

# 일본의 경제와 군사, 그리고 경제법제

-1987년 개정외환법의 정치과정-

서승원\*

## 1. 들어가는 말

냉전 해체 후, 특히 1990년대 중반 이후 일본에서 이루어진 일련의 법제개편은 전후 통치기구 개편 가운데 최대의 개편이며 그 핵심이 되는 개념은 다름아닌 ‘안전보장’이었다.<sup>1)</sup> 이러한 개편의 저변에 국가긴급권이란 이념이 강하게 자리잡고 있음은 말할 나위없다. 그러나 이를 들어 우경화 또는 군사대국화의 표출로 곧바로 단정하는 것은 근시안적이다. 유사법제를 예로 들면 미국의 ‘애국법’(Patriot Act of 2001)이나 한국의 비상계엄령 등에 비해 국가의 권한이 상대적으로 약하기 때문이다.<sup>2)</sup>

하지만 패전 이후 자취를 감추었던 국가긴급권이 법제화를 통해 다시금 부활하고 있는 점은 주목할 만하다. 이와 동시에 2004년에는 경제분야의 국가긴급

---

\* 고려대 교수. 이 논문은 2007년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원에 의해 수행된 연구이다(KRF-2007-327-B00461). 참고로 본 논문은 고려대학교 일본학연구센터 국제학술회의([동아시아에 있어서 일본연구의 재구축], 2007년 10월 13일)의 발제논문([한국에 있어서 일본학의 새로운 가능성: 경제, 법제, 정치, 그리고 국민])에서 소개에 그친 사례를 단독논문으로 다룬 것이다.

1) 예를 들면 안보분야로는 PKO협력법(1992), 미일신가이드라인(1997), 주변사태법(1999), 테러대책특별조치법(2001), 유사관련3법(2003), 이라크특별조치법(2003) 등이 있으며 국가정체성에 관한 것으로는 국기국가법(1999), 개정교육기본법(2006) 등이 있다. 그리고 헌법개정에 관한 것으로는 헌법개정절차법(2007) 등이 있다.

2) 미국의 애국법은 무력행사를 포함한 거의 모든 수단을 행사할 권리를 대통령에게 위임하고 있으며, 한편 한국의 경우에는 전이나 사변시의 국가긴급권을 헌법(제77조) 및 기타 법률에 폭넓게 규정하고 있다(右崎 2002, pp.163~173; 李京柱 2002, pp.197~200).

권으로 불리는 경제제재기본법(개정 외국환 및 외국무역법, 이하 외환법)도 성립되었다(서승원 2008). 최근 일본정부의 대북한 제재로 관심을 끌게 된 경제제재기본법은 사상 최초로 경제제재의 국내법적 근거를 마련하는 것이었으나, 사실 그 단초를 제공한 것은 ‘안전보장’ 조항을 삽입한 87년 개정 외환법이었다. 이는 일본의 안전보장 무역관리제도의 일대 변화를 의미하는 것이기도 하였다.

87년 외환법 개정에서 흥미로운 점은 같은 해 봄에 발발한 ‘도시바 기계(東芝機械) 코콤(대공산권수출통제위원회) 위반사건’(이하 도시바 사건)과 직접적인 인과관계를 갖는다는 사실이다.<sup>3)</sup> 그럼에도 불구하고 기존 연구는 일반적으로 미국의 압력과 일본의 수동적 대응, 코콤에 있어서 미국의 리더십 내지는 서방 각국 간 협조관계라는 시점에서 도시바 사건을 중심으로 다루어 왔다(加藤 1992; Mastanduno 1992). 또한 이들은 일본의 안전보장 무역관리제도의 법적 기반인 외환법의 국가긴급권 차원의 제도적 성격과 그 변용에 대해서는 거의 언급하고 있지 않다.

본 논문에서는 경제통제 법제의 제도변화 관점에서 87년 외환법 개정 사례를 분석하고자 한다. 특히 정성적 비교제도분석 수법을 이용하여 “상이한 원인에 의해 동일한 또는 유사한 귀결이 초래된다”는 슈미터의 가설을 검증해 보고자 한다(シュミッター- 2006, p.31).<sup>4)</sup> 동시에 법제도의 형성과 변용과정을 밝히기 위해 정치과정에 대한 분석도 병용한다.<sup>5)</sup> 다음의 제2절에서는 87년에 성립된 개

3) ‘도시바 사건’이란 일본의 도시바 기계가 코콤규제에 반하는 대소련 부정 수출을 행하여 87년 4월 통상산업성(通商産業省)에 의해 외환법 위반 용의로 고발된 사건을 말한다. 부연하면 81년 4월 소련측 기술기계수입공단·외국무역부·발틱조선소와 일본의 도시바 기계·이토츠키(伊藤忠)·와코 무역(和光貿易) 사이에 4대의 ‘9축’ 동시제어 프로펠러 가공기(약 35억 엔) 수출입계약이 맺어지나 여기서 도시바 기계가 통산성에 대해 동 가공기를 코콤위반 대상이 아닌 ‘2축’제어기계로 신청하여 수출허가를 획득한 후 노르웨이의 콩그스베르그사로부터 수입한 NC2000(2축용 수치제어장치)을 9축용 기계에 설치한 다음 이를 2축용 기계로 수출하였다. 또한 도시바 기계는 9축 동시제어 프로그램도 콩그스베르그사를 경유하여 소련에 수출하였다. 다시 말하면 도시바 기계가 수출한 2축용 NC장치를 소련측이 9축 제어용으로 개조하여 이를 9축 동시제어 가공기로 작동시키는 수법이었다. 자세한 것은 구마가이(熊谷 1987) 수기 참조.

4) 이 가설은 상이한 특징을 가진 정치체제는 상이한 방식으로 행동한다는 통상적인 가설에 배치되는 것이다.

5) 여기서 말하는 정치과정이란 국회 입법과정 보다 넓은 개념으로 정부 간 관계, 정당 간 및 정당 내 관계, 정부부처 간 관계, 정부와 민간 관계를 포괄한다.

정 외환법이 어떠한 제도적 성격을 갖는가라는 문제를 중심으로 그 주요 특징, 법률적 문제점, 안전보장 무역관리제도의 변화 등을 검토한다. 그리고 제3절에서는 외환법 개정과 관련된 의사결정을 분석함으로써 제도 형성과 변용의 정치경제적 메커니즘을 규명한다.

## 2. 1987년 개정 외환법의 제도적 성격: 코콤규제의 제도화

### 2.1 1987년 외환법 개정안의 특징

제도 변화를 설명하는 방식에는 일반적으로 기능주의 어프로치, 구조주의 어프로치, 그리고 경로의존성 어프로치 등이 존재한다. 기능주의는 외적 조건의 변경에 의해 제도의 기능이 저하할 때 제도가 붕괴가 예상되며 문제해결을 위해 새로운 제도가 추구된다고 본다(Thelen 2003, p.215). 구조주의는 신제도가 만들어질 경우에 구제도의 영향을 받는 경우가 많다고 이해한다(Kohli 2004, p.17). 한편 경로의존성 어프로치는 구조주의와 유사하나 어떤 우발적인 사건이 계기가 되어 제도의 경로가 개시되며, 특정 기능을 위해 만들어진 제도가 그 기능을 상실한 이후에도 다른 이익을 위해 존속한다고 본다(Mahoney 2001, pp.4~11). 본 절에서는 정치과정을 시야에 담은 경로의존성 어프로치를 적용하면서 개정 외환법의 제도적 성격을 검토해 보겠다.

87년 외환법 개정의 최대 쟁점은 도시바 사건을 계기로 한 외환법 상 코콤규제 강화 문제였다. 패전 직후 경제와 군사의 일체화를 특징으로 한 국가총동원법(1938) 등의 국방경제법 체계는 연합군 최고사령과 총사령부(GHQ)의 경제민주화 기치 하에 일소된 바 있었다. 그로부터 40여년이 지난 80년대에 개정 외환법을 매개로 경제의 국가긴급권이 다시금 부활하였다. 전전(戰前)과 전후(戰後)의 차이점은 전자가 제국주의 일본의 군수충족 요청에 의거하여 자산유출 방지와 인력·물자 총동원을 목적으로 한 반면 후자는 냉전과 미일동맹의 틀에 구속되면서 기술·화물의 대공산권 유출방지를 목적으로 한 것이었다. 하지만 후자는 일본정부 차원의 일관된 기준과 정책방침에 의한 것도 아니었고 입법을 통한 국내법적 근거도 결여하고 있었다.

외환법의 원형은 49년 GHQ 주도 하에 제정된 ‘외국환 및 외국무역 관리법’이었다. 동법 제1조에 언급된 바와 같이 무역의 정상적 발전, 국제수지 균형, 통화 안정 및 외국자금의 효과적 이용을 위해 외국환, 외국무역, 기타 대외거래를 ‘전면관리’(대외거래의 원칙금지)하고 이를 통해 전쟁으로 붕괴된 경제를 부흥시키는 것이 목적이었다. 시기를 같이 하여 같은 해 12월에는 ‘수출무역관리령’(통산성 소관)이 제정되었으나 이는 미국의 수출관리법 제정 및 코콤 설립을 반영하는 것이었다.<sup>6)</sup> 미국의 대공산권 봉쇄전략에 일본이 수동적으로 편입되는 과정을 보여준다.

그 후 샌프란시스코 강화조약, 일본의 IMF·세계은행 가맹, 닉슨 쇼크 등을 거쳐 수차례의 법률 개정 및 관련법률 흡수 등이 이루어졌으나 대외거래의 원칙금지가 ‘원칙자유’로 180도 변경된 것은 80년 개정시였다(법률명을 ‘외국환 및 외국무역법’으로 개칭). 외국환, 외국무역, 기타 대외거래의 ‘자유’를 기본으로 ‘필요 최소한’의 관리·조사만 남겨둔 것이었다. 자본거래(투자·결제 등 자금거래와 외국환 업무)의 완전한 자유화를 특징으로 하는 80년 개정 외환법은 국제수지의 대규모 흑자, 이로 인한 미일 무역마찰, 서방 각국의 외국환 관리제도 변경요구 등이 개정의 주요한 이유였다.

80년 개정에서 주목할 만한 점은 외환법 제23조(자본거래), 제25조(역무거래(役務取引)), 그리고 제27조(대내직접투자)에 안전보장 조항이 삽입된 사실이었다. 즉 “일본이 체결한 조약 및 그 밖의 국제적 약속의 성실한 이행을 저해하거나 국제적 평화 및 안전을 훼손하며 또는 공공의 질서 유지를 저해할 경우” 주무대신(主務大臣)(대장성)에게 이들 거래의 변경·중지를 권고·허가할 수 있는 권한을 부여한 것이었다. 관련하여 직접투자의 경우 법률 위반시 최고 4개월의 거래정지 명령, 거래의 변경·중지를 권고할 수 있는 권한도 부여되었다. 단, 이들 조항이 자본과 역무(기술제공)에 한하여 안전보장을 위한 수출규제 발동 권한을 규정하고는 있으나 이는 어디까지나 유엔 결의라는 근거를 필요로

6) 코콤(COCOM)은 냉전이 본격화하는 49년(같은 해 소련이 원폭개발에 성공)에 미국 주도로 NATO(북대서양조약기구)의 대공산권 전략물자 수출통제기관으로 설립되었다. 가맹국은 아이슬란드를 제외한 NATO 15개국과 일본의 16개국이었다. 본부는 파리의 미국 대사관 별관에 설치되었다. 단, 코콤은 어디까지나 비공식적 신사협정이었고 규제품목 리스트 등을 정하는 동 위원회의 결의사항은 조약이나 협정이 아닌 관계로 법적 구속력을 갖는 것은 아니었다.

하였고 또한 가장 중요한 화물분야를 제외한 것이었다.<sup>7)</sup>

이에 비해 87년 개정의 주안점은 제25조(기술), 제48조(화물), 그리고 제69조(외무대신의 의견) 등에 놓여졌다. 안전보장 조항의 화물·기술 분야로의 확대, 위법행위에 대한 벌칙·제재의 대폭 강화, 그리고 외무성의 개입 인정 등이 주요 쟁점으로 다소 길지만 해당 부분을 발췌하면 다음과 같다.

제25조(제2호) 거주자는 비거주자와의 사이에 다음에 언급하는 거래를 행할 때에는 정령(政令)이 정하는 바에 따라 해당 거래에 대해 통상산업대신(通商産業大臣)의 허가를 받아야 한다.

(1)국제적인 평화 및 안전 유지에 저해되는 것으로 인정되는 내용으로 정령이 정하는 특정 종류의 화물 설계, 제조 또는 사용에 관한 기술을 특정 지역에 제공하는 것을 목적으로 하는 거래.

(2)국제적인 평화 및 안전 유지에 저해되는 것으로 인정되는 내용으로 정령이 정하는 외국 상호 간의 화물 이동을 수반하는 화물의 매각에 관한 거래.

제48조 국제적인 평화 및 안전 유지에 저해되는 것으로 인정되는 내용으로 정령이 정하는 특정 지역을 도착지로 하는 특정 종류의 화물을 수출하고자 하는 자는 정령이 정하는 바에 따라 통상산업대신의 허가를 받아야 한다.

2 통상산업대신은 전항 규정의 확실한 실시를 위해 필요하다고 인정될 때에는 동항의 특정 종류의 화물을 동항의 특정 지역 이외의 지역을 도착지로 수출하고자 하는 자에 대해 정령이 정하는 바에 따라 허가를 받을 의무를 과할 수 있다.

3 통상산업대신은 전2항에 정해진 경우 이외에 특정 종류 또는 특정 지역을 도착지로 하는 화물을 수출하고자 하는 자 또는 특정 거래 내지는 지불 방법에 의해 화물을 수출하고자 하는 자에 대해 국제수주의 균형 유지, 외국무역 및 국민경제의 건전한 발전에 필요한 범위 내에서 정령이 정하는 바에 따라 승인을 받을 의무를 과할 수 있다.

