

農業政策の費用分析と成果測定の研究

政策研究科博士課程 中野雄太

要旨

本論文では、公会計の理論を農林水産省の省庁別財務書類に適用した。2002年の決算資料をもとに全省庁の財務書類作成・公開が行われ、2009年からは政策別コストの公表が行われているが、上記の財務書類の紹介をしている論文は多くとも、公会計分析を行っている研究がないことに着目した。

農業政策を取り上げた理由は、農業政策は、人間の食生活に関連していること、農業は土地集約的な産業であり、国有地を多く保有しているために環境保全が必要ということで公共性が高いことが挙げられているからである。また、天候不順や外国からの競争等で農産物の価格変動リスクが高く、農家の所得も不安定になるという理由から、政府が介入すべきだとする農業経済学者の見解もある。それ故に、農業政策の根幹にあたる農林水産省を公会計の視点から分析し、農業政策を再検証することで新しい分析の視点を提供した。

特に、吉田寛（2009）の公会計の理論を農林水産省の省庁別財務書類に適用したこと、納税者の視点に立って納税者の負担額を明確にしたこと、そして会計情報に計量分析を加えて農業政策のコストと成果を“見える化”したことにある。

具体的には、農林水産省の政策により、納税者負担は国民一人当たり約3万円であること、費用項目で相対的に大きなシェアを占めているのは人件費、補助金及び減価償却費であることが本研究で明らかとなっている。農水省の費用は、主に補助金は地方公共団や公団への拠出されていること、国有林等が存在するため固定資産額が大きいこと等も明白となった。さらに、補助金と農産物生産との相関関係が高く、農業政策の保護の度合いが大きいことも示した。

公会計としての成果に加え、「政策別コスト情

報」の分類、それに対応する経済統計を分析することで農業政策を評価した。農業政策の効果を単年度で会計評価しても、数値の増減以外は見えない。5年から10年のスパンで評価することで農業経営体や部門別成長率等のマクロ指標にトレンドが読み取れる。

公共性が高い政策でも、納税者の負担が増えながらも成果が表れないならば、補助金の削減、予算の縮小、民間活動の幅を広げていくべきである。必ずしも単年度で評価するのではなく、5年程度のスパンで評価を行うことが必要であることを提言している。

Key Word：公会計/省庁別財務書類/成果報告書/納税者負担

1. 研究の目的

本論文では、公会計の理論を使って農業政策を分析する。

農業経済学における財政分析では、予算構造や財政支出を分類し、支出構造を研究する流れが強い。例えば、本間（2010）によれば、日本農業の財政分析は政策費目別分類や主要経費別に分類している¹。使用するデータとしても、財務省の『決算参照』『財政統計』、農林水産省の『農業・食料関連産業の経済計算』等が分析の対象となっている。本間（2010）は1960年から2005年のデータを使い、農業予算の構造を分類した。治山事業や農地開拓等の公共事業を伴う「公共財支出」と圃場の管理といった特定の主体に対する補助金等「民間財支出」に分類している。2005年では、「公共財支出」15%、準公共財支出34%、「準民間財支出」33%、「民間財支出」18%である。当該期間におい

て上昇が見られたのは「民間財支出」であった。本間の分析では、「政府活動の重点が公共性のあるものから、より受益の範囲の限られたものへと移ってきた」としている²。換言すれば、特定の農家や団体の私的利益には対して予算が差配されたことを意味している。

本間の研究では、「公共財支出」と「準公共財支出」、あるいは「準民間財支出」と「民間財支出」の境界が曖昧である。農業予算を分類することは、納税者の税金がどのように差配されているかを知る上では有用であるが、予算構造だけでは農業政策を分析するのは不十分である。やはり、決算書類が反映された財務書類まで踏み込まなければ、農業政策の費用構造は見えてこない。支出構造を見ることで明らかとなってくる。

財務省の財政制度等審議会では、貸借対照表、業務費用計算書、資産負債差額増減計算書及び区分収支計算書の4種類の作成・開示を決定し、2002年から始まった。その結果、資産と負債、各省庁の費用構造、補助金の拠出先等の情報が明確となったことは前進である。問題は、どのようにして会計情報を納税者に説明するかにある。

財政学者の土居（2004）は「これまでの取り組みで不十分な点は、財務状況を開示するまでにとどまり、予算編成過程のフィードバックが弱い点にある」³としている。政府の財政支出が肥大化しないためには、土居が指摘するように、会計情報が次年度以降の予算に反映されなければならない。そのためには、省庁別の財務書類等の分析を通じて、どの省庁がどのような費用構造を持ち、どの政策に優先順位を置いているのかを知る必要がある。

従って、本論文の具体的な分析は、吉田寛（2009）の公会計理論を省庁別財務書類に適用することによって農政政策の成果を明らかにすることにある。第一に、農業政策における納税者負担を明確にする。第二に膨大な会計情報から、補助金と生産量、貿易等の経済効果を分析する。吉田の公会計理論では、首長による納税者負担の変動で行政評価をしたが、国の政策は国民に対して影響を及ぼすことから、生産量や耕地面積、貿易量といったマクロ変数も加えて分析を行うべきである。ここが、地方の首長や特殊法人を対象とした成果報告書と

国務大臣を対象とした成果報告書の違いと言える。

従って、本論文では、公会計の理論を財政学、計量経済学的手法を加味することで、農業政策の“見える化”を行った新しい分析手法を展開することが主な研究目的である。

2. 農業を保護すべき根拠

先進国では、農業の比率が低下している。我が国でも、2014年度のGDP（国内総生産）に占める農林水産業の比率は1.2%であり、農業だけを見たら4兆8,814億円で約1%を超えるに過ぎない⁴。加えて、農業従事者の高齢化と後継者問題、耕作放棄地の拡大等といった構造的問題を孕んでいる。農業問題を積極的に輸出産業にしようとする流れはマイナーで、むしろ農業を「積極的に保護する」意見が強い。

例えば、農業保護に関しては国土保全の観点から正当化する論もある。豊田隆（2003）は、「農業は、国土・環境・景観保全などの環境外部性、公共財を提供する多面的機能をもつ」⁵とし、市場経済と政府介入、市民の関与が大切だとする。実際、国土や水質や景観保全、災害の未然の防止策は公共政策として行われており、「農業は、国民食料の供給という基本的機能のみならず、国土環境保全（治山治水、水源涵養）、景観保全、大気浄化、食料安全保障、地域社会維持などの多面的機能も持っている。こうしたマルチファンクショナル機能は、市場の「外」で発生する経済効果を意味している。

農業は環境保全型産業である。作物が収穫され、農地の養分を奪っても、人が水・養分・土などの素材を補填し、地域生態的にも再生産するのである。化学肥料・農薬も「過ぎたるは及ぼざるが如し」である」とする意見にも一定の合理性がある⁶。つまり、農業政策は、市場の需給関係以外の要素である環境や景観保全等の公共財的な性質があるので、政府の介入が必要とされるというわけだ。

ただ、米や野菜、果物、魚等は市場で取引が行われている。国際貿易の世界では、GATT（General Agreement on Tariffs and Trade 関税及び貿易に関する一般協定）からWTO（World

Trade Organization世界貿易機関)へ移行したのが1995年であるが、トレンドは工業製品同様に関税率の引き下げ、補助金の廃止、貿易を妨げる要因(非関税障壁)を縮小・撤廃する自由貿易政策となっている。わが国では、TPP(Trans-Pacific Partnership環太平洋経済連携協定)への参加を通じて、農業分野の保護を意味する“聖域”を設けず、自由貿易を推進する姿勢を示している。こうしたトレンドの中、農業の公共性がどこまで保護の根拠となるかは客観的な分析指標を提示する必要がある。そうでなければ、自国に都合の良い理由で保護政策が使われることになる。

「食の安全」以外に、戦争や天変地異等が起きた際に食料の確保が必要となる「食料安全保障論」についても同様である。カロリーベースの食料自給率が40%⁷を切ったことに対する危機感が代表的な論点である。食糧供給全体に占める国内農産物の割合を増やすためには、補助金を拠出して生産を奨励し、輸入される農産物は関税等で保護すればよいとするのが基本的な考え方だ。但し、この論点には食糧輸入のメリットを過小評価している。貿易理論の基礎は、輸出よりも輸入にある⁸。日本では生産することができない農産物を安く輸入することは、消費者の購買力を高める。同じ生産物を生産しようとするれば、コストが割高となる。食料安全保障とは、戦争時の食糧自給を連想させる。現時点、余程のことがない限り、日本が食料不足になるとは思えない。想定されるのは、戦争や地震などの自然災害によって物流が破壊され、食糧供給が止まることである。

本間(2010)は、「有事に備える安全保障と、日常の食生活を確保する安全保障では自ずと議論が異なる」とし、感情的な食糧安保論を批判する⁹。本間は、自給率を100%にした時のリスクにも言及している。鳥インフルエンザやBSE(牛海綿状脳症Bovine Spongiform Encephalopathy)等の問題が発生した場合、国内の供給源は大幅に減少する。つまり、「供給源を国内だけに限るほうがよほど安全と安定供給を危うくする可能性があり、供給源を多様化してこそリスクを分散できる」とする。供給源の多様化とは貿易相手国の数が多く、外交的にも経済的にも安定していることである。緊急時の食糧供給体制は、平時から想定

しておくべき政府の案件である。国民の生命・安全・財産を守ることを最優先するならば、緊急対策の具体化と輸入先との外交を安定させることが必要となる。

一方、食糧安全保障の主張は、農家やJAのような農業組織から出てくることも多い。本間は、この問題に対しては「農業団体が食料自給率を訴えるのは、それによって予算・補助金が増え、農業保護が強化されるからである」¹⁰とする。実際に、農業保護によって得をするのは一部の圧力団体とその関係者となる。

農業保護による負の経済効果は、生産者側による組織強化と農産物価格の高止まりにある。例えば、米の減反を決定するのは政府であるが、農協や生産者が減反に同意しているのは、米価が市場価格よりも高くなるために収益が上がるからである。減反を廃止すれば、米の供給量が増えるので米価は次第に低下し、米農家の利益も低下する。

また、農業政策には農協による政治的活動も無視できない¹¹。輸入を抑制することを議員に主張し、国内農業を保護する際には農協がロビイスト活動を行っている。貿易政策において、利益団体及び圧力団体の影響は大きく、国際経済学でも多数の研究が行われている¹²。政治家と農林水産省、そして農家による「鉄のトライアングル」が形成され、減反等による生産調整、株式会社等の参入規制等によって市場価格が歪められる。その結果、消費者は市場価格よりも高い価格を支払うことになる¹³。逆に言えば、減反の廃止、政府による規制の撤廃、関税の引下げ等を組み合わせると、消費者が直面する価格は低下し、経済厚生は高まることになる。

このように、農業保護の主要な経済政策を整理すると、以下のようになる。

- ・米等の生産量を制限する生産調整 例：減反
- ・価格支持政策、例：直接支払制度、戸別所得補償(現在は経営所得安定対策交付金)
- ・貿易の制限等。例：関税、輸入割当

生産調整とは、減反政策に見られるように、作物の生産量を制限する政策である。一方、価格支持政策は、価格の変動が激しい農産物を政府が補

助金等で支援して、価格を安定させることを狙いとしている。大規模農業で農産物貿易をリードするアメリカでは、1993年の農業法において価格支持融資を創設した。具体的には、政府が農産物を担保に農家に対して融資することが主要な狙いである。ただ、興味深いのは、農家が融資期間中に農産物価格が融資単価であるローンレートを上回れば、農家は市場で農産物を販売して融資を返済できた。アメリカの価格維持政策は、価格維持融資とは異なる制度を導入・廃止・再導入等を繰り返してきたが、基本路線は農家の所得補填を中心に行われてきている¹⁴。特に、農産物価格が低下すると、直接所得低下につながるということから、政府からの補助金が多くなることが確認されている¹⁵。市場の需給によって価格が生産費を下回る場合、差額を政府が補助金として補填する政策であり、日本では戸別所得補償制度（経営所得安定対策交付金）に類似した政策である。

しかしながら、こうした政策は、1980年以降は農業の生産設備における成長は確保できても、農家の所得の安定には寄与していなかったとの研究もある¹⁶。むしろ、アメリカ政府は、農産物の価格決定は自由市場に任せる動きを見せている。また、農産物価格が低下した場合は直接支払制度で対応するようになってきている。政府による直接支払制度は、1996年の農業法によって制定されており現在も継続されている¹⁷。

日本でも、消費者負担となる価格支持制度よりも直接支払制度に切り替えることを主張する意見は、アメリカをはじめとする先進国の農業政策のトレンドを反映したものである。TPP（環太平洋経済連携協定）では、農業分野が主要な政策議題となっている。各国は農産物の補助金や関税を撤廃し、完全に自由化することを検討しているが、アメリカでさえ農業保護が行われている以上は、交渉が難航することは必至である。

農業保護の根拠は、農業特有の現象とも言える。豊田の指摘する公共性とは、農業には土地が必要であり、林業や漁業は国有林や漁港等の公共インフラが必要となっていることも影響していると思われる。また、生産調整、価格支持政策、貿易の制限等の背後には、農産物は収穫期が限定されていること、天候等の外部要因によって価格変

動リスクにさらされ、農家が赤字に陥ることに対する反応である。

例えば、「春種を播いて秋に収穫するまで、耕耘のための労働や肥料の投入、除草、灌排水などの管理、そうした経常投入は、時には1年近くも産出に先立って行われなければならない。畜産の場合でも、牛肉の生産には、まず繁殖牛の受胎から分娩まで約10か月かかり、さらに子牛が生まれたときから出荷するまでには、飼料を与え畜舎を清掃し、糞尿の処理をするなどの経常投入を1年も2年も続けなければならない」¹⁸というように、非常に手間暇がかかるので、市場の需給変動によって農産物価格が下がれば生産費用が超過し、赤字となることを配慮するために政府介入が正当化していると思われる。

しかしながら、保護の正当性を強調するならば、税金の使途や納税者が負担すべき費用を明確にし、納税者が納得できるものにするべきである。公会計による財務書類の開示と成果の説明が必要なのは、客観的な財務諸表をもとに政策分析ができるからである。

3. 政府の財政政策と公会計との接点

3-1 公会計の本格的導入

政府の経済活動は、一般的には財政学¹⁹で扱われている。政府の貸借対照表を分析するには会計学が登場する。経済学と会計学は財政学と国際収支統計を扱う際に使われている。

会計学とは本来、企業経営を貨幣評価し、経営者が株主等の利害関係者に説明を行うことに目的がある。通常、会計期間は一年とされ、貸借対照表、損益計算書、キャッシュフロー計算書等が作成される。会計には、経営者や株主等の利害関係に対して財務諸表を作成することで企業の経営状態を報告する情報提供機能を持つ。経営者が経営に成功すれば、配当金が分配される。あるいは、株価の上昇により、当該企業の株を所有している個人や企業はキャピタル・ゲインが得られる。

近代企業は、「所有と経営」の分離が行われ、経営者はスチュワードシップ（受託責任）の観点から「執事」として行動し、「主人」である株主に対して財務諸表の公開、株主総会で説明を行

う。優秀な経営者は、預かった資金を効率的に運用し、株主をはじめとする利害関係者及び従業員の福利を厚生させる。逆に、経営に失敗した経営者は、株主総会で責任を追及されて退陣に追い込まれる。つまり、会計とは、「会って他人の功績を計る」ことを意味している。会計の主体は企業であり、会計情報を必要としているのは株主等の利害関係者である。

企業は利益を追求するので、経営者の功績を測る上で財務諸表が有用であるが、利益を追求しない政府部門の場合でも、税を預かる経営者＝内閣総理大臣や国務大臣、官僚にも政策を実行した際の費用や成果に対して説明責任が生じる。

吉田（2009）は「公会計は政府の行う活動を要約し開示するうえで重要な役割を果たすことが可能である。膨大な記録を意味ある分類に集計し分離することで作成される会計情報は、見えにくい現実を明らかにする」²⁰とし、企業同様に、政府の経営状態を財務諸表にし、納税者に対して情報提供をする機能があることを指摘している。公会計の場合の会計主体は政府であり、会計情報を必要とするのは納税者である国民である。

政府の経済活動は、納税者の税金を費消する。利益を目的としないとはいえ、費用を上回る収入を確保しなければ、政府機能の持続が難しくなる。財務省が財政再建の理由として掲げるように、財政赤字が膨らむと将来世代の負担が増加する。現在の世代においても、債務の償還及び利払費が膨らむと、他の政策に差配される予算編成が厳しくなる。

非営利団体でも同様に、収益を確保しなければ、将来の投資もできない。建物の更新、人材の確保をしてくためにも、一定の収益を必要とする。企業会計同様に、資源を費消するだけで国民の福利に貢献しない場合は財政赤字を生み出す。要するに、公的部門においても利益の概念は必要であり、経営を合理的に進めるためにも会計は必須である。

現在、国と地方を合わせて1000兆円を超える累積債務があるが、公会計改革としては東京都が全てにおいて複式簿記を適用し、大阪府も追随している。地方自治体の財政改革として、栃木県の大田原市は、吉田の公会計理論を適用して、納税者

負担を市民に公表している。

国レベルにおいても、行財政改革で政府の債務を削減する努力が幾度となくなされてきた。近年では、小泉政権時代の郵政民営化（2006年）、1980年代には日本電信電話公社がNTTへ民営化（1985年）、日本国有鉄道がJRに民営化（1987年）している。過去の歴史を一つ挙げるとすれば、二宮尊徳の藩政改革の成功事例も挙げることができ、財政改革が成功した事例は多い²¹。債務超過の原因を突き止めるためにも、藩や政府の財政状態を「棚卸」する必要がある。要するに、行財政改革とは均衡財政の原則を取り戻すための改革である。そのためには、公会計が政策形成において重要な役割を果たす。

現制度の公会計制度は2003年6月に「公会計に関する基本的な考え方」（平成15年度6月30日財政制度等審議会：会長 貝塚啓明）にガイドラインが示されてより本格的に始動した。主要な目的は、発生主義等の企業会計の考え方を国に応用し、国の財政状況を国民に対して分かりやすく開示することにある。

翌年には「省庁別財務書類の作成基準」が示され、全省庁の財務書類作成の方針が明記された。同年10月からは、平成14年度（2002年）決算分の省庁別財務書類（一般会計と特別会計）が公表されている。そして、2003年度の決算分以降は、独立行政法人と特殊法人をあわせた連結財務書類を含む「省庁別財務書類」が作成され、各省庁の「省庁別財務書類」を合算すると「国の財務書類」となる。²² 省庁別に財務諸表を作成するのはイギリス方式と同じである。^{23,24}

企業会計と違って、政府は利益を上げる経済主体ではないことから、長年複式簿記の導入を検討しながら真剣に行なってこなかった点を考慮すれば、国の財務諸表作成を明確にコミットしたことは大きな前進である。

3-2 公会計が果たす役割と課題

公会計の会計主体は、言うまでもなく政府である。政府にあり企業にないものが課税権である。従って、公会計は税に関する定義から議論を始める必要がある。財政制度等審議会の「公会計に関する考え方」の中では、公会計導入の意義に当っ

て、「国の財政活動の基本は、国家により強制的に徴収された税を政策に基づき配分することである」(傍点は筆者により加筆)²⁵と明記されている。

財政学者の土居丈朗は、「政府において、私的所有権の合法的な侵害行為である徴税によってその収入をまかなうため、また日本国憲法第84条の租税法律主義を全うするためには、徴税権を法律によって事前に設定しなければならない」²⁶とし、徴税を正当化するためには税収の用途を予め規定することを提案している。日本国憲法84条とは、「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」と明記されており、国民の財産権の制約を伴う新たな税の導入や変更には議会の変更を定めている。そうであるからこそ、税金の用途に関して会計情報を納税者に対して公表することが政府としては必要だというのが公会計改革の原点になった。

しかしながら、この論点は近年ではあまり聞かれなくなっている。国の財政面では累積債務の増大と社会保障関連費の肥大化により、むしろ増税の必要性が叫ばれている。つまり、国が必要だと考える政策が増えるとしたら、国民から強制的に徴収する税金が多くなるのだが、多くの国民は政府がどのような税金の使い方をしているのかを知ることにはない。むしろ、財務諸表を公開しても複雑で理解できないという面もある。このままでは、納税者は主権者として税をコントロールすることはできなくなることを意味する。

吉田寛(2009)は「公会計の会計主体を政府とする場合に他の経済主体と区別する条件は、当該経済主体が課税権を有することである。課税権は、個々の納税者の同意なしに強制的に税を徴収する権限である」²⁷し、民主主義社会においては、税は義務説ではなく納税者による「承認説」として考えるべきだとする。「承認説」の根拠として人権宣言やアメリカの独立宣言に関係している「代表なければ課税なしNo Taxation without representation」等を引用し、歴史的背景から説明を試みている。確かに、財政学において説明している租税の根拠として「義務説」「交換説(利益説)」「公需説」²⁸等がある。どの説もそれぞれ真理を含んでいるが、民主主義社会においては、

主権者は政府ではなく国民にあることを考慮すれば、「承認説」に説得力がある。同時に、税を預かる国家公務員は「公僕Public Servant」とも呼ばれ、日本国憲法第15条の2では、「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」と明記されている。このように考えると、企業会計における「受託責任：スチュワードシップStewardship」の考え方を公会計にも適用できる。つまり、会計報告主体と会計報告を受ける者の間にある関係はスチュワードシップである。いわゆる主人と執事の関係のことだが、この場合の主人は主権者である国民を指し、執事は政府となる。「会計責任を持つ者は会計報告を受ける者に対して、自分の行った行為の正当性を説明する責務を負っている。会計報告を行う者が正当であるためには、スチュワードシップに従って行為が行われたことが求められる」²⁹という精神が公会計の原則に含まれることが望ましい。理由としては、国民には納税の義務(日本国憲法第30条)があるので、所得税、住民税等を納める。ちなみに、日本における税金の種類は、税法で明記されているものは、国税で22種類、地方税26税であり、合計48種類に及ぶ。³⁰徴収した税金を財務省の差配によって各省庁別の予算が決定する。予算の単年度制を採用しているわが国では、税金の用途をチェックするために会計検査院とともに国民が会計情報を開示し、どのように税金が使用されたかを公表する。「執事」である政府の仕事は、「主人」である納税者=国民の幸福に貢献するための仕事をしなければならない。それでは、政府が財務諸表を公開し、納税者である国民はどのような意思決定を行なえばよいのだろうか。

吉田寛(2009)の公会計理論は、政府の会計原則を定着することを前提にし、納税者の視点³¹に立って論じている点に特色がある。吉田は「株主が経営者のリスクコントロールの能力を定時的に判断するために財務報告が行われるように、納税者にも税が適切に徴収され消費されているかどうかを判断するための情報が必要である。その情報提供のタイミングも定時的に行われるものでなければならない。社会的に会計報告が必要とされるのは、経営を委託された者の会計責任を解除するためだけではない。会計情報の利用者がその情報

を必要としているからである。会計報告を受けた者が、会計責任者に仕事を任せ続けるか、あるいは別の人間に委ねるのか意思決定をする機会が必要だからである³²とし、公会計情報の情報提供の必要性を主張している。

会計主体は政府にあり、会計情報を受けるのは納税者である。納税者は、政府が提供する会計情報に従って、政治家の税の運営能力を判定する。国の政策ならば内閣総理大臣、省庁別ならば大臣、地方ならば首長が、納税者の負担を増やしているのか、それとも減らしているのかが彼らの成果責任となる。なぜなら、政府には税収と公債収入を除いては企業の収益にあたるものが限定されているため、コストを費消する性質を持っているからである。

2節で議論したように、公共性の観点から農業保護の必要性が実際にあるとしても、会計報告を

行い、予算の用途を明示することで財政赤字の抑制、予算の効率的な運営が可能となっていく。

3-3 セグメント会計としての省庁別財務諸表

前節で展開した公会計の新しい動きは、国全体を想定して議論をしてきた。本節からは、農業政策に再び焦点を絞る。

農水省は政府の一省庁であり、農業政策を担当する主要官庁であるので、農林水産省の省庁別財務書類は、いわゆるセグメント会計に相当する。各省庁によって作成された財務諸表のことを意味し、省庁別財務書類とは、「貸借対照表」「業務費用計算書」「資産・負債差額増減計算書」「区分別収支計算書」の4つから構成されている。

平成25年度（2013）の省庁別財務書類は以下の通りとなっている。データ開示後の時系列データは補論に集約した。

表1 平成25年農林水産省の貸借対照表

単位：10億円

	前年度	2013年	増減		前年度	2013年	増減
＜資産の部＞				＜負債の部＞			
現金・預金	567	468	△98	未払金等	40	36	△3
たな卸資産	56	67	10	支払備金	13	13	0
未収金等	411	279	△131	未経過（再）	14	14	△0
貸付米	184	173	△10	保険料			
貸付金	82	71	△10	賞与引当金	10	9	△1
貸倒引当金	△57	0	56	政府短期証券	175	146	△29
有形固定資産	15,092	11,696	△3,395	借入金	1,322	1,317	△4
国有財産	7,662	4,314	△3,348	農業年金*	414	412	△2
公共用財産	7,423	7,372	△50	退職金引当金	514	426	△87
無形固定資産	3	2	△0	その他の負債	7	9	1
出資金	2,801	2,851	50	負債合計	2,512	2,386	△125
その他の資産	1	1	△0	＜資産・負債差額の部＞			
				資産・負債差額			
					16,629	13,226	△3,403
資産合計				負債及び資産・負債差額合計			
	19,142	15,612	△3,529		19,142	15,612	△3,529

*正式には（独）農業者年金基金の借入金償還に係る負担金

**四捨五入により、正確には一致しない。

なお、有形固定資産における国有財産とは、公共用財産を除いた値である。

出典：農林水産省「省庁別財務書類」を基に筆者が要約・作成

農水省としては資産超過状態にあることが分かる。また、特色としては国有の農林地を所有しているために有形固定資産が多い。なお、売掛金とは、米売払代金、麦売払代金等の未収金を指す。たな卸資産は、国内米、外国米麦、売却を前提とした農地等及びガソリン等の燃料を計上している。「貸倒引当金」とは、売掛金、未収金、未収収益に対する貸倒見積額を計上している。興味深い項目が「貸付米」である。これは公益社団法人国際農林業協働協会（JAICAF）への貸付米の計上である。政府米を援助国へ貸付ける制度である。負債項目では、借入金の比重が高い。本年度会計では55.2%を占めているが、財政融資資金、民間金融機関からの借入である。また、政府短期証券は食糧証券が当てられている。³³なお、補論として、巻末にデータ公開後の貸借対照表を掲示している。平均とデータの散らばりの度合いを示す標準偏差を計上した。

表2 平成25年度農林水産省の業務費用計算書

単位：10億円

	前年度	2013年	増減
人件費	174	168	△5
退職給付引当金等	28	30	2
繰入額			
売上原価	322	336	13
事業管理費	0	0	0
経営費	39	-	△39
補助金等	1,828	1,786	△42
委託費等	813	716	△96
運営費交付金	102	106	3
庁費等	641	629	7
減価償却費	439	448	8
貸倒引当金繰入額	57	39	△18
支払利息	9	8	△0
資産処分損益	55	143	87
その他の業務費用	13	12	△1
業務費用合計	3,944	3,990	45

出典：農林水産省「省庁別財務書類」を基に筆者が要約・作成

表3 平成25年度農林水産省の資産・負債差額増減計算書

単位：10億円

	前年度	2013年	増減
前年度末資産・負債差額	16,645	16,629	△16
本年度業務費用合計(A)	△3,944	△3,990	△45
財源合計(B)	3,844	3,703	△141
配賦財源	2,940	2,646	△294
その他の財源	903	1,057	153
無償所管換等	54	171	117
資産評価差額	29	△3,288	△3,317
本年度末資産・負債差額	16,629	△13,226	△3,403

出典：農林水産省「省庁別財務書類」を基に筆者が要約・作成

表4 平成25年度農林水産省の区分別収支計算書

単位：10億円

	前年度	2013年	増減
業務支出	491	356	△134
財源	4,204	4,031	△172
業務支出	△3,712	△3,674	37
財務収支	△112	△44	67
公債発行等収入	465	438	△27
公債償還等支出	△577	△482	94
本年度収支（業務収支＋財務収支）	379	312	△66
資金からの受け入れ等	△77	△37	39
資金残高等	265	194	△71
本年度末現金・預金残高	567	468	△98

出典：農林水産省「省庁別財務書類」を基に筆者が要約作成

表2の業務費用計算書は、農林水産省の業務に伴い発生した費用である。区分別収支計算書の業務支出との違いは、現金主義か発生主義の違いである。業務費用計算書では、「歳入歳出の計数から資産計上されるものを控除するほか、発生主義により把握する経過勘定科目、減価償却費及び引当金等の非資金的取引を修正することにより作成される」³⁴とされており、発生主義に基づいた計算がなされている³⁵。

業務別費用計算書の中では補助金の割合が大きいことが見て取れる。本年度会計が業務費用の44.7%、前年度においても46.3%と群を抜いて高い。従って、農林水産省のコストの半分は補助金支出によるものであることが分かる。

表3の「資産・負債差額増減計算書」は、前年

度末の貸借対照表の資産・負債残高と本年度末の貸借対照表の資産・負債の増減を項目別にまとめたものである。表4の「区分別収支計算書」とは、歳入歳出決算をもとに、財政資金の流れを区分別に明記して作成されている。表4の本年度末現金・預金残高と表1の貸借対照表の現金・預金は一致していることは言うまでもない。表2の業務費用計算書は発生主義に基づいているが、表4の区分別収支計算書はキャッシュフロー会計の原則に基づいて行われている。実際、農水省の現金の動きは、区分別計算書を見れば一目瞭然である。加えて、日本政府は平成21年度(2009)から政策別コストを公表しており、省庁別財務書類とは別に作成されている。同時に、予算及び決算も政策別コスト別に分類されていることが分かる。農業政策と言っても、農林水産省の考える政策と経済学者が考える政策は異なることがある。本論文では、そのような差異をなくすために、農林水産省の掲げる政策に焦点を絞る。

3-4 政策別コスト情報と農水省の政策体系

農林水産省は、農林水産省設置法第3条において、「食料の安定供給の確保、農林水産業の発展、農林漁業者の福祉の増進、農山漁村及び中山間地域等の振興、農業の多面にわたる機能の発揮、森林の保続培養及び森林生産力の増進並びに水産資源の保存及び管理を図ることを任務とする」と規定している。農業、林業、水産業を含んでいるの

で多面的になることは理解できるが、当設置法案からは「何をもって農林水産省の成果となすか」という問題が見えてこない。以下に明記する政策別コスト情報は、概ね設置法に即していると考えられる。

農水省の政策別コスト情報

- ① 食料の安定供給の確保
- ② 農業の持続的な発展
- ③ 農村の振興
- ④ 森林の有する多面的機能の発揮と林業・木材産業の持続的かつ健全な発展
- ⑤ 水産物の安定供給と水産業の健全な発展
- ⑥ 横断的に関係する政策

ちなみに、農水省が公表している「政策別情報・省庁別財務書類の概要」には、政策体系の内訳が明記されている。業務費用計算書同様に、政策別コストにおいても人件費、補助金等、減価償却費の金額が多い。

農林水産省の掲げる政策体系は上記の6本であり、一瞥すると、①は、1節でも論じた通り、近年の農業政策における目玉の一つとなっている。また、②及び③は、基本的には主に民間の経済活動である。いずれにしても、農水省の政策体系は多義性があり、何をもって政府の成果とするかは曖昧であることは否めない。従って、説明責任を果たすためには、成果報告書の作成を通じて、国民に説明をしなければならない。同時に、政策別

表1-1 政策①食料の安定供給の確保

(単位：億円)

区分/年度	人件費	補助金等	委託費等	独立行政法人交付金	庁費等	減価償却費	貸倒引当金	その他	合計
2013	585 (7.97)	1,492 (20.3)	1,177 (16)	168 (2.29)	123 (1.68)	17 (0.23)	389 (5.3)	3,389 (46.1)	7,343
2012	545 (6.08)	2,224 (24.8)	2,042 (22.8)	166 (1.85)	148 (1.65)	14 (0.15)	571 (6.4)	3,251 (36.3)	8,965
2011	707 (8.45)	1,046 (12.5)	2,463 (29.4)	179 (2.14)	135 (1.61)	16 (0.19)	1 (0.01)	3,821 (45.7)	8,368
平均	612	1,587	1,894	171	135.3	15.7	320	3,487	8,225
標準偏差	84.3	594.8	655.7	7	12.5	1.58	291	297.3	820.4

*官房経費は別途表7で触れる

**括弧内の数字は経費合計に対する比率

***小数切捨てのため、合計は正確には一致しない

****本表では勘定科目と年度を入れかえて表を見やすくしている

出典：「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

コストは2009年と2010年は10本の政策体系となっており、上記のように6本となったのは2011年からである。2011年から2013年の3年間の政策別コスト情報は以下に集約した。

なお、「食料の安定供給の中身は以下の4つである。

- ① 食の安全と消費者の信頼の確保
- ② 国産農畜産物を軸とした食と農の結び付きの強化
- ③ 食品産業の持続的発展
- ④ 総合的な食料安全保障の確立

2012年からは上記の個別の事業コストが公開されており、「食料の安定供給の確保」に関しては、②の国内畜産物を中心とした食と農の強化と④の食料安全保障に力を入れていることが一目瞭然である(表1-2参照)。なお、日本政府は④の食料安全保障に関してはカロリーベースでの食料自給率を採用している。標準偏差を見ると、補助金と委託費が大きくなっているのは、当該期間の3年間で金額の変動が大きかったことが読み取れる。変動がなければ、(参考:減価償却費の値がほぼ一定で推移している)。

表1-2 「食の安定供給に確保」の各事業コストと構成比 (単位:億円)

区分/年度	①	②	③	④
2013	200 (2.72)	2,873 (39.1)	38 (0.5)	3,585 (48.8)
2012	176 (1.96)	4,471 (49.9)	10 (0.11)	3,624 (40.4)

出典:「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成
括弧内は構成比

表2-1 政策②農業の持続的な発展

(単位:億円)									
区分 経費のみ	人件費	補助金等	委託費等	独立行政法人 交付金	庁費等	減価 償却費	貸倒 引当金	その他	合計
2013	253 (1.5)	6,788 (41.3)	5,709 (34.7)	33 (0.2)	260 (1.6)	3,087 (18.8)	0 (0)	319 (1.9)	16,453
2012	296 (1.6)	7,227 (41.4)	5,829 (33.4)	32 (0.18)	148 (0.85)	3,484 (20)	0 (0)	415 (2.4)	17,436
2011	176 (1.2)	5,515 (38)	5,707 (39.3)	34 (0.2)	41 (0.28)	2,591 (31)	0 (0)	461 (3.2)	14,525
平均	242	6,510	5,748	33	149.7	3.54	0	398.3	16,138
標準偏差	60.8	889	69.9	1	109.5	447	0	72.4	1480

出典:「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

次は「農業の持続的な発展」に関する政策コスト情報である。個別の政策は以下の4本に集約される。

- ⑤ 意欲ある多様な農業者による農業経営の推進
- ⑥ 優良農地の確保と有効利用の促進
- ⑦ 農業生産力強化に向けた農業基盤の保全管理・整理
- ⑧ 持続可能な農業生産を支える取組の推進

表2-2 「農業の持続的発展」の各事業コストと構成比

(単位:億円)

区分/年度	⑤	⑥	⑦	⑧
2013	8,868 (54)	1,113 (6.8)	6,158 (37.4)	30 (0.18)
2012	8,990 (51.5)	558 (3.2)	7,514 (43.1)	30 (0.17)

出典:「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

表2-2から分かる通り、農業生産基盤の保全管理・整備に力を入れていることが見て取れる。いわゆる農業水利施設のインフラ整備に当る。政策コストにおける減価償却費の値が高くなっている理由でもある。

続いて、3番目は「農村の振興」を見てみる。個別の政策は下記の3本に集約されている。

- ⑨ 農業・農村における6次産業化の推進
- ⑩ 都市と農村の交流及び都市とその周辺の地域における農業の振興
- ⑪ 農村の集落機能の維持と地域資源・環境の保全

表3-1 政策③農村の振興

(単位：億円)

区分 経費のみ	人件費	補助金等	委託費等	独立行政法人 交付金	庁費等	減価 償却費	貸倒 引当金	その他	合計
2013	203 (6.5)	2,731 (88)	18 (0.6)	26 (0.8)	33 (1.1)	82 (2.6)	0 (0)	7 (0.2)	3,103
2012	118 (4.6)	2,162 (85)	12 (0.5)	28 (1.1)	9 (0.4)	81 (3.2)	0 (0)	131 (5.1)	2,544
2011	175 (8.5)	1,583 (77.3)	16 (0.8)	28 (1.4)	17 (0.8)	210 (10.3)	0 (0)	19 (0.9)	2,047
平均	165.3	2158.7	15.3	27.3	19.7	124.3	0	52.3	2564.7
標準偏差	43.3	574	3.1	1.2	12.2	74.2	0	68.4	528.3

出典：「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

表4-1 政策④森林の有する多面的機能の発揮と林業・木材産業の持続的かつ健全な発展

区分 経費のみ	人件費	補助金等	委託費等	独立行政法人 交付金	庁費等	減価 償却費	貸倒 引当金	その他	合計
2013	301 (7.4)	2,383 (58.8)	31 (0.8)	0 (0)	733 (18.1)	457 (11.3)	0 (0)	144 (3.6)	4,052
2012	400 (9.6)	2,618 (62.7)	37 (0.9)	0 (0)	48 (1.2)	486 (11.6)	1 (0)	580 (5.1)	4,173
2011	443 (10.1)	2,810 (64.2)	93 (2.1)	0 (0)	5 (0.1)	471 (10.8)	1 (0)	551 (12.6)	4,375
平均	381.3	2603.7	53.7	0	262	471.3	0.7	425	4,200
標準偏差	72.8	213.9	34.2	0	408.5	14.5	0.6	243.8	163.2

出典：「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

表3-2 「農村の振興」の各事業コストと構成比

区分/年度	⑨	⑩	⑪
2013	216 (6.96)	76 (2.45)	2,590 (83.5)
2012	452 (17.8)	248 (9.75)	1,717 (67.5)

出典：「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

農村の振興に関しては、中山間地域等に対する補助金がメインであり、政策コスト情報で言えば8割から9割を占めている。農林水産省の説明によれば、「地方公共団体等が自主的に事業を選択して作成した地域自主戦略交付金及び被災地方公共団体が自らの復興プランの下に敷締める地域づくりを支援」³⁶とある。2011年の東日本大震災の復興を名目に交付金と同時に人件費が増えている。2013年には対前年度比72%増となっていることから、農村振興に対する農水省の力の入れ具合が読み取れる。

4番目は森林事業等に関する政策である。政策は下記の3本であり、費用構造は表4-1及び4-2で示されている。

- ⑫ 森林の有する多面的機能の発揮
- ⑬ 林業の持続的かつ健全な発展
- ⑭ 林産物の供給及び利用の確保

表4-2 「森林の有する多面的機能の発揮と林業・木材産業の持続的かつ健全な発展」の各事業コストと構成比

区分/年度	⑫	⑬	⑭
2013	3,122 (77)	124 (3.1)	240 (5.92)
2012	2,605 (62.4)	326 (7.81)	686 (16.4)

4番目の政策は、国有林の保全、水源の涵養、自然環境の保全、地球温暖化の防止等が中心となっている。従って、補助金の拠出が6割を計上し、

表5-1 政策③水産物の安定供給と水産業の健全な発展

(単位：億円)

区分 経費のみ	人件費	補助金等	委託費等	独立行政法人 交付金	庁費等	減価 償却費	貸倒 引当金	その他	合計
2013	68 (2.4)	2,255 (79.4)	63 (2.2)	16 (0.6)	201 (7.1)	229 (8.1)	0 (0)	6 (0.2)	2,841
2012	68 (2.4)	2,284 (82)	71 (2.5)	18 (0.6)	191 (6.9)	247 (8.9)	0 (0)	-94 (3.4)	2,787
2011	74 (1.9)	2,788 (69.8)	141 (3.5)	20 (0.5)	165 (4.1)	434 (10.8)	0 (0)	376 (9.4)	3,997
平均	70	2,442.3	91.7	18	185.7	303.3	0	96	3,208.3
標準偏差	3.5	299.7	42.9	2	18.6	113.5	0	247.6	683.5

出典：「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

個別政策に関しても⑫の政策に優先的に配分されている。

5番目は「水産物の安定供給と水産業の健全な発展」である。個別政策は3本であり、コスト情報及び費用構造は表5-1ならびに5-2に集約される。

- ⑮ 水産資源の回復
- ⑯ 漁業経営の安定
- ⑰ 漁村の健全な発展

表5-2 「水産物の安定供給と水産業の健全な発展」の各事業コストと構成比

区分/年度	⑮	⑯	⑰
2013	467 (16.4)	1,027 (36.1)	1,274 (44.8)
2012	556 (20.3)	851 (30.5)	1,241 (44.5)

出典：「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

漁業の政策は補助金政策も他と同様に補助金によって成り立っていることには変わらない。ただ、意外なことに3年間をみると補助金拠出額は減少している。⑮は排他的漁業水域の資源管理や国際的な資源管理の推移が名目として明記されている。

わが国は、ロシアとの間には北方領土、中国と台湾の間で尖閣諸島、韓国との間では竹島問題という領土問題を抱えているが、領土問題には漁業政策も絡んでいる。近年は海底資源の存在も指摘されているが、農水省としては、コストは減少傾

向にあり、力を入れているようには見えない。むしろ、⑯及び⑰の国内資源に対して7割以上の資源が配分されている。四方を海に囲まれているわが国においては、漁業資源は国際政治上の問題と関連しているので、果たして費用構造が国内偏重でよいか否かの議論の余地はある。

6本目は、「横断的に関係する政策」である。横断的というのは、農業、林業、漁業全般に関わる研究開発、地球温暖化が主要な政策である。

個別政策は以下の3本に集約される。費用構造は6-1及び6-2に示されている。

- ⑱ 農林水産分野の研究分野
- ⑲ 農林水産分野の地球環境対策
- ⑳ 政策ニーズに対応した統計の作成と利用の推進

表6-2 「横断的に関係する政策」の各事業コストと構成比

区分/年度	⑱	⑲	⑳
2013	1,174 (79.5)	11 (0.75)	36 (2.4)
2012	1,020 (79.5)	9 (0.7)	27 (2.1)

表6-1及び6-2を見ると、調査・研究は独立行政法人によって行われている³⁷。加えて、政策コスト情報は、上記の6本の他に大臣官房経費が計上されている³⁸。

表6-1 政策③横断的に関係する政策

(単位：億円)

区分 経費のみ	人件費	補助金等	委託費等	独立行政法人 交付金	庁費等	減価 償却費	貸倒 引当金	その他	合計
2013	229 (15.5)	204 (13.8)	155 (10.5)	820 (55.6)	45 (3)	4 (0.3)	0 (0)	16 (1.1)	1,476
2012	206 (16.1)	94 (7.3)	140 (10.9)	780 (60.8)	45 (3.5)	4 (0.3)	0 (0)	11 (3.4)	1,283
2011	274 (19.1)	35 (2.4)	175 (12.2)	823 (57.3)	71 (4.9)	3 (0.2)	0 (0)	57 (4)	1,437
平均	236.3	111	156.7	807.7	53.7	3.7	0	28	1,398.7
標準偏差	34.6	85.8	17.6	24	15	0.6	0	25.2	102.1

出典：「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

表7 大臣官房経費

区分 経費のみ	人件費	補助金等	委託費等	独立行政法人 交付金	庁費等	減価 償却費	貸倒 引当金	その他	合計
2013	352 (7.6)	2,205 (47.6)	12 (0.3)	0 (0)	223 (4.8)	605 (13.1)	1 (0)	1,431 (30.9)	4,632
2012	388 (17.2)	1,678 (74.3)	1 (0)	0 (0)	53 (2.3)	78 (3.5)	2 (0.1)	55 (2.4)	2,257
2011	229 (15.6)	755 (51.3)	1 (0.1)	0 (0)	320 (21.8)	118 (8)	6 (0.4)	42 (2.9)	1,471
平均	323	1,546	4.7	0	198.7	267	3	509.3	2,786.2
標準偏差	83.4	734	6.4	0	135.2	293.4	2.6	798.2	1,645.7

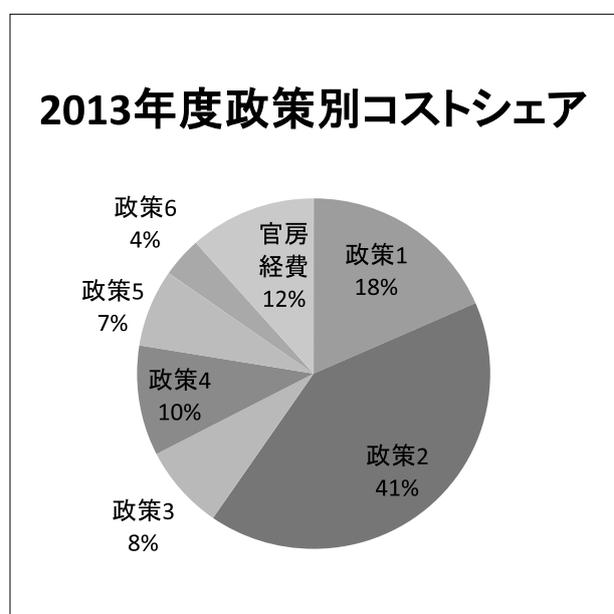
上記の通り、大臣官房経費が案外大きい。変動も激しく、補助金や庁費等、減価償却費、その他の費用の標準偏差の値が大きくなっている。大臣官房組織が総務的機能を持っていることから、6本の政策とは別に費用がかかっている。

業務費用計算書では、上記の6本の政策費用に加えて官房経費を付加して算出される。業務費用計算書では、費用の主要な項目は人件費、補助金等、減価償却費であったが、個別で見ると費用配分の優先分野が異なっている。

最後に、政策別コスト情報の比率を紹介する。定義は、業務費用に占める政策別コストの比率である。

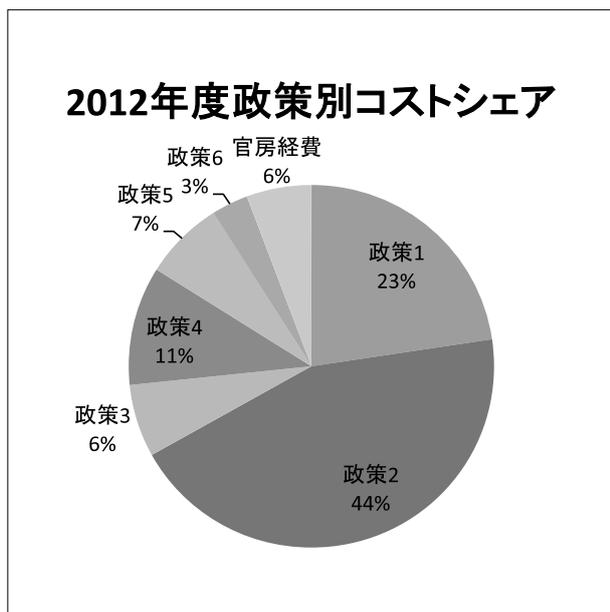
図1から3より、農林水産省の政策体系は、政策2の「農業の持続的発展」であり、政策別で4割を超えている。次に、「食料の安定供給の確保」が続く。大別すると、この2本が主要な政策である。個別の政策と組み合わせると、農業経営者の支援と基盤整備（表2-1と2-2）、そして、国内の農

図1 業務費用に占める政策別コストシェア(2013年)



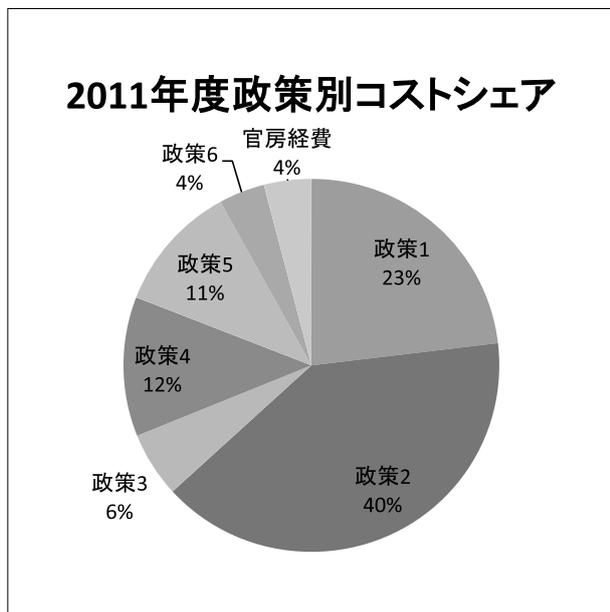
農林水産省「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

図2 業務費用に占める政策別コストシェア(2012年)



農林水産省「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

図3 業務費用に占める政策別コストシェア(2011年)



農林水産省「農林水産省別政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」より筆者が作成

畜産物の推進及び食と農の連携強化、食の安全保障の充実(表1-1と1-2)であることが明確となった。

次節では、農業政策の“見える化”を行うが、当節で導かれた分析から納税者の負担と関連する指標を見て成果の判定を行う。

4. 農林水産省の成果報告書の作成 農業政策の“見える化”

4-1 納税者負担の算出

本節では、前節で取り扱った会計情報を基にして農水省の成果報告書を作成する。成果報告書とは、吉田寛(2009)が開発した公会計の政策評価指標であるが、定義は以下のようになる。

表8 成果報告書の構造

項目	政府の 成果報告書	非営利組織の 成果報告書	損益 計算書(参考)
効果	成果の説明	成果の説明	収益
犠牲	費用 受益者負担 A B	費用 政府からの 補助金 構成員の負担 A B C	費用
差引	納税者負担 A-B	非営利組織の 持ち分増減額 A-B-C	利益 収益-費用

表8では、政府の成果報告書が一番左の列になる。省庁別財務書類では、業務費用計算書に相当する。農林水産省の政策に関して受益者負担は存在しないので、 $B=0$ である。高速道路とは違い、納税者は農業政策に関しては使用料や施設料を払うことはないからである。従って、納税者負担はAとなる。

但し、成果報告書に業務費用計算書を計上したとしても、単位が億や兆円だと実感が湧かない。「公会計の利用者は納税者であるので、その表現は簡単で分かりやすいものでなければならない。発生した費用に明細まで記載することは、利用者には雑駁な情報となる」⁴⁰ため、成果報告書は国民一人当たりで表記することにする。

表8-1はグロスの成果報告書であり、表8-2は一人当たりの成果報告書を指す。⁴¹

表8-1 平成25年度農林水産省成果報告書（一般会計+特別会計）

単位：十億円

費用発生の部	25年度	24年度	増減 (対前年度)
人件費	168	174	-6
退職給付金等繰入額	30	28	2
売上原価	336	322	14
(再) 保険費	30	△ 5	35
経営費	0	39	-39
庁費等	162	64	98
減価償却費	448	439	9
貸倒引当金繰入額等	39	57	-18
支払利息	8	9	-1
資産処分損益	143	55	88
その他業務費用	12	13	-1
補助金	1786	1828	-42
委託費	716	813	-97
運営費交付金	106	102	4
総計	3984	3938	46
受益者負担	0	0	0
納税者負担	△ 3984	△ 3938	46

「省庁別財務書類」から筆者が作成

表8-2 平成25年度農林水産省成果報告書（一般会計+特別会計，一人当たり）

単位：千円

費用発生の部	25年度	24年度	増減 (対前年度)
人件費	1.29	1.34	0.05
退職給付金等繰入額	0.23	0.22	0.02
売上原価	2.58	2.48	0.11
(再) 保険費	0.23	0.04	0.27
経営費	0.00	0.30	0.3
庁費等	1.25	0.49	0.75
減価償却費	3.45	3.38	0.07
貸倒引当金繰入額等	0.30	0.44	0.14
支払利息	0.06	0.07	0.01
資産処分損益	1.10	0.42	0.68
その他業務費用	0.09	0.10	0.01
補助金	13.74	14.06	0.32

委託費	5.51	6.25	0.75
運営費交付金	0.82	0.78	0.03
総計	30.65	30.29	0.35
受益者負担	0.00	0.00	0.00
納税者負担	30.65	30.29	0.35

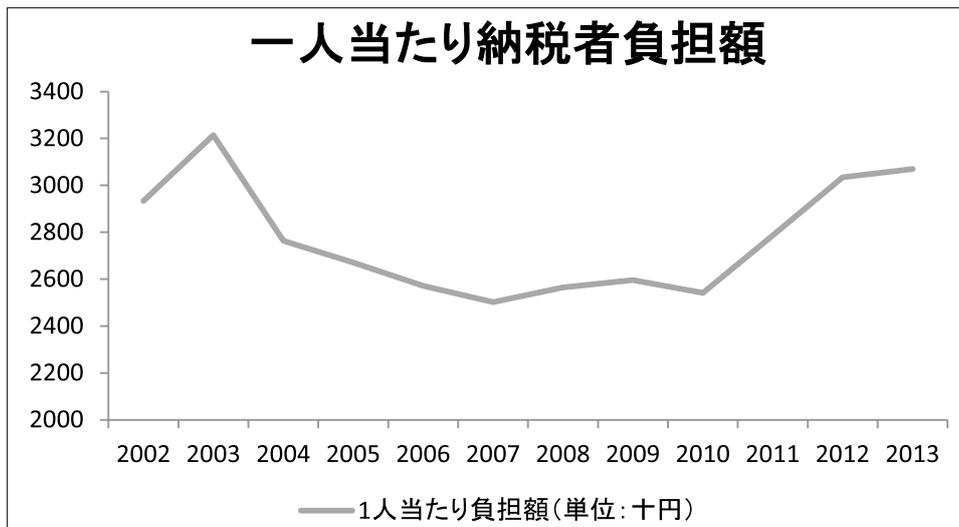
「省庁別財務書類」より筆者が作成

表8-1及び8-2は、農水省がどのような費用構造をし、納税者がどれくらいの負担をしなければならないかを見るには有益である。特に、表8-2は一人当たり3万円の負担となっていることが分かる。納税者の負担の推移は図4に示されている（データ公開後の推移）。

図4から読み取れることは、農林水産省の納税者負担額は、2001年の貿易交渉のドーハ・ランド（正式名称はドーハ開発ラウンドDoha Development Round）後にいったん上昇し、低下傾向にある。2011年から増加傾向にあるのは、東日本大震災復興の支出が膨らんでいることが原因である。

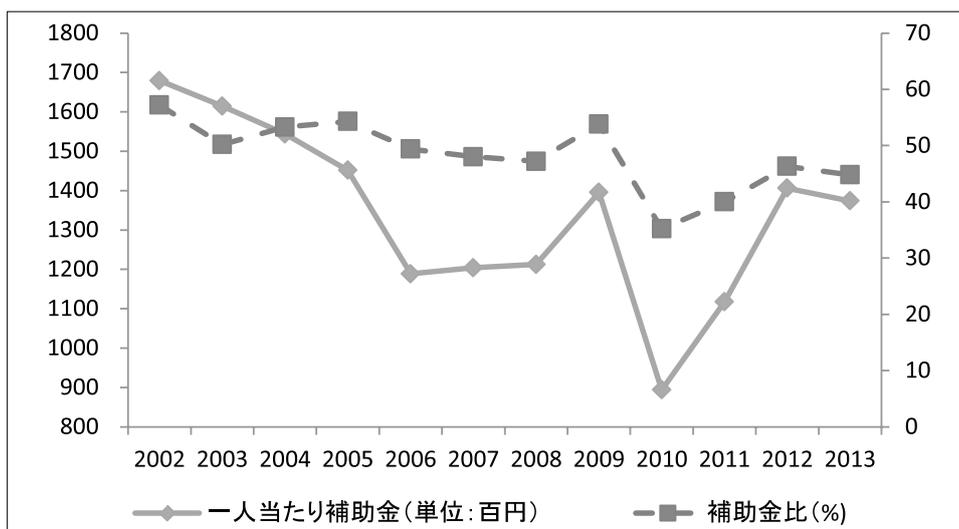
続いて、納税者負担の要因を“見える化”してみよう。図5は一人当たり補助金と業務費用計算書に占める補助金比率をプロットしたものである。補助金額及び補助金比率は減少気味ではあるが、データが公表されてから補助金の種類は10.8倍増加している。⁴² 拠出額が多い代表的なものは、「食の安全・消費者の信頼確保対策事業費補助金」約24億円（相手先は（公）北海道家畜畜産物衛生指導協会等）、緊急食糧支援事業費補助金84億円（（公）国際農林業協働協会）、国産農畜産物・食農連携強化対策事業費補助金が528億円（民間団体等）、農業経営対策地方公共団体事業費補助金154億円（地方公共団体）等々、公社や地方公共団体への拠出が多いことが分かる。ちなみに、「農業の6次産業化」が政府及び農業経済学者、農業経営者から主張されているが、当プロジェクトには農山漁村6次産業化対策事業費補助金として55億円他、同様の名称で幾つか計上されている。支出目的としては、「新商品開発・販路開拓への支援、食品産業事業者の海外展開の推進、品質管理

図4 一人当たり納税者負担額の推移



農水省「省庁別財務書類」平成14年度から25年度を基に筆者が作成

図5 一人当たり補助金 (左目盛) と業務費用計算書占める補助金比 (右目盛)



農水省「省庁別財務書類」平成14年度から25年度を基に筆者が作成

体制の強化等の国内基盤強化」が明記されている。個別の成果の測定は難しいのが課題であるが、農水省が拠出した補助金による経済効果として見る事ができる (図6参照)。

6次産業の主体は民間である。政府として支援することにどこまで正当性があるのかは、省庁別財務書類を読んでいてもはっきりとした定義がない。本来ならば民間の活性化を狙いとするならば、必ずしも補助金の拠出に頼る必要はない。一人当たりの納税者負担は東日本大震災以後増えているが、今後も負担額を増やしてまで政策を継続

するならば、納税者負担が小さくなると同時に農産物生産量や作付面積等が拡大する等の経済的成果をもたらすことが、保護的な政策を維持していく上での最低条件である。

4-2 補助金と生産量の相関関係

次に、補助金と農業全体の生産額との相関関係を見てみる。まずは、図6は両者の相関関係をプロットしたものであり、正の相関が存在することが分かる。対数を採用しているのは、モデルによる自己相関を除去するためのものであり、計量経

経済の標準的な手法に従っている。

図6の回帰分析の結果は以下のようになる。

$$\ln \hat{\text{Agrioutput}} = 7.97 + 0.145 \ln \hat{\text{subsidies}} \quad (2)$$

(0.217) (0.0292)

T = 12, R-squared = 0.711 (括弧内は標準誤差)

lnsubsidy : 補助金の対数值、lnagrioutput : 農業生産額の対数

(2)式より、決定係数は0.7であり農産物生産は補助金によって7割説明されることを意味する。定数項及び補助金の対数值の両方のP値は統計的には5%の水準で有意な結果が導かれていることは興味深い。⁴³但し、補助金が1単位増加しても、生産量は0.15程度しか増えない⁴⁴。いわゆる補助金弾力性の効果は低い。

次に、補助金の拠出先には農地の有効利用のために治水工事関係にも多くの金額が拠出されていることや農業の6次産業化は農産物の輸出促進を狙いとしていることを加味するとしよう。

$$\ln \hat{\text{Agrioutput}} = 5.63 + 0.108 \ln \text{subsidies} - 0.0337 \ln \text{trade} + 0.189 \ln \text{acerha} \quad (3)$$

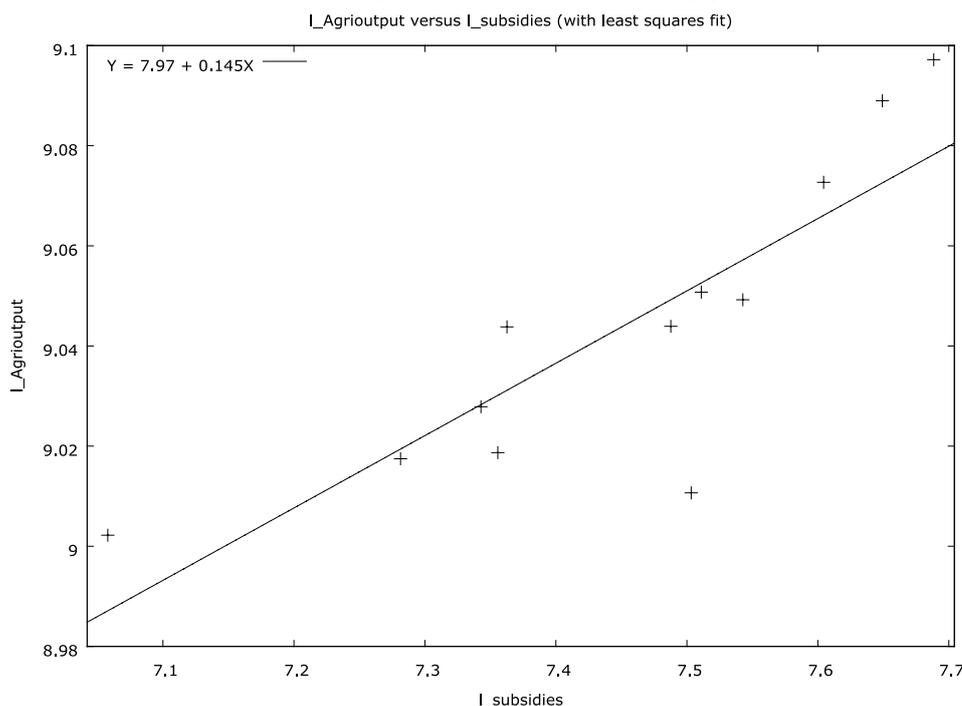
(5.29) (0.0394) (0.0656) (0.316)

T = 12, R-squared = 0.777

lntradeb : 農産物の輸出額の対数、lnacerha : 作付面積の対数 但し、作付面積は2011年までしかデータが公表されていなかったため、2年分はFORCAST関数で推計している。

(3)式の結果より、農産物の輸出と生産量との相関係数がマイナスとなったことには注意が必要である。標準的な経済学では、補助金を拠出すれば生産量が拡大する。国内で発生した余剰分は海外に輸出することができる。しかしながら、(3)式では補助金の拠出による生産量には影響を及ぼすが、輸出を減らすことになる。農産物の生産物に関しては補助金に関しては5%の有意水準が確認されたが、貿易、作付面積に関しては統計的には有意性は低い。従って、モデルとしては(2)式を採用するべきであることが分かる。総じていえば、農林水産省の補助金拠出は、農業生産額に対して相関関係があるということは確認された。

図6 補助金と農産物生産との相関



4-3 政策コストの優先度と対応する成果

表1,2及び3では、政策別コストのシェアを示しており、農水省の政策は、「農業の持続的発展」と「食料の安定供給の確保」にウエイトを置いていることが分かった。但し、費用便益分析の観点から言えば、納税者にどのような便益を及ぼしているのかの計測は難しい。従って、本節では、政策コストに対してマクロ経済指標の変化を見ることで農水省の成果を代替することを試みる。換言すれば、本節では便益を「農業部門の拡大、成長」と定義し、規模が拡大することで国民は便益を被ると考える。その際、農林水産省が掲載している数多くの統計資料に基づいて分析を進める。

第一に、政策別コストでは「農業の持続的発展」が業務費用計算書の4割を占めていること、個別の政策で見ると、「意欲ある多様な農業者による「農業経営の推進」「農業生産力に強化に向けた農業基盤の保全管理・整理」が「農業の持続的発展」の9割を占めている（表1-2参照）ことが確認された。ただ、後者に該当する指標は存在しないが、前者については、第88次農林水産省統計表（平成24年～25年）の「農業経営体数」（農業構造動態調査）で接近できる。但し、「農業経営体数」を公表しているのは2006年から2013年までである。

表9 農業経営体の推移と成長率

年度	農家経営体数（単位：千）	増減	変化率
2006	1,936		
2007	1,867	△67	△4%
2008	1,804	△63	△3%
2009	1,753	△53	△3%
2010	1,679	△74	△4%
2011	1,618	△61	△4%
2012	1,564	△54	△3%
2013	1,514	△50	△3%
平均	1,717	△60.3	△3%

出典：農林水産省統計部『農業構造動態調査報告書』より筆者が作成

表9からは、全ての農業経営体が意欲を持っているかどうかを判別することはできないが、趨勢は減少傾向にあること、年率3%で減少していることが読み取れる。統計を見る限り、補助金を拠出しているにも関わらず、農業経営体が減少して

いる以上は政策が有効であったと結論することはできない。但し、補助金を拠出していなかったら減少幅はもっと大きくなった可能性も否定できない。それでも、今後も農業経営体の減少、成長率が芳しくない場合、補助金支出は見直しをかけるべきである。

農水省は、農業、林業、水産業を管轄している。ここまでの分析では一括りに農業としていたが、分野別の成長率を見てみよう。

農林産業全体では2000年から2013年までの平均成長率は-0.79%であった。部門別では、農業0.67%、林業5.13%、水産業1.97%となった。成長率から判断するに、農林水産省の政策は決して成功したと断定することはできない。林業の平均成長率が5%を超えているとはいえ、データの散らばりを意味する分散と標準偏差が大きいことには注意が必要である。図7を見ても分かる通り、上下に20%のレンジで変動していることが、林業の不安定性を物語っている。

次に、農林業人口と農林業生産額の関係を見ていくことにする。データの都合上、水産業を除いた値であることに注意したい。このデータを使い労働生産性を計算するが、労働生産性は以下のように定義する。なお、図8は、二行目の対数値で近似した労働生産性の値をプロットしている⁴⁵。

$$\text{労働生産性(LP)} \equiv \frac{\text{農林業GDP}}{\text{農林業就業人口}} = \frac{Y}{P}$$

$$\ln LP \equiv \ln Y - \ln P$$

図8を見て分かることは、農林業の就業人口が減少していることが、生産性を高めているように見える。生産が一定であっても生産性は高まるからだ。そこで、同じデータを使って推計を試みたのが（4）式である⁴⁶。

$$\text{dln_output} = -0.03877 - 1.32109 \text{dln_labor} \quad (4)$$

(0.02584) (0.90929)

T = 20 (1994-2003), R-squared = 0.892 括弧内は標準誤差 DW2.0602

dln_output：農林生産額対数階差、dln_labor：農林業就業人口対数階差

図7 産業全体成長率と分野別成長率

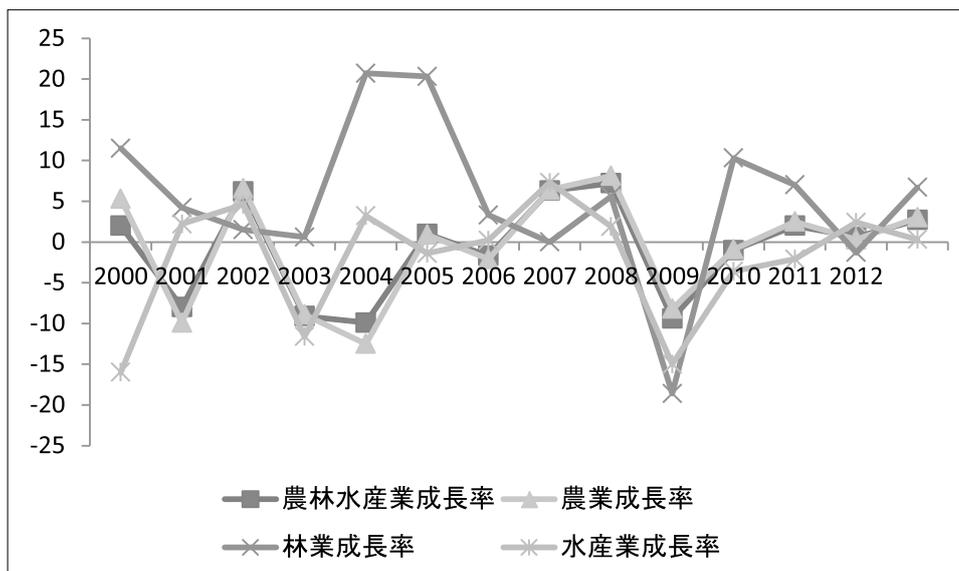


表10 産業全体成長率と分野別成長率と平均、分散、標準偏差

年度	農林水産業成長率	農業成長率	林業成長率	水産業成長率
2000	2	5.3	11.5	-16.0
2001	-8	-9.9	4.2	2.2
2002	6.2	6.6	1.5	4.6
2003	-9.1	-8.9	0.6	-11.6
2004	-9.9	-12.5	20.7	3.2
2005	1	0.9	20.3	-1.4
2006	-1.7	-2.1	3.3	0.2
2007	6.3	6.4	0.0	7.3
2008	7.2	8.1	5.6	1.9
2009	-9.4	-8.2	-18.6	-15.0
2010	-1	-0.9	10.3	-3.6
2011	2	2.5	7.0	-2.1
2012	0.6	0.3	-1.3	2.4
2013	2.7	3.0	6.7	0.3
平均	-0.79	0.67	5.13	1.97
分散	33.92	42.43	86.77	48.54
標準偏差	6.04	6.76	9.67	7.23

出典：農林水産省統計部『農業構造動態調査報告書』より筆者が作成

(4) 式にはいくつかの問題が存在する。階差を設けない場合は統計的には有意な結果が出たが、ダービー・ワトソン比 (DW) が1.1175と低く、自己相関がみられた。期間を1時期ずらした一階の階差では自己相関は除去できたが、推計式自体のP値は0.15台で10%でも有意とならない。そのため、生産性が上昇トレンドにあることを説明するモデルとしては不十分な結果となった。

最後に、「食料の安定供給の確保」についてだが、農林水産省は「緊急事態食料安全保障指針」(平成27年10月)を公表し、平素と緊急時の取り組みに関する研究成果を発表している。平素の取り組みとしては、食料自給率を高めること、安定的な輸入の確保とうたっている。食料自給率の定義は、(5)式で表される。また、1990年から014年までの24年間の自給率の推移は図9に示した。

$$\text{食料自給率} = \frac{\text{国内生産}}{\text{国内消費仕向}} = \frac{\text{国内生産}}{(\text{国内生産} + \text{輸入} - \text{輸出} \pm \text{在庫の減少})} \quad (5)$$

自給率自体は低下傾向にある。貿易の自由化と和食から洋食への食の転換等が影響している。

永田（2008）は、食料自給率の計量分析を行っている。永田は、自給率または自給量（国内産食料消費量）を被説明変数とし、説明変数を一人当たり実質所得、または国内食料価格において単純回帰分析を行っている⁴⁷。分析結果では、食料自給率の低下は、国民の一人当たり実質所得の上昇と国内食料価格の上昇により、輸入財を選好したとする。換言すれば、輸入財は上級財だということあり、「効用最大化を追求する消費者の自由な選択の結果」⁴⁸として、食料自給率が低下したと説明できる（下記の推計結果②参照）。

推計結果①食料自給と実質所得

$$\text{食料自給量} = 9.133 - 0.353 \text{ PCGDP} \quad (6)$$

(89.448) (19.064)

括弧内はt値。R² = 0.892, SD = 0.059, 統計量 = 46
PCGDP：1人当たり実質GDPの対数

$$\text{食料自給率} = 6.268 - 0.421 \text{ PCGDP} \quad (7)$$

(69.723) (25.847)

括弧内はt値。R² = 0.938, SD = 0.052, 統計量 = 46

推計結果②食糧自給と食糧価格

$$\text{食料自給量} = 8.303 - 0.269 \text{ FPRICE} \quad (8)$$

(100.124) (13.508)

括弧内はt値。R² = 0.805, SD = 0.079, 統計量 = 46
FPRICE：食料品消費者物価指数の対数

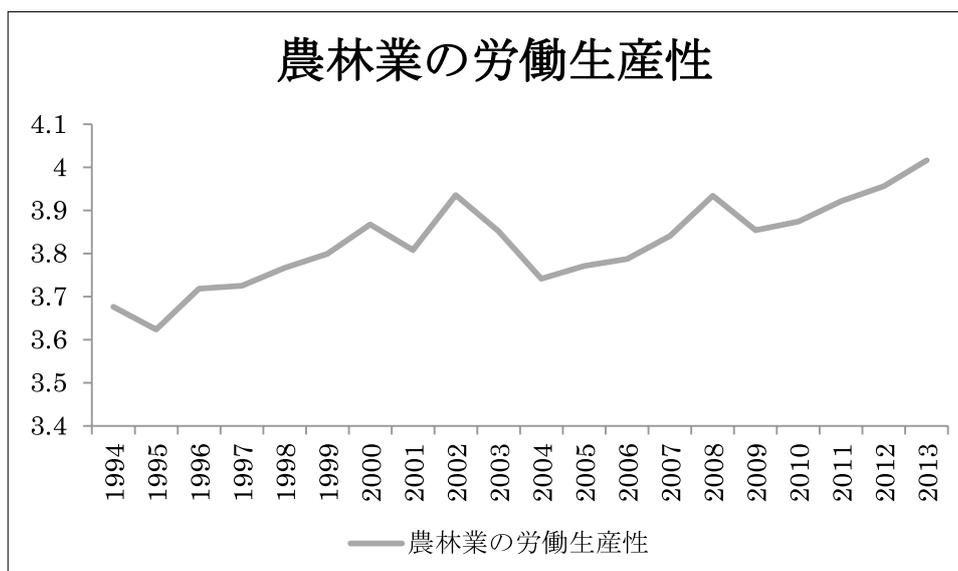
$$\text{食料自給率} = 5.280 - 0.322 \text{ FPRICE} \quad (9)$$

(62.484) (15.860)

括弧内はt値。R² = 0.938, SD = 0.052, 統計量 = 46

永田の分析では、食料自給率の低下は、消費構造の変化、生産構造の変化、食品価格の内外価格差等、農産物貿易の自由化等が原因として考えられるとしている通り、原因は単一ではない。上記の分析では、(6)式と(7)式では、一人当たりの実質所得が上昇すれば、自給量及び自給率は低下する。一方、(8)(9)の両式からは、食料品価格の内外価格差が自給率低下の原因だとしている。これら4本の式は経済学的には極めてオーソドックスな結論である。単純回帰式で説明では物足りさを感じる点は差し置いても、農産物貿易の自由化が進めば進むほど、自給率は低下するこ

図8 農林業の労働生産性



出典：「総務省統計局労働力調査」、内閣府「2013年度国民経済計算（2005年基準・93SNA）を基に筆者が作成

とになるが、自給率低下は国民の経済厚生を低下させるわけではない。永田は、「食料自給率以上に重視すべきは、国境を越え、より多くの人達が納得できる食料の消費、生産、貿易のルールを整備するための行動だと思う⁴⁹」と結論している。

従って、食料の安定確保として自給率を使うことは有益ではない。むしろ、輸入を分散させるための貿易の自由化を通して、食料確保を図るべきである。2節でも議論したように、自給率が国際貿易と密接に関連している以上、輸入を意図的に制限し、消費者の嗜好パターンを強制的に国内産の農畜物としない限り自給率向上は不可能である。

茂木創（2011）は、食料自給率が100%に近い時代でも飢饉が発生していたこと、自給率を上げることが、グローバル化の時代には他国に保護主義的な政策を行っていることをPRしているものであり、世界の賛同が得られないこと、食料が安定的に供給されるためにも、相手国にとって私たちが不可分の存在であることが日本の安全保障にとっては必要である点を指摘している⁵⁰。

いずれにしても、グローバル化が進展している世界経済の中で農産物だけを例外として保護することは難しい。また、安全保障という言葉を使用する以上は、エネルギー、軍事、外交的側面からの分析を加味する必要がある、食料だけをもとに

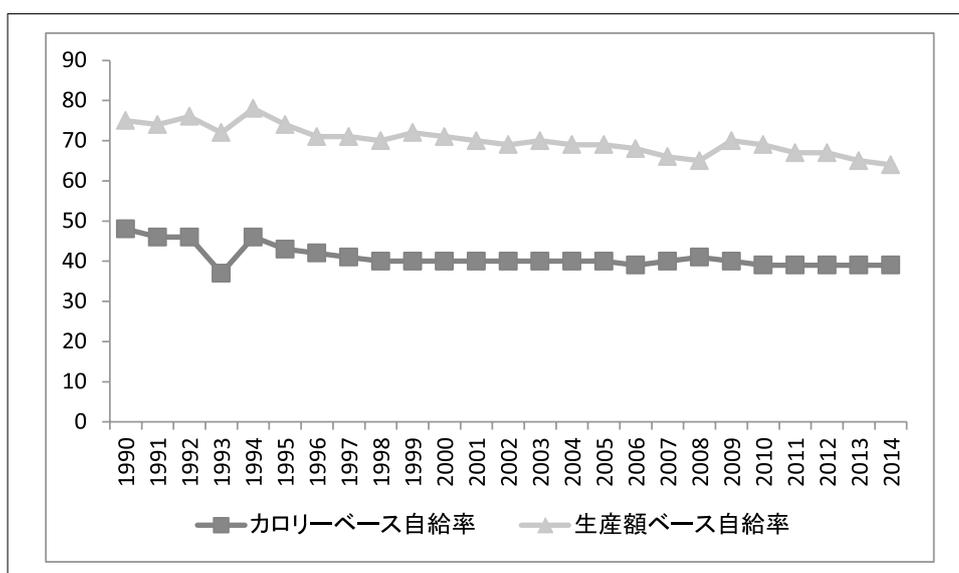
議論をすることはバランスを欠く。

以上、農業政策のマクロ的指標を中心に概観してきたが、農業の経済パフォーマンスは決して芳しくない。だからこそ保護が必要だとする考え方もあるが、活動の中心は民間である。民間の活動に政府がどこまで介入するかは、議論を深めなければならない。

現在、国は農業の6次産業化を推進している。農業を輸出産業とすることを明確に打ち出している。これまでの内向きの政策から海外市場に対して開かれた農業政策へ舵を切りつつある。従って、税金を投入した成果は数年先になることは必至であるが、毎年計上される会計情報を精査する以上に、国民が納得できる成果が挙げなければ、国民負担が増えるだけになる。

さらに言えば、農業、畜産業、水産業等の産業別のミクロ分析も必要になるが、ミクロ分析においても国民が納得するための指標として、成長率や生産量等が拡大していることが最低条件となる。成果が出ない以上は、政府の出来る仕事は限定すべきであり、補助金も削減していくべきである⁵¹。政策は国民＝納税者のために行うべきであって、政府機能を拡大するためではない。

図9 過去四半世紀の食料自給率の推移



出典：農林水産省のデータより筆者作成

5. 政策評価よりも成果報告書を採用すべき理由

本論文では、農水省の財務書類を基にした政策コストと経済分析を行った。農水省の政策別コストが開示されたことにより、農業政策の目指すべき方向性は明確になったが、関連する統計は無数にあり、どの指標を採用するのか、評価する期間をどれくらいに設定するかによって対応が変わってくる。また、政策評価の細かい指標も多数存在する⁵²。

中央省庁では、会計検査院の監査に加え、省庁ごとに政策の事後評価は実際に行われており、「改善・見直し」について詳細な報告をしている。成果が芳しくない政策に関しては予算概算要求額から実際の予算案額が減額となっているケースも存在する。省庁別財務書類を公表したことにより、各省庁の会計責任が一層明確となった。加えて、政策別コストの開示が進んでおり、今後も農政の費用は明らかになっていくトレンドは変わらない。

本論文の貢献は、複雑で定義が明確ではない農業政策に関して、納税者負担を明確にしていること、経済指標を分析して効果を明確にしていることにある。

冒頭に触れた通り、農業に関する保護の理由は多数存在する。今後は、会計情報と経済分析を組み合わせて成果の測定を行い、複雑で定義が不明確な農業政策を再検討することで、納税者への説明責任を果たすことができる。

省庁の政策とは、基本的に税金を費消することにより、納税者の負担の下に成立している。それ故に、納税者負担を政策評価項目に入れるべきである。コスト認識のない会社経営者が資源を浪費する。コスト意識のない政策は、無駄な補助金を増やしていく。そして、投下した税金がどれだけの効果を生みだすかが政策の正当性を高める。

省庁の政策評価とは別に、本論文では吉田寛(2009)の手法に従って成果報告書として議論を進めてきた。両者の最大の違いは、納税者の立場に立っていることである。納税者負担を明確にしたということは、経済活動の主体は政府ではなく納税者にあるということの意味する。換言すれば、消費者主権である。政策研究の基本原則を消

費者主権に置くならば、成果報告書を採用すべきである。

6. 結論

本論文では、農水省の省庁別財務書類から納税者の負担を計測し、加えて費用・支出構造と経済成果について検証を行った。農水省を始めとする各省庁は平成14年度(2002年)から省庁別財務書類を、平成21年度(2009年)からは政策別コストを公表しているが、公会計研究者、公認会計士、税理士、財政学者等を除いて殆ど知られていない。これでは、納税者への会計説明責任を果たしていない。また、財政学の領域でも公会計の研究が制度分析に終始していることも不十分である。

既存研究と比較した新しい研究成果としては、公会計の会計情報から成果報告書を作成し、納税者の負担額は一人当たり3万円であることを明確にしたこと、農水省の費用構造としては、人件費、減価償却費、補助金の3つで大方説明ができること、政策別コスト情報から「農業の持続的発展」と「食料の安定供給の確保」の二つに対する費用配分が高いことが導かれたことにある。加えて、生産量や貿易のデータを使って、経済効果を推計することで、補助金との相関関係を導き出し、財政政策の効果を“見える化”した。会計情報と経済分析を組み合わせることで、納税者への説明責任が高める手法を展開した。

本論は既存の政策評価や政策研究の手法に沿いながらも、一貫して納税者が主体となる消費者主権の原則に立って農林水産省の政策を分析してきた。会計学では当然とされるスチュワードシップ(受託責任)の考え方は公共政策には不可欠である。

公共性が高い政策でも、納税者の負担が増えて成果が表れないならば、補助金の削減、予算の縮小、民間活動の幅を広げていくべきである。必ずしも単年度で評価するのではなく、5年程度のスパンで評価が出ない政策の見直しも必要となる。個別の政策としてはミクロデータ分析が必要だが、成果が伴わない政策を保護する正当性はない点は同じである。

参考文献

英文

- [1] Anthony B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz (2015) *'Lectures on Public Economics'* Princeton University Press
- [2] Alan J. Auerbach and Martin Feldstein edited (1985) *'Handbook of Public Economics'* North Holland
- [3] Avinash K. Dixit and Victor Norman (1980) *'Theory of International Trade'* Cambridge Economic Handbook.
- [4] Brian Underdown, Peter Taylor (1985) *'Accounting Theory & Policy Making'* HEINEMANN: London
- [5] Daryll E. Ray, Daniel G. De La Torre Ugarte, Kelly J, Tiller *'Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide'* Agricultural Policy Analysis Center, The University of Tennessee.
- [6] Gene M. Grossman and Elhanan Helpman (1996) *'Foreign Investment with Endogenous Protection'* Robert C. Feenstra, Gene M. Grossman and Douglas A. Irwin edited *'The Political Economy of Trade Policy'*, MIT Press
- [7] Joseph E. Stiglitz (2000) *'Economics of the Public Sector 3rd edition'* W. W. Norton & Company
- [8] Robert C. Feenstra (2003) *'Advanced International Trade'* Princeton University Press
- [9] Takeo Doi (2005) *'Government Financial Institutions: What and How to Reform?'* in T. Ito, H. Patrick and D. Weinsted eds., *The Solutions for the Japanese Economy*, MIT Press
- [10] William H. Green (1997) *'Econometric Analysis Third Edition'* Prentice-Hall International, Inc.

和文

- [11] 青木昌彦・鶴光太郎編著 (2004) 『日本の財政改革』東京経済新報社
- [12] 新井清光著、川村義則補訂 (2011) 『現代会計学第12版』中央経済社
- [13] 奥野正寛・本間正義編 (1998) 『農業問題の経済分析』日本経済新聞社
- [14] 井堀利宏・土居丈朗 (1998) 『日本政治の経済分析』木鐸社
- [15] 井堀利宏 (2008) 『「歳出の無駄」の研究』日本

経済新聞出版社

- [16] 井堀利宏編 (2005) 『公共部門の業績評価』東京大学出版会
- [17] 市川洋・林英機 (1973) 『財政の計量経済学—租税、政府支出および社会保障の計量理論』勁草書房
- [18] 貝塚啓明 (1971) 『財政支出の経済分析』創文社
- [19] 貝塚啓明・館龍一郎 (1973) 『財政 現代経済学7』岩波書店
- [20] 貝塚啓明 (2003) 『財政学第3版』東京大学出版
- [21] 勝又健太郎 (2013) 「米国農業政策の変遷とその背景」—米国農業を支える政府支払—、農林水産政策レビュー No.52
- [22] 加藤寛・浜田文雅編 (1996) 『公共経済学の基礎』有斐閣
- [23] 加藤久和 (2012) 『Gretlで経済分析』日本評論社
- [24] 川島博之 (2010) 『食料自給率の罫』朝日新聞出版
- [25] 小西砂千夫 (2012) 『公会計改革の財政学』日本評論社
- [26] 小林幾次郎・大淵利男 (1976) 『財政学総論』八千代出版
- [27] 財政制度等審議会 (2003) 「公会計に関する基本的考え方」
- [28] 財務省主計局法規公会計室 (2003) 「国の公会計」平成23年2月18日資料②
- [29] 生源寺眞一 (2013) 『農業と人間』岩波現代全書
- [30] 生源寺眞一他 (1993) 『農業経済学』東京大学出版会
- [31] 鈴木豊・兼村高文 (2010) 『公会計講義』税務経理協会
- [32] 田尾亮介 (2011) 「公会計—会計学・経済学・法学の交錯領域として—」財務省財務総合政策研究所「ファイナンシャル・レビュー」平成23年第2号
- [33] 高橋洋一 (2007) 『財投改革の経済学』東洋経済新報社
- [34] 土屋圭造 (1962) 『農業経済の計量分析』勁草書房
- [35] 土居丈朗 (2003) 「公会計・予算制度の改革過程：対立点と改革の方向性」会計検査研究No.28
- [36] 中野雄太 (2015) 「外国企業独占下の貿易利益と経済厚生政策—独占的競争モデルの構築に向けて—」CUC Policy Studies Review No.38, p15-30
- [37] 永田智章 (2008) 「食料自給率の経済分析」—1960年～2005年における日本の経験、広島経済学経済研究論集第31巻第1号、65～82頁

- [38] 豊田隆 (2003)『農業政策』日本経済評論社
- [39] 農林水産省 (2002)「平成14年度省庁別財務書類」
- [40] 農林水産省 (2003)「平成15年度省庁別財務書類」
- [41] 農林水産省 (2004)「平成16年度省庁別財務書類」
- [42] 農林水産省 (2005)「平成17年度省庁別財務書類」
- [43] 農林水産省 (2006)「平成18年度省庁別財務書類」
- [44] 農林水産省 (2007)「平成19年度省庁別財務書類」
- [45] 農林水産省 (2008)「平成20年度省庁別財務書類」
- [46] 農林水産省 (2009)「平成21年度省庁別財務書類」
- [47] 農林水産省 (2009)「平成21年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」
- [48] 農林水産省 (2010)「平成22年度省庁別財務書類」
- [49] 農林水産省 (2010)「平成22年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」
- [50] 農林水産省 (2011)「平成23年度省庁別財務書類」
- [51] 農林水産省 (2011)「平成23年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」
- [52] 農林水産省 (2012)「平成24年度省庁別財務書類」
- [53] 農林水産省 (2012)「平成24年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」
- [54] 農林水産省 (2013)「平成25年度省庁別財務書類」
- [55] 農林水産省 (2013)「平成25年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」
- [56] 農林水産省 (2014)「平成25年度に実施した政策評価の結果の政策への反映状況について」
- [57] 農林水産省 (2015)「平成26年度食料自給率について」
- [58] 農林水産省 (2015)「食料自給力指標の手引き」
- [59] 農林水産省 (2015)「緊急事態食料安全保障指針」
- [60] 農林水産省 (2015)「平成26年度農林水産関係予算のポイント」
- [61] 服部信司 (2010)『アメリカ農業・政策史1776-2010』農林統計協会
- [62] 速水佑次郎・神門善久 (2002)『農業経済論 新版』第11版 岩波書店
- [63] 本間正明 (1991)『日本財政の経済分析』創文社
- [64] 本間正義 (2010)『現代日本農業の政策過程』慶應義塾大学出版会
- [65] 本間正義 (1994)『農業問題の政治経済学』日本経済新聞社
- [66] 東信男 (2006)「省庁別財務書類の課題と展望」会計検査研究No.33
- [67] 茂木創 (2011)『食料自給率という幻』唯学書房
- [68] 山下一仁 (2004)『国民と消費者重視の農政改革』東洋経済新報社
- [69] 山下一仁 (2010)『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版社
- [70] 山下一仁 (2011)『農協の陰謀』宝島社新書
- [71] 吉田寛 (2009)『公会計の理論』東洋経済新報社
- [72] 吉田寛 (2011)『環境会計の理論』東洋経済新報社
- 1 本間正義 (2010)『現代日本農業の政策過程』慶應義塾大学出版会30~41頁の議論を参照のこと。予算及び支出構造に関しては、東畑精一『日本農業の展開過程』(1978年版)や小倉武一『日本農業は生き残れるか』(上)(中)(下)(1987)年が詳細な分析が加えられている。戦後以降の日本農政を知る上でも参考になる。
 - 2 同書41頁。
 - 3 土居 (2004)『公共部門の業績評価』第2章27頁。土居が主張するフィードバックとは、ムダな公共事業があると分かれば、翌年度の予算は削減するということである。行政とのリンク、各省庁のどの部分の債務を削減するのか有効なのかを議論しなければならない。そのためにも公会計による情報開示は必要である。
 - 4 農林水産省「農林水産基本データ集平成27年度版」のデータ参照。
 - 5 豊田隆 (2003)『農業政策』日本評論社、iv頁。
 - 6 豊田隆 (2003) 7頁。
 - 7 農林水産省が発表している平成26年度(2014年)「食料自給率の概要」では、生産額ベース64%であり、こちらが国際的には標準の指標。世界のカロリーベースを公表しているが、農水省の推計である。なお、食料自給率の経済学的分析は、茂木 (2011)を参照のこと。茂木は、農水省によるカロリーベースの計算、TPP参加による日本農業による損失額、最適食料自給率等の観点を端的に分析し、グローバル化時代に食料自給率にこだわる政策にはデメリットが多いことを指摘している。
 - 8 国際貿易の利益に関しては、中野 (2015)でも詳細に説明している。数理的な展開はDixit and Norman (1980)、貿易理論と実証分析に関してはFeenstra (2003)を参照のこと。
 - 9 本間 (2010) 330頁。山下 (2004)は、食料自給率の低下は農業政策そのものにあることを指摘して

- いる。『国民と消費者重視の農政改革』第2章の議論を参照。
- 10 本間 (2010) 331頁。
 - 11 農協による減反支持の経済的根拠は、山下(2011)が詳しい。
 - 12 Grossman & Helpman (1996) の論文は、利益団体が貿易政策に及ぼす影響を理論的に分析している。
 - 13 前述の山下 (2011) は、農協が既に「脱農」して金融機関として行動していること、独占禁止法が適用されていないので、肥料や農機具の貸出価格が高いこと等を指摘している。
 - 14 勝又健太郎 (2013) 「米国農業政策の変遷とその背景」—米国農業を支える政府支払—農林水産政策研究レビュー No.52, 4～5頁。アメリカの価格所得政策は、2002年農業法が一番新しく、「価格支持融資」「不足払い (再導入)」「直接固定支払」が明記されている。いずれの政策も、農家の所得を補填することに主眼が置かれている。
 - 15 Dally, Daniel, Kelly (2003) “Rethinking US Agricultural Policy Changing Courses to Secure Farmer Livelihoods Worldwide”, Agricultural Policy Analysis Center, p. 9.
 - 16 Dally, Daniel, Kelly, Ibid, p.16 本論文は、アメリカの農業保護を擁護する論調として書かれており、価格支持政策から自由主義政策へ移行したトレンドにも懐疑的である。例えば、国際貿易に関しては、価格支持政策を取りやめても決して増えていないと論じている。
 - 17 アメリカの農業政策を歴史的に分析したものとして服部 (2010) が詳しい。タイムスパンは、18世紀から21世紀は2010年までをとらえている。
 - 18 荏開津典生 (2008) 『農業経済学』38頁。荏開津の主張は、農産物は投入から算出までの時間がかかるために、市場に出荷する時の需給状況は予測不可能であるため、農家は不確実性に晒されていることを指摘している。従って、農産物市場に対して政策介入する必要性を説いているが、荏開津の論点は農産物に限った話ではないために、政策介入を正当化する根拠は弱い。例えば、牛肉・オレンジの輸入自由化交渉では、畜産農家やみかん農家の壊滅が危惧されたが、現在でも生き残っている。輸入品との競争に晒すことで良質で安価な農産物へとイノベーションする可能性もある点を氏は見落としている。
 - 19 より広範な政府の経済政策を扱う場合は、公共経済学と呼ばれることもある。Atkinson & Stiglitz (2015)、Stiglitz (2000) では、課税が貯蓄や資本形成に及ぼす影響や課税の帰着 (負担のこと) 問題を扱っている。貝塚・館 (1972) 1頁では、「狭い意味での公共経済学は、ここでいう公共部門の経済学に一致するが、公共経済学の対象は必ずしも公共部門の活動に限定されない」としている。一方、財政学は政府の財政問題を対象としており、政府支出や予算を研究対象としている。
 - 20 吉田寛 (2009) 『公会計の理論 増補版』東洋経済新報社 4頁。
 - 21 加藤寛元千葉商科大学学長は、鈴木善幸、中曾根康弘両政権時代の第2次臨時行政調査会に加わり、土光敏夫会長の下で日本国有鉄道や日本専売公社、日本電信電話公社の民営化提言に携わっている。
 - 22 本経緯は、田尾亮介 (2011) 「公会計—会計学・経済学・法学の交錯領域として—」財務省財務総合政策研究所「ファイナンシャル・レビュー」平成23年第2号189頁の議論を参考にした。
 - 23 財政制度等審議会 (2003) 「公会計に関する基本的考え方」5頁。同書には各国の財務諸表作成と公表の調査結果が掲載されている。
 - 24 東信男 (2006) 「省庁別財務書類の課題と展望」『会計検査院研究』33号289頁。東は「1998年度決算から開始された国の貸借対照表 (試案) の作成、1999年度決算から開始された特別会計財務書類の作成を経て、省庁別財務書類の作成に集約されることとなった」と指摘している。加えて、省庁別財務書類の法的位置づけが明確にされていないことや具体的な活用方法が不明確な点を批判しているのは興味深い。
 - 25 財政制度等審議会 (2003) 10頁。
 - 26 土居丈朗 (2003) 「公会計・予算制度改革過程：対立点と改革の方向性」会計検査研究No.28, 75頁。
 - 27 吉田寛 (2009) 51頁。
 - 28 貝塚 (2003) は、課税根拠を「利益説」と「応能説」に大別しており、他の説には触れていないことは不十分である。「承認説」については、小林・大淵 (1976) 98頁が租税史の観点で紹介している。「租税の起源は、人民の自由意志で献納したもの

- であり、その後の人民の承諾を必要とする時代に入り、さらに君主の専断的徴収時代となり、一揆とか暴動とか、革命とかが起こった。このような過程を経て、現代は国民の代表である議員が審議可決した税法によって政府がこれを徴収するところまで進んでいる」としている。民主主義の世界では、主権が国民に帰着するので、税のコントロールは君主や国王から納税者である国民に移行している。これが「承認説」の根拠である。
- 29 同書 8 頁。
- 30 財務省http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/001.htm参照。財務省は、「所得課税」「資産課税等」「消費課税」の3つに分類し、それぞれを国税と地方税に分別している。ちなみに、法定外の税金の例としては「核燃料税」がある。原子力発電所を抱える自治体で制定された税金である。また、「歴史と文化の環境税」は、福岡県太宰府市の条例で平成15年5月23日から施行された。地方自治体の条例レベルまでを含めると、60種類程度とも言われている。なお、総務省には法定外の地方税の詳細が明記されている。
- 31 公会計に関する解説書は多数出ているが、納税者の視点に立って貸借対照表や成果報告書の作成を提言しているのは極めて少ない。吉田(2009)では、日本国の貸借対照表の分析や公営企業の成果報告書の作成を通じて、納税者の負担を明確にしている。本書では、吉田の分析を農林水産省の政策に応用している。
- 32 吉田(2009) 84~85頁。
- 33 資産、負債の各項目に関しては農林水産省平成25年度版省庁別財務諸表を参照。なお、本論では全て一般会計と特別会計の合算を使っている。財務諸表の作成基準日は会計年度末(3月31日)。
- 34 田尾(2011年) 191頁。
- 35 なお、業務費用計算書の中で計上されている人件費には、農林水産大臣や大臣政務官等の特別職は含まれていない。「特別職の職員の給与に関する法律(昭和24年法252)によれば、内閣総理大臣の俸給月額額は205万円、国務大臣は150万円、大臣政務官は122万円である。つまり、総理が3460万円+特別手当、国務大臣は1800円+特別手当、大臣政務官は、1464万+特別手当となる。
- 36 農林水産省「平成24年度政策コスト情報・省別財務書類の概要」9頁。
- 37 独立行政法人は13法人 農林水産消費安全技術センター、種苗管理センター、家畜改良センター、農業・食品産業技術総合研究機構農業生物資源研究所、農業環境技術研究所、国際農林水産業研究センター、森林総合研究所、水産大学、水産総合研究センター、農畜産業振興機構、農業者年金基金、農林漁業信用基金。
特殊法人は1法人 (株)日本政策金融公庫(農林水産業者向け業務勘定)
認可法人は1法人 農水産業協同組合貯金保険機構
合計15法人 データ公開の2002年から変わりなし。
- 38 組織は、大臣官房食料安全保障課、大臣官房環境政策課、大臣官房国際部、大臣官房統計部で構成されている。仕事としては、企業の総務部にあたり、各局の連絡等の調整を行なっている。
- 39 吉田寛(2009) 69頁。参考までに、非営利組織と企業の利益も明記した。企業は利益を出すことが経営者の成果であるので分かりやすい。非営利組織の場合は、費用の部政府からの補助金が拠出されているので、これを差し引く。さらに、構成員の負担を引くことで納税者の負担となる。政府は、補助金を拠出する側であり、業務費用計算書においては費用に計上されている。
- 40 吉田(2009) 136~137頁。本論文では、吉田が扱わなかった省別財務書類から成果報告書を作成した初めての試みである。
- 41 日本国民1億3千万として計算している。
- 42 平成15年版(2003年)「省庁別財務書類」27頁では、「補助金等」は28種類となっているが、平成25年度版(2013年)は233種類に加え、負担金9種類、交付金59種類、利子補給金2種類の合計303種類まで拡大している。拠出先の大部分は地方公共団体である。支出目的は、必要経費の補助である。
- 43 モデルのフィットを示す赤池情報基準(AIC)は-61.65989、系列相関を示すDurbin-Watsonは2.5であり、自己相関はない。それ故に、(2)式の単純回帰式はモデルとしても有効である。なお、計量ソフトはGretl及びRを利用した。
- 44 $\theta = (\partial l_{\text{Agrioutput}}) / (\partial l_{\text{subsidies}}) = 0.145$ であることが容易に計算できる。
- 45 生産性の定義式に付加価値を入れる場合を含めて多数存在する。ただ、ここでは議論を単純化する

ために対数を使用した。

- 46 農林業就業人口は「総務省統計局労働力調査」、生産額は内閣府「2013年度国民経済計算（2005年基準・93SNA）」を使用した。なお、（4）式は自己相関を除去するために1階の階差を設けている。
- 47 永田智章（2008）「食料自給率の経済分析」—1960年～2005年における日本の経験、広島経済学経済研究論集第31巻第1号、78頁
- 48 永田（2008）77頁。
- 49 永田（2008）80～81頁。
- 50 茂木創（2011）『食料自給率という幻』唯学書房156頁の議論を筆者が要約。
- 51 速水・神門（2002）では、基本は市場経済に任せても農業技術開発に関しては政府が補助金を拠出すべきことを提言している。確かに、技術開発が成功した場合は生産費用の低下と生産量の拡大が起こる。技術が普及していけば、生産性の上昇や他産業への波及効果も見込める。
- 52 農林水産省（2014）「平成25年度に実施した政策評価の結果の政策への反映状況について」を参照。本報告書の中の主な統計は5年スパンの推移となっている。例：平地農業地域の人口の社会減【実績】や【中山間農業地域の人口の社会減】等を見よ。

図1-1：貸借対照表（2002年～20113年）

項目/年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	平均	標準偏差
資産の部	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25		
現金・預金	403	376	287	322	320	400	350	422	423	489	567	468	402.3	79.6
たな卸資産	412	168	122	161	149	200	166	155	63	61	56	67	148.3	97.2
未収金等	349	1057	1005	928	911	801	721	627	548	473	411	279	675.8	267.1
貸付米	297	209	209	136	135	133	131	122	199	194	184	173	176.8	50.3
貸付金	135	143	132	209	209	209	209	204	102	92	82	71	149.8	55.6
有形固定資産	14,200	14,301	14,419	14,448	14,351	14,641	15,540	15,646	15,488	15,261	15,092	11,696	14,590	1,055
無形固定資産	5.8	6	7	5	6	6	6	7	4	3	3	10	5.7	1.9
出資金	1,740	1,584	1,602	1,620	2,738	2,775	2,689	2,729	2,756	2,734	2,801	2,851	2,385	555.4
その他の資産	1	1	1	1	0	1	2	1	20	1	1	1	2.6	5.5
資産合計①	18,418	17,911	17,847	17,890	19,002	19,169	19,816	19,917	19,606	19,313	19,142	15,612	18,637	1,206
負債の部	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	平均	標準偏差
未払金等	73	76.5	59.2	87	78	58	49	49	43	37	40	36	57.1	17.7
支払備金	13	14	17.4	13	13	12	9	11	73	53	13	13	21.2	20.1
未経過(再)保険料	13	11	9.9	20	20	19	18	18	16	15	14	14	15.7	3.4
賞与引当金	134	188	18.3	17	17	17	14	13	12	11	10	9	14.2	3.3
政府短期証券	960	675	525	490	471	536	454	351	330	275	175	146	449	223.3
借入金	2,236	2,200	2,112	2,043	1,963	1,879	1,296	1,313	1,319	1,322	1,322	1,317	1,694	406.3
(独)農業者年金基金の借入金償還に係る負担	N.A	N.A	N.A	322	341	339	364	385	400	409	414	412	376.2	35.6
退職金給付引当金	834	826	809	696	691	669	651	579	554	535	514	426	648.7	131.6
その他の負債	30	30	30	36	37	36	39	38	36	6	7	9	27.8	12.8
負債合計②	4,342	4,006	3,730	3,735	3,636	3,568	2,899	2,762	2,787	2,667	2,512	2,386	3,253	652.7
①+②資産・負債差額の部	18,418	17,911	17,847	17,890	19,002	19,169	19,816	19,917	19,606	19,313	19,142	15,612	18,637	1,206

農水省のデータより筆者が作成

図2-1：農林水産省「省庁別財務書類」の分析② 業務費用計算書（2002年～2013年）

項目/年度	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		平均	標準偏差
	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	平成26	平成27	平成28	平成29	平成30	平成31	平成32	平成33	平成34	平成35	平成36	平成37		
人件費	226	214	203	200	194	187	191	171	182	174	174	168	190.3	18.1												
退職給付引当金等繰入額	19	63	23	16	57	51	42	35	36	33	28	30	36.1	14.8												
売上原価	298	567	325	271	356	400	474	307	347	379	322	336	365.2	82.8												
事業管理費	44	47	36	38	39	34	29		16	0	0	0	25.7	18.4												
経営費	36	36	36	40	49	31	36	39	37	39	39	N.A	38	11.7												
補助金等	2,183	2,098	2,007	1,886	1,651	1,565	1,576	1,814	1,162	1,453	1,828	1,786	1,750.80	288.1												
委託費等	281	254	315	119	120	388	391	354	807	859	813	716	451.4	272.6												
運営費交付金	143	150	119	381	359	118	118	115	110	108	102	106	160.8	98.9												
再保険費等	34	115	64	30	47	32	25	42	117	63	5	30	49.5	35.9												
庁費費等	69	74	43	55	58	45	28	47	62	75	64	162	65.2	33.5												
減価償却費	275	277	268	321	303	313	369	375	378	384	439	448	345.8	62												
貸倒引当金繰入額等	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	57	39	8	19.1												
支払利息	62	55	49	44	41	41	21	17	14	11	9	8	31	19.6												
資産処分損益	18	11	12	9	11	11	13	11	17	27	55	143	28.2	38.3												
出資金評価損	1	5	0	0	0	0	0	0	N.A	0	0	0	0.5	1.4												
その他の業務費用	125	486	73	41	33	30	13	12	11	11	13	12	71.7	134.9												
業務費用合計	3,814	4,178	3,600	3,472	3,342	3,252	3,334	3,374	3,303	3,622	3,944	3,990	3,602.10	311.1												

農水省のデータより筆者が作成