

朴槿恵政権のFTA政策 — 韓中FTAとTPPへの対応を中心に —

百本 和弘 *Kazuhiro Momomoto*

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

日本貿易振興機構 海外調査部 主査

要約

韓国は2013年2月の朴槿恵政権発足以降、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、中国、ベトナムとFTA交渉を妥結させた。韓中FTAは相手地域・国の経済規模の面で、韓国EU・FTAや韓米FTAに並ぶ大型FTAであり、中国以外のFTA締結国は全てTPP交渉参加国である。

韓中FTAは2015年12月に発効した。韓中FTA発効による対中輸出効果は短中期的には限定的であるが、10年超の長期では一定の効果が期待できよう。韓中FTAに対する韓国国内の評価はやや分かれている。

韓国はTPP締結交渉に参加していない。TPPの大筋合意・署名により韓国のメガFTA政策に影響が及ぼされよう。韓国政府は現在、TPP参加の方向で検討を進めている模様であるが、TPPに参加しない場合、参加する場合のいずれでも懸念材料がある。

1. はじめに

韓国政府がFTA積極策を明確にしたのは2003年で、当時は出遅れ感すらあった。しかし、その後はEU、米国など、世界の主要地域・国と一

気にFTAを締結し、韓国は今では世界の代表的なFTA先進国の1つになった。他方、現在まで韓国政府は二国間FTAに対して積極的であったのに対して、メガFTAに関しては積極策が取られたとは必ずしもいえない

い。それを象徴するのが 2015 年 10 月に大筋合意され、2016 年 2 月に署名された TPP（環太平洋パートナーシップ協定）交渉に韓国は参加しておらず、出遅れた。

本稿では朴槿恵（パク・クネ）政権下での FTA 政策について、特に、韓中 FTA と、TPP への対応の 2 点を論じることとする。

2. 朴槿恵政権下で妥結・発効した FTA

2013 年 2 月に発足した朴政権は前政権までと同様、FTA 政策を積極的に推進した。その結果、新たな FTA の締結・発効が相次いだ。まず、李明博（イ・ミョンバク）前政権時に署名されたトルコとの FTA（基本協定、物品貿易協定）が 2013 年 5 月に発効した。ついで、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドといった農業大国との FTA 交渉が相次いで妥結、発効した。アジアでは中国、ベトナムとの FTA 交渉が妥結、発効した。

朴政権の下で交渉が妥結、発効した FTA に関して、次の 2 つの点が注

目される。第一に、将来の TPP 締結交渉への参加を見越してか、TPP 交渉参加国との二国間 FTA 交渉を急いだ感があることである。韓国政府は TPP について 2013 年 11 月に交渉参加関心表明を行い、交渉に参加している各国との予備交渉に入った。オーストラリア、カナダ、ニュージーランドとの FTA 交渉は、韓国の交渉関心表明以降に急速に進展した。

さらに、ベトナムとの FTA 交渉も妥結、発効に至った。以上の結果、韓国は FTA 締結交渉参加の 12 カ国のうち、日本とメキシコを除く 10 カ国と FTA 交渉が妥結、発効し、TPP 締結交渉に参加する場合のハードルを低めている。なお、メキシコとの FTA 締結交渉は 2008 年 6 月を最後に交渉が中断していたが、2016 年 4 月の朴大統領のメキシコ訪問を契機に交渉再開に向けた動きも出ている。

第二に、韓中 FTA が 2014 年 11 月の韓中首脳会談に合わせて交渉の実質的妥結が宣言され、2015 年 12 月に発効したことである。韓中 FTA は、FTA 締結相手地域・国の経済規模を考えると、韓国 EU・FTA や韓米 FTA に匹敵する大型 FTA であり、朴大統

領の強力なリーダーシップがなければ交渉の決着は容易ではなかったであろう。ただし、後述のように自由化水準は低く、その評価には賛否もある。

なお、朴政権は数度にわたり FTA 政策を公表しているが、その骨子はほぼ一貫している。例えば、2015 年 4 月に発表した「新 FTA 推進戦略」では、①TPP、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）などメガ FTA への積極的な対応、②締結済みの FTA の改善、③新興有望国市場を狙った新規 FTA の推進、の 3 点を基本政策として掲げている。

3. 韓中 FTA の概要－物品譲許状況を中心に

(1) 相対的に低い関税撤廃率

韓中 FTA は 2004 年 9 月に両国の通商担当長官会談で民間共同研究の推進で合意したことが発端になった。ただし、韓国側から見ると、中国との FTA 締結は、EU や米国との FTA と比較にならないほど国内産業に影響が及ぶ危惧も根強かった。そのために、2012 年 5 月の FTA 締結交渉

