

日本の対韓国輸出管理強化：2019年7月

環日本海経済研究所
中島 朋義

2020年3月

環日本海経済研究所
(ERINA)

日本の対韓国輸出管理強化：2019年7月

環日本海経済研究所
調査研究部主任研究員
中島朋義

韓国の文在寅政権の発足以来、2018年10月の韓国最高裁の元徴用工判決、同12月の海上自衛隊機に対する韓国海軍のレーダー照射事件、2019年6月の慰安婦合意に基づく財団の解散など、一連の出来事によって日韓関係は大きく悪化した。2019年7月の日本の対韓国輸出管理の強化は一般にそれらの一連の動きの中での一つの事象と見られている。しかし、日本の輸出管理強化とそれに対する韓国の反応が日韓の経済関係と世界の自由貿易体制に与えた影響は、これまでに類似の事例を見ないものと言える。日本の貿易政策の今後を展望する上で、日韓関係全般の動向とは独立した形で検討する必要があると考えられる。本稿では輸出管理強化に焦点を絞りその経緯とその及ぼした影響を整理した。

輸出管理強化の経緯

まず2019年7月以来の輸出管理強化とそれに関連する両国の政策措置を時系列で振り返ってみたい。日本政府は7月1日、韓国政府の安全保障上の貿易管理体制の不備を理由に、韓国向け半導体材料3品目（フッ化水素、フッ化ポリイミド、レジスト）の輸出管理の厳格化と、韓国を安全保障上の輸出審査において優遇を行うホワイト国（現在はグループAに呼称を変更）から除外することを発表した。

3品目の輸出管理強化措置は7月4日から実施され、韓国への輸出は一件ごとの審査が必要となった。これを受けて7月3日、韓国政府は日本政府に二国間協議の要請を行ったが日本政府はこれを拒否し、7月12日に今回の措置に対する事務レベルの説明会のみが行われた。また韓国のグループAからの除外は8月28日に実施された。

これに対して韓国は8月2日に文在寅大統領が日本の輸出管理強化を「経済報復」であるとし、断固たる措置を取ることを表明した。8月12日には日本に対して安全保障上の輸出管理強化を実施することを発表した。

韓国は8月22日、日本側の輸出管理強化によって安全保障面での両国間の信頼関係が損なわれたことを理由として日韓軍事情報包括保護協定（GSOMIA）の破棄を決定した。これによってGSOMIAは規定により11月22日に失効することとなった。

また韓国は9月11日、日本の輸出管理強化措置を不当としてWTOの紛争解決プロセスに提訴することを表明した。これによって日韓両国間での事前協議が開始され、それで合意が得られない場合は正式に紛争解決の為のパネルが設置されることとなった。

しかし輸出管理をめぐる対立を理由とした韓国のGSOMIA破棄表明は、日韓共通の同盟国である米国の反対を受けることとなった。米国は国防相会談、外相会談、制服組の軍

人同士意見交換など、多くの機会に韓国に GSOMIA 破棄を再考するように働きかけた。

この結果、韓国政府は GSOMIA の失効期限ぎりぎりとなった 11 月 22 日に破棄の延期を発表することとなった。韓国側は当初、破棄延期の条件として輸出管理強化の撤廃を要求していたがそれは日本側に拒絶されていた。破棄延期の表明と同時に輸出管理をめぐる日韓の局長級政策対話の再開が発表された。また韓国の WTO への提訴は当面停止されることとなった。

12 月 16 日、東京において日韓両国の局長級政策対話が行われた。韓国側が輸出管理強化の撤廃、具体的には 3 品目の審査の厳格化の停止とグループ A への復帰を求めた。これに対し日本側はこれまで同様に韓国側の貿易管理体制の不備を指摘し、その改善を措置撤廃の前提と説明した。具体的には法制度の整備、輸出管理にあたる人員の増強を求めたとみられる。内容的には物別れといえる結果となった。しかし政策対話自体は今後とも継続されることとなった。

12 月 24 日、安倍首相と文在寅大統領は中国の成都で 1 年 3 カ月ぶりとなる首脳会談を行った。輸出管理問題については双方が局長級対話における内容とほぼ同様の主張を述べた。

なお、3 品目の輸出許可については既に 11 月の時点ですべての品目について再開されていることが報道されていた。これに加えて政策対話の後、レジストについては輸出企業の手間が省ける特定包括許可の対象とすることが発表された。

