

米所得等補填直接支払い制度と韓国農業への影響分析

誌名	農業市場研究
ISSN	1341934X
著者	Kim, S.
巻/号	76号
掲載ページ	p. 38-47
発行年月	2011年3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



《論文》

米所得等補填直接支払い制度と韓国農業への影響分析

金 成燁*

The Rice Direct Payment Program and its Impact on the Agriculture in Korea

KIM, Sunggak
Yamagata University

Abstract:

This paper examines the impacts of Korea's Rice Direct Payment Program, which was introduced in 2005 to reimburse the rice farms for the income loss incurred by the rice trade liberalization. The analysis shows that this direct payment program has been contributing to farm income stabilization to some extent. However, at the same time, it is also a case that some very important structural problems facing the agriculture of Korea for a long time still remains unsolved under this direct payment program. These include: (1) this direct payment program conflicts with the agricultural structure reform policies of Korea in many respects; (2) the concerns over the food security in Korea are growing considering the drastic decrease in the food self sufficiency rate; and (3) the sustainability of this direct payment program is questioned under the inflating budget burden and AMS limit of WTO.

[Key words] Direct Payment Program, Agricultural Policy in Korea, Rice Industry

I はじめに

1 研究の目的と課題

80年代以来高い成長が続く韓国経済であるが、一方では、急速な食糧自給率低下に象徴されるように農業は衰退の一途を辿る。米中心の零細多数の専業農家、加速する高齢化などの構造問題を抱えながら、WTOやFTA交渉において市場開放を迫られている韓国農業を取り巻く環境はますます厳しくなっている。

このような状況の中で、韓国農政は90年代以来、従来の価格支持から所得支持へ舵を切り、次々とデカップリング型の直接支払い制度を導入した¹⁾。その結果、1995年農業予算の僅か0.2% (144億ウォン) に過ぎなかった直接支払いの割合

が2010年には19.6% (2兆224億ウォン) まで拡大した。なかでも、以前の水田農業直接支払い(01年)と米所得保全直接支払い(03年)を統合し2005年から施行されている「米所得等補填直接支払い(以下、米直接支払いと略称)」は予算規模や対象農家・面積の面において韓国農業政策の根幹を成す制度である。

そこで、本稿では米直接支払いを取上げ、当制度が、①農民所得向上と所得安定化、②食糧安定供給、③農業構造改善などにどのような影響を与えているかを、韓国も積極的な姿勢で臨んでいる貿易自由化と関連づけて検討する。具体的課題としては、①韓国の農業構造の把握、②米直接支払いの仕組みを検討し、その経済的意味合いと特徴を明らかにする、③所得安定や農業構造改善、食糧安定供給などへの政策効果を検討しその課題を

*山形大学 (E-mail: sgkim@hotmail.com) キーワード: 韓国農業政策、直接支払い、米農業

明らかにする、④結論として、農業構造改善との関連で韓国農政のあり方について提言（ターゲットを絞った直接支払いの実施）を行うこと、をあげる。

2 先行研究

韓国の直接支払いに関する日本語文献としては柳・飯澤、尹、飯国などの研究があげられる。水田農業直接支払い（01年）と米所得保全直接支払い（03年）といった旧制度を中心に考察した柳・飯澤 [1] に対し、米所得等補填直接支払い導入（05年）の産地への影響を分析した尹 [2] は、直接支払いの支給単価が全国一律であることをあげ、とりわけ高米価産地にとって「政府買入れ制から当直接支払いへの政策転換」は、所得補填よりは生産奨励としての意味合いが強いとする。一方、日本・台湾・韓国の直接支払いを比較する形で韓国の直接支払いを分析した飯国 [3] は、①日本の直接支払い（品目横断的経営安定対策）が大規模経営や担い手を優先する構造改善に力点をおく施策であるのに対し、韓国制度は環境問題を重視しながら小規模農家経営を支える施策である、②水田偏重の支払体系（予算額の97%が水田へ）、③構造改善への中立性など、を韓国制度の特徴と指摘する。なお深川は韓国農業政策や構造問題に関する一連の研究 [4] [5] [6] において、米中心、高い専業率、急激な高齢化などを特徴とする韓国農業構造は日本に比べてさらに脆弱であるとする。

一方、韓国語文献として注目されるのは、朴トンギウら、李、金クァンスらの研究である。朴トンギウらの一連の研究 [7] [8] [9] は、中長期的な観点から、直接支払いと米需給安定対策を論じる。

一方、李 [10] は、直接支払いの3つの政策変数（目標価格、支援率、固定型支払い）が農家所得、市場価格、農地借地料、栽培面積などへ与える影響を分析し、①目標価格はもっとも重要変数であり、そのインパクトは決定的である、②直接支払い（とりわけ変動支払い）の生産効果は大きい（生産刺激的）、③直接支払いは納税者の負担と資源配分の歪曲というコストで生産者、消費者、地主の利益向上を図ろうとする所得再分配的

