

# 米韓自由貿易協定(FTA)のインパクトと 東アジア経済統合の新段階

深川由起子

## ●はじめに

東アジアは二〇〇〇年代に入って、通商政策の重心を多国間交渉 (multi-lateralism) から自由貿易協定 (FTA) 交渉 (regionalism) に移した。その先陣を切ったのは実は金大中政権下の韓国であり、続く盧武鉉政権は「同時多発」FTA交渉を打ち上げて交渉加速を試みた。二〇〇七年四月の米韓FTA合意は韓国の積極性を象徴するものであった。

しかしながら、双方が政権末期に入り、とりわけ議会で民主党が優位に立った米国側の情勢は厳しい。米国に比べて韓国は二〇〇七年二月の大統領選の焦点が経済的閉塞の打破にあり、FTAは多くの支持を確保している。ただし、「同時多発」方式の拙速さに対しては従来から批判があり、早期批准が挫折すれば、新政権は戦略修正を余儀なくされよう。以下では次第に顕在化してきた韓国のFTA戦略の性格を明らかにした上で、米韓FTAが東アジアにもたらすインパクトを分析し、最後に日本の対応を加えてみたい。

## ●通貨危機とFTAグローバルイズム

韓国にとって、通商政策大転換の契機となったのは通貨危機であり、リージョナリズムは次の三点で少なからぬ影響を受けた。一つは他のアジアとは異なり、交渉相手を地政学的関心というより、グローバルな視点で選ぶとする傾向である。韓国の危機は急激な流動性枯渇を特徴とし、收拾に当たった金大中政権は新自由主義的な構造改革推進で市場信任の回復を急いだ。

グローバルなFTA推進はその柱であり、韓国は候補を日米及びEUの「巨大交易圏」と、各地域の「橋頭堡」であるチリ・タイ・ニュージーランド・カナダ、南アなどに分け、影響が比較的軽微とみられた後者からの交渉開始を決めた。他方で輸出主導による経済再生には米国市場へのアクセス確保が絶対条件であり、後者からはN AFTAへの参加を目指し、豊富な交渉経験を持つチリが選択された。米韓FTAの構想は既にこの時代から続いてきたのである。第二の点はFTAが経済再生の切り札で

あったことから、農業市場開放負担の少なさを、他国にFTAを先んじられる被害の最小化、といった受身、かつ「現実的」な日本とは対照的に、輸出を通じた成長寄与が重視される点である。初期の研究である参考文献④は交渉先選定の条件に、①比較優位と貿易補完性、②所得水準、③市場規模、④貿易拡大の潜在性を挙げたが、⑤地政学的配慮や、⑥輸入増大による経済厚生改善、⑦構造調整促進、⑧他国のFTAによる貿易転換効果防止といった優先順位は低かった。ただ積極論だけで国内の支持は得にくく、チリとのFTA批准に手間取った金大中政権は結局、交渉に進めなかった。

第三の点は自由化度のみならず、直接投資やサービス、人の移動などが重視される包括性、明文性などの点で「ハイ・レベルな」FTAを志向することである。韓国は他の東アジアの国とは異なり、危機直前までは直接投資誘致にそれほど積極的でなく、基幹産業においては警戒的でさえあった。しかし、危機後は一転して外資誘致が重視され、直接投資はFTA交渉の重要な部分を形成した。「巨大交易圏」については投

資前の内国民待遇などを含む「ハイ・レベル」投資協定(BIT)締結が交渉の基本要件となった。米国とのBIT交渉は挫折したが、対日本ではFTA交渉前にこれが成立し、投資ルールの透明化を目指す交渉は中国とも続いている。また、韓国はWTO交渉での「発展途上国」の地位は放棄してはいないが、FTAでは中国やASEANとは異なり、途上国に与えられた授權条項を放棄した先進国型FTAを一貫して希求してきている。

### ●朝鮮半島政策と政経未分離型アジア・リゾナリズム

もう一つ、通貨危機とは別の影響として北朝鮮を中心とした外交文脈の存在も挙げられる。ここから派生するFTA政策の政治性は次第に韓国の特徴の一つとして浮上した。危機の收拾を何とか終えた金大中政権は歴史的な南北首脳会談を実現し、周知の通り、以後は「太陽政策」が外交の基調となった。民族主義の強い盧武鉉政権ではこれがさらに加重された。通貨危機收拾もFTA推進も、その中心は常に大統領府であったから、経済回復と共に新たなアジェンダとして登場した「太陽政策」がFTA政策に影響を及ぼすのは自然な帰結であった。

