

韓国のFTAと韓国農業のゆくえ

檜原正澄

朝鮮半島における経済と政治研究班主幹
関西大学経済学部教授

1 はじめに

韓国経済は、1960年代後半から経済発展を示してきた。韓国の経済発展は、「圧縮型産業発展」と分析されている¹⁾。東アジアにおける経済発展は、日本と韓国を核とするアメリカの主導する経済体制の構築に貢献してきた。

ところが、1997年のアジア通貨危機によって、これまでのアジアの経済成長は急展開して、韓国経済は危機に陥り、韓国経済は変調状況となっている。その大きな原因は、IMFのコンディショナリティー（融資条件）に基づく、マクロ経済の安定化のための自由化（資本・金融・企業・労働等）と民営化（公企業）の推進にある。

韓国政府は、経済危機に対応するために、IMF緊急融資として総額583億ドルの融資を受けたが、そのための融資条件がIMFコンディショナリティーといわれている。マクロ経済の安定化のために、金融・企業・労働・行政の4つの構造改革を進めることとなった²⁾。

金融改革においては、不良債権処理のために公的資金64兆ウォンを注入して、銀行の再編成が進められた。IMFによって、銀行経営への外資参入が求められており、主要銀行における外国人株式保有率は高くなっている。金融改革は外資への市場開放であり、こうした金融改革の動向は、証券や保険分野においても同様にみられる。

企業改革においては、経済危機以前の韓国経済の特徴であった、財閥を中心とする主要事業への投資拡大とともに、事業の多角化・拡張による二重の過剰投資を解消することが一つの課題であった。そのために、5大財閥間の大規模事業交換、「ビッグ・ディール」が進められた。

また、これ以外には、1998年に外国人にすべての企業買収（M&A）を認め、外国人直接投資開放業種の拡大、外国人株式投資限度の完全撤廃等、外資導入による企業整理を進行させた。

1) 渡辺利夫・金昌男『韓国経済発展論』勁草書房、1996年。

2) 4つの構造改革に関しては、品川優『FTA戦略下の韓国農業』（筑波書房、2014年）11～13ページを参考に記述した。

労働改革においては、労働市場の弾力化をめざして、整理解雇制の導入と労働者派遣の規制緩和が実施された。失業率の推移は大きく変動しているが、ここでの最大の問題は、労働形態の変化である。常勤労働者の減少傾向と一時的・日雇い労働者の増加傾向である。同時に、自営業者の割合は3割弱と高い割合を占めており、韓国労働市場の特徴となっている。いずれにしても、労働改革によって、就業の不安定化は増しており、ここに韓国経済は大きな問題を抱えているといえよう。

2 韓国経済の背景

(1) 貿易依存の経済構造

経済危機によるウォン安は、韓国の輸出の急増に寄与した。1997年に1ドル=951ウォンであったが、1998年には1ドル=1,401ウォンと急落しており、その後は1,200ウォン前後で推移している。ウォン安は韓国経済の輸出増加をもたらした。

貿易依存度（GDPに対する輸出入の割合）をみれば、韓国経済の特質が理解される。貿易依存度は、1995年には50.3（輸出24.2、輸入26.1）であり、GDPの半分を占めている。経済危機の進行によって、1998年には63.1（輸出37.0、輸入26.1）と輸出が急増して、国内経済の低迷状況を輸出によって補っている。その後は、1999年57.0（輸出31.1、輸入25.9）、2000年62.4（輸出32.3、輸入30.1）、2001年57.8（輸出29.8、輸入28.0）、2002年54.6（輸出28.2、輸入26.4）、2003年57.9（輸出30.1、輸入27.8）と、若干の上下変動を示しながら50%台後半を推移している。

