

韓国の農業補助金と WTO ルールによる制約
(コメ直接支払いと WTO 国内助成通知の検討を中心に)

金 成 學

山形大学農学部附属やまがたフィールド科学センター
(平成 28 年 9 月 9 日受付・平成 28 年 12 月 9 日受理)

Korea's Agricultural Subsidies Policy constrained by WTO rule
(Reviewing Rice Direct Payment Program and WTO Notification on Domestic Support)

Sunggak Kim

Yamagata Field Science Center, Faculty of Agriculture, Yamagata University, Tsuruoka 997-8555, Japan
(Received September 9, 2016 · Accepted December 9, 2016)

山形大学紀要（農学）第17巻 第4号 別刷（平成29年）
Reprinted from Bulletin of Yamagata University
(*Agricultural Science*) Vol. 17 No.4 (2017)

韓国の農業補助金とWTOルールによる制約 (コメ直接支払いとWTO国内助成通知の検討を中心に)

金 成 學

山形大学農学部附属やまがたフィールド科学センター
(平成28年9月9日受付・平成28年12月9日受理)

Korea's Agricultural Subsidies Policy constrained by WTO rule
(Reviewing Rice Direct Payment Program and WTO Notification on Domestic Support)

Sunggak KIM

Yamagata Field Science Center, Faculty of Agriculture, Yamagata University, Tsuruoka 997-8555, Japan
(Received September 9, 2016 · Accepted December 9, 2016)

Abstract

The agricultural trade liberalization in Korea has been accelerating as the country's FTA network is expanding. Korea's Rice Direct Payment has been introduced to reimburse rice farms for the income loss incurred by rice trade liberalization. But these kind of domestic subsidies are strictly subject to WTO domestic subsidies rule (AMS limit). Now the arguments on Rice Direct Payment Program modification become also heated. And the focus of the arguments is on how to suppress the production effect of Rice Direct Payment and how to abide by WTO AMS limitation rule. On this, there are 2 prevailing arguments; (1)Rice Direct Payment Program should be remodeled to one such as US CCP and be categorized into *de minimis*, (2) Rice Direct Payment Program should be remodeled to be categorized into new type of Blue Box. Both of them insist that current Rice Direct Payment be transformed to one which does not require rice production.

This paper examines how Korea's rice has been treated in the process of trade liberalization and what policy responses have been implemented to cope with WTO domestic subsidies rule. Also two prevailing arguments on Rice Direct Payment modification are reviewed to suggest the future direction for rice policy reform in Korea.

Key words : Korea's Rice Direct Payment Program, WTO domestic subsidies rule,
WTO notification on domestic support.

I はじめに

1 目的と課題

輸出主導型成長戦略を推進してきた韓国は、WTOやFTA交渉において農産物市場のさらなる開放圧力に直面している。打撃を受けることになる農業界の反発を和らげ、農家所得を補てんする目的の様々な助成制度が実施されている。ただ農業助成についてはWTO農業協定(以下、農業協定と略)、WTO補助金及び相殺措置に関する協定などWTOルールの制約があり、とりわけ韓国

農業助成の大半を占めるコメについては厳しい目が向けられている。WTOルールは韓国農政にとって重い制約でありつづけている。

本稿はWTOルールへの対応に腐心する韓国農政の姿を時系列的に検討した上、その延長線で浮上したコメ直接支払い見直し議論を検討し、WTOとの整合性の観点から韓国コメ政策の方向性を考えるものである。まず、農業協定における国内補助金の取り扱いについて整理した上で、韓国がWTOとの整合性を一層強く意識するきっかけとなったWTO牛肉補助金裁定の経緯・論点を整

理する（Ⅱ章）。Ⅲ章では韓国のコメ保護装置であるコメ直接支払い制度を概観し、Ⅳ章ではコメ直接支払いとWTOルールとの関係について検討する。最後はコメ関税化などの環境変化のなか沸き起こった直接支払い見直し議論の検討（Ⅴ章）を通じてコメ政策の方向性について考える。

2 先行研究の検討

韓国コメ直接支払いに関する多くの研究はその農家所得安定への貢献を認めつつも限界をも指摘する。所得安定、農業構造、食糧安定供給の観点からその影響を分析した金[7]は、WTO発足後10年間、関税化猶予と価格支持政策の維持でWTOの影響をさほど受けなかった韓国コメが、2004年糧政改革と直接支払い導入で生産減少に転じたとし、直接支払いの農業構造、食糧安定供給への懸念を示す。さらに、金[9]はコメ直接支払い制度の変遷を、農業を取り巻く内外の圧力－農家所得安定、物価安定、WTOとの整合性－とそれに対する農政の対症療法的対応が招いた農政の迷走と捉え、①WTO整合性、とりわけAMS限度枠は韓国農政がもっとも気にする要素である、②韓国は米価下落への対応として直接支払いを導入しながらも米価下支えのため、放棄したはずの市場介入を繰り返すという矛盾に陥ったと指摘する。

コメ直接支払いの導入から十数年が過ぎその見直し議論も白熱しているが、その争点は直接支払いのもつ生産連動性とその悪影響、すなわちAMS限度枠問題への対応である。これについて、李[14]、李・ジョウ[15]は直接支払いを米国のCCPに倣って生産を要求しないものに変え、デミニミス化すること（デミニミス化論、後述）で、一方で、李・金[12]、李・サ[13]、李・李[17]、ソ・バク[23]、ソ[25]、ソン[26]などは直接支払いを生産と連動しない新しいブルーボックス（青）型助成に転換すること（新BB型化論、後述）でAMS限度枠問題は回避できるとする。

農業助成のWTOルール整合性との関連で世界中の注目を集めたのが、米国綿花補助金のWTO通知上の分類方法と価格連動型補助がもたらす価格への影響などが争われた米国・ブラジル間のWTO綿花裁定（2002～2014年）である。綿花裁定で敗訴し長年その対応に追われることとなった米国は以前にもまして農業助成、AMS限度枠に細心の注意を払っている（金[11]）。しかし米国のWTO国内助成通知を検討した金[10]は、米国の

