高安雄一著
『韓国における市場開放と農業構造改革
農地の経営規模拡大について』

日本評論社，2014 年

FTA 大国・韓国のコメ保護

「経済学者の信条というものがあるなら、それは比較優位の原則理解と自由貿易の支持である」――。国際貿易の理論は不完全競争と収穫逓増を取り込んで大きく進化した。戦略的貿易論や外部性の議論で終始、その理論革新をリードした一人、クルーグマン教授がそれでもなお、こう主張したのは、もう四半世紀以上も前のことだ（Paul Krugman (1987) “Is Free Trade passé?”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, No. 2, American Economic Association）。リーマン・ショック後も保護主義の台頭がどうにか封じ込められ、むしろ自由貿易協定（FTA）交渉が活発化した背景には、自由貿易への強い支持が存在する。アジアでは輸出志向型の経済発展を経験し、自由貿易への政治的抵抗が比較的少ない韓国が FTA 交渉を積極的に推進してきた。環太平洋経済連携協定（TPP）を巡って、日本では農業保護への激しい議論が戦わされた。農業についてだけは日本以上の保護主義をとってきた韓国が何故、次々と高い水準の FTA を締結できるのか、不思議がられた時期があった。

その韓国においても聖域中の聖域がコメであった。コメは韓国の対米、対 EU など全 FTA の自由化対象外なだけではない。ウルグアイ・ラウンド交渉以来、「日本でさえ」（或いは「フィリピンや台湾でさえ」）実施済みの関税化をも拒否し、ミニマム・アクセスを受け入れてきた保護品目である（韓国は世界貿易機構（WTO）交渉では途上国扱い）。トウガラシやニンニクなど韓国の敏感品目は他にもあるが、コメの存在は圧倒的だ。韓国政府はようやく、2015 年からの関税化方針を決めたが、当面は日本同様、300 ～ 500％の禁止的高関税が予定され、コメ農家への影響はそれほど大きくないとみられる（日本経済新聞 2014 年 7 月 18 日付け朝刊）。それでも農業団体の反発は激しく、韓国は聖域のコメにとうとう、構造改革の大ナタを振るわざるを得なくなった。韓国はこの難局にどう対処しようとしているのか。本書は農地の大規模・集約化政策を中心に、市場開放下の韓国の農業改革を検証している。

本書の構成と概要

まず、序章では稲作をとりあげた理由として、農業生産や食料消費におけるコメの地位低下にかかわらず、耕地面積では依然として最重要な農産物であり、これが前述のように市場開放に晒されて、規模拡大を中心とした「構造改革」が必要となったこと、が挙げられた。日本においても大規模化の追求はなされてきたことから、日韓の比較を枠組みとし、2000 年代をカバーした網羅的かつ「中立的な」研究を試みることに意義が置かれた。研究手法は政府、もしくは政府機関統計を中心としたデータ分析の他に、生産者及び政策担当や研究者を対象とした独自アンケートが中心となっている。全体は、①構造改革が本当に必要なのか、また十分に進んでいるのか、②農地制度と構造改革の関係、③大規模政策と構造改革、④農地の受け手となるコメ専業農家の問題、⑤農地の出し手である小規模農家の問題、といった視点から説明され、実際に本書もこれらを反映した 5 章で構成されている。

第 1 章ではウルグアイ・ラウンド後の市場開放義務により、コメ価格が下落傾向を辿り、関税化などで今後はさらにコメをめぐる環境は厳しくなること、これに対して韓国の稲作では規模の経済が成立しており、大規模化が対策として意味を持つことが示された。ただし、政府の大規模化にも

かかわらず、コメ農家は1983年以降、2000年代に入っても大規模農家と小規模農家への両極化が止まらず、大規模農家そのものは増加しているものの、十分な経営規模を持った専業コメ農家の育成という政策目標は全く達成されていないことが明らかにされた。

