

## 韓国の農地保全制度：国土利用管理体系における農地保全法の運用実態

深川，博史

<https://doi.org/10.15017/4492975>

---

出版情報：経済學研究. 58 (6), pp.25-49, 1993-07-10. 九州大学経済学会  
バージョン：  
権利関係：

# 韓国の農地保全制度

— 国土利用管理体系における農地保全法の運用実態 —

深 川 博 史

## 目 次

- I 国土利用管理の体系
  - (1) 国土利用管理体系の内容
  - (2) 国土利用管理体系の問題点
- II 農地保全法の体系
  - (1) 絶対農地指定制度
  - (2) 農地の転用許可制度
  - (3) 転用制度の検討
- III 農地転用の動向
  - (1) 農地保全法適用地域の転用
  - (2) 農地保全法排除地域の転用
- IV 国土利用管理体系の壁
  - (1) 農地保全法の限界
  - (2) 適用排除地域の拡張
- V 農業振興地域制度の導入
  - (1) 農業振興地域制度の内容
  - (2) 量としての優等地の確保

## は じ め に

近年の韓国では、都市化の進展にともない都市圏域が拡張して農地の転用が急速に進んでいる。大都市の周辺部では、農地が宅地や産業用地に転用されており土地価格の上昇も顕著である。都市圏域の一部では農地のスプロール化が進み、家庭および産業廃水の汚染で農業生産環境の悪化しているところもある。

都市圏域の拡張は無秩序な農地の転用を加速

させて、農業生産基盤の存続を困難にする可能性があるために、従来の韓国では比較的厳しい保全制度が運用されてきた。これは70年代前半の食糧不足の時代に、農地の絶対面積の確保を目指して作られた「農地の利用と保全に関する法律」（以下では農地保全法と呼ぶ）である。農地は絶対農地と相対農地に分けられ、絶対農地の転用は農地保全法の枠内において原則的に禁止されてきた。

けれども、経済発展と都市化の過程において、農地保全法の枠外での転用が急増した。農地保全法の規制の及ばないところで、なし崩し的に農地の転用が進んだのである。

こういう農地の転用が増えた背景には、韓国の国土利用管理体系の問題がある。農地保全法は、韓国の国土利用管理体系のなかに位置づけられている。国土利用管理体系は農地だけではなく、都市地域や他の産業地域の土地利用を管理・規制しており、農地保全法の運用全般も規制している。このことにより農地保全法の適用排除地域が生まれるだけでなく、都市化の進展に従い排除地域が拡張して、農地保全法の適用地域を縮小させるという問題も発生した。それらのことが農地保全法の効力を低下させて、なし崩し的な農地の転用を増加させた原因となっている。

1980年代の後半には、こういう問題を解決す

るために既存の農地保全制度の見直しが進められた。1990年代に入り制度改革が始まり、1993年の春現在には、農業振興地域制度という新しい農地保全制度が導入されている。これは農地保全制度の内容を従来の筆地別保全方式から都市地域のような圏域保全方式に変えて、農業補助政策を組み合わせたものである。この新制度には従来の保全制度のような欠点が無いといわれているが、筆者はそうはみていない。新しい制度の導入は農地の保全という立場から見てプラスになることばかりではなく、振興地域の指定次第では、農地の転用規制を大幅に緩和する可能性もある。ただ、いまだ制度が導入されて日が浅いために、この制度について明確な評価を下すことはできない。よって本稿の課題は、1990年頃までの農地保全法の運用実態を検討することに限定される。

検討に際しての資料は、主に韓国農村経済研究院の報告書、『農地ノ保全オヨビ利用合理化法案ノ研究』と『農地保全ト農村地域ノ土地利用体系定立ニ関スル研究』を参考にした<sup>(1)</sup>。これらはいずれも80年代末に刊行されており、1993年春の現時点では若干古い資料となっているが、基本的な傾向に変化はないとみられる<sup>(2)</sup>。

90年以降の資料については、農林水産部と農協中央会において93年までの新しい統計を入手

したが、本稿では使用しなかった。これは、90年に制定された農漁村発展特別措置法に基づいて、93年より農業振興地域制度という新しい保全制度が導入されているためである。筆者は次に農業振興地域制度の検討を予定しており、90年以降の資料はその際に用いたいと考えている<sup>(3)</sup>。

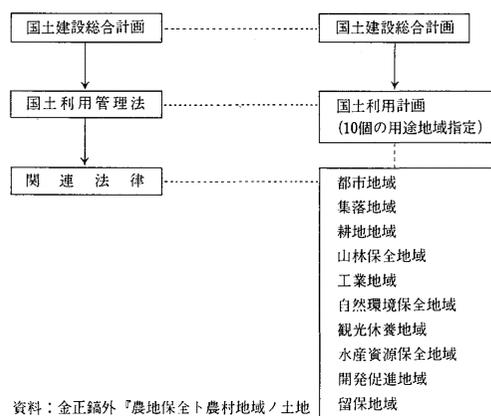
## I 国土利用管理の体系

### (1) 国土利用管理体系の内容

韓国において、国土を総合的に扱うための国土開発政策は1972年に制定された国土利用管理法を基本としいる。

1960年から推進された経済開発計画と特定地域開発計画は、既存の土地利用秩序を大きく変化させた。これにより国土資源の合理的利用と開発のための新しい戦略が必要となり、1972年に国土利用管理法が制定された。同法は1982年

図1 国土利用管理制度の体系



資料：金正鎬外『農地保全ト農村地域ノ土地利用体系定立ニ関スル研究』  
韓国農村経済研究院，1989年，72頁。

(1) 金聖昊外『農地ノ保全オヨビ利用合理化法案ノ研究』韓国農村経済研究院，1988年。金正鎬外『農地保全ト農村地域ノ土地利用体系定立ニ関スル研究』韓国農村経済研究院，1989年。

(2) 本稿の内容は、1992年中における筆者の光州と釜山での2回の聞き取り調査を踏まえている。1992年は新しい保全制度の導入開始前の年であり、80年代の末に指摘された従来の保全制度に関する問題点を実地に確認した。90年代に入って韓国では地方の時代が声高にいわれ、地方の開発が重視されてきているが、それには既存の農地転用規制が重荷となっている。今後、規制緩和の流れが本格化することになれば、農地の保全を巡る状況は深刻なものとなるう。

(3) 資料収集に際しては、韓国農村経済研究院の土地経済室長である金正鎬氏、首席研究委員の金聖昊氏に便宜を図っていただいた。ここに記して感謝する。

に大幅に改定されたが、全国を特性に応じた用途地域、地区に区分管理して全国土に対する利用の制限と規制を強化させてきた<sup>(4)</sup>。

現行の国土利用管理の体系は、国土建設総合計画法による国土建設総合計画の作成、国土利用管理法による国土利用計画の作成、10個の用途地域の指定、そして用途地域別に関係個別法律による土地利用計画の作成、これによる開発、利用、保全という体系で構成されている（図1）。

まず国土建設総合計画法では他の法律による建設計画に優先して、基本となる「国土建設総合計画」を作成する。この計画は全国計画・特定地域計画・道計画・郡計画に区分される（図2）。

国土利用管理法では、国土建設総合計画法を推進し国土の利用秩序を確立するために、「国土利用計画」を作成し全国土を10個の用途地域に区分管理している。「国土利用計画」は他の法律による土地利用計画の基本となり「国土建設総合計画」の原則に基づいている<sup>(5)</sup>。

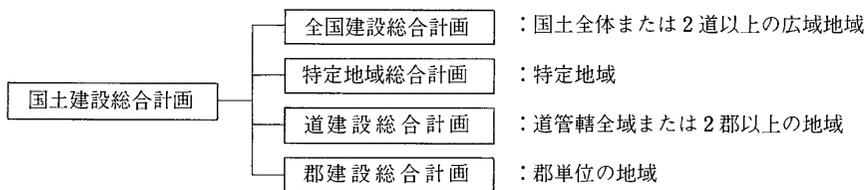
「国土利用計画」により用途地域が指定される。用途地域は全国土を都市地域、集落地域、耕地地域、山林保全地域、工業地域、自然環境保全地域、観光休養地域、水産資源保全地域、開発促進地域、およびその他の留保地域という10個の地域に区分している<sup>(6)</sup>（表1）。

このうち集落地域は、国土利用管理法に基づき住居地区、生産施設地区および緑地地区に分けられ、開発促進地域は、農地開発地区、宅地開発地区、草地開発地区、工業用地地区、採鉱地区、採石地区、採土地区、集団墓地地区、および施設用地地区に細分化されている（表3）。

これらは指定された用途地域（地区）別に関係の法律によって管理されている。表2から開発関係の法律をみると、都市地域については都市計画法により地域・地区・区域を指定している。指定された地域・地区・区域の中での建築その他の行為制限に対しては建築法で規制しており、都市地域の中での行為制限に関しては、都市計画法で直接規制している<sup>(7)</sup>。

また、集落地域には、宅地開発予定地区や誘

図2 国土建設総合計画の区分



資料：金聖昊外『農地ノ保全オヨビ利用合理化方案ノ研究』  
韓国農村経済研究院，1988年，60頁。

(6) 1992年8月の時点で、国土利用管理体系については、規制緩和の提案が出されている。その内容は、10個の用途地域を5～6個に統合するというものである。集落・工業・観光休養という3つの地域を一つに統合して工場立地の可能な地域を拡張しようとする提案である。これらは与党民主党が同年暮れの大統領選挙を前にして打ち出したものであるが、現在の韓国における規制緩和という大きな流れの一環でもある（韓国日報，1992年8月16日）。

