

## 韓国におけるコメ所得補填直接支払制についての考察

(韓国経済システム研究シリーズ No. 21)

横浜市立大学  
倉持 和雄

2012年3月

環日本海経済研究所  
(ERINA)

# 韓国におけるコメ所得補填直接支払制についての考察

## ーコメ需給問題との関連でー

倉持和雄（横浜市立大学）

はじめに

韓国農業ではコメが依然としてもっとも重要な地位を占めている<sup>1</sup>。それだけに韓国でコメに関わる政策は、大きな意味を持つ。こんにちコメ政策のなかでコメ所得補填直接支払制はその柱であると言える。この制度は2005年に導入されて間もないが、この制度を考察するのに必要な最低限の時間は経過したと判断されるし、また、ある程度、実施後の実態を把握できるデータも揃ってきた<sup>2</sup>。本稿はこれを利用して、まずは、この新しいコメ所得補填直接支払制の実態を把握したい。その上で、この制度について韓国が直面するコメをめぐる現状との関わりで考察を進めていきたい。そこで本稿は、以下のような順番で論考を展開していく。第一に、この制度が導入されるに至った背景を述べ、第二に、コメ所得補填直接支払制の実態を分析し、第三に、コメ所得補填直接支払制の政策としての性格、問題点を考察していこうと思う。本文で指摘するが、こんにち韓国のコメ需給は供給過剰傾向を見せるようになってきている。このため政策としての問題点の考察では、とくにコメ需給問題との関連で検討したいと思う。

### 1 コメ買入制廃止の背景

#### (1) WTO 体制下での国内農業総補助削減義務

2005年、韓国はこれまで長い間、コメ政策の大きな柱であった政府によるコメ買入制を廃止した。コメ買入制は、1950年にはじまった糧穀管理制度のもとで、政府の定めた公定価格によってコメを買い入れる制度である<sup>3</sup>。その目的は、いくつかあるが、時代によりその重点は変化した。当初、コメが絶対的に不足した時期において、買入制は政府が一定量のコメを確保し、消費者にコメを安定的に供給することを目的としていた。その後、コメ買入制はコメの自給をめざし、増産を促すために活用された。1970年代、韓国はコメの自給を目的に多収穫品種栽培を拡大したが、その際、政府のコメ買入は多収穫品種を選択的に買い入れるものであった<sup>4</sup>。その後、1980年代に入ると韓国はコメ自給をほぼ達成した

<sup>1</sup> 韓国農業に占めるコメの地位をいくつかの数値で示せば以下の通りである。総農家数のうち米作農家（2009年）69.2%、米作収入を主とする農家（2005年）50.9%、耕種作物面積に占める米作面積（2010年）49.0%、農業収入に占めるコメ収入（2010年）19.7%である。だんだんその比重を下げていることも事実であり、とくに農業収入の面での低下は著しい。しかし、示した数値からも分かるようにコメに関わる農家が依然として非常に多いことは否定できない。以上の数値は、農林水産食品部『農林水産食品主要統計 2011』および統計庁『農業総調査報告書 2005 全国編（2-1）農家』より算出した。

<sup>2</sup> 本稿では統計資料として農林水産食品部『糧政資料』を主として利用したが、論文執筆時点で利用できた最新の資料では2010年度までのデータである。

<sup>3</sup> 韓国の糧穀管理制度とそれまでの米価政策については、1970年代末までの時期についてであるが、拙稿「韓国における米価政策の展開(1)」(『横浜市立大学論叢・人文科学系列』第42巻第1・2合併号、1991年3月)を参照されたい。なお韓国の糧穀管理制度は、日本の食糧管理制度と違い、全量買入・全量管理ではなく、流通量の一部を管理するものであった。

<sup>4</sup> 1960年代には、政府のコメ管理量は生産量に対比して10%未満であった。しかもこの時代の政府管理米は、農地税物納、農地改革地の償還米、肥料との交換米などの手段で確保したものが多かった。しかし、1970年代になると政府買入が政府管理米の大部分を占めるようになった。また買入量もしだいに増大し、生産量に対する政府管理米の比率は、1970年代後半に20%を超えるようになった。

が、その時期になるとコメ買入制は、コメ価格支持＝農家所得保障的性格を持つようになった。それは多くの先進国が採った農民保護政策であり、ある意味で韓国が先進国段階に入ったことを反映するものであったと言える。

しかし、ちょうどこれと相前後するように、農業も国際化時代を迎えることになり、韓国の農業政策は外部から制約を受けるようになる。とりわけウルグアイラウンドを経て、1995年にWTOが出帆すると、従来のコメ買入制の運用は制約されることになった。すなわち、市場メカニズムを信奉するWTOでは、あらゆる市場価格を歪める諸措置の撤廃を目指しており、農業も例外でなかった。とりわけ価格支持政策は、市場価格を歪める典型的な措置と目された。かといって即座に廃止というわけにはいかない。そこで価格支持政策については、その対象となっている農産物の内外価格差と生産量を掛け合わせた額を国内農業総補助(Aggregate Measurement of Support: AMS)と定義し、この削減が義務づけられたのである。韓国の場合、1989～91年平均のAMSは1兆7,186億ウォンと算出された。これを基準にして、AMSを2004年まで13.3%削減した1兆4,900億ウォンとすることになった<sup>5</sup>。なお2005年以降については、妥結に至っていないが、ドーハ・ラウンドの農業交渉でさらなるAMS削減が確実視されている。このため現状で具体的な削減目標は示されていないが、今後も削減していかねばならないことには変わりはない。

この国際的義務を履行するためにコメ買入制において買入価格の引き上げや買入量の拡大をむやみに続けることは出来なくなった。買入価格は国際市場価格が上がれば、ある程度の引き上げは可能だが、ともかく、買入価格を国際市場価格動向と関係なしに決定することは難しくなった。また買入量は、買入価格の国際市場価格に対する相対的な引き下げがない限り拡大することは出来なくなった。

では実際のコメ買入価格と買入量は、この時期にどう変化したのかを見てみよう。

---

そして本文で述べたように、この時期の政府買入はもっぱら多収穫品種米に対して行われたのである。詳しくは前掲拙稿「韓国における米価政策の展開(1)」を参照されたい。

<sup>5</sup> 農林水産食品部『糧政資料 2011.4』、245ページ。なおコメについての補助削減基準額は、1993年実績2兆1,093億ウォンとされた。この数値からわかるように、削減対象はもっぱらコメに関する補助であった。

第1表 コメ買入制の買入価格と買入量（1990～2004年）

	買入価格 (W)	買入量 (千トン)	買入量／生産量 (%)
1990	106,390	1,203	21.5
1991	113,840	1,222	22.7
1992	120,670	1,382	25.9
1993	126,700	1,437	30.3
1994	126,700	1,512	29.9
1995	126,700	1,375	29.3
1996	131,770	1,241	23.3
1997	131,770	1,224	22.5
1998	139,020	928	18.2
1999	145,970	876	16.6
2000	154,000	906	17.1
2001	160,160	828	15.0
2002	160,160	791	16.1
2003	160,160	751	16.9
2004	160,160	711	14.2

出所：農林水産食品部『糧政資料 2011.4』

注：買入価格は、2等品の精米 80kg、買入量は、政府の直接買入だけでなく、農協代替買入（政府による差額支給）も含まれる。

第1表は、1990～2004年の期間における買入価格と買入量を示したものである。第一に、これを見て言えることは、韓国政府が、主として買入量の削減によってAMS削減を達成しようとしてきたということである。買入量はWTO体制に入る直前の1994年に151万トン、生産量に対比するとほぼ3割まで増やし続けていたが、WTO体制に入った1995年から2004年まで10年間で買入量を半分以下に減らした。かなり思い切った削減であったといえる。

第二に、それとは対照的に買入価格は引き下げるまでには至っていない。二等品の精米80kg当たりの買入価格の推移を見ると、WTO体制に入った1995年の12万7千ウォンから2004年の16万ウォンまで26.4%の引き上げとなっている。この間にむしろ買入価格を引き上げているのである。しかし、2001年以後は4年間買入価格を凍結しており、買入価格についてもAMS削減義務の制約が働いていたとも考えられる。ともかく、AMS削減について、韓国政府は、基本的に買入価格ではなく、買入量の削減によって対応したのである。

ところで、その理由はつぎのように考えられる。買入制が、米価支持的性格を帯びるようになった1980年代以降、政府の買入価格はたんに買入制における価格というだけでなく、市場価格を規定する基準的な機能を持つようになっていた。それ故、政府が進んで買入価格を引き下げるとは、政治的に対農民関係を考慮して憚られたためと考えられる。