政策であると指摘する。さらに、直接支払いの一部が地代に転嫁されるという「地代転嫁問題」について、李 [11] は、①直接支払いは農地投入面積と直接関係する制度であるため、農地需要増と借地料アップに繋がる（賃貸農所得の一部が地主に移転）、②そのため、小規模・自作農よりは大規模・賃貸農が不利になる、③その結果、農地流動化の阻害要因となり、構造改革に逆効果をもたらすと指摘する。なお、金クァンスら [14] [15] は直接支払いと農地借地料との関係を分析し、①100ウォンの直接支払いは30ウォンの借地料アップにつながる、②大規模農家ほど借地の比重が高く借地料も高いので、直接支払いは大規模経営をより圧迫するとし、直接支払いの規模化（構造改革）へ否定的影響を懸念する。

II 韓国の農業構造とその特徴

1 農業構造

韓国農業構造の特徴をまとめると、第1に、規模が零細であることである。1戸当たり平均耕地面積は1.43ha、平均水田面積は0.86haであり、1ha未満の水田農家が全体の74.8%（3ha以上水田農家5.5%）にも上る（07年）（表1、2）。

第2に、専業比率が61.4%（07年）として依然高いことである（表3）。これは産業の都会集中によって農村に兼業機会が少ないことのアラわれである。

第3に、急速な高齢化のことである。経営主が

表1 耕地面積規模別農家割合の変化

単位：%

年度	なし	0.5未満	0.5～2.0	2.0～3.0	3.0～5.0	5.0以上	平均 (ha)
1990	1.4	27.3	61.5	7.3		2.5	1.193
2000	1.0	31.8	52.8	8.2		6.1	1.365
2007	1.3	39.8	45.4	6.5	4.5	2.5	1.43

資料：韓国農林部「農林統計年報」。

表2 水田面積規模別農家割合の変化

単位：%

年度	0.5未満	0.5～1.0	1.0～2.0	2.0～3.0	3.0以上	平均 (ha)
1990	40.4	33.9	21.0	3.5	1.2	0.8
2000	42.2	30.6	18.8	4.6	3.8	0.8
2007	46.9	27.9	15.4	4.3	5.5	0.9

資料：韓国農林部「農林統計年報」。

表3 専兼業別農家戸数の推移

単位：千戸、%

	1990	1995	2000	2005	2006	2007
農家数	1,767	1,501	1,383	1,273	1,245	1,231
専業 (%)	59.6	56.6	65.2	62.5	63	61.4
兼業 (%)	40.4	43.4	34.8	37.5	37	38.6

資料：韓国農林部「農林業主要統計」。

表4 経営主の年齢別農家数の推移

単位：%

	合計	40歳未満	40～49	50～59	60～69	70歳以上
1991	100	12.2	19.2	34.2	25.2	9.2
2000	100	6.6	17.2	25.2	34.7	16.4
2005	100	3.3	14.6	23.8	33.8	24.5
2007	100	2.5	12.6	23.7	33.2	28.0

資料：統計庁「農林及び漁業基本統計調査」。

表5 韓国における米の需給

単位：千トン

	栽培面積 (千ha)	生産・ 供給量*1	需要量		年未在庫	一人 消費量 (kg)
			うち輸入	うち対北支援等		
1990	1,244	7,470	0	5,445	2,025	119.6
1995	1,056	6,216		5,407	809	106.5
1998	1,059	6,022	75	5,216	806	99.2
2000	1,072	6,092	107	5,114	978	93.6
2001	1,083	6,486	217	5,151	1,335	88.9
2002	1,053	7,004	154	5,557	1,447	87.0
2003	1,016	6,554	180	5,055	1,499	83.2
2004	1,001	5,568	193	4,718	850	82.0
2005	980	6,042	192	5,210	832	80.7
2006	955	5,838	238	5,008	830	78.8
2007	950	5,756	246	5,061	695	76.9
2008	936	5,369	266	4,604	765	75.8

資料：韓国農林部「農林業主要統計」。

注：1) 前年度在庫を含む。

60歳以上の農家が全農家の61.2%（うち、70歳以上は28%）を占め、49歳未満は15.1%に過ぎない（表4）。そのうえ、農業を敬遠する社会・文化的要因を背景に新規就農者は非常に少ない。とりわけ韓国の農村社会では農業（就農）に対する悲観的・否定的な見方が支配的であり、このことは、日本と比べても後継者のいない農家が圧倒的に多い（後継者がいない農家比率：韓国96.5%（05年）：日本47.1%（04年）²⁾）ことにも表れている。

