

第1章 国際化対応

會田 陽久

1. はじめに

1995年にそれまでのガット体制下での国際貿易は、WTO体制へと移行し、一層自由貿易体制の進行が見られた。それに伴い世界各国の農業について、農政の国際化に向かうことは異論を挟む余地がないような潮流となっている。WTO体制下においては、農業の保護は縮小するということが目標であり、その履行を各国が責任を持って取り組むということが要請されている。一方では、先進国と称され、基本的には自由貿易体制をとっている国々についても農業は問題の多い産業分野であり、産業政策、貿易政策において対応の難しさは顕著である。日本の戦後農政を見ると、食料不足の状態から食料増産政策を第一の課題とし出発している。当初は、国際的に見ても相対的に安価な農産物価格であったが、急激な経済成長の中で、相対価格が上昇し、第一次産業から労働力、資源等が他産業へと移転しても十分な対応は困難であった。一方では、農産物輸出国からの輸出圧力に常にさらされることとなり、農業、農村の維持という政策目標との間で厳しい対応を余儀なくされてきた。

韓国は、農業については日本と類似の条件にあり、工業化による経済成長を推進することにより開発途上国から脱却するという点でも日本の成長モデルを踏襲したといえる。農業については、日本が悩んだことと同様の困難に直面し、国際化の道を行ってきた。日本が、アジアで唯一の先進国化した経済であった時代にも、農産物貿易の自由化圧力は当然あったが、現在ほど急激かつ強力な自由化の潮流があったとはいえ、遅れて経済成長し、いわゆる離陸をした韓国経済は、先行事例を参考にするという有利性があった反面、農産物貿易においては、より短期間に自由化の方向での対応を強いられることとなった。

1990年代に入ってから、ウルグアイ・ラウンドを経て、韓国農業は本格的な国際化対応の時代を迎えたと認識されている。構造改善農政として位置付けられる政策対応で、農業の生産性を高め、競争力を付けることに主眼を置いた政策展開をしたが、必ずしも成功したとはいええない状況である。また、生産振興による一部農産物の増産は、輸出を念頭に置いており、日本の農産物貿易にも影響している。

本章では、韓国農業・農政が、国際化対応を余儀なくされたウルグアイ・ラウンドに対する韓国の立場と交渉結果、およびそれに対する財政投融资計画を中心とした政策対応とその評価について検討し、さらに、21世紀に入って今後の国際化対応として韓国政府が示している農業政策について触れることとする。

2. ウルグアイ・ラウンド交渉と最近の交渉状況

ウルグアイ・ラウンド交渉において、韓国は、世界有数の農産物輸入国である点と零細な農業構造を抱えている点を強調することにより、交渉を展開することを選択した。基本的には、日本の立場と同一であるが、農業においては、開発途上国の位置を認めさせることに腐心し、ある程度主張が受け入れられたと評価できる点に特徴がある。しかし、米の関税化は忌避したもののその他のすべての農産物の関税化を受け入れることとなり、国内農業関係者の強烈な批判を浴びることとなった。結果として、内閣総辞職となり、第1部第3章(1)で触れた、金泳三政権で登用された韓国農政史上初の学者出身農林部長官は、予想外の短い就任期間で交代することとなった。

米に関しては、2004年までの関税化猶予期間を獲得した。ミニマムアクセス米制度を導入し、1995年に国内消費の1%の輸入が義務づけられ、最終年度の4%まで順次輸入量を増やすことで決着を見た。日本も期間は2000年までと短いものの、関税化の猶予期間を得ることで交渉を妥結したが、猶予期間を前倒して現在は関税化に踏み切っている。日韓は共に米への依存度の大きい農業を擁しており、その比重を次第に縮小しつつあるとはいえ、農業粗収益に占める稲作収入は、2003年で韓国が34.1%、日本は28.4%であった。しかし、農家総所得に占める農業所得の割合は、日本が14.3%にすぎないのに対し、韓国は39.3%を占めている。したがって、農家総所得に対する稲作収入を見ると日本が13.3%なのに対し、韓国は29.9%を示しており、関税化が農家に与える影響が大きいと予想され、現在のミニマムアクセス米を輸入することで輸入自由化に踏み切らないという選択からの離脱には躊躇せざるを得ないようである。