農民は、当然ながら常に価格引き上げを要求する。これに対して、民主化以後の韓国政

府は、そうした農民の要求を考慮せざるを得なくなっていた。ちなみに韓国の民主化が実現した1987年前後の6年間を比較して見ると、1982～1987年にかけての政府買入価格(1等品精米80kg)は、58,600ウォンから76,590ウォンへ30.7%の引き上げであったが、1987年～1992年には、76,590ウォンから126,360ウォンと88.1%もの引き上げになっていた<sup>6</sup>。このように民主化後の農民の価格引き上げ圧力は非常に大きくなっていた。このため政府は、買入価格をあえて引き下げることは避けたのである。

## (2) コメの供給過剰化傾向の現出

しかし、第1表をよく見ると、WTO体制前の1992～95年の4年間、WTO体制が始まってからの1996～97年の2年間、そして、上述した2001～04年の4年間、買入価格を凍結する期間が見られる。つまり、政府は農民の圧力に抗して1992年以後、価格凍結を相当期間、実施したのである。何故、政府は価格凍結措置を採ったのか。もちろん、AMS削減義務を履行しなければならないことも理由の一つであろう。しかし、それは上で見たように買入量の削減によって基本的に対応していた。しかし、買入価格そのものも調整しなければならない理由があったのである。端的に言って、それはコメの供給過剰傾向が強まったからに外ならない。この点を確認しておこう。

第2表 コメの年末在庫量、在庫比率、自給率

	年末在庫量(千トン)	在庫比率(%)	自給率(%)
1990	2,025	37.2	108.3
1991	2,141	39.1	102.3
1992	1,999	36.2	95.5
1993	1,820	33.0	96.8
1994	1,156	21.4	87.8
1995	659	11.9	91.4
1996	244	4.7	89.9
1997	497	9.8	105.0
1998	806	15.5	104.5
1999	722	13.7	96.6
2000	978	19.1	102.9
2001	1,335	25.9	102.7
2002	1,447	26.0	107.0
2003	924	16.4	97.4
2004	850	18.0	96.5

出所：農林水産食品主要統計各年版

注：在庫比率は、当該年度の消費量（食用および加工用）に対する年末在庫の比率として算出した。

自給率は当該年度の消費量に対する生産量の比率として算出した。

<sup>6</sup> 糧政局『糧政史料1993.6』、168～169ページの数値より算出。

第2表は、コメの年末在庫量、在庫比率、自給率を示したものである。ここから各年次のコメ需給状況を推し量ることができるだろう。1990年代のはじめ、年末在庫量は、絶対量で200万トン程度、消費量に対する在庫比率で30%を大きく上回るに至った。1991年の在庫比率39.1%というのは、4カ月分をはるかに上回る消費量に相当する。この過大な在庫を抱えるほど、供給過剰状況になったことが1992～95年の買入価格凍結の理由である。しかし、その後、在庫量は減少し、在庫比率も1996年の4.7%まで低下した。この時期、自給率も100%を切ることが続いた。こうしたことが背景にあって1995年のWTO体制出帆以後も買入価格を引き上げていったのだと考えられる。ところが1990年代末から2000年代初頭に再び在庫量、在庫比率の増大現象が現れた。在庫比率は2001年25.9%、2002年26.0%となった。こうした需給関係の変化が2001～04年にかけて再び、買入価格を凍結せざるを得なくした背景にあったのである。

2005年に政府が買入制を廃止した背景には、以上、述べたようにWTO体制下でAMSを削減しなければならないという外的強制が一番大きな要因であったといえるが、買入制の米価支持がコメの供給過剰を引き起こすという内的問題をも抱えたことが重なっていたということが言えるであろう。

以上、コメ買入制廃止の背景として、WTO体制下でのAMS削減、コメ供給過剰化傾向の二つを挙げたが、もう一つ付け加えなければならない背景がある。それはコメ自由化＝関税化に関わる問題である。

### (3) コメ関税化猶予期間の延長

WTOは農業も含めてすべての商品の輸入制限措置を縮小していくことがその目的である。輸入制限措置にも強度の違いがあるが、WTOは、もっとも制限的な措置である数量制限を原則禁止し、まずは、すべての商品を関税化させることを推進する。これが狭義の貿易自由化＝関税化である。つぎに関税化した商品の関税率を徐々に引き下げさせるのである。これが広義の貿易自由化＝関税軽減である。

さて貿易自由化の歴史において、もっとも自由化の遅れたのが農産物であった。工業化した先進国において、農業は工業に対して相対的に生産性向上が遅れるために比較優位を失っていった。貿易自由化はWTO前身のGATTのもとで早くから進められ、先進国間で工業製品については相当な進展を見たが、農産物の自由化は遅々としていた。それは、先進国が農民保護の観点で農産物の輸入制限を維持しようとしたためである。韓国は後発の工業国であり、他の先進国に比べれば工業製品の自由化についても相対的に遅れていた。ある意味、韓国は、先進国に比べて自国市場を保護的な環境においたままで、工業製品輸出を有利に行い、経済成長を遂げてきたといえることができる。しかし、韓国も1980年代から徐々に、そして1990年代、とりわけWTO体制出帆によって急速に自由化を進めざるを得なくなった。しかも、これまでもっとも自由化が遅れた農産物も含めてである。

しかし、韓国はウルグアイラウンド交渉でコメの関税化については、最後まで抵抗した。コメが韓国国民の主食であり、韓国農業にとって支柱であるというのがその理由であった。コメについて、まったく同じ立場にあった日本とも共同戦線を組んでWTOに関税化猶予を訴え、そしてそれが認められたのである。その結果、韓国は1995～2004年の10年間、コメの関税化を免れたのである。日本も同様に関税化猶予を認められたが、日本

は先進国であるとして、猶予期間は5年間しか与えられなかった。しかし、周知のように日本は猶予期間が満了する前に関税化に移行した。それは関税化猶予の条件として課されたミニマムアクセス、すなわち、一定量の輸入義務量を増やし続けるという条件を維持するよりも関税化した方が有利だと判断したためである。

さて韓国は上述のように、2004年で猶予期間が終了することになっていた。当初、同じように関税化猶予を認められた日本がすでに関税化に移行していたので、韓国も2005年からは関税化するかと思われた。しかし、韓国は2004年に関係諸国と交渉の末、さらに10年間の関税化猶予が認められたのである<sup>7</sup>。こうして韓国は、コメの自由化をさらに先延ばしできたのであるが、それはまったく無条件で認められたのではない。先にも日本が関税化した理由として述べたが、関税化猶予の見返りとして、一定の義務輸入＝ミニマムアクセスが条件として課されたのである。コメの自由な輸入は防げたが、一定量のコメを必ず輸入しなければいけないということなのである。

問題はその輸入量である。韓国は1995～2004年の最初の猶予期間においては、1988～90年の国内食用コメ消費量を基準に、1995年の1%（51,307トン）から2004年に4%（205,228トン）までと決められた<sup>8</sup>。これは初年度4%から5年間で8%とされた日本に比べれば、確かに緩やかな条件であった。とはいえ年次を経るに従って確実に輸入量を増やさねばならないのである。2004年の関税化猶予交渉では、2005年に基準量の4.4%（222,575トン）からはじまって2014年に7.96%（408,700トン）まで増やさなければならなかった。しかも今回は新たな条件として、義務輸入量の一定量を飯米用＝食用として輸入しなければいけないということが付け加えられた。具体的には初年度の2005年に義務輸入量の10%からはじまって、2010年まで段階的に引き上げて30%までとし、以後もこの水準を維持するという条件である<sup>9</sup>。

1995～2004年の最初の猶予期間において義務輸入米はすべて加工用として輸入したので国内コメ市場に与える影響はきわめて限定的であった。しかし、今回の猶予期間では飯米用として義務輸入米が流通することになるのである。義務輸入米の関税率は5%と低率であるため国際市場価格の直接的な影響をある程度、受ける可能性が高まったのである。2005年のコメ買入制の廃止とそれに替わる新たな措置の施行の背景にはコメ義務輸入量の一層の増大と一部の飯米用流通が現実化するという状況変化があったのである。

## 2 コメ買入制から公共備蓄制とコメ所得補填直接支払制への転換

では、2005年にコメ買入制を廃止した後、韓国政府はどのような代替措置を採ったのであろうか。その第一は、公共備蓄制であり、第二は、コメ所得補填直接支払制である。この二つの新たな措置は、政策転換の背景となった、①AMS削減の履行、すなわちコメ政策の補助額が制限されたことを前提にして、②コメ供給過剰の緩和、すなわちコメの需給均衡を実現し、③飯米用義務輸入量の増大による米価低落傾向に対する農民対策、すなわち

