

第3章 農政の動向

(1) 農業・農村政策の動向

會田 陽久

1. はじめに

第2次世界大戦終了後、鉦工業資本は半島北部に偏在していたこともあり、建国当時の韓国は経済的には遅れた農業国として出発した。農業・農村政策としては、農地改革から始まったといえるが、建国後程なくして遭遇した朝鮮戦争による異常な状況下での農地改革と戦後の国土の荒廃が原点となっている。

同政策については、近年、経済の国際化の中で親環境農業の振興がうたわれたり、ごく最近ではトレーサビリティ、GAPの導入といった目新しい政策が注目されたりというように、韓国政府の将来に展望を見いだそうとする独自の対応を指向する姿勢が目立つ。建国以来の政策の流れは、経済政策では1960年代以降の経済開発計画と共に経済社会を変貌させていくものであり、経済成長を優先し高度成長を実現したが、農業政策においても国内農業を充実させると共に、併行して大きな変化をもたらすものであった。

比較的狭い国土に稠密な人口を抱え、気象条件も隣国であるので共通点が多く、米を中心とした穀作が大きな部分を占めるなど、農業生産体系も共通性を持つ日本が間近な事例として存在した。また、工業化に重点を置いた経済運営の下に農業と農村が類似の傾向で変化し、共通の問題点を抱えることにもなり、採用される政策において、日本の事情、経験が、良きにつけ悪しきにつけ参考になったことと推察される。

現在に至る農業・農村の変化としては、全人口に占める農業人口の比率の大幅な減少、農業人口の高齢化、農地改革で一時は自作農が増えたが、その逆の動きとなる農業人口減少に伴う農地賃貸借の増加、農家所得に占める農業所得の減少、専業農家の割合の減少、農業所得が増加する一方での農家負債の増加といったことが挙げられる。

韓国の農業政策としては、1990年代に入ってから国際化対応を中心とした施策が目がいちがちであり、それまでは、国内問題を解決することに振り回されていたという見方が強い。それも間違いではないだろうが、輸入製品の増加と国内農政の関係という点では、1980年代からその兆候が出つつあったといえるのではないだろうか。また、生産部門だけでなく農村生活を全体的に改善し近代化を行おうという試みであるセマウル運動は、1970年代に入った早い時期から始まっている。

本章では、最近の農政の動きを捉えることに主眼を置くが、建国以来の農業・農村政策の流れも併せて押さえていくこととする。韓国での政策が、我が国にとって隣国の事情を比較検討するといった意味と並んで、二国間の貿易関係において、一部の農産物の対日輸出は注目に値するものでもあるし、韓国農業の将来展望の一つとして日本の農産物市場を視野に入れることは、農業政策の一部となりつつある点について明らかにすることも本報告書の目的の一つである。そういった観点を考慮に入れて本章を記述することとする。

2. 現在に至る農政の流れ

農地改革から始まった韓国農政であるが、戦後の疲弊した状況下では、食糧の確保が最重要課題であり、価格支持政策による穀物生産の振興が必要であった。穀倉地帯を抱える半島の南部では冬を越すと食糧が不足し、栄養失調が顕在化するような食糧事情であり、春窮と称された。戦後の農政の時期区分について既存研究による分類例を挙げてみる。

キム・ソンホ、パク・ソンドゥによると、

- ①農地改革と糧穀管理農政（1945～60年）
- ②主穀増産と農村開放農政（1960～76年）
- ③農外所得増大農政（1977～88年）
- ④農業構造改善農政（1989年～）

ユ・ジョンギョによる分類は、

- ①農地改革と食糧危機の深化（～60年代初）
 - ②国内資源の総動員と重農政策（1960年代中盤）
 - ③強制増産と主穀自給（1960年代末～70年代中盤）
 - ④開放農政と農村工業化（1970年代末～80年代末）
 - ⑤構造調整の推進と農業の全面開放（1990年代以降）
- となっている。

