

韓国における直接支払い制度再編とその課題 — コメ農政の変遷と公益直接支払いの導入 —

金 成 壘*¹

要 旨

韓国では2020年、農政の根幹であったコメ直接支払い制度が全面改編され、「固定型支払いによる所得支持」「公益機能の強化」を標榜する公益直接支払いに生まれ変わった。本稿はコメ直接支払い制度の16年間とコメ農政の混迷を振り返りつつ、新しく発足した公益直接支払いの構造検討を通して、直接支払い制度再編の背景と狙いを確認し、公益直接支払いの意義と課題を明らかにするもので、構造政策への逆行、過度な「緑」へのシフト、米価下落への対応手段の欠落を公益直接支払いの問題点として指摘した。

キーワード：コメ直接支払い、公益直接支払い 韓国の農業政策

はじめに

韓国では2020年、農政の根幹であったコメ直接支払い制度が全面改編され、「固定型支払いによる所得支持」「公益機能の強化」を標榜する公益直接支払いに生まれ変わった。本稿はコメ直接支払い制度の16年間とコメ農政の混迷を振り返りつつ、新しく発足した公益直接支払いの構造検討を通して、直接支払い制度再編の背景と狙いを確認し、公益直接支払いの意義と課題を明らかにする（注1）ものである。

1. 農政における直接支払いの意義（注2）

直接支払いとは生産過剰・価格低迷を時代背景とする農家所得問題の解決のため、1950年代に編み出された政策概念である。とりわけ1995年WTO発足を機に、各国の農政における農業保護手段が従来の価格支持から所得支持へ切り替わり直接支払いはその要として位置づけられた。

(1) 直接支払いとデカップリング（注3）

長年、直接支払い（Direct Payment）やデカップリング（Decoupling）の議論を牽引してきたのはOECDである。OECDによると直接支払い（狭義）とは「納税者負担、固定額、特定農産物の現在・将来の生産量や特定投入財水準と結びつかないことを特徴（直接支払いの一般要件）とする経済的に歪みの少ない支払い」（OECD, 1994）とされ、とりわけデカップリング型固定直接支払いを指す－価格支持（注4）である不足払い（目標価格と市場価格との差を埋めるための支払い）は含まない（注5）－用

語として定着（OECD, 2001）した（金, 2014, 32）。

(2) WTOにおける直接支払いの位置づけ

OECDなどでその必要性が強調されてきた直接支払いは、WTOにおいて「緑」の核として位置づけられる。ちなみにOECDの「直接支払いの一般要件」はWTO農業協定（以下農業協定と略）・附属書二（緑）の「生産者に対する直接支払い」（5～13条）として、中でもデカップリング型固定直接支払いは「生産に関連しない所得支持」（6条）として世界貿易ルール化された（金, 2014, 32）。農業協定は国内支持（注6）が自由貿易の障害となるとし加盟国にその削減を求める。国内支持は助成のもつ貿易歪曲の程度に応じて「緑」「青」「黄」に区分される。緑は国が交付している助成のうち、貿易を歪める影響や生産に対する影響がほとんどないものと解釈され、削減対象から除外される。青は生産調整を前提とする直接支払いで、緑に準じて削減対象外となる。黄は緑と青を除く全ての国内支持のことで、貿易を歪める補助金とされ削減対象となる。黄は国内助成合計量との意味でAMS（Aggregate Measurement of Support）ともいわれており、価格支持と削減対象直接支払い（Coupled-Direct Payment）（注7）との合計値になる。ただし黄のうちデミニミス（De minimis：最小限度許容助成）は削減対象外となるので、実際に削減対象となるのはAMS総額（Total AMS）のみである（黄=AMS総額+デミニミス）。デミニミスについては、①PSS補助金（品目特定の助成）の場合、特定品目への合計助成額がその生産額の5%（途上国は10%）未満である時、②NPS補助金（品目非特定の助成：その効果が農業全般に行き渡り対象品目の特定が困難な助成）の場

*1 石川県立大学 生物資源環境学部 生産科学科

合、その合計額が国全体の農産物生産額の5%（途上国は10%）未満である時、そのすべてがデミニミスとなる（金, 2017, 50）。

(3) 各国農政における直接支払い

WTOの緑として位置づけられたことで、世界農政における直接支払いの存在感は増す。韓国も90年代以来、多様な直接支払いを導入した。1997年経営移譲直接支払い、1999年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年コメ所得補填直接支払い（変動型）（注8）、2004年条件不利地域直接支払い、そして2005年にはコメ直接支払い（固定と変動）などが導入された。

2. 韓国におけるコメ直接支払い制度（注9）

(1) 自由化交渉における韓国コメの取り扱い

WTO発足当時、コメ関税化を拒否し特例措置としての10年間の関税化猶予を選択した韓国は、その代償として国内消費量の4%に当たる関税率5%のMA（ミニマムアクセス）米を受け入れた。2004年追加交渉では関税化猶予をさらに10年間延長しその見返りとしてMA米の拡大に合意した。一方、交渉の進展の見えないWTOを尻目に、韓国は巨大市場と相次いでFTAを締結するが、ここでもコメ除外が貫かれ、韓チリFTA、EU韓FTA、韓米FTAなどにおいてコメは例外扱い（関税義務は適用されない）とされた（金, 2017, 51-52）。

