

核実験以後の対北コメ支援と過剰問題：公共備蓄制度の導入に関して

深川，博史

九州大学大学院経済学研究院国際経済経営部門：教授：国際農業政策

<https://doi.org/10.15017/15738>

出版情報：経済学研究. 74 (1), pp.109-126, 2007-09-28. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

核実験以後の対北コメ支援と過剰問題

— 公共備蓄制度の導入に関連して —

深 川 博 史

はじめに

2006年は、「北」のミサイル発射と核実験により、韓国の対北コメ支援が中断された¹⁾。韓国政府は2002年以降、一定量の対北コメ支援を毎年続けてきたが、2006年には、核実験非難の国際世論に、支援の継続が困難となった。それでも2007年の4月早々に韓国政府は、南北2国間での南北経済協力推進委員会を開催し、対北コメ支援の再開に合意した。

韓国政府が、対北支援を急ぐ姿勢を示したことに、米国政府は敏感に反応した。南北2国間での支援再開合意の直後には、米国から再開へのクレームが入り、コメ支援再開は不透明な状況となった。翌月には再度、日本海へ向けてミサイルが放たれ、韓国政府も、対北コメ支援の実施延期に言及せざるをえなくなかった。

2007年5月に入っても、6カ国協議による核放棄合意は、バンコ・デルタ・アジアの送金問題により履行が遅れた。米国には、核放棄に関する6カ国協議合意の進展に合わせて支援を進めるべきという方針があり、韓国が対北コメ支援で先行することに難色を示した。しかし6月

に入り、送金問題に解決の見通しが立つと、対北コメ支援は急遽、再開に向けて動き出した。本稿執筆中の2007年7月時点では、核実験以前と同規模の、40万トンのコメ支援が開始されている。

では、核放棄合意の履行以前の段階で、韓国政府がコメ支援再開を急いだ理由は何であろうか。一般的には、人道支援、南北経済協力、北東アジアの平和安定などが想定されるが、それら以外の問題も考えられる。ここでは、追加的理由として、韓国内のコメ過剰問題と、国内需給均衡への対北コメ支援の影響について検討している。

韓国はコメについて、日本と同じく、国際市場へ輸出可能な価格競争力を有さないが、日本ほどにはコメのブランド化が進まず、非価格競争力も不十分である。コメ需要は国内の消費動向に依存しているが、その国内市場において近年、コメ消費が減少したことから生産過剰が深刻化している。加えて最近では、WTO 農業協定合意によるコメのミニマム・アクセス（以下MMA）²⁾ 拡大が進められ、外国米が国内市場で直接売却されることとなり、コメの市場価格は低落傾向にある。

そういうコメ過剰の状況下に韓国は、2002年以降4年連続で、対北コメ支援に、相当量の国産米を充ており、2006年も、例年通りの、国産

1) 「北」の正式名称は、朝鮮民主主義人民共和国。日本の報道等では「北朝鮮」と呼称されることが多く、韓国では一般に「北韓」と表記される。複数の呼称を、同一論文の中で使用することは混乱を招く可能性があるため、本稿では、略して「北」と呼ぶ。

米の買付けが実施される予定であった。ところが同年は、北のミサイル発射や核実験に国際世論が沸騰し、予定通りの対北コメ支援は困難となって、支援規模に相当する膨大な量のコメが国内で行き場を失うことになった。支援中断の決定当初は、政府買付け米の減少による供給過剰と、その影響としての米価下落が懸念されたが、同年の在庫量が比較的少なかったこともあり、市場への大きな影響は生じなかった³⁾。

しかしながら、2002年以降の数年に及ぶコメ支援実施により、国内コメ需給は、一定規模の対北コメ支援を織り込んで均衡を維持するようになっており、2007年においても、支援再開が遅れると、国内在庫の増加と米価下落を招く恐れがあった。今後も、需給調整が対北コメ支援に依存するという構造が続けば、コメ政策全般の中で、対北コメ支援の占める位置は大きくなっていくであろう。

ところで、このような傾向は、2005年のコメ政策転換を契機に強まっているかに思える。

韓国では2005年の米穀収買制廃止に伴い、公共備蓄制度が新たに導入された。WTO 農業協定では、米穀収買制は補助削減対象の政策であるが、公共備蓄制度は、同じく政府がコメを買

い上げる制度でありながら、食糧安保を目的に一定の条件を充たすことで、WTO 農業協定の許容する制度となる。

この公共備蓄制度は、備蓄米の半分を毎年更新することを前提に制度設計されており、備蓄米を常時回転させる必要がある。2005年以降は、公共備蓄米から、対北コメ支援の一部が回されており、対北コメ支援の実施により公共備蓄米は更新されている。すなわち、対北コメ支援に伴う備蓄回転が、備蓄米更新のための、政府の市場買入を可能にしている。よって、備蓄米の対北コメ支援運用がなくなれば、備蓄米の更新需要が生まれず、政府による備蓄米の新規買入が行われない。支援停止による備蓄回転の速度低下は、政府購入需要の低下を通じて、市場へのコメ供給を相対的に増やし、市場米価を下落させる可能性がある。

韓国は、2004年の WTO コメ交渉において、コメ関税化猶予の10年延長を決定し、MMA 米の順次拡大策をとった。農政当局には、2005年以降10年の間に、コメ政策を大胆に転換しつつ、競争力を向上させることが求められる。WTO 農業協定の補助削減対象となる米穀収買制は廃止され、協定の許容する公共備蓄制へと転換されたが、今後は円滑な備蓄回転が課題となる。そして、その場合の鍵を、対北コメ支援が握る可能性が出てきている。

本稿では、対北コメ支援の背景としてのコメ生産と需給の経過を分析し、需給安定策の一環としての公共備蓄制に言及する。その上で、公共備蓄制の対北コメ支援依存の構造について検討していく。

2) MMA は Minimum Market Access の略。直訳すると「最小市場接近」であるが、輸入義務量の意味で用いられることが多い。韓国政府は、94年のガットウルグアイラウンド合意以後、コメの関税化を10年間猶予される代わりに、国内消費量の1%から4%というMMA 米の受け入れ量拡大を、進めてきた。2004年は、関税化とMMA 継続の、二者からの政策選択が検討されたが、結局、再び関税化は見送られ、2005年より、さらに10年間の、MMA 米の導入拡大が続けられることとなった。

3) クォンテジン「北韓ノ核実験以後ニオケル南北韓ノ農業協力ノ展望」、KREI『農業展望』2007年、113頁。KREIの他の報告書によれば、2006年度には50万トンの国内産米の対北支援が予想されていた。(金正鎬他、『WTO 体制下ノ米産業政策ノ評価ト課題』、KREI、2006年、91頁。)

1. コメの不足から過剰へ

筆者が初めてソウルを訪れた1977年の夏は、街の食堂では一風変わった御飯が出されていた。

それはコメに麦を混ぜた御飯で「混食」と呼ばれていた。その頃の韓国はコメ自給未達成で、コメだけでは国民の食糧需要を充たすことができず、麦を混ぜて容量を増やしていた。とくに街の食堂では特定曜日に「混食」を出すよう決められており、コメ不足対策は市民に周知されていた。コメ自給が悲願であった70年代に、コメ不足に対処する食糧政策の影響は街中の食堂にまで及んでいた⁴⁾。

当時のデータを見ると、1975年のコメ自給度は94.6%。1人当たり年間消費量は、コメ123.6キロ、大麦36.3キロである⁵⁾。旺盛なコメ需要に生産が追いつかず、大麦との混食で、なんとかコメ不足をしのいでいる⁶⁾。

その後、80年頃にコメの100%自給が達成されると、「混食」は街から姿を消して大麦消費も減った。88年のソウル・オリンピックを経て、90年代に入ると、都市部にファーストフードチェーンが進出し、食生活の洋式化・多様化が進んだ。やがて食生活スタイルは、低エネルギー消費と