それぞれ日系企業の生産ネットワーク、華人のビジネス・ネットワークを持つ日本や中国と異なり、韓国の地政学観には「東

アジア」の概念がそもそも希薄である。伝統的な地政学観に入るのは専ら競合相手とみなされる日本と、投資が集中する中国で構成される「北東アジア」だけであり、外交政策の変化は一層、これを駄目押しした。金大中政権はチリとの交渉の次に、北朝鮮への植民地補償問題を抱える日本とのFTA交渉の検討を始めたが、日韓交渉の行き詰まりと、核・ミサイル開発による北朝鮮問題の「グローバル化」に直面した盧武鉉政権は逆に、FTAの交渉相手をシンガポール(二〇〇五年批准)、EFTA(二〇〇五年批准)、ASEAN(二〇〇六年合意)、インド・メキシコ・カナダ(いずれも交渉中)、米国(二〇〇七年合意)、EU(二〇〇七年交渉開始)と一気に拡大した。そしてこれら締結国はいずれも限定的ではあるが、韓国が北朝鮮の開城に建設した工業団地の生産物の原産地を韓国と認めることで合意した。米韓FTAでさえ、核・ミサイル問題の進捗を見ながら、という限定付きだが、委員会の設置を約束しており、韓国にとっては事実上、この項目がFTAのかなり重要な優先交渉条項となった。

特異な体制によって世界から孤立した北朝鮮の取り込みは、とりもなおさず、FTAに安全保障の論理が入り込み、政治性が強まることを意味する。自主国防を掲げて米国との安全保障摩擦を繰り返した盧武鉉政権にとって米韓FTAは当初、安全保障面を補完し、経済面で同盟関係を確認する、

といった要素を持っていた。しかしながら二〇〇七年に入って米国が大きく北朝鮮政策を転換し、米朝直接対話への道が開けるにつれ、交渉は一気に加速し、合意を見た。東アジアでは過去や歴史問題を抱える日本はもちろん、華人との微妙な関係を持つ中国も政経分離による経済協力推進では一致しており、東アジアのリージョナリズムはAPEC(アジア太平洋経済協力)以来、分離原則が支配的であった。他方、米・イスラエルなど、米国のFTAが安全保障政策と強く連動することはよく知られる。政経分離の東アジアのリージョナリズムに馴染めず、他方で排除されたいための橋頭堡を探していた米国にとって、地政学論理の希薄な韓国は格好の相手であり、米韓FTAには東アジアの伝統とは異なる独特の政治論理が働いたと考えられる。

### ●米韓FTAのインパクト

韓国には米韓の「ハイ・レベルFTA」が韓国の域内交渉力、とりわけ日中への交渉力を強化する、といった期待心理が根強い。しかし「ハイ・レベル」FTAが他国を魅了するほどの成果を挙げるか否かはあくまで動態的な変化による。静態的にみれば、米韓FTAが当事国双方にもたらす効果は大きくない。平均関税率は米国の四・〇%に対し、韓国が一〇・六%と圧倒的に高い。このため、一般均衡(CGE)モデルを用いた研究の多くは、韓国の伝統的な

表1 米韓 FTA が周辺国に与える影響

マクロ・インパクト	中国	日本	ASEAN	オーストラリア	カナダ
GDP (%)	-0.14	-0.1	-0.21	-0.14	-0.18
輸出 (100 万ドル)	-0.18	-0.06	-0.16	-0.23	-0.16
輸入 (100 万ドル)	-0.17	-0.1	-0.16	-0.24	-0.18
生産額 (100 万ドル)					
穀物	-39.46	21.13	-0.74	-32.59	8.71
野菜	-24.6	-9.73	-21.23	-18.58	12.39
果実	-23.85	-15.21	-25.95	-71.74	-12.18
その他製品	-14.29	-3.73	-35.39	-73.86	-11.81
肉	-119.63	-66.49	-141.8	-128.47	-46.56
加工食品	-83.78	-334.52	-459.88	166.58	-585.27
工業製品	-781.12	-867.36	-1241.7	-1031.71	-1237.5
計					
輸出 (%)					
穀物	-38.74	-6.41	1.17	-2.52	0.96
野菜	-0.36	-0.31	-0.1	0.03	0.13
果実	-8.44	-11.28	-1.98	-6.67	-1.63
その他製品	-0.58	-9.45	-2.39	-2.21	-0.68
肉	-5.35	-3.6	-1.78	-2.37	-1.12
加工食品	0.01	-0.08	-0.12	0.26	-0.24
工業製品	-0.17	-0.1	-0.16	-0.24	-0.18
計					

(出所) Korea Institute for International Economic Policy (KIEP).

