

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 6 月 13 日現在

機関番号：34418

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2011

課題番号：22730149

研究課題名（和文） 自由貿易協定をめぐる政策過程：日本・韓国の比較研究

研究課題名（英文） The Policy Making Process in Free Trade Agreements: A Comparative Study between Japan and Korea

研究代表者

金 ゼンマ（KIM Jemma）

関西外国語大学・外国語学部・講師

研究者番号：70509562

研究成果の概要（和文）：

1990年代の「第三の波」と称される FTA が拡散傾向にあるにも関わらず、アジアにおいて日本と韓国は WTO を中心とした多角主義を重視し、FTA に対しては否定的であった。しかし、いまでは両国は FTA に代表される経済地域主義を通商外交の重要な柱にしている。東アジア各国によるさまざまな形での FTA 締結へ向けた動きが錯綜する状況において、特殊な様相を呈する日韓の経験は、どのように位置づけられるのだろうか。

このような問題関心に基づいて、本研究では、自由貿易協定(Free Trade Agreement: FTA)をめぐる日本と韓国における意思決定過程の比較研究を行った。特に、日本と韓国が、WTO 主導の通商政策から FTA 政策への転換を遂げ、交渉過程で生じた障害を克服し締結に至った要因を、国内制度と国内アクターの選好に焦点を当てて、実証分析した。アジア地域統合を進めるうえで不可欠なアクターである日韓の FTA 政策分析を通じて、アジア地域統合研究への理論的インプリケーションを模索した。

研究成果の概要（英文）：

Despite the diffusion of free trade agreements in the 1990's, in what is often referred to as "the third wave" of FTAs, Japan and Korea has generally held a negative attitude toward bilateral FTAs, lauding instead the benefits of the WTO. However, in a dramatic turnaround, both governments today are actively pursuing bilateral FTAs. Why and how did these policy changes occur?

Conducting a comparative study of FTA Policymaking process between Japan and Korea, this study investigates the institutional problem such as the lack of communication channel between government and interest groups. It explored the sources of change in domestic policy thinking, in particular the shift in patterns of policy development, by empirically examining key actors, their preferences, and the dynamism of patterns between conflict and cooperation among these actors.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,400,000	420,000	1,820,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・国際関係論

キーワード：FTA、政策決定、東アジア、地域統合

1. 研究開始当初の背景

自由貿易協定(Free Trade Agreement：以下FTA)は2以上の国々の間において締結される関税などの障壁を自由化する合意であり、関税同盟と並んで、地域貿易協定と称されている。

1990年代のFTAの世界的な増加にもかかわらず、東アジア地域においてはFTA締結の動きは鈍かった。世界GDP上位30カ国に入る日本、中国、韓国等の東アジアの主要国はFTAを結んでいなかった。特に、日本と韓国は世界貿易機構(World Trade Organization：WTO)を中心とした多角主義を重視し、FTAに対しては否定的であった。

しかし、いまでは両国はFTAに代表される経済地域主義を通商外交の重要な柱にしている。例えば、韓国はチリ、シンガポール、ASEAN、インド等、16か国とのFTAを発効させ、2010年10月にはEUとのFTAにも正式に署名し、2011年7月にはこれを暫定発効させている。また、2012年3月にはアメリカとのFTAを発効させ、オーストラリア、ニュージーランド、トルコ、コロンビア、カナダ、メキシコ、など12カ国との交渉を進めている。

日本は、2002年以降、FTA重視の姿勢に転じる。2002年11月に、初のFTAであるシンガポールとのFTAをさせ、それを手始めに、2005年4月にはメキシコとFTAが発効し、

マレーシア、チリ、タイとのFTAも発効させた。さらに、フィリピン、ブルネイ、インドネシアとも署名し、2007年11月にはASEAN全体とのFTAを妥結した。更に日本は、GCC、ベトナム、豪州、スイスともFTA締結に向けて交渉をおこなっている。

今では、FTAに代表される地域主義の台頭は、アジア経済危機後の東アジアにおける一つの潮流となっており、東アジア地域主義、更には「東アジア共同体」の議論をも活発化させている。東アジア各国によるさまざまな形でのFTA締結へ向けた動きが錯綜する状況において、特殊な様相を呈する日韓の経験は、どのように位置づけられるのだろうか。

