

第7章 韓国の農業政策

-FTA 対策とコメ政策を中心に-

樋口 倫生

1. はじめに

周知のように韓国は、FTA を積極的に推進しており、農業については、市場開放を通じて構造改善をすすめ、生産性の向上を実現させようとしている。現在、韓国の FTA の進捗状況は第1表、第2表の通りである。かような貿易の自由化は、廉価で多様な輸入品を購入できる消費者にメリットをもたらし、また相手国の関税が低下するので、輸出の可能性が高まる生産者にとって輸出促進政策の側面を持つ。一方で、大部分の農業部門は比較劣位にあり、競争圧力にさらされることになるため、競争から脱落する農家に対しなんらかの衝撃緩和政策が必要となる。そのような政策の一つに、関税率の低下等によって安価な農産物が輸入された場合、応急措置として直接的な所得補填を行うものがある。本稿では、この輸入被害補填制度を紹介する。

第1表 ASEAN との FTA への取組状況

日付	交渉内容
2005年2月	第1回交渉開催(ジャカルタ)
2006年4月	商品貿易交渉妥結
2006年8月	商品貿易協定再署名
2007年6月	商品協定発効 ¹⁾ 発効国: 韓国、シンガポール、ベトナム、マレーシア、インドネシア、ミャンマー
2007年11月	サービス貿易協定署名
2007年12月	タイとの商品貿易協定妥結
2008年	フィリピン(1月)、ブルネイ(7月)、ラオス(10月)、カンボジア(11月)との商品貿易協定発効(タイを除く全国家で発効)
2009年5月	サービス協定発効 ¹⁾ 発効国: 韓国、シンガポール、ベトナム、マレーシア、フィリピン、ブルネイ、ミャンマー
2009年6月	投資協定署名
2009年9月	投資協定発効 ¹⁾ 発効国: 韓国、シンガポール、ベトナム、タイ
2010年1月	タイとの商品協定およびサービス協定加入議定書発効
2016年1月	タイとの商品協定第3次改訂議定書発効
2016年2月	ミャンマーとの商品協定第3次改訂議定書発効
2016年1月	シンガポールとの商品協定第3次改訂議定書発効

出所: 産業通商資源部 (<http://www.ftahub.go.kr/main/>)

注1) 未発効国も国内手続きが済み次第、発効。

第2表 韓国におけるFTAの進捗状況

相手国	現況	交渉開始	交渉妥結 (仮署名)	正式署名
	発効	(年.月)		
チリ	2004年4月 発効	99.12	02.10	03.2
シンガポール	2006年3月 発効	04.1	04.11	05.8
EFTA	2006年9月 発効	05.1	05.7	05.12
ASEAN ¹⁾				
インド	2010年1月 発効	06.3	09.2	09.8
EU	2011年7月 暫定発効	07.5	09.10	10.10
ペルー	2011年8月 発効	09.3	10.11	11.3
アメリカ	2012年3月 発効	06.6	07.4	07.6
トルコ	2013年5月 発効	10.4	12.3	12.8
オーストラリア	2014年12月 発効	09.5	14.2	14.4
カナダ	2015年1月 発効	05.7	14.3	14.9
中国	2015年12月 発効	12.5	14.11	15.6
ニュージーランド	2015年12月 発効	09.6	14.12	15.3
ベトナム	2015年12月 発効	12.9	14.12	15.5
コロンビア	2016年7月 発効	09.12	12.6	13.2
	妥結			
中米	2016年11月 実質妥結宣言	15.9		
	FTA交渉推進中 ²⁾			
RCEP ³⁾	2016年12月 第16回交渉	12.11		
日本・中国	2016年6月 第10回交渉	13.3		
	交渉再開への環境調整段階 ²⁾			
インドネシア	2014年2月 第7回交渉	12.7		
日本 ⁴⁾	2012年6月 第3回課長級実務 協議開催	03.12		
メキシコ	2008年6月 第2回交渉	06.2		
GCC ⁵⁾	2009年7月 第3回交渉	08.7		

資料：産業通商資源部 (<http://www.ftahub.go.kr/main/>)

注1) 第1表参照.

注2) 代表例を示している.

注3) 東アジア地域包括的経済連携.

注4) 2004年11月の第6回交渉後、中断.

注5) 湾岸協力理事会 (Gulf Cooperation Council). 加盟国は、アラブ首長国連邦・バーレーン・クウェート・オマーン・カタール・サウジアラビアの6カ国.

また国内のコメ農家を FTA から保護するため、これまで締結された FTA では、コメはすべて譲許除外としている。しかし 2015 年からは、コメの関税化が実施されており、本稿では、韓国のコメ政策についても説明する。

2. 被害補填直接支払制度

(1) 制度の概要

FTA による被害対策は、事前のシミュレーション結果が基礎資料となる。これまで国立研究機関や大学の研究者によっていつかの計算結果が出されており、推計値に相違はあるが、基本的に、経済学の教科書で想定されるように、経済全体では利益がある一方、農業部門は被害を受けるという内容である。

シミュレーションによる農業被害額は、モデルで仮定されている輸入品と国産品の代替弾性値によって大きく左右されるので、推算された数値を評価する際には、適切なパラメータが利用されているかどうかを慎重に見極める必要がある。いずれにせよ、FTA 発効による短期的なコストの大部分は、農業部門が負うことになっており、それ故韓国政府は、貿易で得られた利益で農業部門を補償する政策をいくつか用意している。以下では、そのなかで代表的な政策として、被害補填直接支払制度を説明する。

この制度では、第 3 表の 3 つの条件を満たした場合、価格下落の一定部分を補填する。

発動要件 I は、総輸入量に対する規定であり、対象品目の当該年度総輸入量が基準総輸入量（当該年度直前 5 年間の年間総輸入量中で最高値と最低値を除いた 3 年間の平均値）を超過することが要求される。これは、FTA による輸入が、純粋に新たに増加したものなのか、以前に他の国から輸入された部分が代替されたのかをみるものである。

第 3 表 被害補填直接支払制度の発動条件

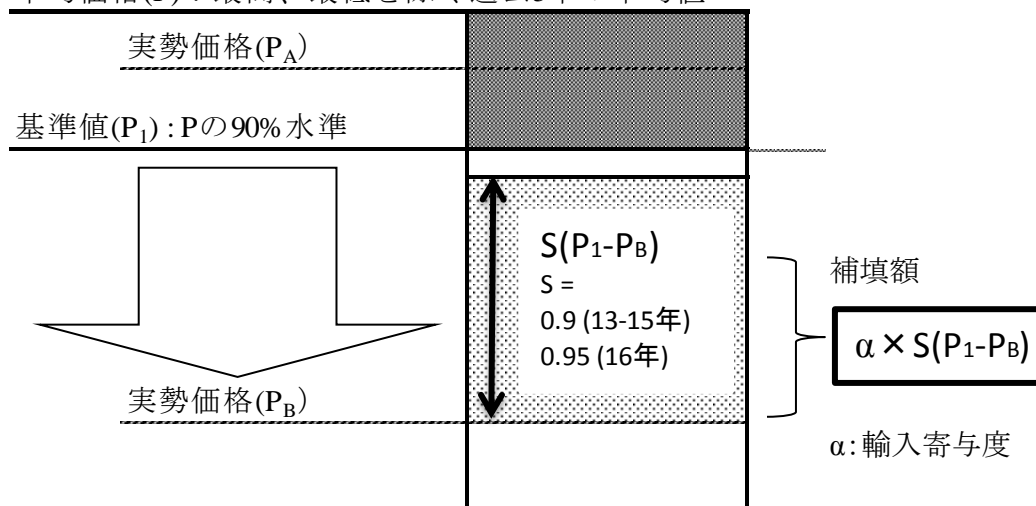
I	総輸入量 > 基準値：対象品目の当該年度総輸入量が基準総輸入量を超過
II	個々の FTA 締結国（2016 年から FTA 締結国全体）の輸入量 > 基準値 ：該年度の当該国からの輸入量が、基準輸入量を超過
III	実勢価格 < 基準値：実勢価格が基準値以下に下落

