

1990年代韓国における農業政策の転換 親環境農業の社会ネットワークに対する影響

縄倉 晶雄

(明治大学大学院生)

はじめに

1. 地域コミュニティ研究の検討
2. 1980年代の機械化および耕地面積拡大による経営合理化
3. 親環境農業政策の導入
4. 結論

はじめに

社会ネットワークやコミュニティをめぐる研究は近年、人的なつながりの重層性を指摘するとともに、その動態変化を分析する必要があると指摘するようになってきている。本報告は、そうした理論研究の蓄積を土台としつつ、韓国における農村住民間のネットワークが、1990年代の農業政策を受けてどう変化したのかを見ていくものである。

地域経済の活性化を図るために住民同士の地縁的つながりを積極的に活用しようという取り組みは、1970年代以降、韓国を含む様々な国で実施されてきた。それらの取り組みは、細かな実施方法に違いはあるものの、地域コミュニティ内部における近隣住民同士の互助関係を促進し、当該地域の経済社会的パフォーマンスを向上させようという共通項を有していた。

これらの取り組みに対しては、社会諸科学において様々な批判的検討がなされてきた。その批判の一つに、上記の取り組みが、地域コミュニティを明確な運営目的やメンバーシップを伴ったものと誤認しているという指摘がある。近年、地域コミュニティについて仔細な事例調査を行い、一見単一のコミュニティとして組織化されているように見える集団が、実際には様々な社会的ネットワーク関係がモザイク状に重なり合っているという点を論証する研究が数多くなされている。

しかし、これら先行研究の多くは静態分析に留まっており、コミュニティ内部における住民関係の動態変化を捉えきれていないほか、同一コミュニティ内に同時に存在する複数の住民ネットワークを、相互に独立したものとみなし、各ネットワーク間の相互作用を捉えきれていないという課題を含んでいる。

そこで本報告では、1980年代以降の韓国農業において、経営合理化の促進と親環境農業政策の導入という、およそ10年の時間を挟んで導入された2つの政策が、農村住民の地縁的つながりにどのような影響を与えていったのか、2つの政策を説明変数、営農をめぐる農村住民の関係を被説明変数として、その過程を分析することとする。住民関係のうち、営農に関わるものに焦点を当てるのは、過去30年間、韓国の全農家に占める兼業農家の比率が一貫して40%未満と少数派であることから、農村住民にとって農業所得をめぐる関係の重要性が極めて高いと判断されるためである。

以下、1.では、本報告で用いる用語の定義と、それをめぐる先行研究の整理を行う。その後、韓国農村へと焦点を移し、2.では1980年代に行われた農業政策を紹介し、3.では1990年代に行われた農業政策である親環境農業政策と、その農村コミュニティへの影響を見ていく。

1. 地域コミュニティ研究の検討

ネットワークおよびコミュニティという用語は、社会科学においては権威ある定義がなされている

とは言い難い。さしあたり本報告においては、先行研究を踏まえ、ネットワークを「特定の目的を達成するために住民が任意に形成する協力関係」と定義づけ、コミュニティを「集落レベルでネットワークが重層的に重なり合ったもの」と定義する。ただ、用語の定義そのものとは別に、コミュニティをめぐるのは、英語による研究と日本語による研究との間で認識に違いが生じているため、以下ではまず、community という概念の整理をした上で、その研究をフォローしておきたい。

開発研究において community という概念が徐々に用いられるようになったのは、1970 年代末以降のことである。まず世界銀行の報告書やジャーナルにおいて登場するようになり、その後 1990 年代に入ってから社会諸科学の学術文献に登場するようになった community 研究は、1970 年代まで開発途上国への支援として広範に行われていたインフラ建設などの手法が、必ずしも所定の成果を収めていないことを説明する側面を強く有していた (Tichy, 1979)。特に、道路や水利施設といったインフラを建設にもかかわらず、それらインフラを利用する住民と利用しない住民が一つの集落内に混在し、結果的に集落内の富裕層と貧困層の所得格差を拡大させた、という点が批判的に検討された (Cevant, 2000)。この批判的検討に基づき、物的支援というハード・アプローチのみでは途上国支援は充分とは言えず、支援の対象地域に住む人々の生活慣行や行動パターンなどの、いわゆるソフトな部分にもアプローチするというのが、日本国外の研究者が英語にて行うコミュニティ研究の趨勢である。そこでは主として、外部からの作用が支援対象地域に住む人々の行動様式を意図的ないし非意図的に変化させることが、当該地域の発展にどの程度貢献するのか、とりわけ物的支援の成果を享受できる者を増やし、当該地域の均衡発展につなげられるのかが論じられることとなる。