また、チョ・ソクコンは、

- ①農地改革と農業構造改善模索期（～1967年）
- ②所得増大による農村懐柔期（～1988年）
- ③農漁村発展総合対策と農業構造調整期（1989年以降）

というように、農業構造改善という観点で農業政策の変化を整理している。ただし、1970年代から80年代にわたる二期目については、前後期に区分して、78年までを所得補償方式による、食料安全保障と主穀供給の自立を目指した増産を目標とした時期としている。88年までの後期は、社会情勢の変化から穀物について低価格政策に転換した時期で、それまでの高米価政策により補償されていた農業所得は、そのままでは停滞し、農工間の所得格差を生じるので、それを補う目的で、複合経営の促進、農外雇用機会の創出を政策的に行った時期である。

三者について総括的に整理すると、前二者の分類では、チョの示す第二期を価格補償による高米価の時期から、市場メカニズムに委ねる形での高米価政策の放棄と、それを補うための農外所得の確保に重点を置いた時期への転換と見ている。チョは、政策方針としては、高米価政策を転換しており、前後期に渡って手段を変えてはいるが、本質的には所得増大により農村を取り込もうとした時期として共通性を見ている。

各々、分類に個性はあるが、食糧確保のための増産政策から、穀物を中心とした農産物価格を市場に委ねる方向に変え、それによって受ける農村のダメージを農業政策によって緩和、回避する対応に移ったという流れとして捉えられる。80年代に展開した農政は、開

放農政とくぐられ、それまでの主穀の生産を中心とした農業から、振興すべき作目を多角化し、農業所得源を広げ、また、農家所得を増やすために農外所得の機会を創出するということを目論んだ。さらに食料需給の安定化のためには、農産物輸入の拡大も容認された。

市場メカニズムに価格形成を委ね、それを乗り切る農業構造を樹立することが、80年代開放農政の所期の目的であったが、結果は必ずしも芳しいものではなかった。しかし、ガット・ウルグアイラウンドを経て、WTO体制下に組み込まれていく90年代の農政に先駆けて、国際化対応や農業の構造改善へと向かう方向性を示した時期として捉えることができる。

3. 80年代の農政

80年代の農政は、価格支持制度の廃止とそれによる農家所得の減少を補償するための所得源を農業の内外に求めた政策体系といえる。農産物価格を政府が決定することを放棄し、市場に任せたということに特徴があり、開放農政、自由主義農政といった呼称が用いられる。低農産物価格と農家所得増大を両立させようという目標は、実現できれば政府の財政負担を軽減し、消費者、生産者の厚生を増大させる大変魅力的なものであるが、実際には、このような農政は構造改善を伴わない開放化であり、価格構造の変化によりかえって所得を得る機会を狭め、農家の負債が増える結果となってしまった。結局は、生産性の向上がなければ、価格支持政策の方が無難で、農業の発展にも寄与するということであった。

80年代にこのような政策の転換が行われた背景は、次のようなものである。70年代の高米価政策は主穀の特別会計の赤字を累積させることとなり、財政負担増が重荷となっていた。一方では、輸入の開放が進行しつつあり、開放化に向かう時代背景の中で保護農政に対する批判が強まっていた。韓国では、とうがらし、にんにく、たまねぎといった薬味的性格を持つ野菜は食生活の上で不可欠であり、価格支持の対象であったが、70年代に価格変動が発生し、価格の安定と輸入の容認といったことが主張される社会的雰囲気一般であった。70年代には、このような野菜、果菜類の一部、肉類で価格の不安定な状況があり、輸入問題が顕在化することとなった。

かつての貧しい時代には、価格が上昇した場合は消費を減らすということで対応して事足りたが、経済水準の向上と共に食料消費が改善されるにしたがい、薬味野菜の価格上昇等は、消費者が敏感に反応する事柄となっていた。

70年代後半には、主穀増産政策の結果、政府が主穀の自給達成を宣言したため、食糧不足の危惧から開放されたという雰囲気が醸成され、主穀の価格支持政策による農家所得の補償ということは、もう役割を終えた政策と考えられるようになった。また、耕種農業を中心とした生産体系での生産性向上は限界に達しつつあり、新しい生産体系への転換も考えられていたようである。

