

日韓の FTA 政策の比較政治行政制度分析

柳蕙琳

本論文の各章は以下のように要約される。

序章

序章では、本研究の背景と目的を提示し、論文全体を概観した。1990年代後半、世界貿易機関（WTO）の多角的通商交渉の行き詰まりを背景に、自由貿易協定（Free Trade Agreement：以下 FTA）や経済連携協定（Economic Partnership Agreement：以下 EPA）に代表される特恵的貿易協定が WTO 加盟国の間で多数締結されるようになった。当初、日本、韓国、中国などの北東アジアの国々は FTA 締結に消極的であったが、1990年代末から 2000年代初頭を起点に三カ国の FTA 政策に重要な変化が見られるようになった。その中でも韓国と日本は、政策の転換時期や国内・国際経済状況に類似性があるにもかかわらず、FTA 政策の実質的な相違が両国間に顕著となっていた。その原因は何か。さらにまた、両国において、2013 年以降に FTA 政策は異なる方向に大きく転換するが、その変容の原因は何か。本論文はこれらを問いとし、次のような方法で問いの解明を図ろうとするものである。具体的には、両国の政策決定過程に着眼し、政治制度と行政制度によって規定される政策決定の権限分布が政治指導者（韓国の場合は大統領、日本の場合は首相）のリーダーシップに与える影響を分析することを研究の中核に据える。分析期間は、両国政府が FTA 推進に政策転換することを表明した 2000 年以降、2015 年までを包含するが、その間、両国とも 2012 年頃に政権交代（韓国の朴政権、日本の安倍 2 期政権）後に行われた制度改革にもなっており、FTA 政策を大幅に転換させたことが確認されている。その制度と政策の関連を検証

するために、2000年から2012年までを「ステージ1」、2013年以降を「ステージ2」として区分し、ステージ1を基準として比較するかたちでステージ2における制度と政策の変化を分析する。その後、制度の影響が反映されるFTA政策の内容を吟味するため、2000～2015年の間に交渉または締結されたFTAの中で妥当なものを選択して詳細な分析を行うこととする。

第一章 韓国と日本のFTA政策と比較

第一章では、韓国と日本が遭遇した国際・国内環境の類似性を明らかにして、両国のFTA政策を比較することの妥当性を示した。まず、国際環境では、日韓両国は2007年のサブプライム金融危機以降の国際的な経済停滞の影響を強く受けたことに加え、東アジアという同地域に属し、中国のFTA戦略による競争圧力に直面していた。また、国内環境では、両国とも農業部門が弱く、国内経済が停滞していた点と、議会選挙も小選挙区制に基づいた制度を敷いていた点でも類似していた。これらの類似性があるにもかかわらず、一般的に韓国政府は比較的積極的にFTA政策を推進していた一方で、少なくとも2013年以前までの日本政府は消極的な態度をとっていたと評価されていた。戦略的な面でも、韓国は体系的かつ広範なFTA政策を展開していたが、日本は全体的な戦略の構築が後回しにされたまま当面の必要に応じてFTA交渉に着手していた。また、FTAを締結した国々やその内容を見ても、両国間に大きな相違が生じていた。韓国はEUや米国という大規模な先進国・地域をも締結相手国とし、その他、ヨーロッパ、アジア、南米などの国々とFTAを締結・発効させたうえ、弱小とされる農業部門の市場開放度も高く設定したのに対し、日本は大国とのFTA交渉を敬遠し、地域的には東南アジア諸国を交渉相手国として限定しながら、特定農産品目を交渉の項目から除外して農業部門の開放度を低く抑えていた。ところが、2013年以降、両国のFTA政策には従前のものと異なる傾向が見られ始めた。具体的には、韓国に追随するように日本もFTAに関する体系的な国家戦略を立て、大国とのFTA交渉に乗り出すようになった。その一方で、農業部門の開放度という観点からすると、自由化水準が逆転しつつある傾向も表面化しつつある。韓国は従前と異なり政治的に敏感な農産品を排除し、国内の反発を招かな

いように交渉を進めるようになったが、日本は政治的に敏感な農産品の開放をも含むかたちで交渉を進めるようになった。以下の章では、これらの政策変化の原因を分析の射程に入れることとなる。

