

韓国農政におけるコーポラティズム

繩倉 晶雄

(明治大学)

要旨

本研究は、1990年代以降、韓国政府が農産物貿易の自由化を進めるにあたり、農民団体の政治的影響力が極めて乏しいにもかかわらず、農業部門に対する多額の補償金という懐柔策を用いたのは何故なのかを問うものである。

1993年のウルグアイ・ラウンド合意への対策、および2000年代以降の相次ぐ自由貿易協定(FTA)など、韓国政府は近年、農産物の貿易自由化を含む政策を急ピッチで進めてきた。これに対し、自由化によって不利益を被る農業部門は抵抗運動を行ったものの、政府の封じ込め政策や、農民団体のロビー戦略の失敗もあり、十分な政治的影響力を行使できずにいる。

しかし、農民団体の動きを封じ込める一方で韓国政府は、貿易自由化を進めるにあたり、多額の補償金を農業部門に投下し、その懐柔を図ってきた。

韓国政府がこうした二律背反的な行動をとるのは、同国政府が1960年代以来用いてきた国家コーポラティズムに基づく政策実施体系を現在でも部分的に維持しているという点によって説明できる。すなわち韓国政府は、今なお全国規模の農民団体として圧倒的立場にある農協を通じて農民を動員するという農政の基本的性格を維持しており、貿易自由化に伴う多額の補償金も、この枠組みを維持する中において抛出されているということが出来る。

はじめに

本研究は、1990年代以降、韓国政府が農産物貿易の自由化を進めるにあたり、農民団体の政治的影響力が極めて乏しいにもかかわらず、農業部門に対する多額の補償金という懐柔策を用いた背景を、主に国家コーポラティズムの視点を援用しつつ、理論的に考察するものである。

韓国は1990年代半ばにウルグアイ・ラウンド協定を受け入れて以降、農産物を含む貿易の自由化を積極的に進めており、特に2000年代に入ってから、相次ぐ自由貿易協定(FTA)に見られるように、その動きが加速している。この点は、営農条件が韓国と類似し、農業の生産性の低い日本が、2010年代まで米国や欧州連合との包括的な貿易自由化を見送って

きたことと対照的である。

吉田(2009)や作山(2015)が指摘するように、日本の貿易自由化が遅れた要因の1つに、全国農業協同組合中央会(JA全中)をはじめとする農民団体の抵抗が挙げられるが、韓国においても農民団体は、自由貿易に強く抵抗してきた。その抵抗が日本のJA全中ほどに政治的影響力を持たなかった点について、筆者は既に縄倉(2017)およびNawakura(2017)において分析を行い、妥協を排した抵抗運動に終始したことが、韓国農民団体の政治的影響力を損ねたことを明らかにしている。本研究はこの成果の上に立ち、農民団体が政治的影響力に乏しい運動に終始した背景、および、農民団体の影響力が乏しいにも拘わらず、政府が農民向けに巨額の補償金を設定した背景を理論的に考察する。この際分析枠組としては、国家が社会経済領域ごとに独占的・中間団体を設定しつつも、その中間団体に製作形成能力を与えない体制、即ち国家コーポラティズムを主に用いる。韓国の中間団体の政治的影響力が弱い点については、既に磯崎(2013)が政党の利益代弁能力の低さを指摘している。しかし世論を政府に伝えるチャネルの乏しさだけでは、韓国政府がFTAを進めつつも、数兆ウォン規模の国内農業対策を行っている点を説明できない。従って本研究では、政府の家父長的側面を指摘する国家コーポラティズムを援用する。

以下、まず1.で1990年代以降の韓国の農産物貿易自由化政策を概観し、2.でそれに対する農民団体の抵抗とその限界を見ていく。その上で3.では、農民団体の抵抗が政治的拒否点として作用しない中、韓国政府が農業部門にどのような「配慮」を示しているのかを概観し、かつその配慮の要因について考察する。最後に4.で、結論を述べる。