(7) 金正鎬外前掲書，75頁。

(4) 金聖昊外前掲書，58頁。

(5) 同上，59頁。

表1 国土利用管理法上の用途地域の内容

地域の種類	用途地域の内容
都市地域	都市計画法上の都市計画により当該地域の建設・整備・改良等を施行すべき地域
集落地域	都市地域以外の地域で、住民の集団的生活根拠地として利用される地域
耕地地域	主に、水稲作・畑作・果樹園・園芸または畜産業等に利用される地域
山林保全地域	木材の生産、採種及び災害や環境汚染の防止等のために山林地としての保全が必要な地域
工業地域	主に工業と主要生産施設及びそれに付随する用途に使用される地域
自然環境保全地域	自然景観・水資源・生態系及び文化財の保全のために必要な地域
観光休養地域	国民の余暇用のための休養施設と自然景観・文化財等を探訪する観光客のための施設が集団化されていたり、また集団化されるべき地域
水産資源保全地域	水産資源を保護・育成するために必要な公有水面や、それに隣接する土地で、水産資源の保全に必要な地域
開発促進地域	山林地・雑種地・その他の利用度の低い土地であり土地の機能と適性からみて現在の利用形態よりも、効率的に利用するために、農地・草地・埜地・工場用地等、他の目的に転用して開発する必要のある地域（農地開発地区・宅地開発地区・草地開発地区・工業用地開発地区・採鉱地区・採石地区・墓地集団化地区・施設用地開発地域に細分）
留保地区	上に掲げた用途地域に指定されない地域

資料：図2と同じ（61頁）。

表2 各用途地域の主要区画

用途地域	都市計画区域	宅地開発予定地区	誘致地域	絶対農地	開農地	開農地促進	保全林地
都市地域	○						
集落地域		○	○				
耕地地域				○	○		
山林保全地域							○
工業地域			○				
自然環境保全地域				○			○
観光休養地域							
水産資源保存地域				○			○
開発促進地域		○	○		○		
留保地域							
根拠となる法律	都市計画法	宅地開発促進法	工業配置法	農地保全法	開農地促進法	開農地促進法	山林法

資料：図1と同じ（76頁の表3-2より作成）。

○印は指定関係の存在。

致地区が設置され、宅地開発促進法や工業配置法でそれぞれ管理されている。開発促進地域では、集落地域のような宅地開発予定地区や誘致地区に加えて、農地拡大開発促進法に基づく農地開発地域が指定される（表2）。

耕地地域は、主に水稲作・畑作・果樹園・桑園・園芸または畜産業にすでに利用されていたり、今後利用されうる地域に対して指定される。この地域に対しては農地保全法による絶対農地・相対農地、また農地拡大開発促進法による開発対象地域・開発促進地域・国家直接開発地

域が指定される（表2）（表3）。

これらの規制・管理は一見複雑に見えるが、要は国土利用管理法で用途地域を指定し、各用途地域ごとに別個の法律で規制しているということなのである。

表3 国土利用関係法上の地域と地区の区画

区分	法律名	地域・地区等	指定権者等	主務処
国土 (10)	国土利用管理法	1. 都市地域 2. 集落地域 ┌ 住居地区 ├ 生産施設地区 └ 緑地地区 3. 耕地地域 4. 山林保全地域 5. 工業地域 6. 自然環境保全地域 7. 観光休養地域 8. 水産資源保全地域 9. 開発促進地域 ┌ 農地開発地区 ├ 宅地開発地区 ├ 草地開発地区 ├ 工業用地地区 ├ 採鉱地区 ├ 採石地区 ├ 採土地区 ├ 集団基地地区 └ 施設用地地区 10. 留保地域	建設部長官	建設部
地域 (8)	首都圏整備計画法	1. 移転促進圏域 2. 制限整備圏域 3. 開発誘導圏域 4. 自然保全圏域 5. 開発留保圏域	建設部長官	建設部
	特定地域総合開発促進に関する特別措置法	1. 開発促進地区 2. 開発予定地区 3. 開発規制地区	建設部長官	建設部

区分	法律名	地域・地区等	指定権者等	主務処
都市 (7)	都市計画法	<input type="checkbox"/> 地域 1. 住居地域 ┌ 住居専用地域 ├ 住居地域 └ 準住居地域 2. 商業地域 3. 工業地域 ┌ 専用工業地域 ├ 工業地域 └ 準工業地域 4. 緑地地域 ┌ 生産緑地地域 └ 自然緑地地域 <input type="checkbox"/> 地区 1. 風致地区 2. 美観地区 ┌ 第1種 美観地区 ├ 第2種 美観地区 ├ 第3種 美観地区 ├ 第4種 美観地区 └ 第5種 美観地区 3. 高度地区 ┌ 最低 高度地区 └ 最高 高度地区 4. 防火地区 5. 教育及び研究地区 6. 業務地区 7. 臨港地区 8. 空地地区 ┌ 1種 空地地区 ├ 2種 空地地区 └ 3種 空地地区	建設部長官	建設部

韓国の農地保全制度

区分	法律名	地域・地区等	指定権者等	主務処
		9. 保存地区 10. 特定街区整備地区 11. 駐車場整備地区 12. 空港地区 13. 自然環境保全地区 14. アパート地区 □ 区域 1. 特定施設制限区域 2. 市街化調整区域 3. 開発制限区域 4. 都市開発予定地区		
	宅地開発促進法	○ 宅地開発予定地区	建設部長官	建設部
	駐車場法	○ 駐車場整備地区	建設部長官	建設部
	水道法	○ 上水保護区域	建設部長官	建設部
	都市公園法	○ 都市公園 〔 子供公園 近隣公園 都市自然公園 墓地公園 ○ 緑地 緩衝緑地 景観緑地	市長・郡守が設置	建設部
農業(6)	農地の保全及び利用に関する法律	1. 絶対農地 2. 相対農地	農林水産部長官	農林水産部
	農地拡大開発促進法	○ 開発対象地域 ○ 開発促進地域 ○ 国家直接開発地域	農林水産部長官	農林水産部
	農水産物輸出振興法	○ 輸出団地	農林水産部長官	農林水産部

区分	法律名	地域・地区等	指定権者等	主務処
畜産(2)	草地法 酪農振興法	○ 草地造成地区 ○ 酪農地区	農林水産部長官・道知事・市長・郡守 農林水産部長官	農林水産部
山林(5)	山林法	〔 1. 保全林地 2. 準保全林地 ○ 指定開発地域 一般開発地域 特殊開発地域 ○ 保安林 ○ 保安林予定地	山林庁長	農林水産部 内務部
水産(4)	水産業法	○ 保護水面 ○ 漁業権保護地域 ○ 漁業禁止区域	水産庁長 施行令で指定 施行令で指定	農林水産部
	漁港法	○ 漁港区域	水産庁長	農林水産部
工業(14)	工業配置法	1. 移転促進地域 2. 制限整備地域 3. 誘致地域 ○ 工業整備特別区域	首都圏整備計画法上の移転促進圏域 首都圏整備計画法上の制限整備圏域と釜山直轄市の一部 商工部長官 商工部長官	商工部
	地方工業開発法	○ 工業開発奨励地区	建設部長官	建設部
	産業基地開発促進法	○ 産業基地開発区域	建設部長官	建設部
	農漁村所得源開発促進法	1. 農漁村地域工業開発促進地(農工地区) 2. 農漁村副業団地 3. 農漁村休養地	市長・郡守	経済企画院
	工業団地管理法	1. 工場施設区域 2. 支援施設区域 3. 公共施設区域 4. 緑地区域	管理機関(国家, 地方自治団体工業団地管理公団)	商工部

区分	法律名	地域・地区等	指定権者等	主務処				
	輸出自由地域設置法	○ 輸出自由地域	商工部長官	商工部				
動力(1)	エネルギー利用合理化法	○ 集団エネルギー供給地域	動力資源部長官	動力資源部				
水資源(3)	河川法	1. 河川区域 2. 沿岸区域	河川管理庁(建設部長官, 道知事)	建設部				
	温泉法	○ 温泉地区	道知事	内務部				
自然・環境(10)	自然公園法	<table border="0"> <tr> <td rowspan="3">                     1. 国立公園 2. 道立公園 3. 郡立公園                 </td> <td rowspan="3">                     自然保存地区 自然環境地区 農漁村地区 集団施設地区                 </td> </tr> <tr> <td></td> </tr> <tr> <td></td> </tr> </table>	1. 国立公園 2. 道立公園 3. 郡立公園	自然保存地区 自然環境地区 農漁村地区 集団施設地区			建設部長官 道知事 市長・郡守	建設部
	1. 国立公園 2. 道立公園 3. 郡立公園	自然保存地区 自然環境地区 農漁村地区 集団施設地区						
環境保全法	○ 特別対策地域 ○ 自然生態系保全区域 ○ 騒音規制地域	環境庁長官 環境庁長 道知事	保健社会部					
鳥獣保護及び狩猟に関する法律	○ 鳥獣保護区 ↳ ○ 特別保護地 ○ 禁猟区	道知事 道知事 山林庁長・道知事	内務部					
文化財保護法	○ 文化財保護区域	文化情報部長官	文化情報部					
観光(2)	観光事業法	○ 観光地	交通部長官	交通部				
	観光団地開発促進法	↳ ○ 観光団地	交通部長官	交通部				
交通・通信	港湾法	○ 港湾区域  ○ 港湾隣接水域  ○ 臨港地区(都市計画区域外の港湾)	指定港湾は施行令で指定, 地方港湾は道知事が指定 管理庁(海運港湾庁長, 道知事) 海運港湾庁長	交通部				
	電波管理法	○ 伝播障害防止区域	通信部長官	建設部				
道路(5)		<table border="0"> <tr> <td rowspan="2">1. 接道区域 2. 沿道区域</td> </tr> <tr> <td></td> </tr> </table>	1. 接道区域 2. 沿道区域		道路管理庁(建設部長官, ソウル特別市長, 直轄市長, 道知事, 市長, 郡守)	建設部		
1. 接道区域 2. 沿道区域								