開始までかなりの年月を要した。

韓中 FTA 交渉は、物品貿易をはじめとした各分野のモダリティ（適用されるルールや自由化の方式・水準）の合意、それに沿った分野ごとの交渉の 2 段階に分けて実施された。その結果、2014 年 11 月に交渉の実質的妥結が宣言され、2015 年 12 月に発効した。

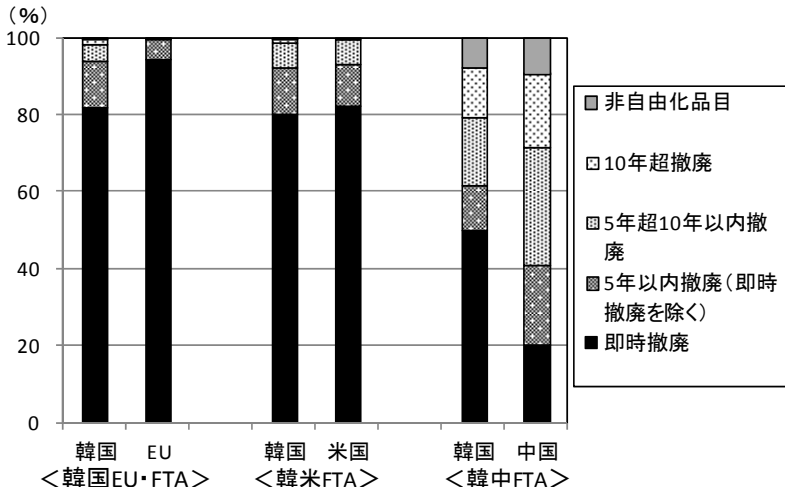
韓中 FTA は物品貿易、サービス・投資、ルール・協力など幅広い分野を取り扱っている。韓国政府は「中国が今までに締結した FTA の中で最も包括的であり、通信、金融サービス、電子商取引は中国の締結済みの FTA の中で初めて独立した章を設けた」（2014 年 11 月 10 日付け）と意義を強調している。しかし、関税譲許内容をみる限り、韓国 EU・FTA や韓米 FTA といった先進国と締結した FTA に比べると、韓中 FTA は低いレベルにとどまっている。

韓中 FTA の内容について関税譲許に限ると次のとおりである。FTA 発効と共に関税が即時撤廃された品目数が全品目数に占める割合をみると、韓国側 49.9%、中国側 20.1%にとどまった（図 1）。ちなみに、同割

合は、韓国 EU・FTA では韓国側 81.7%、EU 側 94.0%、韓米 FTA では韓国側 79.9%、米国側 82.1%と、韓中 FTA を大きく上回っている。また、FTA 発効後 10 年以内に関税が撤廃される品目数が全品目数に占める割合をみると、韓国 EU・FTA や韓米 FTA では 98~99%台と、ごく一部の品目を除き関税が撤廃されるのに対し、韓中 FTA では韓国側 79.2%、中国側 71.3%にとどまっている。このように韓中 FTA の関税自由化が

相対的に低い水準にとどまったのは、韓国にとって農水産品や中小企業の生産品目、中国にとって一部の製造業製品といったような比較劣位にある品目に関して、両国とも自国市場開放による影響を軽減することに交渉の重点を置いたためである。ただし、韓中 FTA は発効後 10 年超に関税が撤廃される品目も少なくなく、FTA 発効後 20 年以内でみると、韓国側 92.2%、中国側 90.7%の品目で関税が撤廃されることから、長期的

図 1 各 FTA の関税自由化率の比較 (品目数ベース)



注: 「非自由化品目」は関税引下げ、関税割当枠設定、季節関税、現行関税維持、譲許除外といった最終的に関税が撤廃されない品目(部分的な関税撤廃は含まれる)を指す。

資料: 韓国政府発表資料より作成

には少なからず関税撤廃効果が期待できよう。

(2) 韓中 FTA に対する韓国国内の評価

韓国政府は韓中 FTA の意義として、①中国市場での先行機会の確保、②国内農水産業の懸念の払拭、③在中韓国系企業保護のための制度基盤強化、④FTA ネットワーク強化による外資誘致拡大、⑤東アジアの平和・発展への寄与、といった項目を挙げている(2014年11月10日付けプレスリリース)。