以上のような社会背景の下に、主穀中心の農政から、複合経営推奨の農政へと転換が試みられた。主穀自給を達成しようとしていた70年代までの農政から、各種農産物の価格

は、基本的には市場の需給によって調整される価格政策へと転換され、主穀以外の農産物の価格は、政府が統制するのではなく、輸入により市場流通量を調節し、価格を安定させる方向へ向かった。このような高穀物価格政策から、相対的な低穀物価格政策への転換は、このままでは農家所得の低減を招くため、新しい収益構造を作り出す必要があった。

このための農業政策が、複合経営の振興策であり、農業の担い手を確保するために農漁民後継者育成政策が実行に移された。70年代後半以降、農村からの人口流失と農村人口の高齢化はさらに進んでいたため、これは営農意志のある青年を農村に確保する政策であり、農業で所得を確保するという方針は、方法こそ違いますが、高米価政策と基本的に共通の性格を持っていた。しかし、既存研究について前述したが、80年代の農政は農村工業化、農外所得拡大といったことで性格づけられており、農工団地造成政策は、農村維持のために農外産業を振興しようとするもので、農業振興政策とは異質なものを含んでいる。

今まで述べたように、80年代の農政は、低穀物価格政策、複合営農政策、農漁民後継者育成政策、農工団地造成政策の組み合わせで表すことができる。これらが、現実はどういう結果をもたらしたかを次に述べる。

高穀物価格による増産政策を低穀物価格政策に転じた理由としては、財政負担の問題が大きいことを示したが、これを支えた条件としては、70年代前半に世界を席卷した食糧危機論が鳴りを潜めてきたことと、70年代後半になって国際収支が好転してきたことが挙げられる。また、80年には、低温と日照量の不足により、米は未曾有の凶作であったが、米の輸入により事態を乗り切ることができ、食糧を自給することより、購買力の増加により食糧を確保すればよいという論が力を得ることとなった。当時の米価については、収買価格の引き上げはおおむね一桁台に納められており、それまでの米価上昇率から見ると相対的に低米価政策であった。

当時、社会的に問題とされた農業関連の事柄は離農問題であり、農村からの人口流失は、都市から見て、不況の時には脅威となると見なされた。農漁民後継者育成事業は、離農による農業労働力不足への対応策と考えられる。80年に入ってから農漁民後継者育成法に基づく資金援助が骨子であり、後継者の要件は、35歳未満の農漁村青少年のうち、営農漁の意志の強い者としその中から選定した。年齢条件は92年から40歳に引き上げられたが、一人当たりの平均支援額は1,710万ウォンであり、2001年までに12万名近い人材が対象となっている。対象となった営農分野は、韓牛、水稲作、複合営農、園芸、酪農の順であった。しかし、小規模経営の実態は変化しておらず、その対応策として10戸以上の農家で10ha以上の耕作規模を確保した機械化営農集団に対し、農業機械購入資金の40%を補助し、50%を長期の低利で融資するということが行われた。こういった形態での機械化営農集団は急速に拡大したが、90年代に入って制定された農漁村発展特別措置法により、委託営農会社が受委託作業をできるようになると激減する結果となった。

主穀だけでは、十分な農業所得を得にくいという状況に対応する形で出てきたものが、複合営農政策であり、作目を多角化して経営することを推奨した。基本的な作目の組み合わせは、稲（大麦）、地域特化作目、補完作目からなり、適地適作のもとで農業所得の増

大、安定を目指すものであった。地域特化作目を強化し、生産を地域的に特化することで生産調整体制を構築しようと試みた。

複合営農事業には、8,000以上の村で、12万8,000戸の農家が参加した。特化作目としては、面積の多い方からごま、大豆、ビール麦、とうがらし、とうもろこしの順で栽培された。一つの農家が多くの特作物を栽培するのは効率性が悪いので、栽培作物数を絞ることなどが指導されたが、大きな問題は、過剰、過少生産が起りやすいことであった。全体を見渡した需給調整ができるのは政府だけであったろうが、政府は資金援助に力点を置いており、実際には需給のミスマッチが起って、価格変動をもたらす結果となってしまう。

