



Title	韓国における米穀管理政策の変遷と問題点
Author(s)	宋, 春浩; Song, Chun Ho; 三島, 徳三 他
Citation	北海道大学農経論叢, 48, 1-18
Issue Date	1992-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/11058
Type	departmental bulletin paper
File Information	48_p1-18.pdf



韓国における米穀管理政策の変遷と問題点

宋 春浩・三島徳三

目 次

はじめに	1
1. 経済開発以前までの米穀管理政策	3
1) 米軍政期及び韓国政府樹立期の米穀管理政策	3
2) 韓国戦争以後の米穀管理政策	5
(1) 農地税の現物納付及び政府管理米穀の確保	5
(2) 米国の余剰農産物の導入と食糧供給	6
(3) 米穀担保融資制度と米価安定	6
2. 経済成長期の米穀管理政策	7
1) 1960年代の米穀管理政策	7
2) 1970年代の米穀管理政策	8
3) 1980年代以後の米穀管理状況	9
3. 韓国における米穀管理制度の特徴と問題点	10
1) 米穀管理政策の特徴	10
(1) 米穀流通組織と経路	10
(2) 買入価格の決定基準	11
2) 現今米穀管理政策の問題点	14
(1) 糧穀管理特別会計の赤字累積問題	14
(2) 政府米の放出量減少と価格調整機能の低下	15
(3) 農協米の不活性化	15
(4) 買入価格と産地米価の格差拡大と買入量の拡大圧力の加重	16
おわりに	16

はじめに

韓国では、1945年の日本からの解放後ただちに、米軍政府の方針に基づいて、米穀の自由流通政策を実施した。しかし、米穀の需要不均衡の下で米価の高騰と季節変動が激化し、社会は混乱した状態に陥った。そして1948年には「糧穀¹⁾買入法」を制定・施行したが、米穀の生産費にも及ばない低水準であったこともあって、あまり大きな効果が得られなかった。このような経

過の中で、1950年に日本の食糧管理法に該当する「糧穀管理法」が制定されたが、これ以後、政府は米穀の需要と価格安定のために米穀市場に随時介入して、今日に至っている。

韓国では国民経済と農業で占める米穀の大きな比重から、米穀の需給管理と価格に関する政策決定は、今でも農業政策の最優先課題になっている。韓国における米穀管理政策は、時には物価安定と消費者保護を最優先目標とし、時には食糧増産と農業所得向上に力点を置いた。また、時には、政府の財政安定に力点を置いて執行されたり、その時々々の政治経済上の変動に応じて、政策目標を変えてきている。米穀の市場制度も自由流通から全量管理や部分管理へと大きな変遷を繰り返してきた。

また現在、韓国の糧穀管理制度は、糧穀管理特別会計の赤字累積、米穀過剰問題、そしてアメリカからの米の市場開放圧力など困難な問題に直面している。しかし、問題解決のための新しい政策形成過程で基本的に認識されるべき点は、米穀がいまでも農家所得の中で大きな比重を占めているだけでなく、国民栄養の主な供給源でもあるし、韓国賦存農業資源の効率的な活用という点でも米穀を凌ぐほどの作物がないという点である。

他方、この数年、日本では韓国の糧穀管理政策について紹介が数多くなされているが²⁾、その多くが韓国における米流通の仕組みやそこにおける農協の役割の紹介などが主な内容になっており、糧穀管理政策そのものの歴史と現状に関する研究はほとんどなされていない。したがって本論文では、以上の問題状況を踏まえて、米穀管理政策の変遷過程をその経済的・社会的背景とともに検討し、その現代的課題を明らかにすることに重点を置いた。具体的には、韓国における米穀管理政策の変遷を、大きくは1960年代以降の経済成長期以前と以後に区分して跡付け、最後に今日における米穀管理政策の特徴と問題点について検討を加えることにする。

- 1) 韓国における糧穀というのは、米穀、麦類、小豆、粟、トウキビ、トウモロコシなどであるが、この糧穀買入法での買入対象は米穀と麦類に限られている。
- 2) 嘉田良平【最近の韓国米麦事情】創研印刷、1990年5月。河相一成・冬木勝仁。「糧穀管理制度の変遷と概要」【農業・農協問題研究】第10号、1991年5月。小金沢孝昭・渋谷長生「韓国の米流通と農協の役割」【農業・農協問題研究】第10号、1991年5月など。

韓国における米穀管理政策の変遷と問題点

ところで、韓国農水産部編「韓国糧政史」(1978年)によれば、同国の米穀管理政策は1945年8月の日本帝国主義からの解放以後においても、米穀市場の全面的自由化と全面的統制の間で揺れ動き、1950年の「糧穀管理法」の制定をもって、一応は部分統制として定着するに至る。だが、これ以後でも図1にみるように様々な重要施策が入り組んでいるのだが、本稿では韓国における米穀政策の変遷過程を便宜上、米軍政期及び韓国政府樹立期、1950年代、1960年代、1970年代、1980年代以降に区分し、それぞれの時代の米穀政策の特徴とその経済・社会的背景と関連づけながら概観してみることにする。

