

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 7 日現在

機関番号：17201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26450316

研究課題名(和文) 韓国のFTA対応としての農業補完対策に関する実証研究

研究課題名(英文) A Study on the Agricultural Policy to the FTA in South Korea

研究代表者

品川 優 (SHINAGAWA, MASARU)

佐賀大学・経済学部・教授

研究者番号：10363417

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,400,000円

研究成果の概要(和文)：韓国はアメリカと高水準のFTAを締結した。アメリカからの農産物輸入は、FTAによる要因だけではなく、アメリカ国内の生産状況や為替レートなど様々な要件に左右される。しかし、影響が懸念された特定品目の輸入の変化を5中3の平均で見ると、確実に輸入が増加していた。

これに対し、韓国はFTA農業対策を打ち出したがその中心は競争力強化にあり、直接的な被害対応はFTA被害補填直接支払いと廃業支援のみであった。しかし前者は、輸入寄与度による被害の限定、10年間の限定、低い補填水準という問題を、後者は急激に国内生産を調整する機能を果たしたことで、かえって国内生産が逼迫する状況をもたらすという問題を抱えていた。

研究成果の概要(英文)：South Korea concluded the high level FTA with the United States. As a result, Agricultural produce import from the United States was increased certainly. South Korea introduced a FTA agricultural policy, but the main purpose was the enhancement of the international competitive power. The policy of the compensation of direct damage by FTA was only direct payment for FTA damage compensation and the retire support. But the former had the problem for limitation of damage by the FTA, limitation for 10years, the low level of compensation, and the latter had the problem that a domestic production was rather tight.

研究分野：農業政策

キーワード：FTA 韓国農業 農業所得 直接支払い

1. 研究開始当初の背景

貿易依存度の高い韓国では、2000年代以降、工業製品やIT製品の輸出条件の確保と、その代償として農産物市場を開放する自由貿易協定(FTA)を推進し、現在13カ国・地域とFTAを締結・発効している。そのなかには、農産物輸出大国であるアメリカやEUも含まれている。そのため当初から国内農業への打撃が予測され(韓国農村経済研究院[2007]、イ・ジョンウォン他[2007]など)、実際韓EUFTAについては、関税の削減や撤廃を通じたEUの競争力の高い畜産物や酪農品の輸入増加と国内生産の減少がみられることを、農林水産食品部[2012]や韓国農村経済研究院[2013]が明らかにしている。また米韓FTAに関しても、韓国政府[2013]やチョン・ミングク他[2013]がオレンジやチェリーの輸入急増と、韓国での口蹄疫による緊急輸入の反動で、FTA発効後の畜産物輸入は減少したが国内価格は低下傾向にあることを明らかにしている。

このような事態を想定し韓国政府は、競争力の強化を図るための廃業支援金と、FTAによる国内農業への被害を最小化するための新たな直接支払い、の2つの補完対策を打ち出している。廃業支援金については、韓国農村経済研究院[2009]がFTAにより安価な輸入農産物の影響を受けた品目から競争力の比較的高い他の品目への転換が、廃業支援の導入により進んでいることを明らかにしている。申請者[2012]も慶尚北道永川市での実態調査を通じて他品目への転換を確認したが、その一方で農業自体を廃業した農家はほとんどみられないことや、廃業期間(5年間)を定めていることから6年目に再び当該品目への回帰を企図している農家も少なからずみられた。したがって一定のスパンのなかで、廃業支援が競争力強化や構造改善にどの程度有効

であるのかを、現地調査を通じて吟味する必要があるが、そうした研究は日韓ともにほとんど皆無に等しい。加えて、他品目に転換したことで、地域によっては当該品目の生産過剰と価格低下といった「玉突き現象」が危惧されるため、韓国政府は2012年に畑作物直接支払いを導入し、当該品目となる畑作物19品目の所得補償に着手している。だが学術的研究では、申請者[2012]がその仕組みを紹介したのみであり、「玉突き現象」の実態及び現場での畑作物直接支払いの実践に接近した研究は皆無に等しい。

他方、FTA被害補填直接支払いは、当年価格が基準価格の80%以下に低下した場合、その差額の90%を補償する制度である。これに対し金泰坤[2011]や深川博史[2012]は、80%以下という発動基準が厳しいため過去の発動実績がなく、農家の所得補償として十分機能していないことを指摘している。その後、発動基準が90%以下に緩和されたこともあり、FTA被害補填直接支払いは2012年産の韓牛(肥育・繁殖)に対しはじめて発動することとなった。だが、キム・テゴン[2012]は、実際の発動に際し、価格下落のうちFTAの影響を抽出してその「寄与度」のみを補償することから、韓牛農家に十分な補償がなされない可能性があることを指摘している。今回が最初の発動であるため、現場への影響やFTA被害補填直接支払いの有効性や問題点の析出はこれからの大きな課題である。

