

韓国の「水田農業直接支払い」制度に関する一考察

農業者アンケート調査の検討を中心に

誌名	北海道大学農経論叢
ISSN	03855961
著者名	飯澤,理一郎 柳,京熙
発行元	北海道大学農学部農業経済学教室
巻/号	61集
巻号補足	
掲載ページ	p. 29-39
発行年月	2005年5月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター

Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



韓国の「水田農業直接支払い」制度に関する一考察

——農業者アンケート調査の検討を中心に——

柳 京 熙・飯 澤 理一郎

A Study of “Direct Payment for Rice farming” of South Korea : Review of the questionnaire survey

Gyunghee YOU · Riichiro IIZAWA

Summary

The 90s decade was the period when the wave of so-called agricultural products liberalization began to attack South Korea, and as mentioned above, the reduction of agriculture occurred very quickly. The self sufficiency of rice was the biggest objective of the South Korean agricultural policy at that time, which was aimed at keeping the supply and demand of rice stable. However, because the country agreed to accept the minimum access as a strategy for delaying the tariffication of rice in the Uruguay Round Agreement, its agricultural problems broke out. The political power at that time had to desperately search for the measures for agriculture to survive in order to keep the stable political system.

One of the remarkable characteristics of the Korean agricultural policy of this period was the promotion of structural reform supported by financial budget, and another was the introduction of the “Environment intimate Farming Policy”.

The “Environment-intimate Farming Policy” was materialized after the establishment of the “Law for the Development of Environment-intimate Agriculture” in 1997. Then in 2001, the “Direct Payment for Rice Farming” system was introduced in order to maintain the functions of rice fields beneficial to the public good and to use rice fields in an environment-intimate way, which further strengthened the synergy with the “Environment-intimate Farming Policy”. Therefore, the issues this paper examines are based on responses to the questionnaire survey on “Direct Payment for Rice Farming” system in South Korea.

When results of the questionnaire are considered, the farmers will be more giving to the high estimation of such a policy.

Moreover, concern for sustainable agriculture and environmental preservation rose by progressing this policy to the farmers.

The system will be reviewed in the direction where a large-scale farmer obtains the advantage or more through the revision of the payment upper bound of the subsidy in the future.

1. 課題の設定

韓国の農業政策は UR 農業合意・WTO 体制成立後、国内農業の生き残りをかけて、急速に「親

環境農業」(註1) 政策へとシフトしている。とくに最近、「親環境農業」に「水田農業直接支払い」制度をリンクさせ、「親環境農業」に沿った水田利用を促進しようとする政策がとられたこと

もあり、それは一層の拡大の兆しを見せてきている。

「親環境農業」政策は、WTO体制の下にも「緑」の政策として位置づけられており、同政策とリンクした「水田農業直接支払い」制度も同様である。その意味で、同政策・制度は、今後の農業政策の方向性を探る上からも注目されるのである。しかし、こうした韓国農政の新しい試み・動向やその評価などに関する研究は、一部に政策概要の紹介などがある程度で、ほとんど行われていない。多分に、その実施期間がまだ短いことなども、その要因の一つとして指摘できよう。

本稿では、如上の状況を踏まえ、「親環境農業」政策の展開を概観しつつ、とくにその中核をなす「水田農業直接支払い」制度に対する農業者の評価を検討していくことにしたい。そして最後に、それらの評価を踏まえながら、今後の改善点について、若干の私見を述べていくことにしたい。

2. 韓国農業の概観と新農政への転換

1) 韓国農業の概観

韓国「農林部」資料によれば、韓国の穀物自給率は1985年の48.4%から2002年には30%まで低下するなど、農業の急速な縮小が進展している(註2)。

表1は農林業の就業人口等の推移を示したもの

であるが、就業人口は1990年代に入り激しく減少し、90年に総就業人口の17%を占めていたものが、2002年には9%まで減少している。また、農家戸数、耕地面積も同様で、90-02年の間に、前者は48.7万戸(27.6%)、後者は24.6万ha(11.7%)も減少している。

しかし、このような激しい変動の中でも、営農規模の小規模零細性は依然として解消されないままである。1戸当たり平均耕地面積は90-02年の間に119アールから145アールに、わずか26アール増加したに過ぎない。また、専業農家率は02年で67.3%の高さに達しており、それは近年上昇基調にさへある。表2は農家経済の状況を見たものであるが、農業所得中の米所得は50%を超え、米への依存度がますます高まる中で、負債は90年の473万ウォンから01年には2,038万ウォンへ1,564万ウォンへ、330%も増加している。韓国農業を巡る環境は極めて厳しい状況となっていると言えよう。

2) WTO・輸入自由化体制への移行と新農政への転換

上で見たように、韓国農業は経営規模が小さく、かつ専業農家割合が高いこともあって、農業情勢や農業政策の影響を極めて強く受け易い。この間、最も強い影響・打撃を与えたものは、1990年代に

