「グローバル化」と農業補助金

—日本と韓国における農業補助金体制の変化の比較—

金　庚　美

SUMMARY

The first purpose of this article is to clarify the change of agricultural subsidies in Japan and Korea in the period of globalization. The second is to identify the difference and its cause. In this article, I consider that the trend of the subsidy amount is affected by the subsidy system, which is the domestic political structure that determines the subsidy policy. It was necessary to clarify the subsidy system in order to consider the reason for the change in subsidy amount. As an analytical framework, I used the modified Mahoney and Thelen models of which characteristics of both the political context and the institution drive gradual institutional change. The political context refers to the differences in veto possibilities in the wake of institutional change, and the characteristics of the institution refers to the extent of discretion in institutional enforcement（Mahoney and Thelen 2010）.

Firstly, the agricultural subsidies of Japan have decreased since the late 1990s, and those of Korea have expanded. Japan's agricultural subsidy system has tried to shift the emphasis from the profit-sharing system to the modernization of agricultural policy starting in the mid-1980s. However, it was only in the late 1990s that the change gradually occurred. Since then, it has slowly transformed into the modernization and selective distribution system of Japan. On the other hand, Korea had no effective policies besides the food production policies in the 1960s. Korea's agricultural subsidy system shifted the emphasis from the modernization system in the 1970s to securing the livelihood of farmers, such as rural welfare and living environments in the late 1990s. This was not a sudden change, but an incremental change while maintaining the features（modernization）of the existing system.

Secondly, the change in the agricultural subsidy systems of Japan and Korea stemmed from the effects of the existing systems. Also, there were impacts from the political context formed by Japan's（1）deterioration of the fiscal deficit problem and continuous pressure regarding international liberalization,（2）election system reform,（3）administrative and fiscal reform, and（4）the emergence of Prime Minister Koizumi, who was exceptionally popular. The change in Korea was also affected by the political context which was caused by（1）the democratic conversion from authoritarianism, and（2）rapidly implemented policies in the face of globalization. Finally, there was the effect of the characteristics of the institution. Japan's agricultural subsidy system has provided a high level of discretion to enable bureaucrats to perform differently from the original purpose of the system. On the contrary, Korea's agricultural subsidy system has not given enough discretion to bureaucrats to deviate from the original form of the system.

はじめに

本稿の目的は、グローバル化の中で補助金の動向がどのように変化したか、各国の補助金の動向の相違の理由は何かを説明することにある。

補助金とは、特定の目的を達成するために、地方公共団体または、民間法人、個人などに給付する国の一方的貨幣給付である（宮本　1990：7；今村　2003：42）。近年の新自由主義や市場化に代表されるグローバル化の動き[1]、また、世界貿易機関（World Trade Organization, 以下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」しやすくなった側面もある。補助金がグローバル化の影響によって、縮小と拡大の圧力を同時に受けるようになったといえる。この相反する２つの圧力を反映し、補助金配分をめぐる政治的過程においてグローバル化に適応するための市場化路線と、その影響を緩和する政策のせめぎ合いが続いている。

グローバル化による補助金の変化を扱う事例として、本稿では、日本と韓国における農業補助金を取り上げたい。後述するように、日本と韓国は、貿易自由化と推進する上で類似性の高い国である。また、農業はグローバル化の影響を最も受ける分野である。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。

日本の農業補助金は、80 年代まで増え続け、90 年代に補助金整理や改革が進められたが、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（図 3-1）。他方で韓国の場合、従来の農業補助金は、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の影響を受け、様々な需要を反映し補助金が急増した（図 4-1）。

90 年代以降の貿易自由化において、補助金金額の動向が、日本では縮小し、韓国では拡大したのはなぜか。本稿では、既存の制度、変化に対する拒否の程度という政治的コンテクスト、制度の特徴（裁量権）の側面からの説明を試みる。

次章から補助金に関する先行研究を検討し、農業補助金を扱う理由を明らかにする。本稿では、補助金政策を決定する国内政治構造である補助金体制によって補助金金額の動向が影響を受けると捉える。補助金金額の変化の理由を考察するには、補助金体制を明らかにする必要があると考える。第２章では、政治的コンテクストと制度の特徴を重視した本稿の分析枠組を提示する。第３章、第４章では、日本と韓国のそれぞれの農業補助金体制の変化について分析する。第５章の結論では、本稿をまとめと議論の意義について述べる。グローバル化に伴う日韓の農業補助金体制の変化を追うことは、グローバル化に対して類似する対応をしてきたとされる国々の貿易自由化の進展と国内政策の関係に関して有意義な事例を提示できるという点から意味があると考えられる。

第１章　先行研究と農業補助金

補助金体制に関する先行研究

従来の補助金に関する先行研究は、主に経済学の理論からその妥当性を探る研究、政治的観点から補助金の配分に関する研究が多数を占めてきた。例えば、補助金について経済的アプローチをする研究（Pigou 1920；Fisher 1988；Harrington 1993；Beer and Moor 2001）の中で、ベアとモアは、政府補助金がどのように政策失敗をもたらすのかについて、経済的・政治的アプローチから分析している。政治的観点から補助金の配分について説明する研究は、主に地方向け補助金の配分の特徴に関するものが多い。地方政府への補助金配分の決定要素に関する研究（Aronson and Hilley 1986;Kamer 1983；Hepworth 1984）のなかで、ヘプウァスは、地方への補助金配分に影響を及ぼす要因として、補助率の体系、代替収入源、

地方政府の組織、地方政府のサービス形態、地域活動における自立の必要性、地方政府の裁量性を挙げる（Hepworth 1984：45-7）。

日本の地方補助金の配分の特徴について論じる先行研究は、政治の影響（例えば、政権の維持、選挙での勝利）を強調する研究（カルダー 1989；広瀬　1993；小林　1997；土居　2000；斉藤　2010）と中央と地方の相互依存関係を説明する立場の研究に分けられる（村松 1988；加茂 1990；鈴木　1977）。前者として、広瀬は、自民党の一党長期政権という特異な現象は、補助金の集票効果に支えられ、地方自治を阻害してきたといい（広瀬 1993：13-31，200）、小林は、地方政府の支出に中央の政治家がどの程度影響を与えているかを計量分析により明らかにしている（小林 1997：134-45）。後者として、村松は、補助金に関して自治体の役員を対象にアンケートを行った結果、「補助金が自主的な行政運営を阻害している」とはいえないと述べている（村松　1988：144-57）。韓国では、80 年代までの地方政府への補助金の配分において中央政府の影響力が大きいとみる見解が圧倒的に強く、ほとんど定型化された事実とされている（이영조　1992；전상경 1995）。

以上のような補助金に関する先行研究の蓄積から、補助金が今まで主に国内の問題として扱われ[2]、本稿が関心をもつ、近年の補助金体制の変化に関する国家間の比較研究は、ほとんど説明がなされてないことがわかる。

さらに、以下では、補助金の先行研究を踏まえ、近年の日韓の補助金政策の相違を説明できる次の２つの国内要因を想定して検討していきたい。

第１に、日本と韓国の産業政策など発展段階の違いが、グローバル化における補助金政策の違いをもたらすという考えがある。宮本（1990：17-36）は、補助金政策が、日本の時代毎の政治経済の特徴を反映する形で変わってきたと説明する。以上の説明を日韓の補助金政策の違いに適用すると、両国の国内の発展段階が異なったために、グローバル化といった変化の中で、日韓が異なる対応をするようになったのではないかと想定できる。産業政策という側面からいうと日本の場合は、高度経済成長期を経た後に直面した２回のオイルショックを経験した後に 80 年代から政府の積極的な介入が衰退していったという現象を見せているのに対して、韓国は、日本に比べて産業が未熟な状態であるがために、多様な形態で政策調整の現象が現れている（廉　2001：222）。

しかしながら、両国の発展段階をもってすべてを説明することは難しい。産業の発達段階と別に、補助金配分における政治の影響力を看過できない。カルダーも、官僚の影響力の強い長期的な目標を掲げる産業分野は、政局の影響をさほど受けることなく、段階的な進展を続けてきたが、農業、公共事業、社会保障、地域振興などへの振興補助金は、政策の流れによる偶発的な動きが多く、突然の変化に溢れていると指摘する（カルダー 1989：172-4）。また、韓国の場合、産業が未発達の段階にあり、あらゆる分野に補助金が必要であった 70 年代、80 年代の時代には、補助金が少量増える程度に留まり、90 年代以降急増したことから（図 4-1）、産業の発達過程における補助金の必要性より、補助金配分をめぐる政治的体制や関連制度といった他の要因が重要であるといえる。

第２に、日韓の国内政治制度の違いによって 90 年代以降の補助金体制の変化が異なる展開を見せるという説明ができる。日韓の代表的な違いとして、日本は議院内閣制、韓国は大統領制の政治制度という点があり、制度上の違いから、日本では、権力分散的な性格が強調され、韓国では、大統領を中心とする権力の集中があり、独裁制を招きやすいという比較がしばしば行われてきた（飯尾・増山　2004：84）。実際に補助金配分における大統領の決断は影響力が大きく、代表的な例として、韓国の農業補助金は、金泳三大統領の対策（42 兆ウォン規模、1992 年）[3]、金大中大統領の農業対策（45 兆ウォン規模、1999 年）[4]、盧武鉉大統領の農業対策（119 兆ウォン規模、2003 年）によって増加に向かった（農林部　2003：2）。

ところが、英米の政治制度の比較では、大統領制は権力集中を排除し、議院内閣制は首相を中心とする内閣に権力が集中すると理解される（飯尾・増山　2004：84-5）。しかし、日本と韓国では、政治構造における行政府優位と政党政治の弱

さという共通の要因から、弱い議院内閣制と強い大統領制という英米とは逆の結果になっている。つまり、日韓では、議院内閣制と大統領制という制度の違いが権力分立制の厳格さの違いとしてではなく、官僚組織の性格の違い（合議制機関か独任制機関か）、また日本の立法過程における政党の利益・意見集約機能の弱さ、韓国における政党の地位の低さなどの制度的要因ゆえに、弱い議院内閣制と強い大統領制という違いとなって表れているという（飯尾・増山　2004：111）。

要するに、現在の国内制度が大統領制か議院内閣制であることより、過去から続けられた日韓の官僚組織の違いに基づく政策決定構造、利益・意見集約機能の違いという国内構造、すなわち、補助金制度をめぐる国内構造の方が、両国の補助金変化の違いを説明できる有効な仮説であると考えられる。

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）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体制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。すなわち、アクターの政策選好の形成については、歴史的・制度的な文脈からの国内構造の検討が重要になる（Thelen and Steinmo 1992:8－10）。

なぜ日本と韓国の農業補助金なのか

本稿の扱う事例は日本と韓国における補助金体制の中でも農業補助金である。まず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が挙げられる。日本と韓国は共に輸出を通して経済発展してきた経験があり、経済的観点から自由貿易を掲げる国際協定に参加せざるを得ない立場でもある。WTO のような国際交渉の場で「最低限のコメ自由化」のような共通の目的をもち、互いの「自由化の度合い」を意識しながら交渉を行ってきた[5]。第２に、近年韓国が自由貿易協定（Free Trade Agreement, 以下 FTA）を積極的に推進している一方で[6]、補助金が拡大、日本は縮小していることから（図 3-1、図 4-1）、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あると考えられる。韓国では 2018 年 11 月現在、アメリカ、インド、EU、中国といった巨大市場と相次いで FTA が合意に達している[7]。それに対して日本では、アジアを中心に 15 カ国と FTA を締結したが[8]、全体貿易量に占める FTA のカバー比率は、韓国に比べ低い水準である[9]。他方で、日本ではグローバル化による補助金の「拡大」より「縮小」の圧力が 2000 年代からより強く表れた（図 3-1）。韓国では、グローバル化による「拡大」の圧力が「縮小」より大きく表れた（図 4-1）。グローバル化のルールからすれば、補助金は縮小されるべきものである。しかし、日韓の例でみると、実際には、補助金を拡大させる方が貿易自由化の進展に貢献するといえるのだろうか。

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。まず一つ目に、二カ国とも比較的強い中央集権国家であり、補助金が政策達成手段として果たす役割が大きいという点で共通している。例えば、日韓ともに地方政府の仕事の大半が中央からの機関委任事務という長い歴史をもっており（遠藤　2003：4；윤재선　2006：112）[10]、地方政府にとって補助金は委任事務を遂行する上で欠かせないものだった。二つ目に、日韓における補助金体制を含む地方財政制度の導入段階の類似性がある。1950－60 年代の韓国の行政システムは、一部アメリカの制度を参考にしたが、予算会計に関する制度はほぼ日本の制度をそのまま導入したとされる（財務部　1967：11；金　1996:248；신무섭　2007：175）[11]。

次に農業を取り上げる理由についてみると、第１に、農業は、グローバル化の影響を最も受ける分野である。農業は、日韓の全体的な産業構造からすると脆弱な分野に該当する[12]。一方で食の安全確保という観点から日韓において農業は保護すべき産業とされてきた。こうした農業の特徴から

日本と韓国がWTOの交渉を行った際、もっともネックになった分野もやはり農業であった。近年のFTA交渉の際にも農業の自由化の程度によって交渉の進展が左右されることがたびたびあった。例えば、日本ではTPPやメキシコとのFTA、韓国では、チリやアメリカとのFTAの交渉の際、農業をめぐるさまざまな議論が行われた。こうした自由化への圧力の中で、日本と韓国は、それぞれ国内の農業制度（例えば、日本の食糧管理法、韓国の政府買入制の廃止）を変更させ、補助金を縮小もしくは、拡大させてきた。日本と韓国の補助金体制がグローバル化の影響で変わりつつある中で、もっとも影響を受けた農業補助金の具体的な変化を追うことは、全体的な変化を見ることにおいても意味がある。

第２に、日本と韓国における農業補助金の存在の大きさがある。日韓ともに農業人口が減りつつも農業補助金の比重は大きいまま維持されている。日本の場合、1970年に農家の世帯員が全人口中の25%に達していたが、2015年には3.8%まで減った[13]。韓国の総農家人口の場合、1970年に全人口中45.8％まであったが、2015年に５％まで下がった[14]。ところが、近年の日本の分野別補助金の比重を見ると、農業補助金は、2000年代以降も５％近く占めていることが分かる（図2-3）。韓国の分野別補助金の比重を見ても2000年代以降も９％近くまで占めている（図2-4）。福祉・教育のような行政的・テクニカルな影響が強い分野に比べると、農業補助金は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ある。すなわち、農業は、グローバル化による国内の配分的な影響を考える上で適している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をそれぞれ最も代弁している分野でもある。日本の補助金は、利益配分の性質が高いとされてきたが、その代表的な分野が農業補助金でもある[15]。石川・広瀬（1989：155-60）は、80年代の補助金削減が、主に厚生省や文部省が所管する国民保健などの社会保険、年金、児童手当、義務教育費のような制度的な補助金に集中し、集票機能があるとされる、公共事業や農林水産費のような政策的な補助金がむしろ温存されたと指摘する[16]。他方で、韓国の場合トップ・官僚による一方的な配分が特徴であるが、農業補助金は、朴正熙大統領の主導で始まった農業近代化施策である「セマウル運動」をきっかけに農業補助金が一気に増え始めた経緯がある。すなわち、農業補助金は、産業の近代化を政府主導で一気に進めるという韓国補助金体制の特徴をそのまま持っているといえる。