第4に、米依存度が依然高いことである。農業産出額に占める米の割合は現在24.4%（養豚10.6%、肉牛8.5%、酪農4.2%、養鶏3.7%の順、08年）、営農形態別分類では全農家の49.6%が米農家（野菜21.5%、果樹11.7%、畜産6.5%の順、07年）であるが、実際には全農家の71.5%が水田をもち、何らかの形で米生産に関わっている（07年）。農業所得に占める米割合は46.9%、農家所得に占める米割合は14.9%（08年）にも上り、米は依然韓国農業にとってもっとも重要な品目である。

第5に、食糧自給率の急速な低下のことである。農業生産は米が中心で、他作物の場合は輸入

依存度が非常に高い。その結果、カロリーベースでの食料自給率は70年の80%から、80年70%、90年62.6%、2000年50.6%、05年45.7%へと低下の一途を辿る。穀物の自給率（重量ベース）も、70年の80.5%から、80年56.0%、90年43.1%、06年27%まで低下し、ほぼ100%に達している米を除けば、穀物自給率はわずか5%水準にとどまる（大麦52.8%、小麦0.2%、大豆11.3%、トウモロコシ0.8%）。

2 米の需給

1980年代後半まで米増産のため様々な生産奨励政策がとられてきた韓国であるが、1990年代に入り状況は一変し、供給が需要を大きく上回る本格的な米過剰時代を迎える（表5）。米消費減少が続くなか、1995年WTO発足以降MA（ミニマム・アクセス）米の輸入は増え続けている。1人当たりの年間米消費は、79年の136kgから05年80kg、08年75.8kgへ大きく減少した。なお1995年、米関税化を拒否し、特別措置としてMAを選択した韓国は、関税化の実施を拒否した代償として国内消

費量の4%に当るMA米を受け入れた。また2004年、政府は米国、中国などWTO9カ国との協議のうへ、米関税化を2014年までさらに10年間猶予する、その見返りとして低関税輸入枠（関税割当MA枠）を10年かけて現在の4%から7.96%まで拡大することを約束した。ちなみに最低輸入量は2005年の22万トンから2014年の40万トンへ倍増することになる（MA米関税率5%）。このような状況のなか、米過剰圧力を緩和するため、一時的（2003～05年）に生産調整も実施されたが、その実績は微々たるものであった（生産調整面積7.2万ha、05年度）。

一方、2008年新政権発足以来、北との関係悪化で毎年40万トン程度あった対北朝鮮米援助が中止となり、米過剰圧力は一層高まっている。

3 脆弱な米農業構造

米依存度の高さ、高い専業率、零細・高齢化といった農業構造の下では、米の生産・供給の価格弾力性は非常に低い。ちなみに、短期的には米価が下落しても米生産は大きく減らない（供給の硬直性）。これは、韓国の米農業が内外の農業・市場情勢の影響を非常に受けやすい（短期的に需給調整が困難である）ことを意味する。このような脆弱な体制・構造下にある農家経営を安定化させるために「米所得等補填直接支払い」が施行されることとなった。

III 米所得等補填直接支払いの仕組み

1 対象農地、支給対象者、直接支払い

米直接支払いとは、1998～2000年の3年間、米または蓮根、セリ、イ草の生産に用いられた水田（「対象農地」）において、賃貸借地での営農者を含む実際に営農活動を行うもの（「支給対象者」）を対象に、当該年の米価と目標米価との差額の85%を、固定型と変動型という形で補填する制度である。目標価格の85%の保証ではなく、目標米価と当該年の米価との「差額の85%」を補填する制度であるため、米価が下がれば、生産者手取りは確実に下がる。ただ、手取りの下落率が米価下落率より小さくなるので、米価下落による収入減少を和らげる効果をもつ。

なお、一定規模以上の担い手だけを対象とする日本の直接支払い（品目横断的経営安定対策）とは違って、支給対象者の面積規模などの制限はもうけていない。すなわち、ほぼ全ての水田を対象とする「ターゲットを絞らない所得支持」といえる。

2 二重構造（固定型と変動型）

固定型直接支払いとは、米価の動きと関係なく毎年（10月頃）、面積当たりの固定額が支払われる助成であり、対象農地であれば、01年以降、休耕または米（又は蓮根、セリ、イ草）から他作物に転作した場合でも支給される。水田の形状と機能維持が受給の条件であり、その生産中立的な性格のためWTO緑の政策として分類されている。その単価は80kg（石）当たり11,475ウォン、1ha当たりで約70万ウォン（ha当たり単収61石（80kg）×11,475ウォン）である。

変動型直接支払いは、当該年度の米価と固定型支払いとの合計額が目標米価を下回った場合に発動される。変動型の単価（80kg当たり）は、〔（目標米価－該当年の米価）×85%－固定型単価〕で、変動型支払い額は、61石（ha当たり単収）×変動型単価（80kg当たり）×栽培面積（ha）となる。

