

第4回日韓農業経済 シンポジウムに参加して

— 韓国のがットUR対策 —

北海道立中央農業試験場

経営部長 長尾正克

はじめに

このシンポジウムは、北大農学部農業経済学科と韓国江原大学校農業資源経済学科が共催で年一回開催され、開催地は韓国と日本が交互に分担する約束になっている。第一回目が札幌で開催されたので、第二回は江原大学校がある春川市、第三回は札幌市、そして、第四回は韓国側が当番ということとなるので、私も太田原団長が率いる日本側の一員として参加させていただき、韓国江原道春川市にある江原大学校を訪れたのである。その経過を旅行記として紹介しろというのが編集者の要望であるが、非常に濃密な会議の連続であったので、いちいち紹介すると膨大な紙数になってしまうし、単なる旅行記に

とどめておくにはあまりに惜しまれる会議であった。そのようなわけで、ここでは単なる旅行記にとどめなくて、私が特に印象深く感じた韓国側の報告である「韓国のがットUR対策」について紹介したいと思う。

我が国のがットUR対策とどこが異なるのかを知ることによって、日本政府がこれから制定しようとしている「新農業基本法」の性格が良く理解できるような気がしている。

今回報告する「韓国のがットUR対策」は、韓国江原大学校の金庚亮・李炳旻教授のレポートから引用させていただいた。両先生に、改めて感謝申し上げます。

今回の報告は、韓国ののがットUR対策は、韓国江原大学校の金庚亮・李炳旻教授のレポートから引用させていただいた。両先生に、改めて感謝申し上げます。

一、直接払い制と条件不利地域の農業支援

このテーマが今回のシンポジウムの統一テーマであり、日韓双方でそれぞれ自国の政策とその問題点を論議する予定であったが、焦点になつている「直接払い制」についてははまだ日本で実施されてい

ないので、もっぱら韓国ののがットUR政策を勉強することになってしまった。

但し、韓国としても直接支払い制の導入は初体験であり、直接支払い制の前提となる地方自治の担

い手となる地方政府がやつと最近創設されたばかりということ、具体的な点については、未だ手探りの状況にあることは否めない。しかし、その熱意は、後に詳しく述べるように、日本の政府や地方自治体よりも上回っているように感じられた。

韓国農業自体の概況について言えば、関税化を受け入れた代償として条件有利地を中心に多くの農

二、直接払い制の概念

「直接払い制」の概念には、EUが主張する直接所得支持とアメリカが主張するテカップリング（生産と連繫されない所得支持）と二つの概念が存在しているが、双方とも市場経済を歪曲しない生産者に対する直接所得補償という点では一致するものの、テカップリング自体は完全な市場経済に移行するまでの暫定的な措置というニュアンスが強いと理解しているようである。そして、日本が直接所得補償という言葉嫌い、もっぱらテカップリングという言葉を使用しているのは、日本特有の集落

政支援がなされている。しかし、多くの農村地域は農家の経営規模は零細で基盤整備が遅れており、このため過疎化と高齢化が進行しているが、実はこれらの条件不利地域に対する農政支援対策が遅れており、そのための「直接払い制」をどのようなものにしたら良いかが今回のシンポジウムを中心テーマであったわけである。

対する公共投資性の農業支援策が、「直接所得補償」という表現よりも「テカップリング」に良く当てはまるからだと韓国側はみている。ここで韓国の農業経済学者が作成したガットUR農業協定文にもとじて、「直接払い制」について説明すると次の通りである。(表を参照)

直接払い制は、直接補助と間接補助とに分けられる。直接補助はさらに「縮減免除直接払い (blue box)」、「縮減免除直接払い (orange box)」、「縮減対象所得補助 (amber box)」の3つに分けら