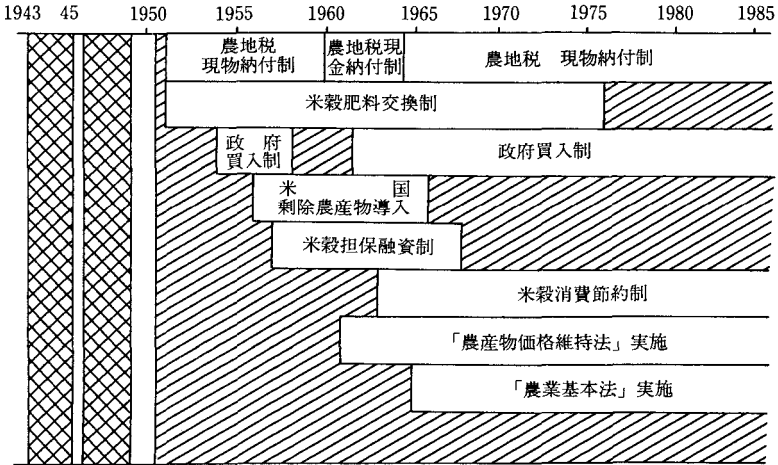





図1 主要米穀管理政策及び制度の変遷

(資料) 韓国農水産部「韓国糧政史」(1978)

- 注)  米穀市場 全面統制時期
 米穀市場 全面自由化時期
 米穀市場 部分統制時期

1. 経済開発計画以前までの米穀管理政策

1) 米軍政期及び韓国政府樹立期の米穀管理政策

韓国の米穀市場は、日本帝国主義の大陸侵略下では全面統制されていたが、

1945年の日帝からの解放とあいまって朝鮮半島の38度線以南に進駐した米軍政による自由主義の原則の下で、1945年10月「一般告示第1号」が發布され、日帝時代の米穀供出と配給制度を廃止し、米穀の流通を市場経済の原理に従って完全自由化する方向に転換した。当時の米軍政当局によるこのような決定の背景には、日帝時代の対日米穀輸出実績などから、食糧需給に対する特別な機構や対策を講じなくても、食糧確保は十分にできるし、また当時の食糧需給に関する統計数値に照らしても、決して食糧が不足な状態にはないという政治的判断によるものであった。

しかし、当時の食糧需給事情は、客観的に見ると政治的・社会的不安と気象条件の不順、生産資材の供給不足などによる米穀生産の不振に加えて、1945年8月時点で、端境期として国内米穀の大部分が消尽されただけでなく、軍糧米を確保しようとする日帝によって、米穀供出が強行された後であったから、米穀在庫は皆無といってよい状態であった。さらに、海外同胞の帰国や北朝鮮からの100万人以上の大挙南下などを要因とした、約280万人以上の人口増加によって、米穀の消費量はそれ以前に比し、6～18%増加した。また、日帝統治下の供出・配給制度に対する反動として、国民の米穀消費量は増加した。その結果としてもたらされた需給不均衡によって米価が高騰し、米軍政は国民の基本食料の確保と物価安定のために、一転して米穀の需給統制に踏み切らざるを得なくなった。こうして、1946年1月には米軍政法令第45号として「糧穀収集令」が制定發布され、米穀市場の全面統制が開始された。これは、米を農民から固定価格で強制的に収集し、消費者に全面配給する統制方式であった。

しかし、米穀収集制度が初年度から失敗した。これは表1に見られるように、収集価格が当時の市場価格に比べてあまりにも低く、当局の期待する米穀収集量が収集できなかったことが原因であった。したがって米軍政府は、

表1 自由市場米価と政府買入価比較

単位：WON, 100ℓ当たり

区 分	1945	1946	1947	1948	1949
自由市場米価(A)	1,078	6,567	11,192	17,652	19,108
政府買入米価(B)	132	2,384	2,631	4,933	10,688
B/A (%)	12	36	23	28	55

(資料) 韓国農水産部「韓国糧政史」(1978)

消費者に対する米穀の全面配給に蹉跌を来たして、不足分は米国の援助糧穀で補充せざるを得なくなった。

さらに1948年8月の大韓民国政府樹立によって、米穀管理政策の業務全体を政府が担当するようになり、同月「米穀法」が制定・公布され、米穀供出と配給を主内容とする米穀統制が制度的に強化された。しかし、同法の実際の内容は、米軍政府の「米穀収集令」と大差がなかった。