米以外の農産物で、関税化の例外を主張していた品目は14に及ぶが、そのうち、牛肉、豚肉、鶏肉、牛乳・乳製品、かんきつ類、とうがらし、にんにく、ねぎ、ごまの9品目についても関税を高水準に維持することや自由化時期を最大限延長することで交渉を妥結した。関税および補助金の削減計画については、一応、開発途上国の地位を認定されることとなり、それらの削減率とその履行期間において比較的優遇されることとなった。急激に変化する韓国経済の評価としては、有利な立場を得られたといえるが、1996年にはOECD加盟を果たすなど先進国としての評価を受けるようになっており、1997年のアジア通貨危機による経済の縮小から回復しつつある現在、経済先進国としての立場にありながら、農業においては、いまだ開発途上国の立場を主張するといった矛盾があり、EC諸国等から反発を招く局面があることも指摘されている。その他、国内農業の補助金削減履行計画としては、米、大麦、大豆、とうもろこし、なたねについて、1989～91年を基準年として、補助金額1兆7,186億ウォンを1995年から2004年までの10年間で13.3%削減することを約束した。

国内での交渉の全体的評価としては、米の関税化の猶予に力点を置いたため、非交易的機能を強調して関税化の例外品目としようとした一連の品目の交渉に十分な成果をあげられなかったという見方が一般的のようである。特に、豚肉、かんきつ類、にんにく、ねぎ

について国境保護措置が不十分との批判が強い。農業について、開発途上国の立場を認めさせたということは十分な評価の対象にはなっていないようである。

10年の関税化猶予期間を経て、韓国政府は2005年以降も関税化猶予を続けうるか否かを、2004年中に交渉を開始し、完了することとした。WTO農業協定文（付属書5（b））において、開発途上国の場合、特別措置（関税化猶予）の期間延長の可否についての交渉は、2004年のうちに開始し、完了せねばならないこととなっている。韓国政府は、まず、2004年1月21日に米交渉の開始意思があることをWTOに通報し、3カ月間の回覧期間を経て、米交渉への参加意思を表明してきた国との交渉に入った。参加意思を公式に通報してきた国は、米国、中国、オーストラリア、タイ、カナダ、アルゼンチン、インド、パキスタン、エジプトの9カ国であった。2004年5月に米国との交渉を開始し、つづいて他の8カ国との交渉を行った。12月末に交渉結果を発表し、WTOに関税化猶予延長についての履行計画書修正案を提出した。

交渉結果による履行計画書修正案の主要な内容は、次の通りである。

①米についての特別措置（関税化猶予）を2014年まで10年間延長する。ただし、猶予5年次の2009年に履行状況の中間点検をする。②ミニマムアクセス量は、2005年の22万5,575トンから始めて、毎年均等のペースで増やし2014年に40万8,700トンに拡大することとする。ミニマムアクセス米に加えられる関税率は5%とする。③ミニマムアクセス量の配分は、2004年基準の数量について2001～03年の平均輸入実績を基準に中国、米国、タイ、オーストラリアの4カ国に国別クォータを割り当て、今後追加的に増える物量についてはWTO最恵国待遇原則に従って総量クォータを運営する。④猶予期間中に韓国の必要によっては関税化への転換を可能とする。この場合、米に適用される関税はDDA（ドーハ開発アジェンダ）農業交渉の結果にしたがう。⑤関税化へ転換した場合、ミニマムアクセス量は、転換当時の水準を維持し、DDA農業交渉の結果と比較して物量的に大きい方を採用する。⑥家庭消費米飯用の市販は2005年ミニマムアクセス量の10%から始め、猶予6年目の2010年に30%まで拡大する。⑦加工用の市販量は最近の趨勢を反映させる。⑧輸入米については輸入付加金を付加することができる。

今回の交渉は、ウルグアイ・ラウンドからの更なる関税化猶予の延長交渉であり、関係国との厳しい交渉があったが、再延長はガット、WTO史上、前例のないものである。手続き規定がないという条件下で、韓国が主導的に交渉を進めたとして国内的には肯定的に評価されているようである。

3. 国際化対応に向けた施策

WTO体制下での経済の開放化が模索される中で、韓国は、前節で触れたように米の関税化について見れば、開発途上国の位置を維持しようとしているが、農産物全般について見れば、交渉で国境措置などについて有利な立場を得るということは、次第に困難になりつつある。1990年代に入って国際化対応が本格化するにしたがって、国内農業をいかに維

