

Contents

特集：米韓 FTA の政治経済学	1p
< 今週の”The Economist”誌から >	
”The trade two-step” 「通商政策は二刀流」	7p
< From the Editor > 石原都知事の再選	8p

特集：米韓 FTA の政治経済学

4月2日、米韓両国政府は米韓自由貿易協定（KORUS）に合意しました。世界第1位と第10位の経済大国が結ぶFTAですので、通商交渉の世界においては久々のブレイクスルーです。東アジア経済圏の一体化が進む中において、米国が関与の足場を築いたことも注目すべきでしょう。その反面、ブッシュ政権、盧武鉉政権とともにレイムダック化しつつある中で、はたして議会の批准を得られるかどうか、ドーハラウンドや北朝鮮問題との兼ね合いはどうか、などの関心も尽きません。

日本にとっても、もちろん無関心ではいられない話題です。今週号では、KORUS を政治と経済の両面から検証してみました。

TPA 期限切れとの競争

政治の世界では、「深夜の交渉中に、時計を止める」というパフォーマンスが行われることがある。深夜0時で期限は切れてしまうのだが、合意まで「あと一歩」に迫っているときは、双方が時間オーバーを見て見ぬ振りをするのが、洋の東西を問わず「美談」となるのである。なにしろ、交渉事はどんな形であれ、まとまれば「成功」だし、決裂すれば「失敗」と呼ばれる。「あと一息」であきらめるようでは、政治家失格である。

その点、今回成立した KORUS は、最初から期限ギリギリを狙っていた通商合意である。交渉当事者が、両方ともレイムダックになっているという点も面白い。韓国では今年12月に、米国では来年11月に大統領選挙が行われる。盧武鉉大統領、ブッシュ大統領ともに支持率は低迷し、議会では与党が少数派であり、期限切れ間近の政権である。

通商交渉の世界では、昔から「米大統領の通商交渉権限」が締切日を決める。合衆国憲法が、通商交渉の権限を議会に与えているからだ。そこで議会は一定期間を区切り、通商交渉権を大統領に付与する。そして大統領が得た合意に対し、「一括して承認するか反対するか」の立場に身を置く。このことをかつてはファストトラックと呼び、現在は TPA (Trade Promotion Authority) と呼んでいる。多国間の WTO のラウンドも、米国が関与する二国間の FTA 交渉も、米大統領の TPA が切れたらゲームオーバーである。

2002 年に成立した現ブッシュ政権の TPA は、今年の 6 月 30 日に失効する。米国が FTA を締結する際には、TPA 失効の 90 日前(4 月 1 日)までに議会に対して協定文書を送付しなければならない。しかし、3 月 26 日からソウルで開始された米韓閣僚級協議は、牛肉や自動車の市場開放をめぐる 31 日朝になってもまとまらず、「交渉期限のあと 2 日延長」という「泣き」が入った。

週が変わって 4 月 2 日、米韓はようやく合意にこぎつけた。本来であれば、合意内容は協定文書の形にまとめるべきところだが、今回はその暇もなかった。しかし民主党のレビン貿易小委員長は、あらかじめ「重要なのは合意」とし、「議会への通報は協定文書でなくても良い」と寛大なところを見せていた。

かくして KORUS は、「時計を止める」美談を何度も繰り返して、文字通りギリギリのところで成立した。

米国側の政治事情 ~ 民主党議会と”Fair Trade”

それでも米議会の大勢が、FTA 締結に前向きなわけではない。それどころか、牛肉や自動車の生産州出身の議員たちからは、一斉に反対の声が上がっている。以下はジェット口調査部によるレポート「米韓 FTA に合意、批准手続き着手へ」(4 月 3 日付)をもとに、目立つ発言を拾ってみたもの。

- ・ マックス・ポーカス上院財政委員長 (民・モンタナ州)「牛の年齢、骨のあるなしにかかわらず、モンタナ州の牛肉輸入を完全に認めなければ、FTA は有り得ない」
- ・ チャールズ・グラスリー上院議員 (共・アイオワ州)「コメ市場の開放が合意から外されたのが残念だ」
- ・ トム・ハーキン上院農業委員会委員長 (民・アイオワ州)「牛肉輸入の完全再開の確約を得るまで FTA の批准は待つべきだ」
- ・ デビー・スタベノー上院議員 (民・ミシガン州)「年間 75 万台の韓国産自動車の流入を許す一方、米国からの輸出が年間 5000 台に留まるような合意は公平なものとはいえない」
- ・ サンダー・レビン下院貿易小委員会委員長 (民・ミシガン州)「90 日間の議会での審議期間の間に、米国の自動車、および農産品への市場開放の確約がなければ、合意に反対する」