表1 韓国農業の推移(農林業就業状況, 耕地面積, 就業形態)

年度	総就業人口 (千人)	農林業 (千人)	構成割合 (%)	耕地面積 (千ha)	戸平均 (a)	総農家 (千戸)	専業農家 (千戸, %)	兼業農家 (千戸, %)
1970	9,617	4,756	49.5	2,298	92.5	2,483	1,681(67.7)	802(32.3)
1975	11,692	5,041	43.1	2,240	94.1	2,379	1,917(80.6)	462(19.4)
1980	13,683	4,429	32.4	2,196	101.8	2,155	1,642(76.2)	513(23.8)
1985	14,970	3,554	23.7	2,144	111.3	1,926	1,518(78.8)	408(21.2)
1990	18,085	3,100	17.1	2,109	119.4	1,767	1,052(59.6)	715(40.4)
1995	20,432	2,419	11.8	1,985	132.3	1,501	849(56.6)	652(43.4)
1996	20,817	2,322	11.2	1,945	131.5	1,480	836(56.5)	644(43.5)
1997	21,106	2,276	10.8	1,924	133.6	1,440	845(58.7)	595(41.3)
1998	19,994	2,399	12.0	1,910	135.2	1,413	893(63.2)	520(36.8)
1999	20,281	2,264	11.2	1,899	137.4	1,382	878(63.6)	503(36.4)
2000	21,156	2,162	10.2	1,889	136.5	1,383	902(65.2)	481(34.8)
2001	21,572	2,065	9.6	1,876	138.6	1,354	884(65.3)	469(34.7)
2002	22,669	1,999	9.0	1,863	145.5	1,280	862(67.3)	418(32.7)

註：農家戸数の()内は、総農家戸数に対する構成割合

出所：韓国農林部のホームページ(http://www.maf.go.kr/05_data/05_01_0203.asp)より作成。

表2 農家経済の状況 (単位: 千ウォン, %)

年度	農家所得 (A)	農業所得 (B)	負債	米所得 (C)	米所得比重	
					(C/A)	(C/B)
1970	256	194	16	88	34.4	45.4
1975	873	715	33	310	35.6	43.5
1980	2,693	1,755	339	741	27.5	42.2
1985	5,736	3,699	2,024	1,824	31.8	49.3
1990	11,026	6,264	4,734	3,097	28.1	49.4
1995	21,803	10,469	9,163	3,984	18.3	38.1
1996	23,298	10,837	11,734	5,329	22.9	49.2
1997	23,488	10,204	13,012	5,557	23.7	54.5
1998	20,494	8,955	17,011	4,826	23.5	53.9
1999	22,323	10,566	18,535	5,316	23.8	50.3
2000	23,072	10,897	20,207	5,671	24.6	52.0
2001	23,907	11,267	20,376	6,051	25.3	53.7

出所: 韓国農林部のホーム・ページより作成.

(http://www.maf.go.kr/05_data/05_01_0203.asp)

本格化した農産物輸入自由化とガット UR の合意, WTO 体制の成立である. 周知のように UR 合意, WTO 成立に当たって, 韓国は「関税化猶予措置」とミニマム・アクセスを受け入れた. この受け入れを契機に韓国農政は大きな転換, すなわち価格支持政策からの離脱と「農業構造改革」政策への移行を余儀なくされたのである.

その移行に当たって, まず最初に打ち出されたのは, 「農漁村特別税」の導入によって, 向こう10年間(1994.7.1~2004.6.30)の財源, 15兆ウォンを確保し, 農林漁業の競争力強化と農業基盤施設の拡充及び地域開発事業に集中的に投じることである. また, UR 交渉期間中に, 42兆ウォンの財源を確保し, 「農漁村構造改善事業」(1992~98年)を展開し, 耕地整理や農業生産基盤及び流通施設拡充など, 大規模経営の実現に向けての農業インフラ整備を行っている点は見落とせない. それは, 99年以降も45兆ウォンの財源規模の「農業・農村投融资計画」(1999~2004年)に受け継がれ, 現在も進行中である. このように, 韓国農政は, それまでには考えられなかったほどの財源を投じて「農業構造改革」事業に乗り出しているのである(註3)

次に打ち出されたのは「親環境農業」政策である. それが本格化したのは97年の「環境農業育成法」の制定(施行は98年12月)以降であり, その後「親環境農業」関連の諸法が次々に制定・施行

されている(註4). こうして韓国農政は「親環境農業」を実現するとともに, 食糧供給力を維持するという, これまでには考えられなかった農政を展開しつつあるのである. それを推進するために2001年に導入されたのが「親環境農業」の実施生産者を対象とする「水田農業直接支払い」である(註5). 「親環境農業」の実施生産者を対象とする直接支払い制度は「親環境農業直接支払い」制度として1999年度より施行されていたが, その対象は環境規制地域(上水源保護地域や自然公園地域など)に限定されており, 全ての「親環境農業」の実施生産者を対象とするものではなかった. 01年の「水田農業直接支払い」によって, 公益的機能の維持, 親環境的な利用などが, 全ての水田に期待され, 推進されることになった. さらに, 03年には「親環境農業直接支払い」の水田部分が「水田農業直接支払い」制度に統合・拡充され, 政策の一元化が図られるなど, 「水田農業直接支払い」制度は「親環境農業」実現のための重要な政策手法として位置づけられてきているのである.

