

2023年3月

国際通商・経済安全保障ニュースレター No.4

危機管理・コンプライアンスニュースレター No.72

米国最新法律情報 No.85

## ウイグル強制労働防止法（UFLPA）の執行状況と実務上の留意点 ～最新の執行状況に関する統計データを踏まえて～

弁護士 塚本 宏達

弁護士 福原 あゆみ

弁護士 近藤 亮作

### 1. はじめに

米国は従来から 1930 年関税法第 307 条に基づき、強制労働により生産された物品の輸入を禁じてきた。ところが、2021 年 12 月 23 日に成立し、翌 2022 年 6 月 21 日に施行されたウイグル強制労働防止法（「UFLPA」）は、中国の新疆ウイグル自治区で製造等された物品等について立証責任を転換し、原則としてすべて強制労働によって製造等されたと推定することとしたため、そうした物品等は個別の違反商品保留命令（WRO）を発出することなく原則として米国内への輸入が禁止されることとなった<sup>1</sup>。

米国国境においてこれらの関連法令を執行する立場にある米国関税国境警備局（CBP）は、現地時間の 2023 年 1 月 30 日、2022 会計年度（2021 年 10 月～2022 年 9 月）の実績を振り返るプレスリリース<sup>2</sup>を公表した。さらに、2023 年 3 月、UFLPA に特化した最新の執行状況に関するレポート<sup>3</sup>及び Web 上の情報リソース<sup>4</sup>を公開した。

本ニュースレターでは、まず UFLPA の施行に先だって公表されたガイダンス等の概略を振り返ったあと、施行以来の UFLPA の執行状況について概観する。さらに、米中間の一つの対立軸となった人権問題に関係する国際通商法上の意味合いや動向・今後の見通しについて触れ、最後に、物品の国際流通を妨げかねない人権関連措置に対する企業に求められる実務的対応ポイント／留意点について述べる。

### 2. 「運用ガイダンス」と「UFLPA 戦略」のアップデート

米国関税国境警備局（CBP）は、UFLPA 施行に先立つ 2022 年 6 月 13 日に輸入者向けの Operational Guidance for Importers（「運用ガイダンス」）を公表し、つづいて 6 月 17 日には、米国強制労働執行タスクフォースが、

<sup>1</sup> NO&T U.S. Law Update ～米国最新法律情報～ No.67（2022 年 1 月）「ウイグル強制労働防止法の制定」参照。

<sup>2</sup> <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-highlights-top-2022-accomplishments>

<sup>3</sup> [https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2023-Mar/forced-labor-data-dictionary\\_0.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2023-Mar/forced-labor-data-dictionary_0.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/trade/uyghur-forced-labor-prevention-act-statistics>

Strategy to Prevent the Importation of Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China (「UFLPA 戦略」) を公表した。

UFLPA 戦略の中では、効果的なデュー・ディリジェンスとして、行動規範の策定や輸入品に含まれる原産地等のリスク評価、サプライチェーン全体でのコミュニケーションやトレーニング等が挙げられている。また、執行の優先度が高いハイリスクな製品として、新疆ウイグル自治区から直接輸入される製品や、同地区での強制労働に関与する事業者として指定した「UFLPA 事業者リスト」に掲載される事業者から輸入される製品が該当すること、そして執行の優先度が高いハイリスクセクターとして、アパレル、綿花・綿製品、シリカ系製品（ポリシリコンを含む）、トマト・トマト製品を指摘している。また、WRO の発出を逃れる目的でリスト掲載企業の子会社が第三国を経由して商品を積み替えて輸入制限を回避しようとする「ロンダリング」の問題についても言及がなされている。

さらに、CBP は 2023 年 2 月 23 日、追加で「適法性審査のためのベストプラクティスに関するガイダンス」(Best Practices for Applicability Reviews: Importer Responsibilities)、「適法性審査のために提出すべき資料に関するガイダンス」(Guidance on Executive Summaries and Sample Tables of Contents)、よくある質問への回答 (FAQ) を公表している。

このうち「適法性審査のためのベストプラクティスに関するガイダンス」では、輸入者が貨物の輸入差止を受けた場合に行われる適法性の審査を円滑化するために提出すべき資料として以下の資料が挙げられている（輸入差止を受けた場合に CBP の審査にかかる期間は、サプライチェーンの複雑さにもよるものの、平均して 2、3 週間となる旨 FAQ で示されている）。