제69조(제4호) 통상산업대신은 제25조 제1항 내지는 제2항 또는 제48조 제1항 내지는 제2항의 규정의 운용에 관하여 특히 필요하다고 인정될 시 외무대신에

7) 외환법 상 수출규제 발동 근거는 유엔 등 국제기구의 결정(80년 개정), G7 등 주요국 간 합의(98년 개정), 일본정부 단독결정(2005년 개정) 등 그 폭이 점차 확대되어 왔다.

게 의견을 구할 수 있다.

2 외무대신은 국제적인 평화 및 안전 유지를 위해 특히 필요하다고 인정될 때에는 제25조 제1항 내지는 제2항 또는 제48조 제1항 내지는 제2항의 규정의 운용에 관하여 통상산업대신에게 의견을 개진할 수 있다.

(제6호) 다음 각 호에 해당되는 자는 5년 이하의 징역 또는 200만 엔 이하의 벌금에 처하거나 이를 같이 과한다. 단, 해당 위반 행위의 목적물 가격의 5배가 200만 엔을 초과할 때에는 벌금은 해당 가격의 5배 이하로 한다.

부연하자면 우선 기술수출에 관한 제25조에서는 안전보장과 관련된 기술·역무거래에 대해 이전부터 통산상(通産相:통상산업대신의 준말)의 허가가 필요하였으나 금번에 규제의 취지를 더욱 더 명확화하기 위해 (1)을 별도로 떼어내었고 위법적인 기술제공에 대해서는 3년 이내의 거래·수출 금지를 명시하였다. 둘째, 화물수출에 관한 제48조에서도 제25조의 안전보장 조항을 원용하여 ‘국제적인 평화와 안전’이란 문구를 삽입하였고 그 위반에 대해 3년 이내의 거래·수출 금지를 명시하였다. 화물수출에 대해서는 80년 개정 당시 통산성이 무역의 일원적 관리에 부합하지 않는다는 이유로 강하게 반발하여 동 조항이 삽입되지 못한 경위가 있었다. 셋째, 제69조에서는 안전보장과 관련하여 통산상이 외무상에게 의견을 구하고 외무상이 통산상에게 의견을 개진할 수 있는 협의규정을 설치하여 외환법의 주관관청(대장성과 통산성)이 아닌 외무성에게 개입 권한을 부여하였다. 이는 종래의 관행에 비추어 크나큰 변화였다. 넷째, 위법 행위자의 최고 5년 이하 징역, 미수자처벌, 시효 5년으로 연장 등 벌칙이 대폭 강화되었다.

## 2.2 개정 외환법의 법률적 문제

이상에서 개정 외환법의 주요 특징을 살펴보았으나 개정 내용은 적지 않은 법률적, 정치적 문제점을 내재하는 것이었다. 우선 국회 심의과정에서 지적된 문제를 중심으로 법률적 문제점을 정리하면 대략 네 가지로 나눌 수 있다(衆議院商工委員会第3号 1987). 첫째는 이번 코콤규제 강화가 헌법 전문(前文)의 국제평화주의 내지는 국제협조주의에 반한다는 지적이었다. 또한 정부는 도시바 사건이 일본을 포함한 서방 자유진영의 안전보장에 중대한 영향을 미칠 우려가

있다는 점을 개정안 제안 이유로 내세웠으나 이는 정경분리 또는 자유무역이라는 종래의 정부방침과도 배치된다는 것이었다.

둘째는 코콤 준수의 규정 표현이 지나치게 애매하여 헌법 제31조의 죄형법정주의에 비추어 적지 않은 의문이 있다는 점이었다. 예를 들면 규제품목 등 모든 구체적 내용이 행정부가 재량권을 갖는 정령에 위임되어 있으며 ‘국제적인 평화 및 안전 유지’의 범위가 매우 불명확하고 심지어 정부의 자의적인 확대 해석이 가능한 점 등 국회에 의한 체크가 충분히 기능하지 않을 것이라는 지적이었다. 셋째는 도시바 사건을 계기로 미일 양국이 대소련 대잠수함 탐지 공동연구를 추진하고 있으나 가상 적국(소련)을 설정하는 것은 평화협법에 반하며 집단적 자위권의 행사로 이어질 위험성이 있고 ‘무기수출 3원칙’에도 저촉된다와 같은 주장이었다.<sup>8)</sup>

마지막으로 가장 근본적인 문제는 코콤 그 자체가 비공식적 국제기관으로 국제법상, 국내법상으로 조약으로서의 효력을 갖지 않는다는 점이었다. 이에 대한 전례로 69년 도쿄지방법판소의 ‘코콤판결’이 유명하나 동 판결은 “코콤 합의 자체는 코콤 통제물자의 수입을 제한하는 법적 근거라고 할 수 없으며 국민에 대해 코콤 통제물자의 수출제한을 수행하기 위해서는 코콤 합의의 취지, 목적에 부합하는 국내법이 이미 존재하든가 아니면 새로운 입법조치를 요한다”며 외환법에 의한 코콤규제가 헌법 제22조에 반한다는 견해를 제시한 바 있었다.<sup>9)</sup>

이에 대해 정부측은 서방의 일원으로서의 책임과 서방 각국과의 무역관계를 유지·발전시키는 것이 불가결하다는 경제적 현실론으로 대응하였다. 이번 개정은 필요 최소한의 규제를 명시한 것에 불과하며 코콤규제에 대해서도 69년 당시 오히라 마사요시(大平正芳) 통산상이 언급한 바와 같이 새로운 국내법을 만들 필요 없이 외환법 범위 내에서 가능하다는 견해였다. 한편 죄형법정주의에

8) 67년 사토 에이사쿠(佐藤英作) 내각이 제시한 것으로 (1)공산국가, (2)유엔결의에 의해 금지된 국가, (3)국제분쟁국가에 대한 무기수출을 인정하지 않는다는 원칙을 말한다. 76년 2월 미키 다케오(三木武夫) 내각에 의해 헌법 및 외환법의 정신에 의거한 무기수출 자체 등 몇 가지 항목이 추가되었다.

9) 사토 내각은 68년 자유주의 국가와의 건전한 경제관계를 위해 외환법에 근거한 코콤규제는 당연하다면서 중국 상하이(上海)의 일본공업전람회에 일본기업이 출품하는 것을 금지하는 조치를 취하였다. 이에 대해 관련 단체는 정부의 조치가 헌법상 영업의 자유에 반하는 것이라며 수출 불승인 처분의 취소를 요청하면서 제소하였다.

대해서는 급변하는 경제상황이니 기밀 유지를 위해 규제품목을 공표하는 것은 곤란하며 미일 공동연구의 경우도 미일안보조약에 근거한 연구협력의 일환으로 연구대상이 범용(汎用)기술에 한정되는 것이니만큼 무기수출 3원칙에서 언급하는 무기제조 관련설비가 아니라는 견해를 제시하였다.

정부측의 답변에도 불구하고 제1조 범목적(국제수지의 균형유지와 국제무역의 건전한 발전)에 기술되어 있는 바와 같이 동법이 코콤규제 등 국가의 안전보장을 목적으로 하는 규제를 위해 발동될 수 있는지에 대한 명백한 규정을 담고 있는 것은 아니었다(松下 1999, p.238). 다시 말하면 제1조의 목적규정과 수출규제의 안전보장 조항 사이에 부정합이 존재한다는 점은 부정할 수 없는 사실이었다. 또한 금번을 포함하여 수차례 개정을 거치면서도 국회의 심의, 그리고 국회에 대한 정부의 설명을 전혀 의무화하지 않는 것은 정부의 재량권 남용 가능성이라는 제도적 결함을 내재시키는 것이었다.

### 2.3 개정 외환법과 안전보장 무역관리제도

일본정부가 외환법에 근거하여 코콤규제를 실시한 것은 코콤에 편입된 52년 이후였다. 일본정부의 의도는 “한국전쟁 종결 후 특수(特需) 경기(景氣)가 사라져 경기후퇴가 예상되었기 때문에 미국과의 무역, 경제관계를 증진”시키는 데 있었다.<sup>10)</sup> 그로부터 87년까지 코콤규제에 대해 일본정부는 매우 소극적인 자세를 취해왔다. 가토(1992, pp.256~266)의 지적대로 일본정부는 본래 정치적, 군사적 수단인 코콤규제를 어디까지나 ‘국제협조’ 또는 ‘경제문제’로 파악하고자 하는 경향이 강했다.<sup>11)</sup> 예를 들면 한국전쟁 당시의 대중국, 대북한 무역통제는 유엔활동에 대한 지지의 일환으로 홍보되었다. 전시의 미국 경제제재 경험, 국제분쟁 개입 회피, 전후의 경제우선주의와 자유무역 신봉 등이 그 배경이나 직

10) 69년 7월 도쿄지방법원 판결 내용을 야마모토(山本 1987, p.39)로부터 재인용. 미국은 일본을 코콤에 편입시킬 당시 상호방위원조통제법(1951)을 근거로 하여 경제원조를 조건으로 피원조국의 대공산권 군수물자 금수를 요청하고 있었다. 한편 일본측은 코콤 편입과 서방 무역권 참가 자격을 동일시하는 경향이 강했다(加藤 1992, pp.170~172).

11) 코콤은 상대국의 행동이나 인식의 변경을 강제하는 경제제재(economic sanctions)라기보다는 군사력의 기반이 되는 상대국의 경제적 기반을 약화시키는 것을 목적으로 한 경제전쟁(economic warfare)에 속한다(Forland 1991).



접적으로는 코콤참가에 대한 국내정치적 반발을 의식한 것이었다. 코콤규제에 관한 국내법적 근거가 마련되지 않은 이유이기도 하였다.

하지만 이번 안전보장 조항 삽입에 의해 외환법 체계는 코콤규제를 적극적으로 수용하는 형태로 질적 변화가 꾀해졌다. 외환법을 기본법으로 이를 수출무역관리령과 외국환령이 지탱하는 안전보장 무역관리제도의 법체계가 확립된 것이다.<sup>12)</sup> 법목적에 있어서도 목적규정의 부정합성이 존재하기는 하나 ‘대외거래의 정상적 발전, 국제수지의 균형과 통화의 안정’이란 원래의 이념과 ‘국제적 평화와 안전’이란 새로운 이념이 동거하게 되었다.

물론 안전보장 조항이 외환법에 최초로 삽입된 것은 자본거래 및 역무거래를 대상으로 한 80년 개정에서였다. 그러나 당시는 ‘원칙금지’ 체계였던 자본·역무거래의 대부분을 자유화함에 따라 거꾸로 허가 대상을 긍정적으로 명기할 필요가 있었으며(衆議院商工委員會第3号 1987, p.28), 자본거래 등의 규제는 코콤 보다는 유엔 결의 등에 관련되는 것이었다.

또한 이번 개정은 안전보장 무역관리제도의 실질적 운용에 대폭적인 강화를 수반하는 것이기도 하였다. 외환법 개정 외에 통산성은 우선 도시바 기계에 대해 87년 5월 21일부터 1년 간(구외환법의 최고 상한선) 대공산권 수출을 금지하는 행정처분을 취하였다. 두 해 전 구리모토 트레이딩의 대형가리 반도체 제조장치 무허가 수출사건(1985.7) 및 국제무역사(國際貿易社)의 대소련 NC 공작기계용 프로그램장치 밀수출사건(1985.8)에 대한 수출금지 1개월의 행정처분에 비해 상당히 엄격한 것이었다. 참고로 개정된 벌칙은 코콤 가맹국 중에서는 미국에 다음가는 강력한 것이었다(山本 1987). 더 나아가 도시바 기계의 이무라 가즈오(飯村和雄) 사장에 대해서는 ‘마땅한 책임’을 져야 한다며 사실상 사임을 요청하였다.

동시에 무역관리의 철저화도 행해졌다. 우선 통산성 내에 특별감사팀을 편성

12) 일본의 외국환 및 외국무역 관계의 법률체계는 외환법을 기본법으로 하여 ‘외국환 및 외국무역에 있어서 주무대신이 정하는 정령’(80년 정령 제259호), ‘외국환령’(80년 정령 제260호), ‘대내 직접투자 등에 관한 정령’(80년 정령 제261호), ‘수출무역관리령’(49년 정령 제378호), ‘수입무역관리령’(49년 정령 제414호), ‘미합중국군 임시특례 정령’(52년 정령 제129호), ‘유엔군 임시특례 정령’(54년 정령 제129호), ‘외국환 등 심의회’(80년 정령 제263호), 그리고 ‘외환법 제56조 규정에 의한 청문 절차에 관한 정령’(49년 정령 제379호)로 구성되어 있다.

하여 과거의 의심스러운 안건을 철저히 재검증하였고 심사관 신설 및 심사원 대폭 증원 등 전략물자 수출심사를 한층 엄격하게 실시하였다. 그리고 위반 방지를 위해 통산성 내에 심사회를 설치함과 동시에 대장성 수출관리 당국과의 연계도 긴밀화하였다. 더 나아가 산업계의 재발 방지를 위해 같은 해 7월에는 관련업계 140여 단체장을 소집하여 법령준수, 조직 내 내부감사체제 구축을 지시하였다. 그리고 89년 4월에는 효과적이고 합리적인 수출관리 및 산·관·학 협조체제를 목표로 통산성 산하에 재단법인 ‘전략물자무역정보센터’(94년 ‘안전보장무역관리센터’로 개칭)를 설립하였다.<sup>13)</sup> 코콤규제에 본격적으로 임한다는 통산성의 의지 표명이었다. 외무성의 경우도 코콤 등 경제와 안보의 관계를 담당하는 부서 신설, 주프랑스 일본대사관의 코콤 담당반 강화, 그리고 미일 코콤 각료 고위급회의 신설 등의 검토로 대응하였다(岡崎 1987, p.187).

이상에서 87년 개정 외환법의 제도적 성격을 살펴보았다. 다음 3절에서 분석하는 바와 같이 안전보장 조항의 삽입과정은 기본적으로 내생적 변화가 아닌 외생적 변화에 의한 바가 적지 않았다고 할 수 있다. 하지만 이가 제도화되기 위해서는 국내의 정치적 조건이 불가결하며 제도의 내용을 보더라도 미국의 수출관리법을 그대로 수용한 것으로 보기는 힘들다. 특히 외환법 개정을 둘러싼 정치과정을 보면 경제와 군사의 일체화, 국회의 정부에 대한 권한 위임, 처벌규정 강화 등 30년대 후반의 ‘임시자금조정법’과 ‘수출입 등 임시조치에 관한 법률’(1937), 특히 ‘국가총동원법’(1938)의 그것과 많은 유사성을 갖고 있음을 알 수 있다.

