

韓国における農業構造政策の転換とトルニヨク別経営体の現状について

深 川 博 史

- ① 近年、TPP などの市場開放論議が盛んになるなか、日本に先行して、米国と FTA 合意した韓国への関心が高まっている。韓国は 1990 年代より大胆な構造改革を推進し、農業経営の規模拡大を進めるとともに、2000 年代に入り各国との FTA を発効させている。市場開放で日本に先行する韓国は、農業構造の転換でもまた、日本に先行したのか、各方面から関心が持たれるところである。
- ② 本稿では、このような関心に応えることを目的として、1990 年代の構造政策を振り返り、その成果を確認した上で、構造政策後に問題化した高齢零細農家群について分析を加える。また、対応策として、新たに提起されたトルニヨク別経営体事業を紹介し、その現状を示した上で、今後の展望について触れる。
- ③ 1990 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。高齢零細農の農家を継承する担い手は少なく、農家の存続が危うい状況にある。このようななかで、2014 年のコメ関税化猶予延長措置の期限切れが迫っており、とくに稲作農家の対策が急がれている。対策としては現在、日本の集落営農方式に類似したトルニヨク別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、トルニヨク別経営体が、農家に代わる経営体にまで発展するか否かは、現時点では評価が難しい。
- ④ トルニヨク別経営体の現状は、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。先行した経営受委託関係との調整なしには、トルニヨク別経営体による、農作業や農地利用の共同化は、なかなか進展しないものと推測され、現状を見る限り、高齢化・担い手問題への根本的な解決策とはなりえないように思える。
- ⑤ 韓国は、構造政策後の 2000 年代に、農村・農家の存続という深刻な問題を抱えることになった。市場開放対策としての構造政策が、農村の格差拡大という問題を生み出し、高齢零細農が滞留し、高齢化対策が急務となっている。その点で、市場開放で日本に先行した韓国は、農業政策では、早期に集落営農方式を導入した日本に遅れをとっていると言える。韓国でも現在、日本の集落営農に類似のトルニヨク別経営体の方式が導入されているが、1990 年代の構造政策の影響が未だ強く残っており、そのこと等が制約要因となって、十分に機能していない状況にある。

韓国における農業構造政策の転換と トルニョク別経営体の現状について

深川 博史

(本稿は、農林環境課が執筆を委託したものである。)

目 次

はじめに

I 農業構造政策の実施経過

- 1 農業構造政策の時期区分
- 2 開放農政への転換

II 農業構造の変化

- 1 農家人口の減少
- 2 農家の両極分化

III 農業構造政策実施後の問題点

- 1 高齢零細農
- 2 経営の継承

IV トルニョク別経営体育成の構想

- 1 競争から協同へ
- 2 農地の集団的利用

V トルニョク別経営体育成の現状

- 1 トルニョク別経営体事業の進捗状況
- 2 トルニョク別経営体の実態と問題点

おわりに

はじめに

近年、TPP などの市場開放論議が盛んになるなか、日本に先行して、米国と FTA 合意した韓国への関心が高まっている。韓国は 1990 年代より大胆な構造改革を推進し、農業経営の規模拡大を進めるとともに、2000 年代に入り各国との FTA を発効させている。市場開放で日本に先行する韓国は、農業構造の転換でもまた、日本に先行したのか、各方面から関心が持たれるところである。

本稿では、このような関心に応えることを目的として、1990 年代の農業構造政策（以下、「構造政策」）を振り返り、その成果を確認した上で、構造政策後に問題化した高齢零細農家群について分析を加える。その後、対応策として、新たに提起されたトルニョク別経営体事業を紹介し、その現状を示した上で、今後の展望について触れることとしたい。

I 農業構造政策の実施経過

1 農業構造政策の時期区分

ここではまず、韓国農村経済研究院（Korea Rural Economic Institute. 以下、「KREI」）の、キム・ジョンホほか『農業構造政策の評価と方向定立に関する研究』⁽¹⁾を手がかりとして、1990 年代以降の構造政策について、検討していく。

同書では、韓国の構造政策を幾つかの時期に分けて整理している（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。農地改革以後に、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（PL480 による援

助物資）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ともに、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⁽²⁾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、機械化推進下で、農業人口の減少が続いた。1980 年代には、経済成長が比較的順調に推移した結果、韓国は、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。

図 韓国農政の展開過程

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 粗穀自給達成（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（1980 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（1984・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 年から 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）

（出典）キム・ジョンホほか『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, p.24.

(1) 김 정호 외 (キム・ジョンホほか) 『농업구조정책의 평가와 방향정립에 관한 연구—쌀 농업을 중심으로—』(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—) 한국농촌경제연구원 (KREI) 2011.

(2) 1970 年代に韓国政府が始めた新しい村づくり運動。勤勉・自助・協同を基本精神とし、農村の近代化や都市との格差是正を図ることがねらいとされた。

1990年代には、GATTウルグアイラウンド交渉⁽³⁾(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、市場開放のための構造政策が始まった⁽⁴⁾。

このうち第4期について詳述すれば、次のとおりである。

UR交渉は、1986年から進められたが、韓国では1986～1988年の国際収支が黒字であったこともあり、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の育成、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。

表1 農漁村構造改善事業 (単位:億ウォン)

	42兆ウォン事業 (1992～98年)	農特税事業 (1994～2004年)	
		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	

(注) 42兆ウォン事業と農特税事業のそれぞれについて、中央政府の投融資分のみ計算。

(出典) キム・ジョンホほか『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, p.32.

これらの計画を推進するための予算編成も進められた。1991年には、農漁村構造改善対策が発表され、7年間で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。

この巨額の投融資計画は、市場開放への批判などが起きるたびに、追加編成されていった。42兆ウォンの農漁村構造改善融資計画(1992～98年)に続いて1994年に15兆ウォンの農特税事業⁽⁵⁾(1994～2004年)が追加された(表1)。42兆ウォン計画が終了した1998年には、45兆ウォンの農業・農村投融資計画(1999～2004年)が発表された(表2)。また、農特税事業終了時の2004年には、119兆ウォンの投融資計画(2004～13年)が発表されている(表3)。

これらの、追加的な大型予算編成は、それぞれの時期の経済的変動に対応している。42兆ウォンの当初予算に続く、1999年からの45兆

表2 45兆ウォン農業・農村投融資計画(1999～2004年)

(単位:億ウォン)

	中央政府	地方費	総投融資
農林漁業公益的機能拡充	130,593	19,070	149,663
農業経営体育成	71,927	5,884	77,811
農林業の付加価値向上	15,842	2,221	18,063
流通改革及び輸出拡充	67,959	19,183	87,142
地域開発と福祉拡充	55,520	25,784	81,304
農業者の経営安定支援	36,543	-	36,543
計	378,384	72,142	450,526

(出典) 表1と同じ。

表3 農業・農村総合対策投融資計画(2004～2013年)

(単位:億ウォン、%)

	投融資規模	比率
農業体質強化及び競争力向上	362,190	30.4
農家所得及び経営安定	324,212	27.2
農村福祉増進及び地域開発	176,146	14.8
農産物流通革新	93,276	7.8
山林資源育成	69,602	5.8
農業生産基盤整備	167,477	14.0
計	1,192,903	100.0

(出典) 表1と同じ。

(3) 1986年のGATT閣僚会議の合意に基づき開始され、1994年4月に妥結した多角的貿易交渉。1993年12月に農業合意が成立した。

(4) キム・ジョンホほか 前掲注(1), p.24.

