

# 博士論文(要約)

## 「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

金 庚美

## 第1章 問題提起と分析枠組

本稿の目的は、一つ目に日本と韓国の補助金体制、その中で農業補助金体制を取り上げ、日韓の農業補助金体制がグローバル化・ローカル化という共通する変化の中でどのように変わったか、その変化のプロセスを特定すること、二つ目に日韓におけるその変化の比較し、違いの原因を特定することであった。

第1章では、マホニーとセーレンの漸進的な制度の変化に関するモデルを一部修正し（Mahoney and Thelen 2010 : 14-31）、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を導くという分析枠組を提示した。

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、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。今まで90年代以降の日韓の補助金政策の変化を十分に扱ってこなかったと考えられる。そこで本稿で取組む課題は二つある。一つ目に、補助金政策が今まで国内の問題とされてきたのに対して、90年代以降の補助金体制の変化については、新しい要因（グローバル化・ローカル化）の影響も同時に考慮する必要がある。二つ目に、グローバル化時代の補助金政策の相違の原因を探求するには、国内の制度やアクターにどのような政治的・制度的制約や条件が課されてきたかも、分析に含める必要があると考える。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類型の制度変化（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。

日本の場合、90年代に補助金整理や改革が進められたが、補助金総額や既存の公共事業、農林水産関連省所管補助金は増え続け本格的な縮小にはならなかった。しかし、2001年に小さい政府を目指す小泉政権の誕生とともに財政改革が進められ、2008年のリーマンショックが起こる前まで補助金の縮小に成功した。80年代との明らかな違いは、90年代以降グローバル化の浸透が進み、外国の経済状況や圧力によって国内の補助金が拡大したこと、逆にグローバル化・ローカル化の進展で財政改革や補助金整理化が進んだことである。これは、80年代まで続いてきた利益配分の性質の高い補助金体制が徐々に変わってきたことを意味する。

他方で韓国の場合、従来の韓国の補助金政策は、権威主義体制のもと需要を十分反映していなかったが、90年代になって民主主義政権の財政政策やグローバル化・ローカル化の影響を受けて様々な分野の需要が急増し補助金が拡大した。

そこで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

日本の補助金体制は、1918年の市町村義務教育費負担国庫制度を出発点としてはじまった。60年代以降の高度成長期の基盤づくりの際、農業や公共事業を中心に補助金が増大し、補助金依存と陳情行動が補助金政治・行政の基調となっていく（加茂 1990：108）。特に70年代には、社会保障関連費を中心に補助金が急増し、財務状況が悪化した。

これをうけて、80 年代に補助金を含む行政改革が具体化されたが、陳情による補助金行政と利益配分の性質の高い補助金が全体に占める高い割合は変わらなかった。

しかし、90 年代に入り、補助金は 1995 年をピークに減少を繰り返しながら、徐々に減少に向かうようになっていた。その後 2008 年のリーマンショックと 2011 年の東日本大震災を契機に補助金が再び増大したが、社会保障関連費の占める割合が高く、以前と違って利益配分の性質の高い補助金（農業、公共事業など）の拡大の余地は狭まった。

その中でも日本の農業補助金は、日本特有の水利に関わる歴史的経験と戦後の農民と政治家との間の緊密な政治力学を背景に 60 年代に増え続け、80 年代の行政改革の中でも存在感を維持してきた分野である。地方自治体や農協を通して補助金が配分されたことも、個々の農家の効率性の向上よりも、農協や農村全体への利益誘導を強める作用を果たした。すなわち、日本の農政は農業基本法施行以来 30 年間、二つの目標（農業の近代化と農民の生活保障）のうち実質的に後者に重点を置いてきたといえる。特に 60 年代に米価をはじめとする農産物価格が、畜産物、野菜、果物、大豆、砂糖黍など各種価格支持制度の創設とともに引き上げられ（石原 2009：7）、農業の近代化へのインセンティブが不十分なまま、補助金が増大しつづけた。すなわち、補助金の本来の目的の農業近代化が進まない、制度の形態だけは維持される「漂流」の状態が 80 年代前半まで続いたのである。変化が適切に行われなかった理由として日本の政治的コンテクスト—日本の政策決定構造がボトムアップ型に近く、変化に対して幅広い層の同意が必要であったこと、農協という利益団体の反対が強く作用する「パターン化された多元主義」である—が重要な要因となった（Muramatsu & Krauss 1987）。これらの要因に加え、制度の運営者である日本の農水省の官僚は、80 年代半ばまで農業基本法に含まれていた二つの目的のうち前者を軽視することができるほど高い裁量権を与えられている点も制度が「漂流」を許した。