資料：筆者作成。

発動要件 II は、協定相手国からの輸入量に関するものである。対象品目の該年度相手国からの輸入量が、当該年度直前 5 年間の協定相手国からの年間輸入量中最高値と最低値を除いた 3 年間の平均輸入量に輸入被害発動係数をかけて計算した基準輸入量を超過する必要がある（輸入被害発動係数は、() 内を市場占有率として、1.15（10%未満）、1.10（10%以上 30%未満）、1.05（30%以上）。）。

この要件は、協定相手国のうち、一カ国でも基準輸入量を超えていればクリアするものであったが、後述する輸入寄与度の計算で混乱を招くため、2016年からFTA締結国全体の輸入量に変更された。

平均価格(P)：最高、最低を除く過去5年の平均値



第1図 輸入被害に対する補填措置

出所：産業通商資源部資料をもとに、筆者作成。

注：農業法人 5000 万ウォン，個人 3500 万ウォンの支払い上限がある。

最後の発動要件Ⅲは、対象品目の価格要件に関するものである。第1図を用いて例説すると、まず、過去5年間の最高値と最低値を除く平均価格をP、Pの90%を基準値($P_1 \equiv 0.9P$)とする。輸入増加や国内需要の減少などに起因して、図のように実勢価格が $P_A (>P_1)$ になると、基準値 P_1 よりも大きいため補填されない。しかし需給状況の急変などで実勢価格が $P_B (\leq P_1)$ となった場合、発動要件Ⅲが満たされる。

上記の三要件がすべて満たされると、下落分の一定割合(2015年まで0.9、2016年は0.95)のうちで、輸入増加に由来する部分： $\alpha \times S(P_1 - P_B)$ を補填することとされている。ここで輸入増加部分を算出するために、輸入寄与度 α を利用する。この輸入寄与度は、計量経済学的手法により、対象物品の価格の低下から、国内供給面の変化(気象条件、生産性向上等)の影響や、純然たる国内需要の変化(所得向上に伴う需要変化等)の影響による部分を取り除き、国産品が輸入品に代替されること(輸入の増加)による影響だけを抽出し、これが価格低下に占める割合を推計したものである。

(2) 実際の補填状況

被害補填直接支払いの発動対象となり得る品目は、FTAにより関税が削減・撤廃される品目、関税割当量が拡大する品目である。また補填対象期間は、すべてのFTAに対し、中

国との FTA 発効（2015 年 12 月）後の 10 年間となっている。

こうした補填措置は、韓チリ FTA（2004 年）の時から設けられていたが、実際に発動要件を満たすことがなかったため、それまで一度も発動されていなかった。しかし 2012 年の韓牛と韓牛子牛の価格や輸入量等が上記条件を満たしたため、2013 年に初めてこれらの品目に発動を決定した。支払い単価は、第 3 表の輸入寄与度を考慮し、韓牛が 1 万 3,545 ウォン/頭、韓牛子牛が 5 万 7,343 ウォン/頭となった。

第 4 表 各年の補填対象品目¹⁾とその輸入寄与度²⁾

品目	2013年	2014年	2015年	2016年
韓牛	0.244	×	×	×
韓牛子牛	0.129	0.31	×	×
鶏肉	×	×	0.201	×
モロコシ	×	0.134	×	×
アワ	×	0	×	×
ジャガイモ	×	0.36	0.6671	×
サツマイモ	×	0.0055	0.0192	×
大豆	×	×	0.2296	×
緑豆	×	×	0	×
トウモロコシ	×	×	0	×
チェリー	×	×	0.9444	×
メロン	×	×	0.0475	×
露地・ハウスブドウ	×	×	0.2032	0.2065
ブルーベリー	×	×	×	0.586
ニンジン	×	×	×	0.0126
クリ	×	×	0.0098	×
ゴボウ	×	×	×	0

出所：農林畜産食品部資料をもとに、筆者作成。

注 1) 輸入寄与度が記載されているのが補填対象品目で、×は対象外品目。

注 2) 表中の年は、前年の被害に対して補填を決定した年を示す。

2014 年には、モロコシ、アワ、ジャガイモ、サツマイモといった食糧作物及び韓牛子牛について被害補填の 3 要件を充足したと判定された（第 4 表）。一方韓牛は、2012 年と異なり 2013 年の実勢価格（459 万ウォン/頭）が、基準価格（457 万 8 千ウォン/頭）より大きくなったため、被害補填の三要件を充足しなかった。

実際の支払い額算定に必要な輸入寄与度は、モロコシ 0.134、ジャガイモ 0.36、サツマイモ 0.0055、韓牛子牛 0.31 となっており（第 4 表）、これらを反映させて直接支払い金を算出すると、それぞれ、12 万 7,474 ウォン/ha、127 万ウォン/ha、8,570 ウォン/ha、4 万 7,000 ウォン/頭となる。アワの輸入寄与度は 0 であるので、支払い単価も 0 である。

2015、16年には、大豆、ジャガイモ、サツマイモ、チェリー、露地ブドウ、ハウスブドウ、緑豆、トウモロコシ、ゴボウなどの農作物と鶏肉において、3つの要件を満たしていた。ただし緑豆、トウモロコシ、ゴボウは、輸入寄与度が0となり（第4表）、補填はされない。

2015年の直接支払い金単価を確認すると、ハウスブドウが最も高く351万2,600ウォン/ha、次いで、輸入寄与度が94%とされたチェリーが260万600ウォン/haであった。一方、輸入寄与度の低いクリ（4,000ウォン/ha）やサツマイモ（4万5,300ウォン/ha）は支払い単価が非常に小さいものであった（その他、大豆:46万9,200ウォン/ha、ジャガイモ:214万2,900ウォン/ha、露地ブドウ:113万3,700ウォン/ha、メロン:14万1,300ウォン/ha、鶏肉:19万900ウォン/kg）。

これまで説明した補填対象品目のなかで、2014年のアワ、15年のトウモロコシ、緑豆、さらに16年のゴボウに関しては、被害補填の発動要件Ⅰ～Ⅲをすべて満たしていたが、価格低下に対する輸入の寄与度が0であったため、補填が実施されなかった。

アワ、トウモロコシ、緑豆については、発動要件Ⅱが、FTA締結国のうち一カ国でも輸入量が基準値を上回ればクリアできる一方、価格低下に対する輸入の寄与度が、FTA締結国全体からの輸入で計算するため、このようになった。ある物品に関してFTA締結国の一部からの輸入が増えても、FTA締結国全体で当該物品の輸入量が基準値以下であれば、当該物品の価格低下に対しFTAの影響はなかった、とする考え方である。

アワは、EUやASEANからの輸入が増える一方で、他のFTA締結国からの輸入がそれ以上に減少したため、FTA締結国全体の輸入量の変化がマイナスとなり、輸入寄与度が0とされた。またトウモロコシは米国から、緑豆は米国、EUからの輸入量が基準値を上回ったが、FTA全体の輸入量が基準値以下であったので、アワ同様に輸入寄与度が0となった。

2016年のゴボウは先の3つの農産物と事情が異なり、FTA締結国全体からの輸入量が基準値を超過していた。しかしながら全体輸入量に占める、締結国からの輸入量が微々たるものであり、輸入寄与度が0と判断された。