れる。

それらの内容を紹介すると、まず「縮減免除直接払い」の blue box は、各国政府が自国の実状に応じて自由に採用しても良い政策であり、その第一は生産中立的所得補助（収入保険等）の所得安定化支援などであり、生産を刺激しない政策である。第二は災害支援、第三は離農支援、第四は条件不利地域支援、第五は環境保全支援である。

「縮減免除直接払い」の blue box は、本来ならば生産と連繫するので禁止したいが、暫定的に免除するという措置であろう。この措置は、自国の農家に対して政策変更に伴って農家に発生した損害をタイムリミットを設け、面積に応じて補償する特別免除政策である。アメリカの七年間にわたる定額払い制やEUの三年間にわたる価格引き下げに伴う直接所得補償がこれに該当する。その他に開発途上国援助もこれに含まれる。

「縮減対象所得補助」は、投入材補助など一般的な所得補助は生産中立的ではないので禁止というこ

とになる。但し、全面禁止ではなく最小許容補助比率内での補助は許される。

間接補助は、「縮減対象」と「縮減免除」に分けられるが、「縮減対象」とは言うまでもなく価格支持とこれに類するものである。ただし、これとても全面禁止ではなく、最小許容比率内での補助は許される。つまり、価格政策の余地を一部残しているのである。

間接補助の「縮減免除」は研究指導など一般サービ入政策、そして食糧安保の備蓄制度である。

ガットURでは、非関税障壁のような国境保護措置や農産物の国際価格に影響を及ぼす国内補助金または輸出補助金の縮減を規定しているが、生産と連繫されない直接所得補助は認める両面性を持っている。しかし、農業とカ農村は市場経済論理で全ての問題を解けない特徴を持っている。また、国によつては農業の構造や発展段階が異なり、地域によつても条件が不利なところと有利なところがある。それ故、市場機能の重視と公益的な機能の重視は相反する場合

が多い。農産物市場解放は、すべに競争力が弱い農業部門の衰退をもたらし、農村の疲弊化を促進する場合が多い。どうすれば農産物市場解放という国際秩序に従いながらも、農業内部の被害を最小化して農村に活力を吹き入れるかは韓国だけでなく世界の多くの国の課題である。脆弱な農業部門に

三、韓国における直接支払い構想と計画

(一) 水田農家に対する直接払い

ア、導入の必要性

WTO体制に突入以後、ミニマムアクセス米が輸入され、米買入れ価格が凍結されることにより水田農家の所得が相対的に落ちており、所得確保のため施設野菜などの作物転換で水稲作付面積と米の在庫が急激に減少して食糧安全保障問題も深刻化している。従って、WTO体制下で米買入れ制度及び構造政策と連動した水田農家の所得支持方策としての直接支払い制を模索する必要がある。

対する支援方式はUR協定によって「直接支払い制」と「間接補助方式」で制限される。従って、各国は自国に有利な方に直接支払いの意味を解釈するようにし、また多様な形態の直接支払い制の政策開発に没頭しているという理解である。

イ、政策構想

①米生産と連係された

Total AMS (国内支持) 範囲内の直接払い

縮減対象の所得補助政策に属し、韓国がUR履行計画書に約束した毎年のTotal AMS範囲内で農家別米生産量または耕作面積などを基準に、米生産を条件にして補助金を支給する方式である。もちろん、休耕や稲生育期に他作物を栽培した田に対しては支給しない。

この方式の問題点は、米生産減速緩和効果が大きい反面、高齢農家のリタイヤを遅らせる効果がある。

②生産制限の条件付き直接払い

縮減義務が特別免除された直接払い政策 (Green Box) に属し、農家別米生産縮減を前提にして補助金を支給する方式である。

(二) 条件不利地域の農業支援

ア、導入の必要性

農産物の輸入解放によって相対的に営農環境が劣悪な山間奥地地域の人口減少と農業生産の縮減が加速化される懸念が大きいにもかかわらず、これらの地域に対する対策が脆弱である。山間地域の農業衰退は国全体の農業生産力低下をもたらす恐れがあるだけでなく、国土の荒廃化、土壌流失をもたらすし、環境と景観保全の面で問題を生じさせることになる。山間奥地地域の根本的な問題解決のためには、社会資本投資と第二、第三次産業開発が必要であるが、その実行が現実的には難しいため、こ

