

POLICY PAPER
Number 31, September 2013

Foreign Policy
at BROOKINGS

TPPをめぐる 韓国の 運命的な決断

ミレヤ・ソリース



概要

韓国の自由貿易協定(FTA)政策は野心的な通商戦略に舵を切り、主要な経済的パートナーとの取引を進め、例外品目を最小化し、非関税障壁を撤廃する方向に変容してきた。その主たる理由は、21世紀初頭に韓国政府が実施した重大な通商政策の制度改革にある。しかし通商政策は世論を大きく揺るがしかねない政治問題のひとつであるため、韓国政府は、包括性・透明性の確保や、不利な立場にある産業部門への効果的なセーフティネットの構築といった課題への対応を思うように進められずにいる。韓国は現在、通商政策において重大な岐路に立たされている。韓国は近年、通商政策の権限を産業支援部に移管したが、これにより韓国の積極的通商政策の継続に与える影響を懸念する声が出てきている。また、韓国政

府は東アジア地域において大型の貿易協定をめぐる交渉を進めているだけでなく、環太平洋戦略的経済連携協定(TPP)への参加の是非という非常に重要な決断にも迫られている。韓国はTPPに加盟することにより、貿易収入の大幅な増加、非関税障壁の撤廃に向けて続いている中国・日本との交渉における交渉力の推進、韓国でFTAが増えすぎて錯綜した状態を指す「ヌードル・ボウル現象」の整理、米国との前向きな連携強化など、多くの便益を得ることができる。国際貿易のハブになる野心を持つ国にとって、アジア太平洋地域の経済統合を推進する主要なプラットフォームのひとつに加わらないという選択は、大きな機会損失につながるだろう。

謝辞

リチャード・ブッシュ氏、ゴードン・フレイク氏、マイケル・オハンロン氏、タミ・オヴァビー氏、カート・トン氏の各氏には、本稿における分析を強化するうえでの有意義な助言に感謝の意を表す。本稿に残っている誤りについての責任は、言うまでもなく私にある。国際交流基金日米センターのご支援、韓国の新聞記事を探してくれたチョイ・ユンジョ氏、優れた研究助手であるジェニファー・メイソン氏にも感謝の意を表す。

ミレヤ・ソリース
ブルッキングス研究所
日本上級研究員・フィリップ・ナイト寄贈チェア

Brookings recognizes that the value it provides to any supporter is in its absolute commitment to quality, independence and impact. Activities supported by its donors reflect this commitment, and the analysis and recommendations of the Institution's scholars are not determined by any donation.

はじめに

韓国は、アジアと世界において自由貿易協定(FTA)の潮流の先駆者となるという大志のもと、数々の自由貿易協定の交渉を行ってきた。韓国にとってFTA政策は当初、世界中に特惠貿易協定が急速に拡大する動きを受けての対応に過ぎず、交渉担当者は初めのうち守りの姿勢に徹し、(政治的)敏感性の高い部門の市場開放をできるだけ制限しようと努めていた。しかし韓国は野心的な通商戦略に舵を切り、主要な経済的パートナーとの取引を進め、例外品目を最小化し、非関税障壁を撤廃する方向に変容してきた。その主たる理由は、21世紀初頭に実施した重大な通商政策の制度改革にある。大統領がリーダーシップを発揮し、通商政策を外交通商部(MOFAT)のエリート官僚陣の手に委ね、官僚権益の効率的な調整を図ったことにより、韓国は国際貿易ハブになるための戦略を展開するようになった。だが、通商政策は世論を大きく揺るがしかねない政治問題のひとつであるため、韓国政府は包括性・透明性の確保や、不利な立場にある産業部門への効果的なセーフティネットの構築といった課題への対応を思うように進められずにいる。

韓国は現在、通商政策についての重大な岐路に立たされている。まず、新たに就任した朴槿恵(パク・クネ)大統領が通商交渉権限を産業支援部に移管したが、これにより韓国の積極的通商政策の継続に与える影響を懸念する声があがっている。また、韓国は東アジア地域において大型の貿易協定をめぐる交渉を進めているだけでなく、環太平洋戦略的経済連携協定(TPP)への参加の是非という非常に重要な決断をも迫られている。本稿では、韓国のように国際貿易ハブとなる野心を抱く国にとって、アジア太平洋地域の経済統合を推進する主要なプラットフォームに加わらなければ、重大な機会損失につながるという点について論証する。韓国はTPPに参加することにより、貿易収入が大きく増加するだけでなく、非関税障壁の

撤廃に向けて続いている中国・日本との交渉における交渉力を高め、韓国内における「ヌードル・ボウル現象」を整理できるようになる。また、オバマ大統領が掲げる通商政策のイニシアティブを支援することにより米国との同盟強化が実現するなど、多数の便益を得ることができよう。これは韓国にとって、間違いなく命運を分ける決断である。

本稿は以下の構成をとる。第1部では、韓国におけるFTA政策の変遷を解説する。特に、韓国が当初の貿易調整コストの最小化に焦点をあてた消極的なアプローチから、主要先進国における特惠的な市場アクセスを確保すると同時に、除外部門の数を大幅に減らすことを可能にした高収益貿易戦略(high-yield trade strategy)へと変容する過程を中心に論じる。第2部では、このような積極的通商政策の出現に、大統領のリーダーシップ、中央集権的な意思決定システム、官僚機構間の効果的な調整メカニズムが果たした役割に焦点をあてる。第3部では、包括性・透明性の強化を求める声が協定の採択をめぐる激しい対立を生み出し、草の根運動の拡大をもたらすなかで、通商政策立案の中央集権化がもたらすトレードオフについて取り上げる。第4部では、市場開放への反対勢力を鎮めるために韓国政府がとってきた貿易調整施策を論じた上で、生産性の低い部門の競争力を高めるために必要な改革をもたらす動機付けを損なわない補償制度を設計することの難しさについて述べる。第5部では、韓国がTPPに参加することで得られる便益を、貿易収入の増加、現在中国・日本との間で同時進行している複数の交渉における交渉力の向上、FTA政策の質向上を求める圧力、数が増えすぎて錯綜している貿易協定の合理化、米国との関係強化という観点から論じる。結論部分では米韓両政府に対し、韓国がTPPに有意義な形で参加するための政策提言を行う。

第1部

積極的FTA政策の登場

戦後の韓国経済の勃興は目覚ましく、今日の韓国は世界7位の輸出大国、15位の経済国に位置している。さらに、自動車・家電分野では世界市場で大きなシェアを持ち、自動車では9%、液晶テレビでは37%、携帯電話では33%を占めている¹。この成功は、世界の諸市場に自由にアクセスする輸出主導モデルが支えてきた。

戦後期の大半において、韓国はもっぱら多角的貿易体制に頼った輸出ドライブを維持してきた。特惠貿易協定を試し始めたのは非常に遅く、1990年後半に入ってからである。さまざまな国内外の要因によって、韓国政府は自らの通商政策をFTAの方向へ転換することになる。まず、1997年のアジア通貨危機によって、アジア太平洋地域の制度的欠陥が明るみに出た。このことがきっかけとなり、東アジア諸国間でFTAと通貨スワップを通じて、貿易・金融両面の協力を促進する正式な政府のイニシアティブが生まれた。この経済危機は、韓国にとって構造改革を促して国内競争力を高め、開発モデルを再編成する必要性を緊急に知らせる警笛となった。また、多角的貿易制度における様々な展開も、韓国やその他の国の人々に、FTAの締結は果たして賢明な動きなのかを考え直すきっかけとなった。1999年にシアトルで、新多角的貿易交渉の立ち上げが不調に終わった。これにより、世界貿易機関(WTO)

の貿易自由化計画を前進させる能力が疑問視されるようになり、多くの政府がいざというときの保険として二国間協定を締結するようになった²。また、FTAが世界全体に急速に広まったことにより、韓国を含む東アジア諸国は危機感を持つようになり、思い切った行動に出て挽回を図り、差別貿易がもたらし得る不利益を回避すべきであるとの意識が広がった。

これにより、韓国は構造改革の促進と競争力の強化を図り、GDPの60%を貿易から得ている自国の貿易依存型経済が各海外市場へ制約されずにアクセスできる体制を確保し、他国が締結している複数の特惠貿易協定が韓国にもたらし得る差別的扱いを回避するために、自由貿易協定の交渉・締結を最優先課題としてきた³。しかし、韓国は初めてFTA政策を打ち出すに当たりまずは慎重を期して、大幅な国内調整の必要がなさそうな小規模な貿易相手国との交渉からスタートさせる。1999年、韓国はチリを相手に交渉を開始した。チリが有する幅広い貿易協定ネットワークを活用できる環境を手に入れることと、FTA交渉のコツを覚えることが目的だった⁴。チリの場合、韓国との地理的距離が圧倒的に遠いことと、季節が反対であることにより、農産物輸入量の急激な増加を十分に抑制できるという勝算もあった⁵。それでも、チリとの貿易協定は相当な反発を巻き起

¹ Stephen S. Roach and Sharon Lam, "The Resilient Economy," in *South Korea: Finding its place on the world stage*, McKinsey & Company, April 2010, http://mckinsey.com/insights/winning_in_emerging_markets/south_korea_finding_its_place_on_the_world_stage (downloaded September 11, 2013).

² Edward D. Mansfield and Eric Reinhardt, "The Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of the GATT/WTO on Preferential Trade Agreements," *International Organization* 57, no.4 (2003): 829-862.

³ Yukiko Fukagawa, "Nikkan no chiiki shugi to 'higashi ajia kyodotai' no keisei" [Regionalism in Japan and Korea and the formation of an "East Asian Community"] in *Higashi Ajia chiiki chitsujo to kyodotai koso* [Regional order in East Asia and the community concept], ed. Masao Okonogi and Chung-in Moon (Tokyo: Keio Gijuku Daigaku Shuppankai, 2009); Hidetaka Yoshimatsu, "Political Leaders' Preferences and Trade Policy: Comparing FTA Politics in Japan and South Korea," *Asian Politics and Policy* 4, no.2 (2012): 196.

⁴ S. H. Park and Mingyo Koo, "Forming a cross-regional partnership: The South Korea-Chile FTA and its implications," in *Cross-Regional Trade Agreements: Understanding Permeated Regionalism in East Asia*, ed. Saori Katada and Mireya Solis (Berlin: Springer, 2008), pp. 27-46.

⁵ Dukgeun Ahn, "Legal and institutional issues of Korea-EU FTA: New model for post-NAFTA FTAs?" SciencesPo, Policy Brief, October 2010, http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/AHN_KOREU%20FTA%20201010.pdf (downloaded August 5, 2013).

こし(詳細は後述)、韓国が次に2003年にシンガポールとFTA交渉を開始するまで、4年待たねばならなかった。欧州自由貿易圏(EFTA)との交渉はこの1年後に始まった。シンガポールは農産物の輸出面で韓国の脅威にはならず、EFTAとの貿易高はごくわずか(韓国の総輸出額の0.3%)だった。

この直後に東南アジア諸国連合(ASEAN)との交渉が始まり、続いて2007年にインドとの交渉が行われた。これらの協定は東南アジアおよび南アジアにおける韓国の地位を固める上で非常に重要だったが、いわゆる「WTOプラス」分野のルー

ルは非常に手薄なものだった。例えば、ASEANの要望によって、韓国との協定には政府調達、投資、知的財産にかかる新たな義務は盛り込まれず、サービス貿易への参加は最小限に抑えられた⁶。実際、韓国の通商政策にとっての転換点となったのは、経済大国との交渉を決めたことだった。具体的には2006年の米国、2007年の欧州連合(EU)との交渉開始である。経済関係の規模がそれまでのFTAよりはるかに大きく、韓国の生産性の低い部門が負担することになりそうな調整コストが高く、非関税障壁(NTB)の解消に向けた広範な拘束力のある目標を取り入れていたことから、これらの貿易交渉には非常に重要な意義があった。

表1 韓国のFTA網

韓国のFTA活動		韓国の総輸出額に占める割合
発効中／批准されたもの	チリ(2004)	0.4%
	シンガポール(2006)	4.1%
	欧州自由貿易連合(EFTA)(2006)	0.3%
	ASEAN(2007)	14.3%
	インド(2010)	2.2%
	EU(2011)	9.0%
	ペルー(2011)	0.3%
	米国(2012)	10.7%
	トルコ(2013)	0.8%
	小計: 9	
交渉中のもの	日本(2003年12月、2004年中断)	7.0%
	カナダ(2005年7月)	0.9%
	メキシコ(2006年2月)	1.6%
	湾岸協力会議(GCC)(2008年7月)	3.5%
	オーストラリア(2009年5月)	1.7%
	ニュージーランド(2009年6月)	0.3%
	コロンビア(2009年12月、2013年調印)	0.3%
	中国(2012年5月)	24.3%
	ベトナム(2012年9月)	2.9%
	インドネシア(2012年7月)	2.5%
	中・日・韓三カ国(2013年3月)	31.4%
	RCEP(2013年5月)	49.8%
	小計: 12	
合計: 21		77.6%
締結される可能性のある協定	TPP	31.3%

出所: 韓国外交部、IMF貿易統計(Direction of Trade Statistics)

⁶ Yoshifumi Fukunaga and Ikumo Isono, "Talking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study," ERIA Discussion Paper Series (January 2013), <http://www.eria.org/ERIA-DP-2013-02.pdf> (downloaded August 22, 2013).

このような事情により、韓国は高収益貿易戦略を構築することになった。現在発効中のFTAは9つあり、これらが総輸出額の38%を占めている。現在交渉中の12協定が妥結すれば、FTAを通じた輸出が韓国の総輸出額の77.6%を占めることになる(表1参照)。現在交渉中の協定の中では、中国および日本と関連するFTAの重要度が格段に高い。中国との二国間貿易協定が韓国の輸出総額の4分の1を、日本を加えた三国間協定が31.4%を占めるようになる。また、16か国による東アジア地域包括的経済連携(RCEP)は韓国の総輸出額の約半分を占めるようになることから、その重要性は際立っている。このように、韓国はFTAという巨大な潮流に乗じてきた。唯一、この流れに沿わない点は、TPP参加を未だに決めていないことである。

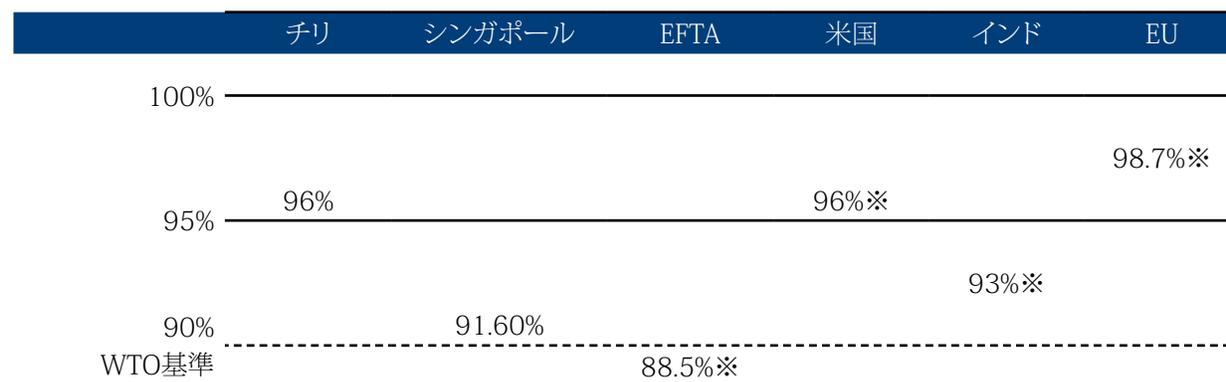
韓国のFTAの質を測る上で重要なもうひとつの指標は、実際に市場開放がなされた度合いである。この指標としてまず挙げられるのが、協定発効の10年後までに撤廃されるタリフライン(関税分類上の品目)の割合で示される自由化率である。表2は、韓国のFTAを数点選び出し、それらの自由化率を記載している。WTOは、貿易協定が「事実上すべての貿易を」自由化するものであるべきと遠回しに命じている。だが、具体的な指針が存在していないため、貿易の専門家の間では全タリフラインのうち最低90%が撤廃されなければ、WTO基準を満たしたことはないと言われている(

表中の点線部分)。韓国のFTAは、EFTAとの協定を除き、すべてがこの基準を満たしている。また、自由化率が非常に高いケースもある(96-99%)。

反面、関税撤廃から除外された農産物の割合(表3)を見てみると、小規模生産と国際競争力の欠如を特徴とする自国の農業部門を開放する過程で韓国が直面してきた難題が、微妙な背景まで浮かび上がって見えてくる。農業部門は縮小を続けており、2010年の時点でGDPの2.6%を占めるにとどまり、2012年に農業従事者が総労働人口に占める割合は6.2%である。事業規模の小ささ(農家世帯の75.6%は作付面積0.1~1.5ヘクタールの零細農家)と農業従事者の高齢化(現在、農業人口の3分の1が65歳以上)のため、韓国の農家が国際競争に加わるのは極めて困難を極めた。韓国では現在も専業農家が総農業人口の42%と、かなりの割合を占めており、日本の専業農家比率の11%を大きく上回っている(日本においても、農業利益団体が自由化に断固反対している)⁷。

早期のFTAにおいて、韓国は農産物のタリフラインの大部分を自由化の対象外とするべく、守りの姿勢をかたくなに貫いていた(EFTAとのFTAでは例外品目が全体の65.8%という非常に高い割合になっている)。チリとの貿易交渉において、韓国政府はドーハ・ラウンド交渉での結論を受けて農産物タリフラインの26%を除外対象とする再交

表2 韓国FTAの自由化率



自由化比率:5-10年以内に撤廃されるタリフラインの数
 ※農産物の一部または全体を除く
 出所:WTOによる韓国政策報告書(WTO Policy Review)、2008年・2012年

⁷ Statistics Korea, "Statistical Database," Korea Statistical Information Service website, <http://kosis.kr/eng/> (accessed August 29, 2013); OECD, "Korea," in *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012: OECD Countries* (OECD Publishing, 2012), http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2012-14-en.

渉を行った。シンガポールおよびASEANとの交渉では、韓国政府があまりに多数の農産物を対象外としたために、タイ政府が当初、調印を拒否するという事態が起きた⁸。

しかし、米韓貿易自由化協定(米韓FTA)の交渉以降、韓国は農業自由化に向けてこれまでとまったく違った姿勢をとるようになった。米国およびEUとの協定で、韓国が完全な例外項目として挙げたのはコメ生産に関わる16のタリフラインのみであった。その他の(政治的)敏感性の高い部門については、長期的な自由化日程表と関税率割当て(TRQ)に基づいて段階的に開放を進めるとした。コメは韓国農業の中核であり、量的規制諸策によって手厚く保護されている。韓国政府はWTOに約束した関税化を2014年までは進めないため、このような手厚く保護された状態が続く。韓国が主要産物であるコメのみを全力で保護する方向にシフトしたことにより、非常に大きな自由化率を達成でき、重要な農産物輸出国との貿易協定を交渉することが可能になった。

韓国のFTA政策達成状況を上記のように概観すると、いくつかの重要な疑問が浮かび上がってくる。たとえば韓国は近年、以前よりはるかに野心的な通商戦略を立ち上げているが、それはどのようにして可能になったのか。農業全体を保護する方針からコメに的を絞る方針に転換したのはなぜなのか。市場開放によって不利益を被る部門の要求に応えるためのセーフティネットを、韓国政府はどのような方法で構築したのか、そしてそれらの戦略は通商政策に対する市民社会の支持を得る上で、どの程度有効だったのか。通商政策の立案のための制度の構成、立法府および市民社会の役割、貿易調整補助金支援の諸制度を分析することで、これらの問いに対する答えが見出しやすくなる。また、そのような分析により、東アジア地域で地域貿易協定の交渉・締結を進め、TPPに対してどう動くべきかを検討するなかで、韓国政府が現在直面しているさまざまな機会や課題も明らかになる。

表3 韓国のFTAにおける農産物例外品目の割合

(関税撤廃の例外品目数)							
韓国のFTA	チリ	シンガポール	EFTA	ASEAN	米国	ペルー	EU
	29%	33.3%	65.8%	30.9%	2%	7.1%	5.4%

出所: Doo Bong Han, "Korean Agriculture and Progress of Agricultural Trade Liberalization," presentation at Woodrow Wilson International Center for Scholars, February 13, 2012.

⁸ Won-Mog Choi, "Aggressive regionalism in Korea-U.S. FTA; The present and future of Korea's FTA policy." *Journal of International Economic Law* 12, no.3 (2009): 604.

第2部

FTA政策における執行府のリーダーシップとトップダウン型意思決定

大統領制を採用する韓国は、長らく執行府の強力なリーダーシップを特徴としてきた。民政移管によって単任制の大統領の直接公選制が実現し、執政府による議会の解散を禁じた抑制と均衡を図るための憲法上諸規定が設けられた後も、大統領に大きな権力が集中する状況が続いている。韓国の大統領は国家元首および政府の長として、大統領令によって立法府の成果を支配するとともに(たとえば1988-1995年間に提出された法案の90%は大統領によるものである)⁹、官僚に対する監査権限を行使して、政策の方向転換を求めてきた¹⁰。しかしながら、通商政策の分野においては、韓国の意思決定が民主化以後も複数箇所に分散したままになっており、関連省庁の大臣(産業支援部・農林部)がそれぞれの主要な所管分野を保護する政策を推進することで熾烈な省庁間の争いがもたらされ、官僚機構間の調整が思ったようにならない事態がしばしば起きている¹¹。したがって、通商政策立案の集中化は、韓国の積極的FTA戦略を実現する上で必要不可欠であった。

アジア通貨危機の直後、金大中(キム・デジュン)大統領は、国内改革プロセスの加速化と輸出市場の確保を図るため、新たなFTA政策を立ち上げるといふ、国家の運命を決する決定を行った。当時、金融危機後の深部までわたる大幅な経済再編によって、市場開放への伝統的な反対勢力(農家および組合)が組織力を失っており、金政

権にとっては絶好の政治的機会であった¹²。だが金大統領はこの一時的な優位に乗っただけでなく、1998年3月に通商政策機関の改革にまで踏み切った。外交部は外交通商部(MOFAT)に再編され、その中に通商大臣府(OMT、閣僚に匹敵する役職)が置かれて、外国貿易に関する戦略策定と交渉を所管することになった¹³。

このように韓国の通商政策立案は、FTA交渉の開始以前から、大統領令を通じて明確な責任を与えられたひとつの官僚機構に集約されていた。だが、Choi氏とOh氏が指摘するように、OMTの創設によって以前のように通商政策立案が分散した状況は大幅に緩和されたものの、従来の担当政府機関は、管轄部門の限定的な利益に反するとみなした通商政策の実現を遅らせるだけの力は保持していた(例:チリとの交渉過程で、農林部は主要農産物に関連する大半の妥協内容に反対していた)¹⁴。ところが、2001年に省庁間調整機関(国際経済情勢に関する閣僚会議)が設立されたことにより、省庁による執拗な抵抗は抑え込まれるようになった。同機関の設立以降、重要な通商施策を阻止したい場合は月例会合で行わねばならなくなり、そのために多大な政治資源が必要となることに加え、交渉決裂の際の全責任を負わされるリスクがあったからである(このため、農林部は米韓FTAの交渉中に、途中まで真っ向から反対していた姿勢を、セーフガード(緊急輸入制限)措

⁹ Aurel Croissant, "Strong Presidents, weak democracy?" *Korea Observer* 33, no. 1 (2002): 1-45.

¹⁰ Yoshimatsu, "Political Leaders' Preferences and Trade Policy," p.197.

¹¹ Byung-il Choi and Jennifer Sejin Oh, "Asymmetry in Japan and Korea's agricultural liberalization in FTA: domestic trade governance perspective," *The Pacific Review* 24, no.5 (2011) 515.

¹² Min Gyo Koo, "South Korea's FTAs: Moving from an Emulative to a Competitive Strategy," in *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*, ed. Mireya Solis, Barbara Stallings, and Saori Katada. (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009), p.181.

¹³ Sang-young Rhyu, "South Korea's Political Dynamics of Regionalism: A Comparative Study of Korea-Japan FTA and Korea-U.S. FTA," in *Trade Policy in the Asia-Pacific, The Role of Ideas, Interests and Domestic Institutions*, ed. Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee (New York: Springer, 2011), p.76.

¹⁴ Choi and Oh, "Asymmetry in Japan and Korea's agricultural liberalization in FTA," p.515.

置、自由化日程の先送り、付帯的な報酬(side payments)を確保する戦略に転換していった)¹⁵。

国際経済情勢に関する閣僚会議で、外交通商部はFTA委員会の議長を務めた。2003年に発表されたFTA工程表を見ると、外交通商部が韓国の通商政策の詳細な計画立案に中心的な役割を果たしたことは明らかである。同文書には、韓国が貿易国家としての地位を高めるために、連続して行うFTA交渉の長期的戦略が明記されている。外交通商部は、自らが作成した工程表を優先させ、通常予定されているより早く米国のような経済大国への交渉を行うよう主張する等、主導権を遺憾なく発揮した。外交通商部のキム・ヒョンジュン長官は、国内の構造改革の強化と、自国の開発モデルの自由主義市場経済に主に向けたシフトを図るために、米国との貿易協定を活用していくべきだと強く主張した¹⁶。当時、大統領として政権の座に就いたばかりの盧武鉉(ノ・ムヒョン)大統領の支持基盤は主に反FTA派で構成されていたが、こうした議論は新大統領を揺さぶることになった。盧大統領は特に、人件費の安い中国と高度な製造技術を持つ日本との競争に挟まれた韓国が激しい競争のプレッシャーにさらされていることを懸念していた。また、盧大統領は通商交渉を戦略的に捉えており、米国との関係強化を図る手段のひとつとみなしていた。

盧大統領はこのような野心的通商交渉を実現するため、外交通商省への政治的支援を惜しまなかった。彼は外交通商部長官に「政治的な責任は私が引き受けますから、あなたは代理人として

交渉テーブルについてください」¹⁷と伝えた。米韓FTAの推進へと進むことは、ほとんど盧大統領と外交通商部が画策したものであり、国家経済諮問委員会(National Economic Advisory Council)などの他の政府省庁は、この意思決定について知らされなかったと報じられたが、この事実も韓国の通商政策が高度に集中化されていたことを示している¹⁸。2006年前半に政府が米国との貿易交渉を開始し、すでに4条件(スクリーン・クォータ制の実施、牛肉輸入解禁、薬価制度の見直し、排出ガス規制の緩和)について合意に達していることを発表した際、韓国の国民はあっと驚いた。元々のFTA工程表からは、米国との交渉を遠い将来に行うと想定されていたからである¹⁹。

李明博(イ・ミョンバク)大統領は2008年の就任時、韓国の対外経済政策においてFTA交渉が中心的な役割を果たすことを、証拠を挙げて強調した。李大統領は米韓FTAへの合意(また、米国政府の懸念を和らげるために2010年にいくつかの条件に関して再交渉を行うことに対する合意²⁰)を求めたほか、「グローバル・コリア」の概念を打ち出し、韓国の総輸出高の70%に達する規模の貿易協定網の構築を目指した²¹。政権の終盤数か月で妥結をみたEUとの貿易交渉や、中国との二国間協定、中日韓(CJK)FTAやRCEPなど、アジアにおける様々な貿易イニシアティブの交渉は、いずれもこのキャンペーンを構成する重要な要素であった。

朴(槿恵)大統領は最近就任したばかりだが、早くも通商政策の制度改革に乗り出している。朴

¹⁵ Ibid., pp. 516, 520. At a Brookings conference, “Japan and the Trans-Pacific Partnership,” held on December 2, 2011, Richard Katz underscored another element that facilitates top-down decision making: “in Korea the ministries serve the president. In Japan, the ministries do not serve the prime minister. They do not regard themselves as being under the orders of the prime minister.” Full transcript available at: <http://www.brookings.edu/events/2011/12/02-transpacific-partnership>.