「水田農業直接支払い」制度は, 一見, 生産刺激的な要素も含んでいるようにみえるが, 農法の転換までも含む「環境保全型農業」を目指していることや補助金の受給資格の上限を2haに設定していることなどから, WTO 体制下でも許容される「緑」の政策として位置づけられている. こ

こに、WTO 体制下、許容される限りの手法を駆使しようとする韓国農政の戦略が伺われよう（註6）。

3) 「水田農業直接支払い」制度の再編・強化

以上のようにして登場した「水田農業直接支払い」制度は、2002年度に制度の見直し、再編・強化が行われた。最も大きな見直し点は、支払い単価であり、従前の ha 当たり20～25万ウォンから40～50万ウォンにアップさせたことである（註7）。これに伴い「水田農業直接支払い」制度の事業費はおおよそ4,000億ウォンと膨らみ、「経営移譲直接支払い」及び「親環境農業直接支払い」制度の事業費、43億ウォン、30億ウォンの100弱あるいは100数十倍の規模となっている。なお、事業対象の水田面積は02年時点で全水田面積の75%をカバーしており、韓国水田農業にとって「水田直接支払い」制度の持つ意味が、いかに高いかが分かる。

紙幅の関係で表示は省略するが、02年度から、①水田の溜水（灌水）義務を解除し、栽培可能な作目を大幅に増やしたこと、②受給資格条件を緩和し、01年度に選定されていない農地でも02年に限って新規の選定が可能となったこと、などの改善がなされている。

しかし、何でも良いというわけではなく、こと「親環境農業」の実践義務については一層強化された内容となっている。特徴的な点をあげておくと、まず第一に、検査基準が一段と強化されたことである。例えば土壌検査や残留農薬検査において不適正と判断された場合、従来は1次検査で重点管理、2次で警告、3次で補助金の打ち切りとなっていたものが、今回の改正で1次検査で警告、2次で補助金の50%削減、3次で打ち切りとされているのである。また、土壌検査サンプル数が8,250点から61,500点に増やされ、様々な化学肥料・農薬の使用規則が設けられ、違反した場合、制裁を加えることが出来るとした点も見落とせない。二つは、「親環境農業」に関する講義の受講や営農日誌の作成が義務づけられたことである。例えば「親環境農業」講義は3次までの受講が義務づけられ、それに達しない場合には補助金の打ち切りも可能となったのである。

韓国「農林部」は先般、03年度の「水田農業直接支払い」補助金を前年度事業費（4,000億ウォン）に800億ウォン積み増しする予算案を国会に提出して、承認された。また、03年4月3日付の日刊紙「国民日報」の報道によれば、農林部は直接支払い予算を現行の「農林部」予算の7%から20%水準まで増額する方針を検討中であるとされる。「親環境農業」は、新政権の政策理念とも一致していることもあり、その実現には十分な可能性があると考えられる（註8）。このように、韓国農政は、現実の実情に合わせながら事業内容を柔軟に変えながらも、「親環境農業」を強力に推進していく意向を固めているだろうことだけは疑いない。

3. 「水田農業直接支払い」制度に対する農業経営者の評価—アンケート調査を中心に

1) 調査対象農家の概況

以上のような急激な韓国農政の変化を農業経営者はどのように受け止めているのであろうか。それを検討するために、2002年9月、農林水産省農林水産政策研究所は韓国農村経済研究院と共同で農業生産者アンケート調査を実施した（註9）。アンケートは二部構成になっており、前半は農業経営者の「農業観」「環境観」などを把握することを、後半は「親環境農業」政策の中核である「水田農業直接支払い」制度に的を絞り、同制度の実施によって生じた「農業構造への影響」「担い手への影響」「環境への影響」「施策の進め方の問題」などを把握することを目的にしている。なお、アンケートの回収率は配布355部、回収162部で45.6%であった。

まず、回答者の属性を見ると、回答経営者の全ては男性であり、60歳以上が半数近く（76人、46.9%）を占め、以下、40歳代の26.5%（43人）、50歳代の22.8%（37人）の順となっており、30歳代は3.1%（5人）と至って少ない（年齢不明が1あり）。回答者の年齢構成は概ね全国平均と同じと言える。世帯員数は1～2人が46.9%（76人）、以下3人の19.1%（31人）、5人の12.3%（20人）、4人の11.7%（19人）の順で、6人以上は少ない（不明が2あり）。また、「農外転出の経験」では、経験なしが43.8%（71