### 3. 1987년 개정 외환법의 정치과정: 제도변화와 신보수화

#### 3.1 제도변화의 분기점: 도시바 사건과 미국의 압력

경로의존성 어프로치에 의하면 어떠한 제도가 선택되는가는 결정적 분기점, 즉 우발적 사건이나 정치과정에 의해 결정된다(Mahoney 2000, p.513). 이는 결정적 분기점이 새로운 제도의 기원이 된다는 의미로 패전이 외환법 제정의

13) 자세한 동 센터(CISTEC) 홈페이지 참조(安全保障貿易情報センター 2008). 참고로 한국의 경우에는 2007년 2월 산업자원부에 전략물자관리과가 신설되었고 같은 해 8월에는 무역협회 산하에 ‘전략물자무역관리센터’가 설립되었다.

결정적 분기점이 되었다. 한편 외환법 상으로는 목적이나 기능이 새로이 추가되었다는 점에서 도시바 사건이 제도변화의 결정적 분기점이 되었다고 할 수 있다. 제도변화는 제도에 대한 내외로부터의 정치적 반응이 연쇄적으로 발생함으로써 개시되며 제도의 효율성 저하 및 제도모순의 축적에 의한 기능부전 현상, 행위자의 편중에 의한 제도 내 힘의 균형의 붕괴, 새로운 행위자에 의한 제도변경 시도 등에 의해 추동된다(岡部 2006, p.150). 본 절에서는 정치과정 분석을 통해 제도변화의 분기점, 제도의 변환적 전환, 그리고 제도변화의 정치경제적 조건을 검토해 보겠다.

우선 제도변화의 분기점이 된 도시바 사건부터 살펴보자. 일국의 대외정책은 70년대의 석유위기 등과 같이 국가적 위기상황이 발생하면 급격한 제도수정을 경험하게 된다. 이에 반해 도시바 사건의 경우는 처음부터 국가적 위기상황으로 인식된 것은 결코 아니었다. 이를 대처하지 않으면 안 되는 상황으로 끌어올린 것은 다름 아닌 쌍방향의 미국측 압력이었다.

첫째, 미국 정부는 도시바 사건이 표면화되기 이전부터 도시바 사건의 공식 의제화를 꾀하였다. 우선 사건의 발단은 85년 12월 도시바 기계 수출 관계자인 전 와코무역(和光貿易) 모스크바 전 지점장 구마가이 히토리(熊谷獨)씨가 코콤에 투서한 것에서 비롯되었다. 이에 코콤 측은 통산성에 구마가이 투서내용을 송부하였다. 하지만 통산성은 약 10차례 도시바 기계 측의 의견을 청취하면서 대체로 이를 받아들이는 것 외에는 별도의 조치를 강구하지 않았다.<sup>14)</sup> 그리고 이를 바탕으로 86년 4월 관계 성청 연락회의를 거쳐 위반의 명백한 증거가 발견되지 않았다는 회답을 코콤 측에 전달하였다.

그러나 사태는 미일 정부 간 관계로 확대되어 갔다. 미국 정부는 86년 6월과 12월의 미일 협의에서 도시바문제를 본격적으로 추궁하기 시작하였다.<sup>15)</sup> 특히

14) 도시바 측 주장은 수출한 기계는 파트로서는 9축이나 동시제어는 2축 밖에 없고, NC 장치도 콩그스베르그로부터 수입한 것으로 이도 2축이라는 콩그스베르그사의 증명서가 있으며, 제어 프로그램도 2축이라는 내용이었다(衆議院商工委員會第3号 1987, p.14).

15) 미 레이건 정권은 발족 이후 최중요 과제로 산업경쟁력과 국방경쟁력 강화를 설정하면서 그 요체가 하이테크 분야에서의 기술적 우위에 있음을 강조해 왔다. 그 대책으로는 일본과 소련에 대한 기술유출 규제, 코콤 강화, 소련의 비합법적인 서방기술 획득 저지, 기술심사에 대한 국방총성의 권한 강화, 수출관리체제 강화 등을 들고 있었다(嵐 1987, pp.76~77). 따라서 레이건 정권이 코콤 가맹국의 수출규제가 지나치게 관대한 것에 대해 불만을 품고 있던 것은 당연한 일이었다.

12월 미 국방총성과 외무성·통산성 간의 고위급 협의는 ‘맹렬한 답판’이 되었다. 이 자리에서 미국 측은 처음으로 도시바 기계 수출품과 소련 잠수함의 저소음화의 인과관계에 대해 지적하였고 이어 87년 3월에는 앞의 인과관계에 관한 국방총성의 ‘몇 가지 자료’가 일본 측에 전달되었다. 동시에 4월 말 예정인 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 수상에 방미 시에 공식 의제로 삼겠다는 압력도 가해졌다.<sup>16)</sup> 4월에는 와인버거 국방장관이 구리하마 유코(栗原裕幸) 방위청장관에게 서간까지 보내왔다.

통산성이 방침을 변경한 것은 바로 이 시점이었다. 재조사를 본격적으로 실시할 ‘결의’를 군함과 동시에 재조사 결과를 바탕으로 외환법 위반 혐의로 고발한 것이다(7.28).<sup>17)</sup> 도시바 사건이 언론보도를 통해 국내에 큰 반향을 불러일으킨 상태였고 더욱이 정상회담에서 이 문제가 거론되는 것은 저지해야 했다. 도시바 기계가 9축 이외에 5축 가공기도 수출한 것이 판명되어 미국 측의 반발도 증대되고 있었다.<sup>18)</sup> 이후 사태는 급속히 진행되었다. 2개월 후인 7월 말에는 외환법 개정안이 각료회의에서 결정되었고 8월에는 국회에 제출되었다.

둘째, 일본정부로서 미 정부의 압력 이상으로 부담이 된 것은 미 의회의 제재 움직임이었다. 대일 강경파 헌터 하원의원(공화당)의 손해배상청구 결의안 제출에 이어 미 하원은 6월 서방 동맹의 일원으로서 일본은 GNP 3%까지 방위예산 증액을 요구하는 법안을 가결(찬성 415표 반대 1표)함과 동시에 도시바 그룹

16) 참고로 ‘몇 가지 자료’의 내용이 무엇인지는 지금도 알려지지 않은 상태이다. 이 사건을 기회로 도시바 기계 사장, 모회사인 도시바의 회장과 사장이 사임하였고 도시바 기계 내에 전략물자관리본부가 설치되었다(87.10). 한편 도시바 사건에 대한 도쿄 지방재판소의 판결이 내려진 것은 사건 발생 후 만 1년이 경과한 88년 3월 22일이었다. 판결 내용은 도시바 기계에 대한 200만 엔의 벌금형, 관계자 간부 2명에 대한 집행유예가 따르는 징역 10개월에서 1년이었다.

17) 하타야마 쥬(畠山襄) 통산성 무역국장의 중의원 상공위원회에서의 답변(衆議院商工委員會 第3号 1987, p.14). 통산성에 따르면 재조사 결과 4월 도시바 기계 측이 코롬위반 사실을 인정하였다고 한다.

18) 미 상원 외교위원회 관계자인 트리플렛(Triplett 1988)은 수출 전에는 200마일 밖의 잠수함 소리를 들을 수 있었으나 수출 후에는 10마일 밖의 소리 밖에 들리지 않게 되었다며 미국의 대소련 대잠수함(ASW) 능력에 심대한 피해를 가져왔다고 주장하였다. 이에 대해 구마가이(熊谷 1987, p.156~158)는 9축 가공기가 본격적으로 사용되기 시작한 것은 84년 초 이후인 점 등 가공기 수출이 저소음화의 직접적 원인이 아니라고 반론하였다. 한편, 미 국방총성 고관은 후일 미 하원 군사위원회에 보낸 서간에서 도시바 기계의 수출 3년 전에 이미 소련 잠수함은 저소음화를 실현하고 있었다고 언급하였다(選撰編集部 1988, p.91).

전체의 제품 수입, 정부조달, 그리고 계약을 향후 2-5년간 금지하는 이른바 ‘도시바 제재법안’을 제출한 상태였다. 경제대국 일본이 서방의 안전보장 시스템의 혜택을 받으면서도 미국이 거액의 국방비 지출로 어려움을 겪고 있는 가상적국 소련에 대해 이적행위를 한 점은 용서할 수 없다는 공감대가 형성되었기 때문이었다(村上 1987, pp.126~128).

통산성의 입장에서 무엇보다 긴급한 과제는 도시바 제재조항을 철회시키는 일이었다. 특히 제재조항이 3분의 2 이상으로 가결되면 미 대통령의 거부권이 발동할 수 없으며 그로 인한 피해는 가늠할 수 없을 정도로 예상되었기 때문이었다.<sup>19)</sup> 87년 7월 해명을 위해 방미한 다무라 통산상이 철저한 재발방지책을 표명하고 상하양원 의원 전원에게 사과 서간을 보낸 것도 그 때문이었다.<sup>20)</sup> 다시 말하면 미 정부에 재발방지를 약속하고 이를 통해 미 정부가 미 의회를 설득해 주기를 기대한 것이었다. 재발방지책으로는 금번 임시국회에서의 외환법 개정안 제출, 통산성의 수출관리체제 강화, 코콤에 대한 적극적 공헌이 제시되었다. 통산성은 도시바 사건을 서방의 안전보장 문제가 아닌 어디까지나 미일 무역마찰로의 확대 회피라는 관점에서 이 문제를 다루었던 셈이다.<sup>21)</sup>

### 3.2. 제도의 변환적 전환: 통산성과 외무성

일본의 대외정책은 합의 중시, 종적 행정 관행, 제반 제도의 폐쇄성 등으로 인해 신속한 대응이 이루어지지 않고 또한 책임 소재가 불명확하다는 지적이 적지 않았다(臨時行政改革推進審議會 1991). 하지만 이러한 특징은 전후 대외정책 운영의 기본 틀로 정착된 것이기도 하였다. 일본의 대외정책 운영은 경제관계를 축으로 이루어져 왔으며 이는 일반적으로 관계 부처에 일임되어 왔다. 이 과정에서 관계 부처는 일단 변화에 대해 비타협적 태도를 취하며 국내외 행위자와의 마찰에 대해서도 가능한 한 권한 내에서 운용의 묘를 발휘하고자 한다. 그리고

19) 제재법안이 실시되면 도시바 그룹 차원에서 연간 약 3000억 엔의 손실이 예상되었다(渡辺 1987, p.21). 도시바 제재법안은 결국 찬성 92표, 반대 5표, 결석 3표의 압도적 다수로 가결되었다(6.30).

20) 다무라 통산상의 국회 답변(衆議院商工委員會第2号 1987, p.11; 同第3号 1987, p.20).

21) 한편 경제계는 신중하게 추이를 지켜본다는 자세가 두드러졌다. 도시바 기계가 호랑이의 꼬리를 밟았다는 점에서 통산성과 마찬가지로 미국의 보호주의 움직임과 미 의회의 도시바 제재법안의 향방에 신경을 곤두세우고 있었다.

결국 문제가 정치문제로 비화되면 정치지도자는 관계 부처에 변환을 지시하고 이를 반영하여 기존의 비타협적 태도는 급변하게 된다. 그러나 이는 강력한 정치적 리더십이 존재하지 않은 한 종래의 탄력적 정책운용을 추인하는 경우가 많다. 이른바 일본적 ‘변환적(變換的) 전환’ 방식을 말한다(河中 1974, p.20).

통산성이 시도한 것은 바로 이러한 변환적 전환이었다. 이에 비해 본질적인 제도변화를 꾀한 것은 나카소네 수상의 지원을 배경으로 한 외무성이었다. 통산성과 외무성 간의 줄다리기는 각료회의에서 외환법 개정이 결정된 후 개정안이 국회에 제출되는 2주일 동안 격렬하게 전개되었다. 이는 경제와 군사를 분리한다는 기존 정부방침의 유지 또는 변경의 문제이기도 하였다. 종래의 정부 내 정치과정에 개입한 것은 나카소네 수상 자신이었다. 나카소네 수상은 87년 초 일본정부 최초로 도시바 사건을 심각한 안전보장 문제로 파악하고 동 사건을 “미국과 관련이 있을 뿐 아니라 일본국민에 대한 중대한 배신행위”로 규정하면서 사건에 대한 성격을 명확히 하였다(衆議院予算委員會第3号 1987, p.15; 衆議院商工委員會第3号 1987, p.3). 또한 부정 수출과 잠수함 정속성 간의 인과관계를 사실상의 정부 통일견해로 규정하고 각료회의 결정을 이끈 것도 다름 아닌 수상이었다. G7 정상회담에서 서방진영의 방위논의에 적극적인 참가를 표명하였고(1983.5), 각료회의에서 방위비 GNP 1% 상한을 돌파하였으며(1986.1), 대미 무기기술공여 문제에 적극적인 태도를 취하고 있던 수상으로서는 당연한 반응이었다(世界平和研究所 1995, 2章).

같은 해 3월 통산성 내에서는 외환법 개정 문제를 둘러싸고 심도 있는 논의가 진행되었다. 결과는 코کم규제에 한정된 ‘벌칙강화’라는 최소한의 양보였다. 83년 소련의 산업스파이 활동의 조사·방지를 위한 가이드라인 제시와 유사한 미국을 의식한 조치였다(Mastanduno 1992, p.274). 외환법 제25조의 용어를 제48조에 원용한 것도 그 때문이었다. 컬러텔레비전 문제, 자동차 수출규제 문제, 전년의 공작기계 자주규제 문제, 반도체 보복관세 문제 등 미국과의 무역마찰을 고려하면 전략물자·기술을 일정 정도 규제할 필요가 있다는 인식이었다. 다무라 통산상 자신도 외환법 개정이 상당히 ‘임시방편’의 성격이 있었다고 언급할 정도였다(衆議院商工委員會第3号 1987, p.7).

