

# 韓国の経済自由化と酪農への影響

畜産経営経済研究会（会長：小林信一 日本大学教授）は5月11日、酪農会館（東京）において5月例会を開催した。全国酪農協会酪農研究会との共催となった今回は、韓国酪農肉牛協会酪農政策研究所の趙 錫辰所長（嶺南大学 名誉教授）が、「韓国の経済自由化と酪農・肉牛への影響」と題して講演した。TPPなど自由貿易協定交渉に取り組むわが国にとって、韓国の経験から学ぶべきことは少なくないであろう。そこで講演の中から、酪農に関連する内容を中心に紹介する。

## 経済自由化の背景

多国間交渉であるWTO/DDA交渉妥結が不透明な中、韓国は早い時期から、同時多発的に自由貿易協定（FTA）の締結を目指してきた。その背景には、韓国経済のきわめて高い貿易依存度がある。韓国の国内総生産（GDP）に占める貿易額の割合は、輸入54%、輸出56%で合計110%となり、持続的な経済成長のためには経済自由化がやむを得ない選択であったと言われている。なお、わが国の場合は、輸入14%、輸出15%で合計29%、これは米国とはほぼ同水準である（表1）。そのため、韓国は2002年のチリを皮切りに、2007年に米国、2009年にEU、2013年に豪州、2014年にカナダとのFTA交渉を妥結した。したがって、主要な畜産物輸出国のうち、ニュージーランドを除くすべての国とFTA交渉を妥結したことになる。このうち米国とEUとのFTAはすでに発効しており、韓国の畜産物市場は完全に開放されたと言っても過言ではない。

表1 主要国の国内総生産(GDP)に占める貿易額の割合  
単位:%

国名	輸入	輸出	合計
韓国	54.14	56.16	110.30
EU27	42.45	43.53	85.98
英国	34.07	32.49	66.56
OECD	27.86	27.18	55.04
中国	26.00	28.58	54.58
ロシア	22.29	31.05	53.34
豪州	19.74	21.23	40.97
日本	13.99	15.19	29.18
米国	16.31	12.73	29.04

資料:OECD Factbook 2013 "Economic, Environmental and Social Statistics"

## 市場開放の状況

畜産は、韓国農業の中でもっとも重要な農業部門である。とくに、酪農と肉牛はコメとともに、土地利用型農業の基幹生産部門である。したがって、いかなる場合においても、一定規模以上の生産基盤の維持が必要であると言われてきた。しかし、市場開放の状況を見ると、少なくとも政策的には、韓国は国内の酪農・肉牛産業をほぼ放棄してしまったと言える。自由貿易協定のうち、韓国の酪農産業にもっとも影響が大きいのは、韓国が一方向的に不利な条件で妥結した韓・米FTAである（表2）。

韓・米FTAにおける乳製品は、粉乳と練乳を除く全品目の関税が15年かけて撤廃され、緊急輸入制限措置（ASG）の導入は合意に至らなかった。

表2 韓・米FTAにおける酪農部門の交渉内容

粉乳(176%/関税割当:20~40%)及び練乳(89%/関税割当:40%)は現行関税を維持、無関税割当(TRQ)5,000トンは無期限に毎年3%ずつ増量
混合粉乳(36%)は10年で撤廃
調製粉乳(36~40%)は10年で撤廃、無関税割当700トンは毎年3%ずつ増量
乳糖(49.5%/関税割当:20%)は5年で撤廃
チェダーチーズ(36%)は10年で撤廃
新鮮、加工及びその他のチーズ(36%)は15年で撤廃、無関税割当7,000トンは毎年3%ずつ増量
ミルク・クリームは、脂肪含量6%以下(36%)と6%超過(36%)について、それぞれ15年と12年で撤廃、冷凍クリームは脂肪含量6%超過(36%)は10年で撤廃
バター(89%/関税割当:40%)は10年で撤廃、無関税割当200トンは毎年3%ずつ増量
バター調製品(8%)は7年で撤廃
デーリィスプレッド(8%)は即時撤廃
食用ホエー(49.5%/関税割当:20%)は10年で撤廃、無関税割当5,000トンは毎年3%ずつ増量、飼料用ホエーは即時撤廃

資料:韓国外交通商部資料より作成

具体的には、粉乳と練乳はそれぞれ176%と89%という高い現行関税を維持することになったが、無関税輸入枠（TRQ）の5,000トンが、無期限に毎年3%ずつ複利で増量することになった。また、粉乳の代替品ともいえる混合粉乳のような「偽装乳製品」は、36%の低率関税で輸入される。

さらに、関税が89%であるバターも、代替品であるデーリィスプレッドやバター調製品が8%の低率関税で輸入される。したがって、粉乳、練乳、バターに対する高い関税の意味が事実上失われている。

そのうえ、最近消費が急増しているチーズの関税は10~15年で撤廃し、しかも7,000トンの無関税輸入枠を毎年3%ずつ増量することとなった。したがって、米国からのチーズ輸入量が増えることは時間の問題であろう。

ところで、日豪EPAにおける乳製品に関する交渉は、関税の完全撤廃ではなく、関税の削減および関税割当数量の拡大、または「抱き合わせ無税」の方法をとっている（表3）。その意味において、日本と韓国は同じく畜産物の純輸入国であるにもかかわらず、自由貿易協定の妥結内容はきわめて対照的である。日本の交渉術には学ぶべき点が多い。