第1章で設定された構造改革の遅延、という問題設定に対し、第2章以下では原因の多角的検討が進む。農地にはどの国でも様々な規制や特殊税制があり、韓国においても農地の集約化・大規模化は規制の下に置かれる。著者は歴史的な農地制度の変遷を視野に入れた上で、韓国では農地の賃貸借は活発で、農地制度が流動化を阻害したとは考えにくいとした。賃貸借が活発な理由としては農地保全が必ずしも十分とはいえず、農地価格の高騰が長く続いたことが挙げられた。しかしながら、賃貸借における借り手の保護は相対的に弱く、その意味で賃貸借は安定性を欠いており、賃貸借は流動化には寄与しても、大規模な安定経営の実現という改革目標にはむしろ阻害要因となっていたことが示された。

構造改革の遅れを制度面だけに帰すことの無理が指摘されたのを受けて、第3章では大規模化政策のそのものの検討が行われた。著者は同政策が体系的に整備され、6 ha以上のコメ専業農家が7割以上も増大したことなどを挙げて、一定の成果はあったとした。しかし他方で農地売買事業の支援単価に限界があり、購入資金の調達が円滑に進まなかったこと、農地賃貸借事業の対象農地に非農家が含まれなかったことなど、韓国で指摘された問題の妥当性を認めた。また日本との比較において、資金・税制面からの支援体制が脆弱なこと、韓国の農漁村公社の体制の問題などを加えた。聞き取り調査や実施体制の検討からは支援単価の上限や、農地中間保有組織の脆弱性といった問題が一部農家への過剰支援や、支援対象組織の肥大を防ぐといった、政策のトレードオフから発生しているという知見が得られた。

続く第4章では政策の対象となる農地の受け手側の問題点について検討が進められた。まず、韓国はコメ価格の下落や農家の所得不確実性を所得補填で支えて来たが、補填の対象は全稲作農家となっており、農地集約の担い手となるべきコメ専業農家への集中にはなっていないこと、つまり前章でも明らかになった、政策の効率と公平性のトレードオフがここにも存在することが明らかとなった。さらに、第2章で明らかにされたように、賃貸借契約に不安定性が存在するため、担い手側は農地の購入を選好するが、農地価格高騰の中で農地購入への政策支援は不十分となった。また、コメ専業農家の農地でさえ、分散しがちで集約コストが大きく、農地交換や分合といった事業の利用も低調なままに終わっていることも見いだされた。最後に日本との比較では地価下落の続く日本では農地購入選好インセンティブは弱く、また借り入れ地の再契約比率が高く、借り入れによる安定的営農が可能だという点で構造改革にプラス面があるとした。

第5章では逆に農地の出し手の側の問題点を高齢農家の滞留、兼業農家の滞留、転用期待の3点から検討した。高齢農家の滞留について、著者は農地を売却するのではなく、賃貸に出すか、経営移譲直接支払い金を受けるかのケースを取り上げ、いずれの場合にせよ、農業継続の方が所得が高く、離農インセンティブがないことを示した。また、兼業滞留については、インフラの整備などに伴い、韓国でも兼業機会は増えており、実際、非高齢小規模農家では日本と同様に兼業滞留が発生していることが明らかにされた。転用期待については実際に大都市周辺のみならず、遠い地域でも転用が実際に一定程度起きており、また財産税、総合不動産税、及び相続税・贈与税などの面から見ても農地保有コストはそれほど高くないことが示された。また先行章でも繰り返し出てくる賃貸契約における借り手の弱さから、貸し手はいつでも契約解消によって土地を取り戻すことができ、ますます転用期待のままに土地所有が維持されている可能性が併せて指摘された。

批判的検討と課題

本書は豊富に韓国のデータを駆使し、丹念に資料を当たった実証を誠実に積み上げた労作であり、「韓国の農業事情について詳しく知りたい日本の読者」向けには恰好の書に仕上がったといえるだろう。とりわけ、筆者が後半で独自に展開しているインタビューは現代韓国の農業の苦境や政策矛

盾を浮かび上がらせており、興味深い。ただし、出版の段階でどの程度の修正がなされているか、にもよるが、元になったのは学位請求論文ということであり、この点でいくつかの課題を提示しておきたい。筆者は農業、或いは農業経済学の専門ではなく、以下は門外漢による、極めて限界的な経済学一般、或いは社会科学からの疑問や批判の域を出ないことを予め断っておく。

