

日韓両国における農産物流通政策の展開過程と展望

——とくに牛肉流通政策をめぐる——

岸 本 裕 一*

目 次

1. 本研究報告の背景
2. 本研究報告の課題と方法
3. 日本の牛肉自由化をめぐる展開と畜産振興事業団の機能転換
4. 韓国の牛肉流通をめぐる国際問題の近況
5. 韓国牛肉流通政策の今後の展望
——日本の経験を踏まえて——

1. 本研究報告の背景

気鋭のエコノミスト T. W. Kang の最近の著書 *Is Korea the Next Japan?*¹⁾ は韓国の将来を展望し、アメリカの次代の大きな脅威としての経済大国となっていく方向を多面的に分析しているということから、アメリカ合衆国内において1つのベストセラーとなっている。このように、「韓国は次なる日本か?」という問いかけは、韓国では国際経済学でいう比較優位をもつ産業にとって重要であるばかりでなく、韓国にとってはむしろ比較劣位にある産業に関してより重要な意味をもって来るはずである。なかでも、農業はこのような意味において議論の中心となる産業であろう。日本は、1960年代より段階的かつ持続的に、主要農産物輸出国から、とりわけ、アメリカ合衆国から農産物市場開放を迫られ、また、それに対応して農産物市場開放を断行してきたという歴史をもっている。韓国についても、経済成長の進展につれて、主要農産物輸出国からの農産物市場開放の要請が年々高まりつつある。このような折に、主要農産物輸出国による農産物市場開放要求に対して

どのような対応を日本が行なったかを検証することは、韓国が今後、主要農産物輸出国による農産物市場開放要求にどのように対処していくのかといった政策立案の一助となるにちがいないと考えるものである。

このような指摘のなしうる背景には、残存輸入制限品目の品目数、輸入関税あるいは輸入課徴金の高さといった指標で計測される農産物市場の閉鎖性という点において、最近まで、日韓両国は極めて類似しているとみなされてきたという事実がある。太平洋地域における農業経済問題の研究者の1人であるオーストラリアの K. Anderson は彼の一連の研究²⁾の中で、日韓両国の農産物市場の閉鎖性を「奇妙な合理性」(The Peculiar Rationality) といった表現でもって論究している。ことに、本研究で論じようとしている牛肉の輸入政策は、日韓両国における農産物市場の閉鎖性の最も象徴的な事実として考えられていたのである。

このような流れを背景として、「日韓両国における農産物流通政策の展開過程と展望——とくに牛肉流通政策をめぐる——」という本研究報告のテーマ設定が行なわれてきたのである。

2. 本研究報告の課題と方法

(1) 農産物流通政策としての牛肉流通政策
本節では、まず、農産物流通政策の大系を論じた上で、牛肉流通政策が農産物流通政策の大系の中でどのような位置づけを与えられるのかを考察したい。

農産物流通政策の大系を考える前に、流通政策とは何かについて議論しておかななくてはならない。日本における著名な商学者の定義を引用

* 本学経営学部

1) Kang, T.W., *Is Korea the Next Japan?* The Free Press, New York, 196 pages, 1989.

2) Anderson, Kym. [2][8][13]

しながら考察してみよう。まず、荒川祐吉は、その著『流通政策への視角』の中で「政策」とは「人間およびその集団から形成されながらも、本来、特定の人間ないし集団の制御を超えて、自生的に展開するところの社会システムの、特定部分または特定の側面に対し、何らかの人為的操作を加え、それをより有効かつ能率的なシステムに変換するために、政府または地方公共団体によって策定せられるところの諸種の操作代案の体系的集合」³⁾であると定義している。

また、久保村隆祐は、その著『商業学』の中で、「流通政策は消費者の選択の自由と企業の自由な競争を基盤とする経済体制を維持し、効率的にするため、企業の活動に規制を加え、あるいは企業の体質を強化することを主な目標とする。これには、産業財や農産物などについて例がみられるように、生産に関する政策と一体的に施行されるものが少なくない」⁴⁾と述べ、流通政策は流通のみを対象とする狭義の流通政策と、生産に関する政策と一体化した広義の流通政策とに大別されている。さらに、流通政策はその対象によって流通機構を対象とするものと流通機能を対象とするものに大別されている。

