

## 第?部 ケース・スタディ 第7章 韓国 政治的 支持調達と通商政策

著者	大西 裕
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	517
雑誌名	APEC早期自由化協議の政治過程：共有されなかつ たコンセンサス
ページ	233-264
発行年	2001
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00012315">http://hdl.handle.net/2344/00012315</a>

## 第7章

# 韓 国

### ——政治的支持調達と通商政策——

#### はじめに

1998年6月、クチンのAPEC貿易大臣会議で、韓国は大臣クラスとしては初めてEVSLへの全面参加を打ち出し、他のAPECメンバーを驚かせた。同年11月クアラルンプールで開かれた閣僚会議では、バーシェフスキーUSTR代表をして「信じられない提案」といわせるほどの貿易自由化提案を、政治的に最も敏感な分野である水産物・林産物の分野で行ったのであった<sup>(1)</sup>。ウルグアイ・ラウンドでの貿易自由化交渉以来、これ以上の市場開放は抑制するという消極的な通商政策を展開してきた韓国は、1998年に突然自由化に向けた積極姿勢を打ち出したのである。

この姿勢は日本と対照的であった。日本は1997年11月ヴァンクーヴァーでのAPEC首脳会議以来、林産物と水産物については常に自由化への不参加を表明し、1998年のクアラルンプールではついに交渉を決裂させてしまったのであった。

日本と韓国は、第一次産業について似通った問題と似通った政治環境を抱える国である。零細で衰退気味の自営業者で成り立ち、国内最大の保護産業となっていること、食糧自給率が低いこと、彼らが人数が少ないにもかかわらず国政に対するやや過大な政治的影響力を有することなど。このため、日

本も韓国もほとんどあらゆる通商交渉で第一次産業の保護を主張しつづけてきたのである。

第一次産業をめぐる環境が変わらない以上、韓国もまた日本と同じようにその保護のために、クアラルンプールで保護主義的な路線を打ち出してもおかしくなかったはずである。にもかかわらず、韓国が逆にやや過剰とも受け取られる貿易自由化の提案を行ったのはなぜなのであろうか。

これに関連してもうひとつ不思議なのは、1998年に打ち出された自由化方針が同年末には修正され、WTOの新ラウンド関連交渉では再び消極的な動きに転じていることである。ここでは韓国は日本と共同歩調すらとっている。再度の方針転換は、なぜ起こったのであろうか。

## 第1節 理論

本章が説明するのは、主として1996年のスービックにおけるAPEC首脳会議で提案された、EVSLに関する韓国政府の交渉方針の変化である。EVSLはスービックで提案された後、情報通信分野の自由化である情報技術協定(ITA)交渉妥結にAPECの支持が与えた積極的役割を受け、かつ、ボゴール宣言で謳われたAPEC域内での自由で開かれた貿易・投資達成を促進すべく、1997年11月のヴァンクーヴァー首脳会議までに自由化対象分野を選定し、1998年末までに自由化のプログラムを策定、1999年から実施することとなっていた。しかし、自由化プログラムの策定にあたって、どの程度メンバー間のばらつきを認めるかについて意見の相違が埋まらず、1998年のクアラルンプール閣僚会議で決裂、WTOへの先送りとなった。

この協議過程で韓国は大きな政策転換を行った。韓国は1998年2月の第1回SOMまでEVSLには積極的ではなく、韓国の政治経済上の敏感分野である水産物・林産物の協議には参加しない方針であった。ところが、1998年4月の特別CTIでいくつかの品目に対する留保条件を付けたうえで対象となった

優先9分野すべての自由化に参加する旨を表明し、1998年6月のクチン貿易大臣会議では閣僚レベルでの正式表明がなされることになった。以後、韓国はそれまで必ずしも積極的に対応していたというわけではない(朴・文・白 [1998]) 個別行動計画 (IAP) の実施状況について、APEC関係会議が開かれるごとに積極的に説明し、韓国が自由化に取り組んでいることをアピールするようになったのである。

政治的に敏感な分野に対する保護主義から市場開放への大胆な交渉方針の転換自体も、即座には理解しにくい現象である。しかしさらに理解しがたいことに、韓国政府はもう一度1998年末から1999年にかけて方針を修正し、消極的な路線に転じる。1999年から始まったEVSL後続6分野の協議においても韓国は消極的な姿勢をみせ、WTOの場では日本と共同歩調をとり、第一次産品の市場開放に反対の姿勢を打ち出すのである。

EVSL協議のなかで、韓国が保護主義から自由主義へと劇的に転換し、その後再度消極的な方向に方針を転換したのはなぜであろうか。この疑問について説明を試みた議論はこれまでみられないため、以下では韓国の政治行政に関する従来の観察からいくつかありうる仮説を検討し、本章の議論の焦点を位置づけよう。

### 1. リーダーシップ仮説

1998年の劇的な方針転換について、一番考えられやすく、かつ実際によく聞かれるのは、大統領の交替による説明である。1998年は大統領が金泳三から金大中に交替した年であった。新しく大統領に就任した金大中は、基本的に市場経済の信奉者であり、貿易についても市場による自由な取引が韓国の競争力を強めると考えていた。したがって、1998年に通商政策が転換するのは大統領のリーダーシップが替わったことに起因するのである。

確かに、大統領就任後の金大中の演説・声明などをみても、金大中が市場による資源配分を是とし、経済への政府介入を好まず、対外的にもでき

るかぎり開放的であろうとしているのがみとれる。政府関係者にも金大中による政策転換の大きさを強調する者は多い。理論的にも、韓国は大統領の権力が大きい「委任民主主義」的な側面が強いということから（中野・廉 [1998]）、大統領の交替が政策の大転換につながる可能性は大きく、実際、これまでも大統領の交替により政策転換がなされた例は多い。

しかし、大統領の交替で今回の政策転換を説明することは以下の四つの点で問題がある。ひとつは、前大統領の金泳三も決して対外開放に消極的であったわけではないということである。彼が主導して行ったグローバリゼーションの推進やOECD加盟が自由化を志向するものであることは明らかである。また、彼のもとで行われた金融の部分的自由化、ウルグアイ・ラウンド妥結とその帰結であるコメの段階的市場開放が、韓国における貿易・投資の自由化を促進したことは間違いのないことであり、結果として韓国はかなりの程度、国際分業体制に則った経済構造に転換していたのである（孫・韓 [1998]）。金泳三から金大中への交替は、方向として政策の転換をもたらすようなものではなかった。むしろ問題となるのは、なぜ金泳三時代後半の通商政策が保護主義的であったのかである。

第2に取り上げられるのは大統領の能力である。方向性が変わらないとすれば、政策転換を可能ならしめる能力が金泳三と金大中では異なったということが考えられる。しかし、制度的には金大中の方がリーダーシップが制約されているとみるのが一般的である。たとえば、金泳三の場合、盧泰愚時代に形成された巨大与党・民主自由党を引き継いだため、議会において与党はほとんど常に多数を支配してきたのに対し、政権基盤の脆弱な金大中は、この当時与党で議会の過半数を制することはなく、しかもその与党も政策志向の異なる二つの連立政党からなっていたのである。大統領のリーダーシップを補佐する大統領秘書室も縮小されており、金泳三より金大中の方がリーダーシップの基盤が強かったとは言い難い。

第3に、さらにリーダーシップの交替で説明しようとすれば、それは金大中が野党出身であり、過去の政権と繋がりをもつ政策ネットワークとは一応

切り離されているため、大胆な政策転換が可能だったということである。この説明は金大中の対企業政策を説明するうえで有効と考えるが、EVSLにおいて主たる争点となった水産物・林産物の市場開放には当てはまらない。確かに金泳三の選挙地盤とのネットワークは断ち切られているかもしれないが、金大中の選挙地盤もまた水産物を抱えた地方であることに変わりなく、金泳三のリーダーシップが政策ネットワークで制約されているとすれば、金大中もまた同様に制約されているとみるべきである。