これに対し、日本におけるコミュニティ研究は、政府や自治体、或いは民間企業といった外部アクターによる外発的な開発モデルのカウンターパート、すなわち地域住民による内発的・自主的な発展モデルを探るものとして行われてきた (鹿野ほか, 1996)。そこでは、従来の外発的な開発モデルが必ずしも地域住民の利益を伸長させていないとして、当該住民による内発的・自発的な発展が行われることが重要であるという、規範論が提示されることが少なくない。このように、日本におけるコミュニティ研究が英語によるコミュニティ研究と異なる性質を帯びている理由としては、近年のコミュニティ研究に影響を与えたとと思われる social capital に関する文献のうち、邦訳されたものの多くが地域住民の関係を規範論的に論じている Robert Putnam の研究に基づいていること (稲葉, 2007)、および日本における地域コミュニティが、血縁中心の互助関係を重視する中国や韓国、或いは教区など宗教的単位に基づく住民関係を重視する欧米と異なり、地縁を極めて重視しているという文化的背景が考えられる。

本報告は、日本国外を分析対象としていること、および外部アクターによって導入された政策がある地域の住民関係を変化させる可能性を視野に含んでいることから、基本的にコミュニティおよびコミュニティの開発をソフト・アプローチの観点から論じるものとし、内発的発展については論及しないものとする。ただし、英語文献の中にもコミュニティの内発的発展を論じたものは多く、また日本語文献の中にもコミュニティへのソフト・アプローチを試みているものは数多くあるため、本報告は日本語によるコミュニティをめぐる理論研究を先行研究から排除するものではない。

上述の点を踏まえた上で、これまでに行われてきたコミュニティをめぐる先行研究を概観してみると、2000 年代以降、発展途上国のコミュニティの静態をより正確に捉えようとする研究が発展してきた点が指摘できる。

1990 年代以前のコミュニティ研究は、北村(1992)の研究などに示されるように、コミュニティというものを、ある集落に住む住民全員をメンバーとし、異なる集落に住む住民の間には明確な境界線が引かれている、という考えに根差すものが主流であった。

これに対し、2000 年代以降、コミュニティは必ずしも自治体のような組織ないし制度ではなく、境界線のあいまいなネットワークがいくつも積み重なってできる重層的なものだとする批判的研究が登場した。Newman & Dole (2005) は、同一の集落の中には複数のネットワークが同時に存在しており、

それらは必ずしも単一の集団として意思形成を図れるものではないということを、それらネットワークを統括する存在として何らかの機関を設置するべきだという主張とともに述べている。また邦語の研究としては樋渡（2008）が、ウズベキスタンの地域コミュニティであるマハッラを事例として、同一のマハッラ内部に時々目的に応じて様々なネットワークが張り巡らされていることを、フィールドワークを踏まえた上で指摘し、マハッラを自治体と同じく統一体として利用しようとする開発政策は十分な動員力を持たないと論じている。

このようにして、2000年代以降、コミュニティをより正確に捉えようとする研究は大きく進展したが、そこには大きく分けて2つの課題がある。1つは、樋渡自身も指摘しているように、これらの研究がコミュニティの一定段階における静態を記したものとどまっており、その動態的变化を捉えていないというものである。Putnam（1992）による政治文化論批判にも示されるように、人間集団の行動様式や慣行は必ずしも固定的なものではなく、時間の経過とともに変化する可能性がある。これまでになされた静態研究の成果を踏まえた上で、こうしたコミュニティや、その内部におけるネットワークの変化をフォローする余地がある。

特にここで重要となるのは、外的要因によってコミュニティやネットワークがどう変化するのか、という点である。上述のように、日本では内発的な発展という観点で論じられることの多いコミュニティ論であるが、国外ではソフト・アプローチの開発という位置付けが主流である。そこでは、外部のドナーや上位の権力機関による政策実施（独立変数）が、対象地域の間人間関係（従属変数）にどのように作用するか、が中心的な視点となる。この点に鑑みれば、コミュニティやネットワークの動態において、外部の説明変数によって従属変数としての人間関係がどう変化するかを見ることに、一定の意義が見出せる。

