

# 庁別財務書類の経済分析 —会計情報に基づく政策評価手法の提案—

政策研究科博士課程 中野雄太

## 要旨

本論文では、省庁別財務書類のケース・スタディとして、日本の農業政策を再検討する。中野（2016）では、農林水産省の省庁別財務書類に吉田寛（1998）の成果報告書の分析手法を適用し、一人当たりの納税者負担が3万円であることと、農水省の経済政策は人件費、補助金、減価償却費であること等を導いた。本論は引き続き、農水省の省庁別財務書類を使い、公共政策としての農業政策への適用と課題を研究していく。

2001年の省庁別財務書類の開示により、公共政策を分析する際の会計情報が開示されたことは大きな前進である。公共政策には予算と同時に関連法案が作成されており、省庁による政策評価が行われていることも事実である。課題は、政策評価と公会計情報が関連していないことにある。本論では、農林水産省の公共政策をケース・スタディとして、省庁別財務書類のデータを照合しながら、個別の政策を見直し、政策評価と公会計情報の関連を試みている。総務省方式の政策評価と国が主導する公会計の情報開示が利用してこそ、財政監督は有効となる。また、決算を重視しない国の会計制度や経済政策における政策哲学の観点から、公共政策の意義を問いただしている。中国の葛洪が提唱した「経世済民」の思想や柳田國男の農政学等をレビューし、国の政策の在り方を批判的に論じた。

Key Word：省庁別財務書類／成果報告書／政策評価

## 1. 研究の目的

本論文では、省庁別財務分析のケース・スタデ

ィとして農林水産省のデータを扱い、農業政策に適用する意義を検証する。中野（2016）は既に農水省の省庁別財務書類を使った分析を行っているため、本論では政策評価と成果報告書の関連性をより詳細に分析していく。国は、政策評価に関してすでに方針を出しており、各省庁でも適用されている。公会計の世界でも、会計情報を使って政策評価に関する数多くの研究が出されている。2001年に省庁別財務書類が開示され、国が政策評価を行い、会計検査院が予算を適正に使用されているかどうかをチェックしているにも関わらず、なぜ財政は肥大化するのか。個別省庁でみたらなぜ無駄な資金の支出が生まれるのかという疑問は残る。本研究では、複雑化した国の財政支出を適切に評価するための指針として政策評価と公会計情報の接点を試みる。

また、本論文では、経済政策の基本に回帰し、税金を使用して行う政策の目的と評価について再検討する。社会保障をはじめとする近代福祉国家の流れは、北欧に限らず全世界でも共通の政策課題になりつつある。財政は肥大化し、国民のニーズに応えるためには、予算を増大しなければならない。それでも不足する場合は、特例国債を発行して必要経費を補填する。農業政策では国有林事業や漁場管理に関して予算が組まれているように、特例国債抜きには政府の経済政策は語れなくなっている。

国の財政は肥大化する一途を辿っているが、その一方で「新しい公共経営New Public Management」という概念が浸透してきた。政府にも経営の思想を導入し、効率的な財政運営が求められるようになった。加えて、公会計による会計情報の開示が進み、国と地方は納税者である国民に対して説明責任を果たすことが求められている。省庁別財務書類は、納税者に対する説明責任を果たすこ

と、主権者である国民に対して公僕である政府が受託責任を果たす上では重要な情報となる。さらに、地方レベルでは公民連携（Public Private Partnership）が導入され、役所と民間企業が連携して公共サービスを提供する流れも出てきている。

本論文でも、公共性が高いと言われている農業政策における市場経済と新しい公共経営の可能性を考察していく。そして、主権者である国民が税金を費消する政府や首長、経営担当者をコントロールする可能性についても触れていく。

