

〈2〉日韓間の混乱を招いた 安全保障輸出管理に関する誤解

CISTEC 事務局

■はじめに

7月1日に、経済産業省が輸出管理に関する韓国向け運用の見直しを発表以来、日韓間で大きな政治的 이슈に発展した。

輸出管理に従事する者（それは、輸出許可を取る直接の当事者でもある）からすると、運用見直しがされたとしても、特段大きな混乱に至らず、いずれ通常の輸出がなされるだろうとの見方が大宗を占めていた。

発表当初こそ、輸出企業に韓国の取引先から問い合わせが多数あったものの、然るべき説明に納得し、当事者間での混乱は概ね収まっていた。

しかし本件は、マスコミや韓国側は、日本がいわゆる「徴用工」問題に対する報復措置として発動したものだとの受け止め方から、輸出制限的規制だとの認識に立って、「半導体の生産に大きな支障を来し、その国際サプライチェーン分断されてしまう」「ホワイト国からの除外によって、3品目以外に対日依存度が高い品目が輸出規制対象となる」との「危機感」が煽られていった。

それはWTOへの提訴の動きや、米国政府やマスコミ、シンクタンク、主要産業団体への働きかけにつながり、韓国側の認識に立った意見表明や論説記事が多数現れることになった。

しかし、そういった輸出制限的な話では元々なく、日本の輸出管理制度運用に対する基本的誤解による

ものだという事は、日本の輸出管理当事者であればすぐわかる。ところがそうはならず、経済的、政治的対立、更にはGSOMIA破棄に至るような軍事的次元の問題にまで発展してしまった。

他方、韓国の輸出管理制度運用も、この10数年で、日本や米国、欧州、カナダその他の国々の優れた点を逐次取り入れて、充実が図られてきている。対外貿易法の内容や規制体系もわかりやすく、輸出管理の専門部門ももちろんある。政府傘下の特殊法人的なKOSTI（韓国戦略物資管理院）による「YES TRADE」システムは、IT先進国らしく合理的なインフラを輸出者に提供し、その利便に供している。

そういう中で、日本の制度運用に対する大きな誤解が生じてしまったのはなぜだろうか？ という疑問がどうしても生じる（政治的イシューになってしまった中で、なかなか実務部門の声が通りにくいという面があったとしても）。

そこで、その大きな誤解や混乱が生じた要因として考えられる点を考察してみたい。

■誤解と混乱の要因—日韓の制度運用の違いを背景にした誤解

○第一は、輸出管理上の優遇国（いわゆる「ホワイト国」）の意味合いと効果の違いである。

日本の外為法下の輸出貿易管理令では、ホワイト

国は、キャッチオール規制の適用を免除される国というものである。包括許可の適用面での優遇もあるが、それは副次的問題である。

利用できる包括許可としては、①比較的簡易な自主管理を行う企業でも付与されるホワイト国向け限定の「一般包括許可」と、②厳格な自主管理を行うと認められる企業に付与され、非ホワイト向けでも利用できる「特別一般包括許可」とがある。したがって、ホワイト国から除外されたとしても、包括許可が利用できなくなるわけではない。

他方、韓国の対外貿易法でのホワイト国（「カ」国）は、キャッチオール規制とは関係がない。韓国でのキャッチオール規制は、ホワイト国向けかどうかを

問わず、すべての輸出に適用される。ホワイト国向けであれば、包括許可の適用が可能であるほか、個別許可であっても、自主管理水準の等級等によって、「許可免除」「審査免除」「書類免除」等の優遇措置がある。

しかし、ホワイト国から除外されると、包括許可（「使用者包括許可」「品目包括許可」の2種類）は例外的かつ限定的にしか認められない。個別許可が原則となり、自主管理水準の等級が高くても「許可免除」はなく、「書類免除」に留まる（下記の表を参照。「カの1」がホワイト国であり、「カの2」が日本である。）。

区分	種類	“カの1” 地域	“カの2” 地域(新設)	“ナ” 地域
包括許可	使用者包括	原則的 許容	例外的 許容*	例外的 許容
	品目包括	AA、AAA 等級 許容	AAA 等級のみ 許容	AAA 等級のみ 許容
	再輸出	可能	不許可	不許可
	申請書類 有効期間	1種（申請書） 3年	3種 2年	3種 2年
個別許可	申請書類	3種	5種	7種
	審査期間	5日	15日	15日
	再輸出・仲介輸出	審査免除	別途審査	別途審査
仲介許可		審査免除	審査免除	別途審査
状況許可 (Catch-all 許可)	許可対象	・ 認知した場合 ・ 通報を受けた場合	・ 認知した場合 ・ 通報を受けた場合 ・ 疑いがある場合	・ 認知した場合 ・ 通報を受けた場合 ・ 疑いがある場合

* 同一購入者に2年間 3回以上反復輸出時、2年以上の長期輸出契約に基づく輸出時など

** (カの1地域：総3種) 申請書、戦略物資 判定書、営業証明書
(カの2地域：総5種) 「カの1」 地域書類(3種)+荷受人陳述書、最終使用者誓約書
(ナの地域：総7種) 「カの2」 地域書類(5種)+輸出契約書、輸出者誓約書

(出所) 韓国産業通商資源部発表資料 (2019年8月12日)