(2) 2004年糧政改革とコメ直接支払いの導入

コメ関税化は再猶予された（2004）ものの、消費減少やMA米拡大で米価下落が予測されたため、農家所得補填への必要性は一層高まった。その中で行われたいわゆる糧政改革（2004）は、米価支持のため1960年代から実施されてきたコメ政府買入制度（米穀収買）を廃止し、政府の市場介入を安全保障目的の備蓄米に限定した。なお米価を市場原理に委ねる代わりに、米価下落による所得減少を政府が直接補填するというコメ直接支払いを導入した。これは以前の水田農業直接支払いとコメ所得補填直接支払いとを統合したもので、予算と対象者・面積の面で農政の根幹を成す制度となった（金, 2013, 44）。

(3) コメ直接支払いの仕組みと実績

1) 二重構造（固定型と変動型）

コメ直接支払いは、1998～2000年の3年間、コメまたは蓮根、セリ、イ草の生産に用いられた水田において、実際に営農を行うものを対象に、当該年の米価と目標米価との差額の85%を、固定型と変動型との組み合わせで補填する（図1）。固定型支払いとは、米価の動きと関係なく毎年、面積当りの固定額が支払われる助成であり、対象農地であれば、

2001年以降に休耕または他作物に転作した場合でも支給される。生産中立的な性格のため緑に分類され、発足当時の単価は80kg（石）当り9,836^㉔、1ha当りで約60万^㉔であった。一方で変動型支払いは、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。変動型単価（80kg当り）は〔（目標米価 - 該当年の米価）× 85% - 固定型単価〕で、変動型支払額は〔61石（ha当り単収）×変動型単価×栽培面積〕となる。コメ生産が受給条件で受給額は栽培面積に比例するため、黄と分類される（金, 2011, 41）。ちなみにコメ直接支払いは生産に関連しないデカップリング型固定支払い（狭義の直接支払い）と生産と関連するカップリング型変動支払い（広義の直接支払い）の2重構造となっている。

2) コメ直接支払いの実績（2005～2017年）

コメ直接支払いの支給対象面積（13年間年平均）は固定型が約91万ha、変動型が80万haであり、年平均1兆1,140億^㉔を超える予算が投入された（表1）。その結果、コメ市場価格と直接支払いとの合計である生産者手取りは制度実施以降、全ての年度において目標価格の95.3～108.9%の水準を維持した（表2）。

3. 韓国のコメ直接支払いに関する研究動向

今回の直接支払い制度再編はとりわけコメ直接支払いにおける「変動型の弊害」（生産連動性とAMS限度枠への圧力）の除去に焦点が当たっている。以下ではこの点を中心にこれまで展開されてきた主要議論を整理する。

金の一連の研究（金, 2011, 2013, 2017）はコメ直接支払いの農家所得安定への貢献を認めつつもその限界を指摘する。金（金, 2011）はコメ直接支払いの所得安定策としての色濃い性格は長年の構造改革路線と衝突するとし、農業構造や食糧安定供給への懸念を示す。さらに金（金, 2013）は当制度の変遷を、コメ農業を取り巻く内外の圧力に対する対症

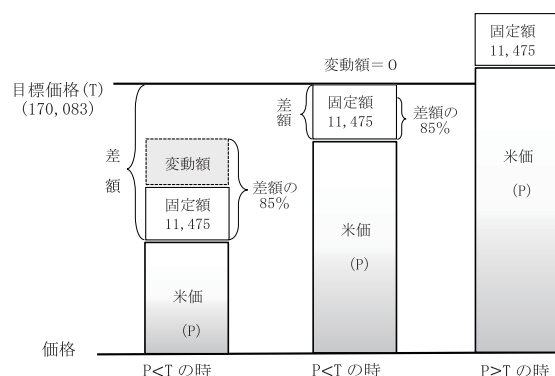


図1 コメ直接支払いの（初期）仕組み（㉔/80kg）

表1 コメ直接支払いの実績 (千 ha、億^円*)

コメ生産年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
固定型	面積	1,007	1,024	1,018	1,013	893	883	875	866	855	835	844	837	829
	金額	6,038	7,168	7,120	7	6,328	6,223	6,174	6,101	6,866	7,560	8,427	8,383	8,315
変動型	面積	940	951	932	920	809	789	754	747	735	729	726	706	684
	金額	9,007	4,371	2,791	0	5,945	7,506	0	0	0	1,941	7,262	14,898	5,393
合計支給額	15,045	11,539	9,912	7,118	12,330	13,729	6	6,101	6,866	9,501	15,689	23,281	13,708	

資料：韓国農林部、「糧政資料」(各年度)

表2 コメ直接支払いと農家手取りの推移 (円/80kg)