まず、全体を読んで素朴に持つ疑問は学術書としてはどこに、どういう理論との接点があるのか、というものであった。本書はいきなり、何故、韓国のコメを論じるか、という説明から始まるが、自らが認めているように、コメの存在は韓国では農業生産においても、消費においてももはや小さい。にもかかわらずコメを論じる背景には、およそ社会科学であれば、どこかでより大きな文脈と、それに関わる理論・仮定との接点が明示されるのが通常であろう。例えばこのテーマで韓国経済論に連なる系譜なら、産業保護や貿易自由化・産業調整のコストや農業の生産性、或いは政治経済論や行政論であればコメ保護の政治的インセンティブや中央――地方との関係など、様々な広がりが可能であろう。結局、本全体の核心は土地の問題であり、その意味で土地資源制約を前提とした農業経済学の枠組みの中にあるのなら、当該理論の接点を通じた問題設定が必要であっただろう。だが、理論との接点は全体のほぼどこにも存在しない。

この位置付けの甘さは全体の随所に影を落としている。例えば、全体を通しての議論の枠組みは「市場開放で農業補助が難しくなったことがコメ価格の下落を招いたのであり、関税化後はさらに土地集約による競争力強化が不可避」、で一貫する。しかし、市場開放といっても韓国への外米の流入はミニマム・アクセスだけで、供給はほぼ国内しかない。他方で著者が述べているようにコメ消費は激減した。であれば、少なくともこれまでは国際競争で価格が下がったというより、日本同様、無理な価格支持政策による需給バランスの崩壊が価格下落の要因とみるべきではないか。この点にはミスリーディングなところがある。

また、関税化後のシナリオは内外価格差が大きいことを前提とする。しかし、世界の穀物価格は2000年代には高騰しており、むしろ関税化の時点では内外価格差は縮まっている可能性を排除できない。保護撤廃の衝撃で重要なのは国内の価格下落速度ではなく、内外価格差の大きさで、まずはOECDが発表する生産者支持推定量（PSE）などで定量的に保護の度合いが把握されるべきだっただろう。

また、韓国の稲作において規模の経済が働く、という設定は後半の土地議論の最も重要な前提である。しかし、著者がその論拠として示したのは1990年代については先行研究の引用に過ぎず、2000年代以降については「米生産費調査」から定性的な生産費用の紹介だけである。寡聞な筆者にとってさえ、農業経済学で生産関数を使った規模の経済の実証は一般的に行われており、特に日本のコメについては比較的多い。韓国にデータ制約があるとも思えず、重要な前提の実証は学術的には著者のオリジナルであるべきであろう。そもそも研究の意義の一つとして、著者は政府系研究機関の政府バイアスから独立した中立性を挙げている。であればなおさら、研究機関の研究や報告書の引用ではなく、生のデータを加工した論証が必要である。

さらに日本との比較も多々、登場するが、例え定性的にでも、何かの因果関係の比較が成立するためには、他の変数がコントロールされていることが必要で、これがないと「何のために何を比較しているのか」が曖昧化する。例えば土地神話が未だ一度も崩壊したことがなく、地価上昇期待の強い韓国と、20年以上ものデフレを経験した日本では土地集約という改革の方向性は似ていてもマクロ環境があまりにも違い過ぎる。また巨大な国内市場、独特の流通構造の下で減反政策が続けられた結果、日本では一部で規模の経済とは無縁のブランド米生産者が高収益モデルの一つとして確立してしまっている。韓国のように規模追求型の農政への画一的転換はむしろ日本の方が難しいかもしれない。韓国の農政は日本を少なからず意識して展開されてきたのであろうが、FTA推進による市場開放速度や、マクロ市場環境、農政・地方行政の歴史や構造はあまりに違い、比較にはより注意が必要であろう。本書を起点とし、今後はより厳密な比較手法や方法論を用いての飛躍を期待したい。

（深川由起子　早稲田大学）