

深川博史著

『市場開放下の韓国農業
——農地問題と環境農業への取り
組み——』

九州大学出版会 2002年 xii+406ページ

くらもち かず お
倉持和雄

I

2002年11月10日、九州大学で開催された現代韓国朝鮮学会の年次大会において「韓国学の可能性」という論題で韓国の経済、政治、社会、歴史を専門とする30代の若手研究者たちが気炎を吐いた。刺激的な問題提起があって大いに示唆を受けた。そのなかで「日本で韓国を研究対象とすることの意義の明確化」という指摘があった。韓国研究者として改めて自らを省みて、一応次のような答えを考えた。

日本でも韓国についてかなり知られるようになったことは確かだが、まだその理解は決して十分でない。ひとつは日本においてより深い韓国理解に貢献することである。もうひとつは、「外からの視点」、
「違った視点」の提示であろう。韓国の現場という内側では気付かないポイントの指摘ということである。無意識の国際比較とも言えるが、これにより韓国人研究者の韓国研究に深みを与えるという貢献ができる。

ここに紹介する深川博史氏の近著『市場開放下の韓国農業——農地問題と環境農業への取り組み——』はまさにそのような意義を持つ研究である。著者は、冒頭で紹介した現代韓国朝鮮学会の2002年度大会の実行委員長であり、現在、九州大学経済学研究院助教授として活躍中である。いまや若手というよりは中堅の韓国研究者である。学部時代から

韓国語を独習し、東京へ行くよりも近いという地理的好条件を活かして度々韓国を徘徊することになったと聞いている。根っからの人懐っこさとバイタリティで多くの韓国人と親しくなり活動範囲を広げていった。本書はそうした著者のこの間の活動の集大成と言えるものである。本書は単なる文献研究ではなく、また単なる現地調査でもない。多数の文献渉猟と現地調査に加えて多数の研究者との交流による産物である。いや、交流というよりは格闘と言った方がよいかもしれない。後述するが、まさに本書は多くの研究者との意見交換、相互批判などを通じて作り出されたということが大きな特徴になっている。

さて本書の章立ては次のようになっている。

- 序章 問題関心と課題の設定
- 第1章 WTO体制下の国際農業政策と韓国農業の方向
- 第2章 賃貸借をめぐる農地政策の転換
- 第3章 農地賃貸借関係と長期賃貸借推進事業の評価——稲作平坦部4カ村における賃貸借関係——
- 第4章 農業機械化事業と賃貸借関係
- 第5章 構造政策の制度的枠組み——農業振興地域制度の導入を巡って——
- 第6章 開発制限区域制度と農業経営
- 第7章 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——
- 終章 市場開放下の韓国農業

内容紹介に先立ち本書を貫く著者の問題意識について述べておこう。一言で言えば市場開放が急激に推進される1990年代以降の韓国における農地問題が著者の課題である。すなわち、農地の所有関係や賃貸借関係をめぐる、(1)その実態、(2)それにかかわる政策と実態との整合性、(3)その農業経営に与える影響についての解明が著者の一貫した問題関心である。やや抽象的な言い方をしたが、具体的に意味するところは内容紹介を通じて徐々に明らかにしたいと思う。それでは本書の内容を次に見ていきたい。と言っても本稿では、著者が最も主張しようとして

いるポイントに絞って紹介していきたい。読者にとってもその方が本書の内容を手っ取り早く理解してもらえらると思う。ただし、この紹介はあくまでも評者の理解によるものであることを断っておく。以下、ほぼ章に沿って内容紹介していく。

II

第1章。1990年代の韓国農業は、ウルグアイラウンドの農業交渉とその妥結という国際状況のなかで市場開放を迫られることになった。そうした状況で農業の国際競争力をつけるために経営規模拡大による農業生産性向上を目指す構造政策が打ち出されていく。一方、農村内部、とりわけ都市と離れた農村では高齢化が急進展していった。すでに1980年代までに農村人口が相当に流出したが、残っていた農家の高齢化が進み、そうした農家では次第に農業経営が困難になる状況が生み出されている。

第2章。さて市場開放に対応した構造政策であるが、それは1990年に始まる農地売買事業に見ることができる。これはそれ以前の類似した農地購入支援事業が、全農家を支援対象としていたのに比べ、大農育成を目標として支援対象を大農に絞ったという点で大きな変化であった。この段階では依然として「耕者有田」を理念として所有地の拡大による規模拡大を目指すものであった。しかし、この事業自体が農地価格の上昇を引き起こし、事業費の面から事業拡大は次第に困難になってしまう。この結果、限られた事業費で規模拡大を実効あるものとするために1990年代後半以降になると長期賃貸借推進事業が展開されることになった。ここに政策スタンスは、これまでの賃貸借抑止＝自作農主義から賃貸借推進＝借地農主義へ転換を遂げたのである。

