韓国における農地制度の変遷過程と発展方向

韓国農業基盤公社　農村綜合計画処　地域戦略チーム
責任研究員（農学博士）　李　　錫　注

〈目　　次〉

Ⅰ．韓国の農地制度の変遷と法律の制定過程 …… 60
1．朝鮮時代の農地制度 …… 60
2．日帝下の農地制度 …… 60
3．解放以後の農地制度 …… 60
4．農地法の制定過程 …… 61

Ⅱ．農地制度における争点及び問題点 …… 68
1．農地所有規制の廃止問題 …… 68
2．農地賃貸借の許容範囲 …… 69
3．農地保全と農地転用問題 …… 71
4．農地価格の下落問題 …… 72

Ⅲ．韓国農地制度の発展方向 …… 73
1．農地所有及び利用秩序の体系化 …… 73
2．農地転用秩序の確立 …… 74
3．農地所有及び賃貸借の自由化 …… 75

Ⅳ．結論 ― 農地制度における方向性を定めるための政策的な時事点 ― …… 75

Ⅰ．韓国における農地制度の変遷と法律の制定過程

1．朝鮮時代の農地制度

朝鮮を建国した李太祖は，即位直前に実施した田制改革によって高麗末から存在した「私田（竝作半収制）」を廃止し，20個に達する科田法を実行した。この制度は国有地と王有地及び少数の私田を除き，すべての田畑を公田として設定した。耕作農民は，収穫量の10％に該当する，農地1結当たり30斗を国家に納めるようにした。京畿道地域内の両班には，職階序列に従い一定面積に対する徴収権を与え，収租収入を国家の代りに受取るようにした。

この科田法による新たな税制法では，耕作農民が収穫量の10％だけを納付するという，農民の負担が軽減された画期的なものだった。同時に農民の土地所有は耕作権だけが認められ，相続及び売買などの私有権は許可されない土地国有制の形態であった。(注1)

前近代的な小作制での地主は，科田法下で単なる収租権者ではなく，経済的意味の地主としての性格を持つようになり，従来の階級構成に質的変化が現われた。特に多数の両班が，土地所有から脱落し，小作貧農，無銭農民，賃労働階層にまで陥ってしまった。

李氏・朝鮮時代に発達してきた前近代的小作制は，李氏・朝鮮後期には重大な変化を迎えることになる。科田制のもとでは納税義務者は生産農民であったが，小作制下においては納税義務者が土地所有者になることが制度化された。しかし，農村人口の過剰とともに地主の所有規模拡大により，農地を所有していない農民間の過剰競争で小作条件が一層厳しくなった。

このように過剰人口の累積と身分制の崩壊により，耕作権に対する私有権の優位化が進行した。従来の身分制では，「経済外的な強制」は弱まったが，耕作権（農民の生存権）との交換により地主は耕作料の受取が可能となった。このように耕作権に対する私有権の優位化が進行し寄生地主化の傾向が強まった。

2．日帝下の農地制度

朝鮮の土地制度が封建的土地制度から近代的土地所有制度が確立するのは，日本の植民地下で実施された朝鮮土地調整事業からである。日本は朝鮮農業を支配するために，1918年10月まで全国を対象とした土地調整事業を実施した。土地の私有制度の確立を目的とする土地調査は，土地所有権の所在調査，土地価格の調査，地形及び規模の調査など3項目に関するものであった。

当時の土地調査業は，申告主義を原則としたものであったために，実際の耕作者であった多くの農民は，期限内に申告することができず，膨大な朝鮮王朝の所有地が日帝の朝鮮総督府の所有地として転換された。土地調査事業の結果，我が国の総土地面積の中で，国有地は6％に過ぎず，残りの94％は私有地として確定された。また，土地地主階級として登場した両班官僚層は，全農家の3.4％，全体農地の50％を占めることになった。

土地調査事業が実施される以前は，ある程度農民が永久的に土地を耕作する権利がみとめられたが，土地私有制度が確立し，地主に対する小作人の立場が次第に弱まった。小作人は耕作期限を延長するために，地主に現物と労動力を無報酬で提供することも多くみられるようになった。

小作契約は口頭契約と文書契約があり，南韓地域(韓国)での小作期間は１年が一般的であった。小作料は，生産量の30～70％で現物地代が主流であった。このように土地調査事業は，従来の土地地主関係を法的に再確認しただけではなく，耕作権さえ不安定なものとし，新たな地主・小作の関係を形成することとなった。これによってわが国の農業は，発展的な転換点を迎えるのではなく，小作紛争が頻繁に起こり社会的不安が高まる契機ともなった。

3．解放以後の農地制度

1945年10月米軍政は，小作料の最高額を総生産量の1/3以下に押さえるよう規制した。小作料の支払い方法は，現物を原則としたが小作人からの要求によっては金納も認めた。この措置によって小

作人は，それ以前の封建的高率小作料から解放されることになる。

引き続き米軍政は，1946年2月日本人の帰属農地を効率的に管理するため新韓公社を設立し，農地改革の方針を認識し，土地改革法案の基礎委員会を設立した。

米軍政庁は，まず韓国に存在する旧日本人所有農地だけでも配分を実施する，帰属農地の払下げ作業に取り掛かった。帰属農地の売り渡しは，1948年3月1日現在を基準にして，自作農地と小作地の合計の総耕作地が2ha以下とした。農地の売り渡し価格は，農地の1年間の生産量の3倍に該当する数量を現物で計算し，その20%を15年間に現物で償還する仕組みのものであった。〈表1〉は解放後，1948年8月の韓国政府樹立までに，米軍政によって行われた帰属農地の売却実績を示したものだ。

〈表1〉米軍政による帰属農地の売却実績（1948年8月15日当時）

単位：ha，戸，ウォン

区　分	地　目	面　積	戸　数	価　格	ha当たり価格
売　却	田	154,050	383,659	9,551,934	62.0
	畑	44,979	121,413	1,756,139	39.0
	小計	199,029	505,072	11,308,073	56.8
未売却計		125,024	104,724		
		324,053	609,796		

資料：農村経済研究院，「農地改革史研究」，1989。

表1によると，当時帰属農地の売却対象農家は609千戸だったが，505,072戸が対象農家となり，199千haが小作人に売却された。これは総対象面積324千haの61%に相当するもので，残りの125千haは韓国政府による「農地改革」の際に処分された。

4．農地法の制定過程

(1) 農地法制定の必要性申し立て

韓国の自作農体制は，韓国政府樹立とともに実施されることになった「農地改革」の成果であった。農地改革は，その実施過程で朝鮮戦争が勃発し，多くの問題点を発生させた。様々な問題点の中でも，農地の不法的な所有変化は，農地改革の成果を皆無にさせるようなものだった。政府は，戦後の復興事業に集中せざるを得ず，農地の所有と利用の実態に関して把握する余裕と認識が不足していた。戦後の土地所有は，相続と贈与，離農などによる所有変化も問題であったが，過大な地価の償還によって債権者が「地主化」するいわゆる「再生小作制」が新たな問題として現われた。このような問題に対応するためには，農地改革法だけではなく新たな法律が必要とされた。

農地に対する立法は，1958年に初めて発議されて以来，1979年までおよそ6回にわたり法制定を試みたが，あらゆる理由によって実現されなかった。第六次までの農地法立法の失敗過程を要約すると次のようになる。

(2) 6次にわたる農地法制定の歩み

1）第1次農地法制定の試み（1958年6月～1959年4月）

第1次農地法案の全文は76条で構成された。立法背景は，朝鮮戦争によって経済状態が急激に変動し，社会的安定を図るために農地に関する制度確立が必要であった。この1次案の主な内容は次のとおりである。