③生産中立的な直接払い

縮減義務が免除された生産中立的な直接所得補助政策 (Green Box) に属し、農産物生産量、国内外の農産物価格、生産要素の使用などと無関係で、生産物を生産するべきであるという条件なしの補助金を支給する方式である。

の地域の農業に対する「直接支払い」を考慮する必要性がある。

イ、政策構想

①対象地域

条件不利地域というのは、次の二つの条件を同時に該当する農山村地域にする。その第一は、耕地面積比率が十五割未満であるか、耕地に占める水田比率が二割未満である山間地域(多少例外はある)、その第二は農業就業者が総就業者の五割以上で人口減少率(一九九〇～一九九五年平均)が全国の総平均である年四割以上である地域である。(但し例外規定を

設けている。

② 支援内容

条件不利地域で営農している農家に対して、地域内の基準耕作面積によつて毎年約当たり五三万ウオンを耕作者に支給する。但し、耕地整理地区面積は支給対象から除く。また、農家当たり二畝までは基準額の一〇〇割を支給し、三〜五畝面積に対しては五〇割、五畝以上は追加支払いはしない。支給対象は一般耕種はもちろん果樹施設園芸、苗木栽培を含み、畜産に対しては支払わない。

(三) 環境農業支援

ア、導入の必要性

最近二〇年間化学的な農業投入材の使用過多と無分別な集約畜産で水質汚染、自然生態系の破壊が深刻化するなかで、食品の安全性低下に対する社会的な不安が増大している。その結果、韓国でも農業生産活動に対する規制強化と生産方法転換の必要性に対する社会的関心が大きくなっている。一方、

③ 対象農家の条件

この支援を受ける人は最初の支援後三年以上営農に従事しなければならぬ。また、年間所得が一定水準以上の農家や非農業所得が農業所得よりも多い第一種兼業農家は支給対象から除く。

④ 支援期間

条件不利地域が維持される期間の間続けて支援する。条件不利地域の区分と支援水準は与件変化を勘案して五年づつ調整する。

上水道水源保護区域、自然公園区域など特別指定区域では、環境保全に関する法律などによつて、農地利用及び家畜飼養など農業生産活動に一定の規制を加えられ、所得創出機会の喪失と財産権行使の制約などで被害を受けている。したがつて、このような不利益を補償する一方で、環境調和型農業の普及のため直接払い制の導入を考慮する必要がある。

イ、政策構想

① 支援対象

環境農業に対する直接払い制の支援対象は、環境規制地域で営農活動を営む農家または有機及び自然農法を実施する農家にする。ここで環境規制地域というのは、上水道水源保護地域、自然公園地域、ダム設置等の特別対策地域が該当する。

(四) 高齢農家の早期引退に対する支援

三年以上農業に従事する六〇〜六九歳の高齢農民が引退し、経営耕地を周りの専業農家に売り渡し、または長期賃貸する場合、約当たり年間一四〇〜一八八万ウオンを支払う。但し、直系家族に渡すの

② 支援方法

環境規制地域の農家の場合、事前に申告した後に、耕地面積に比例して約当たり五三万ウオンを受け取る。有機及び自然農法実施農家に対しては事前検査後に、単位面積当たり平均経営費との差額に該当する金額（米の場合には約当たり約四三万ウオン）を支払う。有機農家の支援期間は初期移行期間（五年間）にする。

(五) 所得安定化支援

この政策の目的は農産物の価格変動、数量変動、自然災害による所得不安定を解消すること、農家の経営安定と農業経営の順調な再生産をはかることにある。農家は基準販売額の一定額を農協に開

