

## 韓国農地法論争の経過と争点：第3次農地法論争を中心として

深川，博史  
九州大学経済学部，助教授

<https://doi.org/10.15017/4493063>

---

出版情報：経済学研究. 58 (4/5), pp.259-280, 1993-05-10. 九州大学経済学会  
バージョン：  
権利関係：

# 韓国農地法論争の経過と争点

— 第3次農地法論争を中心として —

深 川 博 史

## 目 次

はじめに —農地改革法の効力—

1. 第1次農地法論争 (1958年6月～1959年4月)
2. 第2次農地法論争 (1961年8月～1965年10月)
3. 第3次農地法論争 (1967年2月～1968年12月)
  - a. 朴大統領の指示と農林部実務陣の抵抗
  - b. 農地法案に対する学界と言論界の批判
4. 第3次農地法論争の主要争点
  - a. 農地の所有資格をめぐる幾つかの論点
  - b. 農地の所有上限をめぐる幾つかの論点

はじめに —農地改革法の効力—

戦後の韓国で実施された農地改革は自作農体制を創出したが、改革以後約30年を経た現在、この自作農体制はほぼ解体された。この間に韓国の国内では農地の所有をめぐる激しい論争が展開されていた。

農地改革以後の自作農体制を管理するためには農地改革法に代わる新たな法律が必要とされた。農地改革法は地主の農地を分配して小作地を自作地化するという改革事業実施の法律であった。農地改革の成果を維持していくためには、農地改革法とは別に農地所有を管理するための制度を準備しなければならなかった。韓国政府は農地改革法に代えて新たに農地法を制定するために、50年代末から70年代の末までに6回に

わたり農地法案を提出して農地立法を試みた。農地法の提案が行われるたびに激しい論争を巻き起こしたが、農地法の制定には至らなかった。主要な争点は農地の所有資格と所有上限であり、所有資格や所有上限を緩和しようとする政府側とそれに反対する学界および言論界との間で相互批判が繰り返された。長期にわたる農地法論争の間に、韓国では農地法不在の状態が続き、自作農体制は後退した<sup>(1)</sup>。

自作農体制の後退は賃貸地の増加によるものであった。70年代の後半から農地法論争の争点は農地の賃貸借に移っていった(第7次～9次の農地法論争)。農地法不在の下で急増した農地の賃貸借に如何に対処すべきか。農地改革法の理念に基づき賃貸借を全面的に禁止し続けるのか、それとも現実的に対処して賃貸借を管理するのか。

この論争は1986年の農地賃貸借管理法の制定で一旦は決着した。農地賃貸借管理法は農地法の一部が実現したものである。この時に政府側は自作農体制の崩壊という認識を持っていたが、一般世論はそうではなく農地改革法の自作農原

(1) 韓国における賃貸借現象の拡大については、拙稿「韓国における農地の賃貸借について」(九州大学経済学会『経済学研究』, 第58巻第3号)、韓国における農地賃貸借慣行の実態については、拙稿「韓国農業の構造変動—全国統計にみる経営規模別農家戸数の変化—」(九州大学経済学会『経済学研究』, 第58巻第1号)を参照されたい。

則に固執した。賃貸借をめぐる論争は農地賃貸借管理法の制定以後も続き、同法の施行は大幅に遅れて1990年まで延期された。同法の施行後、賃貸借をめぐる議論は一段落したが、農地の所有上限をめぐる議論は今でも続けられている。

農地法論争の一般的傾向は、農地改革上の基準を緩和ないし廃止しようとする側と、農地改革上の諸原則を固守しようとする側の主張が大別される。両者の論点は互いに噛み合わず、相互批判に終始した。

ここでは農地立法とこれに続く賃貸借立法をめぐる論争の背景と経過を把握し、争点を整理しなければならない。農地法をめぐる論争の把握は単なる理論上の問題ではなく、社会的諸勢力の農地所有をめぐる利害関係を解明することである。それは農地所有の理念をめぐる社会的諸勢力間の対抗関係を析出し、対立の背景にある社会経済構造を解明することでもある。

ところで、農地法論争自体の議論に入る前にまず「農地改革法の効力」ということについて

説明しておく必要がある。

それは農地改革法が存在しているにも拘らず、なぜ農地法という新たな農地制度が必要とされて論争が続いたのか、ということである。この問題の背景には、農地改革法の効力は改革以後にまったく失われたのではないという主張が存在している。農地改革法における農地の分配規定を改革期間内の時限立法と見なすのか否か、という議論は改革以後も長く続けられているのである。

農地改革法は地主制下の農地を分配する法律であったが、これに加えて自作農体制を存続させるための農地管理規定が入っていた。例えば、農地の所有資格制限(第3条)、3町歩所有上限(第6条第1項)、小作・賃貸借・委託経営の禁止(第17条)、農地売買証明制度(第19条)などである(資料「農地改革法にみる農地管理規定」参照)。それゆえ、農地改革以降の農地所有は、農地法がなくとも、これらの規定により管理されることも可能であった<sup>(2)</sup>。

資料 農地改革法にみる農地管理規定

第3条(農地の所有資格制限) 本法における農家というのは家主または同居家族が農耕を主業として独立生計を営む合法的社会単位を称する。  
 第6条第1項(3町歩所有上限) 農家として自耕または自営する一家族当たり3町歩以内の所有農地は買収しない。  
 第15条(分配農地の相続規定) 分配された農地は分配された農家の代表者の名義で登録して家産として相続する。  
 第17条(小作・賃貸借・委託経営の禁止) 一切の農地は小作、賃貸借、委託経営等の行為を禁止する<sup>(註)</sup>。  
 第19条第2項(農地売買証明制度) 本法によって分配されない農地および償還の完了した農地は所在地官署の証明を得て当事者が直接売買できる。  
 第25条(罰則規定) 「本法施行後、これを拒否・欺瞞または違反した者はその農地を無償で没収し、またその農地の耕作権を剝奪し、百万ウォン以下の罰金を併科」する。

資料：韓国農村経済研究院『農地賃貸借管理法白書』1987年12月、230頁。

注：1950年3月の改正で「農地は小作、賃貸借または委託経営等の行為はできない」と表現が改められた。

農地改革直後の段階においては、農地改革法における農地の分配規定やそれに関する法律を一部改正して農地の所有関係を規制するの、新しい農地法を制定するかの選択枝が残されていた。当時、この選択枝についての議論が大々的に行われた形跡がなく、1950年代の末より新しい農地法の制定が試みられている。これには何等かの原因があったと考えられる。

農地改革直後において、すでに闇小作が発生しており、これを処罰するために、農地改革法第25条の罰則規定を適用することが可能であった(資料参照)。しかし、その実行が「現実的に不可能」であったために、農地改革法に代わる法律として農地法の制定を試みた、といわれている<sup>(2)</sup>。

ではなぜ農地改革法における農地の分配規定の適用は現実的に不可能であったとされるのか。この点についての資料は不明である。韓国農村経済研究院の金聖昊氏の研究によれば、罰則規定に問題がありその規定の改正も不可能ではなかったとされている<sup>(4)</sup>。

これ以上のことを知るためには、当時の事情を把握することが必要であり、第1次農地法論争に関する資料から農村・農地の状況を明らかにしなければならない。

以下では、韓国農村経済研究院『農地制度改善関係資料集』(全6巻, 1983年)および韓国農村経済研究院『農地賃貸借管理法白書』(1987年12月)を中心に農地法論争の経過を追跡していく。

## 1. 第1次農地法論争(1958年6月～1959年4月)

1950年から実施されてきた農地改革事業は58年現在で総事業量の80%以上を完了して最終段階に入った。

この間においては1950年6月に勃発した朝鮮戦争が1953年7月の休戦協定調印まで続いた。しかし、農地の分配による小作地の自作地化は朝鮮戦争以前の段階で大部分が終了しており<sup>(5)</sup>、分配農地についての地主保証と農民の償還が戦争の影響を大きく受けた。本来ならば事業開始後5年で終わる予定であった保証と償還はいずれも遅れた。58年時点で総事業量の80%以上が完了したというのは、この保証と償還のことである。

朝鮮戦争による混乱で物価は高騰し経済不安から農地改革による農地分配の成果も失われるという危機意識が広がった。当時の農林部<sup>(6)</sup>内においても国家の経済危機を救うために改革の成果を維持することは不可欠であるという認識が生まれており、農地法案の提案理由にもそのことが記されている。