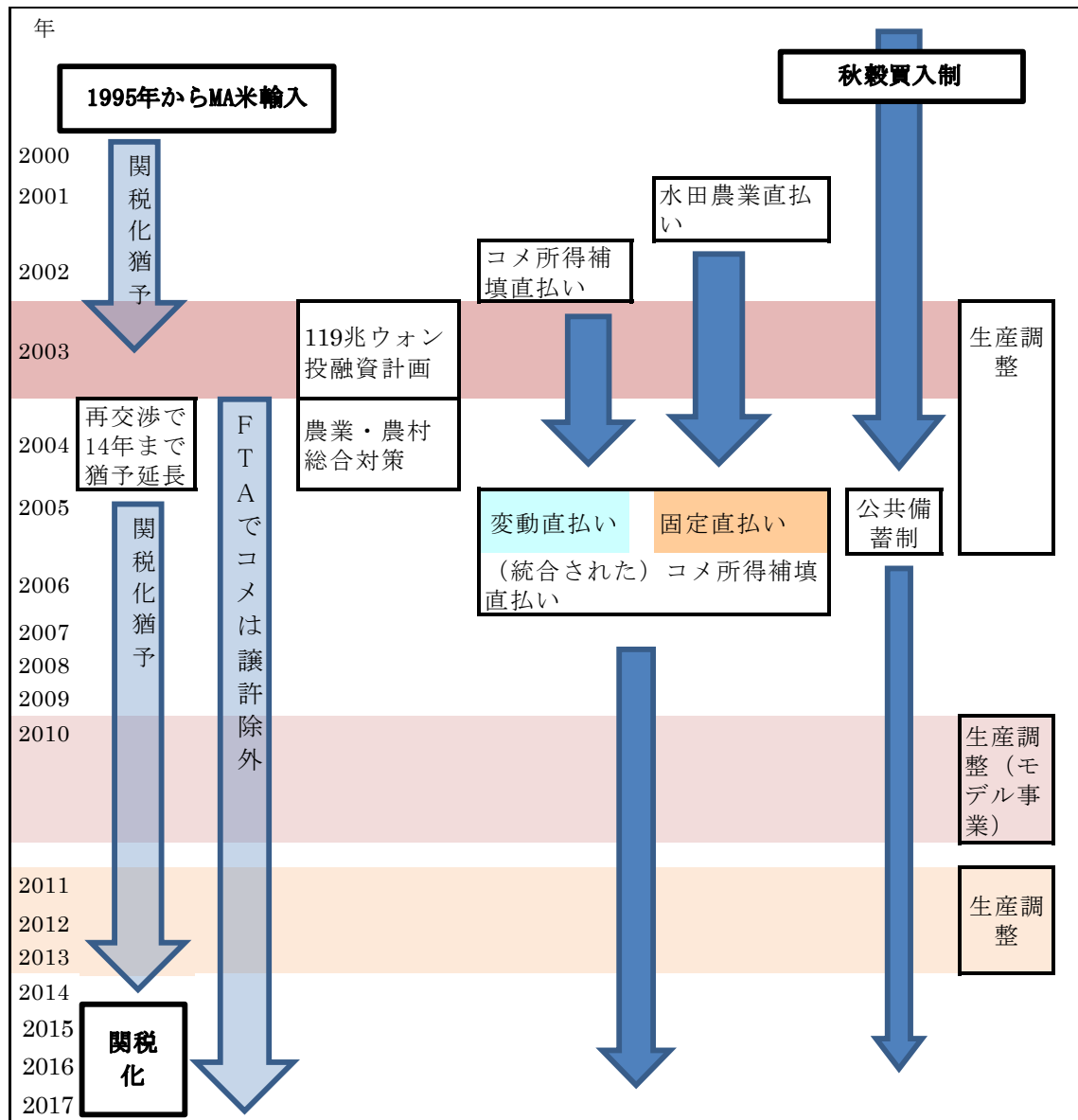
3. コメ政策

韓国は日本や台湾同様、コメを主食とする国である。しかし所得の増加とともに、食の西洋化が進み、その消費量は年々減少している。さらに1995年からミニマムアクセス（MA）米¹の輸入を行っており、2014年には15年からの関税化受け入れを公表した²。このような輸入の増加や消費の減退に直面して、過剰供給の問題が顕在化している。

以下の節では、以上のような韓国におけるコメの懸案事項について、特にMA米に注目し、コメの国内需給にいかなる影響を与えているのかを観察する。

ここで韓国のコメに注目する意義を述べておく。まず農業部門における重要性である。コメの生産額を調べると、7.7兆ウォンほどとなっており、農業部門に占める比率は、減少傾向にあるとはいえ、2015年に17%で、比較的高い水準にある。

二つ目に、これまで発効している FTA、あるいは署名された FTA で、コメは一貫して、センシティブ品目として扱われ、譲許除外となっている点である（第2図）。このため韓国の農政に関し、FTA 政策と以下で言及するコメ政策は大きな二つの柱だといえる。



第2図 コメに関わる政策・制度の変遷

資料：筆者作成。

(1) コメ農業の状況

MA 米に関する議論を行う前に、まず韓国のコメの生産と消費の現状を概観しておこう。栽培面積を確認すると(第3図(a)), 1960年から80年代後半まで、なだらかに増加していたが、87年からは宅地開発や公共施設建設等の他用途への転換が進み顕減しており、2013年には87年の66%となっている。

生産量(精米単位)については(第3図(a)), 1960年には304万トンであったが、栽培面積の拡大や単収の高まりで77年に601万トンを記録するまで大幅に増加している。その後、1980年の冷害による大凶作で355万トンまで急減するが、翌81年に500万トン以上の水準に回復し、88年に再び600万トンを越えるまで増加している。1980年代後半以降は、栽培面積の減少や低収獲高品質米の普及等が相まって、持続的に減少している。

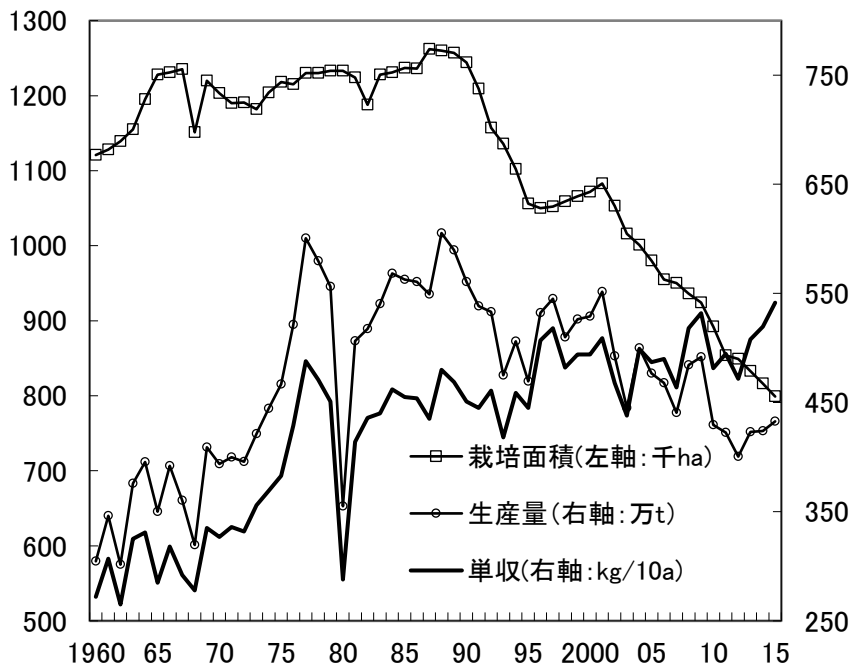
単収は(第3図(a)), 1960年以後、技術進歩あるいは新技術の普及により、おおむね上昇してきた。特に、1970年代の急激な増加には、緑の革命で多収穫品種の統一米が開発・導入されたことが大きく寄与している。