<sup>7</sup> 2004年におけるコメの関税化猶予交渉の経過とその結果については、拙稿「韓国のコメ関税化猶予延長に対するコメ対策と親環境農業政策」（国際農林業協力・交流協会『平成17年度地域食料農業情報調査分析検討事業 アジア大洋州地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』、2006年3月）を参照されたい。

<sup>8</sup> 農林水産食品部『糧政資料2011.4』、242～243ページの数値を参照。

<sup>9</sup> 前掲拙稿「韓国のコメ関税化猶予延長・・・」、65ページ。

コメ所得減少への対応をしなければいけないという課題を背負わされたものとも言える。それ故、この新たな措置については、以上の課題を達成するためにうまく機能できるか、という観点から評価しなければならない。

### (1) 公共備蓄制の実際

公共備蓄制とは、食糧安全保障の観点から一定量を政府が備蓄する制度であり、WTOが許容している制度である。コメは韓国の主食であり、非常時を想定して備蓄することはじゅうぶんに納得できる。そのために政府がコメを買い入れるのであるが、その場合、政府の買入は市場価格でなければならないとされている。そこがこれまでの買入制との根本的な違いである。市場価格を歪める公定価格ではなく、市場価格で買い入れるということを条件にWTOが許容しているのである。そこで韓国は、2005年から公共備蓄用米を産地市場価格で買い入れることにした。他方、どれだけの量を公共備蓄するかということであるが、韓国政府は、備蓄量を最終的に600万石(86万4千トン)と決定した。600万石を非常時に備えて常時保管し、毎年300万石(43万2千トン)を買い入れ、一方、備蓄量のうち300万石を市場に売り渡すことで、毎年300万石ずつ更新していくという方式にした<sup>10</sup>。備蓄量600万石(86万4千トン)という量は、1995～2004年の食用消費量の年平均441万3千トンと対比すると19.8%、年間消費量の2カ月分以上に相当する量であると言える<sup>11</sup>。公共備蓄量についてどの程度が適正かという確固たるものはないが、FAOでは消費量の17%水準の備蓄を推奨しているとのことである<sup>12</sup>。これを基準にすると韓国の備蓄量の水準はやや過大だと言えようか。

第3表 公共備蓄移行後の政府のコメ買入量と買入価格

	政府買入量 (千トン)	農協代替 買入量 (千トン)	計 (千トン)	対生産量 比率(%)	政府買入 価格 (1等品)
2005	576	144	720	15.1	140,245
2006	504		504	10.8	148,075
2007	417		417	9.5	150,196
2008	400		400	8.3	162,416
2009	370	340	710	14.4	142,852
2010	340	86	426	9.9	137,416

出所：農林水産食品部『糧政資料 2011.4』

注：価格は、精米80kgの価格である。

さてここで公共備蓄制の実際の運用実態について検討しておこう。第3表は、公共備蓄制移行後の政府のコメ買入量と買入価格である。

<sup>10</sup> 韓国の公共備蓄制度の導入について詳細は、朴ドンキュ・金ヘヨン『コメ公共備蓄制細部運用及び補完方案に関する研究』（韓国農村経済研究院、2006年1月）を参照されたい。

<sup>11</sup> 農林水産食品部『糧政資料』各年度版から得た1995～2004年の食用コメ消費量の数値より算出した。

<sup>12</sup> 「'08年産コメ市場過剰物量10万トン買入ー今年産収穫期公共備蓄37万トン決定ー」（農林水産食品部『報道資料 2009.8.11』）、3ページ。

政府買入量（農協代替買入量も含めて）を第1表の1995～2004年のコメ買入制の時期に比べて見ると、傾向としては減っていると見ることができる。しかし、公共備蓄量600万石（86万4千トン）を維持するために、想定した毎年の買入量300万石（43万2千トン）を基準にした時、2005年、2006年、2009年はこれをかなり上回った買入をしている。これについて説明すると、2005年は公共備蓄制導入開始年であるため400万石（57.6万トン）、翌2006年も350万石（50.4万トン）を買い入れし、2007年以降に300万石（43.2万トン）ずつ買い入れていくというのが実際の計画であった。2005年と2006年の政府の直接の買入量は、まさにこの計画に従って実施されたと言える。しかし、2005年と2009年の農協代替買入を含めた広義の政府買入量は、当初の想定を大幅に超えるものである。この過大な買入は、その時期に供給過剰でコメの市場価格が急落する現象が生じたためであった。2005年について言えば、産地市場価格は7月5日の160,240ウォンから11月5日の138,788ウォンまで、4カ月で約14%下落した。また2009年も同期間について155,248ウォンから142,432ウォンに約9%下落した<sup>13</sup>。公共備蓄としての買入計画量を上回る政府買入は、市場価格低落、供給過剰に対応した需給調節として発動したと捉えられる。これは純粋な公共備蓄の目的から逸脱した買入だと言わざるを得ない。つまり市場価格での買い入れではあるが、市場価格下落時に政府買入を発動して価格を下支えし、また供給量を政府買入で管理し、調整しようとしているということができる。この政府買入は、厳密に言えば実需とは言えないものであり、その意味では市場を歪めるものであり、WTOの市場主義の理念からすれば、それを損なう措置と言うことになるだろう。しかし、農民の立場からすれば、それは望ましく、評価すべき措置であることは言うまでもない。

さて2005年以後の政府の買入価格は、すでに説明したように産地市場価格で行うことになっている。より詳細に言えば、10～12月の全国産地市場平均価格である。つまり、第3表の政府買入価格は、全国産地市場価格（10～12月平均）と等しいものである。ここで示された買入価格は、一等品の価格であるため第1表と直接的な比較は出来ないが、第1表の二等品価格の水準と比べても明らかに下がっていることが見て取れる。この点をもう少し確かめるために、コメ買入制を廃止して公共備蓄制に移行した2005年を境にした政府買入価格（一等品）と農家販売価格（中品）について比較してみよう。具体的には1999～2004年と2005～2010年の同じ6年間の平均価格を算出して比較してみた。

第4表 公共備蓄前後の政府買入価格水準の変化

	政府買入価格（一等品） （ウォン）(a)	農家販売価格（中品） （ウォン）(b)	(a)／(b)
1999～2004年平均(1)	164,168	156,446	1.049
2005～2010年平均(2)	146,867	140,312	1.047
(2)／(1)	0.895	0.897	

出所：政府買入価格と農家販売価格の1999～2004年の数値は、農林水産食品部『糧政資料2010.3』、また2005～2010年の農家販売価格は、2004年の数値を基準に、農林水産食品部『農林水産食品主要統計2011』の農家販売価格指数のうちコメの指数を使って算出した。

<sup>13</sup> 農林水産食品部『糧政資料2011.4』、114ページの数値から算出。

第4表から第一に、政府買入価格は、コメ買入制廃止＝公共備蓄制移行を境に下がっている。2005年前後6年間の平均価格だと約10%の下落である。第二に、政府買入価格と農家販売価格を比較してみると、政府買入価格が、コメ買入制廃止＝公共備蓄制移行に関わりなく約5%程度高くなっている。これは農家販売価格も2005年以降、政府買入価格の下落と同程度で下落したためである。これをどう解釈するか、難しい。一つは、コメ買入制の廃止にもかかわらず、公共備蓄制の名目で政府買入がなされることにより、ある程度の価格支持機能を維持しているという解釈である。もう一つは、すでにコメ買入制廃止以前の時期から政府買入価格は、市場価格とほぼ連動していたことを反映しているとも解釈できる。これについてはもう少し厳密な分析が必要だと思われるので結論は保留しておきたい。

さて2005年以降、政府買入は市場価格で行われるようになったと何度も指摘したが、厳密に言うと必ずしもそうでないとも言える。制度としては、すでに述べたように全国の産地市場価格の10～12月平均価格で一律に買い入れるのである。つまり実際には、産地間に価格差があるにも関わらず、全国同一の価格で買い入れている<sup>14</sup>。このために産地価格が全国平均よりも高い地域では、公共備蓄の買入に応ずる動機は薄れてしまう。公共備蓄制の買入は、どちらかというとならざるを得ないようなシステムである。つまり、公共備蓄での政府買入が、その地域における実際の市場価格より高い価格で買い入れるということが大いにありえるのである。その場合、政府買入は、ある意味で価格支持的機能を果たしていることができる<sup>15</sup>。公共備蓄米の買入は、各地域に割り当てた計画に従って行っているが、全国産地平均価格より高いところでは実際の買入量は計画量を下回り、低いところはその逆になる可能性があるが、その実態については確認できなかった。