第二章 仮説の設定と因果メカニズム

第二章では、本研究に関連する先行研究を、アクターに焦点を当てた研究とそのアクターの行動を促進または制約する制度を重視した研究に分類して渉猟した。前者の研究は、利益団体、官僚、政治指導者（大統領や首相）というアクターの目的と行動に着眼したものであるが、その多くは制度を所与と見なし、上記のアクターが FTA 政策に及ぼす影響を中心に分析している。そのため、アクターの行動や影響力を規定すると推察される制度に関しては十分な注意が払われていないと批判される。後者の研究は、アクターの行動を規定する外部要因として制度に焦点を当て、アクターの目的や行動を、前者の研究と裏腹に所与であると前提し、専ら制度の規定効果の分析に傾倒するため、制度の変化に関する分析は適切と言えないものとなっている。上記の先行研究の欠損を踏まえ、アクターに対する制度の制約効果および目的志向のアクターによる制度選択の可能性を念頭に置きつつ、政治制度、行政制度、制度間相互作用、リーダーシップの権限を関連づけて考察する分析法こそが政策変化を捉えられるものとなる。

第三章 FTA 政策決定過程と制度：政治指導者のリーダーシップの集中と分散

第三章では、日韓の FTA 政策決定過程に関わる制度全般を詳細に比較し、制度によって規定された FTA 政策の動向を次のように検証した。まず、本研究の 2 つの分析期間では、日韓の FTA 政策に関する制度構造に逆方向の変化が表れたことを析出した。韓国の場合、ステージ 1 では大統領を中心とする集権的な制度構造であったが、ステージ 2 になると議会の権限が強化され、より分権的な制度構造に転換した。日本の場合、ステージ 1 では分権的だった FTA 政策決定過程に関する制度構造が、ステージ 2 になると官邸内に FTA 専門の交渉組織が作られるなどして、より

集権的なものに転換した。詳細な分析結果は以下の3点に要約できる。

第一に、政府の政策推進に障害となると論じられる韓国の分割政府と、日本のねじれ国会を比較すると、それぞれの悪影響は FTA 政策に関しては有意なものとして確認できず、ステージ 1 とステージ 2 の時期でも変わりがないことが析出された。韓国では、一般的に議会で野党が多数派を占める分割政府の状況で大統領が目指す政策が難航する場合がある。しかし、FTA の場合、韓国が今まで結んできた FTA のなかで批准に難航したといわれている FTA は、韓・チリ FTA と米韓 FTA に限られる。分割政府の有無を勘案すると、FTA を積極的に推進したステージ 1 で分割政府が存在したが、分割政府の影響を受けているはずの韓・チリ FTA でさえも、分割政府の存立期間(2000年5月30日 - 2004年5月29日)に条約が締結・批准・発効(2004年4月1日)された。日本でも、「日本型分割政府」とも言われている、二院制という議会制度によって生じるねじれ国会が FTA 交渉に大きな影響を与えるという仮説は検証できなかった。その理由として、参議院で与党が過半数議席を獲得できていないねじれ国会では、消費税増税などの法案成立への協議が難航した事例もあるが、条約の承認に関しては、参議院に対する衆議院の優越が日本国憲法で定められているため、FTA の批准に対して参議院の可決は必要ないことが挙げられる。

第二に、韓国の国会の委員会と日本の与党自民党内の農林部会を比較すると、ステージ 1 とステージ 2 でそれぞれの影響力が変化したという知見を得た。韓国の場合、ステージ 1 では、交渉開始から妥結までの過程で委員会が FTA 交渉に関与できる機会がなく、交渉が妥結された後の批准手続きにおいてのみ関与できた。ところが、ステージ 2 では、通商手続法(2012年1月に制定、2013年3月23日に改正)の制定によって、委員会は批准のみならず、FTA 交渉全般を監視し、審議できるようになった。日本の場合、与党の「事前審査制度」が適用され、自民党の政務調査会や、民主党の政策調査会のような党内の政策調整機関が政府の FTA 政策に重要な影響を及ぼしていた。ところが、1994年以降、衆議院議員選挙に小選挙区比例代表並立制を採用したことにより、一般議員の影響力を大幅に制限し、首相の政治的リーダーシップを強化した制度構造に転換した。とくに、環太平洋経済連携協定(TPP)への参加に関しては、日本の国内経済の停

