

韓国環境農業直接支払い制度について

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/10.15017/15745>

出版情報 : 経済学研究. 74 (2), pp.63-82, 2007-10-30. 九州大学経済学会
バージョン :
権利関係 :

韓国の環境農業直接支払い制度について

深 川 博 史

はじめに

韓国においては最近、環境農業が急速に発展しているが、このことについては、いくつかの理由が考えられる。

第1に、1993年のガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉妥結に伴い、コメ以外の農産物市場が開放された。韓国の農業生産物の多くは価格競争力を持たないため、海外からの輸入農産物への対抗上に非価格競争力強化の方途が模索され、環境農業の生産支援策が進められることとなった。

第2に、1995年のWTO発足後に、価格支持などの国内補助が困難となり、WTOのグリーンボックスとして許容される環境農業に農政をシフトせざるを得なかった。WTO農業協定では、価格支持などの市場歪曲的な政策は認められていないが、過剰生産を刺激しない直接支払いは可能であり、WTO農業協定の許容する政策として環境農業直接支払い（以下では「環境直払い」と略す）が推進された¹⁾。

第3に、政府による環境政策開始前の段階で既に、民間において環境農業普及の経験があった。70年代の「緑の革命」により韓国では多収量品種が導入されたが、多収量品種の栽培は、化学肥料や農薬の増投を伴う多投入型農業であり、投入財の費用が増えて農薬被害等が発生した。それらの問題を経験した農民は、低投入型

の環境農法を試みるだけでなく、自主的に環境農業普及の運動を進めた²⁾。

このような環境農業の発展史については、鄭銀美氏が詳細な調査分析を行っている。なかでも、韓国の環境農業は生産者の自主的運動として拡がり、消費者の運動から始まった日米欧と異なる、という指摘はユニークである³⁾。また、糸山健介氏は、環境農業政策の変遷について精緻な分析を加えており、環境直払いの政策変遷の背景を明らかにしている⁴⁾。さらに、金昌吉氏は、慣行農法の環境農法への移行過程における、生産費と所得の推移を分析し、環境直払いの政策根拠を示した⁵⁾。これらの先行研究を参考にしつつ筆者は、環境直払いの政策変遷、及び、最近の実績について検討している。

政策変遷については、糸山氏が2004年までの経過を分析しているため、筆者は2005年及び6年について追加分析を行い、環境直払い予算が他の制度から独立し、また、インセンティブ部分のみの支給方式に転換したことを明らかにしている。実績評価については、環境直払いが移行期間内を支援対象としている点に注目し、移行期間後においても経営問題が存在することを指摘した。環境直払いは、慣行農法から環境農法への移行期間に限定して、支援を行うものであるが、実は、環境農業への移行後も、慣行農法との格差問題が続く。雇用労働力への依存が生産費用を押し上げ、借地経営の多い韓国では

地主の理解が得られにくいなど、環境農業継続上の問題は多い。今後の環境直払いについては、支援期間の見直し等が課題となる。

以下では先ず、環境農業の現状と認証基準について紹介し、数値の上では急発展した環境農業が、参入の容易な低農薬認証に傾斜していることを示す。次に、環境直払いの仕組みについて説明を加え、その政策根拠が、環境農法への移行過程における高コスト問題にあることに言及する。その上で、1999年に導入された環境直払い制度の政策変遷を整理し、その政策実績と今後の課題に触れる。

1. 環境農業の現状と環境認証

(1) 環境農業の現状と環境認証の仕組み

韓国では、環境農業が急速に発展しつつある(表1)。1999年以後2006年まで、環境農業は、農家数・栽培面積・生産量ともに、かなり増加した。1999年には、1,306戸の農家が、875ha

の耕地に、26,643トンを生産していたが、以後、毎年ハイペースで増加し、2006年には、農家数79,635戸、面積74,995ha、生産量1,128,093トンに達した。1999年度対比では、環境農業の農家数は61.0倍、面積85.7倍、生産量42.3倍、と顕著な伸びを示している。

但し、これら環境農業の農業全体に占める割合は、いまだ大きくない。2006年段階で、韓国全土の農家総数約127万戸に対して、認証農家数は約7万9千戸、構成比で6%程度である。農地面積についても、総農地面積183万haに占める環境認証面積は7万5千haであり、全体の4.1%にすぎない。それでも、これらの数値が、1999年には0.1%にも満たなかったことを考えると、この間に環境農業は飛躍的に発展したと言える。

環境農業に従事する農家は、認証基準により4つに区分され、低農薬→無農薬→転換期有機→有機認証と、認証基準が厳格になる(表2)。

表1 環境認証別農家数・面積・生産量の推移

		1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	06年構成比
全体	農家数(戸)	1,306	2,448	4,678	11,892	23,301	28,951	53,478	79,635	100.0
	面積(ha)	875	2,039	4,554	11,239	22,238	28,216	49,807	74,995	100.0
	生産量(t)	26,643	35,406	87,279	200,374	365,203	460,735	797,747	1,128,093	100.0
有機	農家数(戸)	355	353	439	877	1,451	1,458	2,039	3,235	4.1
	面積(ha)	230	296	448	1,062	1,894	2,516	2,743	4,374	5.8
	生産量(t)	6,996	6,538	10,625	16,249	24,438	23,446	38,058	55,974	5.0
転換期有機	農家数(戸)	—	—	3	628	1,297	1,825	3,364	3,932	4.9
	面積(ha)	—	—	2	539	1,433	2,106	3,352	4,184	5.6
	生産量(t)	—	—	45	4,865	8,849	13,300	30,033	39,431	3.5
無農薬	農家数(戸)	449	1,060	1,645	4,084	7,426	9,776	15,278	21,656	27.2
	面積(ha)	262	876	1,293	3,727	6,756	8,440	13,803	18,066	24.1
	生産量(t)	11,798	15,694	32,274	76,828	120,358	167,033	242,068	320,308	28.4
低農薬	農家数(戸)	502	1,035	2,591	6,303	13,127	15,892	32,797	50,812	63.8
	面積(ha)	383	867	2,811	5,911	12,155	15,154	29,909	48,371	64.5
	生産量(t)	7,849	13,174	44,334	102,432	211,558	256,956	487,588	712,380	63.1

資料：韓国農村経済研究院 <http://www.krei.re.kr/kor/main.php>

表 2 環境農産物の認証栽培基準

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（但し除草剤は全面禁止） ・化学肥料は（農村振興庁の作目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を全面禁止 ・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

資料：糸山健介「韓国における親環境農業政策の展開過程と到達点」北海道大学『農経論叢』Vol.62、2006年、61頁。

低農薬農産物の認証基準では、農薬と化学肥料の部分使用を許容しており、農薬は安全使用基準の1/2以下、化学肥料は圃場別推奨施肥量の1/2以下とされる。それぞれの基準については、農村振興庁などの農業技術関係の専門部署で決められている。

無農薬認証は、農薬の使用を文字通り禁止しているが、残留農薬許容基準値の1/20以下は許容している。これは、近隣の慣行農場において散布される農薬が風に乗って当該農場まで飛散してくるケースや、慣行農場の農薬が農業用水路を通じて、当該農場に流入することを想定している。

有機認証は、農薬と化学肥料の使用を全面的に禁止しているが、無農薬認証と同じく、慣行農場からの飛散や用水汚染は、回避不可能なものとして、1/20以下まで許容している。転換期有機は、慣行農場が、農薬及び化学肥料不使用の有機栽培を1年以上3年未満行っている場合であり、有機栽培3年を経過した有機認証と区別している。

その区別が必要な理由は、有機栽培を始めて有機認証を取得するには、汚染された土壌の性

質を変えるために3年程度を要することにある。慣行農場における土壌は、農薬や化学肥料によって汚染されており、農薬と化学肥料の使用を停止しても、土壌の性質が急に変わることはない。3年程の間、使用を停止することで、はじめて、土壌は汚染から解放される。その土壌の性質が変化する期間として、転換期有機の3年程が想定されている。

この3年の間には、除草剤の散布停止などから雑草がはびこり、化学肥料の不投入から生産量は低下する。しかし、除草の手労働を惜しんで農薬を散布したり、生育低下を恐れて化学肥料を使えば、土壌は再び汚染されて、有機認証の獲得には至らない。農薬散布や肥料投下の有無についての現場確認は困難であるが、認証団体が土壌検査を定期的に行っており、農薬を散布すれば、事後の土壌汚染から農薬使用の事実が発覚する。

このように環境農業は困難を伴うが、その基準は一律ではなく、農薬や化学肥料の使用を大幅に許容するものから、その使用を全面禁止するものまで、様々である。このうち、低農薬認証は、農薬と化学肥料の使用を比較的許容して