区分	特例	評価		
		A	AA	AAA
	カの1 地域	審査免除	審査免除	審査免除
	カの2 地域、ナ地域	-	-	書類免除
	同じ輸出品目（同一HS番号、同一規制番号）を、同じエンドユーザーに輸出した実績がある場合	書類の免除*	書類免除	書類免除
個別輸出許可	輸出者の最大株主 輸出者の海外本店 輸出者が最大株主である外国の現地法人（輸出者が外国為替取引法第3条第18号に基づき海外直接投資をした法人に限る） 輸出者の海外支店（ただし輸出者が本店）	カの1 地域 許可免除	許可免除 親会社と同じ海外法人を含む	許可免除 親会社と同じ海外法人を含む
	カの2 地域、ナ地域	書類免除*	書類免除	審査免除 親会社と同じ海外法人を含む

(出所) 韓国産業通商資源部発表資料 (2019年8月14日)

このため、日本が、韓国をホワイト国から除外すると発表した際、韓国側は自国と同様、今後は3品目に限らず包括許可が使えなくなり、個別許可が原則となると受け止めた可能性がある。

経済産業省も、公表した資料の上では、非ホワイト国向けであっても「特別一般包括許可」が利用できる旨が記載されており、業界団体にもそのように説明していた。しかし、それが各メディアや韓国側には十分理解されていなかった感がある。「特別一般包括許可」の存在と利用可能性が一般に認められ始めたのは、8月2日のホワイト国除外の閣議決定前後以降だと思われる。

○第二は、個別許可に移行した3品目の許可対象範囲についての誤解である。

「輸出管理上の運用見直し」で、「レジスト」「フッ

化ポリイミド」「フッ化水素」について包括許可から個別許可に移行するという場合、当然、国際レジーム合意によって規定されたスペックを対象にしたリスト規制品目についてのことだという大前提があるということは、輸出管理関係者であれば理解している。

ところが、マスコミや韓国側は、その大前提を十分認識しないまま、それらの3品目がスペックを問わずすべて許可対象だと誤認してしまった。

その大きな要因の一つに、韓国貿易協会が7月2日に発表した、統計資料がある。

そこでは以下のような統計を示し、「1~5月のレジスト、フッ化水素、フッ化ポリイミドの対日輸入依存度は、それぞれ91.9%、43.9%、93.7%だった」とした。

レジスト		フッ化水素		フッ化ポリイミド				
国・地域名	輸入額	割合	国・地域名	輸入額	割合	国・地域名	輸入額	割合
総計	112,663	100.0	総計	64,786	100.0	総計	12,964	100.0
日本	103,516	91.9	中国	30,025	46.3	日本	12,142	93.7
米国	8,325	7.4	日本	28,436	43.9	台湾	508	3.9
ベルギー	486	0.4	台湾	6,276	9.7	中国	180	1.4
台湾	259	0.2	インド	35	0.1	米国	76	0.6

(注1) 2019年1~5月の統計。
 (注2) レジスト(HS 3707901010)、フッ化水素(HS 2811111000)、フッ化ポリイミド(HS 3920999010)。
 (出所) 韓国貿易協会

(原出所) 韓国貿易協会「日本半導体素材輸出規制関連統計」(2019年7月2日)
 (出所) JETRO ビジネス短信「貿易量で見る韓国半導体産業の日本依存度」(同7月4日)

この統計が一人歩きし、内外のマスコミで広く使われた感がある。

しかし実際にリスト規制対象として許可対象となるのは、レジストでは、極めて波長の短い紫外線(極端紫外線)を使う「EUV」用などに限られ、現在、半導体の量産で使われているものは非該当で許可対象ではない。数量ベースでは、1%にも満たないごくわずかな量である。

また、同協会が「フッ化ポリイミド」として発表している品目は、(注2)にあるHSコードで調べると、ポリイミドフィルム等全体のものとなっており、ミスリーディングとなっている。現在量産されている有機ELパネル等に広く使われているポリイミドフィルムは非該当だから許可対象ではない。フッ化ポリイミドは、次世代のフレキシブル・ディスプレ

イ等の新しい用途に使われるものであり、ポリイミド全体から見れば、やはりごくわずかな量である(半導体向けの高純度の「フッ化水素」は、ほぼ全量が許可対象となる)。

※韓国では、以前から輸出管理の上で、通関分類で世界共通で使われるHSコードを積極的に活用しようとしている。輸出管理対象品目をHSコードに紐付けることは、輸出企業の管理上の利便性の点では一定のメリットがあり、国際的にもEUなどでも試みられてはいる。しかし残念ながら、完全には一対一の紐付けは困難な状況にある。

今回、極端紫外線(EUV)用レジストやフッ化ポリイミドだけのHSコードがないがために、レジスト、ポリイミド全体を示したことが誤解を広げる要因の一つとなったと感じられる。

こうして、現在量産されている半導体や有機EL用の3品目の全体が、個別許可対象=輸出制限対象

となったと受け止められたがために、「半導体生産が止まる」「国際サプライチェーンが寸断される」といった極端な誤解が海外にまで広がることになった。

韓国紙は、7月半ばの段階で、それが誤解かもしれないということに気が付いた節がある。レジストの量産品用は輸入が継続されていることやフッ化ポリイミドはスマホ用には使っていないことから、日本の措置が影響を与えていないということを報じている。ところが、国際輸出管理レジーム合意に基づくスペックのものが許可対象だという基本的大前提についての認識に欠けるがために、「日本は、急所ギリギリのところを狙ってきて寸止めにした」「次世代製品開発、ファウンドリー事業を阻止するために先端用途のものを規制してきた」といった趣旨のいささかの外れな記事を配信していた。