以上のことを踏まえば、農産物流通政策は農産物を政策対象とする流通政策とみることができるが、そればかりでなく農産物流通政策は生産に関する政策と一体的に施行されるものが多いという点も忘れてはならない重要な点である。本研究報告においては、農産物流通政策の中から、牛肉流通政策を取り上げるが、この牛肉流通政策は、生産に関する政策と一体的に施行されている好個の事例であるということが出来る。すなわち、牛肉流通政策の根幹をなすところの、後に詳述する牛肉価格安定化政策は、輸入牛肉量を調整することにより、牛肉価格を安定化させると同時に、生産者価格支持を行なうことを目的としている。すなわち、この牛肉価格安定化政策は、牛肉の価格形成に政策主体が関与することによって牛肉価格の安定を図り、生産者の期待価格形成に影響を及ぼして、

“くもの巣”型の価格変動を可能な限り収束させるという政策目標から判断して、「流通機能を対象とする広義の流通政策」とすることができる。牛肉流通政策には、このほかに、「流通機構を対象とする政策」も存在する。すなわち、卸売市場を含む流通チャンネルの改善、物流施設の充実などという諸政策である。しかしながら、日韓両国において、国内的には国際的にも議論を巻き起こしているのは、牛肉輸入と牛肉価格をめぐる牛肉流通政策である。以下においては、断らない限り、このような牛肉流通政策を中心として議論していくこととする。

(2) 本研究報告の課題と方法

本研究報告においては、以下のような点を課題としている。すなわち、農産物流通政策の中から、日本と韓国とが共通して、アメリカ合衆国、オーストラリアなどの輸出国から、市場開放を要請されつづけてきた牛肉の流通政策に焦点を当てて、その展開過程の日韓比較を行なうとともに、両国における今後を展望することである。そこでは、経済システム論を分析手法として、牛肉流通政策の政策主体である畜産振興事業団（日本）、畜産物流通事業団（韓国）の価格安定化機能を積極的に評価しながら、牛肉市場開放（自由化）後の Soft Landing Path を展望したい。

3. 日本の牛肉自由化をめぐる展開と畜産振興事業団の機能転換

1988年6月、日本政府は、牛肉に関する日米、日豪合意の内容を発表し、1991年4月1日を牛肉輸入枠撤廃時期とした。本節では、上に述べた合意の内容を概観するとともに、牛肉輸入枠撤廃以前と以後とにおける畜産振興事業団の機能転換について考察する。

牛肉について、1988年6月に、日米、日豪間で成立した牛肉に関する合意の内容は以下に示すとおりである。

- ① 牛肉輸入枠撤廃時期は1991年9月1日とする。（移行期間3年）
- ② 移行期間におけるアクセス改善措置とし

3) 荒川祐吉 [18] 4頁。

4) 久保村隆祐 [19] 第9章, 512頁。

て、

- (1) 牛肉総輸入枠は、毎年6万トンずつ増やして、1988年度274千トン、1989年度334千トン、1990年度394千トンとする。
 - (2) そのうち高級牛肉（HQB）としてのホテル枠は、毎年3千トンずつ増やして、1988年度10千トン、1989年度13千トン、1990年度16千トンとする。
 - (3) 畜産振興事業団の同時売買入札方式の比率を、毎年15%ずつ高めて1988年度30%、1989年度45%、1990年度60%とする。
- ③ 牛肉の国境措置については、
- (1) 通常関税は、1991年度には一旦は70%に引き上げ、以後1992年度60%、1993年度50%と引き下げていき、1994年度以降は、1993年度水準より引き上げず、同水準をウルグァイラウンドの関税交渉のベースとする。
 - (2) 緊急措置については、①発動基準は、前年度の輸入実績または輸入可能量のいずれか高い方の120%であり、②輸入量が発動基準を超えるおそれがある場合に主要輸出国と協議する。③協議が整った場合は数量制限を行なうことができる。④30日以内に協議が整わず、輸入量が発動基準を超えた場合は、協議要請から45日を経過した指定期日から以下の調整関税を賦課する。すなわち、1991年度95%、1992年度85%、1993年度75%である。そして1994年度以降の緊急措置はウルグァ