いるため、一般農家の参入が容易である。反対に、無農薬認証や有機認証では、基準が厳しくなり、農家の参入も困難になる。環境認証の取得を試みながら、途中で挫折するケースも出てくる。とくに有機認証は、達成要件が厳しく、認証取得はなかなか難しい。

(2) 環境農業の仕組みと移行過程の経営問題

では、農薬や化学肥料を減らすことはなぜ、難しいのであろうか。それは、農薬や化学肥料を禁止することで、農業生産にマイナスの影響が出てくるためである。農薬を禁止すれば病害虫が発生し雑草が生える。また、化学肥料の投入を止めれば収穫量が激減して収入は落ち込む。それらの難題を乗り越えて、農薬や化学肥料の使用を停止するのは容易ではない。農薬の散布回数を通常より僅かに減らす程度であれば、除草・防虫の効果が大幅に落ちることは無い。しかし、散布回数をゼロにすれば、除草対策等に過重な手労働を余儀なくされる。また、病害虫の発生リスクが高まり作物は全滅の危機にさらされる。環境農業における農薬や化学肥料の使用停止は、このような負担やリスクをとまなう。

そのために、環境認証の多くが、農薬や化学肥料の部分使用を許容する低農薬認証にとどまっておき、無農薬や有機栽培にまで踏み込む農家は、なかなか増えてこない。

実際に、認証農家全体に占める、認証別割合を2006年の数値から見ると、有機や転換期有機が少なく、無農薬が2～3割、低農薬が6～7割を占める。最近では、低農薬の割合がさらに増える傾向にある(表1)。また、戸当たり平均面積は、2006年では、有機1.35ha、転換期有機1.06ha、無農薬0.83ha、低農薬0.95haとなり、比較的小規模な低農薬認証農家の参入により、認証農家の全体数が伸びている⁶⁾。さらに ha あたりの平均生産量をみると、有機栽培12.8トン、転換期有機9.4トン、無農薬17.7トン、低農薬14.7トンであり、転換期有機認証について生産量が落ち込んでいる。これは、転換期の化学肥料の投入停止により、生産量が低下するためと考えられる。

次に、これら環境農業を作物別に見ていくと表3の通りである。全体の重量比較では、野菜・果実類の占める割合が大きく、次いで穀類、特作類、薯類の順となる(特作類の多くは茸類)。

表3 環境農業認証品目・認証段階別状況(2006年)

	単位	穀類	果実類	野菜類	薯類	特作類	その他
有機	トン	10,935.9	2,817.8	37,969.5	2,584.2	1,481.7	184.6
転換期有機	トン	11,801.0	2,511.9	21,243.0	3,001.7	770.3	102.9
無農薬	トン	53,391.5	13,712.9	135,938.5	5,855.7	111,193.3	216.8
低農薬	トン	95,950.9	371,250.8	228,416.1	13,779.0	2,983.2	—
計	トン	172,079.3	390,293.4	423,567.1	25,220.6	116,428.5	504.3
有機	%	6.4	0.7	9.0	10.2	1.3	36.6
転換期有機	%	6.9	0.6	5.0	11.9	0.7	20.4
無農薬	%	31.0	3.5	32.1	23.2	95.5	43.0
低農薬	%	55.8	95.1	53.9	54.6	2.6	—
計	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：韓国農村経済研究院 <http://www.krei.re.kr/kor/main.php>

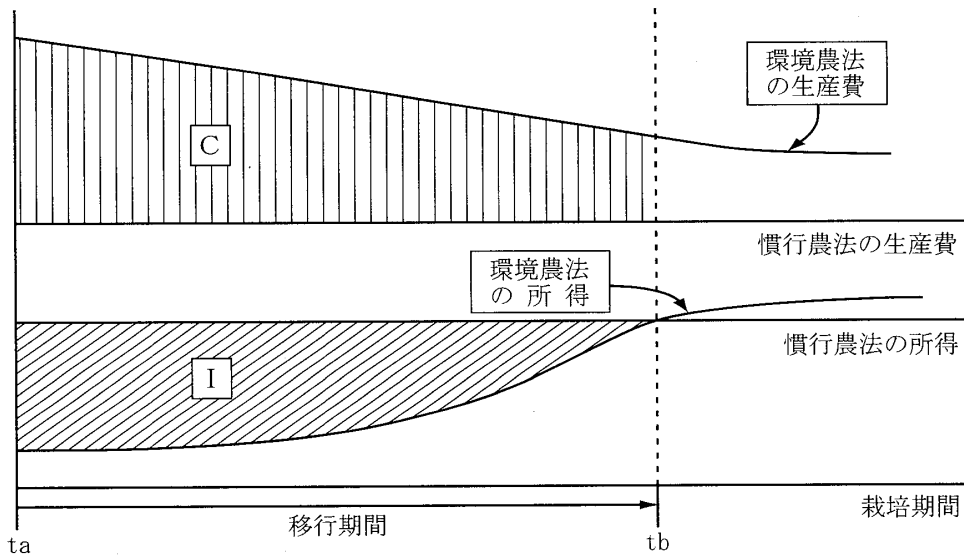


図 環境農業と慣行農業における生産費・所得の推移

資料：金昌吉「親環境農業直接支払いノ評価ト発展方向」2007年、6頁

認証別に見ると、特作類を除き、低農薬の占める割合が大きい。とくに、果実類について、低農薬認証比率の大きいことが注目される。

果実類は、栽培過程において農薬使用を止めることが難しく、無農薬への移行が容易でない⁷⁾。果実類は多年生作物であることが多く、一旦病気が発生すると、樹木に被害が及ぶ。一年生作物の野菜・穀類・薯類等の病虫害被害が、当年限りであるのに対して、多年生作物は、長年育ててきた樹木の枯死や伐採という事態に至ることから、農家の被害は大きい。基準の厳格な、有機や無農薬認証が増えないことの背景には、果樹の作物特性に由来する事情がある。

このような技術的困難は農業経営にも反映される。慣行農法から環境農法への移行に際しては、当初3～5年間、生産費が増加し所得が落ち込む。図は、KREIの金昌吉氏が作成した概念図であり、移行期間中の、生産費増加と所得減少を示している⁸⁾。

この図において、上半分の環境農業の生産費

は当初は高く、以後は、移行期間の進行とともに、低下していく。そのため、慣行農業の生産費に比べて、生産費用C部分の追加的な負担が農家に発生する。この生産費をカバーするだけの、より多くの収入があれば、所得は大きく下がることは無い。しかしながら、環境農法は慣行農法に比べて、生産物の単価は高いが収穫量が少ないため、両者の影響が相殺されて、収入は大きくは伸びない。そのため高い生産費をカバーできるほどの収入増加は期待できず、所得は低レベルにとどまる。図の下半分をみると、所得は慣行農業に比べて当初低く、移行期間の経過とともに回復し、やがては慣行農業の所得を上回る。I部分が、所得面での農家の負担となり移行が難しくなる。よって、この図に基づけば、経営が困難に直面する移行過程における政策支援が次の課題となる。

2. 環境農業直接支払いの仕組み

(1) 環境農業直接支払いの仕組み

この経営問題の解決を目指すのが、環境直払いによる政策支援であり、環境農法導入時の、生産費上昇による所得損失分を、部分的に補填することで、一般農家の参入を支援している。慣行農法から環境農法への移行に際しては、所得が当初3～5年の間は低く、後に回復する。農家が環境農業移行期間の低所得状況を乗り越えられるように支援を行い、環境農法の普及拡大を促すことが、環境直払いの狙いである。このため、環境直払いは、3年の期限付きで支援を行っている。

現行の環境直払いは、田畑別に、そして、認証別に支給単価が異なる。

まず、畑については、すべての認証が支給対象となる。畑の低農薬認証はha当り52.4万ウォンであり、認証基準が上昇するに伴い支給単価も増えて、無農薬67.4万ウォン、有機・転換期有機79.4万ウォンとなる（以下では支給単価はすべてha当り）。これは、インセンティブ支給方式と呼ばれており、より困難な環境農業について認証取得の動機付けを行うものである。低農薬認証の単価は、「基本単価」とも呼ばれ、この基本単価に、インセンティブ部分が上乗せされていく。畑の場合は、基本単価が52.4万ウォンであり、無農薬には、15.0万ウォンのインセンティブが加えられて、67.4（52.4+15.0）万ウォンが、支給される。同じく、有機・転換期有機には、27.0万ウォンのインセンティブが加えられて、79.4（52.4+27.0）万ウォンが、支給される。

水田については、畑と異なり、低農薬認証は支給対象外とされ、無農薬認証以上が、環境直払いにより、支援されている。インセンティブ

方式が採用されている点は畑と同様である。

実は、水田への支給方式は、やや複雑であり、コメ所得補填等直接支払い制という、別制度の予算により、基本単価70.0万ウォンが支給されている。この別制度により、低農薬から有機認証まで、すべての水田認証について、基本単価を支給しており、環境直払いは、インセンティブ部分を支給するという、2階建ての構造になっている。この場合、1階部分は、コメ所得等補填直接支払い制による基本単価70.0万ウォンの支給。2階部分は、環境直払いによるインセンティブ部分の支給となる。

