Suggestions for Basic Standards for the G7 to Develop and Announce Regarding That Which is Necessary for Effective Plurilateral Controls to Address Contemporary Issues of Common Concern

Suggestion for Standard 1:

Export control agencies should have sufficient legal authorities,

¹⁶ See: <https://www.akingump.com/a/web/ayCoxfB41bXG1H8Y4jUWup/3FFMet/us-government-imposes-expansive-novel-and-plurilateral-export.pdf>

¹⁷ See: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-08/Kevin_Wolf_Testimony.pdf

¹⁸ See: <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/backgrounds/documents/011422.US-EU.TTC.Wolf.Kilcrease.Helder.FINAL.pdf?mtime=20220118112213&focal=none>

resources, and mandates to effectively address and enforce through coordinated plurilateral action both (i) classical export control issues that cannot be addressed through the existing multilateral regime process; and (ii) contemporary common security and human rights issues outside the scope of the regimes' mandates.

This is a succinct statement of the points above that a new way of thinking about export controls is necessary given the limitations of the existing regime-based controls and non-classical issues of common concern that can be addressed through plurilateral controls. Such a statement would make clear that common security interests are no longer limited just to those that existed at the end of the Cold War. It also reflects the main point that most G7 export control systems are not sufficiently resourced or have nimble enough regulatory authorities to make changes quickly to address such issues. Most countries will therefore need additional appropriations and legal authorities from their legislatures to allow for such new controls to be created and imposed quickly.

Suggestion for Standard 2:

To implement Standard 1, export control agencies must take whatever actions necessary to ensure that they have clear and broad legal authorities to create and impose quickly plurilateral controls outside the multilateral regime process:

- i. over commodities, software, and technology not identified on any existing multilateral regime list;***
- ii. against end uses and related activities by their citizens and companies, even if not directly related to the production or development of WMD;¹⁹***
- iii. against specific end users and entities;***
- iv. that are country-specific; and***
- v. that address strategic objectives of common security interest, not just objectives focused on inherent capabilities of specific items.***

Other than the United States, the export control authorities of the G7 and most other allied countries' export control agencies are largely limited to implementing controls over lists of regime-identified items and end uses related to the proliferation of WMD. The imposition of new controls to achieve the other objectives listed above generally require new statutory authorities. Evidence of this limitation was made clear when most of the

¹⁹ See: <https://www.akingump.com/a/web/fo8dd66FHjU3jXzWnZDNAc/4P3e26/international-trade-alert.pdf>

allies needed to rely on broad sanctions authorities to impose export control measures against Russia with respect to items that are not identified on the multilateral regime lists.²⁰ For the G7 and other governments to properly address both classical and contemporary common security issues, their export control agencies need to have more nimble, broad, and available legal authorities.

- With respect to Standard 2.i., the ability of an agency to impose controls over items not on the regime lists is particularly important with respect to items that cannot be controlled because of Russia’s membership in the regimes. It is also important with respect to the need to identify emerging technologies outside the scope of the regime systems that warrant control.
- Having broad authorities to impose the end use controls referred to in Standard 2.ii. is critical for at least three specific reasons.
 - First, end use controls are vital to the success of any new controls to address human rights issues. Most such issues involve the use of widely available commercial items that are not generally controllable. The policy concern is generally how an item is being used rather than the nature of item itself.
 - Second, the US recently imposed controls on end uses specific to the development or production of advanced node semiconductors, advanced computer applications necessary for artificial intelligence applications, and supercomputers necessary to develop modern weapons.²¹ End use controls were necessary because the items used for such applications are widely available. For there to be any opportunity to make such controls more effective and to level the playing field among competitors in the G7 and other participating countries, the same authorities must exist to even consider harmonization of novel end use controls such as these or others to be developed in the future.
 - Third, end use authorities are needed to allow for the harmonization of military end use controls in G7 and other countries. Such controls generally do not exist in most countries. Indeed, if we were asked which of the proposed authorities should be a priority for G7 members to create, we would suggest the creation of all the authorities needed to impose common, harmonized military end use catch-all controls directed at countries subject to arms embargoes. For example, if every G7 and other allied country had the following end use control (and aggressively enforced it), the cause of export controls would be greatly advanced: *“The unlicensed export, reexport, and transfer of commodities, software, and*

²⁰ See <https://www.wassenaar.org/app/uploads/2022/12/Summary-of-Changes-to-the-2021-List.pdf>

²¹ See: <https://www.akingump.com/a/web/dPkFKYAkYwpiDGPT5RzQz/4v9EH8/international-trade-alert.pdf>

technology to Russia, Belarus, China, and any other country subject to an arms embargo with knowledge that such items will be for a military end use is prohibited.” Such a common control would help level the playing fields among competitors in G7 and other allied countries. Any final regulation would, of course, require more regulatory detail, but this should be the essence of a common, standard catch-all prohibition to the same extent that current WMD-specific catch-all controls exist in the allied countries.