このようなFTAへの通商政策転換要因に関する先行研究として、Aggarwal and Urata(2006)、浦田(2002)を初めとする多くの経済アプローチでの研究がある。しかしながら、政治アプローチからのFTAの政策決定過程に関する研究(Solis and Katada(2009)、渡辺(2004)、磯崎(2005)、チェ・ヨンゾン(2003))は極めて少なかった。

さらに、日韓のFTA研究の大多数は、国際システム変数に関心を注いでいる。国際システム以外に関心を注ぐ研究の焦点は、文化や情緒などの変数に限られている(ソン 2011; リ 2009)。日韓のFTA研究においては、国内政治変数に関する研究は未開拓の領域とし

て残っているのである。

## 2. 研究の目的

本研究では、上記の経緯を踏まえ、FTAをめぐる日本と韓国の政策過程の共通点と相違点を明らかにすることによって、政策決定過程に新しい視点を提示する。さらに、既存のアジア地域統合研究が射程に入れていなかった政治的側面における有効な分析枠組みを提供する。

日本と韓国が、WTO 主導の通商政策から FTA 政策への転換を遂げ、交渉過程で生じた障害を克服し締結に至った要因を、国内制度と国内アクターの選好に焦点を当て実証分析する。アジア地域統合を進めるうえで不可欠なアクターである日韓の FTA 政策分析を通じて、アジア地域統合研究への理論的インプリケーション提示を試みるものである。

## 3. 研究の方法

本研究では、日韓の国内制度の違いを分析し、政策決定過程に関する理論的検討および実証分析を行った。まず、日韓の政府機関からの一次資料の実証分析を通じて日本と韓国の FTA 政策決定過程を分析した。

次に、政府関係各省庁、政党、経済利益団体、農業団体など、政策決定に影響を及ぼしたと考えられるアクターに対してのインタビュー調査を行った。これらの調査に基づいて、仮説を組み立て、実証分析を行った。理論の枠組みとしては、国内制度が国内社会集団の選好によって変容した過程を提示した Garrett and Lange のモデル(1995)の改良を試みた。

## 4. 研究成果

韓国の通商政策は大統領と外交通商部を軸に、通商関連行政部処を中心に推進されてきた。したがって、議会や業界などの民間部

門の影響力は比較的弱い。現在、韓国政府の FTA 推進における問題点として、国民世論と利害当事者の意見が適切に反映されていないことが指摘できる。今までの FTA 推進過程を見ると、対外交渉は成功していると評価される反面、対内交渉においては利害関係者の意見の集約・調整が充分ではないという指摘が常になされてきた。

例えば、国民世論や FTA 締結に伴う利害当事者の意見を政府に直接伝えるチャンネルが不足しており、国会を通じた間接的な伝達さえも国会の制限的参加によって機能が弱い状況である。殆どの利益集団は、政府の政策決定過程に自らの利益を効率的かつ合法的に伝達する政治的手段を備えていない。特に、FTAに強く反対する国内集団は、その大多数が労働、農民、中小企業、都市貧民などの社会経済的弱者であり、彼らは大企業などの官僚、政治家との緊密な私的関係(非公式チャンネル)さえも確保できずにいる。そのため、利益集団と通商担当者との間で対話や妥協は存在せず、市街デモ、反政府集会、刈り上げのような極端な手段が一般的なものとなっていた。

これは、韓国の FTA 政策における特徴として、利益集団の「反対は強く、支持は弱く」のパターンとして解釈できる。これは同時多発的 FTA 推進戦略を進めている韓国政府にとっては不利な政治経済構造である。というのも、政府と賛 FTA 連合 (pro-FTA coalition) を形成し、政府の FTA 推進を積極的に支援する勢力が存在しないことを意味するからである。

更に、韓国においては、通商交渉本部が外交通商部に属していて、政治論理を重んじる外交組織と経済論理を重視する通商組織が混合し、通商利益に対する考慮が不足していると考えられる。また、これまでの韓国の

FTA 政策はあまりにも短期間に数多くの FTA を推進する傾向があり、交渉時限を短く設定して性急に交渉を進めるなど、政府が過度なドライブで FTA を一方的に推進している側面が見られた。