そして、韓国はチリと最初のFTAを締結し、2004年4月から発効しており、貿易依存度は上昇傾向となる。2004年には66.3（輸出35.2、輸入31.1）と60%を超え、その後、2005年64.6（輸出33.7、輸入30.9）、2006年66.7（輸出34.2、輸入32.5）、2007年69.4（輸出35.4、輸入34.0）、2008年92.0（輸出45.3、輸入46.7）、2009年82.3（輸出43.6、輸入38.7）、2010年87.9（輸出46.0、輸入41.9）、2011年96.7（輸出49.7、輸入47.0）となっており、GDPの半分近くを輸出が担う状況となっている。

こうした状況と比較すれば、日本の貿易依存度は、2011年には28.4（輸出13.9、輸入14.5）となっており、貿易立国といわれる日本の経済構造は、内需に支えられているといえるのであり、韓国経済はまさに貿易によって支えられているといえる。

韓国経済においては、経済危機以降の国家の経済運営として、経済危機からの脱出をめざして経済成長を輸出拡大によって実現する道を選択し、FTA戦略を進めることとなり、国際競争力の強化が大きな課題となっている。国際競争力を強化するための一つの方策として、労働改革を推進し、非正規労働者の増大による低賃金構造を構築しており、日本の状況と同様である。

(2) 労働改革と格差問題

前述のとおり、労働改革によって、一時的・日雇い労働者は増加しており、非正規労働者の増加がみられる。2003年の賃金労働者は1,440万人（正規労働者67.4%、非正規労働者32.6%）であり、2012年の賃金労働者は1,771万人（正規労働者66.7%、非正規労働者33.3%）と331万人の増加ではあるが、増加した賃金労働者の数は非正規労働者の方が多く、非正規労働者化の進行といえる。賃金労働者の3分の1は非正規労働者であり、労働市場構造は変化しており、低賃金構造が韓国経済社会に定着しつつある。

非正規労働者は青壮年層に集中しており、2005年には30代は全体の25.0%を占めており、最大の比率となっている。続いて、40代24.9%、20代22.6%となっている。その後、こうした非正規労働者はそのまま年齢階層を移動しており、2013年には40代22.2%、50代21.7%、30代17.9%、20代17.3%となっており、非正規労働者は全年齢階層に広がっている。

また、非正規労働者の賃金水準は低く、正規労働者の55%前後で推移している。そして、勤続期間の固定化が進んでいる³⁾。そして、失業率をみれば、若年層の失業率は高く、大きな社会問題となっている。

こうしたなかで、「正規と非正規労働者との二極化、正規労働者内での二極化という二重の格差が生まれるなかで、近年大きな問題としてクローズアップされているのが低所得をカバーするための負債の増加である⁴⁾」。低所得層における負債は、住居費や生活費、教育費、借金返済のためである。

韓国経済は労働改革によって国際競争力を高めており、二重の格差の存在は韓国の輸出主導を支えている。しかし同時に、二重の格差は内需を弱めており、韓国経済の発展にとってはジレンマ状態を生み出している。ここに韓国経済の輸出依存の問題点がある。

(3) 国際環境の変化とFTA

第二次世界大戦後における世界の農産物貿易ルールは、GAAT・IMF体制の下で進められてきた。1995年に世界貿易機関（WTO）が設立され、GAAT交渉を引き継ぐ恒常的な国際機関となり、国際貿易の自由化を進める役割を担うこととなっている。しかしながら国際的な自由化交渉は容易に進まないため、世界的にはWTOを補完するFTA（自由貿易協定）に注目が集まってきた。FTA協定を締結するための根拠条文は、GAAT第24条（「第24条 適用地域—国家貿易—関税同盟及び自由貿易地域」）であり、あくまでも自由貿易を進めることを前提にしている。