- Controls over unlisted items against specific end users or other entities referred to in Comment 2.iii. are necessary when the entity is engaging in acts contrary to common security or human rights interests. The primary example of such end user controls is the U.S. Government’s Entity List. This comment is not suggesting that the U.S. would not continue to have the authority to impose unilateral Entity List controls. Rather, it is advocating that the allies give themselves the same authorities to impose end user controls to gradually start making controls more effective over time and without creating unlevel playing fields.
- The authority for country-specific controls in Standard 2.iv. is necessary because regime-based controls are all country agnostic. Not all countries use all items of concern equally. Some countries have strategic objectives involving commercial items that are a common security threat that other countries do not. Thus, for controls to be properly tailored and not counter-productive, G7 members and other allied countries must have clear authority to impose only those controls necessary against specific countries if that country is the one causing the common security concern. Even with the availability of license exceptions for allies, not all controls need to be imposed worldwide.
- The need in the authority to impose controls based on broader strategic objectives in Standard 2.v. reflects the contemporary reality that common security issues are much broader than those that existed in the 1990’s when the current system was created. It is no longer the case that security issues arise merely from an item’s inherent properties. As the coordinated allied response to Russia’s unjust and continued invasion of Ukraine proves well, the imposition of strategic controls beyond the scope of particular items of concern can be warranted.

Suggestion for Standard 3:

Export control agencies should have sufficient resources to effectively implement the policy objectives in Standard 1 and the controls in Standard 2.

This standard should be self-evident to the G7 export control officials reading this comment. Their agencies were staffed and resourced to handle a relatively stable

policy and licensing objective established in the 1990's. Export control issues are much more complicated now, which requires more trained staff. The technologies are more complicated. The broader strategic considerations are more complicated. Enforcement agencies are under-resourced.²² The need to coordinate on policy and enforcement with other allies will require much more effort than is now the case. Export control agencies will need to not be shy in asking their authorizing departments and legislatures for, at least, double or triple the amount of resources that have historically been provided. The agencies will also need to streamline their hiring practices to encourage people with contemporary, non-traditional skills to want to work for their government's export control agency. In particular, the agencies will need more policy experts and technical experts in emerging technologies.

Suggestion for Standard 4:

Export control licensing officials in G7 and other participating allied countries will create systems to coordinate, to the extent possible, licensing policies for plurilateral controls.

For plurilateral controls to be effective and to not create unlevel playing fields, the same licensing decision should generally result, all other facts being equal. This recommendation would not require any COCOM-like formal clearance process for individual licenses. It would not remove the general principle of "national discretion" with respect to decisions to approve, grant, or condition any particular license. Rather, to the extent possible, this recommendation would result in regular discussions and information sharing so that there would be common licensing policies that each G7 or other participating allied country would work toward when making individual decisions.

Suggestion for Standard 5:

Export control enforcement officials in G7 and other participating allied countries will create systems to coordinate, to the extent possible, the sharing of enforcement-related information.

There is not any formal or significant informal arrangement among allied export control enforcement officials to share information that would facilitate each country's enforcement efforts. There are certainly ad hoc and informal arrangements. There is, however, nothing close to the degree of coordination that exists among allied policy officials, particularly with respect to the coordinated allied response against Russia.²³ There should be the same degree of coordination on the enforcement side of the effort as there is or would be on the licensing and policy side of the effort. The limiter of "to the extent possible" reflects the reality that there will be situations where domestic laws limit the sharing of specific types of law enforcement sensitive information.

²² See: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/221205_Allen_Export_Controls_0.pdf?yYgT46BLtvjrZYuMTyIDIUZck8vnJcOk

²³ See: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/114084/pdf/>

Suggestion for Standard 6:

Intra-governmental coordination between export control policy officials and export control enforcement officials should be seamless.

Export control regulations are only as good as their implementation and enforcement. The area is sufficiently complex and evolving that export control enforcement personnel in the governments need to be regularly in contact with licensing and policy officials. There is not a significant history with most G7 countries of strong coordination between their licensing and enforcement officials. Creating and implementing this standard will also help direct priorities for investigation and prosecution to achieve the goals of the controls. Relevant and robust enforcement will also send a message to exporters regarding the need to take all the actions necessary to ensure compliance.

Suggestion for Standard 7:

Export control agencies will do all the work necessary to reduce unnecessary regulatory burdens on controlled trade by and among G7 members and other allied countries that adopt the same standards.