① 耕者有田の原則に従い農家だけが農地を所有
② 所有面積と通作距離の制限を設け，3段歩未満の農家創設禁止
③ 開墾・干拓地の新規投資育成
④ 農地委員会の設置
⑤ 誠実耕作の義務規定

2）第2次農地法制定の試み（1961年8月～1962年4月）

1961年5・16革命で軍事政権が樹立された後，農林部は第1次法案を訂正し，第2次法案を提案した。立法背景は，農地改革の成果を永久化するため，農地の保全管理及び農民への農地取得促進を図るためだった。このため，基本的な農地所有制度としての法制の確立が必要であった。

主要法案の骨格は，第1次法案と類似しているが，追加で農地保全及び管理に関する項目が強化された。この2次法案は，経済長官会議を経て，1962年2月に国務会議にかけられたが撤回された。撤回理由は，農地法制定は敏感なテーマであり，軍政から民政への政権移行を控えるこの時期にふさわしくないという政治的判断によるものであった。当時の軍事政権は，経済成長と民政への移行が最優先課題であったため，農地法の制定という改革に集中する余裕がなかった。

3）第3次農地法制定の試み（1967年2月～1971年5月）

第3次法案の提案理由は，農業の発展と農村の近代化を促進するために恒久的な農地制度の確立を目標とした。法案の内容は，第1次，第2次の内容とは異なり，農地所有資格者を自耕民，自耕農，企業農まで拡大した。そして賃貸借は，従来の「禁止」から「規制」に一部緩和された。また，農地の保全管理では農地の細分化防止と農地転用の制限などが盛り込まれた。

しかし，このような提案は，学会と言論界が中心に反対し，国会で審議されることなく廃棄された。主な反対の理由は，企業農と賃貸借の許容に関するもので，農地改革以前の寄生地主制へと後退するおそれがあったためである。

4）第4次農地法制定の試み（1969年10月～1971年6月）

韓国農林部は，1969年10月から1970年3月の間に4回の懇談会を開催し，政界・言論界・学界・経済団体などの意見を幅広く収集した。そして1970年5月に，政府及び与党の連席会議において国会に提出される農地法の修正案をまとめた。主要内容は，第1に，農業の近代化を促進するために自耕または自営する者が農地を所有することを認めた。第2に，農民の定義は所有農地を自分または同居家族の一員が直接耕作するか，または耕作を指導・監督する者とした。また，「企業農」の定義は，大統領が定める資本と技術，設備を備えた3ha以上の農地を効率的に耕作する農民と農産法人をあらわす。

このような内容が盛り込まれた法案は，1970年5月の総選挙により中断された。第1次と第2次法案は農地改革の成果を徹底的に継承して耕者有田の原則が守られてきたが，第3次と第4次法案は，朴大統領の企業農構想に従い従来の原則から根本的な変化がみられた。

5）第5次農地法制定の試み（1971年8月～1977年12月）

1971年7月26日国会が始まると，農林部は同年8月30日から第5次立法を再度試みた。政府は，4回の立法過程の経験を通じて，社会世論を収斂して立法を進める方針を決めた。農林部は，農地法案の核心となる事項について積極的に世論調査を行ない，学会と経済界及び言論界を対象に懇談会・公聴会を開いた。

1976年朴大統領は，社会問題と指摘されてきた不在地主問題について公正な小作制の現実化方案を研究するよう述べた。これに対して与党の政策委員会は，「農地制度改善のための基本政策」を提出した。その内容は，不法的な小作地の解消に重点をおいたものであったが，これもまた，第10代国会議員選挙での争点化を避けるために法案の成立までには至らなかった。

6）第6次農地法制定の試み（1978年2月～1979年12月）

第6次の農地法案は，新たに発足した韓国農村経済研究院によって1979年から立法作業に取りかかった。この法案の骨子は，従来3町歩の所有上限を10町歩に修正して，農地賃貸借を全面的に許可する新たなものだった。これは規模の経済原理を必要とする農業機械化がある程度達成された現実を反映しつつ，すでに20％水準に至る賃貸借農

地に対する合法化を目的とする現実対応策であった。

農林部はこの法案を「農地制度改善案」として取りまとめ，1979年の定期国会に提出する予定だったが，社会各層からの意見がまとまらず，農地法の立法は1981年以後に延ばされた。

韓国では，以上のように第６次にわたり農地法の制定を試みたが，その度に各界の世論と政治的な理由によって失敗を繰り返した。表２は，農地法立法の論争過程における主要争点を整理したものである。

〈表２〉農地法制定の推進経緯

制定試み	主要内容	中断事由
第１次 (58.6-59.4)	・農地改革法の内容を収容通作距離の制限と所有下限２段歩の設定 ・不法所有農地の大農民競売処分	・言論，学界からの反対意見 ・60年選挙の争点化を避ける
第２次 (61.8-62.3)	・第1次試案と類似	・５・16革命の直後で関心が低迷
第３次 (67.2-68.12)	・企業農導入，所有上限廃止 ・賃貸借は禁止から規制に緩和 ・農地転用の制限と細分化防止	・企業農認定，所有上限廃止に対する学界，言論界の反発 ・国会会期満了により自動廃棄
第４次 (69.10-71.6)	・第３次法案の企業農を農産法人に切替 ・農産法人の３町歩上限廃止	・検討中71年5月総選挙により自動廃棄
第５次 (74.8-77.12)	・企業農，農産法人を農業組合法人に切替 ・賃貸借は制限的に許容 ・３町歩上限を修正（上限拡大）	・10代国会議員選挙で争点化憂慮
第６次 (78.2-79.12)	・所有上限を８-10町歩に拡大 ・賃貸借全面許容	・各界の異見と与党の党論がまとまらず、立法保留

７）農地法の制定及び関連法の現況

70年代と80年代韓国の農地制度及び農地政策は，〈農地改革法〉が規定した自作農主義と〈農地保全法〉が規定した農地の保全主義を骨格に形成されてきた。しかし，1986年〈農地賃貸借管理法〉が制定され，農地賃貸借禁止という自作農主義に変化が訪れた。〈農地賃貸借管理法〉は自作農体制に変化をもたらし，農地賃貸借関係を合法化することで，賃貸借を通じた農地所有及び利用を促進する制度的な契機となった。しかし，この時期の農地流動化政策は，賃貸借を中心とした自作農主義から借地主義への全面的な転換期とは言い難い。むしろ，この時期は所有権移動による農地流動化政策が主流であった。

1980年代後半農産物の輸入開放政策が本格化する最中，1989年に“農漁村発展総合対策”が発表された。“農漁村発展総合対策”の内容は，国内農業の生産性向上と競争力向上のための農漁村構造改善であった。これに関連して農地政策は，農地流動化事業を担当する農漁村振興公社の設立，農地流動化事業の財源となる農地基金の設置，農地の長期賃貸借支援，農業振興区域の設定を通じた農地保全方式の転換など画期的な内容が提示された（農林部　1989)。

この時期に，農地流動化による規模拡大政策が強力に推進された理由は，外国農産物の輸入開放に対応するために規模拡大による農産物の価格競争力を育成するためだった。従来の農産物価格支持政策では，農業所得増大の抜本的な対策にはならず，農業所得を増大させるためには規模拡大が必要であった。