すなわち、米生産が受給条件であり、支払い額は栽培面積に比例する（生産刺激的）ため、WTOの黄の政策（AMSに含まれる）と分類される。適正な農業や化学肥料使用の遵守が義務付けられており、生産翌年の3月頃支給される。

3 固定型直接支払いの経済的性格

制度発足当初（05年）の固定型単価は約60万ウォン/ha（ha当たり単収61石（80kg）×9,836ウォン）であったが、06年度以降、約70万ウォンへ引上げられた（その分、変動分は小さくなる）。固定額（比率）の引上げを求めた農民側の主張に対し、①固定額（比率）変更の市場への影響は（目標米価の調整よりは）間接的である、②「固定支払いの水準・大きさ」と「期待所得の大きさ」「所得の安定度」との相関関係は認められない、そのために、「固定額（比率）の引上げ＝生産者所得アップ」という主張は間違っているという反論もあった³⁾。本制度が想定する米価下落による農家所

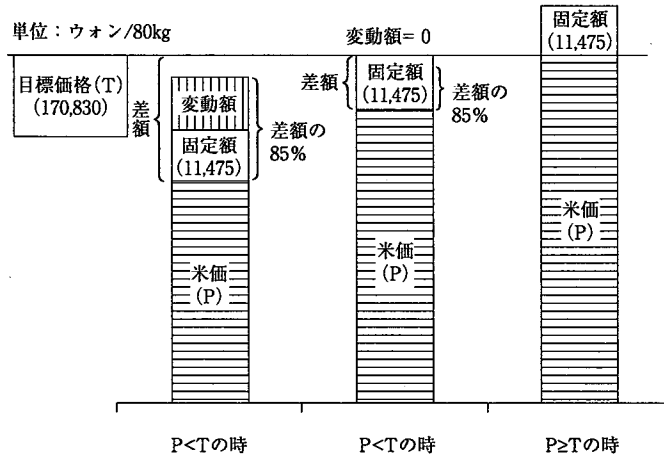


図1 米所得等補填直接支払いの仕組み

得減の状況、すなわち米価は下がり続けるという前提では、このような反論は妥当である。しかし、米価が上昇しさらに目標米価に近づく（又はそれを上回る）と、生産者手取りは、固定部分だけ確実にアップとなる。ちなみに、固定型は該当年の米価が目標米価を上回っても支給されるので、固定部門（比率）が大きくなることは、その所得への効果がより鮮明（確実）になることを意味する（図1）。

4 当該年の米価と目標価格

当該年の米価とは、収穫期（10月～翌年1月末の4ヶ月間）の全国産地市場の平均価格（精米基準）をさす。

一方、当制度において、もっとも重要な変数は目標価格の水準と設定方式である。「農家所得補填直接支払い法律」第10条は当初、「05～07年の3年間の目標価格を170,083ウォン（80kg）⁴⁾とし、その後は3年ごとに更新する」とした。それによると、次回（08～10年の3年間）の目標価格は、「04～06年の平均価格」/「01～03年平均価格」×現行の目標価格（170,083）=161,265ウォンとなるはずであった。米価が下がれば、目標価格も徐々に下がる仕組みであったため、前回（05～07年）の目標価格から5.2%も下落する水準である。さらに、今後、米価下落につれ目標価格が下がり続けると、2011年ごろには変動型支払いが支給されなくなる可能性もあった⁵⁾。

しかし、この仕組みに対する農民側の反発から、2008年、目標価格設定方式が、①目標価格を05～12年産の7年間、170,083に固定、②その後は5年ごとに更新、③目標米価更新の際には国会同意が必要、と変更された。

2008年の制度改正の背景には、①農家所得・経営安定を優先したい、②3年ごとという短期間での更新に対する政治的負担を避けたいという政府側の思惑があった。ただ、目標米価更新に国会同意を必要にしたことはより大きな政治的な負担であり、とりわけ目標価格の下方変更はますます難しくなったといえる。

5 08年度制度変更

08年には、目標価格に関する変更のほか、大規模農家支援に対する世論の批判から、支給対象面積に上限を設ける等の変更が加えられた。ちなみに、無制限であった支給対象面積に30ha（営農組合法人、農業会社法人の場合は50ha）の上限が設けられ、これを超える面積部分には支給がなくなり、また、農外所得が3,700万ウォンを超える農家は支給対象者から除外された。