○第三は、キャッチオール規制の意味や適用効果についての誤解である。

キャッチオール規制は、あくまで、リスト規制外の品目の個別の輸出案件について、大量破壊兵器開発や軍事用途に使われる可能性が大きいとの個別具体的な懸念情報がある場合に、その個別の輸出案件について許可が必要になるものだという事は、輸出管理関係者にとっては初歩の初歩である。

ところが、あたかも、リスト規制以外の品目を、具体的な懸念情報もないのに、輸出者を問わず、一律にリスト規制対象の如く許可を求めるかのような報道が広くなされていた。

【報道例1】「8月28日以降は、韓国向け輸出の際にはほぼ全ての品目で経産省が個別審査できるようになる」

【報道例2】「リスト規制品目以外のネジや鉄鋼などの幅広い品目で、経産省が軍事転用の可能性がある」と判断した場合、個別に許可を得る必要が出てくる」

マスコミその他、輸出管理関係者でない場合、「キャッチオール」という言葉からの連想で、「すべての品目を捉えて許可対象にする」と思い込む可能性はある。同規制の対象となる輸出貿易管理令別表第一を見ると、リスト規制対象の1~15の項に続い

て、キャッチオール規制対象の16の項があり、食料品、木材等以外のすべてのHSコードの品目が対象となると規定されている。そうすると、本文のキャッチオール規制適用要件があることを知らないままに、ほぼすべての品目がリスト規制的な許可対象になると思い込んだのかもしれない。

しかし、経済産業省の発表資料には、キャッチオール規制の適用要件は記載されていたわけだから、冷静に読めば、そのような誤解、思い込みにはならないはずである。

韓国においても、キャッチオール規制として、「状況許可」制度と呼ばれるものが規定されている（大量破壊兵器関連）。したがって、上記のような運用になることはあり得ないということは理解されるはずである。しかし、日韓双方の極端な誤解に基づく報道で、更にその誤解が増幅していったことにより、韓国政府が、「日本は3品目に限らず、対日依存度が高い品目を狙い打ちにして個別許可対象にするに違いない」と思い込んでしまった可能性がある。

こうして、「ホワイト国からの除外が閣議決定されれば、3品目以外の対日依存品目にまで、個別許可対象を拡大するだろう。」との疑心暗鬼的な憶測が広がった。実際には、ホワイト国除外を受けた包括許可取扱要領の改正（8月7日）でも、個別許可対象品目が追加されることはなかった。

それでも、経済産業省が、「厳格なチェックを行っていく中で、3品目以外も個別的、具体的な不適切事例が出てくれば、当該品目について個別許可申請の対象に追加することも含めて、徹底した再発防止策を講じてまいりたい」（8月8日世耕経済産業大臣記者会見）と述べたことを捉えて、日本政府はいつでも韓国の主力品目を狙って個別許可対象品目を増やす可能性があるを受け止め、疑心暗鬼が解かれることはなかった。

そして、韓国政府は8月16日に至り、日本の「輸出規制」への認識と対応についてまとめた『二度と負けない』との小冊子を発行した。そこでは、個別許可移行とその拡大により、審査遅延、許可されるかどうかの不確実性の増加によりコア材料の貿易の不確実性が増し、「IT・エレクトロニクス産業に続いて、産業全般のグローバルなサプライチェーンに悪影響の可能性が増大する」「日本の措置は、我々の経

済の将来の成長を妨げて打撃を与えるとの意図は明らか」との政府認識が改めて打ち出されるに至った。

特に対日依存度が高い159品目について、自主開発、代替供給先開拓等の動きを積極支援するとの方針が打ち出された。

日本の管理統制対象品目における韓国の輸入比率

品目	輸入比率 (%)
半導体・FPD材料、部品・装置	100.0
半導体用のレーザー作動式機器	99.9
FPD用の研磨機・光沢機	99.4
LCD製造用のエッチング装置	99.3
TFT-LCD用の塗布機	99.2
半導体ウエハー製造用の石英壺	94.6
半導体ウエハー製作用のその他の機器	93.2
フォトレジスト	92.9
半導体ウエハーのエッチング・洗浄装置	88.9
半導体ウエハー加工用の研磨機・光沢機	87.4
半導体製造用エポキシ樹脂	87.3
半導体製造用の水ろ過装置	84.5
ポリイミドシートフィルム	83.5
FPD用ブランクマスク	83.5
半導体製造用の機器に必要な部品	82.6
TFT-LCD用のシリコンラバーシート	81.9
半導体製造用の液体ろ過装置	76.6
半導体製造用の写真プレートとフィルム	75.7
半導体・FPD製造用のその他の機器	73.2
TFT-LCD製造用の写真プレート	73.1
FPD用の化学的方式の蒸着装置	72.7
半導体製造用の真空ポンプ	70.6
FPD製造用の真空ポンプ	67.6
半導体メモリーテスター・半導体素子分析装置	66.0
半導体フォトマスクの修理装置	65.7
半導体組立用のテープ接着機	65.5
ブランクマスク用のガラス材料	63.4
半導体フォトマスクの製作装置	60.6
半導体用のトリミング装置	59.5
半導体製造用の液体ろ過装置の部品	58.6
LCD遮光シート	58.1
FPD用露光装置用の材料	55.4
フォトレジストの塗布・現像機	53.1
半導体ダイオード	52.8
シリコンウエハー	50.9
半導体製造用のX線分析機の金属測定装置	50.9
FPD用の熱重量分析装置	50.5
半導体フォトマスクの洗浄装置	