需要面に関しては(第3図(b)), 全体需要が1970年代後半まで増加した後に急落している。1980年代に入ると緩慢な上昇を示すが、80年代半ばから減少局面となっている。1人当たりの年間消費量については(第3図(b)), 2008年に75.8kgであり、日本(65.1kg)や台湾(48.1kg)と比べ高い水準にある。しかし1979年以降一貫して減少し、79年に136kgであったが、2012年に69.8kg、2015年には62.9kgとなり、79年の半分以下になっている。

このようにコメの需給が推移するなかで、農業部門では生産性の向上が相対的に鈍化し、比較劣位化が確実に進行した。この比較劣位化は、第4図の自給率の値から把握できる。第4図に描かれているように、カロリーベースの自給率(新系列)は1970年の79.5%から90年に62.6%まで低下し、99年以降、2000年を除き50%を割り込んでおり、2008年に48.7%となっている。また穀物自給率も1966年に100%を越える102.5%であったが、その後急速に低下し、90年代後半に3割前後となり、2008年には28.4%となっている。

一方、コメについては(第4図)、自給率100%を達成した1975年以降、国境措置等の保護政策を通じて希少資源を生産に向かわせ、その水準をほぼ維持しており、国内自給に成功したといえる。しかし輸入制限下で農家に生産の誘因を与える政策は、価格以外の要因による需要の減少(需要曲線のシフト)やMA米の増加に直面して、米価の低下あるいは在庫量の増大を招来することとなった。

このような過剰供給の問題は、第5表をみると明らかである。2009年からコメの在庫が急増しており、08年の68万トンから、09年にほぼ100万トンとなり、2010年には在庫量が150万トンを越えた。この影響で、米価が、2009年~2010年に急落しているのが分かる。2011年、12年は、生産調整の導入や凶作などで、供給圧力が減少し、在庫量は減っており価格も上昇したが、2013年から再び在庫が増加し、2015年には130万トンを超えると予想されている。



(a) 供給側面 (韓国)

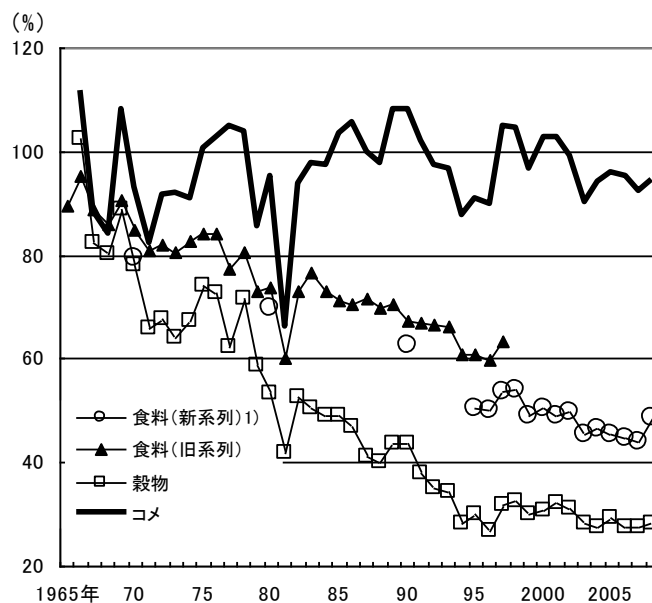


(b) 需要側面

第3図 コメの需給動向

資料：『農林水産食品統計年報』（各年版），農林水産省，台湾行政院農業委員会。

注1) 穀物年度（前年11月～当年10月）基準。



第4図 カロリーベースの自給率推移（韓国）

資料：韓国農村経済研究院（各年版）

注1）新系列では、肉類について飼料自給率を考慮している。

第5表 韓国の米価¹⁾とコメ在庫量²⁾

	農家販売価格 (80kg/ウォン)	在庫量 (万トン)
2000	159,816	97.8
2001	155,344	133.5
2002	153,652	144.7
2003	157,360	92.4
2004	158,632	85
2005	145,002	83.2
2006	138,842	83
2007	143,077	69.5
2008	150,776	68.6
2009	142,564	99.3
2010	128,320	150.9
2011	145,900	105.1
2012	157,962	76.2
2013	165,405	80.1
2014	159,887	87.4
2015	149,365	135.4

資料：韓国統計庁（2017）

注1）精米中品の価格。2005年からは農家販売価格指数を利用して筆者計算。

注2）穀物年度末の値。なお2015年の在庫は暫定値。

(2) 韓国におけるMA米

韓国は、ウルグアイラウンド交渉で、開発途上国として扱われ、1995年から2004年の10年間、関税化を猶予されたが、毎年一定量を拡大させるMA米を受け入れた(第2図)³。MA米は(第6表)、1988年から90年の平均消費量を基準値として、95年から99年まで毎年0.25%ポイントずつ、2000年から2004年には毎年0.5%ポイントずつ比率を高めることになっており、数量ベースでは5.1万トンから20.5万トンまで増やす必要がある。

この関税化特例措置について、さらなる期間の延長を希望する場合、農業協定文付属書5(B)8項にある制約が課されることになる。この内容を確認すると、関税化猶予に関するすべての交渉を2004年に終了させ、かつ利害当事者に対して追加的で受容可能な譲許を提供しなければならない、とある(農林部(2005), p.268)。以上の条件のもとで韓国は、2004年1月に、米国をはじめ、中国、タイ、オーストラリア等の利害当事国とコメ交渉を開始し、紆余曲折を経て年末に妥結させた⁴。

交渉結果をみると、2005年から2014年の10年間は継続して関税化を猶予されるが(第2図)、MA米の拡大と主食用の国内販売を追加的に提供することを約束した⁵。また国家貿易で輸入するMA米には5%の低関税を課し、別途に(低率関税を除く)マークアップも賦課できる⁶。さらに関税化への切り替えは、必要な場合に履行期間中に可能となっており、MA量は翌年以降、関税化した年の値が適用される⁷。

結局韓国は、猶予期間中に関税化を実施せず、2014年7月によりやく関税化受け入れを公式に発表した。これにより、2015年から、MA米(5%関税)として40万8,700トンを輸入し、二次関税は513%となる⁸。

この交渉で決められた輸入数量は(第6表)、前期間と同様に1988年から90年の平均消費量を基準値としており、4.4%(2005年)から7.96%(2014年)になるよう毎年約2万トンずつ増やすことになっている。また主食用として、2005年に全体輸入量の10%を提供し、2010年に30%まで拡大させることになった⁹(ただし、2015年から主食用規定を削除し、WTO一般原則を適用)。

コメの輸入相手国に関しては、まず20万5,228トンの既存数量に対し国家別クォータ(2005~2014年)を適用し、2001年から2003年までの輸入実績を反映させて、中国に最も多くの11.6万トン、次に米国に5万トンを割り当てる¹⁰。また全体MA米から国家別クォータを除いた増量部分には、入札に参加するすべての国家に平等な機会を与える最恵国待遇割り当て(Global割当)が実施される。この数量は、第6表にあるように、2014年に20万トンに達する(ただし2015年から国家別クォータをすべてGlobal割当とした)。

次いで、輸入米の入札方法等を説明する¹¹。海外から導入されるコメは、農林水産食品部が国家貿易品目として直接管理しており、輸入業務は農林水産食品部が指定する農水産物流通公社が担当する。

第6表 コメのミニマムアクセス¹⁾

(a) 1995～2004年

年	輸入量	基準値 ²⁾ に 対する比率
	(千トン)	(%)
1995	51	1
1996	64	1.25
1997	77	1.5
1998	90	1.75
1999	103	2
2000	103	2
2001	128	2.5
2002	154	3
2003	180	3.5
2004	205	4