区分	法律名	地域・地区等	指定権者等	主務処		
	高速国道法	<table border="0"> <tr> <td rowspan="2">                     1. 高速交通区域 2. 自動車専用区域                 </td> </tr> <tr> <td>○ 接道区域</td> </tr> </table>	1. 高速交通区域 2. 自動車専用区域	○ 接道区域	道路管理庁  管理庁(建設部長官)	建設部
1. 高速交通区域 2. 自動車専用区域						
	○ 接道区域					
軍事(6)	軍事施設保護法	○ 軍事施設保護区域 ↳ 統制保護区域 ↳ 制限保護区域	国防部長官	国防部		
	空軍基地法	○ 空軍基地 ↳ 飛行場 ↳ 飛行安全区域(6個区域に細分) ↳ 基地保衛区域	施行令で指定	国防部		
	海軍基地法	○ 海軍基地区域 ↳ 陸上区域 ↳ 水域 ↳ 第1水域 ↳ 第2水域	施行令で指定	国防部		
	防衛海面法	○ 防衛海面区域	大統領令	国防部		
	軍事機密保護法	○ 軍事保護区域	軍事機密取扱機関の長	国防部		
	軍用電気通信法	○ 特別保護区域	国防部長官	国防部		
其他		原子力法  ○ 制限区域  ○ 管理区域  ○ 保全区域	施行規則で定める  国家, 原子炉等の設置・運営者 科学技術処長官 科学技術処長官	科学技術処		
計	41	111				

注: 1) 法律上, 事業施行地の性格をもつものは, 地域・地区等から除外した。

2) 地域・地区等の細分により地域・地区等は集計からは除外した。

3) 区分の( )内数値は地域・地区の数。

資料: 図2と同じ(63~69頁)。

## (2) 国土利用管理体系の問題点

以上の国土利用管理の体系は、農村地域の土地利用に関連して幾つかの制度的な問題点が指摘される。それは、①農村土地利用空間の分離、②農地の無秩序な転用、ということである<sup>(8)</sup>。

これらの問題は1983年の国土利用管理法改定以後に現れている。同法改定以後に既存の用途地域である農業地域が廃止され耕地地域や集落地域、また開発促進地域という新たな用途地域が作られた。これらの新たな用途地域がそこにおける利用計画との関連で農地の無秩序な転用を促進しているのである。

用途地域の指定は、1972年に国土利用管理法が制定されて後、1982年まで4回にわたる国土利用計画の告示を通じて、全国土の82.5%に及ぶ土地を6個の用途地域（都市地域、農業地域、山林地域、工業地域、自然および文化財保全地域、留保地域）および5個の用途地区（自然環境保全地区、観光休養地区、水産資源保全地区、文化財保全地区、海岸保全地区）に編成した（表4）。

その後、1983年に改定された法律により、10個の用途地区に調整および編入されて、1983年末現在、全国土の93.2%が都市地域、集落地域、耕地地域、山林保全地域、工業地域、自然環境保全地域、観光休養地域、水産資源保全地域、開発促進地域、留保地域という用途地域に指定されている（表5）。

こうして現在の国土利用管理法では、用途地

域を集落地域と耕地地域に分離して管理することになった。以前は、耕地地区と集落地区を包括して農業地域として管理していたが、1983年12月の法改定で耕地地域と集落地域に分けられており、既存の農業地域の分離指定は農村の土地利用空間を分離するという問題を引き起こしている。

すなわち耕地地域については、農地保全法等の農業関係の法律によりその利用が制限されているが、集落地域における農地の転用は比較的容易である。集落地域においてはいったんは農地の転用が規制されるが、利用計画の策定が遅れると他の用途地域への変更が容易に行われている。この結果、同一の空間に存在する農村の土地利用秩序が崩れていくという事態が生じる<sup>(9)</sup>。

---

都市の利用は都市計画法または工業配置法等による基本計画に基づき、開発・利用等の事業が計画的に実行されてきたが、農業の利用のための基本計画はまだ制度的に確立されていない。ために、国土の農業的利用は都市的利用に比較して受動的となり、優良農地の無秩序な転用が発生する等、農村資源の損失をもたらしている。利用を前提としない農地保全は、都市近郊地帯において、住宅用地、工場用地および商業用地等の都市的利用による優良農地の無秩序な転用をもたらしている。一方、中山間地帯では限界農地が拡大する等、一般的に耕境が後退して劣等農地の遊休化という問題が発生している」。

### ②農村地域の土地利用体系の未確立

「現行の農地の開発・保全および利用についての関連制度をみると、農地の改良は農村近代化促進法、地力増進法、農地の造成は農地拡大開発促進法、農地保全法、公有水面埋め立て法、そして農地の保全は農地保全法によって、個別的に分散推進されているが、農村の土地の計画的な利用のためにはいまだ制度的な装置が未整備の状況である。さらに、国土利用管理法上の用途地域の中で耕地地域は保全中心の用途地域として管理されている。このように農地の改良・造成・保全等がそれぞれ分離されたまま幾つかの個別法によってそれぞれの事業が推進されており、都市側の農地転換要求に対する対応にも限界を示している。なぜなら合理的な農地保全のためには農業用に開発ないし保全しなければならぬ農地をその量と質において計画的に確定しなければならないが、分散・個別的な現行の制度体系の下ではそれが容易ではないためである」（金聖吳外前掲書、70-72頁）。

(9) 金聖吳外前掲書、72-73頁。

---

(8) 前掲の『農地ノ保全オヨビ利用合理化法案ノ研究』は、他に、①都市・工業中心の利用体系、②農村地域の土地利用体系の未確立、という国土利用管理体系の問題点を指摘している。その内容は以下の通りである。

#### ①都市・工業中心の利用体系

「土地利用管理の法律があまりに都市整備・工業育成中心に偏重・確立されてきたことが韓国の国土利用管理体系上の特徴である。経済開発5か年計画を作成・推進する過程で国土は都市用地・工業用地中心に開発され利用されてきた。

韓国の農地保全制度

表6は1988年現在の用途地域の指定状況を示したものである。国土利用管理法は、都市地域、工業地域、集落地域、開発促進地域につい

てはそれぞれの用途を地域別地区別に詳細に示した計画を作成するようにしている。用途地域の面積に対する利用計画作成面積は、都市地域

表4 国土利用計画の用途地域告示実績 (1975-1982年)

単位：千 ha

区分		年度別				計
		第1次 (’75.3.21)	第2次 (’76.4.10)	第3次 (’78.11.12)	第4次 (’82.1.8)	
告示面積計		594.3	227.2	2,585.5	4,771.3	8,178.2
基本 計 画	都市地域	139.6	23.6	685.8	349.1	1,198.1
	農業地域	149.1	24.2	668.4	1,496.9	2,338.6
	山林地域	270.3	154.6	1,171.6	2,802.5	4,399.0
	工業地域	3.6	-	-	2.2	5.8
	自然及び文化財 保全地域	31.2	24.8	56.7	120.6	233.3
	留保地域	0.5	-	3.0	-	3.5
施 行 計 画	自然環境保全地区	89.6	91.2	77.3	156.0	414.3
	観光休養地区	0.3	0.3	0.8	2.9	4.4
	水産資源保全地区	56.8	-	27.7	281.8	366.4
	文化財保全地区	9.5	18.7	0.1	-	28.3
	海岸保全地区	-	0.3	-	-	0.3

資料：図2と同じ(74頁)。

表5 国土利用計画の用途地域告示実績 (1983~1987年)

単位：千 ha

区 分	年 度				
	1983	1984	1985	1986	1987
告示面積計	8,178.2 (182.0)	9,232.6 (182.4)	9,232.7 (235.8)	9,232.6 (163.1)	9,246.7
都市地域	1,208.5	1,242.8	1,277.1	1,274.4	1,280.4
集落地域	106.4	112.1	110.2	101.2	86.7
耕地地域	2,198.7	2,406.6	2,400.1	2,416.5	2,437.6
山林保全地域	3,932.2	4,670.9	4,644.8	4,614.7	4,634.3
工業地域	6.2	7.4	6.0	4.4	5.4
自然環境保全地域	354.6 (69.0)	402.2 (69.0)	424.1 (122.3)	476.2 (53.7)	484.0
観光休養地域	11.2 (1.5)	12.6 (1.5)	13.5 (1.5)	16.5	(14.9)
水産資源保全地域	30.3 (111.9)	34.7 (111.9)	34.7 (111.9)	57.9 (109.5)	55.4
開発促進地域	306.7	320.1	317.0	268.4	245.8
留保地域	23.4	23.2	5.4	2.5	2.4

注：告示面積は各年度末現在の数値。( )内は改正前の法による重複告示地域。

資料：図2と同じ(75頁)。

の場合をみると99.5%でほとんど大部分の利用計画が作成されており、都市地域としての用途指定が確定している。たとえ利用計画の作成が遅れるとしても都市計画法に用途地区の利用管理が委任されているために都市地域については用途地区の変更はあまり問題とならない(表6)。

これに対して、集落地域および開発促進地域においては、国土利用計画が告示された後、3年以内に当該用途地区に関する詳細な計画作成がなければ、当該用途地区ではないとみなされ、またその計画作成が実際に遅れることが多いために、用途地区指定にもかかわらず用途地区の転用が容易になるという特性を帯びている<sup>(10)</sup>。

この場合の用途指定は、地域と地区における二重指定という構造を持つが、後者の地区指定によっては地域指定の効果が失われることになる。用途地域の指定は国土利用管理法に厳しく管理された土地利用秩序であるが、用途地域内の用途地区の実質的な変更が可能であるために、用途地域の規制がその意味を失っているのでは

る。集落地域と開発促進地域について統計の示すところをみると次の通りである(表6)。

集落地域の場合には、用途地域告示面積に対する利用計画作成面積が2.8%に過ぎない。住居地域、生産施設地区、緑地地区等の利用計画が作成されない状態でこそ用途利用の融通性があるため、その他の用途地域を集落地域に変えようとする変更要求が発生している(表6)。