既存の研究をめぐる2つ目の課題は、それらがコミュニティを複数のネットワークからなる重層的なものとして指摘する一方で、同一のコミュニティに内在するネットワーク同士の相互作用を分析していないという点である。これは、近隣に住む住民同士が、互いの関係性をその場面や目的によって切り替え、使い分けていくことが可能であるという前提にたっていることを意味するが、実際の生活で住民が隣家との関係を場面ごとに完全に切り替え、使い分けていくことができるというものは現実味を欠く議論である。例えば一般論として、金銭の貸し借りの関係がある二つの農家が共同で営農作業を行う場合、その作業工程における上下関係に債務者・債権者という別の面での関係が影響しないと断言することは適当ではない。従って、農村集落内部において形成されたあるネットワーク、とりわけ時系列的に先に形成されたネットワークが、同一集落で後に形成されるネットワークに一定の影響を与える点を、明らかにしていく余地がある。

韓国研究においても、これらの点が先行研究において鑑みられてきたとは言い難い。韓国農村における社会ネットワークやコミュニティを扱った研究の多くは、1970年代や1990年代といった、特定の時期における住民関係を静態的に記したものが中心である。今日の農村における両極化の状況を考察する文献も一定程度存在するが、それらの多くは、現在の両極化の静態のみを記述するにとどまっており、過去から現在に至る農村の動態を追うことで両極化の歴史的背景をフォローするに至っていない。また、Putnamのソーシャル・キャピタルなど、社会ネットワークの視点から韓国農村をとらえた先行研究も、農村内部に存在する人間関係の重層性を踏まえたものは希少である。

以上の点を踏まえつつ、以下では1980年代以降の韓国農村における営農活動を見ていくこととする。

2. 1980年代の機械化および耕地面積拡大による経営合理化

韓国政府は1970年代、セマウル運動と呼ばれる農村近代化政策を推進した。この政策は、ある一面では農村住民の主体的な努力による地域開発と農村所得向上を図るものであったが、同時に政府系の農村金融機関を全国各地に開設し、内務省の傘下に置かれた営農機関を全国の農村集落に設置するな

ど、従来農村がボランティアな互助関係に基づいて行っていた諸活動を、政府の出先機関の下に統制し、政府の開発目標に沿って動員していくという側面を持っていた（Kim, 2004）。この運動は、特に1976年以降徹底して推進されることとなり、政府の出先機関の管轄外で農村住民が資金融通や耕作の協力など営農に関わる活動を自主的に行うことを法律で規制するにまで至った。1980年、セマウル運動は政府直轄事業から政府外郭団体による任意の活動へと法的地位を変える形で事実上中止された。しかし、それまでの長期間にわたる運動の推進や、離農の進行による農村の人口変化などにより、韓国農村の大半の地域では、セマウル運動実施前に行われていた営農互助関係が途絶え、それを復元することが困難な状態になっていた（キム・チョルミン, 2012）。セマウル運動は、上述のように政府が開発政策に基づいて農村住民を動員するものであったが、これは農村住民の視点から見ると、政府の方針に従っている限りには、近隣住民との互助関係を築かなくても営農上の支援を政府機関から得られるということの意味した。

1980年にセマウル運動を中止した政府は、これに代えて、農家一戸当たりの耕地面積を拡大し、さらに従来手作業に依存する部分の多かった営農工程の大部分を機械化することで、生産効率を向上させる政策を導入した。換言すれば、政府が様々な面で農村住民の営農活動に介入する1970年代の方針を転換し、市場原理に基づく効率的な農作物生産を行うことにしたのである。1970年代に離農によって農村人口が減少し、一戸平均の耕地面積を拡大しやすい状況にあったことが、この方針を後押しした。

この新たな政策に対する農村住民の反応は、大きく2つに分けることができる。1つは、政策の変化に積極的に呼応し、農地を賃借ないし売買によって一戸平均5ha以上にまで拡張し、機械化にも対応した農家である（倉持, 1994）。これに該当する農家は全国の農業世帯の約2割であり、1940年代以降に生まれた住民を主流としていた。もう一方は、この急激な政策変化に対応することなく、一戸平均の農地が2ha未満という従来の水準にとどまり、機械化も進めなかった農家である（加藤, 1998）。これに該当する農家は全国の農業世帯の8割を占めていた。こうした二極化が形成された要因として、が、韓国における教育普及率が1945年の解放前後で大きく異なる点（キム・ジョッキョ, 2012）や、同国の教育内容が1960年代以降実学志向となっていたこと、また、韓国における所得格差拡大の主要因として職業に生かせる技能の有無が指摘されていること（高安, 2009）を踏まえるのならば、広大な農地を耕作するノウハウや農業機械の運用スキルの差が一定の作用を及ぼしているといえる。