農業のグローバル化との密接な関係、農業補助金の特殊性や全体の補助金を代表する特性のゆえに、本稿の目的を検証する分野として農業が最も適合していると考える。

最後に、本稿で捉える農業補助金の定義をみる。補助金とは、日本の場合、旧大蔵省主計局・財政調査会より公刊されている『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、日本と同様に財務部等が公刊する『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[17]。そのなかで農業補助金とは、日本と韓国の同様に農林水産省や農林畜産食品部の一般財源である地方交付金を除外した一般会計、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になる（図2-3、図2-4）[18]。

第２章　分析枠組と本論文の議論

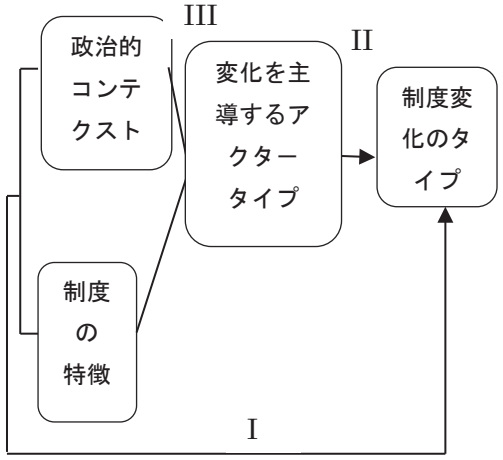
本稿では、日本と韓国の農業補助金体制の変化と相違の原因を探るために、歴史的制度論に基づく経路依存性の概念が有効であると考える[19]。近年経路依存性の概念は、ある特定の政策の発展を過去の政策決定や歴史的に形成されてきた制度と関連づけて説明する際しばしば用いられるようになった。マホニーによると経路依存性とは、偶発的なある過去の出来事がきっかけになり、制度の経路が始まり、その後の特定の結果が導かれるという歴史的な因果関係を示している（Mahoney 2000：507; Mahoney 2001：4-11）。

制度の生成に関する経路依存過程が「上流」であるとすれば、制度の変化は、経路依存過程の

「下流」ともいえる（ピアソン　2010：67）。その変化の中でも外部からの大きい出来事やフォーマルな制度改革なしで進められる漸進的な制度変化について、2000 年代から議論が重ねられてきた[20]。代表的なものとしてマホニーとセーレンは、政治的なコンテクスト、ターゲットとなる制度の特徴、変化を起こすアクターに注目した（図 2-1）（Mahoney and Thelen 2010：14-31）。政治的コンテクストは、制度が変化する際に直面する拒否グループの相対的な影響力を指す。制度の特徴とは、制度運営者が持つルールを解釈または執行する裁量権の度合いを意味する（Mahoney and Thelen 2010：18-22）。最後に主要なアクターとは、既存制度を維持しようとするか、制度の本来の目的に関心があり、ルールを遵守しているかによって４つのタイプに分けられ[21]、制度変化に影響を及ぼす（Mahoney and Thelen 2010：22-7）。図 2-1 は、３つの要因が制度変化に結び付く関係を示している（Mahoney and Thelen 2010：15）。

図 2-1 で見るようにマホニーとセーレンは、政治的コンテクストがアクター（defender）にどの程度の変化に対する拒否の可能性（veto possibilities）を与えているか、ターゲットとなる制度がアクターにどの程度の裁量権（discretion）を与えたか（制度の特徴）、アクターが、既存制度を維持しようとするか、制度の本来の目的に関心があり、ルールを遵守しているかによって、変化のタイプに相違があるという（Mahoney and Thelen 2010：18-22）。

［図 2-1］　制度変化を説明するフレームワーク



出所：Mahoney and Thelen（2010：15）Figure I.I

この分析枠組は、次のような長所がある。第１に、各国に頻繁におこる緩やかで複雑な変化のプロセスの説明が可能になり（Jacobs 2010: 98）、この枠組を通して様々な要因が絡み合う複雑な各国の現状の相違を比較できる。第２に、外生的なプロセスだけでなく、制度変化における内部要因、すなわち、制度がアクターにどれぐらいコンプライアンスを要求しているかまで取り入れた変化の説明が可能になる（Mahoney and Thelen 2010: 10-2）。

さらに、この枠組を日本と韓国の補助金体制の変化に当ててみると次のような利点がある。第１に、このモデルは、過去から続く政治的特徴が現在まで影響を与えるという前提から、政治的コンテクストという要因を枠組の中で設定しており、近代の日韓の異なる政治的特徴が 90 年代以降の補助金体制まで影響を及ぼす過程の分析が可能になる。第２に、この枠組の制度を本稿の事例である補助金体制に適用すると制度変化の概念は、90 年代以降補助金体制の変化と類似していることがわかる。マホニーとセーレンは、制度は自己強化的（self-reinforcing）というより、制度の起源は「曖昧な妥協（ambiguous compromises）」の結果であり、いつでも変化が起こる可能性を内包していると説明する（Mahoney and Thelen 2010: 3, 7）。実際に大きい分岐点をもとに日韓の補助金体制が異なる方向に展開したというより、国内構造の違いと多様なアクターの利益が複雑に絡み合った政治コンテクストの妥協の結果、補助金体制が徐々に変化したと見た方が実態に近い。

ただ、以上の枠組を本稿で採用するにあたって次の３つの課題がある。第１に、拒否をめぐる政治的コンテクストと裁量権という概念の曖昧さである。政治的コンテクストとは制度変化をめぐる拒否の程度であり、強力な拒否のアクター出現や制度的な拒否の可能性も含む（Mahoney and Thelen 2010:18-9）。変化によって影響を受けうるアクターの選好や拒否をめぐるすべての制度や状況が含まれるという点において広義の概念でもあ

る。

そこで本稿では、日韓両国の国内構造の相違に関する先行研究から政治的コンテクストの拒否の度合いに影響する２つの要素を指摘しておきたい。一つ目が、政策決定過程における日韓の大きな相違点として、日本の「ボトムアップ」政策決定構造と韓国の「トップダウン」の構造がある（新川・大西　2008：274）。日本のボトムアップ政策決定構造では、各段階でのコンセンサス決定を基本とし、既得権集団によって拒否権を行使される機会が大きくなる（野中 2008：37）[22]。一方、韓国では、政策決定において民主化以前及び以降も大統領が最も強い意志決定権者である（中野・廉 1998：81）。したがって、大統領が最終判断を下した政策変更が強い拒否に遭遇する可能性は低いとされてきた。

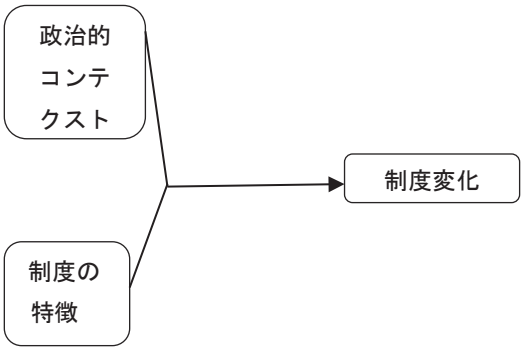
二つ目に、日本の団体は、政党や官庁を通じて系列化（政府と利益団体の関係が緊密）が進んでいるのに対し、韓国の団体は官僚や政党との関係が多様で系列化されているとは言えない（政府と利益団体の関係に距離感がある）という点がある（辻中・崔　2004：282-95）[23]。この政府と利益団体の関係を考慮すると、制度の変化の際、日本の団体の方が韓国の団体より強い拒否権を行使できるといえる。ただ、韓国の団体は、体制権力ではないものの、デモ抗議や集会などを通じて強い反対勢力として発展することもある。

次に、制度の特徴、すなわち、裁量権という概念についてみると、裁量権にはルールを作る能力や既存のルールの有無、裁量の対象など様々な概念が含められることがわかる。マホニーとセーレン（Mahoney and Thelen 2010：20-1）は、裁量権とは自らルールを解釈し執行する能力を指すとしているが、それでもその強弱を推定するには曖昧な部分が残る。そこで本稿では、裁量権とは制度の実際の運営者（本稿では官僚）がルールを執行し制度本来の目的と異なる方向に導くほどの裁量があるかどうかに着目して検討する。

第２に、セーレン等が説明する「変化を主導するアクター（Agent of Change）」の特性は、時間とともに変わる可能性があり特定が難しいという点である。そもそも実際にアクターが制度本来の目的に関心があるとしてもそれを行動として表さない限り、アクターの意図がわからない。本稿では、図 2-1 の経路Ｉだけを採用し、政治的コンテクストがアクターの行動に影響を与えると考え、その中で主要アクターの行動を検討することにしたい。

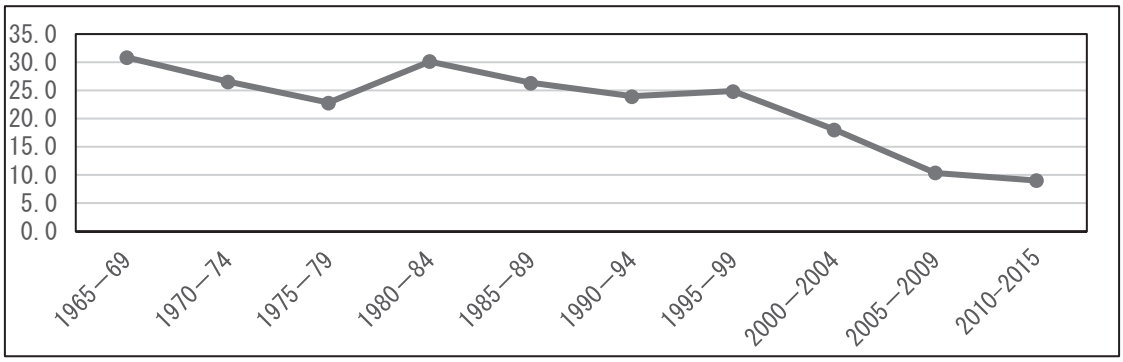
最後に、セーレン等が説明する政治的コンテクスト、制度の特徴、アクターのタイプをもって制度変化のタイプを特的することは、制度変化のプロセスを明確化できる点で意味がある。ただ、本稿では、農業補助金政策の変化とその違いの理由に焦点を当てて制度変化のタイプを特定せず、政治的コンテクスト、制度の特徴を通して制度変化を分析する。ここでの制度変化とは、農業補助金体制における制度の主な目的が変わる現象を指す。主な法律や政策内容の変化によって補助金金額が

［図 2-2］本稿の制度変化を説明するフレームワーク



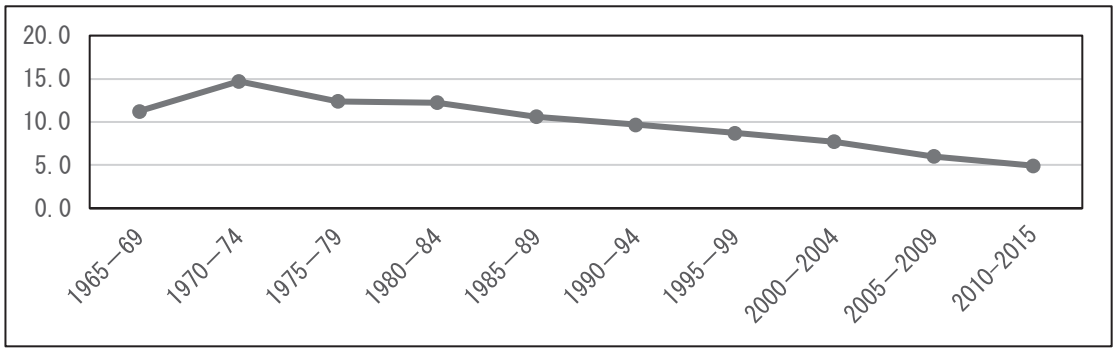
出所：Mahoney and Thelen（2010：15）Figure I.I を基に著者修正

［図 2-3］日本農林水産関連省所管補助金の比重（1965－2015 年、５年ごとの平均）　単位：%



注：１．補助金は、一般会計、特別会計上の補助金、負担金、交付金、補給金、委託費の合計。補助金の金額は各年度最終予算値、2015 年度は当初予算
２．全体の補助金を地方自治、環境、経済産業、公共事業、文教及び科学振興、社会保障、農業、その他の関連省所管補助金に分類した。
出所：金（2017：47）

［図 2-4］韓国農林蓄産食品関連部所管補助金の比重（1965－2015 年、５年ごとの平均）　単位：%



注：１．補助金は、「一般会計」、「特別会計」の補助金と政府出捐金の合計。金額は『決算概要』の各年最終決算値を使用
２．全体の補助金を地方自治、環境、経済産業、公共事業、文教及び科学振興、社会保障、農業、その他の関連省所管補助金に分類した。
出所：金（2017：52）

増減することも含まれる。図 2-2 は、マホニーとセーレンのモデルに一部修正を加えた本稿の分析枠組である（Mahoney and Thelen 2010：14-32）。この分析枠組を通してグローバル化の流れに対して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検討する。

第３章 日本の 農業補助金体制の変化

第１節　農業補助金体制の制度変化の特徴[24]

日本の農政の基本となる農業基本法の第一条では、「他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること」を農政の目標として掲げた。しかし同時に第一条は、「農業従事者が所得を増大して他産業従者と均衡する生活を営むことを期することができること」をも目標として掲げた。基本法の第二条が列挙した目標達成のための８大政策のうち６つは、生産・流通の合理化や規模の拡大など農業近代化の施策であることから、農民の生活保障の目標も、農業の近代化を通して達成するというのが、本来の基本法の趣旨だったと考えられる。ところが近代化によっ

て補助金を必要としない農業をめざしたはずの農政は、60年から年々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くのである（図3-1、表3-1）。農業補助金の多くは、そのためのインフラ整備のために使われるべきであった。ところが、60年代に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。高くなった生産者米価によって60年代以降「逆ざや」の現象が起こると、今度は生産過剰状態のコメを生産調整（減反・転作）するために[25]、さらに補助金を使うという状態であった（表3-1）[26]。

日本の農業補助金が、日本独特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（カルダー 1989：203-5）、地方自治体や農協を通して配分されたことも（今村 1989：130-4）、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（カルダー　1989：204-11）。さらに農産物に対する輸入禁止・制限措置による保護も継続されたので、近代化・効率化へのインセンティブが働かなかった。こうした措置によって、農業の近代化が不十分なまま、農民の生活改善が進んだのであった。その結果制度の本来の目的であった農業近代化が進まないまま、制度の形態だけは維持される状態が60年代後半から80年代前半まで続いたと考えられる。