(b) 2005～2014年

年	輸入量 (千トン)	基準値 ²⁾ に対する 比率 (%)	Global 割 当量 ³⁾ (千トン)	主食用米		
				輸入量 (千トン)	基準値 ²⁾ に対する 比率 (%)	全体MA米 に占める 比率 (%)
2005	225.6	4.40	20.347	22.6	0.44	10
2006	245.9	4.79	40.694	34.4	0.67	14
2007	266.3	5.19	61.041	47.9	0.93	18
2008	286.6	5.59	81.388	63.1	1.23	22
2009	307.0	5.98	101.735	79.8	1.56	26
2010	327.3	6.38	122.082	98.2	1.91	30
2011	347.7	6.78	142.429	104.3	2.03	30
2012	368.0	7.17	162.776	110.4	2.15	30
2013	388.4	7.57	183.123	116.5	2.27	30
2014	408.7	7.97	203.47	122.6	2.39	30

資料：(a) は農林部食糧政策局 (2007) p.357, (b) は韓国コメ加工食品協会 (2017)。

注 1) MA 米への関税は 5%。

注 2) 1988～90 年の平均消費量 (513.4 万トン)。

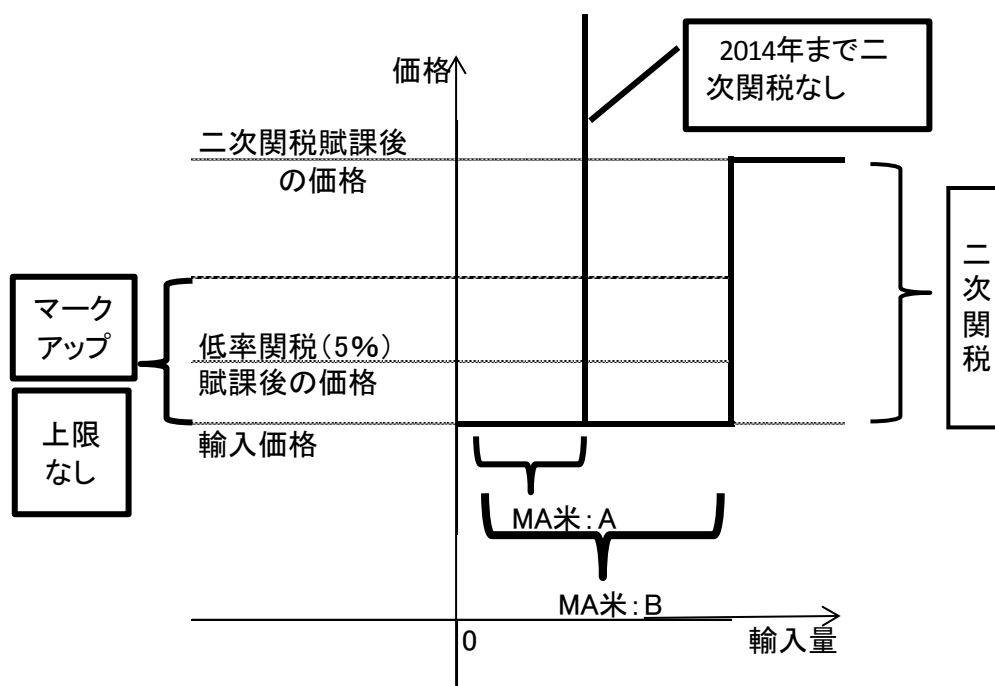
注 3) 全体 MA 輸入量から国家別クォータ (20 万 5,228 トン) を除いた部分 (精米単位)。

輸入米は主食用, 加工用ともに, 農水産物流通公社が, ホームページや新聞を通じて, MA 米の購入に関する入札公告を通知し, 入札に参加する業者を募集する。次に応募してきた国外供給者または国内代行業者 (輸入業者) の参加資格, 具備書類を確認し, 業者入札登録を行い, 競争入札を実施する。入札で最低価格を提示した業者が, 契約保証金を納入し, 農水

産物流通公社と購買契約を結んでコメを輸入する。コメは、船積みと入港、検疫過程を経て国内に導入され、主食用は流通公社備蓄倉庫で、加工用米は政府糧穀保管倉庫で保管される。

輸入されたコメの国内業者への販売は、主食用については、農水産物流通公社で公売することになっている。一方加工用は、韓国コメ加工食品協会の推薦を受けて、各市道が買い入れ対象者を指定し、協会が配分量を決めて対象者に通知している。

最後に本節で述べてきた点を、第 5 図を用いて図解しよう。2015 年の関税化受け入れ以降を含め、MA 米を輸入すると、輸入価格にマークアップ（低率関税 5%を含む）が賦課されて売渡価格が決定する。ただし二次関税に関しては、関税化受け入れ前後（2015 年）では次のような相違がある。図にあるように、2014 年以前（MA 米は A）では、二次関税が存在しないが、2015 年以降では、MA 米（B=40 万 8,700 トン）を超える分に対し、二次関税（518%）を支払えば輸入が可能となる。



第 5 図 韓国のコメ輸入制度

資料：著者作成。

なお第 5 図のマークアップがどの程度に形成されていたのかを主食用に関して、データがやや古いが確認すると（第 7 表）、輸入相手国によって大きな格差があり、中国産では最大で 132%になっている。一方タイ産の落札価格は低く、したがってマークアップも 35.6～63.4%であった。

第7表 輸入単価と落札価格（主食用米）（単位：ウォン/20kg）

国	等級 (US)	輸入単価	落札価格	価格差	マークアップ (%)
中国産	1	10,863	25,480	14,338	132.0
	3	10,145	22,660	12,255	120.8
米国産	1	10,795	22,760	11,688	108.3
	3	10,167	19,820	9,393	92.4
タイ産	1	7,290	12,100	4,623	63.4
	3	7,052	9,740	2,508	35.6

資料：パクほか（2006）p.14 を利用して筆者作成。

注：2006年に輸入されたもの。落札価格は2006年4月～9月の平均価格。

（3）市場開放に備えた国内対策¹²

韓国は、2004年に利害当事国と関税化猶予の交渉を妥結させるまでも、輸入米の国内市場への影響を最小限に抑えるため、2003年に119兆ウォン投融資計画を発表し、また2004年2月には「農業・農村総合対策」を公表して、その中でコメに関する推進施策を打ち出した（第2図）。

この対策にしたがって、交渉終了後の2005年7月には、新たな糧穀管理法を根拠に米価支持政策の一手段である秋穀買入制を廃止し公共備蓄制を導入するとともに、改正されたコメ所得補填基金法に基づき従来のコメ所得補填直接支払制を改善した。本節では、この二つの制度を説明する。

1) 公共備蓄制

2005年7月に施行された公共備蓄制は（第2図）、WTO許容補助要件を満たすように制度設計されている。コメを市価で買入れ、市価で放出しており、制度化された食料安保プログラムの一部として機能している。このように公共備蓄制は、収穫期に一定量を買入れて価格を支持する「秋穀買入制」とは違い、災害等に備えてある水準の在庫を維持する制度である。

政府は当初、糧穀年度末に86.4万トン在庫とし、年間で43.2万トンを買入れ、放出する方針であった。しかし秋穀買入制廃止による急激な需給調整機能の喪失の影響を避けるため、買入れ量を徐々に縮小させることにし、2005年に57.6万トン、2006年に50.4万トン、2007年に43.2万トンとした（第8表）¹³。さらに2008年からは、目標在庫量を72万トンとし、買入れ計画量も40万トン以下に抑えるようにした。

第8表 政府のコメ買い入れ量

(単位:1,000 トン)

年度	計画			実績	
	政府	農協	在庫 ¹⁾	政府	農協
2005	576	144	864	576	144
2006	504	—	864	504	—
2007	432	—	864	417	—
2008	400	—	720	400	100
2009	370	567	720	370	567
2010	340	86	720	351	86
2011	340	—	720	261	—
2012	370	—	720	363	—
2013	370	—	720	367	—
2014	370	240		370	240
2015	360	—		360	—

資料：農林畜産食品部（2015）p.77.