このようにして1980年の政府の政策転換は、大規模営農と機械化促進を図る少数の世帯と、手作業中心の小規模営農に留まる多数の世帯という、大きく性格の異なる2種類の農家を形成することとなった。このうち、セマウル運動中止後の、いわば近隣互助関係の空白状態が生じている中で、営農を目的とした新たな地縁のネットワークを形成したのは前者の大規模農家のみであった。上述のように、1980年に政府が打ち出した政策は耕地面積拡大と機械化促進を促すものであったが、離農の進行によって遊休地が生じ、従って耕地面積の拡大が容易であった一方、大型機械の国産化がようやく端緒についたばかりであった当時の韓国では、農業機械の購入は少なからぬ負担を伴うものであった。加えて、耕運機など農業機械の中には、その費用が高額である一方、稼働率が必ずしも高くないものがある。そうした中、1980年代以降、大規模農家を中心に近隣同士で農業機械を共有し、共同運用していく仕組みが形成されていった。1982年に政府が近隣住民同士による農業機械の共同購入・保有・運用のための組織である機械化営農団を全国各地で設立するよう奨励したことが決定打となり、集落内の大規模農家同士で農業機械を媒介としたネットワークが結成されるようになった。公式記録では、機械化営農団として政府に登録されたものだけでも1986年段階で全国に約3000件の互助関係が形成されていた（倉持, 1994）。

一方、零細な農地のみを持ち、機械化も進まなかった農家は、大規模農家が効率的な営農によって作物の低価格・大量販売に成功する中、自らの作物の卸売価格を相対的に高止まりさせることとなった。1985年以降、政府がコメを中心に農作物の卸売価格を自由化していったことが、これを促すこと

となった。このように農業で行き詰まりを見せた零細農家の中には、農外収入の増大を図る者もいたが、起業に必要な人的・物的資源に乏しかったこと、起業資金に欠けていたことにより、2ha以下の零細農のうち、1990年代に兼業化を図った者は半数に満たなかった。岩沢（2004）は、その兼業化を試みた者も、ビジネススキルの乏しさや1990年代後半の経済危機によって専業に回帰したとしている。

この状況に対し、政府は1989年、全国各地の農村に農業機械を保有し、機械化の進んでいない零細農の農地での営農作業を受託する企業・委託営農会社を設立させる政策を打ち出した。零細農家は、低効率な手作業による営農の一部を会社に委託し、手数料を負担することで、機械化された高効率な農作業を行ってもらい、という仕組みである。委託営農会社は、前述の機械化営農団とは別個に立ち上げられた政策であったが、カン・ジョンイル（1993）らの調査によると、慶尚北道で設立された委託営農会社の半数以上が、機械化営農団の人員や機械共有スキームを実質的に継承したものであり、また委託営農会社の大半は、普段から農業機械を運用する農家によって運営されていた。この状況は、全国の農村世帯の2割に過ぎない大規模農家のみが農村政策転換後の状況に対応する形で新たなネットワークを形成した、ということに加え、世帯数では多数派を占める零細農家が、この大規模農家の互助関係をベースとした委託営農会社に依存するという構造をもたらした、といえる。

本来であれば、作業工程をアウトソーシングせざるをえないほど営農で行き詰まった零細農家は、引退ないし転職し、土地を他人に貸与ないし譲渡するのが一般的である。しかし、上述のようにビジネススキルに乏しかった零細農家の多くは農業以外の職に就くことが困難であった。また、韓国の国民年金が農家を加入対象としたのは2007年であり、それまでは高齢の農家は、家族からの仕送りに依存するか、それが難しい場合には無理をしてでも営農を続けざるを得ない状況にあった。加えて、ホワイトカラーの職業に高いプレステージを認める韓国では、子息に農家を継承させることは否定的にとらえられることが多く、それ故に零細農家の土地を子が引き継いだり、あるいは外部の若者が購入し開墾するといったことは、2000年代に入るまで極めて稀であった（大前, 2013）。

改めて上述の話をまとめると、1980年代に韓国で行われた市場原理の導入を中心とする農村政策は、大規模農家の間に農業機械の共有を媒介とするネットワークを構築し、それを機械化営農団という形で制度化させる一方、そのネットワークから漏れ出る大量の零細農家を生じさせた。これに対して政府が委託営農会社の設立で対応したことは、零細農家の間に大規模農家とは別個のネットワークを形成させるのではなく、零細農家が大規模農家らの提供する有償サービスに依存することで営農活動を持続させる状況を生み出した、とすることができる。