しかし、こうした状態は80年代半ば以降に変わり始めた。国家財政の赤字拡大に反対する国内の圧力と[27]、農産物の輸入自由化を求める国外からの圧力の下で[28]、農政の保護主義的な側面が少しずつ変わり始めたのである。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、80年代後半には大幅に引き下げられるようになった（表3-1）。1990年からは、自主流通米に入札制度が導入され、1995年には食糧法によって政府管理米が廃止された（薬師寺 2003）[29]。また、認定農業者と法人を重視する「新しい食料・農業・農村政策の方向（以下新農政）」（1992年）が打ち出され（石原 2008：31-3）、1995年にはWTO合意に基づくコメの部分的輸入自由化が始まった。この一連の政策刷新は、明らかにそれまでの流れとは異なるものであった。しかしこの政策刷新は全く新しい制度への変化をもたらしたわけではなかった。コメに対する政府の直接管理は廃止されたものの、コメ取引において農協は相変わらず重要な役割を果たし続け、入札制度が導入されたと言っても、政府によって値幅制限が加えられていた。また、輸入自由化と言っても、ミニマムアクセスによって輸入量は制限されていた。つまり、農業が市場競争から保護される状態が相変わらず続いていたのであった。さらに政府は、農産物輸入自由化やウルグアイラウンド（Uruguay Round、以下UR）対策を名目として、大規模な補助金を提供したので、90年代半ばまで農業補助金は依然として高い水準を維持したのだった（図3-1）。この状態は、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一部の制度変化が進んだ状態としてとらえられる[30]。

しかし農政の変化は、ここでとどまらず、90年代末以降は、さらに深い変化へと進むことになった。まず1998年に政府備蓄米と自主流通米の値幅制限が撤廃され、政府のコメ政策の根幹であった政府による価格調整が廃止された（薬師寺 2003）。1999年には、農業基本法を代替する食料・農業・農村基本法（以下新基本法）が制定され[31]、同じ年にコメ輸入自由化のペースが早められて、関税化が実現した。WTOによって課せられた義務に従って「黄の補助金」の大幅な削減も行われた（表3-2）[32]。表3-2の「基盤整備」の数字が示すように小泉政権が進めた公共事業の圧縮も、公共事業の比重が大きい農業補助金の縮小につがなった[33]。同じ小泉政権下で三位一体改革が進行して、地方自治体は以前より大きな財政上・行政上の権限を獲得したが、中央から地方に移管される補助金・交付金は縮減されたため[34]、地方分権化も農業補助金削減の趨勢を止めることができなかった。

これらは一見すると制度の大きい変化を示しているように見えるが、実際には既存の制度の特徴を多く残している。新基本法には、農業基本法にあった「農業従事者が他の国民各層と均衡する健康で文化的な生活を営むことができるように

する」という農民保護の目標は掲げられておらず、中心的な目標は「農業の生産性の向上を促進しつつ、農業と食品産業の健全な発展を総合的に図る」こととされ、農業経営については、合理化、規模拡大、法人化を進めることが謳われている[35]。新基本法が「農業の近代化」に重心を置いていることは間違いない。しかし、事実上農民保護につながる規定も多数含んでいる。たとえば、国民に食料を安定的に供給するために、「輸入及び備蓄」と「国内の農業生産の増大」を組み合わせる、すなわち一定の食糧自給率を維持することを謳っている。さらに新基本法には、農業基本法にはなかった農業の「多面的機能」促進が目的として入っている。これは 80 年代に農業自由化を迫られた時に農業保護をめざす人々から出された議論で、「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」を守るということである。ここには、多面的機能維持のためには合理性や効率性を犠牲にすることもありうるという含意がある。また、中山間地域については特別な支援を謳っている（矢口　2002：94-6）。さらに、コメ輸入の関税化はなされたが、きわめて高率の関税によって、事実上の輸入制限は続いた。近年の TPP 交渉でも農牧畜産品の自由化がネックの一つになった経緯がある[36]。要するに、日本の農業補助金体制は、日本独特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（カルダー　1989：203-5）、60 年代後半から 80 年代前半まで「農業近代化」の推進という側面から停滞し、その後近代化に向けた本格的な制度変化が進んだ。ただ、完全な制度変化にはなっていないと判断できる。

第２節　政治的コンテクストと制度変化：強い拒否の軟化

日本の農業補助金体制が、80 年代後半以降農業近代化を重視する方向に徐々に進んだ原因の一つとして、この間の政治的コンテクストの変化がある。

まず 80 年代半ばまでの政治的コンテクストは、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クストとは、ボトムアップ型政策決定構造と族議員・農協・農水省の緊密な関係に関連がある。

第１に、日本の政策決定構造はボトムアップ型に近く、外部の大きな変化に直面しても下からの意見と各段階における幅広い層の同意が重要となる。したがって、農業団体や農水省、自治体のようなアクターが農業補助金の縮小に強固に反対すると、たとえ彼らが日本全体の中では少数派であっても、大きい制度変化は非常に困難になる。

第２に、日本では政策分野毎に政治家、官庁、利益集団の間に系列下された緊密な関係があり、既得権益を守るよう仕切られた「下位政府」ないし「パターン化された多元主義」があると言われていた（Muramatsu and Krauss 1987）。こうした構造は、利益団体の強い反対が効果的な拒否として働く背景となった。代表的な農業団体である農協は、農水省に代わって補助金を農村、農家に配分するなど「行政の代行機関」としての機能と、補助金や保護を要求する農家の意向を政治・行政に訴える利益団体の機能を担ってきた[37]。

以上のような構造が安定している間は、保護的な補助金を廃止し、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、（農業近代化を目標の一つに掲げる）制度がそのまま続く状態になった。

ただ、80 年代になると国家財政の赤字の拡大に対する危機感が、財界、民間労組、マスコミと学会の一部などの間に広がり、多額の補助金に支えられたコメの価格調整や生産調整を批判する声が高まった。こうした国内情勢と UR 交渉に代表されるグローバル化という新しい変化の中で、生産者米価引き下げやコメ市場の政府管理の縮小がおこなわれ、UR 交渉の中でコメ市場開放の程度が議論されるようになったのである。しかし、その前の時代に停滞の状態をもたらした構造－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－に基づく抵抗も非常に強いものであった。たとえば、1987 年８月、全国農

協中央会によるコメ輸入自由化阻止へ3000万人署名運動をはじめ、UR交渉に進展があるたびに農業団体、消費者団体、地方自治体を中心に食料自給の決議が全国的に展開された（今村　1997：236，240）。こうした運動は主に農協組織が中心となり、UR交渉の7年間に亘って強固な反対が行われた（軽部　1997：120；朝日新聞経済部　1994：91）。UR妥結後も農協系統の組織である全国農業者農政組織協議会は、細川内閣の総辞職、国会解散要求を含む抗議声明を決議・発表し、UR合意の国会承認反対の運動を展開し147万の署名を首相に伝達するなど、あらゆる活動を行った（今村　1997：281-2）[38]。結局WTO協定は、補助金の整理・合理化という流れとは逆に、6年間で6兆100億円という膨大な補助金提供と交換に、農業団体の受け入れるところとなったのであった。

農業補助金の整理・合理化については、農業団体だけでなく農水省や地方自治体も強固に反対した。地方自治体に対する国庫補助については、結局1992年12月に関係5大臣3長官の間で補助事業の恒久化に関わる覚書が結ばれ、1993年度より補助率の引き下げ、その恒久化によって農家や地方自治団体の負担が増えないよう適切な財政措置を講じることが確認された（石原　2008：91）。1995年から活動を開始した地方分権推進委員会も、当初補助金の大幅な削減を含む改革を目指したが、農水省を含む政府の非協力的な態度や農水省の抵抗によって[39]、当初目指した改革への勧告とはかけ離れたものを示すに留まらざるを得なかったという（西尾　2007：84-7）。

しかし1986年6月臨時行政改革推進審議会の最終答申は、自主流通米助成の縮小・合理化、転作奨励金依存からの脱却の必要性を訴えた（田代1998：57）。経団連も1987年1月に、食糧管理制度見直しの勧告をおこない、1993年に連立政権が成立すると、規制緩和を求める声がさらに高まり、経済改革研究会の報告（1993年）や学界やマスコミによる農政・農協批判が強まった。同じ時期に日米貿易摩擦が激化し、米国側は日本の輸入自由化を迫った。その対象には、柑橘類、肉類、コメが含まれており、80年代から90年代にかけて進んだUR交渉においても、農牧畜産品の輸入自由化と農業補助金の整理縮小が求められていた。

以上のように既存の構造による変化への抵抗が続けられたが、80年代以降農業補助金体制の改革を求める内外の圧力が強まり、拒否の程度が一部弱められ、コメの政府直接管理の廃止や農畜産品輸入の部分的自由化などの制度変化が起こったのであった。

この変化が90年代末以降、より広く深くなっていった政治的コンテクストとして、もはや既存の構造―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―が強固に維持されなくなったことが挙げられる。その理由として当時の状況として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、そして例外的に人気の高い小泉純一郎首相の登場という4つの要因をあげることができる。こうした要因のおかげで、制度改革に対する拒否が弱体化するのである。

80年代の財政再建によって改善されていた政府財政赤字は、バブル経済崩壊に対応する財政出動の再拡大によって、90年代に再び悪化していった。そして1996年に発足した橋本政権が再び財政改革に取組みはじめたが、それは必然的に補助金や公共事業への圧縮圧力を含むものであった。世論やマスコミも、拡大する一方の国家財政や無駄な公共事業への批判を強めた。たとえば2000年8月に農水省担当の中海・本庄工区干拓事業（島根県）が公共事業見直しによる中止1号となった時、無駄な公共事業の象徴として批判された[40]。

さらに1995年1月に発効したWTO協定は、自由貿易を阻害する農業補助金を段階的に削減する義務を加盟国に課したため、日本も「黄の補助金」を継続的に削減して行かざるを得なくなった（表3-2）。2000年以降はドーハラウンドの交渉が開始し、農業補助金の縮小に向けた議論が展開されたため、妥結すればより厳しい補助金縮小が義務付けられる状況であった。国際競争力のある農業への再編をおこなうという建前の下で大規模なUR対策補助金を受けた以上、これ以上補助金に依存する農業を正当化することは困難になってい

た。

次に、1994 年におこなわれた中選挙区制から小選挙区比例代表並立制への選挙制度改革のインパクトがある。この選挙制度の改革によって農協が選挙で自民党を支え、自民党は農水省に働きかけ、農水省は補助金の獲得で農協を援助するといった関係に変化が生じ始めた。というのも、政治家にとって農協票の強みは中選挙区だからこそ発揮されたが、小選挙区制では農協票だけではこれまでの議席を維持出来ないという状況が生じたからである（朝日新聞経済部　1994：93-5）。この状況は、日本における農家数の減少という長期的趨勢の効果を倍増させるものであった。1970 年に 534 万戸だった総農家戸数は、1990 年には 383 万戸にまで、実に 30％近く減っていたのである（農林水産省　2010：160）。新しい選挙制度による最初の総選挙は 1996 年 10 月に実施され、以降 2000 年 6 月、2003 年 11 月に 2 回目、3 回目の総選挙が行われたが、自民党は 1993 年に失った過半数を取り戻すことができなかった。自民党が 12 年ぶりに衆議院の過半数を獲得するのは、下に触れるように、高い個人人気を誇った小泉純一郎首相の下でおこなわれた 2005 年の選挙においてであった。

第 3 の要因として、1998 年から 2001 年にかけて実施された中央省庁改革がある。この改革によって内閣機能の強化が図られ、首相の権限が相対的に大きくなった（待鳥　2006：63）。首相がイニシアチブを発揮すれば、個別の省庁や族議員の抵抗を抑えて改革を実施に移せる可能性が高まったのである。すなわち、日本の政策決定構造がボトムアップ型から変化しつつあるといえる。

第 4 の要因として、この新たな権限を有効に使ったのが、2001 年 4 月に政権についた小泉首相であった。小泉首相は、2002 年予算編成の過程で与党や財務省が反対する中で、2001 年 8 月 10 日に公共投資関係費と一般政策経費を前年度費 10% 減とすることを閣議決定した（上川　2010：128）。さらに、農業の公共事業における起債充当率の引き下げ、一部事業の一般財源への移行や公共事業の採択基準の引き上げを断行した（石原　2008：209-10）。

同じ自民党政権でありながら、小泉首相が農業補助金体制の改革を含む行財政改革を断行できたのは、就任直後は支持率 80％超という前代未聞の高い国民的人気を小泉首相が博していたからである。この高い人気があったからこそ、内閣や首相に与えられた新たな権限を、与党内の抵抗勢力を気にせずに執行できたのである（内山　2007）。

こうして、既存の構造に基づくー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―保護的な農政に対する批判が高まる一方で、そうした農政を擁護する勢力は、抵抗の論理と手段を失っていったのであった。その結果がコメの値幅制限の撤廃、国内でのコメ取引の完全自由化、合理化・近代化を重視する新しい農業基本法の制定（新基本法）、三位一体改革の実行であり、図 3-1 に見られる農業補助金の長期的下落であった。農水省自身の変化も顕著になった。2000 年代になると公共事業から非公共事業へのシフトという動きが農水省自身によって掲げられるようになり、公共事業を中心に農業補助金の減少が目立つようになった（川手　2008：41）。また、当初農水省は、三位一体の改革に協力的ではなかったが（岡本 2007：14）、目標と期限が閣議決定され、動きが本格化してからは、農業補助金のうち 593 億円を財源移譲するなど、補助金体制の変化にそれほど強い反対を見せなくなった（長谷川　2007：171-8）。

ただし、保護的な農業補助金体制を、市場化・効率化を主眼とする体制に転換することに対する抵抗がなくなったわけではない。それは小泉が首相を辞めた後、長期低落していた農業補助金が一時増加に転じたことにも表れている（表 3-1）。

第 3 節　補助金体制の特徴と制度変化：大きい裁量権

次に、農業補助金体制の特徴、すなわち、運用者に与えられた裁量権の程度がどのように制度変化に影響を及ぼしたかを検討する。

日本の農業補助金体制は、施行者である官僚に対して制度本来の目的と異なる方向への制度変化を可能にするほど裁量権が大きいと考えられる。

日本の補助金体制は、補助金適正化法（1955

年）を根拠としている。適正化法上の補助金の交付申請から交付決定、遂行、実績報告、清算手続きまで細かく規定されているが、法律上の第１段階である補助金等の交付申請に先行して、通常交付行政庁との事前協議や内示（内定通知）等、事実上の手続が行われているという補助金行政の実態がある。特に農業補助金の多くを占める公共事業関係の補助金については、予算概算要求に先立ち、補助事業者から翌年度事業についての資料を提出させ、要望聴取を行っている。補助事業採択の是非は、交付申請前の段階でほぼ決定されることになるため、交付申請前の手続は補助金事務手続きの流れのなかで極めて重要な位置を占めている。こうした法律上の申請前に交付の採否が事実上決定されるという手法は、その不透明さから対外的に批判されながらも維持されている（小滝　2008：71-2）。また、事前の内示を得て補助金を申請しても、補助金交付への審査基準に、「現地調査等」が必要であるとされている。この「等」は関係行政庁との協議や連絡調整等を意味する（小滝　2008：125）。すなわち、交付への審査に省庁との協議が必要不可欠であり、事実上の施行において官僚が大きい裁量を発揮することになる。