1990年には,〈農漁村振興公社及び農地管理基金法〉と〈農漁村発展特別措置法〉が制定され，農業構造政策が本格的に推進された。〈農漁村振興公

社及び農地管理基金法〉では，農地流動化事業の担当機関である農漁村振興公社に関する規定と，農地売買事業など農地流動化事業の財源に関する農地管理基金の設置と運用に関する規定を設けた。

また，〈農漁村発展特別措置法〉では，農業生産の新たな主体として営農組合法人と委託営農会社を農業生産組織制度のなかに取り入れ，政府はこれらの生産組織の設立及び運営を支援した。特に，営農組合法人は農地所有が可能となり，原則として個別農家だけに，農地所有を認めた農地改革法体制の農地所有制度に大きな転換点をもたらした。

1990年には農地保全制度においても画期的な変化が行なわれた。〈農漁村発展特別措置法〉では，農業振興地域制度が導入された。農業振興地域制度は従来の個別農地保全方式から集団化した優良農地を中心とする区域別農地保全方式を採用した。新たな農地保全制度では，農業振興地域の農地に対し，土地利用の制限を大きく緩和した。しかし，農業振興地域の指定対象は，一定規模以上の農地が集団化された農地として厳しく制限され，農業振興地域の指定面積は全体農地の約半分しか含まれなかった。

一方，政府は1991年7月“農漁村構造改善対策”を公表し，10年間に42兆ウォンを投入するなど農漁村構造政策を本格的に推進すると発表した。主な内容は，農業振興地域の優良農地を中心に農業生産基盤を集中的に整備する一方，農業振興地域外の農地については転用規制を緩和した。専業農家の経営規模を拡大するために農漁村振興公社を経由して農地売買事業への支援を大幅に拡大した。農業振興地域の自耕農家については農地の所有上限を大きく拡大した。

農地転用負担金制度は，転用農地の公示地価の20%を転用負担金として徴収して，農漁村構造改善事業の投資財源を確保するため1992年2月から実施された。そして1992年12月には，全国の農地の48.2%の1,008千haを農業振興地域に指定・告示し，絶対・相対農地制度を廃止した。1993年12月に再指定された農業振興地域の面積は，農業振興地域852千ha（82.6%），農業保護区域180千ha（17.4%）など，計1,032千haを占め，そのうち農地は973万haであった。

一方，政府は1993年6月“新経済5ヶ年計画”の一環として“新農政推進計画”を発表した。“新農政推進計画”では農業構造改善の早期実現と農漁村定住環境の画期的な改善を目標としている。これにより農政は，生産性向上のための構造改善政策に転換し，農水産業の競争力を改善する。他方，農業生産基盤整備事業は，国家が担当して生産・市場活動は生産者が主導することを基本戦略とした。また，これ以後は，農地制度の改善，人力開発，技術革新，農業構造改善の促進，生産者主導の市場，流通革新，農漁村総合整備，福祉基盤の拡充，農水産物の輸出支援，合理的な収入管理などを重点施策として提示した（農林部　1993）。

1993年8月には〈国土利用管理法〉を改正し，国土利用管理制度を大幅に変更し，これを1994年から実施した。従来10個の用途地域を5個に単純化して，開発可能地域の面積を国土の15.6%から42%へと大幅に拡大した。特に，農業振興地域外の農地は利用制限を大幅に緩和し，安易に農地転用が行なわれるようになった。また，1994年5月〈農地賃貸借管理法施行規則〉の改訂では，農地取得の際に要求された6ヶ月事前居住要件を撤廃して農地取り引きに関する規制を緩和した。〈表3〉は，解放以後の我が国の主要農地関連法を整理したものである。

〈農地法〉は1994年7月農林水産部案が確定した後，公聴会を経て7月30日に立法予告された。〈農地法〉は1994年12月に制定され，1996年1月1日から発効された。〈農地法〉は，従来の農地改革法体制とは異なる新たな原則を打出した。

また，〈農漁村整備法〉が〈農地法〉制定とともに制定された。〈農漁村整備法〉は，農水産業生産基盤，農漁村生活環境，農漁村休養資源，限界農地を体系的に整備・開発できる法制である。特に，ここでは農業構造改善と関連して農業生産基盤整備事業を推進し，農地の換地・交換・分合による農地の規模拡大及び集団化を図った。

〈表3〉主要農地関係法の内容

年代	法律（制定年度）	時代的背景	主要関連部分
1940	憲法（1948） 農地改革法（1949）	社会秩序混乱 小作問題露出	農地再分配 〃
1950	地籍法（1950～1975年） 農薬管理法（1957～1980年） 民法（1958）	土地管理・所有権の問題 農薬販売発生 民事関係規定	地目区分 農地取得 相続，贈与
1960	土地収容法（1962） 共有水面埋め立て法（1962） 国土建設総合計画法（1963） 地力増進法（1966） 農地担保法（1966） 農業基本法（1966） 草地法（1969，1975年前）	工業用地供給問題 農薬被害発生 民事関係規定	農地収容 干拓地開発 土地利用・開発・保存・農村配置 地力培養 担保農地，処分 農地細分化防止など 草地造成区域指定（農地から草地除外）
1970	農村近代化促進法（1970） 都市計画法（1971） 農地の保全及び利用に関する法律（1972～1975年） 国土利用管理法（1973） 種管理法（1973） 農地拡大開発促進法（1975） 農産物流通及び価格安定化に関する法律（1976）	農業沈滞，農村の立遅れ 無計画的な都市拡散 農地減少 国土利用の混乱 不良種子の被害続出 農地減少 農産物価格急騰落，流通の立遅れ	農地基盤造成 農地転用 農地保全 用途地域指定 種生産地域指定 未墾地開発，農地開発促進地域指定 生産団地指定
1980	農地賃貸借管理法（1986）	賃借地急増，急騰予想	借賃料規制，農地管理委員会設置，農地売買証明発給
1990	産業立地及び開発に関する法律（1990） 農漁村発展特別措置法（1990） 農漁村振興公社及び農地管理基金法（1990） 農漁村構造改善特別会計法（1991）	工場敷地不足 都農格差深化，輸入開放圧力，農業危機，経営規模零細，農家所得低下，農水産物収入開放圧力，農業投資低下	農工団地指定，土地収容 農業振興地域指定，農業構造改善 農家経営規模適正化，農地売買，賃貸借事業，農地基盤造成
2000	国土の計画及び利用に関する法律（2002）	難開発，環境汚染，自然景観破壊（都市計画法と国土利用管理法を統合）	農地は農村地域土地利用計画と市郡総合計画で管理
2002	「農地法改訂」	農地所有制限緩和，取得手続き簡素化など	週末農場用農地所有及び賃貸許容，農業経営目的の農地所有上限全面廃止，株式会社の農地所有許容

解放以後の1940年代末の「農地改革法」を筆頭とした農地関連法律は，農地問題から提起される多様な内容について検討してきた。農地所有と関連して農地改革法は，地主・小作の封建的関係を打破して農地所有権が農民に帰属するよう制定された。農地所有と関連した法律は，①所有権に関する内容（「農地改革法」，「土地収容法」），②特定人に農地所有の権利を法的に認める内容（例，「憲法」，「民法」，「不動産登記特別法」，「農地拡大開発推進法」，「不動産所有権移転登記に関する特別措置法」など），③今まで農地所有が制限されてきた特定集団及び特定人に農地所有を許可する内容（例，「農薬管理法」，「外国人土地法」，「種管理法」，「河川法」，「農漁村振興公社及び農地管理基金法」など，④農地所有による税制関連内容（「相続税法」，「地方税法」，「土地超過利得税法」，⑤土地所有を規制する内容（「土地超過利得税法」，「宅地所有上限に関する法律」，「開発利益還収に関する法律」など）などに区分される。