AMS限度枠遵守はWTOルールの曖昧さに付け込んだ補助金分類操作に大きく依存していると批判する。

Ⅱ WTOルールと韓国の国内補助

1 農業協定における国内助成の扱い

農業協定は、国内支持¹⁾が農業生産拡大・市場歪曲につながり自由貿易システムの障害となるとし加盟国にその削減を求める。農業協定は国内支持を、助成のもつ貿易歪曲の程度に応じて「緑」「青」「黄」に区分する。緑は農業政策として国が交付している助成のうち、貿易を歪める影響や生産に対する影響が全くないか、あるいはほとんどないものと解釈され、削減対象から除外される。青は生産調整を前提とする直接支払いで、緑に準じて、削減対象外となる。黄は緑と青を除く全ての国内支持のことで、貿易を歪める補助金と位置付けられ削減対象となる。国内助成合計量との意味でAMS（Aggregate Measurement of Support）ともいわれる。ただ黄のうちデミニミスは削減対象外となるので、実際に削減対象となるのはAMS総額（Total AMS）のみである（黄（AMS）＝AMS総額＋デミニミス）。デミニミス（De minimis）については、①PSS補助金（品目特定の助成：product-specific support）の場合、特定品目への合計助成額が特定品目生産額の5%（途上国の場合10%）未満である時、②NPS補助金（品目非特定の助成：nonproduct-specific support）の場合、その合計額が国全体の農産物生産額の5%（途上国の場合10%）未満である時、そのすべてがデミニミスとなる（農業協定6条4）。ここでPSSとは特定品目の生産と関連する補助金を、NPSとはその効果が農業全般に行き渡り対象品目の特定が困難な補助金を指す。

2 韓国の国内助成の削減約束（AMS限度枠）

WTOウルグアイ・ラウンド交渉において加盟国は1995年から6年間、各国のAMS総額（基準年：89～91年）の20%削減（途上国の場合は1995年から10年間、AMS総額の13.3%の削減）に合意し、年度別のAMS上限額（AMS限度枠）を明記した譲許表（Schedule of Concessions）をWTOに提出した。なおその実行を担保するため、加盟国には、国内支持の内容－範囲と総額、分類方法等－のWTOへの定期的通知（WTO国内助成通知）が義務づけられ、通知の欠落、誤った通知な

どはWTOの場で追及される（農業協定18条2～3）。

WTOにおいて開発途上国の地位が認められた韓国は、1997年提出した譲許表において、2004年までの10年間、AMS総額の13%の削減（1兆7186億→1兆4900億ウォン）を約束した（表1）。

3 WTO牛肉補助金紛争（1999～2000）

1999年、米国・豪州は韓国の輸入牛肉販売制度および牛肉国内補助金の計算方式が農業協定に反するとしWTOに提訴した（DS161、DS169）²⁾。ここでは後者の牛肉補助金に限定しその論点を整理する。

韓国のWTO国内助成通知は、「97年～98年実施した韓国の生牛買上げ事業は市場価格支持（MPS）³⁾に当たるものの、その額が牛肉生産額の10%未満であるため（デミニミスと分類）、削減されるべき助成金（AMS総額）から除外する」とした。これに対し米国・豪州は、①買上げ事業費は牛肉生産額の10%を超えるもので、AMS総額に合算されるべき、②その結果、1997年、1998年の韓国AMS総額は韓国の限度枠を超えると主張した。

（1）第1審のパネル判定と勧告

韓国の譲許表（表1）は89～91年のAMS総額を基準とした約束水準（AMS限度枠）を示しながら、一方で93年コメAMS総額を基に計算した限度枠を（ ）内に併記し、そのうち（ ）内の値が約束水準であると主張するが、米国らは前者こそが韓国の限度枠だと反論した。

これに対し、パネルはまず譲許表上の2つの約束水準のうち前者が韓国の上限額であり（パネル判定文バラ

822）、その結果、1997年韓国AMS総額（1兆9,367億）は約束水準を超えると判定した。さらに（パラ837～843）、①農業協定に沿って再算定すれば、97年・98年の牛肉助成額はそれぞれ牛肉生産額の14.6%、10.4%に相当する—デミニミスではない—ので、AMS総額に加算されなければならない、②その結果、97年及び98年のAMS総額（それぞれ2兆2,452億と1兆7,539億）はパネルが約束水準と判断した限度枠を超えたとし、韓国に是正を勧告した。

（2）上級委員会による最終判定

韓国はパネル判定を不服とし、最終審の上級委員会（appellate body：WTO紛争解決機構の最終審のことで、ABと呼ばれる）に上告した（2000年9月）。上級委員会は89～91年のAMS総額を基準とした約束水準を韓国AMS上限額だとしたパネル判定を棄却、（ ）内の値が韓国の約束水準と判定した（同年12月）。なお、牛肉助成額の計算方法について、①韓国の計算方法を間違いだとしたパネル判定には同意する、ただパネルの計算方法も農業協定に沿ったものとは言えない、②よって、それを根拠に韓国牛肉助成額がAMS総額に合算されるべきだとは判断できない、③関連資料が十分ではない好況下で、韓国のWTO国内助成通知が農業協定に合致するかどうかについての判断はできないと最終判定した。

以上のように韓国は当紛争の牛肉補助金分野⁴⁾において敗訴こそはしていないが、勝訴したとも言えない。ただこれを契機に韓国農政がAMS限度枠に一層の注意を払うようになった。

表1 韓国の譲許表(年度別AMS限度枠)