韓国では、政府と農業団体をつなぐチャンネルが希薄である。農業団体は政府の FTA 政策決定プロセスから除外されており、利害関係者の意見の集約はなされていない。政府と農業団体のチャンネルが希薄という構図があるため、前者は後者からの抑制を受けにくいのである。つぎに、韓国では、「委任大統領制」(Delegative Presidentialism)と比喻されるほどに大統領の権限が莫大である。大統領のリーダーシップをもとに、さまざまな相手国と同時に交渉を進めるという「同時多発的 FTA 推進戦略」が掲げられている。通商交渉本部が推進委員会を中心に、韓国が他国よりも果敢で迅速に FTA 政策を進めることができるのは、大統領の支持という要因が大きかった。

他方で、日本の FTA 政策は、韓国のような大統領制によるトップダウン式の政策決定ではなく、議員内閣制によるコンセンサス重視のボトムアップ式によって決定される。官僚が政策議題を作成し、コンセンサスに基づいた意見調整過程が必要な故に、政策決定が長引くという構造的制約も生じる。

浦田(2002)が指摘するように、日本の FTA 政策決定のメカニズムでは、事前審査は関税率審議会ないし経済審議会で関係省庁を集めて行い、その過程で業界、政治家、学会、メディア関係者からの意見の集約を図って決定される。FTA 交渉は、外務省、経済産業省、農林水産省、財務省の 4 省庁体制で行われている。これら 4 つの省庁の協議に基づいて、合意形成を行いながら交渉を進めていくため、省庁間での調整が難しい品目について

は時間がかかる場合もあった。特に、FTA に対して推進派の経済産業省と消極派の農林水産省の対立は際立っており、迅速な意思決定は難しいのが現状である。一方で、韓国の通商本部は、交渉窓口が一本化されているため、大統領の強い権限と共に交渉を行っており、通商交渉において迅速な対応が可能であった。

しかし、このようなコンセンサス重視の日本の FTA 政策決定は、調整型であるがゆえに、事前に国内産業の構造調整が図られるように配慮される側面もあった。

例えば、日本とメキシコとの FTA 締結を挙げられる。日本・メキシコ FTA は実質的に初めて農産品をも対象とした本格的な協定であり、交渉過程では日本の国内調整が大きな問題となっていた。しかし、結果的には、農業分野において焦点となった豚肉について、長い時間をかけて議論し、農業関係の議員とも共通の認識ができた上で、差額関税制度を堅持することができた。日墨 FTA は、農業関係者をも網羅し、うまくまとめて調整した積み上げの結果として評価できる。

本研究の理論的な貢献は、次のとおりである。本稿では、従来の研究で見落とされてきた FTA の国内レベルを分析することによって、パットナム(Putnam, R.D.)の「2 レベルゲーム・モデル」への理論的な貢献ができた。パットナムのモデルは、国家間の交渉を、国際と国内という 2 つのレベルで行われるゲームとして理解する。国際交渉の場を「レベル 1」と呼び、相手国との合意を批准するか否かについて、政府が国内の諸集団と折衝する場を「レベル 2」と呼ぶ。2 レベルゲーム・モデルで用いられる重要な概念は「ウィンセット」である。これは、国内から支持を得られる範囲に収まる、相手国との合意事項の集合である(Putnam 1993)。通常の視点からは、

ウィンセットを決める要因は、政府と国内アクターをつなぐチャンネルだと考えられる。しかし、本研究では、このチャンネルが希薄だという条件のもとでも、国内の利益団体が駆使する世論というルートが、ウィンセットを決める要因として働き得ることを発見した。したがって、2レベルゲーム・モデルにおけるウィンセットを決定する要因に関して、理論的な貢献ができたといえる。

本研究の政策的貢献は、以下のとおりである。日本や韓国の事例で見られたような国内の阻害要因を克服することにより、多国間・地域 FTA 形成が促されることが予想される。また、本研究の分析では、FTA によって損害を被る団体に対して、政府が適切な政策を施さなかったことが問題になった事実が判明した。例えば、FTA によって被害を受ける集団への補償問題の具体例を見てみると、韓国の場合、ノムヒョン大統領は補償政策を打ち出したが、その内容は農業団体にとっては納得のいくものではなかった。政策の実例として、「FTA 移行特別法」の導入や「韓チリ FTA 農業支援対策案」の発表などがあるが、いずれも初期の目的を達成していない。日本の場合も同様で、農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本とする「戸別所得補償制度」を販売農家に実施するべきとの主張はあるものの、有効的な実施には至っていないのである。