외무성은 벌칙 강화 외에 ‘법정협조(法定協調)’ 조항 신설을 요구하였다. 향

후 협조체제 하에 법률을 만들자는 것이었다. 통산성이 강력하게 반대한 것은 말할 나위 없었다. 향후 외무성 뿐 아니라 방위청도 수출규제에 관여할 개연성이 높아지기 때문이었다. 결국 이 안건은 ‘의견교환’이라는 선에서 타협이 이루어졌다.<sup>22)</sup> 본래 외무성은 미 정부가 노르웨이에 비해 일본 측의 대응이 지체되고 있는 것에 실망을 표시하면서 적극적인 대응을 요청한 사실을 중시하고 있었다.<sup>23)</sup> 86년 12월 미일 협의 후 추가 정보를 요청한 것도 외무성이었다.

한편 미 정부는 도시바 사건을 무역마찰 시의 ‘일본 때리기’(Japan bashing)가 아닌 일본의 수출관리체제 강화를 위해 이용하고자 하였다(Mastanduno 1992, p.303). 특히 국방총성의 역할이 두드러졌다.<sup>24)</sup> 도시바 사건은 대소련 무역관리와 대소련 해양관리(대잠수함 작전)란 2대 금기사항에 저촉하는 것이었기 때문이다(前田 1987, p.20). 특히 미 국방총성은 먼저 통산성과 산업계 사이의 긴밀한 협조관계를 특징으로 하는 수출관리에 방위청도 관여해야 한다고 주장하였다. 방위청은 78년 이시하리(石播)의 수출신청 당시 통산성의 승인결정에 반대한 경위가 있었다(黒川 1987, p.26).<sup>25)</sup> 그 위에 군사기술 분야에서 협력 요청도 한층 강화하였다. 잠수함 탐지시스템에 대한 일본의 기술협력이 그것으로 잠수함 음원(音源)탐지시스템의 기반인 음향센서 분야에서 일본은 최첨단 기술을 보유하고 있었다.

이상을 정리하면 도시바 사건에 대한 미 정부와 의회의 정치적 반응이 미일

22) 여기서 흥미로운 점은 외무성이 개정안 입법과정에 ‘특별입법’을 시도한 사실이다. 국방총성이 관여하는 미국의 ‘1985년 수출관리수정법’과 같은 것을 만들려고 한 것은 아닌가 추측된다. 동 수출관리수정법은 국방총성의 수출관리에 대한 간접적 관여를 인정하고 더욱이 안보와 관련하여 수출이 규제되는 모든 국가에 대해서도 수출이 신청된 모든 재화 또는 기술을 심사할 수 있는 권한을 국방장관에게 부여하고 있다(黒川 1987, p.27). 또한 동법 제233조는 코콤규제를 위반한 외국기업 제품의 대미 수출을 금지하는 제재조치를 신설하였다.

23) 노르웨이 측은 처음에는 반발하였으나 이후 독자적 조사를 통해 코콤위반 사실을 인정함과 동시에 콩크스베르그사의 자회사인 콩크스베르그 트레이딩사를 해산시켰다. 그 위에 하이테크 유출 방지를 위한 입법조치도 표명하였다(小川 1987, p.173).

24) 레이건 대통령은 국방총성에 서방 동맹국에 대한 하이테크제품 수출허가권(1984.3) 및 코콤 가맹국이 아닌 스웨덴과 오스트리아의 대공산권 하이테크제품 수출 심사권(1985.1)을 부여하고 있었다. 85년 수출관리수정법도 이를 반영한 것이었다.

25) 78년 이시카와지마 하리마 중공업(石川島播磨重工業)의 대소련 부양식 도크 수출사건. 8만 톤에 달하는 민간용 대형 부양식 도크가 소련 태평양함대의 헬리콥터 항공모함 민스크의 수리에 사용되었다는 이유로 당시 코콤규제의 대상 외였음에도 미국 측이 격렬하게 비난한 바 있다.

정부 간 관계에 영향을 미치면서 개시된 제도변화가 주관 관청이 아닌 수상과 외무성의 수출관리제도의 전면적 강화를 내용으로 한 제도변경 시도에 추동되었고 정부 내에서의 입지가 약화된 통산성이 안전보장 조항을 받아들이는 형태고 진행되었다고 할 수 있다. 하지만 미일 정부 간 관계와 일본 정부 내 관계 분석만으로 외환법 개정의 메커니즘을 설명하는 것은 충분치 않다. 마지막으로 제도변화의 정치경제적 조건에 대해 검토해 보겠다.

### 3.3 제도변화의 정치경제적 조건: 여론, 정당정치, 그리고 신보수주의

여기서 정치경제적 조건이란 수상, 통산성, 외무성을 포함한 정부 행위자가 외환법 개정에 있어서 어느 정도의 자율성을 갖고 있었는가, 기존의 대외정책에 관한 정부방침은 외환법 개정에 어떠한 구조적 조건을 부과하였는가라는 문제로 바꾸어 말할 수 있다. 즉 제도변화에 선택 범위를 제공하는 제반 조건을 말한다.

첫째, 입법과정의 측면에서 보면 금번 개정안은 내각에 의해 입안된 것으로 여당·자민당이 압도적 우위를 점하는 상황에서 국회심의를 통해 부결될 가능성은 거의 없었다. 모든 정책은 국회의 의결을 거친 법률이란 형식을 취한다는 헌법상 규정이 무색할 정도이나 국회 논의가 매스컴을 통해 공개됨으로써 일정 정도 법안에 대한 견제기능이 존재하는 것도 또한 사실이다. 여기서 여론의 역할이 중요하다.

당시 여론은 일반적으로 도시바 사건을 미일 무역마찰 당시와 유사한 미국의 ‘일본 때리기’로 받아들이는 경향이 강했다. 따라서 미국 측의 강경한 태도에 대해서는 주로 음모론적 시각에서 파악했다. 예를 들면 미 상원은 국방비 증액을 피하는 초보수파에 의해 좌우되고 있다는 초보수파 조작론, 이와 관련된 도시바 희생양론, 미 대통령과 행정부의 대일교섭에 미 의회가 힘을 실어주고 있다는 공동음모론, 도시바 기계는 독립된 계열회사로 도시바 본사와는 관계가 없다는 자회사(子會社)론, 소련에 수출한 공작기계와 소련 잠수함 소음 저하 사이에 인과관계가 불명확하다는 인과관계론, 원래 코콤은 동서냉전의 유물(遺物)로 시대착오적인 것이라는 코콤 유물론 등이 주창되었다(村上 1987, pp.126~132). 하지만 이들은 결과적으로 미국 측의 대일 반발이나 분노를 보도함으로써 일본



정부나 국민에게 불안 심리를 부추키는 간접적인 외압으로 작용하기도 하였다.

둘째, 정당정치는 70년대 말 이후 외교·방위문제에 대한 신보수화의 움직임 속에서 자민당 내 비틀기파와 사회당 세력이 이데올로기 논쟁에서 수세에 몰린 상황을 대변하고 있었다. 특히 신보수주의를 표방하는 나카소네 내각에 들어서면서 70년대 말 이후 소련의 군비확장에 대응한 대서방 방위 공헌론이 전면적으로 전개되고 있었다. “안전보장 문제와 관련하여 레이건, 대처로 대표되는 서방 측과의 협력을 강조함으로써 기존의 보혁(保革) 대립과는 다른 축으로 이 문제를 이행시킨다. 즉 자유와 민주주의를 (소련에 대해서) 지킨다는 국제적인 ‘자유주의’를 강조함으로써 일본 방위력 정비의 정당화를 꾀한다”는 방식이었다 (大嶽 1999, p.50).

외환법 개정에도 대해서도 각 정당은 유사한 스펙트럼을 보여주었다(衆議院商工委員會第5号 1987, pp.1~3). 여당·자민당은 도시바 사건 발발 후 당내에 기술부정유출대책검토회를 설치함과 동시에 도시바 사건이 자유주의 진영의 안전보장에 중대한 우려를 낳았으며, 일본의 국제적 신용을 현저하게 실추시켰고, 대외경제활동에도 심각한 영향을 끼쳤다면 내각의 외환법 개정을 지지하였다. 민사당(民社黨)도 재발방지책으로 외환법을 개정하는 것은 당연하며 이는 도시바재법안의 폐안을 위해서도 도움이 된다고 자민당과 입장을 같이 하였다.

이에 대해 사회당(社會黨), 공명당(公明黨), 공산당(共產黨)은 종래와 마찬가지로 미일 군사동맹 강화 반대를 전제로 하여 외환법 개정안에 반대 입장을 취하였다. 사회당은 코콤규제의 법적 구속력, 공작기계와 잠수함 소음의 인과관계, 안전보장 조항 삽입과 원칙 자유의 상업 활동 등 원칙론을 표명하는 데 그쳤고 공명당도 안전보장 우선에 의한 자유무역 원칙 붕괴, 양형(量刑)의 중벌화, 동서무역 축소 및 긴장완화에 역행할 소지 등을 주장하였다. 공산당은 한 발 더 나아가 미국 대소련 군사전략에 휘말릴 가능성, 코콤 탈퇴와 미일 군사동맹 폐기까지 주장하였다.

셋째, 위와 관련되는 내용이나 금번 외환법 개정의 필연성을 관념적으로 규정한 것은 바로 70년대 말 이후 일본 외교·방위 정책의 신보수화라고 할 수 있다. 정부 내 정치과정에서 가장 중요한 전환점은 나카소네 수상에 의한 ‘도시바 사건=안전보장’ 단어이었다. 사실 통산성은 70년대 석유위기를 거치면서 이른

바 ‘총합안전보장’의 총아로 대두한 상태였다. 통산성과 산업계가 미국의 반대와 우려에도 불구하고 친아랍적 정책을 전개하고 또한 중국 등 공산권으로의 진출을 적극적으로 추진한 것도 비군사적 위협에 대한 안전보장, 더 나아가 비군사적 수단에 의한 안전보장이란 관념이 지배적인 상황을 배경으로 한 것이었다.<sup>26)</sup>

하지만 나카소네 내각은 군사적 측면과 비군사적 측면을 모두 아우르는 총합 안전보장 가운데 전자에 보다 역점을 두었다. 취임 직후 방위비 증강과 미국에 대한 무기수출 3원칙의 불적용을 결정하였고(1983.1), 자민당 안팎의 반대에도 불구하고 각료회의에서 방위비 GNP 1% 틀의 폐지를 결정하였다(1987.1). 그 외에 ‘안전보장회의 설치법’(1986.7) 등 위기관리에 대처하기 위한 내각기능 강화도 꾀해졌다. 외환법에 안전보장 조항을 삽입하기 위한 여건이 이미 형성되어 있었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 시도는 구조적인 한계를 지닌 것이었다. 즉 나카소네 수상과 외무성은 도시바 사건을 ‘위기’로 선전하여 안전보장 무역관리제도의 전면적 강화를 시도하였으나 이는 외환법의 근본적인 체질을 바꿀 수 있을 만한 강렬한 것은 아니었다. 일반 국민에게 군사적 국제공헌론은 여전히 이해하기 받아들이기 어려운 쟁점이었기 때문이다(大嶽 1999, p.52). 외환법 개정에서 통산성에게 주어진 약간의 행동반경은 바로 이에 의한 것이었다.

#### 4. 맺는 말

경제통제 법제의 제도변화라는 관점에서 보면 87년의 외환법 개정은 안전보장 무역관리제도의 국내법적 기반을 마련하는 것이었다. 우선 제도적 성격을 보면 제25조, 제48조, 그리고 제69조 등에서 안전보장 조항이 명시화되거나 새로이 삽입되었고 외무성의 일정 정도의 관여가 인정되었다. 또한 코콤규제가 더 이상 국제협조나 경제문제가 아닌 안전보장 문제로 다루어지게 된 점, 무역관리제도의 실질적인 강화 및 철저화가 꾀해진 점, 정부 및 산업계에 각종 기관이 새로이 설치된 점 등 외환법 체계는 코콤규제를 적극적으로 수용하는 형태로 질적 변화를 경험하게 되었다. 하지만 개정 외환법은 법률적 측면에서 경제거래

26) 총합안전보장에 대해서는 와타나베(渡邊 2005) 등 참조.

의 자유원칙과 새로이 도입된 안전보장 조항 사이의 부정합성을 노정하는 것이기도 하였다.

외환법 상의 목적 및 기능 추가라는 제도변화의 측면에서 도시바 사건은 중요한 분기점이었다. 이를 계기로 국내외로부터의 제도변경 요구가 분출되었기 때문이다. 주관 관청인 통산성은 초기 기존 틀 내에서의 탄력적 운용을 통한 변환적 전환을 꾀하였으나 미 정부 및 의회, 그리고 외무성과 수상의 압력에 직면하여 안전보장 조항을 받아들이는 선에서 양보를 할 수 밖에 없었다. 이러한 양보는 통산성 자신의 미일 무역마찰로의 확대 회피라는 직접적인 동기를 반영한 것이었으나 동시에 70년대 말 이후 진행된 일본 방위·외교정책의 신보수화라는 구조적 요인에 의해 제약되는 것이기도 하였다.

외환법 개정은 결과적으로 냉전 해체 후 안전보장을 이유로 한 국가의 경제활동에의 개입의 전면적 확대를 예고하고 있었다. 도시바 사건에의 대응이라는 하나의 통제, 하나의 필요가 또 다른 필요를 낳고 또한 그것이 다음의 통제를 낳는 식이었다. 전전(戰前)·전시(戰時)와 유사한 통제의 자기강화 메커니즘이 약 반세기 이후에 다시금 작동하기 시작했다고 볼 수 있다. 특히 90년대 중반 이후의 법제개편도 그러하지만 국가긴급권을 둘러싼 법제화 과정은 흥미롭게도 단기간에 걸쳐 전격적으로 이루어지는 경향이 강하다. 정치세력 간의 팽팽한 균형이 국제정세 또는 국내정세를 계기로 일순간에 무너지면서 제도변화의 강력한 추동력으로 작용하기 때문이다.