WTO農業交渉は、2001年にWTOドーハ・ラウンドが開始され、市場アクセス、国内支持

3) 品川優『FTA戦略下の韓国農業』（筑波書房、2014年）17～18ページを参照。

4) 品川優『FTA戦略下の韓国農業』（筑波書房、2014年）20ページ。

削減、輸出補助金削減について交渉が進められているが、交渉の難航によって、FTA 網は拡大の傾向にある。WTO 体制下において、2000 年代における FTA の急速な進展がみられ、世界全体の FTA 件数は 1994 年累積 34 件であったが、1999 年には 66 件となり、2004 年には 117 件と急速に拡大している。

こうした世界的な FTA の進展を前にして、韓国経済は輸出依存の経済構造へと舵を切るなかで、FTA 交渉を進展させ、締結を進めることとなった。

3 韓国の FTA 戦略⁵⁾

2003 年に韓国政府は「FTA ロードマップ」を策定し、FTA 戦略の方向性、対象国、対象分野、時間軸等を明らかにした。

FTA の基本スタンスとしては、次の 3 つがある。

第 1 には、同時多発的な FTA の推進である。時間軸を配慮した、短期的視点と中・長期的視点に基づいて、FTA 対象を広げていくとしている。

第 2 は、「FTA ハブ化」である。FTA 交渉は、巨大経済圏だけを優先するのではなく、インドや中国の新興国も含んでおり、韓国を通じた多様な国家との結びつきを重視している。

第 3 としては、対象分野の多様化（包括的推進）である。多様な国家との結びつきは、対象分野の多様化を必要としており、農産物、サービスや投資、知的財産権、政府調達、紛争処理などの非関税障壁を含む包括的推進をめざしている。

韓国の FTA 締結は、2012 年で 9 ヶ国・地域と発効している。韓国との 2012 年度の貿易額は、チリ 72 億ドル、EFTA（欧州自由貿易連合）92 億ドル、ASEAN1,311 億ドル、インド 188 億ドル、アメリカ 1,019 億ドル、EU997 億ドル、ペルー 31 億ドル、トルコ 52 億ドルとなっている。

2012 年の韓国の FTA 比率（貿易総額に占める FTA 締結国の割合）は 57.9% である。日本の FTA は 11 ヶ国・地域と発効しており、数の上では韓国よりも多いが、2011 年の FTA 比率は 16.5% と韓国より大幅に低くなっている。韓国の場合は、積極的な FTA 交渉の推進による貿易と直接投資の活発化を図っているといえる。

4 韓国の農業経済と農業構造⁶⁾

韓国の農業総生産は、1995 年の 19.9 兆ウォン以降、ほぼ横ばいに推移しており、2003 年で

5) 品川優『FTA 戦略下の韓国農業』（筑波書房、2014 年）23～24 ページを参考に記述した。

6) 品川優『FTA 戦略下の韓国農業』（筑波書房、2014 年）34～37 ページを参考に記述した。

22.0兆ウォンとなっている。しかしながら、GDP全体に占める農業のウェイトは低下しており、1995年4.9%、2003年2.9%、2004年3.0%、2010年2.0%となっている。韓国経済の発展のなかで、農業部門は相対的に成長が遅れている。

国内農業生産額は、実数では1997年から2003年にかけて、穀物と果実は減少しており、野菜と畜産は2割強の増加となっている。しかしながら、生産額指数で見れば、いずれも低下傾向となっている。2004年以降の生産額指数では、穀物、果実、野菜は低下傾向を続けており、畜産はほぼ停滞的に推移している。畜産の畜種別にみれば、養豚ならびに養鶏は110台で推移しているが、韓肉牛は低下となっている。

農家所得は、1995年から2005年にかけては増加基調であったが、2005年以降は3,000万ウォン前後で推移している。しかしながら、都市勤労者所得と比較すると、両者の所得格差は開く傾向にあり、農業所得の相対的低位性を現している。しかも農家所得の構成をみれば、農業所得は1,000万ウォンで停滞しているが、増加したのは、農外所得ならびに移転所得等であり、農業所得の厳しさを反映している。2007年には農外所得は農業所得を上回り、2012年には農業所得920万ウォン（農家所得に占める割合は29.4%）、農外所得1,359万ウォン（同43.4%）、移転所得等852万ウォン（同27.2%）となり、農家所得における農業所得の低下は顕著となっている。