開発促進地域は集落地域より利用可能行為の幅が広く、農地開発地区、宅地開発地区、草地開発地区、工業用地地区、採鉱地区、採石地区、採土地区、集団墓地地区、施設用地地区、等の9個地区に細分して利用できる。こちらも利用計画作成面積の比率が16.2%であり、用途利用の変更が容易である(表6)。

用途の変更が容易なこの両地域において、農地の占める面積をみると、開発促進地域では43千haで18.0%、集落地域では45千haで54.2%にも達している。これらの農地が用途利用の変更により転用される可能性が高いのである。ま

表6 用途地域の利用計画と農地の割合(1988年)

単位:千ha, %

	告示面積		利用計画作成面積		農地		
	面積	構成比	面積	対告示比率	面積	構成比	対告示比率
都市地域	1,258	13.9	1,279	99.5	351	16.4	27.9
工業地域	5	0.1	3	52.7	1	0.0	20.0
集落地域	83	0.9	2	2.8	45	2.1	54.2
開発促進地域	239	2.6	39	16.2	43	2.0	18.0
観光休養地域	15	0.2	13	82.1	2	0.1	13.3
耕地地域	2,421	26.2	—	—	1,696	79.3	70.1
山林保全地域	4,615	49.9	—	—	—	—	—
自然環境保全地域	537	5.8	—	—	—	—	—
水産資源保全地域	55	0.6	—	—	—	—	—
留保地域	2	0.0	—	—	—	—	—
計	9,258	100.0	1,326	14.4	2,138	100.0	23.1

資料: 図1と同じ(85~86頁の表3-6と表3-7より作成)。

(10) 金聖吳外前掲書, 76頁。

た、都市地域や工業地域にも農地が多く含まれており農地の対告示比率は、それぞれ27.9%と20.0%である。こちらの利用計画比率は高いが、都市的な利用という形で合法的に転用されて、都市圏域を拡張させることになる。

このような状況の下に用途地区の管理義務が地方自治団体の長に委任されているが、計画的利用のための具体性や明示性がなく、場合によっては他の用途を変更して当該地区の利用目的に合致できるようにするという利用事例まで現れている<sup>(11)</sup>。

開発促進地域の指定において農地保全に関する限りで問題となるのは、これにより農地の蚕食はもちろん農業生産環境を破壊することである。いったん開発促進地域の一部が工業用地地区に指定されると、周辺の農地は生産環境が破壊されて、漸次農地のスプロール化が進む。工業用地地区と農地開発地区を同じ開発促進地域に含めることにより、開発促進地域内の農業生産基盤が破壊され農地の保全機能は低下する。開発促進地域に指定された農地は農地開発地区という名目を与えられながら実質的には他の用途への転用を促進されることになりかねない。

こういう場合には、比較的転用しやすい開発促進地域を中心に、土地投機が集中し開発に対する過度の需要が発生して、長期的な地域農業構造および農村の土地利用秩序を混乱させる結果を招く。例えば、農地開発地区の利用計画作成が遅れた場合に、工業地区等への用途変更を期待して土地投機が生じる可能性がでてくる。一部農地の価格上昇は、所有規模拡大農家の農地購入負担を重くする等、農地の計画的な利用を阻害する場合がある<sup>(12)</sup>。

以上は農村の土地利用空間を分離し狭めるといふ国土利用管理体系の問題点である。韓国の農地保全制度は国土利用管理体系の中で一定の制約を受けながら機能している、ということをここでは把握しておく必要がある。

韓国の農地保全制度は、食料危機の時代において転用規制による農地の絶対面積の確保と自給率の向上を目指して作成されたものである。当初は絶対農地に指定された農地の確保で農地の保全は可能であると考えられていたようであるが、その後の都市化の過程においてこの幻想は崩れ去った。原因は農地保全法それ自体の欠陥というよりも、同法が国土利用管理法の下位法として位置づけられ規制対象地域を限定されていたことにある。国土利用管理の体系とは開発優先ないしは都市化優先の土地利用を進めるものであった。

## II 農地保全法の体系

80年代までの韓国において、農地保全制度を構成していたのは、保全農地の指定制度と農地の転用を規制する転用許可制度である。

この内、保全農地の指定制度は絶対農地指定制度と呼ばれている。農地保全法は圏域保全方式ではなく筆地別保全方式を特徴としている。それは、現状が農地である土地に対して筆地別に転用規制を行うと同時に農地の絶対面積の確保によって筆地別に保全農地を指定するものである<sup>(13)</sup>。

この制度は1970年代前期の食糧危機の時代に農地確保による食料自給率増加を目的として作られたが、その後の経済成長と都市化の進展で

(11) 金聖昊外前掲書、77頁。

(12) 金正鎬外前掲書、114頁。

(13) 金正鎬外前掲書、78頁。

規制力を大幅に低下させた。その結果として後にみるように減少農地面積に占める転用許可面積の比率が低下しており、また転用面積全体に占める絶対農地の割合がかなり多くなっているのである。

ここでは絶対農地指定制度、それから転用許可制度という順でその内容を検討していく。

### (1) 絶対農地指定制度

農地保全法では農地として保全する価値の高い農地について絶対農地として指定、告示するようにしている。絶対農地というのは公共投資により造成された農地、農業基盤が整備された農地、集団化された農地であり、その転用を規制して利用を調整するため、農林水産部長官の指定した農地をいう。その詳細は表7に示した通りである。

このような条件をもつ農地に対して絶対農地として指定し、これ以外の農地は相対農地となる。

しかし、絶対農地の指定条件をもつ農地の場

合にも、他の個別法により、他の用途に指定される農地に対しては絶対農地の指定が排除される。即ち、不法開墾地と河川敷地、都市計画法上の住居地域・商業地域および工業地域（ただし、農地地域、開発制限区域および都市開発予定区域は絶対農地選定対象区域に入り、特に、農地地域中の生産農地として指定された農地はすべて絶対農地に指定される）、輸出産業工業団地開発造成法による工業団地予定地、地方工業団地開発法による工業開発奨励地区、産業基地開発促進法による産業基地開発地区、輸出自由地域設置法による輸出自由地域、国土利用管理法による工業地域および観光休養地域等については、絶対農地に指定できないようになっている（表8）。

1988年現在の絶対農地指定状況を見ると、213.8万 ha の総農地中、136.2万 ha が絶対農地に指定されており、指定比率は63.7%である。136.2万 ha の絶対農地の中では水田101.0万 ha、畑35.2万 ha であり、水田の指定比率は74.4%と畑の45.1%よりかなり高い（表9）。

表7 絶対農地の指定条件

<p>1. 公共投資により造成された農地</p> <p>①国費または地方費の支出により造成された農地。</p> <p>②国家または地方自治団体からの補助金または間接補助金等の交付により造成された農地。</p> <p>③農業協同組合、水産業協同組合等からの農地改良事業を目的とした融資により造成された農地。</p> <p>④外国からの借款により造成された農地</p> <p>2. 農業基盤が整備された農地</p> <p>農業用水開発事業、耕地整理事業、畦畔整理事業、管井および揚水施設設置事業等が行われた農地。</p> <p>3. 集団化された農地</p> <p>集団的に存在している農地であり、その集団農地が類似の農業生産条件に置かれているもの。集団の範囲はその地域の特殊性を勘案して決定される。</p>
--

資料：図2と同じ（85頁より作成）。

表8 農地保全法の適用排除地域

排除地域	根拠となる法律
住居地域、商業地域、工業地域	都市計画法
工業団地予定地	工業配置法
工業開発奨励地区	地方工業開発法
産業基地開発区域	産業基地開発促進法
輸出自由地域	輸出自由地域設置法
観光地	観光振興法
工業地域、観光休養地域	国土利用管理法
公園地域	自然公園法

資料：図1と同じ(80頁)。

表9 絶対農地告示面積(1988年)  
単位：千ha、( )内%

	田	畑	計
絶対農地	1,010 (74.4)	352 (45.1)	1,362 (63.7)
相対農地	348 (25.6)	428 (54.9)	776 (36.3)
総農地面積	1,358(100.0)	780(100.0)	2,138(100.0)

資料：図1と同じ(95頁)。

注：相対農地面積＝総農地面積－絶対農地告示面積。

この136.2万haという指定面積の大きさは、後にみる農業振興地域指定の基準とされている点に注意を要する。これは絶対農地指定にかわる農業振興地域指定が方式は違えども農業保全の量的な面においての前進か後退かを探る上での一つの尺度になるとみて良い。農業振興地域の指定面積が136.2万haを大きく下回ることになれば、農地保全制度は制度改定をきっかけに後退したとみられても仕方無いのである。

## (2) 農地の転用許可制度

農地の転用というのは農地の形質を変更したり、農地利用を阻害する施設または構造物を設置して農地を農作物耕作または多年性植物栽培以外の目的に使用することをいう。農地転用の制限というのは、許可権者に転用許可申請のある場合に、一定の基準により審査して許可また

は不許可を行い、農地の転用を規制する農地保全方式である<sup>(14)</sup>。

工業化や都市化の進展を考慮した場合に、農地の転用はある程度不可避である。しかし、無原則無計画的な転用は生産基盤の破壊による農業生産の混乱という結果を招くだけでなく、農業地域に農業以外の要素が浸透して農業生産に影響を与える。

農地転用の規制対象は、農耕地、多年性植物栽培地、および農業改良施設用地であり、すでに他の用途に指定された以外の農地が対象となる。しかし、地域を指定しようとするときには、その主務部長官が農林水産部長官と協議しており、こういう地域も広義の規制対象といえる<sup>(15)</sup>。

農地の転用は、許可転用、協議転用、任意転用、の3つに分けられる。

許可転用は、転用希望者が許可権者から転用許可を受けた場合、協議転用は関連主務部長官が農林水産部長官と協議した後に転用する場合、任意転用は転用希望者が、任意に転用する場合である<sup>(16)</sup>。

これらの転用制度を具体的にみると次の通りである(表10)。

### a. 許可転用、

農地を転用しようとする者は協議転用および任意転用の場合を除いて、農林水産部長官の許可を受けねばならない。農地の転用は表10の(イ)に示す用途に使用する場合に限る。