輸出管理強化と世論の反応

現時点で日本政府は今回の輸出管理強化措置を韓国側の不適切事案の発生による安全保障上の必要に基づくものであり、2018 年 10 月に惹起した元徴用工問題等の日韓間の他の外交問題とは関係ないものであると説明している。しかし措置が取られた当初の 2019 年 7 月 3 日、輸出管理の担当閣僚である世耕経済産業大臣は SNS であるツイッターで下記のような説明を行っている。

『韓国への輸出管理上の措置について、なぜこの時期に？等の疑問がまだ寄せられているし、マスコミもまだ完全に理解できていないようなので、今回の措置に至る経緯を改めて説明します。

経緯① 従来から韓国側の輸出管理(キャッチオール規制)に不十分な点があり、不適切事案も複数発生していたが、日韓の意見交換を通して韓国が制度の改善に取り組み制度を適切に運用していくとの信頼があったが、近年は日本からの申し入れにもかかわらず、十分な意見交換の機会がなくなっていた。

経緯② また近時、今回輸出許可を求めることにした製品分野で韓国に関連する輸出管理を巡り不適切な事案が発生している。

経緯③ さらに今年に入ってこれまで両国間で積み重ねてきた友好協力関係に反する韓国

側の否定的な動きが相次ぎ、その上で、旧朝鮮半島出身労働者問題については、G20 までに満足する解決策が示されず、関係省庁で相談した結果、信頼関係が著しく損なわれたと言わざるを得ない。

経緯④ 輸出管理制度は、国際的な信頼関係を土台として構築されているものであり、経緯①～③を勘案した結果、韓国との信頼関係の下に輸出管理に取り組むことが困難になっていると判断し、厳格な制度の運用を行い、万全を期すこととした。』

ここから見て取れるように、世耕経産相は経緯①及び②において安全保障輸出管理上の理由を挙げているが、その後に経緯③として旧朝鮮半島出身労働者問題で両国間の信頼関係が損なわれたことを輸出管理強化の背景として明言しているのである。また菅官房長官もこれとは別に記者会見において元徴用工の問題に触れている。この点については輸出管理や国際政治の専門家から、不必要な言及であり韓国側の WTO への提訴を考慮するならば日本にマイナスの影響をもたらす、と指摘がなされた。また輸出管理制度に関する世耕経産相の知識の不足がこうした発言をもたらしたとするという批判も見られた。

しかし当時の状況を振り返るならば、これは単なる世耕経産相の失言あるいは知識不足による誤った発言とは言えないと考える。与党自民党は 7 月 21 日に予定されていた参议院議員選挙に向けて、輸出管理強化を有権者に対する宣伝材料として利用することを考えていた。毎日新聞 7 月 5 日朝刊では「自民党幹部は、参院選の候補者らに演説などで輸出制限強化に触れるようにアドバイスをしている」と報じられている。慰安婦合意の破棄、元徴用工問題での最高裁判決などで韓国に対して強硬となっている世論を背景に、自民党が輸出管理強化を参院選で支持を得るための材料としようとしたことは推測できる。

さらに日本経済新聞の行った輸出管理に関する世論調査の結果は、こうした流れを傍証している。まず輸出管理強化を実施した直後の 7 月の調査では、「強化を支持する」が 58%、「強化を支持しない」が 20%であった。これが 8 月 30 日～9 月 1 日の調査では支持が 67%、不支持が 19%と支持の割合が上昇した。さらに二回目の調査結果を内閣支持層と不支持層で分けてみると、内閣支持層では支持が 78%、不支持が 14%、内閣不支持層でも支持が 60%、不支持が 29%となっている。つまり支持政党の如何に関わらず輸出管理強化は国民の圧倒的な支持を受けていたことが示されている。与党自民党にとってこの状況を政治的に利用することは目的合理性があったといえる。

しかしこの日本側の動きは、結果として「日本は輸出管理強化を元徴用工問題の解決など他の外交目的を達成するための手段として利用している」という韓国側の批判に根拠を与えるものとなった。その後の両国間の紛糾に影響を与えたと言わざるを得ない。

輸出管理強化をめぐる日韓の争点

韓国の輸出管理体制をめぐる問題点の具体的内容として経済産業省は 2019 年 7 月 19 日に以下の二点を上げている。

- ・ 韓国側は通常兵器キャッチオール制度を導入していると主張しているが、キャッチオール制度の根拠条文である対外貿易法 19 条と戦略物資輸出入告示 50 条は大量破壊兵器関連物品等を対象とすることが明記されており、法的根拠が不明確であること。
- ・ 執行体制について 110 人あまりの担当人材を配置と説明しているが、これは武器そのものの輸出入に携わる人員や民間機関の職員を含めた人数であり、軍事転用可能な民生品の審査に携わる職員数は、貿易保険やダイヤモンドの輸出管理に携わる職員も含めて 11 名であること。