- 取引に参加する関係者を示す文書：特定の商品の調達、製造、操作、輸送、および／または輸出に関与するすべての関係者を示す記録。
- 原材料の支払いおよび輸送に関する文書：原材料の出所を示す文書、および原材料の支払・輸送に関する商取引が発生したことを示す記録（請求書、契約書、発注書等）をいい、取引を実証する財務書類（支払証明書等）、および商品がある事業者から別の事業者に移転されたことを実証する文書が含まれる。
- 取引およびサプライチェーンの記録：輸入品およびその構成品の原産国を証明する取引およびサプライチェーンの完全な記録（梱包明細書、船荷証券、マニフェスト等）。

一方、「適法性審査のために提出すべき資料に関するガイダンス」では、審査に際して、提出する資料の概要やサプライチェーンの概要を含むサマリーを併せて提出すべきことなどが記載されている。

### 3. 米国関税国境警備局 (CBP) による UFLPA の執行状況の公表

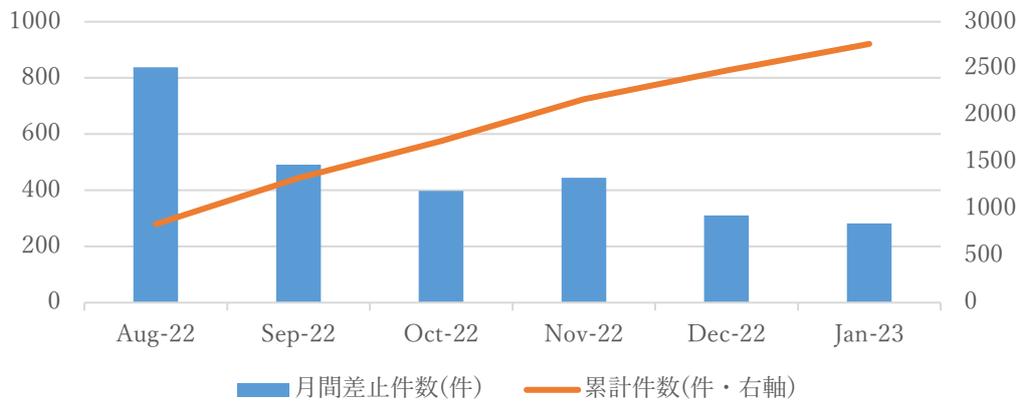
2022 会計年度（2021 年 10 月～2022 年 9 月）において、CBP は 8 億 1,650 万ドル相当の計 3,605 件（1 件あたり約 22 万 6,500 ドル相当）の輸入を差し止め、そのうち約 5 億ドル相当の 1,592 件（1 件あたり約 31 万 4,000 ドル相当）の輸入は UFLPA に基づく差し止めであった<sup>5</sup>。このように、施行された 2022 年 6 月 21 日から 9 月末日までの非常に短い期間しか経過していないにもかかわらず、件数ベースで半数弱、そして金額ベースで過半の差し止められた輸入が UFLPA に基づいてなされたことになり、CBP による積極的な執行姿勢が客観的に裏付けられることとなった。

また、CBP が公表している月例の執行状況報告<sup>6</sup>によれば、2022 年 8 月以降、UFLPA 又は WRO に服するものも含め、強制労働利用の疑いにより CBP が水際調査を行った輸入件数・金額の傾向は以下のグラフのようになる。これによれば、UFLPA 施行開始直後の 2022 年 8 月はまだ該当件数・金額ともに非常に高い数字であり、また、どの月も数百件以上の強制労働疑いの事例が一定数発生し、累計数は増加していると言える一方で、各月ごとの件数・金額は全体として減少傾向にある。これは、UFLPA の施行から時間が経つにつれ、いわゆるハイリスクセクターに属する製品の米国への輸出件数が減っていった傾向を示すものとみられる。