なる先進国型へ転換するとともに、コメ消費は80キロ台まで落ち込み、一転してコメ過剰となった⁷⁾。

コメの不足から過剰への転換の原因は、生産量の増加ではなく消費量の減少にある。80年代以降、生産技術の進歩等によりコメの面積当たり収量は漸増傾向にあった。しかし、農地の都市用途への転用や耕作放棄によって作付面積が減少し、面積当たり収量に作付面積を乗じた生産総量は、一定水準で推移した。生産量一定のもとでの供給超過は、この間の消費量の落ち込みを原因としている。

表1から、1960年代以降のコメの作付面積をみると、90年ごろまで120万 ha 前後で推移し、90年代に入って減り始め、最近では100万 ha

7) 但し、先の三浦氏は、食の洋風化現象は日本と韓国では異なると述べている。「日本の主食におけるコメと小麦との関係は、ご飯に代わってパン食を好むという『洋風化』で説明することができるが、韓国ではパン以外にも麺類、お好み焼き、餃子などといった小麦粉製品が好まれており、コメと小麦との関係は、日本のような『洋風化』一辺倒では説明がつかないようである」(三浦、前掲書、39頁)。

ちなみに、小麦粉製品の消費について、藤野信之氏は以下のように述べている。「韓国国内における1人当たりの小麦粉消費量は34.4kg(01年)と日本(32.1kg=但し小麦)に比べてやや多く、需要量の大部分を占める業務用需要は、多用途粉、パン用粉、ケーキ用粉、配合粉、小麦全粒粉に分類されている。小麦粉全体の約3分の2が多用途粉(中力粉)で、麵を中心に広い用途に使用されている」(藤野信之「国際化のなかの韓国食品産業」農林中金総合研究所『農林金融』2004年7月号、30頁)。

また、藤野氏によれば、家計の食品種類別支出を日韓で比較して、日本に比べて韓国は、パン・菓子類、酪農品でも金額等が下回っており、「日韓間の食の洋風化の進展度に差異がある」という(藤野信之「韓国における食品消費動向」農林中金総合研究所『農林金融』2005年7月号、31頁)。

一方、外食産業について、日本式や西洋式食堂の売上高伸張が顕著で、とくに「ファーストフードの売上高は2.7兆ウォン弱(約0.27兆円、シェア10.6%)に達しており、韓国における食の外部化が洋風化を伴いつつ進展している」と述べている(藤野、同上論文、29頁)。

4) 混食に関して、『朝鮮半島の食料システム』(明石書店、2005年)の著者、三浦洋子氏は、以下のように述べている。「60年代初めからコメ消費の節約と小麦、大麦消費の増加を目的とした『混食奨励運動』を全国的に拡大した。これは、一般家庭では雑穀の混食率を高め、外食店もメニューの簡素化に努めて米消費を抑制するものである。69年1月からすべての旅館や飲食店で実施された韓食(スープ定食)への混食比率は、米50%、雑穀25%、麺類25%であった。また、酒の醸造所や水飴製造業者にも米の使用を禁止した」(三浦、同著、38頁)。

5) 後掲の表2・表3参照。

6) 当時の旺盛なコメ消費について、三浦氏は「米の消費抑制政策やコメの供給不足によって韓国国民は絶えず欲求不満であった」と述べている(三浦、前掲書、38頁)。

表1 米の生産量・作付面積・ha 当り収量 (精穀)

単位	生産量 千トン	作付面積 千 ha	ha 当り収量 トン
1961-1965年平均	3,538.2	1,169.2	3.03
1966-1970年平均	3,750.0	1,208.1	3.10
1971-1975年平均	4,316.6	1,197.1	3.61
1976-1980年平均	5,226.6	1,228.2	4.26
1981-1985年平均	5,390.0	1,221.6	4.41
1986-1990年平均	5,731.4	1,251.8	4.58
1991-1995年平均	5,044.0	1,132.0	4.46
1996-2000年平均	5,284.8	1,059.8	4.99
2001-2005年平均	4,932.2	1,026.6	4.80

資料：農林部『農林業主要統計』、『農林統計年報』各年版。

まで低下している。その背景事情を農業地帯別に見ていくと、都市近郊においては農地の都市的用途への転用、中山間地においては耕作放棄地増加の影響が大きい。

80年代から90年代にかけては、大都市の外延的な拡大に伴う農地の都市用途への転用が相次いだ。とくに、ソウル首都圏においては、盆唐(ブンダン) や一山(イルサン) という、人口30万人規模のベッドタウンが次々に造成され、これら新都市建設に伴い大規模な農地転用が進められた。一方、中山間地においては、青壮年労働力の都市への流出が続き、農村住民の平均年齢が上昇した。残された農民には高齢者が多く、農村労働力の不足が顕在化した。そして、耕地経営困難なまでに労働力が不足した結果、耕作放棄地が広がっていった。

次に、韓国全体でのコメの総生産量の変化を、各5カ年平均で見ると⁸⁾、60年代から70年代にかけて、生産量の飛躍的な増加が見られる。60

8) 農業生産は年々の天候に影響されるため、単年度のデータでは、生産力を把握しにくい。ここでは、各時期の生産力段階を示すために、各5年平均のデータを計算・比較している。5カ年平均のデータを算出することで、毎年の豊凶による影響は緩和される。

年代前半の約350万トン規模が70年代に入ると400万トンを超えるようになり、80年代に入ると500万トンを超えて、以後、現在まで、その生産量水準を維持している。ha 当り収量も同じく60年代の、3トンから80年ごろには4トンを超えて、最近では5トン水準に達している。

生産力段階としてみると、3トン水準ではコメが不足し自給困難であったが、4トン水準に接近するに伴い、コメ不足は緩和されて、80年前後にコメの100%自給が達成された。これらから、ha 当り収量4トン水準の生産力段階が、コメ自給を可能にしたものと推測される。その後80年代に入っても、生産力は上昇を続け、5トン水準に達したが、作付面積が90年代に約20万ha減少することで、生産総量の増加趨勢は、以後緩慢に推移した。そして生産量が変わらぬなかで、消費量は減少を続け、これがコメ過剰の原因となった⁹⁾。

ところで、減少したコメ消費量は、一人当たりコメ消費量の減少分に消費人口を乗ずることで示される。例えば、一人当たり消費量は77年からの約30年間で、約120キロから80キロへと、およそ40キロ減少した。コメの消費人口を4000万と仮定すれば、10キロ減るごとに、国民全体

9) 人口の増加はコメ需要の増加をもたらすため、過剰を緩和する要因となるが、人口増加は最近では鈍化傾向にあり、過剰緩和機能は低下している。人口の概要データを見ると、1970年の約3,200万から1980年約3,800万、90年約4300万、2000年約4700万、2005年約4800万と推移している。70年代の10年間に600万の人口が増加したのに比べて、80年代は500万、90年代は400万と、増加テンポは鈍化している。一方、コメ需要の総量は、70年の約440万トンから80年の約500万トン、90年の約515万トンと増加した後、2000年には約440万トンまで低下。さらに、2005年には約390万トンまで減少している。これらから、90年ごろまでは、人口増加でコメ需要は比較的高水準を維持していたが、90年代に入り、コメの消費減退に、人口増加の鈍化傾向が加わり、コメ需要の減少から、過剰問題を惹起させたと推測される。

で40万トンのコメ消費が減少し、40キロでは160万トンとなる。80年代以降のコメ生産量はおよそ500万トン前後で推移しており、コメ消費減少の与える影響は小さくない。かくして、80年代以降の生産量500万トン水準のもとでの、消費量の加速的減少は、その後のコメ過剰の原因となった。

韓国の人々のコメ離れの背景には、消費スタイルの変化があった。かつてはコメとキムチを基本とする食生活が一般的であったが、88年のオリンピック以降、急速にコメ離れが進行した。とくに、80年代よりも90年代にその傾向が顕著であった。80年代10年間の一人当り消費推移を見ると、80年の132.4キロから90年の119.6キロへと減少し、その減少幅は12.8キロであった。これが90年代になると、同じ10年間に119.6キロから93.6キロへと、26.0キロも減少しており、90年代のコメ離れは、80年代に比べて倍のスピードで進行した。