持するかということが農業政策の中心課題となり、国内農業の競争力強化が叫ばれるようになった。第1部第3章(1)で扱ったように、この時期の農政は、『構造改善農政』あるいは、『構造調整農政』と特徴付けられる施策で始まり、限界にぶつかることによって、『中小農政』、『所得農政』に転換したと捉えられているが、現在進行中の政策対応について、重点は移ったものの競争力強化の視点は、いまだ放棄されてはいないと考えられる。本節と次節では、農業政策の面から国際化対応を把握するが、政府としては国際交渉以外では最も主要な対応作業といえる。

国際化へ対応した、開放化体制の構築という点では、1989年に『農漁村発展総合対策』により対応施策が始まっているといえよう。法律では、1990年4月に『農漁村発展特別措置法』が公布され、1992年に『農漁村構造改善対策』が成立した。これにより、1992～2001年の期間について総額42兆ウォンの財政投融资計画が企画され、国際化に向けた農業構造改善事業が始まった。財政投融资計画の内訳を見ると生産基盤整備が全体の3分の1近くを占め、その他の柱は、流通施設改善、農業機械化、営農大規模化、畜産構造改善、技術開発という項目からなっており、文字通り構造改善と生産性向上を果たして開放体制に対応するという意図を示している。この財政投融资は、実際には1992～2002年の期間で当初の計画の2倍近い82兆ウォンを支出することとなった。

この増額の過程は、1993年6月に新農政計画が出されることにより、計画完了が2001年から1998年へと3年間前倒しされることから始まっている。ウルグアイ・ラウンドの妥結により、1994年に『農漁村発展対策及び農政計画推進法案』が成立し、国内対応のために構造調整対策を促進し、財政投融资の追加的措置をとることが必要となってきた。それに伴い、『農漁村特別税事業』により、2004年までの期限で新しい税制が導入された。この税事業により、1998～2002年の5年間について見ると年平均で2億2千万ウォンを超える投融资が行われた。結果として1990年代後半には農林業関係予算は国家予算の10～11%の水準を占めるようになった。1997年のアジア通貨危機で韓国経済はダメージを受けたが、韓国農業の構造調整はさらに進んだと目される。1998年に交代した新政権では、『農業・農村発展計画』を成立させ、中長期の農政の方向性を示した。また、そのための根拠となる法律は『農業・農村基本法』である。

1998年の政権では、それまでの構造改善政策に重点を置いた農政から、中小農重視の農政への転換を標榜し、さらに最近では、農家の所得補償に政策の比重を移しつつあるように見受けられる。しかし、農業への投融资拡大により農業を維持するという対応方針は一貫しており、2003年には、119兆ウォンの農業投融资計画が発表された。

1990年代の構造改善農政の結果は、次のように総括される。生産性は顕著に向上したが、農産物の供給過剰により価格は相対的に停滞することとなった。開放体制下における輸入農産物の増加がそれに拍車をかけている。農家所得は停滞し、都市勤労者の所得との比較で見ると、1995年には95%の水準にあったものが、2000年には80%にまで低下している。1980年代と90年代の韓国経済を比較すると物価は常に上昇基調にあるが、物価上昇率は、80年代に20%程度上昇したのに対し、90年代には35%を越える上昇を示した。一

方で、農林水産品、農産食品の価格上昇率は、80年代に比べて90年代には相対的に低下しており、90年代の物価上昇率の上方シフトは、主に、工業製品の価格上昇による部分が大きいといえる。生産量の増加が顕著な農産品は、野菜類（主に果菜）、果実類、畜産物等である。生活水準の向上に伴って消費が伸びると予想される産品であるが、生産の増加が十分に消費水準の向上では吸収しきれない状況になっている。また、これら農産物は、日本を中心とした外国市場向けの輸出産品が多いことも特徴である。国際化が農産物貿易に及ぼした影響は、輸出にとどまらず、輸入も含めてその規模が2倍となったことである。もちろん輸入額が遙かに大きく、輸出額に対し輸入額は、ほぼ5倍の水準にある。

