

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 5 日現在

機関番号：17201

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23780233

研究課題名(和文) 韓国の直接支払制度の改編に関する実証研究

研究課題名(英文) A Study on the Reorganization of Direct Payment in South Korea

研究代表者

品川 優 (SHINAGAWA, MASARU)

佐賀大学・経済学部・准教授

研究者番号：10363417

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円、(間接経費) 570,000円

研究成果の概要(和文)： 韓国の直接支払制度は、2000年代前半の水田及び米を土台とした直接支払いと、2000年代後半のFTAに対応する直接支払いの2つに分けることができる。後者は当初、9つある直接支払いを2つに再編する予定であった。しかし、農産物輸出大国とのFTAが早いスピードで進んだため、FTA被害補填直接支払いなどが新たに導入された。

だが、FTA対応の直接支払いは、他の直接支払いに比べ、支給実績や制度設計、交付金の水準においてかなり脆弱であった。さらに、FTA以外の多様な影響をカバーすることができないという問題点も抱えていた。

研究成果の概要(英文)： The theme of this research is about deployment of a direct payment in South Korea. We can classify introduced direct payments into two. One is the direct payments which base the paddy field and rice in the first half of the 2000s.

Another is the direct payments which cover the damage of FTA in the second half of the 2000s.

In order to correspond to FTA at the beginning, nine direct payments were due to be reorganized to two direct payments. However, the direct payments which cover the damage of FTA were newly introduced, because FTA between South Korea and USA etc were progressed at early speed. But the direct payment which covers the damage of FTA was quite vulnerable, if it compares with other direct payments. Furthermore, there were problems that influences except FTA could not be covered.

研究分野：農学

科研費の分科・細目：農業経済学

キーワード：韓国農業 自由貿易協定(FTA) 直接支払制度 FTA農業対策 農業構造

## 1. 研究開始当初の背景

1980年代後半以降、世界の農業政策が価格支持政策から直接支払制度へと転換するなかで、韓国も1994年に制定した「世界貿易機構協定の履行に関する特別法」で、はじめて直接支払制度の導入を提起した。その後、1997年の規模化促進直接支払制度（2001年に「経営移譲直接支払制度」へ改称）を皮切りに、親環境農業直接支払制度（1999年）、水田農業直接支払制度（2001年）、米所得補填直接支払制度（2002年）、条件不利地域畑等直接支払制度（2004年）、米所得等補填直接支払制度（2005年）など矢継ぎ早に直接支払制度を展開してきた。

このような直接支払制度への転換に対し、足立恭一郎〔2002〕は「韓国農政のパラダイム転換」と高く評価し、以降我が国においても韓国の直接支払制度が注目されるようになった。例えば、親環境農業の制度と現場での運用実態を明らかにした深川博史〔2002〕、関税化猶予措置のなかでの米の直接支払制度のあり方とその重要性について言及した北出俊昭〔2007〕や金正鎬〔2009〕、条件不利地域畑等直接支払制度を対象にマウル共同基金とそれを原資としたマウル活動の義務化の重要性を明らかにした申請者〔2010〕、個別の直接支払制度ではなく、その全体像を紹介した李哉法〔2006〕や加藤光一〔2007〕などがある。

このように、我が国において多くの研究がおこなわれてきた韓国の直接支払制度であるが、現在直接支払制度の見直しが進められている。韓国では、クオン・オボク他〔2006〕やイム・ソンス〔2008〕が指摘するように、韓国経済の牽引産業を工業製品やIT製品と位置づけ、FTAにおいてこれら産業の有利な条件を獲得するために、相手国からの要求を受け入れる形で農産物の市場開放を押し進めている。その代表が2007年に合意した韓・米FTAであり、2010年に協定文に署名した韓・