コメ生産年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
コメ市場価格 (a) ¹⁾	140,028	147,715	150,810	162,307	142,360	138,231	166,308	173,779	174,707	166,198	150,659	129,711	154,603	
直接支払い (b)	固定型	9,836	11,475	11,475	11,475	11,536	11,486	11,495	11,509	12,713	14,306	15,873	15,873	15,873
	変動型	15,710	7,537	4,907	0	12,028	15,599	0	0	0	4,226	15,867	33,499	12,514
農家手取り (c=a+b)	165,574	166,727	167,192	173,782	165,924	165,305	177,803	185,288	187,420	184,730	182,399	179,083	182,990	
目標価格 (d)	170,083	170,083	170,083	170,083	170,083	170,083	170,083	170,083	188,000	188,000	188,000	188,000	188,000	
c/d (%)	97.3	98.0	98.3	102.2	97.6	97.2	104.5	108.9	99.7	98.3	97.0	95.3	97.3	

資料：韓国農林部、食量政策課 注1) コメ市場価格 (a)：収穫期 (10月～翌年1月)の全国平均米価

療法的対応が招いた農政の迷走と捉えたうえで、米価下落への対応として直接支払いを導入しながらも放棄したはずの市場介入 (注10) を繰り返すという矛盾を指摘する。

韓国農政は「下落傾向下の米価安定」を念頭に「米価下落につれ目標価格が下がる」コメ直接支払いを導入したものの、米価下落傾向は見え、目標価格の下方更新も実現できてない。代わりに、米価の「急落」「高騰」に遭遇することになり、市場介入と政策修正を余儀なくされた (中略) さらにコメ過剰を生むという悪循環に (中略) 直接支払いを導入しながらも市場介入で米価を支持するという矛盾に陥っている (金, 2013, 48-49)。

コメ直接支払いについては「変動型の弊害」-「生産連動性→米価下落→変動型支払い膨張→AMS 限度枠への圧力」-が大いに指摘されてきた。折しもWTO ドーハラウンドではAMS 限度枠の大幅な削減が提案されていた (農業モダリティに関する議長テキスト・4次修正案、以下モダリティ議長案と略) (WTO, 2008)。そんな中、「変動型の弊害」是正への期待から2つの制度見直し論議が注目を集めた。

まず李 (2013)、李・ジョウ (2013) はコメ直接支払いを米国の CCP (価格変動対応型支払い) (注11) のような生産と連携しない制度に変更すれば、①生産刺激効果が遮断され生産過剰が解消される、②農業生産額の10%までがNPS デミニミスに分類され、AMS 限度枠に余裕がでるとする (デミニミス化論)。一方で、李・金 (2009)、李・サ (2011)、

李・李 (2012)、ソ・バク (2009)、ソ (2008)、ソン (2009) は直接支払いを新しいブルーボックス (BB) 型に転換すれば、AMS 限度枠問題は解消できるとする (新BB型化論)。新BBとはモダリティ議長案で提案されているAMS 限度枠に囚われない新しい国内補助のことで、生産制限を前提とするウルグアイラウンドの青とは違って、生産を条件としない新しい青である (金, 2017, 55)。

2つの見直し論に対して金 (2017) は、①見直し論議がもたらしたAMS 限度枠だけを問題視しもう一方の変動額膨張に目をつぶるのは間違いである、②CCP そのものの性格が本当にNPS デミニミスなのか挑戦されているだけに、デミニミス化論は重大な欠陥をはらむ議論である、③新BB型化論は、あくまでもドーハラウンド妥結を前提とした議論であり、長引く交渉停止状態などに鑑みると、不確実性の大きい議論に過ぎない、④仮に2つの議論に即して制度が見直しされ、AMS 限度枠に余裕ができ、コメへの安定的・継続的な助成が可能になったとしても、変動額膨張さらにコメ競争力問題は依然未解決のままであるとその欠陥・限界を指摘した上で、コメ直接支払いの方向性について、「WTO との整合性とコメ競争力との両立を考えた場合、今後も現行枠組みを維持し、AMS 枠内で運用されるべき (中略) 米価が下がれば目標価格も下がる仕組みの堅持が肝心である。迎合主義的な目標価格の引き上げは韓国コメの弱体化につながるだけだ」 (金, 2017, 57) と主張した。

4. 直接支払い制度の改編・公益直接支払いの導入 2019年「農業・農村公益機能増進直接支払い制

度運営に関する法律」が公布（2020年施行）され、これまでの直接支払い（7）のうちコメ直接支払いなど5つが公益直接支払いに統合された（図2）。公益直接支払いは基本型公益直接支払い（基本型支払い）と選択型公益直接支払い（選択型支払い）という2部構成である。構造改善を目的とする経営移譲直接支払い、FTA対応被害補償直接支払いは引き続き別途独立した形で運営される。

(1) 基本型公益直接支払い（基本型支払い）

コメ直接支払い(固定)、畑農業直接支払い(固定)、条件不利直接支払いは基本型公益直接支払いに統合された（コメ変動支払いは廃止）。

1) 対象農地・支給対象者

旧制度（コメ直接支払い、畑農業直接支払い、条件不利直接支払い）に適用された要件がそのまま維持される。すなわち対象農地となるのは、①1998～00年の間に水田農業に使用された農地（コメ固定）、2012～14年の間に畑農業に使用された農地（畑作）、2003～05年の間に農業に使用された条件不利地域の農地や草地（1,000㎡以上、農業法人は5万㎡以上）のうち、②2017～19年の間に1回以上、直接支払い受給実績のある農地（①②の両方を満たすこと）である。支給対象者となるのは、2016～19年の間1回以上、直接支払い（コメ直接支払い固定、畑農業直接支払い、条件不利直接支払い）の受給実績のある者に限る。なお基本型支払いの受給者は農地の形状と機能を維持し、農薬や肥料を定められた基準に従って使用する必要があり、農業・農村の公益的機能増進に関する教育の履修、環境・自然景観・生態系の保全、農村社会の伝統・文化の保全などが義務づけられている。