第4に、この仮説の最大の問題点は、1998年末の政策再転換を説明できないことである。リーダーシップが替わったにもかかわらず、同じ大統領のもとで1年も経たないうちに通商政策の基本方針がどうして再転換するのか、ここでは説明できない。

## 2. 多元化仮説

以上のリーダーシップ仮説の修正版として考えられるのは、多元化仮説、ないしは大統領レイムダック化仮説である。クォンと大西が、韓国の行政改革はなぜ大統領任期の初期にしか起こらないのかを説明したように(권·오니시 [1999]), 韓国の官僚は大統領任期の初期には、重要ポスト獲得のため事実上の人事権者である大統領の忠実な代理人として行動するが、大統領任期の後期には自己の属する組織の利益を主張することで生き残りを図るようになる。こうした官僚の行動は、就任当初は通商政策で大統領の方針を支持しても、後にはそれを支持しない傾向にあることを意味し、本章の事例の説明に適合するように考えられる。この仮説に従えば、金泳三政権時後半の通商政策の消極性も説明可能である。

しかし、各行政組織の組織目的を考慮に入れば、この説明は金泳三政権の政策変化を説明できても、金大中政権の政策転換を説明できないことがわかる。金泳三政権時、韓国の通商担当部局は通商産業部で、国内産業の情報が入りやすく、競争力の弱い産業についてどちらかというと保護的であった。

この場合、金泳三が自由化を志向してもレイムダック化に従い保護主義的になるのは十分理解可能である。しかし、金大中政権では、通商担当部局は自由化志向の外交通商部に代わった。外交通商部は基本的に外務行政を主としている部局であり、組織としても自由化に肯定的であった。外交通商部の通商政策形成を支えたシンクタンクも自由主義的であるので、大統領がレイムダック化してもこれらの組織が保護主義に向かうとは考えにくいのである。

### 3. 国家主導仮説

以上の大統領のリーダーシップを強調する見方のほかに、韓国の政治経済をみるうえで支配的な見方であったものに、官僚制ないしは国家機構の自律性を強調する「開発志向国家」論がある (Johnson [1987])。この議論に立脚すると、次のような説明が可能になる。韓国では社会集団から自律的で強力な執行能力をもった官僚制が存在し、政策を形成・執行している。通貨危機にともなう経済危機に対処するには国内市場を開放して韓国に対する対外的な信認度を高めるしかないため、その手段として自律的な官僚制がEVSLを利用したのである。

突然生じた外的ショックへの対応としてもうひとつ考えられるのは、かつてカツェンシュタインが描いたコーポラティズム的対応である (Katzenstein [1985])。すなわち、韓国のような小さな国は、国際市場の大きな流れに対抗するより、それに従おうとする。そのために、労使間の協調を可能にする制度的装置も存在するのである。

通貨危機といういわば外的ショックを被った韓国が国内市場を開放した、ないしはそうしようとしたのは、外国投資家に対する信認度を回復するためで、そのためには個別の利益がある程度犠牲になっても仕方がない、という説明は韓国でもよくなされるし、当時の韓国では国難に対するやむをえない対応として一定の説得力を有していたことは確かである。しかし上述した二つの説明の問題は、個別利益が主張されることを押さえ込み、共通の利益を

生み出しうる自律的な官僚制なりコーポラティズム的装置なりが、このとき韓国には存在していないということである。かつて開発志向国家論で自律的な官僚制の司令塔と想定された経済企画院、のちの財政経済院は金大中政権下ですでに解体されていた。仮に金大中政権下で対外経済政策の中心となった外交通商部を対外政策に関する官僚制の司令塔と考えてみても、産業界とのネットワークがほとんどなきに等しいこの組織に、政策の執行力が担保されていたとは考えがたい。加えて、1998年末からの保護主義への政策転換を説明することはほとんど不可能である。このとき経済危機はまだ払拭されておらず、対外信認度が回復されたとは言い難い情勢であった。コーポラティズム装置に類似のものとして労使政委員会という場が政府によって設定されていたが、木宮 [1999] が明らかにしているように、1998年中盤以降この組織はほとんど機能しておらず、通商問題に至っては話し合われた形跡すらないのである。

#### 4. 制度論仮説

1998年の政策転換を説明するうえで考えるのは、最近日本でも韓国でも政治学で流行している制度論的説明である。これによると、決定的に重要なのは、通商政策決定権限が産業官庁である通商産業部から、外務官庁である外交通商部に移管されたことである。産業官庁に権限がある場合、国内産業との調整に重点がおかれ、政策調整の結果は保護主義的になりやすいのに対し、外務官庁に権限がある場合、他の外交交渉との関係や国際交渉における体面を考慮して、外国との協調に重点がおかれた調整がなされるのは自然に理解されることである。

通商政策決定において、金泳三政権と金大中政権の制度的違いは調整主体の違いのほか、担当組織の分散性もあげねばならないであろう。金泳三政権では、APECに関する業務は分野別にいろいろな官庁に分散しており、これらを総括して調整し、国家的な整合性を追求する機能が弱かった(楊 [1997])。



すなわち、1997年以前において韓国の通商政策に重要な役割を果たしたのは外務部、通商産業部、財政経済院であるが、相互の役割分担は複雑で、ひとつの官庁が他の官庁の見解を押し切って政府としての意思決定ができる、という構造にはなっていなかった。たとえば、1997年以前は国内の政策調整は主として通商産業部で行うこととなっていたが、官庁間の調整を行う場合は財政経済院長官を委員長とする対外経済調整委員会で、その事務局も財政経済院内にあり、通商産業部にはなかった。国際交渉の場においては、APEC貿易大臣会議には通商産業部長官が出席しているのに対し、SOMへは外務部第2次官補が首席として出席するなど、それぞれの段階で国を代表する官庁が異なるという現象もみられた。このような制度配置のもとでは政策変更に関する拒否点が随所にあることになり、強力なリーダーシップを期待することは難しくなるのは当然であろう。これに対し、金大中政権では分散性はかなり解消された。貿易大臣会議、SOMとも国際交渉の場で韓国を代表するのは外交通商部通商交渉本部となり、国内の政策調整についても対外経済調整委員会の委員長が国務総理となったことで委員会の開催回数が激減したため、かえってその役割が後退し、同委員会の実質的な事務局である通商交渉本部が調整を一手に担うようになったのである。

分散的で政策調整の担い手が産業官庁であった制度から、集中的で外務官庁が政策調整する制度への変更は、自由主義的で国際協調的な方向での決定がより行いやすくなったことを意味する。この意味で、制度論による説明は一定の説得力を有している。しかしこの仮説は、最初に検討したリーダーシップ仮説と同じ問題に逢着する。金泳三政権も初期には自由主義的であったこと、次いで1998年末以降の保護主義への再転換をこの仮説は説明できないのである。

## 5. 政治的支持最大化仮説

以上、これまで考える説明を検討してきたが、それぞれの仮説は事例を部分的には説明できるが、十分には説明できないことが明らかになった。この原因として共通して指摘できるのは、以上の四つの仮説すべてにおいて、われわれは官僚制、執政府および議会という、一部の政治アクターしか議論の対象として捉えていないことである。通常政策決定過程において取り上げられるべきアクターである利益団体は、これらの説明にはほとんど出てこない。辻中・李・廉 [1998] が確認しているように、民主化が進行して以降、韓国においても日本やアメリカに匹敵しうる利益団体が現れており、それが何らかの形で対外経済政策に影響を与えたとしても不思議ではない。対外経済政策では、直接的に国際交渉に出ることはなくても、ウィン・セットの形成に大きな影響を与えることで利益団体が政策形成に重要な役割を果たしているのは、パトナム以降の豊富な事例研究が明らかにしているとおりでである (Putnam [1988], Evans, Jacobson and Putnam [1993], 김·유·정 [1995])。パトナムの提唱する 2 レヴェル・ゲームの枠組みが日本にも適用できることも、いくつかの事例研究が明らかにしている (金浩燮 [1997], 진 [1998])。