## (2) コメ所得補填直接支払制の仕組み

2005年のコメ買入制の廃止にともなって公共備蓄制と共に導入した措置がコメ所得補填直接支払制である。この制度の実態、性格や特徴、問題点については章を改めて論ずることにし、ここでは制度的仕組みについて説明することにしたい。

まずこの制度の要点を言えば、コメ価格を全面的に市場メカニズムに委ねるが、政府が定めた目標価格と市場価格の差額の一定部分について補助金を直接に支払うという制度である。これによって所得の大きな減少を緩和し、減少分をある程度、補填しようというものである。では詳細を述べていくことにしよう。

第一に、この制度が対象とするのは、1998～2000年に水田農業に利用された農地であり、そこで0.1ヘクタール以上の米生産を行う農家、営農組合法人、農業会社法人である<sup>16</sup>。

<sup>14</sup> もっと厳密に言うと、袋詰めでの買入の場合、まず前年度の産地価格の80%を先払いし、その後、当年度の10～12月の全国産地平均価格が確定した後、ここから加工賃を控除し、先払い分との差額を精算するという方式である。一方、バラ粳での買入の場合は、ライスセンターで買い入れた時点での価格で決まる（前掲朴ドンキュ・金ヘヨン『コメ公共備蓄制細部運用及び補完方案に関する研究』、44ページ）。

<sup>15</sup> 注14で述べたようにバラ粳で公共備蓄用に販売する場合には、販売時の価格で決まるので、産地価格が低い地域では、事後に決まった全国産地平均価格よりも低価格で不利になる場合が生じた。このためバラ粳の公共備蓄用販売は、袋詰め販売とは逆に、産地価格が高い地域でより行われると言えよう。

<sup>16</sup> 2008年の「コメ所得などの補填に関する法律」の改定（2008年3月21日施行）によって、1998～

第二に、目標価格であるが、当初の目標価格は、2001～2003年収穫期産地市場平均価格+2001～2003年政府買入の直接所得支持分+2003年水田農業直接支払所得効果分として算出された。具体的な額は、精米80kg当たり170,083ウォンである<sup>17</sup>。これは3年毎に国会同意で変更することになっていたが、2008年の「コメ所得などの補填に関する法律」改定（2008年3月21日施行）によって5年毎に変更するとされ、2012年まではこの水準が維持されることになった<sup>18</sup>。

第三に、補填される直接支払額は、目標価格と収穫期産地市場価格（10月～翌年1月の平均価格）との差額の85%分である。

第四に、直接支払分は、固定支払と変動支払の二つの部分から成っており、固定支払は水田形状維持を条件として支払われる補助金で、1ヘクタール当たり70万ウォンである。条件を満たせば、米作をしなくても補助金受給が可能である。12月に支給される。1ヘクタール70万ウォンという額も2005年以来変更がない。

第五に、変動支払である。これは農薬や化学肥料の使用基準を遵守したコメ生産を条件とし、収穫期産地市場価格（10月～1月平均価格）が確定した後、補填されるべき直接支払額が算出されるが、その額からすでに支払われた固定支払分を差し引いた分の補助金である。翌年4月までに支給されることになっている。

以上の関係を数式で示せば、つぎのように書くことができる。

$$\text{直接支払} = \text{固定支払} + \text{変動支払} = (\text{目標価格} - \text{市場価格}) \times 85\%$$

目標価格や固定支払は額がすでに決まっているので、変動支払に注目して式を書き直すと、80kg当たりの変動支払額は、つぎのようになる。

$$\text{変動支払} = \{\text{目標価格}(\text{約}17\text{万ウォン}) - \text{市場価格}\} \times 85\% - \text{固定支払}(\text{約}1\text{万}1,500\text{ウォン})^{19}$$

変動支払は、文字通り市場価格に従って変動するのだが、それを模式的に示したのが以下の第1図である。

---

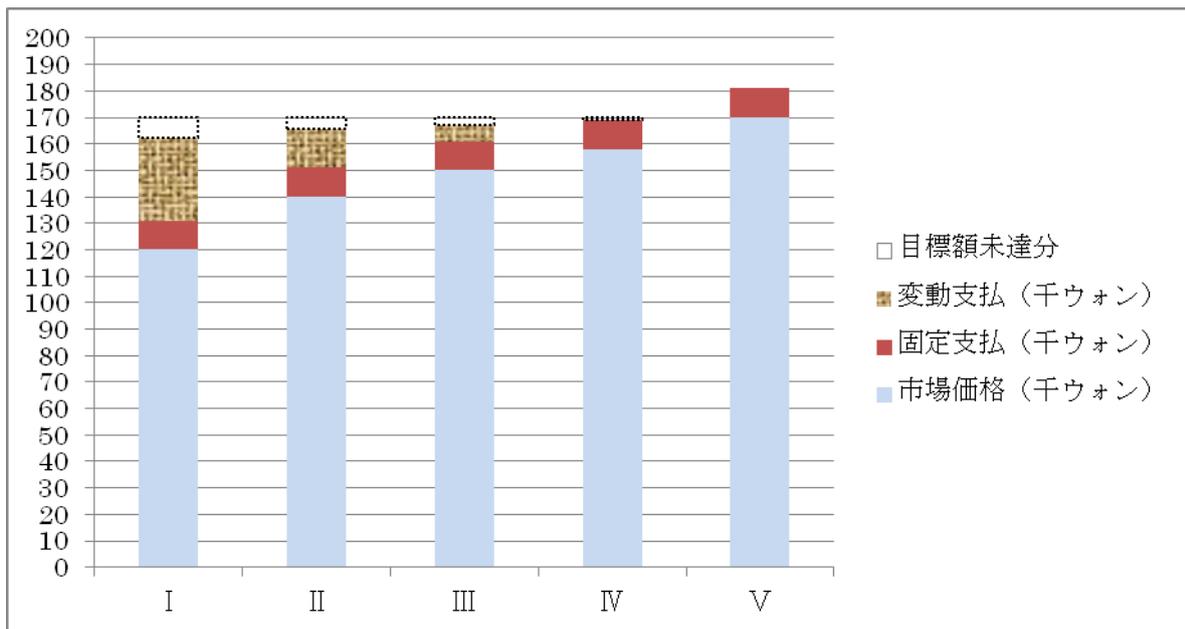
2000年の期間、耕地整理、自然災害などのために水田農業ができなかった農地に対しても範囲を拡大した（農林水産食品部農業政策分野資料「コメ所得補填支払金支給対象農地範囲拡大」、2008年4月16日）。

<sup>17</sup> 農林水産食品部のホームページによれば、2001～03年の産地平均価格(157,969ウォン/80kg)+2001～03年のコメ買入直接所得効果(3,021ウォン/80kg)+2003年の水田農業直接支払所得効果(9,080ウォン/80kg)と説明があったが、これを合計すると170,070ウォンである（「コメ交渉に続く国内対策」<http://www.maf.go.kr/index.jsp>）。13ウォンの違いが出るのだが、その誤差については不明である。水田直接支払については、後に本文で説明する。

<sup>18</sup> 前掲、農林水産食品部農業政策分野資料「コメ所得補填支払金支給対象農地範囲拡大」。

<sup>19</sup> 固定支払は本文で説明したように、1ヘクタール当たり70万ウォンであるが、これを80kg精米当りに換算するとおよそ1万1500ウォンになるということである。

第1図 米所得補填直接支払制の仕組み



注：目標価格=17万W/80kg、固定支払=1.1万W/80kg、市場価格：I=12万W、II=14万W、III=15万W、IV=15.8万W、V=17万Wのケース  
 I～III：米収入=市場価格+固定支払+変動支払<目標価格  
 IV：米収入=市場価格+固定支払<目標価格  
 V：米収入=市場価格+固定支払>目標価格

第1図では、目標価格を約17万ウォンとし、I～Vまで順番に、市場価格がだんだん上がっていくケースを示した。固定支払はどのケースでも80kg当たりになると、およそ1.1万ウォンが支払われる。Iのように市場価格が非常に低い水準のときに、市場価格プラス固定支払だけでは目標価格に大きく届かない。その場合、目標価格と市場価格の85%分までの差額が直接支払（固定支払+変動支払）として支払われるが、固定支払はすでに行われているので、事後的には変動支払分だけが支払われる。この変動支払は、市場価格が上がってくれば（I～III）、当然のことながら減少していく。

IVの場合は、市場価格は目標価格にまだ達していないが、固定支払分を加えると、目標価格と市場価格の差額の85%水準をオーバーするというケースである。このとき変動支払は発生しない。そしてVは、市場価格が目標価格の17万ウォンになったケースである。このときには市場価格だけで目標価格を達成しているが、農家は固定支払分を余計に得ることが出来るので、目標価格以上の収入が得られるというケースになる。