出所：韓国産業通商資源部（日本からの輸入額1000万ドル以上、輸入比率50%以上を抜粋）

（出所）電子デバイス産業新聞 2019年8月15日付

■韓国向け輸出管理運用の見直しの背景

韓国向け輸出管理運用の見直しの背景、理由等については、CISTECとしては知り得る立場にはない。ただ、経済産業省の説明や事実関係についての諸報道から、何が輸出管理上問題だったのかということが窺い知れるように感じられる。

○第一に、3品目の韓国向けの個別許可への移行についてである。

「不適切な事案」の発生ということが経済産業省からは説明されているが、必ずしも明確にその内容について言及されているわけではない。

しかしこれは、輸出管理に携わる者における制度運用の感覚からすれば、あくまで「不適切」であって、「不正」「違法」ということではなかったのだろうと推測される。「不正」「違法」であれば、一般的には包括許可の取消となり（仕向地を問わず）、相手先への輸出も認められなくなるというのが一般的パターンである。もちろん、自主管理の適切な実施を前提として付与される包括許可なので、自主管理に大きな問題があるということであれば、包括許可の取消もある。しかし、包括許可自体は取り消されているわけでもなく、相手方への輸出も認められている中で、韓国向けのみを対象として、輸出者を問わず一律に個別許可へ移行したということは、経済産業省当局が自らチェックし是正する必要がある、韓国向けのみに見られる何かがあったということだと考えられる。

「不適切な事案」に関しては、世耕大臣が7月16日の記者会見で、次のように答えている。

Q：12日の事務会合で、経産省としては、不適切な事案というのは北朝鮮など第三国への不正輸出ではないことを説明しました。韓国側は、北朝鮮の問題ではなく二国間であるという点を含めて、輸出管理は適正であり日本の措置を不当と主張する可能性があります、御所見を伺わせてください。

A 今回の対象となった3品目に関する輸出管理の運用見直しに関連する不適切事案は、韓国から第三国への具体的な輸出案件を念頭に

置いたものではありませんし、今までもそういう説明は全く行ってきていないわけであります。(中略)

その上で、これら製品分野については、日本が主要な供給国として国際社会に対して適切な管理責任を果たす必要があるということ、そして、この製品分野は、特に輸出先から短期間・短納期での発注が繰り返される慣行があるということ、そして、現に不適切な事案が発生をしているということなどから、我々は運用の見直しをすることになった・・・。

他方、レジストの許可を出した前後には、経済産業省の公表資料やツイッターでは、次のように、「引き続き迂回輸出や目的外転用に対して厳正に対処する」と繰り返し強調し、輸出者に対しては、「最終需要者や最終用途などの確認に万全を期するよう」求めている。その点が大きな問題意識だったことが窺える。

3. 輸出管理の厳格な運用について

◇7月4日以降、大韓民国向け輸出について個別許可を求めることとしていた、フッ化ポリイミド・レジスト・フッ化水素の3品目については、厳格な輸出審査を経た上で、正当な民間取引であると確認できたものは今後許可していきませんが、3品目に限らず、迂回輸出や目的外転用などには厳正に対処します。

◇そもそも、輸出先や許可の種別に関わらず、輸出者による自主管理が重要です。輸出企業におかれては、最終需要者や最終用途などの確認に万全を期するよう改めてお願いします。(8月2日付経済産業省発表資料)

7月4日以降に申請された韓国向け輸出について輸出許可を付与しました。

引き続き迂回貿易や目的外使用などの事例がないよう厳正に対処するとともに、関係国とも連携してまいります(8月7日付同省ツイッター)

こういう流れの中で、日本経済新聞が、以下のような記事を出していた(記事では、企業名が書かれているが、ここではA~D社とした)。

執筆している記者は、当たり前のように書いているが、日本の輸出管理従事者の目からみれば、問題があるように感じられる。

ここで書かれているフッ化水素は、サリン等の化学兵器の原材料になるとの理由で国際輸出管理レジームで規制されている以上、最終需要者・用途の確認と目的外使用、迂回輸出の防止ということは、必須の要求事項となる。

◎対韓規制 中国に飛び火も—半導体材料、日本製を供給 世界的減産の可能性

「日本政府による対韓国の輸出規制の強化が中国の半導体生産にも影響する懸念がでてきた。日本が韓国に輸出する規制対象3品目のひとつ「フッ化水素」の一部が中国に輸出され、韓国の半導体製造大手A社やB社の中国工場で使われているためだ。両社は半導体の10~20%を中国で生産しているとみられる。日本政府が8月末にも韓国をホワイト国指定から外し中国工場への先端材料の供給が滞るなら世界の半導体市場にも影響しそうだ。

日本の貿易統計では2018年に約3万6800トンのフッ化水素を韓国に輸出した。

韓国のフッ化水素の最大の輸入国は中国だが、半導体ウエハーの洗浄用に使われる超高純度品に限れば、日本のC社とD社がほぼ9割のシェアを握る。中国からは低純度品とみられ、用途が異なるようだ。

韓国貿易協会によると韓国は18年に中国に4050トンのフッ化水素を輸出した。韓国産業通商資源省の関係者によると、「日本から輸入したフッ化水素は韓国で加工され、A社やB社が韓国の半導体工場で使っている。その一部は両社の中国工場に輸出されている」と説明する。

この関係者は「フッ化水素を中国に輸出するさいは、政府がベンダーに対して最終ユーザーを明記させ、厳守するよう誓約書を取っている。他に渡ったり虚偽申告が発覚したりすれば法的責任を問う体制になっている」と、厳正な管理が行われていると強調する。