他にも、支給対象農地を所有する非耕作者⁶⁾への不正支給問題を契機⁷⁾に取締り強化など制度改善が行われた。

IV 米所得等補填直接支払い制度の影響と課題

ここでは制度施行から5年間の実績を踏まえた上で、韓国農業への影響と関連づけて、本制度の性格とその課題を考察する。

1 米所得等補填直接支払いの実績

表6には米直接支払いの5年間の実績を示した。固定型支払いは05年～08年の間、全水田面積の9割を超える約100万haに支給された。09年度は、08年の制度改善の影響で支給面積は約90万haまで減少した。

一方で、変動型支払いは、09年約81万haへ減少したものの、05年～08年の間、約94～95万haの面積に支給された。

支給対象者の数も、2005年103.3万、2006年105万、2007年107.7万、2008年109.9万人と年々増加傾向を見せたが（08年制度改正の影響で）2009年には81.5万人へと減少する。

直接支払いの支給額（変動型と固定型との合計）は、05年1兆5,076億、06年1兆1,554億、09年度1兆2,299億ウォンなど、高米価で変動支払い額の少なかった07年と変動額0であった08年を除くと、毎年1兆ウォンを超える巨額の予算が投入された。

2 農家所得安定策としての性格

表7は米直接支払いと農家手取りの推移を表す。例えば、米価が142,360ウォン/80kgであった09年度の直接支払いは23,564ウォン（ $(170,083 - 142,360) \times 85\%$ ）であり、固定額と変動額はそれぞれ11,475と12,089、農家手取りは165,924/80kg（目標価格の97.6%）となる。

米価が高かった08年度にも、変動型の発動はなかったものの、固定型支払いがあったため、農家手取りは目標価格を上回る（102.2%）。ちなみに、当制度実行以降の農家所得は、全て目標価格の97%を超える水準にあり、直接支払いの所得効果は認められる。とりわけ目標価格が固定される短期のうちには、米価下落に対し大きな効果はあはることは間違いない。

ただ、（目標価格が変動しうる）中・長期の場合は、目標価格と産地米価が低下すれば、農家所得は確実に低下する。所得を維持するには、経営規模拡大が必要となるが、直接支払いの影響で賃料が上昇している（後述）ことを考えると、それも容易ではない。そこから、所得安定化には「米価」のみならず、「収入」「所得」の概念の導入—ちなみに収量減による「収入減」「所得減」に対する対策—も必要だという議論もある。

しかし、所得安定対策の性格が強ければ強いほど、当制度の持続可能性に対する懸念も高まる。米価下落が続けば、しかも「高い目標価格」「目

表6 コメ所得等補填直接支払いの実績

単位：千ha、百万ウォン

		2005	2006	2007	2008	2009
固定型	面積	1,007	1,024	1,017	1,016	902
	金額	607,024	718,397	712,004	711,550	632,800
変動型	面積	940	951	945	929	814
	金額	900,669	437,038	279,161	0	597,100
合計支給額		1,507,693	1,155,435	991,165	711,550	1,229,900

資料：韓国農林部、食量政策課。

表7 直接支払いと農家手取りの推移

単位：ウォン/80kg

		2005	2006	2007	2008	2009
コメ市場価格(a)		139,943	147,716	150,810	162,307	142,360
直接支払い(b)	固定型	9,836	11,475	11,475	11,475	11,536
	変動型	15,710	7,537	4,907	0	12,028
農家手取り(c=a+b)		165,489	166,728	167,192	173,782	165,924
目標価格(d)		170,083	170,083	170,083	170,083	170,083
c/d (%)		97.3%	98.0%	98.3%	102.2%	97.6%

資料：韓国農林部、食量政策課。

標価格の長期固定化」という状況下では、直接支払い額（変動型）が膨らみ（財政負担）（表6）、国民・納税者からの理解が益々得られなくなる。

さらに、直接支払い変動額が増え続けると近い将来、WTOのAMS総額制限⁸⁾を越えてしまう可能性も出ており⁹⁾、制度の継続が大きな困難に直面する。

そこで、変動型の受給条件を緩和し米以外の生産にも支給することによって支給総額を抑制しよう（米以外の生産にも支給→米生産減→米価アップ→変動型支給額抑制）とする議論・動き¹⁰⁾もあり今後の推移が注目される。

3 農業構造改善路線との衝突

「米所得等補填直接支払い法律」（第1、3、4条）も明記するように、当制度の重点目標はあくまでも農家所得安定である。そのため、農家の大半を占める米農家しかも小農の保護に焦点が当てられている。

しかし、当制度のもつ色濃い所得安定策としての性格は、「農地流動化・規模拡大による農業構造改善」路線と衝突する側面が多い。韓国は90年代初頭以来「水田農業の構造改善を通じて、2010年代には水田面積6ha程度の大規模専業農家に米生産の半分以上を担わせる」という政策目標を掲げ様々な施策を打ち出してきた。