しかしながら政府は、1949年7月に食糧臨時緊急措置法を制定・公布し、一部自由市場取引を許容することによって、全面配給制から部分配給制へと転換した。すなわち、政府保有米を配給する際に、軍人、警察官、公務員及び炭鉱労働者などの基幹産業従事者に優先権が与えられ、一般の消費者は自由市場で米を購入するように変更した。「食糧臨時緊急措置法」は1949年10月でその効力を喪失したが、政府は引き続き部分配給を実施して、1950年2月には「糧穀管理法」を制定・公布した。同法は、政府が十分な糧穀を確保し、分配と消費を調節して米価を安定させるために、政府が米穀市場に適宜介入することによって、国民経済の安定を図ろうとするところにその狙いがあった。

「糧穀管理法」の制定を契機に、政府による市場介入の程度の差はあったが、韓国の米穀市場は、今日に至るまで一面自由取引、一面政府統制の二元の制度の下で維持されている。

2) 韓国戦争以後の米穀管理政策

(1) 農地税の現物納付及び政府管理米穀の確保

1950年6月韓国動乱が勃発するや、軍糧米確保と避難民の救護糧穀の供給が糧穀政策の最優先課題とされ、年間約60~70万トンの米穀が政府によって充用された。しかし、この物量を一般買入方式で充当するのは不可能であり、これを一旦中断して、農地改革法に基づく農地償還穀³⁾として充当しようとした。しかし、1951年、52年の連続された凶作によって、この実績も非常に不振であった。そのため政府は、1951年9月に「臨時土地収得法」を制定・公布し、農民に土地収益に対する租税を現物として納付させようとする一方、

3) 農地改革によって得た農地の代金を米として納付されたもので、政府によって金額に換算され、地主へ支払われた。

糧穀と肥料を交換する「糧肥交換制度」を新しく実施した。このうち、農地税による買入量は目標の約95%を達成することによって、一応、成功したが、土地償還穀の収納実績と糧肥交換実績は不振で、全体の買入実績は目標量の64.1%に過ぎなかった。後者の不振の理由は、農地償還と糧肥交換に適用された政府米価が自由市場価格の約50%に過ぎない低位なものであったからである。

一方で、政府は官需糧穀の不足分を外穀の導入によって解決しなければならなかったため、1950年には1万3000トン、1951年には12万7000トン、1952年には13万3000トンの米穀を輸入したが、価格安定にはあまり寄与しなかった。そこで政府は、1953年には前年の倍の27万2000トンの米穀を輸入した。しかし皮肉なことに同年は国内の米作が豊作であったために、米穀需給は供給超過現象を見せ、1954年には米価が前年対比23.2%もの下落をみた。そこで政府は、1951年から中止していた一般買入制を再度復活させ、それまで市場取引価格の半分にも達していなかった政府買入価格を、1954年度米穀に対して初めて市場価格水準に設定した。

こうして米価は一般買入制の導入でしばらく安定した基調を見せていたが、1955年の端境期に入って再び暴騰した。これに対し政府は、米穀の適正価格を維持する目的で推進していた米穀の対日輸出を中断し、主要都市地域へ米穀を集中放出することによって米価抑制を図ろうとした。行政当局のこのような一貫性のない政策は事態変化に対する適用性の欠如にもその原因があったが、一方では米穀需給統計の不確定性にも原因があった。

(2) 米国の余剰農産物の導入と食糧供給

米国では1954年「農業貿易促進援助法(PL480)」と「相互安全保障法(MSA)」が制定され、これによって韓国は1955年に余剰農産物受入協定を締結した。同協定による米国余剰農産物の大量導入は、政府管理糧穀確保はもとより、低穀価政策の追求をより容易にした。1956～64年期間中、同協定による糧穀の導入量が年間総生産量の約10%を占めたことを見ても、全体糧穀供給における余剰農産物の役割の重要性が分かる。

(3) 米国担保融資制度と米価安定

1950年代の米穀管理政策において重要なもう一つの政策は、1958米穀年度から実施された米穀担保融資制度である。この制度は米国のCCC

(Commodity Credit Corporation) によるローン制度と類似した一種の商品担保融資で、生産農家を対象として、米穀を担保に買入価格の60~90%を融資することによって、収穫期の過剰出荷による米価低落を防止し、端境期には融資金を回収することによって米穀の出荷誘導と米価高騰の抑制を図り、かくして年間を通して価格安定を図ることにその目的があった。しかしながら、1960年代半ばから一般買入量が増大し、資金上の不足が激しくなって、次第にその量が減っていき、1970米穀年度からは廃止されてしまった。

2. 経済成長期の米穀管理政策

1) 1960年代の米穀管理政策

1960年の4.19学生義挙と5.16軍事政変によって韓国では政治・経済及び社会面で大きな混乱が惹起された。朴軍事政権は、国家再建最高会議を通じた軍政を1961年から1963年までの期間実施したが、経済安定政策の柱として、1961年5月15日を基準にしてすべての物価を凍結した。しかし、1962年の米穀生産は前年度に比べて15.7%も減収となる大凶作となり、米価が暴騰し始めたことから、軍事政権は米価に対する凍結措置が実効がないことを自認し、これを解除した。1963年の夏穀(大麦)の継続した凶作は食糧事情をさらに悪化させ、米価は前年対比で6月に20%、7月には40%も上昇した。こうした米価の暴騰に直面し、政府は米価の最高価格を指定・告示する一方、米の消費抑制など直接的な統制方法を採用した。しかし、1963年産米穀が平年作であったにもかかわらず中間商人と消費者らの仮需要にともなう米価の上昇によって政府は最高価格をたびたび引上げざるを得ず、1964年6月には最高価格自体を放棄するに至った。