手続きはもちろん必要だが、韓国が緩やかな条件で日本から輸入した材料を中国にスムーズに輸出できるのは、日本政府が韓国を輸出先と

して信頼する「ホワイト国」に指定しているからだ。もし指定が外れればもっと審査や手続きが厳しくなり、煩雑な手続きが必要になる懸念がある。

中国の税関統計でも、韓国からの高純度フッ化水素の輸入量は2018年に約4000トンとある。その多くは日本製で、韓国を経由して中国へ輸出されている。

仕向け先は約7割が陝西省、約3割が江蘇省だ。陝西省西安市にはA社のNAND型フラッシュメモリーの工場、江蘇省無錫市にはB社のDRAMの工場がある。

A社とB社は半導体メモリーの世界シェアで合計5~7割を握る。韓国のアナリストによると、A社はNAND型フラッシュメモリーの25%を、B社はDRAMの40%をそれぞれ中国で生産している。

日本の輸出規制の強化で仮にフッ化水素の対韓輸出が滞れば、韓国から中国への輸出も滞り、両社の半導体生産に支障が出る恐れがある。(以下略) (日本経済新聞 2019年7月20日付)

<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO47570930Z10C19A7EA2000/>

この記事で見える限りでは、韓国のユーザー企業本社が海外のグループ企業の使用分も集中購入して、それを配分している構図となっている。しかし、中国工場が最終需要者、最終用途として予定しているのであれば、それは韓国の本社工場向けとは別に許可を取らなければならない。しかも、中国向けであれば、フッ化水素であれば個別許可又は特定包括許可(※)となる。

※特定包括許可：継続的な取引関係にある需要者に輸出する企業に付与されるもの(厳格な自主管理を行っていることが前提。)

韓国向けは、ホワイト国であれば、フッ化水素でも一般包括許可(ホワイト包括)で簡易な手続きで輸出できるし、最終用途誓約書も不要である。特別一般包括許可でももちろん輸出できる。

しかし、それはあくまで、最終需要者・用途が韓国国内であることが大前提となる。一般包括許可又は特別一般包括許可で輸出する場合であっても、許可条件の中できちんと最終需要者・用途を見極めるこ

とが求められるし、一般包括許可といえども、最低限、軍事用途ではないことの確認が求められている。

それが、「短期間・短納期での発注が繰り返される慣行がある」ということで、確認がおろそかになり、更には実際に、中国工場向けに再輸出されてしまっていたとなれば、いくらグループの現地法人向けといえども、迂回輸出、目的外使用になりかねない。

日本の輸出企業、日本政府当局ともに、輸出した後の製品の行方が把握できないということになれば、「日本が主要な供給国として国際社会に対して適切な管理責任を果たす必要がある」との要請に応えることができなくなる。

したがって、輸出者、輸入者(需要者)ともに問題があり「不適切」だから、個別許可に移行して最終需要者・用途を当局として審査し、他国への再輸出が勝手に行われることがないように担保する必要がある、というのが日本の輸出管理当局の立場に立った見方であろう。

※世耕経済産業大臣が、不適切事業について、「韓国から第三国への具体的な輸出案件を念頭に置いたものではない」旨述べているが、これは、北朝鮮への横流しといった不正輸出の可能性が指摘されていたことを否定する趣旨のものだと考えられる。

他方、韓国側の制度に立ってみると、少々話が違って来るのかもしれない。

韓国の対外貿易法では、輸出先から第三国に再輸出する場合にも、韓国の輸出者が韓国政府の許可を取ることとされているが、戦略物資輸出入告示では、韓国の輸出者がホワイト国向けに輸出した場合は、輸出先において「その国の最終使用者確認を受けて再輸出許可を受けた場合」には、韓国政府の許可が免除される旨規定されている(第26条1項13号)。

ホワイト国であれば、しっかり輸出管理がなされているはずだから、その審査に委ねようという考え方だと思われる。

その自国制度を念頭に考えると、日本から許可を取って輸出されてきたものの一部を、ホワイト国である韓国政府当局の許可をとって輸出することは問題ないではないか、との発想になる可能性が考えられる。

このような制度運用の差異が生じるのであれば、両国間で十分すりあわせをして解決を図る必要があるが、それができなかったというのが、日本政府側

の問題意識ではないかと想像される。

なお、この点については、報道をみると、少なくとも6月までには、中国の現地法人向けは、日本から直接輸出するようになっていたようである。韓国紙の報道によれば、韓国の半導体企業の中国の現地工場向けのフッ化水素が、6月中旬に日本から中国を仕向地として個別許可申請が行われ、8月5日頃に許可されたとされている（聯合ニュース 2019年8月8日付）。

○第二に、ホワイト国からの除外については、二国間で3年にわたり協議ができなかったこと、不適切事案の発生、通常兵器キャッチオール規制がないことの3点が、しばしば言及される理由である。それら以外に、5月に報道された韓国からの156件の不正輸出摘発事案のことも、勘案材料として言及される場合もある。

ホワイト国間では、相手国の管理を信頼して委ねるという面が大きいことを考えれば、緊密な連携が取られる必要があり、二国間定期協議に限らず、何か疑問が生じたり情報を得たい場合には、すぐにコミュニケーションがとれる体制になっているのが一般的姿だろう。上記のようなフッ化水素の輸出をめぐる疑問が生じた場合、意思疎通が十分とれないとすれば、深刻な問題である。