興味深いことに、上記ベテラン議員 5 人のうち 3 人が 2008 年に改選を控えている。つまり、KORUS への反対は「選挙向けの地元対策」の色彩が濃いということだ。大統領選挙が近づくにつれて、今後もこの手の反対が続くことを覚悟しなければならないだろう。

他方、新人議員の間でも「反・自由貿易主義」が増えている。2006 年の中間選挙では、イラク戦争をめぐる論議が過熱した中で、「グローバル化が隠れた争点となった」(安井明彦・みずほ総合研究所上席主任研究員)。特に民主党では”Free Trade”ではなく、”Fair Trade”を標榜する若手議員が多く誕生している。貿易赤字が拡大し、中国やインドへのアウトソーシングが増加する中であって、米国の中間層では苦境に陥る人々が増えている。クリントン政権の後半以来、米国政治における通商問題の優先順位は低い状態が続いていたが、今後はポピュリスト的な「米国第一主義」が浮上する可能性がある。

他方、ブッシュ政権としては、KORUS は NAFTA 締結以来の大型 FTA 案件であり、通商政策における久々の成果である。このところギクシャクしていた米韓関係を、改善できたと胸を張ることもできる。議会における法案の批准は難航しそうだが、内憂外患のブッシュ政権としては、「とにかくイラク以外のことで注目を集める」だけでも十分な成功だというシニカルな見方もできる。

もちろんブッシュ政権は、純粋な自由貿易主義路線を貫いているわけではない。現に KORUS とほぼ同時期に、中国製のコート紙に対して、補助金付きの輸出であるとして相殺関税の適用を決定している。こうした動きに対しては、当然のことながら批判が寄せられている(今週の”The Economist”誌からを参照)。

6 月 30 日の TPA 期限切れが近づくにつれて、ドーハラウンドの行方も気にかかる。かならずしも絶望的な状況というわけではなく、仮にドーハラウンドが急転直下、まとまりそうな情勢になれば、民主党議会も TPA の延長を容認するかもしれない。土壇場で「時計を止める」ことはいつの場合でも美談となるし、大統領選挙を前に「米民主党がドーハラウンドをつぶした」という批判は避けたいところだろう。

韓国側の政治事情～高い支持と強い反対

韓国側から見れば、KORUS は「よくぞ成し遂げた」の感が強い。なにしろ米韓両政府が、交渉着手を正式発表したのは 2006 年 2 月。ワシントンで第 1 回会合がもたれたのが同年 6 月。それから実質 9 ヶ月で合意に至ったのだから、ほとんど信じられないほどの早さである。

これに比べると、日本の FTA 交渉の場合は、政府間交渉に入る前の民間レベルの事前調査だけで 1~2 年かかることがめずらしくない。官僚組織がボトムアップで通商交渉を担当する日本では、どうしても交渉期間が長くなってしまふのだ。その点、米韓両国は、どちらも大統領を中心とするトップダウン体制であり、短期間に集中的な通商交渉が可能なのである。

盧武鉉大統領が、この問題で一貫してブレなかったことも大きい。韓国国内では、米韓関係の悪化を憂える保守派が KORUS を支持し、反米感情の強い進歩派が反対していた。つまり盧武鉉大統領は、身内の反対を押し切らなければならなかった。しかし KORUS は、「親北朝鮮政策は、良好な米韓関係と両立する」ことの証ともなる。つまり、「韓国は北東アジアにおけるバランスをを目指す」というかねてからの持論通りであった。

事実、KORUS に関する論点のひとつに、韓国が支援して北朝鮮に建設した開城工業団地の製品を、韓国製と認定するかどうかがある。双方ともに譲らず、最後は委員会を作って協議するという「問題先送り」となった。米国内では、「このまま FTA を認めてしまうと、核問題を解決しないまま、北朝鮮を間接的に支援することになる」という批判がある。今後に残された難問と言えよう。