農業基盤の整備という点では、1990年代に農業資本額の上昇があり、農業粗収益、労働生産性、農家所得は着実に伸びているが、所得の伸びが相対的に小さく、現状での問題点となっている。また、韓国の農家については移転所得が大きいことが特徴となっているが、経済危機に伴いこれが減少し、農家経済疲弊の原因となっている。農産物流通基盤は改善され、米穀総合処理場、卸売市場、共販場、総合流通センターの増加が見られた。農産物の等級化が進み、包装出荷の割合が増加した。流通体系は、かなり前近代的な形態を保っていたが、国際化に伴い、1992年に流通の開放がなされたといえる。それまでは、卸売から小売というシステムが明確ではなく、自然発生的ないわゆる市場が重要な卸、小売機能を担っていた。流通基盤の改善においては、施設面での急速な改変が見られるものの、米穀処理場の稼働率が上がらないなど過渡的な構造上の摩擦がある。食品スーパー等の新しい流通形態の進展もここ数年顕著である。農協系スーパーであるハナロクラブが、小売面で果たす役割が大きくなっている。ハナロクラブは、国産農産物に限った販売をしているところに特徴がある。小売での外資導入も始まっており、流通業の対応が今後の課題となろう。対応が適切に行われないと農産物の輸入増加に結び付く危惧がある。

離農の進展を伴いながら、農家の大規模化と専門化が進んでいる。経営規模3ha以上の農家は、90年代で4万1,500戸から8万6,700戸へと倍増している。専業農については、老人専業世帯の存在もあるが、やはり傾向的に増加しており、特に畜産専業農家の増加が顕著である。3ha以上層の農家では、都市勤労者家計水準を上回る所得を実現しているが、その一方で実質所得が停滞している点は前述した通りである。

財政投融资振興策の結果は、生産性の上昇を導いたが、反面、農家負債の累積的増加を引き起こした。特に、アジア通貨危機が負債の増大を一層深刻にし、農業への依存度の高い専業農家に重くのしかかっている。通貨危機によるIMF管理で、農業を守るという点である程度のコンセンサスを得ていた状況から、国民感情は農業へ厳しいものへと向かう兆候も見られる。

4. 国際化対応への今後の政策展望

以上のように、開放体制に向けて、韓国農業は積極的に構造改善を行い、生産性を向上することにより競争力を付けるという選択肢を選んだ。生産性向上、規模拡大、専門化が進み、流通部門を含めて生産基盤の整備が進んだが、一方では、前節で挙げたような問題点が生じ、今後の課題は解決されずに残っている。韓国農林部を中心に今後どのように対応を考えているか整理してみる。

韓国では、農業・農村にとっての最近の対外的な条件をどのように見ているのであろうか。DDA 交渉の進行、FTA 拡大に伴うある意味での経済のブロック化等により、世界的に経済の開放は拡大し、競争が厳しくなっている。DDA 交渉や米交渉の結果にかかわらず、ウルグアイ・ラウンドの時よりは、確実に開放の幅と速度が拡大することは避けられない。世界各国で二国間あるいは地域間での FTA 締結が競争的に推進される状況となる。DDA 交渉により、関税率と国内の保護はかなりの程度縮小せざるを得ない。以上のような国際情勢判断のもとに、今後、解決すべき課題として次のような諸点を挙げている（韓国農林部〔1〕）。①市場志向的な農業構造に再編して、農業の体質を強化する。そのためには、競争力のない農家は補完対策により対応し、競争力のある農家を中心に構造調整を進める。米の収買制、最低価格補償制に代わるシステムを開発する。親環境農業と農食品安全性確保対策を推進する。農業者の経営革新を促進する。②開放化による農家所得の下落に対応して、構造調整の軟着陸を支援する制度的装置を強化する。具体的には、農業の公益的機能を補償するシステムとして直接支払い制を拡充する。農家の経営安定化のため、農家危険管理プログラムを開発する。農村アメニティを活用した農外所得源の開発をする等が挙げられている。③農村地域開発および福祉政策を強化して、都市と農村の均衡のとれた発展を実現する。例としては、年金、健康保険、傷害共済等、社会セーフティネットの拡充、教育環境、医療施設等基礎的な福祉インフラの改善、生活環境、観光施設等、定住、休息空間としての農村開発の促進等が挙げられている。