以下のツイッターが、その問題意識を表している（定期協議不開催だけの問題ではなさそうであること）。

韓国側が制度や運用を改善する確認が取れない状況が続いており、その改善も見込まれないことから、今回、安全保障を目的に輸出管理を適切に実施する観点からその運用を見直しました。（7月17日付 経済産業省ツイッター）

ホワイト国は上述の通り、相手国の管理を信頼して委ねるという側面が強い制度であり、ホワイト国向け限定の一般包括許可制度もまた、その前提で規定されているものである（簡易な自主管理でも付与）。

その一般包括許可によって、輸入側の韓国とすれば、ほとんど輸出管理規制の存在が明確に感じられないままに、大量破壊兵器関連の汎用品も含めて、

多くのリスト規制対象製品を自由に日本から調達できる取引環境が空気のような存在になってしまっていて、輸入したものをどう配分するかは自らの裁量で可能だ・・・というような受け止め方になっていたらとすれば、ここは一度、仕切り直して、きちんと輸出管理の目的を達成するために、輸出取引の精査が行われるようにする必要がある・・・ということだったのではないかと想像される。

そういう問題意識があった中で、5月に3年間で160件近い不正輸出事案が摘発されたことが韓国政府文書によって明らかにされた。摘発したことは当局の取締り能力を裏付けるものだというはその通りだとしても、件数として多いという印象はさすがに否めず、また、摘発されていない水面下の不正輸出の試みはその数倍はあるというのがこの世界の一般的見方だと思われるので、なおのこと、精査する仕組みを再構築する必要がある、という判断に至ったのではないかと想像される。

ホワイト国から除外されれば、その国向けの輸出は、個別許可の形で政府当局が審査をするか、自主管理が厳格であると認められて特別一般包括許可が与えられている輸出企業が審査するかになってくる。いずれにしても、厳格な審査が行われることになる（といっても、民生用途としての最終用途・需要者が明確になり、目的外利用、再輸出がされないことの担保が得られれば許可は速やかに下りし、二度目からはより円滑になるはずである）。

国際輸出管理レジームでの合意に基づいて制度運用を行うとしても、国によってそれを制度にどう反映するかは、それぞれの事情によって異なってくる。

ホワイト国間であっても相違があるのは当然のことであるが、その運用によって問題が生じるような場合に、相互の信頼関係の下で、当局間で緊密な協議が行われることがあれば、それ以上に問題が大きくなることはない。

日本の制度運用についての誤解が正され、信頼関係と、日常的な緊密な意思疎通の体制・運用とが回復すれば、再びホワイト国に戻ることは十分あり得ると思われるし、それを期待したいところである。

■韓国への配慮措置

今回の日本の韓国向け運用見直しは、ホワイト国から除外したとはいえ、8月7日の公表された「包括許可取扱要領」を詳細に見ていくと、随所に韓国に対する配慮が感じられる。

第一に、別表A、別表Bでは、韓国向けの輸出は、8月28日以降、一般包括は使用できなくなるが、特別一般包括はこれまで同様（ホワイト国と同様）使用できるようになっている。対象品目の範囲も変わらない。

第二に、各レジーム参加国で非ホワイト国は特定包括が適用されている場合も、韓国の場合は特別一般包括が適用できる。

(2項の例)	ホワイト国					(韓国)
	仕向地	い地域①	い地域②	ろ地域 (ち地域を除く)	ち地域	
輸出令別表第1項番						
工作機械（下機部）の例 輸出令別表第1の2の項(12)に掲げる貨物であって、貨物等令第1条第14号又は第17号に該当するもの	特別一般一般	特別一般	特定	-	特別一般	
繊維を使用した成形品の例 輸出令別表第1の2の項(17)2に掲げる貨物であって、貨物等令第4条第2号又は第15号へ若しくはニに該当するもの	特別一般一般	特定	特定	-	特別一般	
炭素繊維（下機部）の例 輸出令別表第1の2の項(17)2に掲げる貨物であって、上記を除くもの	特別一般一般	特別一般	特定	-	特別一般	

第三に、提出書類通達をみると、申請時に提出する書類の種類はホワイト国並に簡素化されており、過度に煩雑なものとならないようにしている。また、3品目以外は従前通り、ほとんどの品目の申請窓口は各地域ブロックごとの経済産業局となっている。

このように、韓国はグループBの中でも最優遇されているということと、日韓のサプライチェーンが損なわれることがないよう手続き的にも配慮がなされているということがわかる。

もし日本政府が韓国に打撃を与えるつもりであれば、このような配慮はしないであろう。このメッセージを韓国側には汲み取ってもらいたいところである。

■通商と輸出管理

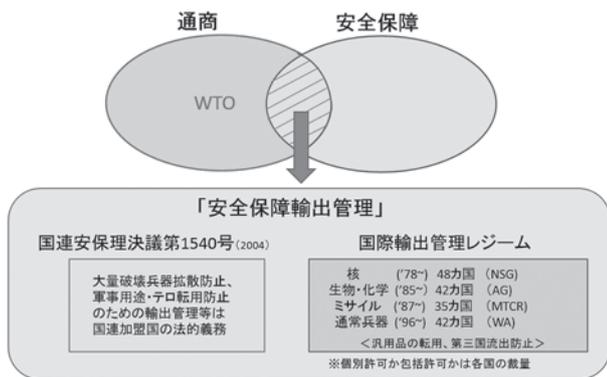
韓国は、日本の見直し措置を、輸出制限だとの認識の下、WTO提訴の考えを示している。WTO一般総会でもそのように訴えた。