しかしながら、韓国の対外政策過程において、利益団体が日本やアメリカのように重要な役割を果たしたことを主張する事例研究は多くない。EVSL の協議過程においても、利益団体は意思決定にほとんど影響を与えていないとっていいであろう。それは、日本と異なり韓国では下位政府が未発達なため (Jung and Kim [1997])、利益団体と官僚制との結びつきが限定的であり、議会の委員会活動もアメリカのように活発でないため、議会と利益団体との結びつきもきわめて弱いことからくる。

このような政策ネットワーク上の特徴は、韓国の大統領制に重要な特徴を付与している。それは、執政 (大統領) が行政 (官庁) に対し非常に強力な指揮命令権限を実質的に保持しうる一方、執政は国民の支持調達、言い換え

れば世論の支持に非常に敏感であるということである。

多くの韓国行政の研究が示すように、韓国では行政官僚に関する実質的な人事権が執政にあるため、執政の意向を忠実に実現するべく努力するインセンティブが強く働く（大西・建林 [1998]）。利益団体とのネットワークが未発達であれば、そのネットワークから得られる情報を使って行政が執政を説得することが少なくなるため、執政の意向はより行政を規律しやすくなるのである。他方、以上のような下位政府の未発達は、政策が国民の支持を得ているかどうか、言い換えれば政策の正統性について、執政が不確定な状況におかれることを意味する。このため、韓国の大統領はマス・メディアの報道姿勢や大統領支持率に敏感になり、政策も国民の支持を最大化することに焦点をおいたものになりやすくなる。たとえば、金泳三は大統領に就任以降マス・メディアの姿勢が政府に厳しくなったことに神経をとがらせていた（尹 [1995: 50]）。金大中もまた、その大衆迎合的な政策志向に対し、野党から「ペロニスト」との批判を浴びるほどであったのである<sup>(2)</sup>。

以上の特徴をもつことから、韓国政府は国民の支持を最大化するように政策を選択する合理的なアクターとして仮定しうることになる。この仮定のもとで国際交渉を考える場合、重要な変数は国民の支持の構成と他の国家の戦略となり、かなり限定された条件のなかで1998年の行動を説明するゲームを考えることができるようになる。

そこで、EVSLに対する政治的支持に関するゲームを単純な効用理論を用いて検討してみよう。APECで推し進められようとしたEVSLは、合意によってクリティカルマスが形成されれば具体的な実施作業に入ることになっていたので、韓国が直面する世界の状況（State of the World）は次の三つである。

$S_1$ ：韓国が自由化に賛成しなくてもクリティカルマスが形成されて自由化合意

$S_2$ ：韓国が賛成すればクリティカルマスができて自由化

$S_3$  : 韓国が賛成しても合意は失敗

このような状況に対し、韓国のとりうる戦略は次の二つであった。

$A_1$  : 自由化に賛成

$A_2$  : 自由化に反対

これらの戦略に対し韓国政府が国民から受ける政治的支持は、二つの種類に分けられる。ひとつは、対外信用回復にともなう支持 ( $T$ ) である。1997年末の経済危機の到来が、外国資本の逃避という形で現れたと韓国では認識されていたため、対外的な信用回復が危機の克服と直結して考えられていた。韓国政府にとって、対外信用回復は政治的支持の獲得に向けて全般的によい結果をもたらすものであったのである。EVSLの推進もそのための手段として使われた。もうひとつは個別利益保護成功による支持 ( $P$ ) である。たとえば、貿易自由化協議で水産物の自由化を阻止することに成功すれば、韓国政府は水産業関係者から支持を得ることができる。どのような政治的支持をどういう場合に受け取ることができるのかを整理したものが表7-1である。ここからいえることは、期待効用でみた場合は、 $T \geq P$ である場合は $A_1$ が支配戦略であるので韓国は常に自由化を主張する方が高い政治的支持を獲得することができるが、 $T < P$ である場合には、 $S_2$ の場合には $A_2$ 、すなわち自由化に反対する方が政治的支持を得られることになるということである。

問題は、 $S_1$ 、 $S_2$ 、 $S_3$ の起こる確率が不確定であるということである。事例で取り上げられるEVSLの場合、日本の動向が自由化に肯定的でないこと、しかし首脳会議であれば政治決着で日本も折れて自由化に向かう可能性があ

表7-1 効用

	$S_1$	$S_2$	$S_3$
$A_1$	$T$	$T$	$T+P$
$A_2$	0	$P$	$P$

ると韓国はみていたこと<sup>(3)</sup>、中国、台湾の態度が曖昧であることなどから、その状況は非常に読みにくいものであったのである。

このようにどのような状態が起こるかについての確率が不確定な場合、よく考えられる戦略の選定方法としてミニマックスリグレット（最大損失最小化）戦略がある。すなわち、自分のとった戦略の結果起こりうる最大の損失の度合いを最小限にするよう戦略を選択するというものである。

起こりうる損失の度合いを表にしたものが表7-2と表7-3である。

まず $T \geq P$ の場合、損失の大きさは常に $A_1 \leq A_2$ が成り立つため、ミニマックスリグレット戦略をとるアクターは常に自由化を主張する方がよいことになる。これに対し、 $T < P$ の場合、 $A_1$ の最大損失は $P - T$ で、 $A_2$ の最大損失は $T$ となるので、 $T > \frac{1}{2}P$ の場合は $T$ の方が大きいので $A_1$ をとる方がよいことになり、 $T < \frac{1}{2}P$ の場合は $A_2$ をとる方がよいことになる。

整理すると、ミニマックスリグレット戦略のもとでは、アクターは $T > \frac{1}{2}P$ のときは $A_1$ 、すなわち自由化を主張する方がよく、 $T < \frac{1}{2}P$ のときには $A_2$ 、すなわち自由化に反対する方がよいことになるのである。

これは、韓国政府の戦略が対外信用回復にともなう支持と個別利益保護成功にともなう支持の構成に依存していることを示している。構成比は対外信

表7-2 損失 ( $T \geq P$ の場合)

	$S_1$	$S_2$	$S_3$
$A_1$	0	0	0
$A_2$	$T$	$T - P$	$T$

表7-3 損失 ( $T < P$ の場合)

	$S_1$	$S_2$	$S_3$
$A_1$	0	$P - T$	0
$A_2$	$T$	0	$T$

用や個別利益擁護の政治的重要性によって変動するが、後述するように危機乗り切りのために個別利益の犠牲はやむをえないと考えられていた1998年初めの状況は、 $T > \frac{1}{2}P$ の状況にあったといえよう。韓国にとって、自由化を主張するが、実際には合意が不成立に終わり自由化をしなくてもよい状況が最も望ましかったが、自由化が合意されてもやむをえないし、それは経済危機の状況下では国民の支持獲得に貢献するものと考えられた。このため自由化を主張することになった。

では、1998年末からの再転換はどのように理解するか。興味深いのは、この状況が出現するのはクアラルンプールでEVSLが事実上失敗に終わった直後のことであったという点である。クアラルンプールで起こった現象は $S_3$ である。韓国政府はこの時点で、対外信用回復のためにEVSLを利用するという目的を十分に果たしていたといえる。合意に至らなかったEVSLは対外信用回復の手段としてはもはや不要の存在であった。後は適当な機会があれば自由化の主張を棚上げすればいいのである。その絶好の機会がマス・メディアによってもたらされた。韓国において新聞メディアとしては最大の『朝鮮日報』が経済的弱者の保護を主張することは、政府にとって最も都合がよかった。それは、韓国対外経済政策研究院（Korean Institute for International Economic Policy: KIEP）のような、自由貿易を主張するグループを説得するうえでも絶好の材料になったのである。