「6・25事変(朝鮮戦争)による経済状態の急激な変動と農家動態の混雑は農地改革が理想とした農地所有形態に必然的に変動をもたらし、農民の農地所有形態は漸次正常な状態を離脱する傾向を露呈し、今後これを放置すれば農地の無秩序な移動と兼併が再発して大国家事業の農地改革の成果も烏有に帰す可

(2) 実際に、農地法不在の1960年代以降において農地をめぐる紛争は、その多くがこの農地改革法により処理されてきた。この問題に関する資料は『大法院ノ判例』として残されているが、それは他の機会に検討することにして、ここでの課題は農地法論争の経過と争点の整理に限定したい。

(3) 金聖昊『韓国ノ農地制度ト農地改革ニ関スル研究』, 韓国農村経済研究院, 1988年, 201頁。

(4) 同上。

(5) 農地の分配時期については、金聖昊氏の説に基づき、1950年3月25日以前に完了しているものとした。(韓国農村経済研究院『農地制度オヨビ農地保全ニ関スル調査研究』, 1984年12月, 66頁)

(6) 韓国では日本で言う農林省のことを農林部と呼ぶ。また、大学を大学校、学部を大学と呼ぶ。例えば、九州大学経済学部を卒業して農林省に勤務する場合を韓国式に言えば、九州大学校の経済大学卒業で農林部勤務となる。本文ではこの韓国式を用いる。

能性があるだけでなく、国家の経済と政治の将来も重大な事態に陥ることになる」<sup>(7)</sup>( )内筆者。

かくして改革前後に自作地化した農地の無秩序な移動と兼併の再発を防止するための対策が急がれることになり、農地改革後の恒久的な農地制度の確立が必要という農林部内の世論にしたがい農地法の起草に着手された。

当時の農林部農地管理局の理事官であった金鳳官を班長とする農地法起草班は、1958年6月に首都ソウルを離れ、京畿道麗州郡の神勒寺で合宿を行い、全文76条の農地法案を起草した。法案の主眼点は以下である。

- ① 耕者有田原則の堅持
- ② 農家家計簿制度の創設による農家動態の把握整理
- ③ 3町歩上限線維持、3反歩未満の零細農の発生抑制
- ④ 不法所有農地の競売処分
- ⑤ 農地委員会の改編強化
- ⑥ 農地所有者に対する耕作義務の強化<sup>(8)</sup>

この法案の特徴は、農地改革法を農地改革実施のための時限立法と把握していることである。「農民の農地所有形態は漸次正常な状態を離脱する傾向を露呈し」ているが、農地改革法はこれに無力である。よって農地改革法を改革事業実施だけのための法律として位置付け、改革の成果を維持する法律は新しく制定しなければならないと、「提案理由」では農地法制定の必要を

訴えている。

次に、その内容を見ると、農地改革の成果を維持するためには「農地の無秩序な移動と兼併」を抑え込む必要があり、「耕者有田原則の堅持」「不法所有農地の競売処分」「農地所有者に対する耕作義務の強化」等で非農民の農地所有を全面的に禁止して小作地の再生を徹底的に防止すると、厳しい姿勢を示している。

このような農地法案が発表されるや大きな反響がおきた。その多くは農地法案を厳しく批判するものであった。当時の新聞社説は、「法の制定より農民を生かす政策を」(京郷新聞 1958. 8. 11), 「農林部は法をつくることだけが能であるのか」(韓国日報 1958. 8. 12), 「法の改正だけが能ではない」(忠北日報 1958. 8. 13), 等と次々に政府を非難した。

これらの批判は農地法の内容に立ち入る前の段階で、法律の必要性を疑うものである。農村の状況からして具体的な農業政策の実行こそが急がれており、法律を作っている場合ではないというのである。

農業政策としての法律の有効性が疑問視され、農地法制定に対する期待が小さいのは、農地管理法としての農地改革法の効力が疑われだしていたことと無縁ではないと思われる。当時農地改革で分配された農地の移動がすでに始まり、農地を手にした農民が負債の増加から農地を手放す等の現象が起きていた。これは再生小作地と呼ばれていたが、農地改革法の罰則規定はその違法行為に対して無力に近かった。

いずれにせよ、この時点では農地改革の成果を維持するという農地法の制定意図については十分な理解が得られていなかったことになる。

ただし、当時の批判のすべてが農地法案の内容に立ち入らなかったのではない。なかには農

(7) 韓国農村経済研究院『農地賃貸借管理法白書』, 1987年12月, 259頁。

(8) 韓国農村経済研究院『農地制度改善関係資料集』第1巻, 1983年, 1頁。

地法案、さらには農地改革法の理念を問うといった批判も現れた。当時ソウル大学校農業大学の教授であった崔朱吉は3町歩所有上限の不当性について次のように批判した。

「今日わが国の産業構造における工業の資本制と農業の半封建制による極度の不均衡が経済発展の障害となっており、農業において資本主義的進化を妨げる半封建的旧制度の打破こそが農業生産力発展の第一歩ではないか。こういう意味において、少なくとも労働力の雇用（第35条但書）を前提とする自家経営を是認しながら、農地所有を3町歩として制定するのは、資本主義経済関係の法則に逆行する所以であるとみるほかない」<sup>(9)</sup>

すなわち資本主義の発展という視点からすると所有上限という考え方は、規模拡大による農業生産力の発展の障害になる。この視点からは農地改革もその成果を維持するための農地法案も、零細農耕を再生産するという批判にあう。所有上限と農業発展の関係という論点は、第2次以降の農地法論争でも繰り返し現れてくることになる。

また、崔朱吉は、一方で雇用労働力に依存した大経営を容認し、他方で上限規制を行うのは、法律としての整合性に欠けると鋭く農地法案を批判した。これは当時の3町歩を越える経営の多くが、年雇を中心とする雇用労働力に依存していたという事情を背景としている。農地法案が所有規制を強化するとしながら、現状追認的な性格も有するという問題点を突いたものである。

ところで当時の農林部はこの法案を国会農林

委員会の与野党議員からなる中央農地審査委員会で数回審議した後、それを法制処に回してにおいて、1959年初頭の定期国会に提案する方針であった。ところが学界と言論界からの批判に遭遇するや、一担は法案の審議に協力的であった委員たちも急に冷淡な態度を取り始めた。当時の農林部長官鄭在蒿は、農地法案が翌年1960年3月の総選挙の争点になることを恐れて、1959年4月に法案を撤回した。翌60年3月の大統領選挙では李承晩が再選を果たしたが、激しい反政府運動に自由党政権は崩壊し、政治動乱の中で農地立法の作業は中断された<sup>(10)</sup>。

第1次農地法案は自作農原則の堅持という点で農地改革法の理念を受け継ぎ、その成果を維持するという性格を有していたが、一般世論の激しい批判により成立しなかった。第1次の農地法案は政権末期状態の政府の手によるものであり、そのためにも世論の激しい批判にさらされることになった。一般世論は農村・農業対策の必要性は認めていたが、農地法の制定は迂遠な計画とみられた。また、学界からは、農地法の制定は零細農耕の固定化と農業生産力の停滞を招くという批判が行われた。

## 2. 第2次農地法論争(1961年8月～1965年10月)

1960年の4・19学生革命で設立された民主党政政府の時にも農地法の制定が論議されたが具体化しなかった。

1961年、朴正熙陸軍少将らによる5・16軍事クーデターの後、新しい政治情勢の下で法案の再検討が行われた。張炯淳農林部長官（陸軍少将）は、実務陣の建議に従い第1次法案を若干補完・修正したものを第2次農地法案として提

(9) 東亜日報、1958年9月15日。

(10) 前掲『農地賃貸借管理法白書』、105頁。

出した。

第2次農地法案の要点は以下であるが、第1次の農地法案に比べて理念そのものは大きく変わっていない。それは農地改革の成果を維持するという点で第1次農地法案と共通点を持つ。

- ①農家の資格：自耕農家
- ②上制限：3町歩
- ③下制限：3反歩
- ④距離制限：居住地里洞および隣接里洞に限る
- ⑤他耕：一時離農の場合以外は禁止
- ⑥違法農地：摘発時は競売処分<sup>(11)</sup>

農林部は、第2次農地法案について、1961年11月16日に法制処へ再審議を要請する一方、1962年2月5日に同法案を國務會議に上程しようとした。「農地法案の審議は足踏み状態であり順調な法案の通過を目指して事前に國務委員に農林部の農地政策を説明し幅広い支持を求め」<sup>(12)</sup>ようとしたのである。