その一方で、実質的妥結宣言の直後から、韓国では韓中 FTA 交渉結果に対する賛否の声が巻き上がった。特に、交渉結果を否定的に評価する立場からは、合意が拙速で国益が十分に反映されなかった、対中輸出拡大効果は疑問、対中輸入増加による国内農水産業などの打撃が懸念される、中国産食品の安全性が担保できない恐れがあるなど、さまざまな問題が提起された。最大の争点は、中国側の関税引下げ・撤廃による対中輸出効果をどう評価するかであり、批判の核心は、韓中 FTA の関税自由

化率が低いために、主力産業の対中輸出増加がさほど期待できないという点にある。その象徴が自動車(同部品を含む)である。韓米 FTA、韓国 EU・FTA の場合、いずれも FTA 発効による輸出増加額(製造業、発効後 15 年間平均)の 56%を自動車が占めると事前予想されていた(政府系シンクタンク 10 機関の共同分析による)。これに対し、韓中 FTA では中国側は自動車をおおむね関税撤廃対象外に分類したため、対中輸出増加効果は極めて限定的である。

このような中、筆者は 2014 年 12 月、2015 年 11 月の 2 回にわたり韓国の多くの FTA 専門家、中国専門家に話を聞いた。それによると、「韓中 FTA は関税自由化率が低く、関税撤廃の速度も遅いレベルの低い FTA」という見解では一致していたものの、これをどう見るかによって温度差が見受けられた。

否定的に評価する専門家からは、対中輸出増加がさほど期待できない「ないよりはマシな FTA 程度」と手厳しい指摘が聞かれた。関税を撤廃する品目でも、撤廃まで 10 年超の長期間かかる品目が多い点も問題とさ

れていた。現在は韓国企業が優位でも 10 年を過ぎると韓中の競争力格差が縮小、または逆転し、対中輸出の可能性が大きく閉ざされる可能性があるためである。

その半面で、韓中 FTA を肯定的に評価する見方も聞かれた。ある専門家は「韓中ともお互いが不利になる品目を関税撤廃の対象から除外した。しかし、『中間領域』の品目は関税が撤廃される」とし、生活用品家電、化粧品などの輸出増を期待していた。別の専門家は「韓国 EU・FTA や韓米 FTA は自動車メーカーをはじめとした大企業のための FTA だった。それに対し、韓中 FTA は中小企業が輸出増加を期待できる」と述べていた。同時に、通関手続きの迅速化をはじめとした非関税障壁が軽減されることが韓国企業にとって大きなメリットとの見解や、サービス産業での中国進出の道が開けるとの見解も聞かれた。

韓中 FTA が発効して間もないため、評価が収斂するには、今後なお時間を要しよう。

4. TPP 大筋合意と韓国政府の対応

(1) 政府の TPP への対応策

二カ国間の FTA 交渉を積極的に進めてきた韓国は、TPP については参加に前向きであるものの、交渉自体への参加を見送ってきた。その一因として、韓国では中国要因も指摘されている。すなわち、中国政府を意識して TPP 交渉に加わらなかった、TPP より韓中 FTA を優先させた、FTA 交渉担当者が韓中 FTA 交渉などに忙殺されたために TPP 交渉に加わる余力がなかった（それ以外の FTA 関連の業務が集中したことも含まれる）、といった見方がそれである。

韓国政府は TPP に対する初めてのアクションとして 2013 年 11 月に関心表明を行い、その直後の 2014 年 1 月から TPP 交渉参加 12 カ国との事前協議を行ってきた。国内では、対外経済政策研究院 (KIEP) など政府系シンクタンクが TPP による経済分析を行い、公聴会、業種別懇談会、説明会などを開催してきた。

このような中、2015 年 10 月の TPP 交渉大筋合意の報を受けて、韓国政府はどのように反応したのであろう

か。

産業通商資源部は「TPP、これが気になる」と題するプレス発表を行った(2015年10月7日)。これは TPP に関する 6 項目の疑問点を Q&A 形式で説明したものである。冒頭の Q1 「TPP に関心を表明した後の政府の対応は？」に対しては、「政府は 2013 年当時、(TPP) 交渉が最終段階であったため、交渉が妥結すれば、新規参加について議論するという立場を堅持してきた」と、韓国政府の立場を簡潔に示している。

発表資料全般を通じ特徴的な点は、日本を強く意識していることである。6 つの質問のうち、Q2 が「日本に FTA で追い上げられ、主力製品の輸出競争力も低下するのではないか？」、Q3 が「日本の農産物(市場)に関する交渉の結果は？」と、2 つの質問が日本との関係に限定して設定されている。

業種別にみた影響については、Q4 「TPP に参加した場合、参加しなかった場合の業種別影響は？」に対する表形式の回答が提示されている(表 1)。その特徴として 2 点が指摘できよう。第 1 に、前述のように日