水田のインセンティブは、畑とは異なっている。低農薬21.7万ウォン、無農薬30.7万ウォン、有機39.2万ウォンと、それぞれ畑を上回る。基本単価の70.0万ウォンが、低農薬認証から、有機認証まですべてに共通支給され、インセンティブ部分が上乗せされる。結果的に、水田は、低農薬91.7（70.0+21.7）万ウォン、無農薬100.7（70.0+30.7）万ウォン、有機109.2（70.0+39.2）万ウォンの支給となる⁹⁾。

(2) 申請手続とモニタリング

支給の具体的な手続きは次の通りである（表4）。まず、農家が市長・郡守へ、申請書と認証書を提出する。官庁側は、認証された生産条件履行の遵守を確認後に、支払い手続きを行う。認可後の、実行状況チェックについては、生産履歴を記録した帳簿の確認を行っており、各郡単位で毎年チェックされている。各郡の担当者が、土壌は年2回、農産物は年1回の確認を行う。土壌検査の実施は、全農家を対象としているが、圃場すべてではなく、一部の圃場で行われる。圃場が集団化されている場合は代表的な圃場のみ行われ、離れている圃場は必ずチェッ

クされる。また、土壌検査と異なり生産物は、すべての圃場で検査されている。土壌及び農産物の検査費用は、各種事業に参加中の農家は、その事業が負担し、それ以外は個人負担となる。

各種確認の実務は、土壌検査については、各自治体所属の農業技術センター内の土壌検査室の専門家が担当し、農産物検査は、農林部傘下の、農産物品質管理院の地方出張所が担当している。契約違反が判明した場合には、補助が中断され、事業参加が制限される。契約違反に対

するペナルティーは、当該直接支払い以外の助成停止にも及ぶ¹⁰⁾。

表5は2003年以降の違反件数である。違反が判明した農家については、告発、補助停止、認証停止、注意、等さまざまな処置がとられる。表5を見る限りでは、調査対象の農家総数に対して違反判明件数は多くない。支給対象農家については、毎年10月までの段階で、履行状況がチェックされて、その後の11～12月という年度末に補助金が支給される。このようなシステム

表4 環境農業直接支払い制度の施策内容及び申請・支払い手続き（2006年の事例）

施策内容	
目的	環境農業に従事する農業人の、初期所得減少分、及び生産費格差分を補填
施策内容	筆地別に3年間の時限支給
申請・支払い手続き	
申請期間	2006年3月1日～4月5日
申請機関	居住地の邑・面・洞事務所
申請時の書類	直払い対象者選定申請書 国立農産物管理院または民間認証機関の長が交付した親環境農産物認証書写本
対象選定・通知	市長及び郡守は、書類検討後に選定 選定結果を市長・道知事を通じて、農林部長官に4月20日までに報告
事業量配定	農林部長官は市・道別の選定結果を総合し、市・道別の事業量を配定（5月10日まで）
対象者の確定・通報	市長・郡守は、5月20日までに支給対象者に通知
事業執行及び清算	認証機関は生産条件履行の可否を確認し最終支給対象者を確定（10月20日まで） 申請農家別の口座に補助金を入金（11月～12月）

資料：農林部『農林事業施行指針書』2006年度版

表5 環境認証農家の履行違反件数（生産過程）

	調査回数	調査人員	主要処分内容				
			計	告発	取消し	表示停止	注意等
2003年	10,617	14,923	120	2	84	24	10
2004年	11,243	10,913	240	7	116	93	24
2005年	20,547	22,225	532	4	338	131	59

資料：農産物品質管理院『農産物品質管理年報』各年版

注：1) 数値は各年末データ。

2) 「認証農家」には、環境直払いを受給していない農家を含む。

のため、違反農家については、補助金支給前のチェックにより、事前に補助金の停止が可能となっており、補助金支給後の摘発による厳しい措置に至る事例は比較的少ないと推測される¹¹⁾。

このモニタリングについては、流通過程において違反が摘発されることも少なくない。認証機関が定期的に抜き取り検査を行っている。流通過程のサンプリング調査では、残留農薬がチェックされる。最近では、国立農産物管理院に加えて、民間の認証団体が増えてきているが、このような認証団体に対する、社会の監視の眼、NGOや言論団体の眼も厳しい。一旦、流通過程で、NPO等の社会団体により摘発されると、それを認証した団体が社会的な批判にさらされて、信用を失うことになる¹²⁾。

ところで、厳しいモニタリングは、環境農業普及に不利に働くこともありうる。生産過程のモニタリングでは一般に、専門家が定期的に土壌チェックを行い、農薬・化学肥料の不使用を確認し、違反農家には認証停止等の措置をとる。認証が停止された農家は環境直払いの申請資格を喪失し、直払い金受給不可能となる。環境直払いが成果をあげるには、厳格なモニタリングが必要だが、あまりに厳格になると、対象農家がなかなか増えないというジレンマも発生する。

受給農家の全体数は毎年、着実に増えてきているが、認証基準の厳しいタイプの環境農業はなかなか増えてこない。環境農業支援が成果をあげるためには、モニタリングの厳格化を図る必要があるが、あまりに厳格な制度運用は、政策実績の低迷につながりかねない。制度施行後、数年間の環境直払い政策も、このジレンマの間で揺れた。

3. 環境農業直接支払いの政策変遷

(1) 政策変遷の概要

環境直払いの政策変遷は複雑なため、以下ではまず全体像を概観し、次に年次を追いながら事実関係を整理していく(表6)。

環境直払いは1999年に始まり、2002年頃に大きく変化した。当初は、環境認証制度未整備の状況で¹³⁾、環境規制地域の環境農業グループを支援していたが、認証制度が整備された後は、支給対象を全国の農家に拡大し、認証基準を充たす農家を個別に支援することとした。

すなわち、制度導入当初の3年間は、受給条件に集団化要件が含まれており、5人以上のグループを支援対象としたが、2002年からは、集団化要件が外されて、認証基準さえ満たせば1戸の農家単独でも申請可能となった。また、支援対象地域は当初、上水源保護区域等の、環境規制地域に限定されていたが、2002年からは、環境規制地域外の農家も、認証基準さえ満たせば申請可能となった。加えて2002年には、水田の支給対象から低農薬認証を外すという規制強化も行われた。

2002年には、対象地域を全国に拡大するという規制緩和と、支給対象から低農薬認証を外し、無農薬認証以上に限定するという規制強化の、双方が併行実施されたことになる。この結果、予算額は前年対比で半減し、執行額はそれ以上に低調となって、実績不足から政策が批判されることとなった。

2002年の政策批判を受けて、2003年には2つの政策変更が行われた。一つには、水田の低農薬認証を支援対象に含めたこと。二つには、インセンティブ方式の導入である。前者は、2002年に支援対象から外された低農薬認証を、再び対象内に包含するものであった。後者は、低農