EUFTAである。

こうしたFTAの締結と本格的な農産物市場の開放に向けて、現在9つある直接支払制度を「経営安定型直接支払い」と「公益型直接支払い」の2つに改編する計画を打ち出し、2010年に試験事業をおこない、2012年の本格実施に向けて準備を進めている。しかし、直接支払制度の改編に関する調査・研究はイム・ジョンビン〔2010〕や申請者〔2010〕がそのアウトラインを紹介した程度であり、本格的な調査・研究はこれからの大きな課題である。

## 2. 研究の目的

以上のような経緯および学術的背景を踏まえ、本研究では韓国の直接支払制度の改編を研究テーマとし、これまでの直接支払制度の効果とそこでの課題・問題点を析出し、直接支払制度の改編の全体像とそのねらい、従来の直接支払制度との相違点とその効果などを明らかにすることが本研究の目的である。

## 3. 研究の方法

本研究では、農林水産食品部（日本の農林水産省）および直接支払制度の改編に関する検討委員会のメンバーに対してヒアリング調査をおこなうとともに、現場への実態調査もおこなうことで、改編する直接支払制度の全体像とそのねらい、具体的内容などについて明らかにする。

## 4. 研究成果

### （1）農家単位所得安定直接支払制度の模索

水田・米に偏重した品目間の不公平性の問題と、FTAによる市場開放の拡大による農業所得の不安定性の問題に対応するために、品目別の直接支払いから農家経営単位の直接支払いへの転換を模索している。すなわち、FTA 被害補填直接支払いを除くすべての直接支払いを統合して、「経営安定型直接支払

い」と「公益型直接支払い」の2つに改編する計画である。

「経営安定型」は、規模拡大した農家の経営不安を取り除くことを目的としており、①一定水準以上の経営規模の農家(主業農家)が対象であること、②農家経営単位での支払いであること、③そのためすべての品目が対象となること、が特徴である。交付は、農産物価格が下落もしくは生産費が上昇した結果、基準の農業所得(直近5年のうち最高・最低を除く平均)より当年の農業所得が低くなった場合、その差額の85%を直接支払いで補填するものである。

他方、「公益型」は、農家の基本的な所得補填を目的とし、すべての農家が交付対象となるように水田・畑等ともに対象としている。ただし、農業の多元的機能(日本の多面的機能)を維持するために、①直接支払いプログラムへの参加、②農地形態および機能の維持、③農薬や化学肥料の使用基準などの条件を課す予定である。

農家経営単位の直接支払いは、2010年からシミュレーションをおこなっている。農業経営体の登録制度を管轄する国立農産物品質管理院が主体となり、道別に1つずつ選定した計9つの邑・面において、農業経営情報を登録した農家4,420戸を対象に、農業生産額に占める比重と所得の変動幅が大きく、かつFTAによる被害が予想される9品目(米、大豆、トウガラシ、リンゴ、ブドウ、ミカン、韓牛、豚、鶏卵)でおこなっている。その結果、交付対象品目は、基準の農業所得を当年の農業所得が下回った米、リンゴ、露地ブドウ、露地ミカンの4品目となり、発動基準を満たす3,238戸(全体の73.3%)に対し総額21億ウォンの直接支払いがおこなわれるという結果が出ている。

2011年には2回目のシミュレーションとして、対象地域を18の市・郡において44の邑・面に拡大し、農家数9,798戸に対し、新

たに11品目(ジャガイモ、裸麦、大麦、白菜、ニンニク、施設キュウリ、長ネギ、ナシ、肉牛、繁殖牛、高麗人参)を追加した計20品目でおこなっている。その結果、対象農家9,798戸のうち67.6%にあたる6,624戸が要件を満たし、1戸当たり平均187.3万ウォンが交付される。さらに12年には、同地域・農家を対象に、新たに15品目追加(ビール麦、トウモロコシ、サツマイモ、スイカ、高冷地白菜、秋大根、高冷地大根、西洋白菜、タマネギ、施設トマト、施設ナス、モモ、柿、キウイ、ゴマ)の合計35品目で、3回目のシミュレーションをしている。