はこの制度に含まないし、六〇〇坪以内の自家消費目的、趣味耕作は許容する。支払期間は長期賃貸の場合は契約期間にするが、七〇歳以前まで支払い、農地販売時には七〇歳まで支払う。

設した自分の「農業所得安定勘定」に貯金し、政府が補助した後に、当該年度の販売減少額が最近五年間の平均販売額の二〇割を上回る時、農家の申請により上記勘定から引き出して支給する方式である。

四、日本のデカップリング政策に対する 韓国の経済学者の見方

日本も水稲作付制限のため一九九五年から転作補償金を、一九九六年からは生産調整助成金を支払っており、同時に構造改善のため高齢者の経営移譲年金を支払っているとして、休耕補償と高齢農家の離農支援をテカップリングとして実施している。

但し、日本政府はEU型の直接所得補償に対しては、拒否反応を示している。その理由としては、日本は各地域ごとにいろいろな農業が存在し、対象地域の農家を一律的にとらえるのが困難で、直接所得補償が十分な政策的効果をもたらすことがわからないことである。すなわち、兼業依存率が大きいので支給額が農家所得に占める比重が低いため、所得補償効果に疑問を提起している。

また、EUでは構造政策後に「直接払い制」が実施されたが、日本では構造政策が推進中であるため離農すべき農家も保護することができるとして実施しないという

立場をとっている。さらに、福祉的・社会保障的な面が強化されれば農業に意欲的な中山間地域農家の労働意欲が減退されるかもしれないし、就業中の農家に対する直接所得補償は国民的な合意をもらわなければならない。また、個別農家に対する直接補償は従来の価格支持体系とは全く異なり関連分野の理解が困難であるという立場で、中山間地域構成員の中で一部で少数派である農民を支援しても、中山間地域の社会が活性化する保証もない。

したがって、日本では「直接払い制」という用語よりも、テカップリングという語彙が選好され、主に条件不利地域の構造改善と経済活性化に焦点が合わされている。中央政府次元で施策が推進されるが、各都道府県別に自治体が独自予算を投入して補完している。一方、地域別特性に従って部分的に「直接払い制」を実施しているところもある。もう一つの特徴は、

個別農家より集落あるいは地域単位で補助事業が成り立つ農政の慣行のために、政策担当者から個別農家に対する直接所得補償が選好されないことである。地域に対する公共投資形態（筆者注：基盤整備事業や労働供給や作業請負の地域支援システムと思われる）の日本型テカップリング制度が本当に生産中立的な「直接払い制」の領域に含まれるのかは疑問の余地がある。

以上が韓国経済学者の日本農政に対する見方であるが、休耕補償と高齢者の経営移譲年金をもって離農支援とすることが日本の「直接払い制」に相当するかどうかは、私には疑問であり、韓国側の見方に素直に賛同できない。休耕自体はこれまで助成補助金が米を作るより安かったり、転作率が地域内では一律配分であったりして、規模の大きな稲作農家に不利であった。また、経営移譲年金にしても、それだけで引退後の生活が十分に保障されているわけでもなく、本来的狙いは農地流動化の一環で

あって、むしろ構造政策に属しよう。結局、九七年十一月の生産調整と連動した所得安定化政策が、はじめての直接払いに相当しよう。ガットUR対策の基盤整備事業にしても、日本のほとんどの対策が間接補助に徹しているのは、韓国側が鋭く指摘するように日本政府レベルの農政担当者には個別農家視点がなく、地域単位にしき補助金を出したくない農政慣行にあると言わなければならない。

韓国では、直接払い政策の効果を高めるため、国の中央集権システムを改め、日本の都道府県に相当する道レベルの地方出先機関を地方自治体政府として独立させ、地方自治システムを採用しつつある。現在は、地方政府である道レベルの各自治体が地域の大学や研究機関の知恵を借り、地域に適した政策づくりに励んでいる。中央政府である国は、国の方針を踏まえつつも、地方独自の政策をも配慮して予算付けしている様子が伺われる。もちろん、国の地方に対する権限移譲は地方自治に移行してから日が浅いこともあって、ま