単位：10億ウォン

基準 AMS総額 ¹⁾	年度別	AMS限度枠
1,718.6	1995	1,695.74 (2,182.55) ²⁾
	1996	1,672.90 (2,105.60)
	1997	1,650.03 (2,028.65)
	1998	1,627.17 (1,951.70)
	1999	1,604.32 (1,874.75)
	2000	1,581.46 (1,797.80)
	2001	1,558.60 (1,720.85)
	2002	1,535.74 (1,643.90)
	2003	1,512.89 (1,566.95)
	2004	1,490.00 (1,490.00)

注1) 基準年度（1989～1991年）のAMS総額のこと

2) () 内の数値は93年のコメAMSを基準とした上限額

Ⅲ WTO・FTAと韓国のコメ直接支払い

1 WTOと韓国コメ

WTO発足当時、コメの関税化（農業協定4条2項）を拒否し、特例措置としての10年間の関税化猶予⁵⁾を選択した韓国は、その代償として国内消費量の4%（2004年基準）に当る関税率5%のMA（ミニマムアクセス）米を受け入れた。なお農業協定附属書五に基づく2004年追加交渉では、米国、中国など9カ国との協議の末、関税化猶予を2014年までさらに10年間延長し⁶⁾、その見返りとして、①MA米を10年かけて国内消費量の7.96%まで拡大、②MA米枠のうち10%を国内で販売（登録卸業者への公売）できる主食米⁷⁾とし、主食米比率を2010年の30%（122,610トン）まで増やす⁸⁾（主食米

条項）ことに合意した。その結果、MA米枠は2005年の225,575トンから毎年2万347トンずつ増え、2014年には408,700トン（うち30%が主食米）へ倍増した⁹⁾。

コメ消費が減少するなか、拡大するMA米は韓国に大きな負担となったため、2004年追加交渉以降も、MA米枠拡大よりは関税化の方が有利との声が上がったが、農業側からの反発で関税化は実現できなかった。コメは韓国にとって唯一残った農産物関税化の例外品目であった。

2 FTA推進と韓国コメ

交渉の進展の見えないWTOを尻目に、韓国は巨大市場圏と相次いでFTAを締結してきた¹⁰⁾。その過程でコメがどのように扱われてきたのかを確認しよう。2004年4月発効した韓・チリFTAは、コメを始め、りんごなど21品目を関税撤廃対象から除外し、他にも多くの農産物関税を長期（7～16年）に渡って漸進的に引き下げるか又はWTOドーハ・ラウンド交渉妥結後、再議論することとした。紆余曲折を経て2012年3月発効した韓米FTA¹¹⁾も、コメについては関税義務を適用しないとし例外扱いした。米国が韓国の要求に応じコメを例外としたのは、①韓国コメはWTO合意によって2014年から関税化される見通しである、②すぐ関税化されても、現行MA米枠以上の米国産コメの輸出は望めない¹²⁾などの背景があった。その引き換えに米国は牛肉などの分野でより多くの譲歩－例えば、40%の牛肉関税を15年かけて撤廃する－を勝ち得た。2011年7月発効したEU・韓FTAでもコメ関連16品目は交渉対象から除外された。

以上のように、FTA交渉でも韓国は最初から「コメは除外」として臨んだが、米国以外はコメ輸出国でないこともあり、特に問題になることはなかった。

3 コメ直接支払い制度

(1) 2004年糧政改革

2004年、韓国はコメ関税化をさらに10年間猶予しMA米枠の大幅な拡大を約束した。関税化猶予でコメへの影響は最小限に留められたかには見えなかったが、コメ消費減少やMA米拡大などによる米価下落が予測されたため、農家所得補填への政策対応の必要性は一層高まった。その中、2004年に行われたいわゆる糧政改革は、米価支持のため1960年代から実施されてきたコメの政府買入れ制度を廃止し、政府の市場介入を食糧安全保障目的の

公共備蓄米に限定した。なお米価を市場原理に委ねる（価格支持政策の放棄）代わりに、米価下落による農家所得減少を政府が直接補填するというコメ直接支払いを導入した。

(2) コメ直接支払いの仕組みと目標価格¹³⁾

コメ直接支払いは、1998～2000年の3年間、コメなどの生産に用いられた水田において、実際に営農を行うものを対象に、当該年の米価と目標米価との差額の85%を、固定型と変動型という形で補填する。固定型とは、米価の動きと関係なく毎年、面積当りの固定額が支払われる助成であり、対象農地であれば、2001年以降に休耕またはコメなどから他作物に転作した場合でも支給される。生産中立的な性格のため緑として分類される固定型の単価（2015年産）は80kg（石）当たり15,873ウォン、1ha当たり約100万ウォンである。

変動型は、当該年度の米価と固定型支払いとの合計額が目標米価を下回った場合に発動される。変動型の単価（80kg当り）は、 $[(\text{目標米価} - \text{該当年の米価}) \times 85\% - \text{固定型単価}]$ で、支払い額は 61 （石、ha当り単収） \times 変動型単価（80kg当り） \times 栽培面積（ha）となる。コメ生産が受給条件であり、受給額は栽培面積に比例するため、黄（PSS・AMS）と分類される。

当制度においてもっとも重要なのは目標価格水準とその設定方式と言える。関連法律は当初、05～07年の3年間の目標価格を170,083ウォン（80kg）とし、その後は3年ごとに更新するとした。これによると、次回（08～10年）の目標価格は、「04～06年の平均価格」/「01～03年平均価格」 \times 現行目標価格=161,265ウォンとまではずであった。しかし米価が下がれば目標価格も徐々に下がる仕組みであるため、農民側が反発、2008年、目標価格の設定方式が、①目標価格を2005～2012年の7年間、170,083ウォンに固定、②その後は5年ごとに更新、③更新の際には国会同意が必要、と変更された。