このように3回にわたりシミュレーションをおこなっているが、韓国では農業所得税が非課税であるため所得を把握する制度が十分に整っておらず、そのような状況下ですべての品目を含めた農業所得を把握することは一層困難をとまなうなどの判断から、さらなる検討をおこなうにとどめている。

## (2) FTA 被害補填直接支払制度

韓チリFTAを締結した際に、FTAによる輸入の影響で国内価格が下落した場合への対応として、発効後7年間の時限措置(2004~10年)で所得補填直接支払いを導入している。所得補填直接支払いは、直近5年(最高・最低を除く、以下同じ)の平均価格の80%を基準価格とし、当年価格が基準価格以下に下落した場合、基準価格と当年価格の差額の80%を補填するというものであった。所得補填直接支払いの対象は、国内農業に影響が生じると予測された施設ブドウ・キウイ・モモの3品目に限定していた。

ところが、韓米FTAの合意を画期に所得補填直接支払いは、FTA被害補填直接支払制度(以下「FTA被害補填直接支払い」)に衣替えしている。変更点は、①FTAを締結したすべての相手国を対象としていること、②予め対象品目を限定せず、FTAにより国内農業に被

害が生じた品目とすること、③対象期間はそれぞれの FTA を発効してから 10 年間とすること、の 3 点である。基本的には基準価格の算定方法は所得補填直接支払いを継承するが、所得補填直接支払いとは異なり、基準価格は直近 5 年の平均価格の 80% から 85% に、補填率も基準価格と当年価格の差額の 90% に引き上げている。さらに、12 年の韓米 FTA 追加支援(図 3-2 の(e))において、基準価格を平均価格の 90% に引き上げるなど要件を緩和している。

FTA 被害補填直接支払いの対象品目や交付金単価は、次のようなプロセスを経て決定される。まず、FTA の履行にともなう国内農業の競争力強化と被害の最小化を目的とした「自由貿易協定の締結による農漁業者等の支援に関する特別法」にもとづき、韓国農村経済研究院(以下「KREI」)内に設置した FTA 履行支援センターが、FTA の履行によって生じる農水産物の輸入量の変化や国内価格に与える影響などの調査・分析をおこなう。その結果を、農林水産食品部長官を委員長に、その他企画財政部長官、外交通商部長官、農林水産食品部長官が委嘱した農漁業者団体及び消費者団体の代表、学識経験者など合計 20 名内で構成する FTA 履行支援委員会に報告し、それを材料に支援委員会が決定するという仕組みである。

FTA 支援センターは、貿易規模が一定以上のもので輸入による国内農業への影響が大きいものとして輸入品 42 品目を選定し、常時これらの輸入量及び価格の動向をモニタリングしている。主要な品目は 42 品目ではほとんどカバーされるが、生産者サイドから申請があった品目も必要に応じてモニタリングしている。2012 年には 23 品目(ブルーベリー、漢方に用いるシカなど)の申請があったがこれらは常時ではなく、申請があった時のみ必要に応じてモニタリングをしている。FTA 支援センターは、FTA 支援委員会に対し

すべての品目の現況を説明するとともに、1 年単位(FTA 発効初年は発効日からその年末まで)で FTA 発効前 5 年間(最高・最低を除く)の平均と比較し、①当該品目の総輸入量の増加、②FTA 締結国からの輸入量の増加、③10%以上の国内価格の下落、の 3 つの条件すべてをクリアした品目も特定品目として報告している。13 年 1 月の FTA 支援委員会に対し、3 条件をクリアした韓牛(肥育・繁殖)を特定品目として報告し、FTA 支援委員会は審議の結果、韓牛(肥育・繁殖)に対してはじめて FTA 被害補填直接支払いの発動を認めている。なお、子牛は FTA 相手国から輸入しているわけではないが、牛肉の輸入による肥育牛価格への影響が繁殖牛の価格にも波及することから、FTA 被害補填直接支払いの対象に含んでいる。