第3章。ところで長期賃貸借推進事業による農地賃貸借の実績は好調とは言えない。しかし、事業とは関係なしに農地賃貸借自体は年々、拡大している。公式統計でも賃借地は耕作地のほぼ4割、著者が調査した村落では6割にも達している。このような賃借地の増大に最近新しい傾向が見られるようになった。韓国の賃借地の多くは都市に在住する不在地主

の所有地であることを特徴としていたが、高齢化して営農困難になった農家が賃借地を供給して在村地主化するという現象が広範に起こってきたのである。こうしたところでは比較的安定的な農地の賃貸借関係が成立している。そうであれば長期賃貸借推進事業は、不在地主の多い村落をこそ対象として実施されることが望ましい。しかし、キャピタルゲイン目的で農地を保有するほとんどの不在地主は常に有利な売却の機会をねらっており、長期契約を好まないため事業の展開が難しい。その場合には、農地売買事業を活用して不在地主の農地を買い上げて借地の自作地化を進めるのも一案である。

第4章。1990年代に大農育成というスタンスを明確にしつつあった政府であったが、ウルグアイラウンド交渉妥結を前にして、これに反対する農民対策として農業機械半額供給事業を1993年から実施した。この事業は大農育成政策から疎外されて不満を強める小農対策でもあった。これは農業機械の購入にあたって補助50%、融資40%、自己負担10%とするものである。この事業によって農業機械が広範囲の農家階層に普及していくことになり、機械の過剰装備問題を引き起こした。このため農業機械を購入した農家はその償還のため機械をフル稼働させようとする。それを実現するためには受託作業を増大するか、賃借地を拡大するか、いずれかの方法が考えられる。受託作業をめぐる競争によって受託料が低迷し、賃借地をめぐる競争で賃借料が高騰した。しかし、実際には受託料の低迷がより早く進み、地主は作業委託を選好するようになり、賃貸借にブレーキをかける作用をもたらした。

第5章。ウルグアイラウンド交渉妥結対策としてとられたもうひとつの措置が農業振興地域制度であった。これは指定地域に農業投資を集中的に行い、生産性の高い農業を育成することを目的としたものである。指定地域では農地所有上限が従来の3ヘクタールから一挙に20ヘクタールへ拡大された。この農地所有の規制緩和の賛否をめぐる論争が展開された。反対論は規模拡大のポテンシャルがないのに制度だけ整えても意味がないばかりか、土地投機を引き起こすだけだというものであるが、現時点から

するとこれは正鵠を射た主張であった。なお都市近郊農村では農地の資産価値化が進み、不在地主を中心に農業振興地域指定を拒否する動きが強く、特に都市周辺に設定されていた開発制限区域では当初指定が計画された面積の9割もが指定から除外された。

第6章。さてこの開発制限区域であるが、これは都市周辺の無秩序な開発を防ぎ、緑地空間を残して都市の環境改善を確保するため、1971年ソウル周辺を皮切りに順次大都市周辺に設定されたものである。この区域内は相当に厳しい建築規制と転用規制が守られてきた。しかしソウル首都圏では都市膨張をくい止めることができず、都市開発は制限区域の外側に拡大していった。このため制限区域の開発は取り残され、区域内の土地価格は隣接する区域外との格差をますます拡大させた。制限区域では規制解除を目論んで、すでに多くの土地が都市住民や財閥企業などによって購入されていた。こうした不在地主たちは土地価格格差の拡大に不満を募らせ規制緩和の運動を展開し始めている。この区域での最大の土地利用は農業であるが、1992年に田畑転換が許容されるようになると都市向けの高収益農業を目指した施設栽培が一举に拡大した。しかし、施設栽培の急増は肥料や農薬の投入増大をもたらし、制限区域における土壌汚染や水質汚染を引き起こすことになった。環境保全を目的に設置された開発制限区域が環境破壊をもたらすという転倒した現象が起きているのである。

第7章。農業の環境汚染は、特に都市近郊において高収益を目指した施設型農業による農薬の過剰使用によって引き起こされたが、そうしたなかで有機農業への取り組みが始められた。それはまた市場開放下で韓国農業の生き残りをかけた試みでもあった。政府もWTO体制で許容されている環境保護などを目的に、補助金を農民に直接支払う、“direct payment”という手段を用いて支援しようとしている。ソウルの水源地である八堂地域は、大部分が開発制限区域と上水源保護区域という二重の規制の下にあるが、ソウルに近く、風光明媚な地域であるため規制区域外で別荘などの開発が進んだ。そして規

制区においても規制緩和を当て込んで土地の投機的売買が行われ、この区域の土地のほとんどは都市の住民や資本が所有するところとなっている。このため1998年には土地売買も規制することになったが、実効ある規制とはなっていない。水質汚染が問題化してからこの地域でも有機農業への取り組みが行われるようになった。有機農業の場合、3～5年という土地改善の期間が必要である。しかし、この地域は不在地主の農地を借地して行われていることが多く、不在地主の場合、農地の賃貸借関係が長期固定されることを嫌い、このため有機農業の取り組みを妨げている。