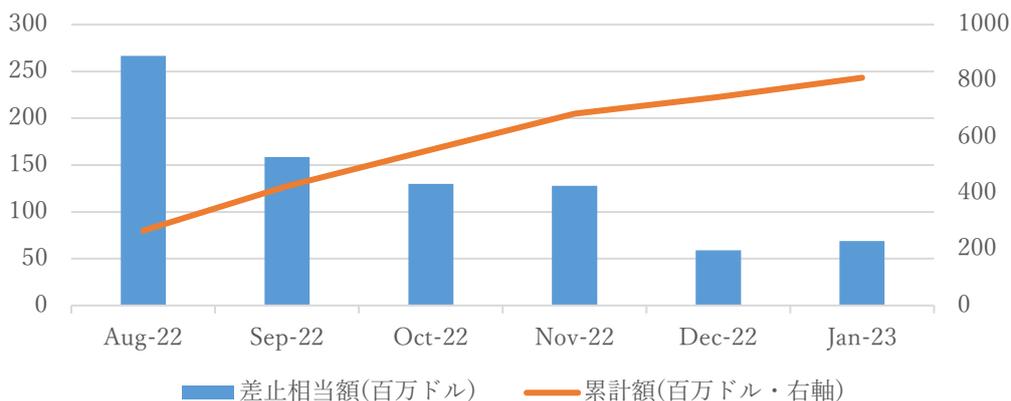
<sup>5</sup> 前掲注 2 の CBP によるプレスリリース参照。

<sup>6</sup> CBP による Monthly Operation Update 参照。たとえば、2023 年 1 月分は、<https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-january-2023-monthly-operational-update> で閲覧できる。

強制労働の疑いでCBPが貨物を差し止め  
水際調査を実施した輸入件数の推移



強制労働の疑いでCBPが貨物を差し止め  
水際調査を実施した件の金額の推移



次に注目されるのは、UFLPA に基づく水際調査が行われた輸入件数全体に占める、調査の結果輸入が認められた件数の割合である。CBP の資料<sup>7</sup>によれば、UFLPA が施行された 2022 年 6 月 21 日から 2023 年 3 月 3 日までの期間に、全体で 3,237 件の輸入が CBP による差し止めの対象になり、そのうち 424 件が輸入を禁止され、1,090 件は税関の通過が認められたことが分かる。その余は調査中の件数となる。そうすると、件数ベースで約 34%が調査の結果輸入が認められたことになり、調査対象になったからといって必ずしも輸入が否定される訳ではないことが、統計上裏付けられることになった。

CBP は、前述のとおりリスクベースの執行方針をとっており、ハイリスクセクターを定め、また、リスクの高い事業者が関与するとみられる産品についても執行を強化する姿勢をとっている。そうした一次的なスクリーニングの結果水際調査対象となった貨物の中には、上記のような割合で強制労働との関連が疑われないものも一定割合含まれていることが分かる。

さらに、製品分類別には、水際調査対象となった件数が多い順に、電気製品（太陽光パネルなど含む）、衣類・履物・繊維、産業原材料、農産品、消費財、医薬品・健康・化学品、となっている。もっとも、例えば電気製品の製品分類のうち調査の結果輸入が実際に禁止された件数の割合はかなり少なく（1,627 件中 17 件）、製品群によって輸入禁止となるかどうかの傾向の差がかなり見られる点にも留意が必要である。

調査対象貨物の原産地別では、貨物の価額ベースで中国産の比率は僅少であり、マレーシア産とベトナム産が全

<sup>7</sup> 前注 3 及び 4 参照。

体の大部分を占める結果となっており、第三国を経由した輸入、ないし製品の一部にウイグル製品が含まれる第三国製品に対する執行が多いことが示唆されている。

#### 4. 通商措置として見たウイグル人権問題と今後の見通し

この米国による水際措置は米国が貿易に関する権限を利用した措置であるので、その国際通商ルール上の位置づけや状況を踏まえて、今後の見通しについてのポイントを確認しておきたい。

1930年関税法第307条及びUFLPAに基づくウイグル製品の米国への原則輸入禁止措置は、原則として輸出入について関税その他の課徴金以外の禁止又は制限を禁止するWTO協定の一つであるGATT第11.1条（数量制限の一般的廃止）に抵触する。したがって、米国が本措置を国際通商ルールと整合的に維持するためには本来GATTの定める例外要件に該当しなければならないことになる。この点、1930年関税法第307条に基づく強制労働により製造等された製品の輸入禁止一般については、米国としては、少なくとも「刑務所労働の製品に関する措置」<sup>8</sup>であることを例外に該当する正当化根拠だと考えているとみられる<sup>9</sup>。