2. 研究の目的

以上のような経緯及び学術的背景を踏まえ、本研究では韓国のFTA対応としての農業補完対策を研究テーマとし、特にアメリカ及びEUからの輸入が国内農業に与える影響の大きい畜産を対象に、実態調査を通じて現場の農家・地域における農業生産・農業構造の変容、農業補完対策の効果

と課題・問題点を析出し、FTA対応としての農業補完対策を実践的な形で検証することが本研究の目的である。

3. 研究の方法

本研究では、貿易データの原資料である『貿易統計年報』を用いて、FTA締結国からの近年の主な農産物の輸入実績の変容と国内生産の動向との比較検討をおこない、その影響が最も大きくあらわれるであろう畜産、主に韓牛を踏まえて選定した地域の実態調査を通じて、農家・地域における農業生産・農業構造の変容、農業補完対策の効果と課題・問題点を明らかにする。

4. 研究成果

韓国は全部で13の国・地域とFTAを締結しており、FTA比率は63%に達する。そのなかには、農産物輸出大国であるアメリカやEU、オーストラリア、ニュージーランド、中国なども含まれる。これらの国々との農産物関税の状況をみると、韓国の輸入額の大きい国はアメリカ(29.8億ドル)、中国(35.5億ドル)である。しかし、両国での農産物関税の撤廃状況は大きく異なる。関税撤廃率は、アメリカ及びEUは99%に達する。つまり、米(16品目)を除くすべての品目を短期にせよ長期にせよ、いずれ関税をゼロにするという高水準のFTAである。これに対し中国の関税撤廃率は66.0%に過ぎず、米以外の様々な品目でも関税の引き下げはあっても、撤廃はしないということである。このような対応の相違は、中国からすると、韓国がアメリカを中心とするTPPにも関心を示すなか、FTAでの妥協をしてでも自国サイドに取り込みたいという国際政治的な思惑が関係している。以上を整理すると、韓国にとって巨大な農産物の輸入相手国であるアメリカと米を除くすべての品目で関税撤廃を決定した

ことは、アメリカからの農産物輸入に対する国内対策が求められることになる。それは同時に、巨大輸出国であるアメリカへの対策は、他の農産物輸出国への対策にもつながるということである。

では韓国は、アメリカとどのような農産物交渉の結果を得たのか。まず、FTA発効後、即時に関税を撤廃するものが(品目ベース)37.8%、2~5年以内23.3%と、両者で約6割に達する。注目された牛肉では毎年2.7%ずつ関税を削減し、15年後に撤廃する。また、果物類の多くは、季節関税を導入しつつ、10~20年後に関税を撤廃する。

FTAの発効から5年目の2016年まで、アメリカからの農林水産物の輸入はどのように変化したのかを確認すると、発効1年目(12年)の農産物は16%と大きく輸入が減少している。これはアメリカ国内での高温・干ばつなどを理由としたトウモロコシ生産が不調であり、穀物(トウモロコシ)の輸入が大幅に減少したためである。同様に畜産も17.9%減少している。これは、2010年に韓国国内で発生した口蹄疫により家畜処分をしたため、11年の輸入量が一時的に増えたという特殊事情が関係している。2年目(13年)も穀物の輸入が大きく減少しているが、これは前年のトウモロコシに加え、13年は小麦の生産も不調だったことが関係している。3年目(14年)は、アメリカでの穀物生産が回復し、その結果韓国の穀物輸入量は2倍に増加している。だが再び、4・5年目(15・16年)には、輸入量が減少している。他方、1年目に減少した畜産物は2年目以降3年目まで増加し、4~5年目には再び減少している。

では、FTA交渉時に注目された牛肉の輸入の変化は、どのようなものであるのか。FTA発効前の11年には11.5万トンの輸入があったが、翌年には9万~10万トン台で

推移しており、発効以前の水準まで回復していない。しかし、金額ベースでみると、11年が約6億ドルの輸入であったが、14年以降には7億ドル台に増加している。このように各年でみると、重量・金額ともに増減の変動のなかにある。