1. 韓国における貿易自由化政策の展開

1960年代に工業化を開始して以降、韓国は国外市場に大きく依存した経済成長を続けてきた。その一方で同国は、農産物の輸入には規制をかけ続けていたが、1980年代の対米貿易摩擦、および1993年の関税貿易一般協定(GATT)ウルグアイ・ラウンド農業合意を経て、それら規制を撤廃していくこととなった。

ウルグアイ・ラウンド合意において韓国は、発展途上国²として10年の猶予期間が与えられたものの、関税以外の農産物輸入制限を撤廃するよう求められ、また国内対策においても、市場を歪曲する農産物の価格支持ではなく、農家に対して現金で所得補償を行うなどの改革が推奨されることとなった。韓国政府はこれに対し、1994年、10年の時限立法³として農漁村特別税法を制定し、農漁業の生産性向上のための財源を確保することで、ウルグアイ・ラウンド合意の履行期限までに自国農業が自由貿易の下でも持続可能となるよう改革を進めることとした。

¹ さしあたり本研究では、農業経営者を主たる構成員とし、農業上の互助活動を行うとともに、農業従事者の便益向上に向けて活動する団体を「農民団体」と総称する。

² 韓国が経済協力開発機構(OECD)に加盟し、先進国入りしたのは1996年である。

³ その後、延長措置がとられ、現在に至っている。

2000年代に入ると、政府は2004年のチリを皮切りとして、米国、欧州連合、豪州、並びに中国と、主要国・地域と相次いで FTA を締結していった。これらの国・地域はいずれも農産物を積極的に輸出しており、韓国側も農産物輸入の自由化を求められることとなったが、その中で韓国政府は、全ての FTA 交渉相手国に適用されるべきガイドラインとして、コメのみは関税撤廃の例外とし、それ以外の農産物については10年以上の猶予期間を設定したり、農閑期と農繁期で関税に変動幅を持たせる季節関税を設定するなどしつつも、関税の撤廃ないし大幅引き下げに応じるという方針をとった⁴。この点について韓国政府は、チリや豪州のような南半球諸国では北半球に位置する韓国と農繁期が逆転するほか、例えば同じ同じブドウであっても韓・チリ間では栽培品種が異なるため、実質的に韓国農家が被る影響は軽微であると主張している⁵。しかし、品目横断的に農産物市場全体を見た場合、政府の方針には、例えば果実として輸入バナナを購入した消費者が国産ミカンを買わなくなると言った、いわゆる押し出し効果が反映されていない(農民新聞)。そうした点からも韓国政府は、自国工業製品の市場を確保する代替として、農産物市場の対外開放を容認しているということができる。

他方で韓国政府は、農産物市場を開放する代替として、新たな FTA を締結するたびに国内対策として数千億ウォン規模の農家向け補償金を設定している。特に、2010年の米国との FTA 締結時には総額1兆ウォンの補償金が予算として計上された⁶。これら補償金は FTA 被害直接支払い制度という名称で運用され、FTA 相手国から輸入された競合農産物によって国内市場での販売機会を奪われた農家に対し、その損失と同等の金額を現金にて給付する形で運用されている。ただし、この補償金は巨額の財源こそ設定されているものの、政府が農業関係者との協議を充分経ることなく設定された側面があり、前述のように押し出し効果が勘案されないほか、FTA 締結国からの農産物輸入によって損失を被ったことを農家が立証しなければならないなど、実際の運用面において問題点が指摘されている⁷。

以上の内容をまとめるならば、まず、韓国政府は、自国農業に損失が生じてでも貿易自由化を進める方針を明確にしている。他方で政府は、その運用に際して問題が指摘されつつあるものの、FTA 締結に伴う国内対策として巨額の補償金を設定し、農家に対して相応の配慮を示しているということができる。次節では、こうした韓国政府の方針に対し、農民団体がどのような反応を示しているかを見ていく。

2. 農民団体による反自由貿易運動の展開と特徴⁸

⁴ FTA 国内対策の詳細については、産業通商資源部に設置された FTA 国内対策委員会の発表資料を参照。<https://www.fta.go.kr/main/center/group/ftastep/> (2017年9月3日閲覧)