国際化の中で、経済的側面だけでは、競争力強化による対応に限界があると明らかになるにつれ、国土、環境保全や地域社会の維持といった農業の持つ公益的機能等についての評価に重点が移りつつあることが分かる。

政策的に見た農政の新しい枠組みには、次のような転換がうたわれている。①農業中心から農業・食品・農村へ。②農家全体への平均的な支援から農家の類型別に見た政策の差別化。③生産性中心の投融资政策から、所得、福祉、地域開発中心の政策へ。つまり、この 10 年余り続けてきた生産基盤整備は縮小し、災害予防等に重点を移す。④政府主導の価格支持政策から市場志向的な価格決定と所得補償制度への移行。⑤生産中心から消費者志向的な安全と品質中心の体系へ。⑥農村を農業生産空間から生産、定住、休養の空間へ。以上のような政策の方向をとることにより、農業の体質を強化し、農家の所得と経営を安定させ、農村の福祉を増進し、地域開発を進め、さらには地域農業を発展させようとするものである。

農業の構造改革の推進だけでなく、農業の多面的機能等に着眼し、農産物の高品質化や安全性追求による消費者対応、流通機構の合理化といった諸方面から総合的に農業を拡充し、開放体制での対応を可能にしていくという方向を現在は掲げることとなっている。いわば、現在計画され、実施に移されている農業政策は、国際化対応という概念で統一的に理解できるが、そういつてしまえば全政策が、多かれ少なかれ国際化対応政策ということになってしまうので、貿易に関する部分について特に触れてみることにする。

韓国政府が、国内農業部門の反対を受けつつ最近積極的に推進していることが、FTAの締結である。これについては、『FTA 履行特別法』を制定し、今後7年間で1兆2千億ウォン規模の特別基金の設置を決めている。FTAにより直接被害を受けることが予想される部門の競争力を高め、農家経営を安定させることを目指している。最近締結された、韓国-チリFTAについていえば、直接被害が及ぶと予想される部門は果樹産業で、その競争力強化が政策の中心となっている。高品質生産施設を経営能力のある農家について集中的に支援する。全国単位の生産者組織を中心に流通を系列化し、広域産地流通センター等流通施設を重点的に支援する。規模拡大を希望する果樹農家については、土地の売買や賃貸借を支援する。また、関税撤廃品目である施設ぶどう、キウイフルーツ、もも等の栽培農家が開放拡大に適応できるように政府支援を強化する。たとえば、チリ産の果実の輸入増により国産果実の価格が急激に下落した場合、価格下落分の一定部分を政府が補填する。競争力が低く廃業を希望する農家については、三年間、純所得の範囲内で廃業補償金を支給する等である。

農業の成長に向けての方策としては、①技術開発、②食品産業の育成、③輸出農業へ活路、④消費の促進、⑤科学的営農の確立等が挙げられているが、国際化対応という点では、輸出農業として国内農業の一部を位置づけるということを取り上げてみる。2013年までに、農産品および食品の輸出額を50億ドルにするという目標のもとに、品目別に過去とは一線を画した戦略的輸出マーケティングを重点的に推進するとしている。

輸出については、①海外の消費者を対象とした新規輸出需要を創出する。②新しい輸出戦略品目を発掘し、種苗の選定から生産、収穫後の管理、海外マーケティングまでを支援する開発輸出支援事業(2004年)を推進する。③外国の大型流通企業等が専門生産団地との長期契約を通して、韓国産農産物の海外供給基地を国内に構築する方を推進する。④海外販促活動を、展示会参加、販促戦、海外広告等を同時に推進する統合マーケティング方式に方向転換する。⑤輸出に特化した生産、物流、ブランド体系を強化する。⑥輸出物流センターを中心に、専門生産団地、輸出専門広域産地流通センター等を系列化し、高品質、安全農産物輸出基地として育成する。⑦輸出物流費は大型輸出企業体を中心に支援し、最小支援基準(2003年で輸出実績10万ドル以上)も段階的に引き上げる。⑧輸出農産物の拠点である輸出物流センターは、初期には輸出企業体と流通公社の共同運営であったが、段階的に生産者団体中心の運営へと転換する。⑨輸出用の共同代表ブランドは専門生産団地で生産される輸出戦略品目を対象に推進する。⑩日韓FTAに備えて「対日本農産物供給戦略」を準備する。また、輸出支援組織を拡充し、支援機能を強化する。⑪流通公社内