〈表４〉は農地関連法と農地から提起される内容との相関性を示したもので解放以後の農地に対する国家の介入がどのような内容であるか，また農地から提起される内容とはどのような関連性を持っているかをしめしたものである。

８）現行の農地法の改訂

現行の農地法の改訂（2003.1.1施行）は，憲法上の耕者有田の原則から逸脱しない線で，農地の所有と利用に対する規制を解き，農家人口の減少などに対応しながら農業競争力の強化に資するというのが目的であった。農林部が農地法の改正案で一番，注目を受けている内容は，都市民などの非農業者にも「農地銀行」(注2) を介しながら賃貸借を許容する方式で制限なしに農地を所有することができるようになった点である。形式的には農地所有制度に抵触しないで貸借範囲を拡大したというのが，農政当局の説明だが事実上，都市住民たちも制限なしに農地を購入することになったのは，韓国の農地制度の変遷の歴史においてパラダイムの変化として受けとられている。

農地制度は，1950年の農地改革法以後，農業を営む農民だけが農地を所有できるようにした憲法上の耕者有田の原則のもと，厳格な農地の買入資格の制限など所有と利用の側面で徹底的な規制の中心として成立しているのである。過去の小作農の弊害などを防ぎ自作農体系を構築するためものである。1972年に制定された「農地の保全及び利用に関する法律」，86年の「農地賃貸借管理法」なども同じ脈絡である。甚だしくは，農民たちは決まった通作距離に規制されるのが90年代まで運用されていた。96年「農地法」制定以後，所有規制を緩和しようとする動きもあったが，都市住民の農地取得が法的に許容されたのは2003年の農地法が改訂・施行されてからである。都市住民たちの週末・体験の農場用に限り，0.1ha（約300坪）未満まで購入可能になった。結局，今度の農地法の改訂案は，形式的には賃貸借の許容範囲を拡大したのであるが，事実上，都市住民たちの農地の所有範囲を大幅に拡大した革新的な措置であることは間違いない。しかし，農地銀行を介した賃貸借が許容させれば，離農を望む農民たちが専業農や農業法人に長期賃貸できる道が開かれるようになる。都市住民たちもこの方式による農地の購入が可能になるのである。

同時に，相続や離農によって農地を所有している場合も，現行のように１ha（３千坪）の所有制限を適用されても残り農地は，農地銀行に預けて継続的に所有することができる。農産物の市場開放による脱農人口の増加，高齢化などで農地需要が減る場合，予想できる農地価格の暴落事態もある程度に防げる‘緩衝’の需要が発生するようになるのである。専業農や農業法人の場合には，長期間の賃借による規模拡大していくことができる効果もあると思われる。

〈表4〉農地関連法と農地から提起される内容との関連性

制定年度		法律（全面的改正の年度）	農地問題の類型			
			所有	利用	保全	開発
1940年代	1948	憲法（1987）	○	○	○	
	1949	農地改革法	○	○	○	○
1950年代	1950	相続税法	○			
	1950	地籍法（1975）		○	○	
	1957	農薬管理法（1980）	○			
1960年代	1960	不動産登記法（1991）	○			
	1961	外国人土地法	○			
	1961	地方税法（1986）	○			
	1961	道路法			○	
	1962	共有水面埋め立て法	○	○		○
	1962	土地収容法	○			
	1963	国土建設総合計画法		○	○	
	1966	農地担保法				
	1967	農業基本法	○	○		
	1969	草地法（1980）	○	○	○	○
1970年代	1970	農村近代化促進法		○		○
	1971	都市計画法		○	○	○
	1971	河川法			○	
	1972	国土利用管理法		○	○	
	1972	農地の保全及び利用に関する法律（1975. 1981）	○	○	○	
	1973	種苗管理法		○		
	1975	農地拡大開発促進法	○	○	○	○
	1976	農水産物流通及び価格安定に関する法律（1994）		○		
1980年代	1980	山林法	○	○	○	
	1981	租税減免規制法	○	○		
	1984	農漁村所得源開発促進法			○	
	1986	農地賃貸借管理法	○	○		
	1988	人参事業法		○		
	1989	宅地所有上限に関する法律	○			
	1989	土地超過利得税法		○		
1990年代	1990	産業立地及び開発に関する法律			○	
	1990	工業配置及び開発に関する法律			○	
	1990	農漁村発展特別措置法	○	○	○	
	1990	農漁村振興公社及び農地管理基金法	○	○		○
	1990	不動産登記特別措置法	○			
	1991	建築法			○	
	1991	農業構造改善特別措置法				○
	1991	骨材採取法			○	
	1991	自然環境保全			○	
	1993	企業活動規制緩和に関する特別措置法			○	
	1994	農漁村整備法		○		○
	1994	農地法	○	○	○	
2000年代	2002	国土の計画及び利用に関する法律	○	○	○	○

Ⅱ．農地制度の争点及び問題点

1．農地所有規制の廃止の問題

(1)「農地法」の有名無実な農地所有の規制

1996年から施行されている農地法(第6条1項)は“農地は，自分の農業経営に利用するか，又は利用する者ではなければ，これを所有できない”とし，農地を取得しようとする者は，誰でも農地取得資格証明を受けなければならないようにすることにより，自作の目的以外の農地所有を防止している。しかし，例外規定として1996年1月1日以前に所有していた農地と，相続及び8年間の自作した後，離農したあとも続けて保有している農地（所有上限1ha）などに対しても非農業者の所有を許容しており，非農業者も自作の目的（300坪以上の場合)，または週末・体験農場の目的（300坪未満の場合)で農地を購入できるようにしている。

農地法が適用される1996年以後,自作目的で取得した農地面積は483千ha（2002年の農地面積1,862千haの26％）であり，年平均62千haの所有権が移動した。このような推移であれば，まだ所有権が移動されてない農地の所有権が移動するには22年かかると思われる。しかし，1996年以後にも1ha以下の相続農地と，8年間自作した後に離農して保有する農地が，毎年発生しており，非農業者の所有農地は今後も増加していくために，農地所有の資格規制は，農地利用実態調査を実施することによる農地賃貸借規制によって可能になるのである。

かくして，2000年には，1,889千haの農地の中で賃貸借農地が43.6％に達し，特に非農業者の所有の賃貸借農地が全体農地の30.1％に達した。原則的に非農業者の農地所有を禁止する「農地法」の規定は現実とは乖離している。農家所有の賃貸借農地は「農地法」の農地所有の資格規定には反していないが，農地賃貸借の禁止の規定には違反している。

(2) 農地所有資格規制の廃止と農地転用規制の強化

現行農地法の農地所有資格規定は，「耕者有田」の実態を示しておらず，実現で耕者有田を実現させるためには，現行の農地法は大幅に改善しなければならない。問題は，農地所有資格の規制をもってしても耕者有田を実現しにくい点にある。

非農業者が農地を所有しようとする理由は，非経済的な理由もあるが，経済的には実際の取引の農地価格が農地の収益地代を大きく上回る水準で上昇することで発生する地代差額を得るためであり，その原因は筆地別に小規模の農地を転用できるようになっている国土管理の体系及び農地転用の許可制などにある，と思われる。

もし農地を転用できなくなると，農地価格は地域別にあまり差がなく，農業収益の増減によって騰落するであろう。そのようになれば，農業者は農業収益で農地を購入することができるようになり，一方で営農の目的ではない非農業者の農地所有も発生しなくなる。要するに，耕者有田の原則の維持と回復を主張する耕作者主義の立場からも，法条文と制度によって非農業者の農地所有を禁止することより，農地転用を厳格に規制することが耕者有田を実現する唯一の実際的な方案であり，尚かつ農地転用のための開発利益と転用差益を全面的に還収する措置が併行されると，その効果がもっと大きくなると思われる。