本を強く意識しており、韓米 FTA による「先占効果」(「先占」は韓国語の漢字表記で「先取り」を意味し、韓米 FTA 発効によって韓国が他国に先行して享受しているメリットをいう)が日本製品に対してどれだけ続くか、韓国が TPP に参加した場合に対日輸入がどれだけ増えるか、という問題意識が多くの業種で共通している。第 2 に、韓国企業の国際化の進展度合いにより、影響度が異なっていることである。海外現地生産化が進展しているエレクトロニクス産業では TPP の効果・影響は軽微(無税品目が多いことも関係している)、ベトナムでの生産拠点構築が進んでいる繊維の場合には、韓国が TPP に参加しなくても TPP 発効は韓国企業に有利、とみている。

ついで、TPP 交渉大筋合意間もない 10 月 14~17 日(現地時間)に朴大統領が訪米し、講演や財界との会議で TPP 参加に前向きな発言をしている。

2016 年に入ると、韓国政府は 1 月に「2016 年対外経済政策推進方向」を発表した。その中で、「メガ FTA 対応」という項目を設け、「FTA 締結ト

表 1 TPP 参加・不参加時の各産業への効果・影響

	TPP 妥結に伴う影響 (韓国の TPP 参加前)	韓国の TPP 加入時の効果・影響
自動車	<ul style="list-style-type: none"> 韓米 FTA により 2016 年から米国の輸入関税 (2.5%) が完全に撤廃 TPP で米国の日本車輸入関税は長期 (25 年間) での撤廃で合意したもよう よって、すでに韓米 FTA で米国市場の先占効果を受けており、TPP 発効後も関税撤廃メリットが持続 	<ul style="list-style-type: none"> ベトナム、マレーシア、メキシコなどの現行関税 (20~80% 水準) 撤廃時に国内企業の輸出が拡大へ 韓国の関税 (8%) 撤廃時に、輸入車市場で日本車の増加可能性
自動車部品	<ul style="list-style-type: none"> 韓米 FTA により 2012 年からすでに米国の関税撤廃メリットを享受 日本は TPP 発効時、部品の 80% が関税即時撤廃のメリットを享受する見込み よって、すでに韓米 FTA で米国市場の先占効果を受けており、TPP 発効後も関税撤廃メリットが持続 	<ul style="list-style-type: none"> ベトナム、マレーシア、メキシコなどの現行関税 (15~30% 水準) 撤廃時に国内企業の輸出が拡大へ 韓国の関税 (8%) 撤廃時に、日本産自動車部品の増加可能性
繊維	<ul style="list-style-type: none"> 既存 FTA 市場で先占効果を受 TPP 累積原産地活用は限定的 繊維企業はベトナムなど TPP 参加国に活発に進出 	<ul style="list-style-type: none"> TPP によるメリットが最も大きい業種の見込み 国内で原材料を供給し、ベトナムなど現地完成品生産を通じ、日米などに輸出拡大が可能 TPP 累積原産地の活用で、域内輸出競争力が高まる見通し
電子・半導体・ディスプレイ・鉄鋼など	<ul style="list-style-type: none"> ITA など、大部分の製品が無税で、TPP 妥結の影響は軽微 白物家電などは有税であるが、締結済みの FTA による関税引下げ効果があり、先占効果が持続 国内家電産業はすでにグローバル現地化戦略で海外進出し、世界最高の競争力を維持 	<ul style="list-style-type: none"> 電子産業は、ベトナム、マレーシア、メキシコなど、一部プレミアム家電製品の輸出拡大が期待 鉄鋼業は、メキシコ、マレーシア、ベトナムなどへの輸出拡大が期待

資料：産業通商資源部 (2015 年 10 月 7 日発表)

ップランナー国として利点を活用し、TPP、RCEP、日中韓 FTA の議論に積極的に参加し、通商上の優位性を維持する」と述べている。さらに、TPP については「TPP の批准動向、韓国国内の影響分析の結果、交渉参加 12 カ国との予備協議の結果などを基にして、年内に『TPP ロードマップ』を作成する」とし、2016 年内に政府

の方針を表明することを明記している。

(2) 韓国の TPP 参加問題に関する韓国国内の見方

TPP 参加問題について、韓国メディアはどのように見ているのであろうか。

韓国主要紙は TPP 大筋合意に高い

関心を示し、一斉に社説で取り上げた。2大経済紙のうち、発行部数第1位の「毎日経済新聞」（2015年10月6日、電子版）は、「TPP 妥結、多国間経済ブロック化の大勢を積極的に追うべき」とタイトルを付け、「我々は TPP12 カ国のうち、日本とメキシコを除いた 10 カ国と FTA を締結しており、交渉参加を急ぐ必要はないとの立場だったが、一步、出遅れた立場になった」「TPP であれ、RCEP であれ、経済的実利のためならためらわずに大勢の流れを追うべき」と論じ、TPP 交渉参加への遅れを危惧した。第2位の「韓国経済新聞」（同日、電子版）の社説は辛辣であった。