Generally as a result of history and different legal systems and cultures, there are unnecessary burdens on non-sensitive trade by and among G7 countries and other close allies. “Unnecessary,” in this context, means trade frictions that are unintentional and do not exist to achieve a policy objective. If a country adopts and implements the standards set forth above, the concern for diversion of controlled items out of such countries would be significantly reduced. Thus, as an incentive for being a standards adherent and to level the playing fields among competitors in allied countries, G7 and other members could make changes to their domestic export control systems to facilitate changes such as the following:

- i. aligning the terms and conditions on the use of license exceptions and general authorizations for trade by and among G7 and other allied countries;
- ii. simplifying and expanding the scope of the U.S. License Exception STA (Strategic Trade Authorization) for trade among standards adherents, and have allies adopt similar exceptions in their systems;
- iii. simplifying and aligning encryption-related controls and exceptions, particularly License Exception ENC;
- iv. creating common definitions of basic control parameters, such as “specially designed,” “designed or modified,” “capable for use with,” and

“designed or rated;”

- v. sharing information on classification and rating determinations on particular products, without sharing business proprietary information;
- vi. harmonizing deemed export and technical assistance-related controls;
- vii. creating common program authorizations for companies operating across borders in participating countries;
- viii. creating commonly structured and numbered export control lists;
- ix. harmonizing the scope of arms embargo-related controls;
- x. creating common military end use and end user controls over otherwise uncontrolled items;
- xi. creating common compliance requirements and best practices guidelines for exporters;
- xii. conducting joint industry outreach and education efforts; and
- xiii. harmonizing export control impacts on cloud computing and software as service applications.

Suggestion for Standard 8:

G7 and other allies that are standards adherents will not use export controls to achieve purely trade protectionist or mercantilistic policy objectives.

We realize that this is a difficult line to draw since many of the new controls that are likely to develop will involve inherently commercial items widely used in purely civil applications. That is, they will be somewhat different in type than classical “dual-use” items that the multilateral regimes identified for control that have more of a direct and clear relationship to the development, production, or use of WMD or conventional weapons. Nonetheless, it is important for the G7 to announce this standard to ensure that there are clear national security objectives for the new controls. Such a standard is also important for forcing discussions and public announcements about what the specific national security objective was to be addressed through the new control and how “national security” was defined in the context of the new controls. Such public discussions should also clearly explain why the objective of any new controls is not a purely trade protectionist or mercantilistic policy objective. Such clear statements will be important to deflect the inevitable criticism of those affected by the controls that the motive for the control is something other than the one stated.

Suggestion for Standard 9:

Export control agencies will work with all relevant subject matter experts in industry, government, and academia to ensure that any new controls are clearly written, technical accurate, and effective given the complexity of technology, supply chain, and foreign availability issues.

The scope and content of most new and future export controls are going to be more complicated than previous controls. To help ensure that any such new controls are both effective and not counter-productive, standards adherents would need to have formal procedures to ensure that they get the best input possible from those potentially affected or who are subject matter experts.

Suggestion for Standard 10:

Export control agencies will provide resources and incentives for companies to create and enhance their internal compliance programs, particularly those affected by the new controls.

Exporters are on the front line of export control compliance. Governments cannot do it alone. Companies not normally subject to or affected by traditional export controls will need to develop and update their existing compliance programs to account for the new controls and obligations. Governments will need to work with such companies more to assist in and guide such changes.

V. Conclusions

These comments are not a call for the G7 members to create a new export control regime, as the authors have advocated in other settings.²⁴ Rather, it is a recommendation for Japan to lead the effort during the 2023 G7 meetings to develop and announce standards for the domestic creation of the authorities, resources, and mandates necessary for the implementation of plurilateral controls that are both effective and not counter-productive. The implementation of the recommended standards will also ensure that the export control regulatory playing fields of companies in the participating countries is as level as possible. The G7 members would commit to implementing such standards as quickly as possible in their domestic systems. The standards would also be a guide for other allies not in the G7 to develop and implement changes in their systems allowing them to help with common security issues and receive the benefits for being a standards adherent. Although this comment is not about the creation of a new export control regime, the development and implementation of the recommended standards will nonetheless facilitate the creation of all the domestic

²⁴ See: <https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/WorldECR-109-pp24-28-Article1-Wolf-Weinstein.pdf>

tools necessary for the eventual creation of a new, additional regime to address the same issues more formally, the details of which can be addressed in separate comments.²⁵

We are available to answer any questions METI and the other G7 members might have about our recommendations. Thank you for the request and opportunity to comment on these important issues.

Authors

Kevin Wolf is a partner with Akin Gump Strauss Hauer & Feld and a non-resident Senior Fellow at Georgetown University's Center for Security and Emerging Technology. He was the Assistant Secretary of Commerce for Export Administration from 2010 to 2017. Atsushi Oshima practices both Japanese and American export control and related laws at Akin Gump Strauss Hauer & Feld, on secondment from Nishimura & Asahi. Emily Weinstein is a Research Fellow at Georgetown University's Center for Security and Emerging Technology, focused on US national competitiveness and AI/ML technology²⁶ and US-China competition. The views in this comment are those of the authors alone and not written on behalf of others.

²⁵ See: <https://www.csis.org/analysis/notes-creating-export-control-regime?amp>

²⁶ See: <https://cset.georgetown.edu/publication/decoupling-in-strategic-technologies/>