人),1～5年 が24.7% (40人),6～10年 が14.8% (24人),11年以上が16.0% (26人) となっており,農業以外の職業に従事した経験はそれ程多くないと言える。

表3は調査農家の経営概況を示したものであるが,主要作物は不明の24を除けば,穀物が72と52.2%を占め,以下果樹・野菜の各23 (16.7%),畜産物の12 (8.7%),その他の8 (5.8%) の順となっており,穀物の比重が高い(註10)。経営面積は最大層が3,000～6,000坪(約1～2ha)未満層で46.3%を占め,次いで9,000坪(3ha)以上層,1,500～3,000坪(0.5～1ha)未満層,6,000～9,000坪(2～3ha)未満層となっており,1,500坪(0.5ha)未満層は至って少ない。韓国平均で見れば,3,000坪未満層が60.7%を占め,3,000～6,000坪未満層は23.9%,6,000坪以上層は13.8%に過ぎないから,調査農家は概して大規模層に偏っていると言える。それを反映してか,農家収入中の農業収入割合が80%を超えるものが59.3%を占め,50～80%の22.2%を加えると,実に80%以上の農家が,収入の過半を農業収入から得ているのであり,「より農家らしい農家」が回答農家になっていると言えるのである(前掲表2参照)。

2) 回答者の「環境観」「農業観」及び「水田農業直接支払い」の役割

さて,回答者は如何なる「環境観」「農業観」を持っているのであろうか。その一端を示したのが表4である。

まず,「自然破壊への危機感を持っているか」との設問に対して85人,54.5%(不明の6を除く)が「強くそう思う」と答え,「まあそう思う」の58人,37.2%を加えると,実に90%以上の回答者が今日の自然破壊に何らかの危機感を抱いているのである。その意識が,周囲の環境を観察して形成されたものか,あるいはマス・メディアの報道を通じて形成されたものか,この限りでは判断できないが,いずれにしろ,「親環境農業」政策展開との関連で注目しておいてもよい。

また,「農業は環境保全機能を果たしているのか」との設問に対して,60人,39%(不明を除く。以下同)が「強くそう思う」と答え,69人,44.8%

表3 調査農家の経営状況

主要作物	生産者(人)	構成割合(%)
穀物	72	52.2
畜産物	12	8.7
果樹	23	16.7
野菜	23	16.7
その他	8	5.8
不明	24	—
計	162	100.0
経営面積(坪)	生産者(人)	構成割合(%)
1,500未満	10	6.2
～3,000	25	15.4
～6,000	75	46.3
～9,000	23	14.2
9,000以上	29	17.9
計	162	100.0
農業収入割合	生産者(人)	構成割合(%)
20%未満	9	5.6
～50%	21	13.0
～80%	36	22.2
80%以上	96	59.3
計	162	100.0

註:構成割合は不明を除いて計算した。

資料:アンケート調査による。

表4 農業観についてのアンケート結果

(単位:人,%)

設問	自然破壊への危機感 は持っているか		農業は環境保全機能 を果たしているか	
	生産者	構成割合	生産者	構成割合
回答				
強くそう思う	85	54.5	60	39.0
まあそう思う	58	37.2	69	44.8
そう思わない	11	7.1	21	13.6
全く思わない	2	1.3	4	2.6
不明	6	—	8	—
計	162	100	162	100
設問	現在の農法は環境を 破壊しているのか		減農薬などの施策を 講じたいか	
	生産者	構成割合	生産者	構成割合
回答				
強くそう思う	38	24.5	76	49.4
まあそう思う	82	52.9	74	48.1
そう思わない	31	20.0	2	1.3
全く思わない	4	2.6	2	1.3
不明	7	—	8	—
計	162	100	162	100

註:構成割合は不明を除いて計算した。

資料:アンケート調査による。

「まあそう思う」と答えている。両者併せて80%を超すが、他方、25人、16.2%が「そう思わない」「全く思わない」としている点は注意されてもよい。「現在の農法が環境を破壊しているのか」との設問に、実に77.4%が「そう思う」と答えているからである。そこには、農業の一般的な環境保全機能を認めながらも、他方で環境保全機能と現行農法との矛盾を強く、農業者が感じ取っていることが示唆されているのではないだろうか。そうしたことを反映してか、今後、出来れば「減農薬などの施策を講じたい」としたものが97.5%にも達しているのである。

先に触れたように、「水田農業直接支払い」制度は「親環境農業」政策の中で中軸的な位置を占

めている。その認知度は88.3%（有効回答162中143）が「知っている」と答えているようにすこぶる高く、表5に示したように、有効回答136のうち60,44.1%が30万ウォン未満、39,27.7%が30万～100万ウォン未満、4,2.9%が100万ウォン以上の直接支払いを既に受領しているのである。もちろん、それは穀物中心の経営に多く、また100万ウォン以上の受給者が穀物中心だけとなっているのは、制度の趣旨からして当然であろう。