以上の仕組みを理解した上で、以下、章を改めてコメ所得補填直接支払制の実態を見た上で、さらにその性格と特徴、問題点を考察していこう。

### 3 コメ所得補填直接支払制の実態とその考察

#### (1) 2005～2010年のコメ所得補填直接支払制の実績

最初にコメ所得補填直接支払制の実績について、対象農家数、対象面積、支払総額の観点から見ていこう。それを示したのが、第6表である。

第6表 コメ所得補填直接支払の対象農家数、対象面積、支払総額（2005～2010年）

	固定支払			変動支払			直接支払 総額 (億ウオン)
	農家数 (千戸)	面積 (千 ha)	支払総額 (億ウオン)	農家数 (千戸)	面積 (千 ha)	支払総額 (億ウオン)	
2005	1,033	1,007	6,038	984	940	9,007	15,045
2006	1,050	1,024	7,168	1,000	951	4,371	11,539
2007	1,077	1,018	7,120	1,016	932	2,791	9,912
2008	1,097	1,013	7,118	1,025	920	0	7,118
2009	866	893	6,328	815	809	5,945	12,330
2010	838	883	6,223	781	789	7,506	13,729

出所：農林水産食品部『糧政資料 2011.4』

第一に、固定支払と変動支払を比較すると、農家数では約5～7万戸、面積で7～9万ヘクタール、前者が後者を上回っている。これは制度について説明したことで分かるように、固定支払は水田形状の維持があれば支払われ、必ずしも米作しなくてもよいからである。この実績から、固定支払を受けた水田の約1割は、米作が行われていないということである。ところで固定支払された水田面積が、総水田面積のどのくらいを占めるかを調べてみると、第7表の通りである。

第7表 水田面積に対する固定支払および変動支払の比率（2005～2010年）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
固定支払面積(千 ha)(1)	1,007	1,024	1,018	1,013	893	883
変動支払面積(千 ha)(2)	940	951	932	920	809	789
水田面積(千 ha)(3)	1,105	1,084	1,070	1,046	1,010	984
(1)/(3)	91.1	94.5	95.1	96.8	88.4	89.7
(2)/(3)	85.1	87.7	87.1	88.0	80.1	80.2

出所：農林水産食品部『糧政資料 2011.4』より算出

固定支払を受けた水田は、2008年に総水田面積の97%にまで達したが、2009年以降は、ほぼ9割といってよいであろう。支給を受けていない1割は、その水田が支給資格を有しないためであると考えられる。

第二に、すでに第6表を見てすぐに気付くと思われるが、2005～2010年の対象農家数、対象面積の推移の特異な変化である。2008年までは微増程度で大きな変化はないが<sup>20</sup>、2009年に急激な減少が見られたことである。すなわち、対象農家数は、2008～2009年に固定支払の場合、110万戸から87万戸に23万戸の減少、変動支払の場合も103万戸から82万戸に21万戸の減少があった。対象面積で言えば、固定支払で101万ヘクタールから89万ヘクタールに12万ヘクタールの減少、変動支払で92万ヘクタールから81万ヘクタ

<sup>20</sup> 注の16で述べたように、2008年に対象範囲の拡大措置が行われたが、それまで対象であった水田の改廃があったからであろうか、2008年に必ずしも増えなかったと言える。

ールに 11 万ヘクタールの減少になっている。これはこの補助金支払い対象資格が、実際の耕作者（農業人）でなければならないにもかかわらず、本来資格のない不在地主が不正受給している事実が、2008 年の秋頃、つぎつぎと発覚したことが原因であったと考えられる<sup>21</sup>。このことが契機となって 2009 年以降は、こうした不正受給者が排除されたのであろう。2008～2009 年の減少がすべて不正受給分とはいえないが、相当程度がこのためだと考えられる。仮に減少分がすべて不正受給分だとみなして、その規模を計算すると、それは 1 戸あたり約 0.5 ヘクタールということになる。不正受給者が不在地主だとしても非常に零細な土地所有規模であったことが分かる。

第三に、補助金の支払額について見てみよう。固定支払は、その性格から当然であるが、支払額は対象面積によって決まり、それほど大きな変化はないはずである。ところが、第 6 表では 2005～2006 年に 6,038 億ウォンから 7,168 億ウォンに大きく増加、そして 2008～2009 年に 7,118 億ウォンから 6,328 億ウォンに大きな減少が見られる。後者の変化については、上で述べた通り、不正受給者の排除により対象面積が大幅に減った分の減少であるが、前者については説明が必要であろう。

これは 2005 年のコメ所得補填直接支払制の発足当初、実は固定支払は 1 ヘクタール当たり 60 万ウォンと決まっていた。2004 年末にコメ関税化猶予交渉が妥結したが、農民の反対でなかなか批准できなかつたため 2005 年 8 月と 10 月に追加対策を発表した。それでも批准ができずにいたが、やっと 11 月 23 日に国会で批准案が通過した。これですでに言及した通り、食用のコメも含めた義務輸入米の増大が現実化することになったのである。このため 2005 年 11 月 23 日、急遽、農民側の要求に応じて追加対策が組まれた。ここで固定支払の 1 ヘクタール当たり 60 万ウォンから 70 万ウォンへの引き上げが決まったのである<sup>22</sup>。この第 6 表の固定支払額は、当初の 1 ヘクタール当たり 60 万ウォンとして計上したものである。しかし、目標価格と市場価格の差額 85%について補填するということに変更はないので、固定支払が 60 万ウォンであろうと 70 万ウォンであろうと、固定支払+変動支払となる直接支払総額に変わりはない。ある意味で、この年の変動支払には、固定支払の 1 ヘクタール当たり 70 万ウォンのうち 10 万ウォン分が含まれていると考えることもできる。

一方、変動支払については文字通り変動が大きい。2008 年には変動支払分が生じなかつた。この変化はいうまでもなく、市場価格の変化の結果、生じたのである。そこで市場価格の変化との関係でこの点を検討しようと思うが、その前に、このコメ所得補填直接支払制に伴う補助金額が、農業予算額でどのような比重を占めるのかを確認しておこう。

---

<sup>21</sup> 2008 年 10 月半ば以降月末まで、連日、コメ所得補填直接支払の不正受給について報道している。例えば、朝鮮日報 2008 年 10 月 29 日付日本語版インターネット記事では「2005 年から 07 年にかけて、コメ生産農家の所得補てんのための補助金を受け取ったり、今年交付を申請した公務員や公共機関の役員・職員は計 4 万 9767 人に上ることが、28 日明らかになった。これらの職員らが所属している機関はこの日から 31 日までの日程で、補助金の受け取りが適正だったかどうかについて自主的に調査を行い、さらに 11 月中に政府が審査した上で、結果を発表する予定だ。」と報じている。

<sup>22</sup> 農林部『コメ交渉批准以後の追加対策』（2005 年 11 月 23 日）、4 ページ。

第8表 農業予算のうちコメ所得補填直接支払補助金の比重

	農業予算(1)	直接支払 予算(2)	米所得補填 直接支払(3)	(2)/(1) (%)	(3)/(2) (%)	(3)/(1) (%)
2001	60,968	2,509		4.1		
2002	65,491	4,289		6.5		
2003	65,572	6,432		9.8		
2004	66,031	8,675		13.1		
2005	73,406	10,014	15,045	13.6	150.2	20.5
2006	82,299	19,441	11,539	23.6	59.4	14.0
2007	87,355	21,466	9,912	24.6	46.2	11.3
2008	87,035	19,475	7,118	22.4	36.5	8.2
2009	98,676	15,915	12,330	16.1	77.5	12.5

出所：農業予算と直接支払予算についてはイヨンギ「我が国直接支払制の現況と改編方案」(『農政研究』32号、2010.1) 66ページ。米所得補填直接支払については、農林水産食品部『糧政資料 2011.4』による。

第8表を見ると、農業予算のうち直接支払による補助金がしだいに増加傾向にあることが分かる。直接支払が農業政策手段として重要性を増していることを反映している。さてその中でコメ所得補填直接支払を見ると、直接支払予算のうち非常に大きな比重を占めていることが分かる。コメ所得補填直接支払の比重は、変動支払があるため変化し、変動支払がなかった2008年は比重を下げたが、それでも36.5%を占めた。2006年には59.4%、2009年には77.5%と直接支払の過半を占めている<sup>23</sup>。農業予算総額に対しても10%を上回る比重を占めている。

さて、先延ばしした市場価格の変化に伴って変動支払が変化した点を確認するために、コメ所得補填直接支払制の実績を精米80kgあたりに換算した数値の表で見ていくことにしたい。第9表がそれである。