(5) 1993年からの金泳三政権は、自由化時代に対応した農業政策を推進することとした。その内容は、加工・流通までを包含した農業の振興、農産物輸出の振興などである。その財政基盤として、1994年に「農漁村特別税」(「農特税」)が創設され、農特税事業が推進された。事業の中心は、競争力強化であり、生産・流通施設の改善が進展した。

ウォン予算発表前には、アジア経済危機⁽⁶⁾（以下、「経済危機」）が発生していた。また、119兆ウォンの予算（表3）が発表された2004年は、韓国チリFTAが発効し、同時に、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。コメの政府収買制（政府買上げ制度。以下、「収買制」）の廃止や、関税化猶予の10年延長決定など、韓国農業が市場開放に揺れ動くなかで、国内対策が求められていた。そのような時期を中心に、巨額の予算が組まれており、1992～2008年の各予算合計では、約152兆ウォンの投融資予算が編成されたことになる。

予算編成上の重点項目の変化は、キム・ジョンホほかの同書では表4のとおりまとめられている。この表4の部門別比率においては、農業予算の仕分け基準について十分に説明されていないが、1990年以降の各時期における、農業予算の重点項目を把握することは可能である。筆

者の見方を加えながら、この表を説明していくと、次のとおりである。

1990年代初頭のUR交渉妥結の時期には、市場開放に直面する国内農家の経営安定に配慮して、「農家所得及び経営安定」という費目の予算割合が大半を占め、UR交渉妥結年の1993年には農業予算全体の50.4%を占めるに至った。市場開放下の農業競争力向上を企図して構造政策が進められた1990年代には、「農業体質強化」という費目が増えており、1994年以降10%台後半で推移している。この時期には「農業生産基盤拡充」という費目も増えて、1997年には40.1%に達しているが、その内容は、大規模農業の経営をインフラ面から支える用排水路整備費用等である。

2000年代に入ると、収買制の廃止を控えて、糧穀管理が強化されている。2004年に収買制が廃止され、公共備蓄制度⁽⁷⁾が導入されるととも

表4 1990年以降の農業予算の部門別比率（1990～2011年）

（単位：％）

年度	農家所得及び経営安定	流通改善	糧穀管理	農業体質強化	農業生産基盤拡充	農村開発及び福祉拡充	備考
1990年	24.0	2.3	24.3	6.2	30.5	12.7	
1991年	48.8	4.1	15.5	8.7	17.8	5.1	
1992年	21.9	4.9	11.5	36.5	22.4	2.9	
1993年	50.4	4.3	13.6	8.3	22.3	1.1	UR妥結・市場開放
1994年	46.4	5.1	10.6	17.0	16.8	4.0	
1995年	26.0	7.0	21.8	18.6	23.1	3.5	
1996年	30.8	8.4	6.9	17.5	34.0	2.5	
1997年	31.1	6.6	3.1	16.6	40.1	2.5	
1998年	33.1	5.1	10.6	14.6	34.5	2.1	通貨危機
1999年	29.9	7.7	16.2	13.0	31.4	1.7	
2000年	26.8	13.2	11.7	12.7	34.3	1.2	
2001年	27.1	8.2	24.8	10.3	28.8	0.8	
2002年	29.6	6.6	28.3	9.6	25.2	0.7	
2003年	29.5	3.6	30.1	6.0	29.5	1.4	
2004年	33.7	4.1	32.1	4.0	22.9	3.2	コメ関税化猶予延長
2005年	38.1	5.9	22.5	5.1	22.5	5.9	
2006年	40.0	5.9	21.8	3.9	21.5	6.9	
2007年	36.5	3.0	23.6	4.1	21.5	11.2	
2008年	36.8	3.0	17.0	6.7	20.6	15.9	
2009年	35.1	3.1	18.5	7.9	19.0	16.4	
2010年	25.0	3.5	18.2	9.4	23.5	20.4	
2011年	20.3	2.2	18.0	9.2	30.2	20.1	

（注）備考欄は筆者が加筆。

（出典）キム・ジョンホほか『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, p.35.

(6) 1997年7月のタイ・パートの暴落に始まり、アジア各国に波及した通貨暴落に伴う深刻な経済不況。特に韓国経済への打撃が大きかった。

(7) 2004年に導入されたコメの備蓄制度。2年で備蓄回転させる。

に、コメ所得等補填直接支払い制が導入施行されたが、それに伴い2004年に「糧穀管理」が32.1%、2006年に「農家所得及び経営安定」が40.0%となった。その後は、市場開放が一層推進されるなか、農民の高齢化や担い手問題が深刻化し、コミュニティとしての農村存続の必要などから、2000年代後半には、「農村開発及び福祉拡充」の比率が増え2010年には20.4%に達している。

先の図の、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、経済全般で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⁽⁸⁾育成及び品質競争力向上を企図していた。また、規模にかかわらずコメ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1990年代とは様相を異にすることとなった。

2000年代の政策は、それまでの農家経営規模拡大一辺倒では、競争力強化には限界を有するとの認識のもとに、親環境農産品の生産奨励などで、質的な競争力強化を目指した。また、直接支払いによる補償政策で、市場開放に備えた。これらは、1990年代の構造政策の反省の上に立ちつつ、スピードアップする市場開放への新たな対応として、導入されたものである。特に、コメ所得等補填直接支払い制導入は、環境農業育成の側面を併せ持たせることによって、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対策も進めるものであり、市場開放へ向けての環境醸成を狙ったものとも言える。

2 開放農政への転換

この間の政策のうち、特に経済危機以降の開放農政への転換について、キム・ジョンホほかの同書では次のように述べられている。

「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。特に、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、過去の生産性向上案に代わり、直接支払い制が導入された」（下線部は筆者が強調。以下すべて同じ）⁽⁹⁾。

1990年代の大農指向規模化政策は、大農育成には成功したものの幾つかの問題を引き起こした。大農増加の一方で、後述するように高齢零細農の割合が増えており、大農育成政策だけでは、農村の存続が難しくなった。大農のコメ生産コストにあわせて、米価を引き下げれば、零細農は経営が成り立たなくなる。そこで、市場開放対策として、零細農家まで丸抱えで、コメ生産農家全般を支援するという、直接支払い制が導入された。

2004年以前は、収買制により、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、収買制が廃止された。市場開放という厳しい局面で、収買制を代替しながらWTO農業協定とも整合性を持つコメ農家支援の仕組みが必要となり、直接支払い制が政策化された。

この直接支払い制は、変動部分と固定部分に分かれて、米価下落の場合の補償（変動部分）と、環境保全（固定部分）の両方の、政策意図を有する。特に、直接支払いの固定部分は、環境保全を目的として、面積当たりで、米価の騰落に関わりなく、支援するものである⁽¹⁰⁾。高齢農家の殆どが労働日数の少ない稲作に従事するな

(8) 化学肥料や化学合成農薬の使用を制限して行う環境親和的な農業。

(9) キム・ジョンホほか 前掲注(1), p.26.

かで、その稲作農家全般にまで支援を拡大したことは、面積当たりの過小な支援とは言え、高齢農家へのメッセージ効果は小さくなかったと思われる。

ただし、このことは、それまで推進されてきた構造政策との整合性の観点からは、若干の問題を有している。直接支払い制導入により、規模の大小にかかわらず支援を行えば、中小農に離農抑制効果が発生し、規模拡大と離農の併進は相対的に制約される可能性がある。結果的に、新たな政策は、1990年代の大農育成中心の構造政策とは異なる様相を帯びることとなった。

新たな政策は、キム・ジョンホほかの前書⁽¹¹⁾が指摘するように、「中小農・経営安定政策に、転換する傾向」ではあったが、大農指向の規模化政策も引き続き進められることとなり、離農を促進しないなか、中小農・経営安定政策との併存で、大農指向の規模化政策は整合性を幾分欠いた形となった。同書では、大農の規模化指向から「中小農・経営安定政策に、転換する傾向」と微妙な表現を用いられている。それは、大農育成政策を止めて、中小農育成策に転換したのではなく、大農の規模化指向政策も存続させながら、広く浅く中小農向け支援も併行導入した、という意味と考えられる。

通常、大農育成には、中小農の離農が併行することになるが、大農の規模拡大を促進しながら、中小農の離農を抑制しては、大農育成はなかなか進まず、実効性を上げることが難しくなる。高齢農は時間の経過とともにリタイアして、政策の如何にかかわらず、長期的には中小農の農地が大農育成に集約されていくと見ることもできる。しかし、短期的には、中小農の存続支援が、大農育成策と併存することは、政策の整合性の点で無理があるように思える。

では、なぜそのような、整合性に欠ける政策

が導入されたのであろうか。この場合、「中小農・経営安定政策に、転換する傾向」が続いたのは、2004年の市場開放拡大や、収買制の廃止に伴うショックを、ソフトランディングさせるための政策とも考えることができる。1990年代の大農育成策偏重への反動から、中小農支援政策が導入されたのではなく、コメ市場開放に必要な農業界のコンセンサスを得るために、農家の多数を占める中小規模の経営に対して、コメ所得等補填直接支払い制導入などで、市場開放合意に向けてのメッセージが農業界に向けて送られた。

1998年の経済危機を契機とするグローバル化の流れに対応した市場開放政策の一環として、国内農家対策が始まり、その対策は、市場開放時の農家の補償を伴うものであったがために、補償政策の対象には多くの農家を含むこととなった。収買制廃止と市場開放を同時に進めれば、米価下落のおそれがあり、農家からの市場開放反対の声が強くなる。そのため、補償政策と、市場開放をセットで進めることとなり、補償政策が一定程度機能するという見込みのなかで、WTOコメ市場開放拡大の合意等がなされたものと考えられる。その政策支援対象の拡大は、それまでの構造政策に逆行する側面を有したことは、先に述べたとおりであるが、また、それだけでなく、高齢化問題を未解決のままに残すこととなった。