この間、1963年8月には「糧穀管理法」が改正され、1964年産米から米穀の買入価格が従前の生産費補償方式(平均生産費基準)から価格パリティ方式に変更されることによって、価格政策が一步前進した。さらに、1965年には「農業基本法」が制定され、また、その年の7月には米穀と肥料の確保を目的に「糧肥交換制」が導入され、1976年まで実施された。

1962年に朴政権は、第1次経済開発5カ年計画を策定したが、その中では米穀の増産が重要な政策目標となっていた。しかしながら、増産誘導策として一番重要な政府買入価格の引上率は、1965年、66年の両年が4.9%、67年

が8.6%であり、一般物価の上昇率64年35.8%、65年9.9%、67年5.5%に比べると明らかに低米価であった。こうして、米増産の政策目標とその手段の不調和を招来させることになった。

しかしその後、食糧不足の慢性化、国際収支の悪化、そして低穀価政策による農工間の所得格差の深化に直面したことから、政府は、第2次経済開発計画（1967～71年）中の1968年と1969年及び1970年には、買入米価の引上率を一般物価上昇率を上回る水準である17%、22%及び35.9%と高めに設定した。

だが、米生産は、1967年、1968年と続いた早害によって大きく減少し、糧穀需要をめぐる不安が再燃したことから、政府は増産刺激と消費価格の低位安定の意図をもって、1969年に、大麦の二重価格制⁴⁾を導入し、さらに1970年にそれを米穀にまで拡大した。こうした二重価格制の導入は、韓国における糧穀管理政策の画期的な転換になった。

このような価格面での誘導策以外にも、政府は飲食品を販売する業者や学校給食に対して3対1の米・雑穀混合率を義務化し、水曜日と土曜日の週2回の無米日を決めるなど、米の消費節約政策を推進した。

2) 1970年代の米穀管理政策

韓国では、1972年から多収穫新品種、別名「統一米⁵⁾」品種を普及することによって、米穀生産量が急速に増加し、1970年の400万トンから1976年には520万トンへと5年間で約30%も生産が増え、70年代後半には米の自給がほぼ達成された。これは、前述の多収穫新品種の普及に加え、二重価格制をテコとした高い買入価格引上率（1972年13%、1973年15%、1974年38.5%、1975年23.7%及び1976年19%）をともなった価格支持政策などによるものであった。

しかし1970年代後半に入って糧政転換論が台頭した。1970年代始め以降の高米価格政策によって米穀の自給が達成され、農家所得も増大したが、一

4) 生産者の価格支持と消費者保護のために、生産農民から高い価格で政府が買入し、消費者には低い価格で放出し、その差額を政府が負担するもので逆ざやが残っていた時代の日本の二重価格制とほぼ同じである。

5) 韓国の多収穫品種であり、フィリピンのIRRIで開発されたIR8に、台湾台中在来1号、北海道のユウカラなどでの掛け合わせことによって開発されたものである。

方では生産者価格支持と消費者価格安定のため二重価格制の実施によって財政赤字が累増していった。この財政赤字は中央銀行の借入れで補填されるが、これはまたインフレの発生原因にもなった。結局、価格安定政策が価格不安定を招来する二律背反がもたらされるとして、米穀支持政策を転換すべきだという主張が現われた。さらに1977年から比較優位論に立脚した開放農政論が台頭し、糧政転換論を後押しした。この結果、70年代の末になって米穀支持政策が大きく後退し始め、1977年から1982年までの米穀買入価格の平均引上率は15.9%に抑制された。その水準は同じ期間の卸売物価上昇率17%より1.1%低い。

3) 1980年代以後の米穀管理政策

1980年代に入ると、農業部分における米穀の比重は次第に低くなり、米穀価格支持だけでは農家の所得維持効果に限界が現われるようになった。同時に、米穀消費量の持続的な減少及び農産物消費の多様化、高級化の傾向がさらに強まることによって、農業生産の重点は米穀オンリーから野菜、畜産部門に分散されていった。また農外所得源の重要性も強調されるようになり、米価安定政策は経済全体の目標である物価安定の次元で取り扱おうとする政策基調が強くなった。それらのことが反映して、米穀買入価格の引上率は1982～1987年平均でわずか3.5%に過ぎなかった。