韓牛(肥育)1 頭当たりの直近 5 年(2007~11 年)の平均価格は 525.0 万ウォンであり、その 90%の 472.5 万ウォンが基準価格となる。他方、当年価格(2012 年)は 466.4 万ウォンである。その結果、基準価格と当年価格の差額は 6.1 万ウォンとなり、その 90%である 54,900 ウォンが FTA 被害補填直接支払いの対象となる。ただし、54,900 ウォンすべてが FTA による影響と認められるわけではない。政府はそのうちの 24.7%が FTA による関税引き下げの影響(=輸入寄与度)と認定し、交付金は 13,545 ウォンとなる。残りの 75.3%は FTA 以外の国内要因—国内生産の増加と消費の減退によるものと判断している。12 年 3 月の韓米 FTA 発効から 12 年末までの韓牛(肥育)の取引頭数は 92.4 万頭であり、その結果 FTA 被害補填直接支払いは計 125 億 2,700 万ウォン支払われることになる。

同様に、韓牛の子牛(繁殖)1 頭当たりの直近 5 年の平均価格は 223.5 万ウォンで、基準価格はその 90%の 201.2 万ウォンである。当年価格(2012 年)は 151.7 万ウォンであり、基準価格との差額 49.5 万ウォンに補填率 90%

を乗じた 44.5 万ウォンが対象となる。韓牛の子牛に対しては、輸入寄与度を 12.9%と算定しているため、FTA 被害補填直接支払いの交付金は 57,343 ウォンとなる。12 年末までの取引頭数 33.8 万頭に、1 頭あたり交付金を乗ずると、合計 193 億 7,300 万ウォンが支払われることになる。

以上の結果、FTA 被害補填直接支払いの総額は 319 億ウォンとなり、韓牛の 1 戸当たり交付金額は肥育農家 13.4 万ウォン、繁殖農家 51.9 万ウォンとなる。つまり韓牛農家(肥育)は、当年価格(2012 年)の 466.4 万ウォンに FTA 被害補填直接支払いの 13,545 ウォンを合わせた 467.8 万ウォンを受け取ることになるが、それは直近 5 年の平均価格の 88.9%の水準にとどまり、韓牛農家(繁殖)に至っては 70.4%の水準でしかない。

こうした問題の根本には、FTA による被害を抽出した輸入寄与度のみを補填することである。支援センターによると、根拠法である「自由貿易協定の締結による農漁業者等の支援に関する特別法」では、①当該品目の総輸入量の増加、②FTA 締結国からの輸入量の増加、③10%以上の国内価格の下落、の 3 つの条件のみを規定しており、FTA 以外による価格低下の要因、すなわち国内生産量の増加や消費の減退は想定しておらず、法律にも明記されていない。そのため国会では、「法律の拡大解釈ではないか」との批判も生まれている。だが、法律の目的が「自由貿易協定を履行する際に…被害を受ける恐れのある農漁業者に対して効果的な支援対策をおこなう(第 1 条)」と FTA による被害が対象であること、FTA 被害補填直接支払いの算定式に「調整係数」を設けており、その部分に輸入寄与度を反映させていること、最終的には農林畜産食品部長官に決定権限があること、を根拠として輸入寄与度による交付金の算定に踏み切っている。その結果、韓牛(肥育)の場合、12 年の「当年価格+補填金」は基準価

格の 98.8%、試算した 13 年は 98.3%をカバーしていた。同じく直近 5 年の平均価格に対しては、12 年 88.9%、13 年 88.5%と 9 割を切っている。

この基準価格を分母としたカバー率は、先の米と比較してもほとんど変わらない水準である。だが、両者の基準価格の性格が異なるため、カバー率の意味も異なる。米の場合は、全農家の生産コストをカバーする水準に固定化した基準価格であった。他方、FTA 被害補填直接支払いは、基準価格の算定基準となる平均価格が直近 5 年でスライドするため価格の傾向的低下に対応できないとともに、基準価格も平均価格の 90%に抑えられている点で大きく異なる。そうした条件のなかでの 98%のカバー率である。