## 2. 総務省主導の政策評価制度とその問題点

霞ヶ関の各省庁では、総務省主導の政策評価に従って、独自の政策評価基準を行っている<sup>1</sup>。総務省方式に従えば、「政策評価とは、各府省が行う政策について、自らその政策の効果を把握・分析し、評価を行うことにより、次の企画立案や実施に役立てるとともに、その結果を政策に適切に反映させ、政策の見直しや改善を加えること」と明記されている。評価の過程では、「企画立案（Plan）」「政策実施（DO）」「政策効果の把握・分析（Check）」「政策の見直し・改善（Action）」の循環に従って行くとされており、民間の業績評価手法が取り入れられている。いわゆる政策のマネジメントサイクルと呼ばれる標準的な手法である。各省庁の政策評価の内容はホームページで閲覧及びダウンロード可能であり、国民に対する説明責任を果たそうと努力はしている。同手法は、企業経営から地方公共団体等の公共経営にまで適用されている<sup>2</sup>。

総務省行政評価局の「政策評価Q&A」には、政策評価制度の歩みから概略をQ&A方式で詳述

されており、政策評価制度の目的は以下の3点である。

### 総務省方式の政策評価制度の目的

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>①国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること</li> <li>②国民の視点に立ち、成果重視の行政を実現すること</li> <li>③国民に対する行政の説明責任を果たすこと</li> </ul> |
|---|

総務省方式の政策評価における問題点は、「質の高い行政」というのは一体何を指すのかが明確ではないし、各省庁の政策体系は、本当に国民の視点に立っているのかは曖昧であることである。国民に対する説明責任に関しては一定の役割を果たしているのは事実だが、決して分かりやすい指標ではないことは課題として残る<sup>3</sup>。

そこで、省庁や地方自治体で採用されている評価概念をレビューし、省庁別財務書類との関連について触れることにする。

第一に、総務省「政策評価ガイドライン」に従えば、国の政策評価は、事業評価、実績評価、総合評価の3つである。農林水産省における事業評価は、主に公共事業を指しており、費用便益分析を行って、便益が費用を上回れば、その事業は採択される（事業評価では、便益Bと費用Cの比較だが、 $B/C \geq 1$ ならば採用、 $BC \leq 1$ ならば却下ならびに再検討となる）。農林水産省では、事前評価では、北海道帯広市ほかの国営かんがい排水事業を含めて事前審査は19、期中評価は17、事後評価（公共事業完了後）は23記録されている<sup>4</sup>。

実績評価とは、業績評価を指している。我が国は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（政策評価法）が2001年に成立し、国の各省庁は行政評価を行うことになっている。業績評価とは、例

1 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年6月29日法律第86号）参照。いわゆる政策評価法のこと。本法律の「3 政策評価の在り方」の項には、政策評価の客観性と厳密性を保つために、以下の2点が明記されている。①政策効果の把握は、当該政策の特性に応じた合理的な手法を用い、出来るだけ定量的に行うこと。②政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること。

2 公共部門へのマネジメントサイクルに関しては、大住2002)を参照。大住は、「計画（Plan）」、「行動（Do）」、「監査（See）」の3つに集約している。

3 例えば、平成28年度農林水産省政策評価第三者委員会による意見の概要を参照のこと。

4 農林水産省「公共事業評価一覧（平成28年8月31日公表）」のデータより。

例えば農林水産省の業務全体の目標や進捗状況を監視する評価法である。

例えば、農水省が農産物輸出を1兆円にする目標に対して、現状はどれくらいを示すものである。現状は7,000億円ならば、当該プロジェクトの達成率は7割ということになる。

総合評価とは、プログラム評価のことを指す。具体的には、プログラム評価とは次のように分析が進められる。例えば、農村の振興や農産物の輸出等の個別プロジェクトに関して事前及び事後的な評価を行うことでプログラムの効率性等を測定するものである。経済学者は計量経済学的な測定を、会計学者は政策評価手法に従って会計情報を適用しようと試みる。中野（2016）の論文は農業政策のプログラム評価に相当し、計量経済学的手法と会計情報の政策評価を行っている。

このように、政策評価の方法は法律的に3つ存在しているが、それぞれが重なりあっている特長を持っている。また、省庁によっては金銭的な評価が難しい部門も存在する。農業政策は、農産物の輸出促進のような金銭評価が可能なものもあるが、食の安全や農村の振興のような抽象的なものまで含まれているので、代替指標で接近するしかない。中野（2016）では、農水省が掲げる政策体系に対応したマクロ指標を当てはめ、独自の政策評価を行ったのはこうした背景による。