滞や北東アジアの安全保障状況の変化を背景とした安倍首相の政治的決断が与党内調整の決定因となった一方、その基底には与党に対する首相権限の強化と、第2期安倍政権で行われた一連の行政制度改革があったことを解明した。

第三に、官僚と政治指導者の関係性を定義する行政制度と FTA 政策を比較し、次のような結果を得た。韓国の場合、ステージ1では「自由貿易協定締結手続き規定」という大統領訓令に基づいて大統領直属の機関である通商交渉本部が強い権限を持ち、集権的な交渉体制が確立していたが、ステージ2では2013年2月の朴槿恵政権の発足とともに「政府組織法」が改正されたことにより、通商交渉本部が縮小されて分権的な交渉体制に移行し、省庁間協調が FTA 政策の遂行において重要度を増すようになった。反対に、日本の場合、ステージ1では外務省、財務省、農林水産省、経済産業省がすべて交渉に参加する分権的な四省共同議長体制が執られていたが、ステージ2では官僚内閣制の核心と言われた事務次官会議が事実上廃止され、官邸内に首相を中心とした TPP 政府対策本部が設置されるなど、集権的な交渉体制に移行するようになった。最後に、ステージ1の集権的な体制から、公平性や手続の妥当性を重視して分権化を進めた韓国のケースと、ステージ1の分権的な体制から、国際的な FTA 競争の拡大や国内経済の停滞を背景に政策の効率性向上を重視して集権化を進めた日本のケースを比較し、均衡制度の模索という点で政治制度と行政制度の変化を総合的に考察して本章を締めくくった。

第四章 FTA 政策に関する韓国と日本の比較

第四章では、2000～2015年の間に交渉または締結された FTA の中で、比較政策分析を行ううえで妥当な事案をステージ毎に選択して、それぞれ精査した。ステージ1では、両国がともに FTA を締結しているチリとの FTA を選択して比較分析すると、関税撤廃の面で日本に比べ韓国の方の自由化率が高いものの、農業開放度の面では両国とも低い水準であったことが判明した。この二国間の一致は、チリが基本的に資源国であって農産物の輸出がチリの重要な狙いではなかったことに起因すると推察した。工業製品輸出の増加を図りたい韓国と日本の意図と鉱業資源の輸

出増加を図りたいチリの意図が合致したことが FTA 締結の主な推進力であり、農産物での交渉自体は交渉国の主たる関心ではなかった。ところが、両国の交渉過程を見ると、韓国では難航し、日本では比較的円滑に交渉が進むという逆転の状況が表面化した。韓国の FTA 交渉の難航は、戦略の不在と FTA に関する行政制度の不備が原因であったが、日本は国内調整問題が潜在したものの、敏感な農産品を関税撤廃の品目から除外することによって、農林水産省の反発を抑えることに成功した。その結果、チリのような市場開放度の低い国との FTA では、農業開放度において日韓間で大きな違いは生じなかった。

次に、国内の強い反対に直面した際のリーダーシップの相違について、米韓 FTA と日豪 EPA を比較して以下の結果を得た。米国と豪州は FTA 相手国に高い自由化率を求める傾向が強く、それぞれ韓国と日本に対して農業市場の大幅な開放を要求したため、FTA 締結に対する強い反発が両国内で発生した。ところが、米韓 FTA の場合は、大統領の支持基盤が弱い状況にあったにもかかわらず、交渉開始から妥結まで要した期間がわずか 10 カ月弱と非常に短かった。早期締結の原因として、大統領を中心とした集権的な FTA 政策推進体制が挙げられ、その体制の下で大統領直属のスタッフや機関がイニシアチブを採ることができた半面、国会と農林水産部などの関連省庁の影響は厳しく制限された。また、韓チリ FTA とは違って、「同時多発的な FTA 推進」という戦略の下で行政制度が強化され、より迅速に FTA の交渉・締結が実施された。これに対して、日豪 EPA は、締結まで 8 年余を要し、その背景には与党自民党内の農林部会の事前審査および省庁間合意を重要視する共同議長体制があったことを確認した。