しかし、80 年代後半から補助金拡大の主な原因であった生産者米価の抑制が始まり、1992 年の新農政とともに徐々に後者、すなわち農業の近代化や市場競争力強化に農政の軸足を移すようになった。また、WTO のルールの圧力もあり、農産物価格を高く維持するための補助金の維持も困難になった。1998 年産のコメからは、政府米と自主流通米の入札における値幅制限が撤廃し、その後自主流通米に対する他の助成が廃止になった。また、WTO によって削減が課せられている「黄の補助金」の大幅な削減も行われた。さらにその後米価は市場に任せ、それによって生じる所得損失分を政府が保障するという戸別所得補償制度（2010 年）が導入されるようになった。また、小泉政権での公共事業の圧縮も農業補助金の縮小につながった。この流れは、今まで集落や農協などの集団単位で実施してきた農業政策を、認定農業者と法人、すなわち業績・効率重視へと変えた。ローカル化、すなわち、地方分権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のである。

以上のような制度変化は、80 年代後半から制度の根幹を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えた状態、弱い「改編」が始まり、90 年代後半から

徐々に深い「改編」へと進んだものであると考えられる。

そもそも 80 年代後半から 90 年代後半まで農業補助金体制が弱い「改編」にとどまったのは、政治的コンテクスト—ボトムアップの政策決定と族議員・農林水産省・農業団体の緊密な関係—に基づく抵抗がまだ強く残っていたからである。しかし、80 年代中盤の財政悪化やグローバル化の圧力によって農業補助金体制の改革を求める内外の圧力が強まり、強い拒否が多少弱められ、弱い「改編」になった。

それが 90 年代末からの新たな 4 つの政治的コンテクスト—財政赤字問題の悪化と国際的な自由化圧力の持続、選挙制度改革、行財政改革、小泉首相の登場—のおかげで既存の構造—ボトムアップの政策決定と族議員・農林水産省・農業団体の緊密な関係—がもはや強固に維持されなくなった。制度改革に対する拒否が弱体化し、合理化・近代化を重視する新基本法の制定、三位一体改革の実行が行われたのである。90 年代後半以降政治的コンテクストにおける拒否の程度を左右した重要な要因は、2 つの国内構造ではなく、グローバル化の圧力と国内の制度変化（選挙制度改革、行財政改革）、新しい政治家の登場だった。

また、このように変動する政治的コンテクストに応じて、農業補助金制度を「転換」ではなく、「改編」に向かわせたのは、日本の農水省の官僚に制度本来の目的と異なる方向に制度変化を可能にするほど高い水準の裁量権が与えられたからだと考えられる。

#### 第 4 章 韓国の農政と農業補助金

韓国の補助金体制は、地方政府への移譲財源の一つとして 1963 年の「補助金管理法」を出発点として始まった。しかし、1987 年の補助金法に代替されるまで、法律が実際に適用されることがなく、全体政府予算における重要度も低かった。権威主義体制の政権（1961—1987 年）の下で事実上地方自治が実施されないという当時の状況から、補助金予算の配分ももっぱら青瓦台（大統領府）や大統領の意図に左右されていた（정현영 1993 : 190）。

ただ、90 年代に入り、国内の問題とされてきた韓国の補助金が造船、鉄鋼分野での産業補助金の問題でアメリカや EU によって提訴されたり、WTO によって補助金の規制を受けたりするなど外部からの変化に直面するようになった。韓国政府は、WTO の規定に沿って違反の可能性の高い輸出補助金を徐々に減らし、整合性のある補助金へとその内容を変化させた。他方で、グローバル化の変化による国内への影響を緩和させるために補助金が活用され、その総額が増大しつづけた。さらに、国内では、ローカル化、すなわち、90 年代にはじめて地方自治の政策が実施されたことにより、地方の需要が拡大し補助金が増加する結果となった。

その中でも韓国の農業補助金は、80 年代までの韓国の近代化政策を実行し、90 年代以降グローバル化の激しい変化に最もさらされた分野である。本来 60 年代まで韓国の農政は、政府コメ買入制（1962 年）をはじめたものの予算投入がほとんどなく、食糧増産だ

けに関心が向けられた。しかし、70年代から朴大統領が掲げた「農村の近代化」に向けた農村セマウル運動（1970－79年）の中で農業補助金が増加するようになった。権威主義体制の政権下であった状況から、韓国の農業補助金体制は、トップの意向に沿って農業近代化に関する公共事業関連補助金を中心に発展した。他方で、コメを中心に価格支持制度が設けられ、補助的に農民の生活保障も行われた。すなわち、食糧増産以外に何もないところから、「農業の近代化」を主として、補助的に「農民の生活保障」につき補助金が配分される体制へと「転換」されたのである。このように制度の「転換」が可能だった理由は、韓国の次の二つ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、反対できるような民間の農民団体がほぼ存在しなかった点がある。これら要因に加え、徹底したトップダウン方式で制度自体（ルール）と実際の遂行に大きいギャップが比較的に少ないという裁量権の低さが農業補助金体制の近代化への転換を可能にしたと考えられる。

農業補助金は、黄の補助金を削減したものの、80年代後半から1997年まで急増した。80年代後半からUR交渉による反自由化運動が激化し、金泳三政権が大規模の財源（第1次農業国庫投融資計画）を投入し、農業の国際競争力を高める目的で公共事業関連補助金が大幅に増大した。以上のような変化は、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変化が進む弱い「堆積」へ向かったと考えられる。