農産物の需要の価格弾力性は一般に非弾力的であり、供給の増加が価格の急落を引き起こしやすい。また、日本でかつて選択的拡大の方針で米の単一作に頼った農業から脱却する目的で、需要の伸びが期待できる作物の導入を推奨したことがあるが、そういった作物でも長期的にはやはり価格弾力性が低下していくことを免れなかった。複合営農で導入した作物についても同様な状況に遭遇することとなった。逆に供給が減少して価格が上昇した場合は、不足解消に政府が輸入で対応してしまい生産者の所得増加につながることはなかった。供給過剰の場合は、貯蔵施設等を用いて流通量を調整する必要があるが、80年代には、まだ十分な対応能力がなかったのが実際であった。

低穀物価格政策による所得減退に農業での対応策だけでは十分でなかったため導入されたのが、農外所得の増大を意図した農工団地造成政策であった。日本が、経済成長の段階で、農村に工場を導入し、農村の余剰労働力を吸収したのに対し、韓国では、離農と同時に農村から人口も流失してしまう場合が多かったため、この政策は新味のあるものであった。また、一連の農業政策が農業振興策であったのに対し、この政策は、農村の厚生を高める政策であり異質なものである。80年代の初期には、農外所得を稼得する基盤を拡充し、就業機会の確保による農村人口の確保が論議され、経済企画院の傘下に農外所得開発企画団が組織された。83年には、農漁村所得源開発促進法が成立し、農工団地開発、農漁村の観光所得の開発などが考えられたようである。農工団地の業種としては、機械・金属、食品、化学工業、繊維衣類、電気などが誘致された。

農工団地については、結果は成功とはいえなかったようである。立地条件が必ずしも良くなく、規模が零細で経営基盤が弱く、進出しても廃業してしまうケース等が目についた。また、優良な労働力の確保が難しいこともあり、将来性のある企業の誘致が難しかったようである。

以上、一連の農業・農村政策は全体的評価では成功とはいえず、所得の増大には結び付かず、負債の累積に終わった感がある。次に続く90年代の農政は、80年代の所得を増進させようとした施策の放棄と、累積した負債の解消から始まった。前節の既存研究での時期区分で見たように、90年代の農業・農村政策は、構造改善ないしは構造調整期として捉えられているが、80年代に農産物輸入が増加したといっても、本格的な国際化時代は、ガット・ウルグアイラウンドの締結を出発点とする90年代農政から始まるといえる。

4. 国際化時代の農政

80年代農政が、結果は別にして農業の振興を図り、方法としては複合農業により農業・農村の活路を見いだそうとしたのに対し、90年代の農政は、農村の構造を改編することにより対応を試みており、多くの複合農を育成することから、少数の専業農を育成する方向に転換した。この方向は、在村離農を促すものであり、一部の農業者と他産業で生計を立てるものが併存する農村を念頭に置いたものである。89年の『農漁村発展総合対策』が、90年代の農政のヴィジョンを示すものであり、ガット・ウルグアイラウンド締結に代表される開放圧力の本格化が農政転換の背景にある。政府としては、農業部門が経済発展の阻害要因になるのではないかという危惧が強かったようである。

『総合対策』の主要な内容は、まず、構造改善により一戸当たりの耕地面積を拡大し、非農業部門と遜色のない収入を得られる専業農家を育成することであり、専業農家への支援としては、農地管理基金、構造調整基金を通じた金銭面の補助、技術面の指導等があり、兼業農家には、農工団地への就職斡旋、職業訓練の実施、共同営農への支援等があった。また、その他の零細農には、職業訓練費、終業奨励金等を支給して在村離農を促している。80年代農政の失敗から学んだ対応策として、価格政策、需給調整政策として生産調整を行い、それと関連して事前の生産管理、需要開発政策を行うことを目論んでいた。一方、需要については、海外需要を強く念頭に置いていることが特徴的である。それらの関係により、農家が自主的な生産調整機能を持つように誘導することを考えていた。農工団地の設立で農外所得源を確保し、農村に人が残るように仕向けることを試みている。

