

2016.7.7

日韓関係は改善の一方、中韓関係は新たな課題に直面

～日中韓 FTA 締結推進を望む声も～

<2016年6月22日～24日 ソウル出張報告>

キャノングローバル戦略研究所

瀬口清之

<主なポイント>

- 日韓関係は 2015 年 6 月以降、急速に改善に向かった。きっかけは 15 年 6 月 22 日に東京とソウルでともに開催された日韓国交正常化記念式典だった。これには東京では安倍総理、ソウルでは朴槿恵大統領が出席した。
- 15 年 11 月 1 日にソウルで日中韓首脳会談(安倍総理、朴槿恵大統領、李克強総理)が実現した。その翌日 11 月 2 日には日韓首脳会談も実現した。
- 12 月 28 日には岸田外相がソウルを訪問し、両国の誰も予想していなかった慰安婦問題に関する合意にこぎつけ、調印を交わした。韓国の外交専門家は、この慰安婦合意は根本的な問題解決ではないが、外交上の懸案だった重い荷物を降ろすことができた点で有意義だったと評価している。この合意により、日韓両国政府は慰安婦問題を外交上の懸案として持ち出さないこととしたというのが両国政府の共通認識である。
- 近年、経済面での日本への依存度が低下し、韓国経済の独立性が強まった。安全保障面では冷戦終了後、徐々に中国との関係が強まっている。韓国にとっては北朝鮮問題への対応上、中国と協力関係を保持せざるを得ないため、韓国国内では中国を抑えるために日韓安保協力を強化するという考え方は支持を得られなくなった。
- 北朝鮮は本年 1 月に核実験を実施し、2 月にはミサイルの打ち上げを行った。韓国としては、このような事態に備えて中国との関係強化を図ってきていたつもりだった。しかし、これら 2 つの出来事に関して中国の北朝鮮への反応は鈍く、韓国政府は不安感が高まった。そこで自己防衛手段として、米軍の「高高度防衛ミサイル (THAAD)」の韓国配備に関する協定締結が最終段階に入ったと発表した。
- これに対して邱国洪駐韓中国大使は、「これまでの中韓関係の発展が 1 つの問題のために一瞬で破壊されかねない」と批判したほか、中国国防部も嚴重な懸念を示した。この出来事を機に、韓国内では中国に対して友人としての役割を期待することの難しさを感じる人が増加した。
- 中韓 FTA は昨年 12 月に発効し、すでに半年余りが経過したが、貿易自由化の成果は韓国側の当初の期待を大きく下回っている。
- 韓国にとって中国は最も重要な貿易相手国である。しかし、中国との間で通商交渉を行う場合には、中国の交渉姿勢は威圧的であり、その姿勢に苦しめられている。
- たとえ米国議会が TPP を承認しなくても、韓国としては日韓 FTA の締結推進が望ましいとの見方が増えてきている。

(はじめに)

昨年4月に続き、今年も6月22日から24日までソウルを訪問し、政府関係者、国際政治・経済専門家等と意見交換を行った。1年余りの間に日韓関係は予想を大きく上回って改善した。一方、韓国経済は12年以降、14年を除いて2%台の低成長が続いており、若年層の失業率が上昇するなど、厳しい状況が続いている。

以下では、そうした状況下における日韓関係および中韓関係の変化と課題等について整理する。

1. 韓国経済の現状概観

最近の韓国経済を見ると、実質GDP成長率は2012年以来、14年(3.3%)を除いて、2%台の低成長が続いている。とくに15~29歳の若年労働者の失業率は、本年2月に12.5%に達した。その背景には、輸出全体の3割を占める中国向け輸出の減少を主因に、2015年1月以降、2016年5月まで輸出が17か月連続で前年比マイナスを続けていることが影響している。韓国の輸出の対GDP比率は約40%と、日本の13~15%に比べてはるかに大きく、輸出の減少が経済全体に及ぼす影響は極めて大きい。

