

韓 国 の 親 環 境 農 業

岩 澤 聡

目 次

はじめに

I 韓国の農業の動向

- 1 韓国国民経済における農業の位置づけ
- 2 耕地面積および耕地利用状況
- 3 農家の動向

II 1990年代韓国の農業構造政策

- 1 施設現代化資金融資
- 2 農地売買事業
- 3 長期賃貸借推進事業
- 4 農業機械半額供給事業

III 韓国の親環境農業

- 1 環境農業政策導入の背景
- 2 金泳三および金大中政権下における環境農業政策の推移
- 3 (親)環境農業育成法
- 4 親環境農産物の認証制度
- 5 親環境農業直接支払い
- 6 水田農業直接支払い
- 7 その他の施策
- 8 現状と課題(直接支払い制を中心に)

おわりに

はじめに

WTO体制下において、韓国の農業は、我が国と同様に農産物貿易自由化の強い圧力にさらされている。ガット・ウルグアイ・ラウンドを

契機として、韓国では、1990年代を通じて、農業の構造改革を促す政策が採られてきた。その目的は、市場開放による農産物輸入拡大に備え、大規模専業農家の育成や農産物の高付加価値化などを通じて、国内農業の国際競争力を高めることにあった。農地の流動化と集中、機械化、稲作から施設農業(野菜、花き)への転換などを促す政策に巨額の国家予算が投入され、これらの構造政策はそれなりの成果を上げたといえる。

一方で、1990年代の後半に、韓国農政の前面に現われてくるのが親環境農業政策である。親環境農業とは、有機栽培や無農薬栽培に代表されるような、有機資材を活用して化学肥料や化学合成農薬の使用を制限する農業であり、日本では環境保全型農業と称されるものに相当する。韓国の農業政策が親環境農業の保護・育成に傾斜していく背景には、経営規模の拡大などによる国内農業の競争力強化に一定の限界が見えてきたことなどいくつかの要因が考えられる。

1999年からは親環境農業を実践する農家に対する直接支払い制度も開始された。いわゆる「環境支払い」は、我が国においても「食料・農業・農村基本計画」(平成12年3月策定)の見直しに関する議論の中で検討の対象に挙げられているものである。

本稿では、韓国の農業事情と農業構造政策を概観した上で、親環境農業政策について、我が国に先んじた取組みの経緯や現状・課題を整理することとする。

I 韓国の農業の動向

1 韓国国民経済における農業の位置づけ

表1に韓国農業の生産額、農家戸数等の推移を示した。韓国の2002年の農業生産額は、20億840万ウォンで、国内総生産（GDP）の3.4%である（1ウォンは約0.09円）。ここ数年、農業生産額自体が減少する傾向にあり、対GDP比で2002年（3.4%）は1990年の水準（7.3%）の半分に満たない。

また、2002年現在の農家戸数は128万戸で総世帯数の8.5%である。これは、1990年当時（15.6%）の半分に近い水準であり、農家数は長期的に減少の一途をたどっている。さらに、総人口に対する農家人口の比率で見ると、1990年の15.5%に対して2002年は7.5%であり、農家戸数を上回るペースで減少している。この結果、農家一戸当たり人口は、1990年の3.8人から2002年には2.8人となり、農村地域からの労働力の流出、すなわち農村部の過疎化・高齢化が進んでいる状況を示している。農林業就業者人口の推移からも、以上の傾向が読み取れる。

比較のために、我が国について記せば、2002（平成14）年の農業生産額は5兆1,927億円で対GDP比1.0%である⁽¹⁾。また、農家戸数は同じく2002年現在、約303万で総世帯数の6.2%、農家人口は約990万人で総人口の7.8%、農家一戸当たり人口は3.3人、農業就業者数は262万人で全産業の4.1%である⁽²⁾。

2 耕地面積および耕地利用状況

表2に韓国の耕地面積の推移を示した。総耕地面積は2003年現在で約1,846千ha、うち水田

面積は1,127千haで61%、畑地面積（果樹園を含む）は719千haで39%となっている。総耕地面積は一貫して減少しており、1990年と比較して2003年は88%の水準まで落ち込んでいる。一方で、農家一戸当たりの耕地面積は2003年現在で1.46haであるが、こちらは年を追うごとに少しずつ増加しており、1990年と比較して2003年は123%の水準である。

因みに、日本の耕地面積は2002年現在で約4,762千ha、うち水田面積は2,607千haで55%、畑地面積は2,156千haで45%となっており、農家一戸当たりの耕地面積は1.57haである⁽³⁾。韓国は、日本に比べて水田面積の割合がやや高く、また一戸当たり耕地面積は増加傾向にはあるが、2002年現在で見ると、農家の経営規模は兼業農家率が高い日本に比べてもより零細である。

なお、耕地利用面積は約2,020千haで耕地利用率は108.4%、作目別の耕地利用状況は表3のとおりである。

3 農家の動向

前述のとおり、総農家戸数は長期的に減少しているが、表4に見られるように、特に専業農家の減少は著しく、2003年現在の戸数で1980年当時の半分以下の水準である。専業農家の割合は、90年代の半ばまで減少傾向にあり、1995年は56.6%であったが、その後増加傾向に転じ、現在は65%前後の水準である。兼業農家について言えば、1990年以降、第1種兼業農家（農業収入が農外収入より多い兼業農家）の割合がほぼ一貫して減少傾向にあり、相対的に第2種兼業農家（農外収入が農業収入より多い農家）の割合

(1) 内閣府経済社会総合研究所編・刊『国民経済計算年報 平成16年版』2004。

(2) 農林水産省大臣官房統計部『ポケット農林水産統計 2003』農林統計協会、2003。

(3) 同上

(4) 内訳は、露地栽培が251千ha、施設栽培が83千ha。施設栽培はトマト、きゅうり、すいかなどの果菜類が目立つ。生産量が多いのは白菜、大根、玉ねぎ、すいか、ねぎ、きゅうり、にんにく、唐辛子など。

(5) 特別作物とは、胡麻、シソ、落花生、菜種など。

(6) 生産量が多いのは、ミカン、リンゴ、梨、ブドウなど。

表1 韓国農業の推移（生産額、農家戸数、農家人口、農業人口）

	単位	1990	1995	1999	2000	2001	2002
国内総生産（GDP）	10万ウォン	178,797	377,350	482,744	521,959	551,557	596,381
農林漁業 （比率）	“ （%）	15,212 (8.5)	23,354 (6.2)	24,482 (5.1)	24,518 (4.7)	23,935 (4.3)	23,594 (4.0)
農業 （比率）	“ （%）	13,027 (7.3)	20,042 (5.3)	20,828 (4.3)	20,660 (4.0)	20,219 (3.7)	20,084 (3.4)
総世帯数	1000戸	11,357	12,961	—	14,318	14,834	15,064
農家戸数 （比率）	“ （%）	1,767 (15.6)	1,501 (11.6)	1,382 (—)	1,383 (9.7)	1,354 (9.1)	1,280 (8.5)
総人口	1000人	42,869	45,093	46,617	47,275	47,343	47,640
農家人口 （比率）	“ （%）	6,661 (15.5)	4,851 (10.9)	4,210 (9.0)	4,031 (8.7)	3,933 (8.3)	3,591 (7.5)
就業者人口	1000人	18,085	20,432	20,281	21,156	21,572	22,169
農林漁業 （比率）	“ （%）	3,237 (17.9)	2,534 (2.4)	2,349 (11.6)	2,243 (10.6)	2,148 (10.0)	2,069 (9.3)
農林業 （比率）	“ （%）	3,100 (17.1)	2,419 (11.8)	2,264 (11.2)	2,162 (10.2)	2,065 (9.6)	1,999 (9.0)