さらに2014年1月、半年に渡る駆け引きの末、今後5年間（2013～2017年産）に適用される目標価格が188,000（ウォン/80kg）に引き上げられた。

IV コメ直接支払いとWTOルールとの整合性

ここでは韓国のWTO国内助成通知（1995～2011年度分）とその予測値（2012～2016年）を基に韓国コメ政

策とAMS限度枠との関係について考察する。

1 AMS限度枠に迫ったコメ補助金

1995年以来、常に高い水準で推移していた韓国AMS総額は、米穀収買制度の最終年度である2004年1兆4,584億ウォンに上り、AMS限度枠の98%に迫った(表2)。AMS総額の大半はコメの価格支持(MPS)に占められ、2004年、コメに使われたAMS枠は1兆3,708億ウォンにも達した。米価格支持は1960年代からの米穀収買制度によるもので、WTO発足以来、常にAMS限度枠に対するもっとも大きな圧迫要因であった。韓国はコメの価格支持を減らすため、WTO発足当時、コメ生産量の3割を越えていた政府買入れを2004年15%以下まで削減、2004年糧政改革では制度自体を廃止し、2005年以来一般米の政府買入れを完全になくした。更なる農業保護削減が議論されているWTOドーハラウンド交渉の行方によっては、米穀収買制度の維持が困難だと判断からであった。AMS総額が争われたWTO牛肉補助金紛争(前述)も韓国の危機感を煽った。

糧政改革の結果、2005年以降、韓国のAMS総額は激減する(04年1兆4584億→05年325億)。①米穀収買制度の廃止で米の価格支持(MPS)がなくなり、②固定

型米直接支払いは緑と分類され、AMS総額から排除された、③変動型米直接支払いはPSS・AMSと分類されるものの、2006年を除くすべての年度においてデミニミスとされAMS総額から排除されたからである。

2 AMS総額の膨張と固定型支払い単価の引き上げ

しかし2006年、2005年産米価下落の影響で変動型支払いが9,007億ウォンまで跳ね上がった。しかもその額がコメ生産額の10%を超えたためAMS総額に含まれることとなり、再びAMS限度枠を圧迫した(表2)。そこで政府は固定型支払い(緑)の単価を引き上げ(約60万→70万ウォン/ha)、その分、変動型支払い(黄)の比率を下げた。その結果、2007~2011年の間(09年を除く)、変動型の支給はあったものの、そのすべてがデミニミスとされ、AMS総額は極めて低い水準に抑えられた。

3 2012~2016年度のAMS総額(予測)

2016年8月現在、韓国は2011年度までの国内補助実績(AMS総額)をWTOに通知している。そのため本稿では2012年度以降のAMS総額について、その殆どを占めるコメ直接支払い変動額¹⁴⁾をもとに試算を試みた。

表2 韓国の国内補助金WTO通知の内容

(10億ウォン)

年 度	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AMS限度枠	2183	2029	1952	1798	1721	1644	1567	1490	1490	1490	1490	1490	1490	1490	1490
AMS総額 (対限度枠%)	2075 (95)	1937 (95)	1563 (80)	1691 (94)	1631 (95)	1550 (94)	1472 (94)	1458 (98)	33 (2)	974 (65)	37 (2)	33 (2)	29 (2)	14 (1)	0 (0)
デミニミス															
PSS	33	270	258	112	148	287	230	102	155	104	554	554	84	639	786
NPS	249	393	526	413	398	501	414	437	450	371	235	291	156	149	287
緑	3990	5730	5365	5041	5669	6035	5689	4867	4170	4828	4586	4673	4861	6468	7724
うち直接支払い等 ¹⁾	・	243	192	395	658	766	809	990	997	1016	1014	908	1073	990	967
黄の直接支払い等 ²⁾ (対米生産額%)	・	1884 (16)	1510 (16)	1647 (16)	1583 (15)	1504 (16)	1475 (17)	1371 (14)	3 (0)	901 (11)	444 (6)	444 (5)	0 (0)	595 (9)	750 (9)
米生産額 ³⁾	6760	9193	9183	10505	10722	9556	8836	9963	8537	8406	7858	9380	8680	6787	8009

資料：WTO notificationに基づき筆者作成

注1) 大半は水田農業直接支払い(固定型)(01~04年)、米直接支払い固定額(05年~)である。

2) その大半は①米MPS(~04年)、②米直接支払い変動額(05年~)であるため、ここでは①、②のみを示した。

3) 未記入の数値については農林主要統計の数値を引用(97年、2009年)。

表3 韓国のAMS総額予測(2012~2016年)

(10億ウォン)

年 度	2012	2013	2014	2015	2016
AMS限度枠	1490	1490	1490	1490	1490
AMS総額 ¹⁾	ほぼ0	ほぼ0	ほぼ0	ほぼ0	0~726
(対限度枠%)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0~49)
コメ直接支払い変動型	0	0	0	194	726
(対米生産額%)	(0)	(0)	(0)	(2)	(9)
米生産額	8118	8532	8154	7920 ²⁾	7920 ²⁾

注1) コメ直接支払い変動額のみを基に推測した値。

2) 直前5ヵ年のコメの平均生産額：2015~2016年（2014年産と2015年産）のコメ生産額は今のところ未公表

表3の通り、2012~2014年のAMS総額は同時期、変動型直接支払いが0であったため、ほぼ0に近い。2015年のAMS総額も同様である。変動型直接支払いの支給はあったものの、その額（194億）が確実にコメ生産額10%未満であるのでAMS総額から排除できるからである。一方、2016年については、変動型支給額7,257億ウォンがコメ生産額の10%に達しているか否かによって（2015年産コメ生産額は今のところ未公表）2つのケースが考えられる。ちなみに、①10%未満の場合、変動額はデミニミスとされAMS総額から排除できるので、AMS総額はほぼ0に近い、②10%を超えた場合、変動額はAMS総額に含まれるので、AMS総額は7,257億ウォン以上（AMS限度枠の約49%）¹⁵⁾となる。