80年代には、70年代から続く農民の都市への移動・流出により、農村人口の減少と都市人口の増加が併進した。都市住民に比して農村住民の一人当りコメ消費量は大きくなる傾向にあり、コメ消費の担い手たる農村住民の減少が、コメ消費後退の要因と思われる。

90年代は80年代に比べれば、農村住民の減少は比較的緩慢であり、コメ消費後退には、農村人口減少以外の原因が想定される。たとえば、都市における核家族世帯の増加である。三世代家族であれば、高齢者に配慮した食生活として、米飯中心の食卓が想像されるが、二世代となると、比較的若い世代の自由な食スタイルが可能となる。

この間の事情については、藤野信之氏の以下の叙述が参考になる。

「韓国においては、ソウル・オリンピックが開催された88年ごろを起点にして食生活の変化が生じ始め、02年のワールドカップ開催以来の2年間で急速に多様化・高度化してきたといわれる。主婦年齢で現在38歳（1967年生まれ）ごろを境にして、韓国の伝統食からの解放度が高くなると言われ、夕飯の形態もおかずが10品並ぶ韓国食から、日本と同様に2～3品のおかずが並ぶ食生活への変化もみられてきていると言われる。

これらは、核家族化の進展、女性の社会進出、共働き世帯の増加等のライフスタイルの変化に加え、海外旅行が盛んになり洋食や日本食への指向が高まったことなどを背景に生じていると思われる。そして、ライフスタイルの変化等は外食産業の成長をもたらしている」¹⁰⁾。

コメ消費の後退現象は、食生活の変化を反映するという点で、日本と似ている。現在の日本の一人当たりコメ消費量は韓国よりも少なく、60キロ水準まで落ち込んでいる。両国には食文化の差異は認められるものの、主食コメの消費が、同じく食糧消費スタイルの変化により減少した点は類似している。

日本の場合、1965年の111.7キロから、1975年の88.0キロ、1985年の74.6キロへと推移し、2004年には61.5キロまで減少した。10年単位の減少趨勢で見ると、1965－75年に111.7キロから88.0キロと、23.7キロ減少しており、他の時期に比べて、最も減少幅が大きい。そして、最大の減少幅を示した65－75年が、先の韓国の90年代に当たる¹¹⁾。両国の経過をみると、日本の

10) 藤野信之「韓国における食品消費動向」農林中金総合研究所『農林金融』2005年7月号、29頁。

約30年遅れで、コメ消費の減少問題が韓国を襲っており、かつての日本と同じく、政策当局は過剰対策を迫られている。

この過剰対策等の農政については、両国で様子が異なる。農業の外観は似ているものの、実はその構造には相違点が多く、かつての日本の対策をそのまま導入することには無理がある。とくに、コメ消費の問題から、生産分野へ目を転じると、様相は一変する。

日本の場合、コメ消費の減少に対応して、供給調整を政策誘導し、減反等による生産量削減で需給均衡を試みてきた。1960年代の生産ピーク時に、日本のコメ作付面積は約320万 ha、生産量1,400万トン前後であったが、現在ではそれぞれ、170万 ha、850万トン前後まで半減している。その背景には長年の生産調整で、コメの作付面積を縮小させてきた歴史がある。

これに対して韓国は、最近になって、生産調整を試みたが、本格的な実施にはいたっていない。生産調整に出される農地が、耕作放棄地中心で調整に寄与しない、などの事情がある。加えて、コメ中心の生産構造であることから、生産調整への抵抗も小さくないと推測される。米の作付けを減らした場合に、他の代替作物収入や代替収入源がなければ、農家所得への影響が大きいからである。

2. コメ中心の生産構造

韓国は日本に比べて、農業生産におけるコメの比重が構造的に大きい。工業立地の偏在という歴史的要因から、農村就業機会の限られた韓

国では、専業農家比率が高く、専業農家の多くはコメ生産を中心としている¹²⁾。

日本では、明治期以来の長期的な経済発展過程において、地方分散的な工業配置が進められ、農村近隣の就業機会・兼業機会に比較的恵まれていた。その結果、農業収入が減少した場合には、家族構成員が兼業収入を確保することで、家計支出を充足させ、そのことで農家の存立が保たれると同時に、大量の兼業農家を生み出した。

これに対して韓国は、工業が地域的に偏在し、拠点立地主義に基づき工業配置された一部の地域を除いては、農村兼業機会が限られている。農村から兼業通勤可能な距離内に立地する工場は少なく、就業機会は比較的乏しい。そのために、農業収入の減少を兼業収入で補充することは容易ではなく、農業条件の変化が、農業収入の変動を通じて、農家経済にストレートに影響を及ぼしてきた。

加えて、その農業収入は平均としてコメ収入に依存している。都市から離れ、兼業機会の限られた農村では、若者を中心とする離農・脱農が続き、農村就業者は高齢化している。高齢者の限られた労働力では、多くの労働日数を要する換金作物の栽培は難しく、比較的年間労働日数の少ないコメ作への傾斜が続く。コメ作をやめて、他の換金作物へ転換し、農業収入源の多角化を図ろうにも、高齢労働力中心の農村では、労働力不足から困難が多い。逆に高齢化の進展とともに、ますます、軽労働のコメ作への依存度は高まり、硬直的な収入構造を形成する。

11) 農林水産省の統計データ
<http://www.maff.go.jp/tokei.html>

12) コメ中心の農業構造については、拙著『市場開放下の韓国農業』（九州大学出版会、2002年）を参照されたい。農業構造に関する、以降の説明も拙著の分析に基づいている。

かくして、コメ収入が、農業収入の中心となり、コメ収入が農家経済を支えるという仕組みが定着している。すなわち、平均として農家経済に占める農業収入、および、農業収入に占めるコメ収入の割合が、双方ともに大きく、農家はコメ収入に依存し、コメ収入が農村経済を支えている。

とくに最近では、高齢者の稲作は、大経営の機械作業受託によって支えられており、米価低落などからコメ収入が減少し、大経営が不安定化すれば、高齢者の小経営全般に影響が波及する恐れがある。

農村では、多くの高齢就業者が、コメ収入に依存しつつ、都市部から孤立した状況で、小規模のコメ作を営んでいる。労働日数の少ない稲作とはいえ、収穫など農繁期の作業は、機械作業抜きには難しく、この時期には高齢就業者の多くが、少数の大経営に機械作業を委託する。作業を受託する大経営は、受託面積を拡大することで、農業機械をフル稼働させて、大型の農業機械装備を維持している。

しかし、市場開放等により、米価が下落すれば、大経営が機械の保有負担に耐えられなくなる。大経営の存立が危うくなれば、作業委託先を失った高齢コメ農家は、稲作が難しくなり経営を放棄せざるを得ない。農村で孤立した高齢就業者にとって、生計の手段としての稲作経営の放棄は、生活基盤の喪失、生存の危機という事態に発展しかねない。かくして、コメ生産の後退は、農村社会の不安定化に結びつくという点で、経済問題にとどまることなく、社会の安全をも脅かす可能性がある。

そのために、市場開放下のコメ論議には切迫感がある。コメ市場の開放について、WTOと国内財界の圧力は強まっているが、国内農業界

の開放阻止運動も熾烈を極めており、コメ政策の舵取りは年々難しくなっている。

これまでに韓国は、1990年代前半のガット・ウルグアイラウンド交渉の妥結を受けて、コメ以外の農産物市場の開放を進めるとともに、コメについては関税化猶予の措置をとり、その間にMMAで、外国米の導入を進めてきた。最近でも関税化が議論されたが、結局は見送られ、引き続きコメ市場はMMA米の導入拡大を進めることとなった¹³⁾。