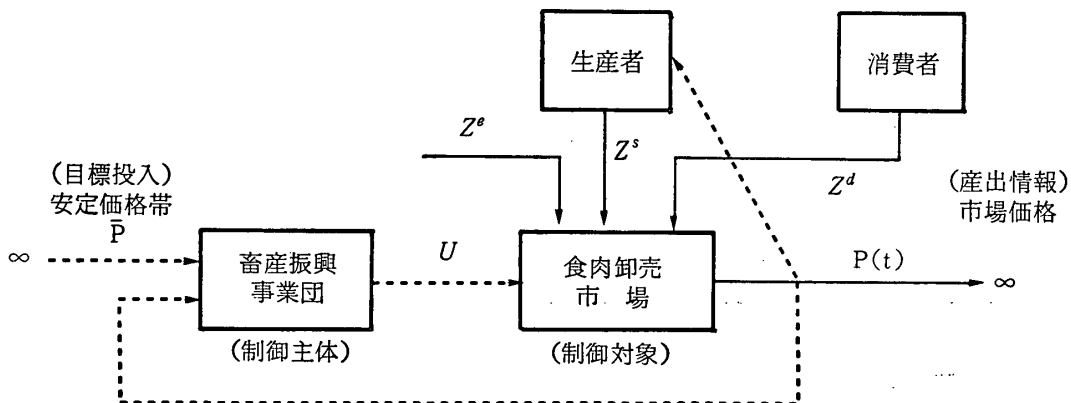
イラウンド交渉結果およびガットのルールに整合のとれたものとするということになっている。

これらの合意内容とともに、重要なのは、牛肉輸入自由化に伴う国内措置であり、なかでもとりわけ、畜産振興事業団の機能転換である。現在の畜産振興事業団の牛肉に関する機能の概要は以下のとおりである。

牛肉が、「畜産物価格安定等に関する法律」に基づく売買操作の対象となる指定食肉に加えられたのは、1975年4月のことである。それ以来、今日まで牛肉について上限価格としての安定上位価格および下限価格としての安定基準価格からなる安定価格帯が設定され、国内牛肉価格安定のために、畜産振興事業団によって牛肉輸入量の増減・調整が行われてきた。この牛肉価格安定制度をシステム論的に把握すれば、すなわち、システムの相互連関・相互作用を明示的に示すブロック・ダイアグラムを用いて、牛肉価格安定制度を一般化した指定食肉制度の市場制御機能を図式化すると図1のようになる。

牛肉が指定食肉に指定されると、その食肉に関して安定価格帯が設定される。その際、卸売価格が安定基準価格を下回って推移する恐れのあるときには、畜産振興事業団はあらかじめ指定された卸売市場で当該の食肉を買入れて卸売価格を下支えする。逆に、卸売価格が安定上位価格を上回って推移する恐れのあるときには、畜産振興事業団は手持ちの当該食肉をあらかじめ指定された卸売市場で売渡して卸売価格の騰