次章では、このようにして1990年代初頭までに韓国農村部で形成された営農のためのネットワーク関係と、その下における大規模農家・零細農家間の経済格差が、1990年代後半に導入された政策である親環境農業政策の下、どのように展開していったのか、そしてそれが親環境農業政策にどのような影響を与えたのかを見ていく。

3. 親環境農業政策の導入

1990年代以降、韓国は農産物を含む貿易の自由化を進めていった。その過程において、前章で見た1980年代の効率性重視の農業政策は一定の限界があるものと考えられるようになってきた。賃金水準が上昇する中、一戸平均5ha程度の農地で生産される農作物では、アメリカやオーストラリアなどの大陸諸国から輸入されてくる農作物に、価格競争力で対抗できないためである（岩沢, 2004）。そうした事情に加え、1980年代の農業政策が大規模農家の優遇であるという批判が高まっていたことを背景とし、1993年、韓国政府は農業政策を再度転換し、コメを含め、高付加価値の農作物の栽培を促進する政策を打ち出した。

政府が農業政策を再転換した1993年当時、韓国では消費者意識の高まりや、民主化後の消費者団体の活性化を受けて、食の安全性を確保しようという動きが強まっていた。これに加え、1960年代以降

の経済発展の過程で水質悪化や土壌汚染といった公害問題がメディアで頻繁に取り上げられるようになっていたことも影響し、政府は1980年代以来の農業政策を、効率性重視から環境負担の軽減を重視するものへと転換させた。またこの転換は、1980年代以降の大規模営農と機械化の促進が農業の担い手の企業化を促していたことを批判的に捉え、韓国の農業を、家族を営農単位とする活動へと回帰させようという規範意識に基づいた側面も持っていた（足立、2002）。

この、1990年代以降の農業政策は、大きく分けて3つのアプローチから進められることとなった。1つ目は、1993年から実施されているもので、農薬の使用量などを尺度として、環境への負荷が一定基準以下の農家に政府が認定証を発行するという制度である。農家が認定証を取得することは義務ではなく、農林省が農家からの認定申請を審査し、可否を判定するというものであるが、この認定を受けた農家は、その収穫物を有機栽培によるものとして販売することが認められ、環境志向の高まった市場に、有利な立場で卸売をおこなうことができる。2つ目は1998年から行われるようになった、環境負荷の少ない農家および営農方法に対する資金援助である。ただしこれは、親環境農業政策の一環として導入されたものというよりも、当時進行していた貿易自由化交渉の影響で農家への補助金制度の改革が進められた際、その資金援助の内容を環境志向のものに変えたというのが実情であった。3つ目は、グリーン・ツーリズムへの関心が高まった2000年代以降、政府の方針を受けて道および郡という地方自治体レベルで積極的に導入された措置で、各地の農村集落に対し、環境保護活動や有機農業の体験を集落レベルで事業化し、地域経済の活性化に結び付けようというものであった。上述のように、親環境農業政策は、それ以前の効率性向上を目的とした市場志向型の農業政策に限度があることや、消費者意識・環境保護意識の高まりを受けて導入されたものでもあったが、同時に、その施行に当たっては営農の企業家に対する批判意識をも含んでいた。2000年代に入り、道・市・郡レベルでグリーン・ツーリズムへの呼応を集落レベルで行い、日本で言うところの「むらづくり」につなげようとする動きが出たことは、企業化の抑止や家族農への回帰という規範に基づいていたものと考えられる。

しかし、親環境農業政策への転換は、それ以前に形成されていた農村の二極化構造に有意な変化を及ぼすことはなく、逆に既存の二極化構造によってその影響を大きく制約され、場合によっては二極化を助長する役割をも持つこととなった。1980年代以降市場志向の農業政策は、大規模農業を営む少数の世帯と零細農業に留まる多数派世帯という二極化を促し、加えて農業機械を媒介とする互助関係が前者の間でのみ発展する状況をもたらしたわけであるが、この二極化をもたらした主要な要因としては、前章で挙げたように農業機械の運用や大規模耕作のノウハウをめぐる技能の有無が挙げられている。親環境農業政策は、この農民間の技能格差・教育水準格差を是正するメカニズムを持ち合わせていなかった。従って、農民間で技能・教育水準の二極化が生じているところへ、その格差を是正する機能を持たない政策を導入したことで、農村住民が二極化し、そのうち一方にのみ互助関係が形成されているという状況は持続することとなったのである。