加えて、強制労働によって製造された物品の輸入禁止の執行を監督する立場にある米国強制労働執行タスクフォースを国土安全保障省（Department of Homeland Security: DHS）が主導していることから、米国がウイグル人権問題を安全保障の問題としても捉えていることが分かる。UFLPA戦略は、強制労働を廃絶するとの課題を倫理（moral）、経済、そして国家安全保障上の責務として位置づけ<sup>10</sup>、UFLPAは米国にとってのサプライチェーン強靱化と長期的な米国の経済安全保障の優位を導くために重要だとする。公德の保護や安全保障に関しても物品貿易に関する通商ルール（GATT）には例外が設けられていることから<sup>11</sup>、それらのルールとの関係も問題となり得る。

UFLPAの執行状況に照らして特に大きな影響を受けている輸出関係国としては、様々な関連製品の米国への輸出に支障が出ることを是正したいところだと思われるが、解決のための本来の正式ルートともいえるべきWTO紛争解決手続は2019年12月以来、第二審に相当する上級委員会のメンバーに欠員が生じており審理が全くできない状態が続いている。したがって、現状、米中間での貿易紛争を終局的に解決できるルートが存在しない。さらに、米国は安全保障例外規定を広く自国の裁量に基づき行使できる立場・主張を直近の通商紛争の中でも強く貫いていること<sup>12</sup>や、バイデン政権による人権価値への強い政策関与姿勢、さらには上記で見たように製品群ごとに柔軟な執行が行われている模様も見て取れることなども勘案すると、米国が本件のような水際措置やその他の通商関連措置を今後も用いていくという姿勢は当面続いていくものと見られる。

#### 5. 企業としての対応上のポイント

ウイグル強制労働防止法（UFLPA）による製品の差止めが行われた場合においては、サプライチェーンの状況に関して、財務（支払）、製品の物理的な移動の状況を含む多岐にわたる情報・資料の提出が必要となり、日本企業

<sup>8</sup> GATT第20条(e)。

<sup>9</sup> <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/MAQRN/USA6.pdf&Open=True> 参照。

(G/MA/QR/N/USA/6)。本通知の第34項目参照。但し、同項目のうち国内法上の根拠として1930年関税法第305条が挙げられているが、内容に照らし、これは第307条の誤記ではないかと思われる。なお、米国が1930年関税法第307条で定義する「強制労働」とは不履行に対する罰則の脅威の下で要求される労働や労働者が自発的に申し出ない労働を広く含むことから、そもそもそれがGATT第20条(e)の「刑務所労働」という条約上の例外文言でカバーしきれぬのかという問題は残る。

<sup>10</sup> UFLPAが挙げる「倫理（moral）」の要請は、GATT第20条(a)の定める「公德（public moral）の保護のために必要な措置」の一般例外との、「国家安全保障」の要請はGATT第21条の定める安全保障例外との関連性を想起させる。

<sup>11</sup> 「公德の保護」の例外につき、GATT第20条(a)。「安全保障例外」につき、GATT第21条。ただ、実際の例外適用のためには、いずれの例外についても要件上乗り越えなければならないハードルがある。前者の例外との関係では、UFLPAが厳しい事実推定と輸入者への反証責任を課しているという措置の設計も問題となりうる。

<sup>12</sup> 米国は、GATTの安全保障例外の適用が広範な自国の裁量の下で可能だと立場を維持している。2022年12月には米国を被申請国とする2件のWTO紛争処理手続パネルの判断が米国の立場を否定したが、米国は不服と問題措置の継続を表明している。

が輸出業者となる場合には、輸入者から当該情報・資料の提出を求められる可能性が高い。

そのため、米国輸出品、中でも執行の優先度が高いセクターとして取り上げられる製品を輸出する場合においては、サプライチェーンのマッピング作業と記録化など、事前の対策の重要性が高まっていると思われ、今後の執行状況にも留意しておく必要があることが、引き続き基本的な対応の指針となる。

他方で、上記のような CBP による UFLPA の執行状況を踏まえれば、たとえ水際調査の対象となった場合であっても、製品群によっては輸入禁止される可能性が低いことも（高いことも）あることから、自社が取り扱う製品群に特有のリスクを意識したコンプライアンス体制構築がより意味を持つことになると思われる。