これらの用地について転用許可を受けようとする者は、農地転用許可申請書を郡守に提出す

(14) 金聖昊外前掲書、78頁。

(15) 金聖昊外前掲書。

(16) 金正鎬外前掲書、81頁。この任意転用は規制を受けることなく転用が可能とされるものであるが、農地保全法の範囲内で行われ転用の申告を必要とする。許可ではなく申告を要するという点で許可転用や協議転用と異なる。

表10 転用条件の整理

許 可 転 用		協 議 転 用
(イ) 許可転用の条件 ①重要産業施設・公益施設・住居施設または観光施設用地等の中央行政機関の長が国家施策上不可避であると認め推進する施設用地であり、農林水産部長官が妥当であると認める施設用地。 ②鉱業法による鉱物を採掘するために直接に必要な施設用地。 ③農水産物の処理加工施設用地。 ④非農家用農業倉庫用地。 ⑤農家住宅用地。 ⑥農業施設用地。 ⑦農外所得増大のために設置する中小企業規模の工場用地であり、農林水産部長官が妥当であると認める用地。 ⑧そのほかの中央行政機関の長が必要と認める事業に要する用地。	(ロ) 郡守の審査基準 ①転用目的の実現性。 ②転用目的を実現するための最小面積。 ③転用対象農地が付近の農地の中心部分に位置したり、集団化された農地を蚕食する等の農地保全に及ぼす影響。 ④付近農地の日照・通風・通作等に及ぼす影響。 ⑤転用目的の事業が取水または排水を要する場合に、その時期・方法・水量・水質等からみて農林水産業に及ぼす影響。 ⑥転用による土砂の流出等で付近の農地または農地改良施設を損壊させたり転用目的の事業が農水産業に有害なガス・粉塵・煤煙・排水等を発生させる事業である場合にはこれに対する防災計画。 ⑦転用によって農地改良施設または道路の廃止等をとまう時には、附近農地の農業生産条件に影響の出ないようにする代替施設設置計画。 ⑧絶対農地かどうか。	(ハ) 協議転用の条件 ①絶対農地を使用する国防・軍事施設用地。 ②道路法上の道路および鉄道・港湾・空港施設用地。 ③農地改良施設用地。 ④国土保全施設用地。 ⑤特定多目的ダム法上の多目的ダムおよびその水没対象地。 ⑥教育法の規定により設立された学校における既存の教育施設の拡張用地。
		任 意 転 用
		(ニ) 任意転用の条件 ①1000m <sup>2</sup> 以下の相対農地を農家住宅およびその付属施設の敷地として使用する場合。 ②火田整理に関する法律の規定による整理対象農地と農地拡大開発促進法および山林法の規定による開墾許可を受けずに不法に開墾された農地を山林として復旧する場合。 ③河川法の規定により河川管理庁から許可を得て、農地の形質を変更したり工作物を設置する場合。 ④農業用施設として使用するために各農家別に660m <sup>2</sup> の相対農地を転用する場合。

資料：図2と同じ（79-82頁より作成）。

る。郡守は表10の(ロ)に示す審査基準により審査を行い審査意見書を添付して申請書を道知事に送付しなければならない<sup>(17)</sup>。

このような審査基準による審査意見書が添付された申請書を送付された道知事は、総合的な意見書を添付して農林水産部長官に提出しなければならないが、長官が許可する場合には、許可台帳に記載して農地転用許可証を申請人に交付する。

しかし許可されない農地を転用したり農地の転用許可が、取り消し、ないしは変更された場合には、農林水産部長官・道知事または郡守は

一定の期間を定めて原状回復を命じることができる。これに違反して原状を回復しない時には代執行により原状回復を行うことができる<sup>(18)</sup>。

#### b. 協議転用

国家または地方公共団体が公用または公共用施設用地に使用するために転用する場合には表10の(ハ)に示される条件を満たす限りで、主務部長官が農林水産部長官との協議を経た後に転用が可能となる。

この他の用地に転用しようとするときには、国家機関は農林水産部長官の同意を、地方自治

(17) 金聖具外前掲書，79頁。

(18) 同上，80頁。

団体は農林水産部長官の承認を得なければならない。

また主務部長官が緑地地域・開発制限区域および都市開発予定区域の農地を他の用途に変更したりその形質を変更する場合、または任意転用が可能な区域（都市計画区域等）を決定、指定する時、当該区域内に農地が含まれている場合には農林水産部長官と協議しなければならない<sup>(19)</sup>。

### c. 任意転用

これは許可・協議・同意または承認を得ずに、任意に転用できる場合であり、他の個別法により農業目的以外の用途で使用することに指定された地域内の農地と、その他の不可避な転用に限定して適用されるものである。任意転用が可能な場合は、表8のように都市計画法等によりすでに都市的・工業的用途に決定された地域内の農地と表10の(二)に該当する場合である。

## (3) 転用制度の検討

以上の転用制度を転用の種類別に検討すると次の通りである。

許可転用は、重要産業施設・公共施設・住居等について農林水産部長官の承認という条件付きでの転用を認めるものであり、転用目的・周辺農地への影響・絶対農地等について郡守の審査があり、農地保全法の枠内において実施されるものである。

協議転用は、軍事施設を含む公共施設用地への転用を主な対象として、農林水産部長官との協議を条件としている。このなかには絶対農地も含まれており、農地保全法の枠を一部越えるものといえる。

また、都市計画区域内における緑地地域・開発制限区域および都市開発予定区域には農地の含まれることがあるが、これを他の用途に変更する場合には協議を要する。さらに都市計画区域内において都市的・工業的用途に決定される農地は任意転用可能な区域として設定されるために、その際に協議を要する。こちらは先の協議転用と異なり、本来ならば農地保全法の影響力の及ばない都市計画区域内における農地の転用において、農地保全の規制力を部分的に行使したものである。

任意転用の対象は、都市計画区域内において都市的・工業的用途に決定済みであり、農地保全法によってもその他の法律によっても、農地の転用を規制できない土地、また、農地保全法によって合理的に転用を認められる相対農地である。これらの用地は、農地保全法の管理対象域外に存在するものも含まれるとは言え、合法的な転用が可能とされる。ただしその際にも用途証明は必要である。後述するように、任意転用には農地保全法の適用地域内の相対農地の転用と他の個別法による他の用途地域の転用の2種類が存在しているようである。

こうしてみると、農地保全法の枠内で実施される転用制度は、許可転用のみであり、協議転用および任意転用は、都市計画区域内における他の管理体系である都市計画法の基準が適用される。農地保全法のみが純粹に適用されれば、絶対農地か相対農地かによって転用規制の強弱が定まるのであるが、都市計画区域内では、緑地地域か工業地域かという別の基準が適用される。

このように農地転用について用途地域より異なる基準の適用されることが、転用規制の効力を低下させている。都市計画区域内の緑地地域等における農地の転用規制等は協議を要する点

(19) 金正鎬外前掲書，81頁。

表11 年 度 別 農 地

区 分	用 途 別	'73	'74	'75	'76	'77	'78	
許 可 (協 議)	公 共 部 門	国防, 軍事施設 (絶対農地)	8.2	1.2	28.4	0.7	37.8	6.0
	道路, 鉄道, 空港施設	124.5	62.7	25.2	10.6	324.6	59.3	
	農地改良施設	118.8	52.9	37.9	31.8	12.5	21.4	
	国土保全施設	—	4.4	—	—	1.2	—	
	夕ム及び水没地	7.9	11.5	0.5	5.2	106.6	—	
	学校施設擴張	17.4	5.7	6.9	14.2	3.8	9.5	
	学校施設	23.6	8.8	7.8	11.1	64.5	20.3	
	官公署施設	3.0	19.4	1.2	11.2	30.2	6.6	
	其他公共施設	5.1	6.9	7.6	249.4	34.3	74.1	
	小計	308.5	173.5	115.7	334.2	615.5	197.2	
同 意 ・ 承 認 (面 積)	民 間 部 門	産業施設 (工場等)	0.3	—	0.1	6.7	37.9	145.1
	公益施設	4.5	15.0	29.5	34.0	1.0	10.9	
	住居施設	0.1	2.8	10.7	26.4	2.4	0.2	
	観光施設	0.5	1.2	3.4	1.7	0.2	3.2	
	鉱業施設	4.6	5.1	8.9	5.4	12.4	22.4	
	農水産物処理加工施設	8.9	7.9	3.5	6.8	14.5	15.7	
	農業倉庫 (非農業用)	90.8	27.2	29.8	24.8	50.8	102.4	
	農家住宅 (絶対農地)	2.8	1.6	6.1	1.3	3.0	7.9	
	農業施設	2.4	1.1	2.2	0.2	12.2	25.7	
	其他施設	16.4	10.5	2.7	31.9	34.9	78.9	
小計	131.3	72.4	96.9	139.2	169.3	412.4		
合 計	439.8	245.9	212.4	473.4	784.8	609.6		
任 意 転 用 面 積	国防, 軍事施設 (相對農地)	78.4	4.6	260.2	—	66.4	44.8	
	河川施設	—	—	1.4	—	0.4	10.8	
	公共施設	—	—	—	—	1.5	3.1	
	農家住宅 (相對農地)	85.0	45.9	30.5	17.2	32.4	266.3	
	山林復旧施設	5.2	—	—	—	407.0	9.9	
	形質変更及び工作物施設	36.4	7.4	8.1	—	60.4	215.8	
	農業施設	19.2	21.1	2.8	4.2	7.0	18.1	
	天災地変	—	—	—	—	—	13.4	
	其他施設	—	—	—	7.4	37.1	0.2	
	小計	224.2	79	303.0	28.8	612.2	582.4	
總 計	664.0	324.9	515.4	502.2	1,397.0	1,192.0		