この対策については、発表当時から問題点の指摘がなされ、その後の推移にも問題点が具体化する状況が見られた。まず、第一点は、零細農家の離農という形を取りつつ、農村の構成要員として残すという考えであるが、零細な農家が農業以外の労働に就くには、年齢面での問題があるなど、労働力として限界的部分があるため他産業への移動は困難であると指摘された。農工団地の設立については、80年代の農政でも成功したとはいえ、疑問視された。また、この政策により育成される専業農家が、価格競争力を持ち、他産業従事者と匹敵する所得を実現しうるかという問題がある。この政策の目標は、耕地面積が一戸当たり2.7ヘクタールの専業農家を育成し、機械化をさらに進めることにより、生産力を増すという形での農業構造の改善を目指しているが、開放体制下で本当に価格競争力を持ちうる農業が実現できるかということに当初から疑問視する声があった。米作農家が輸入米に対して価格競争力を持ちうるかは疑問であったし、複合営農の失敗で見たように、専業的な商業的農業は、国際市場での価格変動といった与件の変化に強く影響された営農を余儀なくされ、安定性を欠いたものとなる可能性が大きかった。このような状況の帰結として考えられるのは、営農形態が稲作などの政策作目と一部の競争力のある作目へ集中することであろう。

実際、90年代に入ってから農業政策は、構造改善農政として特徴づけられたが、国際化に対応した投融资政策により、生産力は上昇したものの、輸入農産物の増加と国内農産

物の生産増加で供給の過剰を引き起こし、農産物価格は相対的に低迷し、農家の負債増加はさらに深刻なものとなった。しかも、営農に意欲的な大規模専業農家層にそのダメージは大きくのしかかることとなった。1997年のアジア通貨危機も状況をさらに悪化させた。農業政策の基層にある競争力の強化という方針は、必ずしも放棄されたわけではないが、90年代中盤以降、構造改善政策のひずみが顕在化することにより、1998年に発足した金大中政権のもとで家族農政策への転換が打ち出された。国内の生産資源を有効活用し環境親和性の強い農業を志向する施策が強化されると共に、農産物消費を促進するための流通方法の多様化等が試みられた。

つづいて韓国農政に現れた特色は、所得補償型の農政であった。ガット・ウルグアイラウンド締結後の開放体制下の農業は、生産自体はそれほど低迷することもなく、財政投融资拡大により生産性が向上し、輸入農産物の増加を加えて、農産物供給が過剰基調となったため、相対的に農産物価格が下落し農業所得が低迷することとなり、農家所得は、都市勤労者所得に比べて相対的に低下することとなった。これが前述したように家族農重視政策への転換の要因であったが、さらには、社会的セーフティ・ネットによる農業部門の所得安定化を図る方向性を強めている。そのような状況を踏まえて、最近に至る農政を所得補償農政として捉える向きもある。環境農業直接支払制度、条件不利地直接支払制度、水田農業直接支払制度等が実施に移され、今後の展開が注目されている。

90年代の農政が、構造改善農政、家族農政策、所得補償農政と展開し、所得補償農政との関連で最近、親環境農業に言及されることが多い。親環境農業は、政策として独自性が強く、注目を浴びることも多いので若干触れてみる。環境農業直接支払制度が施行されているので、そういった観点で捉えられがちであるが、親環境農業という名称で農業政策の一つとして打ち出されたのは、1998年の金大中政権発足の時からであり、小規模な家族経営重視の政策との組み合わせで捉えられていた。しかし、内容に若干の相違はあるものの、日本でいう有機栽培、特別栽培を含む農業を推進する施策は、1993年の金泳三政権の発足時に持続農業という言葉で提唱されている。この時の農政の責任者は、許信行農林部長官であり、在職10カ月を経て、ガット・ウルグアイラウンドで政権の公約であった米市場の開放阻止が達成できなかった責任をとって内閣が総辞職したため辞任を余儀なくされた。つづいて、大統領府に農水産主席というポストを新設し、崔洋夫が就任した。崔は、金泳三政権の任期満了までこの地位にあったが、持続農業に代わって環境農業という名称で施策の推進を行った。金大中政権における親環境農業政策は、農林部長官の金成勲によって進められたが、金泳三政権のもとでの持続農業、環境農業が、構造改善政策である、規模拡大、生産性向上といった政策と組み合わせられていたのに対し、金大中政権での親環境農業は、上述の通り家族経営重視と併行して推進されている。

農業経営の一般的な考え方から見ると、環境重視の農業は生産性向上や価格競争力強化といった考えとは相容れないものがあり、韓国農業の零細な耕地面積に多くの農民が生産に従事するといった特徴から考えて、金泳三政権時代には、農林部、農村振興庁といった所で農業に直接関与する行政官、研究者からはなかなか理解を得られなかった。構造改善