2) 基本型支払いの単価

単価は小農支払いと面積支払いにそれぞれ設定され、小農には面積関係なく一律に年間120万円が支給される。小農とは、①農家構成員の農地合計が1.55ha未満、②農家構成員の基本型支払い対象農地の合計面積が0.5ha以下、③営農期間及び農村居住期間が3年以上、④基本型支払い対象者の農外所得が2000万円未満、⑤農家構成員の農外所得合計が4500万円未満の全ての条件を満たすものを指す。小農以外には、区間別単価が適用される（面積支払

表3 面積直接支払い区間別単価（万円/ha）

区分	区間	1区間	2区間	3区間
		0.5～2ha	2ha超-6ha	6ha超
農業振興地域内で水田農業・畑作に利用された農地等		205	197	189
農業振興地域外で水田農業に利用された農地等		178	170	162
農業振興地域外で畑作に利用された農地等		134	117	100

い）。表3のように対象面積すべてに一律単価が適用されるのではなく、対象面積を3区間に分け、まず1区間には高い単価を、それを超える2と3区間にはより低い（逆進的）単価が適用される。さらに対象農地は振興地域内と振興地域外（水田利用と畑利用）とに区分され、それぞれ異なる単価が適用される。なお面積支払いには30ha（農業法人は50ha）の上限が設けられている。

(2) 選択型公益直接支払い（選択型支払い）

従来の親環境直接支払い、景観保全直接支払いは選択型公益直接支払い（選択型支払い）に統合再編された。選択型支払いは親環境農業直接支払い、景観保全直接支払い等との4部構成で、単価などの運営方式は従来と同じく、基本型支払いとの重複支給も可能である。

5. 直接支払い制度見直しの背景と狙い

ここでは「変動型の弊害」がこれまでコメ直接支払い制度をどのように制約・変質させてきたかを振り返るとともに、最近決定された「韓国の途上国地位の放棄」のコメ直接支払いへの影響を推定することで、今回の制度見直しの背景と狙いを確認する。

(1) コメ直接支払いの変遷・農政の混迷（注12）

まず韓国の「国内補助に関するWTO通知」及び予測値（注13）、コメ直接支払い実績をもとに、変動支払額とAMS総額のコメ直接支払い制度への影響やコメ農政の対応を確認する。

1) 韓国農政と「WTOルールとの整合性」

農業助成については農業協定などWTOルールの制約があり、韓国にとっても大きな圧力要因である。なかでも厄介なのは国内助成の削減約束（AMS限度枠）（注14）である。ウルグアイラウンドにおいて加盟国は1995年から6年間、AMS総額の20%（途上国は10年間13.3%）削減に合意し、年度別AMS限度枠を明記した譲許表をWTOに提出した。途上国地位が認められた韓国は、2004年までの10年間、AMS総額の13.3%削減を約束した。現在、韓国のAMS限度枠は1兆4,900億円である。

2) AMS限度枠への圧力とコメ直接支払いの導入

1995年以来、高い水準で推移していた韓国AMS総額は2004年、AMS限度枠の98%に迫った（表4）。AMS総額の大半はコメ価格支持に占められ、2004

改 編 前	改 編 後	
親環境直接支払い	公益直接支払い	親環境農業直接支払い、親環境安全畜産物直接支払い、景観保全直接支払、水田活用直接支払い（二毛作）
景観保全直接支払い		
条件不利直接支払い		
コメ直接支払い：固定、変動	基本型支払い	面積支払い
畑農業直接支払い（固定、二毛作）		

図2 2020年 直接支払い制度の改編

表4 韓国の国内補助金 WTO 通知の内容 (10億₩*)

年 度	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
AMS限度枠	2183	2029	1952	1798	1721	1644	1567	1490	1490	1490	1490	1490	1490	1490	1490	1490	1490	1490	1490	
AMS総額	2075	1937	1563	1691	1631	1550	1472	1458	33	974	37	33	29	14	0	0	0	0	47	
(対限度枠%)	95	95	80	94	95	94	94	98	2	65	2	2	2	1	0	0	0	0	11	
デミニミス	PSS	33	270	258	112	148	287	230	102	155	104	554	554	84	639	786	82	93	110	301
	NPS	249	393	526	413	398	501	414	437	450	371	235	291	156	149	287	241	320	342	487
緑	3990	5796	5365	5041	5669	6035	5689	4867	4170	4828	4586	4673	4861	6468	7675	7417	6703	6336	7364	
うち直接支払い等 ¹⁾	・	243	192	395	658	766	809	990	997	1016	1014	908	1073	990	967	974	1088	1168	1369	
黄の直接支払い等 ²⁾	・	1884	1510	1647	1583	1504	1475	1371	3	901	444	444	0	595	750	0	0	0	194	
(対米生産額%)	・		16	16	15	16	17	14	0	11	6	5	0	9	9	0	0	0	3	
米生産額	6760	9193	9183	10505	10722	9556	8836	9963	8537	8406	7858	9380	8680	6787	8009	8118	8532	8154	7697	
助成に占める緑の%	62.8	69.0	69.5	69.5	72.2	72.0	72.8	70.9	86.7	76.9	84.7	84.2	94.8	89.0	87.7	95.8	94.2	93.3	89.8	