資料：金正鎬外前掲書，100—101頁。

韓国の農地保全制度

転 用 状 況

単位：ha

'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	合 計
1.7	12.4	48.8	112.9	118.2	44.4	4.2	129.9	136.2	597.2	1,288.2
88.3	137.6	393.3	334.1	610.1	301.0	677.0	584.5	733.4	628.1	5,088.3
13.1	3.4	—	—	0.4	0.3	7.6	47.2	0.3	5.3	352.9
2.5	1.5	9.4	1.6	0.1	103.0	0.3	0.9	4.0	15.7	144.6
—	—	—	0.9	—	9.3	—	4.6	8.1	—	154.6
21.8	15.9	20.1	16.1	98.8	89.1	60.5	100.6	78.5	47.2	606.1
134.5	30.8	44.8	120.0	6.2	—	—	—	—	—	472.4
8.4	9.6	34.1	11.0	49.1	37.0	18.9	48.1	24.9	26.1	338.8
134.7	62.1	492.3	48.2	418.9	248.0	514.0	318.1	753.6	915.7	4,283.0
405.0	273.3	1,042.8	644.8	1,301.8	832.1	1,282.5	1,233.9	1,739.0	2,235.3	12,734.9
152.2	88.1	22.9	26.8	56.8	107.6	124.9	62.9	422.3	193.8	1,448.4
16.4	15.3	9.6	10.0	7.7	18.8	44.7	42.6	531.1	293.2	1,084.3
4.7	11.1	1.4	1.8	10.9	354.1	12.5	620.0	34.7	838.2	1,932.0
1.0	2.7	0.7	10.5	29.7	116.0	164.5	32.3	112.9	158.7	639.2
20.0	19.6	18.1	10.4	12.7	13.0	52.5	20.8	32.2	9.4	267.5
29.1	17.6	9.2	12.1	18.7	24.2	22.6	17.5	30.6	21.5	260.4
12.2	6.2	5.3	7.1	19.5	9.6	17.3	52.6	21.3	31.8	508.7
34.1	15.9	2.0	3.0	15.5	56.9	57.8	59.9	89.3	141.6	498.7
47.8	13.2	3.7	6.6	3.5	—	—	—	—	—	118.6
87.1	64.0	38.7	38.8	74.6	196.2	80.3	73.3	189.0	144.6	1,162.9
404.6	253.7	111.6	128.1	249.6	896.4	577.1	981.9	1,463.4	1,825.8	7,920.7
<b>809.6</b>	<b>527.0</b>	<b>1,154.4</b>	<b>772.9</b>	<b>1,551.4</b>	<b>1,728.5</b>	<b>1,859.6</b>	<b>2,225.8</b>	<b>3,202.4</b>	<b>4,068.1</b>	<b>20,655.6</b>
57.3	62.1	44.5	116.8	13.0	1.0	0.3	—	3.2	346.6	1,099.2
3.3	25.8	4.5	0.2	—	0.6	—	1.4	—	1.1	49.5
—	4.7	—	—	—	—	—	—	—	—	9.3
285.4	237.4	161.3	169.2	229.0	173.7	225.4	290.2	250.3	327.0	2,826.2
9.8	12.8	19.4	17.2	1.9	3.9	—	8.9	4.1	2.3	502.4
2.1	67.1	115.4	137.0	114.1	—	—	—	—	—	763.8
25.1	10.7	20.0	14.3	51.0	22.1	32.5	46.2	67.3	78.2	439.8
0.8	0.3	1.0	5.0	1.1	0.3	2.7	0.4	0.9	1.4	27.4
51.5	26.8	—	—	25.5	2.7	1.3	5.3	13.8	5.1	176.7
435.3	447.7	366.1	459.7	435.6	204.3	262.2	352.4	339.6	776.2	5,908.7
<b>1,244.9</b>	<b>974.7</b>	<b>1,520.5</b>	<b>1,232.6</b>	<b>1,987.0</b>	<b>1,932.8</b>	<b>2,121.8</b>	<b>2,568.2</b>	<b>3,542.0</b>	<b>4,844.3</b>	<b>26,564.3</b>

で比較的厳しい転用規制の事例といえる。これに対して、国土利用管理法に基づく用途地域である工業地域や観光休養地域に指定された農地、ないしは開発促進地域等に編入されて工業用地地区や宅地開発地区等に指定された農地については任意の転用が可能であり、農地を保全するという規制力はほとんど及ばないことになる。

上の転用許可制度を経ることなく、合法的な転用が進められるのは、それが転用許可制度ではなく、用途地域指定の変更という手続きを経た農地の転用であるためだ。他の個別法により用途地域が指定されて、農地保全法の適用が排除された地域(表8)内での転用、および許可無くして転用した不法転用が、実際には全体農地のなかでかなりの割合を占めているのである。転用規制を強化するためには、転用規制だけではなく指定行為に対する規制が必要であるが、これは既存の制度や指定機構の見直しをも要するためになかなか難しいと思われる。

次に、これらの問題点を農地転用の動向から検討する。

### III 農地転用の動向

#### (1) 農地保全法適用地域の転用

こういう農地転用許可制度により他の目的に転用された農地の転用面積は表11に集計された通りである。

この表における農地転用の許可面積は、農地保全法第4条の規定によるものであり公共部門と民間部門に分けられている。この表からは許可転用と協議転用を区別することはできない。許可転用と協議転用を合わせて許可面積と呼び、任意転用面積と区別している。この任意転用面積は用途証明が発給された面積であり、農地保

全法の適用を受けたものであるから、相対農地の転用がかなり含まれている。

表11からみる限り、許可転用面積には絶対農地、任意転用面積には相対農地が多く含まれており、農地保全法による絶対農地の確保を許可転用で規制し、相対農地については条件付きで任意の転用を認めている。表11の許可面積と任意転用面積の合計面積が制度的に農地保全法の適用を受けて他目的に転用された面積となる。

農地保全法が施行された1973年から1988年まで、協議、同意、承認を含む許可面積は20,655.6haであり、任意転用面積は5,908.7ha、全体として、26,564.3haの転用が農地保全法の適用を受けている(表11)。

表11から転用農地の構成を計算すると、興味深い特徴が現れてくる。

まず、時期を73-80年と81-88年に分けて、仮にこれを前期と後期とする。転用面積合計は前期の6,815.3haから、後期の19,749.0haへとおよそ3倍に増えており、農地保全法の枠内において、転用の加速されていることが窺われる(表12)。

次に、転用種類別に前期と後期を比較すると、許可面積に含まれる公共部門と民間部門が増えて任意転用面積の構成比が半減している。これは一見、制度転用が重視されて転用許可制度が強化されたようにみえるが、実際には後述するようにその反対であり、農地保全法の枠外における、転用面積が増加しているのである。

各項目を細かくみることによって、転用許可制度の運用実態が明らかとなる。許可面積の増加は公共部門で顕著であるが、その内訳をみると、国防・軍事や道路・鉄道・空港用地への転用の占める構成比が増えている。これらの用地は表10の(i)の①の要件を満たしたものとみられ

る。民間部門の構成比も増加しているが、なかでも住居施設の割合が大きくなっている。民間部門の農家住宅（絶対農地）や任意転用面積に含まれる農家住宅（相対農地）を合わせると1980年代に入って宅地へ転用された農地の割合は、かなり多くなるものと思われる（表12）。

**(2) 農地保全法排除地域の転用**

表12からみる限りでは、転用面積自体は増えているものの、許可面積の割合も増えており、農地の転用についての管理は進みつつあるようにみえる。しかし、重要なことは、表12に集計された転用面積は農地転用の全てではないという事である。

表13は、1973-88年の各年における農地の増加面積と減少面積から純増減面積を導き、これと表11の転用許可制度に基づく転用面積を比較して、農地保全法の転用許可制度に基づかない転用面積の大きさを割り出したものである。

このうち増加面積の原因は、開墾・干拓等であり、減少面積は建物建築・公共施設・流出埋没等をその内容としている。原因別の時期別統

計は表14に示した通りである。

表13では、これを仮に「許可制度による転用捕捉率」という用語で示している。例えば、農地保全法による転用規制の開始された1973年の場合をみると、許可制度による転用は0.7千haであるが、これは農地の減少面積全体の49.0千haのわずか14%にすぎない。

減少面積には流出埋没によるものも含まれるから、都市化による転用がすべてではない。表14によると減少面積に占める流出埋没面積の構成比は、1973年-80年で3.5%に過ぎず、1981-88年には2.1%へ減少している。これに対して、都市化の影響を受けた農地の転用と認められる「建物建築」や「公共施設」は、両者の合計でみると、45.6%から53.2%へ増えており、「その他」に含まれる都市化による部分を加えると、農地の転用部分はさらに増えるものと思われる。これらのことからして、農地の減少は、その大半が都市化によるものであることになるが、制度転用はその一部に過ぎず、転用許可制度を経ない農地転用がかなりの程度存在したものと判断される。

この捕捉率は70年代に一桁台で推移した後、80年代に入って上昇傾向にある。とはいえ73年から88年までの統計でみると、捕捉率は10%にすぎず、転用許可制度による転用規制の効力は低いといわざるをえない。農地保全法の効力が及ばないところでもかなりの農地の転用が進んでおり、農地保全法に基づく転用許可制度は実際には限られた地域でしかその効力を発揮していないのである。

**IV 国土利用管理体系の壁**

**(1) 農地保全法の限界**

表12 転用農地の構成  
単位：ha（ ）内%

	73~80年合計	81~88年合計
許可面積		
公共部門	2,422.9(35.6)	10,312.0(52.2)
うち国防軍事	96.4(1.4)	1,191.8(6.0)
道路鉄道	832.8(12.2)	4,255.8(21.6)
民間部門	1,679.8(24.7)	6,240.9(31.6)
うち産業施設	430.4(6.3)	1,018.0(5.2)
住居施設	58.4(0.9)	1,873.6(9.5)
任意転用面積	2,712.6(39.8)	3,196.1(16.2)
うち国防軍事	573.8(8.4)	525.4(2.7)
農家住宅	1,000.1(14.7)	1,826.1(9.3)
合計	6,815.3(100.0)	19,749.0(100.0)