表6 環境農業直接支払い政策の変遷（1999～2006年）

年次	制度名	環境農業直接支払い制度		水田農業直接支払い制度	
	制度目標	環境農業移行時の所得減少分の補填		水田の多面的機能維持	
1999年 ～ 2001年	対象地域	環境規制地域（上水源保護区域、自然公園地域）		2001年	事業開始
	対象者	0.1ha以上の農業人（2000年より農家）の、5名以上の組織（集団化要件）		対象地域	全農業地域
	対象作物	水稲、野菜、果樹等		支給金額	農業振興地域25万ウォン 非農業振興地域20万ウォン
	支給金額	52.4万ウォン（田畑同一、以下では支給単価はすべてha当り）、5ha上限		予算	2,105億ウォン
	予算	約57.3億ウォン/年			
2002年	対象地域	全国（規制緩和）以後同じ。		2002年	支給単価引き上げ
	対象者	0.1ha以上の有機・転換期有機・無農薬栽培認定農家（集団化要件撤廃） 畑と環境規制地域は低農薬以上、水田は無農薬以上		支給金額	農業振興地域50万ウォン 非農業振興地域40万ウォン
	対象作物	水耕栽培・きのご栽培を除く作物。以後同じ		支給対象	農家の約8割を包含
	支給金額	52.4万ウォン（田畑同一）、5ha上限		予算	3,929億ウォン
	予算	減額（30.0億ウォン）←田の低農薬認証除外			
2003年	対象者	田畑ともに低農薬以上		2003年	支給単価引き上げ
	支給方式	インセンティブ支給。無農薬で追加15.0万ウォン、有機・転換期有機で追加27.0万ウォン		支給金額	基本単価53.2万ウォン
	支給金額	基本単価（低農薬）は、畑52.4万ウォン、水田50.0万ウォン 水田の基本単価を水田直払いに合わせ、52.4万ウォンから50万ウォンに引き下げ 畑、無農薬67.4（52.4+15.0）万ウォン、有機・転換期有機79.4（52.4+27.0）万ウォン 水田、無農薬65.0（50.0+15.0）万ウォン、有機・転換期有機77.0（50.0+27.0）万ウォン		予算	36.9億ウォンを環境直払いへ移算
	予算	増額（66.8億ウォン）←水田農業直払い制度から水田の低農薬農家支給予算を移算 ←（環境直払い独自予算29.9億+水田直払いから移算36.9億）			
2004年	支給金額	畑は2003年と同一。 水田の基本単価（低農薬認証）を50.0万ウォンから53.2万ウォンへ引き上げ。 2003年同等のインセンティブを支給し単価を決定 水田、無農薬68.2（53.2+15.0）万ウォン、有機・転換期有機80.2（53.2+27.0）万ウォン		2004年	支給方式等は2003年と同じ
	予算	増額（88.6億ウォン）←（環境直払い独自予算54.9億+水田直払いから移算33.8億）		予算	33.8億ウォンを環境直払いへ移算
2005年	対象者	畑は低農薬以上、水田は無農薬以上。		2005年	2005年7月、水田直払い制廃止。 コメ所得等補填直払い制に統合
	支給金額	畑は2003年と同一。 水田は、コメ所得等補填直払い制で基本単価、環境直払い制でインセンティブ支給 水田の基本単価60.0万ウォン。無農薬75.0（60.0+15.0）万ウォン、有機・転換期有機87.0（60.0+27.0）万ウォン。		支給方式	コメ所得等補填直払い制の固定部分60万ウォン（→基本単価）。
	予算			予算	環境直払いへの移算停止
2006年	対象者	畑・水田ともに低農薬以上。		2006年	コメ所得等補填直払い制の固定部分を、60万から70万ウォンに引き上げ。
	支給金額	水田のインセンティブ変更。転換期有機を有機に包含。低農薬21.7万、無農薬30.7万、有機39.2万。低農薬91.7（70.0+21.7）万ウォン、無農薬100.7（70.0+30.7）万ウォン、有機109.2（70.0+39.2）万ウォン。畑は2003年と同一。			

資料：前掲の糸山論文59頁、農林部『農林事業施行指針書』2005・6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）15頁、及び、農林部ヒアリングの結果から作成。

薬認証を基本単価として、認証基準の厳しい無農薬や有機認証には、その負担の重さに応じて支払額を上乗せするというものである。

さらに2005年になると、水田への環境直払いについて、再度の政策変更が行われた。一つは、環境直払いによる支給を、インセンティブ部分に限定したこと。二つは、残る基本単価部分の支給を、環境直払いから、水田農業直接支払い制度（2006年からコメ所得等補填直接支払い制度に統合）に、移したことである。これによって、水田の環境直払いは、基本単価（低農薬認証包含）を水田農業直接支払い制度が担当し、インセンティブ部分を環境直払いが担当するという2階建て構造となった。そして、水田の低農薬認証は、再び環境直払いの支給対象から外されている。

(2) 水田農業直接支払い制度

環境直払い政策が、二転、三転した原因の一つとしては、環境直払い施行後に開始された水田農業直接支払い制度（以下では、「水田直払い」と略す）¹⁴⁾の存在があげられる（表6）。

この水田直払いは、水田の湛水機能や形状維持など「水田の多面的機能」の確保・支援を目的としている。そのために、環境保全の側面を有しているが、農薬・化学肥料の厳格な使用規制は無く、環境直払いとは性格の異なるものである。

また、この制度は、農業地域の大半の水田農家を対象としており、当初の支給単価は、農業振興地域25万ウォン、非農業振興地域20万ウォン、予算額2,105億ウォンであった。ちなみに、環境直払いの支援単価は2001年当時、田畑同一で52.4万ウォン、予算額57億ウォン程度であり、支援対象を環境農業実践農家に絞り込んでいた。

これに比べて、水田直払いは、水田農業を行う農家のほとんどが支援対象に含まれた。

2002年には、水田直払いの支給単価が、農業振興地域50万ウォン、非農業振興地域40万ウォンへ引き上げられ、予算額も3,929億ウォンへ増えた。この時点で、支給対象には、農家の約8割を包含していた。糸山氏によれば、2002年には、水田直払いの単価引き上げや、環境直払いの実績落ち込みから、環境直払いとの整合性問題が生じた¹⁵⁾。

環境直払いは、2002年には、認証制度の整備と併行して、低農薬認証の水田を支給対象から除外したが、無農薬・有機という厳しい認証基準達成農家についても、52.4万ウォンという、一律の支給基準の下に置いた。一方、水田直払いは、支給金額を前年度対比で倍増させて、農業振興地域50万ウォン、非農業振興地域40万ウォンとした。環境直払いでは、無農薬・有機52.4万ウォン、水田直払いでは、低農薬を含む一般水田の支給単価が50万ウォンであり、その差額はわずか2.4万ウォンにすぎない。

双方の制度の支給単価は接近していながら、一方の、無農薬・有機認証を対象とする環境直払いは支給条件が厳しく、他方の水田直払いは、農薬・肥料について厳しい規制が無かった。無農薬・有機認証の申請を検討中の農家は、申請をやめて、ほぼ同額が受給可能な、水田直払い申請を指向した可能性がある。このような理由のためか、2002年度には、環境直払いの支給実績が落ち込み、2003年には制度が見直されることとなった¹⁶⁾。

(3) 2003年の政策変更

2003年には、環境直払いについて、2つの政策変更が行われた。一つには、水田の低農薬認

証にも支援対象を拡大したこと。二つには、インセンティブ支給を導入したことである。

2003年には再度、低農薬認証が、環境直払いの対象に含められた。前年には、低農薬認証農家等が、水田直払い予算で50万ウォンの支給を受けており、制度上は、これら受給農家を、水田直払いから、環境直払い対象に、移動させることになった。しかし、低農薬認証農家等は一旦、水田農業直払いの支給対象となっており、そこで支給額に応じた予算が設定されていた。支給対象の農家群が、一方の制度から、他方の制度へ、移動するに伴い、支給対象に牽引される形で予算も移すこととなり、2003年には、水田直払い制度から、環境直払い制度へ36.9億ウォンが移算された。

移算額が加わって、環境直払いの予算は66.8億ウォンへと倍増した。この約半額は、水田直払い予算からの、水田の低農薬農家支給用の移算分であった。また、2003年には、水田の基本単価を水田直払いに合わせて、52.4万ウォンから50万ウォンに引き下げた。これは、水田の低農薬認証への支給単価を、水田直払い単価に整合させたものである。前年の2002年に、低農薬認証農家が受給していた単価の水準に、環境直払いの基本単価を揃えたものと思われる。

2002年の実績低下のもう一つの原因は、低農薬から有機までの支給単価が52.4万ウォンと一律で、より認証基準の厳しい農家の申請インセンティブを削いだ事であった。このため、2003年には支給単価に格差がつけられることとなった。畑の場合、低農薬 52.4万ウォンで、これが基本単価となり、無農薬 67.4万ウォン、有機・転換期有機79.4万ウォンと支給額が増していく。水田の場合には、水田農業直払いの支給単価と同一水準の、50.0万ウォンまで基本単

価が引き下げられ、低農薬認証に適用された。そして、無農薬65.0万ウォン、有機・転換期有機77.0万ウォン、と支給額が増していく。インセンティブ部分は、無農薬で追加15.0万ウォン、有機・転換期有機で追加27.0万ウォンであり、これが、畑と水田の基本単価にそれぞれ上乗せされて、無農薬と有機・転換期有機の支給単価となった。

この水田基本単価は2004年に、50万ウォンから53.2万ウォンへ引き上げられることとなり、2003年同等のインセンティブを追加してそれぞれの単価が決められた。水田は、基本単価53.2万ウォン（低農薬に支給）、無農薬68.2（53.2+15.0）万ウォン、有機・転換期有機80.2（53.2+27.0）万ウォンであった。水田直払い予算からの移算（水田の低農薬農家支給用の追加予算）も続けられ、環境直払いの予算は、増額して、88.6億ウォンとなった。

(4) 2005年の政策変更

2005年には再度、水田の低農薬認証は、環境直払いの支給対象から外され、水田直払いで支給することとなった。併せて、無農薬や有機認証についても、基本単価部分の支給を水田直払いによる支給に分担・委託する形となった。これらの制度変更に伴って、水田直払いから、環境直払いへの移算は停止され、環境直払いは予算として独立するとともに、支給は無農薬以上のインセンティブ部分に限定されることとなった。