それに対し、変動を省いてならした直近5年の最高と最低を除いた3年間の平均の「5中3」でみると、2つの特徴が確認できる。1つは、重量・金額ともに毎年増加しているということである。いま1つは、重量・金額ともにその増加率が、牛肉輸入の全体よりもアメリカからの輸入の方がいずれも大きいということである。つまり、5中3でみれば、アメリカからの牛肉輸入は確実にかつ着実に増えていることが確認できる。

では、このようなアメリカからの輸入が進むなか、国内生産にはどのような変化をもたらしているのか。同様に牛肉とブドウに焦点をあてて、みていくことにする。

まず、牛肉の国内生産の変容は、国内生産額では、FTA発効前の2011年は3.1兆ウォンであったが、発効後も年々増加し、15年で4.7兆ウォンになっている。農家数は11年の16.3万戸が毎年減少し、15年には10万戸を割り9.4万戸になっている。これを規模別にみると、20頭未満では11年12.4万戸から15年6.2万戸へ半減し、同様に20～49頭も2.5万戸から1.9万戸へ減少している。これに対し50頭以上のみ1.4万戸から1.5万戸へ微増し、15年は再び1.4万戸となっている。飼養頭数は、11年の295万頭が、口蹄疫からの回復によって、12年にはじめて300万頭を超えたが、それ以降、後述する廃業支援を通じて減少し、現在268万頭となっている。1戸当たりの飼養頭数は、11年の18.1頭から15年には28.5頭へ増えており、構造改善が進んでいる。

では、こうしたアメリカからの輸入増と国内生産への影響に対して、韓国政府はどのような補完対策を講じているのかをみていくことにする。

短期的被害補填は、FTA被害補填直接支払いと廃業支援とに分かれる。まずFTA被害補填直接支払いは、直近5中3年の平均価格を算出し、その90%を基準価格とする。この基準価格よりもその年の価格が低い時、基準価格と当年価格の差額の90%を交付金単価の基礎とする。そこから、輸入によって当年価格が低下した部分、すなわち輸入寄与度を算定し、交付金単価の基礎に輸入寄与度を乗じた金額が、FTA被害補填直接支払いの交付金となる。ただし、交付金の発動条件は、直近5中3の平均と比較して、当該品目の総輸入量が増加していること、FTAを締結した国からの当該品目の輸入量が増加していること、当該品目の国内価格が10%以上下落していること、である。これらの条件をクリアし、13年の交付対象となった品目は韓牛(肥育・繁殖)、14年キビ・ジャガイモ・サツマイモ・韓牛(繁殖)の4品目、15年大豆・ジャガイモ・サツマイモ・チェリー・メロン・施設ブドウ・露地ブドウ・鶏肉・栗の9品目、16年ニンジン・施設ブドウ・露地ブドウ・ブルーベリーの4品目である。輸入寄与度は、最高で国内生産の少ないチェリーの94.4%から最低でサツマイモの0.6%であり、総体的に20%程度が多い。したがって、交付金額は品目により様々であるが、13年の韓牛(繁殖)を例にみると、1頭当たり8.3万ウォンが交付されている。これが韓牛農家にとって、どの程度の意味をもつのかを確認するために、先述した平均価格を分母に、当年価格と交付金を分子とすると、その割合(=カバー率)は64.4%に過ぎず、基準価格を分母としても71.6%に留まる。同様に、16年の施設ブド

ウを例にあげると、交付金は1kg 当たり84.5 ウォンが交付され、平均価格に対するカバー率は84.5%、基準価格に対しては93.9%となる。

これらのカバー率を高いとみるか、低いとみるかは、見解の分かれるところであろう。しかし、平均価格・基準価格ともに、それぞれ0.9 掛けの水準であることを勘案すると、9割を超えるカバー率でも十分な短期的補償とはいえないであろう。しかも交付の対象となる期間は、各FTA が発効してから10年の間に限られる。したがって、この間に、農産物輸出大国と競合することのできる国際競争力を身につけることが国内農家には求められ、それが叶わない農家は切り捨てられるということである。

いま1つの廃業支援は、FTA 被害補填直接支払いの対象品目から選定される。交付金は、年間純利益が3年間農家に交付される。ただし、5年間は当該品目を栽培もしくは飼養することができない。加えて、廃業支援は2016年で事業が終了している。廃業支援の目的は、高齢農家や小規模農家等に対しては、FTA による被害を受けてから離農するよりも、廃業支援金を交付することで先に離農を促し、他方規模を拡大したい専業農家に対しては離農農家の生産要素を集積させ、構造改善を促して競争力を高めることにある。したがって、高齢農家・小規模農家の離農補償という社会政策的側面と、専業農家の規模拡大という構造政策的側面を合わせもつ。