しかしながら、従来は加工用に限定されていたMMA米が、食糧用として直接に市場で販売されることとなり、国内産米との競合関係発生などから、2005年にはコメ市場価格が大きく落ち込んだ。MMA米の導入は今後さらに、20万トンから40万トン規模へと、10年間での倍増が予定されており、国内コメ市場や農家への影響は不可避である。

そういうなかで、コメの需給調整対策や、コメ農家の所得対策が併行して進められている。所得対策の詳細については別論することになるが、周到なコメ農家対策が練られており、韓国におけるコメの位置が依然として大きいことが窺われる¹⁴⁾。

13) 韓国は90年代前半、ウルグアイラウンド交渉の結果、コメの関税化を10年間（1995-2004年）猶予される代わりに、基準年度（1986-1988年平均）の国内消費量の1-4%相当のMMA物量を義務的に輸入することとなった（鄭英一「関税化猶予期間延長以後ニオケルコメ政策の課題」『農政研究』2006年春号、65頁）。この基準年度の時期が、いまだコメの国内消費量が比較的大きな時期であり、90年代のコメ消費量は加速的に減少していったために、その後の、MMA導入量の、国内消費量に占める割合は、相対的に大きなものとなった。また、同氏によれば、WTO加盟国150ヶ国中において、関税化猶予を今回延長したのは、韓国とフィリピンだけであるという（同上論文、65頁）。

14) 拙著論文「韓国の農業政策と交渉戦略」『農業と経済』Vol.72, No.4, 2006年, 22-24頁。

表2 穀物別自給度の変化（飼料用包含）

単位：%

	コメ	大麦	小麦	とうもろこし	大豆	薯類	その他	全体
1970年	93.1	106.3	15.4	18.9	86.1	100.0	96.9	80.5
1975年	94.6	92.0	5.7	8.3	85.8	100.0	100.0	73.0
1980年	95.1	57.6	4.8	5.9	35.1	100.0	89.8	56.0
1985年	103.3	63.7	0.4	4.1	22.5	100.0	11.6	48.4
1990年	108.3	97.4	0.1	1.9	20.1	95.6	13.9	43.1
1995年	93.6	67.0	0.3	1.1	9.9	98.4	3.8	29.1
2000年	102.9	46.9	0.1	0.9	6.4	99.3	5.2	29.7
2005年	101.7	60.0	0.2	0.9	9.8	98.6	10.0	29.3
2006年 (1)	98.2	52.6	0.2	0.8	11.3	98.5	10.4	26.9
食糧自給度 (2)	98.2	55.3	0.3	3.1	36.1	109.3	12.2	51.3

資料：農林部『農林業主要統計』2006年。

注1) 暫定値

注2) 飼料用を除外したもの。2006年の暫定値。

最近の米韓 FTA においても、農産物市場の開放が進められるなかでコメだけは守られた。これは、90年代前半のガット・ウルグアイラウンド交渉妥結時と同じ構図であり¹⁵⁾、コメについては決して譲歩できないというのが、90年代以降の一貫した姿勢である。それほどに、コメ生産は農業・農村を支える基盤として定着・構造化しており、万が一にも安価な外国産米が大量導入された場合には、コメ生産の後退が農業・農村に与える影響は計り知れない。

そういう危機感のなかでの韓国のコメ政策は、独特の性格を帯びている。

とにもかくにも、農家のコメ収入確保のために、米価を安定させる必要があり、また、そのためには、コメの需給均衡を図る必要がある。しかし、需給均衡のための条件はなかなかそろわない。コメ市場に関する内外の要求に対応しなければならないが、MMA米の導入拡大は今後、消費減退下のコメ過剰問題をさらに深刻化させる恐れがある。

以下では、韓国内のコメ需給の経過を概観し、その後に過剰対策の現状を紹介する。

3. コメの需給構造と対北コメ支援

先ず、コメを含む穀物全体の自給状況を表2から見ていく。穀物自給率は2006年現在、飼料用を含む場合に26.9%、飼料用を除外した食糧用のみで51.3%である。飼料用包含の数値は1970年には80.5%であったが、これが約40年間に大きく低下した。食糧消費が高度化して、飼料自給基盤を欠いたままに畜産業が発展し、とうもろこし等の輸入が増加している。とうもろこしの自給率はこの間に18.9%から0.8%へ、大豆に至っては86.1%から11.3%へと下がった。同表には示されていないが、最近ではカロリー基準の自給率も推計されており、1995年の50.6%から2003年には45.6%へと推移している¹⁶⁾。

次に表3から、1人当りの年間穀物消費量の

15) 93年の交渉妥結においては、コメ以外の農産物については基本的に開放し、コメについてはMMAの受け入れが決められた。

16) 金正鎬他『農地ノ定義改善及ビ食糧危機時ノ農地活用方案』(KREI、2006年)(KREIは、Korea Rural Economic Institute [韓国農村経済研究院]の略。本稿ではすべてKREIと略す)73頁。

表3 1人当り年間消費量

単位：kg

	コメ	大麦	小麦	とうもろこし	大豆	薯類	その他	計
1970年	136.4	37.3	26.1	1.1	5.3	10.2	3.0	219.4
1975年	123.6	36.3	29.5	2.4	6.4	7.1	2.0	207.3
1980年	132.4	13.8	29.4	3.1	8.0	6.3	2.1	195.1
1985年	128.1	4.6	32.1	3.1	9.3	3.1	1.4	181.7
1990年	119.6	1.6	29.8	2.7	8.3	3.3	1.7	167.0
1995年	106.5	1.5	33.9	3.3	9.0	3.0	3.3	160.5
2000年	93.6	1.6	35.9	5.9	8.5	4.2	3.5	153.2
2005年	80.7	1.1	31.8	4.9	9.0	4.2	3.8	135.5
2006年(注)	78.8	1.2	33.5	4.6	10.2	4.0	3.9	136.2

資料：農林部『農林業主要統計』2006年。

注) 暫定値

変化を見ると、70年代に比べて大きく変化している。先に述べたように、コメは75年の123.6キロから2006年には78.8キロまで落ち込んだ。この78.8キロは平均値であるが、世帯類型別に見ると、都市居住中心の非農家世帯の場合は、75.2キロとさらに少なく、反対に、農村居住中心の農家世帯は128.0キロと、いまだ韓国の85年水準を維持している¹⁷⁾。その理由のひとつは、農村高齢者の多くが、昔ながらのコメにキムチという食生活を続けていることにある。そして、彼ら高齢者が128.0キロ消費の担い手であるとすれば、今後の時間の経過とともに、コメ消費はさらに低下していく可能性がある。

コメ消費低下の影響は今後、過剰問題となって現われてくる。

現在の韓国のコメ消費を1人当たり80キロとすれば、人口約4,800万で、コメ需要はおよそ384万トンとなる。韓国のコメのha当り収量は平均5トンであり、77万haで国内需要を充たすことができる。しかるに現在の稲作面積は約100万haで、500万トンのコメ生産能力を有しており、潜在的に20万ha超の農地と100万

トン超のコメが過剰となっている。

今後はコメ消費の後退で、過剰米は一層増えると予想される。例えば20年後にコメの1人当たり消費が、日本並みの60キロ水準まで落ち込み、人口が5千万まで増えるとすれば、コメ消費量は300万トンまで減少し、過剰米は200万トンに達する。300万トンの消費を充たすには、5トン/ha生産の稲作地が60万haあれば足りることから40万haが過剰となる¹⁸⁾。

実際に、1996年以後10年間のコメ需給動向を見ても、生産量は500万トン前後で推移している(表4)。

コメ輸入は関税化が猶予されてMMA米が

18) 韓国の財界は、この予測数値などから、現在の稲作地が潜在的に過剰であり、農地の都市的用途への転用を促すための制度整備が必要と主張している。

また、農地保全サイドからの反論としては、対北コメ支援や、南北朝鮮半島の統一といった「有事」の際のコメ需要拡大に備えて、コメの需給均衡と農地保全は、韓国だけではなく、南北朝鮮全体のコメの総需要を想定すべき、という。(前掲、金正鎬氏『農地ノ定義改善及ビ食糧危機時ノ農地活用方案』、第3章「有事ノ食糧生産ノタメノ農地確保オヨビ活用方案」93-110頁。)

