

日本の対韓国輸出管理強化

ERINA 調査研究部主任研究員

中島朋義

要旨

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。

キーワード：安全保障貿易管理、日韓関係、WTO

JEL Classification Codes: F13, F51, F52

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になった。

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と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。これに加えて第一回の政策対話の後、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議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¹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²はこうした流れを傍証している（表）。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な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

表 対韓国輸出管理強化に関する世論調査

実施期間	2019年8月30日から9月1日			
	2019年7月	全体	内閣支持層	内閣不支持層
属性	全体	全体	内閣支持層	内閣不支持層
輸出管理強化を指示する	58%	67%	78%	60%
輸出管理強化を指示しない	20%	19%	14%	29%

出所：日本経済新聞「韓国向け輸出管理強化、支持7割 日経世論調査」<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ049278070R00C19A9PE8000>

¹「焦点 半導体関連品輸出規制 日韓双方に懸念拡大」<https://mainichi.jp/articles/20190705/ddm/012/020/057000c>。

²「韓国向け輸出管理強化、支持7割 日経世論調査」<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ049278070R00C19A9PE8000>。

物品について規制を行う制度である。可能性の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た。川瀬 (2019) によれば、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越えて、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、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対外経済政策研究院 (KIEP) がレポートを発表している (KIEP, 2019)。

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、当時の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。

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2019年10月の時点においてそうした懸

念は杞憂と言えた。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。またレポートが提言している今回の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。

なお、輸出管理強化後の日韓間の3品目の貿易状況についてはソ(2020)及び向山(2020)が整理している。それによるとフッ化ポリイミドはその一部が管理強化の対象となっているが統計で把握できる品目全体としては変化がない。レジストはほぼ変化がないとしている。ただしフッ化水素は2019年の8、9月に日本からの輸入がゼロとなり、そのあと回復したが2020年の1～5月で前年の20%程度の水準に留まっているとしている。不足する分については韓国国内での国産化が開始されており、純度においては日本製に劣る国産品が半導体の製造工程に使用されているとのことである。

何れにせよ、2020年時点では日本の輸出管理強化によって、韓国の半導体生産に影響は出ていない状況と言えた。

韓国のWTO提訴再開

2019年12月に再開された輸出管理を巡る政策対話は、2020年3月11日に再開後第二回となる協議がテレビ電話で開催された。それに先駆けて3月6日に産業通商資源部長官が、日本が求めている法改正と担当部局の人員増員が決定されたので日本政府が7月の輸出管理強化措置を撤回することを促すという発言を行っている。

続く5月12日、韓国政府は法改正及び担当部局の人員増員が実現したので、日本政府は5月末までに措置の撤回の判断をするよう声明を発表した。しかし日本政府はそれらの措置が実効性を持つか、時間をかけて確認するという姿勢を変更せず5月中に新たな回答は行わなかった。これを受けて6月2日に韓国政府はWTOへの提訴の再開を発表した。7月29日、WTOは両国の紛争を扱うパネルの設置を決めた。

国際貿易体制への影響

日本の輸出管理強化がもたらした日韓間の経済摩擦は、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結果をもたらした。

既述のようにWTOの紛争処理機構の第二審にあたる上級委員会が機能を停止している状況において、両国の紛争に最終的な結論が出されることは当面見込めない。しかし、このパネルに第三国として参加を予定している米国は長年回避されてきた安全保障輸出管理の問題をWTOの場で争う事について、強く反対する意思を表明している(WTO, 2020)³。これに示されるように、この問題について日韓の対立が継続すれば、自由貿易体制と安全保障輸出管理という二つの国際公共財の併存が脅かされる可能性が示唆されているのである。

³ “The US said only Japan can judge what is necessary to protect its essential security interests and that since the erroneous panel findings in “Russia — Measures Concerning Traffic in Transit” (DS512), several WTO members have rushed to challenge national security measures. This surge in litigation poses serious risks to the WTO, threatening to enmesh the organization in national security matters it has wisely avoided for over 70 years.”

<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。https://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—WTOで争えば、より大きなリスクを招く」、東洋経済オンライン、2019年7月13日。https://toyokeizai.net/articles/-/291562

ソ・ジョンゲン(徐正根)(2020)「文在寅政権下における韓日経済関係の変容—政治問題の経済的イシュー化—」、『ERINA REPORT PLUS』No.155、2020年8月、公益財団法人環日本海経済研究所(ERINA)。https://www.erina.or.jp/wp-content/uploads/2020/08/se15540_tscc.pdf

向山英彦(2020)「注意したい対韓輸出管理強化後の「脱日本化」—国産化の進展により落ち込んだわが国フッ化水素の輸出—」、Research Focus、2020年6月25日、株式会社日本総合研究所。https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/11895.pdf

英語文献

World Trade Organization (WTO) (2020). “Panels established to review Indian tech tariffs, Japanese export restrictions, EU palm oil measures”, 29 July 2020. World Trade Organization. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dsb_29jul20_e.htm?fbclid=IwAR1E1IPFBFNPjZd2huKbqNERBf4fgliElAhV5_aRUQBAO-ZJhJ34eXLTJA

韓国語文献

対外経済政策研究院(KIEP)(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。