したがって，厳格な農地転用の規制と開発利益及び転用差益の還収の措置を実施することを前提にすれば，農地所有に対する規制は全面的に廃止しても構わないだろう。即ち，所有規制から転用規制に切り替えるのが耕者有田を実現させるための効果的な方案であると言える。しかし，農地転用は都市用地及び産業用地の供給のためには仕方がないが，農地転用を全面的に禁止することは難しい。

農地転用の規制の強化は，農地転用の禁止ではなく農地転用の秩序の確立であり，このためには現行の筆地別に分散している小規模の農地の転用を計画的・集団的な農地転用に転換させなければならない。農地転用の秩序の確立に対しては，耕作者主義者や借地農主義者も同意していることである。耕者有田の原則を廃止するか，しないかについて論争するより，先に両者の間に意見がない農地転用の規制を強化した後，その成果によって

農地所有の資格規制の廃止の可否を考慮するのが農地制度の改善の効果を高められる方法であると思う。

(3) 農地所有資格規制の過渡的な維持と段階的な緩和

「農地法」の農地の所有資格の規制は，非農業者の農地所有を禁止する機能を発揮することができず，農地賃貸借の禁止の規定によって非農業者の農地所有が一部規制されている。農地転用の規制の強化及び転用差益の還収を前提にして農地の所有資格の規制を禁止する方案を考えられるが，その場合，農地取得資格証明制度と農地利用実態調査及び農地賃貸借禁止規定など現行の農地制度の体系の全体を改編しなければならない。もっと大きい問題としては，農地転用規制の強化と開発利益の還収制度が整備される前に，農地所有を自由化すれば，投機的な農地所有を調整することで地価の高騰と不安定を引き起こすという現実だ。

したがって，実質的な農地の転用規制が確立される以前に，農地の所有規制を過渡期的に存置する必要があり，非農業者の農地所有を許容する措置を取ることは望ましくない。2003年から非農業者の週末・体験農場用の農地所有が許容され，300坪未満の週末・体験農場用の売買が，2003年の農地売買証明発給件数の65%を占めるまでになっている。例えば，忠南，瑞山地域の大規模干拓農地が300坪ずつ都市住民等に分割売却される事態も発生している。

非農業者の零細分散な農地所有は，現行の耕者有田の原則に反するだけでなく，農地売買及び賃貸借による営農規模拡大を阻止するものである。農地の所有資格規制の廃止のための段階的な接近の方案として，まず農地の転用規制が相対的に強い農業振興地域の農地に対し農地の所有規制を廃止する方案が考えられる。瑞山の干拓地の事例みられるように，都市住民等の零細分散な農地所有が増加した場合，農地の売買と賃貸借のための権利移動を制約する要因になる恐れがある。

2．農地賃貸借の許容範囲

(1) 農地賃貸借の禁止の限界と矛盾

「農地法」は原則的には，農地賃貸借と委託経営を全面的に禁止しているが，例外規定と認められる場合が，全体の農地の80%以上を占め，その効果は微々たるものである。例外的に農地賃貸借が認められる農地は，1996年以前から所有している農地，1ha未満の相続農地と8年間自作したあと離農し所有している農地，特別な事由（徴集，疾病など）で一時的に営農を中断した農地，農地の抵当機関の執行による農地，5年間以上自作した60才以上の引退農家の農地等が，全農地の大部分に該当すると言っても過言ではない。また，例外的に農地の委託経営が認められるは次のような場合である。全作業委託で徴集あるいは服役等で一時的に営農を中断する場合と，農地利用増進事業に参加し，一部委託で農業者の自家労働力が不足している場合(作目別に主要農作業の1/3以上または直接的に営農に従事しているならその他の作業は委託可能）等になっている。しかし，実際にはこの規定は全然守られていない状態である。

(2) 農地賃貸借の拡大の実態と問題点

「農地法」の農地賃貸借の禁止にもかかわらず，賃貸借農地比率は，1990年37.4%，1995年42.2%，2000年43.6%と増加し，賃借農家の割合も同じ期間に69.4%，71.3%，72.3%に増加している。2000年の賃貸借農地の21%は農家所有，70%は非農家所有であり，前者は増加傾向であるが，後者は減少傾向にある。

ところが，様々な場面で賃借者が不利な立場にいるにもかかわらず，賃借農を保護する法的・制度的な装置は全く存在しない。賃貸者の農地回収の可能性は常にあり，特に農地転用の可能性が大きい大都市近郊では，このために施設農業用の固定資本の投資をしたがらなくなっている。また賃借農地では，環境農業などのように長期間にわたり土地改良投資が必要な農業はしにくくなる。

〈表5〉賃借農地の推移

単位：千ha，(%)

		'70	'80	'90	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
耕地面積		2,298	2,196	2,109	2,070	2,055	2,033	1,985	1,945	1,924	1,910	1,899	1,889
賃借面積		409	468	789	770	810	838	838	836	837	789	822	824
(賃借農地比率)		(17.8)	(21.3)	(37.4)	(37.2)	(39.4)	(41.2)	(42.2)	(43.0)	(43.5)	(41.3)	(43.3)	(43.6)
地所有者別賃借農	農家 (構成比)	−	−	243 (11.5)	223 (10.8)	199 (9.7)	196 (9.6)	223 (11.2)	212 (10.9)	212 (11.0)	155 (8.1)	165 (8.7)	174 (9.2)
	非農家 (構成比)	−	−	456 (21.6)	464 (22.4)	538 (26.2)	564 (27.7)	546 (27.5)	554 (28.5)	552 (28.7)	555 (29.1)	570 (30.0)	569 (30.1)
	国公有地	−	−	34	32	33	34	26	27	29	31	35	33
	その他	−	−	56	51	40	44	43	43	44	48	52	48

資料：農家経済調査，標本農家に対する調査結果である。農林部農地管理課

〈表6〉賃借農家の推移

単位：1000戸，(%)

	'89	'90	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
総農家	1,772	1,767	1,640	1,592	1,558	1,501	1,480	1,440	1,413	1,382	1,384
自作農家 (構成費)	521 (29.4)	539 (30.5)	525 (32.0)	501 (31.5)	460 (29.5)	425 (28.3)	403 (27.2)	392 (27.2)	441 (31.2)	373 (27.0)	379 (27.4)
賃借農家 (構成費)	1,249 (70.5)	1,226 (69.4)	1,114 (67.9)	1,085 (68.1)	1,092 (70.1)	1,070 (71.3)	1,071 (72.4)	1,042 (72.4)	966 (68.4)	1,003 (72.6)	1,001 (72.3)
自作+賃借	1102	1081	976	954	966	949	948	920	863	894	894
純賃借	147	145	138	131	126	121	123	122	103	109	109
無耕地農家	2	2	1	6	6	6	6	6	6	6	4

資料：上の表と同じ

〈表7〉非農家の賃貸事由別の面積の推移

単位：千ha，(%)