農業構造対策の1つに、高齢農業者から若い世代への農地集積を促す目的で1997年から始まった「経営移譲直接支払い」がある。63～69歳の高齢者が所有する水田を韓国農村公社や米専業農家（55歳以下で耕地面積2ha以上の）に譲渡（売買または5年以上の賃貸）した場合、売買には70歳になるまで（最大8年間）毎年289.6万ウォン/haを、賃貸には1回に限って297.7万ウォン/haを助成するものである。ただ、全農業予算に占めるその比重や農家へのインセンティブが弱く、参加農家と面積は全対象のごく一部（04～05年度の場合、約3～6%）にとどまるのが現状である（表8）。当制度（賃貸型）に参加すれば、農家の年間所得（ha当）は347.3万ウォン（平均借地料303.1万+経営移譲支払い44.2万¹¹⁾）となるが、米生産においてha当たりの年間所得がそれを下回る（生産性の低い）農家の割合は対象農家の3.6

表8 経営移譲直接支払いの予算と実績

単位：ha/百万ウォン

		2006	2007	2008
実施面積	売買	566	246	234
	賃貸	3,143	2,099	1,651
	合計	3,709	2,345	1,885
実施金額		14,391	11,263	13,103
予算額		17,491	11,263	30,013

資料：韓国農林部。

%（2004年）に過ぎない。そのため、ほとんどの農家にとっては、経営移譲（賃貸）より自分で米を生産し続けるのが有利である¹²⁾。ところが、この薄い経営移譲のメリットは、米直接支払いの実施（05年）で一層半減されることとなる。経営移譲（賃貸型）すれば、米直接支払いの固定型支払い（1ha当たり年間70万ウォン）がさらに喪失されるからである。

さらに、米直接支払いは支給対象者の下限面積制限のない、いわば「ターゲットを絞らない所得支持」として小農に配慮する反面、大規模農家には厳しいものとなっている。とりわけ支給対象面積に上限をもうけた08年の改正は、大規模農家を直撃した。また、2001年「水田農業直接支払い」実施以降、とりわけ06年の当直接支払い固定額引上げによって農地価格と賃貸料は急上昇傾向を見せている¹³⁾。大規模農家ほど賃借地が多いことを考えると、当直接支払いが相対的に大規模経営を圧迫している¹⁴⁾ことが分かる。

なお、直接支払い固定型が「過去の生産実績をベースとする」「人ではなく農地に対し支給される」（零細農地にも支給されるので農地を大規模農家へ集積しようとする誘因にはならない）ので規模拡大の誘因となっていないことなどを合わせて考えると、直接支払いの構造改革への否定的影響は否めない。これまで叫ばれてきた農地流動化による構造改善に逆行するものであり、零細農業構造を一層固着化させる恐れがある。

急速な高齢化のなか、新規就農者・後継者の不足による担い手問題は将来、韓国農業の足かせになることは明らかである。米直接支払い制度に担い手の育成・確保に繋がる要素が全く見当たらないのは大きな欠陥といえよう。

4 長期的食糧安定確保への懸念

米直接支払いの構造改革路線との衝突は担い手問題とあいまって長期的な食糧安定確保への懸念に繋がる。

食糧安定確保の観点からの当制度の米需給への影響については、2つの意見が対立する。まず、当直接支払い—とりわけ変動型—は生産が受給条件（生産刺激的）であり、しかも所得を補填するという点で、米の生産過剰につながるという主張で¹⁵⁾ある。なお、韓国の農業構造上、米価が下落しても短期的に（直ちに）米生産は大きく減りにくいという考え方もある。

一方、米価下落傾向と生産中立的な固定型支払いの存在が栽培面積減につながり、結局は米不足を招くという主張もある。制度施行以来、米栽培面積の減少が続いており、この傾向は今後も続くと思込まれる¹⁶⁾。なお、直接支払い施行以来5年間の農家への支払い額は1戸当たり平均で年間約117.1万ウォン（1ha農家、ha単収61石の基準）となるが、これは韓国農家の年間平均所得3,230万（農林統計年報2007年度）の3.6%に過ぎない金額である。その所得効果は認められるものの、当制度自体が米の生産維持・拡大への直接的な誘引にはならないことが分かる。以上からすると、米直接支払いは、中長期的には、米価の傾向的下落や高齢化・担い手問題と絡んで、脆弱な構造の韓国農業をさらに衰退させ、米需給は近い将来不足に転じる可能性が高いと見るのがより妥当であろう。