農政により生産力が向上した一方で、農産物の供給過剰が起こり、農家経済が負債の増加や所得の相対的減少に悩む中、農政の方向が転換されたが、環境保全型農業は名称を変えつつ現在まで継承されている。以上挙げた三人の農政担当責任者は、それまでの農林部長官がほとんど党人政治家であったのに対し、農業経済学者として経歴を重ねた人たちであり、立案した政策は、理念的、理想主義的なものといえよう。親環境農業は、それまでの規模拡大生産性向上の路線にあった農業からの転換という評価と共に、一方では過剰農産物の調整政策であるという見方もあり、今後の展開が注目されている。

5. おわりに

韓国の農業・農村政策は、日本と同様に戦後の食料不足の中から出発し、まずは国民に十分な食料を供給するための増産から始まっている。農地改革から米を中心とした主穀の生産を政策的に誘導し、安定させてきた。また、農村の生活水準の遅れを解消し、近代化する施策も採られてきた。90年代に入り、開放経済体制のもとでの農政の対応、展開が見られるが、その前の80年代から主穀の高価格を維持する農業政策から、価格決定等を大幅に市場機構に任せる政策への転換が見られた。しかし、農業構造に手を付けず、零細な経営が主体の中で穀物価格の相対的な低下を誘導した結果は、農家負債の累積を促進し、複合経営の奨励も農産物需給を制御できない状況下では、十分な成果をあげることはできなかった。

90年代から現在に至る農政は、構造改善から始まり農業に国際競争力を付けることに主眼を置いてきた。その間、97年のアジア通貨危機等を経て、家族経営の重視や所得補償型の農政の導入等もあったが、基本的には、国際化時代の中でいかに競争力を保ち国内農業を維持していくかという問題意識は継続していると見られる。一見そういう方針と整合性を持つのか疑問視された環境保全型農業、いわゆる親環境農業も競争力視点の中で位置づけられるようになっているのではと考えられる。

韓国は、政治的には米国型の大統領制をとっており、政権交代に伴う政策転換の大きさは、議院内閣制をとる我が国から見ると特徴的に見えることもある。農政においても、政策担当責任者の考えが非常に直接的に反映されてきたと思える。かつては、近隣国である我が国の政策状況を参考にしつつ、ある意味では効率的に政策運営を果たしてきた。いまだにそういう状況から抜け出していないという評価がある一方、独自の方向性を模索する政策運営にすでに進出しているという評価もある。親環境農業や農業への直接支払制の推進、消費者重視の食品トレーサビリティシステムの導入、GAP制度の導入等も新しい政策方向と捉えられるであろう。韓国は、食料の純輸入国ではあるが、日本に対しては食料輸出国であり、経済水準の上昇した消費者層は、潜在的には輸入農産物の大きな需要者であり、日本農業と無関係ということとはできない。経済の開放体制下にあっては、韓国の農業・農村政策の今後の方向は、我が国にとっても関心事となりつつあるといえよう。

〔参考文献〕

- 〔1〕 足立恭一郎（2002）「親環境農業路線に向かう韓国農政―農林部長官・大統領府主席のインタビューから―」『農林水産政策研究』第2号，27-45頁。
- 〔2〕 チョ・ソクコン（2004）「1980年代自由主義農政についての評価」『農村経済』第27巻第3号，55-76頁。
- 〔3〕 深川博史（2002）「韓国農業の特徴と構造調整の方向」『韓国経済研究』第2巻，69-88頁。
- 〔4〕 韓国農林部（1999）『農政半世紀証言』，韓国農林部。
- 〔5〕 韓国農林部（2003）『農林統計年報』，韓国農林部。
- 〔6〕 キム・ジョンホ（2002）「WTO体制下の韓・日農政変化の比較」『農村経済』第25巻第3号，69-88頁。
- 〔7〕 キム・ソンホ，バク・ソンドゥ（1999）「農政50年の概観」『韓国農政50年史』，韓国農村経済研究院。
- 〔8〕 ユ・ジョンギョ（1997）「経済成長と農業の変化」『韓国経済の理解』，法文社。