図1 指定食肉制度による市場制御



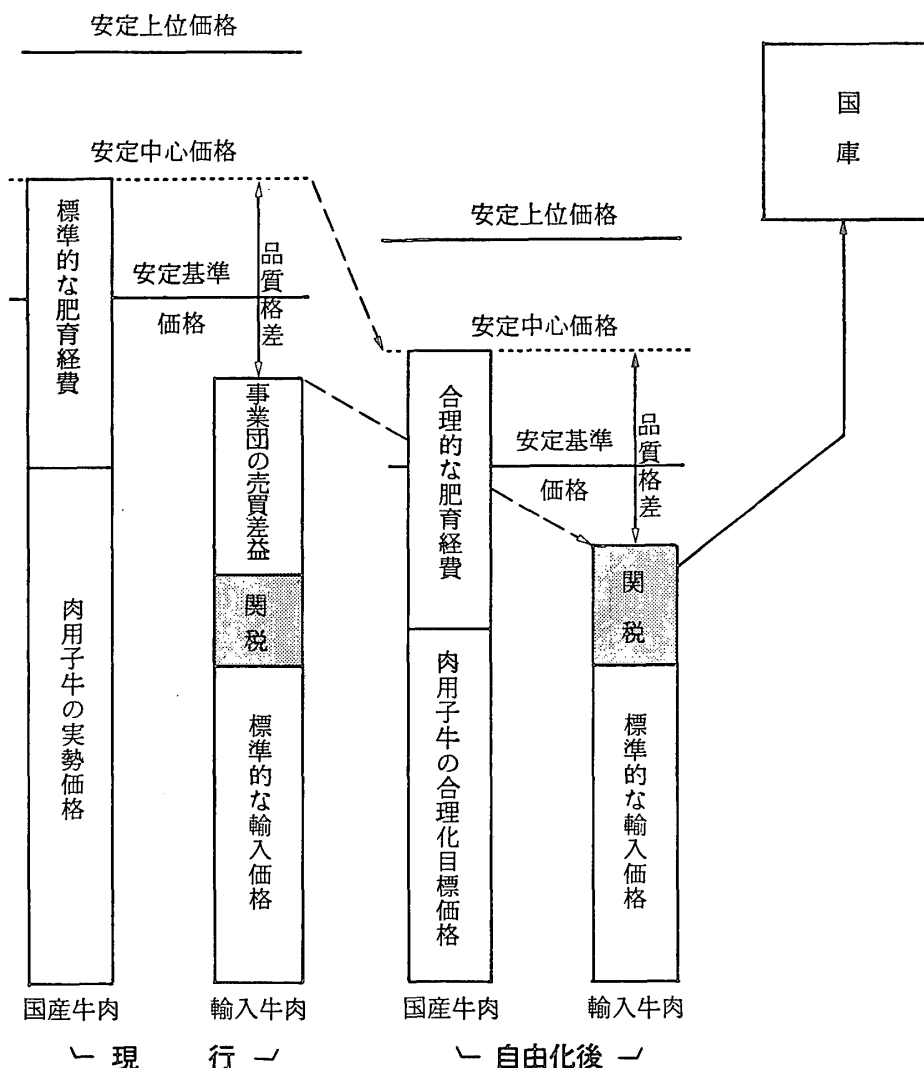
貴を抑える。以上のことから、この制度は、自動制御機能を有する従来の市場機構の上に、更にもう一段加えられて市場を制御する機構とみなすことができる。つまり、安定価格帯内では従来の市場機構に価格形成が委ねられるが、価格が安定帯外に出るときには制御主体である畜産振興事業団が市場介入して価格の収束作用を調整するからである。

指定食肉制度において、制御対象となるのは食肉卸売市場である。食肉卸売市場へは消費者の有効需要 Z^d 、生産者の供給量 Z^s 、それにその他の外乱 Z^e がインプットされ、産出情報として市場価格 $P_{(t)}$ がアウトプットされる。そして、市場価格は生産者へフィード・バックされて期待形成に関与するとともに、制御主体で

ある畜産振興事業団へもフィード・バックされ、目標投入である安定価格帯とともに畜産振興事業団の食肉操作量 U は市場価格が安定基準価格を下回るときには買入れであるからマイナスであり、市場価格が安定上位価格を上回るときには売渡しであるからプラスであり、市場価格が安定価格帯内で推移するときにはゼロである。そして Z^d 、 Z^s 、 Z^e とともに U も市場へのインプットとなり、新たな市場価格 $P_{(t)}$ がアウトプットされ、再び $P_{(t)}$ は畜産振興事業団へフィード・バックされる。このようにして、畜産振興事業団は食肉操作量を調整しながら、市場価格を目標投入できる安定価格帯内に収束させるよう行動する。

以上のことから、指定食肉制度の具体的制度

図2 現行と自由化後における牛肉価格安定制度の相違点



としての牛肉価格安定制度は、その市場制御機能によって牛肉価格の安定を実現することがわかった。このような牛肉価格安定制度が、牛肉輸入自由化後においてどのように変わっていくのであろうか。図2を用いて示してみよう。

現在においては、安定価格帯の中心である国内牛肉の安定中心価格は、肉用子牛の実勢価格に標準的な肥育経費を加えたものとして算定されている。一方、輸入牛肉の畜産振興事業団による売渡価格は、標準的な輸入価格（CIF 価格）に関税（25%）を課し、その上にさらに畜産振興事業団による売買差益としての「調整金」を賦課して算定されている。