まず、親環境農業政策の1つ目のアプローチである認定証制度は、零細農家にとっては取得の困難なものであった。環境負担の少ない営農をしようとする農家の使用を抑制して単位面積あたりの収穫量を少なくする反面、高付加価値の作物を生産することに注力しなければならなくなるが、耕地面積が2ha未満の零細な土地を耕作するという経済的に不安定な世帯にとっては、高付加価値の商品を少量生産する営農への転換は大きなリスクを伴った。耕地面積が広範である場合、このリスクは栽培する作物を多品種にし、生来害虫などに強い作物と高付加価値を期待できる作物を同時に生産することで分散させることが可能である。しかし、元々2haに満たない耕作地を耕作している農家にとっては、耕作地を複数の作物へと分割することは、ここの品種をあまりに狭小な土地でごく少量ずつ生産するに過ぎない状況をもたらすため、困難を伴った。従って、親環境農業の実践者は、実質的には5ha以上の耕地面積を持つ大規模農家に限られることとなった。2002年段階でこの認定証を取得した農家は全国に約11000世帯存在するが、これは同年の韓国における全営農世帯約120万世帯の、およそ1%

に過ぎない。認定証を取得しないまま有機栽培を実践している農家や、認定証取得の準備段階にある農家を含めても、親環境農業を行っている農家は全体の10%程度とされ、広大な耕地面積を持つ少数の農家のうち、およそ半数が親環境農業の実践者として認定を受けたことになる。

この親環境農業の実践者は、高付加価値商品を、インターネットを使って直接販売するなど、従来の農協を介した卸売方式とは異なる販路を開拓することで、より確実に高収益が得られる機会を確保している。インターネットを介した直販は、基礎自治体である郡や市がコーディネーターとなって地域のブランドマークを制定し、そのブランドマークを付した製品の共同販売を促すことが一般的に行われている（済州島のミカンなど）。しかし、この自治体を当事者に含んだ協力形態は、地域の有力産品を生産し、それを独自のルートで販売できない農家には参加できないものである。政府の農業政策が親環境農業へとシフトした中、自治体が地元の有機農産物の販促を目的とした協力関係を打ち出したものの、その関係に加わり、直販による高収益にアクセスできるのは、実質的には大規模農家に限定されている。

次に、2つ目のアプローチである補助金制度についてであるが、この制度は、政府が営農資金を農家に対して直接支給するという制度のため、それまで行われていた米の買い上げ制度など以上に、農家の効率性向上に向けたインセンティブを削ぐものであった。この点について板垣ら（2007）は、直接支払制度が低効率な営農を行う零細農家を補助金漬けにし、その市場退出を妨げたとしている。零細農家の市場退出が妨げられたことは、農村において両極化構造の下の極を成す多数の低所得農家が滞留する結果をもたらした。

3つ目のアプローチであるグリーン・ツーリズムへの対応を通じた集落の活性化は、上記2つのアプローチ以上に恩恵を受ける対象を限定するものであった。まず、農村のうち、観光地として旅行客を呼び込めるだけの交通アクセスや宿泊施設を兼ね備えた地域に限りがあった。加えて、大規模農家・零細農家を問わず、営農による農作物の生産を行ってきた人々にとって自分たちの居住地を観光地として売り出すことは、従来全く経験してこなかったことと言ってよく、新たな営農方法の導入よりも高いハードルであった。慶尚南道のグリーン・ツーリズムについて見てみると、どの集落も実際に観光地化へ主体的に関与している農家は少数派であること、および自分たちで観光地化の方法を考えつくことができず、集落の存在する郡が外部から観光地経営の専門家を招聘し、その専門家に具体的な施策を丸投げするケースが一般化した。

このように親環境農業政策は、その3つの主要アプローチのうち2つが、両極化という既存の農村社会構造をなぞる形で運用され、結果的にそれを助長する役割を担った。また、各地の自治体が導入し、既存の社会構造の変化を招来しうるものであった集落レベルでのグリーン・ツーリズム奨励は、その企画立案を担える人材が集落内に皆無というケースさえあったことから、自治体が外部のコンサルタントを招聘し、その助言に沿って観光地化を図るという結果をもたらした。以下では、これまでの議論を理論的に検討した上で、そこから抽出できる含意、および今後の課題について述べていく。

4. 結論

1980年代に韓国政府が推進した、機械化の推進と一戸平均耕地面積拡大の奨励を主軸とする効率性重視の農業政策は、これに対応できる少数の大規模農家と、対応できない多数の零細農家という、農家の両極化現象をもたらした。そしてこのうち、前者は農業機械の共有を媒介とする互助関係を構築した一方、後者は営農作業のアウトソーシングとその対価としての手数料支払いという形で前者と関係を持つようになった。本報告冒頭の定義づけに基づくならば、農業機械への投資抑制という目的を達成するために農家同士が任意に協力した前者の関係はネットワークと呼びうるものであるが、後者のそれは零細農家が効率性向上への必要性に迫られて結んだ関係であり、ネットワークとは言い難い。つまり、1980年代の農業政策によって両極化した農家のうち、営農の互助関係を結んだのは専ら前者