## 第2節 保護主義の時代

1996年11月のスービック首脳会議からEVSLがAPECプロセスの焦点ではなくなる1999年までの間に、韓国では政権が交替しており、それにともなって国際交渉担当組織も国内調整組織も大きく変更されている。このような変化と同時に協議方針の最初の転換点が生じていることもあるので、まず韓国政府の交渉制度と調整制度が何であったのかを説明し、そのうえでEVSLに

対する政策態度がどのように形成されたのかを説明していこう。以下、政策態度の転換点にあわせて、1998年4月以前を本節で、1998年4月から12月までを次節で、1998年12月以降を第4節で記述する。なお、政策変更の具体的な事例として、第3、4節では水産物分野を取り上げ、やや詳しく記述する。

## 1. 制度

まず、金泳三政権での対外経済政策形成に関する制度を述べていく。この政権での最大の特徴は、国内での調整過程の中心となったのが産業官庁であるにもかかわらず、産業官庁に対外政策決定権限が集中しておらず、国際交渉においても産業官庁が常に中心的なアクターではなかったという点である。

国内調整過程では、大きく二つの調整の場が存在した。ひとつは通商産業部の地域協力担当官である。通商産業部は農林部が担当している農業・林業、海洋水産部が担当している水産業以外のほとんどすべての産業を管轄する官庁で、国内産業との調整はかなりの部分、この官庁が行うことができた。しかし、通商産業部は外国の事情をよく知っているわけではなく、国際交渉での敏感分野である農業・林業・水産業を管轄していなかったため、これらの調整を行いきることはできない。そこでもうひとつの場である対外経済調整委員会が官庁間の調整を行った。対外経済調整委員会は、財政経済院長官を委員長とし、政府の対外経済政策を最終的に決定する機関で、事務局も財政経済院対外経済局対外経済総括課におかれていた。したがって、官庁間でのAPECに関する調整業務は通商政策を担当しない財政経済院で行われていたことになる。通商政策に関する専門的能力を有するわけでもない官庁での調整は、特定の官庁の主張を強く反映させるのではなく、各官庁の主張を万遍なく反映させたものになりやすい。

次に、国際交渉でのプレーヤーを説明しよう。APECでの通商協議では、年に1度の首脳会議、閣僚会議のほかに、貿易大臣会議とSOMが意思決定のうえで重要な場になる。まず、SOMへの出席者は、外務部第2次官補

(経済担当)を首席に、通商産業部、農林部、海洋水産部、財政経済院の局長級(農林部のみ課長級)の事務官が出席して協議に当たることになっていた。これに対し、貿易大臣会議では通産長官を代表に、上記官庁の課長級事務官が出席していたのである。

パットナムの2レヴェル・ゲームではレヴェルⅡの最終調整者とレヴェルⅠのプレイヤーが同じであることが前提となっているが、韓国の場合、この関係は複雑であった。通商機能を担当する通商産業部がレヴェルⅡの最終調整者とはなっておらず、しかも重要な国際調整の場であるSOMにも代表の資格を不十分にしか与えられていなかったのであった。

## 2. 過程

1993年にクリントン米大統領がシアトル(ブレイク島)でAPEC首脳会議を行って以降、APECにおける最大の焦点のひとつは域内貿易・投資の自由化に当てられることになった。それは、APEC内の組織として1991年に設置された域内貿易自由化非公式グループ(Informal Group on Regional Trade Liberalization: RTL)が1993年のシアトル閣僚会議で貿易投資委員会(CTI)に格上げされたことでも表現されている(辛・鄭・馬・安[1998])。以降、貿易・投資の自由化は、1994年のボゴール宣言による自由化目標年次の設定、1995年の大阪行動指針(OAA)の設定により協調的自主的行動(CUA)を原則とする自由化方式の確定、1996年マニラでの各メンバーのIAPとAPEC全体の共同行動計画(CAP)を取りまとめたマニラ行動計画(MAPA)の採択と進み、首脳会議で採択された「スービック宣言」で特定分野の早期自由化が謳われたことが、本書がテーマとしているEVSLの直接的な契機となったのである。

以上のようなAPECの動きに対して、韓国は当初より消極的であったわけではない。CTIの前身であるRTLは、韓国が議長であった1991年のソウル閣僚会議で発足したものであり、1993年のシアトル首脳会議のあと、金泳三は



グローバリゼーションを掲げて積極的な自由化改革に取り組もうとしたのである。しかし、1995年大阪での首脳会議以降、韓国は急速に自由化に対し消極的な態度を示すようになっていった。それは、MAPAを前にしたIAP作成にも表れている。韓国は、IAP作成にあたって、関税や非関税措置といった国内に与える影響が大きく敏感な要素は、ウルグアイ・ラウンド協定を忠実に履行し、そのほかに投資や規制緩和のような要素は外国人投資開放5カ年計画および経済行政規制緩和計画を忠実に履行することによって、韓国経済の国際化・先進化を追求していくことを基本方針にし（통상산업부 [1997]）、ウルグアイ・ラウンド以上の市場開放を行おうとは考えなかったのである。

このような消極姿勢の背景として、韓国の経済官僚がウルグアイ・ラウンドやOECD加盟交渉ですでに疲れ切っており、これ以上の交渉を好まなかったことが指摘される<sup>(4)</sup>。前述したように、この頃の対外経済政策の調整には官僚機構内でも膨大な作業が必要であり、加えてウルグアイ・ラウンドに絡むコメ市場開放の決断以降、マス・メディアの農民保護キャンペーンによって農協などの利益団体の活動が活性化し、狭まる一方のウィン・セットのなかで困難な交渉を強いられたことが影響しているのであろう。ただし、このような保護主義的な姿勢には主としてエコノミストから批判が出ていた（趙 [1996]）。

以上の保護主義的な姿勢はEVSL協議が始まっても同様であった。EVSLが協議の対象として急浮上するのは、議長がカナダに移った後の1997年5月のモンリオール貿易大臣会議以降である。モンリオールでは、当初の目標より2年前倒して1997年末までにEVSL推進分野を発掘して推進することが決定された（楊 [1997]）。各メンバーは1997年7月15日までにEVSL希望分野を提出し、8月末のSOM、CTIで対象分野選定のための具体的な作業が始められた。その後、各メンバーは自分が提示した分野に対する専門家会合を開催して、類似提案間の統合案の引き出し、およびメンバー間の意見調整に努力することとなったのである。

このときも韓国の姿勢は消極的であった。7月15日までに韓国が提案した

表7-4 メンバー別EVSL提案分野

メンバー名	E V S L 提 案 分 野
オーストラリア ブルネイ カナダ	エネルギー、非鉄金属、食料、化学製品、ニューサンス・タリフ* 水産物 林産物、水産物、民間航空機、ビールおよびビール麦芽、蒸留酒、 環境関連機器およびサービス、肥料、油糧種子
チリ	ニューサンス・タリフ*、全分野一律関税引き下げ
中国	玩具、自転車、会計サービス
香港	玩具、化学製品、ニューサンス・タリフ*、全分野一律関税引き下げ
インドネシア	水産物、林産物、靴
日本	環境関連機器およびサービス、フィルム、天然および合成ゴム、 輸送機械、肥料、楽器、科学機器、投資
韓国	政府調達、鉄鋼および鉄鋼製品、石油化学製品
マレーシア	油糧種子
メキシコ	競争政策、知的財産権、政府調達
ニュージーランド	林産物、水産物、生鮮野菜および果物、ニューサンス・タリフ*
シンガポール	玩具、化学製品、家庭用電子機器、精密技術および機器、医療機 器およびサービス
台湾	環境関連技術および機器、宝石・貴金属
タイ	水産物、コメおよびコメ製品、野菜および果物缶詰・加工品、天然 および合成ゴム、エネルギー、宝石・貴金属、医療機器
アメリカ合衆国	油糧種子、林産物、玩具、化学製品、自動車、エネルギー、医療機器 およびサービス、通信および情報機器、環境関連機器およびサービス

(注) \* 2%未満MFN関税の全廃提案。

(出所) APEC Ministerial Meeting [1997a].