現在、我が国では国の財務書類と省庁別財務書類が開示されている。政策評価法に基づき、各省庁は独自の指標を作成して政策分析、政策評価を行っているわけだが、ここで農林水産省の政策体系をレビューする。

## 農林水産省の政策体系

- 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

上記の政策体系に基づき、個別の政策は23本存在する。

ナンバーは農林水産省によって振り分けられた

数字。

5,10,12の政策に関しては総合評価方式を採用している。

### ①食料の安定供給の確保

1. 国際的な動向等に対応した食品の安全確保と消費者の信頼の確保
2. 幅広い関係者による食育の推進と国産農産物の消費拡大及び「和食」の保護継承
3. 生産加工流通過程を通じた新たな価値の創出による需要の開拓
4. グローバルマーケットの戦略的な開拓
5. 様々なリスクに対応した総合的な食料安全保障の確立

### ②農業の持続的な発展

6. 力強く持続可能な農業構造の実現に向けた担い手の育成確保等
7. 担い手への農地集約化と農地の確保
8. 構造改革の加速化や国土強靱化に資する農業生産基盤整備の推進
9. 需要構造等の変化に対応した生産供給体制の改革
10. 戦略的な研究開発と技術移転の加速化
11. 先端技術の活用等による生産流通システムの革新等
12. 気候変動に対する緩和適応策の推進及び生物多様性の保全利用
13. 農業の自然循環機能の維持増進とコミュニケーション

### ③農村の振興

14. 地域コミュニティ機能の発揮等による地域資源の維持継承等
15. 多様な地域資源の積極的な活用による雇用と所得の創出
16. 多様な分野との連携による都市農村交流や農村への移住定住等

### 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

17. 森林の有する多面的機能の発揮
18. 林業の持続的かつ健全な発展

19. 林産物の供給及び利用の確保

⑤水産物の安定供給と水産業の健全な発展

- 20. 水産資源の回復
- 21. 漁業経営の安定
- 22. 漁村の健全な発展
- 23. 政策ニーズに対応した統計の作成と利用の推進

上記23本の政策を一覧すると、政策評価は業績評価の手法をとっている。そこで、例として4番目の「グローバルマーケットの戦略的な開拓」を取り上げてみる（農林水産省の資料から中野が編集）<sup>5</sup>。

表1：政策評価の実例 平成28年度農林水産省の資料に基づき中野が編集

政策評価名：グローバルマーケットの戦略的な開拓
政策に関する内閣の重要政策：食料・農業・農村計画（平成27年3月31日閣議決定）
政策の予算額・執行額等 2015年 6,842百万円（当初予算） 709百万（補正予算）
施策（1）：官民一体となった農林水産物・食品の輸出促進
測定指標（ア）農林水産物・食品の輸出額
基準値：平成21年度（2008） 4,454億円
平成27年（2015）実績値7,451億円
増加率67.8% 農林水産省の評価A（おおむね有効）
平成28年（2016）の目標値7,000億円
平成32年（2020）の目標値1兆円
*実効性指標：2020年の目標値に対する達成率：75% *中野が追加

なお、上記の評価結果に対して、農産物の輸出が過去最高の7,451億円を達成した理由として、輸出団体によるPR、マーケット調査、ジェトロを通じたセミナー等が挙げられている。官民挙げての政策が成功したことを主張しているのが読み取れる。確かに、官民挙げての取り組みとして今まで農産物の輸出に対して消極的であった我が国の農家が海外市場への輸出環境を整えたことや、セミナーを通して必要な知識を与えてきたことは事実である。その結果、2020年までに1兆円の農産物目標値に対して達成率が7割を超えてきたことは事実である。但し、注意が必要な点が2つある。一つ目は、輸出市場のメインプレイヤーは農家や農業経営体であって、農林水産省ではない。農産物が輸出できるということは、国内市場への供給では余剰が生じていること、農産物の価格が国際価格よりも低いからである。余剰が生じているということは、生産性の向上や経営努力による費用の低下等、様々な要因が考えられる。近年、情報通信系の企業と農家が提携して「スマート農業」と呼ばれる新しいビジネスが誕生していることも一つの要因として考えられる<sup>6</sup>。近年の農業は単なる第一次産業としての農業ではなく、モノづくりとしての第二次産業とサービス産業としての第三次産業の要素を加味している。特に、「スマート農業」は、ハイテクを駆使した新しい農業の形態である。また、6次産業化とは、これらの要素を全て足し合わせた数字を指しており、農産物の輸出は6次産業化のカテゴリーに分類できる。つまり、日本の高い技術が農業生産に活かされており、海外に余剰を輸出できるまで生産が拡大しているのである。