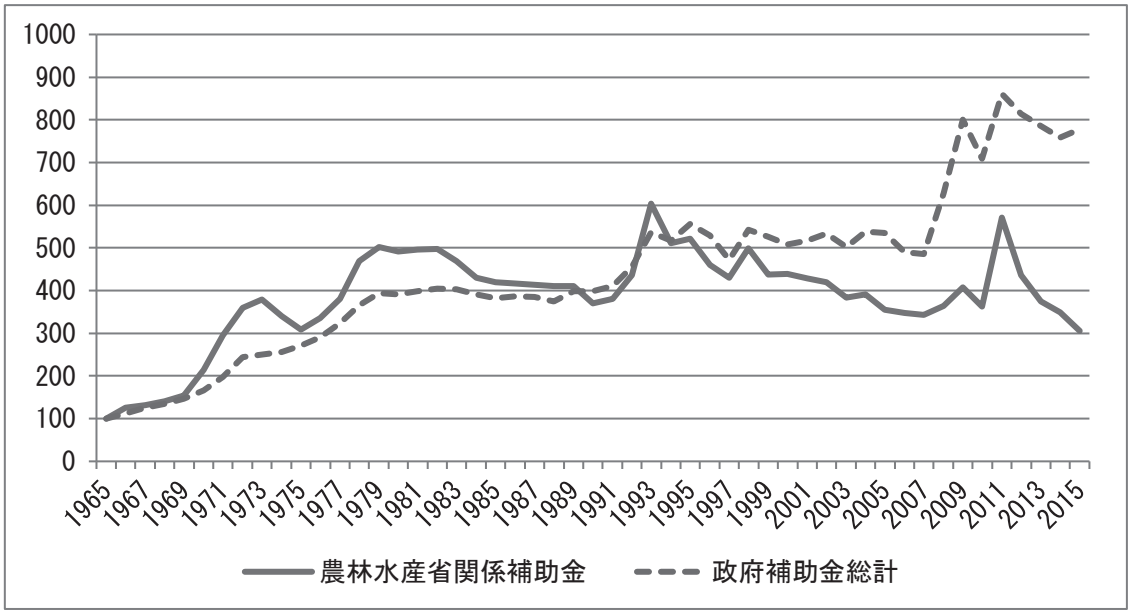
さらに、農業補助金体制が、官僚に大きい裁量を与えうる制度的特徴として次の３点が加えられる。一つ目に非常に細かい補助事業の実施基準がある。例えば農業構造改善事業の場合、基幹作物の選定や導入すべき機械施設について、新品・新設による事業であって中古・古材などは認めないこと、補助の対象となる経営近代化施設の耐用年数は５年以上であることなどの詳細な規定がある。どういう機械や設備、作物を導入するかという経営上の問題まで官僚が踏み込んで決めている点から農業補助金は特異な補助金であるという指摘もある（今村　2003：127）。このように細かなルールを制定するという点で官僚の裁量が大きいといえる。

二つ目に、農水省所管の農業補助金は一件当たりの補助金金額が小さい零細な補助金が非常に多く、近年減ってきてはいるものの全体件数が他の省に比べて突出して多い（川手　2008：35；今村　2003：60）。したがって、利用者側からすれば、一つの事業を申請しようとするとき、類似する補助事業が多く、それぞれが所管局、部、課、班、事業等によってそれぞれ補助要綱を設けているために（広瀬　1993；109-11）、事業申請において官僚に解釈を求めることになる。

三つ目に、農業補助金の重要な特質として、「法律補助」補助金より「予算補助」補助金が多いことがある（今村　2003：136）。予算補助は、法律補助とは違って法律に特別な定めがなく、膨大な予算書のなかの一つの事業として国会に提出し、国会の審議を経て予算が成立したら、各省庁がその事業の補助要綱を設け、要綱に沿って補助金を交付する。すなわち、予算補助を国会がチェックするのは予算審議のときだけである。ただし、広瀬（1993：77-8）が指摘するように、予算案は一括して採択が行われるので一つの予算補助事業に対して野党から反対がなされることはほとんどみられない。例えば、『補助金総覧』によると、主要な農業補助金である農業構造改善事業（1961－98 年）の場合、ピーク時には 1,217 億円（1993 年）が支出されており、これらがすべて予算補助に該当する（木村・川崎　2008：28）。つまり、「予算補助」補助金が多いということは、補助金の新設・改廃が法令の根拠なく行政措置として容易に出来ることであり、その時々の政策課題に適応して要綱・要領を作って補助金を交付するといった政策展開をしやすいということになる。すなわち、適正化法より農水省の要綱や解釈が優先されやすい（今村　2003：136）[41]。

要するに日本の農水省の官僚は、補助金の公式的なルール以前の段階で事実上の補助金の交付を決めることができる点で、また非常に細かい実施基準、零細な補助金と裁量が大きいとされる「予算補助」の農業補助金の多さという点で、制度本来の目的と異なる方向への制度変化を可能にするほど高い水準の裁量権を与えられてきたと考えられる。こうした特徴は、80 年代半ばまでの農水省官僚は、「農業近代化を通しての農民保護」という農業基本法に含まれていた二重の目的のうち、前者を無視ないし軽視することで、近代化をめざしたはずの制度が停滞するのを許し、農業補助金は効果がないまま急速に増加した。しかしそうし

［図 3-1］ 日本の補助金総額と農林水産関連省所管補助金の推移（1965-2015 年）



注：消費者物価を考慮して実質化した金額を基に 1965 年を 100 として指数化した。
出所：金（2017：58）

［表 3-1］ 日本のコメの政府買入価格（生産者価格）と売り渡し価格（消費者価格）

単位：60 キロあたり円

年度	買い入れ価格	売り渡し価格
1950	2,540	3,266
1955	4,064	4,026
1960	4,162	4,351
1965	6,538	5,570
1970	8,272	7,442
1975	15,570	10,205
1980	17,674	15,891
1985	18,668	18,327
1990	16,500	18,396

出所：Francks, Penelope et. al（1999：87）

［表 3-2］日本が WTO に通報した農業補助金の推移　単位：10 億円

	AMS 上限（許容残存値）	黄の補助金（AMS 数値）		緑の補助金		青の補助金
			うちコメ		うち基盤整備	
1995	4,801	3,508	2,662	3,169	2,040	0
1996	4,635	3,330	2,557	2,818	1,730	0
1997	4,470	3,171	2,398	2,652	1,568	0
1998	4,304	767	42	3,002	1,915	50
1999	4,138	748		2,686	1,653	93
2000	3,973	709		2,595	1,492	93
2001	3,973	667		2,547	1,381	91
2002	3,973	730		2,275	1,096	87
2003	3,973	642		2,086	989	68
2004	3,973	608	8	2,094	1,028	68
2005	3,973	593	8	1,916	882	65
2006	3,973	571	2	1,802	831	70
2007	3,973	417	5	1,882	751	42
2008	3,973	520		1,837	744	32
2009	3,973	565		1,848	668	22

注：線が引かれた数字は、特定品目向けの補助金ではなく、AMS の合計には含まれない。
出所：WTO のデータ（http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/transparency_toolkit_e. htm、2014 年 4 月 1 日検索）

た状態への批判が高まると、農業補助金は抑制されるようになり、農産品価格の調整など前者を重視する方向に農業補助金の増加が抑制され、変化が進んだ。補助金体制が停滞を続け、その後徐々に制度変化へと進むことができた理由のひとつは、日本の農業補助金体制が、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　韓国の農業補助金体制の変化

第１節　農業補助金体制の制度変化の特徴[42]

60 年代の韓国の農政は、脆弱な財政基盤において食糧増産以外に政府の有効な政策がほとんどない状況の中にあった。60 年代の農業は、工業化よりも優先順位が低く、補助金が小額で増えない時期が続いたのである。しかし、70 年代からの農政は、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」を推進するという目的を新たに持ち、畜産、農地改良、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（図 4-1）。それまで食糧難の解決のために少量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制度変化の状態が始まったといえる。特に第３次経済開発計画（1972－76 年）やセマウル運動（1970－84 年）のような積極的な国家主導政策の下で、農業補助金は「近代化」を目的とする生産基盤インフラの形成のために配分された。

90 年代からそれまでの韓国の補助金体制の特徴－近代化推進・公共事業補助金中心－にグロー

バル化という新たな要素が加わり、既存制度の構造的な変化が起こった。80 年代末から WTO の発効まで続く 1997 年までの時期に緩やかな変化が、それ以降の時期にさらに深い変化が進んだ。

まず WTO の発効まで農産物の自由化が本格的に展開され、大半の農産物が輸入自由化されるようになった。農業補助金も WTO のルールの規制をうけるようになり、農業補助金体制の柱であったコメ政策は、約定収買制（1997 年）の開始などグローバル化のルールとの整合性が図られた[43]。表 4-1 で見るように韓国政府は、黄の補助金を毎年削減させて、AMS の上限を遵守した。

しかしながら、これらの変化は、まだ既存制度が多く残る弱い変化に留まっている。黄の補助金は、少し減ったものの AMS の上限を 90% 使用しながら残っていた。また、WTO は、補助金の削減を目指しているが、韓国の農業補助金の推移は、1992 年に大規模の補助金が交付され、1997 年をピークに高い水準を維持している（図 4-1）。大規模補助金の内容でも「農業競争力の強化」、すなわち、「農業の近代化」に向けた公共事業にほとんどの補助金が充てられている（황의식・박준기 2009：15）[44]。80 年代までの「近代化」を追求する農業補助金体制とそれほど変わっていない。

ただ、その後の WTO の進展と重なる FTA 協定の発効によって徐々に韓国の農業補助金体制に大きい制度変化が起きた。一つ目に、図 4-1 の農業補助金の推移を見ても 90 年代後半から全体の補助金に比べ、グローバル化のルールを順守しそれ以上大きく増えていないことがわかる。二つ目に、表 4-1 で見るように 1998 年から黄の補助金の削減が進行し、52 年続いた価格補助政策である「政府買入制」が廃止された 2005 年を境に黄の補助金が激減した。2005 年からコメ農家への「所得補填直払い制」を開始し[45]、年々財源導入を拡大している。緑の補助金の公共事業も同じ時期に減少している。三つ目に、グローバル化の反対を緩和させるための大規模補助金（1998 年、2003 年）の内容が変化した。90 年代後半から近代化政策の優先順位が後退し、農民の所得への直接補助、負債の減免、農村の福祉、農村の生活環境改善に向けた、農民への利益配分的な補助金が急激に増えている（황의식・박준기　2009：15）。

これらの変化は、一見すると 80 年代までの近代化志向の補助金体制から、90 年代後半から農民生活の向上を目指すグローバル化に沿った補助金体制へと変化しているようにも見えるが、一部既存の制度の要素も残っている。例えば、国家主導で農業の近代化を推進するという目標は、３回の大規模補助金で徐々に優先順位が後退したものの依然として重要な分野のひとつとして維持され（황의식・박준기　2009：15）、高い水準の補助金が維持されている（図 4-1）。

要するに 90 年代以降の農業補助金体制は、グローバル化という新たな要素によって近代化、公共事業中心の補助金が、所得補助、農村福祉のように補助金の恩恵が直接行き渡る、農民の生活保障を重視する補助金体制へと変貌しつつある。これに対し日本では、90 年代以降に農民の生活保障から農業の近代化へと逆の方向の制度変化が進んだ。これらの差は、次節で述べる両国間の政治的コンテクスト、制度の特徴の違いに起因すると考えられる。

第２節　政治的コンテクストと制度変化：強い拒否へと変化

韓国の農業補助金体制の変化の要因の一つとして、その間の政治的コンテクストがある。

まず 80 年代半ばまで韓国は、権威主義体制という政治体制の背景から農業補助金体制の変化を拒否するグループがほぼ存在しない、弱い拒否の可能性を有する政治的コンテクストであった。そうした政治的コンテクストの特徴は、トップダウン型の政策決定構造と政府・農業団体の意思疎通がチャンネル化されていないという点である。

第１に、韓国の政策決定構造は、トップダウン型に近く大統領や長官が前面に出て政策を決定するため政策開始や変更をめぐる周りの反対に関係なく進められる傾向がある。韓国の大統領は、日本の首相をはるかに上回る権力をもち、経済や社会の動向をみながら、最終判断を下してきたので（中野・廉 1998：81）、最終的な政策変更において強い拒否権に遭遇する可能性が低い。第２に、韓国の政府と農業団体との関係は、日本の

ような系列化、すなわち、チャンネル化されていないという特徴がある（辻中・崔　2004：282-95）。韓国の農民団体は、政府系の農協、非政府系として生産者連合の全国農民団体協議会（以下農団協）と農民運動を行ってきた全国農民会総連盟（以下全農）に分類できる（韓国農村経済研究院編 1999a：35）。農協は、主に流通、政策金融など政府の委託事業遂行機関としての役割が強く[46]、民間系列の農団協や全農は、70 年代まで存在しなかった。民間系列の団体は、後に 80 年代後半の農産物自由化の動きに反対するために結成され、反対運動を展開した（심재현　1991：33-43）。政府への意思疎通の方法は主に、集会、抗議デモ、政府乱入、断食デモ、反対声明の発表、ネット上の政府批判であった。

以上のような構造が強固に維持される状況の中で、朴大統領が前面に出て他の分野に劣らないような農業の近代化を推進する農政へと変化させることは、さほど難しいことではなかっただろうと予想できる。

しかし、80 年代後半になるとその前の時代に変化をもたらした政治的コンテクストの特徴－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－は、逆に大きい農民の抵抗を生み出す要因となった。トップダウン型の政策決定構造で政策が進められた場合、下からの同意を得て進められた政策に比べ、その政策をめぐる国内利害関係者から強い反対が起こりやすい。また、政府と農民団体間の公式チャンネルの不在は、政策に農民団体の意見が十分に反映されなかったという認識が芽生えやすい傾向があった。

1997 年までのこの時期の政治的コンテクストをみると、激しい変化への拒否が働く時期であることがわかる。政府では、農業を UR の農産物自由化への圧力の中で国際競争力のある産業として育成すべきであるという意見が強かった（韓国農村経済研究院編　1999a：58）。グローバル化に合わせた農政を目指そうとする政府に対して、農民グループの抵抗は非常に強いものだった。UR 交渉に対する反対運動が大々的に展開され、1992 年 4 月 10 日に政府が「15 の貿易外品目は必ず守る」という従来の立場を撤回し、「コメを除外した残りのすべての品目に対して輸入開放を認める」とその立場の後退を明らかにしてから、全農などの農民団体は各種声明文を発表し「農畜産物輸入開放は農民を死に追いやる」と強く非難しながら、各地域で糾弾・抗議大会などを展開した。交渉の終結が近いという報道と共に、1993 年 12 月 10 日には、農協の代表 9 人が剃髪したままガット（General Agreement on Tariff and Trade, GATT）本部の前でコメ市場開放に反対する一千万人の署名名簿のうち一万人の名簿を展示し、そのうち二名は、「コメ市場開放反対」という血書まで書いた（金 2001：344）[47]。