以上から、韓国AMS総額は2012年度以降も0~7,260億ウォン程度で推移すると見られ、AMS限度枠までは余裕が見受けられる。

これには、直接支払い固定型単価が頻繁に引き上げられ、その分、変動型の比率が下げられたことが少なからず影響している。2005年当初、約60万ウォン/haであった固定型単価は70万（2006年産）、80万（2013年産）、90万（2014年産）、100万（2015年産）¹⁶⁾へと次々引き上げられた。「緑を増やして黄を減らす」というAMS限度枠を意識した政策対応が功を奏したといえる。

一方で、2014年1月行われた直接支払い目標価格の引き上げ（170,083→188,0000ウォン/80kg）はAMS限度枠に圧力を加えるものである。韓国は2004年、「下落傾向下の米価安定」を念頭に「米価下落による農家所得減少を政府が補填する」、「米価下落につれ目標価格が下がる」直接支払いを導入したものの¹⁷⁾、目標価格の下

方更新は一度も実現できず、今回、10%を越える引き上げを余儀なくされた。2014年の引上げは国会主導によるもので、「目標価格引き上げ→生産拡大→米価急落→変動額拡大→AMS限度枠への圧力」と難色を示す政府を押し切る形で決まった。

政府の懸念は早くも現実化している。2015年産米価が150,659ウォン/80kgまで暴落したため、2016年直接支払い変動額は7,257億ウォンにまで膨らんだ。前述の通り、その額がコメ生産額の10%以上となれば、AMS総額は少なくとも7,257億以上となり限度枠の50%に迫る。2006年の例からも分かるように、米価及びコメ生産額次第では、AMS限度枠問題は何時でも再浮上する。仮に2015年産米価が2005年産水準である140,028ウォンまで下がったとすれば、新目標価格下での変動型支払い（2016年度）は約1兆1,028億ウォン¹⁸⁾（確実にコメ生産額10%を超えるもの）にまで膨らみ、AMS総額は限度枠の74%を超えることとなる。

4 コメ関税化とAMS総額

国内の賛否は分かっていたが、すでに2回にわたって関税化を猶予してきた韓国は、これ以上の猶予・延長は難しいという判断から、2015年1月、コメ関税化に踏み切った。WTOに提出された関税化計画（2014年9月）¹⁹⁾には、①コメ関税率513%（従価税）²⁰⁾、②関税5% MA米枠は今後も維持されるが、MA米の国別枠は撤廃され国際入札による輸入に変わる、③主食米条項（2004年合意）の削除などが盛り込まれている。ちなみに2015年1月より、MA米408,700トンには5%の関税が、それを超える分には513%の関税が適用され、韓国コメ市場

は完全開放された。

ただ現在のコメの国際価格と513%という高関税率を考えた場合、MA米以外のコメが直ちに輸入されるとは思えない²¹⁾。関税化によるAMS総額への影響は限定的と思われる。

V コメ直接支払い見直し議論の検討

直接支払い変動型はAMS限度枠に対する最大の圧迫要因で、「生産連動性による生産増→米価下落（内圧）」、「支払い額膨張→AMS限度枠への圧力（外圧）」とう両面から韓国農政に圧力を加える。しかもWTOドーハ・ラウンドではAMS限度枠の大幅な削減が提案されている。そんな中、AMS限度枠問題回避の期待から2つの直接支払い見直し論が注目を集めている。しかしここには大きな欠陥と不確実性が潜んでいる。以下では2つの見直し論を整理・検討しその問題点を述べる。

1 「デミニミス化論」について

李[14]、李・ジョウ[15]は、コメ直接支払いが米国のCCP（価格変動対応型支払い）²²⁾のような生産と連携しない制度に変更されれば、①その生産刺激効果が遮断され生産過剰が解消される、②農業生産額の10%までがNPS・デミニミスに分類できるのでAMS限度枠に余裕ができるという。

しかし問題はCCPの性格が本当にNPS・デミニミスであるのかどうかである²³⁾。AMS限度枠問題はデミニミス適用と密接に関係しており、デミニミスに該当するか否かは、助成の性格がNPSかPSSかに大きく依存する。CCPは固定の基準面積に沿って支給されるが、過去栽培された対象品目の現在の市場価格が目標価格を下回った場合、発動される。過去栽培された作物（現在生産とdecoupled）の現在価格（現在価格とはcoupled）が発動基準となるので部分的デカップリング型対策といえる。そこで、米国はCCPをNPS・AMSと分類、しかもNPS・AMSの合計額が農産物生産額の5%未満だとし、そのすべてをデミニミスとしAMS総額から除外してきた。しかしこれに対しては、①過去栽培された特定品目の基準面積とその特定品目の現在価格に連動して支給されるので、PSS分類が妥当である、②その支払いが過去栽培された特定品目の基準面積をもつ農家に限るので、NPSの定義に合致しないなど、CCPのNPS・デ

ミニミスへの分類は適切ではない、PSS・AMSに分類すべきだという多くの反論が出されている。もしCCPがPSSに分類されデミニミスになれなかった場合、米国のAMS限度枠は守られない。米国の補助金分類に操作の疑念がもたれる所以である。

つまりデミニミス化論は、①CCPそのものが競争相手国から挑戦されており、紛争につながりかねない、②これに苛立つ米国も将来的にCCP²⁴⁾を新BB（後述）に分類し、その批判をかわそうとする、③実際に農業モダリティに関する議長テキスト・4次修正案（WTO[31]、モダリティ議長案と略）には、米国の積極的な働きかけを受け、CCPが新BBの具体的な例として挙げられている（パラ35）という事実を見逃している。