しかし、1988年になると政治情勢の変化もあって米穀引上げに対する世論が再び高くなり、これを受けて国会は、「糧穀管理法」を改定し、政府買入米価の適正を図るため糧穀流通委員会⁶⁾を発足させた。そして、米穀の買入価格及び買入量の決定時には、糧穀流通委員会の審議を経て国会の同意を要することになった。その過程で米作農民や野党の意向が強く反映し、買入価格の引上率は、一般米⁷⁾の場合、1988年16%、1989年14%とそれまでに比べ

6) 1988年6月28日大統領令で公布されたもので、その機能は(1)政府糧穀買入価格及び買入量に関する事項、(2)糧穀流通構造改善に関する事項、(3)その他の糧穀流通について審議し、農林水産部長に諮問することである。委員会の構成は生産者5人、消費者5人、学界4人、言語界2人、研究機関2人、流通機関2人の計20人であり、委員の任期は1年間である。

7) 政府は1987年までは統一米だけを買入対象にしてきたが、1988年から一般米を含めた管理を行なうことを目的に、一般米の買入れも開始した。

高めに設定された。

しかし、最近になって政府在庫過多と生産過剰問題（1988年自給率103.3%，1989年108.1%）が発生し、現在では価格支持と過剰解消という相反する米穀管理政策に直面している。

3. 韓国における米穀管理政策の特徴と問題点

1) 米穀管理政策の特徴

(1) 米穀流通組織と経路

韓国における米穀管理組織は、政府管理組織と自由市場組織に分けられ、さらに、自由市場組織は一般商人組織と農協組織に区別されている。すなわち、韓国の米穀流通は政府と商人、農協の三主体によって遂行されている（図2）。これに対応して、韓国における米穀の種類も政府米、自由米（商人米）と農協米の三つに分けられる。このうち、主として統一米と呼ばれる多収穫品種を対象に買入される政府米は、収穫期及びその直後における価格低落の防止及び適正備蓄量の確保を目的としたものだが、そのシェアは米流通量全体の15～20%前後にすぎない。しかし、この米の問題点は、政府の買入米が

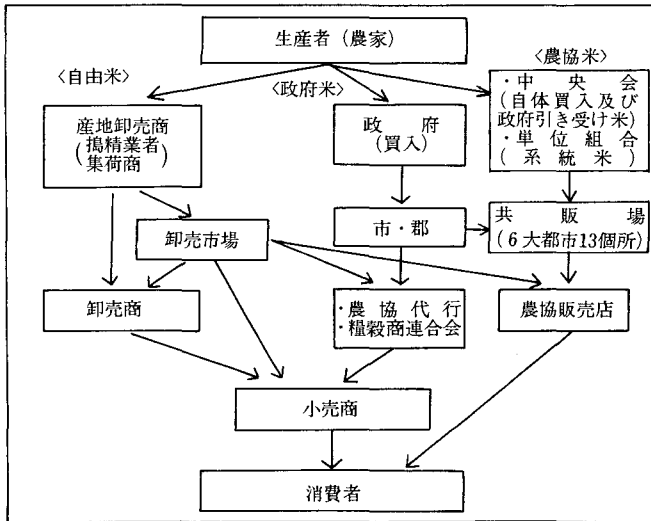


図2 米穀流通組織と経路

（資料）韓国農林水産部「糧政資料」（1991）により作成

韓国における米穀管理政策の変遷と問題点

食味の点で劣る統一米に集中してきた結果、近年のような過剰傾向の下では、売れない米が政府の元に集中することになったことである。

次に流通量の約8割を占める自由米は、一般米とも呼ばれる。1988年度の自由米流通量は約360万トンであるが、これは前流通量の78%を占める。また、自由米は、在来米品種が中心であり、平均単収では統一系品種に劣るものの、食味の点では政府米を上回っている。

一方、農協米は、1984米穀年度から実施された制度によるもので、一般米系の米を農協が政府買入価格より高く買い、それを端境期に市場に放出することによって、価格調整を図ろうとするもので、価格面で政府の支援に置かれている⁸⁾。農協米の比重は1988米穀年度では21万6000トンで、米の全流量の5%に過ぎず、その比重は小さい(表2)。

表2 米の流通経路別流通量
(1988年度)

単位: 精米, 千トン

種 類	流通量	割 合
政府米	788	17
農協米	216	5
自由米	3,644	78
計	4,648	100%

(資料)韓国農林水産部資料により作成

以上のように、韓国の米穀流通は、自由米の割合が圧倒的に大きいところに特徴がある。当然、自由米は需給の影響を受けて価格変動が大きくなる恐れがあるが、これを防止しているのが、出货量は少ないが大幅な買売逆ざやの下にある政府米である。しかし、政府買入れの主たる対象となってきた統一米が食味の点で劣ることから、後に述べるような政府米が売れ残り、米過剰と財政負担の問題が表面化してきている。