2005年には、環境直払いでは、畑は低農薬以上、水田は無農薬以上を支給することとした。畑は2003年と同じであったが、水田は、水田直払い制で基本単価を支給し、インセンティブ部分のみ、環境直払い制で支給するように変更さ

れた。水田は、基本単価の低農薬部分が、環境直払いの支給対象から外され、無農薬以上のインセンティブ部分のみを環境直払いで支給することとなった。低農薬は、一般農家と同じく、水田直払いによる基本単価のみの支給となり、インセンティブの支給対象外であった。この場合、水田は、水田直払いで、基本単価60.0万ウォンを支給される。そして環境直払いで、無農薬には15.0万ウォン、有機・転換期有機には27.0万ウォンのインセンティブ部分が上乗せ支給される。

結果的に、水田の無農薬は、75.0万ウォン（水田直払い60.0万ウォン+環境直払い15.0万ウォン）、有機・転換期有機は、87.0万ウォン（水田直払い60.0万ウォン+環境直払い27.0万ウォン）が支給され、両制度による2階建て構造となった。

また、2005年の7月に、水田直払いがコメ所得補填等直払い制に統合されるに伴い、コメ所得等補填直払い制の固定支払い部分が、従来の水田直払いの基本単価として支給されることとなった。この固定支払い部分は、2005年には60.0万ウォンであったが、2006年には、関税化再猶予交渉に伴う追加措置で、70.0万ウォンに引き上げられた¹⁷⁾。加えて2006年には、インセンティブが引き上げられている。低農薬21.7万、無農薬30.7万、有機39.2万ウォンが新たなインセンティブであり、それぞれの支給単価は、低農薬91.7（70+21.7）万ウォン、無農薬100.7（70+30.7）万ウォン、有機109.2（70+39.2）万ウォン、となった。この変更では、転換期有機が有機に包含されるとともに、低農薬が再び、環境直払いの支援対象に復活している。

(5) 水田直払いとの分担関係

環境直払いは、度重なる政策変更を経て2005年に、インセンティブ部分が分離されることとなった。2002年には、低農薬認証を包含する基本単価部分の支給が、環境直払いから水田直払いへ移され、2003年には、環境直払いへ予算付きで戻った。そして、2005年には、再び、低農薬認証への基本単価支給は、水田直払いへ移るが、その際には、無農薬と有機・転換期有機の基本単価部分の支給も、水田直払いに移された。すなわち、環境認証の基本単価部分はすべて、水田直払いによる支給に移行することになった。環境直払いに残されたのは、基本単価を除くインセンティブ部分の支給であった。

当初は、両制度の分担関係は不明確であったが、政策が二転三転するにともない、環境直払いは投入財の抑制支援、水田直払いは水田の形象維持支援と、役割分担がだんだんと明確になり、それに伴って、両制度の支援枠もインセンティブと基本単価に分化した。当初は、水田直払いの担当する、水田の形象維持も含めた支援を、環境直払いが担当していたが、最終的には、環境直払いは、無農薬以上のインセンティブ部分を支援し、共通の基礎部分は水田直払いが担当することとなった。

水田直払いは、2005年のコメ政策全般の政策転換に伴い、コメ所得補填等直接支払い制度に吸収・統合されたが、このときに、水田直払いの支給方式は、そのままコメ所得補填等直接支払い制度に引き継がれた。すなわち、環境直払いにおける水田部分については、2005年以降は、基本単価をコメ所得補填等直接支払い制度の固定部分で支給し、インセンティブ部分を、環境直払いで支給するという構造になっている。

以上のように、環境直払いは、複雑な政策変

遷を経て、2005年度より、環境農業に焦点を絞って、インセンティブ支給を行うように整備されている。その後も、環境直払いは、予算・執行実績ともに拡大基調にあるが、環境農業の中でも比較的取り組みやすい低農薬認証を中心に、支給農家が増える傾向が続いている。支払い対象の農家数は全体としては増えており、形の上での政策実績はあがっているが、無農薬や有機・転換期有機への支給はあまり伸びていない。それらの認証農家への支援拡大は今後の課題のようである。

その環境直払いの政策実績について、次節で検討を加える。

4. 環境農業直接支払いの実績と課題

(1) 環境直払いの実績

先ず、表7から環境農業直接支払いの事業予算および執行額推移をみると、1999年からの3年間は、ほぼ同額で推移している。支援対象の環境規制地域ではすでに、環境農業が普及していたため、予算も立てやすく、執行実績も安定していたものと推測される。2002年には、認証制度が整備されて、全国の農家に支援対象を拡大した。しかしながら、支援条件が厳しかった

ことなどもあり、当初3年に比べて、事業実績はかなり落ち込んだ。2003年にはこの反省から、政策が変更され、低農薬認証へ支援を拡大するとともに、インセンティブ支給が導入されており、その結果、事業実績は以後、比較的順調に推移している。

しかしながら、一農家当りの平均執行面積に比べて、執行金額がなかなか増えない。これにはいくつかの理由が想定される。水田については、2005年より、環境直払いによる支給はインセンティブ部分に限定されたため、農家当り執行金額が減少している。畑については、支給単価の少ない低農薬認証農家を中心に、支給実績が増えている。これらの事情が農家当りの執行額の推移に反映されていると考えられる。

次に、表8から、認証農家数と環境直払い農家数を比較してみると、認証農家の増加にもかかわらず、直払い農家は、それほど増えていない。認証農家と直払い農家の間に大きなギャップが認められる。これはいかなる理由によるものであろうか。

認証農家のすべてが直払いを申請しない理由は、環境直払いの履行条件が厳しいことに加え、この直払いの受給期間が3年に限られてい

表7 環境農業直接支払い事業の執行実績

	単 位	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
執行額	100万ウォン	5,667	5,730	5,724	2,757	6,426	8,120	10,200	14,100
執行農家数	戸	17,436	18,697	18,806	6,589	12,195	14,520	26,511	45,567
執行面積	ha	10,269	10,459	10,480	5,274	10,459	13,698	21,877	35,030
農家当り執行金額	100万ウォン	0.33	0.31	0.30	0.42	0.53	0.56	0.38	0.31
農家当り執行面積	ha	0.59	0.56	0.56	0.80	0.86	0.94	0.83	0.77

資料：金昌吉「親環境農業直接支払いノ評価ト発展方向」7頁、及び KREI 内部資料。

注1) 100万ウォンは、2007年8月時点の為替レート換算では日本円ではおよそ13万円程度に相当。

2) 2005年より、環境直払いによる水田への支給はインセンティブ部分に限定されたため、農家当り執行金額が減少している。

表8 認証農家に占める環境直払い農家数の割合

		2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
認証農家 (戸) A	計	11,892	23,301	28,951	53,478	79,635
	有機	877	1,451	1,458	2,039	3,235
	転換期有機	628	1,297	1,825	3,364	3,932
	無農薬	4,084	7,426	9,776	15,278	21,656
	低農薬	6,303	13,127	15,892	32,797	50,812
直払い農家 (戸) B	計	7,126	13,933	12,698	26,511	45,567
	有機	597	978	1,079	1,788	1,039
	転換期有機	44	764	1,587	2,493	2,681
	無農薬	2,435	4,410	5,839	8,379	12,374
	低農薬	4,056	7,781	5,193	13,851	29,473
直払い農家 比率 (%) B/A	計	59.9	59.8	43.9	49.6	57.2
	有機	68.1	67.4	74.0	87.7	32.1
	転換期有機	7.0	58.9	87.0	74.1	68.2
	無農薬	59.6	59.4	59.7	54.8	57.1
	低農薬	64.4	59.3	32.7	42.2	58.0

資料：韓国農村経済研究院、内部資料

るためである。環境直払いの制度の規定では、3年間1回受給すると、再度受給することができない。このため、環境直払い制度が開始されて後、3年を経過した頃から、2回目受給禁止規定による、不申請の認証農家が増えてくる。

こういうギャップは、環境直払い開始直後にも存在しているが、そちらは認証取得農家の不申請ではなく、別の要因である。2002年については、水田の無農薬以上が支援対象となり、水田の低農薬認証農家が、支援対象から外れた。また、水田直払いの支給単価引き上げられて、環境直払いの支給単価に近接し、有機等の認証基準の厳しい農家ほどに、申請意欲を喪失した可能性が高い。先に述べたように、2002年は、一般水田と、環境認証水田との支給単価が近接するという政策上の問題が生じており、環境認証農家の申請減少が上記ギャップの要因になったと推測される。

2003年及び4年は、水田の低農薬認証は、環

境直払いで基本単価を支給されたが、2005年以降は、環境直払いの対象から外されて、水田直払いにより、基本単価を支給されるようになった。このため、2005年以降には、再度、水田の低農薬認証農家が、環境直払いの申請要件を失い、このギャップを構成する要因となっている。