こうした農民団体の反対運動に対して、その他グループも頻繁に抗議デモに参加するなど協調的だった。WTO の反対デモの際には、宗教団体、大学生の支持も得て、マスコミの大部分、学界の一角までもが輸入開放化に反対の立場を支持した（金　2001：340-1）。こうした状況の中で、農業補助金は、黄の補助金が削減となったものの補助金総額は急増し、その内容も大半が近代化（国際競争力の強化）を謳った公共事業が占めていた（図 4-1、表 4-1）。変化に対する強い拒否は、制度の完全な転換ではなく、既存の制度の特徴－近代化推進、公共補助金中心－が比較的多く残る制度変化へと発展させる大きい要因になった。当選した金泳三前大統領（1992－97 年）は、過激さを増していく農民団体の抗議集会に対して、当時の一般会計の 1 年分より大きい 42 兆ウォン（1992－98 年施行）の第 1 次農業国庫投融資計画を約束し、状況を鎮静化させた[48]。その後農業補助金が急増する結果となった（図 4-1）。

1998 年以降もグローバル化に沿った政府の施策（緊縮財政、FTA 政策）に対する農民団体の拒否は、以前に比べてやや弱まったものの強い反対が続いた。まず 1998 年のアジア金融危機による緊縮財政が展開され、農民団体の農家負債をめぐる反対が広げられた。1997 年末の金融危機の影響で 1998 年から政策金利の上昇、補助金の縮小が相次ぎ、それまで政府から融資を調達してきた農家の負担が高まり、その対策を求め農民団体が激しく反対デモを行った。1998 年 5 月 18

日、全農など 19 の農民団体は、政府に農家負債への対策を要求した。9 月 15 日に 6 の農民団体から集まった 3 万人が、全国農民大会を開催、11 月 8 日、参与連帯など 60 の市民団体も加勢し農家負債の解決を政府に強く求めた[49]。こうしたデモには、参与連帯のような市民団体も多く加勢した[50]。金大中大統領が 1999 年 8 月、45 兆ウォン規模の第 2 次農業国庫投融資計画を発表し[51]、農業補助金が再び増えた（図 4-1）。

2000 年代の FTA 政策の進展をめぐる農民の反対も強かった。特に韓米 FTA に関しては、盧武鉉政権下での交渉開始から李明博政権での批准に至るまで様々な反対に直面した。韓米 FTA の交渉開始宣言後の 2006 年 3 月 28 日に韓米 FTA 阻止を目的に 113 の団体が集まり「韓米 FTA 阻止汎国民運動本部」を発足し、国民総決意大会、FTA 交渉反対のワシントン遠征デモ、反対に向けた報告書発刊などを行った（장지호　2007：47-8）。その後も数多くの散発的な抗議デモが行われ（韓国行政研究院　2008：501-3,529,531）[52]、さらに韓米 FTA の交渉開始の前にアメリカが 4 つの先行条件を提示し、韓国がそれを受け入れたと報道され、その先行条件とされたアメリカ産牛肉の輸入再開に反対が集中した（노무현재단편 2010：258）。この反対デモは、「ろうそく集会」といわれ、2008 年 2 月から 6 月中旬にかけて、一般市民を含めた数十万人規模のデモがソウルで連続的に起きた（윤석원　2008：72）[53]。その後も全農などの農民団体による数万人規模の集会が開かれ[54]、アメリカ側の 2011 年 10 月 13 日の韓米 FTA 案を国会批准、11 月 3 日の韓国側の批准が行われて以降数ヶ月間にわたって反対デモや集会がピークを迎えた[55]。韓米 FTA 反対運動では、労働団体・市民団体・農民団体 500 個で構成された韓米 FTA 阻止汎国民運動本部と一般市民・大学生が多数参加し、FTA 反対と農民への支持を表明した[56]。盧武鉉政権は、10 年間 119 兆ウォン規模の支出をともなう第 3 次農業国庫投融資計画を発表し、ようやく批准にこぎつけた（農林部 2003：2）。

しかしながら、1997 年以前と以降の違いは、前の時期より以降にグローバル化に沿った政策推進を支持する勢力が、やや強くなったことである。代表的な勢力として大統領の変化への支持がある。当初コメ市場開放を否定していた金泳三大統領と違い、1998 年に赴任した金大中大統領は、WTO 一偏倒の通商政策から FTA 推進へと政策を転換させ、1998 年 11 月にチリを最初の相手国として決めた（外交通商部 2002：7-9）。盧武鉉大統領も、連日韓チリ FTA の抗議デモが開かれている情勢にも関わらず、アメリカとの FTA を決め（노무현재단편　2010：254-5）、李明博政権で批准された。朴槿恵大統領も農家への大きい打撃が予想されるなかで中国との FTA を短期間で妥結させている。その他に、90 年代後半から財界、貿易協会に代表される貿易関連の利益団体も持続的に貿易自由化や変化を支持した。特に全国経済連合会に代表される財閥系の利益団体、貿易協会のような利益団体は、外交通商部に職員を出向させながら、彼らの支持の意見を表明してきた（장상환 2006：129）。

要するに農業補助金体制の変化の節目に表れた農民団体の拒否に対して、90 年代には、政府や一部の団体を除き、多数のグループ－学界、市民団体、マスコミ－は支持する立場であった。ただ、アジア経済危機以降グローバル化に沿った政策を推進する力が次第に強くなり、強い拒否勢力（農民団体、市民団体）を多少弱める効果をもたらしたと考えられる。

こうした変化に対する拒否の変化は、既存の制度の上に、一つ目に、2005 年の黄の補助金の急落、二つ目に、90 年代後半から農業補助金が急増しない、三つ目に公共事業関連補助金の急落、四つ目に農民の福祉や生活関連補助金の増加、という変化をもたらした（図 4-1、表 4-1）。ただ、農業補助金が 90 年代後半以降も大きく減少してない点や第 3 次農業国庫投融資計画の中で農業の近代化を目的とする補助金は依然として残っている点も見受けられる（황의식・박준기 2009：15）。

そもそも本来 80 年代まで弱い拒否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として、一つ目に、権威主義から民主主義体制への体制移行、二つ目に、グローバル化に向けた諸政策の急激な推進という

点が挙げられる。こうした背景のおかげで、制度改革に対する拒否が力を持ったのと考えられる。

まず80年代後半の民主化以降、憲法改正を通して5年を任期とする大統領直選制、小選挙区制度への制度改編が行われた事によって以前の権威主義体制に比べ、格段と国民の意見や政策に対する意思表明が重視されるようになった。代表的な例として、1992年に農産物自由化の反対を掲げて当選した金泳三大統領は、当選後自らの発言を撤回、謝罪し、国民を説得するために大規模補助金（第1次農業国庫投融資計画）を発表した。また、民主主義への移行後団体の設立が自由になり、各分野の団体の存在が90年代の社会運動の土台となった[57]。

二つ目の要因として、90年代のWTOをはじめとするその後のFTA政策に至るまでの急激なグローバル化政策の推進がある。特にアジア経済危機は、「IMF（国際通貨基金）世代」という言葉に象徴されるようにその後の韓国社会を新自由主義に向けて激変させたといわれている。アジア経済危機の中で発足した金大中大統領は、市場重視改革を掲げ、主として財政緊縮、高金利を軸としたマクロ経済政策と経営の悪化した金融機関の退出などを行った[58]。その結果、国内の激しい反対にもかかわらず、韓国は、アメリカ、中国、EUなど世界主要国とのFTA締結に成功した。こうした90年代の急激なグローバル化政策の推進は、制度改革に反対する、利害関係者である農民団体の反対を常に作り出し、強い拒否を表明するに至ったと考えられる。すなわち、本稿の枠組で着目した2つの国内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という要因が加わり、90年代以降の変化における強い拒否へと発展したのである。

第3節　補助金体制の特徴：施行・ルール解釈における小さい裁量権

70年代の韓国の農業補助金体制は、60年代の食糧増産中心の農政から近代化の促進へと乗り出した。本来補助金体制の根幹である「補助金の予算及び管理に関する法律」は、80年代後半まで詳細なルールを整えておらず、担当する中央政府がトップダウン方式で自治体に補助金を交付していた。セマウル運動（1970－84年）の施策に代表されるような当時の農業補助金体制は、権威主義の体制下で階層性の高い行政組織が組まれ、トップの意向を反映し、農業の近代化推進に向けて補助金が配分された。例えば、セマウル運動では、政府の行政力が自治体レベルまで行き渡るように内務部長官を委員長とする「セマウル運動中央協議会」を設立し、その傘下に市・道（日本の県に当たる）、その下部組織として市・郡協議会、邑・面推進委員会をおき、邑・面推進委員会が定期的に進行状況を上部に報告した[59]。地方政府にセマウル担当官とセマウル課が設けられ、セマウル事業が実行された（이양수　2014: 98）。特に毎年達成すべき数量目標が細かく決められるなど徹底したトップダウン方式での近代化政策が遂行された[60]。こうした状況は、制度本来の姿と乖離させることができるほど強い制度運営者（官僚）の裁量権が限定されていると考えられる。このような特徴に基づき、農業補助金体制は農業の近代化に向かうことができたのである。

民主化への体制移行があっても農業補助金体制におけるトップの意向は、依然として強く反映され、相対的に官僚の裁量が限定される状況が続いた。90年代の地方自治の開始と共に中央政府は、地方自治団体向けに中央政府の方針を盛り込んだ「農林水産事業総合実施要綱（1994年12月）」を初めて制定し、第1次農業国庫投融資計画の実施を地方自治体に任せるなど試行錯誤の時期が続いた（韓国農村経済研究院編　1999b：109-10）。その運営の過程で不正受給が発覚するなど手続き上の問題が露出し、1995年2月15日、金泳三大統領は、不正受給問題を言及しながら1992年からの第1次農業国庫投融資計画の運用過程において政府の誤りがあったとして今後審査・評価機能を強化し、財源が効率的に使われるように努力すると発表、その後補助金配分に任意的な判断を縮小する方向で大々的な制度改正を行った（대통령비서실　1996：70-1）。農業補助金に関しては、不正補助金受領の問題がたびたび指摘されていた農業機械化や生産基盤向け事業への補助金を大幅

に減らし、農家への負債軽減、農作物災害保険制度（2002 年）、農業直接支払い制、コメ所得補填制度など明確な基準がある補助金が大幅に拡大した（農村振興庁　2008：629,631）。その後「補助金の予算及び管理に関する法律」の一部改正が行われ（2009 年５月、2011 年１月）、補助金受給者の受給額上限の設定、実績報告の義務化、補助事業者選定委員会の審議の義務化など細かなルールが設けられた。特に公務員の裁量の余地を狭め、配分の基準を明確にする方向で補助金不正受給を防ぐ措置が講じられた。現在すべての補助事業は、３年ごとに補助事業を評価し存続可否を決定する制度等が盛り込まれている（企画財政部予算室　2010：2）。

こうした傾向に加え、90 年代以降農業補助金体制における官僚の裁量権が小さい背景として次の３点がある。第１に、UR のコメ市場開放以降の農民の激しい反対によって農業補助金が単純な行政領域からトップの政治判断や政策決定が必要な政治領域に吊り上げられた点である。福祉を担当する保健福祉部の予算のほとんどが一般会計上の補助金であるの対して（이재원　2009：139）、農業補助金は、一般会計上の補助金より特別会計や基金への補助金が大半を占める。一般会計は、予算編成や執行過程が法令によって細かく詳細が決められており、執行がもっぱら官僚や自治体に任される反面、農業関連特別会計予算や基金は、担当部庁のトップや大統領府、政治家の関与が大きいとされる（박영희・김종희　2008：114-5）。実際に官僚が特別会計や基金の設立等に関与できる裁量の余地は大きくないと考えられる。

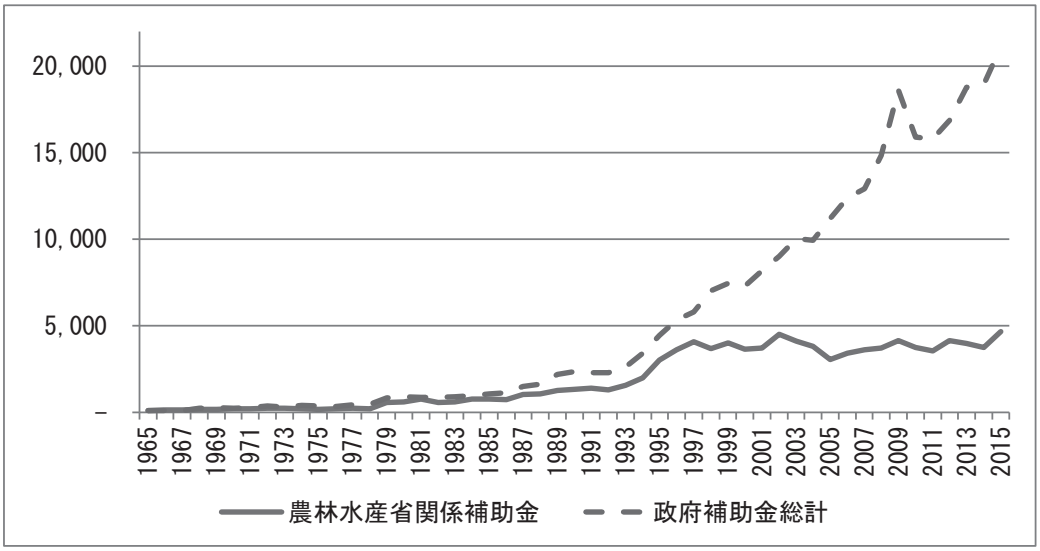
また、コメ関連業務が政治領域に吊り上げられた背景として過去にあったコメ市場開放後の担当者への責任の追求がある。1993 年 12 月、コメ市場開放に対する責任を取って、ファンインソン国務総理が更迭され、農林水産部のホシンヘン、キムヤンベ長官も更迭されるなどした。UR 履行計画書の修正の波紋に関連して国民や大統領を欺いたという理由での解任である（金　2001：348）。その後、交渉を担当した実務者レベルの課長クラスまで責任追及をされ、解任とまではいかないもののそれぞれ処分を受けたとされる。その後、農林部では国際交渉業務を担当しようとする公務員が激減したといわれている[61]。