ステージ 2 では、韓豪 FTA と第 2 期安倍政権で交渉が再開された日豪 EPA の比較分析を行った。両国にとって、豪州との FTA はステージ 2 になってから初めての FTA 交渉であったため、移行期の特徴が見られた。合意内容を見ると、両国は豪州への輸出品に対してほぼ 100%に近い関税撤廃を成し遂げたが、両国にとって政治的に敏感な農産物の自由化水準は低く抑えるという結果が生じた。韓国にとって韓豪 FTA は、米韓 FTA や韓 EU FTA などのステージ 1 で締結された FTA と比較すると自由化水準が低く、重大な国内政治問題を惹起しなかった。そのため、交渉過程での

議会の影響力が増加し、分権的な推進体制に移行したにも関わらず、同 FTA は滞りなく発効した。一方、日豪 EPA は、日本がステージ 1 で締結した FTA と違い自由化水準が高く、一部の農産物の市場開放に関して強い反対の声が上がったにもかかわらず、TPP 交渉のために準備された集権的な制度が日豪 EPA 交渉にも影響を与え、官邸主導で日豪 EPA は締結に至った。

最後に、同じくステージ 2 で、合意に至った韓中 FTA と TPP を採り上げ、日韓両国にとって政治的に敏感な農産物市場の大幅な開放が要求された交渉の過程を比較しつつ、ステージ 2 での制度変化の影響を検証した。まず、韓中 FTA は、韓国が今まで結んできた FTA の中でも自由化水準が極めて低いものとなったが、それは、韓国にとって政治的に敏感な分野である農産物の多くが自由化対象から除外されたうえ、関税撤廃までの猶予期間が長く設定された品目も多数に上ったことが原因だった。一方、日本が参加した TPP は、日本が今まで締結した FTA の中で自由化率が最も高く、農産物についても「聖域」であると言われた農産物の重要 5 項目での関税撤廃や大幅な関税の引き下げなどが約束された。とくに、米韓 FTA でも例外扱いされたコメに関しても、TPP では米国産と豪州産に限られるが、無関税での輸入枠を新設したことが特徴的であった。さらに交渉過程を見ると、ステージ 1 に比べてより集権的な交渉体制によって進められたことが浮き彫りとなった。韓中 FTA では、重要争点に関する国内意見を調整できず難航し、低いレベルの FTA にとどまった。とくに、交渉主体である産業通商本部の権限は縮小され、その反対に議会の影響力が増加した。一方、TPP の場合、日本は米国とともに TPP 交渉を主導して速やかに交渉を進めることができた背後には、首相を中心とした集権的な交渉体制が確立し、農林水産省と農林部会の影響力を抑制する制度改革があったと結論づけた。

終章

終章では、本論文の知見を理論的観点から再確認し、序章で言及した制度の内生性の可能性を改めて指摘した。第一に、本論文で韓国と日本の FTA の交渉・決定過程を比較分析した結果、政治制度と行政制度の相互作用によって FTA 政策推進体制における権限分布が規定されるため

に、それによって FTA 政策の重要な決定因が個別アクターの選好よりも制度と見なされる原因となっていることを確認した。第二に、韓国の大統領制と日本の議院内閣制という統治体制の相違よりも、政治指導者を中心とする権限分布が FTA 政策の方向性を左右する重要な決定因となっていたことも合わせて確認した。第三に、政治制度と行政制度の相互作用の変化が原因となって、ステージ 1 とステージ 2 における日韓の FTA 政策に対して、異なる方向への実質的な変化を惹起したことを析出した。

最後に、本研究は韓国と日本の FTA 政策とそれに関わる制度変容を実証的に分析したが、より一般的なレベルで、政治指導者が、直面する国内国際の状況変化を感知して、特定の政策を遂行しようとする思惑から制度選択を行う可能性を示唆した。とりわけ、ステージ 1 での効率的な FTA 政策の推進が国内政治的に問題になり、行政府に対する国会の民主的なコントロールや、国際交渉における行政府の役割などについての再検討を引き起こした韓国政治指導者の事案がその証左のひとつであった。この知見は、更なる精査を必要とするが、政策と制度の関係について「制度が政策の幅を決める」という制度論に対して、「政策が制度選択に影響を及ぼす」という制度の内生性を示すものであるとして本論を締めくくった。