注1） 目標在庫量.

2) コメ所得補填直接支払い¹⁴

もともとコメ所得補填直接支払制度は、2002年に当時の豊作とMA米の輸入による米価下落で農家所得が減少するのを緩和するために導入された。その後、ミニマムアクセス延長交渉の結果による市場開放のさらなる拡大で、米価が一層下落することが憂慮されるようになり、このため農業者の所得安定を図る目的で、2004年11月にコメ農家所得安定法案が発表された。これをもとに、コメ所得補填基金法を改正し、水田農業直払制度と統合する形で2005年7月から導入されたのがコメ所得等補填直接支払制度である（第2図）。

では、2005年にコメ所得補填直払制度として統合される二つの制度、つまり水田農業直接支払制度とコメ所得補填直払制度を概説し、そして統合された制度をみていこう。

① 水田農業直接支払制度

2001年に導入された水田農業直接支払制度では、農家の所得支持ばかりでなく、水田の公益的機能を最大化するため、肥料・農薬の適正使用等を要件に支援が実施されている。公益的機能の維持・向上には、例えば、土壌改良材の施用、冬期湛水、景観作物の植栽、生態系の保護、草刈り等が想定されている。

支払い対象は、1998～2000年に継続して水田農業に利用され、水田の形状と機能を維持している農地であり、また土壌検査と残留農薬検査を実施し農薬安全使用基準や施肥基準量を遵守していると認められた農家である。ただし2002年からは、湛水義務が解除され、水田に稲以外の野菜、大豆、飼料作物等の作物を栽培した場合にも、補助金が支給されることになった。

農家への支給は、2003年に0.1～2.0haの範囲で行われ、親環境認証農家の場合0.1～5.0ha

としていたが、2004年には水田農業直払いの上限が4.0haに拡大された。支払い単価は、第9表に示されており、初年度の2001年は、振興地内で25万ウォン/ha、振興地域外で20万ウォン/haであったが、2002年には、それぞれの地域で50万ウォン、40万ウォンへと二倍に増額された。

② コメ所得補填直接支払制度

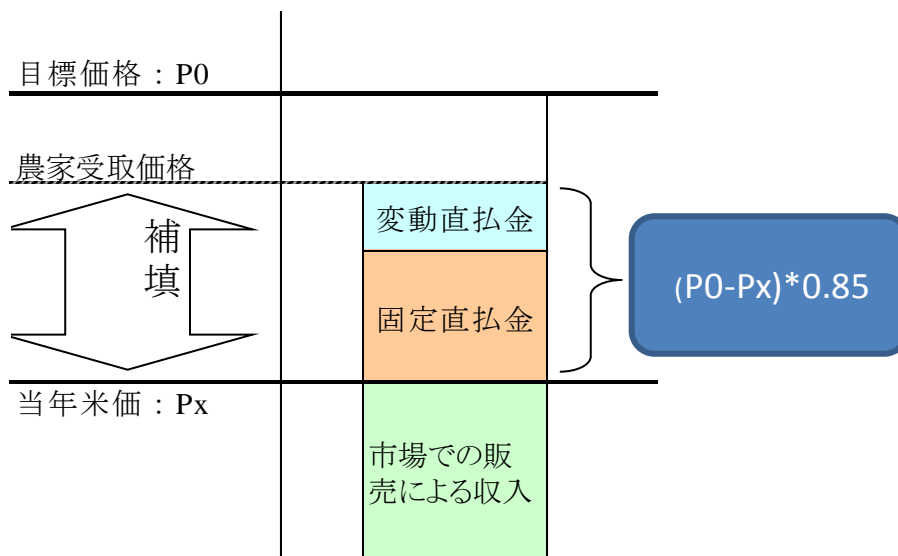
2002～2004年に実施されたコメ所得補填直接支払制度は、2002年に大統領諮問機構である農漁業・農漁村特別対策委員会で議論され、米産業総合対策の一環として2002年産米にはじめて適用された。この時期のコメ政策は、基本的に需給の均衡を市場に委ねる方向にあったが¹⁵、そのことによる所得の不安定性に対処するため、水田農業直払制度だけでは不十分な所得安定機能を補う目的で、この制度が活用されることになった。

第9表 固定直払い金単価

年度 ¹⁾	農業振興地域		平均	(千ウォン/ha)
	地域内	地域外		80kg当たり (ウォン)
2001	250	200		
2002	500	400	467	
2003	532	432	500	
2004	532	432	500	
2005	640	512	600	9,836
2006～08	746	597	700	11,475
2009	746	597	700	11,536
2010	746	597	700	11,486
2011	746	597	700	11,495
2012	746	597	700	11,509
2013	850	680	800	12,713
2014	970	728	900	14,306
2015	1076	807	1000	15,873

資料：農林畜産食品部（2015）p.24，農林水産食品部（2009a）p.28，農林水産食品部食糧園芸政策課（2010）p.22.

注1) 2001～2004年は、水田農業直接支払金単価である。



(a) 農家受取価格が目標価格より低いケース

農家受取価格		17万3,782ウォン/80kg
目標価格：P0	固定直払金	
当年米価：Px	市場での販売による収入	16万2,307ウォン/80kg

(b) 農家受取価格が目標価格より高いケース (2008年)

第6図 コメ所得補填直払制度

資料：農林水産食品部（2008）を参考にして，筆者作成。

注．固定直払い額は，2005年に9,836ウォン/80kgであったが，2006～2008年に1万1,475ウォン/80kg，2009年に1万1,536/80kgウォンとなっており，14年に90万ウォン/ha，15年に100万ウォン/haとなる。

同制度では，基準価格（過去5年間平均の収穫期コメ価格）より当該年のコメ価格が低くなった場合，下落した80%を補填することになっている。対象者は，水田農業直接支払制度の対象農家で，基準価格の0.5%を事前に納付し¹⁶，実際にコメを生産した耕作者である¹⁷。

コメ所得補填直払い金の予算額は，実際に納付した農家数，米価の下落の程度によって変動するため，事前に予測するのは難しく，政府出えん金と農家の納付金の積立金からなる基金で運営している。米価下落時の対策として導入された制度であるが，2002年以降，悪天

候や援助米の増加で米価が上昇したため、実際の補填は3年間に一度も行われなかった。

③ 新たなコメ所得補填直接支払制度

以上の二つの直接支払制度は、2005年から、コメ所得補填直接支払制を変動支払い部分、水田農業直接支払制を固定支払い部分が引き継いで（農林部 2005 p. 344）、コメ所得直接支払い制度に統合された（第2図）。この制度では、政府が目標価格を定め、収穫期（10月から翌年1月）の産地平均価格（精米）が目標価格よりも低いときに、一定額の補填を行う。2005～2007年の目標価格は、2001～2003年の平均収穫期産地価格に、秋穀買入制の所得効果、2003年の水田農業直接支払所得効果を総合的に反映させ¹⁸、80kg当たり17万83ウォンとした。

なおこの目標価格は、当初3年間ごとに変更する予定であったが、2009年初の国会で、2008～2012年（産）の5年間も2005～2007年と同一価格の17万83ウォンとすることが決定された¹⁹。さらに2013年末の国会で、2013～17年の目標価格が、18万8千ウォンに引き上げられた。

では第6図（a）を用いて、具体的にコメ所得補填直払制度の内容を説明しよう（以下、80kg当たり）。目標価格がP0、当年の米価がPx (<P0)であったと仮定する。この場合、まず固定直払金が支払われ、変動直払い金として、 $(P0 - Px) * 0.85$ から固定支払い部分を引いた差額が与えられる。したがって農家の受取価格は、実際の米価Pxに $(P0 - Px) * 0.85$ を加えた値となる。