¹⁶ Min Gyo Koo, “Partnership and South Korea’s Trade Policy: New Soul Searching between neo-developmentalism and neo-liberalism,” paper prepared for the workshop on Democratic Accountability and Diplomacy in Asia, Tokyo, September 16, 2011, p.10, http://www.iss.u-tokyo.ac.jp/democracy/doc/Koo_Paper.pdf (downloaded August 14, 2013).

¹⁷ Rhyu, “South Korea’s Political Dynamics of Regionalism,” p.82.

¹⁸ Sang-bok Moon and Im-jae Cho, “The role of domestic factors in international trade policy: Demystifying the sudden start of the Korea-U.S. FTA,” *Korea Observer* 40, no.3 (2009): 602.

¹⁹ Byung-il Choi, “Wither the KORUS FTA? The Moment of Truth,” in *Navigating Turbulence in Northeast Asia: The Future of the U.S.-ROK Alliance*, Joint U.S.-Korea Academic Studies Series (Washington DC: Korea Economic Institute, 2010), http://www.keia.org/sites/default/files/publications/JAS-Byung-il_Final.pdf.

²⁰ The automobile industry was a critical issue in this renegotiation, and South Korea agreed to extend the tariff phase out for autos, to accept a special safeguard, and to increase the quota of American cars that could be imported in compliance with American safety standards. See William H. Cooper et al., “The U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications,” Congressional Research Service Report, March 7, 2013, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34330.pdf> (downloaded August 12, 2013).

²¹ William H. Cooper et al., “The EU-South Korea Free Trade Agreement and its implications for the United States.” Congressional Research Service Report, December 1, 2011, p.6, <http://fas.org/sgp/crs/row/R41534.pdf> (downloaded August 12, 2013).

大統領は、大規模な官僚機構再編に向けた取り組みの一環として、通商・産業政策のさらなる統合化を図るという目標を掲げ、再編によって新たに発足させた産業通商資源部に通商交渉の権限を委譲した²²。同省が2013年6月に発表した新たなFTA工程表では中国およびRCEPとの二国間貿易協定を最優先事項と位置づけ、これにより韓国が「中国を中心とする東アジアの統合市場と米国が主導する環太平洋市場をつなぐさび」としての役割を果たすとした²³。しかしながら、こうした官僚機構の再編によって、韓国が10年以上にわたって展開してきた積極的通商政策を今後も継続できるのか懸念する声が高まっている。外交通商部はこれまで、保護貿易主義を求める利益団体の干渉を受けずに自律的に動くことを許されており、戦略地政学の視点からより大きな通商政策を描くことのできるエリート官僚を職員として配属してきた。Rushford氏は、このような外交通商部から通商交渉を管理する権限を奪うことにより、産業担当省庁が保護貿易主義を求める巨大財閥(

チェボル)の要望に迎合していた時代に韓国政府が戻ってしまう可能性があるかと懸念する²⁴。最近、ウォールストリートジャーナルに掲載された論説でも「通商という鶏小屋の責任者にキツネを据えることで、自由貿易の戦略的・経済的便益を理解しているプロの外交官たちがこれまで積み重ねてきた進歩が、逆戻りはしないまでも、失速する可能性がある」²⁵と語られている。

通商に関する官僚機構の集中化、各省庁の効率的な調整、政府執行部の支援を受けた大胆な貿易イニシアティブの実施が、今日までの韓国の野心的な貿易政略の中核を成す要素であった。そして、ごく最近行われた官僚機構の刷新も、韓国大統領が通商政策の総合的な方向性の決定に与える影響力を強調したものとなっている。だが、このような トップダウン型の意思決定プロセスは、審議の内容が不透明であること、利害関係者の参加がないに等しいことなどが批判され、立法府や市民社会からの抵抗も生み出している。

²² “Hyun Says Korea is ‘cautious’ on TPP Talks,” *Korea JoongAng Daily Online*, July 6, 2013. For instance, the ministry will launch a new type of FTA with emerging economies that will include developmental assistance in the areas of industry, energy, and resource exploration. See “Seoul to Become Bridge Between U.S, China Through FTAs,” Yonhap News Agency, June 14, 2013.

²³ “Seoul to Become Bridge Between U.S, China Through FTAs.”

²⁴ Greg Rushford, “Seoul’s Bureaucracies Have Consequences,” *Wall Street Journal*, February 7, 2013.

²⁵ “Park’s Trade Fumble: A new president endangers Korea’s market-opening,” *Wall Street Journal*, February 8, 2013.

第3部

トレードオフ: FTA政策をめぐる議会政治と社会論争

韓国の国会は、リソースや専門知識不足のため、FTA政策において活発な役割を果たしてきたとは言えない。根本的な原因は、批准段階で事後的な役割しか果たしてきていないことにある。政府のこの2つの部門間の激しい争いは、政権が国会に対してFTA交渉に関する情報の開示を義務化すべきか否か、FTA交渉の前と進行中に議会を関与させるべきか否かをめぐる対立から生じている²⁶。

韓国の国会議員たちは3つの大きな戦略により、FTA政策に対する執行府の権力の抑制を図ろうとしてきた。一番目は、農村部を選挙区とする政治家が超党派で協力し、非公式な「農民党」を発足させ、市場アクセス権における譲歩に公然と反対することだ。これらの政治家はチリとの交渉中に初めて結集し、それ以来、農業従事者の利益の保護を図りつづけている²⁷。二番目は、一部の政治家が通商政策立案権限の集中化に対して、法的な手段を通じて意義を唱えてきたことである。たとえば2006年9月、数人の国会議員が憲法裁判所に、政権が立法府の特権を侵害したとの苦情申し立てを行った²⁸。三番目は、執行府と立法府の特権の調整を図るため、議員提出法案が数回にわたって提出されたことである（いわゆる通商手続法）。提案された改革案には、立法府が持つ任命権を拡大し（国会が通商交渉本部の本

部長を投票によって任命し、FTA民間諮問委員会 [Private Advisory Council] の参加者の半数を選抜する）、交渉前、交渉中、交渉後にFTA政策の全面開示を行うことを求めたものもある。外交通商部はこれらの法案を受け、このような報告義務は通商協定を交渉する執行府の能力を損なうことになる」と主張した²⁹。

他の国々と同じく、透明性（国会議員に説明を行うこと）と機密性（国際的な交渉が進行中の通商問題に関するもの）との適切なバランスに関する議論が、韓国の政府部門間の関係に強く現れている。そのことを示す一例が、2007年の1月に起きた機密文書の漏洩事件である。同文書は、米韓FTA交渉が難しい局面にあった時期に、国会特別委員会への説明に使われたものであった³⁰。

韓国のFTA政策の特徴として、通商政策に関する執行府と立法府の適切な分業に対する意見の対立から、断続的に批准が危うくなるという点が挙げられる。韓国がチリと締結した初の貿易協定の場合、批准案が3回否決されたのち、4回目ようやく国会での採決にこぎつけた。その過程で一度、協定に反対する議員が身体で演台をブロックし、議事を妨害する事件も起きた³¹。EUとのFTAの批准に対しても同様に、最大野党が投票をボイコットするという問題が起きた³²。米韓FTAは、国会

²⁶ For instance, according to Hyun-Chool Lee, the government only made available one English copy of the KORUS FTA to 20 members of the Korea-US Special Committee in the National Assembly, and refused to make more copies or allow wider circulation. Hyun-Chool Lee, "Ratification of a Free Trade Agreement: The Korean Legislature's Response to Globalisation," *Journal of Contemporary Asia* 40, no. 2 (2010): 298.

²⁷ Hyun-Seok Yu, "Political Institutions and Protectionism in Korea: The Case of Korea-Chile FTA Ratification Process," *Korea Observer* 37, no. 4 (2006): 643-673.