ところで、回答者は同制度が農業構造に与える影響を与えたと感じているのであろうか。それを示したのが表6である。「農地の流動化促進」や「作業受委託の促進による離農防止」「共通資本の保全」「農地保全」の各設問に、概ね6割を

表5 経営形態別にみた直接支払い受給額の状況

	計	なし	30万未満	～100万	～300万	300万以上
穀作物	71	5	36	26	3	1
	100.0	7.0	50.7	36.6	4.2	1.4
畜産物	12	5	3	4	—	—
	100.0	41.7	25.0	33.3	—	—
果樹	22	9	10	3	—	—
	100.0	40.9	45.5	13.6	—	—
野菜	23	12	7	4	—	—
	100.0	52.2	30.4	17.4	—	—
その他	8	2	4	2	—	—
	100.0	25.0	50.0	25.0	—	—
合計	136	33	60	39	3	1
	100.0	24.3	44.1	28.7	2.2	0.7

註：上段は人数，下段は構成割合である。
資料：アンケート調査による。

表6 水田農業直接支払い制度と農業構造に与える影響

(単位：人，%)

設問 回答	農地流動化効果		離農防止効果		共通資本保全効果		農地保全効果	
	生産者	構成割合	生産者	構成割合	生産者	構成割合	生産者	構成割合
強くそう思う	26	17.6	24	15.7	19	12.7	23	15.3
まあそう思う	68	45.9	65	42.5	72	48.0	77	51.3
あまり思わない	37	25.0	51	33.3	46	30.7	41	27.3
全く思わない	17	11.5	13	8.5	13	8.7	9	6.0
不明	14	—	9	—	12	—	12	—
計	162	100	162	100	162	100	162	100

註：1) 構成割合は不明を除いて計算した。

2) 表頭の「農地流動化効果」とは「貸借・売買を促し、農地の流動化を進める」の略である。

「離農防止効果」は「農作業の受・委託により労力不足農家の離農を防止する」の略である。

「共通資本保全効果」は「農道・水路の掃除・管理により農業生産に役立つ」の略である。

「農地保全」は「耕作放棄地の保全管理により農地の荒廃化を防止する」の略である。

資料：アンケート調査による。

を超える回答者が肯定的な回答を寄せている。特に、「農地の流動化促進」「農地保全」については各々63.5%、66.6%が「強くそう思う」「まあそう思う」と答えており、中でも「農地の流動化促進」については60～70歳台の回答者の8割以上がそう答えている（註11）。韓国では60歳以上の農業者の82.9%が6,000坪（2 ha）以下の経営規模で、経営規模が小さいほど貸地率が高く、大きいほど借地率が高いと推察されることを考え合わせれば（註12）、同制度を利用して、高齢回答者の多くが、本来なら耕作放棄地化、あるいは粗放化せざるを得なかった水田を貸地に回したのではないかと想定される。事実、同制度に基づく補助金は回答者の76.6%（158人中121人）が受給しているが、60歳以上層だけを取れば83.8%（74人中62人）と一段と高くなっているのである。また、同制度は、農業者の「環境への配慮」「持続的農業への関心」を高めたと言えそうである。表7はそれを示したものであるが、それぞれが66.0%、72.0%がそう思うと答えている。更に、表示は省略したが、56.5%（有効回答154中87）の回答者が生産者の経済・社会的自立に、53.6%（同151中83）が後継者育成に役立ったとしているのである。こうして、同制度は農地流動化に相応の役割を果たし（註13）、また、農業者の環境等への関心を高め、更にその自立と後継者確保に大いに役立ち、結果として環境保全、「新環境農業」の推進に大きく寄与していると言えるのではないだろうか。

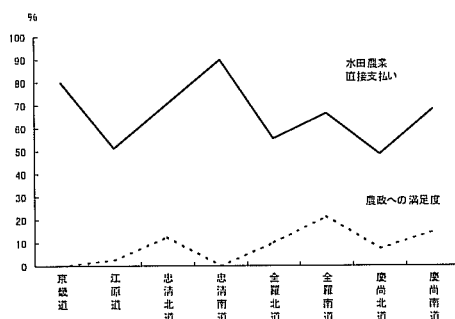
とは言え、同制度に問題がないと言うわけでは

表7 「水田農業直接支払い」制度が環境保全機能に与える影響（単位：人、%）

設問 回答	環境に対する配慮が高まった		有機農業などの持続的農業への関心が高まった	
	生産者	構成割合	生産者	構成割合
強くそう思う	18	11.8	21	13.6
まあそう思う	83	54.2	90	58.4
あまり思わない	44	28.8	36	23.4
全く思わない	8	5.2	7	4.5
不明	9	—	8	—
計	162	100.0	162	100.0