마지막으로 서론에서 제기한 상이한 원인에 의해 동일한 또는 유사한 귀결이 초래된다는 가설에 대해 언급해 두고자 한다. 경제사에서는 전전·전시의 경제통제의 원인을 주로 군국주의 내지는 파시즘 체제로 귀결시키는 경향이 강하다(中村·原 1970). 하지만 미국의 경우에서와 마찬가지로 민주적 정치체제에서도 경제통제는 충분히 강화될 수 있음을 알 수 있다. 이는 상이한 정치체제가 유사한 행동을 취할 가능성이 적지 않음을 보여주는 것이다. 다시 말하면 전전·전시, 그리고 전후 일본이 서로 다른 정치체제를 갖고 있음에도 불구하고 매우 유사한 방식의 경제통제를 실시할 수 있음을 강하게 시사하는 것이기도 하다. 위 가설을 검증하기 위해서는 전전·전시와 패전 직후의 법제 개편에 대한 사례연구가 요구되나 이에 대해서는 후속 연구에서 다루고자 한다.

## 참고문헌

- 서승원(2008) 『일본 경제통제법제의 연구: 2004년 개정외환법의 정치과정』 『일본학보』 제74집 2권, 한국일본학회, pp.403~416.
- 安全保障貿易情報センター(2008),  
[http://www.cistec.or.jp/export/yukan\\_houki/anpoguidance\\_2\\_1houseido\\_kiseitaikei%20.pdf#search='第2章我が国の安全保障貿易管理制度'](http://www.cistec.or.jp/export/yukan_houki/anpoguidance_2_1houseido_kiseitaikei%20.pdf#search='第2章我が国の安全保障貿易管理制度')(검색: 2007.5.1).
- 大嶽秀夫(1999) 『日本政治の対立軸』 中公新書.
- 岡崎久彦(1987) 『対ソ不正輸出事件に思うこと』 『中央公論』11月, pp.179~187.
- 岡部恭宣(2006) 『経路依存性アプローチによる制度の比較歴史分析: 韓国とタイにおける金融システムの発展』 日本比較政治学会編 『比較政治学の将来』 早稲田大学出版部.
- 小川和久(1987) 『日本だけではないココム違反』 『文芸春秋』9月, pp.164~174.
- 河中二講(1974) 『日本における政策決定の政治過程』 溪内謙・その他『現代行政と官僚制(下)』 東京大学出版会.
- 熊谷独(1987) 『東芝事件・主役の告発手記: 西側がつくるソ連空母』 『文芸春秋』9月, pp.148~162.
- 黒川修司(1987) 『通商戦略の前面に踊り出たペンタゴン: ココム強化を狙うアメリカの思惑』 『エコノミスト』7月21日, pp.22~28.
- 経済産業省(2007),  
[www.kyushu.meti.go.jp/seisaku/.../boueki/bouekikanri/gaitamehou\\_taikei.pdf](http://www.kyushu.meti.go.jp/seisaku/.../boueki/bouekikanri/gaitamehou_taikei.pdf)  
 (검색: 2007.5.1).
- 衆議院商工委員会(1987) 『第109回国会衆議院商工委員会会議録第3号』8月21日.  
 \_\_\_\_\_(1987) 『第109回国会衆議院商工委員会会議録第5号』8月26日.
- 衆議院-本会議(1988) 『第109回国会衆議院本会議会議録第10号』8月20.
- シュミッター・フィリップ(2006) 『比較政治学の将来とは?』 日本比較政治学会編 『比較政治学の将来』 早稲田大学出版部.
- 世界平和研究所編(1995) 『中曾根内閣史: 理念と政策』 丸ノ内出版.
- 選択編集部(1988) 『企業研究シリーズ・東芝機械: 米国に翻弄され続ける悲劇』 『選択』5月, pp.90~93.
- 高榎堯(1987) 『ココム・スキャンダルの意味: 安全保障とテクノロジー』 『世界』9月, pp.34~38.
- 中村隆英・原朗(1970) 『現代史資料43 国家総動員(1)経済』 みすず書房.
- 寫信彦(1987) 『改編を迫られるニッポン株式会社: アメリカの虎の尾を踏んだ日本企業』 『中央公論』7月, pp.70~79.
- 前田哲男(1987) 『東芝事件にみる米軍事戦略: 日本は対ソ包囲作戦に組み込まれる』 『エ

- コノミスト』9月, pp.20~25.
- 松下満雄 『国際経済法改訂版』有斐閣.
- 村上吉男(1987) 『ココム事件：逆効果を招いた日本の対応』 『中央公論』10月, pp.126~133.
- 臨時行政改革推進審議会(1991) 『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第1次答申』 『自由民主』9月, pp.231~256.
- 山本剛(1987) 『ココム・スキャンダルの意味：何のためのココム強化?』 『世界』9月, pp.39~42.
- 渡邊昭夫編(2005) 『アジア太平洋連帯構想』 NTT出版.
- 渡辺良行(1987) 『米国は日本企業の『各個撃破』に入った』 『エコノミスト』7月21日, pp.20~21.
- Førland, Tor Egil(1991), "Economic Warfare and 'Strategic Goods': A Conceptual Framework for Analyzing COCOM," *Journal of Peace Research* 28(2), pp.191~204.
- Kohli, Atul(2004), *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James(2000), "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society* 29(4), pp.507~548.
- \_\_\_\_\_ (2001), *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, The Johns Hopkins University Press.
- Mastanduno, Michael(1992), *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, Ithaca: Cornell University Press.
- Thelen, Kathleen(2003), "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis," James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Triplett, II., William C.(1988), "Crimes Against the Alliance: The Toshiba-Kongsberg Export Violations," *Policy Review* 44(Spring), pp.8~13.



# 日本の経済と軍事、そして経済法制

—1987年改正外為法の政治過程—

徐承元\*

## 1. はじめに

冷戦終焉後、とりわけ1990年代半ば以降の日本における一連の法制改編は、戦後の統治機構の改編の中では恐らく最大のものであり、そのキーワードは安全保障に他ならない。<sup>1)</sup> こうした動きの底流に国家緊急権の考え方が流れているということは言うまでもない。しかし、これを右傾化あるいは軍事大国化の表出として断言するのは性急であろう。例えば、有事法制はアメリカの「愛国法」(Patriot Act of 2001)や韓国の非常戒厳令などに比べて国家の権限が比較的弱いからである。<sup>2)</sup>

しかし、冷戦終焉後、これまで姿を消していた国家緊急権が法制化を通じて再び復活したことは注目に値する。それと同時に、2004年には、経済分野の国

---

\* 高麗大教授。本論文は、2007年政府(教育人的資源部)の財源に基づく韓国学術振興財団の支援によって遂行された研究である(KRF-2007-327-B00461)。なお、本論文は、高麗大学校日本学研究センター国際学術会議(「東アジアにおける日本研究の再構築」、2007年10月13日)での報告論文(「韓国における日本学の新しい可能性：経済、法制、政治、そして国民」)において紹介に止まっていた事例を単独の論文に仕上げたものである。ちなみに、日本語訳の修正で手伝って頂いた金南恩君と崔修南君に感謝に意を表したい。

- 1) 例えば、安全保障分野のものとしては、PKO協力法(1992)、日米新ガイドライン(1997)、周辺事態法(1999)、テロ対策特別措置法(2001)、有事関連3法(2003)、イラク特別措置法(2003)などがあり、国家アイデンティティと関連したものとしては、国旗国歌法(1999)、改正教育基本法(2006)などがある。そして憲法改正については憲法改正手続法(2007)がある。
- 2) アメリカの愛国法は、武力の行使を含むほとんどすべての手段を行使する権利を大統領に委任しており、韓国の場合も、戦時または事変時の国家緊急件を憲法(第77条)やその他の法律に幅広く規定している(右崎 2002, pp.163~173; 李京柱 2002, pp.197~200)。

家緊急権と呼ばれる経済制裁基本法(改正外国為替及び外国為替法。以下、外為法)も成立した(徐承元、2008)。最近日本政府の対北朝鮮制裁によって注目をあびるようになった経済制裁基本法は、史上初めて経済制裁の国内法的根拠を整えるものであったが、実はその発端となったのは「安全保障」条項を導入した1987年の改正外為法である。

87年の外為法改正で興味深いのは、それが同年春の「東芝機械ココム(対共産圏輸出統制委員会)違反事件」(以下、東芝事件)と直接的な因果関係をもっているということである。<sup>3)</sup> しかしながら、既存の研究は一般的にアメリカからの強い圧力とそれに対する日本側の受動的な対応、ココムにおけるアメリカのリーダーシップや西欧諸国間の協調関係といった視点から東芝事件を取り上げてきた(加藤 1992; Mastanduno 1992)。また、日本の安全保障貿易管理制度の法的基盤である外為法の国家緊急権レベルの制度的性格とその変容については殆んど言及してない。

本論文では、経済統制法制の制度変化という観点から、87年の外為法改正の事例についての分析を行いたい。とりわけ定性的比較制度分析という手法を用いて「異なる原因により、同一または類似した帰結がもたらされる」というシュミッターの仮説を検証してみたい(シュミッター 2006、p.31)。<sup>4)</sup> 同時に、法制度の形成と変容過程を明らかにするために政治過程分析をも併用する。<sup>5)</sup> 次の第2節では、87年に成立した改正外為法がどのような制度的性格を有するのかと

---

3) 「東芝反事件」とは、日本の東芝機械がココム規制に反する対ソ連不正輸出を行い、87年4月に通産省によって外為法違反の容疑で告発された事件を指す。その経緯としては、81年4月、ソ連側の技術機械輸入公団・外国貿易省・バルチック造船所と日本側の東芝機械・伊藤忠・和光貿易との間で、四台の九軸同時制御のプロペラ加工機(約35億円)の輸出入契約が結ばれるが、ここで東芝機械は通産省に対し、同加工機をココム違反の対象にならない「二軸」制御機械として申請して輸出許可を獲得し、ノルウェーのコングスベルグ社から輸入したNC2000(二軸用数値制御装置)を九軸用機械に組み込んだ上で、それを二軸用の機械として輸出したものである。また東芝機械は、九軸同時制御プログラムもコングスベルグ社を經由してソ連に輸出した。つまり、日本の東芝機械が輸出した二軸用のNC装置をソ連側が九軸制御用に改造し、それを九軸同時制御加工機として作動させるという手法であった。詳細については熊谷(1987)による手記を参照。

4) この仮説は、異なる特徴をもつ政治体制は異なる方式で行動するという通常の仮説とは反対のものである。

5) ここでいう政治過程とは、国会での立法過程より広い概念であり、例えば、政府間関係、政党間および政党内関係、政府省庁間関係、政府・民間関係などが含まれる。



いう問題を中心にその重要な特徴、法律的問題点、安全保障貿易管理制度の変化などを検討する。そして第3節では、外為法改正と関連する意思決定を分析し、またそれによる制度形成と変容の政治経済的メカニズムを究明する。

## 2. 1987年改正外為法の制度的性格：ココム規制の制度化

### 2.1 1987年の外為法改正案の特徴

制度変化を説明する一般的な方法としては、機能主義のアプローチ、構造主義のアプローチ、そして経路依存性アプローチなどがあげられる。機能主義は、外的条件の変更によって制度の機能が低下する時に制度崩壊が予想され、問題の解決のために新しい制度が求められると見る(Thelen 2003、p.215)。構造主義は、新制度が作られる時に旧制度の影響を受けることが多いと理解する(Kohli 2004、p.17)。一方、経路依存性アプローチは、構造主義とやや類似しているが、ある偶発的な事件が契機となって制度の経路が開始され、特定の機能のために作られた制度がその機能を喪失した後でも異なる利益のために存続すると見る(Mahoney 2001、pp.4~11)。本節では、政治過程を視野に入れた経路依存性アプローチを適用しつつ、改正外為法の制度的性格を検討してみたい。

87年外為法改正の最大の争点は、東芝事件を契機とした、外為法上のココム規制強化の問題であった。敗戦直後、経済と軍事の一体化を特徴とする国家総動員法(1938)などの国防経済法体系は、連合軍最高司令官総司令部(GHQ)の経済民主化の旗の下で一掃された。それから約40年たった80年代に、改正外為法を媒介として経済面の国家緊急権が再び復活した。戦前と戦後の違いは、前者が日本帝国主義の軍需充足の要請により、資産流出の防止と労働力・物資の総動員がその目的であったとすれば、後者は冷戦と日米同盟の枠組みに拘束されながら、技術・貨物の共産圏への流出防止を目的とするものであった。しかし、後者は日本政府レベルの一貫した基準や政策方針によるものでもなく、立法を通じた国内法的根拠も欠如していた。

外為法の原型は、49年にGHQ主導で制定された「外国為替及び外国貿易管理法」である。同法の第一条で書いてある通り、外国貿易の正常な発展、国際収支の均衡、通貨の安定および外国資金の最も有効な利用を確保するために、外国

為替、外国貿易、その他の対外取引を「全面管理」(対外取引の原則禁止)し、それをもって戦争で崩壊した経済を復興させることが目的であった。同年の12月には、「輸出貿易管理令」(通商産業省所管)も制定されたが、これは米政府の輸出管理法の制定およびココム設立を反映するものであった。<sup>6)</sup> アメリカの対共産圏封じ込め戦略に日本が受動的に編入される過程が読み取れる。

その後、サンフランシスコ講和条約、日本のIMF・世界銀行加盟、ニクソン・ショックなどを経て、数回の法律改正や関連法律の吸収などが行われたが、対外取引の原則禁止が「原則自由」に変更されたのは80年の改正時であった(法律名を「外国為替及び外国貿易法」に改称)。外国為替、外国貿易その他の対外取引の「自由」を基本に「必要最低限」の管理・調査だけを残したのである。資本取引(投資・決済などの資本取引と外国為替業務)の完全な自由化を特徴とする80年外為法は、国際収支の大幅な黒字、それによる日米貿易摩擦、欧米諸国からの外国為替管理制度の変更要求などが改正の重なる背景であった。