表10より作成

表13 転用許可制度による転用捕捉率

年次	総農地面積	増加面積 A	減少面積 B	純増減面積 C(A-B)	転用許可制度に基づく 転用面積D	転用許可制度による転用捕捉率 D/B×100
1973	2,241千ha	47.9千ha	49.0千ha	△1.1千ha	0.7千ha	1.4%
74	2,238	8.6	11.4	△2.8	0.3	2.6
75	2,239	12.5	11.2	1.3	0.5	4.5
76	2,238	10.6	12.0	△1.4	0.5	4.2
77	2,231	7.2	14.2	△7.0	1.4	9.9
78	2,222	6.1	15.4	△9.3	1.2	7.8
79	2,207	3.5	18.3	△14.8	1.2	6.6
80	2,196	3.2	14.5	△11.3	1.0	6.9
81	2,188	2.0	9.5	△7.5	1.5	15.8
82	2,180	4.9	13.2	△8.3	1.2	9.1
83	2,167	2.6	16.0	△13.4	2.0	12.5
84	2,152	4.1	18.4	△14.3	1.9	10.3
85	2,144	5.7	13.6	△7.9	2.1	15.4
86	2,141	5.9	9.4	△3.5	2.6	27.7
87	2,143	18.2	15.7	2.5	3.6	22.9
88	2,138	17.3	22.9	△5.6	4.8	21.0
合計	—	160.3	264.7	△104.4	26.5	10.0

資料：表10及び農林水産部『農林水産統計年報』各年版より作成。

なぜ、このような事態が生じたのであろうか。表13の中の最新年である1988年をみると、許可制度による転用面積は全体農地減少面積の21.0%に過ぎない。これは減少農地の残り79.0%のかなりの部分が農地保全法の許可規定を適

用されずに転用されていることを意味する。他の個別法による用途地域が指定されて農地保全法の適用が排除された地域（表8の適用排除地域）内での転用、および許可無くして転用した不法転用等が減少農地全体の79.0%近くを占めることになるのである。

表14 農地増減の要因  
単位：千ha（ ）内%

	1973～80年合計	1981～88年合計
増加面積		
開墾	61.1(50.5)	19.9(32.9)
干拓	9.5(7.9)	11.3(18.6)
その他	50.5(41.7)	29.5(48.6)
合計	121.1(100.0)	60.7(100.0)
減少面積		
建物建築	33.6(20.0)	31.6(26.6)
公共施設	43.0(25.6)	31.6(26.6)
流失埋没	5.9(3.5)	2.5(2.1)
その他	85.2(50.8)	53.2(44.7)
合計	167.7(100.0)	118.9(100.0)

資料：図1と同じ（19頁の表2-6より作成）。

よって農地保全法による許可転用というのは、実際の農地転用の一部にすぎない。農地転用許可制度は農地の絶対面積確保のために、他の目的への転用を抑制することを本来の趣旨としているが、実際の農地転用は相当の部分が規制の外に放置されたままなのである<sup>(20)</sup>。

転用問題を整理していくと、農地の減少は、農地保全法による転用許可を受けた後に転用されるもの、農地保全法と関係なく、他の法律により合法的に転用されるもの、農地保全法による許可を受けずに不法に転用されるもの、流出

表15 農地保全法の適用排除地域の面積(1987年)  
単位：千ha，%

	面積	構成比
都市計画区域	317.6	81.0
{うち緑地地域 <sup>1)</sup>	{277.7}	{70.8}
{その他(A) <sup>2)</sup> }	{39.8}	{10.2}
他の特別用途地域 <sup>3)</sup> (B)	74.4	19.0
農地保全法の適用排除地域 A + B	(114.2)	(29.1)
合計	392.0	100.0

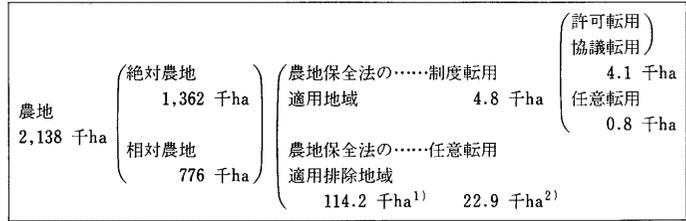
資料：図1と同じ(25頁の表2-10より作成)。

- 注1) 都市計画区域内の緑地地域の転用は農林水産部との協議を要する。  
 2) 都市計画区域内の「その他」には、住居・商業・工業地域が含まれる。  
 3) 他の特別用途地域には、表8で示した工業団地予定地以下の適用排除地域が含まれる。

埋没等の自然災害によるもの、に分類される。この内農地保全法による転用は許可転用と任意転用に分けられるが、どちらも転用面積全体の中でみるとその一部にすぎない。農地保全法という転用規制の法律が存在しながら転用の大半を規制できないという問題が生じているのである。この問題の発生原因は、農地保全法の効力の及ばない適用排除地域の存在に求められる。

(20) ところで、ここで一つの問題が現れてくる。それは農地保全法の適用排除地域と任意転用可能地域の混同である。先の任意転用の説明から考えていくと、任意転用可能地域は農地保全法の対象地域なのであるが、また適用排除地域でもある、というおかしなことになる。表11から任意転用面積の実際の動向をみるとその多くは相対農地である。こういう点からして、この場合の任意転用面積とは適用排除地域ではなく適用地域の転用を示していると思われる。換言すれば、任意転用には農地保全法によるものと他の個別法によるものの二通りがあり、前者は表11に含まれるが、後者はそこに含まれず、他の用途地域において他の個別法により転用されているようである。

図3 農地転用の概念図(1988年)



本文より筆者作成。  
 1) 1987年の数値。  
 2) 流出埋没面積 0.2 千ha を含む。

適用排除地域の大きさについてはつぎのような資料がある(表15)。

1987年に農林水産部の調査したところによると、韓国全土において都市圏域に含まれる緑地地域(別名グリーンベルト)は277.7千ha、その他の地域は39.8千haであり、合計317.6千haとなる。さらに工業団地予定地、工業開発奨励地区、産業基地開発区域、輸出自由地域、観光地域、公園および休養地域、宅地開発予定地等の特別用途地域に含まれている農地は74.4千haであり、全体では392.0千haと推定されている。この内、緑地地域内の農地については転用しようとする場合には、農林水産部と協議するようにされているが、これを除外した114.2千haは全く農地保全法の適用が排除された地域となる。

これらを農地転用の概念図として描いてみたのが図3である。全農地は農地保全法により絶対農地と相対農地に分けられ、絶対農地は1,362千haであり全体の63.7%に達する。けれども1987年の場合には、農地保全法の適用排除地域が114.2千haになり、これに加えて、表15にみたように緑地地域といういわば潜在的な適用排除地域が約277.7haも存在している。この緑地地域が協議転用で転用許可を受ける度に、都市

圏域は広がることになる(図3)。

またこれに加えて、都市地域や工業地域という用途地域自体が増えることにより適用排除地域の拡大することもある。国土利用管理法による都市地域および工業地域という用途地域の指定実態をみると1975-1982年には1,204千haであったが、1983年には1,214千ha、1987年には1,286千haと拡張される傾向を示している<sup>(21)</sup>。このなかには表6でみたように2割ないしそれ以上の農地が含まれており、農地保全法の適用可能地域はますます狭められることになる<sup>(22)</sup>。

都市地域や工業地域が拡張されることは、農地保全法の適用排除地域の拡大と適用地域の相対的な縮小を意味し、任意に転用可能な農地の範囲を広げることになる。都市地域の場合には、緑地地域に農地が取り込まれることにより、当該地域の転用規制が許可転用から協議転用へと緩和される。

(21) 金聖吳外前掲書、94頁。

(22) 近年の韓国における急速な都市化の進展は、産業用地や住宅用地の需要を拡大させており、都市圏の拡大とともに都市地域内に含まれる農地に対する転用の期待は高まっている。

筆者は、1992年の夏に韓国第2の都市釜山の市役所や商工会議所等で聞き取り調査を行った。その時の調査結果によると、同市の西側の広大な面積を占める部分は緑地地域に指定された農地であり、転用が規制されている。このため同市は産業用地の確保が困難となり、主要な新規工場は市外に立地せざるをえなくなっている。これは工場施設に止まらず、商業施設や住宅用地についても同様である。同市は一見してわかるように、市内に位置する丘陵のかなり高いところまで住宅が密集しており、明らかに住宅用地の不足していることを窺わせる。高層住宅を建設して土地の効率的な利用を図っているとのことであるが、約350万という同市の人口規模からして住宅問題の解決には時間がかかりそうである。

人口の増加する都市における土地の相対的な不足は、産業施設の誘致困難による雇用の不足と住宅難という構造的な問題を発生させており、事後的に農地に対する転用要求が強まっている。農地保全という立場からみて、緑地地域の指定は転用に対する一応の歯止めとなっているが、近年の韓国における規制緩和の流れのなかにおいて、保全制度全般が見直されようとしており、将来的に農地転用の増えることが予想される。

このようにして農地保全法が適用排除地域の大きさとの関係において、その効力を制限されるという問題は、国土利用管理体系における農地保全制度の限界として把握されるものである。

## (2) 適用排除地域の拡張

農地保全法は筆地別の転用許可により農地利用を規制するという筆地保全方式をとっている。これに反して都市計画法を初めとする国土利用管理法の用途地域指定は圏域保全方式をとる。

圏域保全の場合には、指定された圏域内において土地の利用区分を行うと同時に適切な土地利用規制を行う。都市地域は工業地域、商業地域、住居地域、緑地地域等を調和させて都市の機能を一つの単位の土地利用空間に総合させている<sup>(23)</sup>。