文中のキャッチオール制度とは安全保障輸出管理の枠組みで定められた輸出規制物品リストによる規制の他に、輸入者が兵器の開発に利用される可能性がある物品について規制を行う制度である。可能性がある物品の例や疑惑がある組織・会社のリストが公表されている。

関連して、韓国は日本に輸出管理強化措置の根拠として、安全保障上の問題となった事例を具体的に提示するように日本に求めた。しかし、これを示すことは安全保障輸出管理の枠組みの中では必ずしも輸出国である日本の責任ではなかった。さらに WTO の紛争解決プロセスでの審判の開始が想定される状況で、日本側がパネルの事前にそうした情報を相手側に公開することは考えられなかった。

安全保障貿易管理と WTO 体制

上記のように韓国は日本の輸出管理強化措置を不当として WTO のパネルに提訴することを表明していた。今回の日韓の対立が WTO の場で争われることになった場合、それは単に二国間の問題を超えて、世界の貿易のルールに深刻な影響を与える可能性を内包していた。

日本の対韓国輸出管理などが含まれる政策分野は一般に安全保障貿易管理と呼ばれる。この体制は通常兵器を対象とするワッセナー協定、核物質を対象とするザンガー委員会、生物化学兵器を対象とするオーストラリアグループなどの国際的な諸協定によって構成されている。それらの協定に加盟する各国は自国の責任において兵器の生産、開発に使用される恐れのある物品の輸出を規制する義務を負っている。またこの枠組みの中では、輸出管理の内容については輸出国が責任を負うものであり、輸入国と協議する性質のものではないと理解されている。

一方でこの政策では当然、特定の国に対して物品の輸出を止めるという措置が伴う場合がある。しかしこれは WTO における物品貿易のルールである関税と貿易に関する一般協定 (GATT) の中で輸出制限を禁じた 11 条 1 項に反することとなる。また安全保障貿易管理におけるグループ A (旧ホワイト国) というような特別な優遇は、加盟国間の差別的

扱いを禁じた GATT1 条 1 項に違反することとなる。

こうした双方の体制の矛盾について一般には、安全保障上の理由による貿易の制限を認めた GATT21 条によって解消されているとの解釈がなされている。しかしこの条項は 1947 年の冷戦期に定められたもので、内容は古く例外の範囲も狭い。どこまでが具体的に例外の対象となるのかはパネルにおける判例として定着したものではない。むしろ WTO 及び加盟国は二つの国際制度の矛盾の顕在化を回避するためにこれを WTO の紛争解決プロセスの対象として取り上げることに消極的であったといえる。

もし今回の日韓間の対立が WTO のパネルに持ち込まれた場合には、日本側はここで説明した安全保障貿易管理の論理で、韓国側は GATT・WTO が堅持してきた自由貿易主義の論理で、それぞれ正面から争うことになったと考えられる。世界の自由貿易体制にその経済を大きく依存する両国が、それを支える制度の根幹を危うくする可能性のある論点で争うことは好ましくない事態である。

さらに加えて、現在、米国のトランプ政権の WTO に対する非協力的な政策によって、WTO の紛争解決プロセスは裁判の二審にあたる上級委員会の委員が選出できなくなり、機能を停止した状態にある。仮に日韓両国のプロセスが進行し、一方が一審に当たるパネルの結果に納得いかないとして上級委員会に上訴すれば、提起された対立点は解決を見ないままに放置され、結果として WTO の機能不全を世界に向けて示す結果となることも予想されたのである。

輸出管理強化の経済的影響

日本の輸出管理強化が韓国と日本の経済に与える影響については 2019 年 10 月 30 日に韓国の政府系シンクタンクである韓国対外経済政策研究院 (KIEP) がレポートを発表している。

レポートでは 8 月にはフッ化水素の韓国への輸出が途絶したが在庫などにより半導体産業の生産に影響は見られなかったこと、さらに執筆時点においては輸出管理強化の対象となった 3 品目の輸出許可は既に順次出されていることが確認されている。これは日本のメディアの報道とも整合的な現状把握といえる。

次いでレポートは輸出管理強化が韓国に負の効果をもたらす二つの仮説シナリオを設定し、その影響について GTAP データベースを用いた CGE (応用一般均衡) モデルによってシミュレーションを行っている。シナリオの内容は下記のとおりであるが、現状把握と対比した場合、かなり過剰な設定を置いたといえる。