上記の市場開放対応の政策転換は、政策のターゲットが、大農から中小農にまで拡大したという側面が強く、経営規模基準の政策転換であり、各経営を担う経営主の高齢化問題について解決策が提示されたわけではなかった。

WTO対応の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ており、次章で見るように農家経営に占め

(10) この点については、次の文献（拙著）を参照。深川博史「韓国の直接支払いについて—市場開放への対応」（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—）『農業と経済』78巻3号，2012.3，pp.78-85。

(11) キム・ジョンホほか 前掲注(1)

る大農の比率は増加し続けているが、零細農が多く滞留するなか、農村の経営規模階層別の両極分化が問題化している。中間層が減少し、農民層は、大農と零細農層に両極分化している。その分化の進展と、農民高齢化の一層の進展により、担い手の不足と農村コミュニティの維持・存続問題が深刻な様相となった。近年は、これらの問題を解決するための政策検討が続けられているが、この点について、キム・ジョンホほかの前書は、規模拡大中心政策の限界や、担い手問題への対応遅延について、次のように述べている。

「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、1990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。特に経済危機以後、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なけれ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」⁽¹²⁾。

同書によれば、1990年代の構造政策の限界点については、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。特に、高齢零細農問題については、社会保障政策の充実や、組織経営方式などの対策が想定されるが、取組みが遅くなった。今後は、新たな組織経営体を据えて高齢化対策等を検討すべき、としている。

次章以下では、それらの経営体導入の試みを

検証するに先立ち、従来の農業構造政策の経過と零細農高齢化の現状を農業センサス⁽¹³⁾により把握する。その上で、類似の問題を抱える日本との比較も念頭に置きながら、韓国の農民高齢化の特徴や問題点を摘出する。そして、この問題への対応策として韓国政府が打ち出している、トルニョク別経営体育成の構想や政策支援の現状について紹介し、今後の展望を述べることにしたい。

II 農業構造の変化

1 農家人口の減少

現在の農業構造は、過去の諸事情の蓄積の上に成立しており、現状を把握する上で、過去の経過を知ることは重要である。今の韓国農業の特徴をなす高齢化問題は、実は、1970年代以降の農家戸数・農家人口減少の延長線上に出てきている。

表5から、農家戸数・農家人口減少の推移を見ると、農家戸数は、1970年代、1980年代、1990年代の各期間において、約30～40万戸ずつ減少している。1970年に約250万戸存在した農家戸数は、2010年には約120万戸まで半減した。

農家人口は、1970年代、1980年代、1990年代の各期間において、それぞれ約350万人、約410万人、約260万人減少し、1970年に約1400万人であった農家人口は、2010年には約300万人にまで縮小している。1970年から2010年までの40年間に於いて、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、5.80人より2.60人へと、半分以下に落ち込んだ(表5)。

これらの農家戸数・農家人口の減少を受けて、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

(12) 同上, p.26.

(13) 本文末の「参考文献」を参照。

表 5-1 韓国の農業センサス、農家戸数、農家人口の変化

(単位：戸、人)

調査年度	調査報告書の名称	作成機関	農家戸数	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

表 5-2 各期間毎の農家戸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
農家戸数の増減	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

(注) 農業センサスの名称は、1990年と95年が『農業総調査』、2000年と05年が『農業総調査報告書』、2010年が『農林漁業総調査報告書』であるが、本稿で複数年のセンサスデータをまとめて扱う場合には、各表の出典欄に「農業センサス各年度版」と略記する。2010年の『農林漁業総調査報告書』についても、「農業センサス2010年度版」と略記する。本文末の「参考文献」を参照。作成機関については、本表に示す通りである。なお、1990年以降の「農家」の定義は表6を参照。

(出典) 農業センサス各年度版

給事業、農地賃貸借事業など、構造政策事業が実施されている⁽¹⁴⁾。構造政策事業も手伝って1990年代以降の経営規模別農家比率は変化している。表6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。両極分化の進展である。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、この期間に、中間層の0.5-1.0ha層、1.0-1.5ha層、1.5-2.0ha層はいずれも縮小している。特に、1.0-1.5ha層は、1990年の19.9%から2010年には12.0%と大きく減少した。3.0ha以上層の増

表 6-1 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 (27.3)	544,654 (30.8)	352,113 (19.9)	191,069 (10.8)	88,445 (5.0)	41,145 (2.3)	43,868 (2.5)	23,957 (1.4)	1,768,501 (100.0)
1995年	433,384 (28.9)	432,293 (28.8)	265,295 (17.7)	152,837 (10.2)	79,565 (5.3)	43,872 (2.9)	70,839 (4.7)	24,086 (1.6)	1,502,171 (100.0)
2000年	440,605 (31.8)	378,655 (27.4)	219,479 (15.9)	132,055 (9.5)	70,234 (5.1)	43,556 (3.1)	84,714 (6.1)	14,170 (1.0)	1,383,468 (100.0)
2005年	457,815 (36.0)	330,651 (26.0)	173,939 (13.7)	106,746 (8.4)	55,930 (4.4)	37,365 (2.9)	93,445 (7.3)	17,017 (1.3)	1,272,908 (100.0)
2010年	472,657 (40.1)	287,695 (24.4)	141,501 (12.0)	87,039 (7.4)	46,612 (4.0)	31,628 (2.7)	96,630 (8.2)	13,556 (1.2)	1,177,318 (100.0)

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

(出典) 農業センサス各年度版

表 6-2 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。

(出典) 農業センサス各年度版

(14) 1990年代の構造政策事業の詳細については、拙著『市場開放下の韓国農業』九州大学出版会、2002.を参照頂きたい。

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9.6万戸へと増えている。農家戸数全体の数値が約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48万戸の農家がほぼそのまま滞留し、3.0ha以上の大農層は農家戸数を倍増させている(表6)。

日本では、農業規模が零細であっても兼業農家が7割以上を占め⁽¹⁵⁾、農家が離農せず、兼業滞留現象が構造政策を阻んでいる。この点について、韓国の状況を見ると、日本とは大きく異なっており、兼業農家の割合が日本よりも小さいなかで、零細農家の割合が増えており、零細農家の存続問題は深刻であることがわかる。

日本のような兼業滞留が無いなかで、なぜ、

構造政策が進まないのか、という疑問も湧くが、それは別途検討することとして、表7より専業農家比率を見ていくと、1975年の8割から、2010年には5割程度まで縮小している。ただ、それでも、日本の専業農家のおよそ2割という状況に比べると、かなり専業農家のシェアが大きい。兼業農家は段々増えつつあるとはいえ、まだ5割程度にとどまっている。兼業収入に多くを依存できないなかで、零細規模の農家割合が増えていることから、農家経済は、限られた農業収入を兼業収入でカバーすることができずに、家計収支の状況は悪化していると推測される。

この状況をやや詳しく見たものが表8である。1975年以降、減少傾向にあった専業農家比率は、

表7 農家の主要指標の変化

	総農家戸数		家族構成		戸当り耕地面積			農家所得	
	戸数 (千戸)	専業比率 (%)	世帯員数 (人)	農業従事者数 (人)	経営地 (ha)	自作地 (ha)	借地比率 (%)	総額 (ウォン)	農外所得比率 (%)
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

(出典) キム・ジョンホほか『農家の経済社会的性格変化と展望』KREI, 2007, p.27; 農業センサス 2010年度版

表8 専・兼別農家戸数・割合の変化

(単位: 戸, %)

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

(注1) 1990・1995年の農家は個人農家のみ。準農家は除外している。

(注2) 1種兼業は、農業所得が兼業所得を上回る農家。2種兼業は、兼業所得が農業所得を上回る農家。

(出典) 農業センサス各年度版

(15) 『ポケット農林水産統計 平成23年版』農林水産省大臣官房統計部, 2012.3, p.101. 等を参照。

2000年には一旦、反転して高くなり、その後再び低下している。おそらく、1990年代末の経済危機が農家の兼業収入に影響を与えたものと推測される。兼業農家比率は、2000年代に入り高まっており、2010年センサスでは、兼業農家が46.7%まで増えている。特に兼業所得が農業所得を上回る第2種兼業農家の占める割合が大きい。それも、複数の世帯構成員が兼業という本格的な兼業農家の増加である。経済危機以前の1995年センサスにおいても一時期、兼業農家比率が43.4%まで、高まったことがあった。その際にもやはり第2種兼業農家の比率が高まったが、経営主兼業の比率はいまだ低かった。それに比べて2010年は、経営主まで兼業に出るといふタイプの兼業農家が比較的増えている。