²⁸ Yong-Shik Lee, "The beginning of economic integration between East Asia and North America? – Forming the third largest free trade area between the United States and the Republic of Korea," *Journal of World Trade* 412, no. 5 (2007): 1118.

²⁹ Lee, "Ratification of a Free Trade Agreement," pp. 302-305.

³⁰ Ahn, "Legal and institutional issues of Korea-EU FTA," p. 30.

³¹ Yu, "Political Institutions and Protectionism in Korea," p. 663.

³² "Korea-EU FTA Ratified," *Korea Times*, May 4, 2011.

で政党間に深い亀裂をもたらした。与党が2011年11月22日に事前の予告なしに、非公開の本議会を招集した。その議会に参加した議員は295名中170名のみで、野党の議員は少数しか出席していない。他国との協定の批准が、このようなやり方で提案されたのはこの時が初めてだった。野党である民主党の議員のひとりが議場で催涙弾を爆発させ、採決を遅らせようとした。これも前代未聞の行動である。結局、米韓FTAは賛成151票、反対7票、棄権12票にて可決された³³。

米韓FTAの発効以来、民主統合党(訳注: 現在の民主党)³⁴は、自動車に関するセーフガード規定、投資家と国家の紛争解決の仕組み、医薬品の認可特許連携制度、域外加工地域(ケソン)の扱いなど、米韓FTAの主要項目の再交渉を求める方向に戦略を変更した³⁵。民主統合党は、2012年2月にオバマ大統領、バイデン副大統領、ベイナード下院議長に宛てた書簡の中で再交渉を求め、次の選挙で民主統合党が与党の座に就いた場合は、これらの項目の見直しを米韓FTA発効の条件とする意向を伝えた。だが、民主統合党は2012年4月の総選挙で過半数を獲得できなかったため、この政治的なかけひきは終止符が打たれることとなった³⁶。

韓国のFTA政策における意志決定権限の集中化は、政府と社会の関係にもほつれをもたらしている。チリとの協定が苦渋に満ちた道程を経て批准されたのち、大統領令によって、政府関係者以外の人々の意見を集めるために、FTA民間諮問委員会が設立された。しかし、同委員会における意見交換の大半が貿易自由化を求める企業関係者との間でなされており、市場開放によって損失を被ると想定されている人々(農家や労働組合など)やNGOとは行われていない。たとえば、

韓国全国経済人連合会(Federation of Korean Industries)、大韓商工会議所(Korean Chamber of Commerce and Industry)、韓国貿易協会(Korean International Trade Association)、韓国中小企業連合会(Korean Federation of Small and Medium Businesses)などの団体の長が本諮問委員会の会員として活発に活動している³⁷。

他の多くの国々と同じく、韓国でもFTAの協議プロセスへの参加者を企業団体関係者以外に拡大できない状態が続いている³⁸。そのため、多くの市民グループがそうしたプロセスに参加する手段がないことを非難し、大衆動員や抗議行動など、部外者集団の戦略に打って出るようになっていく。たとえば、韓国労働組合総連盟(Federation of Korea Trade Unions)は米韓FTAに関して、公聴会が交渉の前夜に一度しか行われなかったと訴えて、市民の意見を聞く態勢がないと批判した。また、米韓FTAは韓国経済に大規模な規制緩和をもたらす、非正規労働者の増加を招くと非難した³⁹。農業従事者の組織は、FTAを小規模生産者から成る韓国の農業の存続を危うくする大敵とみなしており、FTA交渉が行われる度に、農産物に関する譲歩に反対する人々を動員し、反意を表明してきている。

しかしながら、韓国の反FTA運動は労働組合と環境団体の連携にとどまらず、学生運動家、NGO、市民組織、野党政治家など、さまざまな肩書きの人々が加わっている。この反対運動は、300団体を会員として2006年に発足した「米韓FTAに反対する韓国同盟(Korean Alliance against the KORUS FTA)」と手を組んだ。この同盟は、韓国は米韓FTAによって国家主権を喪失したと批判している⁴⁰。大衆動員、ストライキ、デモ(暴力的なものも

³³ “GNP railroads KORUS FTA in surprise plenary session,” *Hankyoreh*, November 23, 2011.

³⁴ So renamed after the Democratic Party merged in December 2011 with two minor factions: the Citizens Unity Party and members of the Federation of Korean Trade Unions.

³⁵ Cooper et al., “The U.S.-South Korea Free Trade Agreement,” p. 44.

³⁶ “Ruling party win in South Korea effectively ends debate over FTA’s future,” *Inside U.S. Trade*, April 13, 2012.

³⁷ Young Bae Park and Sang Bok Moon, “Korea’s FTA Policy Structure,” unpublished manuscript, 2006, p. 6, <http://faculty.washington.edu/karyiu/confer/seoul06/papers/park-moon.pdf> (downloaded August 4, 2013). The big business trade association (Federation of Korean Industries) actively used this mechanism to lobby for a trade agreement with the U.S. and to repair relations with MOFAT after they had withdrawn support mid-course on trade negotiations with Japan. See Moon and Cho, “The role of domestic factors in international trade policy,” 605.

³⁸ Peter Newell and Diana Tussie, eds., “Civil Society Participation in Trade Policy-making in Latin America: Reflections and Lessons,” IDS Working Paper 267, May 2006, Institute of Development Studies, http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/CentreonCitizenship/1052734521-newell-et-al.2006_civil.pdf (downloaded February 14, 2012).

³⁹ Chol Lee, “FTA, KORUS FTA and challenges of the labor movement,” [bilaterals.org](http://www.bilaterals.org) website, August 31, 2006, http://www.bilaterals.org/spip.php?page=print&cid_article=6355 (downloaded January 25, 2012).

⁴⁰ Mi Park, “Framing free trade agreements: The politics of nationalism in the anti-neoliberal globalization movement in South Korea,” *Globalizations* 6, no. 4 (2009): 451-466.

含め)などが、この貿易協定に異議を唱える手段として繰り返し行われている。抗議行動のレベルは高い。たとえば、2006年7月と2007年6月に7万4000人から10万人の労働者が参加した大規模なストが行われた。また、2008年5月までに行われた反FTAデモの件数は620に上っている⁴¹。李(明博)大統領が突然(米国が米韓FTAを批准する道筋をつけるために)米国産牛肉に対する輸入禁止措置の全面撤廃を発表して以来、2008年夏を通じて、大規模なデモが何度も行われた。これらのデモは、参加者がろうそくを灯して夜通し

抗議したことから「キャンドルデモ」と呼ばれ、「ネチズン(ネット市民)」という新しいタイプの人々を動かした。その多くが学生と女性である。キャンドルデモは、従来のNGOの行動パターンを超える規模にまで拡大した⁴²。その結果、李政権は政治機能をまったく果たせない麻痺状態に陥ってしまう。李大統領は事態を収束させるため、輸入禁止措置の全面撤廃を撤回し、面目を保つ手段として生後30カ月以上の牛肉の輸入の自主規制を行うと発表せざるを得なくなった。

⁴¹ Ibid., p. 457.

⁴² Yong Cheol Kim and June Woo Kim, "South Korean Democracy in the Digital Age: The Candlelight Protests and the Internet," *Korea Observer* 40, no. 1 (2009): 53-83.

第4部

FTA助成金：貿易自由化反対派の懐柔策

韓国政府は貿易協定についてより大きな社会的賛同を得るために、不利な立場に立たされている部門に補償金を支払うという策に打って出た。まずターゲットとしたのは、チリとのFTA交渉に激しく反対した農業従事者である。2003年春に国会で対チリFTAの採択を行うことを目指して準備を進める中で、韓国政府は農家に7年にわたって支払う補償金の財源として、8000億ウォン（約6億6800万ドル）規模のFTA基金の設立を提案した。しかし農業関連団体はこの支援金の額を不服とし、農村部を選挙区とする議員たちは批准投票に応じなかった。このため、韓国政府は補償金の期間を10年に延長し、金額を1兆2000億ウォンに増額することを余儀なくされた。

FTA補償制度を初めて実施した対チリ貿易協定をめぐる農家への政府の対応は、次の2つの理由で批判的となった。第一の理由は、補償金の額が大きすぎる点である。「韓国・チリ自由貿易協定の締結によって、韓国の農家が今後10年間に被る被害総額は約56億ウォンと試算されている。それにも関わらず政府の補償計画がこれほど巨額になったのは、農業団体の利益誘導型政治がもたらした結果に他ならない」⁴³。第二の理由は、転業・転作の義務を課すことなく、「FTAによって被る損害の規模に関係なく一律に」⁴⁴補償金が支払われた点である。果樹園の廃業補償金が高額

に設定されていたため、必要以上に多くの農家がこの制度を利用した。また、農家が廃業補償金を受け取った数年後に果樹園を再開すれば、イタチごっこに陥る危険性もあった⁴⁵。

米韓FTAの締結によって韓国の農業生産高は年間6億2600万ドル減少すると試算されており、韓国の農業に与える影響は大きい⁴⁶。このことを受け、韓国政府は2007年に史上最大規模となる、20兆4000億ウォン（約200億ドル）を補償金の財源として拠出した。今回のFTA助成金制度には、農業改革の推進に対する関心が、これまでのFTA助成金制度に比べてより明白に表れている。総額20兆4000億ウォンのうち、当面の損失に対する補償金には1兆2000億ウォンしか充てられていない。代わりに、農業の競争力向上を図るための財源として7兆ウォン、農業の基礎的条件の改善（農業収入の安定化、食品産業の育成）資金として12兆2000億ウォンが充てられる予定である。所得補償金が受けられるのは専業農家のみとなる。助成金は、高齢の農業従事者が農地を売却するか、第三者に貸す場合にのみ支払われる。これは高齢の農業従事者の引退を促し、大規模農業への移行を促進することを目的としている⁴⁷。

韓国政府は2007年に、やはり米韓FTA締結への道筋をつけるため、製造業部門に貿易調整支

⁴³ Yu, "Political Institutions and Protectionism in Korea," p.664.