<図表1> 韓国の主要経済指標 (前年比%)

	実質成長率	輸出数量	失業率	消費者物価
2012年	2.3	5.6	3.2	2.2
13年	2.9	4.8	3.1	1.3
14年	3.3	4.4	3.5	1.3
15年	2.7	2.5	3.6	0.7
16年1Q	2.7	1.6	3.8	0.4

(資料 IMF、韓国政府統計局)

2. 日韓関係

(1) 昨年6月以降の関係改善の動き

日韓関係は2015年6月以降、急速に改善に向かった。きっかけは15年6月22日に東京とソウルでともに開催された日韓国交正常化記念式典だった。東京都内で開かれた式典には安倍総理のほか韓国の尹炳世(ユン・ビョンセ)外相も出席してスピーチを行った。一方、ソウルの式典には、朴槿恵大統領のほか、日本から額賀福志郎元財務相・日韓議員連盟会長が出席した。この式典に両国首脳がともに出席したのは予想外の出来事だった。

その後、懸念されていた8月15日の安倍総理による戦後70年記念総理談話の内容がモデレートだったため、日韓関係改善の流れに水を差さずに済んだ。

9月に北京で開催された、中国の抗日戦争勝利70年記念式典には、朴槿恵大統領が西側諸国の首脳としてはただ一人だけ出席した。朴槿恵大統領はこの機会を利用し、習近平総理との間で、日中韓首脳会談(中国側は李克強総理)の開催承諾を取り付けた。

その合意を受けて、11月1日にソウルで日中韓首脳会談（安倍総理、朴槿恵大統領、李克強総理）が実現した。その翌日11月2日には日韓首脳会談も実現した。この首脳会談を機に、日韓両国の首脳は、互いに国際社会の公の場で相手国を批判し合うことを止め、いがみ合いを抑制するようになった。

12月28日には急遽岸田外務大臣がソウルを訪問し、両国の誰も予想していなかった慰安婦問題に関する合意にこぎつけ、調印を交わした。以後、韓国政府が国際会議の席上等で慰安婦問題で日本を批判する動きを止めた。日本側としてはこれを機に、韓国大使館前等に設置されている「少女像」の撤去を期待している。しかし、「韓国挺身隊問題対策協議会」（以下、挺対協）等の市民団体が撤去に対して強硬に反発していることから、日本側が撤去を強く要求すれば、かえって韓国内の反発を招く可能性が高い。この点を考慮し、目下韓国内の動向を静観している。

今年の3月に開催された国連人権理事会では、これまで毎年慰安婦問題で日本批判を展開していた韓国が、その問題に一切言及しなかった。

こうした日韓関係改善の動きに対して、オバマ大統領、潘基文国連事務総長を始め、各国代表がこれを支持し、評価している。

（2）韓国国内の反応

韓国の外交専門家は、昨年12月28日の慰安婦合意は根本的な問題解決ではないが、外交上の懸案だった重い荷物を降ろすことができた点で有意義だったと評価している。この合意により、日韓両国政府は慰安婦問題を外交上の懸案として持ち出さないこととしたというのが両国政府の共通認識である。これについて日本側はある程度納得できる内容と評価しているが、韓国内の事情は複雑であり、必ずしも日本との関係が着実に改善されているとは受け止められてはいない。

韓国内では慰安婦合意に対する評価は分かれている。水面下では合意内容に対する不満がくすぶっており、先行き予断を許さない状況にある。しかし、その不満の矛先は日本政府に向けられたものではなく、挺対協等との相談もなく日本政府との交渉を進めた、韓国政府の交渉の進め方に対するものである。その意味では、昨年末の慰安婦合意以降、この問題は日韓間の外交問題から韓国国内の争いに転換した。韓国国内における本問題を取り巻く構図は、日本における沖縄の普天間基地移設問題によく似ていると見られている。

（3）今後の日韓関係改善に関する考え方

慰安婦問題の本質的な解決には、慰安婦の実態が本当はどうだったのかという事実解明が必要である。しかし、この事実解明は両国政府が取り組むべきではなく、学者による学術的研究に委ねられるべきである。