ところで、認証農家数と直払い農家数の間の格差拡大は、最近については、3年間1回限りの受給規定が原因となっており、制度見直しの時期に来ている。環境直払いの課題は、無農薬や有機認証の受給農家数を拡大することであるが、申請可能な農家群は、低農薬認証農家の中に存在する。一旦、受給を受けた低農薬認証農家が、無農薬や有機へ移行する際に再度受給可能となれば、そうでない場合に比べて、ハイレベルの認証農家を増やすことも可能であろう。

現行の3年間1回規定については、慣行農法から環境農法への移行の3年間についての経営困難が根拠となっている。そのため、3年規定

の見直しのためには、この根拠の検討が必要となる。慣行農法と環境農法の生産費格差等が、移行期間にとどまらないということになれば、期間見直しが必要となる。実際には、以下にみるように、環境農法の高コスト問題は、移行期間の後も続いている。

(2) 移行期間終了後の支援

環境直払いの3年規定の根拠は、①環境農業は、開始後3年間、慣行農法に比べて高い生産費の負担があり、②その3年間を資金支援することで、環境農業への参入促進を可能とすることにある。しかし、既存の、研究及び調査報告から判断する限りでは、環境農業の負担は、当初3年間に限らず、それ以降も続く。

まず、移行期間終了後の生産費について、金種淑氏は、慣行農法に比べて高く、所得も増えることは無いと述べている。すなわち、「ある経営調査によれば、有機農業は慣行農業に比べて、単収は低めだが（数値はレタス55%、以下同様）、販売単価は高く（193%）、生産費も高い（124%）。その結果、所得はやや少なく

（94%）済むが、純収益で見れば、半分程度まで低下する」¹⁸⁾ という。

また、ドゥレ親環境農業研究所の調査によると、慣行農業に比べて、環境農業の収穫量は少なく、生産費は有機質肥料などで大きい。表9から環境農業及び慣行農業の収穫量を比較すると、すべての作物で、慣行農業に比べて、環境農業の収穫量が劣っている。また、表10から生産費用を、有機質肥料の投入額についてみると、「チシャ」を除いて、環境農業の投入額が慣行農法を上回っている。環境農業は、無機質の化学肥料の代わりに、有機質肥料を用いるため、その費用が大きいのは当然とも考えられるが、コメでは、格差が10倍にも及んでいる。

さらに、高い生産費には、有機質肥料に限らず、労働投下量の大きさも関係している¹⁹⁾。環境農法は、慣行農法に比べて、労働投下量が増加する。労働力増投の原因は、除草剤・防虫剤に代わる手労働の増加などである。とくに高齢者には困難が伴う。雇用労働力の投入による解決も可能だが経費を伴い容易ではない。労働力の増投費用をカバーするだけの十分な収入確保

表9 環境農業及び慣行農業の収穫量比較

単位：kg/10a

	環境農業 A	慣行農業 B	A/B
コメ	387	471	0.82
チシャ	3,208	4,539	0.71
白菜	2,400	4,129	0.58
唐辛子	4,187	5,156	0.81
スイカ	2,233	4,354	0.51
いちご	2,440	2,814	0.87
りんご	1,974	2,203	0.90
もも	950	1,446	0.66
ぶどう	1,591	1,773	0.90

資料：ドゥレ親環境農業研究所『親環境農業実践優秀事例農家ノ経営実態分析』2004年、47-51頁の表4-1~4より作成

表10 環境農業及び慣行農業の有機質肥料投入額比較

単位：千ウォン/10a

	環境農業 A	慣行農業 B	A/B
コメ	61	6	10.17
チシャ	155	162	0.96
白菜	108	75	1.44
唐辛子	1,291	303	4.26
スイカ	337	128	2.63
いちご	1,049	245	4.28
りんご	265	83	3.19
もも	197	100	1.97
ぶどう	610	146	4.18

資料：ドゥレ親環境農業研究所、前掲書、60頁。

が必要となるからである。

表11から、各作物について、労働投下量を比較してみると、一部の作物を除いて、環境農業の方で、投下量が大きくなっている。格差の最も大きいコメについてみると、10aあたりの投下時間が慣行農法は27.0時間であるのに対して、環境農業は63.5時間と、2.35倍に達する。この格差を、自家労働力と雇用労働力に分けてみると、自家労働力が1.94倍であるのに対して、雇用労働力は5.06倍であり、コメの環境農業は、自家労働力ではなく、雇用労働力の増投を伴うことがわかる。白菜についても、コメと同様に、労働力の増投率が1.87倍と高く、自家労働力を減らし、雇用労働力の大幅な増投を行っている。なお自家労働力縮小と、雇用労働力による代替・増投はチシャ、唐辛子、もも、ぶどうなどでも見られる。ももや、ぶどうなど、環境農業の労働力が増えていない作物でも、雇用労働力への依存度が増えている点が注目される。雇用労働力への依存度が増えることは、給与という現金支出が増えることを意味し、これが生産費を押

し上げていると考えられる。

そして、更なる難問は、借地の問題である。韓国は、農地の借地率が6割に及び、平野で5割、都市近郊では7割に達する。環境農業では、収穫量が減少し、これが地代に影響する可能性があるため、地主が賃貸の継続を嫌い、農地を引き上げる可能性のあることから、環境農業への移行の障害となりうる。こういう農地所有問題については既に拙著でも触れたところであるが、韓国農業に固有の構造問題であり、一朝一夕には解決が難しい²⁰⁾。

環境農業は移行期間経過後においても、生産費増加、労働力増投、借地などの問題があり、すべてを同時に解決することは困難である。本稿で論じた環境直払いは、移行時の所得減少問題の解決に当たるものであり、移行後の問題に対応するものではない。このことから、環境直払いは、環境農業への移行促進には一定の効果をもつが、環境農業普及の抜本的な解決策とは言えないようである。

表11 環境農法と慣行農法の労働力投入量の相違 (2002年)

単位：時間/10a

	環境農法の農家			慣行農法の農家			環境農法の労働力増投率			雇用労働力依存度	
	雇用	自家	計	雇用	自家	計	雇用	自家	計	環境農法	慣行農法
	A	B	C	D	E	F	A/D	B/E	C/F	A/C	D/F
コメ	18.2	45.3	63.5	3.6	23.4	27.0	5.06	1.94	2.35	0.29	0.13
チシャ	485.0	49.2	534.2	219.2	327.7	546.9	2.21	0.15	0.98	0.91	0.40
白菜	113.7	23.9	137.6	24.2	49.2	73.4	4.70	0.49	1.87	0.83	0.33
唐辛子	722.8	186.3	909.1	198.3	602.1	800.4	3.64	0.31	1.14	0.80	0.25
スイカ	—	205.5	205.5	39.0	181.7	200.7	—	1.13	1.02	—	0.19
いちご	370.5	667.1	1037.6	170.1	432.1	602.2	2.18	1.54	1.72	0.36	0.28
りんご	79.1	134.4	213.5	68.7	122.2	190.9	1.15	1.10	1.12	0.37	0.36
もも	112.4	99.6	212.0	47.8	183.0	230.8	2.35	0.54	0.92	0.53	0.21
ぶどう	100.1	103.3	203.4	43.8	291.4	335.2	2.29	0.35	0.61	0.49	0.13

資料：ドゥレ親環境農業研究所、前掲書、69頁

おわりに

環境直払いは、民間において早期に環境農業が普及していたこともあり、比較的抵抗無く導入された。しかし、導入以後の制度定着までには、複雑な政策変遷を経た。とくに、水田については、環境直払いとは別に、水田直払いが併行実施されており、両制度間の調整に困難を極めた。環境直払いは、投入財の抑制による所得損失分の補填を支援根拠とするのに対して、水田直払いは、湛水機能や形状維持など水田の多面的機能の維持を目的とした。前者は、環境認証を取得した農家を支援対象としたが、後者は、水田農家の8割を対象とするものであり、環境対策というよりも、水田保全対策であった。問題は、両方の制度について、直払い単価の差が小さかったことにある。支給単価がほぼ同じ水準にあるにもかかわらず、支給資格のハードルは、環境直払いで高く、水田直払いは低かった。そのため、環境認証農家の環境直払いへの申請意欲は低下した。

2003年のインセンティブ支給方式導入や、2005年の基本単価分離による2階建て方式導入により、環境直払いは整備された。とくに2005年におけるコメ政策転換に伴う水田保全対策の強化は、環境直払いの、多面的機能対策からの分離を後押ししたと考えられる。

政策として定着して後の、環境直払いの実績は順調に伸びているかに見えるが、課題も少なくない。認証を有しながら、環境直払いに申請しない農家が増えており、認証農家数と、直払い農家数のギャップが拡大している。これは、環境直払い制度のなかに、3年間1回限りの支給規定があり、一旦、3年間支給すると、再度支給できないためである。環境直払いの成果が