なお食糧安定確保の観点からより深刻なのは、米直接支払いはもっぱら米だけを対象にする制度で、その他の穀物・農産物への配慮がないという点である。食糧全体の自給率向上に向けての明確なビジョンがないことは、主要穀物の海外依存度の高い韓国（世界3位の輸入大国）にとって大きな問題である。いずれ韓国と統一する可能性の高い北朝鮮における近年の食糧難を考えると、韓国農業の供給力強化は一層重要となる。北朝鮮（人口約2,300万人）の09年の穀物生産量は380～400万トン（推定）であるのに対し、2010年度の需要量は約523万トンと推定されている¹⁷⁾。単純計算でも年間120～140万トンの穀物が足りない北朝鮮をも念頭におく長期的な政策・制度運用が今こそ

必要とされる。

5 自由化と小農保護との両立—市場自由化への対応が迫られている韓国農政—

輸出主導型成長戦略を推進してきた韓国は、WTOやFTA交渉¹⁸⁾において更なる市場開放圧力に直面する。輸出主導成長戦略の下での市場開放の流れは当然のことと受け止められている一方で、大きな打撃を受けることになる農業側からの反発は依然根強い。90年代以来打ち出された一連のデカップリング型直接支払いは、「市場自由化との整合性」と「国内農業からの反発」との両方を意識した政策対応であった。

上述したように2004年、韓国は米関税化をさらに10年間猶予し、低関税MA枠の大幅な拡大を約束した。また、同年、米価支持のため1960年代から実施されてきた政府買入れ制度が廃止され、05年度以降、一般米の政府買入れは完全になくなった¹⁹⁾。更なる農業保護削減が議論されているWTOドーハ・ラウンド交渉の行方によっては、（AMS枠の制約で）政府買入れ制度の維持が困難であると判断した²⁰⁾からである。

米直接支払いは、自由化に伴う農家所得減を補うのが目的ではあるが、その制度設計や運用においてはWTO体制への整合性が強く意識されている。例えば、現在WTOで認められている韓国のAMS総額は1兆4,900億ウォンであるが、今後の交渉によってはこれが大きく削減される可能性が出ている。WTOモダリティ（Modality）4次草案（2008年12月）によれば、①韓国の途上国の地位が維持できればその限度総額は8年後、1兆430億になるが、②先進国と分類されれば5年後8,195億となる²¹⁾。現にAMS枠で運用されている変動型支給額が2005年の場合は9,006億ウォンにも達した（表6）。そこで、政府は今後AMS総額削減が変動型支給の大きな制約となるとみて、06年、固定額の増額に踏み切り、その分、変動額（比率）を下げた（緑の政策への転換）のである。農民側の要請に沿った形をとったが、WTO交渉の行方をも意識した対応であったことは言うまでもない。

V 終わりに

韓国農業政策の根幹をなす「米所得等補填直接支払い」は、自由化による農家所得減少を補う目的で始まった制度であるが、一方ではWTOなど農産物市場自由化をも強く意識した制度でもある。

以上検討したように、当直接支払いによる農家所得安定への一定の貢献は大いに認められる。しかしながら、当制度は、①多くの面で農業構造改革路線と衝突する、②食糧自給率が急落するなか、自給率向上に向けての明確なビジョンが欠如している、③「AMS総額制限」と膨らむ財政負担を考えたとき、政策の持続可能性が危ぶまれるなど、韓国農業が抱えている構造的問題に対しては何一つ有効な方向性を示していない。

韓国農業が直面しているこれらの課題を棚上げして先送りするだけでは、韓国農業は近い将来より深刻な局面に遭遇することであろう。これらにどう真正面から取り組んでいくかが韓国農政の緊急課題である。

そこで最後に韓国農政のあり方について筆者の意見を簡単に述べる。韓国の農業構造を考えた場合、すべての農家をカバーしようとする農業政策は無理がある。こういう点で、米直接支払い制度がほとんど全ての農家を対象に、しかも所得安定側面だけに重点を置いているのは大いに問題である。構造改善を伴わない所得分配的（安定）対応だけでは韓国農業は強くならない。「所得安定対策」と「産業政策としての農業政策」を分けて考えるべきである。そして「農業構造に対するビジョン」「担い手像」に基づく「産業政策として農業政策」の核心は一定条件をクリアした「担い手」を対象に、所得減少を補填する「ターゲットを絞った直接支払い」でなければならない。担い手への直接支払いで規模拡大が進み、生産性と価格競争力も向上する。韓国農業がWTO時代を乗り越える道はここにあると考える。