⁵ 注4に同じ。

⁶ 注4に同じ。

⁷ 『農民新聞』2017年7月4日

⁸ 本節の内容の大部分は縄倉(2017)およびNawakura(2017)を再構成したものである。

韓国最大の農民団体は、農業協同組合（農協）である。韓国の農協は日本のそれと同様、ソウルの中央会が全国各地の組合を一元的に率いるピラミッド型の組織構造を有しており、1961年に現行の総合農協⁹形態が確立されて以来、韓国農業経営者の90%以上にあたる480万人が加入する組織として運営されてきた。しかし、農協が農村部における自民党の支持基盤として強い政治的影響力を行使してきた日本と異なり、韓国の農協は、農協法において中央会長による大統領への意見書の提出が認められているものの、同時に党派中立が義務付けられており、政治活動は著しく規制されている¹⁰。1987年の民主化の後、1989年に農協法が改正され、それまで大統領による任命制であった中央会長が組合長による選挙制に変更されたことにより、農協内でも政治活動を積極的に行うことが検討された時期があった。特に、1990年に中央会長に就任したハン・ホソン氏は、折からのウルグアイ・ラウンド交渉に強い関心を示し、コメをはじめとする農産物の国内市場の対外開放に強く反対する姿勢を示した。そして、市場開放に反対する大規模な屋外集会を開催したり、全国規模での署名運動を実施するなどして、政府や国会議員に積極的に圧力をかけていった。しかし、その過程でハン氏が複数の国会議員に贈賄を行っていたなどの不正が発覚し、同交渉が妥結した1993年、ハン氏は中央会長を辞任する。それまでの積極的な政治活動がハン氏個人の指導力に大きく依存していただけに、同氏辞任後の農協は求心力を一気に失い、農政運動から撤退する。その後2000年代に入り、農協は持株会社制を導入するなど、農民団体というよりも国策企業としての性格を強めていき、農政運動からはますます遠ざかっている。

全国最大の農民団体である農協が利益団体として政治活動を行わない中、自由貿易への抵抗活動を展開してきたのは韓国農業経営者中央連合会（韓農連）、および全国農民会総連盟（全農）という2つの団体であった。これらの団体は、1987年の民主化を受け、農協以外の農民団体結成が自由化される中で設立されたものである。このうち韓農連は、1987年、韓国農業後継者連絡協議会として発足し、後に現行名称に改称したものである。発足当初の名称が示唆するように、メンバーの多くは1980年代以降に就農した、いわば若手の農家経営主である。会員数は40万人と、農協に比べて遥かに少ないものの、農協以外の農民団体としては同国最大規模である。他方全農は、カトリックの農民支援部門を母体として1990年代に発足した、会員数2万人規模の小さな組織であるが、1980年代までの農政で農民たちが不当な扱いを受けてきたとの認識に立ち、農民たちの社会経済的権利を伸張させることを訴える団体である。その背景ゆえに、全農の政治活動は農民団体に限らず、韓国の運動圏全体で見ても最も活発な部類に属している。

韓農連と全農は1990年代初頭以降、農政運動、特に、当時韓国農政における最大の課題

⁹ 取り扱う農産物品目を限定せず、かつ販売業務から金融、保険に至るまで、複数の事業を包括する農協を総合農協と呼ぶ。これに対し欧米諸国で一般的な、特定の品目を生産する有志の農家が、専ら販売業務のために結成する形態を専門農協と呼ぶ。

¹⁰ 協同組合は政治的に中立であることが国際的な慣例となっており、日本でも生協法には党派中立規定がある。従って、日本の農協の活発な政治活動は世界的には異例である。

であった農産物市場の対外開放への抵抗に注力していく。1993 年、当時の金泳三政権がウルグアイ・ラウンド協定を受諾すると、両団体はこれに抗議し、同年秋以降、協定の拒否ないし再交渉を求める運動を展開した。運動の手法として用いられたのは大規模集会および街頭デモであり、2 万人規模の集会や、数千人規模の行進が連日に渡って行われることとなった。換言すれば両団体は、市場開放を断固拒否し、妥協を排除した政治運動を展開したことになるが、これは農民と政府や議員、主要政党との間で集票と政治的利益の交換関係を形成しえないものであり、結果的には失敗し、韓国政府はウルグアイ・ラウンド協定を受諾した上で、それに合わせた国内対策も進めていくこととなった。