あがるほどに、支援の対象外となる認証農家が増えるという、ジレンマを抱えており、3年間1回限りの支給規定については、見直しの時期に来ている。

直払い受給農家は、低農薬認証を中心に増えてきており、今後は、無農薬や有機認証農家への支援実績拡大が課題となるが、その際には、3年間1回限りの規定を見直し、既に支給経験のある低農薬認証農家の、再申請を促すことが必要になる。

また、環境直払いは、環境農法への移行期間内に限定して支援するものであるが、支援のニーズは、移行後にも存在する。移行期間終了後の調査では、環境農業の労働力投入量が多く、生産費上昇の要因となっている。移行期間後の支援に関する制度設計も今後の課題となるであろう。

注

- 1) 用語について。「環境農業直接支払い制度」の、韓国での正式名称は、「親環境農業直接支払い制度」である。この場合の「親環境農業」とは、足立恭一郎氏によれば、「環境への優しさを強調する韓国独自の表現であり、日本でいう有機栽培と特別栽培の双方が含まれる」(足立恭一郎「親環境農業路線に向かう韓国農政」農林水産政策研究所『農林水産政策研究所レビュー』No.3、2002年、71頁)。本稿では、普遍性を重視して、「環境農業直接支払い制度」という用語を用いた。環境農業直接支払いは、他国でも実施されており、それらとの比較を考慮して、一般的な用語使用が適切と考えた。
- 2) この点については、鄭銀美氏は次のように述べている。「韓国の親環境農業は、1970年代の『緑の革命』時に受けた多投入・化学農法による被害を直接経験した生産者による自発的な生命重視の有機農業運動から始まった。そして、1993年のUR交渉の妥結以後、政府は農家経済の危機的状況を認識し、農業の競争力向上の一環として、有機農産物などの高品質農産物を支援する親環境農業政策を発展させた」(鄭銀美『韓国における親環境農産物のフードシステムに関する研究—持続可能な農と職を求めて—』京都大学、2006年、37頁)。
- 3) 鄭銀美氏は、韓国における有機農業発展の背景と特徴を次のように述べている。韓国における有機農業の

発展は、「1970年代から始まった生産者の有機農業が、1980年代後半以来、消費者運動と一体化して『生命運動』に成長・発展したことが第1の要因としてあげられる。生命運動はキリスト教の生命思想や19世紀韓国の民衆思想として現れた「東学」の基本精神から出たもので、生態・環境の破壊が頻発に行われる今日、問題を解決するためには単に汚染源の除去や政策・制度の変更にとどまるのではなく、既存の社会システムを変えて新たな文明に転換すべきであると主張する。文明の転換とは、新たな生活様式（生産様式、消費様式など）の創造を指す。その影響で、韓国の有機農業運動は農業本来のあり方である『生命を生かす農業』になっている。

韓国における有機農業運動は、『緑の革命』時に、農業生産の地域性を考慮しないまま農薬と化学肥料の大量投入によって多収穫品種を普及させようとした政策への抵抗から生まれ、増産政策に反発したため、有機農業自体がイデオロギー的な動きと捉えられ弾圧を受けた。その過程で『正農会』（1976年）や『韓国有機農業会』（1978年）などの有機農業の生産団体が設立され、会員に対して定期的に有機農業の技術や思想などの教育を施して有機農業の大衆化に寄与した。

一方、有機農産物の販売は産直によって行われた。しかし、産直を担う消費者団体が設立されたのは漸く1987年以降である。有機農産物に対する消費者ニーズが生まれる前に、先行して生産が始まったことが韓国の特徴である。そのため、生産者側が、生命運動としての有機農産物の価値を消費者に認識させるための教育活動を、販売活動と同時に展開した。このことは、当初から消費者運動の中で生まれた日本や欧米の有機農業と大きく異なる点である」（鄭銀美、前掲論文、39頁）。

鄭銀美氏は、「親環境農業生産者調査時、『正農会』のチョンサンムク氏（京畿道楊平郡）」等にインタビューを行っている。「70年代当時、多収穫品種を普及させる農政に反対したという理由で、『正農会』や『韓国家トリック農民会』の会員は警察署に連行されたり、拘留されたりしたことがある」という（鄭銀美、同上論文、53頁）。

実は、筆者も、同じ鄭相黙氏（チョンサンムク氏）にインタビューを行ったことがある。知人の環境運動家とともに、鄭相黙氏の御自宅を訪問し、トゥームルリ（両水里）農場を案内され、有機栽培の食事を頂きながら、その村の歴史を聞いた。

京畿道・楊平郡・両水里は、首都ソウルの東方約50キロに位置している。そのさらに東方には、太白山脈がちなり、山々からの豊富な水流は、北漢江と南漢江に流れ込む。この二つの河川は、楊平郡両水里で合流し、漢江の大河となって、首都ソウルの京畿道平野を潤している。ソウルを貫く漢江の上流という戦略上の要衝が、楊平郡両水里である。

両水里は、北漢江と南漢江という河川の合流地点であることから、陸路の交通が未発達な近世においては海運の基点であり、地方からソウルへの食糧輸送は、この両水里を経由した。ソウルへの食糧供給を掌握できる楊平郡両水里は当時から、反中央の意識が強く、

叛乱が頻発した。その後現代に至り、ソウルへの人口集中と、上水道需要の急増により、合流地点には巨大なダムが建設され、現在の両水里周辺はダム湖と化している。かつての海運の要衝は、現在も、首都への上水供給源としてソウルの生命線になっている。

ソウルの上水需要のおよそ8割を供給するダム湖周辺は、上水源保護区域に指定され、農業での農薬・化学肥料の使用は厳しく規制されている。実は、韓国における環境農業は、この地域より始まっており、鄭銀美氏の言う「自発的な生命重視の有機農業運動」は、この両水里地域において始められた。本稿で議論する環境直払いも、当初はこの環境規制地域より、事業を始めている。両水里地域についての、筆者の農家調査結果は、拙著論文を参照されたい（「土地所有と環境農業の対抗—八堂ダム周辺の上水源保護区域を事例として—」、深川博史『市場開放下の韓国農業』九州大学出版会、2002年、所収）。

- 4) 糸山健介「韓国における親環境農業政策の展開過程と到達点」北海道大学『農経論叢』Vol.62、2006年。
- 5) 金昌吉他「2007年国内外ノ親環境農産物の生産実態オヨビ市場評価」『親環境農業研究』第9巻第1号、2007年。金昌吉「親環境農業直接支払イノ評価ト発展方向」2007年（未定稿）。
- 6) 糸山氏も、2004年までの低農薬認証農家の参入について、同じ見解を示している（糸山、前掲論文、62頁）。
- 7) 鄭銀美氏によれば、「果樹は、長期間の生産管理が必要であり栽培過程のリスクが大きいため、有機・無農薬栽培がなかなかむつかしい。また、有機・無農薬栽培では、果実類の商品性に大事な部分である（ママ）見た目、見栄えが悪くなるのが避けられない。そのため、有機・無農薬栽培の生産は、その悪い見た目や見栄えを理解してくれる（ママ）安定的な出荷先が決められている場合が多い」（鄭銀美、前掲論文、60頁）。
- 8) この図は、金昌吉氏の原因を、ほぼそのまま日本語に訳して掲載しているが、1点だけ修正を加えている。原因図では、移行期間中の慣行農法と環境農法の所得格差の部分の略号は「R」と記載されているが、本稿では「I」と記している。Rは、(Revenue)「収入」と誤解されるため、Iが適当と考えられる。ちなみに、金氏は、生産費と収入ではなく、生産費と所得で概念図を作成している。収入と所得のどちらがベターかについては、検討の余地がある。移行期間においては、収穫量が減少し、農産物の単価が一定である限り、併行して収入が減少する。収入が減少すれば、生産費増加分と合わせたものが、農家の負担となる。高い生産費と、低い収入に挟撃される形で、所得が落ち込む。しかし、収穫量が減少した場合に、環境農産物が高い価格評価を得れば、必ずしも、収入減少には至らない。あるいは、収穫減少と高価格の影響が相殺されて、収入が変わらない場合も出てくる。そのときには、所得減少は、収入ではなく生産費増加に帰せられることになる。農産物単価に左右される収入事情を考慮せずに、環境農法の負担を理解するためには、金氏の生産費と所得による説明手法にも一定の妥当性があると思われる。