2 「新BB型への転換論」について

コメ直接支払い見直し議論の主役は新BB型への転換論である。新BBとはドーハ・ラウンドで議論されているAMS限度枠にとらわれない新しい国内補助のことで、生産制限を前提とするウルグアイ・ラウンドの青（旧BB）とは違って、生産を条件としない新しい青（新BB）である。モダリティ議長案は①旧BBとともに新BBを定め、加盟国はそのいずれかを選択できる（パラ35-36）、②AMS総額、デミニミス、BB総額の合計を貿易歪曲的国内支持総額（OTDS：Overall Trade-distorting Domestic Support）としその段階的削減を求める（パラ1-8）、③AMS、BB（青）については、その総額のみならず、品目別上限をも設ける（パラ21-29、40）とする。以下では、モダリティ議長案にそって、コメ直接支払いを新BB型へ転換した場合と従来通りの運用（黄）とを比較し、AMS限度枠への影響を検討する。

（1）コメ直接支払いを新BB型助成に変えた場合

韓国が先進国に分類されれば、5年後のAMS限度枠は8,195億ウォン、BB限度枠は7,640億ウォン²⁵⁾（固定）となる。品目別BB上限については基準期間（95~00年）中の当該品目BBの平均実績である（パラ40）が、期間中支給実績のない場合は当該品目AMSが当該品目のBB上限へと転換できる（パラ43）。従って期間中支給実績のない韓国コメはコメAMS上限17,451億ウォン²⁶⁾がそのままコメBB上限へと転換できる。ただ品目別BB上限はBB限度枠を超えてはいけぬ（パラ46）ので、結局、コメBB上限は7,640億ウォン（固定）となる。

一方、韓国が引き続き途上国と分類されれば、8年後

のAMS限度枠は10,430億ウォン（パラ16）、BB限度枠は16,034億ウォン²⁷⁾、コメBB上限は途上国特別条項（パラ49）が適用され17,451億ウォン（固定）となる。パラ49によると、特定品目生産額が基準期間（①95～00又は②95～04）平均で農業総生産額の25%を超え、かつその品目AMS実績がAMS限度額の80%を超えた場合、当該品目AMSは同じ額の特定品目BBへと転換でき、その際、特定品目BB上限はBB限度枠を超えても構わない。基準期間中、韓国コメ生産額（①の平均90,497億、②の平均93,375億）は農業総生産額の約29%、コメAMS実績はAMS限度額の約89%であるので、コメAMS上限17,451億ウォンがそのままコメBB上限へと転換できる（表4）。

以上のように、新BB型への転換については、①過去の生産実績などに応じて補助金が支給されるので、コメか他作物への転作か（或は休耕なのか）は農家の意思に任され、変動型支払いのもつ生産連動性が除去される、②コメ直接支払いの性格がPSS・AMS（黄）から新BBへ変り、AMS限度枠への圧力が大いに緩和される等のメリットが認められる。とりわけ韓国コメAMSはAMS総額の大半を占めるので、コメ直接支払いが新BB型へ転換されれば、AMS限度枠がコメ以外の他品目への補助にも運用できる²⁸⁾。しかも漸次削減されるAMS限度枠に対しBB限度枠は固定となるので、韓国の途上国地位が認められれば、安定的・継続的な米への助成が可能（17,451億ウォンまで、先進国の場合は7,640億ウォンまで）になる。

しかし留意しなければならないのは、新BB転換論はあくまでもドーハ・ラウンド交渉妥結を前提とした議論であり、長引く交渉停止状態など²⁹⁾を考えると、不確実性の大きい議論に過ぎないことである。

（2）コメ直接支払いの現行の仕組みを維持する場合

コメ直接支払いを従来通り生産と連動する補助（黄）としAMS限度枠内で運用する場合を検討する。モダリティ議長案によると、韓国が途上国に分類された場合、8年後のAMS限度枠は10,430億ウォン（削減率30%適用、パラ16）、コメAMS上限は18,675億ウォン³⁰⁾となる。ただ、AMS限度枠が10,430億であるので実際のコメAMS上限は10,430億となる。

一方、先進国と分類されると、韓国の5年後のAMS限度枠は8,195億（削減率45%適用、パラ15）、コメAMS上限は17,451億となるが、AMS限度枠が8,195億である

表4 コメ助成を新BB型に転換した場合の国内補助限度
(億ウォン)

	AMS 限度枠	BB(青)		OTDS
		BB 限度枠	コメBB 上限	
先進国分類 (5年後)	8,195	7,640	7,640	27,333
途上国分類 (8年後)	10,430	16,034	17,451	60,211

資料：WTO[31]に基づき筆者作成

ので実際のコメAMS上限は8,195億ウォンとなる。

つまりコメ直接支払いの現行の仕組みを維持した場合、大幅に削減されるAMS限度枠（現在14,900億→10,430億又は8,195億）は今後も韓国農政の足かせとなり、米価が大きく値を下げる度にAMS限度枠の圧力にさらされることとなる。

VI むすび

韓国の2004年糧政改革・コメ直接支払いは明らかにWTOルールとの整合性を意識したものである。そもそもWTO加盟国がWTOルールに抵触したとしても、直ちに罰せられることはない。WTOルールの強制力は、提訴国が被提訴国の違反に異議を唱え、WTO紛争解決機構（DSB）がルール違反と判定（勧告）した際、はじめて生じる。敗訴した被提訴国はWTOの判定（勧告）に従い違反を是正するか、それとも提訴国に認められた報復制裁を受け入れることになる。ただ紛争の多くはWTO最終判定前の和解で解決される。いずれにせよ、紛争事案のWTOへの提訴は当事国にとって大きな負担となるのは言うまでもない。

WTO発足以来、韓国は農食品貿易関連で11件の提訴を受け、うち5のケースで敗訴した（和解3件、係争その他3件³¹⁾。なかでも国内補助金（AMS限度枠）問題は韓国が特に神経を尖らせている分野の1つである。FTA被害補填直接支払い制度において品目別支給額が当該品目生産額の10%を超えない（デミニミス）ように調整されるのも、昨今の直接支払い見直し議論が主に変動型支払いのもたらす悪影響（コメ生産増→米価下落→直接支払い額膨張→AMS限度枠圧力）の除去に焦点が当たっているのもそのためである。