廃業支援の具体的な実施状況を、韓牛をもとにみていく(2013~14年実績)。13年に廃業申請した農家数は1.2万戸、14年は0.3万戸であった。両年の相違は、予算制約の問題で、13年中に処理できなかった申請農家を14年に処理したことで、14年の新規申請者を抑制したためである。その結果、廃業前の農家数が1.6万戸減少して

いる。飼養頭数も13万頭が申請され、うち4.2万頭の繁殖牛、残り9万頭の肥育牛が処分(大規模農家への売却、市場への出荷)されている。こうした政策による急激な減少が、小・中規模農家数及び飼養頭数の減少となってあらわれるとともに、繁殖牛の減少が子牛価格の高騰を招き、それがさらに肥育牛の価格上昇、牛肉価格の上昇と韓牛生産額の増加をもたらしている。

以上みてきたように、韓国では農産物輸出大国であるアメリカと高水準のFTA を締結してきた。FTA 発効前後のアメリカからの農産物輸入は、FTA による要因だけに限らず、アメリカ国内の異常気象や、他国との関係、さらには為替レートなど様々な要件に左右されるため、各年でみると、農産物及び牛肉等の特定品目においても輸入は増加と減少の変動をみせていた。だが、その影響を捨象した5中3の平均では、確実に、そして着実にアメリカからの輸入が増加していた。これに対し、FTA 農業対策を打ち出したが、その中心は競争力強化にあり、FTA による被害を補填する政策はFTA 被害補填直接支払いと廃業支援に限られていた。FTA 被害補填直接支払いでは、交付金の算定において輸入寄与度に限定されるとともに、10年間の期間限定付きであった。さらに、交付金を受給しても、そのカバー率は決して高いものではなく、FTA の被害を被った農家の補償としては十分ではなかった。また、交付対象となった品目も、FTA 発効で懸念された品目よりは、当初想定していなかった品目で被害が生じており、予想の難しさが浮き彫りとなった。他方、廃業支援も、急激に国内生産を調整する機能を果たしたことで、かえって国内生産が逼迫する状況をもたらしていた。

アメリカとのFTA は現在6年目に突入している。これから国内生産に懸念のある

品目の関税撤廃がより進むとともに、撤廃を猶予されていた品目の関税削減・撤廃もはじまる。FTA による影響がより本格化するなかで、FTA 被害補填直接支払いや廃業支援が、今後どの程度国内農業を補完する機能を果たすことができるのか。これら施策に限界があるとすれば、どのような補完対策が新たに必要であるのか。こうした検証・検討は、引き続き筆者に課せられた宿題である。

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 11 件)

品川優，米産業発展対策 - その 1，文化連情報，査読無，Vol468，2017，pp28-32

品川優，農業センサスからみた農業構造の変動，文化連情報，査読無，Vol467，2017，pp22-25

品川優，構造改善をめぐる施策支援，文化連情報，査読無，Vol466，2017，pp38-43

品川優，作業受委託からみた日韓の米生産費比較，佐賀大学経済論集，査読有，49(4)，2017，pp87-102

品川優，自由貿易に慢心する韓国農業の実像，経済，査読無，Vol251，2016，pp91-100

品川優，耕者有田と農地の流動化，文化連情報，査読無，Vol465，2016，pp44-47

品川優，日韓の「むら」構造の相違，文化連情報，査読無，Vol464，2016，pp34-37

品川優，日韓の水田稲作農業の系譜，文化連情報，査読無，Vol463，2016，pp44-47

品川優，米韓 FTA における韓国農業・農協の変容，労農のなかま，査読無，Vol563，2016，pp30-38

品川優，韓国経済における農業の位置，文化連情報，査読無，Vol462，2016，pp40-43

品川優，韓国における米の関税化移行と所得補償・構造政策，農業経済研究，査読有，87(1)，2015，pp64-72

[学会発表](計 1 件)

品川優，韓国における米の関税化移行と所

得補償・構造政策，日本農業経済学会大会シンポジウム(招待講演)，2015 年 3 月 28 日，東京農工大学

[図書](計 1 件)

品川優他，筑波書房，TPP と農林業・国民生活，2017，226

[産業財産権]

出願状況(計 0 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年月日：

国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年月日：

国内外の別：

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

品川 優 (SHINAGAWA MASARU)

佐賀大学・経済学部・教授

研究者番号：10363417

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

()