- 9) なお、これらの支給単価が、環境農法への移行の十分なインセンティブといえるか否かについては、検討の余地がある。金種淑氏によれば「その支払額は環境保全型農業の実施により追加的にかかるコスト相当分程度の稀少額で、(収入)減少分まで補填するレベルではない」() 内筆者、という(金種淑「韓国およびアメリカにおける環境保全型農業の推進政策」農林水産政策研究所『農林水産政策研究所レビュー』No.23、2007年、52頁)。
- 10) 拙著論文「環境農業の現状と環境直接支払い - 韓国-」『農業と経済』第70巻第6号、2004年、77頁。
- 11) これらの調査は、直払い農家に対してだけではなく、認証農家全体を対象として行われる。すなわち、認証農家の中には、直払いを過去に3年間受給し、受給資格を失っている認証農家もあるが、そういう農家も、モニタリングの対象とされる。直払いを受けない認証農家も、直払い農家と同一条件でモニタリングを受けるため、直払い受給農家に比べて、その負担は比較的重いことになる。
- 12) かつて、SBS(ソウル放送)が生放送で、流通過程の農産物を抜き取り調査して、農業使用の摘発を試みたことがあるが、確認されず放映に至らなかった、という(親環境政策課長談話)。このケースでは、摘発には、至らなかったが、報道番組が組まれるほど社会的な注目を集めている点が興味深い。
- 13) 鄭銀美氏によれば、環境認証には、従来2つの基準が並存しており、混乱を招いたため2001年に統一基準がつくられたという。「親環境農産物の認証制度は、政府の機関が認証対象になる農産物が一定の基準を遵守したことを確認することで、1992年に『農水産物品質管理法』により施行された。一方、1997年に成立した『親環境育成法』では、生産者自らが農産物に対して品質規準を遵守したことを申告だけで表示できる表示申告制を運営した。しかし、親環境農産物の品質に対して2つの制度が運営されたため、生産者、流通業者、消費者に混乱が起こった。2001年に『親環境農業育成法』の改定によって、親環境農産物の品質に関しては認証制度に一元化した」(鄭銀美、前掲論文、94頁)。
- 糸山氏もこの点については次のように説明している。「親環境認証農産物は認証制度によって一定の品質が保証されている。現在、この認証制度を担っているのは親環境農産物認証制度であり、認証機関には、国立農産物品質管理院のほか、指定を受けた民間団体がある。
- 認証制度における大きなポイントは、一つに親環境農産物としての条件を満たしているかというチェック(品質認証)があり、もう一つに親環境農産物としての品質を保証する表示マークの付与(品質表示)がある。これらは2001年以降、親環境農業育成法を法的根拠としているが、それ以前では農水産物品質管理法が品質保証の法的根拠で、品質表示は環境農業育成法を法的根拠としていた。そのため申請の煩雑さや親環境農産物市場の混乱を生む結果となり、親環境農業育成法の施行時に統合された」。(糸山健介、前掲論文、60

- 頁)。
- 14) この水田農業直払い制度は、糸山氏の説明によれば、次の通りである。
- 「親環境農業直接支払い制度は親環境の実践であるのに対して、水田農業直接支払い制度では水田の多面的機能の確保と同列で親環境的営農の普及が言及されている。この親環境的営農は親環境農業とは厳密に区別すべきものである。親環境農業は農業・化学肥料の使用量の低減が明示されている一方で、親環境的営農では肥料・農薬の適正使用というように低減目標が緩やかなものとなっているようである。
- しかし、予算額では水田農業直接支払い制度のほうが多く、開始当初の2001年度時点で親環境農業の直接支払い制度予算の約37倍(=2,105億ウォン/57.3億ウォン)であった。予算の格差は支援対象地域の範囲にあり、親環境農業直接支払い制度は上水源保護区域や開発規制区域を対象としていたが、水田農業直接支払い制度では水田農業を含む全地域を対象としていた。ただし、支給金額は親環境農業直接支払い制度のほうが5haを上限として1ha当り52.4万ウォンと多くなっており、さしずめ水田農業直接支払い制度は安く広く支援するものであったのに対して、親環境農業直接支払い制度は狭く高く支援するものであったということが出来る」(糸山健介、前掲論文、59~60頁)。
- 15) 糸山健介、前掲論文、59頁
- 16) この間の経緯を糸山氏は次のように述べている。「2003年に見直されたのは、親環境農業直接支払い制度であり、昨年の反省を受けて予算が増額されるとともに支給金額の見直しが行われた。予算の増額は水田農業直接支払い制度の予算を流用することとなり、増額分の用途は水田への支給に限定された。また、支給金額においても水田農業直接支払い制度と整合させるために、親環境農業直接支払い制度で新規に支援対象となった低農薬栽培農家は水田農業直接支払い制度における農業振興地域への支給額50万ウォン/ha(面積上限は変更無し)と同水準に設定された」(糸山健介、前掲論文、60頁)。
- 17) 固定支払い部分の引き上げに関しては、倉持和雄教授の論文を参照されたい。(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) 84頁。尚、KREIの金泰坤氏は、この引き上げについて、WTO農業協定との関わりで、政策背景をやや具体的に述べている。すなわち、「固定支払いは、2005年はha当たり60万ウォン、2006年産からは70万ウォンに引き上げられたが、これは、全体的には米補填の固定支払いの、緑の部分の拡大と、それにとまなう、黄色の変動支払い部分の引き下げ、及び、環境支払いの増額という効果がある。これらの政策変更の背景には、やはり黄色の引き下げと環境農業への支援ということが出来る」(金泰坤氏へのインタビューから)。
- 18) 金種淑、前掲論文、52頁

- 19) ドゥレ親環境農業研究所の調査によれば、「親環境農業の方法は、大部分が労働集約的であるために、労働力を大変多く要する。親環境農業の農法は、化学肥料と化学農薬を使用しないために、雑草の除去や病虫害の防除に多くの労働力投入を要する。親環境農業の生産費が一般農法より大きい理由は、労働力の増投が要因となっている。」(ドゥレ親環境農業研究所、前掲書、2004年、142頁。)
- 20) 拙著論文「土地所有と環境農業の対抗」(拙著『市場開放下の韓国農業』所収) 参照。

参考文献

【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「環境農業の現状と環境直接支払い-韓国-」『農業と経済』第70巻第6号、2004年
- 拙著論文「韓国の親環境農業直接支払い」『諸外国における環境支払いに関する調査分析委託事業報告書』、食糧・農業政策研究センター、2004年
- 鄭銀美『韓国における親環境農産物のフードシステムに関する研究-持続可能な農と職を求めて-』京都大学、2006年
- 糸山健介「韓国における親環境農業政策の展開過程と到達点」北海道大学『農経論叢』Vol.62、2006年
- 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
- 金種淑「韓国およびアメリカにおける環境保全型農業の推進政策」農林水産政策研究所『農林水産政策研究所レビュー』No.23、2007年
- 足立恭一郎「親環境農業路線に向かう韓国農政」農林水産政策研究所『農林水産政策研究所レビュー』No.3、2002年

【韓国語文献】

- 金昌吉他「2007年国内外ノ親環境農産物の生産実態オヨビ市場評価」『親環境農業研究』第9巻第1号、2007年
- 金昌吉「親環境農業直接支払いノ評価ト発展方向」2007年(未定稿)
- 金正鎬他『WTO体制下ノコメ産業政策ノ評価ト課題』、KREI、2006年

農林部『農林事業施行指針書』2005年及び2006年度
農産物品質管理院『農産物品質管理年報』各年版
ドゥレ親環境農業研究所『親環境農業実践優秀事例農家ノ経営実態分析』2004年

【その他】

Chang-Gil Kim, "An Evaluation of Direct Payments for Promoting Environmentally Friendly Farming Practices", KREI, 2007.

韓国農林部 <http://www.maf.go.kr/index.jsp>

国立農産物品質管理院

<http://www.naqs.go.kr/intro.jsp>

韓国農村経済研究院

<http://www.krei.re.kr/kor/main.php>

KREI Forum for Agriculture (会員のみ閲覧可)

<http://agre.krei.re.kr/forum2/main/index.jsp>

農政研究センター(会員のみ閲覧可)

<http://www.farp.info/>

付記:

- (1) 本論文の作成に当たっては、韓国現地で関係者にヒアリングを行った。とくに、韓国農村経済研究院・環境研究室の金昌吉室長、韓国農林水産部・親環境政策課の趙源亮課長、韓国農産物品質管理院の朴玄達氏には、有益なアドバイスを頂いた。また、日本では、北海道地域農業研究所の糸山健介氏より、環境直払いの政策分析について助言を受けた。
- (2) 本論文の内容については、2007年9月の計画行政学会の全国大会で発表し、コメントを受けた。とくに佐賀大学の長安六教授より、環境農業の短期間の発展については、直払い政策以前の状況も考慮すべきとの助言を受けた。このアドバイスについては、政策開始以前の、農民の自主的な環境農業普及運動を把握することで、本稿に活かした。
- (3) 本論文は、草稿段階において、横浜市立大学の倉持和雄教授より、水田の支給単価に関して、いくつかのコメントを受けた。とくに、2005年以降のコメ所得補填等直払い制の固定支払い部分については、大幅に書き改めている。記して感謝申し上げる。

[九州大学大学院経済学研究院 教授]