すなわち、韓国だけではなく北まで含めたコメ需要を想定すれば、現行の農地だけでは不足し、より多くの農地保全が必要になる。現在の南北融和の政策基調のもとでは、このような「有事」を想定した食糧安保・農地保全論も一定の力を有している。

17) 食糧政策局『糧政資料』2007年、66頁。

表4 コメ需給の動向

単位：千トン

	当該年		糧穀年度（前年11月より当年10月まで）(1)										年末在庫
	単収 (kg)	生産量	供給量				需要量						
			生産量	輸入量	前年移越	計	食糧用	加工用	種子用	減耗他	対北支援	計	
1996年	507	5,323	4,695	115	659	5,469	4,778	200	247	—	—	5,225	244
1997年	518	5,450	5,323	—	244	5,567	4,710	141	219	—	—	5,070	497
1998年	482	5,097	5,450	75	497	6,022	4,606	171	439	—	—	5,216	806
1999年	495	5,263	5,097	97	806	6,000	4,541	174	38	525	—	5,278	722
2000年	497	5,291	5,263	107	722	6,092	4,425	175	46	468	—	5,114	978
2001年	516	5,515	5,291	217	978	6,486	4,209	183	47	712	—	5,151	1,335
2002年	471	4,927	5,515	154	1,335	7,004	4,145	337	45	630	400	5,557	1,447
2003年	441	4,451	4,927	180	1,447	6,554	3,987	313	44	711	400	5,455	1,099
2004年	504	5,000	4,451	205	1,099	5,755	3,952	335	43	283	105	4,718	1,037
2005年	490	4,768	5,000	226	1,037	6,263	3,897	456	42	467	400	5,262	1,001
2006年(2)	482	4,550	4,768	246	1,001	6,015	3,850	494	42	467	100	4,953	1,062

資料：農林部『農林業主要統計』、及びKREI『農業展望』各年版より作成。

注1) 当該年の生産量は、その年の秋の収穫量を指すのに対して、糧穀年度の供給量中の生産量は、前年秋の生産量を意味する。たとえば、2006糧穀年度は、2005年11月より2006年の10月までであり、2006糧穀年度の生産量4,768は、前年秋の2005年の収穫量を用いる。よって、「2006糧穀年度」の「2006年産米」とは、2006年秋の収穫物ではなく、前年の2005年の収穫量である。

注2) この「2007年産米」の数値は暫定値（『農業展望』2007年、476頁。）

導入されており、これにより20万トン前後が生産量に上乘せされる。MMA米は2006年に、食用米としての販売も開始されており、今後、輸入米の市場への影響は大きくなると予想される¹⁹⁾。前年移越米は、2000年から03年まで増え続け、2004年以降はやや減少している。1999年から3年間は生産好調で輸入米も加わり、2002年までの供給は増加基調にあった。その間は、コメ消費の退潮により食糧消費が減少を続けたことなどから需要量が伸び悩んだ。供給増と消費の落ち込みに挟撃されて、年々過剰米が累積し、2002年頃はそのピークにあった。

そして、この時期に国内産米による対北コメ支援が実施されている。

表4から、その頃の需給動向を追うと次の通り。

2001糧穀年度には、前年2000年の豊作米に、移越米97.8万トンと、前年対比で倍増したMMA米が加わり、供給量は648.6万トンに達した。そして、この2001糧穀年度は、食糧需要の約20万トン減少などにより、期末在庫が130万トンを超えた。さらに、この2001年秋は、大豊作（単収516キロ）であった²⁰⁾。

翌2002年度は、前年2001年の大豊作の在庫を抱え、さらには移越米133.5万トンが加わり、供給量は700.4万トンを記録した。コメの過剰は深刻な問題として認識され、米価は大きく落

20) 拙著論文の「韓国の食糧安全保障政策」（『農業と経済』Vol.73, No.8, 2007年）における、米穀需給表の数値と説明の誤謬箇所については、本稿において訂正している。その論文では、当該年の生産量と、糧穀年度（前年秋の収穫）が生産量（前年秋の収穫）が、区別されていない。本稿の表及び説明においては、その点について、数値データを再度精査し、修正を加えている。ちなみに、糧穀年度とは、前年11月より、当該年の10月までを言う。たとえば2006年糧穀年度とは、2005年11月より2006年の10月までの期間を指す。

19) 拙著論文「韓国の農業政策と交渉戦略」21頁。

ち込んだ。そしてこの年に、40万トン規模の対北コメ支援が開始されている。この40万トンの対北コメ支援により、2002年の期末在庫は相対的に減少したが、それでも2002年の移越米は史上最高の144.7万トンを記録した。対北コメ支援が実施されなければ、2002年の期末在庫は、180万トン前後に達していたと見られる。ちなみに、この2002年秋は平年作であった。

翌2003年は、前年2002年が平年作であったが、それでも、移越量が144.7万トンと多く、供給量は655.4万トンを記録した。食糧消費量は、対前年比で約15万トン減少し、期末在庫は109.9万トンに達した。本年も前年と同じく、40万トンの対北コメ支援が行われたが、2003年秋は、一転して大凶作となった。

翌2004年は、前年の大凶作の影響で、移越米は抱えていたが、供給量は575.5万トンまで減少した。対北コメ支援は、国産米について10.5万トンと減少している。期末在庫は100万トンレベルが維持された。2004年秋の収穫は平年水準に回復した。

2005年は、平年作の2004年産米を抱え、供給量は再び、626.3万トンへと増えた。対北コメ支援も40万トンへと増えている。2005年はやや不作であった。

2006年は、前年の不作の影響で、供給は601.5万トンにとどまった。対北コメ支援は、国産米10万トンが実施されたが、これは、前年の作況の影響を受けたものではなく、北の核実験による支援保留の影響が大きい。支援は、例年の借款方式から、北の水害救援目的の無償支援に切り替えられ、国産米からの支援量も例年の40万トンから10万トンへと減少した。そして、韓国内の期末在庫は例年よりもやや増えている。

こうしてみると、対北コメ支援量が、作況に

表5 対北コメ支援

単位：千トン

	コメ支援		計	支援方式
	国内産米	外国産米		
1995年	150	—	150	無償
2000年	—	300	300	借款
2002年	400	—	400	借款
2003年	400	—	400	借款
2004年	100	300	400	借款
2005年	400	100	500	借款
2006年	100	—	100	無償

資料：KREI『農業展望』2007年、104頁。

注1) 2004年の国内産米の数値は、表4のデータと比較すると5千トンの差異がある。

注2) 支援実施年のみ明示。

影響されているようだが、実は、表5に見るように、不足分は、外国産米を購入して支援に当てており、前年が凶作であっても、一定規模の対北コメ支援を行っている²¹⁾。受け取る側にとって、支援量は同一規模が維持されていることになる。

整理してみると、①対北コメ支援は、過剰が深刻化し、市場米価が不安定化した時期に開始されている。②国産米からの支援量は、前年の作況に影響されて変動している。③しかし、支援規模は外国産米の追加購入支援で一定している。

さて、以上の経過状況に見るように、韓国のコメ生産は国内では過剰に直面しているが、対北コメ支援では一定の役割を担っている。今後とも支援が続けられることは、朝鮮半島のみならず北東アジアの緊張緩和に寄与するとも考え

21) 表5の数値は、支援開始時の計画値であり、実際の支援実績はやや異なっている。詳細は、韓国統一部のデータを参照されたい。

<http://www.unikorea.go.kr/>

尚、本稿作成にあたり、京都産業大学の後藤富士男氏より、同氏作成の、北朝鮮貿易データベースの提供を受けたが、本論文では使いこなすことができなかった。今後の課題としたい。