資料：WTO notification に基づき筆者作成

注1) デカップリング型所得支持として、その大半は水田農業直接支払い(固定型)(01～04年)、米直接支払い固定額(05年～)である。
 2) その大半は①米MPS(～04年)、②米直接支払い変動額(05年～)であるため、ここでは①、②のみを示した。

年にコメに使われたAMS枠は1兆3,708億₩*にも達した。コメ価格支持は1960年代からの米穀収買によるものであったため、韓国は2004年(糧政改革)、米穀収買を廃止し、その結果、その後のAMS総額は激減した。①米穀収買廃止でコメの価格支持がなくなり、②固定型支払いは緑と分類されたことでAMS総額から排除され、③変動型支払いはPSS・AMSと分類されるものの、2006年を除きすべてデミニミスとされAMS総額から排除されたからである(金, 2017, 53)。

3) 固定型単価の頻繁な引き上げとAMS総額

しかし2006年、前年度(2005年)産米価下落で変動型支払いが9,007億(米生産額の11%)まで膨れ上がり、再びAMS限度枠を圧迫した(表4)。そこで韓国は固定型(緑)の単価を引き上げ(当初約60万→70万₩*/ha)、その分、変動型(黄)の比率を下げた(金, 2017, 53)。固定型単価引き上げはその後も続き、70万(06年産～)から80万(13年産)、90万(14年産)、100万(15年産～)へと次々引き上げられた。その結果、2007～11年の間(09年を除く)、変動型支給額のすべてがデミニミスとされ、AMS総額は極めて低い水準に抑えられた。2012～14年の間は高米価のため変動型支払い、AMS総額は共に0であった。

4) 目標価格水準の引き上げとAMS総額

コメ直接支払いに関する法律は当初、「05～07年の3年間の目標価格を170,083₩*とし、その後は3年ごとに更新する」とした。これによると、08～10年産に適用される目標価格は、「04～06年の平均価格」/「01～03年平均価格」×現行目標価格=161,265となるはずであったが、米価が下がれば目標価格も徐々に下がる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2005～12年産の7年間、170,083に固定、②その後は5年ごとに更新、③更新の際には国会同意が必要、と変更された(金, 2017, 52)。目標価格の下方変更はますます難しくなり、逆に2013～17年産、2018～19年産に適用される目標価格がそれぞれ188,000、214,000と引き上げられた。目標価格引き上げは直ちにAMS限度枠への圧力(目標価格引き上げ→変動支払い増→AMS総額増)につながった。例えば2015年産米価暴落で2016年度変動支払い額は大きく膨らみAMS総額が限度枠の50%に迫った(表1、表5)。翌2016年産米価暴落で2017年度変動額は史上最大の1兆4,898億に膨張しAMS総額が初めて限度枠を超え(注15)、WTOルール違反状況に陥った。2017年産コメには5,393億の変動額(コメ生産額の6.42%)が支払われたが全てデミニミス化される(2018年度)見通しで、2018～19年産については目標価格引き上げによる変動額増、それによるAMS限度への圧力はさらに強まることが予想される。相次ぐ目標価格引き上げの結果、米価次第ではAMS限度枠超が常態化しかねなくなり、米直接支払い制度維持が困難な状況にまで追い込まれていたことが分かる。

(2) 「開発途上国扱いの解除」とコメ直接支払い

1) 開発途上国扱いの解除

ウルグアイラウンドの結果、韓国は農業分野に限って途上国地位(注16)と関税や国内補助等の特別優遇(途上国条項)が認められた。特別優遇の主要内容(ソ・李, 2019, 17)は、①関税削減率：1995年から10年間、品目ごと最低10%、全品目平均24%以上(先進国は1995年から6年間、品目ごと15%、全品目平均36%以上)、②AMS総額削減率：2004年までの10年間13.3%(先進国は2000年までの6年間20%以上)、③デミニミス容認率：生産

表5 韓国のAMS総額予測(2016～2018年)

年 度	2016	2017	2018
AMS限度枠	1,490	1,490	1,490
AMS総額	726超	1490超	ほぼ0
(対限度枠%)	(49～)	(100～)	ほぼ0
コメ直接支払い変動型	726	1,490	539
(対米生産額%)	11	23	6
米生産額	6,392	6,620	8,401

注1) AMS総額：コメ直接支払い変動額(実額)のみを基に推測した値。

2) 直接支払い変動額、コメ生産額：韓国農林部「糧政資料」(各年度)から引用(10億²⁾)