註：構成割合は不明部分を除いて計算した。

資料：アンケート調査による。



資料：アンケート調査による。

図1 地域別にみた農政観の格差

ない。紙幅の関係で表示は省略するが、60.5%（有効回答147中89）の回答者が手続きを煩雑と感じており、また73.5%（同151中111）が生産者の意向反映がなされていないとしており、54.4%（同149中81）が農政や役場へ対する信頼は回復していないとしているのである。更に、過半は下回るとは言え45.7%（同151中69）の回答者が補助金の支払い配分に対して「不公平・非合理的」としている点も見落とせない。

3）「水田農業直接支払い」制度に対する評価

上に触れたように、過半を超える回答者が、生産者の経済・社会的自立などに「水田農業直接支払い」制度は役に立つと答えている。それはいずれの地域でも変わらない（図1参照）。地域により回答数にバラツキがあり問題もあろうが、京畿や忠清南道では80～90%が役に立つと答えているのである。一般農政に対する満足度がせいぜい20%、江原道・京畿・忠清南道に至っては数%と低迷している中で、その高さは特筆に値しよう。

何故、かくも「水田農業直接支払い」制度に対する回答者の評価は高いのであろうか。アンケートに見られる限りで、その要因を検討することにしてしよう。表8は年齢階層別で、表9は経営面積規模別で、それを再集計したものである（両表では「わからない」としたものを除いて集計しているので、合計がアンケート回収数の162と一致しない）。

まず、年齢階層別では、40歳台を除けば、全ての階層で「役に立つ」が過半を超え、中でも60歳以上層では70%を超え、「役に立つ」との回答が

表8 年齢層別の「水田農業直接支払い」制度の評価

設問 年齢別	役に立つ		役に立たない		合計
	たいへん	まあ	あまり	まったく	
30歳台	1	3	1	—	5
	20.0	60.0	20.0	—	100.0
40歳台	—	15	22	2	39
	—	38.5	56.4	5.1	100.0
50歳台	1	18	13	2	34
	2.9	52.9	38.2	5.9	100.0
60歳台	4	36	13	1	54
	7.4	66.7	24.1	1.9	100.0
70歳以上	2	12	4	2	20
	10.0	60.0	20.0	10.0	100.0
合計	8	84	53	7	152
	5.3	55.3	34.9	4.6	100.0

註：上段は人，下段は構成割合（％）である。

資料：アンケート調査による。

表9 経営耕地規模別の「水田農業直接支払い」制度の評価

設問 経営規模	役に立つ		役に立たない		合計
	たいへん	まあ	あまり	まったく	
1,500未満	2	5	2	—	9
	22.2	55.6	22.2	—	100.0
～3,000	2	13	8	1	24
	8.3	54.2	33.3	4.2	100.0
～6,000	3	41	25	5	74
	4.1	55.4	33.8	6.8	100.0
～9,000	—	12	6	—	18
	—	66.7	33.3	—	100.0
9,000以上	1	13	13	—	27
	3.7	48.1	48.1	—	100.0
合計	8	84	54	7	153
	5.2	54.9	35.3	4.6	100.0

註：1) 上段は人，下段は構成割合（％）である。

2) 経営規模の単位は坪である。

資料：アンケート調査による。

一段と高くなっている。反対に、40歳台では「役に立たない」が60%を超え、50歳台でも44%に達しているのである。なお、30歳台で「役に立つ」が80%を占めているが、30歳台の全回答者が5にしか過ぎないことを考え合わせれば、少々割り引いて見る必要がある。年齢階層別では概ね、リタイア間近の高齢者に好評で、中堅層でそれ程でもないと言うところであろうか。

経営面積規模別では、300～1,500坪（0.1～0.5 ha）未満層で77.8%が「役に立つ」と答えたの

を筆頭に、6,000～9,000坪（2～3 ha）未満層で66.7%、1,500～3,000坪（0.5～1 ha）未満層で62.5%、3,000～6,000坪（1～2 ha）未満層で59.5%がそう答えている。回答数が少なく明確に断定は出来ないが、規模が小さくなればなるほど、「たいへん」割合が高くなり、規模が大きくなればなるほど概ね「まあ」割合が高くなっている点は興味深い。反対に9,000坪（3 ha）以上層では「まあ役に立つ」と「役に立たない」が拮抗し、評価は大きく二分されているの

である。多分に、それには補助金の受給対象農地の上限が6,000坪（2ha）に設定されていることが大きく関係していると考えられよう。

先に若干触れたように、高齢者ほど経営面積規模は少なく、また、後継者も確保されていない割合が高いと想定されることなどから、現経営者「一代限り」の営農を続けていく上で、「水田農業直接支払い」制度の補助金が経営経済上、大きな意味合いを持っていると想定されるのではないだろうか。反対に、大規模層では壮健な労働力を擁し、規模拡大意欲も高いにも拘わらず、幾ら規模を拡大しても補助金の6,000坪上限のために、拡大水田は補助金の対象とならず、結果として「水田農業直接支払い」制度の恩恵に預かるところが少ないために、同制度に対する評価が低くなっているのではないだろうか。この点は、今後の韓国の農業構造の展望と絡んで注視しておいても良い。