これは、都市圏の農村部への外延的拡大や、都市農業の出現、あるいは、農村周辺部における兼業機会の増加や、交通インフラ整備を背景とする兼業通勤可能な社会状況の変化などにより、日本に類似した兼業滞留の時代に入りつつあるとも考えられる。従来、韓国農業の特徴は、兼業農家比率の低さにあり、その背景には、都市から隔絶された地理的環境の農村（歴史的制約条件下でのインフラ整備の遅れが影響）での通勤兼業の困難という社会構造があると、以前に筆者は、農林水産省農林水産政策研究所の報告で述べた⁽¹⁶⁾。

その報告の際の、対象時期についての認識は今も変わらないが、1990年代以降は、都市圏の外延的拡大に伴う都市農業の出現や、交通インフラ整備に伴う農村部から都市への通勤兼業環境の整備により、農村から都市兼業へのアクセスが容易になり、日本型の兼業農家が増えるとともに、兼業滞留の傾向も生まれつつあるようだ。ただ、それでも、農業の担い手自体が高齢

化しており、兼業に従事できない高齢農家は、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なかで、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推測される。兼業機会にアクセス可能なところで農業を営む農家は、農地資産を維持しながら兼業を継続することが可能であり、また、高齢農家も離農には消極的な場合が多いことから、構造政策推進にとっては、兼業農家の増加と高齢農家の滞留が、一定程度ブレーキになっているものと思われる。

2 農家の両極分化

韓国の構造政策は、稲作農業を主に対象としたものであるが、実は、過去20年間に於いて、稲作農業の占める割合は縮小し、畜産や蔬菜、果樹の割合が増えてきていることから、市場開放に際しては、稲作以外の作目への対応が重要になっている。作目状況の変化を見たものが表9である。主要な営農形態別で農家戸数及びその構成比が示されている。この営農形態別農家戸数の構成比を見ると、1990年から2010年の20年間に於いて、稲作農家が69.7%から44.4%まで減少している。増加した営農形態を構成比で見ていくと、蔬菜9.8%から19.0%、果樹6.1%から14.5%と、20年間での変化が顕著である。農家の構成比だけを見ると、稲作農家の後退と蔬菜・果樹農家の増加が著しく、畜産農家数は、5.0%から6.9%とあまり変化がないことから、畜産業の発展が遅れているかに見える。しかしながら、この畜産業で大きな変化が生じている。

畜産において、この20年間に農家戸数比率の変化が比較的小さいのは、副業的畜産農家の

(16) 兼業農家に関する特徴とその歴史的背景については、次の文献を参照。「第1章 WTO体制下における韓国農業の動向と今後の方向」農林水産省農林水産政策研究所『行政対応特別研究（FTA・WTOプロジェクト）研究資料』1号，2004.10，pp.109-110。<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/fta_wto1-5.pdf>（この電子ファイルは、筆者の次の報告を文字に起こしたものである。「WTO体制下における韓国農業の動向と今後の方向」農林水産省農林水産政策研究所、特別研究会、2004年3月）。インターネット情報の最終アクセス日は2012年11月29日。

表9 営農形態別農家戸数・構成比の変化

(単位: 戸、%)

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

(注) 最も売上げの大きい作目により農家を分類。

1990・1995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。

(出典) 農業センサス各年度版

廃業と大規模経営体の増加が併進し、畜産業の内部構成変化が農家戸数に反映されていないためである。畜産業の生産規模を、飼育規模(頭数)別農家戸数で見ると、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戸へと増えている。このことから、畜産農家の全体戸数の動きだけでは、畜産業の内部構成の変化を読み取ることができないことがわかる。そして、この間に、畜産の生産額の農業生産に占める割合は、稲作を超えるほどに大きくなっており、その発展を、大規模な畜産経営が牽引している⁽¹⁷⁾。

このような営農形態別農家戸数の構成比変化の背景理由としては、稲作農家の存立条件が厳しくなってきたことが挙げられる。機械化・大型化が進み、一定以上の経営規模でなければ、稲作専業農家としての存立が困難となっている。いわゆる、分解機軸の上昇⁽¹⁸⁾という現象である。

表10において、稲作自作農の自立経営規模の検討に、3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2,500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、必要な面積規模が増加している。1990年段階では、生計維持に必要な経営規模は2.0haであったが2005年には3.5haとなり、それ以下の経営規模では、生計維持が困難となった。そのため3.5ha以下層は中間層を中心に経営規模を縮小して脱農の道を選ぶか、あるいは、農業投資を行い機械化を進めることで、3.5ha以上まで規模を拡大することになる。0.5ha以下の零細層の滞留は、兼業依存層か、半ば自給的な高齢農家層と推測される。都市勤労者世帯と均衡する所得を農業で実現するための条件はさらに厳しくなり、2005年段階では6.0ha以

表10 稲作自作農の自立経営規模の推移 (単位: ha)

	生計維持規模	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

(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2,500時間)の基準である。

(出典) キム・ジョンホほか『農家の経済社会的性格変化と展望』KREI, 2007, p.54.

(17) 拙稿「韓国農業の変化と米韓 FTA 合意の背景」『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, p.95.

(18) 農業経営条件の悪化に伴い、農民層は、規模を縮小する層と規模を拡大する層に両極化する傾向があるが、その両極分化・分解の基点となる経営規模が徐々に上昇していくことを分解機軸の上昇という。分解機軸が低い場合、例えば0.5ha程度であれば、1.0ha以上の経営は影響を受けないが、農業経営条件の悪化が深刻化し、1.0ha規模の経営も影響を受けるようになると、分解機軸が0.5haから1.0haに上昇し、1.0ha以下の階層の分解・縮小が進む一方で、一部の経営は規模を拡大して難局を乗り切っていく。このように、両極分解の基点が上昇すると、多くの農民層を下層に向けた分解に巻き込んでいくことになる。

上規模の農地を経営しないことには、都市勤労者と同等の所得を農業で実現することが難しくなっている。

さらに、家族労働力のフル稼働という観点から、経営規模を見ていくと、農業機械化が進展していることから、農地経営規模の大きさはさらに拡がり、2005年には12.0haの経営規模が必要となった。これらが、農家の両極分化現象の背景にあり、零細農経営の存続を一層困難にするだけでなく、大農の最低経営規模水準も上昇しつつあることが窺える。すなわち、一定規模以下の農業経営の解体・離農促進と、ますます大規模化する大農への農地集中に必要な、経済基盤が存在するということになる。

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2864万ウォンから2010年の4809万ウォンへ増えているが、同じ期間の稲作農家所得は、1960万ウォンから2063万ウォンと微増にとどまっている。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、低下している⁽¹⁹⁾。ただし、これは、世帯所得の比較であり、1人当たりで見れば、異なる数値が示されるものの、農家の1人当たり所得が都市勤労者の所得に比べて低いことには変わりはない。

分解機軸の上昇を促した、農業の機械化については、表11に示されている。農業機械が1990年代から2000年代にかけて普及し、農作

業の機械化が進展しているが、この機械化については、政策支援の効果が小さくない。先に示した、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、表11に見るように、機械が普及すればするほど、機械の稼働率は低下する傾向にある。機械のフル稼働が難しい中小規模の農家まで機械の購入が可能になり、年間稼働日数の数値は低下したものと推測される。機械の購入補助事業は、市場開放対策として、また、市場開放下の農業競争力向上のために推進されたものであるが、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、中小農家の離農を条件とする大農の規模拡大には不利な影響を与える可能性がある。

また、農業の機械化が進展するなかで、先の表10に見たように、分解機軸が上昇し、営農に必要な農地経営規模が拡大を続けていることから、多くの大農は、農業機械をフル稼働させるために、営農受託作業を増やしてきた。この場合の営農委託は高齢零細農によるものであり、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。この現象については、後に説明することとしたい。

表11 主要農業機械の普及台数・農業機械1台あたりの年間稼働日数

(単位：千台、日)

年次	トラクター		コンバイン		移おう機		耕耘機	
	普及台数	年間稼働日数	普及台数	年間稼働日数	普及台数	年間稼働日数	普及台数	年間稼働日数
1992年	64	43	61	17	185	8	768	54
1995年	100	45	72	13	248	6	869	54
2000年	192	36	87	11	342	5	939	47
2005年	228	35	87	12	332	5	820	40
2010年	265	35	81	12	276	5	698	40

(出典) キム・ジョンホほか『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, pp.63, 64.