その後も韓国農業補助金は、アジア経済危機、WTOの進展、FTA協定の発効のようなグローバル化を経験しながら、さらに深い「堆積」へと進んだ。金額でいうと次々と大規模補助金が投入されたが、これ以上増えることなく維持される程度であった（図4-1）。その内容も、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、農村の福祉や農村の生活環境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変わった（表4-3）。また、WTO協定に削減が義務付けられている黄の補助金の削減のために、長年続いた政府買入制を廃止し、年々コメ農家への所得補填直払い制の予算を拡大するなど政策刷新も行われた。地方分権が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地方分権によってさらに補助金が増える結果となった。強い拒否に直面していた農業補助金体制がさらに深い「堆積」へと進むことが可能だったのは、変化を支持する勢力（大統領、利益団体）が大きくなったことにある。

しかし、グローバル化・ローカル化の大きい変化の中で、農業補助金体制が「転換」ではなく「堆積」にとどまったのは、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ない－が激しい農民の激しい抵抗を生み出すという政治的コンテクストであったからである。80年代まで弱い拒否権を与えていた政治的コンテクストが90年代以降強力な拒否グループを作り出せた背景は、既存の構造の上に権威主義から民主主義体制への体制移行、グローバル化に向けた諸政策の急激な推進が加えら

れたからである。分析枠組で提示した 2 つの国内構造だけでは、強い拒否への変化を説明できない。

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のは、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という制度的特徴のおかげであると考えられる。

## 第 5 章 結論と含意

結論として、90 年代以降の両国の農業補助金の展開が異なる理由として次の 3 つの要因が挙げられる。

第 1 に、既存制度の違いである。日本の場合、独特の水利にかかわる歴史的経験と戦後の農民と政治家との間の緊密な政治力学を背景に 80 年代まで農業補助金が農民の生活保障をより重視する利益配分的な体制であった。その流れの中で主にグローバル化を契機として変化が始まったのである。韓国の場合、農業補助金は 80 年代まで権威主義体制の下で一方的に配分されていた。90 年代は民主化へと体制移行があった直後であり、それまで反対意見をなかなか言えなかった反動も加勢し、農民の生活への保障が強く求められたのである。また、ローカル化に関しても既存制度の違いがある。日本は、財政悪化によって補助金削減が求められる状況であったが、90 年代に始まったばかりの韓国の地方自治体にとって、最も大きい課題は、中央政府から不足財源を獲得することであった。

第 2 に、90 年代以降の日韓の政治的コンテクストのインパクトの違いがある。日韓の政治的コンテクストの変化は、両国の制度変化（日本：漂流から改編、韓国：転換から堆積）を導いている。80 年代前半まで日本は、強い拒否にあってしたが、90 年代後半以降日本の拒否グループの影響力は下がった。日本の拒否の影響力が下がった理由として、90 年代末の諸要因－財政赤字問題の悪化と国際的な自由化圧力の持続、選挙制度改革、行財政改革、小泉首相の登場－によって制度改革に対する抵抗の論理と手段を失ったことがある。

韓国の場合、既存構造の上に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が進み、70 年代までの弱い拒否から 90 年代以降は強い拒否が働くようになった。90 年代後半から変化を支持する大統領や利益団体の勢力が強まるなかでも強い拒否が維持された。その結果、韓国では、農民の生活を重視する体制になりつつも依然として農業の近代化を大きい柱とする高い水準の補助金が維持されている。

第 3 に、制度の特徴として、裁量権の違いによるインパクトがある。日本の農水省の官僚は、公式的なルール以前の段階で事実上の補助金の交付が決められる点、非常に細かい実施基準、零細な補助金の多さ、裁量権が高いとされる「予算補助」補助金の多さ、という特徴から、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与えられている。こうした特徴は、制度変化が適切に行われない「漂流」を許し、その後も「転換」まで至らない原因となった。他方で、韓国の担当省庁の官僚は、80 年代まで

トップダウン方式での政策遂行が維持された点、また、近年の補助金不正受給防止政策の傾向に加え、農業補助金が政治領域に吊り上げられた点、5 年ごとの政府組織改編や制度変更が頻繁に行われていた点、デジタル化により補助金関連情報の共有が可能になり透明性が高まった点から、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と考えられる。こうした制度の特徴は、トップ主導で 70 年代の「転換」を導き、その後の「堆積」に近い制度変化をもたらした。

本稿の意義として、第 1 に、経済のグローバル化に関する政治経済研究における貢献がある。一つ目に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がある。二つ目に、本稿は、貿易自由化の進展と補助金の関係に関する有意義な事例を提示している。三つ目の意義として、グローバル化と共にローカル化の影響をも視野に入れて分析した点がある。第 2 の意義として、新制度論の観点から補助金制度を検討するという本稿の貢献がある。第 3 に、制度の変化を扱うことの意義である。第 4 に、日本と韓国の農業補助金の推移を同じ定義に沿って比較した点である。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。