## [執筆者]



**塚本 宏達** (Nagashima Ohno & Tsunematsu NY LLP 弁護士・パートナー)

hironobu\_tsukamoto@noandt.com

京都大学法学部及び The University of Chicago Law School 卒業。05 年～07 年 Weil, Gotshal & Manges LLP (シリコンバレー) 勤務。雇用関連法と知的財産法分野を中心として国内外の依頼者に対しリーガルサービスを提供するほか、会社法関連紛争、不動産取引関連紛争等、企業活動に関連する多様な紛争案件の代理経験も豊富に有する。また、海外訴訟のマネジメントや国際仲裁案件の代理といった国際紛争対応も行っている。



**福原 あゆみ** (弁護士・パートナー)

ayumi\_fukuhara@noandt.com

法務省・検察庁での経験をバックグラウンドとして、企業の危機管理・争訟を主たる業務分野としており、海外当局が関係したクロスボーダー危機管理案件の経験も豊富に有している。これまで国内・海外の規制当局の対応に関わるとともに、企業の役職員による品質不正や会計不祥事をはじめとする幅広い危機管理案件に従事してきた。人権コンプライアンス (ビジネスと人権) の分野にも精力的に取り組んでいるほか、個人情報・営業秘密の取扱い、贈賄防止等、コンプライアンス体制構築に関するアドバイスも行っている。経済産業省「蓄電池のサステナビリティに関する研究会」委員 (2022 年～)、経済産業省「サプライチェーンにおける人権尊重のためのガイドライン検討会」委員 (2022 年～)。



**近藤 亮作** (弁護士・カウンセラー)

ryosaku\_kondo@noandt.com

前在ジュネーブ国際機関日本政府代表部勤務 (国際通商紛争処理担当)、元外務省経済局国際貿易課国際経済紛争処理室勤務。国際通商法 (各国通商関連措置、アンチダンピング等の貿易救済事案、サプライチェーンほか)、国際紛争処理、コンプライアンス、コーポレート業務を専門的に取り扱う。最近の主な著作に、「WTO アンチダンピング等最新判例解説(90) セーフガード調査における『事情の予見されなかった発展の結果』と『重大な損害のおそれ』」(国際商事法務 (国際商事法研究所) 2022 年 12 月号)、「法務担当者のためのポリティカルリスクマネジメント」(NBL (商事法務) 2022 年 9 月 15 日号 (共著))、「経済安全保障推進法の実務対応をさぐる契約実務、企業コンプライアンスへの影響と対応」(ビジネス法務 (中央経済社) 2022 年 9 月号 (共著)) など。

本ニュースレターは、各位のご参考のために一般的な情報を簡潔に提供することを目的としたものであり、当事務所の法的アドバイスを構成するものではありません。また見解に亘る部分は執筆者の個人的見解であり当事務所の見解ではありません。一般的な情報としての性質上、法令の条文や出典の引用を意図的に省略している場合があります。個別具体的事案に係る問題については、必ず弁護士にご相談ください。

## 長島・大野・常松 法律事務所

www.noandt.com

〒100-7036 東京都千代田区丸の内二丁目7番2号 J Pタワー  
Tel: 03-6889-7000 (代表) Fax: 03-6889-8000 (代表) Email: info@noandt.com



長島・大野・常松法律事務所は、500名を超える弁護士が所属する日本有数の総合法律事務所であり、東京、ニューヨーク、シンガポール、バンコク、ホーチミン、ハノイ、ジャカルタ及び上海に拠点を構えています。企業法務におけるあらゆる分野のリーガルサービスをワンストップで提供し、国内案件及び国際案件の双方に豊富な経験と実績を有しています。

国際通商・経済安全保障ニュースレター、危機管理・コンプライアンスニュースレター、米国最新法律情報の配信登録を希望される場合には、<<https://www.noandt.com/newsletters/>>よりお申込みください。国際通商・経済安全保障ニュースレターに関するお問い合わせ等につきましては、<[nl-internationaltrade@noandt.com](mailto:nl-internationaltrade@noandt.com)>まで、危機管理・コンプライアンスニュースレターに関するお問い合わせ等につきましては、<[newsletter-compliance@noandt.com](mailto:newsletter-compliance@noandt.com)>まで、米国最新法律情報に関するお問い合わせ等につきましては、<[newsletter-us@noandt.com](mailto:newsletter-us@noandt.com)>までご連絡ください。なお、配信先としてご登録いただきましたメールアドレスには、長島・大野・常松法律事務所からその他のご案内もお送りする場合がございますので予めご了承くださいませようお願いいたします。