(19) 조 가옥 외 (チョ・カオクほか) 『쌀산업과 논소득기반 다양화사업의 효율적인 추진을 위한 담당주체 육성방안』(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) 2011.6. なお、同資料は、KREIの関係者より入手した。

Ⅲ 農業構造政策実施後の問題点

1 高齢零細農

農業構造政策実施後の問題点については、既に、キム・ジョンホほかの前書⁽²⁰⁾でも指摘されているところであるが、ここでは、農民高齢化の特徴を、農業センサスから明らかにしておきたい。

先に見たように、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、1990年の27.3%から2010年の40.1%へと増加しており、農家全体の数が大幅に減少するなか、農家戸数では48万3千戸から47万2千戸へと微減にとどまっている(表6)。

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年が10～19歳層で21.5%、1995年が50～59歳で17.9%、2000年が60～69歳で21.0%、2005年が同22.1%、2010年も同20.3%である(表12)。農家人口のコアの部分が、1990年代の青壮年層から2010年の高齢層へ移行している。反対に、若年層を見ると、1990年と2010年の比較では、10～19歳層が21.5%から8.5%へと、半分以下にまで落ち込んでいる。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ている。30歳未満の若年層の割合が、この20年間で4割から2割まで減ったことになる。同じく、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)を併せたもので見ると、1990年の17.8%から41.8%へ、2割弱から4割へと倍増している。ちょうど、若年層が減った分だけ、高齢層が増えていることになる。

では、これら的高齢層は、如何なる農業に従事しているのだろうか(表13)。作目別に見ていくと、稲作や食糧作物⁽²¹⁾において、高齢層の占める割合が大きい。各年齢階層別に、最も構成比の大きい作目を見ていくと、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ともに28.5%、50～60歳では花卉・観賞植物33.3%、次いで、畜産の33.1%となっている。50歳未満層でも花卉・観賞植物が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、なかなか休みを取ることが難しいため、高齢層には敬遠されていると考えられる。

それら高齢層の生活状況について、表14から、経営主年齢別家族数別農家戸数を見ると、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

表12 年齢別農家人口の変化

(単位：人、%)

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

(出典) 農業センサス各年度版

(20) キム・ジョンホほか 前掲注(1)

(21) 麦類、雑穀、豆類、芋類等を指す。

表 13-1 農業従事者の年齢別作目別割合 2010 年

(単位：人、%)

	50歳未満	50～60歳	60～70歳	70歳以上	計
稲作	182,927 (19.0)	213,365 (22.2)	274,313 (28.5)	292,593 (30.4)	963,198 (100.0)
食糧作物	39,611 (19.7)	49,466 (24.6)	52,989 (26.4)	58,821 (29.3)	200,887 (100.0)
野菜・山菜	92,625 (22.0)	113,942 (27.0)	116,250 (27.6)	99,054 (23.5)	421,871 (100.0)
特用作物・茸	11,844 (23.0)	14,277 (27.7)	12,978 (25.2)	12,359 (24.0)	51,458 (100.0)
果樹	74,911 (22.9)	89,583 (27.4)	93,342 (28.5)	69,586 (21.3)	327,422 (100.0)
薬用作物	3,270 (25.0)	3,915 (29.9)	3,377 (25.8)	2,544 (19.4)	13,106 (100.0)
花卉・観賞植物	11,241 (32.9)	11,352 (33.3)	7,388 (21.6)	4,155 (12.2)	34,136 (100.0)
その他作物	2,920 (18.7)	3,548 (22.7)	4,550 (29.1)	4,613 (29.5)	15,631 (100.0)
畜産	43,833 (27.1)	53,516 (33.1)	39,479 (24.4)	24,962 (15.4)	161,790 (100.0)

(出典) 農業センサス 2010 年度版

表 13-2 農業従事者の年齢別専業別割合 2010 年

(単位：人、%)

	50歳未満	50～60歳	60～70歳	70歳以上	計
専業	147,066 (13.0)	212,868 (18.8)	357,297 (31.6)	413,397 (36.6)	1,130,628 (100.0)
兼業	316,116 (29.9)	340,096 (32.1)	247,369 (23.4)	155,290 (14.7)	1,058,871 (100.0)
1種兼業	97,421 (24.7)	124,208 (31.4)	106,133 (26.9)	67,370 (17.0)	395,132 (100.0)
2種兼業	218,695 (32.9)	215,888 (32.5)	141,236 (21.3)	87,920 (13.2)	663,739 (100.0)

(出典) 農業センサス 2010 年度版

表 14 経営主年齢別家族数別農家戸数・割合

(単位：戸、%)

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

(出典) 農業センサス 2010 年度版

表 15 経営主年齢別経営規模別農家戸数・割合

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

(出典) 農業センサス 2010 年度版

表 16 家族構成の変化

(単位：戸、%)

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

(出典) 農業センサス各年度版

の高齢世帯のうち、3割が、独居老人世帯であり、5割超が（その多くは老夫婦のみと思われる）二人世帯である。70歳代の経営主の場合、4人に1人が独居世帯、6割近くが二人世帯である。

これらの独居世帯は増える傾向にある。表 16 から、家族構成を見ると、2000年代に入って、

一世代世帯及び独居世帯が増加し、反対に、二世代・三世代世帯が減少している。表 14 と表 16 を見ると、高齢の独居ないし夫婦世帯は増加している。他方で、理由は不明であるが、二世代・三世代世帯の中で、高齢者を抱える世帯の構成比の数値が増えている（表 18, 19）。表 15 に戻

表 17 一世代世帯の変化

(単位:戸、%)

	夫婦世帯		夫婦と他の親姻戚		世帯主と他の親姻戚		その他		計	
2000年	471,248	(98.8)	2,670	(0.6)	2,743	(0.6)	418	(0.1)	477,079	(100.0)
2005年	502,183	(98.8)	2,785	(0.5)	2,785	(0.5)	442	(0.1)	508,195	(100.0)
2010年	474,394	(98.6)	2,577	(0.5)	2,107	(0.4)	2,079	(0.4)	481,157	(100.0)

(出典) 農業センサス各年度版

表 18 二世代世帯の変化

(単位:戸、%)

	夫婦と子女	経営主と子女	夫婦と両親	夫婦と親1人	夫婦と子女親姻戚	夫婦と孫	その他	計								
2000年	364,928	(69.2)	56,453	(10.7)	4,813	(0.9)	46,957	(8.9)	5,093	(1.0)	16,160	(3.1)	33,041	(6.3)	527,445	(100.0)
2005年	286,367	(66.2)	44,905	(10.4)	4,046	(0.9)	43,633	(10.1)	7,654	(1.8)	12,817	(3.0)	33,444	(7.7)	432,866	(100.0)
2010年	241,506	(61.9)	42,859	(11.0)	6,927	(1.8)	39,766	(10.2)	4,414	(1.1)	8,773	(2.2)	45,949	(11.8)	390,194	(100.0)

(出典) 農業センサス各年度版

表 19 三世代世帯の変化

(単位:戸、%)

	夫婦、子女、両親		夫婦、子女、親1人		その他		計	
2000年	17,017	(8.9)	93,928	(49.0)	80,931	(42.2)	191,876	(100.0)
2005年	10,303	(7.4)	64,820	(46.5)	64,395	(46.2)	139,518	(100.0)
2010年	23,435	(20.3)	55,378	(47.9)	36,715	(31.8)	115,528	(100.0)

(出典) 農業センサス各年度版

り、高齢者の経営主が如何なる経営規模で農業に従事しているか見ていくと、農地経営規模が小さいほどに、高齢者である比率が高まり、0.5ha未満の35.3%が70歳以上の零細農であることが示される。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、ここまでの、データから大要として、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してい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20)。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、移おう、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、移おう(田植え)、刈取りである。これらから、高齢零細階層の農家が、苗代・農薬散布は自家営農で行い、それ以外の重い作業を委託に出すことで、経営を維持しているものと思われる。

しかしながら、作業の多くを営農委託に依存しているとはいえ、高齢農家は、自家労働の負担を重くしてきている。表21から、年齢階層

別の農業従事者数を見ると、1990年には、農業従事者のうち、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22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。1990年には、年間6か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。おそらく、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。

60歳以上の高齢者層について、その農業従事期間の変化を見ると(表23)、6か月以上従事者の増加が観察される。6か月以上の農業従事者の中心は、1990年には、50歳未満層が中心であり全体の44.1%を占めており、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24において見ると、1990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%であったが、2010年には37.3%に低下している。こ

表 20-1 稲作農家の作業別・収穫規模別・営農委託割合

(単位:戸、%)

