

対韓国輸出管理強化と自由貿易体制

—日韓の対応から振り返る—

昨年一月、韓国はGSO MIAの破棄を延期し、日本をWTOに提訴することの中止を決定した。輸出管理強化は韓国にどんな影響をもたらしたか。時系列で両国の対応の経緯を整理し、一、二国間関係が自由貿易体制に与える影響も考える。

文在寅政権の発足以来、二〇一八年一〇月の韓国最高裁のいわゆる「元徴用工」判決、一二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、昨年六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。七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いえ、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、その経緯と影響を整理した。

環日本海経済研究所主任研究員

中島朋義

なかじま ともよし 一九九〇年、ボストン大学大学院修了(M.A. in Economics)。東海総合研究所研究員を経て、九七年より公益財団法人環日本海経済研究所に勤務。著書に『韓国経済システムの研究 高パフォーマンスの光と影』(編著)『北東アジアの経済成長 構造改革と域内協力』(分担執筆)など。

輸出管理強化をめぐる日韓の動き

まず、昨年七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よう。日本政府は七月一日、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三品目(フッ化水素、フッ化ポリイミド、レジスト)の輸出管理を厳格化し、また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)から除外した。

三品目の輸出管理強化措置は七月四日から実施され、韓国への輸出は一件ごとの審査が必要となった。これに先立つ三日、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、一二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。韓国のグループAからの除外は、八月二十八日に実施された。

これに対して韓国は八月二日、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。一二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。さらに二三日、韓国は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（GSO MIA）の破棄を決定した。これによって、GSO MIAは規定により一月二二日に失効することとなった。

また韓国は九月一日、日本の輸出管理強化措置を不当として世界貿易機関（WTO）の紛争解決プロセスに提訴することを表明した。これにより日韓両国間での事前協議が開始され、合意が得られない場合は、正式に紛争解決のため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GSO MIA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GSO

MIA破棄を再考するように働きかけた。

その結果、韓国政府はGSO MIAの失効期限ぎりぎりの一月二二日に、破棄の延期を発表した。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、また韓国のWTOへの提訴は当面停止された。

一月一六日、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、具体的には三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、輸出管理に当たる人員の増強を求めたと見られる。内容的には物別れといえる結果だが、政策対話自体は今後とも継続されることとなった。

二四日、安倍首相と文在寅大統領は、中国の成都で一年六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、双方が局長級対話とほぼ同様の主張を述べた。

なお、三品目の輸出許可については、既に一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る。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。

二〇二〇年三月一〇日には、対話再開後二回目となる政策対話が開催された。これに先立って韓国側は、日本側の求める輸出管理体制の改善に向けて対外貿易法の改正を行った。これに対して日本側は評価を示しつつも、改正法の施行後の実効性を確認する態度を示した。このように、政策対話を通じた輸出管理問題の解決は着実に動き始めた。

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として、経済産業省は昨年七月一九日に、以下の二点を具体的に挙げている。

- ・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、その根拠条文の対外貿易法一九条と戦略物資輸出入告示五〇条に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。
- ・執行体制は一〇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一一名であること。

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ほかに、輸入者が兵器の開発に利用す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・会社のリストが規制当局から公表されている。

これに関連して、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い。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。これら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。

安全保障貿易管理では、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「関税及び貿易に関する一般協定」(GATT)の中で輸出制限を禁じた「一条一項に反することとなる。また、グループA(旧ホワイト国)のような特別な優遇は、加盟国間の差別的扱いを禁じたGATT一条一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GATT二一条によって解消されているとの解釈がなされている。しかしこの条項は一九四七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および加盟国は、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がある。ある論点で争うことは好ましくない事態である。

さらに現在、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当たる上級委員会の委員を選出できなくなり、機能停止の状態にある。仮に日韓両国のプロセスが進行し、一方が一番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よう。

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、二〇一九年一〇月三〇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、八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三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とする。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よう。

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G T A P データベースを用いたC G E (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。シナリオの内容は次のとおりである。

■シナリオ 1

仮定：半導体関連三品目の輸出管理強化によって、韓国の半導体生産が一〇%減少した場合。

結果：韓国の輸出は〇・三四七〜〇・五七九%減少する。韓国のG D P は〇・三二〇〜〇・三八四%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、韓国の輸出は〇・〇三六%、G D P は〇・〇二五%それぞれ減少する。電子関連輸出の減少の場合、韓国の輸出は〇・〇二六%、G D P は〇・〇一五%それぞれ減少する。機械関連輸出の減少の場合、韓国の輸出は〇・〇二七%、G D P は〇・〇二五%、それぞれ減少する。

シミュレーションは、現状把握と対比してかなり過剰な設定を置いたといえるが、韓国経済への影響はいずれのケースでもわずかなものとどまる。またレポートは、日本経済に与える影響について韓国国内での日本製品不買運動や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韓国民の政治的反発の結果であり、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いえよう。

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、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。

实体经济において、輸出管理強化の負の経済的影響は限

られたものである。実施当初、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や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ふべきである。レポート刊行後の貿易状況はさらにこれを裏打ちしており、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、輸出管理強化の対象となった三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も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。

「貿易国同士」の今後の関係は

韓国側のGSOMIA破棄の停止によって、日韓関係の

さらなる悪化は当面、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、引き続き見解の明らかなる相違が見られるが、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さらされる中で、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。

しかし他方で、慰安婦問題、旧朝鮮半島出身労働者（徴用工）問題など、日韓間の懸案は残されたままである。今後は、そうした他分野の影響を、貿易政策に及ぼさせない知恵が両国に求められよう。●