ところが上程は留保され、3月12日にはこの議案は突然撤回されてしまった。

撤回の理由は不明であったが、同年3月15日には、内閣首班室から農林部あてに次のような「農地法案に対する意見書」が示された。

- ①経済開発と円滑な民政復帰という重大課業を目前にした農地法の制定は平地風波を巻き起こすことになる。
- ②農地法は不在地主の掃蕩をその目標としているが、農地改革当時とは事情が異なっ

おり、かえって農村の平和を攪乱することになる。

- ③産業開発が順調に進めば、資本は農業以外の産業に吸収されて、法的な規制がなくとも自ずと耕者有田の理念が達成されることになる。
- ④3町歩所有上限は、規模拡大を通じた農業資本の蓄積、さらには米国のような大規模農業による生産力の向上を阻害する。
- ⑤産業の工業化を指向しているときに、関連産業としての法人・商工業の農場経営を封鎖することは矛盾である<sup>(13)</sup>。

この「意見書」は、軍政の民政復帰を至上課題とし、そのための混乱を避けたいという論法で農地法案を封じている（①および②）。

また、第1次及び第2次の農地法案とは、まったく異なる考え方が提起されている。農村過剰人口の都市への移動は自作農体制維持に繋がるという考え方（③）。さらに所有上限の撤廃と所有資格制限の撤廃は米国のような大規模農場を育成するということが想定されており、これは第3次の農地法案の考え方に似ている（④および⑤）。第3次の農地法案の萌芽はこの時期に現れているとみてよい。

農地政策についての考え方の大転換がこの時期に始まるわけであるが、その背景には後の朴正熙大統領の農業観とそれに影響を与えたものが存在するといわれている。この「意見書」の作成者について姓名は記されていないが、後に大統領の側近として働いた某大学教授とみられている<sup>(14)</sup>。

(11) 前掲『農地制度改善関係資料集』第2巻、11頁。  
「他耕」とは小作ないし農地の賃貸借のことである。  
(12) 同上書、285頁。

(13) 前掲『農地賃貸借管理法白書』、106頁。

(14) 前掲『農地制度オヨビ農地保全ニ関スル調査研究』、77頁。

この「意見書」を受けて、国会に相当する当時の最高権力機関であった「国家再建最高会議」は、3月28日に農林部長官あてに「国家再建最高会議の農地政策に関する指示」を行った。その内容は「現行法の不備または運営上の不合理による農地管理上の問題は、できるだけ現行法により大きな変革なしに調節できるような方策をつくり実施すること」<sup>(15)</sup>とされ、農林部の提案した農地法案は否定された。

これに対して農林部は4月12日に「国家再建最高会議の農地政策指示に対する報告」を行い、「民政復帰という重大課業を目前にした現時点では違法農地の強制整理はむしろ混乱を引き起こす心配がある」<sup>(16)</sup>と返答した。

さらに、「不法的な農地取得を現行法(農地改革法第25条)で処理すれば、当該農地を没収して小作人の耕作権まで剥奪しなければならず、民政復帰を前にして社会的な混乱を巻き起こすことになる。民政移譲まで現状を維持し農地の実態を調査して、続けて立法案を補完させる」<sup>(17)</sup>と農林部の考え方を示した。

これは、「不法的な農地取得」の黙認を余儀無くされるという点では農林部側の後退であるが、民政復帰のための混乱回避という「国家再建最高会議」の主張を逆手にとり、混乱回避のために、現行法の罰則規定による処理をしないことを根拠として、現行法に代わる農地法の継続審議と制定の必要性を認めさせるという農林部側の抵抗を示すものであるとする見方がある<sup>(18)</sup>。

先に、農地の管理が農地改革法で行われず、新たな農地法の制定がなぜ必要であったのかと

いう論点があったが、金聖昊氏の研究では、それはこの問題に関係していると見ている<sup>(19)</sup>。

「国家再建最高会議」は現行法の枠内で農地問題を処理するように勧告し、新たな農地法の制定は不要とした。そして、その根拠としては、民政復帰のための混乱回避ということが大義名分としていた。農林部は、この根拠を逆手にとり、現行法の枠内での農地問題を処理は、かえって混乱を招き民政復帰を遅らせることになる、換言すれば、軍事政権の望む民政復帰には混乱を招かないことが第一であるので、混乱を招かない処理法の検討、すなわち農地改革法に代わる農地法の制定が必要であると、巻き返して軍事政権に抵抗した。その事が、結果的には、農地改革以降における、農地改革法と新たな農地法の制定という農地管理制度の選択において、後者を選ばせることになったというのである。

ただしこれは第1次農地法論争の際ではなく第2次農地法論争以降の制定理由ということになるだろう。第1次農地法論争の際には民政復帰という政治課題は存在していなかったからである。

いずれにせよ第2次農地法案は第1次農地法案とは異なり、一般世論の圧力ではなく、政府部内の反対により葬り去られることになった。それは軍事政権の民政復帰のための混乱回避という名分によるものであったが、「国家再建最高会議」が、所有および資格制限の撤廃ないし緩和という第2次農地法案とは相反する考え方を有していたことからして、混乱回避のためだけに農地法案が退けられたとは考えにくい。そこには第3次の農地法案に向けて、農地法案の大転換へ向けた動きが内包されていた。

(15) 前掲『農地制度改善関係資料集』第2巻, 295頁。

(16) 同上書, 299頁。

(17) 前掲『農地賃借管理法白書』, 107頁。

(18) 前掲, 金聖昊『韓国ノ農地制度ト農地改革ニ関スル研究』, 204頁。

(19) 先の「農地改革法の効力」に関する部分を参照のこと。

「国家再建最高会議」の側では農林部の求める農地法制定の継続審議を認めることによって、将来的に規制緩和を理念とする農地法の制定で農地改革による自作農体制の改廃を狙っていたことになる。この点で農地法の継続審議如何という議論においては、農林部よりも「国家再建最高会議」の方が一枚上手であった。「国家再建最高会議」の農地法案撤回要求に対して、農林部は民生復帰という政治課題を逆手にとり農地法の継続審議に持ち込んだ。これは一見農林部の逆転とも解釈できるが、すでにこの時点において、「国家再建最高会議」は継続審議の中身をすり替えて自らに有利な内容を農地法に盛り込むことを企図していた。

そういう動きは60年代の半ばにはすでに始まっていた。

1965年12月には、農林部長官から土地制度に関する問題についての諮問を受けて、米国ウイスコンシン大学のパンソンズ (Kenneth. H. Pansons) 博士が顧問として招かれた。韓国の土地所有制度に関するパンソンズ博士の報告は、韓国土地制度の特徴は所有上限制と小作禁止にあるとして、小農保護におけるその制度の役割を評価しつつも、農業発展との関係等において現行制度の問題点を指摘した<sup>(20)</sup>。

まず、所有上限制については、当時の農業技術で果たして3町歩を上限に設定することに意味があるのか(家族労働力では1~2町歩が経営の限界であるということ)、さらには農地はその等級別に吟味する必要がある全国画一的な3町歩上限には無理がある、等を指摘した( )内筆者<sup>(21)</sup>。

また、小作禁止は、家族労働力の多い農家が

少ない農家の農地を賃借して耕作するという、農家間の労働力調整を不可能とする。換言すれば、家族数の減少した農家は家族数の増えた農家に農地を賃貸に出すことで、労働力の過不足が調整され余剰労働力の活用が可能になるが、小作ないし賃貸借を禁止すれば一方における労働力の不足と他方における労働力の余剰が生じてくる。さらに3町歩所有上限制の下での小作の禁止は、経営規模の拡大につながる農業投資を制約し、また、小作の禁止は小作人を農業労働者に転落させることになる、等を指摘した<sup>(22)</sup>。

パンソンズ報告に力を与えて国内でも所有上限制と小作禁止に関する検討が続けられた。1966年6月には、政府系の研究機関である韓国土地経済研究所から、農地制度の問題点について報告書が提出された。同報告書はまず小作の実態を調査して、改革以後の小作が改革以前のものとは性格の異なる点を明らかにした。さらに従来の農地管理規定における小作禁止や所有上限制について触れその硬直性を指摘した。

同報告書によれば、地主の平均的な貸与地面積は2.7反歩に過ぎない。大部分の新興地主は小作地の近くに住んでおり、小作農と血縁関係にあるものが半数に達する。これは農地改革以前の地主小作制とは全く異なる形態のものである。しかも小作地の多くは純小作農ではなく自小作農によるものである。小作制の全面禁止は労働力の調整を可能とするような効果的な耕作の道を閉ざすことになる<sup>(23)</sup>。