(2) 買入価格の決定基準

政府は、米穀買入価格を策定する際、これまで、様々な基準を適用してき

8) 韓国の農協中央会が自己資金で一般米を買って販売するものであるが、買売利益が生じたら農協のものになり、損失が生じたら政府が資金貸し付けを行なって援助している。

ている。価格換算において重要な要素は、生産費（平均及び限界生産費）、価格パリティ（Parity）、一般の卸売価格・消費者価格の上昇率、国際米価、前年対比の引上率、農家購入品価格指数及び農業労働賃金指数などである。1964年以前には、主に平均生産費を基準にして買入価格を設定し、1964～70年には価格パリティ方式を主に適用した。1971年から1987年までは、政策的に高米価が設定され、そして買入価格決定において国会の同意が必要となった1988年からは、限界生産費方式によって決定されるようになった。以上の算定要素と決定米価の推移は、表3に見るとおりである。

同表から示されるように、政府買入価格は政策環境の変化にしたがって、その算定基準を大きく変えており、買入価格の引上率も大きな差異を見せている。買入価格の引上率は1968から81年まで平均して10%を上回っているが、これはこの間の政策目標が増産におかれていたためである。また、1980年代初めの低い引上率は、物価安定の次元で低位に設定されたためである。さらに、1987年以降の年率10%以上の高い引上率は、政治環境⁹⁾の変化の中で米穀生産農家の所得支持を目的として設定されたものである。

しかし注意しなければならないのは、買入価格の引上率の数値のみで、高米価と低米価の区分をしてはならないということである。なぜならば、高米価といっても、実質の引上げという点では、一般物価の上昇率によってその相当部分が相殺されてしまっているからである。例えば、1973～75年と1979～81年の価格の引上率はそれぞれ20%以上になったが、半面でこの時期の物価上昇率（卸売物価の上昇率）は、米価の引上率以上に高く、これらの時期は高米価よりはむしろ低米価の期間だと言える。

また、1989年までの政府買入価格（統一系中心）は、自由米（一般米）の農家販売価格より低く維持されたが、1990米穀年度に入ってから、自由米の農家販売価格が低迷し、その結果、表4にみるように、自由米の販売価格（90年1月87,818 WON / 80 kg）が、一般米の政府買入価格（96,720 WON / 80 kg）のみならず、統一米の政府買入価格（95,020 WON / 80 kg）よりも低い状態に置かれた（表4）。もちろん、政府買入価格は米穀年度初めに決定

9) 韓国の各分野での民主化の進展にともなって、農民の要求が米価決定に大きな影響を及ぼすようになった。

韓国における米穀管理政策の変遷と問題点

表3 年度別米穀買入価格決定基準の推移

単位: WON, %

年度	平均 生産費	限界 生産費	価格バリエー 指数	農家購入 価格指数	卸売物価	消費者 物 価	国際米価	政策米価	買入価格	前年対比 引上率	その他
1964	2,220		2,569				3,816		2,968		
1965	2,325		2,987				3,000		3,150	4.9	
1966			3,154		3,210		3,206		3,305	4.9	
1967	3,714		3,580		3,541				3,590	8.6	
1968			3,753		3,809		4,169		4,200	17.0	
1969			5,067	4,838	4,549	4,662	4,615		5,150	22.6	農家購入価格指数 上昇(4,838)
1970			5,881	5,881	5,562	5,738			7,000	35.9	農家購入価格 指数(5,881)
1971			6,969	7,981	7,546	7,861			8,750	25.0	農業労働賃金上昇率 (8.715)
1972			6,980		9,433	9,748			9,888	13.0	
1973			8,057		10,462	10,106		10,877	11,377	15.0	米穀農家販売価上昇 (10,106)
1974	6,195		14,532	14,290	15,188	14,085			15,760	38.5	購入価上昇率 (9.9%, 12.503)
1975			18,354	19,998	18,329			19,500	19,500	23.7	
1976									23,220	19.0	
1977									26,000	12.1	
1978				32,188	28,600	29,714		30,000	30,000	15.4	
1979									36,600	22.0	
1980	43,920		51,339		49,739	47,617		45,750	45,750	25.0	米穀卸売価上昇率 (24.4%, 45,530)
1981			69,100	65,190	55,450	56,350		52,160	52,160	14.0	
1982	58,160			55,446	53,151	52,194		55,970	55,970	7.3	
1983				57,313	56,362	57,089		55,970	55,970	—	
1984					56,810	57,201		57,650	57,650	3.0	
1985				59,091	57,938	59,380		60,530	60,530	5.0	
1986				61,498	62,104	61,741		64,100	64,100	6.0	農家交易条件 (85.2%)
1987								73,140	73,140	14.0	
1988		82,649							84,840	16.0	
1989		91,033							(統)95,020 (-)96,720	12.0 14.0	
1990									(統)99,770 (-)106,392	10.0 5.0	

(資料) 韓国農村経済研究院「研究報告」214、1990から引用、原資料は韓国農林水産部資料
 注1) 年度: いずれも当年産の価格、2) 限界生産費: 90%限界水田の評価生産費補償要因、
 3) 国際米価: 輸入価格、4) 農家購入価格指数: 農業バリエー指数