## 市場開放の影響と対策

輸入を含む、韓国の牛乳・乳製品消費量（生乳換算）は、WTO体制が発足した1995年以降、年平均2.9%の増加を示している。なお、牛乳の消費量は2003

表3 日豪EPAにおける酪農部門の交渉内容

品目	項目	交渉内容
チーズ	プロセスチーズ原料用ナチュラルチーズの関税割当	枠内数量:4,000トン→20,000トン(20年間) 枠内税率:抱き合わせ無税(比率の緩和1:2.5→1:3.5)
	シュレッドチーズ原料用ナチュラルチーズ	枠内数量:1,000トン→5,000トン(10年間) 枠内税率:抱き合わせ無税(1:3.5)
	ブルーチーズの関税削減	10年かけて関税を2割削減
	プロセスチーズの関税削減	枠内数量:50トン→100トン(10年間) 枠内税率:10年かけて枠外税率の半分に削減
	おろし及び粉チーズの関税割当	枠内数量:200トン→1,000トン(10年間) 枠内税率:10年かけて枠外税率の3割～半分に削減
ココア調製品	無糖ココア調製品の関税割当	枠内数量:1,000トン→3,000トン(10年間) 枠内税率:抱き合わせ無税(比率の緩和1:2.6→1:3)
ヨーグルト	フローズヨーグルトの関税割当	枠内数量:100トン→200トン(10年間) 枠内税率:10年かけて枠外税率の半分に削減
アイスクリーム	アイスクリームの関税割当	枠内数量:180トン→2,000トン(10年間) 枠内税率:10年かけて枠外税率の半分に削減

資料:農林水産省資料より作成

年をピークに減少傾向に転じている。これに対して、生乳生産量は2002年をピークに、それ以降は年平均1.7%の減少が続いている。

表4 韓・米FTA発効前後における米国からの畜産物の輸入状況(2007年～2011年の平均=100)

		発効前	発効後		
		(07～11年)	2012年	2013年	2014年
牛肉	輸入額	100	80	89	117
	輸入量	100	83	79	88
豚肉	輸入額	100	174	139	179
	輸入量	100	134	114	123
鶏肉	輸入額	100	169	131	178
	輸入量	100	138	115	167
チーズ	輸入額	100	252	336	538
	輸入量	100	246	331	492
粉乳	輸入額	100	778	2,667	3,667
	輸入量	100	667	2,000	2,667

資料:KREI 農政フォーカス第102号、2015年3月13日

その過程で、2011年にEU、2012年に米国とのFTAが発効し、両国からの乳製品輸入が増加した。とくに、米国からの粉乳とチーズの輸入量の増加が著しい(表4)。その結果、牛乳・乳製品消費と生乳生産のギャップは輸入によって埋められ、牛乳・乳製品の自給率は1995年の93.2%から2013年の58.4%に下落した。今後は関税の撤廃にともない乳製品輸入量がさらに増加し、国産生乳の需要は飲用乳向けに限定されるものとみられている。

FTA交渉が進行する中、韓国政府は酪農・肉牛産業に対していくつかの支援策を講じた。その中で注目されるのは、「自由貿易協定締結による農漁業人等の支援に関する特別法」(2004年)に基づく「FTA被害補填直接支払制度」と「FTA廃業支援制度」である。「FTA被害補填直接支払制度」は、FTAによる輸入増加で特定品目に被害(価格の低下)が生じた場合、その一部を補填する制度である。本制度は2021年まで延長された。

「FTA廃業支援制度」は、FTAによって生産活動を継続することが困難であると認められた作目

に対し、作目転換を容易にするため、廃業を希望する農家に当該品目の純収益の3か年分を支給する制度である。この制度の対象となるには、まず「FTA被害補填直接支払制度」の対象となることが前提条件であり、廃業支援を受けた農家は、5年間にわたり当該品目の生産ができなくなる。

2013年に初めて、韓牛が「FTA被害補填直接支払制度」と「FTA廃業支援制度」の対象となった。その結果、直接支払い対象牛100万6千頭のうち、成牛60万2千頭と子牛30万9千頭が補填金の支給を申請した。しかし、支給額水準をめぐる韓牛農家の不満が高まる中、韓牛農家と韓牛頭数がそれぞれ10.2%と7.5%減少した。

また、「FTA廃業支援制度」には、韓牛農家12万7千戸の約12%に相当する1万5千戸が応募した。対象頭数は24万9千頭で、全国の韓牛飼養頭数267万頭の約9.4%に相当し、その7割強が雌牛であった。

これらのFTA対策は、短期的に乳価が固定されている酪農には有効でない。しかし、乳製品の関税が次第に撤廃される中、酪農生産基盤を守るための新たな対策が求められている。

## 今後の課題

韓国がFTA交渉を妥結した大部分の国は、例外なく畜産物の輸出国である。そのため、米国を始めとするほぼ全ての国とのFTA交渉において、乳製品と牛肉は非常に不利な交渉を強いられた。

すでに述べたように、韓国にとって、経済自由化が持続的な経済成長にとってやむを得ない選択である。しかし、酪農・肉牛部門の生産基盤を維持することは、限られた農地を有効活用し、国民の食料を安定的に供給するために避けて通れない課題である。その課題対応として、確固たる国内対策が強く求められている。