られる。しかしながら、対北コメ支援の継続により、支援米は国内需要の一部に組み込まれつつある。2006年のような突発的な事件により、対北コメ支援が中断すると、韓国内の過剰在庫や米価変動など、複雑な影響が現れてくる。

4. 公共備蓄制と対北コメ支援

対北コメ支援が、国内需要に組み込まれるようになったことには、この間のコメ政策の変化が関係している。

2004年までの韓国では、一定量のコメを政府米価で買上げるといふ米穀収買制があり、政府が市場に介入し、価格を支持することで農家のコメ収入を保証してきた。

政府は米穀収買制により二つの側面から市場に介入した。一つは、市場米価よりも高い政府米価による買い上げ。二つは、市場米の一定量を政府が買上げることで、市場供給量を減らし、間接的に市場米価を一定水準に維持する効果である。政府買い上げ価格が高ければ、買い上げ量が少なくとも一定の介入効果を有し、また、政府買い上げ価格があまり高くなくとも、大量の買い上げが行われれば、市場価格の引き上げ効果を有した。

しかしながら、1995年にWTOが発足して後は、このような政府補助は削減を余儀なくされた。すなわち 米穀収買制は、AMS (Aggregate Measure of Support 農業保護相当額) として²²⁾、WTO 農業協定の削減対象とみなされ、かつてのように、市場価格より高い政府米価でコメを買上げることは困難となった。表6に見るように、90年代の半ば頃から、政府米価は数年に渡り据え置かれるようになり、2000年を越える頃には、政府米価は固定して引き上げ

表6 米穀収買制の収買実績

	収買価格	生産量	収買量	収買比率 B/A
		A	B	
単位	ウォン/80kg	千トン	千トン	%
1994年	126,700	5,059	1,512	29.9
1995年	126,700	4,695	1,375	29.3
1996年	126,700	5,323	1,241	23.3
1997年	131,770	5,450	1,224	22.5
1998年	131,770	5,097	928	18.2
1999年	139,020	5,263	876	16.7
2000年	154,000	5,291	906	17.1
2001年	160,160	5,515	829	15.0
2002年	160,160	4,927	791	16.1
2003年	160,160	4,451	751	16.9
2004年	160,160	5,000	711	14.2

資料：農林部『農林業主要統計』2006年。

注) 収買量の原数値データは「石」で示されているため、本稿における統一単位のキロに換算した。一石=144キロで換算している。

られなくなった。収買量も、94年の約151.2万トンから2004年には約71.1万トンへと半減した。そして、最終的には2004年に、米穀収買制は廃止された。

それでも、政府によるコメ市場への関与は、完全になくなったわけではない。2005年には、WTO 農業協定の許容する公共備蓄制度が導入された。この制度は、食糧安保のための公共備蓄という目的に沿い、市場価格による買い上げを行うものである。政府収買制の廃止から、新制度への転換について、ソウル大名譽教授の鄭英一氏は、「WTO 農業協定の削減対象となる国内補助 (Amber Box) に属する政府収買価

22) Aggregate Measure of Support 農業保護相当額 (AMS) とは、特定分野への政府助成の金額的価値を測る指標。農業に関して、AMSは、予算的支出および市場価格を上げる政策の結果として消費者から生産者に移転される収入の双方を含む。貿易を歪める助成を削減するため、AMSの上限がウルグアイ・ラウンド交渉で多くの国について設定された。駐日米国大使館、<http://tokyo.usembassy.gov/j/p/tpj-j20030908d6.html>

格の代わりに、許容対象補助（Green Box）の、市場価格基準の糧穀管理政策²³⁾、を導入した、と述べている。

さらに同氏は、以下のように新制度導入の意義を説明している。

「公共備蓄制度は、改正糧穀管理法の施行に伴い、2006糧穀年度（2005年11月～2006年10月）から導入された。この制度は、所得安定や需給調節のための政策ではなく、凶作等の非常時に備え、国民食糧の安定確保を目的とした制度装置である。

こういう制度の性格は、WTO 農業協定における付属書2の、許容補助与件基準に明示され

ている。公共備蓄制が WTO の削減約束免除対象になるためには、①政府の公共財政計画により準備されたものであり、消費者に転嫁されるものあってはならない。②生産者に対する価格支持効果があってはならない。③在庫維持量は、食糧安保のために事前に決定された目標量と一致しなければならない。④買入価格は、現行の市場価格によらねばならず、売却価格は市場価格を下回ってはならない。

公共備蓄制は、上記の WTO 規定に沿うよう設計されている。まず、備蓄目標量は、FAO の基準を勘案し、凶作に備えて、国内の年間消費量の2か月分、または年間消費量の17%規模の600万石（87万トン）水準とする。備蓄物量の運営は古米化防止のために、2年単位での回転備蓄を原則として、備蓄物量は収穫期に市場価格で買入れ、端境期に販売するよう規定している。買入方法は、2005年の場合、従前の収買制と同じく、農家からの産物買入と付帯買入方式を両用するが、今後は、入札方法の段階的導入を検討している。一方、年間買入物量は300万石（43.5万トン）を基本原則とするが、2005年産の場合、制度改編に伴う混乱防止と、収穫期の農家への販路提供のために、400万石（58万トン）以上の買入規模で、拡大運用するよう伸縮性を付与している」（）内筆者²⁴⁾。

以上のように、2005年に導入された公共備蓄制では、毎年、政府が相当量のコメを、食糧安全保障上の備蓄目的に買い上げる。備蓄のための食糧買い上げは、WTO 農業協定が許容しており、協定の補助削減対象となる米穀収買制とは異なっている。また備蓄米は、収買制と違い、市場価格による買い上げを原則としている。

では備蓄制は、いかにして、①市場へ関与し、

23) 鄭英一「関税化猶予期間延長以後ニオケルコメ政策ノ課題」農政研究センター『農政研究』2006年春号、69頁。ちなみに、同氏によれば、「2005年の糧政制度改編の主要部分は、米穀収買制の廃止、コメ所得補填直接支払い制の導入施行、及び、公共備蓄制導入等、3つに要約できる」という（鄭英一、同上論文）。

ちなみに、WTO規則により、各国の補助金政策は、以下の3つの基準により分類され、黄の政策は削減対象とされるが、青の政策は条件付き、緑の政策は量的制限無しで、補助削減を免除される。本文中の鄭英一教授は、この基準に基づき、韓国の公共備蓄制度は、緑の政策に該当するものと述べている。

『アンバーボックス（黄の政策）』には、農家の生産増または特定の作物の生産を奨励する補助金が含まれる。これには、価格支持や生産資材補助金などがある。こうした政策は、過剰生産を奨励することによって、貿易に直接影響を及ぼす。WTO加盟国は、年間の補助金総額を特定の限度内に保たなければならない。

『ブルーボックス（青の政策）』は、生産歪曲的な補助金であるが、特定の基準を満たせば、WTOの貿易歪曲的補助金に対する制限から免除される。これらの政策は、特に生産に関する意思決定から部分的に切り離された場合は、貿易歪曲性が減少し得る。

『グリーンボックス（緑の政策）』は、貿易への影響がほとんどまたは全くない補助政策である。これには、自然保護、環境、研究、農業相談、分離された直接支払い、およびフードスタンプなどがある。緑の政策の基準を満たす制度には量的制限はない。〔Trade Facts - 米国、EU、および日本の農業政策〕。

（駐日米国大使館、<http://tokyo.usembassy.gov/j/p/tpj-j20031023d2.html>）

②食糧安保に寄与しているのだろうか。

備蓄制は、市場価格での買い上げを行うため市場への影響は少ないとされるが、影響が皆無とは言えない。大量の購入需要を発生させることで、買い上げ価格ではなく、買い上げ量による市場介入効果が生まれる。買い上げが行われない場合に比べて、一定量の買い上げを行うことで、市場供給量を相対的に減らし、市場価格を維持ないし引き上げる効果を持つ。この点において、従来の政府収買制とは異なるものの、間接的に米価を支えるという性格を有しており、公共備蓄制度のコメ買い上げにより、市場価格は一定水準に維持されている。それゆえ、対北コメ支援中止による備蓄米の買い替え需要減少と、政府買い上げ量の縮小は、市場価格を低落させる可能性がある。