80年改正で注目すべきは、外為法第23条(資本取引)、第25条(役務取引)そして第27条(対内直接投資)に安全保障条項が導入されたことであった。つまり、「日本が締結した条約その他の国際的約束の誠実な履行を妨げ、または国際的な平和および安全を損ない、もしくは公の秩序の維持を妨げる場合」主務大臣(大蔵省)にこれらの資本取引の変更・中止を勧告・許可する権限を与えたのである。これと関連して直接投資の場合、法律違反の時に最高4ヶ月の取引中止の命令、取引の中止・中止を勧告できる権限も与えられた。但し、これらの条項は、資本と役務(技術提供)に限って安全保障のための輸出規制の発動権限を規定してはいるものの、これはあくまでも国連決議という根拠が必要であり、最も重要な貨物分野を欠如したものであった。<sup>7)</sup>

これに対し、87年改正の主眼は、第25条(技術)、第48条(貨物)、そして第69

---

6) ココム(COCOM)は、冷戦が本格化する49年(同じ年にソ連が原爆に成功)に、アメリカ主導でNATO(北大西洋条約機構)の対共産圏戦略物資輸出統制機関として設置された。加盟国はアイスランドを除くNATO15カ国と日本を含む16カ国であった。パリのアメリカ大使館別館にその本部事務局が設けられた。ただし、ココムはあくまでも非公式の紳士協定であり、規制品目リストなどを内容とする同委員会での決議事項は条約や協定ではないことから、法的な拘束力は有しないとされた。

7) 外為法上、輸出規制発動の根拠はUNなど国際機構の決定(1980年改正)、G7など主要国間の合意(1998年改正)、日本政府の単独決定(2005年改正)など、その幅が次第に拡大されてきた。

条(外務大臣の意見)などにおかれた。安全保障条項の貨物・技術分野への拡大、そして違法行為に対する罰則・制裁の大幅な強化、そして外務省の介入の認定などである。少々長くなるが、該当箇所を抜粋すると次の通りである。

第25条(第2号)居住者は、非居住者との間で次に掲げる取引を行うとするときは、政令で定めるところにより、当該取引について、通商産業大臣の許可を受けなければならない。

- (1)国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められるものとして政令で定める特定の種類の貨物の設計、製造又は使用に係わる技術を特定の地域において提供することを目的とする取引
- (2)国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められるものとして政令で定める外国相互間の貨物の移動を従う貨物の売買に関する取引

第48条 国際的な平和および安全の維持を妨げることとなると認められるものとして政令で定める特定の地域を仕向地とする特定の種類の貨物の輸出をしようとする者は、政令で定めるところにより、通商産大臣の許可(以前は承認)を受けなければならない。

2 通商産業大臣は、前項の規定の確実な実施を図るため必要があると認めるときは、同項の特定の種類の貨物を同項の特定の地域以外の地域を仕向地として輸出しようとする者に対し、政令で定めるところにより、許可を受ける義務を課することができる。

3 通商産業大臣は、前二項に定める場合のほか、特定の種類の若しくは特定の地域を仕向地とする貨物を輸出しようとする者又は特定の取引若しくは支払の方法により貨物を輸出しようとする者に対し、国際収支の均衡の維持並びに外国貿易及び国民経済の健全な発展に必要な範囲内で、政令で定めるところにより、承認を受ける義務を課することができる。

第69条(第4号)通商産業大臣は、第二十五条第一項若しくは第二項又は第四十八条第一項若しくは第二項の規定の運用に関し、特に必要があると認めるときは、外務大臣に意見を求めることができる。

2 外務大臣は、国際的な平和及び安全の維持のため特に必要があると認めるときは、第二十五条第一項若しくは第二項又は第四十八条第一項若しくは第二項の規定の運用に関し、通商産業大臣に意見を述べることができる。

(第6号)次の各号の一に該当する者は、五年以下の懲役若しくは二百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。ただし、当該違反行為の目的物の価格の五倍が二百万円を越えるときは、罰金は、当該価格の五倍以下とする。

付言すると、第一に、技術輸出に関する第25条では、安全保障に関連する技術・役務取引については従来から通産相の許可が必要であったが、今回その趣旨をさらに明確にするために(1)の部分だけを取り出し、違法な技術提供に対しては3年以内の取引・輸出禁止を明示した。第二に、貨物輸出に関する第48条においても、第25条の安全保障条項を用いる形で、「国際的な平和及び安全」という文句を挿入し、違法な貨物輸出に対しては3年以内の取引・輸出を禁止することができるとした。ちなみに、この貨物輸出については、80年改正の際、通産省が貿易の一元管理になじまないとして強く拒否した経緯がある。第三に、第69条では安全保障と関連し、通産相は外相に意見を求めることができ、外相は通産相に意見を述べるができるとする協議規定を設け、外為法の主管官庁(大蔵省と通産省)ではない外務省に介入の権限を与えた。従来の慣行に照らしてみると、大きな変化であった。第四に、違法行為者に対する最高5年以下の懲役、未遂者の処罰、時効時間の5年への延長など、罰則が大幅に強化された。

## 2.2 改正外為法の法律上の諸問題

以上で改正外為法の主な特徴を取り上げてみたが、改正の内容には少なくない法律的、政治的問題を内在するものでもあった。まず、国会での審議過程で指摘された内容を中心に法律上の問題を整理すると、大まかに次の四つに分けられる(衆議院商工委員会第3号、1987)。第一は、今回のココム規制の強化が憲法前文の国際平和主義あるいは国際協調主義に反するという指摘である。政府は東芝事件が日本を含む西側自由主義陣営の安全保障に重大な影響を及ぼす恐れのあるということを改正案の提案理由として掲げているが、それは政経分離あるいは自由貿易という従来の政府方針を崩すものであるということであった。

第二は、ココム遵守の規定表現がかなり曖昧であり、憲法第31条の罪刑法定主義から見ても大きな疑問があるとのことであった。例えば、規制品目などすべての具体的な内容が行政府が裁量を持つ政令に委ねられており、「国際的な平和

及び安全の維持」の範囲が非常に不明で、かつ政府の恣意的な拡大解釈が可能なことなど、国会によるチェックが十分届かない恐れがあるとのことであった。第三に、東芝事件を口実に日米両国が対ソ対潜探知能力共同研究を進めているが、仮想敵国(ソ連)を設定することは平和憲法に反するばかりか、集団的自衛権の行使に繋がる恐れがあり、さらに「武器技術3原則」にも抵触するという指摘であった。<sup>8)</sup>

最後に、最も根本的な問題は、ココムそのものが非公式の国際機関であり、国際法上も国内法上も条約としての効力を有しないという点であった。これについては、69年のあの有名な東京地方裁判所の「ココム判決」が有名であるが、同判決は、「ココムの申し合わせ自体はココム統制物資の輸入制限をする法的根拠となし得ず、国民に対しココム統制物資の輸出制限をなし得るためには、ココムの申し合わせの趣旨、目的に沿った国内法が既に存在するか、新たな立法措置を要する」として、外為法によるココム規制が憲法第22条に反するという見解を示していた。<sup>9)</sup>

これに対し、政府側は、西側の一員としての責任と西側諸国との貿易関係を維持・発展させることは不可欠であるとの経済的現実論をもって対応した。今回の改正は必要最低限の規制を明示したものにすぎず、ココム規制についても、69年に大平正芳通産相が述べたとおり、新たな国内法を作る必要はなく、外為法の範囲内で対応が可能だという見解であった。一方、罪刑法定主義については、急変する経済状況や機密維持などから規制品目を公表することは難しいとし、共同研究についても日米安全保障条約に基づく研究協力の一環であり、共同研究の対象が汎用技術に限られることから武器輸出3原則でいう武器製造関連設備ではないという見解を示した。

こうした政府側の答弁にもかかわらず、第一条の法目的(国際収支の均衡維持

8) 67年4月の佐藤栄作内閣が提示したもので、(1)共産主義諸国、(2)国連決議により武器輸出が禁止されている国、(3)国際紛争国に武器輸出を認めないという原則のことである。76年2月、三木武夫内閣によって、憲法および外為法の精神に則って、武器の輸出を慎むことなど、いくつかの項目が追加された。

9) 佐藤内閣は68年、自由主義諸国との健全な経済関係のために外為法に基づいたココム規制は当然であるとしながら、中国上海で開かれる予定であった日本工業展覧会に、日本企業が出品するのを禁止する措置をとった。それを受けて関連団体は、政府の措置は憲法上の営業に自由に反するとして輸出不承認処分の取消を求めて提訴した。

と国際貿易の健全な発展)に示されているように、同法がココム規制など国家の安全保障を目的とする規制のために発動できるかについて明白な規定を設けているわけではなかった(松下 1999、p.238)。言い換えれば、第一条の目的規定と輸出規制の安全保障条項の間に不整合が存在するという点は、否定できない事実であった。さらに、今回を含む数回の改正を経ても、国会の審議、そして国会に対する政府の説明を全く義務づけていないのは、政府による裁量権の乱用につながる可能性があるという、制度的欠陥を内在させるものであった。

### 2.3 改正外為法と安全保障貿易管理制度

日本政府が外為法に基づいてココム規制を実施し始めたのは、ココムに編入された52年からである。日本政府の意図は、「朝鮮戦争が終結した場合、特需景気もなくなって景気後退が予想されたので、米国との貿易、経済関係を増進する」ことであった。<sup>10)</sup> それから87年まで、ココム規制に対する日本政府の姿勢は、どちらかという、非常に消極的なものであった。加藤(1992、pp.256～266)が指摘しているように、日本政府は、そもそも政治・軍事的手段であるココム規制をあくまでも「国際協調」または「経済問題」として捉えようとする傾向が強かった。<sup>11)</sup> 例えば、朝鮮戦争の際、対中国・対北朝鮮貿易統制は国連活動の一環として宣伝された。戦時のアメリカによる経済制裁の経験、国際紛争への介入の回避、戦後の経済優先主義と自由貿易への信奉などがその背景であるが、直接的には国内政治的な反発を意識したものであった。ココム規制に対する国内法的根拠が備えていない所以である。

しかし、今回の安全保障条項の導入により、外為法体系はココム規制を積極的に受け入れる形でその質的な変化が図られた。外為法を基本法とし、これを輸出貿易管理令と外国為替令が支える、安全保障貿易管理制度の法体系が確立したのである。<sup>12)</sup> 法目的においても目的規定に不整合が存在するものの、「対

10) 69年7月の東京地裁ココム判決の内容を(山本 1987、p.39)から再引用。日本のココム編入の際、アメリカは相互防衛援助統制法(バトル法、1951)で経済援助の条件として被援助国の共産圏への軍需物資の禁輸を求めている。その上、日本側にはココムへの編入と西側貿易圏への参加資格を同一のものとして受け止める見方が多かった(加藤 1992、pp.170～172)。

11) ココムは、相手の行動や認識の変更を強制する経済制裁(economic sanctions)というよりはむしろ相手の軍事力の基盤となる経済的基盤を弱めることを目的とした経済戦争(economic warfare)に近い(Førland 1991)。

外取引の正常な発展・国際収支の均衡と通貨の安定」という本来の考え方と「国際的な平和と安全」という新たな考え方が同居するようになった。

もちろん、安全保障条項が初めて導入されたのは、資本取引および役務取引を対象にした80年改正の際であった。しかし、当時までは「原則禁止」の体系だった資本・役務取引の大半を自由化することで逆に許可対象となるものをポジティブに明記する必要がある(衆議院商工委員会第3号 1987、p.28)、資本取引などの規制はココム規制よりは国連決議などと関連していた。

また、今回の改正は、安全保障貿易管理制度の更なる強化を伴うものであった。外為法改正の他、通産省は、まず東芝機械に対し、87年5月21日から1年間(外為法の罰則規定の上限である)共産圏(ソ連、東欧など14カ国)向け輸出を禁止する行政処分を行った。2年前にクリモト・トレーディングの対ハンガリー半導体製造装置の無許可輸出事件(1985.7)ならびに国際貿易の対ソ連NC工作機械用プログラム装置密輸出事件(1985.8)に対する輸出禁止1ヵ月の行政処分と比べてみると、かなり厳しいものであった。ちなみに、改正された罰則は、ココム加盟国の中ではアメリカに次ぐ厳しいものでもあった(山本 1987)。さらに、東芝機械の飯村和雄社長には「しかるべき責任をとってほしい」として、事実上の辞任を要請した。

それと同時に、貿易管理の徹底化も試みられた。まず、通産省内に特別監査チームを編成し、過去の疑わしい案件について徹底的な洗い直しを実施し、審査官の新設や審査員の大幅な増員など、戦略物資の輸出審査をより幻覚に実施した。そして違反防止のため、省内に審査会も設置され、大蔵省の輸出管理当局との連携の緊密化も図られた。さらに、産業界の再発防止のために、7月には140以上の関係業界団体の責任者たちを呼び、法令の遵守、組織内の内部監査体制の構築を指示した。そして89年4月には、効果的で合理的な輸出管理および産・官・学協調体制の構築を目指して通産省傘下に戦略技術貿易情報センター

---

12) 日本の外国為替および外国貿易関係の法律体系は、外為法を基本法とし、外国為替及び外国貿易における主務大臣を定める政令(80年政令第259号)、外国為替令(80年政令第260号)、対内直接投資等に関する政令(80年政令第261号)、輸出貿易管理令(49年政令第378号)、輸入貿易管理令(49年政令第414号)、合衆国軍臨時特例政令(52年政令第129号)、国連軍臨時特例政令(54年政令第129号)、外国為替等審議会(80年政令第263号)、そして外国為替及び外国貿易法第56条の規定による聴聞の手続きに関する政令(49年政令第379号)となっている。

(94年に安全保障貿易情報センターに改称)を設立した。<sup>13)</sup> 通産省としてココム規制に本格的に取り組むという意志表明であった。外務省も、ココムなど経済と安全保障のかねあいを担当する新しい課の新設、在フランス日本大使館のココム担当班の強化、そして日米ココム閣僚ハイレベル協議の新設などの検討で対応した(岡崎 1987、p.187)。

