

## 論文の内容の要旨

論文題目 「グローバル化」と農業補助金

ー 日本と韓国における農業補助金体制の変化の比較 ー

氏 名 金 庚美

### 第 1 章 問題提起と分析枠組

補助金は、各国とも第 1 次大戦後から発達し、一時的なものから恒久的なものまで多様化し発展してきた。補助金自体が 90 年代以降グローバル化・ローカル化による大きな変化に直面している。

グローバル化は、補助金に対して、「縮小」と「拡大」の圧力を同時に与えている。近年の新自由主義や市場化の動き、また、WTO に代表されるような補助金に対する共通のルールの適用は、補助金に対する「縮小」の圧力となった。他方で、グローバル化の配分的影響による弱小セクターの拡大、国外からの影響を受けやすくなる点から補助金が拡大しやすくなった。また、ローカル化によって、中央からのひも付きの補助金が「縮小」され、逆に住民に密着したサービスの提供という観点から補助金の需要が「拡大」する影響もある。

グローバル化・ローカル化による変化の中で、各国の補助金体制の違いとその理由を説明することが本稿の目的である。本稿で日本と韓国を取り上げる理由として、第 1 に、両国が対外経済関係において近年まで消極的に貿易自由化を推進する類似性の高い国であること、第 2 に、近年韓国が FTA を積極的に推進している一方で、補助金が拡大、日本は縮小していることから、日韓の事例を比較検討することは、貿易自由化と国内政策の関連について示唆する部分が大きいこと、第 3 に、両国の地方財政制度上の制度的出発点の類似点から体系的な比較が可能であることが挙げられる。

今まで両国の政策の違いを説明する仮説として、産業政策の発展段階、国内政治制度の違いによるものがあるがいずれも不十分である。本稿では、マホニーとセーレン（2010 :

14-31) の制度の変化に関するモデルを一部修正し、2 つの国内構造（政策決定構造・団体と官庁の関係）による拒否の程度で決まる政治コンテキストと、運営者が制度本来の姿と乖離させるほど裁量権を持っているか、という制度の特徴がそれぞれ異なる種類の制度変化（転換・堆積・漂流・改編）を導くという分析枠組を提示した。この分析枠組を通してグローバル化・ローカル化の流れに対する日韓の農業補助金体制がどのような制度変化を起こしたかを検討することにした。

## 第2章 転換期の日韓補助金体制

本稿の補助金の定義として、日本の場合、『補助金総覧』の補助金のうち国内を対象とする一般会計、特別会計上のもの、政府関係機関への委託費の合計である。韓国の場合、日本と同様に『決算概要』の一般会計、特別会計上の民間と自治体に対する補助金、基金や政府機関への政府出捐金の合計である。

両国の補助金の中で本稿で取り上げる分野は、農業補助金である。その理由として第 1 に、農業は本稿で目的とするグローバル化の影響を最も受ける分野である。第 2 に、農業はローカル化との関連においても地方の身近な重要産業の一つであるのでその影響を受けやすい。第 3 に、農業は、行政的・テクニカルな影響が強い福祉・教育に比べ、政治的決断や政策的配慮などの余地が多く残されている分野でグローバル化による国内の配分的な影響を考える上でふさわしい分野だと考えられる。最後に、日本と韓国の農業補助金は、既存の補助金体制の性質（日本では利益配分の性質の高い補助金、韓国では権威主義体制の下で近代化を重視する）をそれぞれ最も代弁している分野でもあるという点から事例として適切であると考えられる。

## 第3章 日本の農政と農業補助金

80 年代まで日本の農政は、近代化によって補助金を必要としない農業をめざしたはずであったが、増える補助金や高い価格保証によって特徴付けられるようになっていった。こうした農業補助金体制は、当初農業近代化と農民の生活保障という二重の目的を持っていた。農民を支持基盤とする自民党政権は、農業の近代化よりもコメなどの生産者価格引き上げによる農民の生活保障を急いだ。制度の本来の目的であった前者より後者を重視することで、制度の形態だけは維持される「漂流」状態が 60 年代後半から 80 年代前半まで続いた。

「漂流」をもたらした 80 年代前半までの政治的コンテキストは、農業補助金体制の変化を拒否するグループに大きな力を付与するものであった。そうした政治的コンテキストとして、ボトムアップ型の政策決定構造と族議員・農協・農水省の緊密な関係がある。以上のような構造が安定している間は、保護的な補助金をやめて農業の近代化や市場化を促す方向に進む制度改革は困難であり、農業が過剰な保護によって近代化へのインセンティブを失う状態になっても制度がそのまま続く「漂流」状態になったのであった。