公共備蓄制度では、約87万トン进行常時確保し、

古米化防止のために、毎年その半分を新規に買い入れる。対北コメ支援には備蓄米が活用されることから、支援が縮小すれば、備蓄米の新規買い入れが抑制され、市場へのコメ供給が相対的に増える。仮に40万トンの対北コメ支援の半分に備蓄米を充てていれば、支援停止で市場供給が20万トン増える。KREIの試算では、市場の供給量が1%増えれば価格が1.47%下がる。この試算に従い、年間市場供給量を400万トンと仮定し、対北コメ支援中断で20万トンの供給が増加した場合、市場供給量の5%増加で、米価は7.35%下落することになる²⁵⁾。

約87万トンを常時確保し、2年で回転させるという公共備蓄制度では、毎年約43.5万トンの新規買入が必要となる。この買入規模は、米穀収買制が廃止された2004年の政府買入量の約71.1万トンには及ばないが、それでも市場への影響は小さくない。買入制度は、米穀収買制から、公共備蓄制へと変わり、買入価格は政府米価から、市場米価になったが、政府買入という1点に絞れば、若干の連続性を有し、市場への影響が皆無であるとは、なかなか言えないようである。

次に、食糧安保の観点であるが、WTO農業協定に基づく公共備蓄制度は、食糧安保という目的に沿った運用が求められている。

公共備蓄制度が、以前の米穀収買制と同じく、政府がコメを買い上げる制度でありながら、WTO農業協定の許容する制度となる理由は、食糧安保を目的として一定の条件を充たしているからである。食糧安保目的に運用されなければ、WTO協定違反となりかねない。協定を遵守するためには、WTOに対して食糧安保を

24) 鄭英一、前掲論文、71頁。尚、WTO農業協定における付属書2の原文は下記の通り。The volume and accumulation of such stocks shall correspond to predetermined targets related solely to food security. The process of stock accumulation and disposal shall be financially transparent. Food purchases by the government shall be made at current market prices and sales from food security stocks shall be made at no less than the current domestic market price for the product and quality in question. (AGREEMENT ON AGRICULTURE, ANNEX 2, DOMESTIC SUPPORT: THE BASIS FOR EXEMPTION FROM THE REDUCTION COMMITMENTS)

(<http://www.maff.go.jp/wto/wto07-ex2.html>)。

また、このWTO協定文の日本語は以下。「このような備蓄の量及びその形成は、食糧安全保障のみに関してあらかじめ定められた目標に応じたものとする。備蓄の形成及びその処分の過程は、財政的に透明性のあるものでなければならない。政府による食糧の購入は、その時点における市場価格で行うものとし、食糧安全保障のための備蓄からの売却は、产品及び品質に係るその時点における国内市場価格を下回らない価格で行う」。(農業に関する協定 付属書2 国内助成削減約束対象からの除外の根拠)「WTO協定集」

(<http://organization.at.infoseek.co.jp/wto/agri/agrij23.htm>)。

25) クォンテジン、前掲論文、113頁。

的とした制度の運用実績を示す必要がある。対北コメ支援とのリンクが、何らかの形で、韓国の食糧安保に寄与するのであれば、それを強調することは、制度の存続に結びつく。対北コメ支援の継続は直接的には、韓国内の食糧安保に寄与しないが、支援規模が安定する限りにおいては、備蓄回転を促進し、備蓄制度の存続をサポートしている。

では、公共備蓄制の対北コメ支援への運用は、食糧安保に、いかなる関わりを有するのであろうか。公共備蓄制は、名目上は、韓国内の凶作への対策とされているが、備蓄米からの支援が恒常化すれば、北のための備蓄制度として機能することになる。韓国の政府系シンクタンク KREI では、突然の南北統一という「有事」をにらんだ、食糧安全保障政策を策定中であるが、そのプランでは、南北の総人口の食糧需要を前提に、韓国の食糧生産力を引き上げることが、企図されている²⁶⁾。

すなわち、南北統一という「有事」を想定した場合には、現在の生産力と備蓄量では不足し、より多くの備蓄を可能にする、潜在的な余剰生産力が、必要となる。韓国内ではコメは過剰であるが、南北というスケールで見れば、コメは不足している。この不足を緩和するためには、現在のコメ生産力を大幅に引き上げる必要があり、そのために遊休地や公園の、「有事」の際の農地転用などが検討されている。

しかしながら、「有事」を想定して、北の食糧需要を包含した供給能力を維持すべく、生産力を引き上げることが、同時に、過剰生産能力というリスクを増やすことにもなる。支援中断

に伴う過剰生産能力の顕在化は、農家経済の不安定化を通じて、農村社会を混乱させ、食糧安保上に、好ましくない影響を与える。そして、この場合、コメの生産力が、過剰化するか否かは、朝鮮半島に関わる国際関係に依存する。対北コメ支援が可能な国際関係が続く限りは、コメは過剰化しない。しかし一旦、朝鮮半島に何らかの緊張関係が生じれば、2006年のように対北支援は中断され、コメ過剰が現実のものとなる。将来の国際関係が不透明な現在、当面は、「有事」よりも、短期的な需給調整と米価安定が課題になると考えられる。

よって、食糧安保の観点から、南北朝鮮半島の食糧不足緩和を想定することはリスクを伴う。支援規模が拡大するほどに支援米の、国内コメ需給への影響は強まる可能性がある。対北支援規模が現在の40万トンから、50万トン、60万トンと拡大すれば、その分、北の食糧不足は緩和されるが、同時に、支援中断時のリスクも膨らむ。南北関係が不安定である限り、コメ支援規模を拡大することは、なかなか難しい。

2006年の核実験以前は、南北関係が比較的安定しており、対北コメ支援は、国内の過剰問題の解決に一定の役割を果たしていた。2006年の KREI の報告書も、「コメの対北援助は、在庫緩和と市場の安定に大きな寄与をしてきた」と述べている²⁷⁾。しかし、2006年の事態が示すように、支援が再度、中止されれば、国内の需給均衡は崩れる可能性がある。

このような、支援依存の需給構造は、今までの支援を継続するなかで、つくられてきた。当初の対北コメ支援は、相手国の食糧不足を背景

26) 前掲、金正鎬他『農地ノ定義改善及ビ食糧危機時ノ農地活用方案』、第3章「有事ノ食糧生産ノタメノ農地確保オヨビ活用方案」93-110頁。

27) 金正鎬他、『WTO 体制下ノコメ産業政策ノ評価ト課題』KREI、2006年、90頁。

に始まったが、毎年の支援継続により、例年のコメ需給計画のサイクルに、支援米が組み込まれるようになった。北は恒常的に食糧が不足しており、韓国も生産基盤を維持するためにコメの追加的需要が必要であった。南北朝鮮の一致する利害に後押しされて、対北コメ支援は進められてきた。しかし、続けられるほどに、韓国の支援依存構造は深化しており、相手国の食糧不足緩和のために始められた支援が、自国の需給調整のための支援に転化している。本来の支援は、支援実施側ではなく、受け入れ側の事情による。韓国でも、国内の作況にかかわらず、外国産米の併用で、毎年一定量の対北コメ支援を実施しており、その点では、自国の需給安定より支援受入国の事情を重視している。しかし本稿でみたように、対北コメ支援は、韓国内のコメ需給調整に組み込まれており、その調整が不安定な政治動向に依存するという点で、危うさを抱えているように思える²⁸⁾。