第２に、90 年代以降の政権ごとに農林部組織自体と自治体をめぐる農業補助金体制が大きく変わり、施行者である担当部庁の官僚が、豊富な専門性を持ってルールを解釈する裁量の余地が縮小した点である。農林水産関連組織として、1948 年に設立された農林部から 1962 年に農村振興庁、1966 年に水産庁、1966 年に山林庁がそれぞれ分離された。ただ、内務部所属として移管された山林庁は大統領令第 12050 号（1986 年 12 月 31 日）として農水産部に戻り、農林水産部に組織が改編された。また、大統領令 15134 号（1996 年８月８日）によって、水産庁と港湾庁を廃止し海洋水産部が新設され、再び農林部となった（韓国農村経済研究院編　1999a：769,2379,2383）[62]。他方で、2008 年に海洋水産部が廃止となり、水産部門は農林水産食品部に移管され、2013 年に海洋水産部が分離され、再び農林畜産食品部と海洋水産部になった[63]。こうした５年ごとの頻繁な組織改編や補助金体制変更は、トップや青瓦台、財政を担当する部署（企画財政部）の意向が反映されやすく[64]、施行する官僚が今後の政策について見通しを立てにくいと考えられる。

第３に、近年急激に進んだ行政業務のデジタル化がある。韓国政府の業務のデジタル化が急激に進み、こうした状況は、業務の透明性を高め、制度運営者への裁量を大幅に縮小させる傾向があった（김영민・임도빈　2011：46）。韓国は、2010 年から３回にわたり国際連合が選定した「最もデジタル化が進んだ政府」１位になるなど各行政分野でのデジタル化が進んでいる[65]。補助金を含む政府の財源運用に関しては、企画財政部所管の「デブレイン（D－Brain）」というプログラムが全庁共有で使われている。これらにより既存の補助金交付状況や評価などの情報、財政部分の手続きが共有され、各省庁の制度運営者の独自に判断できる裁量権の度合いは縮小しつつある[66]。

要するに 70 年代から続く韓国の官僚の裁量は、制度本来の方向と異なる方向に導くことができないほど限定される状態を維持したと考えられる。こうした特徴は、農業補助金の変化に次のような

［図 4-1］韓国の補助金総額と農林畜産食品関連部所管補助金の推移（1965-2015 年）



注：消費者物価を考慮して実質化した金額を基に 1965 年を 100 として指数化した。
出所：金（2017：82）

［表 4-1］韓国が WTO に通報した農業補助金の推移　　単位：10 億ウォン

	AMS 上限（許容残存値）	黄の補助金（AMS 数値）		緑の補助金				青の補助金
		小計	うちコメ	小計	ーうち基盤整備	ーうち所得補助	ーうち投資補助	
1995	2,183	2,075	2,016	3,990	1,909	234	1,119	0
1996	2,106	1,967	1,910	5,183	2,684	247	1,363	0
1997	2,029	1,937	1,884	5,796	3,170	243	1,435	0
1998	1,952	1,563	1,510	5,365	2,878	192	1,326	0
1999	1,875	1,552	1,503	5,456	2,969	162	1,199	0
2000	1,798	1,691	1,647	5,054	2,593	395	1,041	0
2001	1,721	1,631	1,583	5,668	2,679	658	1,147	0
2002	1,644	1,550	1,504	6,035	2,450	766	641	0
2003	1,567	1,472	1,426	5,689	2,503	809	569	0
2004	1,490	1,458	1,371	4,867	2,144	990	501	0
2005	1,490	33	3	5,220	1,783	997	397	0
2006	1,490	974	901	4,828	1,518	1016	563	0
2007	1,490	37	444	4,586	1,567	1014	677	0
2008	1,490	33	286	4,673	1,497	908	811	0

注：所得補助は、生産に結びつかない所得補助（Decoupled income support）、投資補助は、途上国に認められた各種の社会投資に対する補助を指す。線が引かれた数字は、特定品目向けの補助金ではなく、AMS の合計には含まれない。
出所：WTO のデータ（2014 年 4 月 1 日検索）
（http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/transparency_toolkit_e.htm）

影響を及ぼした。官僚は、トップの意向を十分に反映させ、食糧政策だけの状態から農業の近代化を推進する方向で 70 年代に農業補助金体制を変化させた。90 年代以降グローバル化への対応を重視するトップの判断が反映され、WTO のルールに整合性のある補助金を中心に補助金が維持され、その内容もグローバル化の痛みを緩和させるための農民生活保障へと徐々に移行させることとなった。90 年代以降農民の強い「拒否」のもとで韓国の農業補助金体制の制度変化が可能であったのは、グローバル化を推進するというトップの意向をそのまま補助金体制に浸透させた官僚の存在があったからである。

第５章　結論

本稿の目的は、一日本と韓国の農業補助金の動向を取り上げ、一つ目にグローバル化という共通する変化の中でどのように変わったか、二つ目にその違いとその原因を特定することであった。

一つ目の結論として、第３章と第４章では、農業補助金の動向は農業補助金体制の相違に起因するとして、それぞれ農業補助金体制の変化について先述のモデルを適用し検討した。そして、日本の場合、利益配分的補助金体制から 80 年代中盤から農業近代化を重視する方向に変わろうとしたが、変化が徐々に進み、90 年代後半から前者を重視する、選別的な体制へと変貌を遂げつつあるとした。韓国の場合、60 年代の食糧増産以外に有効な政策がないところから、農業補助金体制が農業の近代化を主として、農民の生活保障を補助的に行う体制へと変わった。その後 90 年代後半から既存制度の特徴（近代化）を残したまま、農民の所得への直接補助、農村の福祉や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りつつある。

これを可能にしたのは、一つ目に政治的コンテクストによる影響である。日本の場合、国内構造（ボトムアップの政策決定構造・農林水産省と団体の緊密な関係）によって強い拒否が維持された。しかし、80 年代中盤以降、既存の国内構造は維持されたが、グローバル化の圧力によって強い拒否がやや弱められ、90 年代後半以降はさらなる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によって拒否の程度が弱められ、変化が進んだ。韓国の場合、80 年代半ばまで国内構造（トップダウン型の政策決定構造、権威主義の下で農業団体が設立されていない）が維持され強い反対が起きなかったが、その後権威主義から民主主義への体制移行、グローバル化に向けた諸政策の急激な推進が進み、既存の国内構造は、逆に変化への強い反対を生み出した。

二つ目に制度の特徴の影響である。農業補助金体制が、日本の官僚に制度本来の目的と異なる方向に実行されることを可能にするほど高い水準の裁量を与えていたのに対し、韓国の場合、制度本来の姿と乖離させることができるほどの裁量を与えていなかったことが制度変化を可能にしたと分析した。

二つ目の目的の結論として、90 年代以降の日韓の農業補助金の変化の違いを比較すると、まず農業補助金の変化が逆の方向を向いていることがわかる。日本の場合、本来農業補助金が農民の生活保障をより重視していたが、グローバル化の影響と財政悪化、国内の制度変化によって 80 年代中盤以降農業近代化を重視し、縮小する方向へと徐々に変わった。また、韓国の場合は、70 年代の農業補助金は農業近代化を推進していたが、グローバル化の影響によって 90 年代後半以降徐々に農民の需要や生活を重視する方向へと変化し、拡大している。

以上のように 90 年代以降の補助金の動向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は農民の生活保障をより重視する利益配分的な体制下で配分された。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 年代以降は、それまで農民の需要がなかなか反映され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。

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、両国の制度変化を導いている。80 年代前半まで日本は、強い拒否勢力が存在していたが、90 年代後半以降日本の拒否勢力の影響力は下がった。日本の拒否勢力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、選挙制度の改革、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、補助金の本来の目的と実際の実行の間が乖離す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状態を許し、その後も完全な制度変化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、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、トップ主導で制度変化を導く要因となった。以上の比較をまとめたものが表 5-1 になる。

本稿の意義として、第１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ようと試みた点である。特に韓国のように補助金に関する体系的な資料集がない場合、比較しうる補助金の数値の入手が非常に難しい。韓国の政府出捐金は通常政府関連機関への補助金に使われる場合が多く、これを含めることによって日本と韓国の間で同じ土台での比較が可能になった。第２に漸進的に変容する制度の変化を扱ったことに意味である。日韓の農業補助金体制が「農民の生活保障」と「農業の近代化」の間を揺れ動きながら、グローバル化に徐々に対応していく過程を追跡（trace）した。特に外部の要因だけでなく制度のルールや執行（enforcement）のような制度内部の側面からも制度変化の原因を説明しようとした点に意味がある（Streeck and Thelen 2005:10-6）。第３に、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。韓国の事例では３回にわたる大規模補助金が変化への拒否勢力の説得に役立っていることが示されている。日本の場合、一度大規模補助金が出されて以来、貿易自由化の進展と同時に大規模補助金が出されなくなった。韓国の貿易自由化の進展が早いことを踏まえると、補償の意味合いが強い補助金の支出が貿易自由化の進展に貢献できると一概にいえないにしても、農業補助金体制の変化を比較することは、各国におけるグローバル化、すなわち貿易自由化の進展と国内対策との関係の考察に示唆を与える。

［表 5-1］ 日本と韓国の農業補助金体制の変化の比較

	日本	韓国
補助金体制の変化	農業補助金体制は、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く、農民の生活保障を重視し農民の要求に敏感に反応する、利益配分的補助金体制であった。80 年代中盤から農業近代化を重視する方向に変わろうとしたが、変化が徐々に進み、90 年代後半から前者を重視する、選別的な体制へと変貌を遂げつつある。	60 年代の食糧増産以外に有効な政策がないところから、農業補助金は農業の近代化を主として、農民の生活保障を補助的に行う体制へと変わった。その後グローバル化という新たな要素が加わり、90 年代後半から農業補助金が変わりはじめた。既存制度の特徴（近代化）を残したまま、農民の所得への直接補助、農村の福祉や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りつつある。
政治的コンテクスト		
変化に対する拒否の程度	政治的コンテクストの特徴－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－に基づく変化に対する抵抗（国内団体）は強いものであった。しかし、90 年代末以降①財政赤字問題の悪化と国際的な自由化圧力の継続、②選挙制度改革、③行財政改革、④例外的に人気の高い小泉首相の登場という要因のおかげで変化に対する拒否が 2000 年代以降弱体化した。	政治的コンテクストの特徴－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－は、70 年代の近代化政策への変化を容易なものにした。しかし 90 年代以降、グローバルによる変化の節目に農民や農民団体の激しい反対が生じた。その背景として①権威主義から民主主義への転換、②急激なグローバル化政策の推進がある。ただ、2000 年代以降変化を支持する勢力（大統領、利益団体）が加わり、拒否は維持されたものの変化が進んだ。
制度特徴		
制度上裁量権	運営者に本来の目的と実行の間が乖離できるほど大きい裁量を与えている。	運営者に制度を本来の方向と異なる方向に導くことができないほど大きくない裁量権を与えている。

出所：著者作成

[1] グローバル化は、一国の統治によって限定されてきた地域や国民、企業が自ら一国の枠組を超えて活動する比重を高める現象のことである（古城　1998：76-7）。本稿では、貿易自由化を指す。

[2] 代表的な例として、国内の政権の選好（支持基盤の強化）に沿って補助金が配分されるという点や、国内の制度、すなわち、地方調整制度の財源の一部として法律で補助率が決まっており、テクニカルに配分される点がある。

[3] 『世界日報』1993 年 12 月 9 日。

[4] 『朝鮮日報』2008 年 11 月 18 日。

[5] 軽部によると、UR 交渉の過程で、当初アメリカは、日本と韓国に同様の水準の自由化の度合いを与えることを意識していたという（軽部　1997：173-82）。

[6] この FTA の概念は、経済連携協定（Economic Partnership Agreement, EPA）を含む。

[7] 韓国は、チリ、シンガポール、EFTA（ヨーロッパ自由貿易連合）、ASEAN、インド、EU、ペルー、アメリカ、トルコ、オーストラリア、カナダ、中国、ニュージーランド、ベトナム、コロンビアの 15 件が発効済み、中南米６カ国と妥結済みである。産業資源通商部 URL（http://www.fta.go.kr）（http://motie.go.kr）参照（2018 年 12 月３日検索）。

[8] 2018 年８月現在、日本と FTA 協定締結・発効済みの国は、シンガポール、メキシコ、マレーシア、チリ、タイ、インドネシア、ブルネイ、ASEAN、フィリピン、スイス、ベトナム、インド、ペルー、オーストラリア、モンゴルの 15 件、環太平洋パートナーシップ（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, 以下 TPP）協定は、署名済みである。外務省 URL（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/index.html）を参照（2018 年 12 月３日検索）。

[9] 2018 年 11 月現在、日本と韓国全体貿易に占める FTA 協定（発効済）の割合は、韓国の 68.2% に対して日本は 39.0% である（外務省　2018：1）。

[10] 日本の機関委任事務は 2000 年廃止されたが、機関委任事務は日本独特のものとして捉える研究が多い（宮本 1990：22）。

[11] 日韓両国の地方財政システムは、きわめて似ており比較のため好都合であるとされる（飯尾・増山　2004：115）。 例えば、韓国の財政調整制度の根幹となった地方分与税法（1951 年）、地方交付税法（1961 年）、補助金管理法（1963 年）は、日本の地方分与税法（1940 年）、地方交付税法（1954 年）、補助金適正化法（1955 年）と形式的な面において類似する部分が多く見られる。

[12] 日本の農業が国内生産額に占める割合は、1.3%（2013 年度基準）であり、国内の脆弱産業のひとつである（農林水産省　2015：72）；韓国の農林漁業が実質 GDP に占める割合は、2.0%（2015 年基準）である（統計庁『韓国銀行国民計定統計』使用、2016 年７月 17 日検索）。

[13] 農林水産省農林業センサス累年統計『年齢別農家世帯員数』総務省統計『人口推計』を用いて計算（2016 年７月 17 日検索）。

[14] 統計庁（http://kosis.kr）の『農林漁業調査』、『人口総調査』データを使用（2017 年７月 27 日検索）。

[15] 80 年代までの補助金の利益配分の特徴は、カルダー（1989）；広瀬（1993）を参照。

[16] Suzuki も同様に非政治的な補助金の削減が大きかったと指摘した（Suzuki 2000:179-84）；山田も 80 年代に農村部を手厚く保護する「政策的補助金」が温存されたという（山田 1990：132）。

[17] 予算について韓国と日本の最大の違いは、「基金」の存在である。韓国の予算は、一般会計、特別会計、基金で構成されている。一般会計、特別会計の存在や用途は、日本と同様であるが、基金の場合、特別会計と同様に特定の目的のために資金を保有する必要がある場合に法律によって設けられる。基金は、「予算会計法（1961 年）」に基づいて導入され、「国家財政法（2007 年）」の第５条では「国家が特定の目的のために特定の資金を伸縮的に運用する必要がある場合に限って法律に基づいて基金を設立することができる。これにより設置された基金は、歳入、歳出予算とは別に運用できる」と規定している。2015 年基準で中小企業支援（中小企業進行および産業基盤基金）、農業への支援（農地管理基金、農産物価格安定基金）など多様な目的を持った 64 の基金が運営されている（企画財政部　2015：265-6）。基金に政府から補助金のように交付されるものが「政府出捐金」である。