⁴⁴ Inkyo Cheong and Jungran Cho, "Reforms of Korea's Trade Adjustment Assistance Program for Its Bilateral Free Trade Agreements with the European Union and the United States," *Asian Economic Papers* 10, no. 1 (2011): 36.

⁴⁵ Sei-Kyun Choi, Tae-Hun Kim, and Dae-Hee Chung, "Evaluation of Compensation Measures and Impacts of Implemented FTAs on Agricultural Sector," Korea Rural Economic Institute Research Report, October 2009, p. 61, http://www.krei.re.kr/eng/publication/reports_view.php?reportid=R597&cpage=9&skew=&sword= (downloaded March 17, 2012).

⁴⁶ The EU FTA is only expected to inflict a loss of one third that amount on Korean agriculture, mostly in livestock. So the government adopted a \$2 billion compensation fund. All figures from Doo Bong Han and Kyung Min Kim, "Progress, Issues, and Prospect of Agricultural Trade Liberalization in Korea," PowerPoint presentation, March 18, 2011, http://bbs1.agr.kyushu-u.ac.jp/foodsci/ppr_Han.pdf (downloaded March 22, 2012).

⁴⁷ "20 Trillion Won Agricultural Compensation Deal for Korea-U.S.FTA," Dong-A-Ilbo, November 7, 2007.

援(TAA)制度を導入している。米国のTAA制度と同じく、韓国のTAA制度の主要な目的は、市場開放がもたらす衝撃を緩和することにより、貿易自由化をめぐる社会秩序を促進することと、産業構造の改革を推進することにある。しかし、米韓の貿易調整支援の国家制度には大きな違いがある。韓国の場合、制度の中核を成す要素は企業への支援であり、労働者に対する支援はあまり重視されていない⁴⁸。韓国政府は貿易調整支援の対象となっている企業に向けたコンサルティングによる支援に加え、低金利融資の形で資金援助も提供している。米国は数年前に、貿易調整支援から資金面での支援を段階的に廃止した。韓国の制度は、国家からの助成金を受ける前提条件として構造改革を義務として課す形には設計されていない。Cheong氏とCho氏は韓国企業を調査し、FTAによる損失を被っていない企業が支援を受けているケースがしばしば見られること、自社の生産戦略を再編成するためのコンサルティングを受けている企業がなかったこと、多数の企業が、構造改革が支援を受ける前提条件のひとつになっていると知らなかったこと、そうした企業が事業戦略の変更を求められるのであれば、TAA制度を申請しなかったであろうことを明らかにしている⁴⁹。

韓国のTAA制度は2009年の財源が2600万ドル(300億ウォン)と、米国の制度に比べればごく小規模なものであり、その適格要件の厳しさゆえに(売上高25%減)、現在までに同制度の適用が認められた企業数は非常に少ない⁵⁰。この要件の緩和を求める声が出ているほか、EUおよび米国との貿易協定の発効により、申請数は増える見込まれている。ここで重要な疑問は、韓国の制度が現在の「中小企業を輸出競争から保護する産業政策」という形から、本当に産業の質向上をもたらす制度へと進化できるのかということだ⁵¹。同様に、米韓FTA向けに韓国政府が設けた農業基金が掲げている構造改革の諸目標を実際に達成できるかどうか、現段階ではまだ不明である。しかし、韓国のFTA補償政策が始まってから10年間の展開を見ると、不利な立場に立たされた諸部門は国家から繰り返し補償を引き出し、自分たちの代理人として政治家を利用し、国会を交渉の舞台に使っており、補償を行っていても韓国のFTA政策がさまざまな論争を引き起こしている状況は変わっていない。

⁴⁸ For example, in the Korean program workers must choose between unemployment and TAA benefits, while in the United States qualifying workers can enjoy both. See Cheong and Cho, “Reforms of Korea’s Trade Adjustment Assistance Program,” p. 35.

⁴⁹ Cheong and Cho, “Reforms of Korea’s Trade Adjustment Assistance Program,” pp. 38-39.

⁵⁰ Ibid., p. 40.

⁵¹ Yoon Heo, “Trade Adjustment Assistance in Korea: Theory and Practice,” in *The Korean Economy in the Era of Globalization: Issues and Policy Implications*, ed. MoonJoong Tcha, paper presented at the 2007 KDI International Conference (Seoul: KDI, 2007), pp. 1-2, http://210.114.108.30/kdi/report/report_read05.jsp?1=1&pub_no=10284.

第5部

TPPという選択肢を検討する

韓国は輸出高の大部分を占める野心的な複数の貿易協定を交渉・締結することに成功し、また長年の交渉を経て自国が守りたい利益を大幅に削減し、コメのみを例外項目とするまでに至った。このような驚くべき政策転換が可能になった大きな要因として、韓国政府がFTA政策に「着手した瞬間」から、その通商政策担当窓口を一本化し、国のFTA戦略に関する最も重大な意思決定の数々を少数の政策決定者(大統領と外交通商部)の手に委ねたこと、官僚機構間で意見の不一致があった場合の調整プロセスを対外経済問題閣僚会議(Ministerial Meeting on External Economic Affairs)に一任したことにある。しかし、朴大統領は最近、産業通商資源部の通商交渉権限を復活させる決定を行った。この決定により、韓国政府が今後もその通商政策を、保護を求める国内勢力から遮断して守っていけるのかどうかについて懸念が出てきている。

韓国は意思決定の集中化により、通商交渉戦略の迅速な展開を可能にしてきた。一方で、通商に関する意思決定プロセスへの他の利害関係者の参加拡大と透明性強化を求める声が徐々に高まってきている。通商協定はしばしば批准をめぐる対立をもたらしており、FTAのメリットをめぐる論争は社会を揺さぶる政治問題となっている。韓国政府は協議の仕組みを現行の生産者集団を対象としたものから拡大し、市民社会との本格的な意見交換に発展させるまでには至っていない。そのため、通商政策に対する社会の「合意」を確保することが難しい状態が続いている。FTAの発効への道筋をつけるために、韓国政府は農家を対象とした通商による損害の補償制度を立ち上げてきた。しかし初期のFTAにおいては、こうした助成制

度が受給者の間に必要な改革を根付かせる役割をほとんど果たしていなかった。その後、米韓FTAのために立ち上げられたFTA助成制度は、競争力の強化と商業農家の専門化を促すようになっており、必要な改革を根付かせるという部分については改善が見られる。だがこれらの制度によって、最終的に農業部門の構造改革が成功するかどうかはまだわかっていない。

通商政策策定のための環境整備、および不満を抱いている部門をどのように動かし補償するかによって、アジア地域における韓国の重要な協定(中国との二国間協定、中国・日本との三国間協定、RCEPの他の15カ国との少数国間協定)に向けた交渉方法が変わってくるだろう。これらの東アジア地域の貿易協定は敏感性の高い諸部門に配慮したものになると見込まれているが、韓国の農業従事者はすでに中国との交渉に反対する動きを見せている。たとえば2013年7月2日に通商交渉担当者たちの会合には、3200人の農業従事者が集結し「韓中FTAは韓国の農業にとって死刑宣告だ」とのスローガンを掲げてデモを行った⁵²。TPPはFTAよりはるかに野心的な自由化目標を掲げており、米韓FTAの批准をめぐる続いた根深い対立が韓国政府を疲弊させている。こうした事情により、農家の反対などの国内の制約要因がTPP参加の是非に関する韓国の決断に重くのしかかってきている。また経済成長の鈍化、高い失業率、格差の拡大といった緊急の国内問題が、朴大統領が取り組むべき経済問題の上位を占めている。そのため、これまでの政権が推進してきた構造改革よりも、富の分配のための取り組みのほうが重要になっているようだ。

⁵² “South Korean farmers hold huge rally against FTA with China,” Yonhap News Agency, July 2, 2013, <http://www.globalpost.com/dispatch/news/yonhap-news-agency/130702/s-korean-farmers-hold-massive-rally-against-fta-china>.