FTA期待である輸出増大には大きな期待ができないことを示す。他方、高関税(米 国側九・八%に対し韓国側五五・二%)を課している農産物部門では輸入(米国からは輸出)の増大が予想される。参考文献②、③、⑤では韓国に対する影響は静態的には GDP 比〇・四二%増加で、厚生水準の改善も〇・一五%にすぎず、雇用はむしろ悪化が予想された。所得の増大による資本蓄積、特に生産性の増加を加味した動態モデルでは GDP 成長率は七・六%、生産は六・二%増加し、雇用も三・三%のプラスに転じるとするが、問題は批准後の農業部門の円滑な産業調整と、具体的な動態効果最大が市場から生み出されるかにかかっており、未知数が大きい。

むしろ東アジアで当面、すぐに予想されるのは米韓合意のアナウンスメント効果で、批准を所与として貿易転換効果を最小化しようとしたら、米国のプレゼンス拡大に対抗を図るなどで周辺国の動きが活発化することであろう。

FTA合意で米国側の関税引き下げ幅の大きな工業製品はデジタルTV(名目関税五%)やピックアップトラック(同二五%)などであり、対米貿易転換効果を受けるのは競合度の高い日本であるとみられる。実際、周辺国への影響をCGEモデルによって予測した表1も日本については製造業への影響が最も大きい。ただし、全体によりネガティブな転換が見られるのはASE

ANやカナダである。日韓とも家電はメキシコやASEANなど第三国への生産移管、自動車は現地生産が進んでいるため、日本への貿易転換効果は直接的には限定的とみられる。むしろ日本で懸念されるのは物品取り扱い手数料の無料化や貿易円滑化などによる物流コストや、技術標準や相互認証などで韓国に差をつけられることであろう。ただし、これも日米間では一九八〇年代の構造協議(SII)以来、相互規制緩和や基準認証の調和などがFTAパッケージの外でなされており、大きな転換効果につながるかは疑問である。一方、対韓輸出では半導体製造装置や材料といった中間財・資本財での日米競合も指摘される。しかし、もともと韓国の輸出用原材料や資材には関税減免措置があり、この転換効果もそれほど大きいとはみられていない。日米FTA構想は長らく存在するが、日本が農業で韓国以上の自由化を米国に約束する可能性には乏しく、日米が米韓に追従する可能性は当面は少ないだろう。ただし、日米間の機能的協力や、日韓FTA交渉再開への期待は財界から一層強まることになろう。

米韓FTA合意に複雑な思いを持つのは日本よりむしろ中国かもしれない。実際に前表が示したように、米韓FTAのマイナスイ効果は日本より、中国について大きい。特に中国の農業や食品部門は豪州やASEANとほぼ同じ貿易転換を被るとみられ、その通りになれば米韓FTAは中国が初め

て経験する「実害」ケースとなる可能性を持つ。長らく韓国にFTA交渉入りを迫りながら、日本より、米国より、さらにはEUよりもFTA交渉で後回しにされた中国が韓国へのFTA交渉圧力を強めるのは不思議ではない。他方、韓国の側でも米国からの輸入が著増した場合、財界や議会を中心に、貿易黒字相手国である中国市場の確保が不可避、という論調が高まる可能性は十分に存在する。北朝鮮への経済協力を着々と進める中国にとって、開城工業団地の原産地認定負担は日米に比べて遥かに軽く、また韓国の側からは日米より遥かに関税撤廃の効果が大きく、市場拡大のスピードが速い中国は当然、魅力に富んだものでもある。ただし、米韓FTAの成立によって、韓国のFTA原則はWTO二四条に沿って幅広い範囲と高い制度化を志向するものとして確立されてきている。米韓合意を交渉力に使うとする韓国が競争法の調和などを含めて中国にこれまで結んだことのない水準のFTAを迫れば、中国にとっても交渉は対ASEANほど容易ではないのかもしれない。かなり交渉がこじれている日韓交渉の再開と、中韓交渉の開始のどちらが先行するかは、東アジア経済統合の新しい次元を左右することになるだろう。