これまでの経過を見る限りにおいて韓国は、コメ中心の農業構造を抱えながら、WTO 農業協定を遵守しつつ、南北朝鮮半島をとりまく国際関係のなかで、たくみに備蓄制度を運用している。しかしながら、市場への影響及び食糧安保という2つの観点から検討してみると、公共備蓄制度の運用は、容易ではないように思える。過剰問題の調整には、支援規模の維持拡大が望ましいが、支援の拡大はリスクを伴う。微妙なバランスのなかで、備蓄制度は運用されている。コメ政策は2005年に転換したばかりであるので、これ以上の評価は難しいが、現時点では、WTO 体制下の厳しい農業協定と、韓国をとりまく国際関係という与件のもとで、巧妙なコメ政策が試みられていると言えよう。

おわりに

本稿では、韓国政府が対北コメ支援の再開を急いだ理由として、国内のコメ過剰問題を取りあげ、最近の需給経過の検討から、コメ支援再開の背景について言及した。6カ国協議の合意に基づく核施設の稼働凍結が実現すれば、対北コメ支援は、定着していく可能性がある。しかし、コメを送り出す韓国内の生産構造は、依然として脆弱性を抱えており、対北コメ支援が、国内の生産構造に影響を与え、不安定性を増幅させる可能性については、否定することは難しい。

対北コメ支援が、国内需要に組み込まれるに至った背景には、この間の、韓国における、コメ政策の変化があった。韓国のコメ政策は2005

28) 2007年4月～7月におけるコメ支援再開に至る経過は次の通り。

2006年のミサイル・核実験の制裁措置として、対北コメ支援は凍結されていたが、2007年4月22日の南北経済協力推進委員会では、5月末からの40万トンの支援再開が合意された。これに対して、バーシュボウ駐韓米国大使は、5月4日の会議の席上、「南北間の協力は核放棄に関する6カ国協議合意の進展に合わせて進めるべき」と発言し、韓国の対北コメ支援の再開を牽制した。5月24日の韓国日報も、「韓国は米国の要請に同意して、北朝鮮が6カ国協議での核解体の合意を尊重するまで、同国へのコメ支援を行わないことを決めた」と報じた。同紙は外交筋からの情報として、米国の在ソウル米大使館を通じて、要請が行われたと述べている（韓国日報）。

そして6月に入り、送金問題が解決の兆しを示すと、対北コメ支援は急遽、再開に向けて動き出した。本稿執筆中の7月時点では、核実験以前と同規模の、40万トンのコメ支援が開始されている。連合ニュースによれば、「コメ借款40万トンは、国産米15万トンと輸入米25万トンからなり、海路で35万トン、陸路で5万トンが送られる。輸送作業には4～5か月かかる見通し」という（連合ニュース）。

2006年産米の作況指数が平年作を下回ったために、今回の対北支援には、外国産米が含まれている。同じく作況指数の低かった2004年においては、国内産米10万トンに、外国産米30万トンを合わせて40万トンが支援された。その時に比すれば、国内産米の割合は増えている。

年より。WTO 農業協定に即したものに転換された。政府米価による買い上げを行う米穀収買制は廃止され、代わりに、WTO 農業協定の許容する公共備蓄制度が導入された。WTO 農業協定による、公共備蓄制度の許容条件は、食糧安保目的の堅持と、市場へ影響を与えないことである。

このうち、食糧安保については、対北コメ支援によって、朝鮮半島の食糧安保に寄与していると見ることができ、支援の継続は、不確かな国際関係に依存している。一旦、支援が中断されれば、国内コメ需給を混乱させることから、韓国の食糧安保に否定的な影響を与える可能性もある。

また、市場からの中立性については、備蓄米の毎年の買入は市場価格で行われるものの、政策的な需要を人為的に作り出すという点で、市場への影響を完全に否定することは難しい。とくに、今後は、関税化猶予に伴う MMA 米の導入拡大と、コメ消費の減少下で、放置すればコメの需給調整は難しくなる。公共備蓄制度は、WTO 農業協定上、需給調整を目的とすることはありえないが、暗黙のうちに、コメの需給調整に何らかの役割が期待されていると考えられる。

公共備蓄制度は、毎年の買入で更新される必要があり、古くなった備蓄米活用の方策が求められる。備蓄米の新規買入のためには、円滑な備蓄回転が必要となるが、その備蓄回転は部分的に、対北コメ支援に依存している。新たなコメ政策と対北支援は、セットになっており、対北コメ支援の継続により、備蓄米が更新されている。よって、備蓄回転を対北コメ支援に巧みにリンクすることで、南北緊張関係の緩和に加えて、国内需給調整への寄与が企図されている

と見ることが出来る。しかしその方策の成否は、国際関係の推移如何にかかっており、2006年の核実験が記憶に新しい現時点では、不安定要素も多いと判断される。

今後は、公共備蓄制度を含めた新たなコメ政策の評価が必要となるが、本稿で見た限りでは、過剰問題が未解決のままであり、国内需給均衡は、対北コメ支援という不確かな要素を抱え込んでいる。新たなコメ政策が定着し、生産構造の改善に至るのか、それとも、コメ政策が更なる転換を遂げるのか、確たる分析評価には、いまま少し時間を要すると思われる。

参考文献等

【日本語文献】

- 拙著『市場開放下の韓国農業』九州大学出版会、2002年
 拙著論文「韓国の農業政策と交渉戦略」『農業と経済』Vol.72、No. 4、2006年
 拙著論文「韓国の食糧安全保障政策」『農業と経済』Vol.73、No. 8、臨時増刊号『フードセキュリティー世界の食糧安全保障政策はいまー』2007年
 田代洋一「韓国の農業・農村紀行ー日本との比較ー」、田代著『戦後農政の総決算』の構図』筑波書房、2005年
 三浦洋子『朝鮮半島の食料システム』明石書店、2005年
 藤野信之「国際化のなかの韓国食品産業」農林中金総合研究所『農林金融』2004年7月号
 藤野信之「韓国における食品消費動向」農林中金総合研究所『農林金融』2005年7月号
 倉持和雄「韓国のコメ関税化猶予延長に対するコメ対策と親環境農業政策」平成2005年度農林水産省委託事業「地域食糧農業情報調査分析検討事業」事業実施報告書、国際農林業協力・交流協会、2006年、http://www.maff.go.jp/kaigai/shokuryo/17/asia_05.pdf

【韓国語文献】

- 農林部『農林業主要統計』各年版
 KREI『農業展望』各年版
 食糧政策局『糧政資料』2007年
 鄭英一「関税化猶予期間延長以後ニオケルコメ政策ノ課題」農政研究センター『農政研究』2006年春号
 金正鎬他、『農地ノ定義改善及ビ食糧危機時ノ農地活用方案』KREI、2006年
 金正鎬他、『WTO 体制下ノコメ産業政策ノ評価ト課題』

KREI、2006年
クオンテジン「北韓ノ核実験以後ニオケル南北韓ノ農業
協力ノ展望」、KREI『農業展望』2007年
パクトンギョ『輸入米ノ価値評価及ビ消費代替効果ノ分
析』KREI、2006年
キムヨンフン他『食糧難以後ニオケル北韓ノ農業ト農政
変化ノ分析』KREI、2006年

【その他】

農林水産省の統計データ
<http://www.maff.go.jp/tokei.html>
農林水産省 WTO 農業交渉コーナー
<http://www.maff.go.jp/wto/index.html>

韓国統一部の統計データ <http://www.unikorea.go.kr/>
韓国農村経済研究院の統計データ
<http://www.krei.re.kr/kor/main.php>
WTO 農業協定原文 (付属書2)
<http://www.maff.go.jp/wto/wto07-ex2.html>
WTO 協定集 [http://organization.at.infoseek.co.jp/
wto/agri/agrij23.htm](http://organization.at.infoseek.co.jp/wto/agri/agrij23.htm)

付記：本論文は、科学研究費補助金、基盤研究C「日韓
FTA 交渉における農業問題に関する研究 — グローバ
ル化の環境・地域への影響 —」（代表：深川博史、2007—
2010年、課題番号19530243）による研究成果の一部で
ある。

〔九州大学大学院経済学研究院 教授〕