注

- 1) 1997年構造改善目的の「経営移譲直接支払い」、1999年環境保全型支払いである「親環境農業直接支払い」、2001年水田農業直接支

払い（固定型）、2003年米所得保全直接支払い（変動型）、2004年条件不利地域直接支払いが導入された。

- 2) [12] (2006) のp.8。
- 3) [10] (2006) のpp.58～65。
- 4) 170,083ウォンの算出根拠：01～03年度の平均産地米価(157,981) + 03年度水田農業直接支払い単価(9,080) + 政府買入れ制度の所得効果額(3,022；01～03年度平均)。
- 5) [8] (2007年11月) のp.57。
- 6) 韓国では農家でない非耕作者の農地購入の道が開かれており、非耕作者による農地所有が増えている。
- 7) 法律上の支給対象者である実営農者ではなく不在の水田所有者が受給するケースが多発し大きな社会問題となった。
- 8) WTOは、生産を刺激し自由貿易を阻害する財政支出による国内農業支持を「黄の政策」と分類し、その総額（AMS：Aggregate Measurement of Support）の削減を求めている。
- 9) [9] (2009年12月) のp.21は目標価格が長期固定化されたまま米価が下がると、2015年度からは変動型支給額がAMS総額制限を越えると予測する。
- 10) [9] (2009年12月) のpp.22～27及び「農水畜産新聞」2010年4月5日記事。
- 11) 経営移譲実績面積の8割以上を占める賃貸型において、(63～70歳までの) 8年間の賃貸を仮定した場合、賃貸型一時助成額297.7万は年間44.2万ウォンを8年間助成することに相当する（割引率4%適用）（[8] のp.2）。
- 12) [13] のpp.2～4。
- 13) 農業振興地域内の水田の平均借地料は03年の255万、04年の250万から08年310万、09年312万ウォン/haまで上昇した（韓国農林部）。
- 14) [7] (2007年2月) のp.45とpp.52～54。
- 15) [10] (2006年6月) など。
- 16) [8] (2007年11月) のpp.55～57は、「市場価格の下落→目標価格の下落→変動型支給なし・固定型支給のみ→栽培面積減」というシナリオのもと、栽培面積は06年以来毎年1.78万haずつ減り、2017年には約75.4万ha（生産

量3,697千トン) となると予測する。

- 17) [16] のpp.5~23。
- 18) 2010年2月現在、韓国と諸外国とのFTAの推進状況；発効16ヶ国、交渉妥結28ヶ国、交渉進行中12ヶ国、交渉準備段階9ヶ国。
- 19) これによって、政府の米市場介入は公共備蓄米に限定された。
- 20) 政府買入れ制度の最終年度である2004年、米に使われたAMS枠は1兆3,598億ウォンに上った([2] のp.62)。
- 21) [17] のp.2。

参考文献

- [1] 柳京熙・飯澤理一郎「韓国の水田農業直接支払い制度に関する一考察」『北海道大学農経論叢』第61号、2005年
- [2] 尹在彦「韓国における米政策の転換と産地への影響」『農業市場研究』第18巻2号、2009年9月
- [3] 飯国芳明「日韓台における直接支払制度の動向と特徴」『農業と経済』第72巻第4号、2006年4月
- [4] 深川博史「WTO体制下の国際農業政策と韓国農政の転換」『九州大学経済学会・経済学研究』第68巻4・5号、2002年8月
- [5] 深川博史「日韓農業の構造比較」『九州大学経済学会・経済学研究』第72巻4号
- [6] 深川博史「韓国の農業政策と交渉戦略」『農業と経済』第72巻第4号、2006年4月
- [7] 朴トンギユウら『DDA交渉を反映した中長期米産業の発展方向』韓国農村経済研究院、2007年2月
- [8] 朴トンギユウら『中長期、米需給安定方案』韓国農村経済研究院、2007年11月
- [9] 朴トンギユウら『米需給安定方案研究』韓国農村経済研究院、2009年12月
- [10] 李 (Lee) Yong Kee「直接支払い制度の生産及び所得効果」『韓国農業経済研究』第47-2号、2006年6月
- [11] 李 (Lee) Yong Kee「だれの利益になるのか—政策変数変化の効果」『韓国農業経済研究』第48-2号、2007年6月
- [12] 『韓・日 農業構造比較と示唆点』(韓国) 農協経済研究所研究報告書2006-16、2006年
- [13] キムテギユン「経営移譲直接支払い；支給単価をどうするか」『視線集中GSnJ-GS & J Institute』第15号、2006年5月
- [14] 金クァンスら「米所得補填直接支払いが農地賃貸需要に与える影響」『韓国農業経済学会—冬季学術大会発表論文集』2006年
- [15] 金クァンスら「米所得補填直接支払いと農地賃貸需要への影響：規模化逆効果論議を中心に」『農業経営政策研究』34巻2号、2007年
- [16] クァンテジン・ナムミンジ「2010年北朝鮮の食糧需給展望」『北韓農業動向』(韓国農村経済研究院) 第11巻4号、2010年1月
- [17] 李ジョンファン・金ジェフン「米所得等補填直接支払い制度の問題と改編法案」『視線集中GSnJ-GS & J Institute』第71号、2009年1月
[2010年5月12日受付、2010年11月29日受理]