中韓が先行するシナリオのほかに、日本が検討しておかねばならないもう一つの可能性は韓国から日韓中FTA交渉をもちかけられることである。米韓交渉とその後

の交渉は、米韓FTAの成立によって、韓国のFTA原則はWTO二四条に沿って幅広い範囲と高い制度化を志向するものとして確立されてきている。米韓合意を交渉力に使うとする韓国が競争法の調和などを含めて中国にこれまで結んだことのない水準のFTAを迫れば、中国にとっても交渉は対ASEANほど容易ではないのかもしれない。かなり交渉がこじれている日韓交渉の再開と、中韓交渉の開始のどちらが先行するかは、東アジア経済統合の新しい次元を左右することになるだろう。

展開、とりわけ雇用をめぐる展開によって韓国が多くを学べば、これまでのように単純な貿易黒字⇨善、赤字⇨悪式の重商主義的発想(貿易赤字国の日本は黒字国の中国とセツトにしないと困難)は多少、薄れるかもしれない。しかしながら、米韓交渉の経験は巨大市場の持つ国バーゲニング・パワーを痛感させるものであり、中国との単独交渉を避けるためには日本を引き込むことが必要、という伝統的な発想が生き延びる可能性は高い。他方、日本にとっては企業の利害や政治経済的關係がそれぞれ異なる中韓を一緒に交渉する意味はほとんどなく、現実的に考えられた形跡に乏しい。しかし、中韓交渉が困難となった場合、中韓が現在進んでいる日中韓の投資協定交渉の延長上での日中韓FTA交渉を持ちかけてくる可能性は残る。

### ●ポスト米韓FTAの東アジアと日本の対応

以上のように、米韓FTAは順調に批准発効されればもちろん、また、されなくても、少なくとも二つの点でこれまでの東アジアの経済統合を変質させるインパクトを持つだろう。第一の点はポスト通貨危機の東アジアで地域主義のコアであったASEAN+3(日中韓)に本格的に米国が割って入ることである。韓国は日中双方との競争で生き残るためにはむしろ域外と手を結ぶべき、といった発想が強く、米韓FTA

はまさにその産物であった。地域観に乏しく、日中との競争から外に出ようとする韓国にとって唯一の地政学的関心は北朝鮮にしかなく、今後ともこれを利用した米国のレバレッジは続くだろう。

第二の点は米国の登場によって、これまでの東アジアの特徴であった政経分離のアプローチが変質することである。この点でも日中はASEANに配慮し、FTAについてはなるべく経済的互恵と実利に直結し、非政治的な機能的協力を組み合わせてきた。しかしながら、前述のように、米韓のFTAには強い政治性があり、またほとんど自由化だけで構成されている点でも伝統的なFTAとはいえない。

米韓FTAが東アジアの地域主義の伝統とは異なるものを持ち込んでくる意味は日本にとっても、東アジアにとってもさまざまの意味を持つだろう。米韓FTAを東アジア地域統合の求心力を弱体化するものさせない、という点では徹底した実利に基づく日中の戦略的な経済パートナーシップ強化が一定のレバレッジを持つかもしれない。また日本がとりあえず、日韓再交渉を図るのであれば、行政主導・実利中心・被害最小化論理だけのFTAには限界があり、外交コンテクト全体の中でFTA戦略を調整し得るFTA交渉体制を整えることが急務である。この点、韓国を地域主義に引き戻す唯一の観点は北朝鮮の将来問題であり、米韓後の日韓FTA交渉再開は新体制

の試金石として捉えられるべきである。そしてそれはとりもなおさず、日本自身が極端な日米基軸と東アジアの地政学論理をバランスさせる道を模索することでもある。(ふかがわ ゆきこ)早稲田大学政治経済学術院教授

#### 《文献リスト》

- ① Choi Inbon and J.Schoot, "Free Trade between Korea and United States?" *Policy Analysis in International Economics*, 62, 2001.
- ② DeRosa, Dean A. and John P. Gilbert, "Predicting Trade Expansion under FTAs and Multilateral Agreement," Working Paper No.05-13, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2005.
- ③ Lee Hong Shik and Lee Jun Kyu, *Feasibility and Economic Effects of Korea-U.S. FTA*, Korea Institute for International Economic Policy (KIEP), 2005.
- ④ Sohn Chang Hyun and Jinra Yoon, "Korea's FTA Policy: Current Status and Future Prospects," Discussion Paper01&#72201, Korea Institute for International Economic Policy (KIEP), 2001.
- ⑤ United States International Trade Commission (USITC), *U.S.-Korea FTA: The Economic Impact of Establishing a Free Trade Agreement (FTA) between the United States and the Republic of Korea*, 2001.