（出典）韓国農林部ホームページ（<http://www.maf.go.kr>）に基づき作成

表2 耕地面積の推移

	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003
総耕地面積（単位：千ha）	2,196	2,109	1,985	1,889	1,876	1,863	1,846
水田 （比率：%）	1,307 (59.5)	1,345 (63.8)	1,206 (60.8)	1,149 (60.8)	1,146 (61.1)	1,138 (61.1)	1,127 (61.1)
畑地（果樹を含む） （比率：%）	889 (40.5)	764 (36.2)	779 (39.2)	740 (39.2)	730 (38.9)	724 (38.9)	719 (38.9)
農家一戸当たり（単位：ha）	1.02	1.19	1.32	1.37	1.39	1.45	1.46

（出典）韓国農林部ホームページ（<http://www.maf.go.kr>）に基づき作成

表3 作目別耕地利用面積（2002年）

（単位：ha）

総耕地 利用面積	食糧作物					
	計	米	麦類	雑穀	豆類	芋類
2,019,530	1,298,815	1,053,186	80,911	27,654	99,214	37,850

野菜	特別作物 ⁽⁵⁾	果樹 ⁽⁶⁾	桑畑	その他の樹木作物	その他
333,645 ⁽⁴⁾	80,680	166,322	525	25,579	113,564

（出典）韓国農林部ホームページ（<http://www.maf.go.kr>）に基づき作成

表4 専業・兼業別農家戸数の推移

（単位：千戸）

	総農家数	専業農家 （%）	兼業農家 （%）		
			計	第1種兼業	第2種兼業
1980	2,155	1,642 (76.2)	513 (23.8)	295 (13.7)	218 (10.1)
1990	1,767	1,052 (59.6)	715 (40.4)	389 (22.0)	326 (18.4)
1995	1,501	849 (56.6)	652 (43.4)	277 (18.4)	375 (25.0)
2000	1,383	902 (65.2)	481 (34.8)	225 (16.2)	257 (18.6)
2001	1,354	884 (65.3)	469 (34.7)	162 (11.9)	308 (22.7)
2002	1,280	862 (67.3)	418 (32.7)	139 (10.9)	279 (21.8)
2003	1,264	813 (64.3)	452 (35.7)	145 (11.5)	306 (24.2)

（出典）韓国農林部ホームページ（<http://www.maf.go.kr>）に基づき作成

表5 経営耕地規模別農家戸数の推移

(単位：千戸)

	総農家数	非耕作農家 (%)	経営耕地面積 (%)				
			0.5ha 未満	0.5～1.0ha	1.0～1.5ha	1.5～2.0ha	2.0ha 以上
1980	2,155	28 (1.3)	612 (28.3)	747 (34.7)	438 (20.4)	191 (8.9)	139 (6.4)
1990	1,767	24 (1.4)	483 (27.3)	544 (30.8)	352 (19.9)	191 (10.8)	173 (9.8)
1995	1,501	24 (1.6)	433 (28.8)	432 (28.8)	265 (17.7)	153 (10.2)	193 (12.9)
2000	1,383	14 (1.1)	441 (31.8)	379 (27.4)	219 (15.9)	132 (9.5)	198 (14.3)
2001	1,354	19 (1.4)	459 (33.9)	369 (27.2)	211 (15.6)	121 (8.9)	175 (13.0)
2002	1,280	20 (1.6)	433 (33.8)	344 (26.9)	194 (15.1)	113 (8.8)	177 (13.8)
2003	1,264	21 (1.7)	441 (34.9)	332 (26.3)	185 (14.6)	107 (8.4)	177 (14.0)

(出典) 韓国農林部ホームページ (<http://www.maf.go.kr>) に基づき作成

が増加している。

専業農家比率が約65%であるのは、日本と比較すると極めて高い⁽⁷⁾。この原因として、韓国の農村部においては日本に比べ兼業機会が乏しいことがしばしば指摘される⁽⁸⁾。注目すべきことは、90年代前半を通じていったん急激に減少した専業農家が、90年代後半に増加に転じたことである。これには一体どのような理由があるのだろうか。

経営耕地規模別(表5)で見ると、1990年以降、耕地面積が0.5ha 未満の零細農家と2.0ha 以上の比較的大規模な農家の比率が増加する一方、0.5ha 以上2.0ha 未満の経営規模でそれぞれ減少しており、全体として零細農家もしくは大規模農家に二極化する傾向にあると言える。その過程においても、1990年代前半では、2.0ha

以上の大規模農家の増加傾向が顕著であり(0.5ha 未満は比率は微増だが戸数は大きく減少)、1990年代後半になると、0.5ha 未満の零細農家が増加に転じる一方、大規模農家の増加が頭打ちになり2001年には大きく減少している。

次に、経営者の年齢別(表6)で見ると、59歳以下のすべての年齢層で戸数・比率とも一貫して減少しており、特に経営者が30歳未満の農家の減少は激しく、1990年代を通じて戸数で約5分の1に減少している。逆に60歳以上は戸数・比率とも増加傾向にあり、1990年には31.3%であった比率が2000年には50%を超えている。

以上のことから考えられるのは、専業農家の比率が比較的高く、また90年代後半に専業農家戸数が増加したといっても、年齢別にみて実際に増加しているのは60歳以上の農家であり、高

表6 農業経営者の年齢別農家戸数の推移

(単位：千戸)

	総農家数	農業経営者の年齢 (%)			
		30歳未満	30～49歳	50～59歳	60歳以上
1981	2,030	104 (5.1)	936 (46.1)	555 (27.3)	435 (21.5)
1990	1,767	37 (2.1)	594 (33.6)	584 (33.0)	552 (31.3)
1995	1,501	12 (0.8)	406 (27.1)	447 (29.8)	635 (42.3)
2000	1,383	7 (0.5)	322 (23.3)	348 (25.2)	706 (51.0)
2001	1,354	4 (0.3)	274 (20.2)	326 (24.1)	750 (55.4)
2002	1,280	3 (0.2)	252 (19.7)	299 (23.3)	726 (56.7)
2003	1,264	2 (0.2)	240 (18.9)	293 (23.2)	730 (57.7)

(出典) 韓国農林部ホームページ (<http://www.maf.go.kr>) に基づき作成

(7) 『ポケット農林水産統計 2003』によれば、2002(平成14)年の日本の専業別農家数の比率は、販売農家全体(2,249千戸)において、専業農家が439千戸でわずか19.5%、第1種兼業農家が300千戸で13.3%、第2種兼業農家が1,509千戸で67.1%。第2種兼業農家が圧倒的多数を占めている。

(8) たとえば、「東アジア諸国農業の変貌と農業政策－韓国」『食料政策研究』114号, 2003.2, p.39.