なお、表示は省略したが、環境破壊に対する危機感を持つとした回答者の60%強（134中81）が同制度が「役に立つ」としていることを付け加えておく。

ともあれ、小規模性が強く、担い手の高齢化が進行している中で、韓国で新農政＝「親環境農業」政策を推進していく上で「水田農業直接支払い」制度の持つ意味は決定的ともいえる重要性を持っていると言えよう。

4. 結論

以上、最近、韓国で展開されている「親環境農業」政策を概観するとともに、当政策の中核をなす「水田農業直接支払い」制度に対する農業経営者の評価等をアンケート調査に基づきながら検討してきた。

韓国の農業政策は、WTO・輸入自由化体制へ移行する中で、WTO体制下でも「緑」の政策とされる「親環境農業」政策へと急速に戦略的な転換を行ってきた。同政策は幾度かの変更を伴いつつ、今日、「水田農業直接支払い」制度を中核とするものに変わりつつある。行論でも触れたように、「水田農業直接支払い」制度はただ単に水田であれば直接支払いをするというものではなく、環境に配慮し環境負荷を可能な限り減じた生産、

それに基づく「安全な農産物の生産」に寄与するものに限られることは言うまでもない。韓国農林部は同部予算中、現在7%にしか過ぎない「水田農業直接支払い」用財源を、今後20%まで拡大する方針を固め、大いに推進していく態勢を取っているのである。

こうした政策展開に対して、農業経営者は概ね高い評価を与えている。また、同政策への認知度は極めて高く、また同政策の展開によって農地の保全や流動化などが高まり、持続的農業や環境保全に対する農業者の関心も高まったと判断できよう。

しかし、問題がないわけではない。本論でも指摘したように、手続きの煩雑さや補助金の支払い配分などに関して、まだまだ工夫の余地を残していると言える。また、今後の韓国農業の担い手と目される大規模層で、小規模層に比べて「水田農業直接支払い」制度に対する評価が低い点は大いに注視すべきであろう。補助金の支払い上限の改訂、すなわち現行上限6,000坪を大幅に引き上げるなど、大規模層がよりメリットを感じ得る方向へ制度の改善を図ることも、今後の大きな課題となっていると言えるのである。

ともあれ、「親環境農業」政策を旗頭とした韓国農政の展開は、生産者・消費者双方にとって利益になるだけではなく、環境を保全しつつ総合的な食料供給力を確保する面からも、一定の評価を与えることが出来るのである。

【付 記】

本稿は農林水産省農林水産政策研究所「農村経済活性化プロジェクト」（2002年）の成果の一部である。アンケートの実施に当たって韓国農村経済研究院の Gyu-Cheon LEE 氏に多大なご協力頂いた。記して感謝申し上げる。

（註1）本稿で用いる「親環境農業」の定義は、足立 恭一郎「資料でたどる韓国の親環境農業政策」（農林水産政策研究所ディスカッションペーパー第1号、p.2）での定義をそのまま使うことにしたい。同氏は「親環境農業とは、日本で「環境保全型農業」、「持続性の高い農業生産方式」と呼ばれるものと同義の農業であり、その英訳は Environmen-

tally Friendly Agriculture, 法律名(親環境農業育成法)は Sustainable Agriculture Promotion Act となっている」としている。また、同「日本の有機食品市場をめぐる周辺諸国の政策動向」(日本有機農業学会編『有機農業』コモンズ, 2001年, p.40)によると、「親環境農業とは環境への配慮を強調する韓国独自の表現であり、日本でいう有機栽培と特別栽培(減農薬、無農薬)の双方が含まれている」としている。

(註2) 本節で用いた資料のほとんどは韓国農林部のホームページから入手した。周知のように、韓国政府は「電子政府」のスローガンを掲げ、政府関係資料のほとんどを web で公開し、また、あらゆる分野で Web 上から国民に行政サービスを提供している。電子政府と農林部のホームページのアドレスは次のとおりである。電子政府: <http://www.egov.go.kr>, 農林部: <http://www.maf.go.kr>。

(註3) 構造改善事業費と農漁村特別税との合計52兆億ウォンのうち、ほとんどは施設投資に回され、生産者に補助金等の形態で直接支払われたのは2兆5,000億ウォンに過ぎないと指摘されている。そうしたこともあってか、投資に見合う農業所得が得られず、表2に見られるように農家負債は年々膨大に増加してきたのである。韓国農政の変遷については、Gyunghee YOU “New Agricultural Policy of South Korea” FARMING JAPAN Vol.38-3, 2004, pp.44-48, 阿部淳「WTO 体制下における韓国の農政転換」(村田武・三島徳三編『農政転換と価格・所得政策(今日の食料・農業市場Ⅱ)』筑波書房, 2000年)を参照。なお貨幣単位については2004年11月時点で1ウォン=0.1円である。