だ十分とはとてもいえない状況にある。しかし、ガットUR合意を契機に地方重視の政治シフトに改革したことは、今もつて国が画一政策を頭から地方へ降ろして行く日本とは異なり、中央政府が地

方政府の意見に耳を傾けようとする姿勢が若干感じられた。但し、韓国においても、予算を握っている中央政府の権限が強いことは、日本と同様であることには変わりはない。

五、江原道条件不利地域に

対する農業支援方策

江原大学の農業経済学者が策定した江原道条件不利地域に対する農業支援方策の要点を紹介すると次の通りである。

第一に、比較的財政的余裕があり、農家人口率が低い先進国によって導入されている「直接払い制」は、最近、本来の意味である、「条件不利地域農家に対する所得補償および農村地域環境保全のため支払える生産中立的な直接所得補償」というカテゴリーを越えて、経済歪曲は低ければ生産と連繋される政策も受容する方向に拡大適用されている。このようなことから見ると、韓国の場合はまだ農業構造調整や生産基盤整備が十分でないため、「直接払い制」がこのような

部分を補完しながら農家の所得支持と連繋されるような政策が開発されなければならない。例えば、江原道のような山地が多く所得確保機会が不足している条件不利地域の支援項目に、落伍地域開発概念を適用させ、公共育成牧場を建設した後に、韓牛農家の子牛、あるいは酪農家の育成牛を委託飼育する方式である。この時に条件不利地域内の繁殖農家や零細酪農家たちには畜産部門だけでは自立するのが難しいので直接所得補償を実施する。このようになると繁殖農家あるいは酪農家は所得補償を受けながら、育成部門が経営外部に割愛されるため、規模拡大と生産性向上が追求できる。

第二に、公共育成牧場に実験牧場やリース牧場を併設して、新規就農繁殖農家や育成牛飼育農家を入植させるようにして、ここで初期一定期間の間接所得支持を実施することもできる。これは引退農家や有機栽培農家に対する支援概念を援用した方式で、過疎地域に若い新規就農者を入植させ、農村に新しい活力を与える効果がある。農地や資本が不足がちな新規就農者の負担を軽減させ、経営が安定化するまで直接所得補償で支持しようという趣旨である。

第三に、条件不利地域の農業支援の場合は、中央政府次元の政策と地方自治体次元の政策を並行する必要がある。これは条件不利地域支援対象に全国の全ての特殊性を含ませることができないので、地方に補完政策を実施するが、その財源は中央政府が補助する方式である。また、日本式デカップリング政策概念を導入して、集落単位の公共投資性の直接払い制を施行しようとする時、集落の細かな実情と住民要望を把握して弾力的に対応するためには、政策主体が

中央政府より地方政府になるのが効率的である。

第四に、条件不利地域農村に対する支援は農業部門だけではなく多様な部門が含まれるため、中央政府では該当部署に担当窓口が開設されなければならないし、実施主体である地方政府では副知事を中心にする関連部局長たちから構成された推進委員会が組織されなければならない。

第五に、その外に既に過疎化が限界を超えた条件不利地域に対策として民泊農家に対する直接所得補償を実施するなど、先進国で発達してきたグリーンツーリズム概念を導入することも考えられる。または特産団地などで伝統工芸品を作る農家に直接所得補償をすることもできる。