また、所有上限制については、現下の農村においては上限制が耕作規模拡大の障害ではないし、現在の営農技術と農村過剰人口の存在の下

(20) 前掲『農地制度改善関係資料集』第2巻, 391頁。

(21) 同上書, 378頁。

(22) 同上書, 380頁。

(23) 同上書, 399-400頁。

では、3町歩所有上限は農業生産性阻害の唯一の原因ではない、とする。しかし、耕地整理事業が進み農業機械化が進展するという農業条件の変化が生じれば、一律的な農地所有規模の制限は不合理なものとなる<sup>(24)</sup>。

韓国土地経済研究所の報告書は、このように小作禁止と所有上限制について一定の疑問を示し、農地制度はより伸縮的であるべきことを示唆した。

これらの報告書は、第3次の農地法論争に一定の影響を与えた。

### 3. 第3次農地法論争(1967年2月～1968年12月)

これまでの農地法案が撤回されたり消滅したりした理由は、第1次の場合には一般世論の反対が、第2次の場合には政府部内の「国家再建最高会議」の反対が強かったことにあった。今度の第3次の農地法案は、かつて第2次の農地法案に反対した大統領側の積極的な提案によるものであった。そして第3次の農地法案は、第1次や第2次の法案の時とは逆に、初めは農林部実務陣の、次には学界と言論界の激しい抵抗に遭遇し、結局は成立しなかった。

大統領側が積極的であることには理由があった。軍事クーデターで権力を承握した朴正熙少将は、1963年の大統領選挙(直接選挙)において、尹潁善前大統領に46.6%対45.1%という僅差で勝利した。また、1967年の第6代大統領選挙における得票率は、朴正熙51.4%、尹潁善40.9%であり、かろうじて再選を果たした。農地法案は、このような政治状況のなかにおいて提起されていることに留意すべきであろう。大統領選挙の勝敗は、農業政策の有効性如何にかかっ

ていたとも言えるのである。

このような状況であったが、第3次の農地法論争ではこれまでになく実質的な議論が交わされた。所有上限制撤廃ないし緩和の問題を中心に活発な論議が展開されたのである。

第3次の農地法案は、農地所有資格の拡大や所有上限の撤廃等が問題となる点において、第1次および第2次の農地法論争とは対照的であった。第1及び第2次の農地法案は農地改革の成果を維持するために農地の所有を制限しようとしたが、第3次の農地法案では逆にこれを拡大ないし緩和しようとした。第4次以降の農地法論争も同様の論点を巡って議論が交わされていることからみて、第3次の論争は韓国農地法論争史上の転換点といえる。

#### a. 朴大統領の指示と農林部実務陣の抵抗

1962年に開始された第1次経済開発5か年計画(1962～1966)が進行するに従い徐々に地域間に成長格差が現れるようになった。韓国東南部の慶尚道の成長と韓国西南部の全羅道の停滞による経済格差の発生という問題がそれである。1965年の総選挙の時に全羅南道の光州へ遊説に現れた朴正熙大統領は、当時「湖南冷遇(湖南とは韓国西南部の全羅道地域の別称)」と呼ばれた地域格差の生成に対応して、1967年からの第2次経済開発5か年計画では「農工併進策」を政策のキャッチフレーズとして掲げた( )内筆者。

そして朴大統領の指示により1967年には農漁村開発公社が発足し、同公社は「農工併進策」の一環として位置づけられた。当時の朴大統領の構想では、農産物主産団地を農村開発公社傘下の幾つかの農産加工業体に所属させて、生産した農産物を加工・輸出しようとした。これは

(24) 同上書、400-401頁。

農業生産の企業的再編成であった<sup>(25)</sup>。

この場合、政策として農業インテグレイションを組織するには幾つかの問題があった。農地の所有上限規制もその一つであり、この規制が存在する限り農地の所有規模拡大を伴うような農業の企業化は難しかった。そこで大統領は農業企業化の障害となる様々な規制を解除するために特別な措置をとった。

この措置は大統領が直接に農地法案を提起するというのではなく、先ず、農業企業体の経営をめぐる制限事項の見直しによる規制緩和、ないしは制度上の優遇措置適用という形をとり、間接的に農地制度改革の必要を求めるものであった。

朴大統領は、青瓦台（大統領府の別称）の秘書室長名で、國務總理、經濟企画院長官、内務部長官へ次のような指示を出した（ ）内筆者。

- ①農漁村開発公社はその性格から見て公社の独自の創意と活動により発展しなければならない。
- ②有能な人材を募って社長が創意をもって運営できるように、制限等をできるだけ解除する必要がある。
- ③さらに本公社に対しては、政府の投資機関に関する予算会計法の適用を受けないようにして、また公社の会計規定等の制限規定の作成においてもより融通性を持たせねばならない。
- ④こういう措置の結果たる公社の運用実態と実践を検討することは、今後の国営企業体の運営方式についての参考になるものと信じる<sup>(26)</sup>。

このような考え方は次の段階ではより明確に示された。翌年に大統領選挙を控えた1966年の5月ごろになると、朴大統領は当時の朴東昂農林部長官に対して、今度は農地法の制定を直接指示した。新しい農地法案の内容については当然に大統領側からの干渉が予想された。

この時の大統領側からの指示は、そもそも第2次農地法論争の際に農地法案を廃案に追い込んだ「国家再建最高会議」の「意見書」を基礎としていた。かつての「意見書」には「法人、商工業の農場経営」という言葉が挿入されており、農外資本による企業農創設が示唆されていた。

大統領および側近は1960年代前半の第2次農地法論争の当時より一貫して企業農創設を考えていたが、農地法案として提起されることはなかった。地域経済格差の拡大に対応した政策の必要性という政府側の内部事情から、60年代の後半になってこの考え方が農地法案に具体化されてきた。つまり、同法案は農業に内在する要求を満たすというよりも、政策担当者が当面の必要に迫られて持ち出してきた、という性格を有していた。

こういう法案であれば容易には受け入れられなかった。それはまず農林部実務陣の抵抗に遭遇した。

大統領の指示を受けた当時の農林部の実務陣は、これを無視した。のみならず翌年1967年2月5日付で農地局地政課課長金大権名の「農地所有上限廃止にともなう問題点の考察」という報告書を提出して、大統領の指示に対する抵抗を試みた。

同報告書はまず「農地所有上限3町歩の意義」について触れている。

(25) 前掲『農地質貸借管理法白書』106頁。

(26) 同上書、107頁。

「わが国の農村では営農規模の零細性が農村貧困原因の一つである事に違いない。しかし、農村の営農技術・投入要素その他の可用資源を考慮すれば、3町歩所有上限は現状において能率的な農業経営を行うための最大の規模である。農地所有の上限として3町歩を定めるのは、土地資源を自耕する農民を中心にして、他人の労働収奪を避け、家族労働能力の最大限の範囲内で耕作できるようにしたものである」<sup>(27)</sup>。

また、平均戸当り耕地面積は8.88反であり1町歩に満たない。ここで戸当り農家人口が6.33人として1人当り1.4反、すなわち420坪に過ぎず、「極小の農地に糊口之策を依存」している。耕作規模別に農家戸数を見ても1町歩未満の農家が全体農家の72%を占めており、3町歩以上は1%にすぎない<sup>(28)</sup>。

つまり、3町歩という所有規制は当時の韓国の技術水準や経済状態からすれば、適正なものである。所有の零細性は問題であるが、実態からして規制緩和は不要ではないか。

また最近では小作地の増加が指摘されているが、これは所有上限規制の効力低下によるものではない。

小作の実情をみると、

「新しい小作はいろいろな擬装された方法と形態で行われている。その代表的なものは雇用形式である。表面上は自作地としているが、耕作者は雇用人ないしは管理人となっている。けれどもそういう小作地の割合は決して

多くはない。総耕地面積の10余%が小作地と一括していわれているが、その内容には農地改革法により許容されている部分がある。農地改革法第6条の規定により買収分配対象から除外された自耕農地(特に寺刹農地)・位土等が事実上他耕の位置にあり、また交通用地・国防用地・河川敷地・文化財管理局所管の永久保存財産等の国有地がそれぞれ耕作者に貸しつけられており、これらも小作の範疇に含まれている。よって、このような農地を除外すれば既成の耕地の中の純小作の比率はかなり減少するのは明らかである」<sup>(29)</sup>。

つまり小作地が増加しているといってもその大半は改革以前の地主小作制とは異なる形態のものである。小作地の増加は所有上限規制の効力低下ではない。3町歩所有上限という農地改革の成果は大体において維持されており、3町歩所有上限の意義は失われていない。