(註4) 「環境農業育成法」の制定を契機に農林部に「環境課」が設置されるなど、農林部での統一した政策の推進体制が整えられた。「親環境農業育成法」については、前掲「資料でたどる韓国の新環境農業政策」(農林水産政策研究所ディスカッションペーパー第1号, pp.57-60)に全文の日本語訳が掲載されている。なお、「親環境農業」政策への転換の背景については、足立恭一郎「親環境農業路線に向かう韓国農政」(農林水産政策研究 No.2, 農林水産政策研究所, 2002年)を参照されたい。現在、韓国で実施されている「直接支払い」制度は三つの柱で運用されているが、1997年度より開始された「経営移譲直接支払い」制度は高齢な農家の離農を促進し、中核の米専業農家に土地を集積させるために施行されたものである。その後、99年度より、「親環境農業」の実施生産者を対象とする「親環境農業直接支払い」制度がスタートし、

引き続き2001年より「水田農業直接支払い」が施行されている。

(註5) 2001年度の事業施行指針については、前掲「資料でたどる韓国の親環境農業政策」(pp.45-55)に日本語訳が掲載されている。

(註6) 法的根拠については前掲「資料でたどる韓国の新環境農業政策」(pp.2-3)を参照。

(註7) 支払い単価の格差は農業非振興地域と農業振興地域の違いによるものである。農業振興地域の方が5万、あるいは10万ウォン高く設定されている。

(註8) 韓国農林部ホームページ (http://www.maf.go.kr/02_news/03_01.asp) の「当面の懸案課題」を参照。2003年発足の新政権の政治理念は、分配を重視し、農村・都市間の均衡発展を目指しており、直接支払いの拡充を明確に打ち出している。さらに6月6日付の日刊紙「東亜日報」によると、農林部は来年から「水田直接支払い」の上限を現在の2haから10haに引き上げることを決定したとされる。そうならば支払い支給額は最高で532万ウォンにもなる勘定になる。なお関連して、「水田農業直接支払い」事業費が2002年度予算段階ですでに110億ウォンが不足していたことを付け加えておく。

(註9) 同アンケートは、農林水産政策研究所が韓国「農村経済研究院」と共同で2002年9月に実施した。調査対象地域・農家は「農村経済研究院」が以前実施した「中山間地域実態調査」の調査対象農家から選定した。

(註10) 不明とした24人の中には主要作物を二つ以上答えたものも含まれているが、本集計では不明として処理した。二つ答えたものの内訳は、穀物+果樹(6人)、穀物+畜産(6人)、穀物+野菜(4人)、畜産+野菜(2人)、穀物+畜産+果樹(1人)、野菜+その他(1人)である。

(註11) アンケート結果によれば、50歳台は36人中23人、60歳台は49人中40人、70歳台は17人中10人が「水田農業直接支払い」制度による農地流動化効果を認めている。

(註12) 少々時代は遡るが、鄭弘祐・出村克彦・山本康貴「韓国の稲作構造改善事業に関する研究」(『北海道大学農学部紀要別冊農経論叢』第53集, 1997年, p.62)によれば、1~3haの階層の借地率は8%であるが、3ha以上の平均借地率は、23.5%となっている。以降、類似の研究がなく、明確に断定できないが、本アンケートでも同傾向を示しており、概ねこのように見ても大きな過ちはないと考えられる。

(註13) 直接支払いの受給資格は実耕作者となっているが、実際には耕作しない土地所有者が受け取るケースも多々あるといわれている。小作料以外に得られた補助金は高齢農家にとっては余剰収入となり、以前より農地の流動化を促進する要因となっていると考えられる。これに関しては、今後詳細な調査研究が必要とされよう。

参考文献

- [1] 足立恭一郎「資料でたどる韓国の親環境農業政策」, 農林水産政策研究所ディスカッションペーパー第1号, 2002年.
- [2] 日本有機農業学会編『有機農業』コモンズ, 2001年.
- [3] 農林部・韓国農村経済研究院『農業・農村の変化と対応』, 2003年(原文はハングル).
- [4] 村田武・三島徳三編『農政転換と価格・所得政策(今日の食料・農業市場Ⅱ)』筑波書房, 2000年.
- [5] 農林水産政策研究所「行政対応特別研究(FTA・WTOプロジェクト)研究資料 第1号」, 2001年.
- [6] 鄭弘祐・出村克彦・山本康貴「韓国の稲作構造改善事業に関する研究」(『北海道大学農学部紀要別冊農経論叢』第53集, 1997年).
- [7] Gyunghee YOU "New Agricultural Policy of South Korea" FARMING JAPAN Vol. 38-3, 2004年.