これに対して、牛肉輸入自由化後においては、国内牛肉の安定中心価格は、肉用子牛の合理化目標価格に合理的な肥育経費を加えたものとして算定されるようになる。ここでいう「合理的」とは、長期平均費用曲線（LAC）を想定して、その曲線の右下り部分においてより右方へ移動した費用、つまり、より最適費用に近いという意味で用いられていると解釈すべきである。一方、輸入牛肉国内価格については、標準的な輸入価格（CIF 価格）に、自由化以前の関税に比べてやや高等の関税を課して算定されるようになる。そこでは、畜産振興事業団による「調整金」が消滅している点が大きな相違として指摘され、さらに、畜産振興事業団の機能が、牛肉卸売価格安定から、肉用子牛の合理化目標価格実現のための肉用子牛の価格安定へと縮小されていくことに注目する必要がある。これと同時に、1991年4月牛肉輸入枠撤廃までの移行期間における、畜産振興事業団による価格安定機能によって、大きな国内的動揺をもたらさずに牛肉市場開放を実現させるといったこの制度の役割は大いに評価すべきである。

4. 韓国の牛肉流通をめぐる国際問題の近況

韓国においても、日本と同様、牛肉の流通政策、輸入政策が、国際的問題として議論を巻き起こしていることは既に第1節において述べたとおりである。本節では、韓国における牛肉流

通をめぐる国際問題の進展を、1980年代を中心にふりかえてみたい。

韓国においては、1982年から1983年にかけて牛肉価格が高騰し、そのため、牛肉輸入量は増加していった。たとえば、1983年の牛肉輸入量は、枝肉換算で5万トンにも達したのである。牛肉相場は1984年から次第に下がり始めるが、牛肉輸入量は減少する気配はなく、かえって、生体の肉牛をアメリカ合衆等から空輸するという現象が新聞紙上などでも取り上げられるほどであった。この現象は、1985年に入っても続いたので、牛肉相場は暴落の様相を呈した。そこで、韓国の牛肉輸入を当時一元的に取り扱っていた韓国畜産業協同組合中央会は、緊急措置として、牛肉輸入を全面中止に踏み切ったのである。この牛肉輸入中止の状況は、以後長く続き、統計でみても、1987年においては、枝肉換算で、牛肉生産量152千トンに対し、牛肉輸入量はゼロであり、1988年においても、牛肉生産量132,200トンに対して、牛肉輸入量は9300トンであった。

このような状況に対して、主要牛肉輸出国のアメリカ合衆国は、輸出国に対してなんらの事前協議もなく一方的に牛肉輸入禁止の措置を講じた韓国をGATTへ提訴したのである。1988年12月のことであった。この提訴に対してGATTのパネル委員会が1989年1月～5月にかけて3度開かれ、1989年5月には、牛肉輸入禁止を無通告で一方的に行なった韓国はGATT違反であり、今後、当事国同士の2国間協議によって事態の改善を行なうようにという裁定が下った。

これに続いて、アメリカ合衆国国内では、全米肉牛業者協会（NCA）などが、通商法301条（いわゆるスーパー301条）によって通商代表部（USTR）へ訴えを起こした。その内容は、GATT提訴の際とほぼ同様の理由から、韓国を不正貿易相手国として、連邦政府は、韓国に対して経済制裁を行なうよう要請するものとなっている。

このような一連の動きに対応して、韓国も様々な措置を講じてきた。まず、1987年には、そ

れまでは、既に述べたとおり、韓国畜産業協同組合中央会が一元的に牛肉輸入を取り扱ってきたものを、畜産物流通事業団を新たに設立し、そこに牛肉輸入を一元的に取り扱わせることとしたのである。この団体は、韓国農業部、韓国農業協同組合中央会、韓国畜産業協同組合中央会などの出資によって設立された第3セクターである。団体の命名においても、日本の場合と異なり、「畜産振興」などという用語を用いず、「流通」という用語を用いて、畜産物の生産から流通を経て消費に至る全過程を施策の対象とする、より国民経済的視野に立った団体であることを内外に印象づけようとする努力がみとれるものとなっている。

さらに、1989年4月には、韓国農業部は、「農産物自由化計画」を発表し、今後3年計画でもって合計246品目の輸入自由化を行なう旨の計画を公表している。

このような、一連の韓国側の努力にもかかわらず、韓国に対する農産物、とりわけ、牛肉の輸入自由化を、主要農産物輸出国は、一層強硬に要求してくることが予想される。こうした事情を踏まえて、日本のたどった展開を通して、今後のあり方を展望してみたい。