ところが、ウルグアイ・ラウンド協定の際に、示威活動で自らの意思を表明し、妥協を排した要求を訴える活動の限界を経験したにもかかわらず、韓農連と全農は 2000 年代以降も、農政運動の手法を大きく変えることはなかった。2014 年、政府が対中 FTA をめぐって農民向けに政策説明会を開いた際には、暴徒化した両団体のメンバーが説明会場に乱入し、説明会を中止に追い込んだ。しかしこの時も、結局対中 FTA は政府の方針通り締結され、批准、施行されている。それどころか両団体は、この事件で見せた暴力性をメディアから厳しく批判されるに至った。

このように、1990 年代以降農民団体として農政活動の第一線に立ってきた韓農連および全農は、妥協を排除した示威活動を繰り返し広げてきたものの、それによって政府との間で交渉の場を確保したり、交渉力を高めることができずままだということができる。無論、前節で述べたように政府は FTA において手厚い国内対策を実施しており、これが両団体の行動に一定程度影響されたものと見ることは不可能ではない。しかし、韓農連と全農は、両者の成員数を単純合算しても 42 万人余りであり、重複人員数を考慮すれば、実際の成員数はそれ以下になる。国内の労働人口の 20%に満たない農業部門の、その 1 割程度の団体が起こした行動への対処として考えるならば、農家補償金に 1 兆ウォン以上の財政支出を行うことは合理的とは言い難い。両団体や、その支持者への対処のみを考えるのであれば、政府にはより安価な政策オプションが多数存在するからである。

総じていえば、韓農連と全農は、両団体と政府や議会などとの間で、利益と票の交換関係を生じさせるに至っていないということができる。しかしそれは、韓国政府が農政を推進する過程で、農民と完全な没交渉であるということを決して意味しない。次節では、政府の視点から、農民側との関わりを見ていくこととする。

3. 政府による農業部門へのアプローチ

第 1 節で見たように、韓国政府は 1990 年代以降、一貫して農産物を含む貿易自由化政策を推進してきたが、他方で新たに FTA を締結するごとに多額の農家向け補償金を設定するなど、極めて大規模な国内対策を実施している。前節で見た通り、韓農連と全農の政治活動がほとんど圧力となりえていない中、政府の国内対策はどのような要因に基づいて形成

されているのだろうか。この点を明らかにするために、ウルグアイ・ラウンド協定以降、政府が農産物貿易政策の重要局面でとった農民・農民団体向けの行動を見ていく。

1994年2月、国会でウルグアイ・ラウンド協定の批准同意案が可決された後、政府は同協定が国内農業に与える影響を精査し、その対応を策定するために諮問機関・農漁村発展委員会を招集した。同委員会は、ウルグアイ・ラウンド協定への対策を含め、先進国化が見込まれる中で、1990年代以降、都市と農漁村地域の均衡発展を図ることを理念として設置された諮問機関である。同委員会には第1次産業の所管官庁である農林部のほか、地方行政を管轄する内務部などから担当職員が委員として出席したほか、農業経済学の有識者らも民間委員会として任用された¹¹。そして、同委員会における農業従事者の代弁者として政府から任命されたのは、農協中央会長と、中央会長が農民代表として指名する地域組合の組合長1名ないし2名であった。すなわち、政府はウルグアイ・ラウンド協定の国内対策を作成する場に、農協幹部数名を農民の利益代表として招聘したのである。最終的に、同委員会は農漁村特別税など、自由貿易に対応した国内農業対策を政府に答申し、その答申案の多くは政府によって執行されていった。しかしこれは、政府の主導権によって設定された協議の場に農民団体のメンバーが出席するに過ぎず、さらにその場には、各官庁や有識者など、他のアクターも出席している。従って、同委員会の審議は必ずしも農協幹部らの思惑通りになるものではなかった。この点は、日本における農協の自民党への圧力行使の場面が、政務調査会の農林部会という、農林族議員と農協関係者以外のアクターが原則存在しない場であったことと比べると大きな違いである（吉田、2009）。