以上で、87年の改正外為法の制度的性格について検討してみた。次の第3節で分析しているように、安全保障条項の導入過程は、基本的に内生的変化というよりは、外生的変化によるところが少なくなかった。しかし、これが制度化するためには国内の政治的条件が不可欠であり、制度の内容面でもアメリカの輸出管理法をそのまま受け入れたとは言い難い。特に、外為法改正をめぐる政治過程を見ると、経済と軍事の一体化、国会の政府への権限の委任、罰則規定の強化など、30年代後半の「臨時資金調整法」や「輸出入等臨時措置に関する法律」(1937)、とりわけ「国家総動員法」(1938)のそれと多くの類似性をもっていることがわかる。

### 3. 1987年改正外為法の政治過程：制度変化と新保守化

#### 3.1 制度変化の分岐点：東芝事件とアメリカの圧力

経路依存性アプローチによると、どのような制度が選択されるかは、決定的分岐点、すなわち偶発的事件または政治過程によって決定される(Mahoney 2000、p.513)。これは決定的分岐点が新しい制度の基盤になるという意味であるが、敗戦が外為法制定の決定的な分岐点となった。一方、外為法上では、目的や機能が新たに追加されたという点で、東芝事件が制度変化の決定的分岐点であったといえる。制度変化は、制度に対する内外からの政治的反応が連鎖的に発生することで始まり、制度の効率性低下や制度矛盾の蓄積による機能不全現象、行為者の偏重による制度内におけるパワーバランスの崩壊、そして新しい行為者による制度変更の試み等によって押し進められる(岡部 2006、p.150)。本節では、

13) 詳しくは、同センター(CISTEC)ホームページを参照(安全保障貿易情報センター 2008)。参考に、韓国の場合は2007年2月、産業資源部に戦略物資管理課が新設され、同年8月には貿易協会傘下に「戦略物資貿易管理センター」が設立された。



政治過程の分析を通じて、制度変化の分岐点、制度の変換的転換、そして制度変化の政治経済的条件について検討してみたい。

まず、制度変化の分岐点となった東芝事件の経緯を整理しておこう。一国の対外政策は、70年代の石油危機などと同様に、国家的な危機状況が発生すると、急激な軌道修正を経験することになる。これに反して、東芝事件の場合は、最初から国家的な危機状況として認識されるものでは決してなかった。これに対応しなければいけない状況に追い込んだのは他ならぬ双方向からのアメリカの圧力であった。

第一に、アメリカ政府は東芝事件が表面化される以前から、東芝事件の公式的な議題化を試みた。事件の発端は、85年12月東芝機械の輸出に関わっていた和光貿易の元モスクワ支店長の熊谷独がココムに投書したことから始まった。これを受けて、ココム側は通産省に熊谷投書を送付した。しかし、通産省は約10回にわたって東芝機械側の意見を聴取しながら、概ねそれを受け入れること以外に特別な措置を講じることはなかった。<sup>14)</sup> そして、それに基づいて、86年4月に関係省庁連絡会議を隔て、違法の明白な証拠が発見されなかったとの回答をココム側に伝えた。

しかし、事態は日米政府間関係に拡大していった。アメリカ政府は86年6月と12月の日米協議で東芝問題を本格的に追及し始めた。<sup>15)</sup> 特に、12月の米国防総省と外務省・通産省との間の高位級レベルの協議は「猛談判」となった。この席でアメリカ側は初めて東芝機械の輸出品とソ連潜水艦の低騒音化の因果関係について指摘し、引き継いで87年3月にはその因果関係に関する国防総省からの「いくつかの材料」が日本側に伝わった。さらに、4月末予定の中曾根康弘首相訪米の際に公式的な議題にする、という圧力も加えられた。<sup>16)</sup> 4月にはワインバー

14) 東芝側の主張は、輸出した機会はパートとしては9軸であるが、同時制御は2軸しかなく、NC装置もコングスベルグから輸入したもので、これも2軸であるというコングスベルグ社の証明書があり、制御プログラムも2軸であるという内容であった(衆議院商工委員会第3号1987、p.14)。

15) 米レーガン政権は政権発足後、最重要課題として産業競争力と国防競争力の強化をあげ、その要諦がハイテク分野における技術的優位にあることを強調していた。その対策としては、日本とソ連に対する技術流出の規制、ココム強化、ソ連の非合法的な西側技術獲得の阻止、技術審査に関する国防総省の権限強化、輸出管理体制の強化などをあげていた(塙 1987、pp.76~77)。従って、レーガン政権がココム加盟国の輸出規制が寛大すぎることに對し、不満を抱いていたのは当たり前のことであった。

16) ちなみに、「若干の材料」の内容が何であるかは今も明らかにされていない。この事件を期に東

が一国防長官が栗原裕幸防衛庁長官宛の書簡まで送ってきた。

通産省が方針を変更したのはまさにこの時点であった。再調査を本格的に実施する「決意」を固めるとともに、再調査の結果に基づいて外為法違反の疑いで告発することにしたのである(7.28)。<sup>17)</sup> 東芝事件がマスコミの報道を通して国内に大きな反響を呼び起こしており、その上、首脳会談でこの問題が取り上げられることは阻止しなければならなかった。東芝機械が9軸の他に5軸の加工機をも輸出したことが明らかになり、アメリカ側の反発も増大していった。<sup>18)</sup> この後、事態は急速に進展した。2ヶ月後の7月末には、外為法改正案が閣僚会議で決定され、8月には国会に提出された。

第二に、日本政府にとって、米政府の圧力以上に負担となったのは、米議会での制裁の動きであった。対日強硬派のハンター下院議員(共和党)の損害賠償請求決議案の提出に続き、米下院は6月、西側同盟の一員として日本はGNP3%までの防衛予算増額を要求する法案を可決(賛成415票、反対1票)すると同時に、東芝グループのすべての製品収入、政府調達、そして契約を今後2~5年間禁止する内容のいわゆる東芝制裁法案を提出していた。経済大国日本が西側の安全保障システムの恩恵を受けながらも、アメリカが巨額の国防費支出に苦しんでいる仮想敵国ソ連に対して利敵行為をしたことは許しがたい、という認識が共有されていたからである(村上 1987、pp.126~128)。

通産省の立場からすると、何よりも緊急の課題は東芝制裁条項を撤回させることであった。とりわけ、制裁条項が3分の2位以上で可決されれば米大統領の

芝機械社長、親会社・東芝の会長と社長がともに辞任し、東芝機械内には戦略物資管理本部が設けられた(87.10)。一方、東芝事件についての東京地方裁判所の判決が下されたのは、事件後満一年が経過した88年3月22日であった。判決内容は、東芝機械に対する200万円の罰金刑と関係者2人に対する執行猶予付き懲役10ヵ月から1年だった。

17) 畠山襄通産相貿易局長の衆議院商工委員会での返答(衆議院商工委員会第3号 1987、p.14)。

通産省によると再調査の結果、4月東芝機械側がコム違反の事実を認めたとした。

18) 米上院外交関係委員会のスタッフのトリプレット(Triplett 1988)は、東芝機械の輸出前には200マイル先のソ連潜水艦の音が聞けたが、輸出後は10マイル先の音しか聞けなくなったとしながら、同輸出が米の対ソ対潜戦争(ASW)能力に甚大な被害をもたらしたと主張した。これに対し、熊谷独は、九軸加工機が本格的に使用されるようになったのは84年初め以降であるなど、加工機輸出がソ連原潜の静粛性構造の直接の原因ではないと反論した(熊谷 1987、pp.156~158)。米国防総省の高官も後日、米下院軍事委員長宛の書簡の中で、東芝機械から最初に対ソ輸出された3年前に、ソ連原潜はすでに静かなスクリューを持ってたと述べていた(選択編集部 1988、p.91)。

拒否権を発動することができなくなり、それによる被害は甚だしいと予想されたからである。19) 87年7月、釈明のために訪米した田村通産相が徹底した再発防止策を表明し、上下両院のすべての議員に謝罪の書簡を送ったのも、そのためであった。20) 言い換えると、米政府に再発防止を約束し、これを通して米政府が議会を説得してくれることを期待したのである。再発防止策としては、次の臨時国会での外為法改正案の提出、通産省による輸出管理体制の強化、ココムに対する積極的な貢献などが提示された。通産省は、東芝事件を西側の安全保障問題ではなく、日米貿易摩擦への拡大回避という観点からこの問題を捉えたわけである。21)

### 3.2 制度の変換的転換：通産省と外務省

日本の対外政策は、コンセンサス重視、縦割りの行政慣行、諸制度の閉鎖性などによって、迅速な対応が成り立たず、また責任の所在が不明であるという指摘が少なくなかった(臨時行政改革推進審議会、1991)。しかし、こうした特徴は、戦後対外政策運営の基本的な枠組みとして定着しものでもあった。日本の対外政策運営は、経済関係を軸としており、これは通常関係省庁に一任されてきた。この過程で、関係省庁はまず変化に対して非妥協的態度で一貫し、国内外の行為者との摩擦に対しても可能な権限内で運営の妙を発揮しようとする。そしてついに問題が政治問題化すると、政治指導者は関係省庁に変換を指示し、これを反映して既存の非妥協的態度は急変するようになる。しかし、これは強力な政治的リーダーシップが存在しない限り、従来の弾力的な政策運営を追認する場合が多い。いわゆる日本の「変換的転換」方式のことである(河中 1974、p.20)。

当初通産省が行おうとしたのは、まさにこうした変換的転換であった。これに対し、本質的な制度変化を試みたのが中曽根首相の援護を受けた外務省であった。通産省と外務省との間の綱引きは、閣僚会議で外為法改正が決定されてか

19) この法案が実施されれば、東芝グループで年間約3000億円の損失が予想された(渡辺 1987、p.21)。同制裁法案は結局、賛成92票・反対5票・欠席3票の圧倒的多数で可決された(6.30)。

20) 田村通産相の国会での答弁(衆議院商工委員会第2号 1987、p.11；同第3号 1987、p.20)。

21) 一方、経済界では慎重に推移を見守るという姿勢が著しかった。東芝機械が虎の尻尾を踏んだという点で、通産省と同様に、アメリカの保護主義の動きと米議会の東芝制裁法案の方向に神経を尖らせていた。

ら改正案が国会に提出されるまでに、激しく行われた。これは、経済と軍事を分離するという既存の政府方針を維持するか、または変更するかの問題でもあった。従来の政治内の政治過程に介入したのは中曽根首相自身であった。中曽根首相は87年初、日本政府で初めて東芝事件を深刻な安全保障問題として捉え、同事件を「アメリカと関連があるだけでなく、日本国民に対する重大な背信行為」と規定しながら、事件の性格を明確にした(衆議院予算委員会第3号 1987、p.15; 衆議院商工委員会第3号 1987、p.3)。また、不正輸出と潜水艦の低音化の因果関係を事実上の政府統一見解と規定し、閣僚会議の決定に導いたのも他ならぬ首相であった。G7首脳会談で西側陣営の防衛論議に積極的な参加を表明し(1983.5)、閣僚会議で防衛費GNP1%の上限を突破し(1986.1)、対米武器技術提供問題に積極的な姿勢で臨んでいた首相としては当然の反応であった(世界平和研究所 1995、2章)。

同年3月、通産省内では、外為法改正問題をめぐって白熱した議論が行われていた。結果は、ココム規制に限定した「罰則強化」という最小限の譲歩であった。83年の3連産業界スパイ活動の調査・防止のためのガイドライン提示と類似した、アメリカを意識した措置であった(Mastanduno 1992、p.274)。外為法第25条の用語を第48条に援用したのも、そのためであった。カラーテレビ問題、自動車輸出規制問題、前年の工作機械自主規制問題、半導体報復関税問題など、アメリカとの貿易摩擦を考慮すると、戦略物資・技術をある程度規制するのは避けられないとの判断であった。田村通産相自身も、外為法改正において「緊急避難的な気持が多分にあった」と言及する程度であった(衆議院商工委員会第3号 1987、p.7)。

外務省は罰則強化の他に、「法定協調」条項の新設を要求した。これからは協調体制の下で法律を作りたいとのことであった。通産省が強く反対したのは言うまでもなかった。今後、外務省だけでなく、場合によっては防衛庁も輸出規制に関与する可能性が高いからである。結局、この案件は「意見交換」という形で妥協が成立した<sup>22)</sup>。本来外務省は、米政府が、ノルウェーに比べて日本側の対応が遅れてい

22) ここで興味深いのは、外務省側が改正案の立法の途中で「特別立法」を試みたことである。恐らく国防総省が深く係わるアメリカの「1985年輸出管理修正法」のようなものを作ろうとしたのではないと思われる。同輸出管理修正法は、国防総省の輸出管理への間接的な関与を認め、さらに国家安全保障のために輸出が規制されるいかなる国に対しても、輸出が申請されているいかなる財あるいは技術をも審査する権限を国防長官に与えている(黒川 1987、p.27)。なお、

たことに失望感を示しながら積極的な対応を要請したことを重く受け止めていた。<sup>23)</sup> 86年12月の日米協議後、追加的な情報を要請したのも外務省であった。

一方、米政府は東芝事件を、貿易摩擦の際の「日本叩き」(Japan Bashing)ではなく、日本の輸出管理体制の強化のため利用しようとした(Mastanduno 1992、p.303)。特に、米国防総省の役割が際立った。<sup>24)</sup> 東芝事件は対ソ貿易管理と対ソ海洋管理(対潜水艦作戦)という2大逆鱗にともに触れるものであったからである(前田 1987、p.20)。特に、国防総省は、まず通産省と産業界との間の緊密した協力関係を特徴とする輸出管理体制に防衛庁も関与しなければならないと主張した。防衛庁は78年の石播による輸出申請の際、通産省の承認決定に反対した経緯があった(黒川 1987、p.26)。<sup>25)</sup> その上、軍事技術分野での協力要請も一層強まった。潜水艦探知システムに対する日本側の技術協力がそれであるが、潜水艦音源探知システムの基盤である音響センサー分野で日本は最尖端技術を保有していた。