額の10%まで(先進国は生産額の5%まで)などである。

ただWTO規定には「途上国」に関する客観的な基準・定義はなく、当事国の自己宣言と他加盟国の暗黙の同意だけで認められる(WTO, 2020)。ウルグアイラウンドでは米国、EU、日本など13か国が先進国基準の関税及国内補助削減計画(譲許表)を、韓国を含むそれ以外のすべての国は途上国基準の譲許表を提出した。ところが「途上国条項」「自己宣言方式」に異議を唱えたのが米国トランプ大統領である。トランプは2018年7月、WTO改革の重要争点として「韓国、中国を含む11か国の途上国地位を認めない」ように規定改正を求め、これらの国々に対しは途上国地位の自主的返上を迫った。背景にはとりわけ中国、インドが途上国地位を利用し国内補助を拡大してきた結果、米国農業への大きな脅威となっているとの認識がある(ソ・李, 2019, 1-8)。この要求に中国、インドは即反発し受け入れを拒否したのに対し、ブラジル、台湾などは今後の新しい交渉(ラウンド)において途上国地位の主張を放棄すると宣言した。韓国も2019年10月、新ラウンドにおいて途上国地位の放棄を約束した。その背景には、①韓国は「途上国に該当しない4つの要件」(注17)全てに該当する唯一の国であり、②ドーハララウンドに代わる新ラウンドが開始されたとしても合意までは時間がかかり、その間は途上国地位が維持できるとの判断があった。

2) 「開発途上国扱いの解除」の影響(推測)

ここでは途上国地位の解除と直接支払い制度再編との関連性を確認するため、途上国地位の解除で韓国のAMS限度額と関税はどう変わるのか、そして仮にコメ直接支払いがそのまま維持された場合、AMS限度額・関税の変動がコメ直接支払いに与えるインパクトについて、モダリティ議長案に基づき検討(推測)する。

①韓国のAMS限度額への影響

モダリティ議長案によると、①先進国分類で5年後の韓国AMS限度枠は8,195億²⁾(削減率45%)

へ減少(途上国の場合、8年後10,430億、削減率30%)、②しかもデミニミスは生産額の2.5%(途上国は6.7%)までしか認められない(ソら, 2019, 17-19)。大幅に削減されたAMS限度枠(14,900億→8,195億)の影響で、仮にコメ直接支払いを維持した場合、米価が大きく下がる度にAMS限度圧力にさらされる。近年の変動額推移を考えれば状況は厳しい。

②韓国のコメ関税への影響

2回にわたって関税化を猶予した韓国は2015年、ついにコメ関税化に踏み切った。MA米には5%の関税、それを超える分には513%の関税が適用され、韓国コメ市場は完全開放された。モダリティ議長案によれば、①先進国分類で韓国コメは5年間、50～70%の関税を削減しなければならない(予測関税率154%)。コメを「センシティブ品目」(注18)とした場合でも関税は393%まで下がる。一方、途上国の削減率は10年間33～47%で、途上国のみに認められる「特別品目」とした場合、現行513%が維持できる(ソら, 2019, 16-17)。すなわち先進国に分類されることで、現行コメ関税513%は154%～393%(センシティブ品目の場合)まで下がる。センシティブ品目にした場合は低関税割当米の拡大が求められ、いずれにしてもコメへの悪影響は避けられない。

(3) まとめ

以上の通り、コメ直接支払い制度の趣旨は幾度となく歪められた。「下落傾向下の米価安定」は実現できず、米価の乱高下への対応として、制度修正と放棄したはずの市場介入が繰り返された。変動型支払いの膨張とAMS総額への圧力が高まり、コメの地位低下とが相まってコメ偏重・優遇への批判(注19)も強まった。制度見直しへの機運が高まる中、それに追い打ちをかけたのが開発途上国地位の放棄であった。混迷を続けてきたコメ直接支払いは結局、全面的改編に追い込まれた。制度再編では「変動型の弊害」除去に焦点が当たり固定型・公益直接支払いの導入によって変動型は廃止された。コメ優遇からの脱却がはかられ、コメと他作物に同一単価の固定支払いが適用される。コメ直接支払いとは違って、固定額だけの支払いなので、米価如何によって支払い額が膨張する恐れもなく、緑に分類されAMS限度圧力も回避できると期待されている。ただ残された課題も少なくない。

6. 直接支払い制度改編の課題

(1) 構造政策への逆行

公益直接支払いからは小農支払い、面積支払いの逆進的単価、上限面積など現政権の姿勢としての小

農優遇・配慮がうかがえる。ただこれは韓国農政が一貫して推進してきた構造改革路線に逆行するものである。早速、専業・大農の間には反発と危惧が広がっている（Farminsight 記事，2020.05.04 参照）。ビジョンなき農政を露呈したと言わざるをえない。