しかし、通商と輸出管理とは、それぞれの別の国際的枠組みの下で運用されている。今回の日本の運用見直しについて、日韓の通商の専門家は、WTO協定でのGATT第21条の安全保障の例外条項に照らして正当化できるかどうかと論じた。しかしそこでは、輸出管理の国際的枠組みである4つの国際輸出管理レジームの存在やその合意に基づいて運用がなされていることに言及されることはなかった（少なくとも初期時点では）。

国連安保理決議1540号によって、輸出管理を含めて大量破壊兵器等拡散防止、テロ転用防止等のために加盟国が国内制度・運用を整備すべき旨を、極めて異例にも（条約によらずこの決議を以て）加盟国の法的義務とされていることも認識されているとは思えなかった（「国連による立法」）。

経済産業省の通商政策局が毎年発行している『不公正貿易白書』があるが、そこでは、安全保障輸出管理は、GATT第21条の安全保障例外条項が適用されると記載されている。

「我が国は、これらの安保理決議や国際条約、国際輸出管理枠組みに基づき、外国為替及び外国貿易法により安全保障貿易管理を実施。北朝鮮やイランなどによる核開発が懸念されている中、我が国などが有している高度な貨物や技術が、こうした国々において大量破壊兵器等の開発等に用いられた場合、我が国のみならず国際社会の大きな脅威となることから、厳格な安全保障貿易管理を通じてその脅威を未然に防止することが必要。またこうした観点から、GATT第21条で安全保障のための例外が認められている。」（経済産業省 不公正貿易白書 2016年版 p262-263 「コラム 安全保障貿易管理」より）



(出所) CISTEC「韓国向け輸出管理の運用の見直しに関連する法制度運用についての誤解—混乱回避のために正確な理解を！」(2019.8.5)

韓国は、日本が韓国をホワイト国から除外したことを、「最恵国待遇」違反の差別的措置であると指摘している。しかし、WTOの世界は、あくまで通商上の観点から加盟国間で差別的扱いをしないというものであって、大量破壊兵器拡散防止、軍事転用やテロ防止等の観点から相手国の状況によって扱いを異ならせることを当然としている安全保障輸出管理の世界とはまた別物である。

WTOには164カ国が加盟しているが、その中には輸出管理の国際レジームに参加していない国や懸念国的な国もある。それらの国々への輸出管理を、通商の世界の無差別原則と同列に論じることはできない。

輸出管理の世界では、許可対象とすることを原則とする中で、どういう許可の種類にするか、許可例外（許可不要）をどう設定するか、相手国によって優遇するかどうか、優遇するとしてどういう内容にするかといったことは、各国の裁量に委ねられている。韓国自身、29カ国をホワイト国として位置付けてきたし、米国ではより多くの「国群」があって、貨物と仕向先、規制目的等によって、輸出手続きに関する詳細なマトリクスが存在することは周知のことである。EUでも、8カ国を優遇国として輸出手続きが簡便なものとなっている。

これらの仕向国よっての取扱いの相異や優遇措置が、WTOの最恵国待遇違反だと論じられたことは、少なくともこれまではない。GATT第21条と現代の国際輸出管理レジームとの調整が正面からなされていないがために、後者の「常識」がWTOによって否定されることがあり得るとすれば、それは由々しき事態となる（もっとも、GATT第21条で正当化

される事由の一つである国連制裁決議の中で、ワッセナーアレンジメント(WA)やMTCR等が援用されることもあるため、実質的には、両者間の調整は図られているようにも感じられる)。

■マスコミ報道

最後に、今回の一連の混乱拡大におけるマスコミが果たした「役割」について述べておきたい。

(1) 日韓の誤解による報道の増幅

今回、ここまでの混乱に至った大きな要因として、明らかにマスコミの誤解による諸報道がある。日本側メディアと韓国側メディアのそれぞれの誤解記事がお互いに反響し合って、増幅を重ねた。

そして、「日本が、韓国をホワイト国から除外することで、3品目に限らずほぼすべての品目を個別許可に移行させることができるようになり、韓国の対日依存度が高い品目を狙って輸出制限ができるようになる」という構図が多くメディアで報じられるようになった。

米国の主要メディアも、韓国側の論理による働きかけがあったと思われるが、日本が安全保障を理由とした「政治目的の輸出制限」措置を採用し始めたといった論調で一斉に批判した。メディアだけでなく、米国の主要シンクタンクまでが、同様の認識に立った指摘を行った。

ホワイト国除外の閣議決定後に、包括許可取扱要領の改正によって、実際どのような品目が個別許可に移行するか？ということが、日韓のメディア（と韓国政府）が注視するところとなった。

・・・が、蓋を開けてみれば、個別許可対象に追加された品目はなかった。それでも、「今後は工作機械や炭素繊維などは、個別の許可が必要となる」と、事実と異なる速報をした放送メディアもあった。それは海外メディアにも転電された。

追加される品目はなかったが、それでも、世耕大臣の「3品目以外も個別的、具体的な不適切事例が出てくれば、当該品目について個別許可申請の対象に追加することも含めて、徹底した再発防止策を講じてまいりたい」(8月8日)との発言を捉えて、「日本政府はいつでも裁量的に品目追加をして、韓国の対日依存度の高い主要輸出品目に影響を与えること

ができる」とのニュアンスを出し、「依然として不安が残る」「3品目以外への拡大に警戒感が広がる」といった記事の発信を続けた例も少なからずある。

本件問題の最大の当事者は、輸出許可を取る側の日本の輸出企業である。日本の輸出企業は、経済産業省による見直し措置の発表後、取引先の韓国企業から問い合わせを受けて、あまり問題／心配ないということを説明し、納得してもらっていた例が多い。