しかし、80 年代後半以降の日本の農政は、市場重視、効率重視へと舵をきった。WTO ルールの圧力もあり、農産物価格を高く維持するための農業補助金は正当化が難しくなったのである。ローカル化もこうした動きを止めることができず、利益配分の性質の高い日本の農業補助金体制の長期低落が進んでいった。認定農業者と法人を重視する「新農政」が打ち出され、WTO 合意に基づくコメの部分的輸入自由化、食管法の廃止、食糧法が始まった。制度の根幹は変えないまま、以前より農業近代化を重視する方向に解釈を一部変更した状態、すなわち、弱い「改編」が始まったのである。さらに 90 年代末以降新基本法の制定、コメの関税化、「黄の補助金」の大幅な削減、公共事業の圧縮が行われ、さらに深い「改編」が進んだ。

80 年代中盤の政治的コンテクストは、既存の構造による変化に対する拒否があったものの農業補助金体制の改革を求める内外の圧力が強まり、拒否が弱まり、弱い「改編」を導いた。しかし、財政赤字問題の悪化と国際的な自由化圧力の継続、選挙制度改革、行財政改革、人気の高い小泉純一郎首相の登場という 4 つの要因によって制度改革に対する拒否がさらに弱体化するのである。また、補助金体制が長い間「漂流」を続け、その後徐々に「改編」へと進むことができた理由のひとつは、農業補助金体制が、補助金の本来の目的と実際の実行の間が乖離できるほど比較的大きな裁量を農水省の官僚に与えていることである。

#### 第 4 章 韓国の農政と農業補助金

60 年代の韓国の農政は、脆弱な財政の基で食糧増産以外に有効な政策がない状況の中にあった。しかし 70 年代から工業化が進む過程で相対的に発展が遅れた農業の近代化を目指す目的を新たに持ち、公共事業を中心に農業補助金が本格的に配分されはじめた。これまで食糧難の解決のための補助金しか存在しなかったところから、制度上の従属的な地位であった「農業の近代化」が重要性を増し、本来の制度を代替する「転換」の状態が始まった。短い期間に制度の「転換」が可能だった理由は、韓国の政治的コンテクストに起因する。まずトップダウン型の政策決定構造であり、最終的な政策変更において強い拒否に遭遇する可能性が少なかったこと、次に政府の政策に意見を述べたり、反対できる民間の農民団体がほぼ存在しなかった点がある。これらの要因に加え、徹底したトップダウン方式で制度自体と実行の遂行に大きいギャップが存在しない、制度的特徴も近代化への転換を可能にした。

しかし 80 年代後半から始まったグローバル化という新たな要素の付着によって農業補助金体制がさらに変化に向かう。特に UR 交渉による反自由化運動が激化し、WTO 協定に削減が義務付けられている黄の補助金を削減したものの、金泳三政権が大規模の財源（第 1 次農業国庫投融资計画）を投入し、公共事業関連補助金が大幅に増大した。農業補助金がグローバル化という新たな要素の付着によって既存制度の特徴が残されたまま弱い「堆積」へ向かったと考えられる。その後も農業補助金は、それまでの近代化政策の優先順位を徐々

に後退させ、農民の所得への直接補助、負債の減免、農村の福祉など農民の生活保障を重視する利益配分的な補助金を増やす方向にさらに深い「堆積」へと進んだ。ローカル化が2000年代から活発に進められたが、地方自治の歴史が浅く、自治体の補助金の需要が高かったためにさらに補助金が増える結果となった。

90年代の農業補助金体制が「転換」ではなく「堆積」にとどまった第一の要因は、既存の構造（トップダウンの政策決定構造、政府と利益団体の関係がチャンネル化されていない）が農民の激しい抵抗を生み出す政治的コンテキストとなったからである。その背景として、民主化以降国民の意見や政策への意思表示が重視されるようになったこと、90年代後半以降の急激なグローバル化政策の推進が挙げられる。また、制度が「漂流」せずグローバル化に整合する形で「堆積」に向かうことができた第二の要因は、制度の運営者の農林水産部の官僚に制度を本来の方向と異なる方向に導くほどの裁量権が与えられていない点にある。

## 第5章 結論と含意

本稿では、グローバル化・ローカル化の中で日本と韓国の農業補助金体制の展開が異なる（日本：補助金の縮小、改編、韓国：補助金の拡大、堆積）のは、それまでの既存の制度、日本のグローバル化の圧力と国内制度改革とそれを利用する政治家の登場、韓国の民主主義体制への移行、グローバル化に向けた諸政策の急激な推進によって形成された政治コンテキストと補助金制度の裁量権の違いによるものであると結論付けた。変化への反対を生み出す要因として、政治的コンテキストの概念を限定し、また、裁量権の強弱について定義したことは意義がある。一方で本稿の分析枠組をもって日本と韓国の農業補助金体制における拒否の原因をすべて説明することができなかったという課題も残る。