表4 買入価格と産地価格

単位：WON/80kg

区 分	1988	1989	1990
買 入 価 格	73,140	84,840	96,720(一般米)
(2等品)	(統一米)	(統一米)	95,020(統一米)
産地価格(中品)	75,070	81,962	86,000
価 格 差	-1,930	2,878	10,720

(資料) 韓国農林水産部資料により作成
注) 年度は米穀年度である。

され、農家販売価格及び自由市場価格は政府買入価格によって相当程度影響を受けているが、1990米穀年度に入って政府米と自由米の価格の逆転現象が発生したことは、市場歪曲現象の端的な現われと見ることができる。

2) 現今米穀管理政策の問題点

(1) 糧穀管理特別会計の赤字累積問題

最後に、韓国における米穀管理政策が現在抱えている問題点をあげると、第1に、米の二重価格制による赤字累積問題がある。

韓国では主要糧穀の需給の調節と価格安定のため、1953年に糧穀特別会計法を制定し、政府が管理するすべての糧穀はこの会計を通じている。1975米穀年度の場合、80 kg 当たり、米穀の買入価格は15,760 WON であるが、これに政府の操作費(管理量)を加算したコスト価格は17,248 WON になったのに対して、同年の政府米放出価格(中品基準)は13,000 WON に過ぎず、80 kg 当たり4,248 WON の糧穀特別会計の赤字(糧特赤字)が発生した。このような米穀の赤字額は1975年以後毎年増加し、1989年には普通米で80 kg 当たり51,326 WON、上品米で48,956 WON の赤字が生まれている。このような二重価格制によって発生した合計赤字額は、1989年現在で37,293億 WON に達している。このうち糧穀管理欠損が16,230億 WON (43.5%)、金融費用が15,908億 WON (42.7%) を占めている(表5)。この点から、糧特赤字は、糧穀の買入・放出事業の欠損に加えて、不足資金調達にともなう借入金の利息など事業外費用も要因であることが分かる。借入金に対する利息と管理費などは農家と直接的な関係が薄く、むしろそれらは消費者保護のための費用であるとも言える。

韓国における米穀管理政策の変遷と問題点

表 5 糧穀特別会計の要因別欠損現況

単位：億WON, %

区 分	1970-1987	1988	1989	累 計	
				全 額	構 成
糧穀管理欠損	-12,147	-1,478	-2,605	-16,230	43.5
金融費用	-19,815	-1,805	-2,266	-23,886	64.1
営業外収益	1,558	750	515	2,823	7.6
計	-30,404	-2,533	-4,356	-37,293	100.
財政補填	4,054	5,384	9,512	28,950	
補填後					
当期	-16,350	2,851	5,156		
欠損					
累計	-16,350	-13,499	-8,343	-8,343	

(資料) 韓国農林水産部資料により作成

(2) 政府米の放出量減少と価格調節機能の低下

第2に、政府米の放出量減少と価格調節機能の低下という問題がある。

米価調節用の糧穀である政府米の放出実績は1960年代末から増大し始め、1980年には174万2000トンに達した。ところが、その後減少に転じ、1989年には44万トンで、80年に比べて約75%も減少した。このように最近、政府米の放出実績が不振である理由は、国民の良質米選好が毎年増加していることに加え、政府米は買入から放出時まで長期保管していることから、一般米と比べて米質が相対的に落ちるためである。

政府米放出量の減少は、一方で政府米による消費者米価の調整機能を低下させるとともに、他方では政府米の在庫増大と糧特赤字累増の要因になり、問題である。また、政府米の放出価格は自由米（一般米）の価格に比べて極端に低位である一方で、最近では多収穫品種の中でも味の良い米が開発され、生産されているから、一般米の流通過程で政府米が混合され、格上げされた「一般米」として流通する問題も生じている。

(3) 農協米の不活性化

第3に、農協米が不活性である問題がある。

農協の取り扱い一般米は、政府の直接的な統制を受けることなく、自主的に農民から収集した米穀を自由市場組織を通じて販売している。そのため、価格と品質面で商人系の自由米と競争するが、このことが半面で一般米の価格安定にプラスの効果を与えている。

しかし、今のところ農協の一般米販売事業は活性化されていない。その理由は、①産地米流通が商人系の賃搗精工場を中心に成立している中で、農協の搗精能力が低く、物量の確保の面でハンディキャップがあること、②一般米穀商などが税源の露出を嫌がり、農協との取引を忌避する傾向があること、③農協米が物価安定対象の一環として、米価の抑制効果を狙って設けられたこと、などいくつかあげられる。