(2) 「過度な緑へのシフト」の脆弱性・危険性

今後、韓国農政の緑への依存度は一段と高まるだけに、緑を取り巻く動向には十分留意する必要がある。そもそも農業協定には緑の上限はもうけられていないため、多くの国が削減対象である「黄」から「緑」へのシフトを加速させており、韓国の緑もWTO 発足時の 3.99 兆から 2015 年 7.36 兆¹⁾まで膨らんだ（表 4、表 6）。それを受けて、WTO では緑の制限、WTO 通知強化など「緑改革」議論も進んでいる。緑の額のみならず、「緑は本当に貿易や生産に悪影響をもたらさないのか、環境保護に役立つものなのか」「緑の拡大による貿易・生産への悪影響が黄の削減による純効果を上回るのではないか」「ただの偽装された所得・生産支持になりかねない」など、その目的・性格に関わるものまでが狙上に上がっている（Meléndez-Ortiz et al., 2009）。今回の制度再編で、今後韓国の直接支払いは全て固定型（緑）に変わる。表 6 には、仮に 2016~17 年度コメ直接支払い実行全額を緑とした場合、緑の内訳（注 20）がどう変動するかを示した。この仮定では、①緑の額は 2016 年 7.55 兆、2017 年 8.31 兆となり、直前 5 年間平均の 7.1 兆を大きく上回る、②緑の増加に伴いこれまでも高水準（9 割程度）で推移してきた国内助成に占める緑の割合（表 4）はより高まる、③緑に占める「所得支持型」の割合も現在 15.68%（直前 5 年平均）から 20.77%（16 年）、28%（17 年）に上昇するなど、緑の額・割合、緑に占める所得支持型の割合の上昇が確認できる。しかし「緑改革」議論に加えて、ケアンズグループ（農産物輸出国）や多くの途上国も一貫して緑の削減・制限を主張する。De Camargo・Henz は「近い将来、唯一の緑として残れるのは研究や初期開発活動のみであろう」とまでいう（Meléndez-Ortiz et al., 2009, 15）。「緑へ

表 6 韓国の緑の内訳とその内訳

	直前5年（2011~2015）		2016年 ¹⁾ （推定）	2017年 ¹⁾ （推定）
	平均額	%		
政府による役務	4,356	61	4,356	4,356
所得支持（decoupled）	1,113	16	1,569	2,328
環境保全助成	461	7	461	461
その他	1,169	16	1,169	1,169
合計	7,099	100	7,555	8,314

- 1) 2016/2017 年：「所得支持」はコメ直接支払い（固定・変動）実行額を全て緑に算入した場合の推定値、それ以外の項目は直前 5 年の平均額。
- 2) 直前 5 年の数値は実際の WTO への通知額。

の過度な依存・シフト」のもつ脆弱性・危険性への警鐘と受け止めるべきである。

(3) 米価下落への対応手段の欠落

公益直接支払いにおいても急激な米価下落への抜本的な対応策が用意されていない。「米価下落 - 農家反発」の構図が依然残ることは大きな欠陥であり懸念材料である。コメ直接支払いが「急激な価格下落への対応手段を持ち合せてないため、頻繁な制度修正、市場介入が繰り返されてきた」（金，2013）ことを考えれば、固定支払いの公益直接支払いがこれに対処できるとはとても思えない。コメ直接支払いの二の舞を演じるのではないかと危惧せざるをえない。

注釈

1. 今のところ、公益直接支払いに関する日本語の文献・論考は見当たらない。
2. ここでの記述は主に金(2014)、金(2017)に依拠する。合わせて参照されたい。
3. 森田(2006)、飯国・岡村(2012)、莊林(2012)が詳しい。
4. (市場)価格支持(MPS：market price support)とは国内市場価格を国際価格以上に高く維持する政策による「消費者から生産者への所得移転」のこと(OECD)。
5. 「公的予算から農家に直接給付され、農家所得を増やすようなあらゆる支払い」、すなわち不足払いまでを含む広い概念と捉える場合は広義の直接支払いとなる(OECD)。
6. 国内農業助成のために用いられている補助金や価格支持などの政策。
7. 生産と関連する(広義)直接支払い。
8. 生産と関連する(広義)直接支払い。
9. ここでの記述は主に金(2011、2013、2017)に依拠する。合わせて参照されたい。
10. その例としてコメの市場隔離(2006、2009、2010)と備蓄米の市場供給(2011、2012)が挙げられている。
11. CCPなど米国の農業補助金体系については金(2012)を参照されたい。
12. ここでの記述は主に金(2013、2017)に依拠する。合わせて参照されたい。
13. 2020年8月現在、韓国の「国内補助のWTOへの通知」(表 4)は2015年度分までである。2016年以降のAMS総額(表 5)については、その殆どを占めるコメ直接支払い変動額をもとに筆者が試算した予測値である。
14. これについては度々他国から異議を唱えられた。例えば1999年、米国・豪州は韓国牛肉助成の計算方式が農業協定に反するとしWTOに提訴。これを機に韓国はAMS限度枠に一層の注意を払うようになった(金，2017, 51)。
15. コメ変動額だけでAMS限度枠の100%に達したので

限度額超えは確実。

16. 韓国は工業製品やサービス分野などにおいては全て先進国扱いされている。
17. トランプは①OECD会員国、②G20国家、③世界銀行分類で高所得国家、④世界交易の0.5%以上の国をあげ、そのうち1つでも該当する国はもはや途上国地位維持はできないと主張した(ソ・李, 2019, 3-4)。
18. 先進国だけに認められるものだが、その際は国内消費量の4%の低関税割当(TRQ)を提供しなければならない(WTO, 2008)
19. 2000年代初頭、全体農家数に占めるコメ農家の割合は約8割であったが現在は55%に過ぎない、にもかかわらず直接支払いの8割がコメ農家に支払われているという批判。
20. 農業協定上の緑は「政府による一般的な役務」「直接支払い」等から構成され、直接支払いは所得支持型、環境保全助成型、条件不利地補償型などに大別される。