韓国経済界においては、東アジアにおける FTA ネットワークが広がっていくと、日本と中国の間で自国が埋没するという危機意識が強い。最近の中国経済の好調さと日本経済の回復により、韓国の経営者の間では「サンドイッチ状態」という言葉がよく聞かれるという。ゆえに対日、対中の FTA よりも、対米 FTA を急ぎたいという思惑があった。韓国の次なる FTA の対象は、EU になる見込みである。

KORUS に対し、強烈な反対を示しているのは農業団体である。「400 万人の農業・畜産業・水産業就業者にとっては、死刑宣告の日」という批判があり、交渉妥結の翌 3 日には、畜産農家の男性が将来を悲観して空気銃を乱射し、死者 1 人、重傷 2 人を出すという痛ましい事件が起きている。農産物関税撤廃に当たり、農民の所得は全額補償するという方針ではあるものの、韓国の農業は日本と違って専業農家の比重が高く、都市住民との生活格差も大きい。それだけに状況は深刻なのだが、「族議員」が育っていないという政治事情もあって、政治的な力は思ったほど強くはないらしい。

韓国国内の世論調査によれば、昨年末には 10% にまで落ち込んでいた盧武鉉政権の支持率は、30% にまで急回復した。また KORUS に対しても、6 割程度の支持が得られているという。レイムダック化を指摘されて久しい盧武鉉政権だが、お見事と言ってよいだろう。

実態経済へのインパクト

それでは KORUS は実体経済に対して、どのような影響を及ぼすのだろうか。

韓国経済に詳しい深川由紀子・早稲田大学教授による先行研究が詳しいので、「米韓自由貿易協定 (FTA) と日本の対応」(外務省経済局) から、要点を抜き出してみる。

< マクロ的影響 >

- ・米韓では経済の規模が違うので、米国経済では軽微に留まり、韓国にとっては大きい。対 GDP 比で「韓国 +0.38 ~ 2.31%、米国 +0.02 ~ 0.13%」、「韓国 +0.69%、米国 +0.23%」などのシミュレーション結果がある。

- ・米韓 FTA による貿易転換効果で、GDP にもっとも大きな負の影響を受けるのは ASEAN、次いでカナダ、中国、豪州となる。韓国が強く意識している日本ではない。

< 韓国経済 >

- ・韓国の関税率は農業部門で 46.2% と圧倒的に高い。しかも韓国にとって、対米輸出の 14.7%、輸入の 28.6% と大きなシェアを占めているので影響は大きい。圧倒的な関税差および競争力から、農業分野では韓国側が一方向的に守勢に回る。
- ・工業製品で韓国側が競争力を持つ分野では、IT 機器のように無税のもの、鉄鋼や繊維などのように自由貿易が損なわれているもの、自動車のように現地生産が進んだものが少なくない。全体として、輸出増への大きな追い風にはならないというクールな見方が強い。むしろ米国製の日本車（ハイブリット車など）が輸入されることに警戒感がある。
- ・サービス業の生産性が低い韓国においては、米国の先進的な「知識基盤型サービス」（金融、情報通信、会計、コンサルティングなど）への関心が高い。ただし米国側の関心はかならずしも高くはない。

< 日本経済 >

- ・現時点ではよく分からないが、米韓で FTA が成立したことにより、「北東アジア FTA ドミノ」（日米 FTA 交渉への機運、日韓 FTA の再考、中韓 FTA、日中韓 FTA の可能性など）が生じるかもしれない。

全体的に見て、实体经济への影響はかならずしも大きくはない。少なくとも、日本経済にとって大きなマイナスが生じるわけではなさそうだ。ちなみに米国製日本車の対韓国輸出の可能性については、「関税のメリットと輸送コスト」を勘案して決めることになるのだろうが、自動車業界はそれほど乗り気ではないようだ。

塗り変わる東アジア FTA 地図

むしろ日本としては、KORUS の成立が東アジアの経済統合のプロセスに一石を投じたことに注目すべきだろう。東アジアの地域統合は、これまで「ASEAN + 3（日中韓）」をベースに進んできた。昨年夏に二階経済産業大臣が提唱した「ASEAN + 6（日中韓 + 印、豪、NZ）」もその延長線上にある。これまでの日本は、「安全保障は米国、経済は東アジア」とばかりに、東アジアの FTA の輪に米国が入ることを考慮していなかったのである。