しかし既に述べたように、デミニミス化論と新BB型転換論の欠陥・限界は明らかである。仮にコメ直接支払いの見直しでAMS限度枠に余裕ができ、コメに対する安定的・継続的な助成が可能になれたとしても、手放しで喜べない。安定的な補助金で韓国コメ競争力がアップするとは到底思えないからである。

WTOとの整合性とコメ競争力との両立を考えた場合、コメ直接支払い見直し議論はまず欠陥・不確実性を抱えるデミニミス化論と新BB型転換論からの脱却が必要である。コメ直接支払いは今後も現行枠組み（黄）を維持しAMS枠内で運用されるべきである。その上、今後のAMS限度枠削減に備える意味においても、制度本来の趣旨に立ち返り、米価が下がれば目標価格も下がる仕組みの堅持が肝心である。迎合主義的な目標価格の引き上げは韓国コメの弱体化につながるだけである。韓国米価はすでに国際的にみても相当高い水準に達している。価格競争力確保は避けて通れない課題である。コメ直接支払いに生産性向上を促す仕組み（選択と集中）をどう取り入れかについて、早急な議論が待たれている³²⁾。

注

- 1) 国内農業助成のために用いられている補助金（政府直接支出）や市場価格支持などの政策。
- 2) 詳細についてはゾウ [2] を参照されたい。
- 3) 市場価格支持（MPS : market price support）：国内市場価格を国際価格以上に高く維持する政策による消費者から生産者への所得移転のことで、内外価格差×対象数量で算出する。高い市場価格維持のためには輸入との競争を遮断する必要から、関税による輸入制限、（価格支持のための）輸出補助、政府買入れなどがその手段として用いられる。
- 4) 当紛争の牛肉輸入・販売制度に関する争いでは韓国が敗訴しWTOの勧告を受け入れた。
- 5) 途上国の伝統的な食生活において重要な主食の一次産品については関税化を10年間猶予できる。その際、当該産品に対しては最小限度のアクセス機会の許容義務が生じる（農業協定附属書五・7項）。
- 6) その内容・経緯については尹・應和 [29] が詳しい。
- 7) 主食米以外の輸入米は加工用として利用されている。
- 8) 2010年以降は30%を維持。
- 9) MA米の国別枠：中国56.6%、米国24.4%、タイ14.6%、豪州4.4%。国別枠は関税化と同時になくなる。

- 10) 2016年8月現在、韓国は米国、EU（欧州連合）、チリなど52ヶ国とのFTAを発効させている（韓国産業通商資源部）。韓国のFTA推進については苅込 [4]、柳・吉田 [28] が詳しい。
- 11) 韓国は協定には署名した（2007年6月）ものの、国会批准同意獲得に失敗（2007年9月）し、再び追加交渉を行った経緯がある。
- 12) 国際市場において米産価格は中国産を上回り、米国にとって関税化は現行MA米枠方式より不利になる可能性もあるという（ソ [24] pp.8-9）。
- 13) コメ直接支払いの詳細については金 [7] を参照されたい。
- 14) 2004以降、FTA対策として導入された「FTA被害補填直接支払い」の性格も黄（AMS）に当たる。ただ、その品目別支給額は当該品目生産額の10%を超えないように設計されているため、全てがデミニミスとされAMS総額からは除外される。
- 15) 2015～2016年（2014年産と2015年産）コメ生産額は今のところ未公表。直前5ヵ年のコメ生産額平均（7,920億）で計算すると、変動額7,257億はコメ生産額の約9%に当たる。
- 16) 2015年コメ関税化に伴う国内対策として固定額単価が90万から100万/haに引き上げられた。
- 17) 詳細は金 [9] を参照されたい。
- 18) ①変動型支払い額（2016年度）：24,903（変動型単価/80kg当り）×61（石、ha当り単収）×726,000（対象面積/ha）＝11,028億ウォン。
②変動型単価：{188,000（目標価格）－140,028（2005産米価）} ×0.85－15.873（固定型単価）＝24,903。
- 19) 関税化計画は今後、関係国による検証・交渉を経て確定される。
- 20) 関税＝関税相当値－UR交渉減縮率（途上国の場合10%）。関税相当値とは基準年度（1986～1988年）における輸入価格（中国産平均価格使用）と国内卸価格の実質的な差をさす（農業協定附属書五の付録）。
- 21) 関税513%を適用すると輸入米価格は国産のおよそ2～3倍となる（李 [16] p10）。
- 22) CCPなど米国の農業補助金体系については金 [8] を参照されたい。
- 23) これについては金 [10] [11] にも詳しく論じられている、あわせて参照されたい。
- 24) CCPは2014年農業法においてそのDecoupled的性

- 格をほぼ維持したPLC（Price Loss Coverage：新しい不足払い）に取って代わられた。
- 25) 先進国のBB限度枠は1995～2000年の平均農業総生産額の2.5%である（パラ38）。
- 26) 先進国の品目特定AMS上限は、基準期間中（1995～2000年）に当該品目に支給されたAMSの平均である（パラ22）。
- 27) 途上国のBB限度枠は基準期間（①1995-2000年、②1995-2004年、③ドーハ・ラウンド交渉妥結後にAMSから新BBへの転換があった場合は、その時点に利用可能な直近5カ年の期間、のうち1つを選択）における農業総生産額の5%である（パラ48）。よって、韓国のBB限度枠は①の場合15,280億、②の場合16,034億、③の場合14,699億（2009～2013年を想定）となるが、そのうち最高額は16,034億である。
- 28) 現在、韓国のAMS対象品目はコメを始め、大豆、トウモロコシ、アブラナなどである。
- 29) 2011年12月、WTO閣僚会合は「多角的貿易交渉が近い将来には妥結できそうにない」とする議長総括をまとめ閉幕した。10年を経ても対立を乗り越えられず、事実上の停止状態に追い込まれた。
- 30) 途上国の品目別AMS上限は基準期間（①1995-2000年又は②1995-2004年）におけるa品目別AMS平均又はb平均生産額の20%となる（パラ27）。基準期間中のコメのaとbは、①の場合17,451億、18,099億、②の場合は16,354億、18,675億である。そのうち最高額18,675億がコメAMS上限となる。
- 31) WTO・貿易紛争状況
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds504_e.htm（2016年7月29日）
- 32) 金「9」をも合わせて参照されたい。