先述したように、固定部分は水田農業直接支払部分を引き継いでおり、公益機能への対価として支払われるものである。この点が明確になるのが第6図（b）のようなケースである。この図が示すように、2008年の収穫期平均米価は比較的高く形成されたため、固定部分のみを含めた農家受取価格が既に目標価格を超過しており、変動部分が0となっている²⁰。このように、環境保全への対価である固定部分は目標価格以上となっても支払われるが、所得補填機能としての変動部分は消滅することになる。

この制度の対象農地は、1998年1月1日から2000年12月31日まで水田農業（コメ、レンコン、せり、カンエンガヤツリ）に利用された土地である。対象者は、対象農地で水田農業に従事している農家であり、営農組合法人、農業会社法人も該当する。上限面積は、農家の場合、30ha、農業会社法人であれば50haである。

固定支払い部分の支給は、2001年以降、コメ、レンコン、せり、カンエンガヤツリ以外の作物を栽培するようになった水田、あるいは休耕している水田にも適用される。ただしこの場合にも農地の形状や機能の維持が条件となっており、農作物の生産が可能なように土壌の維持、管理がなされている、隣接農地との区分が可能なように境界が設置、管理されている、農地周辺の用・排水路が維持、管理されている、こと等が必要である。

一方変動部分は、現時点でコメを生産している、固定直払い対象農家に限って与えられる。この場合には、農地の形状や機能の維持条件以外に、農薬、化学肥料の使用量が一定の基準値を満たしていなければならない²¹。

直接支払いによる単価を固定支払金で見ると（第9表）、2005年に振興地域が64万ウォン、振興地域外が51万2千ウォン、平均60万ウォンであったが、2006年には増額され、振興地域で74万6千ウォン、振興地域外で59万7千ウォン、平均70万ウォンとなっている。この金額は、2012年まで維持されたが、2013年には、平均80万ウォンに再び増額され、さらに2015年には平均100万ウォンとなった。総支給額をみると（第10表）、2005年の6,038億ウォンから、2006～2008年に1,000億ウォン余り増えたが、2009年以降は減少傾向であった。しかし支払い単価の増額に伴い、2013年に6,866億ウォン、2014年に7,560億ウォン、2015年には8,422億ウォンと大幅に増加した。

変動部分は、支給された農家数が固定支払いの場合よりも少なく、支給総額では（第11表）、2010年に7,501億ウォンであったが、米価の上昇に伴い、2011～13年には0となっている。しかし2014年には米価が低下し、再び支給されるようになった。

ha当たりの純収益補填率は（第12表）、2006年と2007年は40%前後であったが、変動支払いのなかった2008年には、18%となっている。その後は、2010年に、80%近くを記録し、2011年からは20%台である。

第10表 固定直払いの支給額

年	農家数 (1000戸)	面積(1000ha)			支払い金額 (億ウォン)
		合計	振興地域	振興地域外	
2005	1,033	1,007			6,038
2006	1,050	1,024			7,168
2007	1,077	1,018	699	319	7,120
2008	1,097	1,013	699	314	7,118
2009	866	893			6,328
2010	838	883			6,223
2011	812	875			6,174
2012	791	866			6,101
2013	770	855			6,866
2014	740	835			7,560
2015	779	844			8,422

資料：農林畜産食品部（2015）、農林水産食品部（2009a）p.28、農林水産食品部（2009b）p.367.

第 11 表 変動直払いの支給額

年 ¹⁾	農家数 (1000戸)	面積 (1000ha)	支払い金額 (億ウォン)	総支給額 ²⁾ 億ウォン
2005	984	940	9,007	15,045
2006	1,000	951	4,371	11,539
2007	1,016	932	2,791	9,911
2008	0	0	0	7,118
2009	815	809	5,945	12,273
2010	781	789	7,501	13,724
2011	0	0	0	6,174
2012	0	0	0	6,101
2013	0	0	0	6,866
2014	671	729	1,941	9,501
2015	685	726	7,257	15,679

資料：農林畜産食品部（2015），農林水産食品部（2009b）p.367，農林水産食品部食糧園芸政策課（2010）p.22

注 1） 2008 年，2011～13 年は，収穫期の米価が高く形成されたため支給されなかった。

注 2） 固定直払いと変動直払いの合計。

第 12 表 純収益（水田）に占める直払金

（単位：ウォン/ha，%）

年度	直払金	純収益	比率
2006	1,159,757	2,919,460	39.7
2007	999,327	2,468,880	40.5
2008	700,000	3,836,850	18.2
2009	1,433,708	3,194,680	44.9
2010	1,650,868	2,078,900	79.4
2011	701,169	3,398,860	20.6
2012	702,071	2,762,910	25.4
2013	800,924	3,491,330	22.9
2014	1,167,542		

資料：『糧政資料』（各年度）をもとに筆者作成。

（4）コメの生産調整²²

韓国では，コメの豊作，消費の減退，MA 米の輸入増加などが重なって，米価の低下や在庫の増大問題がたびたび発生している。在庫問題に対処する方法としては，生産調整の実施，コメの関税化の受け入れ等が考えられる。このうちコメの関税化は，先ほど見たように，2015 年から実施されている。ただし最終年度まで実施しなかったため，輸入量は規定された最大の量となった。

生産調整については，これまで 2003～2005 年の 3 年間に一時的に実施されたことがある

(第2図)。その目的は、生産を縮小させてコメの需給安定を図り、また2004年のコメ再交渉に備え、WTO 農業協定文の付属書5にある関税化の猶予条件(効果的な生産制限措置)を満たすことにあった。事業の内容は、2002年に稲を栽培した農地に対し、2003年から3年間、稲や商業的作物を栽培しないという条件で、水田賃貸料水準である1ha当たり300万ウォンの補助金を毎年支給するものである。

2003年の約定締結量(面積, 農家数)は2万7,529ha, 7万6,565戸であったが、約定不履行等で除外されたり、新規申請を受け付けなかったりしたため、3年間の事業量(面積)は(第13表)、2003年に2万6,357ha, 2004年に2万4,647ha, 2005年に2万3,429haで、減反率は2.4%前後であった。このような生産調整で、毎年、11~12万トンほどの生産縮小効果があった。

生産調整が終了したにも関わらず、2006年にコメの栽培面積が減少したため、2006年9月5日にコメの生産調整を再施行しないと決定した。今後の再施行は、需給状況と栽培面積の減少等を総合的に考慮して判断するとしている。このことは、2006年以降、生産調整を行っていない理由の一つが、栽培面積の減少にあることを示す。

第13表 コメの生産調整

年	事業費(国家補助)(100万ウォン) ¹⁾			事業量 ¹⁾ (ha)	履行農家数 (戸)	減反率 ²⁾ (%)	減少量 ³⁾ (トン)
	補助金	管理費	合計				
2003	79,683	809	80,492	26,357	73,824	2.5	11.5
2004	75,850	807	76,657	24,647	70,433	2.4	12.3
2005	71,624	791	72,415	23,429	67,910	2.3	11.4

資料：筆者作成。事業量、事業費は農林部(2006)p.256、履行農家数は国会予算政策処(2006)。

注1) 事業量は精算実績、事業費は決算実績。

注2) 第3図の栽培面積を利用して、事業量÷(事業量+栽培面積)で計算。

注3) 第3図の単収を利用して、事業量*単収量で計算。

しかし2008年、2009年の大豊作に起因して在庫過剰の問題が生じ、2010年にモデル事業であるが、3万haを目標面積(第14表)とする生産調整が再開された。これは、「水田への他作物栽培事業」と呼ばれ、水田の適正栽培面積を維持しコメの需給安定を図るために、休耕(ただし耕地整理は必要)だけでなく、水田に他の作物を栽培した場合にも補助金を支給するものである。この事業での受給条件は、2009年に変動直払い金を受けた振興地域の農地、あるいは振興地域外で耕地整理を行った農地に、芋類、豆類、野菜、飼料作物等の単年性作物を栽培すること、となっており、1ha当たり300万ウォンの補助金が支給されることになっていた。このモデル事業を通じて実際に転作された面積は9,714haで、目標値の30%強であった。