ところが今回、KORUS が加わったことで、米国が東アジア経済への関与の足場を築くこととなった。これに「韓 = EU」が加わると、いよいよ分けがわからなくなる。前述の通り、韓国は交渉のスピードが速い。日本側が今までの時間感覚のまましていると、FTA 競争の中で周回遅れのランナーとなってしまいかねない。

ちなみに日韓 FTA の現状はといえば、シンクタンクによる共同研究(1998～2000年)、経済団体同士の共同研究(2001～2002)、政府間の共同研究(2002～2003)という段取りを踏み、2003年10月に両国首脳が FTA 締結交渉を宣言した。2005年中の締結を目指していたものの、竹島問題や靖国問題などによる両国関係の悪化から、2年半の交渉中断となっている。文字通り「足掛け10年」の交渉であり、いささか愕然としてしまう。

日本は対米 FTA を目指すべきか？

次なる論点は、「日本は日米 FTA を目指すべきか否か」であろう。ここでは議論に深入りすることは避けて、2月16日に発表された「アーミテージ」の中から、日米 FTA について触れている部分を紹介することに留めたい。

日米は包括的な FTA 交渉への意向を宣言すべきである。TPA が間もなく期限切れとなることから、2008年大統領選挙前には考えにくいだが、日米の指導者はこの目的を視野に入れるべきである。関税率や税関手続きの調整のみならず、太平洋の両岸の生産性を高めることを目的として、規制や投資環境の統合を目指すことができる。

(中略)

最後に、そして最も重要なことは、WTO に適合する二国間 FTA は、地域の市場経済におけるネットワークのハブとして貢献できる。特に日米 FTA は、米国がシンガポール、豪州、韓国、マレーシア、タイなどと交渉している FTA 網の一部となる。このことは中国が WTO 条件に従い、さらには高い質の FTA 網の一部となることを目指すインセンティブとなるだろう。

上記からは、FTA が米国の外交政策の一助として使われていることが読み取れるだろう。韓国も同様だが、安全保障問題なども睨みつつ、FTA を外交ツールとして割り切って機動的に使っているのが世界の大勢である。

これに対し、日本の FTA 政策はほとんど禁欲的である。「日本は先進国として、レベルの高い合意を目指さなければならない」といったことがよく語られる。ひとつには FTA 政策が、「WTO の代替物」として出発したことによるところが大きいのかも知れない。

そもそも FTA に対する評価には、今なお肯定と否定の両面がある。KORUS の合意に対しても、Asian Wall Street Journal(4月4日付)は、「完璧でないからと言って、良いものを非難するのは間違っている。KORUS は前進のための大きな一歩である」と評価し、Financial Times(4月3日付)は、「このような合意は多国間レベルで作り出すべきであった」と批判している。日本政府はもともと後者の側に立ち、「通商交渉は多国間で」という姿勢を貫いていた。積極的に FTA を推進するようになったのは、21世紀に入ってからである。

しかしながら 日本の FTA 政策には、もう少し「割り切り」と「スピード感」が必要なのではないだろうか。KORUS の迅速な合意から、良い意味で刺激を受けたいところである。

< 今週の”The Economist”誌から >

”The trade two-step”
「通商政策は二刀流」

United States
April 7th 2007

*** 米韓 FTA が成立しました。ブッシュ政権としても思い切った決断ですが、同時に中国製の紙輸入に高関税を課していたりする。米国の通商政策はどっちを向いているのか？**

< 要旨 >

通商交渉が妥結するのは往々にして 11 時である。ところが今回の韓国との交渉は、ブッシュ大統領が議会に新たな通商交渉を送る期限の 25 分前に着した。

ブッシュ政権の通商政策はぱっとしない。ドーハラウンドは難航し、二国間交渉はカリブ諸国が関の山である。その点、韓国との合意は 1993 年の NAFTA 以来、最大の二国間合意だし、アジアの大国とは初めて。ブッシュ大統領も自由貿易の記録を飾ることができる。

しかしその 2 日前には、中国製の光沢紙輸入に対して 20% の相殺関税の適用を決定している。不公正な補助金を受けているという米国企業からの不満によるものだ。が、その金額は年間 2.2 億ドルに過ぎず、中国からの総輸入量の 0.1% 以下である。