齢化に伴い兼業機会を失って専業農家となったケースが多いのではないと思われる。また、59歳以下の農家においても、90年代後半の経済危機によって兼業機会を喪失し、専業化したケースも考えられる。

韓国農業の構造改革を推進する上では、大規模専業農家の育成と同時に高齢零細農家の離農のための条件整備が必要とされる。1990年代を通じて、農家一戸当たりの耕地規模が若干増大し、また2.0ha以上の大規模農家がある程度増加するなど、構造改革には一定の進展が見られるが、一方で零細農家が離農せず、また全体として農家の高齢化が一段と進むなど、韓国農業の零細・高齢化構造が根本的に解消されていない状況が窺える。

II 1990年代韓国の農業構造政策

ウルグアイ・ラウンドの妥結（1993年末）は、韓国の農産物市場の大幅な開放をもたらした。韓国では、1994年の時点で242品目の農産物が輸入制限品目として残っていたが、1995年以降、そのほとんどが順次自由化（関税化）された⁽⁹⁾。特例措置によって例外的に10年間の関税化猶予を適用されたコメも、2005年には改めて市場開放を迫られる。稲作経営を主体とし、零細農家が多い韓国農業にとって、WTO体制下を生き延びるためには、構造改革を遅滞なく推進することが不可欠となった。

韓国政府は、すでに1992年から10年間で総額42兆ウォンを投資する「農漁村構造改善対策」

の実施を決定していたが、さらに1994年、WTO体制下における農政の基本的枠組みとなる「農漁村発展対策及び農政改革推進方案」⁽¹⁰⁾（以下「新農政方案」とする。）を策定し、農漁村特別税15兆ウォンを、以後10年間のウルグアイ・ラウンド対策に追加することとした⁽¹¹⁾。以下、1990年代の韓国政府の農業構造政策について概観する⁽¹²⁾。

1 施設現代化資金融資

構造政策のひとつは、稲作から施設型農業への作目転換の奨励であった。前述のように、韓国の耕地利用は水田面積の割合が高く、稲作経営が農業の中心である。稲作は土地利用型農業であり、規模拡大のためには耕地を集中化する必要があるが、野菜・花き等の施設栽培であれば、限られた面積に資本を投下することにより付加価値の高い作物の生産が可能であり、市場での競争力を高めることができる。

韓国の農家一戸当たりの農業所得は、1990年の626万4千ウォンから1995年には1,046万9千ウォンと大きく伸びているが、このうち稲作収入が占める比率は1990年の49.4%から1995年の38.1%と目立って低下している⁽¹³⁾。このような変化の背景として、1990年代前半においては、多くの農家が政府の施設現代化資金融資を受けて野菜・花き等の施設園芸に参入したことが指摘できる。花きを例に挙げると、生産額は1990年の2,393億ウォンから1995年の5,090億ウォンへと倍増、栽培農家戸数は8,945戸から12,509戸へと4割増加している⁽¹⁴⁾。

(9) 安部淳ほか「WTO体制下の韓国における農政転換」『韓国経済研究（九州大学）』2巻，2002.3，p.90.

(10) 新農政方案は、ウルグアイ・ラウンド農業合意後の国内対策強化を目的として取りまとめられたもので、金泳三大統領の諮問機関として設置された「農漁村発展委員会」が大統領に答申した報告書に基づく。

(11) 金泰坤「韓国の農政改革の現状と課題」『農林金融』49巻2号，1996.2，p.52.および「海外農業情報 韓国の農林水産業概況」農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/kaigai/gaikyo/z_korea.htm>

(12) 以下の記述においては、主として、深川博史『市場開放下の韓国農業 - 農地問題と環境農業への取り組み』（九州大学出版会，2002.）に依拠した。

(13) 韓国農林部ホームページ <http://www.maf.go.kr/english/asp/03_data/data01_0116.asp>. なお、農業所得に占める稲作の比率は2000年には52.0%に回復している。

しかし、1990年代後半には、多額の補助金が集中的に投資された園芸や畜産部門において、「経営管理の失敗や過剰生産で多くの経営が償還不能におちいっ」⁽¹⁴⁾ た。とりわけ、1997年のアジア通貨危機によるウォンの暴落は、資材や燃料を輸入に頼る施設型農業を直撃した。結局のところ、政府の施設現代化資金融資事業がもたらしたものは、「IMF 不況後の、高金利に加えて、消費減退、農産物価格下落などで農業所得が減少し、負債償還能力が極端に弱まって、農家負債問題が社会問題化」⁽¹⁵⁾ するという状況であった。

2 農地売買事業

一方、依然として韓国農業の中心である稲作については、経営規模拡大政策が推進された。すなわち、政府は「担い手への効率的な農地集積を促進するために、あらたに農漁村振興公社による農地流動化事業に取り組むことにした」⁽¹⁶⁾。

1990年に開始された「農地売買事業」は、農漁村振興公社を実施主体とし、全額政府からの投融資による農地管理基金を財源とするもので、年齢、営農歴、所有農地面積など一定の条件を満たす稲作専業農家等を事業対象として、公社が購入・保有する農地を有利な融資条件（年利3%・20年均等償還）付きで売却するものである。

同事業は、大規模農家の育成に一定の役割を果たしたが、1993年をピークとして、以後事業規模が縮小されていった。その理由は、①「人為的な農地の購入需要から農地価格が上昇し」、②同時に、事業費が膨れ上がり「財源問題が発

生し」、加えて、③「大農へ毎年資金が集中したために、他の一般農家から激しい批判が浴びせられた」⁽¹⁷⁾ ためと整理できる。

同事業の財源である農地管理基金は、「不足分を高利で調達しており、事業の運用金利の差が大きく、基金の欠損が避け難く」⁽¹⁸⁾ になった。また、当初の事業対象は「専業農育成対象者」とされ、その資格条件は、農地所有規模で0.5ha以上3.0ha未満であったが、大農育成という観点から次第に対象者が絞り込まれ、1995年からは、自己所有地が1.0ha以上10.0ha未満の「米専業農」に限定されるに至った。一方で、同事業は、同一農家による事業申請回数に制限がないため、経営規模の大きな農家は繰り返し融資を受けることが可能であり、「かくして、農地売買事業により所有規模を拡大した農家と、申請条件に達しない所有規模1ha未満の農家との間において両極分解の様相を示し始め、支援対象の米専業農という資格に達しない農家群を中心に、事業への批判が沸き起こることに」⁽¹⁹⁾ になった。

3 長期賃貸借推進事業

農地売買事業に代わって、構造政策としての農地規模化事業の前面に現われてきたのが「長期賃貸借推進事業」である。同事業も、農地管理基金を財源として農漁村振興公社が実施するもので、その内容は、農地の長期賃貸により経営規模を拡大しようとする「専業農育成対象者」等を事業対象として、長期賃貸借契約（当初10年、後に5年）に伴う賃借料を、公社が無利子で一括融資するものである。賃借料は賃貸者

(14) 武藤明子「急増する韓国からのバラ輸入」『農林統計調査』50巻7号, 2000.7, p.55.

(15) 安部ほか 前掲論文 p.92.

(16) 同上.

(17) 同上 p.91.

(18) 深川 前掲書 p.94.

(19) 同上 p.90.

(20) 同上 p.93.