こうした、政府主導の諮問の場で、複数いる発言者の一員として農協幹部が意見を表明する、という方法は、2000年代以降も繰り返し用いられてきた。2012年に発効した対米FTAにおいては、農林部の下に置かれたFTA被害対策策定委員会で国内対策が決められ、その委員に農協幹部枠が設けられるという形がとられた。そして、そこに出席した農協幹部らが、農民の代表として意見を述べるということとなった。無論、こうした場面において農協幹部は、貿易自由化の影響を最低限に抑えるべく最大限の努力を行った。米韓FTAでは、出席した農協幹部らは、対米FTAによる韓国農業への悪影響は政府が見積もる以上に広範囲に及ぶとし、補償金の給付範囲を野菜・果実だけでなく、花きなどの換金性の高い作物にも拡大するよう要求した。

しかし日本と違い、党派中立の義務など政治活動に制限が課せられ、ロビイング能力や、その基礎となる政策調査能力の脆弱な農協が、政府官庁の関係者や専門家が居並ぶ中で自らの利益を主張することには様々な困難が伴った。そもそも、政治的中立義務のために韓国農協は、政府の特定の政策を名指しして非難し、その全面撤回を訴えるといったことが法的に困難であった。また政府の施策を受け入れた上で、自らの利益のために国内対策を施すといっても、複数の官庁や専門家が議論を交わす場では、例えば日本における食糧管

¹¹ 『朝鮮日報』1994年2月19日付。

理法の廃止で見られたような、政府の施策を骨抜きにするような行動¹²も困難であった。そのため、農協にとれる措置は、農民が受け取れる補償を手厚いものとするなどに限られていった。その結果として、原則として自由貿易を推進し、国内対策も施すものの、その内容は補償金を積み増ししたり、その範囲を拡大する点などに絞られてしまい、その結果として補償金を実際に運用する場面に至って押し出し効果の被害認定などへの配慮がなされないという、既述のような状況が形作られたと見ることができるのである。

自由貿易の推進にあたり、農協が農民の利益代弁者として政策協議の場に招集され、様々な制限の下で意見を述べる機会が与えられる一方、韓農連や全農といった、農協以外の諸団体には、そうした意見陳述の機会も与えられなかった。すなわち、両団体は農産物市場の開放自体に強く反対し、自由貿易に一定の歯止めをかけることを求める農民たちの意見を代弁していたにもかかわらず、先述した政策決定のための諮問の場にはほとんど招聘された実績がない。両団体のメンバーにとって、政府に直接自分たちの意見を伝える経路は、政府が対米 FTA 以降導入した、新規 FTA を結ぶごとに国内農民向けに行う政策説明会に、個人の資格で参加する程度となってしまっている。

利益団体が自らの意思を政策決定者に伝達する経路としては、行政府以外には、議会に議席を持つ政党やその所属議員に圧力をかけるというものがあり得る。この手法は、まさに日本の農協が主として行ったものであるが、周知のように韓国の場合、1990 年代以降の主要政党は湖南・嶺南両地方を基盤とする地域政党であり、進歩系政党は都市部・農村部を問わず湖南地方の票をほぼ独占し、保守系政党もまた、都市・農村の関わりなく嶺南地方の票をほぼ独占してきた。そして、両政党はいずれも、金大中や金泳三といった地域を代表するボス政治家によって率いられてきた。このような地域分割型の政党構造においては、職業を媒介とした利益団体が圧力を行使する余地は極めて狭くなる。韓農連が地方議会に進出し、全農が民主労働党という新規政党の結成に合流したのは、こうした既存政党への圧力行使が困難であることの裏返しといえる。しかし、両団体が採用した方法はいずれも、組織力に優れた既存政党の影響力を利用することができないという点で不利なものであった。