農村地域では、都市地域のような圏域保全と土地利用規制が行われていない。農村地域という用途地域は存在せず、農地は各用途地域の中に横断的に存在している(表6参照)。国土利用管理法では、耕地地域、自然環境保全地域および水産資源保全地域を農地保全法の適用範囲としており、これら3つの用途地域内の農地だけがそれぞれ農地保全法の対象となる(表2参照)。

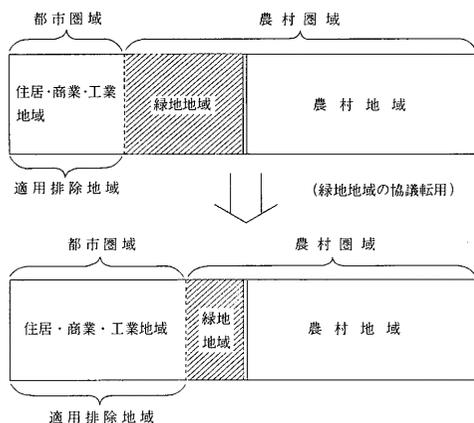
農村地域が、圏域保全と土地利用規制を行おうとすれば、各用途地域にまたがる空間を設定しなければならない。これは明らかに国土利用管理法における用途地域の指定制度に反することになり、不可能である。農地保全法が国土利用管理体系のなかに存在するかぎり、用途地域が優先されることになる。

この場合の要点は農地保全法の適用排除地域

(23) 金聖吳外前掲書、92頁。

である。都市圏域内の緑地地域の農地は農地保全法の適用地域に属するが、これが都市化により農林水産部との協議を通じて転用されると、住居・商業・工業地域等に変わる。都市圏域内における住居・商業・工業地域は、都市計画法を根拠とする農地保全法の適用排除地域とされており、同じ農地であるにもかかわらず地域指定の変更を受けただけで農地保全法の規制力が及ばなくなる。農地保全法の適用排除地域の拡張に連動して農地の転用可能地域が広がり、また同時に都市圏域が拡張し農村圏域が縮小する(図4)。

図4 適用排除地域の拡張



注：ここで「農村地域」とは、用途地域指定における都市地域以外の農村空間を意味する。

本文より筆者作成

都市圏域の拡張で一旦部分的に転用農地が広がると、住居・商業・工業地域に隣接した農地では農業の生産環境への影響が避けられない。そして都市的な機能の拡充要求にともない、農業従事者の転用希望が増えることにもなる。

現行の農地保全法による筆地保全は、現状が農地であるものすべて規制対象となり、非農地は規制対象から除外される。これは当然のことのようであるが、農地保全法で現状が農地である土地だけを規制対象としているということは、すでに転用された農地における行為については

農地保全法は規制力を持たないということの意味する。

こうして農業環境が影響を受けて既転用農地に隣接した農地が次々に転用されざるをえないという事態が発生する。転用済みの農地における工場操業等の行為が、周辺農地の生産環境へ悪影響を与える結果となり、農地のスプロール化をもたらすのである。

こうしてみると筆地保全方式をとる現行の農地保全体系の問題点は、農地保全法の適用が排除される用途地域の指定と、この地域における転用農地の拡張である。緑地地域を転用指定する時には当該地域内に農地が含まれている場合には、農林水産部と協議するようにされているが、いったん他の地域に編入されると農地保全法の規制対象から除外されることになる<sup>(24)</sup>。

以上の問題点を制度的に解決するには、幾つかの方策が想定される。既存の農地保全制度を改めて農地保全の効力を高めるためには、都市地域の緑地といえども、農地の転用については協議転用より強力な規制を行い、適用排除地域がこれ以上縮小しないような措置をとる必要がある。あるいは農地保全法を根本的に見直して、適用地域の縮小を食い止めるために、都市圏域に対抗して農村の圏域指定を行い、農地の保全地域を確定するという方法もある。

韓国では、結局、後者の方法が採られ、既存の制度の修正ではなく全面見直しによる新たな保全制度の導入が試みられている。

これは農業振興地域制度と呼ばれており、圏域保全方式を採用している。農業振興地域制度は1990年に制定された農村地域開発促進法に基づいて導入されており、1990年以降の韓国にお

(24) 金聖昊外前掲書、94頁。

ける農業政策の軸を成している。同制度に基づく圏域保全地域である農業振興地域は、1992年度中に確定する予定であり、1992年秋に筆者が聞き取り調査を行った際にはこの指定作業が進行中であった。

農業振興地域の指定が完了して、いったん農地の保全圏域が確定してしまえば、今までのように、農地保全法の適用排除地域に適用地域が侵食されるという事態はなくなると思われる。

けれども農業振興地域の指定作業進行中にもすでに幾つかの問題点が現れており、すべての問題の解決を期待することはできないようである。

## V 農業振興地域制度の導入

### (1) 農業振興地域制度の内容

農業振興地域制度は一言でいえば従来の筆地別保全方式にかえて圏域保全方式を導入するものである。すでにみた国土利用管理体系における保全制度の問題点を教訓に、農村の土地利用空間を圏域として確保し、都市的な利用に対する防壁とすることを主な狙いとしている。

農業振興地域制度では、振興地域内の農地は転用を厳しく規制されるが重点的な農業補助の対象となる。振興地域の外におかれた農地は、振興地域におけるような農業補助は受けられず、保全規制を緩和されて転用を促進される。

圏域保全に農業補助を連動させているのは、保全圏域に入ると転用を規制されて農地価格が相対的に下落し資産価値に損失を受けるという農民の反応が出てくるからである。保全圏域を設定してもそこに入ることを希望する農民が少なければ保全圏域は縮少し保全機能は低下する。こういう事態に陥らないように当該地域への重

点支援を行うというわけである。

ただ、この場合の農業補助は純粋に農地の保全のみを目的としたものではない。

農業振興地域制度による地域区分は、一方で競争力のある農業を育成し、他方で転用規制の緩和により土地開発を促進させるものであるが、これは、近年の都市化の波だけではなく、海外からの農産物市場開放の要求に対応するという目的も持つようである。

ここで競争力のある農業の育成とは、保全対象地域において所有規制の緩和を行い、対象地域のなかの農地の所有上限を引き上げて、相対的に大規模の経営を育成するために手厚い農業支援策を実施する。その分、他の地域での農業支援策は軽量化されるが、そこでは保全規制を大幅に緩和して農地の転用を促進するというわけである。保全対象地域とそれ以外の開発促進地域の農業支援策には明確に格差がつけられる<sup>(25)</sup>。

したがって今回の農地保全制度の改革は純粋に保全問題のみを扱うものではなく、農業政策全般の機能を保全制度に集約させるという性格を有している<sup>(26)</sup>。

この制度が実施されれば、農村地域の圏域と

(25) これらの政策は、保全対象地域の農業を重点的に育成するとしながらも、保全対象地域の所有規制および他の開発促進地域の保全規制を緩和するものであり、近年の韓国における規制緩和的な経済政策の流れに沿うものといえる。

(26) 保全制度の改革論議は突然出てきたことではない。これまでの農地制度を巡る論議の中に位置付けて再検討する必要がある。この点については別稿で論ずる予定であり、ここでは次のことを指摘するにとどめる。

農業振興地域制度は、農地改革以来激しい論争の対象とされてきた農地の所有上限規制も大幅に緩和するという大胆な政策である。1986年の農地賃貸借管理法で農地の賃貸借は合法化され農地改革体制は大幅に後退した。今回の所有上限規制の緩和はそれに追い討ちをかけるものである。既存の農地管理規制の大幅な緩和措置を伴う農業振興地域制度の導入により、農地管理の分野における韓国の戦後体制は終わったとみても良いのではないだろうか。

しての保全が可能となり、すでに述べたような都市圏域による農村圏域の侵食や保全地域の縮小という事態は回避される。圏域として保全されることで、周辺農地を含めた地域の保全が可能となり、これまでのような既転用農地の行為による環境悪化という事態のなくなることが期待される。

けれども圏域保全方式をとる場合には、いかなる大きさを保全すべき圏域として確保できるかによって農地保全の効果は異なってくる。

## (2) 量としての優等地の確保

図3に示したように、絶対農地指定制度においては、農地保全法の適用排除地域が存在するとはいえ、量としての保全法適用地域はかなりの広範囲の地域を占めていた。また絶対農地面積は全農地の6割以上に及んでいたのであるから(表9)、たとえなし崩し的に転用農地が増えたとはいえ、相当面積の農地転用が規制されていたことになる。

これが変更されて圏域保全制度が適用されると、最初の段階で保全圏域の確定作業が必要となる。この作業は韓国においては1992年度中に終了するという事であるが、筆者の調査によると、保全圏域は当初の計画よりもかなり縮小してきている。

いったん保全圏域に編入されれば、現状では農地の資産価値は相対的に低落し、保全対象以

外の圏域との資産価値の格差という問題を残すことになる。少々の農業支援策では収益地価の上昇は望めないし、地域によっては圏域外の実勢地価はそれをはるかに上回ることが予想される。そうなれば、農民の多くは資産としての農地の保全のために、保全圏域の外の区域に編入されることを望むであろうし、保全圏域は自ずと縮小されて、一国としての農地の保全機能は低下せざるをえない。

1992年秋において、農林水産部は農民の不安を解消し保全圏域の縮小を食い止めるために、農民向けにパンフレットを作成し配布する等で農業振興地域制度による農地保全の実効をあげようとしている。

1992年11月に、筆者が関係当局者数名にインタビュー調査したところによると、韓国の総農地面積約210万haのうち、当初において農林水産部が振興地域に編入を計画したのは、約130万haであり、これは既存の絶対農地面積の総量に匹敵する。ところがこの約130万haという数値は振興地域の指定作業が進むうちに、段々と減少して、最終的には約100万haに落ち着く見込みであるという。合計約30万haの減少であるが、この約30万haという減少部分のほとんどは平野地帯の優等地であることが知られており、韓国農業は将来において生産基盤の崩壊という深刻な状況に陥ることが危惧されているのである。