(農地の所有者)に一括して支払われ、賃借農家は、契約年数で均等分割した額を毎年収穫後に公社に返済する。

同事業には、賃貸借料の一括支給によって、高齢農家や小規模・兼業農家の離農を支援するという意図もあった。すなわち、「営農規模の拡大と経営の安定を公社が保証すると同時に、転業希望農民についても公社が農地を購入・賃借して、直接的に支援する」⁽²¹⁾ことを予定しており、一石二鳥で、農地の流動化と集中を促そうというものであった。農地売買事業が財源不足のために縮小を余儀なくされる中、「限られた事業資金で規模拡大の実を挙げる次の方法は、借地による規模拡大方式の推進であった」⁽²²⁾。長期賃貸借推進事業は、1990年代の半ば頃から構造政策において中心的な役割を果たすようになり、農地売買事業と同様に大規模農家の育成に一定の成果を上げた。

しかし、農家の中で大きな比重を占める高齢世帯にとっては、所有する農地が主たる収入源であると同時に、労働機会を実現する唯一の場でもある。そのような高齢農家においては、離農して農地を賃貸するよりも、重作業のみを集落内の専業農家に委託しつつ営農を続ける、すなわち「賃貸借よりも営農委託を選好する」⁽²³⁾傾向が強く、農地の流動化を妨げる要因となっている。

4 農業機械半額供給事業

以上のほかに、農業機械普及政策が構造政策の一つに加えられる。ウルグアイ・ラウンド対策として1993年から開始された「農業機械半額供給事業」は、農家の機械購入に際して価格の

50%を補助するという手厚いものであった⁽²⁴⁾。

農業機械の導入により農作業の効率化と生産性向上を実現するためには経営規模の拡大が前提であるという意味で、本来、機械化は規模拡大政策と補完的な関係にある。構造政策の観点からすれば、同事業も一定規模以上の専業農家を対象とすべき性格のものであった。しかし、農産物市場開放は農民全階層の痛みを伴うものであり、とくに規模拡大政策から締め出された小規模・零細農家の反発が強かったことから、政府は、市場開放に反対する国内農家全体の抵抗を抑え込むために、中小農家を含む全農家を同事業の対象とせざるをえなかった。その結果、「本来ならば農業機械購入の難しい中小農家も争って購入手続きを行った。零細規模の農地しか所有せず、農業機械購入後に効率的な稼動の見込みのない農家でさえ農業機械を購入した。農業機械を購入した中小農家は、離農するどころか機械の償却負担を抱えますます農地にしがみつ়くことになり、農地規模化事業という政府の分解促進政策は困難に直面した」⁽²⁵⁾。

また、同事業により、全般的に農業機械は普及したが、中小農家を含めた機械の過剰装備は、営農受託競争の激化という状況を引き起こした。結果として、「機械を購入していない零細農家にとっても、営農委託料を低迷させ、賃貸借よりも委託が有利という経済条件を作り出し」⁽²⁶⁾、前述したように、零細農が離農せず営農委託を選好する傾向を促すこととなった。

III 韓国の親環境農業

1 環境農業政策導入の背景

(21) 同上 p.95.

(22) 同上 p.94.

(23) 同上 p.99.

(24) 韓国における農業機械化事業は1980年代から実施されているが、補助率が50%に引き上げられた1993年以降の事業については、一般に「農業機械半額供給事業」と呼ばれている。(同上 pp.158~159.)

(25) 同上 p.164.

(26) 同上 p.176.

(1) 構造政策転換の側面

90年代の韓国の農業構造政策は、その推進過程で根本的な矛盾に直面し、経営規模拡大や施設現代化を促進する政策の限界が露呈する。農地の流動化は思うように進まず、農村から都市への労働力の流出が続き、また高齢農家がリタイアする条件が整備されないために、農業従事者はますます高齢化していく。構造政策のターゲットとされ、多額の融資を受けて農地を拡大した大規模農家や施設園芸農家ほど、経済不況の打撃と負債の重圧で、深刻な経営難に陥った。一定の規模拡大や経営の合理化は必要であるとしても、もともと零細農家が多い韓国農業が大規模化や合理化で市場競争力を高めることには自ずと限界がある。そのような状況の中で、構造政策のターゲットが中小農家にシフトするとともに環境農業政策の比重が高まっていく。

この間の韓国農政の転換について、韓国農村経済研究院の研究者が、以下のような端的な指摘を行っている。

「(ウルグアイ・ラウンド合意を契機として94年6月に策定された「新農政案」は) 主として費用節減的な国際競争力を高めることに力をかけ、規模拡大および施設現代化に重点を置いてきたが、総体的な農業不況の中で大規模農家であるほど経営収支の悪化をみせており、従来の外形的な農業発展戦略に関する反省の声が高まっている。また財政緊縮によって農業予算も縮小され、農政基調はいわゆる内延的發展を重視する国内資源活用型農業の育成に移っている。

環境親和的農業は、このような国内資源活用型農業の育成という新政府の農政方向に適合した農業形態なので政策の重みが一層強くかけられている。…(中略)…環境農業の推進は現段階における農政転換の大きな波なのである。…」⁽²⁷⁾
別の研究者の表現を用いれば、「国民政府」(金

大中政府)が、「文民政府」(金泳三政府)の構造農政に対する評価と反省に基づいて、「少数の専業農(経営体)を中心にした効率性追求から、多数の家族農を中心にした効率性と衡平の追求へ転換した」⁽²⁸⁾ということになる。

(2) 環境問題や食の安全に対する意識の高まり

言うまでもなく環境農業への政策転換は、ある日突然に宣言されたものではない。たとえば、韓国政府は、すでに1994年に、10年間で化学肥料使用量の40%、農薬使用量の50%節減を目標とした「農業環境保全中長期計画」を策定している⁽²⁹⁾。環境農業政策導入の背景の一つには、農業による環境負荷問題、すなわち農薬・化学肥料の多投入や家畜糞尿処理施設の未整備などによる土壌や水質の汚染といった問題への危機意識の高まりがあると思われる。

もう一方には、農業の工業化、食のグローバル化が進む中で、いわゆる狂牛病(BSE)や豚の口蹄疫、輸入野菜の残留農薬など、食の安全を脅かす問題が次々と発生し、国産の安全な農・畜産物に対する消費者のニーズが急速に高まってきたという事情もある。国内のみならず、世界的に有機食品のマーケットは拡大傾向にあり、安全性という高い付加価値は、国際的にも農産物の市場競争力を高めるものとなっている。

さらに、環境農業政策がWTO体制下で許容される農業政策に合致することも重要な背景である。WTO農業協定では、条件不利地域や環境保全型農業に対する直接所得補償は、保護削減の対象外である「緑の政策」に分類されている。そして、あらためて指摘するまでもないが、WTO新ラウンド交渉において、韓国が日本やEUと同様に国内農業保護の論拠として主張する農業の多面的機能の中では、水質浄化などの環境保全機能が食料安全保障とならんで重要な

⁽²⁷⁾ 金正鎬「転換期の韓国の農業環境政策」『農業と経済』64巻12号, 1998.11, p.73.

⁽²⁸⁾ 朴珍道「農業・農村基本法と韓国農政の新展開」『農村と都市をむすぶ』578号, 1999.10, p.24.

⁽²⁹⁾ 金正鎬 前掲論文 p.66.

位置を占めている。

2. 金泳三および金大中政権下における環境農業政策の推移

1990年代の金泳三（キム・ヨンサン、大統領在位1993年2月～1998年2月）および金大中（キム・デジュン、同1998年2月～2003年2月）両政権下において、環境農業政策が農政の中心に位置づけられていく経過を概観する。

1993年7月に、金泳三政権の農政の基本方針を示す「新農政5ヶ年計画」が策定されているが、その骨格を形成する4つのキーワードは、「技術集約型農業」「高品質農業」「輸出型農業」に加えて「慣行農業から持続農業への転換」であったとされる⁽³⁰⁾。前述のように、90年代中頃には施設型農業への資金融資事業が積極的に推進されたが、これは技術集約・高品質農業政策、さらには日本市場をターゲットとした農産物輸出戦略が具体化されたものと思われる。それらと並んで、この時期に環境を重視する「持続農業」という概念が導入されたことは注目に値する。同じ1993年の12月には、有機農産物に対する品質認証制度も開始されている。