	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'00
非農家の賃貸面積	456	546	554	552	555	570	569
不在村農家[1]	136 (29.9)	228 (41.7)	245 (44.2)	252 (45.7)	292 (52.6)	298 (52.2)	286 (50.3)
他職業従事	80 (17.5)	146 (26.7)	159 (28.6)	160 (29.0)	154 (27.7)	154 (27.1)	148 (26.0)
労働力不足	54 (11.9)	75 (13.8)	78 (14.1)	83 (15.1)	126 (22.7)	131 (22.9)	125 (22.0)
その他	2 (0.5)	7 (1.2)	8 (1.5)	9 (1.6)	12 (2.2)	13 (2.2)	13 (2.3)
不在非農家[2]	320 (70.1)	318 (58.3)	309 (55.8)	300 (54.3)	263 (47.4)	272 (47.8)	283 (49.7)
離農後継続保有	162 (35.6)	207 (38.0)	209 (37.8)	200 (36.3)	154 (27.7)	164 (28.8)	180 (31.6)
相続・贈与	60 (13.1)	48 (8.8)	43 (7.8)	45 (8.1)	53 (9.6)	56 (9.8)	36 (6.3)
農地買入	83 (18.2)	50 (9.1)	45 (8.1)	43 (7.7)	37 (6.7)	34 (6.0)	50 (8.8)
その他	15 (3.2)	13 (2.4)	12 (2.1)	12 (2.2)	19 (3.4)	18 (3.2)	17 (3.0)

注：1）農地の所在地と同一市，邑，面または隣接市，邑，面に居住している農家

2）在村の非農家以外の農家

資料農家経済の標本農家に対する調査結果である。農林部農地課

(3) 農地賃貸借の拡大の原因

農地の賃貸借が拡大するようになった賃借農の側の要因は，第一，農業収益性と農業所得の生活費充足度の低下を回復するための経営規模の拡大，第二，農業機械化の進展による耕作能力の拡大と固定費用の節減，第三，農業外要因による農地価格の上昇と高地価などがあげられる。すなわち，自作農家は農業所得を増加させるために営農規模を拡大しなければならないのにもかかわらず，農地価格が収益地価を大きく上回り，購入による規模拡大が難しいからだ。

一方，借賃料が相対的に低下するにつれ賃借による規模拡大が可能になった。農家一戸当り平均経営規模の拡大は，自作地よりは賃借地の拡大によるものが多い。1970～2000年に一戸当り耕地面積は，2,965坪から4,249坪に拡大された。自作地の面積は，2,442坪から2,340坪と，ほとんど変わらないにもかかわらず，賃借地の面積は523坪から1,909坪に拡大された。

(4) 農地賃貸借の部分的の許容

営農規模の拡大による農業の国際競争力の向上は難しいこととしても，農家所得の増大のためには，営農規模拡大が必要である。しかし，農業収益価格で農地を購入出来ない場合，あるいは購入よりは賃借による規模拡大が有利な場合，賃借をによる規模拡大が不可欠であり，農地賃貸借と委託経営を認める必要がある。

農地賃貸借を全面的に許容するのは，非農業者の自作目的または週末・体験農場用として，どの地域，どのような農地でも購入出来ることが可能な制度では，非農業者の農地所有を全面的に許容するのと同じであり，筆地別に農地転用が可能な現行の農地転用許可制でのそれは投機的な農地所有を助長するので農地転用の規制が強化される以前に部分的に農地賃貸借を許容するしかない。農地賃貸借を許容するにしても，非農業者の投機的農地所有をもたらさないようにする方案は，農地の転用規制が相対的に強い農業振興地域の農地に対して農地賃貸借を許容することが考えられる。

そして，他の方案としては耕作者間の農地賃貸借を許容し，非耕作者の農地賃貸借を規制する方案があり得るが，それに該当しなくても300坪以上だけを自作すれば自作農家であるため，それ以外の農地を賃貸できるようになっており，もしかすると農地賃貸借の全面的な許容と同じ結果をもたらしているかもしれない。

農地賃貸借の全面的な許容は農地所有の自由化とともに農地転用の規制強化及び転用差益の還収措置が確立された以後に施行されなければならないし，全面的許容にいくための過渡期的な措置として農地管理機構を設立し農地賃貸借を登録するようにする方案が必要である。

3．農地保全と農地転用問題

(1) 農地保全制度の欠陥

農地保全制度としては農業振興地域制度と農地転用許可制が存在するが，農業振興地域での農地転用が行なわれており，小規模で分散した農地転用が行なわれているために乱開発と投機的な農地所有を招来している。農業振興地域指定面積は，2002年には，全体農地面積1,862千haの61.7%の1,149千haを占めている。この地域での農業関連施設と農業人便宜施設及び公共施設の農地転用は制限的であるが許可している。農業振興地域の農地転用面積は，2002年に全農地転用許可面積の23.5%にも達している。

農地転用許可面積は，2000～2002年には年平均11,122haであり，1998～2000年の減少傾向から再び増加に転じた。年平均の転用面積は一定量を維持しているが，小規模分散的に農地転用が行なわれるという特徴をみせている。2000～2002年の3年間の農地転用面積の79%は農業振興地域外の農地であり，用途別構成は公共施設用44.2%，農業施設用16.4%，住宅用15.0%となっている。

1998~ 2000年の3年間農地転用件数と面積を見れば1件当たり平均転用面積は1998年968坪から1999年666坪，2000年514坪と減少している。農地転用の件数は，増加しているが1件当たり転用面積は減少している。すなわち小規模分散的農地転用が行なわれており，これが乱開発及び無計画的

な開発を招く原因となっている。

(2) 農地転用規制強化の必要性とその効果

農地転用が農業に与える深刻性は，転用による農地面積の減少も挙げられるが転用期待地価が形成され農地価格を上昇させることである。特に農地転用への期待は，首都圏などを中心に資産価値保有的農地所有を強化させている。非農業人の農地所有理由は農地価格の上昇による資産所得の増加にある。

農地転用規制が強化され，分散小規模の農地転用が減少すれば，国土の保全と管理に大きく貢献すると思われる。この場合，非農業人の農地所有が減少し，専業農家の規模拡大も進行すると予想される。台湾では農地所有の規制を廃止したが，小規模な農地転用を禁止することで非農業人による農地所有が抑えられた。一方，日本では農地転用規制を強化する場合，農家の財産権を侵害するという理由で所有規制を維持しながら農地転用規制を緩和する方式をとっている。

4．農地価格の下落問題

(1) 農地価格の推移と展望

田の価格は，1987～2000年に年平均11.1%，1996～2000年に年平均16.2%ずつ上昇しており，畑の価格は同期間で13.7%と20.3%ずつ上昇した。林野の価格は，13.0%と21.0%ずつ上昇して最も高い上昇率を示した。農地価格は実質価格で最近10年間に年平均約5%ずつ上昇した。この水準は，農家の単位面積当たり実質農業所得増加率0.88%，米の実質所得2.13%，米の実質販売価格上昇率2.01%よりも高い。農地の賃貸料は，最近5年間に1.29%から2.61%に増加した。

農業振興地域内と地域外の農地価格を比較すれば，全国平均では農業振興地域外の農地価格が高い。しかし，道別では，江原・忠北・慶北・慶南・済州島の農業振興地域内の田価格が農業振興地域外の田価格より高い。特に済州島の場合は，農業振興地域内の田価格が農業振興地域外の田価格よりかなり高い水準である。畑の場合は，全南・慶南の農業振興地域内の畑価格が農業振興地域外の畑価格より高く推移している。