であったとすることができる。

1993年に農業政策の転換として導入された親環境農業政策は、上述の政策が大規模農家のみに有利なものであるという批判を受け、当時の社会風潮も踏まえつつ、またそれまでの政策によって生じていた農家の両極化に変更を加えることも企図するものであった。しかし親環境農業政策は、従来の政策によって農家の両極化が生じていた状況、そしてこの両極化をもたらした要因について、不十分な検討と対策しか行われなかった状態で導入された。そのため、中央政府のプログラムとして全国に適用された認定証制度と直接支払制度は、それに対応し、そこから恩恵を引き出すことのできる農家が、十分な土地や資金、経営ノウハウを兼ね備えた大規模農家に限られていたという点で、大農優遇という従来の政策の問題を継承することとなってしまった。これは、本報告の理論的観点に即してみるならば、ある住民関係のパターンが出来上がっているところに別の関係のパターンを政策的に植付けようとしたものの、その新たな政策が既存のパターンを固定化させている要因を除去しないまますすめられたため、結局既存のパターンをなぞる結果になった、ということになる。

また、道や市、郡レベルで導入されたコミュニティ・レベルでのグリーン・ツーリズムの振興に至っては、大規模農家でさえその担い手たりえない集落が多く、それらの集落は市や郡などの自治体が招聘した外部専門家に従った観光開発を行った。これは、当初企図されたような農村住民同士の任意な互助関係に基づくものではなく、自治体が外部専門家の意見を踏まえつつ各集落を動員し、産業振興を図るというものでしかなかった。その点でこのグリーン・ツーリズムの振興は、農村住民間のネットワークやその変化に、有意な作用を及ぼすものではなかったといえる。

この一連の経緯から導き出される含意として、著しい所得格差が生じている状況を何らかの政策によって是正しようとする場合、効率性重視の緩和やコミュニティ振興の促進といった制度的枠組み以上に、格差の重要な要因である人的資源などソフト面の改善が重要であるという点が挙げられる。1980年代の農業政策が5ha以上の耕地を持つ2割の大農と2ha未満の耕地を持つ8割の小農という極端な二極化構造を生み出した主要な理由の一つは、先述のように後者に農業機械の操作や大規模耕地のマネジメントを行うスキルが欠けていることであった。しかし親環境農業政策は、全営農世帯の2割を優遇するものであった従前の政策が批判される中で始められたものであるにもかかわらず、この両極化状態を是正するメカニズム、すなわち零細農家のスキルの乏しさを改善するメカニズムを伴っていなかった。その結果として、親環境農業政策に対応し、そこから便益を引き出すことのできる農家は、大規模農家に限定されてしまい、従来からの二極化構造を踏襲することとなってしまった。また、各地の自治体で導入されたグリーン・ツーリズムの振興策に至っては、農村住民同士の互助関係で対応できるものでなかったため、行政機関が農民を動員するという、当初の理念と乖離する状況を招来した。親環境農業政策が従来の政策のような大農優遇でないものとするためには、大農が優遇され、小農が劣位に置かれていた原因への対策が併用されるべきであったということになる。

しかしながら本稿は、韓国農村の動向について、営農に関わるものを、2つの農業政策に限定して論じたものであるに過ぎない。農村および農村住民の動向に影響を与える政策は、直接農業に関わるもの以外にも数多く存在することが考えられ、それらを考慮した議論を進めるには、より総合的・多面的な研究が必要となる。この点は今後の課題としたい。

【参考文献】

<日本語>

- 足立恭一郎. 2002. 「親環境農業路線に向かう韓国農政」『農林水産政策研究所レビュー』第3号、p. 71
板垣啓四郎ほか. 2007. 「韓国におけるコメ政策の現状と課題」『農村研究』105号、pp. 55-69
稲葉陽二. 2007. 『ソーシャル・キャピタル』生産性出版
岩沢聡. 2004. 「韓国の親環境農業」『国会図書館レファレンス』2004年9月号、pp. 43-59
大前悠. 2013. 「韓国における帰農現象の特徴」『村落社会研究ジャーナル』第38号、pp. 37-48