こうした農家所得の状況を反映して、農家戸数、農家人口、農地面積は減少している。農村部においては離農が増加しており、離農を契機とする都市部への「挙家離村」がみられる。離農による規模拡大は韓肉牛経営においてみられ、畜産における急速な大規模農家への集中と競争力強化が図られている。しかしながら、全体的には韓国農業は厳しい局面に立たされているといえるであろう。

5 韓国農業のゆくえ

(1) 韓国農業を取り巻く状況⁷⁾

前述のとおり、1997年のアジア通貨危機により、韓国経済は大きな構造転換を図ってきた。IMFの管理下において、経済改革は進められ、貿易に依存した韓国経済の発展をめざして、FTA交渉を推進してきた。この影響を大きく受けるのは、比較劣位産業と称されている農業であった。

韓国農業は稲作生産を中心に構成されており、多数の稲作零細経営を特徴としている。一方、米生産は1980年代末から米過剰が顕在しており、政府による米価支持ならびに所得補填が実施さ

7) 近藤功庸「韓国の経済成長と農業発展：稲作生産性を中心として」（『2015年度 日本農業経済学会大会 報告要旨』所収、2015年）を参考に記述した。

れてきたが、UR農業合意による国内支持の削減によって、2004年をピークに米価下落となっている。

韓国稲作の技術進歩についてみれば、M（機械）技術については、韓国稲作の機械化は1970年代以降の耕耘機の普及であり、トラクター、田植機、コンバイン等は、修理体制の不備のため、あまり普及していなかった。しかし、1980年代に入ると農業労働力の不足が顕在化し、田植機や収穫機が急速に普及したため、1980年代末には稲作の機械化一貫体系が成立した。

BC（生物・化学的）技術について、米の品種改良をみれば、「統一系」の増収型の品種改良に取り組んできた。統一系は、1960年代後半に韓国で開発された米の新品種「統一」から始まっている。その後、改良された後継品種の総称が統一系である。しかしながら、1980年代末から韓国では米過剰が出現し、統一系の栽培面積は減少となり、良食味の一般系品種の改良が進められる。この点は、日本の経済成長における食の高度化による「米離れ」の進行と同様であり、品種改良の方向は増収型から良食味型に転換することとなり、稲作生産性の低下がみられる。

1960年代からの急速な工業化の影響を受けて、農地価格は高騰し、農地価格は収益還元価格を大幅に上回るようになった。こうしたことを背景として、農地の賃貸借は広がりを見せることとなる。農地の流動化は一定程度の進展をみたが、稲作経営の規模拡大は大きくは進展しなかった。

上記のような稲作生産における事情を背景として、1980年代末からの米過剰に加えて、WTO体制下におけるMA（ミニマム・アクセス）米による米の過剰在庫処理問題が、韓国農業における政策課題の一つとなっている。

(2) 米産業発展対策⁸⁾

米の関税化移行に対する施策として、2014年9月に、韓国農畜産食品部長官は「米産業発展対策」を発表した。対策の柱は、次の3つである。

第1には、農家所得の安定化である。農家所得の安定強化のために、5つの施策を設けている。

第2には、米産業の体質改善である。そのために、米専業農家の規模拡大の促進、「トゥルニョク経営体」組織の育成、RPC（米穀総合処理場）の統合＝流通合理化が挙げられている。

第3には、消費・輸出の促進である。韓国の食生活の変化によって、米消費は減少傾向にあるが、米消費の拡大を図ることによって、米消費の減退傾向を弱める。そして、米輸出の拡大・新たな販路の開拓を図っている。

8) 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」（『2015年度 日本農業経済学会大会 報告要旨』所収、2015年）S66～S68を参考に要約した。