同報告書はさらに所有上限廃止についての賛成・反対の両論を整理している。ここで興味深いのは、賛成論が簡単に述べられているのに対して、反対論については次に要約するように、かなりの紙幅を割いて8項目にわたり、詳細に説明されていることである。

〈所有上限廃止に対する賛成論〉(全文)

「農業近代化のために現農業経営を、商品としての専門的な生産技術的管理の方向に転換するために企業化して、3町歩の上限を緩和乃至撤廃するのが妥当と主張する」。

〈所有上限廃止に対する反対論〉(要約)

①農外産業の発展が不十分で農村過剰人口の

(27) 前掲『韓国農地制度改善関係資料集』第3巻、9-10頁。

(28) 同上書、9-11頁。

(29) 同上書、12-15頁。

滞留する現段階における農地の集中は、大多数の農家の没落を招く。

- ②上限制撤廃に先立ち零細農の徹底した保護策が必要である。
- ③農地の集中により大地主の生まれる可能性がある。
- ④零細農が小作農に、小作農が年雇に没落する可能性がある。
- ⑤農地改革の成果たる耕者有田の原則に基づく所有制度が維持できない。
- ⑥上限制撤廃から農業生産性の上昇が実現されるとは期待できない。
- ⑦農業利潤は他産業の利潤より低く、企業農育成のための農業投資は期待できない。また、農業への投資が進めば、農村過剰人口の解消に必要な工業部門への投資がその分削られることになる。
- ⑧所有上限制が農業機械化の障害であるとする主張があるが、農地の構造改善なしには機械化はできない。また、西欧式の大農場を連想させる大農育成論があるが、これは現実を無視した主張である<sup>(30)</sup>。

同報告書は、賛成論と反対論を整理するとして一旦は客観的な立場に立ちながら、内容本文では反対論について詳細に紹介している。これは当時の農林部実務陣が反対論に傾斜していたことを示している。

この反対論の内容には、①②④や③⑤のように繰り返しがあって、必ずしも8項目にわたる問題点の指摘とは言えない。再度整理すれば、零細農保護・地主小作制復活・企業農と農業生産性・農業投資増加の見通し・農業構造と機械

化、という5つの問題点が指摘されている。公式文書としてこれだけの反対論を紹介したことは、賛成論の立場にある大統領に一定の影響を与えるものである。とはいえ同報告書は結果的には有効な批判とはなりえなかった。その原因は同報告書のもう一つの特徴にあった。それは結論部分において反対論の主張が次のようにトーン・ダウンしていることである。

- ①3町歩上限制の廃止論議の前に、耕地整理の推進、農協運動の本格化、農業協業化の推進が緊要である。
- ②自立安全農家の育成で経済単位に達しない零細農家は自然淘汰を期することが効果的である。
- ③上限制の緩和即ち上限線の適正規模は、農業構造改善とともに長期的な分析と検討を土台に再策定することが妥当である<sup>(31)</sup>。

結論部分は、3町歩上限制の廃止案に対して真っ向から反対していない。反対していないが賛成もしない。廃止するならば慎重を期して、準備を整えた上で行うべし、という論調である。これは言い換えれば、準備が整い時期がくれば上限制見直しも可能と解釈され、しかも所有資格の制限には直接触れていない点において、大統領の提案に対する一定の譲歩であった。

結論部分は、3町歩上限制緩和の議論の前に、3町歩を越える農地の経営力を有する農業経営体の育成が必要であるとした。そのために「自立安全農家」を育成すると共に、農業経営基盤の整備を強調しており、その主張は結論部分の中では首尾一貫している。反対論を主とする本

(30) 同上書、15-18頁。

(31) 同上書、16頁。

文と異なるのは、「零細農家は自然淘汰を期する」と本文反対論の零細農保護とは逆の主張を掲げていることであり、この点において報告書自体の首尾一貫性に欠けることになる。

同報告書の内容中の特に反対論紹介の部分は、所有上限制および所有資格の緩和を急ぐ朴大統領側に対して農林部が一定の拒否反応を示したものである。しかし結論部分を見ると明らかにように、結局は、朴大統領側を意識したのか反対論はトーン・ダウンしている。この点について根拠となる資料は残されていないが、朴大統領側から規制緩和について強い姿勢の示されたことが推測される。

そして次の段階では、農林部は青瓦台の反対意見に押されて従来の第1次及び第2次法案とは異なり、企業農を認定し所有上限制を撤廃するという法案を作成した。

第3次農地法案の起草要綱は1967年4月に作成されたが、当初の起草要綱は、①3町歩上限線を撤廃して農民の自耕能力に従い無制限の所有を認め、②所有下限を廃止する、ことをその内容としていた<sup>(32)</sup>。

このような農地法案の内容が伝わるや学界と言論界から大々的に反論が展開された。

#### b. 農地法案に対する学界と言論界の批判

第3次農地法論争では数多くの提案や批判が現れた。1967年中の農地法案に関する記事は、中央各紙だけでも新聞社説24本、論説12本、主要記事20本であり、その他のものも含めると農地法案の関連記事はおよそ100本にのぼった。1967年はまさに農地法論争の年であり、国民世論は農地法論争に沸騰した。

以下は最も議論の集中した1967年11月における中央各紙の社説見出しであるが、中央各紙のほとんどは農地法案に批判的であった。

「上限制撤廃で近代化はできない」(韓国日報 1967. 11. 11), 「企業農の成立条件」(中央日報 1967. 11. 11), 「短見で新しい農地法案を構想してはならない」(京郷日報 1967. 11. 11), 「農地所有制と農業近代化」(東亜日報 1967. 11. 11), 「企業農の成立できない条件」(中央日報 1967. 11. 15), 「新しい農地法の問題点—農村の貧富の両極化を憂慮する—」(新亜日報 1967. 11. 15), 「地主制度復活の迷夢」(朝鮮日報 1967. 11. 15), 「迷夢のなかの農地論」(朝鮮日報 1967. 11. 26), 「新農地法案と企業農」(東亜日報 1967. 11. 30), 「農地法案と農民の窮乏化」(中央日報 1967. 11. 30), 「深く考えてみたのか—農地上限制撤廃と企業農の創設—」(大韓商工日報 1967. 11. 30)。

第3次農地法論争における多くの議論を紹介するに当たり、問題別に紹介するか時間を迫って説明していくのか2つの方法があるが、当面は論争の経過を追跡することが課題であるので、ここでは後者により主要な論争の経過を見ていく。

第3次の農地法案について本格的な批判を最初に行ったのは、東国大学校教授の朱宗恒と建国大学校教授の李氣鴻である。両氏の論説は1967年8月4日の毎日経済新聞紙上に同時に発表された。

まず、朱宗恒氏は、農林部の農地法案は現行の所有制限が農業生産性向上や企業農育成を阻害しているという立場から提起されていると把握して、農地法案の問題点を次のように指摘し

(32) 同上書、21頁。

た。

- ①高率小作制度の復活。小作地面積が増加傾向にあり、小作料率は5割ないしそれ以上である。農産物価格が低いために自家労働よりも雇用労働に依存する大農は収支があわず、自作よりも小作が有利と判断し始めている。ゆえに所有上限制撤廃は小作地を拡大させる恐れがある。
- ②企業農発展の条件。所有上限制が撤廃されたとしても、現在のように農地が分散しているには機械化は困難である。農業の企業化や機械化が生産力発展の基礎になるとは保証できない。
- ③所有上限と農業発展の関連。資本を土地に固定するよりも機械や機具に投資したほうが農業発展に繋がる。そのためには所有上限を撤廃して大農が土地投資を行うことは望ましくない。しかし、時により所有上限が農業発展の障害となっている場合もなくはない。現在のような低い農産物価格の下では、企業農の成功は余り期待できないが、一部の特用作物のような成長農業の分野では所有上限が農業企業化の障害物となっている。また、今後農業の協業化が進んだ場合、農業法人や農事組合の所有規模は大規模化することが予想される<sup>(33)</sup>。

朱宗恒はこのように述べて、所有上限制撤廃が小作制復活に結び付く可能性があり、それには反対するが、一部の分野では農業発展に結び付く可能性のあることを示唆し、所有上限制撤廃に部分的に賛成した。そして上限制撤廃に伴

う副作用を考慮して次のような提案を行った。

- ①3町歩の所有限度を一挙に撤廃するよりも現状を考慮して自作の所有限界を5町歩まで拡大してはどうか。
- ②小作料の上限を設定することで高率小作制度の復活を抑制してはどうか。
- ③農業協業化や農業企業化のために5町歩以上に所有限度を拡大するという特殊な場合には、農地委員会のような民主的な機関の審議を経てこれを個別的に認定するようにすればよい。
- ④農地所有上限の拡大と農業経営規模の拡大が並行するように農地の交換分合による耕地整理事業を推進しなければならない。