[18] 本稿の農業補助金は、本来農林水産関連省所管補助金（図 2-3），農林畜産食品関連部所管補助金（図 2-4）であるが便宜上農業補助金と呼ぶ。

[19] 新制度論（合理的選択、社会学、歴史）の対比や説明は、Hall and Taylor（1996）を参照。

[20] 漸進的制度変容に関する主な研究として Thelen（2003）；Streeck and Thelen（2005）；Hacker（2005）；Mahoney and Thelen（2010）がある。

[21] 第１に、支配的な制度に対して従属的な地位にある制度の重要性が漸進的に増大し、やがて代替するという取

替（displacement）がある。この変化は、旧制度を補完する役割というより代替する目的で導入され、旧制度を支持する勢力の力が弱まると漸進的に制度変化が起こる。
第２に、新しい要素の付着による既存制度の地位と構造の漸進的変化をもたらす堆積（layering）がある。取替（displacement）との違いは、既存制度の要素が残っているという点である。第３に、外部変化にも拘らず制度維持を怠ったことによる制度機能の実質低下として、漂流（drift）がある。第４に、新しい目的に向けた旧制度の再定義、旧構造への新しい目的の付着として、転用（conversion）がある（Mahoney and Thelen 2010: 16-8）。

[22] 上川（2010：152-8）は、強い首相とされる小泉政権でも分野別予算配分、個別項目での予算歳出では、官僚・族議員・利益団体による調整が続けられたと指摘する；新川・大西（2008：274）も首相による政治主導が重要になってきたが、ボトムアップ方式に代替するまでには至っていないという；三位一体改革における首相の指示は、内山（2007：80-8）を参照。

[23] JIGS 調査は、各国首都及び他の地域の２ヶ所（以上）のすべての市民社会の団体（基本的には企業と政府、家族など純私的集団を除くすべての社会団体を対象）を母集団として、2,000 ～ 5,000 規模のランダムサンプリングによる質問紙郵送調査を行ったものである。日本と韓国の JIGS 調査は、1997 年に行われ、日本は、4,274 団体に調査票（36 問）を郵送し、1,635（38.3%）が有効回答、韓国は、3,890 団体に調査票（39 問）を送り、481 団体から有効回答（12.37％）を得た（辻中・廉　2004:37-45）。

[24] 別の記載がない限り以下の節では、日本農業年鑑刊行会（2000：136-219）を参照。補助金データ上の制約から農林水産関連省所管全体の補助金を農業補助金として扱う。

[25] 例えば、生産調整の補助金は、米生産調整対策費（1970－73 年）、稲作転換対策費（1974 年）、水田総合利用対策費（1975－77 年）、水田利用再編対策費（1978－86 年）水田農業確立対策費（1987－92 年）を指す。

[26] 1970 年度の米の減産は、100 万トンは休耕と作付転換で調整し、50 万トンは水田の転用を実施した。このために 10 アール平均３万 5000 円の奨励金が出され、調整実績は 139 万トンに達した（日本農業年鑑刊行会　2000：158-9）。

[27] 国債発行が一般会計予算に占める比率は、1970 年に 4.2％にすぎなかったが、1978 年に 12.0%、1979 年には、34.7% に達した（矢野恒太記念会編　2006：439）。

[28] 1981 年、アメリカは、農産物 12 品目（りんごジュース等）に対する自由化を要求し、1990 年から自由化。1986 年に全米精米業者協会（Rice Millers' Association）がコメの自由化を要求。

[29] 食糧管理制度では、生産者が政府にコメを売り渡す義務があり、自主流通米の流通には政府の各種の補助・助成が必要であったが、食糧法では、農家が複数のルートへの販売が認められた。また、食糧法上の需給調整は、計画流通、生産調整、備蓄、自主調整保管を通じて行われたが、生産調整助成金のような政府からの経済的インセンティブは、生産調整目標の達成者に限定されるようになった（田代　1998：72-5）。

[30] 新農政では、国内農業経営基盤の強化、国際競争力のある農業作りを目指したが政策目標通りには進まなかった（山口　2003：21）。

[31] 新基本法の詳細な内容については、矢口（2002：88-95）を参照。

[32] UR の農業合意では、国内農業への補助金（国内助成）のうち、WTO ルールに非整合的で貿易歪曲効果が高いものを「黄の補助金（Yellow Box）」、影響がゼロまたは軽微なものを「緑の補助金（Green Box）」、それらの中間で将来は緑にシフトする可能性がある補助金を「青の補助金（Blue box）」というように、交通信号に準えた分類をし（岩田　2010：34,37）、助成合計量（Aggregate measure of support, 以下 AMS）と呼ばれる「黄の補助金」を 1995 年から６年間に亘り一定率で削減する義務を加盟国政府に課したのだった。これを日本は、2000 年までに 20% 削減させる義務があった（岩田　2010：41,63）。

[33] 大蔵省主計局・財政調査会（各年度）のデータの公共事業・施設整備関連の補助金を参照。

[34] 総務省（各年度）『地方財政白書』地方自治体の農林水産業費の財源構成のデータを参照。

[35] 法律の条文は、新基本法（http://law.e － gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO106.html）、旧基本法（http://www.houko.com/00/01/S36/127.HTM）を参照（2015 年５月 20 日検索）。

[36] 『日本経済新聞』2015 年２月８日；2015 年４月 23 日；2015 年 10 月 15 日（すべて電子版）。

[37] 農業補助金をめぐる自民党、農協、政府の従来から続く密接な関係について広瀬（1993：第７章 , 第８章 , 第 10 章 , 第 11 章）を参照。

[38] UR 交渉に対する農業団体の反応は、重富（1995：258-62）を参照。

[39] 農水省は、80 年代から政府の全体的な補助金削減の動きに対しても、補助事業の全体の枠組を変更することを避け、個々の事業について交付先の数を縮小、事業年度を延長して政府の補助金削減の要請に対処した（石川・広瀬 1989：158）。その後地方分権推進委員会が公共事業補助金の削減に取り組んだが、農水省 第５次勧告に向けた

グループヒアリングにも不出席を通告するなど非協力的な態度をとり続けたという（西尾　2007：96）。

[40] 『日本経済新聞』2000年4月17日；8月7日；8月9日；8月24日；8月29日；10月22日；10月27日；10月31日；11月29日；経団連も2000年10月、規制緩和要望のうち6割しか見通しが立っていないことを批判しながら、FTAをテコに構造改革を実現すべきだと強く主張した（『日本経済新聞』2000年10月24日；2001年4月10日）。

[41] 適正化法は、1955年に制定公布され、関連法律の改正に伴い6度にわたり本法の一部改正が行われたが、本法の基本は、立法当初から変わることなく今日に至っているという（小滝　2008：1-10）。

[42] 以下の節の内容は特別な記載がない限り財務部・財政経済院・財政経済部・企画予算処・企画財政部（各年）「補助金の細部内容」を参照。

[43] 1997年1月に糧穀管理法を改定し、既存の政府買入制とは異なる約定収買制の法的根拠を設けた。約定収買制は、政府の買入物量と価格に収穫前に納得し契約した農家が、総販売額の40%の資金を前借りできるようになり、最低価格が保障される利点があった（김병택　2004：198-9）

[44] 90年代以降、WTOの締結、アジア経済危機、重なるFTAを契機に3回の大規模の農業補助金（国庫補助金74兆ウォン、融資41兆ウォン）、すなわち農業国庫投融資計画が立てられた（황의식・박준기　2009：15）。

[45] 本格的な所得補助制度として、コメの目標価格と市場価格との差額の85%を補填するコメ農家への所得補填直払い制（2005年）が開始された（農村振興庁　2008：703）。

[46] 慶尚北道地域の農民を対象にアンケートを取り、農協が政府の規制により農業政策における農民の利益を代弁する役割をほとんど果たせなかったことを指摘する研究もある（문태현　1990：357）。

[47] 以下のコメ市場開放をめぐる各団体の反対する様子は、金（2001：340-8）；김기만（1994：255-6）を参照。

[48] 『韓国日報』1998年7月11日。

[49] 『ハンギョレ』1998年5月19日；『東亜日報』1998年9月16日；『文化日報』1998年9月15日；『ハンギョレ』1998年11月7日。

[50] 『東亜日報』1998年9月16日；『ハンギョレ』1998年11月7日。

[51] 『朝鮮日報』2008年11月18日。

[52] 例えば、2006年7月12日に2万人規模の反韓米FTAのデモ、11月22日に全国13か所で7万5,000人規模の道路占拠、公共施設乱入を含む抗議デモなどがある。

[53] 事態の責任を取って農林水産食品部の長官と青瓦台（大統領府）秘書官が辞任するまでに至った。その後政府は、追加交渉を行い、アメリカ業者が30カ月以上の牛肉は輸出しないという自律的規制をアメリカ政府が保証する輸出証明制度の施行を要求した（윤석원　2008：72）。

[54] 『韓国日報』2008年5月31日、11月26日；『世界日報』2008年5月23日、2010年12月9日；『東亜日報』2008年11月26日、2010年6月30日、11月12日、2011年6月30日。

[55] 『東亜日報』2011年10月14日、11月25日、2012年2月25日；『韓国日報』2011年10月14日、11月24日、2012年1月6日；『ネイル新聞』2011年11月4日。

[56] 『韓国日報』2011年11月24日；『東亜日報』2011年11月25日。

[57] 木宮（2003：第4章）参照。

[58] 大西（2008：第9章）；大西（2014：43-9）参照。

[59] 邑・面は、市・郡の下部に当たる韓国の地方の行政組織である。

[60] 例えば、1972年のセマウル運動では、選定された16,600の町を対象にセメント500個、鉄筋1トンずつが一気に支給され、堤防、農路、個々の家の瓦の改善等を図り、その結果を競った（정우열・남흥범　2013：280）。すなわち、上から目標が与えられ、与えられた期間内に下のものが達成するという階層性の高い運営方式であった。

[61] UR交渉当時担当事務官として参加した産業通商資源部（旧知識経済部）の官僚S課長とのインタビューによる（インタビュー日時2012年7月16日12時、韓国果川政府庁舎2F食堂）。

[62] 金泳三大統領は、1996年9月23日の農民に送る書信にて漁業の競争力向上のために漁民の念願であった海洋水産部を新設したと述べている（대통령비서실　1997：468）。

[63] 農林畜産食品部URL（http://www.mafra.go.kr）参照（2014年11月16日検索）。

[64] 産業通商資源部（旧知識経済部）Y書記官とのインタビューによる（インタビュー日時2012年7月27日1時、韓国果川政府庁舎3棟1Fロビー）。

[65] 行政自治部URL（http://www.mospa.go.kr/frt/sub/a07/eGovernment2014/screen.do）参照（2014年11月19日検索）。

[66] 産業通商資源部（旧知識経済部）Y書記官とのインタビューによる（インタビュー日時2012年7月27日1時、

韓国果川政府庁舎３棟１Ｆロビー）。

【参考文献一覧】

［英語文献］

Aronson, J. Richard and John J. Hilley（1986）*Financing State and Local Governments*, Washinton D.C: The Brookings Institution.

Beers, C. Van and Andre de Moor（2001）Public Subsides and Policy Failure: How Subsides Distort the Natural Environment, *Equity and Trade and How to reform them*, Cheltenham. U.K: Edward Elgar Publishers.

Fisher, Ronald C.（1988）*State and Local Public Finance*, London: Scott Foresman and company.

Francks, Penelope et al（1999）*Agriculture and Economic Development in East Asia*, New York: Routledge.

Hacker, Jacob S.（2005）"Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment," in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 40-82, Oxford: Oxford University Press.

Hall, Peter A. and Rosemary C.R. Taylor（1996）"Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Studies*, XLIV: 936-57.

Harrington, J. E. Jr.（1993）"Economic policy, economic performance, and elections," *American Economic Review*, Vol.83, 27-42.

Hepworth, N. P.（1984）*The finance of local government*, London: G. Allen & Unwin.

Jacobs, Alan M.（2010）"Institutional Development in the U.S. Social Security Program," in James Mahoney and Kathleen Thelen, eds., *Explaining Institutional change: Ambiguity, Agency and Power*, 94-131, NY: Cambridge University Press.

Kamer, Pearl M.（1983）*Crisis in Urban Public Finance*, New York: Preger.

Mahoney, James（2000）"Path Dependence in historical Sociology," *Theory and Society*, Vol.29, 507-48.

Mahoney, James（2001）*The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regime in Central America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mahoney, James and Kathleen Thelen（2010）"A Theory of Gradual Institutional Change" in James Mahoney and Kathleen Thelen eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, 1-37, NY: Cambridge University Press.

Muramatsu, M. and E. Krauss（1987）"The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism" in K.Yamamura and Y.Yasuba eds., *The Political Economy of Japan, Vol.1. The Domestic Transformation*, 516-54, Stanford: Stanford University Press.

Pigou, A.C.（1920）*The Economics of Welfare*, 1st edition, London: Macmillan.

Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen（2005）"Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies," in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1-39, Oxford: Oxford University Press.

Suzuki, Takaaki（2000）*Japan's budget politics: balancing Domestic and international interests*, Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.

Thelen, Kathleen and Sven Steinmo（1992）"Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth,eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 1-32, Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen（2003）"How Institutions evolve: Insights from Comparative Historical Analysis," in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 208-40, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

［日本語文献］

朝日新聞経済部（1994）『苦悩する農協』朝日新聞社 .

飯尾潤・増山幹高（2004）「日韓における弱い議院内閣制と強い大統領制」曽根泰教・崔章集編『変動期の日韓政治比較』慶応義塾大学出版社，第３章 .

石川真澄・広瀬道貞（1989）『自民党』岩波書店.