(シナリオ 1)

仮定：半導体関連 3 品目の輸出管理強化によって、韓国の半導体生産が 10%減少した場合。

結果：韓国の輸出は 0.347~0.579%減少する。韓国の GDP は 0.320~0.384%減少す

る。

(シナリオ 2)

仮定：ホワイト国から韓国を除外することによって、日本の韓国向け化学関連輸出、電子関連輸出、機械関連輸出がそれぞれ 5%減少した場合。

結果：化学関連輸出の減少の場合、韓国の輸出は 0.036%、GDP は 0.025%それぞれ減少する。電子関連輸出の減少の場合、韓国の輸出は 0.026%、GDP は 0.015%それぞれ減少する。機械関連輸出の減少の場合、韓国の輸出は 0.027%、GDP は 0.025%それぞれ減少する。

シミュレーション結果では、以上のように韓国経済への影響はいずれのケースでもわずかなものにとどまっている。

またレポートは日本経済に与える影響については韓国国内での日本製品不買運動、日本への旅行自粛の現況を示している。しかしこれらはそもそも、輸出管理強化の実態が正確に理解されない中での韓国国民の政治的反発の結果である。本来の意味での政策措置の経済的影響とは性格を異にすると見えよう。

今後の対応としてレポートは、まず両国の対立を解消するための出口戦略の必要性を述べている。最後に日本の措置の長期化に備えて素材・部品・装置産業の国産化の必要性を提言して結ばれている。

輸出管理強化が実施された当初、一部のメディアでは日本製素材の輸出が滞ることによって、世界市場で大きなシェアを占めている韓国製半導体等の生産が大幅に落ち込み、さらに現在の世界規模の分業体制、グローバルバリューチェーンを通じて世界経済全体に大きなマイナスの影響を及ぼす可能性が喧伝された。しかしこの KIEP のレポートが示すように、既に現時点においてそうした懸念は杞憂というべきである。レポート刊行後の貿易状況はさらにこれを裏打ちしている。今後はこのような冷静な認識に立って政策を議論する必要がある。

またレポートが提言している今回輸出管理強化の対象となった 3 品目をはじめとする日本製の素材・部品を韓国で国産化する動きは、本来自由貿易の原則に反し、また国際分業の視点から経済的合理性を持たない措置といえる。輸出管理強化の実態が明らかになり、両政府間の政策対話によって情報の共有が進み、韓国側の輸出管理が改善されればこうした政策の必要性はなくなると考えられる。

今後の展望

韓国の GSOMIA 破棄の停止によって日韓関係の更なる悪化は当面は回避された。両国間には輸出管理強化措置の撤回の進め方について、引き続き明らかな見解の相違が見られるが、輸出管理に関わる政策対話の枠組みは再開された。今回示された GSOMIA の維持

に関する米国の強い関心を考慮するならば、韓国側が政策対話を打ち切って再び **GSOMIA** を破棄する可能性は低いだろう。両国間の政策対話を通じて韓国の輸出管理体制を改善し、再びグループ A への復帰を目指す道筋が現実的であろうと考えられる。

また世界の貿易システムへの影響については、トランプ政権の貿易政策と激化する米中経済摩擦によって **WTO** を中心とする世界の自由貿易体制が危機に晒される中で、国際貿易に大きく依存する日韓両国が、**WTO** のパネルでその根幹を危うくする論点で争うという最悪の状況は、韓国の **WTO** 提訴の停止によってとりあえず遠のいたように見える。

しかし他方、慰安婦問題、徴用工問題等を初めとする日韓間の懸案は残されたままである。今後はそうした他の分野の影響を貿易政策に及ぼさせない知恵が両国に求められよう。

参考文献

(日本語文献)

安全保障貿易情報センター (2019) 「日本の対韓輸出管理の運用見直しと安全保障輸出管理の WTO 適合性について—誤解に基づく争いは不毛—」 2019 年 11 月、一般財団法人安全保障貿易情報センター

<http://www.cistec.or.jp/service/kankoku/191101-j.pdf>

川瀬剛志 (2019) 「日本政府は韓国の輸出規制を再考すべきだ」 2019 年 7 月、東洋経済オンライン

<https://toyokeizai.net/articles/-/291562>

(韓国語文献)

対外経済政策研究院 (2019) 「日本輸出規制 100 日の経過、影響及び今後の対応」 2019 年 10 月、対外経済政策研究院

<http://www.kiep.go.kr/sub/view.do?bbsId=worldEcoFocus&nttId=205129>