すなわち朱宗恒は、一挙に所有上限制を撤廃するのではなく段階的に所有上限を引き上げていくとともに、農地の所有規模拡大を審査できるような制度の創設を勧告し、上限制撤廃のための条件整備の必要性を説いた。

朱宗恒が、農業発展に寄与する限りでの上限制見直し、および段階的ないしは漸進的改革という方法上の立場をとるのに対して、改革自体の必要性如何という根本的な疑問を投げかけたのが建国大学校教授の李氣鴻である。李氣鴻は、なぜ所有上限制撤廃が今提起されるのか、と舌鋒するどく政府側の提案を批判した。

「今日の韓国農業は農地改革当時と比べてみて農業の構造が大きく改善されたといえるのか。農村人口が他産業に多数移動して農村労働の不足で機械化の必要性が現れる、という与件の変化が大きいとはいえない。もちろん若干の変化はあるが、土地所有上限制を廃

(33) 毎日経済新聞、1967年8月4日。

止するほどの大きな比重があるとはいえない。そこに土地所有上限撤廃の問題点がある」。

ではなぜ所有上限撤廃が提起されるのか。

「韓国の政策樹立家達は現実の経済発展は農工並進より工業中心にあると見ており、農業の保護政策を遂行しようとするれば莫大な費用が必要となる。農業に多少の比重を置くことにすれば工業発展の障害となるので、農業保護には十分な手が回せない。そこで窮余の一策として上限制限の廃止を行い、この沈滞状況からの脱出口を準備したも同然である」。「今回の選挙を通じて韓国農業観には一抹の不安が現れている。これを払拭する方法として現れたのが農業の近代化という華麗な印象を国民に与えるものであった。すなわち韓国農業が旧態依然であるものを工業と同じく大規模化して技術革新を行えばその生産性を高めることになる。そのためには農業も企業的にして利潤追及も可能にしなければならないというのか?」。

しかし、現状ではそういう農業の変化は見込めない。予想されるのは

「価格騰貴で一攫千金を狙う資本家の土地投機であり、かれらは形式的には企業農として振る舞うことになる。表面上は自作地としておきながら実態は雇用人や管理者を耕作者としておくという偽装した方法と形態による小作行為が現れることになる。これは農業本然の形態ではない」<sup>(34)</sup>。

このような激しい農地法批判に遭遇した政府側は、新しく着任した農林部長官金栄俊の記者会見の席上で、農地法案について説明し世論の

理解を求めようとした。9月5日、東亜日報紙上に農林部長官金栄俊の記者会見の内容が掲載された。金栄俊長官の記者会見は農政全般に及んだが、上限制限廃止に関する部分は次の通りである。

- ①上限制限廃止は都市資本の誘致による農業発展を目指すもの。今日の状況ではかつての地主小作制は起こりえない。
- ②経営規模の小さい零細農は、政府が資金の支援を行ったり、畜産農家として育成するが、ここから脱落した農家は企業農や他の産業で吸収することになる<sup>(35)</sup>。

さらに9月の中旬になると、都市資本の誘致について再び金栄俊農林部長官の記者会見が行われた。中央各紙は競って農林部長官の記者会見内容を伝えた。

京郷新聞によれば農林部長官は「不在地主を容認して小作人制度を法的に復活させる方針」であり「わが国の農業を発展させるためには都市資本を農村に誘致することが必要」<sup>(36)</sup>と述べた。9月14日の中央日報はこの問題に関する農林部長官の談話を「過去の小作制度の弊害を反復しないためにも小作人との賃貸制を実施して、小作人達が不当な搾取を受けないように利潤分配基準を準備中である」<sup>(37)</sup>と伝えた。また同日9月14日の東亜日報によれば「不在地主が土地と営農費を担当して適性利潤を小作人に渡せばこれを賃貸借行為とみる法の規定事項を設定する」<sup>(38)</sup>と農林部長官は述べている。

このような記者会見の内容は全くの論評抜き

(34) 同上。

(35) 東亜日報, 1967年9月5日。

(36) 京郷新聞, 1967年9月13日。

(37) 中央日報, 1967年9月14日。

(38) 東亜日報, 1967年9月14日。

で報道されたのではなかった。京郷新聞は「農林部長官は都市資本家が土地に営農費だけを負担して適正な収益分配率を確保してくれば営農近代化が可能と知っているが、決してそうはならない」。「都市資本の農村誘致により農村収益の都市流出を保証して農村には僅かの経済剰余も残らなくなる」<sup>(39)</sup>と農林部長官の利潤分配論を批判した。また新亜日報は「これは憲法条項に対する変革を意味するだけでなく、大地主が発生する半面、零細農の続出と離農は必至である」<sup>(40)</sup>と述べた。

言論界は農地法案に敏感に反応した。それは当時の韓国社会の人々が農地法案の成り行きに注目していたことを示している。農林部長官の発言の一言一言に多くの国民が関心を寄せており、これが上のような中央各紙の社説報道を招いた。けれども記者会見当初の中央各紙の批判は個別的であった。個別的である限りそれは人々を説得する十分な力とはなりえなかった。

体系的な批判は言論界ではなく学界から現れた。

「都市資本の誘致」と「適正利潤の設定」という農林部長官の発言に疑問をなげかけて体系的に批判したのは、延世大学校教授の朴基赫であった。朴基赫の批判は9月21日の東亜日報紙上に掲載された。

政府の農地法案の要点は、①不在地主の認定、②所有上限の撤廃、である。このうち不在地主の認定は言語道断である。その反対理由は、①不労所得の発生、②経済不安定な韓国の実情と現在のインフレーションから、都市資本の営農資本への投入よりも投機的な不動産投資を招くこと、③限られた土地を巡る小作人の競争は小

作料を上昇させるから政府の適性利潤設定は非現実的であること。④契約農の奨励は、一部の地域で盛行している「雇只」制度（賃金労働契約制）を合法化し、小作制度よりも過酷な制度を容認してしまう可能性がある。

また、所有上限の撤廃は原則的には賛成である。この理由は生産性向上の問題にある。農地改革の時には均等分配を原則としたが、いずれ上限の調整が必要となる。しかし、現状の農産物価格・営農技術・施設・過剰人口を抱える韓国農業では、3町歩という上限が企業農発展の阻害要因とはいえない。零細農の離農も予想して、工業化の遅延から農村余剰労働力が吸収できなくなることも考えておくべきである<sup>(41)</sup>。

すなわち朴基赫は、農地法案の要点を、①不在地主の認定と②所有上限の撤廃、の2点にあると整理し、不在地主の認定を完全に否定し、所有上限の撤廃を、必要は認めるものの、いまだその時期ではないとした。朴基赫の批判の後、農地法案の争点は、不在地主の認定と所有上限の撤廃問題に収斂していく。

学界と言論界の批判を受けた政府は、同年10月に農地制度に関する世論調査を実施した。調査対象は、都市の「知識層」100名と農村の農民400戸であり、農林部の農家経済調査標本農家1,136戸より大・中・小の農家別に400戸が選ばれた<sup>(42)</sup>。

また11月には農林部長官の諮問機関として中央農地委員会が組織された。中央農地委員会は政府側と民間側の委員14名で構成されていた。政府側委員は農林部等各官庁の次官クラスを中心に6名、民間側の委員は与党共和党の政策委員1名、言論界から3名（京郷新聞、東亜日報、

(39) 京郷新聞, 1967年9月13日。

(40) 新亜日報, 1967年9月13日。

(41) 東亜日報, 1967年9月21日。

(42) 前掲『農地制度改善関係資料集』第3巻, 33頁。

大韓日報) 学界 2 名 (朱宗恒, 朴基赫) その他 2 名の合計 8 名であった<sup>(43)</sup>。

この中央農地委員会は11月中に 6 回も開催され, 11月25日には, 先の起草要綱が修正されて農地法案の骨子が発表された。このレベルの委員会としては異例の集中審議が行われており, 法案作成の急がれていたことが窺われる。

起草要綱の修正内容は前より具体的であった。まず, 「下限線の廃止」という項目が削られ, 「①上限性の撤廃, ②所有資格の拡大 { 自然人 ( 自耕, 自営者) 法人 ( 農産法人, 農事組合法人) }」という項目が付け加えられた<sup>(44)</sup>。「下限線の廃止」という項目が削られたのは, 零細農対策が十分ではないという批判に配慮したものと思われる。

同草案は翌26日に与党共和党の政策委員会である農村分科委員会に回され, 審議されてその合意を得た<sup>(45)</sup>。そして1967年11月27日には, 第3次の農地法案として発表された。その要点は以下である。

①農地の所有資格

自然人 ( 自耕, 自営者)

法人 ( 農産法人, 農事組合法人)

②所有上限性の撤廃

但し, 3 町歩以上の自耕, 自営農地は市・邑・面に登録。

③他耕の原則的禁止

但し, 一次離農等の不可避な場合は認定するが, 農地の賃貸借は耕作者を保護する見地から厳格に規制する。

④農地担保の自由

⑤企業農育成のための適切な措置の研究

⑥摘発された違法農地は政府で処分する。

⑦農地の他目的使用を禁止乃至制限すると同時に農地利用の高度化を助成するための措置を研究する<sup>(46)</sup>。

同法案が発表されるや再び世論の反発が起きた。批判は中央農地委員会内部からも現れた。中央農地委員会の民間側委員であった東国大学教授の朱宗恒は, 12月2日の東亜日報紙上に「農地法定には慎重を期すべし—上限制撤廃と不在地主認定に反対する—」という論説を発表した。その要点は次の通りである。

中央農地委員会の多数意見は「自耕農だけでなく農業を『自営』する個人・社会・農事組合等にも農地所有の適格性を認めて」いる。「『自営』というのは労賃・肥料・農薬・装備等一切の営農費を負担して自己の責任の下に農業を直接または管理人をおいて経営する農地所有形態をいう」。

農地委員会の多数意見では, ①このような『自営』は従来の単純な小作制度とは明白に区別される資本主義的な企業農であるとみて, 彼等を所有制限から解放して農業近代化の担い手とさせる。②3 町歩以上の所有者は従来のような高率小作制に寄生する心配があり, 彼等を農地委員会に登録させる, とした。

しかし, これには幾つかの問題点がある。

①現在でも違法な10町歩という経営規模の農家が存在するが, それらの大部分は資本主義的な農企業ではなくモスムと「雇<sup>コジ</sup>只」制度と小作制度等の前近代的な経営形態に依

(43) 同上書, 51頁。

(44) 同上。

(45) 同上書, 83頁。

(46) 同上書, 89頁。

存している。これらと『自営』をいかにして区別するのか。

- ②耕作面積の大小が唯一の営農規模の尺度ではない。より多くの資本の投下で営農規模を拡大するという内延的拡大の場合もある。
- ③農家経済調査によれば、労働生産性は大農ほど高いが、土地生産性は小農ほど高い。それは耕作面積に不足する小農が農地の利用度を高めて労働の増投で補充するのに対し、大農は地力消耗的な粗放農業であることを反映している。韓国農業の国民経済的な重要性がいまだ食料の自給にあるとすれば、大農の粗放農業は国民経済的に決して歓迎されるものではない<sup>(47)</sup>。

すなわち朱宗恒による批判の要点は、政府の農地法案は、その意図とは逆に前近代的な経営形態を奨励し、農業の粗放化により農業生産を停滞させることになる、としている。その理由は、大農に前近代的な経営形態が一般的な現状からみて、農地法案の『自営』規定では、企業農を作り出すには法律として不十分であり、韓国農業の基盤がそこまで成熟していないこと。また、所有上限撤廃による農業発展という考え方は、内延的拡大を否定し、土地生産性を停滞させる可能性があるが、これは農地の限られた韓国で農業生産を拡大し食料自給を達成する、という当時の国家目標から見ても不適切であること、であった。

朱宗恒のような鋭い批判に加えて、同時期には中央各紙の農地法案攻撃が相次いだ。

これらの批判に政府・与党側は動揺し対策を迫られた。切迫した問題は農地法案の見直しで

あった。以後の農地法案は次のような顛末を辿った。

11月28日に開催された与党共和党の農地法審議小委員会は、農林部に対して農地法の審議に必要な資料の作成を要求し、農地現況・農業所得・農地金融等の資料が12月1日に提出された<sup>(48)</sup>。

翌1968年の2月14日には第2次の農地法審議小委員会が開催され農地法案が審議された。各委員からの質問要旨は以下であるが、一般世論にかなり配慮していることが窺われる。①自営と自営限界が曖昧である。②上限撤廃には慎重を期すべき。③都市資本の農村誘致には副作用が憂慮される。④農地の賃貸借には小作化が憂慮される<sup>(49)</sup>。

与党共和党の農地法審議小委員会は、同年4月20日に開催された政府・与党連席会議の場に農地法修正案を提出したが、合議には至らなかった<sup>(50)</sup>。

同年5月15日には農地法案は法制処に送られ法律としての整備が進められた。6月3日には法制処の審議が完了し、同月13日には、青瓦台における大統領主催の政府・与党連席会議の場で一部修正された後、合議されるに至った。この農地法案は同年6月25日の第49回次官会議で可決され、翌26日の第47回国務会議で可決、7月3日には大統領の裁可を経て最終案として成立した。その要点は次の通り。

- ①所有資格 自耕，自営および農産法人
- ②3町歩所有上限線は今後も残し，3町歩以上の所有は許可制とする。

(48) 前掲『農地制度改善関係資料集』第3巻，141頁。

(49) 同上書，237頁。

(50) 同上書，297頁。

(47) 東亜日報，1967年12月2日。

③企業農

- a. 企業農の農地所有権の移転登記には許可官庁の証明書の添付を要し、登記簿に企業農と記載する。
- b. 国公有地を買収した企業農がその許可を取り消されたときには、政府が企業農の取得した価格に法定利子を加算した価格で買い戻す。
- c. 企業農の農地はこれを分割譲渡できない。また担保提供時には許可を必要とする<sup>(51)</sup>。

同年7月4日に農地法案は国会に提出され、12月8日に、国会農林委員会において農林部長官李啓純により提案説明が行われ、国会本会議に上程された。しかし、そこではまったく審議されないままに農地法案は放置され、1971年5月25日に第7代国会が終了するにともない自動的に廃棄された。

農地法案が国会でこのような経過を辿ったのは、農地法案を取り巻く状況があまりにも厳しく、どの国会議員も審議に加わろうとしなかったためである<sup>(52)</sup>。また、それに加えて、1969年10月には大統領の指示により全く別の農地法案を作成することになり、世論の関心はこちらに集まっていった(第4次農地法論争)。

3. 第3次農地法論争の主要争点

1967年の秋には農地法に関する議論が集中的に行われた。第3次の農地法論争は法案の作成過程に学界や言論界が関与しているという点で今までになく成熟度の高いものであった。法案の作成過程と論争過程は、同時に並行しており、

相互に影響を与えながら、法案が修正され、争点が明確化されていった。

第3次の農地法案自体は結局は審議未了の廃案という経過を辿ったが、国会に提案されるところまでいったのは第1次から第6次までの農地法案の中で最初で最後であった。ここでは第3次の農地法案を農地改革法以来の農地法案と比較しながら主要な争点について検討する。

a. 農地の所有資格をめぐる幾つかの論点

農地の所有資格は、農地改革法では自耕農以外に自営農にも認められていた。第1次及び第2次の農地法案ではこれを自耕農に限定しようとしたが、成立しなかった。第3次の農地法案は、自営農をそのまま認めさらには企業農にも所有資格を与えようとした。このことが論争の火種となった。

そもそも自営農とはなにか。

戦後の大量の帰国民の流入を背景として、農地改革で農地の分配に預からなかった農民が年雇労働力として存在し、また、農地改革による大量の零細農創出は潜在的な余剰労働力のプールを農村に形成した。これらの余剰労働力は、労働力に不足する大農が雇用労働力として用いることになり、農地改革以前の地主小作制とは異なるものの、他人労働に依存する比較的規模の大きな農民階層を生み出した。これはモスム(年雇)体制とも呼ばれており、自ら農地を耕作することは少ないが、安価な年雇労働力に依存する疑似的な中小地主層として成立した。これを自営農というが、自営農という言葉自体は、農地改革法における被買収規定において買収を免除される3町歩以下の農地所有者とされており、農地改革法による自作農体制下において、3町歩地主として合法的に存在を認められてい

(51) 同上書, 417頁。

(52) 前掲『農地管理賃貸借管理法白集』, 109頁。

農地改革法及び各農地法案の要点比較

	農地改革法	第1次農地法案	第2次農地法案	第3次農地法案
制定・法案作成の時期	1949	1958-59	1961-62	1967-71
農地所有資格	自耕農 自営農	自耕農家	自耕農家	自耕農 自営農 企業農
農地所有上限	3町歩	3町歩	3町歩	自耕・自営農は 3町歩 企業農は許可制