ただし、慰安婦問題の実態を解明しても、この問題を根本的に解決することは不可能である。そうした見通しを前提に、今後の日韓関係の改善策を考えると、経済・文化交流等別の分野での日韓交流の拡充を通じた両国国民間の相互理解の促進が重要である。

韓国では近年、日本の食文化やインテリア様式の受け入れが活発である。ソウル市内では日本料理店、日本式のデザート店、昭和時代のレトロ調のインテリアのお店などが流行している。このトレンドを形成しているのは日本で修業したシェフや日本帰りの留学生などである。今後もこうした様々な形での日韓交流は着実に進展していくと見られている。

こうした経済文化交流は韓国人の対日感情を改善させ、日韓間の些細な摩擦が外交問題に発展するリスクを軽減する効果がある。日韓外交関係の安定が確保されれば、日韓両国間の共同プロジェクトの推進に対しても韓国内の支持を得易くなる。

2. 日米中 3 国と韓国との関係の変化

(1) 日米依存から中国との関係重視へ

1965 年 6 月 22 日の日韓国交正常化以来半世紀が経過した。この間、両国間には様々な摩擦があったが、経済および安全保障の協力関係を維持することによって、日韓関係の悪化を抑えてきた。ところが、近年その前提条件が大きく変化し、抑えがききにくくなった。その変化とは以下の 2 点である。

第 1 に、経済面で日本への依存度が低下し、韓国経済の独立性が強まった。

第 2 に、冷戦下では安全保障面で米国に依存していたが、冷戦終了後、徐々に中国との関係が強まっていった。韓国にとっては北朝鮮問題への対応上、やむなく中国と協力関係を保持せざるを得ない状況が続いていた。

以上のような背景から、日米両国とのみ協力していればいい時代は終わり、中国との関係保持にも配慮せざるを得なくなっている。このため、韓国国内では中国を抑えるために日韓安保協力を強化するという考え方は支持を得られなくなっており、冷戦時代のような日本との安保協力は難しくなっている。

(2) 本年入り後の中韓関係の変化

そうした韓国国内世論の変化を背景に、朴槿恵大統領は昨年 9 月に北京で開催された、中国の抗日戦争勝利 70 年記念式典に西側諸国の首脳としてはただ一人だけ出席するなど、中韓関係の強化に注力してきた。ところが、本年入り後状況が変化している。

年明け早々の 1 月 6 日、北朝鮮が核実験を実施し、2 月 7 日にはミサイル（北朝鮮の発表では地球観測衛星）の打ち上げを行った。これらの問題に対して、朴槿恵大統領は、「朝鮮半島だけでなく北東アジアと世界の平和を脅す重大挑発だ」と厳しく批判した。韓国としては、まさにこのような北朝鮮の暴挙に備えて中国との関係強化を図ってきたが、これらの 2 つの問題に関する中国の北朝鮮への反応は鈍く、韓国政府は不安が高まった。そこで韓国国防部の報道官は 2 月 23 日、自己防衛手段として米軍の最新鋭地上配備迎撃システム「高高度防衛ミサイル (THAAD)」の韓国配備に関する協定締結は最終段階に入ったと発表した。

これについて、邱国洪駐韓中国大使は同日、「これまでの中韓関係の発展が 1 つの問題のために一瞬で破壊されかねない」と批判した。韓国政府はこの批判に反発し、同大

使を韓国外務省に呼びつけて抗議した。

のみならず、中国国防部の呉謙報道官は2月25日、「THAAD」が韓国に配備される可能性があることに嚴重な懸念を示し、中国側はいかなる国が半島核問題という名目で、中国の正当な権利を侵害することにも断じて反対すると述べた。