のは政府調達、鉄鋼、石油化学の3分野だけで、表7-4に示されるように、提案数が少ない方に属したのである。この3分野のうち、韓国は鉄鋼専門家会合を主催した。韓国の立場は、全般的にはEVSLを支持するが、敏感分野である農産物、水産物などが選定されないように努力するというものであった。

分野別専門家会合で収斂した意見を土台に、41に絞られた提案分野に対する各メンバーの支持状況が作成され、10月のシンガポール特別SOMではそれを中心に議論がなされたが、具体的な結論には到達できなかった。各メン

バーの分野別支持状況は巻末の付表2のとおりである。これをみてもわかるように、韓国は無条件支持をメキシコ提案の政府調達に、支持を関税措置をともなう自由化とは直接関係のない自動車、通信および情報機器（MRA）、競争政策、知的財産権、投資に示すにとどまったのである。

EVSL対象分野の選定は、シンガポールでのSOMの後もメンバーによる調整が続けられた。この時点で、EVSLに対する二つの立場の対立がはっきりと現れてきていた。ひとつはアメリカ、カナダ、ニュージーランドといった積極派で、もうひとつは日本や途上国の消極派である。積極派は多数の品目を対象分野に包含させることを主張しているのに対し、消極派は対象分野を少数に制限して自由化推進措置は1998年に合意しようという立場であった（楊 [1997]、魯 [1997]）。11月のヴァンクーヴァー閣僚会議では、最終的に積極派が押し切った色彩の強い結果になった。それは、優先9、後続6の15分野をEVSL対象と指定し、優先9分野については翌1998年6月までに具体的な措置を特定して1999年から施行、後続6分野についても1998年中に既存の提案メンバーからの提案書を補完して自由化を推進する可能性を強く含めたものとなったのである。

韓国の交渉当局も当然、この決定を積極的に受容したわけではない。韓国は、EVSLは象徴的に1,2の分野について行われると考えていたが、それが積極派によって突然拡大され、決定に持ち込まれたという印象を抱いた<sup>(5)</sup>。ヴァンクーヴァーでの議論はアジア経済危機に関するものが95%で、EVSLは十分に議論されないままであった。経済危機で苦しんでいたアジア側メンバーは日本を含めて議論を行う余裕がなく、韓国にとって最大の懸案である水産物、林産物もEVSLの対象とされてしまった。このため韓国は、APECにおける自由化協議の原則である「自主性」に基づき、水産物と林産物の協議には参加しないことを表明したのであった。

以上のように、韓国はEVSLおよびそれに先行するOAA以降、自由化協議には常に消極的な姿勢を示してきた。とくに水産物、林産物といったいわゆる敏感分野については協議への参加すら拒否するという態度を示してきたの

である。この態度が劇的に転換するのが、韓国が通貨危機に陥り、それが日本の植民地支配以来の国難と認識されて以降である。

### 第3節 市場開放への転換

1997年11月、韓国は通貨危機に陥り、21日にはIMFに正式に救済融資を申請することになった。ただし11月下旬から12月にかけて、韓国ではIMFを戦前の日本帝国になぞらえ、IMFに対する反感をむき出しにした新聞記事やマス・メディアのキャンペーンが目立った。この傾向は、11月21日以降ドルの獲得がきわめて困難になり、企業の倒産が急増するなかで大きく転換し、かつてなかった危機に国民が一致して対処し、IMFからの融資を返却して早期に経済自主権を回復しようという一連の国民運動に転化していった。金（きん）集め運動や、献血運動、外国旅行自粛、リサイクル運動の展開はその具体的な現れであった。こうした運動はマス・メディアによって大々的に取り上げられ、自己犠牲をとまなう愛国的な行為と讃えられたのである。

かくして英雄はマス・メディアによって賛美されたが、逆に自己利益に忠実な人々は反愛国者として集中的に攻撃を受けた。糾弾の矛先は、富裕層の豪華な生活といった新聞の社会的な現象から、財閥批判、労組批判へと転じたように、私的利益を追求するあらゆる個人や組織に向けられることになった。

EVSLに関する方針転換も、こうした社会的雰囲気と緊密な関係をもってなされたものであった。同時並行して韓国では大規模な行政改革がなされ、対外政策形成制度も変わった。以下では、EVSL協議をめぐる大きな流れとこれに対する韓国の対応をみて政策転換を確認した後で、新政権での政策決定制度を説明する。次いで、劇的な政策転換によって被害を受けるはずの水産物分野における政治過程をみ、政治的支持最大化仮説が最もよくこの政治過程を説明することを示す。

## 1. 国際過程

1998年のEVSL協議は、金大中政権出帆直前の2月16日からペナンで開かれたSOMとCTIで実質的な幕を開けた。ヴァンクーヴァー閣僚会議の方針を受けて、ペナンでは優先9分野の具体的な履行措置の検討に入った。SOMは、効果的な早期自由化合意のための専門家会合をSOM、CTIその他会議開催中に並行して開催することを決定し、分野別合意に自由化、円滑化、経済技術協力を含み、これら3要素の均衡を図る一方、OAA枠組み内で同合意が生じねばならないことを確認した。しかし、その具体的な推進方法については、APECの信頼性確保のために積極的に推進しなければならないとする積極派と、各メンバーの相異なる経済事情と多様な環境を考慮した自主性、柔軟性原則の広範囲な適用を主張する消極派の立場が対立して各分野で具体的な合意を引き出せず、4月に追加的に特別CTIと専門家会合を開催することになった。その特別CTIでは、6月10日までに同月開催される貿易大臣会議に提出する報告書最終案を作成し、SOM議長に提出することとした。

この間、韓国は政府組織と機能の改編、および政策の転換過程であることを考慮して、1997年に表明していた韓国の立場を維持したが（金昌善 [1998]）、それは政権交替の途中であることからくるのだということが強調されていた。1998年2月には、行政組織改編と政権交替に先立って、すでに韓国は政策転換への構えをみせはじめていたのである。

韓国政府の対外経済政策のシンクタンクであるKIEPは、2月11日のセミナーでEVSL協議への姿勢転換を主張していた（대외경제정책연구원 [1998]）。4月の特別CTI直前に開かれたKIEPのセミナーでは、韓国の国家信頼度を高めるためにはEVSLで積極姿勢を打ち出して市場開放を実施すべき、とする主張が続出することになった。外交通商部の金昌善APECチーム長は、「自主性原則に基づく部分的不参加ではなく、韓国の国益にとって不利な分野は履行期間延長など柔軟性確保で対応する」として、EVSL論議に積極的に対

応していくことが必要と主張した（金昌善 [1998]）。同じく地域協力課長の南相正も、1995年以来維持してきた消極的で保守的な立場を脱却し、EVSLに積極的に参加し、韓国の敏感分野に対するこれまでの留保的な姿勢を前向きに再検討し、部分参加や自由化が可能な細部分野（HS単位）での参加方法を検討するよう主張したのであった（南 [1998]）。この姿勢の変化が表面化するのが4月の特別CTIである。

4月の特別CTIと専門家会合では、ほとんどの分野で意見の一致をみることができず、6月のSOMと貿易大臣会議には各メンバーの意見をすべて反映する報告書を提出して、最終判断を委ねることになった。ここでも自由化推進派対消極派という対立軸は基本的に同じであった。第1の争点は、優先9分野をパッケージ化し全体として推進するかどうかであった。これに関しては、高度な政治判断に基づく合意が必要であることが明らかであり、CTIやSOMに調整の役割を期待することは難しい情勢となった。第2点は、EVSL対象分野内での自由化留保品目選定の基準である。自由化からの利益を極大化するためには最大限の品目に関する合意が要請されるが、自国の敏感品目や宗教上の理由で多くの品目が留保されるのが実情であるため、留保品目についてのある程度の合理的基準が必要とされるようになってきた。第3は、柔軟性に関する基準の準備で、柔軟性によって何がどこまで許容されるのかという問題である。