1994年2月には、ウルグアイ・ラウンド対策検討のための大統領諮問機関として「農漁村発展委員会」が組織され、同委員会は、6月に前述の「新農政方案」を答申した。農業構造改革の方向を規定する「新農政方案」では、競争力強化のため、経営能力のある担い手に政策的支援を集中することに重点が置かれた。農地の流動化と集中を促す前述の農地売買事業においては、事業の対象者が大規模農家に絞り込まれて

いくが、「新農政方案」はそのような過程をさらに推し進めるものであった。一方で、環境農業政策関連の動きとしては、同年12月に農林部内に「環境農業課」が新設されたことが特筆される⁽³¹⁾。

さらに、1995年1月には、国の補助事業として「中小農家高品質農産物生産支援事業」が開始された。これは、有機農業など環境農業実践農家を対象に、予冷施設やたい肥製造施設の建設等を補助する事業で、「農業構造改善事業に含まれない中小規模農家の所得安定をねらったもの」⁽³²⁾であった。ほぼ同じ時期に、農林部は環境農業を支援する法律案の検討に着手した。法案は1997年に議員立法で提出され、同年12月に「環境農業育成法」（後述）が成立。金泳三政権下における環境農業政策の仕上げとなった。

金大中政権下において、環境農業政策への傾斜はより顕著となる。政権発足直後から、農林部では「親環境農業直接支払い制」（後述）の導入準備が進められ、1998年11月には、同年を「親環境農業元年」と宣言することにより、金大中政権の農政の基本路線が経済界や国民に対して明確にアピールされた⁽³³⁾。

1999年2月には、1967年制定の「農業基本法」に代わる「農業・農村基本法」が制定された（法律第5758号）。この法律は、「WTO体制下での韓国農業・農村の基本方向を示す」⁽³⁴⁾し、また、「21世紀における新しい農政課題に対する根拠を設ける」⁽³⁵⁾ものと位置づけられる。その第2章「農業・農村施策の基本方向」において、「国民食料の安定的供給」（第6条）、「農業構造改善の促進」（第7条）、「農村地域開発及び福祉

(30) 足立恭一郎「親環境農業路線に向かう韓国農政」『農林水産政策研究』2号, 2002, p.30.

(31) 金正鎬 前掲論文 p.68.

(32) 同上 p.69.

(33) 足立 前掲論文 p.39～40. なお、金大中政権以降、「環境農業」に代わり「親環境農業」という名称が公式に使用されるようになる。

(34) 張徳氣・村田武「韓国の農業・農村基本法と水田農業直接支払い」『九州大学大学院農学研究院学芸雑誌』56巻1号, 2001.10, p.97.

(35) 朴珍道 前掲論文, p.16.

増進」(第8条)等とならび、「環境親和的農業の育成」(第9条)が基本的な方向性として掲げられ、「国家及び地方自治体は農業の環境保全機能を増大させ、安全な農産物の生産及び消費を促進するため、持続可能な環境親和的農業を育成しなければならない」⁽³⁶⁾との規定が明記された。

親環境農業政策は、環境農業育成法に続き、農業・農村基本法においても明確な法的根拠を与えられ、以後、金大中政権下において、後述の「親環境農業直接支払い」および「水田農業直接支払い」の導入、親環境農産物認証制度の整備等が推進されていく。さらに生産者に対する技術支援、親環境農産物の流通・販売ルートの確保、消費者の啓蒙といった政策にも力が注がれた。

なお、農林水産省農林水産政策研究所の足立恭一郎氏によれば、韓国農政における環境農業政策の推進は、金泳三および金大中政権下で農林部長官等の農政トップを務めた3人の農業経済学者のイニシアチブによるところが大きいとされる。中でも、金大中政権発足にあたり、大統領の指名を受け、農林部長官に就任した金成勳氏(キム・ソンフン、長官在任1998年3月～2000年9月)は、「新農政方案」の規模拡大・近代化路線との訣別、「親環境農業」と「家族農」をキーワードとした「農政のパラダイム転換」を明確に訴えた⁽³⁷⁾。金氏の理念を要約すると以下のとおりである。規模拡大とコスト削減で価格競争力を追求する農政を続ける限り、韓国農業には勝ち目がない。むしろ安全性や品質などの付加価値による差別化を図るべきである。韓国農業の小規模・家族経営という特質は、資

源循環型の環境親和的な(親環境)農業の実践に有利である⁽³⁸⁾。親環境農業育成・支援が農政の中心に据えられるに至った背景として、そのような理念が政権内部において十分に浸透していたことが想像される。

3 (親)環境農業育成法

環境農業政策推進の法的根拠となる「環境農業育成法」は、前述のように、金泳三政権下の1997年12月に制定された(法律第5442号。なお、施行は1998年)。5章27条および附則で構成される。その後2001年1月に改正され、法律の名称が「親環境農業育成法」に改められた(法律第6378号)。法改正による変更の一部は、「環境農業」が「親環境農業」へ、また「環境農産物」が「親環境農産物」へと表現が改められたことである。

以下、改正法に基づき、法律の概要を簡単に紹介する⁽³⁹⁾。

第1章「総則」では、同法制定の目的を「農業による環境汚染を削減し、親環境農業の実践農業者を育成することにより、持続可能・環境親和的な農業を迫及すること」(第1条)と規定している。また、「親環境農業」の定義について、「農薬安全使用基準を遵守し、作物別施肥基準量を遵守し、適切な家畜飼料添加剤など化学資材の使用を適正水準に維持し、畜産糞尿の適切な処理及び再利用等を通じて環境を保全し、安全な農畜林産物を生産する農業」(第2条)と定めている。なお、親環境農業により生産された農産物は「親環境農産物」と呼ぶとされる。さらに国家の責務として「親環境農業振興のための総合的施策を推進しなければなら

⁽³⁶⁾ 法文の出典は、農林水産省農林水産政策研究所編・刊『資料でたどる韓国の親環境農業』2002, pp.35～42。「農業・農村基本法」の日本語訳全文が収録されている(ただし附則4条以下は省略)。なお、日本語訳は足立恭一郎氏の仮訳による。

⁽³⁷⁾ 足立 前掲論文 p.38.

⁽³⁸⁾ 同上 p.39

⁽³⁹⁾ 以下に記述する法文の出典は、農林水産省農林水産政策研究所 前掲注⁽³⁴⁾ pp.17～23。「環境農業育成法：新旧対照条文」(全文、日本語訳)が収録されている。日本語訳は、足立恭一郎氏の仮訳による。

い」(第3条)と規定している。

第2章「親環境農業の育成及び支援」は、農林部長官が5年毎に「親環境農業育成計画」(以下「育成計画」とする。)を策定すべきこと(第6条)、市・道知事は、育成計画に基づき市・道実践計画を策定すべきこと(第7条)、育成計画および関連事項について審議するため農林部に「親環境農業発展委員会」を設置すること(第8条)などを規定し、さらに農林部長官および地方自治体の長に対して、定期的な親環境農業の実態調査(第11条)、親環境農業技術の研究・開発および普及(第13条)、農業者および関係公務員の教育・訓練(第14条)などを義務づけている。

第3章「親環境農産物の流通管理」は、当初、環境農産物の分類および表示についてのみ規定していたが、2001年の法改正で抜本的に改定された。これについては次節で扱う。続いて、第4章「国際協力等」、第5章「罰則」という構成になっている。罰則については、当初は、環境農産物表示使用規定に違反した者に対して「1年以下の懲役又は1,000万ウォン以下の罰金」を課していたが、法改正により、虚偽表示などの悪質な違反に対する罰則は「3年以下の懲役又は3,000万ウォン以下の罰金」に引き上げられた。