これらの「THAAD」を巡る中韓摩擦を機に、韓国内では中国に対して友人としての役割を期待することの難しさを感じる人が増加した。

その頃から中国に対する信頼も揺らぎ始めた。表面的には対立しているわけではないが、内心では中国に対して強い不満を抱くようになった。このため、昨年までのように中国との関係緊密化をより進展させようという考え方は影を潜めている。

(3) 朴槿恵大統領の北朝鮮問題への取り組み姿勢

本年3月末、ブルームバーグ社は朴槿恵大統領への書面インタビューの中で、「どのような業績を残した大統領として記憶されることを望むか」と質問した。これに対して朴槿恵大統領は、「朝鮮半島の平和統一の基礎をつくった大統領として記憶されたい」と回答した。

一般に韓国国民は南北統一に対して消極的である。朴槿恵大統領はその姿勢を変えようとしてきた。北朝鮮の北方の中国東北3省や中央アジアとの交流に力を入れてきたこと背景にはそうした意図があったと見られている。

そうした構想の下で、朴政権は中国にも接近し、南北統一への支援を得ようとしていた。しかし、本年入り後の北朝鮮問題を巡る中国の反応は朴槿恵大統領のそうした努力が実を結ばなかったことを示している。

3. 日中韓経済関係

(1) 日中韓 FTA に対する韓国の取り組み姿勢

中韓両国は2015年6月1日、中韓 FTA に調印し、同年12月20日に発効した。

すでに発効から半年余りが経過したが、韓国政府関係者によれば、貿易自由化の成果は韓国側の当初の期待を大きく下回っている。

具体的には、通関の迅速化を図るために両国の税関の HS コードを合わせる作業に取り組んでいるが、中国側の対応が予想以上に時間を要しており、依然として作業が終わるめどが立っていないなど、非関税障壁の壁は高い。また、知的財産権保護に関しても、1件の合意に至るまでに1~2年の時間がかかるうえ、協定が成立してもすぐにコピーされてしまう事例に悩まされている。これはとくに中小企業にとっては深刻な障害となっている。そのほか、韓国企業が中国から撤退するために必要な清算手続きにも2年を要するのが普通であるなど、中国の政策の不透明性に悩まされる状況が続いている。

それでも中国市場は韓国企業にとっては極めて重要であり、多くの困難に直面しているが、それでも引き続き FTA の効果に期待をかけている。

（２）中国との貿易交渉

2015年の韓国の輸出全体に占める中国向けのウェイトは26%に達しており、韓国にとって中国は最も重要な貿易相手国である¹。しかし、中国との間で通商交渉を行う場合には、中国政府側の韓国政府に対する交渉姿勢は威圧的であり、その姿勢に苦しめられている。

これは今になって始まったことではなく、以前から存在していた問題である。

中国からのニンニクの大量輸入によって韓国のニンニク生産者が苦境に追い込まれたことから、2000年6月から2003年5月まで、韓国政府は中国からの輸入ニンニクにかける関税を30%から315%に引き上げた。これに対して、中国政府は韓国産携帯電話とポリエチレンの輸入を暫定的に中断するという報復措置を発表した。このため、韓国政府はその圧力に屈し、関税率を30~50%まで引き下げ、携帯電話の禁輸を回避した。これは韓国では中国とのニンニク紛争として有名である。

最近でも中国が韓国政府の対応に不満を抱くと、たとえば、年間約600万人に達する中国人の韓国旅行客を止めることをちらつかせるといった脅しを受けることが多い。こうした威圧は経済問題のみならず、中韓両国間で政治面で中国に不都合なことが生じると、すぐに経済的な嫌がらせの手段に訴えるのが中国の常套手段である由。

この6月にも中国政府から一方的に、サムソンSDIとLG化学が中国で現地生産する電気自動車バッテリーが認証から脱落すると通知された。これは2018年1月以降、補助金を受けられなくなることを意味しており、中国事業の継続が難しくなると見られている。その目的は中国の自国産業保護と言われている。この中国政府の突然の措置は韓国政府・企業等に大きな衝撃を与えた。