以上が、評者の理解による著者が主張しようとしている各章のエッセンスである。内容紹介に先立って示した著者の問題意識に即して整理し直せば、次のようにまとめることができる。第1に、農地賃貸借の実態について、韓国の場合、これが全体として増大し続けているが、これまで不在地主が圧倒的に多いなかで都市から離れた村落では高齢化農家の在村地主化という新しい現象が生じてきており、それを背景に一部に大規模農が出現してきていることに著者は注目している。そして不在地主が圧倒的に多いという旧来の特徴は都市近郊農村に典型的に見られると述べる。第2に、農地賃貸借の実態と諸政策との整合性について、開放体制下で採られた諸政策は基本的に規模拡大を目指すものであるが、政策自体の実効性について著者の評価は否定的である。すなわち農地売買事業は事業自体が農地価格を上昇させ、早期に財源制約に直面して、長期賃貸借推進事業への転換を余儀なくされた。しかし、長期賃貸借推進事業も不在地主は契約の長期化を嫌ったため進展せず、不在地主が多くないところでは事業と関係なしに、高齢化農家の在村地主化で比較的安定的な賃貸借関係が進んでいる。農業機械半額供給事業は、支援対象を広くしたために農業機械の過剰装備問題を生み、受託作業料の低下で賃貸借を阻害する結果を生んだと著者は述べるのである。第3に、農地賃貸借の実態の農業経営への影響については、韓国に典型である不在地主の存在の影響について取り上げている。環境意識の高揚のなかで市場開放体制への

対応としても取り組み始められた有機農業に対して、大量の不在地主の存在がこれを妨げる重要な要因として作用していると主張するのである。

III

以上に紹介した著者の主張は概ね正当である。「概ね」と述べたのは、著者が自分の主張を鮮明にするためと思われるが、論点をやや単純化しており、果たしてそれで議論が尽くされているだろうかという不満が残るからである。

2つほど例を挙げると、第1に、営農困難化した高齢農家の在村地主化を新しいパターンとしてその「新しさ」を強調するが、これは著者が非農家による不在地主こそが韓国においては典型的だと単純化して把握していることと表裏一体の主張となっている。在村地主化自体は決して新しいパターンとは言えないと思う。詳論は紙数の関係でできないが、農地改革後の地主・小作関係（農地賃貸借関係）の発生を歴史的に追って地主を類型化すると、(1)家族の一部が都市に流出して自家労働力に不足する農家が在村地主化するパターン、(2)離農離村したもと農家が農地を保有し続けながら不在地主化するパターン、(3)農家の兼業ないし農外就業によって在村地主化するパターン、(4)都市在住者が農地を購入することにより不在地主化するパターンが典型的に見られた。この中で次第に(2)や(4)の不在地主が量的に大きな比重を占めていったのであるが、在村地主の類型も存在し続けており、不在地主を典型とは言い難い。しかし1990年代の在村地主化が高齢化を主たる要因としているという意味でそれが新しいパターンだということとは同意できる。

第2に、不在地主が有機農業を妨げているという論点であるが、これは著者が不在地主の場合にはほ

とんど土地処分のフリーハンドを確保しておきたいために長期契約を忌避すると考え、これを論拠に組み立てられた主張である。しかし、不在地主でも上述の(2)と(4)では対応も違うと考えられる。逆に在村地主だからといって長期契約を忌避しないわけでもない。また長期契約を忌避したからといって実際に賃貸借関係が長期間に及ばないというわけでもない。だから在村地主の場合には契約が安定的、不在地主なら不安定と単純には言えないように思う。そしてそもそも有機農業を妨げている要因として収益性や労働力がより重要なものと思われる。著者がこれを全く無視しているわけではないが、自らの主張を貫くためにやや無理をしているように思われる。

次にやや惜しまれる点がある。冒頭部分で紹介したように本書は、多くの研究者のコメントを得て、それと格闘しながら仕上げた作品である。その跡は注記の部分に見られる。しかし、残念なことにこれを本論の展開に十分活かすことができなかった。もうひとつ、本書はこれまでの著者の既発表論文をもとに大幅な加筆補正によって組み立てられているが、記述において重複と繰り返しがあり、やや冗長さを感じる。

しかし本書は、農地賃貸借問題に焦点を当てて1990年代の韓国農業の実態と諸政策について韓国における関連の文献、資料を駆使し、また著者自らも現地で実態調査を行い、時間をかけてまとめ上げた労作であるという点で高く評価したい。ごく最近のデータもカバーしており、韓国農業および農村の今日の姿を理解するうえで貴重な研究である。現代韓国農業研究にとって必読の文献であり、今後の新しい研究者にとってはひとつの導きの糸となるであろう。

(横浜市立大学国際文化学部教授)