収穫規模	苗代作業		耕耘		移おう		農薬散布		刈取/脱穀		計
	自家営農	営農委託									
0.5ha 未満	196,959 (53.5)	170,863 (46.5)	88,198 (24.0)	279,624 (76.0)	75,541 (20.5)	292,281 (79.5)	202,001 (54.9)	165,821 (45.1)	30,835 (8.4)	336,987 (91.6)	367,822 (100.0)
0.5-1.0ha	140,166 (68.9)	63,302 (31.1)	70,428 (34.6)	133,040 (65.4)	66,788 (32.8)	136,680 (67.2)	132,950 (65.3)	70,518 (34.7)	24,388 (12.0)	179,080 (88.0)	203,468 (100.0)
1.0-1.5ha	58,218 (78.6)	15,868 (21.4)	34,837 (47.0)	39,249 (53.0)	33,098 (44.7)	40,988 (55.3)	54,402 (73.4)	19,684 (26.6)	13,598 (18.4)	60,488 (81.6)	74,086 (100.0)
1.5-2.0ha	38,267 (82.7)	8,025 (17.3)	27,016 (58.4)	19,276 (41.6)	24,964 (53.9)	21,328 (46.1)	36,183 (78.2)	10,109 (21.8)	12,204 (26.4)	34,088 (73.6)	46,292 (100.0)
2.0-3.0ha	31,114 (87.5)	4,442 (12.5)	24,815 (69.8)	10,741 (30.2)	22,574 (63.5)	12,982 (36.5)	29,342 (82.5)	6,214 (17.5)	12,955 (36.4)	22,601 (63.6)	35,556 (100.0)
3.0-10.0ha	41,204 (91.0)	4,074 (9.0)	38,950 (86.0)	6,328 (14.0)	35,999 (79.5)	9,279 (20.5)	39,614 (87.5)	5,664 (12.5)	27,282 (60.3)	17,996 (39.7)	45,278 (100.0)
10.0ha 以上	4,535 (91.3)	431 (8.7)	4,598 (92.6)	368 (7.4)	4,364 (87.9)	602 (12.1)	4,445 (89.5)	521 (10.5)	4,031 (81.2)	935 (18.8)	4,966 (100.0)
計	510,463 (65.7)	267,005 (34.3)	288,842 (37.2)	488,626 (62.8)	263,328 (33.9)	514,140 (66.1)	498,937 (64.2)	278,531 (35.8)	125,293 (16.1)	652,175 (83.9)	777,468 (100.0)

(注)「営農委託」には、「全部委託」と「一部委託」を含む。

(出典) 農業センサス 2010 年度版

表 20-2 稲作農家の作業別・年齢階層別・営農委託割合

(単位:戸、%)

年齢階層	苗代作業		耕耘		移おう		農薬散布		刈取/脱穀		計
	自家営農	営農委託									
50 歳未満	64,819 (64.3)	35,992 (35.7)	50,474 (50.1)	50,337 (49.9)	44,539 (44.2)	56,272 (55.8)	69,177 (68.6)	31,634 (31.4)	26,120 (25.9)	74,691 (74.1)	100,811 (100.0)
50 歳～60 歳	122,930 (68.5)	56,630 (31.5)	91,232 (50.8)	88,328 (49.2)	80,894 (45.1)	98,666 (54.9)	127,621 (71.1)	51,939 (28.9)	43,214 (24.1)	136,346 (75.9)	179,560 (100.0)
60 歳～70 歳	166,244 (68.9)	75,159 (31.1)	90,577 (37.5)	150,826 (62.5)	83,840 (34.7)	157,563 (65.3)	162,058 (67.1)	79,345 (32.9)	36,012 (14.9)	205,391 (85.1)	241,403 (100.0)
70 歳以上	156,470 (61.2)	99,224 (38.8)	56,559 (22.1)	199,135 (77.9)	54,055 (21.1)	201,639 (78.9)	140,081 (54.8)	115,613 (45.2)	19,947 (7.8)	235,747 (92.2)	255,694 (100.0)
計	510,463 (65.7)	267,005 (34.3)	288,842 (37.2)	488,626 (62.8)	263,328 (33.9)	514,140 (66.1)	498,937 (64.2)	278,531 (35.8)	125,293 (16.1)	652,175 (83.9)	777,468 (100.0)

(注)「営農委託」には、「全部委託」と「一部委託」を含む。

(出典) 農業センサス 2010 年度版

表 21 年齢階層別農業従事者数・割合の変化

(単位:人、%)

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

(出典) 農業センサス各年度版

表 22 農業従事期間別農業者数・割合の変化

(単位:人、%)

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

(出典) 農業センサス各年度版

表 23 年齢階層別 6 か月以上農業従事者数・割合の変化

(単位:人、%)

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

(出典) 農業センサス各年度版

表 24 農家人口に占める農業従事者数・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

(出典) 農業センサス各年度版

これは兼業比率の増加を反映していると推定される。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と推測される。

2 経営の継承

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 25 より、営農後継者を有する世帯を見ると、1990 年は 16.4% であったが 2005 年には 3.5% まで減少している。また、表 26 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 歳代の若い後継者の割合が減少している。さらに、表 27 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

表 25 営農後継者を有する世帯数・割合 (単位:戸、%)

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

(出典) キム・ジョンホほか『農家の経済社会的性格変化と展望』KREI, 2007, p.46.

表 26 営農後継者の年齢別構成・比率 (単位:戸、%)

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

(出典) 表 25 と同じ。

表 27 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 年を 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

(出典) キム・ジョンホほか『農家の経済社会的性格変化と展望』KREI, 2007, p.47. 掲載の表を再計算。

農の経営存続問題が、深刻化することが懸念される。

この点について、先のキム・ジョンホほかの前書では、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く、国内では、他の作目に比べて競争力がない状況である」⁽²²⁾。

実は、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、韓国農業の特徴として注目されるのが、農外からの帰農者⁽²³⁾である。通常であれば、小規模農家の存立基盤が厳しい

(22) キム・ジョンホほか 前掲注(1), p.iii.

ならば、農外からの帰農者が多いとは想定しにくい。意外なことに韓国では、農外からの帰農者が、日本に比較すれば多く、韓国農業の特徴を成している。

表 28 を見ると、営農後継者ばかりが、経営を担う者ではないことが示されている。農業従事 5 年以下の経営主について、参入動機を見ていくと、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、職業転換は畜産において多く、稲作で小さい。稲作に限定した場合には、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。この場合の帰農者は、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、帰農者の多さには、日本とは異なる韓国独自の社会的事情が存在すると推測される。そのような帰農者の背景事情についても、検討してみる必要がある。

さて、韓国では、このような農外からの帰農があり、担い手問題への対応が日本とは異なっているとはいえ、絶対的に、担い手が不足することに変わりはなく、政府は担い手問題を重視し、対策を検討してきた。特に、大農育成に傾斜した構造政策の副産物としての農村の両極分化と、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、農家の担い手確保が困難になるなかでの農業の存続には、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、経営体創設を指向している。表 29 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おり、韓国の社会文化の制約のなかで、日本の集

表 28 農業従事 5 年以下の経営主の参入動機別・作目別農家戸数・割合 (2010 年度センサス) (単位: 戸, %)

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

(出典) 農業センサス 2010 年度版

(23) 一般的に、帰農には、I ターン、U ターン、J ターンなどのタイプがある。日本では、都市を離れて、縁のない村に入り込み「帰農する」というケースは少なく、U ターンが一般的である。それに対して韓国の場合には、比較的 I ターンが多く、縁のない村に平気で入っていくし、また村人たちも違和感なく、それを受け入れている。この背景には、日本と韓国との農村共同体の「つくり」の相違がある。日本の農村は、外に対して開かれず閉鎖的である一方で、地域を守るという共同体意識が強いため、集団で村の農地を管理・保全していく集落営農が定着しやすい。対する韓国の村は、外に対して開かれており、帰農者の受入れにさほど抵抗がないが、地域の農地を保全するという地域共同体の意識が希薄である。このため、後述するトルニョク別経営体のような集落営農が発展しにくいという側面がある。このように、日韓における帰農の形態と集落営農の定着度の差異は、何れも農村共同体の「つくり」の相違を背景としている。

表 29 営農形態別の生産組織参加農家戸数推移

(単位:戸、%)

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

(注1)「蔬菜・山菜」については、2000・2005年は「蔬菜」、「特用・薬用」については、2000・2005年は「特用作物」、「花卉・観賞」については2000・2005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・2005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戸数の合計は、生産組織参加農家戸数とは一致しない。なお、作目班とは、作物別生産者グループのこと。

(出典) 農業センサス各年度版

落営農方式に類似した、経営体創設が試みられている⁽²⁴⁾。

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挙げることができる⁽²⁵⁾。

IV トルニョク別経営体育成の構想

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・ジョンホほかの前書は、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

市場開放対策として1990年代より、大農育成政策を続けてきた結果、大農は育成されたが、零細農は高齢農家を中心に多くが経営を続けている。コメの国際競争力を引き上げることは、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、農地の分散錯圃にも問題がある。数値の上で多くの農地が利用可能であっても、実際には、分散した状態で農地が散らばっており、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

(24) 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、キム・テゴン（김태근）氏の文献のほか、田代洋一氏、品川優氏、糸山健介氏の以下の研究が参考になる。田代洋一「韓国の農業・農政紀行—日本との比較」『「戦後農政の総決算」の構図』筑波書房、2005、pp.218-221; 田代洋一『農業・協同・公共性』筑波書房、2008; 品川優「条件不利地域農業—日本と韓国」筑波書房、2010; 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』44 巻 6 号、2012、pp.37-57; 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』62 巻、2006、pp.65-75; 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』61 巻、2005、pp.41-54。

(25) キム・ジョンホほか 前掲注(1)、p.v.