参考文献

- [1] チェウォンモク・李ジェヒョング『2015年以降も米関税化猶予は可能なのか』『視線集中GSnJ』第109-1号、GS & J Institute、2010年11月（韓国語）。
- [2] ゴウヨンジン「3件のGATT/WTO韓国牛肉紛争に関する研究」『国際経済法研究』9巻2号、2011年11月、pp.59-87（韓国語）。
- [3] 服部信司『アメリカ農業・政策史1776-2010』農林統計協会、2010年。
- [4] 苺込俊二「転機にある韓国のFTA戦略」『みずほインサイト』みずほ総合研究所。（2013年10月24日）
<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/research/r131201asia.pdf>
- [5] 金クァンスら「米所得補填直接支払いが農地賃貸需要に与える影響」『韓国農業経済学会－冬季学術大会発表論文集』2006年（韓国語）。
- [6] 金クァンスら「米所得補填直接支払いと農地賃貸需要への影響：規模化逆行効果論議を中心に」『農業経営政策研究』34巻2号、2007年（韓国語）。
- [7] 金成學「米所得等補填直接支払い制度と韓国農業への影響分析」『農業市場研究』19巻4号、2011年。
- [8] 金成學「WTO時代における米国農政の展開と課題－価格・所得支持対策を中心に－」山形大学紀要（農学）16巻3号、2012年2月。
- [9] 金成學「自由貿易時代における韓国農政の混迷－米所得等補填直接支払い制度とその変遷を中心に－」『農村経済研究』31巻2号、2013年。
- [10] 金成學「2015年WTO国内補助金規定に対する米国農政の対応（WTO通知から読み取れる米国の思惑）」、山形大学紀要（農学）17巻2号、2015年2月。
- [11] 金成學「2016年米国綿花補助金に対するWTO裁定と米国農政の対応（綿花裁定の意義と残された課題）」山形大学紀要（農学）18巻1号、2016年2月。
- [12] 李ジョンファン・金ジェフン「忘れ去られたコメ所得補填直接支払い制問題改編方案」『視線集中GSnJ』71号、GS & J Institute、2009年1月（韓国語）。
- [13] 李ジョンファン・サゴンヨン「所得補填直接支払い制度、正当性と現実性はあるのか」『視線集中GSnJ』119号、GS & J Institute、2011年6月（韓国語）。
- [14] 李ジョンファン「コメ所得及びFTA被害補填直接支払い、CPPが答えだ」『視線集中GSnJ』161号、GS & J Institute、2013年7月（韓国語）。
- [15] 李ジョンファン・ジョウヨンドク『コメ目標価格の合理的代案』『視線集中GSnJ』168号、GS & J Institute、2013年11月（韓国語）。
- [16] 李ジョンファン「関税化後、コメ輸入はどの程度増えるのか」『視線集中GSnJ』183号、GS & J Institute、2014年8月（韓国語）。
- [17] 李スンジョン・李ジョンファン「2004年糧政改革以後、農家手取りはどう動いたのか」『視線集中GSnJ』135号、GS & J Institute、2012年4月（韓国語）。
- [18] 季ヨンギ「直接支払い制度の生産及び所得効果」『韓

- 国農業経済研究』47-2号、2006年6月（韓国語）。
- [19]季ヨンギ「コメ直接支払い、だれの利益になるのか - 政策変数変化の効果」『韓国農業経済研究』48-2号、2007年6月（韓国語）。
- [20]季ヨンギ「WTO出帆後の韓国農業構造変化に関する研究」『農業経営政策研究』35巻4号、2008年（韓国語）。
- [21]朴ソンゼら「農業補助金改編方案研究」農村経済研究院、2011年（韓国語）。
- [22]Ivan Roberts and Neil Andrews,“ Major US farm support policies and their links to WTO domestic support commitments”,ABARE research report, January 2009。
- [23]ソジンギョウ・バクジヒョン「DDA農業交渉細部原則修正案の分野別評価と示唆点」韓国対外経済政策研究院、2009年（韓国語）。
- [24]ソジンギョウ「韓米FTA交渉のための緊急提案：TRQ物量調整戦略化」『視線集中GSnJ』25号、GS & J Institute、2006年10月（韓国語）。
- [25]ソジンギョウ「DDA農業交渉、わが農業の未来設計を要求する」『視線集中GSnJ』60号、GS & J Institute、2008年6月（韓国語）。
- [26]ソンジユホ「WTOにおける主要国の国内補助:比較と示唆点」『農村経済』第32巻1号、2009年（韓国語）。
- [27]鈴木宣弘『WTOとアメリカ農業』筑波書房、2003年。
- [28]柳京熙・吉田成雄編『韓国のFTA戦略と日本農業への示唆』筑波書房、2011年。
- [29]尹在彦・應和邦昭「WTO体制下における韓国コメ政策の転換と課題」『農村研究』105号、2007。
- [30]WTO,“United States-Subsidies on upland cotton”, WT/DS265/AB/R,WT/DS266/AB/RandWT/DS267/AB/R, Reports of the Appellate Body, March 21 2005。
- [31]WTO,“REVISED DRAFT MODALITIES FOR AGRICULTURE(TN/AG/W/4/Rev 4)”, Committee on Agriculture Special Session,6 December 2008。