通商に関して、韓国政府は最大の貿易相手国である中国との交渉を何よりも優先している。また、TPP加盟が自国にもたらし得る影響を慎重に検討したいとの意図も表明している。Jeong氏によると、経済的利益を比較すれば、東アジアにおける通商イニシアティブを重視する韓国の姿勢の正しさは証明されるという。Jeong氏の試算では、計算可能一般均衡(CGE)モデルを使って東アジア16カ国とのFTA(RCEP)を交渉・締結した場合は韓国のGDPが2.69%成長し、13カ国が参加するTPPを交渉・締結した場合は1.44%成長する。これにより、東アジアとの協定のほうが韓国にもたらす利益が大きいとしている。しかしJeong氏自身が認めているように、試算を行う際にTPP交渉の重要な焦点のひとつである非完全障壁の影響を織り込んでいないため、これらの値には偏りがある⁵³。Petri氏、Plummer氏、そしてZhai氏は、非関税障壁、海外直接投資を阻む諸要因、特恵関税の利用率を織り込んだ、より包括的な試算を算出している。彼らの試算によると、韓国がTPPを推進すれば、2025年までにGDPの2.2%にあたるインカム・ゲインが得られると考えられるが、アジアとのFTAを推進すればGDPの4.1%にあたる利益が予想されるという。アジアとのFTA推進による利益のほうが大きいとの試算は、これまで韓国との間にFTAのなかった中国市場の開放と、多数のアジア諸国にある中国以上に大きな外的障壁が撤廃された場合の利益を想定したものである⁵⁴。

しかしながら、さまざまな通商交渉によるインカム・ゲインを比較した結果、韓国が「TPPに加盟するか、あるいは東アジアとのFTAを推進するか」という二者択一を迫られていると考えるのは正しいとは言えない。実際、韓国は日本や他のアジア諸国と同じように、アジア限定の通商イニシアティブとTPPへの参加を同時に求めていくことができる。これらの巨大な通商交渉をつなぐ「架け橋」

として動くことで、大きな相乗効果を得られる可能性がある。韓国がすでに締結した貿易協定のうち、初期に批准されたものの多くは新しい協定に比べて質が悪いとみなされているため、韓国はすでにFTAを締結している国においても市場アクセスを向上できるだろう⁵⁵。韓国は現在、TPP交渉参加国数カ国(日本、オーストラリア、ニュージーランド、ベトナム、カナダ)とそれぞれ貿易協定の交渉を進めているが、TPPに参加することで、これらの通商交渉の場における韓国の交渉力が高まるだろう。

言い換えれば、韓国はTPPというカードを手に入れることで、より質の高い貿易協定を通じて海外市場の開放し、より高い成果が得られると期待できる。その好例が日本との通商交渉であり、中国との通商交渉である。日本とは過去に二国間協定の交渉を進めていたが決裂し、2004年11月以来、中斷したままになっている。当時、韓国側の交渉担当者は交渉が決裂した理由として、日本側の農産物市場の開放が足りないことと、非関税障壁が高すぎることを挙げた⁵⁶。TPPは、長期にわたって続いているこれらの懸念に対応する、またとない機会を提供するものである。アジアのみを対象とする通商交渉(日中韓の三国間貿易協定とRCEP)は、敏感性の高い諸部門に配慮し、WTOプラス分野の取り決めを薄くした内容になる可能性が高いだろう。これに対して、日本はこれまでにないレベルの農産物の自由化と非関税障壁の撤廃に協力する意思を表明している。だが、日本の市場開放がもたらす便益を享受できるのは、TPP加盟国のみとなる。日本のTPP参加は、実際に韓国のTPPに対する関心を強めるきっかけとなった。それは韓国が日本の市場アクセス向上に向けた交渉の可能性に魅力を感じたからである。また、自動車や電化製品などの部門で日韓の企業がしのぎを削っている現在、日本がTPPに加盟し、韓

⁵³ Hyung-Gon Jeong, "South Korea: Which way will it go on Asian integration?" in *Asia at a tipping point: Korea, the rise of China, and the impact of leadership transitions*, ed. Gilbert Rozman, Joint U.S.-Korea Academic Studies Series 23 (Washington DC: Korea Economic Institute, 2012), p. 213, <http://keia.org/publication/south-korea-which-way-will-it-go-asian-integration> (downloaded August 14, 2013).

⁵⁴ Peter A. Petri, Michael G. Plummer, and Fan Zhai, *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*, Policy Analysis in International Economics Series 98 (Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2012), p. 41.

⁵⁵ David A. Parker and Matthew P. Goodman, "Korea: TPP Beckons," *Global Economics Update* 1, no. 5 (July 2012), <http://csis.org/publication/global-economics-update-korea-tpp-beckons> (downloaded August 4, 2013).

⁵⁶ Saori Katada and Mireya Solís, "Domestic sources of Japanese foreign policy activism: loss avoidance and demand coherence," *International Relations of the Asia-Pacific* 10, no. 1 (2010): 149. However, from the Japanese point of view, South Korea's reluctance to move forward with this trade negotiation was due to its concern with an increase in the trade deficit vis-à-vis Japan and the fear of industrial competition, especially for small and medium sized enterprises.

国が加盟しなかった場合、貿易および投資の機会を失いかねないからである⁵⁷。TPPに参加することで、韓国の通商政策におけるこうした攻めと守り双方の目標を達成しやすくなるだろう。

一部のアナリストは、韓国がTPPに参加すれば、中国との関係と、韓国が交渉を進めている二国間通称交渉に支障が出かねないと警告している。それはTPPがアジアにおける中国の役割を制限することを意図しているからだという⁵⁸。だが、「TPP＝(中国の)封じ込め策」説は、いくつかの点でまったく意味をなさない。まず、TPPを通じて中国を排除するという目的は、中国が世界経済と地域のサプライチェーンで中心的な役割を果たしていることを考えれば、非生産的かつ実現不可能である。TPPの目的はむしろ、最終的に中国の市場改革を促進できるようなアジア太平洋のプラットフォームを構築することにある⁵⁹。また、中国が北東アジア諸国間の協定の実行可能性調査を加速させ、日本がずっと前から主張してきたRCEPの16カ国体制に合意する中で、日本がTPP交渉に参加したことは、長らく中断していた通商交渉(日中韓FTAとRCEP)にはずみをつける重要な役割を果たした⁶⁰。これらの例は、韓国のTPPへの参加が中国との交渉に与えると思われるプラスの相乗効果を示している。中国は、中韓FTAを商品取引に対する関税撤廃を柱として想定しているが、その範囲を拡大し非関税障壁を含め、韓国に資するものにするためには、TPP加盟によるプラ

ス相乗効果が特に重要になるだろう⁶¹。韓国企業は、中国による知的財産権、政府調達、競争政策、アンチダンピングに関連する諸規則の遵守について懸念を抱いているが、中韓FTAをより野心的なものにすることで、これらの懸念に対応しやすくなると思われる⁶²。

このように、韓国はTPPに加盟することで複数の交渉の舞台において交渉力が高まるという便益を期待できる。また、TPP加盟による調整コストはさほど多額にはならないとみられる。韓国は米韓FTAとEU FTAで合意した諸規定を綿密に検討しており、TPPの厳格な基準に応じる準備が十分にできている⁶³。また、TPPでもこれまでの協定と同様に、コメの自由化を対象外とする取り決めを実現させることは可能である⁶⁴。さらに、韓国はTPPにおいて、米韓FTAにはなかった新たな要素からの恩恵をも得ることができよう。その要素とは、サプライチェーンの強化、中小企業の支援、競争力の向上、開発と規制の整合性の促進を図る諸規則などである。また、現在交渉が進んでいる大型の貿易協定によって、増加しすぎて複雑に錯綜した二国間貿易協定の網がより整理・合理化され、韓国の民間企業は数々の複雑な市場参入スケジュールや整合性のない原産地規則に対応するという大きな負担に邪魔されず、より効率的に競争できるようになるだろう。アン・ホヨン(Ahn Ho-Young)大使が駐米大使として米国に赴任する前夜、多数の二国間貿易協定があるにもかか

⁵⁷ Jeong, "South Korea," 221. The KORUS FTA helps diminish the negative impact of greater competition with Japan in the American market. In the Petri, Plummer, and Zhai analysis, the trade diversion effects from Japan's TPP membership are much lower for South Korea than for China: a drop in the value of exports of \$7.0 billion 2007 dollars for the former versus \$43.70 billion 2007 dollars for the latter. But to the extent that the TPP offers more substantial market access in other countries with which Korea has no FTA or a lower quality FTA, the competitive position of Korean enterprises could suffer. See Peter A. Petri, Michael G. Plummer, and Fan Zhai, "Adding Japan and Korea to the TPP," research note, Asia-Pacific Trade website, March 7, 2013, <http://asiapacifictrade.org/wp-content/uploads/2013/05/Adding-Japan-and-Korea-to-TPP.pdf> (downloaded August 21, 2013).

⁵⁸ Gyupan Kim, "Japan's participation in TPP negotiation: Prospect and policy implications for Korea," *KIEP World Economy Update* 3, no. 21 (May 6, 2013), [http://www.kiep.go.kr/include/filedown.jsp?fname=Japan's Participation in TPP Negotiation Prospect and Policy Implications for Korea.pdf&fpath=EASTWORLD&NO=131805&FNO=27](http://www.kiep.go.kr/include/filedown.jsp?fname=Japan's%20Participation%20in%20TPP%20Negotiation%20Prospect%20and%20Policy%20Implications%20for%20Korea.pdf&fpath=EASTWORLD&NO=131805&FNO=27).