第9表 コメ所得補填直接支払制の実績（精米80kg基準）

	目標価格	固定支払	市場価格	変動支払	直接支払	米収入
2005	170,083	9,836	140,028	15,710	25,546	165,574
2006	170,083	11,475	147,715	7,537	19,012	166,727
2007	170,083	11,475	150,810	4,907	16,382	167,192
2008	170,083	11,475	162,307	0	11,475	173,782
2009	170,083	11,536	142,360	12,028	23,564	165,924
2010	170,083	11,486	138,321	15,588	27,074	165,395

出所：農林水産食品部『糧政資料 2011.4』より作成

注：市場価格は、全国産地市場価格の10月～翌年1月平均価格である。

米収入は、市場価格+直接支払として算出した。

<sup>23</sup> 2005年のコメ所得補填直接支払は直接支払予算を超過しているが、この詳細は不明である。

第9表を見ると、市場価格(全国産地市場価格の10月～翌年1月平均)は2005年～2008年に14万28ウォンから16万2,307ウォンまで上がっていった。これに伴って80kg当たりの変動支払は、2005年に15,710ウォンであったが<sup>24</sup>、だんだん少なくなり、2008年には無くなった。この年、市場価格と固定支払の合計は、173,782ウォンとなり、すでに目標価格をも上回ったからである。しかし、2009年から再び市場価格が下がったため2009年、2010年と変動支払が生じた。2010年には、2005年とほぼ同水準の15,588ウォンとなった。

市場価格の変動にも関わらず、市場価格の変化を相殺するように増減する変動支払のおかげで80kg当たりの米収入(市場価格+直接支払)は、比較的安定的に推移している。すなわち市場価格がもっとも低かった2010年の138,321ウォンともっとも高かった2008年の162,307ウォンでは市場価格に23,986ウォンの開きがある。しかし、米収入の場合、2010年165,395ウォンと2008年173,782ウォンの差は、8,387ウォンにとどまっている。当然といえば、当然であるが、この制度的仕組みにより、大きな価格変動でも米所得は余り変動しないようになっていることを確認することができる。

## (2) コメ所得補填直接支払制についての考察

これまで2005年に導入されたコメ所得補填直接支払制の仕組み、そして、その実績を見てきたが、以下、この制度の性格、特徴、そして問題点について考察していくことにしよう。

第一に、コメ所得補填直接支払制は、コメ農家をほぼすべて網羅し、米作農家に対して手厚い考慮が施されたという性格を持っている。実は2002年に今回とまったく同名のコメ所得補填直接支払制という措置が導入された。これは基準価格を当初は2001年産の収穫時産地価格、以後、前5年の収穫時平均価格とし、この基準価格の0.5%の納付金を納めた農家に対して基準価格と市場価格の差額の70%を補填するという制度である。基本的仕組みは、2005年以後のコメ所得補填直接支払制と類似している。しかし、2005年以後のコメ所得補填直接支払制と比較してみると、つぎのような点で違いがある。一つ目は、対象農家があくまでも事前に一定の納付金を納めた農家に限られていたということである。二つ目は、基準価格というのは、2005年以後の目標価格に相当するものだが、基本的に直近の市場趨勢価格を前提としている。この点で2002年コメ所得補填直接支払制の方が、市場メカニズムに連動した制度だと言える。また三つ目は、補填率が、70%と低かったということである。つまり2005年版コメ所得補填直接支払制は、この三つの点ですべてが拡充されたということである。すなわち、第一に、対象は基本的にほぼすべての水田農家に拡大し、事前の納付金も必要としなくなったという点、第二に、目標価格には、直近の市場価格だけでなく、価格支持政策の補助金とすぐ後で説明する水田農業直接支払制の補助金などによる所得増大効果分まで含んで決められ、しかもその後の市場価格趨勢に関わりなく2012年まで固定されたという点、第三に、補填率は85%にまで引き上げられたという点の三つである。

<sup>24</sup> 本文で述べたが、2005年について固定支払は、1ヘクタール当たり60万ウォンで算定されているので、もし1ヘクタール当たり70万ウォンで算出し直すと、変動支払は、大ざっぱに14,610ウォンであったと言える。

さらに 2005 年版コメ所得補填直接支払制は、上述した水田農業直接支払制をも統合したという性格を持っている。水田農業直接支払制は、水田の持つ洪水調節機能など公益的な機能の維持を目的に、水田形状を維持している水田に対して補助金を直接支払するというもので、2001 年に導入された。まさにこれは 2005 年版コメ所得補填直接支払制における固定支払に相当するものである。水田農業直接支払制の補助金単価は、開始した 2001 年、1 ヘクタール当たり振興地域で 25 万ウォン、非振興地域で 20 万ウォンであった。また対象面積も 2 ヘクタールまでと上限を設けていた。これを年々、拡大して、水田農業直接支払制の 2005 年当初計画では振興地域 55 万ウォン、非振興地域 45 万ウォン、上限 5 ヘクタールとしていたが、すでに説明した通り、2005 年版コメ所得補填直接支払制に転換するに当たって、補助金単価はいったん 60 万ウォンとなったが、最終的に 70 万ウォンにまで引き上げられ、そして上限も撤廃されたのである<sup>25</sup>。

政府としては、2005 年、関税化猶予延長に伴う飯米用も含めた義務輸入量の増大を目前にしながらコメ買入制を廃止するに当たって、その代償としてこうした制度的拡充をせざるを得なかったとすることができる。WTO 体制のもとで市場メカニズムとの連動の仕組みを取りながらも農民保護的機能をより優先したのである。

第二に、上に述べたこととも関連するが、目標価格の水準と設定方法の問題である。目標価格はこの制度の要でもある。市場価格が目標価格を恒常的に下回ることが予想される状況において、目標価格水準は、最低限の農家所得保障水準として機能する。何度も説明してきたので繰り返しになるが、2005 年に設定され、2012 年までは固定されている現状の目標価格 170,083 ウォン／精米 80kg という水準は、直近の市場価格（2001~03 年の産地平均価格）を基礎に、既存の買入制や水田農業直接支払制の所得効果をも勘案して決められた。ではそれがどういう水準であるのか、それを考察する時に何よりも基準になるのは生産費との比較になるかと思う。

---

<sup>25</sup> この経緯については、前掲拙稿「韓国のコメ関税化猶予延長…」を参照されたい。

第10表 精米80kg当たり目標価格、市場価格、収入と生産費との比較

	生産費(1)	目標価格(2)	市場価格(3)	収入(4)	(2)/(1)	(3)/(1)	(4)/(1)
2005	93,410	170,083	140,028	165,574	1.82	1.50	1.77
2006	94,689	170,083	147,715	166,727	1.80	1.56	1.76
2007	101,491	170,083	150,810	167,192	1.68	1.49	1.65
2008	94,215	170,083	162,307	173,782	1.81	1.72	1.84
2009	90,758	170,083	142,360	165,924	1.87	1.57	1.83
2010	98,413	170,083	138,321	165,395	1.73	1.41	1.68
~0.1	108,200	170,083	138,321	165,395	1.57	1.28	1.53
0.5~1.0	105,684	170,083	138,321	165,395	1.61	1.31	1.56
1.0~1.5	99,133	170,083	138,321	165,395	1.72	1.40	1.67
1.5~2.0	99,020	170,083	138,321	165,395	1.72	1.40	1.67
2.0~2.5	94,940	170,083	138,321	165,395	1.79	1.46	1.74
2.5~3.0	89,922	170,083	138,321	165,395	1.89	1.54	1.84
3.0~5.0	90,572	170,083	138,321	165,395	1.88	1.53	1.83
5.0~7.0	92,169	170,083	138,321	165,395	1.85	1.50	1.79
7.0~10.0	82,321	170,083	138,321	165,395	2.07	1.68	2.01
10.0~	93,627	170,083	138,321	165,395	1.82	1.48	1.77

出所：生産費については、統計庁『2010年農産物生産費統計』、目標価格、市場価格、収入は第9表の数値である。

第10表は、2005～2010年の平均生産費と2010年については規模別の生産費を示したものである。この生産費と現状の目標価格170,083ウォンを比較してみよう。生産費に対する目標価格の倍率((2)/(1))を見ると、2005～2010年の期間、ほぼ1.7～1.9倍の範囲に収まっていると言ってもよいだろう。2010年の規模別の生産費に対する倍率をみると少し幅が広がるが、それでも1.6～2.0倍というところである。目標価格は、もともと生産費の大きい0.1ヘクタール未満という零細層でも、その生産費のほぼ1.6倍をカバーしているのである。このような目標価格が設定されている結果として、実際の80kg当たりコメ収入も2005～2010年の期間、生産費の1.7～1.8倍水準を実現しているのである。ついでに言えば、実は市場価格だけでも生産費の1.4～1.7倍なのである。