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」の創設が提起された。同書によれば、このような提案の持つ意味は、政策理念の転換であり、それは換言すれば、競争重視から、共生理念への方針変更である。

「農業構造政策の政策理念は、市場・競争・適者生存一辺倒から脱して、地域・協同・共生共存のような反対の理念に対しても検討する必要がある。自由競争を通じて少数の生存者が生き残り、多数の脱落者が発生して、国民経済全体では莫大な社会的費用を誘発するのは決して効率的とはいえない。社会の両極化と葛藤を阻む方法として、地域内で、農業経営主体が組織を結成して、零細・高齢農家と協力する体制を構築する場合、脱落・退出ではなく参加によることで、営農規模拡大にも有利だけでなく、複合化と経営多角化を推進するにも有利であり、高齢零細農に営農作業に参加させ、部分就業につかせる機会を提供できる」⁽²⁶⁾。

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という方式として、「集落等地域単位の農業経営体」が構想されている。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り、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。ただし、この構想を通じて、農地の集団化の問題が、簡単に解決されると考えられているわけではないようだ。

2 農地の集団的利用

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

「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『地縁的組織経営（マウル⁽²⁷⁾単位の営農組織）』への転換を検討できる」。「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」。⁽²⁸⁾

すなわち、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、農地の賃貸借関係が広範に広がっており、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・テゴンほかの前書では次のように述べられている。「賃貸借の農地が全体農地の40%を超える過程で、副作用が起きている。農地賃貸借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」⁽²⁹⁾。「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

(26) 同上, pp.vi - vii.

(27) マウルとはムラを意味する韓国語である。

(28) 김 태곤 외 (キム・テゴンほか) 『농지제도선진화를 위한 정책과제』 (農地制度先進化のための政策課題) 한국농촌경제연구원 (KREI) 2007年, p.7.

(29) 同上

のために、農地の賃貸借の透明化が課題である」⁽³⁰⁾。

キム・テゴンほか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。

では、農地利用の共同化が簡単に進むかといえば、必ずしもそうではない。試行的に進められている組織的な経営体においては、農地の共同の利用についても、条件整備されていないのが現状である。農地管理が重要という認識はもたれながらも、実際の農業組織化においては、農地の管理にかかわる段階まで発展せず、一部の農作業の共同化や、流通段階の組織化にとどまっている。

韓国政府は、この農業組織化について、「トルニョク別経営体育成事業」という名称で、2010年に、継続的な支援政策を打ち出している。「トルニョク別経営体」とは、聞きなれない言葉であるが、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。一般的に一つのトルニョクは、一つから三つぐらいのマウルから構成される。ムラとは異なる概念である。政府の狙いは、数千か所のトルニョク（主に平

坦部の条件有利地域）を担い手中心に支援して、市場開放に向け、稲作経営体の競争力を引き上げることにある」⁽³¹⁾。

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トルニョク別経営体は、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。

トルニョク別経営体計画の企画理由や企画内容等は、韓国農林水産食品部・食糧政策課『コメ産業発展5か年総合計画（案）』（以下、『計画（案）』）に示されている。この『計画（案）』によれば、現状の稲作農業の問題点は、「米価下落、生産費の増加で、直払い制にもかかわらず所得与件が悪化していること」とされ、所得対策として、トルニョク別経営体育成事業を推進することとされている⁽³²⁾。

同『計画（案）』によれば、2010年現在において韓国は、85.6万haの稲作栽培面積があるが、この栽培面積を、今後、需給均衡を想定して、2015年までに70万haに縮小させていくと同時に、親環境高品質食用米生産を進める。残りの面積は、「多様な品種の作物を栽培して、コメの生産能力を維持しながら需給均衡を達成する。70万haに含まれない農地や、畑作地は127万haに及ぶが、そこでは、機能性米（特殊米）、加工用・酒類用米、他作物栽培（大豆等）を行い、食糧自給率を向上させる。また粗飼料の栽培も行う」⁽³³⁾。

ちなみに筆者の知る限りの概要データであるが⁽³⁴⁾、現状では、10a当り収量約500キロ×約

(30) 同上, p.17.

(31) 韓国・東国大の黄在顕（황재현）副教授より2012年8月21日に個別ヒアリング。ちなみに、「トルニョク（들녘）」という韓国語を日本語に直訳すれば、「野辺」という言葉に翻訳される。

(32) 한국농림수산식품부・식량정책과（韓国農林水産食品部・食糧政策課）『쌀산업발전 5개년 종합계획（안）』（コメ産業発展5か年総合計画（案））2010.12. なお、同資料は東国大の黄副教授から提供を受けた。

(33) 同上。また、2010年の本資料によれば、10a当り収量は、韓日米中タイの順に、534、460、520、440、180（kg）。10a当り生産費は、同じく、韓日米中タイの順に、625、1,186、162、89、35（千ウォン）という。

(34) 例えば、한국농림수산식품부（韓国農林水産食品部）『농림수산물주요통계』（農林水産食品主要統計）2010.

85万haで約425万トンのコメ生産量があるものの、人口を仮に約5000万人として、一人当たり年間消費約70キロで計算すると、約350万トンの需要にとどまり、約75万トンが過剰在庫となる計算である。よって、『計画(案)』では、稲作のターゲットを親環境高品質食用米生産に絞りこみ、その面積を70万haとしている。70万haであれば、10a当たり収量約500キロを乗じると約350万トンのコメ生産量となり、上記の現在の需要と一致する。

このようなマクロ的な生産計画の下で、『計画(案)』には、トルニョク別経営体の創設計画が具体的に記されている。

トルニョク別経営体の育成は、2010年に22.5億ウォンを投入し、まず試行育成を行うが、2011年からの5年間は、毎年10億ウォンの補助を投じる。トルニョク別経営体は、営農組合法人、農業会社法人、畑作物・園芸作物ブランド経営体、雑穀プロジェクト経営体などの様々な事業形態を想定する。生産費節減のために、単なる農家の規模化ではなくて、複数の経営規模の異なる農家を統合し、いわゆる「統合的規模化」をトルニョク別経営体育成で推進することで、「農家の経営改善」を指向する。トルニョク別経営体への支援内容としては、一か所当り1千万ウォンのコンサルティング費用を提供する。支援対象は長期的には、トルニョク別法人からマウル別法人まで拡大し、それぞれの地域の地域開発までを担当させることとする⁽³⁵⁾。

加えて、この経営体の経営が安定的に推移するように、また、農民・農村に経営体育成が受け入れられるように、現行の政策装置を計画に組み込むことも検討されている。具体的には、

「トルニョク別、マウル別、集団化・団地化の共同経営体を、コメの直接支払い金の受給権者とする方向で、支払い制を改編」する。すなわち、コメ直払い制を共同経営体受給型に改編し、その支援を利用して、育苗、病虫害防除等の農作業の共同利用体系を構築する、という⁽³⁶⁾。

V トルニョク別経営体育成の現状

1 トルニョク別経営体事業の進捗状況

現状については、チョ・カオクほか『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.)に概要が示されている。本資料によれば、トルニョク別経営体では、面積規模の小さな地域も含まれるが、50ha未満地域は近隣トルニョクと連携して経営体系を構築することとされる。また、トルニョク内のすべての農家が参加するのが原則である。地域トルニョク内では、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、などである⁽³⁷⁾。