- 加藤光一. 1998. 『現代韓国の経済発展と小農の位相』 日本経済評論社
- 鹿野勝彦ほか. 1996 『北陸の農村共同体における地域振興計画事業の実態の実証的研究』 金沢大学科研費研究成果報告書
- 北村貞太郎. 1992 『東南アジアの地域開発と農村開発』 農林水産省
- 倉持和雄. 1994. 『現代韓国農業構造の変動』 御茶ノ水書房
- 渋谷鎮明. 2013. 「韓国慶尚北道星州郡における金融危機後の帰農現象」 『貿易風』 第 8 号、pp. 65-79
- 高安雄一. 2009 「韓国における所得格差拡大要因」 『アジア研究』 第 55 巻第 3 号、pp. 55-71
- 縄倉晶雄. 2013 「1970 年代韓国農村部における相互金融の変質」 『北東アジア地域研究』 第 19 号、pp. 21-34
- 樋渡雅人. 2008 『慣習経済と市場・開発 ウズベキスタンの共同体にみる機能と構造』 東京大学出版会
- 深川博史. 2013 「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」 『国会図書館レファレンス』 2013 年 2 月号、pp. 87-111
- 2002 『市場開放下の韓国農業』 九州大学出版会
- <英語>
- Ahn, Kookshin. 1997. 'Trends in and Determinants of Income Distribution in Korea' *Journal of Economic Development* Vol. 22, No. 2: 27-56
- Burmeister, Larry L. 1990. 'State, Industrialization and Agricultural Policy in Korea' *Development and Changes* Vol.21: 197-223
- Cavaye, Jim. 2001. 'Rural Community Development: New Challenges and Finding Dilemmas' *The Journal of Regional Policy Analysis* Vol. 31, No. 2: 109-124
- Falk, Ian; Kilpatrick, Sue. 2000. 'What Is Social Capital? A Study of Interaction in a Rural Community' *Sociologia Ruralis* Vol. 40: 87-110
- Hirst, Paul. 1999. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance* Amherst: The University of Massachusetts Press
- Kim, Hyun A. 2004. *Korea's Development under Park Chung Hee: Rapid Industrialization, 1961-1970*. New York: Routledge
- Looney, K. E. 2012. *The Rural Developmental State: Modernization Campaigns and Peasant Politics in China, Taiwan and South Korea*, Ph.D. diss., Harvard University
- Newman, Lenore. Dole, Ann. 2005 'The Role of Agency in Sustainable Community Development' *Local Environment* vol. 10, No. 5: 477-486
- Tichy, Noel M. 1979. 'Social Network Analysis for Organizations' *The Academy of Management Review* No. 4 Vol. 4: 507-519
- Tosun, Cevant. 2000. 'Limits to Community Participation in the Tourism Development Process in Developing Countries' *Tourism Management* vol. 21, pp. 613-633
- Korea Static Agency <http://kosis.kr/>
- <韓国語> (出版地はすべてソウル)
- 강정일 외. 1993 『위탁영농회사의 운영실태와 정책지원방향』 서울: 한국농촌경제연구원
(カン・ジョンイルほか. 1993 『委託営農会社の運用実態と政策支援方向』 韓国農業経済研究院)
- 김적교. 2012 『한국의 경제발전』 박영사
(キム・ジョッキョ. 2012 『韓国の経済発展』 パギョンサ)
- 김철민, 전찬익. 2012 『농촌인구 고령화의 파급영향과 시사점』 서울: 농협경제연구소
(キム・チョルミン, チョン・チャニク. 2012 『農村人口高齢化の波及影響と示唆』 農業経済研究所)
- 박대식, 마상진. 2012 『농촌사회의 양극화 실태와 시사점』 서울: 한국농촌경제연구원
(パク・テシク, マ・サンジン. 2012 『農村社会の両極化実態と示唆』 韓国農業経済研究院)

성진근. 2012 『한국농업 리모데링 - 정책 시스템 새 판 짜기』 서울: 해남
(ソン・ジングン. 2012 『韓国農業のリモデリングー政策システムの再構築』ヘナム)
이용기. 2012 『한국농업 길을 묻다』 서울: 푸른길
(イ・ヨンギ. 2012 『韓国農業の道を問う』プルンギル)
정기환. 2003 『농촌지역 사회자본의 존재양태분석』 서울: 한국농촌경제연구원
(チョン・ギファン. 2003 『農村地域社会資本の存在様態分析』韓国農村經濟研究院)
『농민신문』
(『農民新聞』)
『조선일보』
(朝鮮日報)