このように、どちらかというの不調に終わった特別CTIだが、韓国は同時に開催された分野別専門家会合において劇的な政策転換を表明した。それまで韓国が不参加を表明していた水産物と林産物で従来立場を覆したのである。すなわち、水産物では従来不参加の意思を撤回して、敏感品目の留保を条件に参加するという新しい立場を示した。林産物でも、韓国は一部の品目に対する留保および履行期間延長を主張するが原則参加であるとし、関連品目リストを提出する計画であることを通告したのであった（宋 [1998a]）。

以後、韓国は自由化へのコミットメントをさらに明らかにしていく。韓国が自由化への方針転換を明確に表明したのは1998年6月にクチンで開かれた

一連のAPEC会議でであった（외교통상부 국제경제국 지역협력과 [1998a]）。クチンではまずCTIで議論が行われた（16～17日）。ここでは、アメリカ、オーストラリア、カナダなどが優先9分野に全メンバーが参加すべきことを強調したのに対し、日本と中国は自主性および柔軟性原則に従って、部分参加も可としなければならないと主張した。とくに中国は、議長報告書の経済技術協力関連事項の内容がよくないとし、また自主性、柔軟性原則はEVSL推進の基本原則なので、これと関連する政策的な事項はSOMおよび閣僚会議に報告して高官が検討しなければならないとの立場であった。この後開かれたSOM（18～20日）では、優先9分野に関する議論が進行し、争点事項を含めたSOM議長報告書を貿易大臣会議に上程するよう合意したが、EVSL妥結の要である敏感分野の柔軟性許容方式に対しては合意できず、貿易大臣会議でこの問題を再協議することとなった。これは、柔軟性を履行期間にのみ限定適用しようというアメリカなどの積極派と、品目範囲、履行措置選択、履行開始時点などにも適用しようという日本、中国などとの間の立場の差が縮まらなかったためである。貿易大臣会議（22～23日）では、1999年から自由化を推進していくことと、敏感分野に対しては履行期間延長を許容する点について合意したが、その他の柔軟性維持の方法に対しては合意に至らなかった（외교통상부 국제경제국 지역협력과 [1998a]）。

韓国はクチンでの一連の会議でヴァンクーヴァーでの立場を覆し、全9分野への参加を表明し、ただし水産物、林産物などで最小限の品目留保が認定されねばならないという立場に立った。韓国は、自国が市場開放に努力していることを世界に印象づけて国家の対外信認度を高め、より多くの外国投資を呼び込もうとしていた。EVSLへの全面参加はその表れだったのである。市場原理を重んじ、対外的に開放された経済であることをアピールするため、韓国はAPECをフル活用しようとしていた。アメリカ、中国、オーストラリア、ニュージーランド、香港、シンガポールなどの貿易大臣との二者会談を通じてEVSLに対する韓国の立場を理解させるよう努め、さらにIAP検討会議開催提案を通じて、経済構造調整と貿易・投資自由化措置に対する透明性

を広報しようとしたのである（산업지원부 [1998]）。

1998年9月にクアンタンで行われたCTI（9～10日）、SOM（13～15日）でも議論の展開と韓国の行動は同じであった。CTIでは、メンバーの参加の程度と留保状況を収録したSOM提出用報告書を検討したが、積極派はEVSLへの全面参加、留保品目の最少化を主張するのに対し、日本は自主性と柔軟性原則を強調し、中国、台湾などは品目留保など多様な形態の柔軟性適用を主張した。続くSOMでも、アメリカなどと日本、途上経済の立場の違いが狭まらず、11月の非公式SOMおよび閣僚会議までパッケージ合意のための協議を継続することになった（외교통상부 국제경제국 지역협력과 [1998b]）。自主性原則については、それまで強硬姿勢をとりつづけてきた中国と台湾が態度を軟化させ、全分野への参加を示唆する代わりに柔軟性原則によって敏感分野への留保を行おうとしたのに対し、日本は自主性原則にこだわった。

一方、韓国は自国の市場開放性のアピールとEVSLへの積極的参加の2面で国家信認度の引き上げに懸命であった。韓国はIAP検討会議を開催し、経済改革の動向、自由化措置を説明したうえ、SOMでも作成した経済改革政策推進現況資料を配布した。EVSL協議の際にも、アメリカや日本など重要国との二者会談でEVSL参加幅を広げようとする韓国の努力を説明した（외교통상부 국제경제국 지역협력과 [1998b]）。

敏感分野としてかつて参加を拒否していた水産物、林産物の個別協議でも、韓国は参加の意思を具体的に表明していった。水産物では、日本、台湾が全品目・全内容に対して留保の立場を示したのに対し、韓国は留保品目の範囲を限定し、自由化を主とする提案を行った。林産物でも日本が多くの品目を敏感分野として提示し、中国、タイもかなりの品目を留保したのに対し、韓国はいったん針葉樹林、木材品と合板など12品目のみに対して留保することを通知し、関連品目リストを追加提出することを表明したのであった（宋 [1998b]）。

1998年11月のクアラルンプール閣僚会議でも、クアンタンで明確化した日本の孤立は変わらず、結果的には日本の反対でEVSLは事実上頓挫すること



になった。閣僚会議では、アメリカ、カナダ、オーストラリア、香港、シンガポールなどの積極派は従来の立場を再確認したのに対し、中国は自主性原則を強調しながらも全9分野への参加幅を最大限拡大する意思を表明し、台湾、フィリピン、タイ、インドネシアも参加幅拡大を約束した。これに対し、日本は水産物、林産物に対する不参加の立場を固守しただけでなく、これらの敏感分野についてはWTOで協議することを主張したのである。これに対する妥協案として、それまでのEVSLの協議結果を土台にWTOで9分野の自由化を推進することとなり、EVSL協議のWTO送りという結末を迎えることになったのである。

閣僚会議では、韓国は数回にわたり関係官庁の協議を開いて前向きな案を作成し、直前の非公式SOMおよび閣僚会議でEVSLの議論に積極的に参加した(외교통상부 국제경제국 [1999])。すなわち韓国政府は、水産物は全体320品目中85%、林産物は250品目中80%を2001年から段階的に大幅開放するとしたのである。APEC内の水産物・林産物分野の大量輸入国中、これほどの自由化を表明したのは韓国だけであった。この提案にはバーシェフスキー USTR代表も「信じられない提案」と驚いたのである。

1998年2月頃から始まった韓国政府の自由主義への転換は、以上のように、6月に公式に表明して以降、自由化の提案速度を速めていった。最終的にはそのレベルは一次産品輸入国として理解しがたいまでに至っていたのである。

## 2. 制度

産業官庁による調整と調整機能の分散性を特徴とした金泳三政権の対外経済政策決定制度は、金大中政権に替わるときに一変した。1998年2月から3月にかけての行政改革で、通商部門は通商産業部から外務部に移管し、外務部は外交通商部となった。外交通商部は官庁間の政策調整を行うポジションに立つと同時に、国際的な通商交渉の中心的なプレーヤーにもなった。金大

中政権は外交官庁による調整と、調整機能の外交官庁への集中を実現したのである。

まず、国内調整制度をみてみよう。新たに対外経済政策の中心となったのは外交通商部通商交渉本部で、本部長は貿易大臣として通商政策全般の調整を行う権限を与えられた。APEC政策で彼を補佐するのがアジア太平洋経済協力体貿易投資担当チームであったが、APECについては同時に通商交渉本部の外の国際経済局も管轄していたので、外交通商部内で二つの組織が担当していたことになる。WTOは通商交渉本部の世界貿易機構担当チームが担当しており、両者の調整はきわめて容易であった。なお、1999年3月の組織改編で国際経済局が通商交渉本部に移管され、1999年6月に国際経済局とAPEC担当チームが統合されて、現在では通商交渉本部多国間通商局地域協力課がAPECを担当している。ちなみに、WTO担当は隣接する世界貿易機構課である。