第 14 表 水田所得基盤多様化事業推進実績

(単位：ha, %)

年度	目標面積	履行・約定面積	履行率
2010 ¹⁾	30,000	9,714	32.4
2011	40,000	37,197	93
2012	予算編成時 40,000		
	2月 5,000		
	決算 10,000	7,465	74.7
2013	予算編成時 13,800	7,968	57.7
3年間 ²⁾	120,000	52,630	43.9

資料：農林畜産食品部。

注 1) 2010 年はモデル事業。

注 2) 2010 年公表の「コメ需給安定化対策」における 3 年間 (2011～13 年) 目標面積。

このようにモデル事業として再開された生産調整は、2010 年 8 月に発表された「コメ需給安定化対策」の中で、2011～2013 年の 3 年間、本格的に実施させることが決定した（農林水産食品部 (2010c)）。当初計画では、毎年、4 万 ha について、1ha 当たり 300 万ウオンを支給し、年間 20 万トンの減産効果を見込んでいた。しかし天候不良などで、コメの生産が急減したため、計画が変更され、結局、初年度の 2011 年度以外は、当初目標値の 4 万 ha を大きく下回っており（第 14 表）、3 年間で履行率は 44%であった。なお 2013 年で 3 年計画を終えた生産調整は、その後実施されていない。

4. まとめ

本稿でみたように、近年において韓国では、コメの自給率をほぼ 100%に維持しつつも、価格以外の要因による需要の減退や MA 米の輸入に直面して、米価の低下あるいは在庫増加の問題が発生している。以上のような状況で、効果的な生産調整の実施方法等が様々な場で議論されている²³。

また、韓国においては FTA 所得補填対策に対して農家の間に不満もあるが、一方で FTA による市場開放に伴って非効率な農家が退出すれば、農業部門の構造改善が進み、農業生産の効率性が向上すると認識されていることに留意すべきである。今後、農業部門の構造改善という「効率」と非効率農家への衝撃緩和という「公平」に対し、韓国政府がどのようにバランスをとって行くのか注目しておく必要がある。

注1 韓国では、MMA 米と略している。

- 2 コメの関税化については、農林畜産食品部（2015）を参考にした。なお WTO に提出した譲許表修正案は、関税率を 513%としている。
- 3 以下の議論は、農林部『農業・農村および食品産業に関する年次報告書』（各年版），韓国コメ加工食品協会（2017），福田（2010）を参考にした。
- 4 利害当事国にはその他に、インド，パキスタン，エジプト，カナダ，アルゼンチンが含まれる。
- 5 履行5年目となる2009年に多国間履行状況の中間点検を実施する。
- 6 以下，議論の混乱を避けるため，第5図にあるように，低率関税を含めてマークアップという。なおマークアップの上限は設定されていない。
- 7 関税化に転換する場合，3ヶ月前までに関税率等の詳細な内容を WTO に報告する必要がある。
- 8 この関税率は，韓国が WTO に提出した値であり，最終的に決定したものではない（農林畜産食品部，2017年）。
- 9 加工用は主にモチ・麺類加工，アルコール製造に利用されている。
- 10 国家別クォータ（精米単位）は，中国（11万6,159トン），米国（5万76トン），タイ（2万9,963トン），オーストラリア（9,030トン）となっている（韓国コメ加工食品協会（2017））。
- 11 金ドンファンほか（2007），パク・ドンギョほか（2006）。
- 12 本節では，主に2004年以降の対策について検討する。ここでの議論は，農林水産食品部（2008）pp.267～269を参考にした。
- 13 第5表にあるように，2005年度には，収穫期に価格が暴落したため，別途に農協が14.4万トンを買入れしている。
- 14 本節は，農林部『農政に関する年次報告書』（各年版），品川（2010），李（2006）を参考にした。
- 15 いうまでもなく，国境措置は存在している。
- 16 次年度以降にも継続して加入する場合には，0.1%となる。
- 17 以上から分かるように，この制度は，細部で異なるが，日本の品目横断経営安定化政策の収入減少影響緩和対策に類似している。
- 18 目標価格設定の詳細は，パクほか（2004）pp.41～48を参照。
- 19 この点は，韓米 FTA 対策の補完であるとしている（農林水産食品部 2009年 b p337）。
- 20 2011～13年も同様に，変動部分が0であった（第11表）。
- 21 なお第5節で見るように，2010年から他作物を栽培した場合にも，変動部分に代わる補填を与えることで，コメの生産を抑える政策が実施されている。
- 22 本節の議論は，農林部（2006），国会予算政策処（2006）を参考にした。
- 23 生産調整の導入に関してはシン・ジェグン（2009）を参照。生産調整と，コメの生産へ誘因を与える直接支払制度との整合性をいかに維持するのかという複雑な問題が提起されている。

[引用文献]

日本語文献

- 品川優（2010）『条件不利地域農業 日本と韓国』，筑波書房
- 福田竜一（2010）『貿易自由化交渉の多層的展開期における農産物貿易問題の研究』，農林水産政策研究所
- 李哉滋（2006）「IV.韓国」，岸康彦編『世界の直接支払制度』，農林統計協会

韓国語文献

- 金ドンファンほか（2007）『輸入米の国内流通実態およびコメ市場影響分析研究』，農食品新流通研究院
- 国会予算政策処（2006）『2005年度 歳入・歳出決算分析』
- 農林部（1996）『農業動向に関する年次報告書』
- 農林部（1997）『農業動向に関する年次報告書』
- 農林部（1998）『農業動向に関する年次報告書』
- 農林部（1999）『農業動向に関する年次報告書』
- 農林部（2000）『農政に関する年次報告書』
- 農林部（2001）『農政に関する年次報告書』
- 農林部（2002）『農政に関する年次報告書』
- 農林部（2003）『農政に関する年次報告書』
- 農林部（2004）『農政に関する年次報告書』
- 農林部（2005）『農政に関する年次報告書』
- 農林部（2006）『2006年度 農政に関する年次報告』
- 農林部食糧政策課（2006）「食糧自給率諮問委員会，食糧自給率の目標値設定の対政府建議書提出」報道資料
- 農林部（2007）『2007年度 農政に関する年次報告』
- 農林部食糧政策局（2007）『糧政資料』
- 農林水産食品部（2008）『2008年度 農業・農村および食品産業に関する年次報告書』
- 農林水産食品部（2009a）『糧政資料』
- 農林水産食品部（2009b）『2009年度 農漁業・農漁村および食品産業に関する年次報告書』
- 農林水産食品部（2010a）「2010年全体のコメ在庫量は約140万トンを展望」参考資料
- 農林水産食品部（2010b）「米価安定及びコメ需給均衡対策準備」報道資料
- 農林水産食品部（2010c）『コメ需給安定対策』
- 農林水産食品部食糧園芸政策課（2010）『糧政資料』
- 農林畜産食品部（2015）『糧政資料』
- 農林畜産食品部「コメの関税化」<http://www.mafra.go.kr/rice/main.jsp> 2017年7月アクセス
- パク・ドンギョほか（2006）『輸入米の価値評価および代替効果分析』研究報告，韓国農村経済研究院
- シン・ジェグン（2009）「コメの需給動向と政策課題」CEO Focus 241号
- 韓国コメ加工食品協会「MMA コメ導入」(http://www.krfa.or.kr/information/datasView.do?brd_seq=1977) 2017年7月20

日アクセス

韓国農村経済研究院『食品需給表』各年

韓国統計庁『農家経済統計』KOSIS, 国家統計ポータル (<http://kosis.kr>) 2017年7月アクセス