（３）日韓 FTA への期待

韓国は以前、日中韓 FTA の成立に対して消極的だった。その最大の理由は、日本からの製品輸入に高率の関税を課すことができなくなると、競争力のある日本製品が韓国市場に大量に流入し、韓国地場企業が深刻なダメージを受けることを懸念していたためである。

しかし、今回の出張時に日中韓 FTA あるいは日韓 FTA に対する韓国の姿勢について質問したところ、韓国としても日本との締結を歓迎しているとの回答が多かった。従来は TPP の成立に対抗するために日中韓 FTA の成立を急ぐという考え方も中国を中心にあった。しかし、今や米国の内政事情が大きく変化し、自由貿易に対する消極姿勢が顕著化し、米国議会が TPP を承認する可能性は30%以下と見られている。

それにもかかわらず、たとえ米国議会が TPP を承認しなくても、韓国としては日韓 FTA の締結推進が望ましいとの見方が増えてきている。

そうした韓国の日韓 FTA あるいは日中韓 FTA に対する見方の変化の背景は、以下の

¹ 2015年の国・地域別輸出ウェイトは、中国26.0%、米国13.3%、香港5.8%、ベトナム5.3%、日本4.9%など。

3つである。第1に韓国がTPPに加入すれば、日本との貿易はTPPが基準となるため、日中韓FTAよりも高い自由貿易基準が適用される。そうなれば、低いレベルのFTA基準を懸念する必要がなくなる。第2に、現在の中韓FTAの基準内容レベルが低く、韓国のメリットが乏しいため、日本を巻き込んでFTAの基準を引き上げたいと考えている。第3に、韓国が以前ほど日本経済依存度が高くない²ため、日本からの輸入増に対する懸念が以前ほど強くなかった。以上の3つが主な理由と考えられている。

このほか韓国の大企業は日本企業から部品や素材を輸入していることが多いため、輸入関税の引き下げは韓国企業にとってコストダウンにつながるというメリットも指摘されている。

4. 南シナ海問題に対する韓国の国際政治学者の見方

韓国政府に対して一定の影響力を有する国際政治学者に南シナ海問題に対する見方を伺ったところ、概ね以下のような回答を得た。

南シナ海は中国にとっては象徴的存在である。米国オバマ政権の「リバランス」、あるいは「ピヴォット（軸転回）」と呼ばれるアジア重視政策に対抗し、中国が掲げているのが「一帯一路」である。「一帯一路」と言っても、西はロシアとの関係で安定的なルートを切り開くには時間を要する。東は日本、韓国、米国によってブロックされている。このため、まずは南のルートの確保に力を入れるしかないというのが、中国の置かれている状況である。その意味において、中国は南シナ海問題を、単なる領土、漁業、資源、自由航行といった経済・安全保障上の個別的なメリットに関わる問題としてではなく、中国にとって太平洋への出口となる戦略上の要衝としてとらえていると見るべきである。

フィリピンがオランダ・ハーグの常設仲裁裁判所（PCA=Permanent Court of Arbitration）に中国を提訴した訴訟の判決が7月12日にされる予定であるが、中国は同裁判所の判断基準となっている国際法自体に強い疑念を抱いている。このため、中国外交部は「仲裁機関の裁定結果に応じる必要はない」との見解を発表している（本年5月5日）。

中国は、現行の国際法は既存の世界のパワーバランスの上に成り立っており、最近のパワーバランスの変化を反映したものとなっていない点に不満を持っている。今回のフィリピンによる提訴も、そうした中国にとって不利な判断基準によって裁かれることを念頭に置きながら、裏で米国が動いていると見ている。

なお、中国は米国が南シナ海等において12海里内の無害通航を実施している事実や主張を利用して、中国も同じ理屈で日本や韓国に対して12海里内の無害通航を実施することを目指している。

以上

² 2015年の国・地域別輸入ウェイトは、中国20.7%、日本10.5%、米国10.1%、ドイツ4.8%、台湾3.8%など。