以上を整理すると、東芝事件に対する米政府・議会の政治的反応が日米政府間関係に影響を及ぼしながら開始された制度変化が、非主管官庁の首相および外務省による輸出管理制度の全面的な強化を内容とした制度変更の試みに押し進められつつ、政府内での立場が弱まった通産省が安全保障条項を受け入れる形で進展したといえよう。ただし、日米政府間関係と日本政府内関係の分析だけで外為法改正のメカニズムを説明するのは不十分である。最後に、制度変化の政治経済的条件について検討してみよう。

### 3.3 制度変化の政治経済的条件：世論、政党政治、そして新保守主義

---

同法の第233条は、ココム規制に違反した外国企業の製品のアメリカへの輸入を禁止する制裁措置を新たに設けていた。

- 23) ノルウェー側は最初は強硬に反発したが、その後独自の捜査を通じてココム違反の事実を認めるとともに、コングスベルグ社の子会社・コングスベルグ・トレーディング社を解散させた。その上、ハイテクの流出防止のための立法措置をも表明した(小川 1987、p.173)。
- 24) レーガン大統領は国防総省に、西側同盟国に対するハイテク製品の輸出許可権(1984.3)、非ココム加盟国のスウェーデンとオーストラリアの対共産圏ハイテク製品輸出審査権(1985.1)を付与していた。85年輸出管理修正法もこれを反映していた。
- 25) 78年の石川島播磨重工業(石播)による対ソ連浮きドック輸出事件。8万トンに達する民間用の大型浮きドックがソ連太平洋艦隊のヘリ空母ミンスクの修理に使われたとして、当時はココム規制の対象外であったものの、アメリカ側から厳しい非難を受けた。

ここで政治経済的条件とは、首相、通産省、外務省を含む政府行為者が外為法改正においてどれほど自律性をもっているのか、既存の対外政策についての政府方針は外為法改正にどのような構造的条件を与えたのかの問題と言い換えることができる。すなわち、制度変化に選択の幅を提供する諸条件のことである。

第一に、立法過程の側面から見ると、今回の改正案は内閣立案によるものであり、与党・自民党が圧倒的優位を占める状況の中で、国会の審議で同改正案が否決される可能性はそもそも無いに等しかった。全ての政策は国会の議決を経た法律という形式を取るという憲法上の規定を無意味なものにするほどであるが、国会論議がマスコミを通じて公開されることで、法案に対するある程度のチェック機能が存在するのをもまた事実である。ここで世論の役割が大切である。

当時の世論は、一般的に東芝事件を日米貿易摩擦と類似した恒例の『日本叩き』として受け止める傾向が強かった。アメリカ側の強引な態度に対しては主として陰謀論的な視点から捉えた。例えば、米上院は国防費の増額を狙う超保守派によって動かされているという超保守派の仕掛け論、それと関連した東芝スケープゴート論、米大統領や行政府の対日交渉で米議会が後押しているとの共同陰謀論、東芝機械は独立の系列企業であって東芝本体とは関係がないとする子会社論、ソ連に輸出された工作機械とソ連原潜の低音化の間に因果関係が不明だとする因果関係論、そもそもココムは東西冷戦時代の遺物であり、時代遅れのものであるというココム遺物論などが唱えられた(村上 1987、pp.126~132)。しかし、これらは結果的にアメリカ側の対日反発や怒りを報道することで、日本政府や国民に不安心理を扇る形で、間接的な外圧として働くものでもあった。

第二に、政党政治は70年代末以降、外交・防衛問題における新保守化の動きの中で、自民党内のハト派と社会党勢力がイデオロギーの論争で守勢に追い込まれていた状況を代弁していた。特に、新保守主義を標榜する中曽根内閣に入ってから、70年代末以降のソ連の軍拡に対応した対西側防衛貢献論が全面的に展開されていた。『安全保障問題に関連してレーガン・サッチャーに代表される西側との協力を強調することで、既存の保革対立とは異なる軸にこの問題を移す。すなわち自由と民主主義を(ソ連に対して)守るというインターナショナルな『自由主義』を強調することで、日本の防衛力整備の正当化を図る』という手法であった(大嶽 1999、p.50)。

外為法改正においても各政党は類似したスペクトラムを見せた(衆議院商工委員会第5号 1987、pp.1~3)。与党・自民党は東芝事件勃発後、党内に技術不正流出対策検討会を設置するとともに、東芝事件が自由主義陣営の安全保障に重大な憂慮をもたらし、日本の国際的信用を著しく失墜させ、また対外経済活動にも深刻な影響を及ぼしたとしながら、内閣の改正案を支持した。民社党も再発防止策として外為法を改正することは当然であり、これは東芝制裁法案の廃案のためにも必要であるとして自民党と同様な立場をとった。

これに対し、社会党、公明党、共産党は従来と同様に、日米軍事同盟強化への反対を前提に、改正案に反対を表明した。社会党は、ココム規制の法的拘束力、工作機械とソ連原潜低音化の因果関係、安全保障条項の導入と原則自由の商業活動などといった原則論の表明に止まった。公明党も安全保障の優先による自由貿易原則の崩壊、量刑の重罰化、東西貿易の縮小および緊張緩和への逆行の恐れなどを主張した。さらに共産党はアメリカの対ソ軍事戦略に巻き込まれる可能性、ココムからの脱退と日米軍事同盟を主張した。

第三に、以上と関連するものであるが、今回の外為法改正の必然性を観念的に規定したのは、何よりも70年代末以降の日本の外交・防衛政策における新保守化の傾向であった。政府内政治過程において最も重要な転換点は中曽根首相による「東芝事件=安全保障」という性格規定であった。実際、通産省は70年代の石油危機を経て、いわゆる「総合安全保障」の寵児として台頭していた。通産省と産業界がアメリカの反対や憂慮にもかかわらず親アラブ政策を展開し、また中国など共産諸国への進出を積極的に進めたのも、非軍事的脅威に対する安全保障、さらに非軍事的手段による安全保障という考え方が支配的な状況を背景とするものであった。<sup>26)</sup>

しかし、中曽根内閣は軍事的側面と非軍事的側面をともに考慮する総合安全保障のうち、前者に力点を置いた。就任直後、防衛費増強と対米武器輸出3原則の不適用を決定し(1983.1)、自民党内外からの反対にもかかわらず、閣僚会議で防衛費GNP1%フレームの廃止を決定した(1987.1)。その他に「安全保障会議設置法」(1986.7)など、危機管理に対処するための内閣機能の強化をも図った。外為法に安全保障条項を導入するための与件は既に形成されていたのであ

26) 総合安全保障については渡邊(2005)などを参照。

る。しかし、こうした試みは構造的な限界をも内在していた。すなわち、中曽根首相と外務省は東芝事件を「危機」だと宣伝し、安全保障貿易管理制度の全面的な強化を試みたが、これは外為法の根本的な体質を変えるほどの強烈なものではなかった。一般の国民にとって、軍事的国際貢献論は以前として理解し難い争点であったからである(大嶽 1999、p.52)。外為法改正で通産省に与えられた若干の行動の幅はまさにこれによるものであった。

#### 4. 終わりに

経済統制法制の制度変化という観点からすると、87年の外為法改正は、安全保障貿易管理制度の国内法的基盤を整備するものであった。まず、制度の性格面では、第25条、第48条、そして第69条などで安全保障条項が明示されるか新たに導入され、外務省のある程度の関与も認められた。また、ココム規制がこれ以上国際協調や経済問題ではなく、安全保障問題として取り扱われるようになったこと、貿易管理制度の実質的な強化ならびに徹底化が図られたこと、政府および産業界に様々な機関が設置されたことなど、外為法体系はココム規制を積極的に受け入れる形で質的な変化を経験するようになった。しかしながら、改正外為法は経済取引の自由原則と新たに導入された安全保障条項の間で不整合性を表すものでもあった。

外為法上の目的および機能の追加という制度変化面では、東芝事件が重要な分岐点となった。これを契機に国内外からの制度変更への要求が噴出したからである。主管官庁の通産省は、当初既存の枠組みの中での弾力的な運用を通じた変換的転換を図ったものの、米政府と議会、そして外務省と首相からの圧力に直面し、安全保障条項を受け入れる形で譲歩せざるを得なかった。これは、通産省自らの日米貿易摩擦への拡大を避けたいという直接的な動機を反映するものであったが、同時に70年代末以来の日本防衛・外交政策の新保守化という構造的要因による制約を受けるものでもあった。

外為法改正は、結果的には冷戦終焉後の安全保障を建前とした国家の経済への介入の全面的な拡大を予告するものであった。東芝事件への対応という一つ



の統制、一つの必要が、次の必要を生み、またそれが次の統制をもたらすのである。戦前・戦時と類似した統制の自己強化メカニズムが半世紀ぶりに再び働き始めたと見てよい。特に、90年代半ば以降の法制改編もそうであるが、国家緊急権をめぐる法制化過程は、興味深いことに、短期間にわたって、劇的な形で行われる傾向が強い。政治勢力間の張り詰めた均衡が国際情勢あるいは国内情勢をきっかけとして一瞬に崩れることで、制度変化の力強い推進力として働くからである。

最後に、異なる原因によって同一または類似した帰結がもたらされるという仮説について言及しておきたい。経済史では、戦前・戦時の経済統制の原因を主として軍国主義ないしファシズム体制に求める傾向が強い(中村・原 1970)。しかし、アメリカの例で見られるように、民主的政治体制においても経済統制は十分強化されることがわかる。言い換えると、戦前・戦時、そして戦後の日本がそれぞれ異なる政治体制を有するにもかかわらず、かなり類似した形の経済統制がありうることを強く示唆するものでもある。この仮説を検証するには、戦前・戦時と敗戦直後の法制改編についての事例研究がさらに求められるが、これについては後続の研究で取り上げたい。

#### 参考文献

- 서승원(2008) 『일본 경제통제법제의 연구: 2004년 개정의환법의 정치과정』 『일본학보』 제74집 2권, 한국일본학회, pp.403~416.
- 安全保障貿易情報センター(2008),  
[http://www.cistec.or.jp/export/yukan\\_houki/anpoguidance\\_2\\_1houseido\\_kiseitaikei%20.pdf#search='第2章我が国の安全保障貿易管理制度'\(검색: 2007.5.1\)](http://www.cistec.or.jp/export/yukan_houki/anpoguidance_2_1houseido_kiseitaikei%20.pdf#search='第2章我が国の安全保障貿易管理制度'(검색: 2007.5.1)).
- 大嶽秀夫(1999) 『日本政治の対立軸』 中公新書.
- 岡崎久彦(1987) 『対ソ不正輸出事件に思うこと』 『中央公論』11月, pp.179~187.
- 岡部恭宣(2006) 『経路依存性アプローチによる制度の比較歴史分析: 韓国とタイにおける金融システムの発展』 日本比較政治学会編 『比較政治学の将来』 早稲田大学出版部.
- 小川和久(1987) 『日本だけではないココム違反』 『文芸春秋』9月, pp.164~174.
- 河中二講(1974) 『日本における政策決定の政治過程』 溪内謙・その他『現代行政と官僚制

(下)』東京大学出版会.

熊谷独(1987)『東芝事件・主役の告発手記：西側がつくるソ連空母』『文芸春秋』9月, pp.148~162.

黒川修司(1987)『通商戦略の前面に踊り出たペンタゴン：ココム強化を狙うアメリカの思惑』『エコノミスト』7月21日, pp.22~28.

経済産業省(2007),

[www.kyushu.meti.go.jp/seisaku/.../boueki/bouekikanri/gaitamehou\\_taikei.pdf](http://www.kyushu.meti.go.jp/seisaku/.../boueki/bouekikanri/gaitamehou_taikei.pdf)(검색: 2007.5.1).

衆議院商工委員会(1987)『第109回国会衆議院商工委員会会議録第3号』8月21日.

(1987)『第109回国会衆議院商工委員会会議録第5号』8月26日.

衆議院-本会議(1988)『第109回国会衆議院本会議会議録第10号』8月20.

シュミッター・フィリップ(2006)『比較政治学の将来とは?』日本比較政治学会編『比較政治学の将来』早稲田大学出版部.

世界平和研究所編(1995)『中曾根内閣史：理念と政策』丸ノ内出版.

選択編集部(1988)『企業研究シリーズ・東芝機械：米国に翻弄され続ける悲劇』『選択』5月, pp.90~93.

高榎堯(1987)『ココム・スキャンダルの意味：安全保障とテクノロジー』『世界』9月, pp.34~38.

中村隆英・原朗(1970)『現代史資料43 国家総動員(1)経済』みすず書房.

嶋信彦(1987)『改編を迫られるニッポン株式会社：アメリカの虎の尾を踏んだ日本企業』『中央公論』7月, pp.70~79.

前田哲男(1987)『東芝事件にみる米軍事戦略：日本は対ソ包囲作戦に組み込まれる』『エコノミスト』9月, pp.20~25.

松下満雄『国際経済法改訂版』有斐閣.

村上吉男(1987)『ココム事件：逆効果を招いた日本の対応』『中央公論』10月, pp.126~133.

臨時行政改革推進審議会(1991)『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第1次答申』『自由民主』9月, pp.231~256.

山本剛(1987)『ココム・スキャンダルの意味：何のためのココム強化?』『世界』9月, pp.39~42.

渡邊昭夫編(2005)『アジア太平洋連帯構想』NTT出版.

渡辺良行(1987)『米国は日本企業の『各個撃破』に入った』『エコノミスト』7月21日, pp.20~21.

Førland, Tor Egil(1991), "Economic Warfare and 'Strategic Goods': A Conceptual Framework for Analyzing COCOM," *Journal of Peace Research* 28(2), pp.191~204.

- Kohli, Atul(2004), *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James(2000), "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society* 29(4), pp.507~548.
- \_\_\_\_\_ (2001), *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, The Johns Hopkins University Press.
- Mastanduno, Michael(1992), *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, Ithaca: Cornell University Press.
- Thelen, Kathleen(2003), "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis," James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Triplett, II., William C.(1988), "Crimes Against the Alliance: The Toshiba-Kongsberg Export Violations," *Policy Review* 44(Spring), pp.8~13.