⁵⁹ Mireya Solís, "The Containment Fallacy: China and the TPP," Brookings Up Front Blog, May 23, 2013, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/05/24-china-transpacific-partnership-solis>.

⁶⁰ Mireya Solís and Saori Katada, "Unlikely Pivotal States: Japan and Competitive FTA Diffusion in Asia-Pacific," article manuscript under review (2013).

⁶¹ Si Joong Kim, "Economic and Trade Relations as an Arena of Korea-China Contention," in *Asian Perspective*, 36 (2012): 237-262.

⁶² Nakgyoon Choi, "Impacts and main issues of the Korea-China FTA," in *Korea's Economy 2012* (Washington DC: Korea Economic Institute, 2012), 32. <http://keia.org/publication/impacts-and-main-issues-korea-china-fta> (downloaded August 5, 2013).

⁶³ Some observers have made the case that South Korea should consider TPP membership if it is possible to obtain better terms than what is available in the KORUS FTA in the areas of duty drawback and rules of origin affecting the outward procession zone Kaesong, which is jointly administered by North and South Korea. On the former issue, in the agreement with the European Union duty drawback was allowed, facilitating the import of components for assembly by Korean car companies. However, this provision was very controversial during the negotiations and its continuation will be reviewed five years after enactment of the agreement. On the question of Kaesong, different Korean FTAs have varying rules, but in the KORUS FTA the only compromise was the future establishment of a bi-national committee to address this issue. Hence it is debatable whether South Korea can achieve the renegotiation of these clauses.

⁶⁴ Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar, and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, Policy Analysis in International Economics Series 99 (Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2013), p. 50.

ならず、その恩恵を受ける障害となっている「ヌードル・ボウル現象」を是正する手段として、韓国は「TPPに注目し、見守るべきだ」と語ったのは、このためである⁶⁵。2013年8月8日、玄杓錫(ヒョン・オソク)副首相は関連閣僚に対し、TPPが韓国の経済と外交保安に与える影響を調査するよう命じた⁶⁶。

このように、韓国はいま、TPPに加盟するか否かを決める重要な岐路に立たされている。韓国政府がこの重要な意志決定を行う際には、韓国のように国際貿易のハブを自認する国にとって、アジア太平洋経済の統合を推進する主要なプラットフォーム

のひとつに加わらなければ、重大な機会損失につながるということを考えに入れるべきである。さらに、TPPへの参加はオバマ政権にとって、通商上の優先事項とアジア太平洋へのリバランス政策を推進するために是が非でも実現したい課題のひとつであることから、韓国も(TPP参加を通じて)米国との「前向きな同盟」のより一層の強化を図ることができるだろう。また、既存の二国間貿易協定を超え、今以上に厳しい自由化基準に従う意向を示している他のAPEC諸国も含めるとの原則に基づいた、より深い統合を実現する多国間枠組みを構築するためには、関係各国が共同で取り組む必要があることを忘れてはならない。

⁶⁵ “South Korea pays ‘close attention’ to talks on U.S.-led Pacific Trade Pact,” Yonhap New Agency, May 23, 2013.

⁶⁶ See “Hyun Oh Seok ‘Ha Ban Ki Aehn Soo Chool Yi Kyung Ki Hweh Bok Joong Shim Ae Suhl Gut’” [Hyun Oh Seok “Exports Will be at the Center of Recovery in the First Half of the Year”], Yonhap New Agency, August 8, 2013, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0006417283>.

第6部

米国と韓国に向けた政策提言

米韓両国は以下を行うべきである。

- **韓国のTPP参加を推進するべく努める。**韓国はTPPに加盟することにより、貿易収入が大きく増加する、非関税障壁の撤廃に向けて続いている中国・日本との交渉における交渉力が高まる、韓国における「ヌードル・ボウル現象」を整理できる、米国との前向きな連携強化が実現するなど、多くの便益を得ることができる。米国には(米韓FTAがすでに存在しているため)少額ながらも増加する貿易収入から、下記に挙げる重要な目的の達成までにはわたる便益がもたらされるだろう。
 - a) TPPプロジェクトをアジア太平洋地域の主要経済国を包含する後半な経済統合プラットフォームとして統合し、アジア太平洋地域における経済構造の構築を通じて、韓国とのパートナーシップの強化を図る。
 - b) 現在アジアで進行しているさまざまな通商交渉のさらなる統合化を奨励する。加盟国の増加によってTPPが政治的な可視性を獲得し、経済的な影響力を強めていけば、他の通商交渉(RCEPと日中韓FTA)にとっても、競争力を維持するためにより厳しい自由化基準を採用する誘因になるだろう。さらに、TPPに加盟するアジア諸国の数が増えれば、それらの国々が締結している通商協定の重複も増えることになり、さまざまな通商交渉における基準の共有化も推進されるだろう。

韓国の新政権は以下を行う。

- **積極的な通商戦略に対して強い意思があることを伝える。**外交通商部から通商交渉への権限移譲の論拠は未だに明確に説明されていない。韓国政府はこの官僚機構の再編が、消極的な通商戦略への復帰を示す前兆ではないことを保証しなければならない。

米国政府は以下を行う。

- **貿易促進権限(TPA)を再発効する。**米国政府が通商交渉を適切な時期に、貿易相手国にさらなる譲歩をせずに批准することは、米国の交渉信頼性を維持するためには不可欠である。米韓FTAが気の遠くなるような困難を経てようやく批准にこぎつけたことを思えば、大統領による貿易促進権限をしても、TPPが議会政治に踊らされることはない韓国を納得させることはきわめて難しいだろう。だが貿易促進権限がなければ、それでなくても困難なこの作業はさらに難しいものになる。

韓国がTPPに加盟する**時期**も非常に重要である。そのため、次の2つのシナリオが想定される。

1. **韓国がTPP創設段階の最後の加盟国としてTPPに参加する。**オバマ政権は2013年中のTPP交渉妥結を目指す強い意思を表明している。しかしTPP交渉参加国の中で市場アクセス、知的財産権の保護、国有企業をはじめ、数々の争点をめぐる

意見が大きく対立していることから、TPP交渉が2014年まで延長される可能性も想定される。この場合、韓国が創設メンバーとして参加するチャンスが見えてくる。そのために以下を行う。

- **米国(および他のTPP交渉参加国)は、韓国が例外とすることを強く求める項目(コメ)に対し、米韓FTAと同じく柔軟に対応せざるを得なくなる。**これにより、TPP加入が国内で激しい政治紛争をもたらして、あまりにも大きな負担を課されることになりかねないとの韓国側の不安を和らげながらも、TPPの野心的な目標(自由化率98%の達成)を譲歩せずに済むだろう。
- **韓国はTPPの交渉を迅速に進める準備があることを示し、TPP妥結をさらに遅らせる原因のひとつにならないようにしなければならない。**このため、韓国は域外加工地域であるケソン工業団地の扱いや自動車の関税払い戻しなど、他の通商交渉で論争的になってきた条項を含めないようにすべきである。

2. **韓国がTPPの実施段階に最初の加盟国としてTPPに参加する。**TPP交渉参加諸国が2013年中に交渉を妥結し、韓国がTPP加入を速やかに決断していない場合、韓国は創設メンバー以外の国々の加入をいかに拡大していくか検討するためのリトマス試験紙の役割を果たせる可能性がある。そのために以下を行う。

- **米韓両国は、TPP交渉の最終段階に緊密な協議を行うための仕組みを構築しなければならない。**この二国間協議の仕組みを通じて、通商担当者はTTPの諸規則が韓国にとって、将来的なTPP加入を難しくする解決不能な障害にならないよう働きかけることができる。
- **米国(および他のTPP交渉参加国)は、他の国が新たに加盟できるよう、透明性が高く迅速な「ドッキング・メカニズム(結合の仕組み)」を構築するべく努めねばならない。**TPPを新しい加盟国を受け入れ、新たに生じる問題に対応しながら進化する「生きた協定」にするという約束を果たしていく上で、これは欠かせない要素である。

THE AUTHOR

MIREYA SOLÍS is a senior fellow and the Philip Knight Chair in Japan Studies at the Brookings Center for Northeast Asian Policy Studies, as well as an associate professor at American University. An expert in Japan's foreign economic policies, Dr. Solís's main research interests include Japanese politics, political economy, and foreign policy; international and comparative political economy; international relations; and government-business relations. She also

has interests in broader issues in U.S.-Japan relations and East Asian multilateralism. She is the author of *Banking on Multinationals: Public Credit and the Export of Japanese Sunset Industries* (Stanford University Press, 2004) and co-editor of *Cross-Regional Trade Agreements: Understanding Permeated Regionalism in East Asia* (Springer, 2008) and *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim* (Palgrave Macmillan, 2009).



BROOKINGS

The Brookings Institution
1775 Massachusetts Ave., NW
Washington, D.C. 20036
brookings.edu