官庁間調整で重要なのは、金泳三政権下でその役割を果たした対外経済調整委員会の役割が低下したことである。副総理制の廃止にともない、対外経済調整委員会の議長は国務総理が担当することになったが、国務総理を支える事務機構である国務総理室には経済に関する専門的な知識がないため、APECに関しては実質的に外交通商部のAPECチームが担当した。加えて、国務総理担当となったために開催頻度が落ち、実質的な調整は難しくなっていたのであった。このため、APECについては国内での調整を通商交渉本部が実質的に一手に担うことになったのである。

なお、通商部門を失った産業資源部には、APECに関連して貿易政策室国際協力政策課（1999年6月までは国際協力課）がおかれ、かつて対外経済調整委員会の事務を担当した財政経済院（改組により財政経済部）には経済協力局経済協力総括課がおかれ、APECに関する官庁内での調整と国際協議への参加をしているが、その役割の重要性は以前とは比較にならないほど低くなった。

このような国内調整制度の集中化と同じ現象は国際協議の場にも現れた。

1998年以降、SOM出席者の首席は外交通商部通商交渉調整官で、前述したように貿易大臣会議での代表も外交通商部通商交渉本部長となった。国際協議でも中心的なプレーヤーは外交通商部に一元化されたのである。

### 3. 国内調整

国内外の調整制度の外交通商部への集中は、保護主義的な傾向をもつ集団の拒否点を減らすという意味で、自由化政策推進を容易にするものであったかもしれない。しかし、外交通商部と、ハードな交渉者であるこれら集団との交渉をなくすものではなかった。外交通商部はこの交渉でいかにして相手を説得したのであろうか。以下では、事例として水産物分野に関する国内調整過程をみてみよう。なお、林産物については、日本と異なり韓国国内では大した量を生産しておらず、すぐに自由化を進めると林業の基盤が形成できないとして山林庁が反対していただけであった。実際に漁民がいて、強力な圧力団体として水産業協同組合（水協）がある水産物分野に比べれば、調整は容易であったと考えられる。

水産物のAPECでの取り扱いにおける主要なアクターは外交通商部、海洋水産部、水協であった。このほか海洋水産部のシンクタンクの役割を果たしたのが海洋水産開発院である。外交通商部は国内産業全体のなかでは水産業の占める位置が小さいことを考え、この産業における市場開放を推進する方向だったのに対し<sup>(6)</sup>、海洋水産部は韓国の水産業経営の零細性、水産資源の保護の必要性、また水産物貿易の主たる相手が水産物の自由化に反対している日本と中国であることから、水産物の自由化には基本的に反対していた（辛・鄭・馬・安 [1998]）。これに対し、自由化によって被害を被ることの確実な水協は、当初はEVSLに対してほとんど関心を示さなかった。

水産物自由化は、1998年4月のCTIで、1999年から2005年にかけて段階的に関税撤廃を行うという形で提案された。このときには、韓国も品目留保が認められるならば自由化協議に参加すると立場を変えていたため、海洋水産

部は4月19日にソウルで、21日と22日はプサンとヨスで、水産物分野早期自由化に関連する説明会でこの方針を説明して業界の意見を集める一方で、自由化に備える資料を提供していた<sup>(7)</sup>。これに対し漁民の反応はあまりなかったようである。

海洋水産部は外交通商部に対して水産物自由化に反対する立場を表明していた。これに対し外交通商部は、海洋水産部以外に水産物自由化に反対する意見が表明されないことと<sup>(8)</sup>、通貨危機によって生じた韓国の国家的な信頼度回復には個別の利益よりEVSLへの積極的な参加による国際的アピールが重要であることを主張し、海洋水産部を譲歩させたのである<sup>(9)</sup>。

そこで、海洋水産部は海洋水産開発院に依頼して、自由化により韓国の水産業がどの程度の被害を被るのか、それはとくにどの分野で、何を自由化留保品目に選定するのが適当かを調査させた(辛・鄭・馬・安 [1998])。これに対し、海洋水産開発院は自由化によって打撃を被るのは61品目で、自由化対象320品目中20%に該当することを明らかにした<sup>(10)</sup>。したがってこの品目がまず留保対象として選定されたのである。さらに海洋水産部は、これらの品目中大きな被害が予想される順位をつけるように水協中央会に依頼した<sup>(11)</sup>。

海洋水産部は、水協などの水産業団体のEVSLへの無関心さに呆れていた。同部はできるかぎり水産物の自由化を抑制すべく官庁間調整を行っていたが、水産業界や漁民たちが水産業のおかれている現状を伝えないと他の官庁の理解を得られないと感じていたのである<sup>(12)</sup>。このせいか、官庁間では水産物の自由化留保水準を10%である32品目にしようという案で調整中であった<sup>(13)</sup>。さすがにこの段階で水協中央会が動いて、直接外交通商部に最低限留保品目を15%である45品目にするよう要請した。最終的に海洋水産開発院は海洋水産部の要請に従い留保品目48を選定したのであった(辛・鄭・馬・安 [1998])。

以上の過程からもわかるように、韓国では水産物自由化に関して、水産業従事者の被害という個別利益を強調する海洋水産部を、対外信頼度回復を主張する外交通商部が説得し、譲歩させる形で調整が行われた。奇妙かもしれ

ないが、こうした調整過程で、水協などの利益団体はEVSLに関心を示さなかったのである。外交通商部も関係団体の抗議がないことを理由に、漁民の利益に対する海洋水産部の主張を事あるごとに退け、譲歩させたのである。なお、EVSLの協議が進行している間、マス・メディアはEVSLにほとんど関心を示さず、漁民が被害を受けるということもコメントすらしなかった。逆に、この間進行した行政改革や銀行合併、整理解雇制導入に関わる労使紛争には、公務員や銀行員、労組の利己主義を非難し、利益団体の活動に批判的であり続けた。この状況のもとでは、政府は個別利益の主張を汲み取るより、対外信認度回復のために貿易自由化表明を行う方がより多くの政治的支持を獲得できたのであった。

#### 第4節 路線修正

1998年末、韓国はそれまでの自由化路線を修正する。この修正にあたって重要な役割を果たしたのは日韓漁業交渉のもつれと、これを契機に弱者保護へと論調を大きく転換したマス・メディアであった。

1998年初めに日本が日韓漁業交渉の打ち切りと当時の日韓漁業協定の終結を宣言して以降、韓国の漁民たちの関心は一挙に日韓の交渉に向かった。国連海洋法条約の厳密な適用により、領海内に入ってきた韓国漁船を日本が拿捕しはじめたためである。韓国政府は漁民の利益を回り漁業に関する無協定状態を回避すべく日本政府との交渉を始めた（진 [1998]）。協定終結という事態に対し、当初金大中政権は日本の態度を非難しこそすれ、再交渉に取り組んだわけではなかったが、漁獲量不振や韓国漁船の拿捕続出の事態は積極的な交渉再開を余儀なくしたのであった。1998年7月から始められた交渉では初旬と下旬に計2回の協議がもたれたが、議論は平行線をたどった。日本側の資源管理優先の主張に対し、韓国側は「[現在の韓国の経済的苦境を理解して—引用者。以下〔 〕内同じ] 今後数年間は韓国漁船の過去の漁獲実績を