分子については、FTA 被害補填直接支払いの交付金算定にあたり、まずは基準価格と当年価格の 90%が補填の対象となるが、90%の根拠が曖昧である。基準価格を算定する際も直近 5 年の平均価格の 90%としたが、この場合残りの 10%は規模の拡大や生産性の向上、コスト削減といった農家サイドの経営努力を促すねらいがある。したがって 10%分に関しては政策サイドは関知せず、経営努力をすかさないかは農家個々の判断に委ねられることになる。そのことは同時に、残りの 90%は農家の経営努力外の、いわば個々の農家に責任を帰するものではないため、政府の責任のもと補償する必要がある基準価格となる。そのように捉えると、基準価格と当年価格の差額の 90%を交付金算定の対象とするのではなく、100%を対象とすることが求められよう。

基準価格と当年価格の差額のうち FTA 被害補填直接支払いで実際に補填されるのは、輸入寄与度に関する部分のみであった。価格下落は、国内生産の増加、国内消費の減少、FTA による影響、の 3 つを構成要素としている。それぞれの寄与度を算定するにあたっ

て、どの程度あるいはどの範囲まで把握し算定に反映するのか公表されていない。このうち国内生産の増加には、2つの理由が考えられよう。1つは、国内事情による生産増加である。例えば、牛肉あるいは豚肉の場合、口蹄疫の発生による殺処分の反動で国内生産が増加したことは先に記したとおりである。いま1つは、FTAの被害品目から被害以外の品目に経営転換する「玉突き現象」である。同じように国内消費の減少も、不景気などの国内事情による消費の減少と、例えばFTAによる安価な鶏肉が輸入され、それともなう鶏肉消費の拡大と牛肉消費の減少といった消費面での「玉突き現象」である。生産面での「玉突き現象」は、一部品目に限り畑農業直接支払いを設けているが、1戸当たりの交付金額は8.4万ウォンと少額である。加えて、FTA被害補填直接支払いの対象品目で、かつ畑農業直接支払いの対象品目であれば、この「玉突き現象」は当該品目内で処理されることになる。だが、畑農業直接支払いは現在19品目(拡大後26品目)に限られるとともに、畜産などは含まれないなど多くの品目がカバーされているわけではない。他方、消費面での「玉突き現象」に関するサポートは、いまのところ特にはみられない。このようにみると、FTA被害補填直接支払い自体が、FTAによる被害への支援を目的としているため、輸入寄与度に限定した補填はやむを得ないであろう。だがFTAによる被害であれば、FTAによる安価な農産物の輸入増加という直接的な要因だけではなく、FTAに関わる間接的な要因も含めた総合的かつより精度の高い算定が求められよう。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 2件)

(1) 品川優「米韓FTA発効による地域農業への影響」『農業・農協問題研究』査読有、

52号, 2013年, pp14-34。

(2) 品川優「FTA推進下における韓国農業・農政の実態」『佐賀大学経済論集』査読無, 第44巻第6号, 2012年, pp37-57。

[学会発表] (計 0件)

[図書] (計 2件)

(1) 品川優『FTA戦略下の韓国農業』筑波書房, 2014年, 総ページ226。

(2) 田代洋一, 磯田宏, 東山寛, 品川優『TPP問題の新局面』大月書店, 2013年, pp137-178。

[産業財産権]

○出願状況 (計 0件)

名称:  
発明者:  
権利者:  
種類:  
番号:  
出願年月日:  
国内外の別:

○取得状況 (計 0件)

名称:  
発明者:  
権利者:  
種類:  
番号:  
取得年月日:  
国内外の別:

[その他]  
ホームページ等

#### 6. 研究組織

(1) 研究代表者

品川 優 (SHINAGAWA MASARU)  
佐賀大学・経済学部・准教授  
研究者番号: 10363417

(2) 研究分担者

( )

研究者番号:

(3) 連携研究者

( )

研究者番号: