

韓国の農業・農村政策の変遷について：2000年代以降の農村社会の二極化と再編統合

深川，博史
九州大学大学院経済学研究院教授

<https://doi.org/10.15017/4738325>

出版情報：韓国経済研究. 15, pp.23-47, 2018-03. 九州大学研究拠点形成プロジェクト
バージョン：
権利関係：



韓国の農業・農村政策の変遷について： 2000年代以降の農村社会の二極化と再編統合¹⁾

Transition of the Agricultural and Rural Policy in Korea :
Focusing on Polarization and Restructuring Integration in the Rural Society since the 2000s

深 川 博 史*
FUKAGAWA Hiroshi

はじめに

市場開放の進む韓国では近年、農村社会が急速に変化している。韓国では1990年代に競争力向上を目指して大規模農家の育成が進められたが、高齢零細農家は取り残され、2000年代には農村社会の両極化が進んだ。高齢零細農家の経営継承は困難となり、農村社会の存続が危ぶまれるようになった。2010年代になると、農村社会の再編が議論されるようになり、地域単位の農業経営体構築が模索されている。

地域単位の農業経営体について、従来の研究では農民階層間の協力関係が形成され、農地の集団的利用を通じて、農村社会の再編と存続が可能とされてきた。しかし、筆者の見限りでは、生産の共同化や農地の集団的利用は容易ではなく、必ずしも農村社会の存続を保証するものとは言えないようである。生産の共同化については、営農受委託が大農と高齢零細農の間で広く行われており、農村内の作業のやり取りが均衡状態にあるため、共同化対象の作業範囲が限られてくる。農地の共同利用は、韓国固有の

借地の多さが一つの制約要因となっている。

高齢零細農の多くは、機械作業を大農に営農委託している。大型機械のフル稼働と償却を必要とする平野部農村の大農層は、受託作業を増やすために大農相互に受託料金の引き下げ競争を行っており、委託料金低下により、生産共同化のメリットが薄れ、高齢零細農の多くは作業の共同化よりも委託を選考することとなる。

また、借地の多い韓国で、農地の集団的利用は容易ではない。農地の4割強を借地が占めており、都市在住の多数の地主から農地の集団的利用に制限がかかる。農地の賃貸借関係が農地の集団的利用の制約要因となる。加えて、韓国の農地は分散錯雑の状態にあり、農地規模の拡大が農地の団地化と連携しない限り、大型機械の導入による作業効率向上と生産費節減が期待できない。

さらに、地域単位の農業経営体が競争力向上を追求するようになれば、大農中心の農村再編に向かう恐れがある。コメの国際競争力向上には、国

* 九州大学大学院経済学研究院教授
Professor, Graduate School of Economics,
Kyushu-University

1) 本稿は、以下の論文に加筆修正したものである。
深川博史「市場開放下の韓国農村における新経営体の創設について」九州大学・西日本シティ銀行連携事業報告書『アジアにおける成長と外部環境変化に関わるリスクに関する調査』第5章、2015年3月。

内米の価格を国際価格並みに引き下げる必要があるが、コメ価格は限界的な農家の高い生産費で決まるため、大規模農家が生産費を引き下げても、限界的な零細農家が残る限りコメ価格は下がらない。今後、コメ価格が国際価格並みに下がっていき、高齢零細農家は退出して、大農中心の経営体に統合される可能性がある。

以上の展望の下に本研究では、農業・農村政策の変遷及び農業センサスを検討したうえで、地域単位の農業経営体を通じた農村社会の再編統合について、若干の考察を加える。

第1節 農業・農村政策の変遷

1. 1980年代までの農業政策と時期区分

キム・ジョンホ他は、『農業構造政策の評価と

方向定立に関する研究』（韓国農村経済研究院（Korea Rural Economic Institute. 以下では KREI と略す）において、韓国の農業構造政策を時期区分して整理している（図）。

第1期（1948～1967年）においては、農地改革の成果を確保し、食糧供給の安定を図った。農地改革後に、農地法の整備が試みられたが果たせず、米国からの余剰穀物が導入され穀価は低迷した。第2期（1968～1977年）には、食糧自給を達成すると共に、立ち遅れた農業を発展させるために、高米価政策やセマウル運動等が実施された。その結果、食糧自給は達成されたが、離農により農業人口は減少を続けた。第3期（1978～1985年）になると、離農により労働力の不足する農村で機械化が始まったが、機械化推進下に農業人口の減少が続いた。80年代に

第1期1948～1967年 制度整備期	農地改革実施（1949年） 農業基本法制定（1967年） 余剰農産物導入（PL480）
第2期1968～1977年 増産農政期	農工併進と農漁民所得増大特別措置法推進 農地拡張事業（干拓、開墾、等） セマウル運動推進（1970年） 緑の革命と高米価政策 租穀自給達成（1977年）
第3期1978～1985年 所得農政期	糧特赤字累積により糧政転換論台頭 冷害（80年）で糧穀輸入、低穀価政策開始 肉牛価格波動と農家負債問題（84・85年） 比較優位論、農外所得論台頭
第4期1986～1997年 構造農政期	市場開放論台頭、農漁村総合対策（1986年） GATT/BOP 卒業（1989年） 農漁村発展特別措置法（1990年） 農漁村構造改善事業着手（1992年） UR 交渉妥結（1993年）、WTO 発足（1995年） 農漁村特別税導入（1994年）
第5期1998年～現在 開放農政期	通貨危機、IMF 管理へ突入（1998年） 農業・農村基本法制定（1998年） コメ関税化猶予延長（2005から2014年まで） FTA 進展（チリ、ASEAN、米国、EU、等） 農漁村生活の質特別法制定（2005年） 農業・農村及び食品産業基本法制定（2008年）

出所：キム・ジョンホ他『農業構造政策の評価と方向定立に関する研究 ―コメ農業を中心に―』KREI、2011年、24頁。

図 韓国農政の展開過程

は、経済成長が比較的順調に推移した結果、途上国段階を脱して、中進国と呼ばれるようになり、さらには先進国入りも目前となった。しかし、成長が輸出を中心に達成されたこと等から、第4期（1986～1997年）になると、市場開放論議が盛んになり、農産物市場開放論が台頭し始めた。90年代には、ウルグアイラウンド交渉（以下、UR交渉）が妥結し、コメを除いて、市場開放が進められることとなり、同時に、市場開放に備えた構造政策が始まった²⁾。

第4期の1986年からUR交渉が進められたが、韓国は1986～1988年の国際収支が黒字であったことから、1989年に農林水産物輸入自由化計画が発表された。1990年になると、農業構造改革を

目的として、農漁村発展特別措置法が制定され、専業農育成、農漁民後継者育成、農業機械化推進、営農組合法人と営農委託会社育成、農漁家専業支援、農外所得源開発促進、農漁村定住生活圏開発等に関する計画が策定された。また、農漁村振興公社が設立され、農地管理基金により農地流動化事業が推進されることとなった。

これらの計画を推進するために予算が編成された。1991年には、農漁村構造改善対策が発表され、42兆ウォン（1円＝10ウォン換算で4兆2千億円）が投入されることとなった（表1）。以後も、市場開放への批判などが起きるたびに、巨額の投融資計画が、追加編成された。1992年の42兆ウォンの農漁村構造改善融資計画（1992

表1 農漁村構造改善事業（1992～1998年）

単位：億ウォン

	42兆ウォン事業	農特税事業	
		事業費	内容
生産基盤整備	86,063	43,000	耕地整理
農業機械化	30,720	—	
施設現代化	17,699	2,000	中小農高品質
営農規模化	25,408	—	
技術開発	12,226	4,650	先端技術
精鋭人力育成	23,576	2,890	専門大育成等
畜産構造改善	55,053	—	
流通改善	22,477	14,550	物流センター等
漁業構造改善	24,225	13,535	漁港、漁場
林業構造改善	21,500	3,150	林道建設
農外所得源開発及び福祉	24,682	18,185	
農村生活与件改善	10,348	41,040	
その他	—	7,000	
合計	353,977	150,000	

出所：キム・ジョンホ他、前掲書、32頁。

（原注：42兆ウォン事業と農特税事業の合計であり、中央政府の投融資分のみ計算。）

2) キム・ジョンホ他『農業構造政策の評価と方向決定に関する研究 —コメ農業を中心に—』KREI、2011年、24頁。

～98年）編成後、1994年に15兆ウォンの農特税事業（1994～2004年）が追加編成された。

2. 2000年代以降の農村社会の二極化

構造政策の推進により大規模農家が出現した。表2にみるように、1990年代に、農家の経営規模別農家戸数の比率は、0.5ha未満の下層と3.0ha以上の上層の割合が増え両極分解の様相を示した。この流れは2000年代になると一層強まり、大規模農家と零細高齢農家への二極化が進む。

両者は現在、営農受委託を通じて関係を取り結んではいらぬものの、高齢農家の経営継承は難しく農村社会の存続が課題となっていく。

農村社会の二極化は、1990年代の大農育成政策の産物である。90年代の構造政策は、競争力のある大規模農家を育成するという点で所期の目標を達成したが、大農増加の一方で高齢零細農の割合が増え、大農育成政策だけでは、農村社会の存続が難しくなった。WTO コメ交渉で2004年コメの関税化猶予が再延長になりコメの

表2 耕地経営規模別農家戸数の変化

単位：戸、%

	0.5ha 未満	0.5-1.0ha	1.0-1.5ha	1.5-2.0ha	2.0-2.5ha	2.5-3.0ha	3.0ha 以上	耕種外	計
1990年	483,250	544,654	352,113	191,069	88,445	41,145	43,868	23,957	1,768,501
1995年	433,384	432,293	265,295	152,837	79,565	43,872	70,839	24,086	1,502,171
2000年	440,605	378,655	219,479	132,055	70,234	43,556	84,714	14,170	1,383,468
2005年	457,815	330,651	173,939	106,746	55,930	37,365	93,445	17,017	1,272,908
2010年	472,657	287,695	141,501	87,039	46,612	31,628	96,630	13,556	1,177,318
1990年	27.3	30.8	19.9	10.8	5.0	2.3	2.5	1.4	100.0
1995年	28.9	28.8	17.7	10.2	5.3	2.9	4.7	1.6	100.0
2000年	31.8	27.4	15.9	9.5	5.1	3.1	6.1	1.0	100.0
2005年	36.0	26.0	13.7	8.4	4.4	2.9	7.3	1.3	100.0
2010年	40.1	24.4	12.0	7.4	4.0	2.7	8.2	1.2	100.0

出所：農業センサス各年度版

注：「農家」の定義は、以下。1990年及び1995年の農家数については、農業センサス2010年版の時系列比較（同書18頁）にならない、準農家を含むデータを使用した。

農家の定義の変化

1990年	共に生計を営む次のいずれかの世帯。個人農家と準農家に分類。個人農家は（1）10a以上の直接耕作。（2）施設作物3a以上か、果樹7a以上。（3）年間販売額40万ウォン以上。（4）それ以外の一定規模以上の畜産農家。準農家とは、個人農家で定めた規模以上の農業を営む機関または団体。
1995年	共に生計を営む次の世帯。個人農家と準農家に分類。個人農家は10a以上の耕作か、年間販売額40万ウォン以上。それ以外の一定規模以上の畜産農家。準農家とは、個人農家で定めた規模以上の農業を営む機関または団体
2000年	共に生計を営む次のいずれかの世帯。（1）調査時点において10a以上を直接耕作する世帯。（2）年間農畜産物の販売金額が50万ウォン以上の農家。（3）販売金額が50万ウォン以下でも、飼育する家畜の評価額が50万ウォン以上の農家。
2005年	次のいずれかの世帯。（1）調査時点において10a以上を直接耕作する世帯。（2）年間農畜産物の販売金額が50万ウォン以上の農家。（3）販売金額が50万ウォン以下でも、飼育する家畜の評価額が50万ウォン以上の農家。
2010年	次のいずれか。（1）調査時点において10a以上を直接耕作する世帯。（2）年間販売額が120万ウォン以上の世帯。（3）飼育する家畜の評価額が120万ウォン以上の世帯。

出所：農業センサス各年度版。

政府収買制が廃止されると、米価の長期低落が必須となった。しかし、大農のコメ生産コストにあわせて、米価を引き下げていけば、零細農は経営が成り立たなくなり、二極化と農村解体が進む。キム・ジョンホは、90年代の構造政策を回顧して、問題の存在が早期に判明していたが調整や対策が遅れたと述べている。

政策目標の観点から見ると、究極的な目標である農業生産性を通じた農業所得増大の実現が難しくなり、政策目標と方向の調整が必要であったが、結果的に、曖昧模糊に処理された側面がなくもない。機械化・自動化など、技術進歩のおかげで、農業の生産性は大きく向上したが、90年代中盤以降に、農産物の実質価格が下落し、農業所得増大を図れなくなった³⁾。

農産物価格の下落傾向は、2000年代以降も続き90年代とは異なる政策対応を迫られることになる。

先の図によれば、第5期（1998年～現在）には、WTO 農業交渉などによる世界的な貿易自由化の流れのなかで、一層の市場開放へ向けた政策対応がとられた。1998年には、経済危機を契機に、経済全般の調整が進められたが、農業政策も、従来の大農育成基調から、中小農育成へと政策が見直された。この場合の中小農育成は、親環境農業育成及び品質競争力向上を企図していた。また、規模に関わりなく農家一般を対象とする直接支払い制も導入され、2000年代の政策は90年代とは様相を異にした。

具体的には、2004年にWTO コメ交渉に対応したコメ市場開放拡大措置が採られた。2004年以前は、収買制がコメ生産農家を価格面から支えて

いたが、WTO コメ交渉の進展とともに、その収買制が廃止された。収買制に代わり、WTO 農業協定と整合性を持つコメ農家支援の仕組みが必要となり直接支払い制が導入された。直接支払い制は、変動部分と固定部分に分かれ、変動部分は米価下落時の補償、固定部分は環境保全を目的とした。固定部分は、湛水を条件に米価の騰落に関わりなく、面積当たりで支援するものであった⁴⁾。コメ所得補填等直接支払い制はWTO 農業協定との整合性を図りつつ、市場開放時の国内コメ農家の補償を意図した。収買制廃止と市場開放の推進には、米価下落の衝撃を緩和する必要があり、補償が農家全般に拡大された。

経済危機以降の開放農政への転換について、キム・ジョンホは次のように述べている。

この時期に、農政の方向が、全般的に、量よりも、質的な側面を強調するようになり、農業構造政策の基調も、1990年代の大農指向規模化政策から、2000年代の、中小農・経営安定政策に、転換する傾向が現れた。とくに、農業経営主の高齢化趨勢を反映して、後継人力の育成が強調され、所得増大についても、過去の生産性向上方案に代わり、直接支払い制が導入された⁵⁾。

2000年代の中小農・経営安定政策は、90年代の大規模農家育成から、政策ターゲットを中小農に拡大した。しかし、コメ市場開放拡大措置がとられた2004年以降も、大農の規模化支援政策は存続し、農家経営に占める大農の割合は増加し続けた。零細農の割合が増え続けるなか、

4) この点については、拙著論文「韓国の直接支払いについて ―市場開放への対応」『農業と経済』（特集：何を護るのか？ 直接支払い制度 ―自給力、担い手、資源、環境―）第78巻第3号、2012年3月、78-85頁。

5) キム・ジョンホ他、前掲書、44頁。

3) キム・ジョンホ他、同上書、26頁。

農家階層の両極分化はさらに進み、中間層が減少して農民層は大農と零細農層に二極化した(表2)。農民の高齢化により経営の継承と農村社会の存続が課題となった。

政策側にいたキム・ジョンホは、当時の状況を次のように回顧している。

通貨危機以後、景気が沈滞し都農間の所得格差も広がったことから、農業構造政策のもう1つの目標である都農間の所得格差解消は一層難しくなった。加えて、農業所得を補完可能な農外所得、社会保障施策などが、迅速かつ体系的に進められなければならなかった。また、個別農家の自立経営実現が難しければ、組織経営の道を開いておかねばならなかったのではないかと、というところが残念な点である⁶⁾。

このような反省を受けて、2010年代には、地域単位の農業経営体が模索された。分裂した農

村社会を統合する政策である。地域ごとに、新たな経営体構築を目指し、その中に、高齢農家や基幹的な農家を取り込んで、組織していく。農作業の共同化を進め、最終的には、農地の共同利用を目指す。では、そのような経営体創設を迫られた農村社会の二極化や農民高齢化の実態は如何なるものであったのか、まず、この時期の農業センサスにより明らかにしていく。

第2節 農業センサスに見る農家経済の変化

1. 農家人口の減少

現在の農民高齢化は、1970年代以降の農家数・農家人口減少の産物である。表3から、農家数・農家人口減少の推移を見ると、農家数は、70年代、80年代、90年代の各時期において、約30～40万戸ずつ減少している。1970年に約250万戸の農家戸数は、2010年に約120万戸まで半減した。農家人口は、70年代、80年代、90年代に、それ

表3 韓国の農業センサス、農家戸数、農家人口

単位：戸、人

調査年度	調査報告書の名称	作成機関	農家数	農家人口	戸当り家族数
1960年	農業国勢調査	農林部	2,329,128	14,242,489	6.11
1970年	農業センサス	農林部	2,487,370	14,421,730	5.80
1980年	農業調査	農水産部	2,157,555	10,826,748	5.02
1990年	農業総調査	農林水産部	1,768,501	6,661,322	3.77
1995年	農業総調査	農林水産部	1,502,171	4,851,080	3.23
2000年	農業総調査報告書	統計庁	1,383,468	4,031,065	2.91
2005年	農業総調査報告書	統計庁	1,272,908	3,433,573	2.70
2010年	農林漁業総調査報告書	統計庁	1,177,318	3,062,956	2.60

各期間毎の農家数及び農家人口の増減

単位：戸、人

	1960－70年	1970－80年	1980－90年	1990－2000年	2000－2010年
農家数の増減	158,242	△329,815	△389,054	△385,033	△206,150
農家人口の増減	179,241	△3,594,982	△4,165,426	△2,630,257	△968,109

6) キム・ジョンホ他、前掲書、44頁。

表4 農家の主要指標の変化

	総農家数		家族構成		戸当り耕地面積			農家所得	
	戸数	専業比率	世帯員数	農業従事者数	経営地	自作地	借地比率	総額	農外所得比率
	千戸	%	人	人	ha	ha	%	ウォン	%
1951年	2,184	89.2	—	—	0.90	0.83	8.1	—	—
1960年	2,349	90.7	—	—	0.86	0.74	13.5	—	—
1965年	2,507	90.8	6.31	3.15	0.90	0.75	16.4	112	20.5
1970年	2,443	67.7	5.81	2.91	0.93	0.77	17.6	256	24.2
1975年	2,285	80.6	5.57	2.86	0.94	0.81	13.7	873	18.1
1980年	2,155	76.2	5.02	2.49	1.02	0.80	21.3	2,693	34.8
1985年	1,926	78.8	4.42	2.48	1.11	0.77	30.5	5,736	18.5
1990年	1,767	59.6	3.77	2.20	1.19	0.75	37.4	11,025	25.8
1995年	1,501	56.6	3.23	2.08	1.32	0.79	42.2	21,803	31.8
2000年	1,383	65.2	2.91	2.16	1.37	0.77	43.6	23,072	32.2
2005年	1,273	62.6	2.70	1.91	1.43	0.87	39.1	30,503	32.4
2010年	1,177	53.3	2.60	1.86	1.45	—	—	32,121	40.3

出所：キム・ジョンホ他『農家の経済社会的性格変化と展望』KREI、2007年、27頁。及び、農業センサス2010年。

ぞれ約350万人、約410万人、約260万人減少し、1970年に約1,400万人であった農家人口は、2010年には約300万人まで縮小した。1970年から2010年までの40年間に、農家戸数の減少を上回るペースで農家人口が減少し、農家世帯当り世帯員数は、5.81人より2.60人へと落ち込んだ（表4）。

これらの農家・農家人口・農家世帯数の減少を受けて、1990年代の農業構造政策は推進された。1990年代中盤には、農地売買事業、農業機械半額供給事業、農地賃貸借事業など、構造政策事業が実施された⁷⁾。この構造政策事業推進下の1990年代以降に経営規模別農家比率は大きく変化した。表2を見ると、中間層が減少し、零細層と大規模層が増加している。1990年と2010年を比較すると、0.5ha未満層は27.3%から40.1%へ増加し、3.0ha以上層も、2.5%から8.2%へと

増えた。一方、中間層の0.5-1.0ha層、1.0-1.5ha層、1.5-2.0ha層は何れも縮小した。とくに、1.0-1.5ha層は、1990年の19.9%から2010年には12.0%へと大きく減少した。3.0ha以上層の増加は、構成比だけにとどまらず、農家戸数においても、約4.4万戸から9.6万戸へと増えた。農家戸数全体が約177万戸から約118万戸へと大きく減少するなかで、零細規模の0.5ha未満層は約48万戸の農家が滞留し、3.0ha以上層は農家戸数を倍増させた。

兼業農家比率の高い日本では、零細農家が離農せず、兼業滞留が構造政策を阻んでいる。韓国は兼業農家比率の割合が日本よりも小さいなかで、零細専業農の割合が増えている。表5より兼業農家比率を見ていくと、1975年の2割から、2010年には5割程度まで増えているが、兼業農家8割の日本には及ばない。この零細専業農家の増加が農村社会二極化の要因となった。

兼業農家比率は2010年に46.7%まで増えた。とくに第2種兼業農家の占める割合が大きく、

7) 1990年代の構造政策事業の詳細については、拙著書『市場開放下の韓国農業』（九州大学出版会、2002年）を参照頂きたい。

表5 専・兼別農家戸数

単位：戸、%

	専業 農家	兼業 農家									農家 戸数
			1 種 兼業				2 種 兼業				
				経営主 兼業	世帯員 兼業	経営主 ・世帯員 兼業		経営主 兼業	世帯員 兼業	経営主 ・世帯員 兼業	
1990年	1,052,315	714,718	389,097	95,632	199,085	94,380	325,621	75,057	126,200	124,364	1,767,033
1995年	849,053	651,692	277,214	69,165	140,644	67,405	374,478	86,661	139,308	148,509	1,500,745
2000年	902,149	481,319	224,642	42,227	132,471	49,944	256,677	61,935	91,413	103,329	1,383,468
2005年	796,220	476,688	164,976	37,061	78,788	49,127	311,712	86,111	106,150	119,451	1,272,908
2010年	627,460	549,858	193,438	50,753	74,184	68,501	356,420	93,101	116,523	146,796	1,177,318
1990年	59.6	40.4	22.0	5.4	11.3	5.3	18.4	4.2	7.1	7.0	100.0
1995年	56.6	43.4	18.5	4.6	9.4	4.5	25.0	5.8	9.3	9.9	100.0
2000年	65.2	34.8	16.2	3.1	9.6	3.6	18.6	4.5	6.6	7.5	100.0
2005年	62.6	37.4	13.0	2.9	6.2	3.9	24.5	6.8	8.3	9.4	100.0
2010年	53.3	46.7	16.4	4.3	6.3	5.8	30.3	7.9	9.9	12.5	100.0

出所：農業センサス各年度版

注：1990・1995年の農家は個人農家のみ。準農家は除外している。

経営主兼業比率に加えて、複数世帯構成員兼業比率が増えている。都市圏の農村部への外延的拡大に伴う兼業機会の増加や、交通インフラ整備を背景とする兼業通勤範囲の拡大などが背景にあると思われる。ただ、兼業機会のない高齢農家は、従来どおりの農業専業を続けている。韓国農業全体としての兼業農家比率の上昇と、零細化、及び、農民高齢化の併進の中で、零細農家群は、兼業困難な高齢者と兼業農家に二分化しつつあると思われる。

2. 農家階層の両極分化

1990年代の構造政策は、稲作農業を主対象としたが、過去20年間に稲作農業の割合は縮小し、畜産・蔬菜・果樹の割合が増え、稲作以外の作物への市場開放対応が求められた。表6は、主要作物栽培別に農家数及びその構成比を示している。営農形態別農家数構成比では、1990年から2010年の20年間に、稲作農家が69.7%から

44.4%まで減少した。一方、蔬菜は9.8%から19.0%、果樹は6.1%から14.5%、畜産は5.0%から6.9%へと推移した。稲作農家の後退と蔬菜・果樹農家の増加が顕著で、畜産の変化は小さい。これは、副業的畜産農家の廃業と大規模経営体の増加が併進し、畜産でも二極化が進行しているためである。畜産業の生産規模変化を飼育規模頭数別農家数でみると、韓牛の50頭以上飼育農家数は、1990年の956戸が2009年の11,148戸に、同期間の、豚の1,000頭以上飼育農家数は、406戸から3,145戸へと増えた。韓国農業における畜産の生産額割合は、稲作を超えるほどに大きくなっているが、この発展は大規模の畜産経営に牽引されている⁸⁾。

一方、稲作農家数の割合は低下している。稲作農家は機械化・大型化が進み、一定以上規模

8) 拙著論文「韓国農業の変化と米韓 FTA の背景」の95頁を参照されたい。(『農業と経済』臨時増刊号(急浮上する TPP で日本農業はどうなる), 2011.12.)

表6 営農形態別農家戸数の変化

単位：戸、%

	稲作	蔬菜	果樹	畜産	その他	計
1990年	1,231,839	172,350	107,262	88,522	167,060	1,767,033
1995年	823,458	246,648	143,600	155,923	131,116	1,500,745
2000年	787,451	238,291	143,362	72,173	142,191	1,383,468
2005年	648,299	230,011	145,236	82,283	167,079	1,272,908
2010年	523,153	223,873	170,237	81,155	178,900	1,177,318
1990年	69.7	9.8	6.1	5.0	9.5	100.0
1995年	54.9	16.4	9.6	10.4	8.7	100.0
2000年	56.9	17.2	10.4	5.2	10.3	100.0
2005年	50.9	18.1	11.4	6.5	13.1	100.0
2010年	44.4	19.0	14.5	6.9	15.2	100.0

出所：農業センサス各年度版

注：最も売り上げの大きい作目により農家を分類。

90・95年の数値は、センサス中の個人農家のデータを用いており、準農家は含まれていない。

表7 稲作自作農の自立経営規模の推移

単位：ha

	生計維持水準	所得均衡規模	完全就業規模
1980年	1.9	2.1	2.7
1985年	1.8	1.6	2.9
1990年	2.0	2.3	4.2
1995年	2.7	3.6	7.2
2000年	2.4	3.1	8.4
2005年	3.5	6.0	12.0

出所：前掲、キム・ジョンホ他『農家の経済社会的性格変化と展望』、54頁

注：「生計維持規模」とは農家の家計費充足、所得均衡規模とは、都市勤労者の勤労所得と均衡、完全就業規模とは家族労働力1.5人（年2500時間）基準。

でなければ専業農家としての存立が困難となった。いわゆる分解機軸の上昇である。表7では稲作自作農の自立経営規模の検討に、三つの指標が用いられている。「生計維持規模」とは、農家の家計費充足に必要な農地面積規模（ha）。所得均衡規模とは、都市勤労者の勤労所得と均衡しうる農地面積規模（ha）。完全就業規模とは、家族労働力1.5人（年2500時間）が労働するに足

るだけの農地面積規模（ha）である。いずれの指標についても、1980年代以降に、必要面積規模が増加している。専業で生計維持に必要な経営規模は1990年の2.0haから2005年には3.5haへ増え、それ以下の経営規模では生計維持が困難となった。3.5ha以下の中間層は経営規模を縮小するか、機械化投資により3.5ha以上までの規模拡大する道を選んだと推測される。0.5ha以下の零細層には、兼業依存層か高齢農家層が含まれる。都市勤労者世帯との均衡所得実現条件はさらに厳しくなり、2005年段階では6.0ha以上規模の農地経営でなければ、都市勤労者と同等の所得を実現することが難しくなった。さらに、家族労働力の完全燃焼という観点からは、農業機械化の進展下に、農地経営規模はさらに拡大し、2005年には12.0haの経営規模が必要となった。ちなみに、都市勤労者の所得水準との均衡については、例えば、都市勤労者世帯の家計所得は、2000年の2,864万ウォンから2010年の4,809万ウォンへ増えたが、同期間の稲作農家所得は、1,960万ウォンから2,063万ウォンと微増にとど

表8-1 主要農業機械の普及台数

単位：千台

年次	トラクター	コンバイン	移秧機	耕耘機
1992年	64	61	185	768
1995年	100	72	248	869
2000年	192	87	342	939
2005年	228	87	332	820
2010年	265	81	276	698

出所：前掲、キム・ジョンホ他、『農業構造政策の評価と方向定立に関する研究』63頁。

表8-2 農業機械1台あたりの年間作業日数

単位：日

年次	トラクター	コンバイン	移秧機	耕耘機
1992年	43	17	8	54
1995年	45	13	6	54
2000年	36	11	5	47
2005年	35	12	5	40
2010年	35	12	5	40

キム・ジョンホ他、同上書、64頁。

まった。都市勤労者世帯の所得を分母とする稲作農家世帯の所得は、2000年の68.4%から2010年には42.9%まで低下した。

ところで、分解機軸の上昇を促したのは農業の機械化である（表8-1）。政策支援を受けて、農業機械が1990年代以降に普及し農作業の機械化が進展した。農業機械半額供給事業により、機械購入代金の半額補助が行われ、多くの農家が農業機械を購入した。しかし、機械が普及するほどに機械の稼働率は低下傾向にある。機械のフル稼働が難しい中小規模の農家まで、政策支援により機械購入が可能になり、年間作業日数の数値は低下した。

また、機械の購入補助事業は、市場開放下の農業競争力向上のために推進されたが、中小農家が機械を購入した場合には離農を見送ることとなり、中小農家の離農抑制から、大農の規模

拡大を通じた競争力向上には逆効果となった。機械の償却代金確保のために、大農は農業機械のフル稼働を迫られ営農受託作業を増やしている。営農を委託するのは高齢零細農であり、両極分化現象の進行下に、機械のフル稼働を目指す大農と、機械保有コストを回避する零細農家の間で、営農受委託関係が拡大してきている（後掲の表14）。

第3節 農業センサスに見る農村社会の変化

1. 高齢零細農の増加と営農受委託の拡大

先の表2に見たように、耕地経営規模でみた場合の、零細規模層の比率は増加している。零細規模の0.5ha未満の階層は、90年の27.3%から2010年の40.1%へと増加しており、全体農家数が大幅に減少するなか、農家戸数では48万3千戸から47万2千戸と微減に留まった。

年齢別農家人口は、各年の最も構成比の大きい年齢階層を見ていくと、1990年10～19歳層21.5%、95年50～59歳17.9%、2000年60～69歳21.0%、2005年同22.1%、2010年同20.3%である（表9）。農家人口のコア部分は、1990年代の青壮年層から2010年には高齢層へ移行した。反対に、同期間の若年層は、10～19歳層が21.5%から8.5%へと落ち込んだ。その前後の年齢階層まで含めて、0～9歳層と20～29歳層を併せた0～29歳層の構成比は、43.8%から20.0%へと、これも半分以下となった。30歳未満の若年層の割合が、20年間で4割から2割まで減ったことになる。同期間の高齢層を、60歳以上の3つの年齢階層（60～69歳、70～79歳、80歳以上）合計についてみると、17.8%から41.8%へ増えており、若年層が減った分だけ高齢層が増えている。

これらの高齢層の作目別農業従事状況をみると、稲作や食糧作物において高齢者割合が大き

表9 年齢別農家人口の変化

単位：人、%

	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年
0～9歳	670,489	319,156	258,405	182,058	142,023	10.1	6.6	6.4	5.3	4.6
10～19歳	1,434,037	784,168	462,396	310,819	261,454	21.5	16.2	11.5	9.1	8.5
20～29歳	809,717	574,247	417,183	292,335	212,579	12.2	11.8	10.3	8.5	6.9
30～39歳	661,909	464,728	352,122	247,850	217,221	9.9	9.6	8.7	7.2	7.1
40～49歳	787,039	586,890	531,597	448,595	363,689	11.8	12.1	13.2	13.1	11.9
50～59歳	1,110,983	867,002	676,367	600,863	586,871	16.7	17.9	16.8	17.5	19.2
60～69歳	735,600	790,480	845,945	760,268	621,620	11.0	16.3	21.0	22.1	20.3
70～79歳	337,517	348,658	374,551	468,221	520,582	5.1	7.2	9.3	13.6	17.0
80歳以上	114,031	115,751	112,499	122,564	136,917	1.7	2.4	2.8	3.6	4.5
計	6,661,322	4,851,080	4,031,065	3,433,573	3,062,956	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：農業センサス各年度版

表10 農業従事者の年齢別作目別割合、年齢別専兼業別割合 2010年

単位：人、%

	50歳未満	50～60歳	60～70歳	70歳以上	計
稲作	182,927	213,365	274,313	292,593	963,198
食糧作物	39,611	49,466	52,989	58,821	200,887
蔬菜・山菜	92,625	113,942	116,250	99,054	421,871
特用作物・茸	11,844	14,277	12,978	12,359	51,458
果樹	74,911	89,583	93,342	69,586	327,422
薬用作物	3,270	3,915	3,377	2,544	13,106
花卉・観賞	11,241	11,352	7,388	4,155	34,136
その他作物	2,920	3,548	4,550	4,613	15,631
畜産	43,833	53,516	39,479	24,962	161,790
専業	147,066	212,868	357,297	413,397	1,130,628
兼業	316,116	340,096	247,369	155,290	1,058,871
1種兼業	97,421	124,208	106,133	67,370	395,132
2種兼業	218,695	215,888	141,236	87,920	663,739
稲作	19.0	22.2	28.5	30.4	100.0
食糧作物	19.7	24.6	26.4	29.3	100.0
蔬菜・山菜	22.0	27.0	27.6	23.5	100.0
特用作物・茸	23.0	27.7	25.2	24.0	100.0
果樹	22.9	27.4	28.5	21.3	100.0
薬用作物	25.0	29.9	25.8	19.4	100.0
花卉・観賞	32.9	33.3	21.6	12.2	100.0
その他作物	18.7	22.7	29.1	29.5	100.0
畜産	27.1	33.1	24.4	15.4	100.0

	50歳未満	50～60歳	60～70歳	70歳以上	計
専業	13.0	18.8	31.6	36.6	100.0
兼業	29.9	32.1	23.4	14.7	100.0
1種兼業	24.7	31.4	26.9	17.0	100.0
2種兼業	32.9	32.5	21.3	13.2	100.0

出所：農業センサス2010年

表11 経営主年齢別家族数別農家数

単位：戸、%

	独身世帯	2人	3人	4人	5人	6人以上	計
20～29歳	248	442	513	328	118	49	1,698
30～39歳	2,025	4,259	5,436	11,126	6,063	2,538	31,447
40～49歳	8,401	22,415	26,950	44,806	26,710	11,197	140,479
50～59歳	24,497	108,064	76,210	48,997	20,785	8,586	287,139
60～69歳	56,415	189,846	63,329	21,892	11,364	9,581	352,427
70～79歳	76,642	180,927	29,081	10,333	8,633	8,787	314,403
80歳以上	15,274	26,780	3,755	1,623	1,173	1,122	49,727
計	183,502	532,733	205,274	139,105	74,846	41,858	1,177,318
20～29歳	14.6	26.0	30.2	19.3	6.9	2.9	100.0
30～39歳	6.4	13.5	17.3	35.4	19.3	8.1	100.0
40～49歳	6.0	16.0	19.2	31.9	19.0	8.0	100.0
50～59歳	8.5	37.6	26.5	17.1	7.2	3.0	100.0
60～69歳	16.0	53.9	18.0	6.2	3.2	2.7	100.0
70～79歳	24.4	57.5	9.2	3.3	2.7	2.8	100.0
80歳以上	30.7	53.9	7.6	3.3	2.4	2.3	100.0
計	15.6	45.2	17.4	11.8	6.4	3.6	100.0

出所：農業センサス2010年

い(表10)。各年齢階層別に最大構成比の作目を見ていくと、70歳以上の年齢階層では稲作30.4%。60～70歳の年齢階層では稲作と果樹が28.5%。50～60歳では花卉・観賞植物33.3%。次いで、畜産の33.1%。50歳未満層でも花卉・観賞が32.9%を占める。稲作は年間労働日数が比較的少なく、負担の重い作業を経営委託に出してしまえば、残る軽作業は高齢層でも可能なため、高齢層の従事比率が高くなっている。反対に、花卉や畜産は年間労働日数が多く、高齢層

に敬遠されている。

それら高齢層について、表11から、経営主年齢別家族数別農家数を見ると、高齢層の多くは、独居老人世帯か、あるいは、夫婦のみの老人世帯であることがわかる。80歳以上の高齢世帯のうち、3割が独居老人世帯であり、5割超が夫婦のみの老人世帯である。70歳代の経営主の場合、4人に1人が独居世帯。6割近くが夫婦二人の世帯である。これらの独居世帯は増える傾向にある。表12から家族構成を見ると、2000年

表12 家族構成の変化

単位：戸、%

	一世代世帯	二世帯世帯	三世帯世帯	四世代 以上世帯	独居世帯	非血縁世帯	計
2000年	477,079	527,445	191,876	5,465	181,255	348	1,383,468
2005年	508,195	432,866	139,518	3,844	188,091	394	1,272,908
2010年	481,157	390,194	115,528	2,900	183,502	4,037	1,177,318
2000年	34.5	38.1	13.9	0.4	13.1	0.0	100.0
2005年	39.9	34.0	11.0	0.3	14.8	0.0	100.0
2010年	40.9	33.1	9.8	0.2	15.6	0.3	100.0

出所：農業センサス各年度版

表13 経営主年齢別経営規模別農家戸数

単位：戸、%

	0.5ha 未満	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0- 10.0	10.0 以上	耕種外	計
50歳未満	73,166	36,917	16,501	11,319	6,245	4,780	17,590	2,937	4,167	173,622
50歳～60歳	103,995	61,700	31,668	22,890	13,609	10,301	33,831	4,215	4,930	287,139
60歳～70歳	128,775	86,711	47,700	30,407	16,811	11,108	26,198	1,689	3,028	352,427
70歳以上	166,721	102,367	45,632	22,423	9,947	5,439	9,626	544	1,431	364,130
農家数	472,657	287,695	141,501	87,039	46,612	31,628	87,245	9,385	13,556	1,177,318
50歳未満	15.5	12.8	11.7	13.0	13.4	15.1	20.2	31.3	30.7	14.7
50歳～60歳	22.0	21.4	22.4	26.3	29.2	32.6	38.8	44.9	36.4	24.4
60歳～70歳	27.2	30.1	33.7	34.9	36.1	35.1	30.0	18.0	22.3	29.9
70歳以上	35.3	35.6	32.2	25.8	21.3	17.2	11.0	5.8	10.6	30.9
農家数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：農業センサス2010年

代に入って、一世代世帯及び、独居世帯が増加し、反対に、二世帯・三世帯世帯が減少している。表11をみると、高齢の独居ないし、夫婦世帯は増加している。表13から、高齢者の経営主の、経営規模別従事状況を見ると、農地経営規模が小さいほどに、経営規模も小さく、0.5ha未満の35.3%が70歳以上の零細農である。各経営規模階層の中核をなす年齢階層は、1ha未満が70歳以上、1ha以上3ha未満が60歳代、3ha以上が50歳代である。以上から、高齢零細者の独居、または、夫婦世帯の高齢者層は、1ha未満の零

細農地経営規模の稲作経営を中心に存在することが示唆される。

これら高齢農家は農作業の多くを機械保有農家に営農委託している（表14）。営農委託の内容を作業種目別に見ていくと、1ha未満の零細階層について、自家営農構成比の大きい作業は、苗代作業と農薬散布であり、他方、営農委託比率の大きい作業は、耕耘、移秧、刈取りである。年齢階層別には、70歳以上の高齢層で自家営農比率が比較的大きいのは、苗代作業、農薬散布であり、営農委託比率の大きい作業は、移秧、刈

表14 稲作農家の作業別・収穫規模別・年齢階層別・営農委託割合

単位：戸、%

収穫規模	苗代作業		耕耘		移秧		農薬散布		刈取／脱穀		稲作 農家計
	自家 営農	営農 委託	自家 営農	営農 委託	自家 営農	営農 委託	自家 営農	営農 委託	自家 営農	営農 委託	
0.5ha 未満	196,959	170,863	88,198	279,624	75,541	292,281	202,001	165,821	30,835	336,987	367,822
0.5-1.0ha	140,166	63,302	70,428	133,040	66,788	136,680	132,950	70,518	24,388	179,080	203,468
1.0-1.5ha	58,218	15,868	34,837	39,249	33,098	40,988	54,402	19,684	13,598	60,488	74,086
1.5-2.0ha	38,267	8,025	27,016	19,276	24,964	21,328	36,183	10,109	12,204	34,088	46,292
2.0-3.0ha	31,114	4,442	24,815	10,741	22,574	12,982	29,342	6,214	12,955	22,601	35,556
3.0-10.0ha	41,204	4,074	38,950	6,328	35,999	9,279	39,614	5,664	27,282	17,996	45,278
10.0ha 以上	4,535	431	4,598	368	4,364	602	4,445	521	4,031	935	4,966

年齢階層

50歳未満	64,819	35,992	50,474	50,337	44,539	56,272	69,177	31,634	26,120	74,691	100,811
50歳～60歳	122,930	56,630	91,232	88,328	80,894	98,666	127,621	51,939	43,214	136,346	179,560
60歳～70歳	166,244	75,159	90,577	150,826	83,840	157,563	162,058	79,345	36,012	205,391	241,403
70歳以上	156,470	99,224	56,559	199,135	54,055	201,639	140,081	115,613	19,947	235,747	255,694
農家数計	510,463	267,005	288,842	488,626	263,328	514,140	498,937	278,531	125,293	652,175	777,468

収穫規模	苗代作業		耕耘		移秧		農薬散布		刈取／脱穀		稲作 農家計
	自家 営農	営農 委託	自家 営農	営農 委託	自家 営農	営農 委託	自家 営農	営農 委託	自家 営農	営農 委託	
0.5ha 未満	53.5	46.5	24.0	76.0	20.5	79.5	54.9	45.1	8.4	91.6	100.0
0.5-1.0ha	68.9	31.1	34.6	65.4	32.8	67.2	65.3	34.7	12.0	88.0	100.0
1.0-1.5ha	78.6	21.4	47.0	53.0	44.7	55.3	73.4	26.6	18.4	81.6	100.0
1.5-2.0ha	82.7	17.3	58.4	41.6	53.9	46.1	78.2	21.8	26.4	73.6	100.0
2.0-3.0ha	87.5	12.5	69.8	30.2	63.5	36.5	82.5	17.5	36.4	63.6	100.0
3.0-10.0ha	91.0	9.0	86.0	14.0	79.5	20.5	87.5	12.5	60.3	39.7	100.0
10.0ha 以上	91.3	8.7	92.6	7.4	87.9	12.1	89.5	10.5	81.2	18.8	100.0

年齢階層

50歳未満	64.3	35.7	50.1	49.9	44.2	55.8	68.6	31.4	25.9	74.1	100.0
50歳～60歳	68.5	31.5	50.8	49.2	45.1	54.9	71.1	28.9	24.1	75.9	100.0
60歳～70歳	68.9	31.1	37.5	62.5	34.7	65.3	67.1	32.9	14.9	85.1	100.0
70歳以上	61.2	38.8	22.1	77.9	21.1	78.9	54.8	45.2	7.8	92.2	100.0
農家数計	65.7	34.3	37.2	62.8	33.9	66.1	64.2	35.8	16.1	83.9	100.0

出所：農業センサス2010年

注）「営農委託」には、「全部委託」と「一部委託」を含む。

取りである。これらから、高齢零細農は、苗代・農薬散布を自家営農で行い、重い作業を委託に出して、経営を維持しているものと思われる。

しかし、その高齢零細農の自家労働負担は近年重くなっている。表15から、年齢階層別の農業従事者数をみると、90年には、農業従事者の

表15 年齢階層別農業従事者数の変化

単位：人、%

	50歳未満	50～60歳	60～70歳	70歳以上	計
1990年	2,145,268	1,093,407	703,600	297,792	4,240,067
1995年	1,331,647	852,234	769,782	340,873	3,294,536
2000年	925,901	662,549	827,107	379,851	2,795,408
2005年	623,267	577,002	741,002	486,773	2,428,044
2010年	447,051	561,051	607,491	573,906	2,189,499
1990年	50.6	25.8	16.6	7.0	100.0
1995年	40.4	25.9	23.4	10.3	100.0
2000年	33.1	23.7	29.6	13.6	100.0
2005年	25.7	23.8	30.5	20.0	100.0
2010年	20.4	25.6	27.7	26.2	100.0

出所：農業センサス各年度版

表16 農業従事期間別農業者数の変化

単位：人、%

	3ヵ月未満	3～6ヶ月	6ヶ月以上	計
1990年	1,241,041	593,751	2,405,275	4,240,067
1995年	821,413	567,220	1,905,903	3,294,536
2000年	1,008,930	—	—	3,572,290
2005年	205,839	268,349	1,953,856	2,428,044
2010年	159,195	228,914	1,801,390	2,189,499
1990年	29.3	14.0	56.7	100.0
1995年	24.9	17.2	57.9	100.0
2000年	28.2	—	—	100.0
2005年	8.5	11.1	80.5	100.0
2010年	7.3	10.5	82.3	100.0

出所：農業センサス各年度版

うち、50歳未満の年齢階層の占める割合は、50.6%、70歳以上は7.0%であった。2010年には、これらがそれぞれ、20.4%、26.2%と推移している。2010年には、60歳以上の年齢階層だけで、従事者の過半を占めている。従事者数の数値から見れば、高齢者が、農業の担い手を構成しているかに見える。表16は、60歳以上の年齢階層が過半を占める農業従事者について、その従事期

間を見たものである。90年には、6ヶ月以上従事する者の比率は56.7%に過ぎなかったが、2010年には、82.3%まで増えている。畜産や花卉、果樹など、より労働集約的な作業を要する作目の増加を反映していると考えられる。また、この高齢者層について、表17から農業従事期間を見ると、6ヶ月以上従事者の増加が観察される。6ヶ月以上の農業従事者の中心は、1990年には、

表17 年齢階層別6ヶ月以上農業従事者数の変化 単位：人、%

	50歳未満	50～60歳	60～70歳	70歳以上	計
1990年	1,061,368	755,348	451,854	136,705	2,405,275
1995年	656,858	572,209	504,746	172,090	1,905,903
2000年	—	—	—	—	—
2005年	418,000	471,746	648,097	416,013	1,953,856
2010年	311,796	447,659	536,758	505,177	1,801,390
1990年	44.1	31.4	18.8	5.7	100.0
1995年	34.5	30.0	26.5	9.0	100.0
2000年	—	—	—	—	—
2005年	21.4	24.1	33.2	21.3	100.0
2010年	17.3	24.9	29.8	28.0	100.0

出所：農業センサス各年度版

表18 農家人口対比農業従事者比率の年齢階層別推移

単位：人、%

農家人口 A	50歳未満	50～60歳	60～70歳	70歳以上	計
1990年	4,363,191	1,110,983	735,600	451,548	6,661,322
1995年	2,729,189	867,002	790,480	464,409	4,851,080
2000年	2,021,703	676,367	845,945	487,050	4,031,065
2005年	1,481,657	600,863	760,268	590,785	3,433,573
2010年	1,196,966	586,871	621,620	657,499	3,062,956
従事者数 B	50歳未満	50～60歳	60～70歳	70歳以上	計
1990年	2,145,268	1,093,407	703,600	297,792	4,240,067
1995年	1,331,647	852,234	769,782	340,873	3,294,536
2000年	925,901	662,549	827,107	379,851	2,795,408
2005年	623,267	577,002	741,002	486,773	2,428,044
2010年	447,051	561,051	607,491	573,906	2,189,499
B/A * 100	50歳未満	50～60歳	60～70歳	70歳以上	計
1990年	49.2	98.4	95.6	65.9	100.0
1995年	48.8	98.3	97.4	73.4	100.0
2000年	45.8	98.0	97.8	78.0	100.0
2005年	42.1	96.0	97.5	82.4	100.0
2010年	37.3	95.6	97.7	87.3	100.0

出所：農業センサス各年度版

50歳未満層が中心であり全体の44.1%を占めていた。70歳以上層は5.7%に過ぎなかった。これが

2010年には、50歳未満層が17.3%に減少する一方、60歳代が29.8%、70歳以上層が28.0%にまで

増えている。高齢者の農業労働への動員を表18からみると、90年には、農家人口に占める農業従事者比率において、50歳未満層は、49.2%の動員比率であったが、2010年には37.3%に低下している。これは兼業比率の増加を反映していると思われる。一方、70歳以上層は、65.9%から87.3%へ増加している。以前であれば、早期にリタイアしていた高齢者が、今は、生計のために、働かざるを得ない状況になっている。

2. 経営継承と農外からの就農

これらの高齢者の多くは、一世代世帯であることから、農業経営の継承問題が懸念される。表19より営農後継者を有する世帯をみると、90年の16.4%から2005年には3.5%に減少している。また、表20から後継者の年齢を見ると、30

歳以上の年齢層の比率が増える一方、20歳代の後継者の割合が減少している。さらに、表21から、営農形態別の後継者保有世帯を見ると、高齢零細農の多い稲作で減少が著しく、今後、後継者のいない高齢零細農の継承問題の深刻化が懸念される。

この点について、先のキム・ジョンホ他の前書では、次のように述べられている

零細小農構造が依然として残るなかで、農業経営主の高齢化と、営農後継者の不足で、農業経営を担当する経営主体の確保が難しい。コメ生産費は、国際基準の数倍に達する反面、コメ生産所得は他の作物より低い。営農規模拡大を通じた生産費の削減と、国際競争力の向上で農家所得を増大させるという政策目標を、達成できないだけでな

表19 営農後継者を有する世帯

単位：戸、%

	営農後継者を有する世帯	農家世帯総数	営農後継者を有する世帯	農家世帯総数
1990年	289,520	1,767,003	16.4	100.0
1995年	197,161	1,500,745	13.1	100.0
2000年	151,503	1,383,468	11.0	100.0
2005年	45,163	1,272,908	3.5	100.0

出所：前掲、キム・ジョンホ他『農家の経済社会的性格変化と展望』、46頁

表20 営農後継者の年齢別構成

単位：戸、%

	15～19歳	20～29歳	30歳以上	営農後継者
1990年	67,389	158,276	63,855	289,520
1995年	25,348	85,237	86,576	197,161
2000年	16,237	54,386	80,880	151,503
2005年	2,612	12,385	30,166	45,163
1990年	23.3	54.7	22.1	100.0
1995年	12.9	43.2	43.9	100.0
2000年	10.7	35.9	53.4	100.0
2005年	5.8	27.4	66.8	100.0

出所：同上。

表21 営農形態別の農業後継者保有世帯数の変化

単位：戸

	1990年	1995年	2000年	2005年	1990を100とする 2005年の指数
稲作	206,800	111,089	91,995	23,697	12
果樹	21,752	24,009	18,957	7,131	33
蔬菜	23,827	28,250	20,150	6,687	28
特用作物	6,216	4,948	3,091	838	14
花卉	559	1,093	784	468	84
畑作	17,509	8,498	7,564	2,892	17
畜産	11,968	18,653	7,473	3,348	28
その他	889	621	439	102	12
計	289,520	197,161	151,503	45,163	16

出所：キム・ジョンホ、同上書、47頁掲載の表を再計算。

表22 経営主の経歴期間別農家数（2010年農業センサス）

単位：戸、%

	5年未満	5～10年	10～15年	15～20年	20年以上	計
稲作	18,734	25,710	32,610	17,761	428,338	523,153
食糧作物	10,274	12,136	12,198	5,085	76,285	115,978
蔬菜・山菜	10,981	14,100	17,739	9,713	171,250	223,873
特用作物・茸	1,777	2,321	2,794	1,450	19,721	28,063
果樹	11,160	13,872	15,507	8,089	121,609	170,237
薬用作物	810	905	898	408	4,269	7,290
花卉・観賞	2,200	2,574	2,563	1,427	9,871	18,635
その他作物	569	588	688	333	6,756	8,934
畜産	3,389	5,002	6,908	4,718	61,138	81,155
計	59,894	77,298	91,905	48,984	899,237	1,177,318
稲作	3.6	4.9	6.2	3.4	81.9	100.0
食糧作物	8.9	10.5	10.5	4.4	65.8	100.0
蔬菜・山菜	4.9	6.3	7.9	4.3	76.5	100.0
特用作物・茸	6.3	8.3	10.0	5.2	70.3	100.0
果樹	6.6	8.1	9.1	4.8	71.4	100.0
薬用作物	11.1	12.4	12.3	5.6	58.6	100.0
花卉・観賞	11.8	13.8	13.8	7.7	53.0	100.0
その他作物	6.4	6.6	7.7	3.7	75.6	100.0
畜産	4.2	6.2	8.5	5.8	75.3	100.0
計	5.1	6.6	7.8	4.2	76.4	100.0

出所：農業センサス2010年

表23 農業従事5年以下経営主の参入動機別農家数（2010年農業センサス）

単位：戸、%

	世帯員経営主 からの継承	他産業からの 職業転換	他産業と農業 の兼業	その他	計
稲作	5,064	9,556	9,131	2,212	25,963
食糧作物	1,298	6,071	4,875	1,453	13,697
蔬菜・山菜	1,679	7,757	4,079	1,201	14,716
特用作物・茸	258	1,207	694	195	2,354
果樹	2,015	7,072	4,846	1,253	15,186
薬用作物	97	527	367	68	1,059
花卉・観賞	260	1,134	1,282	251	2,927
その他作物	91	332	219	80	722
畜産	561	2,910	938	316	4,725
計	11,323	36,566	26,431	7,029	81,349
稲作	19.5	36.8	35.2	8.5	100.0
食糧作物	9.5	44.3	35.6	10.6	100.0
蔬菜・山菜	11.4	52.7	27.7	8.2	100.0
特用作物・茸	11.0	51.3	29.5	8.3	100.0
果樹	13.3	46.6	31.9	8.3	100.0
薬用作物	9.2	49.8	34.7	6.4	100.0
花卉・観賞	8.9	38.7	43.8	8.6	100.0
その他作物	12.6	46.0	30.3	11.1	100.0
畜産	11.9	61.6	19.9	6.7	100.0
計	13.9	44.9	32.5	8.6	100.0

出所：農業センサス2010年

く、国内では、他の作目に比べて競争力がない状況である⁹⁾。

このような状況は日本と似ており、担い手問題を解決するための施策が韓国でも検討されている。ただ、先に見たように、農民層の分解機軸が上昇しており、小規模農家の存立条件は厳しく、親族からの継承による担い手は、一部の農家を除いて確保が困難となっている。そのような状況下で注目されるのが、農外からの新規

就農者である。小規模農家の存立基盤が厳しいならば、農外からの新規就農者が多いとは想定しにくいだが、意外なことに韓国では、農外からの就農者が比較的多い。

表23をみると、多様な人材が営農を担っていることがわかる。農業従事5年以下の経営主について、参入動機をみていくと、世帯員経営主からの継承は全体の13.9%であり、他産業との兼業が32.5%、他産業からの職業転換が44.9%を占める。営農形態別には、世帯員経営主からの継承は稲作で比較的多く、花卉で小さい。花卉で大きいのは他産業との兼業である。また、職

9) キム・ジョンホ他、前掲書、iii。

表24 営農形態別の生産組織参加農家数推移

単位：戸、%

	生産組織参加農家数	作目班						法人			農家数
		稲作	蔬菜・山菜	特用・薬用	花卉・観賞	果樹	その他(畜産包含)	営農組合	農業会社	その他(協会等)	
2000年	251,092	44,941	79,597	16,253	5,476	75,551	9,990	41,532	3,471	－	1,383,468
2005年	226,249	42,914	65,765	11,812	4,700	65,612	11,539	44,302	4,898	－	1,272,908
2010年	276,344	52,932	60,255	9,509	4,584	67,994	33,730	67,003	3,558	12,515	1,177,318
2000年	18.1	3.2	5.8	1.2	0.4	5.5	0.7	3.0	0.3	－	100.0
2005年	17.8	3.4	5.2	0.9	0.4	5.2	0.9	3.5	0.4	－	100.0
2010年	23.5	4.5	5.1	0.8	0.4	5.8	2.9	5.7	0.3	1.1	100.0

出所：農業センサス各年度版

注1：「蔬菜・山菜」については、2000・05年は「蔬菜」、「特用・薬用」については、2000・05年は「特用作物」、「花卉・観賞」については2000・05年は「花卉」という名称で、分類されている。また、法人については、2000・05年には「その他」という分類が存在しない。

注2：1つの農家が複数の生産組織に参加しているためか、各作目班等参加農家数の合計は、生産組織参加農家数とは一致しない。

業転換は畜産において多く稲作で小さい。稲作に限定すると、経営主からの継承が一定部分を占めるものの、経営継承は、世帯員経営主からの継承によらない場合が比較的多い。この場合の就農者は、稲作に限らず、果樹・畜産など、他の作目においても顕著である。稲作に比べて、果樹・畜産は、農業技術の習得が容易でない。そのようななか、どのようにして技術的な問題をクリアしているか調査の必要がある。また、農外からの就農者の多さには、日本とは異なる社会的事情が存在すると推測される。

さて、韓国では、このような農外からの就農があり、担い手問題への対応が日本とは異なっているとは言え、絶対的に、担い手が不足することには変わりはなく、政府は担い手問題を重視し、対策を検討してきた。とくに、大農育成に傾斜した構造政策の副産物としての農村の二極化と、高齢零細農対策の遅れという問題が発生したことから、政府は、従来の構造政策を見直し、高齢零細農家群を巻き込んだ農村再建に

乗り出している。すなわち、担い手確保が困難になるなかでの農業存続には、農村や地域の協力関係構築が不可欠と捉えて、農家というイエによらないカタチでの経営を指向している。表24は、その動向を示したものであるが、生産組織が様々な形で作られている¹⁰⁾。

第4節 農村社会の再編統合：地域単位の農業経営体

1. 競争から協同へ

個別農家の規模拡大を促し、家族大農経営を

10) ただ、田代洋一氏、品川優氏によれば、地縁性共同体という特徴を有する日本の村落に対して、韓国の村落では血縁関係が重視されるため、農村や集落を維持するという観念が小さいという（そのような相違が出てくることの背景については、諸説がある）。そのため、日本の集落営農方式をそのまま韓国に導入しても、同じ成果を期待することは、なかなか難しいようである（以上の事柄については、田代洋一氏、品川優氏、キムテゴン氏、糸山健介氏の研究が参考になる。文献は、後掲の参考文献一覧を参照頂きたい）。

中心として、農業の国際競争力を引き上げるといふ従来の政策について、キム・ジョンホ他の前書は、その限界を指摘し、政策の転換を訴えている。

営農規模が広がるほどに、コメ生産費は節減されるが、国産米の国際競争力は依然として低い。国産米の生産費は、最も生産性の低い零細農の生産費によって決まる。零細農の生産費は高く、国産米の市場価格を引き上げることになるために、コメ生産費の高い零細農を退出させる農地流動化政策が施行された。しかし、問題は、農地流動化が農地の集団化と連携しない限り、作業効率の面で、規模の有利性が制限される点だ。これを解消する方策としては、集落等地域単位の農業経営体をあげる事ができる¹¹⁾。

市場開放対策として90年代より、大農育成政策を続けてきた。その結果、大農は育成されたが、零細農は高齢農家を中心に多く経営を続けている。コメの国際競争力を引き上げることが、価格面では、国内米の価格を国際価格並みに引き下げることであるが、コメ価格は限界的な農家の生産費で決まるため、大規模農家が生産費を引き下げても、限界的な零細農家が残る限り、国内のコメ価格は下がらず、外国からの安価なコメの輸入には対抗できない。零細農家を退出させようとしたが、なかなか進んでいないのは、農地の分散錯雑にも問題がある。数値の上で多くの農地が利用可能であっても、実際には、農地が分散し集団化されていない。そのような状態では、零細農の離農と離農した農地の規模拡大などへの利用は円滑に進まず、結果的に、零細農問題は解決しないこととなる。そこで、農

地の集団化と連携した流動化促進により、零細農問題を解決し、生産費の引下げを実現するために、「集落等地域単位の農業経営体」が提起された¹²⁾。

「集落等地域単位の農業経営体」では、大農と零細農が、協同により、地域農業を維持経営していく。零細農の離農を促進するのではなく、零細農も就業させることにより、大農と一緒に農地を経営していく。経営体では、就業の場所を、それぞれの能力等に応じて、振り分ける必要がある、そのためには、協同に必要なコミュニケーションも求められる。その協同作業を経た上で、将来には、農地の協同経営が想定されている。

2. 農地の集団的利用

この組織体構想について、同じKREIのキム・テゴン他『農地制度先進化のための政策課題』(KREI、2007年)は、農地の団地化が重要として、次のように述べている。

規模拡大が不可能な零細農や高齢農などは、協業の長所と団地化の有利性を同時に確保できる「地縁の組織経営(マウル単位の営農組織)」への転換を検討できる。(中略)農地の所有と利用を分離し、農地利用の団地化を目指す「農地利用調整」概念の導入を検討できる。農地の利用調整は農地の零細性と分散性の短所を克服するために、農地の所有権はそのままにして、地域単位の共同利用を実施し、主産地を形成したり、ブロック輪作を実施するのに有利だ¹³⁾。

即ち、経営体創設の目的は、零細農の作業参加ではなく、農地の集団的利用にある。そのた

11) キム・ジョンホ他、前掲書 v。

12) キム・ジョンホ他、同上書 vi～vii。

13) キム・テゴン他『農地制度先進化のための政策課題』KREI、2007年、7頁。

めに、「農地の所有権はそのままにして、地域単位の共同利用」を行うことが想定されている。韓国では以前より農地の賃貸者関係が広がっており、農地所有が複雑である。所有権の整理を行いながら、集団化や団地化を進めることは、なかなか難しい。そこで、「農地の所有権はそのままにして、地域単位の共同利用」を進めることが提唱されている。その農地所有問題の複雑さについて、キム・テゴン他の前書では次のよう述べられている。

賃貸者の農地が全体農地の40%を越える過程で、副作用が起きている。農地賃貸者に関する制度の透明化を通じて、構造改善を促進する法案を検討しなければならない。(中略) 賃貸借拡大の過程で問題が発生している。賃借料が非農業部門に流出し、直接支払い金の不在地主への移転、また、これによる生産費の増加などが問題である。経営規模の拡大と農地の団地化のために、農地の賃貸借の透明化が課題である¹⁴⁾。

キム・テゴン他の同書に指摘されているように、団地化を伴う規模拡大を、組織的な経営体により進めていく場合には、賃貸借関係の「透明化」が必要になる。分散した農地を、誰がどこに所有しているか、という情報が経営体で共有されなければならない。しかし、実際には、所有が複雑であるために「透明化」は容易ではなく、そのために当面は、所有には手をつけずに、利用のみ共同化することが想定されている。

韓国政府は、この農業組織化について、2010年に、地域単位の農業経営体への継続的な支援政策を打ち出している。韓国・東国大の黄在顕副教授によれば、「最低100ha以上の団地化した

稲作農地を若い担い手農家に集積して、規模拡大を図る事業であり、計画書を作成して申請し、審査をパスすれば補助金が給付される。一般的に一つの農業経営体は、一つから三つぐらいのマウル（ムラを意味する韓国語）から構成される。ムラとは異なる概念である。政府の狙いは、数千か所の農業経営体（主に平たん部の条件有利地域）を担い手中心に支援して、市場開放に向け、稲作の競争力を引き上げることにある¹⁵⁾。

この事業では、日本の集落営農方式が強く意識され、日本の政策内容や事例が参考にされている。ただし、韓国の独自の社会文化的制約下での地域単位の農業経営体は、日本とは異なり、一部作業の共同化に、流通段階の組織化を加えた内容となっている。

第5節 地域単位の農業経営体の性格：農村社会の再編統合

チョ・カオク他『コメ産業と水田所得基盤多様化事業の効率的な推進のための担い手主体育成方向』によれば、地域単位の農業経営体は、面積規模の小さな地域も含まれるが、50ha未満地域は近隣地域と連携して経営体系を構築する。地域内のすべての農家が参加するのが原則であり、地域内では、農家間の役割分担を徹底させる。例えば、農業機械を所有する青壮年層は、主要農業機械作業を分担する。高齢零細層は、水管理など作業補助を分担する¹⁶⁾。

15) 韓国・東国大の黄在顕副教授より個別ヒアリング、2012年8月21日。ちなみに地域単位の農業経営体の「野辺」は、韓国語では「トルニョク」と呼ばれる。

16) チョ・カオク他『コメ産業と水田所得基盤多様化事業の効率的な推進のための担い手主体育成方向』（2011年、6月）。同資料についても、ページ数が記されていない。尚、同資料は、KREIの関係者より入手した。

14) キム・テゴン他、同上書、17頁。

この試みは、地域ごとに新たな経営体構築を目指し、その中に高齢農民や基幹的な農家を取り込んで組織していく。農作業の共同化を進め、最終的には、農地の共同利用まで構想する。分業体制を敷いて、高齢者にも作業を分担させ、流通過程などを中心に、一定の作業の共同化を進める。この経営体の育成方法については、様々な工夫が考案されている。

地域単位の農業経営体について、KREIのパク・ムンホ氏は、「地縁性組織経営体」としての育成が必要として、次のように述べている。

「地縁性組織経営体」とは、マウルまたは、一定地域を単位として、地域住民の合意に基づく農地利用と関連する組織的活動を通じて、経済合理性を向上させ、地域経済の活性化を目指すものであり、属地・地縁的な生産組織の構築が必要となる。ここでの、マウル営農の目的は、マウルの定住条件を確保することであり、そのためには、ビジネスの接近も必要となる。また、マウルに残る労働力を集めて全員が農業を守ること、水田を保全し、人の住むことが可能な定住空間を作ることが重要である。さらに、地域社会については、地域住民が住むという空間のみの概念から脱して、地域の社会的・経済的な問題を解決するビジネス的な組織体の一部として認識・活用することも、求められてくる¹⁷⁾。

このような、「地縁性組織経営体」の強調は、社会的文化的に、地縁の共同体が根付いていないといわれる韓国において、ビジネス概念を導入することで、新たな社会的紐帯を構築し、マ

ウルの人々を結び付けようとする意図が認められる。確かに、地域単位の農業経営体が、地縁的共同体でない場合には、地域事業の達成はなかなか難しいかもしれない。しかし筆者には、このような韓国の社会文化的特徴だけが問題とは考えにくい。地域単位の農業経営体において、作業の共同化が進展しない理由としては、既存の作業関係にも注目する必要がある。それは、韓国農村に広範に存在する営農受委託関係であり、地域単位の農業経営体の作業共同化との調整を困難にしていると思われる。

高齢零細農は従来、重い作業の多くを営農委託により大農に任せてきた。一方、地域単位の農業経営体は、営農受委託関係の上に、成り立っており、高齢零細農が営農受委託関係に依存する限りは、高齢零細農の農地の共同利用や、作業の共同化はなかなか進まない。営農受委託は、機械を保有しない高齢零細農と、機械の稼働率向上を目指す大農との相互的な利害の基に成立しており、そのこととの調整を経ずして、新たな経営体を作ることはなかなか難しい¹⁸⁾。

従来の平野部農村で大農は、大型機械のフル稼働を必要とするために、営農受託作業を競って引き受けてきた。そのことが、高齢零細農にとっては、競争上に生まれる、比較的安価な営農受託料金を提供されることにもなり、高齢零細農の、営農委託への依存と、経営存続を可能にしてきた。すなわち、農民層の二極分化という状況下に、営農受委託を通じた、安定均衡が生まれている。高齢零細農は、地域単位の農業経営体に、すべての農作業を任せるよりも、大

17) パク・ムンホ「地域単位の農業経営体効率化戦略」(2012年1月)同資料についても、ページ数が記されていない。尚、同資料は、パク・ムンホ氏より直接ファイル入手した。

18) 90年代の機械購入半額事業などによる大型機械の過剰保有と、高齢化対策遅延、という状況下に、営農受委託関係は拡大してきた。90年代の政策の産物として、営農受委託関係の拡大を位置づけることもできる。

農への営農委託を維持した方が経営上に、ある程度までは有利なのである。そのために、地域単位の農業経営体は一部作業の共同化段階にとどまっており、それ以上にはなかなか進まない。まして、農地の共同利用などは、遠い先のこととなる。ただ、そのような状況が続く限り、高齢零細農の経営を将来引き継ぐだけの、受け皿となる経営体の育成は、なかなか難しいということにもなる。

おわりに

90年代以降における韓国の農業構造政策は、大農育成という点では一定の成果を示したが、農村における農民層の両極分化を招き、高齢零細農の滞留が問題となった。韓国は市場開放拡大に備えて、とくに稲作農村の対策が急がれている。対策として現在、日本の集落営農に類似した地域単位の農業経営体を導入することで、生産性向上や生産費節減が指向されており、その成果は既に一部示されている。しかしながら、農家の存続が難しい中で、地域単位の農業経営体が、農家に代わる経営体にまで発展するか否か不明である。

地域単位の農業経営体について従来の研究では、農民階層間の協力関係が形成され、農地の集団的利用を通じて、農村社会の再編と存続が可能になるとされてきた。しかし、筆者の見る限りでは、協力関係形成や農地の集団的利用は容易ではなく、また、必ずしも農村社会の存続を保証するものでないと考えられる。

地域単位の農業経営体の現状は、流通段階の組織化を中心として、生産の共同化は一部の作業にとどまっており、農地の共同利用も進んでいない。生産の共同化が限定的であることの理由の一つとしては、構造事業下に拡大した営農

受委託関係が、高齢零細農の作業の受け皿となって、農村内の作業のやり取りが一定程度、均衡状態にあることである。従来の構造政策の産物である営農受委託関係との調整無しには、作業の共同化や、それを前提とする農地利用の共同化は、なかなか進展しないであろう。

また、賃貸借農地の多い韓国で、農地の集団的利用は容易ではない。韓国の農地は分散錯雑の状態にあり、農地規模の拡大が農地の団地化と連携しない限り、大型機械の導入による作業効率向上と生産費節減が期待できない。しかし韓国では、農地の4割強を賃貸借農地が占めており、都市在住の多数の地主から農地の集団的利用に制限がかかる。農地の賃貸借関係が、農地の集団的利用の制約となる可能性が高い。

さらに、競争力向上を目指す地域単位の農業経営体は、大農中心の農村再編に向かう恐れがある。市場開放下に農産物の競争力を引き上げるために、地域単位の農業経営体が高齢零細農に離農を促す可能性がある。コメの国際競争力向上には、国内米の価格を国際価格並みに引き下げる必要があるが、コメ価格は限界的な農家の高い生産費で決まるため、大規模農家が生産費を引き下げても、限界的な零細農家が残る限りコメ価格は下がらないからである。今後、コメ価格が国際価格並みに下がっていけば、高齢零細農家は退出して、大農中心の経営体に統合される可能性がある。

地域単位の農業経営体の政策方向は、農村社会の両極化に歯止めをかけることであるが、経営体としての存続発展に際しては、両極化を通じた農村再編の可能性もあり、必ずしも、問題の解決に寄与しない可能性がある。

参考文献

韓国語文献

- キム・ジョンホ他『農業構造政策の評価と方向定立に関する研究 ―コメ農業を中心に―』KREI、2011年
- キム・ジョンホ他『農家の経済社会的性格変化と展望』KREI、2007年
- キム・テゴン他『地域農業主体の確立と育成方案』KREI、2009年
- キム・テゴン他『コミュニティビジネス中長期育成方案（1／3次年度）』KREI、2011年
- パク・ムンホ「地域単位の農業経営体効率化戦略」2012年1月（パク・ムンホ氏提供資料）
- チョ・カオク他『コメ産業と水田所得基盤多様化事業の効率的な推進のための担い手主体育成方向』2011年、6月。
- キム・テゴン他『農地制度先進化のための政策課題』KREI、2007年

日本語文献

- 田代洋一「韓国の農業・農政紀行―日本との比較―」田代洋一著『戦後農政の総決算』の構図』第5章所収、筑波書房。2005年、218～221頁。
- 田代洋一『農業・協同・公共性』筑波書房、2008年
- 品川優『条件不利地域農業 日本と韓国』筑波書房、2010年

- 品川優「FTA推進下における韓国農業・農政の実態」『佐賀大学経済論集』第44巻第6号、37-57頁、2012年
- 糸山健介「韓国中山間地域における農業構造の変動と自生的対応の意義 ―忠清北道槐山郡青川面K里を事例として―」『北海道大学農経論叢』第62巻、2006年、65-75頁
- 糸山健介「韓国平野部マウルの変遷と共同的結合 ―全羅北道金堤市扶梁面龍骨マウルを事例として―」『北海道大学農経論叢』第61巻、2005年、41-54頁
- 深川博史「市場開放下の韓国農村における新経営体の創設について」九州大学・西日本シティ銀行連携事業報告書『アジアにおける成長と外部環境変化に関わるリスクに関する調査』第5章、2015年3月。

統計書

- 韓国統計庁『2010年農林漁業総調査報告書』（農業センサス）、2011年
- 韓国統計庁『2005年農業総調査報告書』（農業センサス）、2006年
- 韓国統計庁『2000年農業総調査報告書』（農業センサス）、2001年
- 農林水産部『1995年農業総調査』（農業センサス）、1996年
- 農林水産部『1990年農業総調査』（農業センサス）、1991年