これまでの、トルニョク別経営体育成事業の推進経過を概観すると、次のとおりである。

2008年11月に、従来の「高品質米最適経営体育成事業」を、トルニョク別経営体として、事業拡張することとした。すなわち、「高品質米最適経営体育成事業」に新たな方向性を与え、トルニョク別水田農業管理体系を構築するために、トルニョク別経営体育成事業に転換することとした。そのトルニョク別経営体育成事業では、2014年までの6年間に200個の経営体を育

(35) 前掲注(33); ここでの「統合的規模化」という用語は、零細農と大農という規模の異なる経営体の「統合」と「規模化」(規模拡大)を併進させるという意味のようである。その場合の工程としては、作業の共同化や、流通段階の共同化に始まり、経営の統合を進めることで、経営の母体が農家主体ではなくなり、経営体が管理する農作業へと移行し、最終的には、農地の共同利用(や所有)まで含めた段階に到達することが想定されているようである。現在は、その工程のうちの最初の段階にあると言える。

(36) 同上

(37) チョ・カオクほか 前掲注(19)

成することとなった。そこでは、トルニョク別経営体一か所当たり2～3億ウォン（国庫50%、地方費40%、自己負担10%）を投じる計画とされた。2009年には、12個の経営体が育成された。総投入額は、国費15億、地方費12億、自己負担3億ウォンであった。2010年には、18個の経営体が育成支援された。国費22.5億、地方費18億、自己負担4.5億ウォンであった。2011年現在では、30個の経営体が育成支援中である。事業内容としては、共同育苗場12か所、広域散布機15台、貯蔵施設2か所等である。また、経営体当たり平均面積は150haである⁽³⁸⁾。

このような計画下に推進中の、トルニョク別経営体について、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、ビジネス的アプローチも必要となる。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で、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。⁽³⁹⁾

このような、「地縁性組織経営体」の強調は、社会文化的に、地縁的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。「地縁性組織経営体」の強調はまた、「地縁性」の不在を示すものとも言えるかもしれない。同じ地域に住む人たちが地域のために事業を進める際に、協同できる環境や関係の構築が模索されている。

トルニョク別経営体事業は、まだ始まったばかりであり、「地縁性組織経営体」としての課題を克服する途上の発展過程にあると見ることもできる。育苗や農薬散布の共同作業化による経費削減など、事業の成果は部分的に示されている。しかしながら、今後の発展に必要な、問題点の指摘や改善点の把握などは、十分に示されているとは言えないようである⁽⁴⁰⁾。

2 トルニョク別経営体の実態と問題点

そのような状況下での、キム・ジョンホほかの前書による、次の指摘は注目される。同書では、トルニョク別経営体の実態や問題点が次のように示されている。

「現在、指定されたトルニョク別経営体30箇所の農地面積は4,449haであり、一箇所当たり、平均150haに達し、参加農家数は2,688戸、一箇所当たり平均90戸である。これら経営体30箇所を類型別に区分すると、高品質低費用生産類型（類型Ⅰ）17箇所、水田所得基盤多様化類型（類型Ⅱ）6箇所、親環境コメ生産類型7箇所（類型Ⅲ）等に区分できる。しかし、すべての経営体が農地の共同所有や共同経営は行わずに、個別的に所有及び経営しており、共同育苗・共同防除などの作業を共同で行ったり、RPCと連携して販売を共同で行っている〔筆者注：RPCは、Rice Processing Centerの略〕。

このように、営農組合法人までも、形式的に

(38) 同上

(39) 박 문호 (パク・ムンホ) 「들녘별 경영체 효율화 전략」(トルニョク別経営体効率化戦略) 2012.1. なお、同資料は、パク・ムンホ氏より直接入手した。

(40) 筆者は、本稿を執筆するに当たり、トルニョク別経営体の現況に関する資料をかなり探したが、残念ながら、改良事項の掘り起こしに関する事実関係の資料を発見することはできなかった。

農地を出資して、個別的に所有及び耕作するのは、なにより出資者の農地が一箇所に団地化せず分散しており、共同経営しようとしなからずだ。トルニョク別経営体は、農地を共同で所有及び耕作することには関心がない反面、所得増大のための農産物加工・販売などに進出しようとしている」。(41)

すなわち、高齢化対応や担い手問題の解決を目的に事業化された、トルニョク別経営体育成事業は、流通段階を中心とする、事業共同化の段階にとどまっている。本来ならば、高齢者が離農した後の、農地経営まで含めて、新しい組織が受け皿となる仕組みが考究されていかねばならないが、現在は、そのような段階からは程遠い位置にある。

では、韓国ではなぜ、作業や農地利用の共同化が進まないのでしょうか。

理由の一つとして指摘されているのは、先述した、「地縁性共同体」の不在である。確かに、「地縁性組織経営体」となりえないトルニョク別経営体では、地域事業としての目標達成は難しいと考えることもできる。しかしながら、筆者には、このような韓国の社会文化的特徴だけが、トルニョク別経営体発展上の問題であるとは、考えにくいように思える。

社会文化的な要因による制約を否定するものではないが、経営体への出発点としての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る。営農受委託関係は、これまでの農業構造政策で作られてきた、いわば、人為的な構造政策の産物という側面を有する。それが、作業の共同化を進めるトルニョク別経営体との調整を困難にしているのではないかとと思われる。

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。今回のトルニョク別経営体は、営農受委託関係の上に成り立っており、営農委託に高齢零細農が依存する限りは、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広範に成立しており、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(42)。

従来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、競争によって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、農民層の両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、トルニョク別共同体にすべての農作業を任せるよりも、大農への営農委託を維持した方が経営上、ある程度までは有利なのである。そのために、トルニョク別経営体は、育苗や農薬散布、さらには脱穀等の、一部の作業のみの共同作業化段階にとどまっており、それ以上の共同作業化はなかなか進展しない。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ほど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

1990年代以降における韓国の農業構造政策は、キム・ジョンホ氏等 KREI の研究によれば、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

(41) 보론 (補論) 「한국의 집락별 경영체 사례」(韓国の集落別経営体事例) キム・ジョンホほか 前掲注(1), p.114.

(42) 1990年代の農業機械半額供給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。1990年代の政策の産物として、営農受委託関係の拡大を位置付けることもできる。

細農の滞留が問題となった。韓国は2014年の、コメ関税化猶予措置の期限が迫っており、特に稲作農村の対策が急がれている。対策としては現在、日本の集落営農に類似したトルニョク別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なかで、トルニョク別経営体が、農家に代わる経営体にまで発展するか否かは、現時点では評価が難しい。

トルニョク別経営体の現状は、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が考えられる。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。このトルニョク別経営体については、いまだ事業期間中であることから、その評価を結論付けることは難しい。今後は、個別事例の状況などを検討しつつ、指摘事項への対応や改善の動向などを注視していく必要がある。

参考文献

韓国語文献

・ 김 정호 외 『농가의 경제사회적 성격변화와 전망』 한국농촌경제연구원, 2007.
(キム・ジョンホほか『農家の経済社会的性格変化と展望』 KREI, 2007.)

・ 김 태곤 외 『지역 농업 주체의 확립과 육성 방안』 한국농촌경제연구원, 2009.
(キム・テゴンほか『地域農業主体の確立と育成方
案』 KREI, 2009.)

・ 김 태곤 외 『커뮤니티 비즈니스 증장기 육성방안 (1/3 차년도)』 한국농촌경제연구원, 2011.
(キム・テゴンほか『コミュニティビジネス中長期
育成方 案 (1/3 次年度)』 KREI, 2011.)

統計書 (「農業センサス」各年度版)

・ 한국 통계청 『2010 년 농림어업총조사보고서』 2011.
(韓国統計庁『2010年農林漁業総調査報告書』 2011.)

・ 한국통계청 『2005 년 농업총조사보고서』 2006.
(韓国統計庁『2005年農業総調査報告書』 2006.)

・ 한국통계청 『2000 년 농업총조사보고서』 2001.
(韓国統計庁『2000年農業総調査報告書』 2001.)

・ 농림수산부 『1995 년 농업총조사』 1996.
(農林水産部『1995年農業総調査』 1996.)

・ 농림수산부 『1990 년 농업총조사』 1991.
(農林水産部『1990年農業総調査』 1991.)

・ 농수산부 『1980 년 농업조사』 1981.
(農水産部『1980年農業調査』 1981.)

・ 농림부 『1970 년 농업센서스』 1971.
(農林部『1970年農業センサス』 1971.)

・ 농림부 『1960 년 농업국세조사』 1961.
(農林部『1960年農業国勢調査』 1961.)

(ふかがわ ひろし
九州大学経済学研究院教授)