しかし、「問題ない」「心配ない」というのでは、ニュースにならないのか、そのような説明をしてもそれが記事になることは少ない。

直接の当事者である輸出企業の大多数の声を踏まえることなく、問題が大きいとの誤解に基づく記事が増幅を重ねたことによって、かえって事態を悪化させた側面があることは否定できない。

(2) 輸出管理手続きを、「煩雑」「手間がかかる」と形容する一部メディア

安全保障輸出管理に従事する者にとって、大変残念だったのは、輸出管理に基づく手続きを、「煩雑」「手間がかかる」との表現で報じ続けた大手メディアがあったことである。

半導体等の国際サプライチェーンに影響を与えるのではないかと懸念を抱くことは理解できる。しかし、見直し発表から1ヶ月以上経っても、輸出管理手続きについての基本的誤解を修正することなく、「今後はほぼすべての輸出品目が許可対象となり、許可手続きも煩雑になる」といったように、誤解の上に、余計な「手間」がかかるといわんばかりの報じ方を続けたことには疑問を抱かざるを得ない。

安全保障輸出管理は、その役割の重要性の一方で、高度に専門的、実務的なものであり、手間暇がかかるのは確かではあるが、何も問題が起こらなくて当たり前。しかし一旦問題が起きれば、場合によっては企業存亡の事態にもなりかねないという難しい立場にある。

日常的な輸出の円滑さの確保と、大量破壊兵器等拡散防止、軍事用途やテロ用途への転用防止のための厳格な審査とを両立させるべく、日々努めているのが各企業の輸出管理部門である。輸出の円滑さとサプライチェーン確保はもちろん重要であるが、国際合意に基づき、大量破壊兵器等や軍事用途に使わ

れかねない汎用製品が他目的用途、他の需要者に利用されないよう担保するための輸出管理の重要性についても、もう少し理解してほしいところである。

■ 2ヶ月経過した現状は？

本記事執筆時点は、9月2日である。

3品目のうち、当初はスペックを問わず全品目が許可対象で打撃が大きいと強く懸念されたレジストとポリイミド（フッ化ポリイミドと混同）のほとんどは、もともと非該当であるため、許可不要で輸出は継続されている。

韓国側の報道によれば、許可対象のリスト規制品である EUV 用レジストは概ね 30~40 日程度で、複数件許可が下りている（通常の審査期間内）。化学兵器関連貨物として審査がより厳格なフッ化水素については、57 日で許可が 1 件下りている。「(8月29日) 許可したフッ化水素は C 社が申請したものであることが分かった。今回の承認に基づいて、A 社に続き B 社向けのフッ化水素も近く承認されるものと見られる。」（朝鮮日報 2019 年 8 月 30 日付）

残る、フッ化ポリイミドについては、(有機 EL パネルで世界シェアが 99% 近い)「サムスン・LG など特に必要としておらず、輸入申請をしていないことが分かった。」(同上)

9月1日に、韓国産業通商資源省は、貿易動向を発表した際、次のような見解を述べている。

◎韓国、対日貿易「輸出管理強化で大きな影響出てない」

「韓国産業通商資源省が(9月)1日発表した8月の輸出入動向によると、対日輸出は前年同月比で6.2%、輸入は同8.2%それぞれ減った。日韓貿易は米中貿易戦争などの影響で減少傾向が続いている。日本は7月から半導体材料3品目の輸出管理を強化したが、同省は「いまのところ大きな影響はない」と分析している。

日本が韓国向けの輸出管理を強化した半導体材料3品目の7月の対日輸入額は約8千万ドル(約85億円)。対日輸入額全体に占める比率は1.8%にとどまる。同省は3品目の輸出管理強化

が「実際の生産の遅れなどにつながった事例はない」との見解を示している。(以下略) (日本経済新聞 2019年9月1日付)

あと1~2ヶ月もすれば、従前通りの供給態勢が回復しているのではないだろうか……。

【補足】

経済産業省の韓国向け輸出管理の運用見直しによっても、特別一般包括許可も使え、懸念がなければ速やかに許可されること、それによって輸出やサプライチェーンに実はあまり影響はないことが次第に一般にも知られるようになってきた。ただ、人によっては、「それでは何のための運用見直しだったのかよく分からない」との疑問を抱く向きもある。

しかし輸出管理の観点からは、見直し前と後では大きな差異がある。まずはキャッチオール規制が適用されるようになるという点であるが、それ以外にもある。見直し前は、ホワイト国向け限定で、比較的簡易な自主管理(CP=コンプライアンスプログラム策定が不要)であっても与えられる一般包括許可により輸出が可能だったため、最終用途・需要者の見極めと、目的外使用や再輸出等を防止する担保とが十分とは言えなかった(それはホワイト国である相手国政府との緊密な連携・協議によって補完・担保するという前提だった)。

見直し後は、厳格な自主管理によって、最終用途・需要者の見極めと、目的外使用や迂回輸出等の防止を担保することが義務付けられる特別一般包括許可や特定包括許可か、又は経済産業省当局自らが審査を行う個別許可のいずれかによる輸出となるため、輸出貨物の行方を日本の輸出企業・政府側できちんとフォローできるような態勢となった(トレーサビリティの確保)。

経済産業省が言う「日本が主要な供給国として国際社会に対して適切な管理責任を果たす必要がある」というのは、主としてこのことを意味していると思われる。