なお、同法の条文中には、後述する「直接支払い制度」に直接言及した規定は見られない。

4 親環境農産物の認証制度

親環境農業育成法(以下「育成法」とする。)第16条第1項の規定により、親環境農産物は、一般環境農産物、有機農産物、転換期有機農産

物、無農薬農産物および低農薬農産物に分類される。このうち一般環境農産物を除く4種について、親環境農産物表示を行おうとする生産者(個人または団体)は、育成法第17条に基づき認証を取得することが義務づけられている。

旧育成法で規定されていたのは「表示に際しての申告義務」のみであり、同法施行当時(1998年)は、有機農産物や無農薬農産物を含む農産物の品質認証手続きは、1993年制定の「農水産物加工産業育成及び品質管理に関する法律」、さらに1999年以降は「農水産物品質管理法⁽⁴⁰⁾」により規定されていた。要するに、親環境農産物については、「表示申告制度」と「品質認証制度」が二本立てになっていたわけであるが、2001年の育成法改正により、(一般環境農産物を除く)親環境農産物の品質認証および表示に関する規定が育成法に一本化されることとなった。これにより、これまで表示制度のみであった転換期有機農産物も新たに認証区分に加えられた。農水産物品質管理法に基づく認証制度においては、認証項目は、栽培条件に加えて産地、品種名、生産年度、重量、等級、成分含量の7項目であるが、育成法における認証項目は栽培方法のみである(表7)。

育成法第17条第1項は、親環境農産物の認証主体を農林部長官と定めており、具体的には国立農産物品質管理院が認証業務にあたる。また、育成法第17条の2第1項では、農林部長官は、必要な「人員や施設を備えたものを認証機関と指定し」、親環境農産物認証を行わせることができることと規定している。2002年10月末現在で、指定を受けた民間認証団体は「韓国有機農業協会」など5団体である⁽⁴¹⁾。なお、育成法第17

(40) それまでの「農水産物加工産業育成及び品質管理に関する法律」に基づく認証制度全般を、「農水産物品質管理法」に基づく農産物認証制度と「農水産物加工産業育成法」に基づく有機農産物加工品認証制度に区分した。(朴亨達ほか「農産物の認証制度に関する韓日比較研究」『農業経済論集(九州農業経済学会)』54巻2号, 2003, 12, p.47.)

(41) 「IFOAM JAPAN オーガニックフォーラム 2003」(2003年11月14日、東京)における鄭眞永氏(韓国有機農業協会副会長)の報告「韓国親環境農業の現況と展望」に基づく。

表7 親環境農産物の認証制度

認証区分	認証項目	認証機関	関連法
低農薬農産物	栽培方法のみ	国立農産物品質管理院または親環境農産物認証機関（民間団体、2002年10月末現在で5団体）	親環境農業育成法
無農薬農産物			
転換期有機農産物			
有機農産物			
一般環境農産物	栽培方法、産地、品種名、生産年度、重量等	国立農産物品質管理院または品質認証機関（民間委託機関）	農産物品質管理法

（出典）鄭萬哲「韓国における農産物品質認証制度の現状」『神戸大学農業経済』2001.3；朴亨達ほか「農産物認証制度に関する韓日比較研究」『農業経済論集（九州農業経済学会）』2003.12.等により作成

表8 親環境農産物の認証基準

低農薬農産物	<ul style="list-style-type: none"> ・農薬は安全使用基準の1/2以下（ただし除草剤は全面禁止） ・化学肥料は（農村振興庁の作日別標準施肥量に基づく）圃場別推奨施肥量の1/2以下 ・（保健福祉部告示に基づく）残留農薬許容基準値の1/2以下
無農薬農産物	<ul style="list-style-type: none"> ・化学合成農薬の使用全面禁止 ・化学肥料は圃場別推奨施肥量の1/3以下 ・残留農薬許容基準値の1/20以下（慣行農場からの飛散や農業用水による汚染を勘案）
転換期有機農産物	<ul style="list-style-type: none"> ・化学合成農薬および化学肥料を一切使用しない有機栽培を1年以上3年未満行っている圃場で生産
有機農産物	<ul style="list-style-type: none"> ・有機栽培を3年以上行っている圃場で生産 ・残留農薬は無農薬農産物と同じ
一般環境農産物	<ul style="list-style-type: none"> ・農薬安全使用基準の遵守 ・化学肥料は圃場別推奨施肥量の遵守

（出典）『資料でたどる韓国の親環境農業政策』（前掲34）；『IFOAM JAPAN オーガニックフォーラム 2003 資料集』等より作成

条第3項において「農林部令で定める」と規定されている親環境農産物の認証基準の概要を表8に示す。

認証制度が発足した直後の1994年時点では、有機および無農薬農産物の認証量は合計で909トンに過ぎなかった。しかし1997年には、低農薬農産物も含めて11,058トン（約12倍）、2000年には37,579トン（約41倍）、2001年には88,056トン（約97倍）に増加している。同様に、認証を受けた農家数は1994年にわずか32戸であったのに対し、1997年には1,020戸（約32倍）、2000年には2,451戸（約77倍）、2001年には4,762戸（約150倍）と急増した⁽⁴²⁾。もっとも、2001年の認証実績で見ると、認証農家数は総農家戸数の

0.35%（有機認証農家に限れば466戸、0.03%）である。親環境農産物の認証実績は著しい伸び方を示しているが、農産物全体から見ればごく一部に過ぎない⁽⁴³⁾。

因みに我が国では、1999（平成11）年の「JAS法」⁽⁴⁴⁾改正により、有機農産物および有機農産物加工食品を対象にした品質認証制度が法制化され（いわゆる「有機JAS」）、2000（平成12）年から認証が開始された。開始2年目の2001（平成13）年度末の時点で、有機認証を取得した農家は少なくとも3,400戸以上とされ⁽⁴⁵⁾、総販売農家数の0.15%にあたる。これは、2001年度における韓国の有機認証農家戸数の比率0.03%を大きく上回っている。もっとも、有機

(42) 農林水産省農林水産政策研究所 前掲注(34) p.13.

(43) ただし、農林部が実施した「2000年農業総調査」（農業センサス）の結果によれば、親環境農業を実践していると答えた農家は60,275戸（総農家数の4.4%）に上っており、「認証」農家と「自称」農家の乖離の大きさをうかがわせる。（同上 pp.8～9.）

(44) 正式名称は「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」

(45) 農林水産省『食料・農業・農村の動向に関する年次報告（食料・農業・農村白書）平成13年度』p.223.