表8は，道別における農業振興地域，非農業振興地域，開発予定地域の田畑価格を示したものだ。道別の農業振興地域内の田価格を比較すれば，済州島71,900ウォン，京畿道48,620ウォン，忠北41,760ウォン，江原道39,640ウォン，忠南36,620ウォン，慶南36,224ウォン，慶北33,740ウォン，全北26,769ウォン，全南25,360ウォンの順に序例化されている。開発予定地域と農業振興地域の農地価格を比較すれば，開発予定地域の農地価格が平均2倍程度高いが，京畿道と済州島は2倍以上の格差を見せており，坪当たり10万ウォン～20万ウォン水準を示している。

〈表8〉道別農地価格現況（2003年　3/4分期）

単位：ウォン/坪

		平均	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	済州
農業振興地域	田	37,368	48,620	39,640	41,760	36,620	26,769	25,360	33,740	36,224	71,900
	畑	44,313	90,440	45,511	36,740	44,380	32,588	24,130	31,820	35,380	81,967
非振興地域	田	40,349	69,600	39,633	41,667	38,100	32,866	26,500	33,500	35,700	57,778
	畑	51,587	121,000	45,633	37,767	48,333	47,433	23,087	36,733	34,667	90,833
開発予定地域	田	70,333	107,000	56,900	61,700	77,050	67,435	29,500	56,300	70,250	192,083
	畑	86,158	188,500	63,850	73,750	95,950	63,550	28,075	62,700	76,350	177,500

資料：農業基盤公社，「農業経済動向」冬，pp.56～61

〈表９〉道別農地価格の変動率（2000年3/4分期～2003年3/4分期）

単位：%

		平均	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	済州
農業振興	田	0.49	7.33	22.12	13.54	0.83	−19.25	−13.41	−14.88	2.07	5.98
地域の中	畑	5.89	12.31	39.99	9.15	1.98	13.35	−13.61	−17.05	−3.78	11.98
農業振興	田	0.63	9.95	25.16	15.00	1.51	−15.37	−16.13	−15.12	−8.11	13.04
地域外	畑	3.15	13.44	31.01	9.37	5.53	−12.73	0	−10.77	−16.05	12.14
開発予定	田	5.86	20.43	37.11	9.01	-4.88	6.49	−12.95	−5.85	−9.93	18.81
地域	畑	4.44	19.87	33.16	17.44	2.73	−21.37	−15.01	−11.00	−9.94	13.60

資料：農業基盤公社，「農業経済動向」冬，pp.56～61

(2) 農地賃借料及び農地価格の下落による問題点

農地賃借料が下落すると，賃借による規模拡大と農業収益性の増加が予想される。しかし，農地賃貸所得を収入源とする高齢引退農家は所得が減少して，他の福祉対策を必要とする。特に，都市近郊地域では，農地回収と売却，農地転用への要求が増大する可能性が高い。農地価格が下落すれば，売買による規模拡大が推進される。しかし，農地価格が短期間に急速に低下すると，農家破産，農業系金融機関の破綻問題など様々な問題を引き起こす。

(3) 農地価格下落に対する対策

非農業人に対する週末・体験農場用農地所有の許可は，非農業人の農地買入需要を拡大する。非農業人の農地需要は，首都圏と開発予定地など農地価格の上昇予定地域に集中すると予想される。今後，農地価格が下落すると予想される純農村地域，農業振興地域の農地については需要増加が期待されにくい。農地価格の下落時期には，純農村地域，農業振興地域内農地に対する需要者として，その地域の専業農家の買入需要を拡大する政策が必要であり，その他には国家機関が買入する方法を検討する必要がある。農地価格の下落時期には，国家機関が農地を買収してその農地を専業農家に賃貸する方法も検討すべきである。

しかし，農地価格の下落に対する対策は，農地価格の下落を防止するのが目的ではない。あくまでも，農地価格の急落によって農地市場に混乱が発生した場合，その市場機能を取り戻すような調整をする役割に限定されなければならない。

Ⅲ．韓国の農地制度の発展方向

1．農地所有及び利用秩序の体系化

(1) 農地所有及び利用秩序の体系化の必要性

「農地法」を中心とした現行の農地制度は，農地の所有及び利用体系が無秩序である。非農業人の農地所有を禁止する所有の原則，農地賃貸借を禁止する利用の原則，農地保全と利用規制という保全の原則など農地制度を構成するすべての要素に矛盾が存在する。耕者有田の原則と自作農主義を標榜する所有の原則は非農業人の農地所有を広範囲に認める例外条項によって内部的に否認されており，週末・体験農場用は自耕をすることを原則とするという前提のもとに，許された非農業人の農地購入のように，表ではこの原則を守る内容であるが実際には自耕原則を守ることが難しい内容も含まれている。農地賃貸借の禁止という，利用原則も例外規定によって実現しにくくなっている。また，政策的にも農地賃貸借による営農規模の拡大を推進することで，この原則が有名無実になってしまっている。農地保全の側面においても“農業振興地域の優良農地は徹底的に保全する”と言いながらも農業者の営農便宜などのために転用を許容している。さらに，農業振興地域以外の農地については農村活力の増進あるいは都市資本

の誘致という名目で，農地開発を奨励する政策をとっているのである。

(2) 農地所有及び利用秩序の体系化の方向

現行農地制度の農地所有及び利用体系は，農地改革によって確立された耕者有田と自作農主義を基本にしている。しかし，その土台は現実的にも，もちろん制度的にも崩壊した状態にあり，修復できる段階でもなく方法もない。それは何より，農地の所有と利用をとりまく対立主体の性格と目的が異なっているからだ。耕者有田の原則と自作農主義は，少数の地主階層と多数の小作農の間の階層対立の産物である。その場合の争いの目的は農業受益の取得であった。しかし，現在の農地を取り巻く対立は，多数の非農業者と農業者間の対立として階層間の対立と言うより部門間の対立であると言える。また争いの目的は，農業収益ではなく，農地を農業生産に使うか，あるいは非農業部門に転用するのかによる。即ち，農地の保全と転用の間の対立である。したがって，農地制度の目標も，地主的所有の防止ではなく投機的所有と無秩序的な転用の防止におかなければならない。

以上のような観点からの農地所有及び利用秩序を体系化するならば，その基本方向は“農地所有と賃貸借の自由化”を志向することになるが，そのためには事前に次のような体系を整えて置く必要がある。

第一，農地制度の目標定立：農地制度の目標は，あくまでも農地保全におかざるを得ない。農地制度と言うのは農地なしには存在できない。特に農地を取り巻く対立関係が利用と転用の間の対立，農業部門と非農業部門の間の対立に転換された現時点においては，もっとそうである。したがって例えば遊休農地が発生する場合にも農地制度は農地の転用・開発を目標にしてはならない。また農地制度は，農地を保全する主体，すなわち耕作者のための農地制度になるべきである。要するに農地制度は，耕作者本位の農地保全を目標にしなければならない。

第二に，耕者有田の主旨をいかすための政策手段の講究：農地所有及び賃貸借の自由化を志向することは自由化に目的があるのではなく，現実の趨勢と与件がそれを乖離させている。そして農地法の実際の内容は，すでに耕者有田の原則とは距離が遠くなっており，農地制度の体系を整備するためには理念としての耕者有田を制度的に廃棄するにしても政策としてその主旨を生かす手段を講ずるのが望ましい。その政策手段は耕作者の所得を向上させることである。農地制度の側面では，耕作者の農地購入と賃貸借を支援及び保護する措置，農地の徹底的な保全体系の確立と保全に対する補償などの政策手段が求められる。

第三に，農地管理機構の確立：農地管理の機構は，農地と農家に対する情報を収集して営農規模化事業などを遂行することも必要であり，農地賃貸借の調整機能のためにも必要である。なおかつ，農地の所有と賃貸借を自由化するための過渡期の段階ですでに発生されていた非農業人の所有農地と賃貸借農地などを把握・管理することは，自由化による投機的農地所有と不法転用などを遮断するにも必要である。