保証してほしい」との主張を展開した<sup>(14)</sup>。

金大中大統領の訪日をひとつの区切りとして行われた交渉は、9月25日に一応の合意に達した。交渉には水産業担当の海洋水産部とともに外交通商部も当たり、水産業問題の重要性は後者も理解するところになっていた<sup>(15)</sup>。しかし、それはあくまで日韓での漁場をめぐる問題であり、その背後には外交問題上の懸案である竹島（韓国名・独島）領有権問題が控えていたのである。世論も日韓漁業問題に関心をもっていたが、水産業それ自体については「我が国の漁民も〔国連海洋法条約という〕国際的なルールに従って操業する新しい漁業秩序のなかに入っていくということ」<sup>(16)</sup>と、やや距離をおいていたようである。

ところが、国会の国政監査過程で漁民の利益保護も理由のひとつとした野党議員の日韓新漁業協定攻撃<sup>(17)</sup>を経て、『朝鮮日報』の漁民の利益を踏まえた反自由主義キャンペーンによって政府の姿勢は大きく転換しはじめた。『朝鮮日報』は、EVSL協議において韓国政府が判断ミスをして過大な自由化提案を行ったと非難したのである。同紙によれば、韓国政府がクアラルンプールでパーシェフスキー-USTR代表も信じられないというほどの自由化提案をしたのは、政府当局者によると「韓国側は当初、水産物の場合2005年から開放を拡大し、2009年に〔自由化対象品目の〕85%を、林産物については80%を2001年から段階的に開放するとしていたが、日本が最終局面でかなり積極的な開放案を出す代表団が誤解し、能力を超えた修正案を作って提出した」ためであった<sup>(18)</sup>。この報道の翌日、通商交渉本部は、「自由化対象範囲については6月から関係省庁と協議を行ってすでに合意をみており、政府部内で異なる見解があるということはない」と主張した。ところが、11月27日に開かれた通商交渉後続会議では、実際に産業資源部、海洋水産部、農林部、山林庁の担当局長と外交通商部との間で深刻な意見の違いが表面化し、「APEC/EVSL対策会議結果報告書」では、外交通商部以外すべての官庁が、国内説明が困難になることを理由に、関係閣僚会議で合意した自由化参加度を変動させるなどを要請したこと、農林部・海洋水産部も外交通商部の交渉能

力不在を非難したことがわかった。これを報道した『朝鮮日報』は、さらに社説で弱者の利益をないがしろにする政府の態度を非難したのである。

このときの『朝鮮日報』の記事には、EVSL協議に関する専門知識の不足から生じた誤解としかいいようのないものもある。しかし重要な点は、この報道によって、韓国政府は敏感分野の利益に慎重に対応する姿勢に一転したことである。それまで水産業に対し、どちらかといえば冷淡な態度をとってきた外交通商部の方針は微妙に転換しはじめた。海洋水産部の関係者によれば、外交通商部は日韓漁業交渉の混乱で、マス・メディアを通じて漁民の利益の政治的重要性を理解しはじめた<sup>(19)</sup>。

1999年1月、日韓新漁業協定のもとでの操業条件を詰める実務者レベル協議が開始され、2月5日に交渉はいったん妥結した<sup>(20)</sup>。ところが、これに対する解説がマス・メディアからなされ、操業条件合意に「二艘引き底引き網漁」の規定がなく、新しい協定では韓国の漁民に甚大な被害が出ることがわかって以降、外交通商部も通商交渉における国内敏感分野をいっそう重要視するようになった。マス・メディアによって発見され、一般市民の知るところとなったこの欠陥は、交渉当事者のミスで生じたことがわかり、漁民たちの猛烈な抗議行動を呼ぶことになったのである。この抗議行動の結果、韓国政府は再度の交渉を日本政府に要請することとなり、さらに協定締結後、交渉の責任者である海洋水産部長官は責任を問われ更迭されることとなったのである<sup>(21)</sup>。

国内政治アクターが通商交渉の結果に不満をもった場合にいかなる不利益が生じるのかを政府が理解するには、この海洋水産部の事例で十分であった。これ以降、韓国政府は方針を完全に転換し、国内の敏感分野に対する自由化政策は消極的なものになった。EVSL後続6分野についても国益追求の言明をし(외교통상부 지역협력과 [1999]), 自由化に対して消極的な態度を示した。WTOの農産物交渉では、第2回対外経済調整委員会での「林産物・水産物は特殊性を勘案し、工業品市場アプローチとは異なる扱いをするよう推進していく」方針の採用などにこの姿勢が現れ(외교통상부 세계무역기구과

[1999]), 食糧安保を理由に日本との共同姿勢をとるべく、農産物・水産物の分野で大臣級レベルの会談を定期化していくことになった<sup>(22)</sup>。

## むすび

本章では、1998年における韓国の自由化路線への通商政策の転換と消極化への再転換を説明してきた。この過程で明らかになったのは、韓国の政策転換を説明するのは、政治的支持調達にEVSLの枠組みが積極的な役割を果たすかどうかであったことである。1998年当初は対外的な信認度回復が重要であったので自由化の方針を打ち出すが、EVSLが事実上失敗した後ではもはや自由化は対外的信認度回復にも役に立たず、個別利益を主張する方が国内の政治的支持を得やすいので自由化に消極的になったというものであった。

2レベル・ゲームにおけるウィン・セットの拡大縮小が政治的支持の構成要素によって決まるという本章の結論は非常に単純である。こうした単純な結論は、当然ながらいつでもどの国においても導き出せるというわけではない。含意としてここからわれわれが考えねばならないのはこの単純さは何を基礎としているかである。

まず第1に、韓国の政策決定過程における下位政府の未発達を考える必要がある。パットナムのモデルは、それがアメリカの対外政策過程を基に作られていることからわかるように、多元主義的な国内政治過程をある程度前提に作られている。しかし下位政府はすべての国で発達しているわけではない。むしろ、途上国では下位政府が未発達であることが多いことができるであろう。この場合、個別利益の連合ではない、ウィン・セットを形成する多数派連合がありうることになる。

第2に、韓国で対外信認度回復という個別利益を超越した「国益」が登場したのは、通貨危機の直後という非常に特殊な状況下であったことが作用しているということである。下位政府が未発達とはいえ、利益団体が多数存在



する韓国では、個別利益を無視して政治的支持を調達することは困難である。

第3に、韓国は日本やアメリカのように通商交渉において実質的な拒否権をもった国ではないということである。韓国は、いかに抵抗しても、クリティカルマス形成が可能な連合が作られてしまえば、国際社会においてはそれに従うしかない「小さな国家」(Katzenstein [1985])なのである。

以上の点は、2レベル・ゲームの理論を途上国に適用するうえで修正すべき点を示唆しているようである。これは、さまざまな事例を通じて検証されねばならないであろう。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) 『朝鮮日報』1998年12月2日付。
- (2) 『디지털조선일보』[デジタル朝鮮日報] 2000年1月20日付。
- (3) 韓国対外経済政策研究院(KIEP) APEC関係者へのインタビュー, 1999年11月3日。
- (4) 同上。
- (5) 外交通商部APEC関係官僚へのインタビュー, 1999年10月29日。
- (6) 『水産経済新聞』1998年7月27日付。
- (7) 『水産経済新聞』1998年5月4日付。
- (8) 『水産経済新聞』1998年7月27日付。
- (9) 海洋水産部APEC関係官僚へのインタビュー, 2000年1月19日。
- (10) 『水産経済新聞』1998年6月1日付。
- (11) 同上。
- (12) 『水産経済新聞』1998年7月20日付。
- (13) 『水産経済新聞』1998年7月27日付。
- (14) 『日本経済新聞』1998年8月16日付。
- (15) 『中央日報』1998年10月29日付。
- (16) 『中央日報』1998年9月26日付。
- (17) 『中央日報』1998年10月29日付。
- (18) 『朝鮮日報』1998年12月2日付。
- (19) 海洋水産部APEC関係官僚へのインタビュー, 2000年1月19日。
- (20) 『中央日報』1999年2月6日付。
- (21) 『日本経済新聞』1999年3月3日付。
- (22) 『日本経済新聞』1999年5月16日付。