これは恒常的に市場価格（農家販売価格全国平均）が生産費（全国平均）を下回る日本とは大きな違いである。日本の戸別所得補償制度における米所得補償交付金は、生産費を基準にこの赤字分を補おうという考え方で登場したものである<sup>26</sup>。韓国の場合、これとの対比で論ずれば、すでに市場価格がすべての規模の農家で生産費をカバーしている、にもかかわらず、それをさらに上回る目標価格を設定して農業所得を保障しているということになってしまう。余りにも農民に手厚い目標価格設定だという評価になる。

しかし、これについて韓国には、そもそも政府が調査、発表する生産費が過小だという批判がある。例えば、2002年2月28日の『世界日報』は、「米生産費政府統計、農民団

<sup>26</sup> 農林水産省『農業戸別所得補償制度の概要』（2011年）

体と2倍差」というタイトルの記事を載せて、政府の生産費調査が大幅に過小評価だと指摘している。その真偽を検討する手段を持ち合わせていないので、断定することはできないが、もし政府の生産費調査が正しいならば、目標価格水準は生産費と比べて非常に高いものであり、当然のことながら相当に生産刺激的効果を持たざるを得ないと言っている。また、もし「2倍差」と主張する農民団体の方が正しいならば、現状の目標価格は、生産費よりは下回る水準でしかないということになる。農民団体の立場からすると目標価格は生産費も保障しない不十分なものだということになる<sup>27</sup>。真実は両者の中間的なところにあるように思われるが、確かめる術がないので、生産費の真偽についての議論は、ここまでにして<sup>28</sup>。

つぎに目標価格の設定方法の問題である。本来、3年毎の変更が、5年毎の変更とされ、実際には、この間、2012年まで7年間、固定されている。市場価格は、2006～2008年に上昇を見たが、長期的にはやはり低落傾向にあると言わざるを得ない。その点からいうと目標価格は、市場価格の趨勢からは上方に乖離していると言っている。だとすれば、その分、市場価格による需給調節機能は妨げられて、生産刺激的に機能しているということである。

2002年版コメ所得補填直接支払制の場合、目標価格は趨勢価格（過去5年の平均価格）によって決まることになっていた。目標価格は市場価格との連動性が確保されていた。2005年版コメ所得補填直接支払制の場合も過去の市場価格の趨勢を参考することになっているが、目標価格の変更時に自動的に決まるのではなく、国会の同意を要することになっている。そこに政治的介入の余地がある。農民の引き上げ圧力に対して、ポピュリズム的性格を強くしている最近の韓国の政治において引き下げを決定することは非常に困難だと考えられる。つまり、せいぜい変化なしか、状況によってはむしろ引き上げの決定をする可能性の方が高い。もしそうであれば、目標価格は一層生産刺激的に機能する可能性がある。もし実際にそうなって生産過剰となれば、市場価格は低落し、それに伴って変動支払は増大することになる。

もっと前に述べておくべきであったが、変動支払の補助金は、WTOが許容していない補助金であり、AMS削減の対象となる補助金である。一方、固定支払の補助金は、市場価格の変動とまったく切り離され、政策目標も環境保全ということでWTOが許容している

---

<sup>27</sup> 全北インターネット新聞「チャムソリ」(<http://blog.daum.net/chamjb/7613736>)の2009年10月30日付けニュースで、「コメ生産費保障稲穀を積み上げ闘争突入－全農全北道連盟、稲穀7千袋を全北道庁に野積－」というタイトルの記事がある。この記事中に「道同盟は現在17万ウォンである80kgコメ1袋のコメ目標価格を生産費である21万ウォンに上方調整して最低限の生産費を保障する政策を採るべきだと要求した」という部分があり、2009年で全農全北道連盟は、80kg当たり生産費を21万ウォンと把握していることが見て取れる。これをもとにすると統計庁の2009年の生産費9万ウォンは、42%水準でしかないということになる。もしこれが真実であれば、ほとんどの米作農家は生産の継続が困難となり、生産は縮小せざるを得ないと思われる。しかし、後に本文で見るように、2008～2010年にコメ生産は増加し、供給過剰傾向を見せているのである。こうした事実を考えると、仮に政府調査の生産費が過小であったとしても農民団体が言うほど極端に低いとは言えないのではないかと推察される。

<sup>28</sup> 農民団体の生産費調査の資料が手元にないため政府(統計庁)の生産費調査結果との比較ができない。李テホほか『コメ生産費調査基準改善に関する研究』(韓国農業経済学会、2011年)によれば、両者の大きな差の最大の要因は、自家労働の評価にあると述べている(1ページ)。しかし、この研究において具体的に農民団体の調査結果を示していない。統計庁の調査の場合は、自家労働を農業労賃で評価しているが、恐らく農民団体の場合には、機会費用としてずっと高い非農業部門の労賃を適用しているのではないかと考えられる。

補助金である。WTO の課す義務の履行との観点で、固定支払の水準を拡大して、その分、変動支払分を小さくするという選択はありうる。しかし、その場合、WTO の AMS 削減に矛盾はしないが、固定的な財政負担を増大させるという別の問題を生むことになる。

それはともかく、目標価格の政治的決定は、市場価格から上方に乖離する可能性を持っており、それは生産拡大による需給不均衡をもたらし、市場価格の下落により目標価格との乖離をさらに引き起こす悪循環に陥らせる。その過程で変動支払金の増大は AMS 削減とも衝突することになる。それを回避するために固定支払水準を上げたとしても、いずれにしる固定支払＋変動支払の直接支払補助金支出は増大せざるを得ないのである。

つまり現行のコメ所得補填直接支払制は、義務輸入量の一層の増大、飯米用米輸入に伴う価格低下の可能性に対して米作農家の所得を安定化し、一定水準を保障するということが重視され、その点で実際に効果を挙げているが、需給の均衡化とは逆に機能している。その原因は、目標価格水準とその設定方法にあるということなのである。

もちろん需給問題は、ほかにも別の要因が関わっているのだが、ここで一応、2005～2010 年のコメの需給状況を確認しておこう。第 11 表から最近の需給状況についていくつかの特徴を整理しておこう。

第 11 表 コメの需給状況 (2005～2010 年)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
生産(千トン)	5,000	4,768	4,680	4,408	4,844	4,916
輸入(千トン)	192	238	246	258	257	307
食用消費(千トン)	3,815	3,860	3,789	3,755	3,683	3,638
加工用消費(千トン)	324	373	424	436	366	554
種子用(千トン)	42	41	41	41	40	39
対北支援(千トン)	309	168	173			5
輸出(千トン)			1		3	4
減耗その他(千トン)	720	566	633	443	702	467
年末在庫(千トン)	832	830	695	686	993	1,509
1人当たり消費量(kg)	80.7	78.8	76.9	75.8	74.0	72.8
自給率(%)	96.0	95.2	92.5	94.3	101.0	104.6
生産/国内消費(%)	119.6	111.6	110.0	104.2	118.5	116.2
在庫率(%)	16.6	17.4	14.9	15.6	20.5	30.7

出所：農林水産食品部『糧政資料 2011.4』より作成

注：自給率は、生産/総需要（食用＋加工用＋種子用＋対北支援＋輸出＋減耗その他）として算出、国内消費は食用＋加工用＋種子用だけを合算したもの、在庫率は年末在庫/生産として算出。

第一に、1人当たり消費は一貫して減り続けている。食用消費の総量は、1人当たり消費の傾向ほど明確ではないが、減る傾向を見せている。今後、人口減少に転ずれば、食用消費の総量も劇的に減って行くであろう。ただこれに代わって加工用は増加傾向を見せているが、どこまで増やせるかは不透明である。第二に、生産は豊凶のためやはり変動が見られる。この期間、2008年まで減って、2009年、2010年と再び増大している。第三に、

輸入、これは関税化猶予の代価として課された義務輸入だが、確実に増えてきている。計画では2014年に41万トンにまで増える。第四に、年末在庫（翌年への繰越量）は、ほぼ生産の動向と同じ変化をして2008年まで減っていく傾向を見せたが、2009年、2010年と急増している。在庫率を見ると、年末在庫量とほぼ同じ動きをしているが、この期間で一番低い2007年が14.9%（1.8カ月分）、そして急増した2010年は30.7%（3.7カ月分）となっている。第五に、自給率であるが、総需要を基準にすれば、2005～2008年は100%に満たないが、国内消費（食用＋加工用＋種子用）を基準にすると常に100%を大きくオーバーしている。