(4) 買入価格と産地米価の格差拡大と買入量の拡大圧力の加重

第4に、一般米の過剰を背景とした産地米価の低迷の中で、農民の政府に対する高米価での産米買入れの圧力が高まっているという問題がある。

近年の政治的民主化の過程で、政府買入価格に対する農民の引上げ要求が強まってきていることは前述したが、これに加え最近では、農民は従前には自由市場を通じて販売していた米穀に対しても政府への買入要求を強めている。その結果、1989年以降では政府の買入米価は産地価格より高く決定され（前掲表4参照）、買入量も1990年の場合、生産量の28.7%まで増加した。これがまた第1の問題である糧特赤字の増大に拍車をかけている。

おわりに

本論文では、韓国における米穀の管理政策を対象に、その変遷過程を記述し、最後に現今における諸問題を概括した。

韓国の米穀管理政策は、その時代の経済的・社会的背景と深い関係を有して展開されており、1945年8月の日本帝国主義からの解放後においても、食糧事情の変化に影響されて全面的統制と自由流通の間を揺れ動いている。しかし、1950年の「糧穀管理法」の制定以後は、部分的統制として定着し、今日に至っているが、その間においてもその時の経済的・政治的情勢、短期的にはその時期の食糧事情に左右されて、各種の価格政策、需給政策、生産政策が展開されてきている。だが、大雑把にいうと、米穀管理政策の重点は、1960年代までは低価格政策を通しての国民生活の安定におかれ、とくに1961年の「第1次経済開発5カ年計画」以降において、低米価政策は高度経済成長の推進に大きく寄与した。しかし、70年代に入って不作等の要因から米穀を中心に食糧事情が悪化したことを契機に、高米価政策に転じ、同時にそれは農家経済に一定のプラス効果をもたらした。しかし、80年代の末葉に

なって、米国の輸入自由化圧力と国内の過剰生産圧力から米穀政策の転換が迫られた。こうして今日では、政府による抑制的な米価設定と、政治的情勢変化をバックとした生産者農民の米価引き上げ要求との対立が激しくなっている。

現在、韓国の米流通は、全流通量の約80%を自由米が占め、産地・消費地を通じた商人組織によって流通している。また、この自由米の流通ルートには農協が生産者から買入れし、独自ルートで販売する農協米も含まれているが、その割合はわずか5%にすぎない。しかし、以上の事実をもって韓国の米流通を自由なものとして見るのは正しくない。というのは、流通量の約20%を占める政府米が、現在では大幅な逆ざやをもった米として政策的に流通しており、これが自由米の消費者価格の抑制にかなりの規制力となっているからである。また、生産者農民にとって政府買入米は、価格要求の足がかりの存在を意味し、現に、近年の民主化の進展の中で農民要求のかなりの部分が実現している。

こうして韓国の米市場は、部分管理の状態にあるが、大幅な逆ざやをもった政府米の存在は、大宗を占める自由米の価格形成をかなりの程度牽制しており、糧穀管理制度の存在は、同国における米穀の安定価格での流通に積極的に寄与していると判断できる。

だが、現今における問題点も少なくない。それらを略述すると、第1に糧穀管理特別会計の赤字が累積していることである。糧特赤字は、韓国の米穀管理制度を特徴づける二重価格制度の必然的産物であるが、以下に述べる事情からその金額が異常に増大している。第2に、政府米の放出量が、その米の品質上の問題から漸次減少し、その結果として、政府米の消費者米価に対する牽制作用が低下するとともに、在庫米と糧特赤字の増大がもたらされていることである。第3に、政府米と自由米の中間として、政府米の価格調整機能の低下を補完する効果を期待されて設けられている農協米が、不活性であるという問題がある。そして第4に、最近の産地米価（自由米）の低迷を理由として、高米価による政府米買入量の拡大圧力が強まっていることである。これは、近年の韓国政治における民主化と農民運動の進展を背景にしているがゆえに、今後とも体制的に存在するものと思われる。しかしながら、政府米の買入量の増大は、他面で糧特赤字の増大に拍車をかけ、同国にお

る糧穀管理制度の再編を必至にするものと思われる。

参考文献

- (1) 韓国農水産部『韓国糧政史』1978（原文ハングル語）
- (2) 韓国農村経済研究院『韓国農政四十年史』1989（原文ハングル語）
- (3) 韓国農村経済研究院『政府糧穀管理体系の改善方案に関する研究』研究報告58, 1983（原文ハングル語）
- (4) 韓国農村経済研究院『主穀価格政策の評価と調整方向』研究報告214, 1990（原文ハングル語）
- (5) 韓国農村経済研究院『糧穀管理及び農産物検査制度改善方案に関する研究』研究報告C-90-6, 1990（原文ハングル語）
- (6) 金白官『日韓における食糧管理制度の問題点と展望』『農業経済論集』第37巻, 九州農業経済学会, 1987
- (7) 嘉田良平『最近の韓国米麦事情』創研印刷, 1990
- (8) 農業・農協問題研究所『農業・農協問題研究』『韓国の糧穀管理制度と米流通』, 1990