に海外マーケティング、輸出農産物品質・安全性確保、輸出コンサルティングを専門に担当する組織を拡充する。⑫農家が負う輸出危険負担を緩和するため、流通公社が農産物輸出保険を管理する方法を検討する。⑬外国の生産、流通専門家で構成された「海外技術支援団」を運営する。以上のような方針が示されている。

総じて国際化対応としては、1990年代の構造改善による生産性向上と競争力のある農業の創出から農政は出発したが、農業の公益的機能等の重視へと農政の重点を移しつつ対応する道を選んでいるといえる。しかし、FTA 締結それへの対応、農産物輸出といった局面では、従来型の競争力強化を推進する施策以外での対応が難しいことが窺える。確かに、きめ細かい対応を試行しようとしているが、韓国の産業構造から見て今後も困難な部門であることが推察できる。

5. おわりに

近年、ウルグアイ・ラウンドを経て、WTO体制が構築されるに至り、世界各国の農業は、先進国を中心に自由化の潮流の中で政策対応をしていくことが基本となっている。韓国の農業は、やはりこの体制下で農業をいかに運営していくかということを大きな政策課題としている。日本と同じく、決して恵まれた条件下にない農業生産であるが、かつては、比較的安い労賃水準のもとに存立が容易であったし、戦後の絶対的な食料不足の状態から出発しているので、国際情勢にかかわらず増産、生産性向上を考えていれば良かった。しかし、極端な言い方をすれば、1990年代に入り急に開放体制を構築することを余儀なくされ、農業構造を改善し国際化を乗り切れる生産性の向上を目指す各農業施策の実施がスタートすることになった。急速な経済成長の中で、1996年には、OECD加入を果たすなど先進工業国化しつつ農業は国外からの厳しい要求に対応しなければならなかった。生産性の向上は、農業の近代化にとって必要な施策であったと評価できるが、工業化による経済成長を進める経済にとって、それだけで産業として維持することが不可能なことは避けられなかった。

政権が代わりつつも、巨額の農業への財政投融資を現在も続けているが、日本での農業が、生産だけでなく農業の多面的機能に力点を置くことで農業・農村を維持しようとしているのと、同様な方向転換を韓国もすることとなった。一連の政策提示の中で、最近は、環境保全型農業の振興や、食品の高品質化、安全性の追求などへの注目が増しているが、これらも消費者ニーズに応えることとそれらの手順を踏むことで、農産品の国際競争力を高めるという発想とが結び付いている。

国際貿易についていえば、韓国は、ウルグアイ・ラウンドで決められた米の関税化猶予期間を2004年に交渉によりさらに伸ばすことを選択した。この点において、依然として農業については、開発途上国の立場を維持していることとなり、国際的には好意的に見られない要因となっている。しかし、それほど、韓国にとっての米が農業・農村を揺るがせかねない比重の大きさを持っている証明ともいえよう。

農業・農村を維持するための多角的な政策提案と実行が現在なされているが、その可否が問われるのはこれからのこととなる。農業振興策の一つとして農産物の輸出の展開が目論まれているが、条件的に輸出がしやすい国は近隣諸国であり、日本の巨大な農産物市場がその対象となっていることは明らかである。日本とは相互に貿易上の関係が存在し、また、今後の農産物貿易の展開の可能性を持つだけに、韓国農業の国際化対応も隣国にとって看過できないものであろう。

〔参考文献〕

- 〔1〕 韓国農林部『農業・農村総合対策』，韓国農林部。
- 〔2〕 イム・ジョンビン（2004）「韓・チリ FTA 協定発効以後のわが国の農産物貿易動向と示唆点」『農村経済』第 27 巻第 4 号，81-96 頁。
- 〔3〕 キム・ジョンホ（2002）「WTO 体制下の韓・日農政変化の比較」『農村経済』第 25 巻第 3 号，69-88 頁。
- 〔4〕 キム・テゴン，チェ・セギョン（2001）「日本の農産物需給変化と対日輸出展望」，韓国農村経済研究院編『農業展望 2001』，韓国農村経済研究院。
- 〔5〕 キム・ヨンテク（2003）「WTO/DDA 農業協商と今後の農林財政政策の方向」『農村経済』第 26 巻 1 号，53-70 頁。