その意味するところは大きい。20 年以上にわたり、米国は反補助金関税を課すことを拒否し、代わりに反ダンピング税を課してきた。いまや米国企業は、反ダンピングと反補助金の両方で、鉄からプラスチックまでの中国の競争相手を叩くことができる。

ブッシュは通商政策の二刀流により、議会からの保護主義圧力をかわしつつ、自由貿易交渉の支持を得ることができる。2002 年には鉄鋼業界を救済し、議会から優先交渉権を得る対価とした。もっともその効果の程は怪しい。ブッシュは共和党議会からファストトラックを得たものの、貿易相手国を憤慨させてドーハラウンドを困難にしまった。

今日のブッシュは、党内でも政治基盤が弱体化している。議会は民主党が多数を占め、彼らは新たな通商合意に反対し、中国への強硬策を望んでいる。反補助金課税で回れ右をしたところで、中国叩き法案の年内成立は止められまい。WTO に反するような高関税は課さないまでも、より穏当で危険な内容になる。10 本以上の反中国法案が提出済みだ。

同様に、貿易自由化への支持を得ることも難しい。共和党の支持はともかく、民主党は既存の FTA はもちろん、6 月 30 日に切れるブッシュの優先交渉権更新も認めないだろう。ペルーやパナマ、そして韓国などとの FTA への民主党支持を得る可能性は低い。

ブッシュ陣営は、貿易で痛みの出る分野を助け、海外の労働基準に厳しくすることを約束した。だが議会民主党は、中国、日本の通貨操作への「直接行動」と、個々の通商交渉への細かな変更を望んでいる。議会民主党はいかなる通商交渉も望んでいない。組合の強い韓国では労働基準は大きな問題ではない。それでも米国の組合は反対なのである。

ドーハ交渉が突然進み出したら、優先権の延長も可能であろう。民主党は、国際貿易交渉失敗の責めを負いたくないからだ。米国の通商政策は後ずさりしているのではないか。

< From the Editor > 石原都知事の再選

4月8日の東京都知事選挙は、石原慎太郎氏が圧勝で再選を決めました。といってもさほどの意外感はありません。ふと思い出すのは、2004年の米国大統領選挙をウォッチしていた際に痛感した2つの鉄則です。本誌の古い読者をご記憶かもしれませんが、ジョン・ケリー上院議員の戦いぶりについて語られた内容です。

「有権者というものは、自分の選挙区の候補者が信念の持ち主であることを知っていれば、信念の中身についてはさほど関心を持たないものだ」

「憤兵はかならず敗る」

前者が石原さんの勝因、後者が浅野さんの敗因でありましょう。日本の民主党は、その後の米国民衆党の選挙戦略に学ぶべきかもしれません。

さて、その後の新聞報道などを見ると、投票日の翌日からさっそく「強気の石原節復活」との声が上がっています。なにしろ281万票、得票率で5割越え。文句ナシの三選でありますから、ついつい態度が大きくなるのも無理からぬところでしょう。

それでも復活した石原節には、かつては多用した「支那」という言葉が慎重に封印されている様子。考えてみれば当たり前の話であって、東京に五輪を誘致するためには中国の協力が欠かせません。少なくとも来年の北京五輪では、閉会式当たりで石原東京都知事が顔を出しておく必要がある。招待されなかったりしたら、それこそ一大事。

そこでチェックしてみると、人民日報の日本語版は論評抜きで石原氏当選を淡々と伝えています。普通だったら、「日本の右傾化が懸念される」的なコメントが付きそうなもの。実は中国側もその辺は百も承知で、塩を送るつもりなんじゃないでしょうか。

今週は温家宝首相が訪日し、「日中間の氷を溶かす」週となりました。確かに中国側としてみれば、日中友好を演出するためにはタカ派と組むのがいちばんの近道。安倍さんと石原さんの2人を押さえてしまえば、オールジャパンは自然についてくるというもの。日中関係はなかなか奥が深いです

編集者敬白

本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、双日株式会社および株式会社双日総合研究所の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記までお願いします。

〒107-0052 東京都港区赤坂2-14-27 <http://www.sojitz-soken.com/>

双日総合研究所 吉崎達彦 TEL:(03)5520-2195 FAX:(03)5520-4954

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@sea.sojitz.com