最後に新しい政策の展開に積極的に対応できる地域農政の与件助成が重要である。

中央からの下降式施策体系から離れて自発的で積極的な準備と対応があるとき、特に江原道の条件不利地域の農業と農村は未来が保障されるだろう。

六、結論と所感

この報告を聞いてまず感じたことは、我が国農政の貧困さである。ガットUR合意により損害を被った農家に対する国家としての責任を果たさそうとする意欲がなかなか

表 UR農業協定文による国内補助の分類

補助形態	分類	関連規定	関連政策例	備考
直接補助 (広義の直接払い)	縮減免除直接払い (green box)	付属書2の 5-13項	・生産中立的所得補助 ・災害支援 ・離脱農支援 ・条件不利地域支援 ・環境保全支援など	生産と連係されない 直接払い(関連条件 を満足すべき)
	縮減免除直接払い (blue box) ¹⁾	6条5項 6条2項	・7割の不足払い制度 ・EUの補償し払い制 ・開途国投資支援	
	縮減対象所得補助 (amber box)	6条1項	・投入材補助など一般的な 所得補助	最小許容補助(de- minimis)比率内での 補助率は許容6条の4 項
間接補助	縮減対象	6条1項	・価格支持など	
	縮減免除	付属書2の 2-3項	・研究、指導など一般サ ービス政策 ・食糧安保の備蓄制度	

注: 1) これが生産と連係されないという条件を充足するのに対しては論議があるが、協定過程で7割の不足払い制度、EUの補償し払い制度、開途国の投資支援を認めるために縮減免除を含めた。
資料: 第四回日韓農業経済シンポジウム資料、1997

見えてこないことである。その対極にある韓国政府の農家に対するつくないの姿勢に感心した。韓国の国家財政が破綻の危機にあるというものの、外貨がないので食料輸入ができない。結果として農業保護になつていいると思われ。さらに注目すべきことは、「直接払い制」の導入の外に、新しく「基盤整備の充実」を打ち出してきており、これからの話ではあるがその土地改良事業費の一〇〇割を国費負担としていることである。日本ではあり得ないことである。

韓国政府はガットUR合意に際して、日本と同様に米関税化特別措置を受け入れた。

しかし、開発途上国扱いということとで、ミニマムアクセスは日本の四から八割ではなく、一から四割の段階にとどまり、しかも関税化が免除される期間が六年ではなく一〇年である。日本の関税化特別措置とはいうものの、内外価格差縮減の時計は動いているので、

国内米価は下げなければならぬ。それが米に対する市場原理の適用なのである。これによって、北海道農業、とりわけ稲作農業は瀕死の状況を迎えているが、これまで政策による農家への直接所得補償がほとんどなされなかつた。むしろ、自由化のレベルを抑えた韓国の方が、自国の農家に対して手厚い保護を実施している。

ガットUR合意をしてきた当時の農林水産省の幹部は「米だけを守ることができた」と我々北海道農業関係者の前で胸を張っていた。当時でも、私は本当に稲作を守ってくるといふことに関しては肩唾もの思っていたが、やはりそうであったことが次第に明らかになりつつある。結局、農林水産省幹部が「我が国の米を守る」ということは、日本の稲作農家を守ることはなく、しかも、日本の消費者を飢餓から守ることはなかつた。日本農業を縮小しても当面は、農林官僚組織が生き残れることを高らかに宣言したことにはすぎないことになる。そうであれば、新しい農業基本法の制定には余程

の注意が必要と思う。韓国側の指摘の通り、中山間すらも「直接所得補償」を最終的に拒否する恐れがある。

韓国やEUに学ぶことは、条件不利地域に対する直接所得補償に對して、一見すると零細小農に對する「所得保全」という形態をとつてはいるが、別の側面から見ると「農村という公共財」保護に對する政府の公共投資というトータル経済としての理解が見いだせる。日本政府が何故そのような理解をできないのか何とも不思議な話である。

バブルに踊つた金融機関救済のため何十兆円もの公的資金を投入する一方で、日本社会の豊かさや安定化を保障する農村を、国際条約であるから国内法よりも上位にあるからといって、かくも無惨に切り捨ててよいのであろうか。改めて、日本政府の無責任さに憤りを覚えると同時に、私たち農業経済学研究者の責任の重さに、身がすくむ思いである。