5. 韓国牛肉流通政策の今後の展望 ——日本の経験を踏まえて——

これまでみてきた状況から考えるならば、韓国も、経済発展を今より一層成し遂げれば成し遂げるほど、牛肉などの農産物残存輸入制限品目の輸入自由化を、主要農産物輸出国からより一層強く迫まれ、段階的に輸入自由化をいずれば行なわざるをえないというのは、自由主義経済圏の1国としての立場から考えて原則的には肯定できることであると思われる。そうした場合に考慮しなければならないことは、主として、輸入自由化後の当該産業への打撃の緩和ということと、国民の食糧に関する安全保障(Food Security)とであろう。

まず、第1に、輸入自由化後の当該産業への打撃の緩和という点については、日本のたどった経験が大いに教訓となるはずである。とくに、

牛肉の場合には、輸入自由化までの移行期間内における畜産振興事業団の役割は日本において大きいものがあるはずである。つまり、畜産振興事業団の価格安定化機能を通じて、段階的に合理的な牛肉価格へのソフトランディングを行なうことができるからである。このような役割を、韓国においても畜産物流通事業団に担わせることによって、牛肉業界の国内的緊張の緩和に大いに貢献しうるであろうというわけである。

このような事情と関連してより重要なものは、食糧に関する安全保障という問題である。いかなる国家、あるいは民族にとっても、その居住する領域に産する固有の食糧を食し、長い間にわたって築き上げてきた食習慣、食文化の伝統を守っていくという権利は保証されているはずである。また、非常時の際に安定的な供給が、海外から定常的に受けられるかどうかという不安はぬぐい去ることはできない。こうした点を考えるならば、食料全体のある程度の自給率の維持と基幹的食糧のほぼ完全に近い自給の確保は、独立国としてはなすべき義務ではないだろうか考える。

このような際に今後推進しなければならない行動は、アジア NIES と日本とが連帯して主要農産物輸出国と交渉し、利益を調整していくことではないだろうか。とりわけ、韓国と台湾(中華民国)と日本とが協力関係を一層強化していくことが重要であろう。日本も次に米の自由化を要求されている時だけに、これらの国々の政策立案者の発想の転換を要請しつつ、極東における3大経済大国の食糧の安全保障の維持を真剣に希求していく時ではないかと考えるものである。

(完)

参考文献

- [1] Jeon, Young-Wan, *Agricultural Marketing System in Republic of Korea*, APO, 1989
- [2] Anderson Kym, *Northeast Asian Agricultural Protection in Historical and Comparative Perspective: The*

- Case of Korea, Australia-Japan Research Center, Research Paper No. 82, 1981
- [3] APO ed.,: *Marketing Farm Products in Asia and the Pacific*, APO, 1989
- [4] 食料・込業政策研究センター編, 『牛肉自由化の新展開』農山漁村文化協会, 1989。
- [5] 石倉皓哉, 『農産物自由化の総点検』, 富民協会, 1988。
- [6] 『畜産物価格及需給資料』, 韓国畜産業協同組合中央会, 各年版。
- [7] 『畜協調査季報 (축협조사계보)』, 韓国畜産業協同組合中央会, 各号。
- [8] Anderson, Kym, "The Peculiar Rationality of Beef Import Quotas in Japan", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol 65, No. 1, 108-111, 1982
- [9] Yamauchi, Hiroshi, "Structural Variations of Agriculture in the Pacific", *Agricultural Economics* Vol. 1, 113-125, 1987
- [10] Houck, J. P., *Elements of Agricultural Trade Policies*, Macmillan, 1986.
- [11] McCalla, A. F and T. E. Josling, *Agricultural Policies and World Markets*, Macmillan, 1985
- [12] Kang, T. W. *Is Korea the Next Japan?*, The Free Press, 1989
- [13] Anderson K. and A. George ed., *Australian agriculture and newly industrializing Asia*, Australia-Japan Research Center, 1980
- [14] 岸本裕一『牛肉経済論』, 中央畜産会, 1982.
- [15] " 『先進国の牛肉経済』富民協会, 1984.
- [16] " 「牛肉問題の政治経済システム」『畜産エンサルト』21巻6号, 1985
- [17] " 「農業輸出マーケティングにおける相手国環境の可変性について」, 日本商業学会報告, 1989.
- [18] 荒川祐吉『流通政策への視角』千倉書房, 1973.
- [19] 久保村隆祐・荒川祐吉『商業学』有斐閣, 1974。