JASは、提出書類の量や費用の面で申請に際して生産者の負担が大きく、認定数が伸び悩んでいる現状が指摘されている⁽⁴⁶⁾。

一方、韓国の親環境農産物認証においては、最近の新聞記事によれば、「申請の費用が一件につき日本円で三千円と安く、提出書類も日本のように多くないので、農家の申し込みが殺到している」⁽⁴⁷⁾とのことである。2002年末に認証農家は11,918戸に達したとの報告もある⁽⁴⁸⁾。

5 親環境農業直接支払い

1999年に、親環境農業育成施策の一環として、親環境農業実践農家を対象に所得減少分の補填を目的とする「親環境農業直接支払い制」が導入された。

同制度は「親環境農業振興のための総合的施策の推進」を国の責務とする「育成法」の趣旨に合致するものであるが、その直接の法的根拠は「世界貿易機関協定の履行に関する特別法」(1995年1月制定、法律第4858号)に基づく大統領令「農産物の生産者のための直接支払い制度施行規程」(1997年2月制定、第15265号)である。同規程の第3条は、「農産物生産者の所得安定のために直接支払い制を施行すること」および「直接支払い制は、経営移譲直接支払い制と親環境農業直接支払い制に区分されること」を規定している⁽⁴⁹⁾。

親環境農業直接支払い制は、1999年度から2001年度までを第1期として開始された。第1期は、対象地域を上水源保護区域をはじめとする環境規制地域に限定し、同地域内で親環境農業を実施する5名以上の農業者で構成された作目班(作目別生産者グループ)を対象に、農家

一戸当たり5haを上限として1ha当たり年間52万4,000ウォン(10a当たり52,400ウォン)を支給するというものである。作物の種類は、稲作・畑作(野菜、果樹、その他)を問わない。対象農家は、親環境営農教育の履修や肥料・農薬使用台帳の記録を義務づけられるほか、土壌検査および残留農薬検査を受け、その結果によって補助金の半額または全額を減額されることもありうる。第1期の事業規模は10,572ha、事業予算は年間57億3,100万ウォン。全額国庫負担であるが、農林部所管の2000年度農業予算(7兆3,000億ウォン)で見ると、約0.08%を占めるに過ぎない⁽⁵⁰⁾。

なお、同制度は2002年度から第2期に入った。第1期と第2期の事業内容の変更点を、資料により確認できる範囲で表9に示す。第2期は、対象地域を環境規制地域から全国に拡大する一方で、対象農家の親環境営農実施要件が厳格化され、無農薬農産物認証農家以上の水準の農家を優先対象とし、「事業量に余裕がある場合は、環境規制地域内において低農薬農産物認証を受けた農家を次点対象とする」⁽⁵¹⁾とされた。事業規模・予算が5割近く削減されたことは、対象農家の要件が厳格化されたためとも考えられるが、同事業が、2期目にして早くも失速したかのような印象を与える。

6 水田農業直接支払い

2001年度からは、「親環境農業直接支払い」よりはるかに大きな規模で「水田農業直接支払い制」が開始された。同制度の法的根拠は、「世界貿易機関協定の履行に関する特別法」の第11条(国内支援政策の施行)および「農業・

(46) 「有機 JAS "失速" 認定者伸び悩む」『日本農業新聞』2003.9.14.

(47) 「韓国の親環境農業①」『日本農業新聞』2003.7.5.

(48) 「IFOAM JAPAN オーガニックフォーラム 2003」における鄭眞永氏の報告。(『資料集』p.13.)

(49) 農林水産省農林水産政策研究所 前掲注(34) p.25.

(50) 同上 p.4.

(51) 同上 p.5.

表9 親環境農業直接支払い制（第1期と第2期の比較）

	第1期（1999～2001年度）	第2期（2002～2004年度）
対象農家	・上水源保護区域等環境規制地域内において親環境農業を実施する農業者（個人）または5名以上の農業者で構成される作目班（組織） ・なお、2000年度新規事業対象者から個人を除外	・優先対象は、有機、転換期有機、無農薬農産物認証を受けた全国の農家 ・次点対象は、環境規制地域内において低農薬農産物認証を受けた農家
1 ha 当たり支給額	52万4,000ウォン (10 a あたり52,400ウォン)	52万4,000ウォン (10 a あたり52,400ウォン)
事業規模・予算 (年間)	事業規模：10,572ha 予算：57億3,100万ウォン	事業規模：5,731ha 予算：30億300万ウォン

(出典)『資料でたどる韓国の親環境農業政策』(前掲34)より作成

農村基本法」の第39条（農業者に対する所得支援）とされる⁽⁵²⁾。

事業の内容は、過去3年間以上継続して水田農業⁽⁵³⁾が行われている全国の農地を対象に直接支払いを行うものである。その目的は、依然として韓国の農業所得の過半を占める水田農業の所得安定を図るとともに、洪水防止・景観維持など水田の持つ公益的機能により国土環境を保全し、また親環境的営農の普及促進により安全な農産物の生産を奨励することとされる（「水田農業直接支払制度事業施行指針」）⁽⁵⁴⁾。従って、補助金の支給要件として、水田の形状および公益的機能の維持とならんで、親環境的営農の実践（具体的には農薬安全使用基準や施肥基準量の遵守など）が義務づけられている。支給額は、農業振興地域内の水田に対して1 ha 当たり25万ウォン（2002年度に50万ウォンに増額）、農業振興地域外の水田に対しては同じく20万ウォン（2002年度に40万ウォンに増額）で、農家一戸当たり2 ha を上限とする。事業規模は89万 ha で、韓国の水田面積（2002年現在）の約70%に及ぶ。総事業費は2,105億ウォン（2002年度、3,929億ウォン）である。

なお、2002年度からは、水田の湛水義務が解除され、対象となる栽培品目も施設栽培や果樹を除く作物全般に広げるなど、支給要件が緩和された⁽⁵⁵⁾。

7 その他の施策

以上に述べた農産物認証制度の整備や直接支払い制の導入のほかにも、韓国政府は親環境農業政策を総合的に推進している。親環境農業の大規模実践地区やモデル村の造成、農薬・化学肥料による環境汚染を最小化する親環境農業技術の開発や普及、畜産糞尿の堆肥化・液肥化など処理施設の設置支援、親環境農業団体を対象とした農産物流通活性化のための資金支援、消費者を対象とした広報・教育活動などである⁽⁵⁶⁾。2001年から2005年までの「親環境農業育成5ヵ年計画」の予算総額は5兆2,000億ウォンに達し、そのうち3兆5,119億ウォンが国費で賄われるとのことである⁽⁵⁷⁾。

各自治体（道および市・郡）も、政府の各種支援事業に参加して一定の割合で財源を負担するほか、さまざまな独自の支援事業を実施している。たとえば、全羅南道では、親環境農産物

52) 同上 p.45.

53) 「水田農業とは「水田の形状及び機能を維持する農地（湛水農地）」において、稲、水セリ、い草、レンコンなどを栽培することをいう。」(同上 p.6.)

54) 同上 p.45.

55) 同上 pp.5～7.

56) 深川博史「韓国 環境農業の現状と環境直接支払い」『農業と経済』70巻6号, 2004.5, pp.75～76.

57) 張徳氣「韓国の農民経営と農協」村田武編『再編下の家族農業経営と農協—先進輸出国とアジア—』筑波書房, 2004.3, p.212.

の販売活性化を目的として、消費促進教育や直販場設置運営などの事業が予算化されている⁽⁵⁸⁾。

また、韓国農協中央会も、親環境農業の普及に積極的な取り組みを見せる。全国の農協直営店舗に親環境農産物コーナーを設置し、販売促進活動を展開するほか、自治体とタイアップした農家への技術指導や都市住民向けの週末農場の共同運営、農村振興庁と共同の技術開発、市民団体と連携した消費者教育にも力を入れている⁽⁵⁹⁾。

8 現状と課題（直接支払い制を中心に）

2002年7月9日付けの"Korea Times"に、「コメ補助金政策、行き詰まる」と題する記事が掲載されている⁽⁶⁰⁾。この記事は、2002年度の稲作農家の所得補償のための補助金が前年度から大幅に増額された一方で、親環境営農のための補助金が削減されたことを取り上げ、「政府は、ウルグアイ・ラウンド妥結を踏まえて、いったんは稲作からの転作による高付加価値農業あるいは親環境農業を奨励する意図を明白に示したが、現在の政策はその意図に逆行しているように見える」と批判をあらわにした。