石原健二（2008）『農業政策の終焉と地方自治体の役割－米政策・公共事業・農業財政』農産漁村文化協会.
今村奈良臣（1989）「農業補助金の特質」今村奈良臣・両角和夫『食糧・農業問題全集－農業保護の理念と現実』農山漁村文化協会，第６章.
今村奈良臣（1997）「農業改革の戦略構想なき日本」『WTO 体制下の食料農業戦略』農山漁村文化協会，第６章 .
今村奈良臣（2003）『農政改革と補助金』農山漁村文化協会.
岩田伸人（2010）「WTO 体制下における先進国の国内農業補助金をめぐる課題と展望－個別所得補償から「青の政策」へ－」『青山経営論集』青山学院大学経営学会，Vol.45（3）,pp. 31-70.
内山融（2007）『小泉政権』中央公論新社 .
遠藤乾（2003）「グローバル化時代の地方ガバナンス」山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店，序章 .
大蔵省主計局・財政調査会（各年度）『補助金（便）総覧』日本電算企画.
大西裕（2008）「開発と政治」新川敏光・大西裕編『日本・韓国』ミネルヴァ書房，第９章.
大西裕（2014）『先進国・韓国の憂鬱』中央新書.
岡本全勝（2007）「三位一体改革の意義」佐藤文俊編『三位一体の改革と将来像－総説・国庫補助負担金』ぎょうせい、第１章第１節.
上川龍之進（2010）『小泉改革の政治学』東洋経済新報社 .
加茂利男（1990）「補助金と政治・行政」宮本憲一編『補助金の政治経済学』朝日新聞社，第２章 .
カルダー，E. ケント〔淑子カルダー訳〕（1989）『自民党長期政権の研究－危機と補助金－』文藝春愁.
軽部謙介（1997）『日米コメ交渉』中央新書 .
川手摂（2008）「農業補助金の歴史的変遷」東京市政調査会編『補助金行政にみる規律密度－農道整備事業を事例として－』東京市政調査会，第２章.
外務省（2018）『我が国の経済連携協定（EPA）の取り組み』http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000282811.pdf（2018 年 12 月３日検索）.
金庚美（2017）『「グローカル化」と農業補助金　－日本と韓国における農業補助金体制の変化の比較－』博士号取得論文.
金浩燮（2001）「コメ市場開放政策の韓日比較」小此木政夫・文正仁編『市場・国家・国際体制』慶応義塾大学出版社，第８章 .
金龍瑞（1996）「行政文化の歴史的背景」矢田俊文・朴仁鎬編『国土構造の日韓比較研究』九州大学出版部，第７章 .
木宮正史（2003）『韓国』ちくま新書.
木村佳弘・川崎新太郎（2008）「農業基本法成立以降の農政史の展開」東京市政調査会編『補助金行政にみる規律密度－農道整備事業を事例として－』東京市政調査会，第１章.
古城佳子（1998）「国際政治経済学の動向（上・下）－『経済のグローバル化』と国家、国際間協調の分析視角」『国際問題』日本国際問題研究所，Vol.456，pp. 70-80，Vol.457，pp. 57-66.
小滝敏之（2008）『全訂新版　補助金適正化法解説－補助金行政の法理と実務－』全国会計職員協会 .
小林良彰（1997）『現代日本の政治過程：日本型民主主義の計量分析』東京大学出版会 .
斉藤淳（2010）『自民党長期政権の政治経済学』勁草書房.
重富健一（1995）「政治革新と農業再建の統一的主体の形成」井野隆一・重富健一他編『現代資本主義と食糧・農業　下』大月書店，第７章 .
新川敏光・大西裕（2008）「日韓政治比較の展望」新川敏光・大西裕編『日本・韓国』ミネルヴァ書房，終章 .
鈴木慶明（1977）『補助金』ぎょうせい .
総務省（各年度）『地方財政白書』http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/　（2016 年５月５日検索）.
田代洋一（1998）『食料主権－ 21 世紀の農政課題』日本経済評論社.
辻中豊・崔宰栄（2004）「アクター・団体間関係の構造」辻中豊・廉載鎬編『現代韓国の市民社会・利益団体』木鐸社，第９章.
辻中豊・廉載鎬（2004）「序章」辻中豊・廉載鎬編『現代韓国の市民社会・利益団体』木鐸社，第１章 .
土居丈朗（2000）『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社 .
中野実・廉載鎬（1998）「政策決定構造の日韓比較」『レヴァイアサン』木鐸社，Vol.23，pp.78-109.
西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版社.
日本農業年鑑刊行会（2000）『年表　20 世紀の日本農業』家の光協会.

農林水産省（2010,2015）『農業白書』http://www.maff.go.jp/j/wpaper/index.html（2016 年 5 月 8 日検索）.
野中尚人（2008）「政策決定過程の持続と変容」新川敏光・大西裕編『日本・韓国』ミネルヴァ書房，第 2 章 .
長谷川淳二（2007）『国庫補助負担金改革』佐藤文俊編『三位一体の改革と将来像－総説・国庫補助負担金』ぎょうせい , 第 2 章.
広瀬道貞（1993）『補助金と政権党』朝日新聞社 .
ピアソン，ポール〔粕谷裕子訳〕（2010）『ポリティクス・イン・タイム』勁草書房 .
待鳥聡史（2006）「中曽根政権と小泉政権における政府改革資源の比較検討」松村岐夫・久米郁男編『日本政治変動の 30 年』、東洋経済新報社，第 3 章 .
宮本憲一（1990）「転換期の補助金」宮本憲一編『補助金の政治経済学』朝日新聞社，序章 .
村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版社 .
薬師寺哲郎（2003）「自主流通米の価格形成と計画外流通米との競争」『農林水産政策研究』農林水産省農林水産政策研究所，Vol.3，pp.1-21.
矢口芳生（2002）『WTO 体制下の日本農業－環境と貿易のあり方を探る』日本経済評論社.
矢野恒太記念会編（2006）『数字で見る日本の 100 年』第 5 版.
山口二郎（2003）「地方政府にとってのグローバリゼーション」山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店 , 第 1 章 .
山田明（1990）「都市と補助金」宮本憲一編『補助金の政治経済学』朝日新聞社，第 3 章.
廉載鎬（2001）「産業政策の日韓比較－半導体技術開発政策の新制度論的分析」小此木政夫・文正仁編『市場・国家・国際体制』慶応義塾大学出版会，第 5 章.

［韓国語文献］
企画財政部（2015）『2015 년나라살림（예산개요）』http://www.openfiscaldata.go.kr（2016 年 5 月 8 日検索）〔邦訳：企画財政部（2015）『2015 年国の運営（予算概要）』〕.
企画財政部予算室（2010）『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률일부개정（안）에 관한 설명자료』〔邦訳：企画財政部予算室（2010）『補助金の予算及び管理に関する法律一部改正（案）に関する説明資料』〕.
김기만（1994）「강대국 패권주의에 고문당한 한국」『신동아』동아일보사，1994 年 1 月，pp.255-6〔邦訳：キムキマン（1994）「強大国覇権主義に拷問された韓国」『新東亜』東亜日報社，1994 年 1 月，pp.255-6〕.
김병택（2004）『쌀의 정책』한울아카데미출판사〔邦訳：キムビョンテク（2004）『米の政策』ハンウルアカデミー出版社〕.
김영민・임도빈（2011）「일선 관료의 재량권 사용에 관한 연구」『한국조직학회』한국조직학회、Vol.8（3）, pp.25-60〔邦訳：キムヨンミン・イムドビン（2011）「一線官僚の裁量権使用に関する研究」『韓国組織学会報』韓国組織学会，Vol.8（3）, pp.25-60〕.
노무현재단편（2010）『운명이다：노무현자서전』돌배게（邦訳：盧武鉉財団編（2010）『運命だ：盧武鉉自叙伝』トルベゲ〕.
農林部（2003）『정부，한칠레 FTA 비준안 제출에 따른 범정부적 FTA 농업지원 대책마련』（2003 年 7 月 16 日발표보도자료）〔邦訳：農林部（2003）『政府、韓智 FTA 批准案の提出による政府共同の FTA 農業支援対策案の用意』』（2003 年 7 月 16 日発表報道資料）〕.
農村振興庁（2008）『한국농업근현대사』제 3 권〔邦訳：農村振興庁（2008）『韓国農業近現代史』第 3 巻〕.
대통령비서실（1996）『김영삼대통령연설문집제 3 권』공보처정부간행물제작소〔邦訳：大統領秘書室（1996）『金泳三大統領演説文集　第 3 巻』公報処政府刊行物製作所〕.
대통령비서실（1997）『김영삼대통령연설문집제 4 권』공보처정부간행물제작소〔邦訳：大統領秘書室（1997）『金泳三大統領演説文集　第 4 巻』公報処政府刊行物製作所〕.
문태현（1990）「농촌주민의 농촌정책 불신과 그 이유」『한국정치학회보』한국정치학회、Vol.23（2）、pp.349-71〔邦訳：ムンテヒョン（1990）「農村住民の農村政策不信とその原因」『韓国政治学会報』韓国政治学会、Vol.23（2）,pp.349-71〕.
박영희・김종희（2008）『제 3 판신재무행정론』다산출판사〔邦訳：朴英熙・金鍾熙（2008）『第 3 版新財務行政論』タサン出版社〕.
신무섭（2007）『재무행정학』대영문화사〔邦訳：シンムソップ（2007）『財務行政学』デヨン文化社〕.
심재현（1991）『농업정책결정에 있어서 농민단체의 이익표출에 관한 연구』서울대학교행정대학원，행정학석사논문〔邦訳：シムジェヒョン（1991）『農業政策の決定における農民団体の利益表出に関する研究』ソウル大

学行政大学院、行政学修士論文〕.
外交通商部（2002）『정부의자유무역협정（FTA）추진방향－2002.2.5』〔邦訳：外交通商部（2002）『政府の自由貿易協定推進方向－2002．2.5』〕
윤석원（2008）『농산물시장개방의 정치경제론』한울아카데미〔邦訳：ユンソクウォン（2008）『農産物市場開放の政治経済論』ハンウルアカデミー〕.
윤재선（2006）「중앙－지방 간 융합구조의 성격에 관한 한일 비교연구」『지방재정연구』한국지방행정연구원，Vol.20（1），pp.103-30〔邦訳：ユンジェソン（2006）「中央－地方間融合構造の性格に関する日韓比較研究」『地方行政研究』韓国地方行政研究院，Vol.20（1），pp.103-30〕.
이양수（2014）「정책론적 관점에서 바라본 새마을운동 원형（prototype）탐색」『농촌경제』한국농촌경제연구소，Vol.37（2），pp.85-104〔邦訳：イヤンス（2014）「政策論的観点からみたセマウル運動の原型（prototype）探索」『農村経済』韓国農村経済研究所，Vol.37（2），pp.85-104〕.
이영조（1992）「지방자치의 측면에서 본 국고보조금의 실태」『대구경북행정학회보』대구행정학회，Vol.4，pp.163-79〔邦訳：李英祚（1992）「地方自治の側面から見た国庫補助金の実態」『デグ慶北行政学会報』デグ慶北政府学会，Vol.4，pp.163-79〕.
이재원（2009）「재정환경의 변화에 따른 국고보조금의 개편과제」『지방재정과 지방세』한국지방재정공제회，Vol.22（0），pp.129-52〔邦訳：イジェウォン（2009）「財政環境の変化による国庫補助金の改編課題」『地方財政と地方税』韓国地方財政控除会，Vol.22（0），pp.129-52〕.
장상환（2006）「한미 FTA 와 한국경제」한미 FTA 저지범국민운동본부정책기획연구단편『한미 FTA 국민보고서』도서출판그린비，pp.107-40〔邦訳：ジャンサンファン（2006）「韓米 FTA と韓国経済」韓米 FTA 阻止汎国民運動本部政策企画研究団編『韓米 FTA 国民報告書』図書出版グリンビ，pp.107-40〕.
장지호（2007）「한미 FTA 의 내부갈등분석：정책연합의 담론형성을 중심으로」『韓国政策科学学界報』韓国政策科学学会報，Vol.11（2），pp.29-51〔邦訳：ジャンジホ（2007）「韓米 FTA の内部葛藤分析：政策連合の談論形成を中心に」『韓国政策科学学界報』韓国政策科学学会報，Vol.11（2），pp.29-51〕.
財務部（1967）『우리나라의 정책구조와 정책개관』〔邦訳：財務部（1967）『わが国の政策構造と政策概観』〕.
財務部・財政経済院・財政経済部・企画予算処・企画財政部（各年）『결산개요（통계편）』http://nafs.assembly.go.kr:83/index.htm,http://www.openfiscaldata.go.kr.（2015 年 12 月 28 日検索）〔邦訳：財務部・財政経済院・財政経済部・企画予算処・企画財政部（各年）『決算概要（統計編）』〕.
전상경（1995）「국고보조금 배분의 정치경제：박정희·전두환·노태우 정부간의 비교」『韓國行政學報』韓国行政学会，Vol.29（3），pp.699-712〔邦訳：ジョンサンキョン「國庫補助金 配分の政治經濟：朴政熙·全斗煥·盧泰愚政府間の比較」『韓國行政學報』韓国行政学会，Vol.29（3），pp.699-712〕.
정우열・남흥범（2013）「한국새마을운동의 전개과정과 방향」『한국행정사학지』한국행정사학회，Vol.32, pp. 271-301〔邦訳：チョンウヨル・ナムフンボム（2013）「韓国セマウル運動の展開過程と方向」『韓国行政史学紙』韓国行政史学会，Vol.32,pp．271-301〕.
韓国農村経済研究院編（1999a）『한국농정 50 년사』농림부，제 1 권〔邦訳：韓国農村経済研究院編（1999a）『韓国農政 50 年史』農林部，第Ⅰ巻〕.
韓国農村経済研究院編（1999b）『한국농정 50 년사자료집 제 1 집 농정일지』농림부，제Ⅰ권〔邦訳：韓国農村経済研究院編（1999b）『韓国農政 50 年史資料集 第 1 集農政日誌』農林部，第Ⅰ巻〕.
韓国行政研究院（2008）『한국행정 60 년、1948－2008，제 4 권：사건과 인물』法文社〔邦訳：韓国行政研究院（2008）『韓国行政 60 年、1948－2008, 第 4 巻：事件と人物』法文社〕.
황의식・박준기（2009）『지방자치단체의 농림투융자국고보조금 운영의 효율화 방안』한국농촌경제연구원，연구보고 R604〔邦訳：ファンイシク・パクジュンギ（2009）『地方自治団体の農林投融資国庫補助金運営効率化方案』韓国農村経済研究院，研究報告 604〕.
・新聞検索
日本語新聞：日本経済新聞
韓国語新聞：世界日報、東亜日報、朝鮮日報、韓国日報、ハンギョレ、文化日報、ネイル新聞
・参考 URL
WTO のデータ：http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/transparency_toolkit_e. htm（2014 年 4 月 1 日検索）
外務省『経済連携協定（EPA）/ 経済自由貿易（FTA）』: http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/index.html（2018 年 12 月 3 日検索）

行政自治部　http://www.mospa.go.kr/frt/sub/a07/eGovernment2014/screen.do　（2014 年 11 月 19 日検索）
産業資源通商部『FTA 交渉の状況』http://www.fta.go.kr（2018 年 5 月 26 日検索）
新基本法 http://law.e − gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO106.html、旧基本法 http://www.houko.com/00/01/S36/127.HTM（2015 年 5 月 20 日検索）
統計庁『韓国銀行国民計定統計』http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_102Y011&conn_path=I3（2016 年 7 月 17 日検索）
統計庁『人口総調査』http://kosis.kr（2017 年 7 月 27 日検索）
統計庁『農林漁業調査』http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=A#SubCont（2017 年 7 月 27 日検索）
農林水産省農林業センサス累年統計『年齢別農家世帯員数』（2016 年 7 月 17 日検索）http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001047487&cycode=0
農林畜産食品部 http://www.mafra.go.kr（2014 年 11 月 16 日検索）
法制処『国家法令情報センター』http//www.law.go.kr（2016 年 5 月 7 日検索）