政策決定者は、損害を被る団体と話し合う場を設けて、必要な調整をするべきであろう。圧力を受けてしまうチャンネルは基本的には好ましくないのだが、被害を受ける集団との効率的な会話のチャンネルだけは構築すべきであり、ひいては、民意を適切に吸収・反映できる制度的・法的な措置を検討するべきである。また、損害が予想される場合、政府は事前に損害の範囲および想定額を算定し、それによる補償の方式や程度、対象な

どを迅速に決定するべきではないだろうか。

上記の分析から得られた知見として、最も重要な含意は、日韓の FTA 政策決定プロセスにおける利益集団の動きの違いは、国内アクターの選好と国内制度(大統領制/議院内閣制)によって説明できるということである。特に、FTA 交渉過程における政府と国内アクターをつなぐ意思伝達の方式によって交渉が異なってくるのが、日韓の政策比較から示されている。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 3 件)

- ① 金ゼンマ (2011) 「韓国の FTA 政策決定過程：東アジア共同体への示唆」『アジア太平洋討究』第 17 号、57-75 頁
- ② Jemma Kim (2010), “Governance Reconsidered in Japan: Searching for New Paradigms in the Global Economic Downturn”, *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol.24, No.2, Seoul National University Press, pp.123-142
- ③ Jemma Kim (2010), Book Review Article, Vinod K. Aggarwal and Shujiro Urata, eds., “Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution, and Implications”, New York: Routledge, *Asian Regional Integration Review*, Vol.2, Waseda University GIARI, pp.120-128

[学会発表] (計 9 件)

- ① Jemma Kim (2011), “FTA and Domestic Politics in Japan: Issues and Prospects”, *Sogang University Special Seminar*, 10 Nov, Seoul, Korea
- ② Jemma Kim (2011), “TPP and Inner-adjustment Model in Japanese FTA Policy”, *Hanyang University Special Seminar*, 4 Nov, Seoul, Korea
- ③ Jemma Kim (2011), “Japanese FTA Policy Reconsidered: Alternatives for Reshaping Governance”, *Usok University Special Seminar*, 3 Nov,

Jeonju, Korea

- ④ Jemma Kim (2011), “South Korea and Trade Policymaking: Two-Level Bargaining Approach”, *Sogang University Winter Seminar*, 10 Mar, Seoul, Korea
- ⑤ Jemma Kim (2011), “Globalization and Japanese FTA Policymaking: Prospects for East Asian Community”, *Sogang University Winter Seminar*, 10 Mar, Seoul, Korea
- ⑥ 金ゼンマ「日本と東アジア地域統合：FT政策決定過程分析から」2010年度日本国際政治学会、2010年10月29日
- ⑦ Jemma Kim (2010), “Japanese Economic Revitalization Policy Reconsidered: Alternatives for Reshaping Governance”, *Cross Strait Conference on Public Administration (CSCPA)*, 22 Aug, Kaoshung, Taiwan
- ⑧ Jemma Kim (2010), “Impacts of Financial Crisis on Japan and Japan’s Countermeasures” 60th *British Political Studies Association (BPSA) Annual Conference 2010, Sixty Years of Political Studies: Achievements and Futures*, 30 Mar, Edinburgh, UK
- ⑨ Jemma Kim (2010), “The Domestic Politics of Japanese FTA Policy: An Analysis of the Japan-Mexico FTA Negotiation Process”, *International Studies Association (ISA) Annual Convention 2010, Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners*, 17 Feb, New Orleans, USA

[図書] (計2件)

- ① 金ゼンマ「グローバリゼーションとニュー・リージョナリズム：拡散と収斂の相互作用」浦田秀次郎・金ゼンマ編『グローバリゼーションと東アジア地域統合』勁草書房、2012年2月、39-64頁
- ② 金ゼンマ「東アジア FTA と国内政治：韓国の事例から」松岡俊二・勝間田弘編『アジア地域統合の展開』勁草書房、2011年12月、118-139頁

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

金 ゼンマ (KIM Jemma)

関西外国語大学・外国語学部・講師  
研究者番号：70509562

(2) 研究分担者  
なし

(3) 連携研究者  
なし