引用文献

- 飯国芳明・岡村誠. 2012. 何に対する支払いなのか. 農業と経済. 78(3):13-24. 昭和堂.
- 金成堉. 2011. 米所得等補填直接支払い制度と韓国農業への影響分析. 農業市場研究. 19(4):38-47.
- 金成堉. 2012. WTO時代における米国農政の展開と課題. 山形大学紀要. 16(3): 17-25.
- 金成堉. 2013. 自由貿易時代における韓国農政の混迷. 農村経済研究. 31(2):43-52.
- 金成堉. 2014. 次期米国農業法の性格についての一考察. 山形大学紀要. 17(1): 31-40.
- 金成堉. 2017. 韓国の農業補助金とWTOルールによる制約. 山形大学紀要. 17(4): 49-59.
- 莊林幹太郎. 2012. わが国の直接支払い－政策目的と手法の整合性. 農業と経済. 78(3): 25-39. 昭和堂.
- ソジンギョウ. 2006. 韓米FTA交渉のための緊急提案. 視線集中GSnJ. 25: 1-13(韓国語).
- ソジンギョウ. 2008. DDA農業交渉、わが農業の未来設計を要求する. 視線集中GSnJ. 60: 1-18(韓国語).
- ソジンギョウ・バクジヒョン. 2009. DDA農業交渉細部原則修正案の分野別評価と示唆点. 韓国対外経済政策研究院(韓国語).
- ソジンギョウら. 2019. 最近のWTO途上国地位に関する論議動向と政策示唆点. 今日の世界経済. 19(8): 1-22(韓国語).
- ソジンギョウ・李ジョンファン. 2019. WTO途上国地位問題とわれわれの選択. 視線集中GSnJ. 270: 1-19(韓国語).
- ソングジュホ. 2009. WTOにおける主要国の国内補助. 農村経済. 32(1)(韓国語).
- 森田明. 2006. 直接支払いの出現と世界の農政. 世界の直接支払制度. 農林統計協会. 2(1): 137-140.

- 李ジョンファン・金ジェフン. 2009. 忘れ去られたコメ所得補填直接支払い制問題改編方案. 視線集中GSnJ. 71: 1-18(韓国語).
- 李ジョンファン・サゴンヨン. 2011. 所得補填直接支払い制度、正当性と現実性はあるのか. 視線集中GSnJ. 119: 1-18(韓国語).
- 李ジョンファン. 2013. コメ所得及びFTA被害補填直接支払い、CPPが答えだ. 視線集中GSnJ. 161: 1-10(韓国語).
- 李ジョンファン・ジョウヨンドク. 2013. コメ目標価格の合理的代案. 視線集中GSnJ. 168: 1-12(韓国語).
- 李スンジョン・李ジョンファン. 2012. 2004年糧政改革以後、農家手取りはどう動いたのか. 視線集中GSnJ. 135: 1-15(韓国語).
- Farminsight. 2020. 中途半端な公益直接支払い制度施行—安定定着するか(韓国語). <http://www.farminsight.net/news/articleView.html?idxno=6118>(参照2020.8.17)
- Meléndez-Ortiz, Ricardo., Bellmann, Christophe., Hepburn, Jonathan. 2009. Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. information note 16. ICTSD. <https://www.files.ethz.ch/isn/110428/green-box-web-1.pdf>(参照2020.7.25)
- OECD. 1994. Agricultural Policy Reform: New Approaches, the role of direct income payments. OECD.
- OECD. 2001. Decoupling: A Conceptual Overview. OECD. 17.
- WTO. 2008. REVISED DRAFT MODALITIES FOR AGRICULTURE (TN/AG/W/4/Rev 4). Committee on Agriculture Special Session.
- WTO. 2020. Who are the developing countries in the WTO? https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm (参照2020.8.16)

The Restructuring of Direct Payment System in Korea and its Problems : Focusing on Rice Policy Transition and Introduction of Public Benefit Direct Payment

Kim, Sunggak (Department of Bioproduction Science, Ishikawa Prefectural University)

Abstract

In 2020, the Rice Direct Payment system, which had been the backbone of agricultural support policy in Korea since 2004, was completely restructured and reborn as a Public Benefit Direct Payment System that advocates “income support by fixed direct payment” and “strengthening the public benefit function of agriculture.” The purposes of this paper are to look back on the Rice Direct Payment system and the confusion of Korea rice policy, to highlight the background & aim of the direct payment system restructuring through examining the newly established structure & mechanism of Public Benefit Direct Payment System and to make clear the significance and challenges of the new system. In conclusion, its conflict to agricultural structure policy, excessive shift to Green, and lack of means for addressing the sharp decline in rice price are pointed out as the new direct payment system's problems.

Key words : Rice Direct Payment/Public Benefit Direct Payment/Agricultural policy in Korea