水田農業直接支払い事業の予算規模は、すでに開始時の2001年度において親環境農業直接支払いの約36倍であった。さらに2002年度には、水田支払いの予算がほぼ倍増しているのに対して、環境支払いに割り当てられた予算は57億ウォンから30億ウォンへと47%削減された。これは、有機農業に取り組む農家が急増しているという状況、すなわち農業者の側の親環境農業への意

識・関心の高まりに明らかに矛盾するものである⁽⁶¹⁾。水田農業直接支払いは、前述のとおり補助金支給の要件として、農薬安全使用基準や施肥基準量の遵守を義務づけているが、これは適正な営農としての当然の規範であるに過ぎない。直接支払い制度についていえば、その比重は、親環境農業よりも従来の伝統的な稲作農業に移りつつあるようである。

一方で、この記事は、親環境農業直接支払い事業への申請件数が伸び悩んでいることにも言及し、「環境支払いを受給するための手続きが複雑である」ことがその要因であるとの識者の意見を紹介している。「補助金額がさして変わらなければ、親環境営農を実践する農家であっても、申請手続きが複雑な環境支払いより、むしろコメの直接支払いを選択する」というわけである⁽⁶²⁾。

このような批判に応えた結果であるか否かは不明であるが、2003年度からは環境支払い制度の枠組みが大きく修正された。すなわち、親環境農業直接支払いのうち水田を対象とする部分が水田農業直接支払いに統合されるとともに、親環境営農の認証レベルに従って段階別に1ha当たり15万ウォン～27万ウォンのインセンティブ（報奨金）が追加支給されることとなった。これにより、それまで環境支払いで1ha当たり52万4,000ウォンの支給を受けていた有機米栽培農家の場合、2003年度からは、水田農業直接支払い事業に申請換えを行うことにより、（基準額の50万ウォン+インセンティブ27万ウォンで）1ha当たり77万ウォンを受給できること

⁵⁸ 同上 p.214.

⁵⁹ 「韓国の親環境農業②」『日本農業新聞』2003.7.8.

⁶⁰ "Rice Subsidy Policy Falters." *Korea Times*, July 9, 2002.

⁶¹ 新聞記事は「政府が認めるところでは、親環境営農を実践する農家は、2000年の13,764戸から2001年には27,460戸に増加した」と記している。ただし、この数値は、既に見たように親環境農産物の認証農家戸数（認証実績）とはかなり隔たりがある。

⁶² 最近の雑誌記事においても、環境支払い制度への参加農家が3000戸程度にとどまっている状況、その要因として、履行チェックが厳密であるなど事業参加要件が厳しいと受け止められていることが紹介されている。（深川前掲注⁶² pp.77～78.）

となった。なお、2003年度の水田支払いの支給総額は4,052億ウォンに達している⁽⁶³⁾。

韓国農政の現状は、依然として国内で大勢を占める稲作農家にてこ入れしつつ、環境支払いを充実させるなど、親環境農業政策も同時に推進していくというものであると思われる。しかし、現状の環境支払いは、支給額において十分な水準であるとは考えにくい。環境支払いを受給する全羅南道のモデル的な稲作農家2戸を調査したケースでは、これらの農家の農業所得に占める2002年度の環境支払い受給額の割合は、それぞれ1.8%および1.3%であり、2003年度は大幅にアップしたものの、それでも6.3%および3.0%に過ぎなかった⁽⁶⁴⁾。

"Korea Times"の記事は、「韓国の農業保護水準指標 (PSE)⁽⁶⁵⁾ に占める直接支払いの割合は7%で、OECD加盟諸国中でも最低の水準である」との農業者団体の指摘を引用し、「政府は他の先進諸国並みに直接支払いの補助金額を引き上げるべきであるが、その補助金は旧態依然たる稲作農業を支援するような方向に向けられるべきではない」との識者のコメントで締めくくられている。環境親和的な営農の普及をさらに後押ししていくためには、直接支払いの総額を引き上げるとともに、そこに占める環境支払いの比重をより一層高めていく必要がある。

しかし、親環境農業育成施策は環境支払いに限定されるわけではない。これまで述べてきたように、韓国は親環境農業政策を総合的・多面的に推進している。また、安全性の高い国産農産物への消費者の志向は確実に高まっている。親環境農業への関心の高まりが一時的なブームに終わらぬよう、生産者・流通業者・消費者の

それぞれにしっかりと定着するまで、政府・自治体・農協等関連団体が連携して、多方面にわたる支援策を継続・発展させていくことが望まれる。さらに政府は、耕地の流動と集中を促す構造政策の観点から、親環境農業など付加価値の高い農業への転換が困難な零細農家に対し、より手厚く実効性の高い離農支援を行なっていく必要があると思われる。

おわりに

我が国の農林水産省は、現在、来年（平成17年）に予定されている新たな「食料・農業・農村基本計画」の策定に向けて、現行基本計画の見直し作業を行っているところである。今回の見直し作業において、「直接支払いを視野に入れた品目横断的政策への移行」「担い手・農地制度の改革」とともに、「農業環境および資源の保全」が主要な政策課題とされている。現在、農林水産省の食料・農業・農村政策審議会において、農業を通じた環境保全を推進する施策をいかに確立するかに関し、環境保全型農業への直接支払いの導入も視野に入れた議論が展開されていると考えられる。日本型の環境支払いは、今年夏の参院選に向けた各政党の農政公約においても、複数の政党が導入を明言した。

地域に目を向けると、「環境こだわり農業推進条例」を制定した滋賀県では、今年度から、全国で初めて「環境直接支払い制度」を導入し、減農薬・減化学肥料栽培に取り組む生産者を認定して、栽培面積に応じた補助金の支給を開始した。

諸外国においても、たとえばEUは、価格支

(63) "Direct Payment for Rice Farming." 韓国農林部ホームページ<http://www.maf.go.kr/english/asp/04_work/work06.asp>

(64) 張 前掲注(63) p.223.

(65) producer subsidy equivalent. OECDが開発した一国の農業保護水準の指標で、農家保護のための財政支出（納税者負担）と価格支持政策の結果としての消費者から生産者への収入移転（消費者負担）を合算したもの。財政支出には、直接所得補償のほかに、研究開発や環境保全プログラムなども含まれる。

持水準の引き下げに伴う損失を補填する直接支払い、条件不利地域を対象とした直接支払いに加えて、1990年代前半から環境支払いを導入している。周知のように、条件不利地域を対象とした直接支払いは、我が国でも「中山間地域等直接支払い制度」として、すでに2000（平成12）年度に開始されている。2005（平成17）年度はその見直しの時期に当たっており、制度の存続のあり方が課題となっている。一方で環境支払いは、繰り返しになるが、中山間地であるか平地であるかを問わず、水環境・土壌環境の保全、農村景観の保全、安全な食料の確保に資するという点で、まさに農業の多面的な機能の維持・増進に適った施策である。いわゆる「担い手」を対象とした直接支払いとともに、これまでの中山間地域直接支払いを含め、農業の多面的な

機能に着目した直接支払いをどのように再編するかが、目下の農政の最重要課題の一つと言える。

前半で見たように、韓国と日本の農業構造には小さからぬ差異が見られるが、農業人口の減少と高齢化、零細な経営規模、食料輸入大国であり食料自給率が際立って低いなど共有する課題も多い。食の安全への関心の高まりという現象も共通である。我が国においても、環境保全型農業に対する生産者のこだわりや安全な農産物に対する消費者のこだわりは、今後ますます強まることが想像される。韓国の親環境農業はまだ発展途上ではあるが、日本独自の環境保全型農業を育成するための有効な仕組みを作り上げる上で、先行する韓国の経験は大いに参考となるであろう。

（いわさわ さとし 農林環境課）