第四に，農地転用秩序の確立：農地制度は農地保全を目的にするが，しかし農地転用もやむを得ないので，秩序ある転用ができるように農地転用の体系を整備しなければならない。なおかつ農地転用の秩序の確立は，農地所有及び賃貸借の自由化のための必須の前提条件である。

第五に，農地所有と賃貸借の自由化：以上の前提条件が確立されたあとに，農地所有と賃貸借を自由化すれば耕者有田の原則と自作農主義の理念を取り巻く消耗的な論争を避けながら耕作者本位の農地制度が確立されることができよう。しかし，以上の事前的な措置が確立される前に，農地所有と賃貸借が自由化されると農地の所有及び利用の秩序は体系化されず，もっと混乱を起こすことになる。

2．農地転用の秩序の確立

(1) 農地転用の秩序確立の必要性

農地転用は都市用地・産業用地の供給のためだけではなく，農業用施設と農家の生活の便宜施設

のためにも不可欠である。しかし，農地転用が乱開発と自然景観の毀損をもたらさないようにするには，農地転用の秩序を確立しなければならない。

無秩序な農地転用は，生活環境と自然景観を汚染，毀損し，農業，農村の多面的な機能を喪失させる。農地所有及び賃貸借の自由化のためにも農地転用の秩序の確立が必須的であろう。

(2) 計画的，集団的な農地転用への転換と転用利益の還収

筆地別，小規模，分散転用を防止するためには計画的，集団的農地転用に転換させ，このためには「管理地域」を対象とした開発計画を先に樹立し，その計画地区内農地だけに転用できるようにし，「農業振興地域」の農地に対しては原則的に農地転用を禁止するが，農業用施設や農家の便宜施設などは集団化するようにした方が良い。

農地転用の利益還収の方案としては，まず「農地造成費」の制度を「農地転用負担金」制度に転換させ，農地転用による地価上昇の差益の一部を還収させ，開発負担金制度 (注3) の復活可否にしたがって還収の比率を上げる必要がある。

(3) 農地保全に対する補償

農地転用を規制して農地を保全しようとする場合，その農地の持ち主は資産価値の損失を受ける。したがって持続的に農地を保全するためには農地保全による地価差損などの損失を補償する必要がある。転用による利益を還収するのと同様に保全による損失を補償することが社会的均衡をもたらすことになる。

農地保全に対する補償の方案として，「水田農地保全に対する農業直接支払い制度」の拡大，「開発権の譲渡制度」の導入などを考えられる。農地転用負担金を農地保全に対する補償財源として活用する方案は，転用利益を還収して保全の損失を補償するという点では論理的妥当性があるが，直接支払い方式の財源にするには安全性の側面で問題があり，農業振興地域の農地に対する追加的な投資財源として活用できると思われる。一方，水田農業直接支払い制度は現在の農業振興地域の場合53万ウォン/ha，振興地域の以外の地域の場合43万ウォン/haを支給しているが，農地保全に対する補償だと言えるには極めて物足りない水準である。

3．農地所有及び賃貸借の自由化

(1) 農地所有及び賃貸借の自由化理由

第一，現在，非農業人と農業人の農地所有と農地賃貸借は，一般的かつ支配的になっており，制度的にそれを否定する理由はなく，農地賃貸借は営農規模拡大の有力な手段である。

第二，農地法は農地所有と賃貸借の自由化措置を内包していながらも理念だけ耕者有田を標榜しており，その現実的な乖離を解消する方案は，農地所有と賃貸借の自由化が唯一であると思われる。

制度的に農地所有及び賃貸借の自由化を志向しても，政策的に耕作者を支援及び保護する措置として耕者有田の主旨を実質的に実現できる。

(2) 農地所有及び賃貸借の自由化のための段階的な接近

農地所有及び賃貸借を自由化させるためには，農地所有及び賃貸借の自由化が投機的な農地所有と無秩序的な農地転用が引き起らないような事前的・過渡的な措置が必要である。

しかし，その前に農地所有及び賃貸借の自由化を部分的に許容することにより，現行の農地法の内部矛盾を解消する必要はあろう。

農地の所有及び賃貸借を自由化するためには次のような措置が順次的に実施される必要がある。

— 農地管理機構の新設 —
— 計画的，集団的な農地転用制度と開発利益還収制度の強化 —
— 農地保全に対する補償 —
— 農地所有及び賃貸借の自由化 —

Ⅳ．結論 — 農地制度の方向定立のための政策的な時事点

地価下落時には，売却及び賃貸しようとする農地が増加するが，一方では営農規模拡大など農地需要はそれほど増加しないので農地需要を拡大する必要がある。韓国農業の国際競争力の向上と，農業構造改善及び農業生産を担う経営主体として

専業農を育成しなければならない点においても，現行の営農規模化事業を拡大し，ひいては「農地銀行」を導入する必要がある。

農地価格は，全国平均的に下落するのではなく，その騰落は地域別に大きく違っており，首都圏及び大都市の近郊地域の農地価格の下落幅よりは，純粋な農村地域及び奥地の地域の農地価格の下落幅が大きいと予想される。農地需要の拡大と農地価格の下落に対する対策は，後者の地域を政策の対象地域に設定するべきであり，純粋農村及び奥地地域の農地に対する需要者として期待しにくい非農業人に農地所有を許容する政策の代わりに，国家またはその代行機構がこれら地域の農地に対する需要者を用意しなければならない。

自耕の農業人の農地購入を支援する方案は，現在の営農規模化事業を長期賃貸借の中心から農地購入中心に転換し，営農規模化事業資金の規模を拡大し，かつ支援金利を低め，償還期間を延長するなどの改善措置が必要であり，さらに農地銀行の機能を導入する必要がある。

農地銀行は，農地価格が短期的に急落し農地を売り渡す場合，買収者がいないなど農地市場の機能が麻痺した場合には，農地購入及び保有機能を遂行し，その以前には，農地及び農業人に対する情報の収集・管理と情報提供などの役割を果たすことになる。

また，農地賃貸借を部分的に許容する必要があり，その場合，農地賃貸借を管理するためには農地に関する情報を体系的・総合的に収集・管理し，他方，農地情報と農地賃貸借の管理を専担する機構を整備する必要がある。

〈各注〉

（注１）金玉根，　韓国土地制度史研究，（ソウル：大王社，1980）

（注２）破産する農家が急増して金融機関の不実に結びつき社会問題化して，優良農地の遊休化及び不法転用が大きく増加して国民の食糧供給の基盤である農地の減少が加速化になることによって国家が積極的に農地を保全及び管理する専担機構の新設を講究の中である。

（注３）開発による事業地の地価が平均の地価上昇の以上に上がった場合に，その差額の25％を納める制度だが，2004年から執行留保された状態で現在，復活させようとする協議が進行中である。

〈参考文献〉

・金ソンホ外，1991，「農業構造改善のための農地制度の成立方向」，韓国農村経済研究院

・張サンフアン，1994，「韓國の農地問題と農地政策に関する研究」，延世大学博士学位論文

・朴錫斗外，2002，「農地所有及び利用構造の変化と政策課題」，韓国農村経済研究院

・農業基盤公社，2003，「農地銀行の機能・農地信託制度に関するセミナー」

・農業基盤公社，2003，「農地需給の展望と農地資源総合管理制度の導入方案」

・催赫在外，2003，「農地制度の改革方案」，国土研究院

その他　多数の論文