「韓国が抜けた TPP が船出、親中路線の高い対価を払うことも」とタイトルを付け、「TPP 参加の機会を逃したのは誤った経済外交と実務陣の判断ミスが重なった結果」「通商外交のこのような混乱は朴槿恵大統領の親中路線のためか、あるいは、政権初期に断行した通商外交体制の改編（改編前の外交通商部に属していた通商外交機能を知識経済部に移し、同部を産業通商資源部に名称変更したことを示す）が失敗した結果か」

と論じた。

他方、筆者は 2015 年 11 月に韓国の FTA 専門家に見解を聞いた。専門家の多くは韓国も TPP に参加すべきとの見解であったが、温度差もあり、結論を急ぐことなく、TPP 参加のメリット・デメリットを十分に検討してから参加の是非を判断すべきとの見解も聞かれた。韓国は TPP 交渉参加 12 カ国のうち、日本とメキシコを除く 10 カ国との間で FTA が発効済みで、TPP 参加によるメリットが必ずしも大きくない可能性もあり、また、後述のように TPP 参加によるデメリットも危惧されるためである。

同時に、TPP によりアジア・大洋州地域のメガ FTA の構図が大きく変わるとの指摘があり、大いに注目すべきである。TPP には締結交渉に参加した 12 カ国のほかに、韓国、フィリピン、タイ、インドネシアも次々に参加に意欲を見せている。こうした結果、アジア・大洋州地域は TPP に収斂し、TPP よりレベルがはるかに低くなると予想される RCEP はその存在意義が薄れることもありうる、という見方である。そう考えると、TPP は韓国の参加問題にとどまらず、

韓国のメガ FTA 戦略全体に大きな影響を与えることになる。

(3) TPP 不参加時・参加時の懸念 材料

今後、TPP が発効し、韓国が TPP に参加しなければ、韓国企業はどのような不利益を受けるのだろうか。TPP 交渉参加 12 カ国のうち、韓国企業が米国など TPP 参加国市場で最も競合するのが日本企業である。そのため、TPP が発効すれば、韓国企業はライバルの日本企業に対して、2012 年 3 月発効の韓米 FTA による米国輸入関税撤廃のアドバンテージを失うことになる。特に、自動車部品業界などでそれが懸念されている。同様に、マレーシアやベトナムなど、韓国が FTA を締結しているものの、韓国との FTA 以上に TPP により市場開放する国では、韓国製品が日本製品に対してハンディキャップを負いかねない。また、TPP 協定では原産地規則が完全累積制度となるため、韓国が環太平洋地域のサプライチェーンから除外されてしまう恐れが生じる。さらに、TPP では域内原産地規則が統一されるのに対して、韓国

の既存の 2 国間 FTA では原産地規則がバラバラなため、韓国企業の本産地情報の管理負担が相対的に重くなる。

一方、TPP が発効し、韓国がこれに参加する場合には、①TPP 参加は日本と高いレベルの FTA を締結することを意味するため、日本製品が韓国市場に流入する恐れがある、②TPP のレベルが米韓 FTA と同水準であるとしても、両者は完全に一致しているわけではなく、米韓 FTA に規定されていない条件を新たに要求される恐れがある、といった点が懸念されている。②については、関税譲許を巡っては、例えば、韓国はコメについて米韓 FTA を含む全ての FTA で「譲許除外」としているが、TPP 参加でコメが無傷である保障はないとの見方もある。それ以外の分野では、例えば、TPP では第 17 章に「国有企業および指定独占企業」が設けられているが、それにより、韓国電力公社、韓国石油公社などの政府系企業が影響を受ける可能性が問題提起されている。

現在のところ韓国が TPP 交渉に参加する流れにあるが、実際に韓国が

TPP に参加するにせよ、参加を見送るにせよ、以上のような課題を克服しなければならず、慎重な舵取りが必要になろう。

参考文献

- ・ 百本和弘「最近の韓国の対中経済関係と

韓中 FTA」『世界経済評論』復刊第 1 号・通巻 682 号、2016 年 1 月（国際貿易投資研究所刊）

- ・ 百本和弘「特別レポート 転換期の韓中経済関係」『ジェトロ・センサー』第 784 号、2016 年 3 月（ジェトロ刊）