(3) 農家所得の安定強化⁹⁾

1) セーフティーネットの拡大

①経営移譲直接支払い

経営移譲直接支払いは1997年に導入され、当初は規模化促進直接支払制度と称しており、2001年から名称変更された。WTO体制下における国際競争力強化の方策として、経営規模の拡大を推進するために、高齢農業者等の経営移譲を円滑に進め、農地集積を促進することを意図した。経営移譲直接支払いの交付要件は、情勢に応じて変化しているが、一定期間農業に従事した高齢農業者（65～70歳）を対象として、対象農地の売却または貸付に対して、1ha当たり月25万ウォン（年間300万ウォン）を支給する。この農地を、農業経営3年以上の45歳以下の農業者（専業農業者）に売却・貸付をするものである。本制度は、経営移譲による農地集積をめざすものではあるが、高齢農業者のセーフティーネットの側面があり、構造改革の急速な展開は困難となっている。

②農地年金事業

農地年金事業は2011年に導入され、所有農地を担保として「年金」を受け取る制度である。高齢農業者に対する福祉政策であり、本制度を通じて専業農業者への農地集積をめざす構造政策の一端を担うものとなっている。本制度の対象者は、夫婦ともに65歳以上で、所有農地3ha以下で5年以上の営農期間を有する農業者となっている。

2) 米所得等補填直接支払い

米所得等補填直接支払いは、2001年に導入された水田農業直接支払制度と2002年の米所得補填直接支払制度を、2005年に統合したものであり、固定支払いと変動支払で構成されている。固定支払いの単価は、農工間の所得格差、政治的配慮、予算制約の3要因を総合的に判断して決定される。変動支払は、基準価格と収穫期米価との差額の85%から固定支払いを差し引いた金額である。

(4) 米産業の体質改善¹⁰⁾

上記のような米産業体質改善施策の下で、韓国農業はどのように変貌しているのでしょうか。以下では、米専業農家と組織経営体を中心にみてみることにしたい。

9) 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」(『2015年度 日本農業経済学会大会 報告要旨』所収、2015年) S68～S74を参考に要約した。

10) 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」(『2015年度 日本農業経済学会大会 報告要旨』所収、2015年) S74～S79を参考に要約した。

1) 米専業農家

韓国政府は、2024年の米農業として、6ha以上の米専業農家3万戸を創出し、米生産面積の40%を集積し、米生産面積75.7万haを維持するとしている。

農地の流動化にとって、韓国農業において問題となっている事項に不在地主の存在があり、2000年以降の米価停滞の状況においては、農地の購入意欲は低く、投機目的による不在地主の存在がある。こうした事態を解消するために、2005年から農地賃貸受託事業を導入しており、農地の中・長期間の適正な小作料化を図り、専業農業者への農地集積が大きな政策課題となっている。

2) トウルニョク経営体

トウルニョク経営体の目的は、生産コストの削減と高品質米の生産にあり、そのことによって国際的な米の競争力を向上させることにある。

(5) 韓国農業の今後の課題

韓国農業の課題は、日本農業の抱える課題と同様に、農業者の高齢化と農業後継者の不在にある。

韓国農業の大きな位置を占める稲作農業について、解決すべき基本的課題を述べることにしたい。

第1には、「米所得等補填直接支払い」における基準価格をどのように設定するのかという問題である。このことによって、稲作農業の構造改革の推進を左右することになるであろう。

第2には、構造政策の推進として、作業受委託をどう位置づけるのかということである。この課題は、作業受委託を構造政策の一環に位置づけることによって、現実的に農業改革を促進し、構造政策の推進に結びつくことが期待される。

第3には、農業の組織化を誘導するための「トウルニョク経営体」を育成し、農業の共同化・協業化へと進めることが重要である。

以上の基本的課題に対応した韓国農政の展開が求められるのであり、このことによって韓国経済の発展と韓国農業との調和が図られることとなるであろう。