以上のように、政府とは接触経路自体を持たず、有力政党への圧力をかけることも困難な状況に陥った韓農連と全農は、結局のところ、街頭デモや実力による政策説明会の妨害など、示威を主体とした、インパクトはあるものの「票と利益の交換関係」が欠落した運動戦略に注力せざるを得なくなったといえる。その必然的な帰結として、韓国の農民団体による政治運動は、視覚的インパクトこそ大きいものの、政治的交渉力に極めて乏しいものとなってしまっているのである。

他方、政府の側は、農協を事実上唯一の政府公認の農民代表組織と位置付け、諮問会議

¹² コメの専売を廃止する食糧法の制定に際しては、農協のコメ流通独占が撤廃されたものの、農協以外でコメの流通を行える事業者を農水省の許認可制とすることで、新規事業者の流入を規制できる余地が残された。

に幹部を招聘するなど、他の農民団体に比べて特権的地位を付与している。しかし、政府の諮問会議に呼ばれたところで農協は、政治活動を行うことが制限され、またその資源も極めて乏しい状況にある。そうした中で農協は、政府主導の諮問の場で限定的に自らの意見を述べる役割を担うに留まっている。こうした手法は、農協を唯一の農民団体とする一方、その政策形成能力を著しく制約していた権威主義体制下の農政と連続性を持つものであり、独占的中間団体を設定しながら、当該団体に政策形成能力を持たせないという、国家コーポラティズムの手法が、現在においても持続していることを意味しているといえるのである。

4. 結論

1990年代以降、韓国政府は貿易自由化を徐々に進め、農産物市場についてもその例外とはしてこなかった。2000年代以降、この傾向は一層顕著なものとなり、FTAの推進に代表されるような積極的な自由貿易政策が採用されるとともに、外国農産物の韓国市場への輸入障壁も大きく引き下げられてきた。これに対し、韓国国内の農民団体は強い反発を示してきたものの、それらは「票と利益の交換関係」を構築できておらず、政治的圧力になり得ているとは言い難い。それにもかかわらず、韓国政府は多額の補償金を拠出するという形で、FTAに対応した農業向けの国内対策を実施してきた。

本研究において、そうした韓国政府の施策の要因を分析したところ、同国政府は権威主義体制期から続く、国家コーポラティズムの手法を用いた農政を現在においても展開しているという答えが導き出された。すなわち政府は、民主化後も引き続き、複数存在する全国規模の総合農民団体のうち農協のみと恒常的な接点を持ち、諮問会議などの場でその意見を吸い上げることで農業部門の利益を政策に取り込むという政策形成パターンを維持しているのである。そして、協同組合という原則を堅持するが故に政府の施策に踏み込んで意見表明をすることが立場上困難である農協は、政府主導の諮問会議の場に招聘されたところで十分な意見表明を図れる訳ではなく、補償金の積み増しや給付範囲の拡大といった細部における意見表明を行えるにとどまっている。その結果として政府の国内対策は、額面こそ多額であるものの、必ずしも農民の利益を反映しているとは言い難い補償金を主としたものになるのである。

参考文献

- 磯崎典世. 2013「グローバル化時代の成長と福祉をめぐる韓国政治」『東洋文化研究』第17号、pp. 137-172
- 作山巧. 2015『日本のTPP交渉参加の真実』文真堂
- 縄倉晶雄. 2017「韓国農民団体による政治運動の性格およびその影響力—GATTウルグアイ・

ラウンド国内対策への対応を事例として」『北東アジア地域研究』第23号、pp. 40-54
吉田修. 2009 『自民党農政史』大成出版社

Nawakura, Akio. 2017 ‘The Impact of Farmers’ Resistance to Trade Liberalization:
A Comparative Study on Political Process around FTAs in Korea and Japan’ *IAFOR
Journal of Politics, Economics & Law* 4(1) pp. 30-39

『농민신문』(『農民新聞』)

『조선일보』(『朝鮮日報』)

산업통상자원부 FTA 국내대책위원회 (産業通商資源部・FTA 国内対策委員会)

<https://www.fta.go.kr/>