以上から韓国の最近のコメ需給状況は、極端な過剰傾向にあるとは言えないが、供給過剰気味であることは確かである。需要面で食用消費の構造的な減少、供給面で豊凶による変動があるとはいえ、潜在的には480～500万トンの生産力を持っている。そしてこれに義務輸入量の確実な増大が加わっている。こうした需給状況の中で上述のようにコメ所得補填直接支払制が施行されて、生産刺激的に作用し、実際にこれが最近の供給過剰状況に加担しているものと考えられるのである。

おわりに

現在、コメ政策の中心であるコメ所得補填直接支払制は、WTO協定を履行しつつ国内の米作農家の経営安定維持のために考案された。しかし、その具体的な運営の仕方により矛盾を生む。若干、繰り返しになるが、農家の所得安定を優先して、目標価格を政治的に高めに設定すると、それが生産刺激的に機能して、過剰を促進する可能性があり、需給安定とは矛盾する。また、それはコスト引き下げのインセンティブを弱体化させる。それは農業開放体制に対処して取り組まれている競争力強化とも矛盾することになる。供給過剰の結果、市場価格の低落が大幅になれば、変動支払が大幅に増えて、AMS削減とも矛盾することになる。

こうした矛盾を克服するための政策的選択肢としては、目標価格を市場価格の趨勢に合わせていくほかないと考えられる。目標価格について政治的決定の余地を排除し、一定の過去の市場価格の趨勢で自動的に決まるような制度化がそのために必要かと思う。つまり2002年版コメ所得補填直接支払制の基準価格設定方法へ戻るということである。

趨勢価格が下がっていけば、目標価格引も下がるが、それによってコスト引き下げインセンティブが作用することになる。競争力強化、規模拡大など選別的構造政策とも両立することになる。

直接支払については、財政規模の許す限度で、固定支払分を引き上げることによって変動支払分の削減の余地が大きくなる。その方がWTO協定に矛盾せずにAMS削減を実現しうることになる。

以上のような措置を採ることで、需給は均衡の方向に動くであろうが、需給問題にはそれとは別のやっかいな問題が存在している。それは義務輸入の問題である。2015年以降、コメを関税化したとしても一定量（総量約41万トン、うち飯米用12万トン）を継続して輸入しなければならないという問題がある。この固定的な供給のために、需給状況は影響を受けざるを得ない。仮に関税化猶予がさらに認められたとすれば、より増大した義務輸入量が課されることになる。供給過剰状況が続けば、この輸入分だけ、国内生産を縮小し

なければならない。それが適切に行われなければ、過剰は構造的に続き、市場価格も下落することになる。

コメ消費の減少は、経済発展の普遍的現象であり、今後の人口減も考慮すると消費増大の展望はない。このため供給過剰への直接的な対応として生産調整策が考えられる。しかし韓国はその採用に消極的であった。韓国でも2003～2005年に試験的な生産調整が実施された。3年間で8万2500haの減反を目標にしたが、実績は3万8千haであった<sup>29</sup>。しかし、これは2004年コメ交渉で関税化猶予を勝ち取るための便宜的措置だったようである<sup>30</sup>。韓国では、日本の生産調整の経験を分析して検討しているが、その有効性には否定的な見解である<sup>31</sup>。要するに韓国では、生産調整を本気でやる考えは今のところなさそうである。その背景には以下のようなことが考えられる。

実は、韓国の場合、生産調整をしなくても、作付面積は長期的に大きな減少をしてきたからである。すなわち稲の作付面積の推移を見ると1990～2010年の期間、124万2千ヘクタールから88万7千ヘクタールに35万5千ヘクタールの減少を見せている<sup>32</sup>。1990年を基準にすれば、28.6%もの規模の縮小であった。この作付面積の減少原因については、きちんと考察する必要があるが、水田の他用途、とくに非農業用への転用、山間地域など生産条件の悪い農村地域で高齢化した農家の耕作放棄などがあったものと考えられる。あえて生産調整をすることなしの作付面積の減少は、供給過剰が極端に現れることを緩和し続けてきたとすることができる。

さらにまた韓国は、解放後の35年間、ほぼ1970年代いっぱいまで、コメ不足の時代を経験してきた。その後、80年代に入ってほぼ自給水準に達したと言えるが、やはり不安定であった。こうした歴史的経験の慣性が働いて、生産調整策の導入を妨げているとも考えられる。

また最近では、南北関係の変化によって将来的な南北統一も現実的課題となり、その際、朝鮮半島全体の食糧問題も課題となる<sup>33</sup>。非常に悪化した北朝鮮の食糧事情を勘案すると、韓国のコメ生産力を国内自給以上に確保しておく必要があるということになる。こうした観点からもあえて生産調整策を採ることは避けられているのかもしれない。

実際、すでに韓国は対北コメ支援を何度かしている。金大中政権から盧武鉉政権の南北関係が非常に良好になった時期、2002～2007年に相当規模のコメを北朝鮮に支援している<sup>34</sup>。一時は40万トン規模の支援をしたが、これは最終的な義務輸入量にほぼ相当する規模である。供給過剰化状況で対北支援は、その規模からすると韓国の過剰を緩和する上で

---

<sup>29</sup> 農村振興庁経営情報政策官室『コメ市場開放拡大に伴う生産調整及び波及効果分析』(2008年3月)、8～9ページ。

<sup>30</sup> 同上、7ページ。

<sup>31</sup> 同上では、「生産調整政策の目的は、コメ価格の安定策にあり、その施策を行う本来の目的はコメ農家の所得安定にあるといえる。しかし、日本の生産調整政策は本来の役割を果たすことができず、ただ米価格を緩和させるための施策としての役割に変わってしまった。」(21ページ)と述べ、所得安定策としては有効でないとの結論を出している。

<sup>32</sup> 数値は、農林水産食品部『農林水産食品主要統計2011』、272ページ。

<sup>33</sup> 例えば、金ワンベほか『統一韓国の農業—統一以後、南北韓農産物の統合生産方案』(ソウル大学校出版部、2004年)では南北間の様々なシナリオのもとで各農産物栽培の適正配置について数量分析している。

<sup>34</sup> 2002年と2003年は40万トン、2004年10.5万トン、2005年以降は、第11表に示した通りである。この対北支援が韓国のコメ需給の過剰化を相当に緩和してくれたと評価できる。

けっして小さくない。現在、対北支援は中断しているが、南北関係の関係改善という意図からだけでなく、韓国のコメ需給状況という内部事情からもその再開が主張されてもいる<sup>35</sup>。もちろん、それが実現するためにも最低限の南北関係の改善がなければならない。現在の李明博政権下ではもはや難しいように思われるが、今年の総選挙、大統領選挙による政権交代以後、変化があることはじゅうぶんに考えられる。

さてもう一度、本稿の主題であるコメ所得補填直接支払制に話題を戻そう。上述した議論、とくに目標価格の趨勢価格による自動的決定という主張は、あくまでもコメ需給の均衡、WTOに課されたAMS削減と矛盾しないで機能するための論理的主張に過ぎない。目標価格の政治的決定は、それと対照的に矛盾を引き起こすと言う主張も論理的に言えるに過ぎない。論理的に正しいとしても、だからといって目標価格の政治的決定が間違いだとは必ずしも言えない。

そもそも政策は政治的なものであり、論理だけで決まるものではない。政治は、利害が対立し、相互に矛盾する、いくつかの目的に優先順位を付けることである。AMS削減について言えば、そもそもWTO体制のもとでの外的強制であって、それを最優先しなければいけないかどうかは、改めて問われなければならない問題とも言える。実は、この外的強制のため国内における政策選択の自由度が大きく殺がれているのである。このために韓国社会の中に、グローバル化そのものへの批判、不満があるのも当然である。需給の均衡について言えば、本文でも述べたように北朝鮮をも視野に入れば、こんにちの韓国の供給過剰の捉え方には異なった見方ができるかもしれない。そして何よりも農業政策である限り、政策的に考慮に入れなければいけない何よりも大切な点は、担い手である農家の立場である。その場合も、たんに産業政策的な観点としてのコメ政策にとどまらず、農村の生活者としての農民たちをどう考えていくのかという観点も考慮に入れなければならない。こうしたことまで視野に入れる時、市場メカニズムにすべてを委ねてしまうというのは本当に正しい政治的選択なのか、ということ自体も改めて問わざるを得ない。コメ所得補填直接支払制の問題、この一つの問題を取り上げて考察しても、解きほぐすことが困難な問題がいくつも絡んでいると言える。

---

<sup>35</sup> 朴振煥氏は2014年以後もコメの自由化に反対する立場にあり、関税化猶予に伴う義務輸入量の増大を北朝鮮に支援して解決するという主張をしている（朴振煥「韓国のMMA米輸入の関税化と価格が低い中国米（最終回）」、『商業農経営』通巻261号m2009年10月、47ページ）。