本文より作成

た<sup>(53)</sup>。

このような階層を農地法で認めるか否かは、自作農体制にとっては大問題であり、第2次の農地法案ではこれを規制しようとしたが、混乱を招くとの反対から果たしえなかった。第3次の農地法案は自営農の存在を合法化しようとしたのであるが、これはかつての地主小作制とは形態は異なっているが、年雇の劣悪な労働条件に依存しているという点で地主制に類似しており、地主制を復活させるという、世論の批判を浴びた。

第3次の農地法案における自営農容認は、朱宗恒の指摘するように「前近代的な経営形態」をそのまま認めることになる。

中央農地委員会の多数意見では、「このような『自営』は従来の単純な小作制度とは明白に区別される資本主義的な企業農であるとみて、彼等を所有制限から解放して農業近代化の担い手とさせる」<sup>(54)</sup>。とした。しかし、朱宗恒によれば「現在でも違法な10町歩という経営規模の農家が存在するが、それらの大部分は資本主義的な

農企業ではなくモスムと「雇只」制度と小作制度等の前近代的な経営形態に依存している。これらと『自営』をいかにして区別するのか<sup>(55)</sup>。という問題が残されていたのである。

換言すれば、農地所有資格を『自営』農に認めることは、中央農地委員会の「農業近代化の担い手」をつくるという意図とは反対に、「前近代的な経営形態」を温存させることになる。

このような認識の違いは、当時の農業構造をいかに把握していたかということによる。

もし工業化の展望があり、離農人口の増加が雇用労働に依存するモスム体制を解体させれば、「自営農」にかわる「農業近代化の担い手」が必要になる。この場合の「担い手」とは、農民を手労働から解放し農業の機械化を実現する経営主である。農業人口の農外への流出が続き、余剰人口だけでなく農業に必要な人口部分の離農にまで至れば、農繁期の労働力需給は逼迫し農業労賃の上昇から農業機械化の展望が開けてくる。

しかし、農村に過剰人口が滞留し機械よりは人間の労働に依存するという体制が長ければ、

(53) 前掲、拙稿『韓国における農地の賃貸借について』、85頁。

(54) 前掲、東亜日報、1967年12月2日。

(55) 同上。

なかなか「農業近代化の担い手」を育成することは困難であり、「前近代的な経営形態」が支配的となる。問題は、農地法案が提起された当時の農業発展段階をどのように把握するかにかかっている。

この点を明らかにするために、農地法論争を整理するだけでなく、農業統計を用いた農民層分解の実証的な分析が必要となる。

#### b. 農地の所有上限をめぐる幾つかの論点

農地の所有上限についても幾つかの議論が現れた。農地改革法以降第2次の農地法案までは3町歩が所有上限とされていたが、第3次の農地法案では、自耕・自営農は3町歩で企業農は許可制とされた。

問題は企業農であった。

将来的には所有上限の見直しは必要であるが、いまだその段階には達していないという点で多くの論者が共通しており、即座に所有上限を撤廃しようとする農林部の農地法案と対立していた。所有上限の撤廃が農業発展に結びつくか否かは、所有上限の撤廃で、農業に都市資本が参入して、大規模の経営を行うことにより、農業生産性の飛躍的な向上が可能なのか否か、換言すれば、企業農の存立しうるような社会的な条件が準備されているのかどうか、にかかっていた。

この点について多くの論者は否定的であった。

李氣鴻は「農村人口が他産業に多数移動して農村労働の不足で機械化の必要性が現れる、という与件の変化が大きいとはいえない」<sup>(56)</sup>と述べ上限撤廃による企業農育成はいまだその段階ではないと批判した。

朴基赫も、所有上限の撤廃には原則的に賛成としながらも、現状の農産物価格・営農技術・施設・過剰人口を抱える韓国農業では、3町歩という上限が企業農発展の阻害要因とはいえないと述べた。企業農成立の条件は3町歩という農地の所有上限よりも、むしろ農産物価格・営農技術・施設という他の要因であり、これらの要因が改善されない限り、所有上限を緩和しても農業発展の見込みはないと朴基赫は痛烈に批判した<sup>(57)</sup>。また、朴基赫はもう一つの論点についても李氣鴻と共有していた。現在の農村過剰人口の状況からして、企業農奨励による農地所有の集中は、他方で大量の離農民を失業させる恐れがあると、彼らは警告した。工業化の進展していない段階で農外雇用拡大の見込みもなく、零細農を排除することは危険である。農地政策は農村人口政策でもあり、それは工業化の速度をにらみながら企業農育成政策を進めなければならない。工業化の進展による農村余剰労働力の吸収と零細農の離農は同時並行的であることが望ましい。工業化が遅れ農外雇用機会が少ないという状況下で零細農が土地を失い離農すれば大量の失業者を生み出す可能性がある。

所有規模の拡大が農業発展を可能にするという考え方に、疑問を投げかけているのは朱宗恒である。これはもう一つの論点であり興味深い。

朱宗恒によれば「労働生産性は大農ほど高いが、土地生産性は小農ほど高い。それは耕作面積に不足する小農が農地の利用度を高めて労働の増投で補充するのに対し、大農は地力消耗的な粗放農業であることを反映している。韓国農業の国民経済的な重要性がいまだ食料の自給にあるとすれば、大農の粗放農業は国民経済的に

(56) 前掲，毎日経済新聞，1967年8月4日。

(57) 前掲，東亜日報，1967年9月21日。

決して歓迎されるものではない」<sup>(58)</sup>。

韓国においては70年代に新品種の普及が進み、土地生産性が飛躍的に向上して農業機械化以前の段階で食料自給目標が達成された。農業機械化は70年代の工業化で労働力不足の現象が深刻化した後に80年代後半においてようやく進展した。労働生産性の飛躍的な向上が実現されたのは80年代なのである。新品種の普及は土地生産性のポテンシャルを高めた分、食料自給目標の早期達成を可能にした。

問題は「耕作面積に不足する小農が農地の利用度を高めて労働の増投で補充するのに対し、大農は地力消耗的な粗放農業である」<sup>(59)</sup>ということが無条件にいえるか否かである。この段階は農村が過剰人口を抱えており、労働力の調達と比較的容易である。しかし、70年代以降になると農村労働力の都市への流出で状況は異なってくる。農村は労働力の不足から農繁期の作業さえ困難となる。特に、70年代の後半から80年代の前半にかけて、労働力の不足と農業の機械化にタイム・ラグの生じた時期が最も深刻であった。経営面積が大きいが機械化できないという農家では農繁期の労働力調達に困難を極めたことが知られている。この場合にはいやおうなく「地力消耗的な粗放農業」にならざるをえなかったとみられる。

この時期に比べると60年代半ばはまだまだ労働力の調達が安易であり、特に雇用労働力の存在が労働力の需給を調整し、経営規模の異なる農家の間における生産性の格差を相対的に縮小させていたと考えられる。当時は年雇が一般的に存在するだけでなく、零細規模の農家の余剰

労働力が雇用労働力として機能し、大農の労働力不足を補うということが一般的に行われていた。農民層分解に関する分析は他の機会に行いたいと考えているが、この時期の分解の様相はいわば両極分解型であり、零細農と大農の間における労働雇用慣行を通じた労働力調整が両者の経営を比較的に安定させていた。

このことは両者の経営における土地生産性にも極端な違いをもたらさなかったものと考えられる。

小規模の経営が僅かな土地からの収入だけに限定されるなら、労働力の増投による土地生産性の上昇が想定されるが、実際には小経営の余剰労働力が大経営の雇用労働力として機能することにより労賃収入が入ってくる。また、大経営は雇用労働力に依存できなければ粗放的とならざるをえないが、そういうことはなかった。よって土地生産性の格差を労働力の問題から説明しようとする限りでは、両者の開きはそれほど大きくなかったのではないかと思われる。

もちろん、このような条件は、70年代以降において、農村労働力の農外への流出が増えるに従い変化していく。零細農の脱農は、大経営の依存していた雇用労働力を減少させ、経営の縮小ないしは粗放化が進む。そういう段階になって格差は明確化すると考えられる。

ただし、これらのことは今であるからこそ言えることである。当時としてはこのような相对比较は困難であった。70年代以降におけるように離農民が急増し農村労働力の不足にまで至るなど、当時として誰が想像しえたであろうか。

(58) 前掲、東亜日報、1967年12月2日。

(59) 同上。