5 グローバルマーケットの戦略的な開拓は、予算額に明記されている事業は15あるが、実際に予算額が明記されているのは13事業であった。「独立行政法人種苗管理センターの運営に関する経費（平成13年度）」3,009百万円、「ミラノ国際博覧会政府出展委託事業（平成24年度）」771百万円、輸出総合サポートプロジェクト事業（平成25年度）」1,381百万円、「食品産業グローバル展開インフラ整備事業（平成25年度）」102百万円、「輸出戦略実行事業（平成25年度）」152百万円、「輸出に取り組む事業者向け対策事業（平成25年度）」841百万円、「輸出環境整備推進委託事業（平成27年度）」67百万円、「国際農業協力等委託・補助事業（平成18年度）」325百万円、「知的財産保護・活用推進事業（平成25年度）」200百万円の累計13事業で計6,842百万円となる。括弧内の数字は、事業の開始年度を指している。

6 山下一仁（2015）『日本農業は世界に勝てる』日本経済新聞出版社74頁参照。現代農業は、土地や労働力依存型から、IT化の導入によって知識集約型に変わりつつある。

二つ目は、上記の政策評価だけを見ると、農産物輸出の増加が農林水産省による支援によって達成したように見えることだ。実際、彼らの支援があればこそ達成したとはいえ、農水省からの予算や補助金だけで過去最高のアウトプットである農産物輸出実績が過去最高になったとは言えるのだろうか。

実際、政策評価第三者委員会では、次のような意見が出ていたので参考までに引用する<sup>7</sup>。

「6次産業化の達成度合について（中略）農水省の政策の中で注目された部分であり、様々なことに取り組む農家が増えたと考えている。きっちりサポートや検証をしていく必要があり、最終的にどうなったのか国民に分かりやすく説明をする必要がある。数字的には増加傾向であるものの爆発的に増えるものではなく、1つのものを商品として世に送り出すためには、専門的な知識が必要であり、労働力や経営力、複雑な要素が相まったりたつものであるが、実際は農業をやりつつ6次産業化に取り組むのは非常に難しい。補助金を出しているが成果が上がっているのか、国民に触れる形できっちり検証していただきたい。（婦木委員）

政策評価が適切であるかどうかは、第三者による専門的な研究によって精査することも一つの案である。例えば、農産物貿易の決定要因は政府によるPRや補助金よりも、労働や資本、民間による研究開発であるならば、農水省の成果として「おおむね有効」としてのA判定をつけることは疑問符がつく。むしろ、日本の農家による経営努力に対してA評価をつけるべきである。

また、海外の消費者から、神戸牛や松坂牛に代表される「Wagyu」や静岡のお茶やみかんは人気商品となっている。決して、農水省が日本の農産物の広報部門として特派員を派遣しているわけではない。必要経費を補助しているとは言え、最終的には日本の農家による経営努力が功を奏していると考えの方が自然である。

行政活動における業績概念は、インプット（投入）、アウトプット（産出量）、アウトカム（成果）の3つによって検証される。上記の例で言えば、68億4,200万円の予算を使ったことがダイレクトに7,451億円の農産物輸出となったのか。その結果として、過去最高の農産物輸出実績となったかどうかの因果関係は慎重に検証しなければならない。

政策評価には、「必要性」という視点がある。例えば、農産物輸出を促進するために、農林水産省の支援が本当に必要であるのかどうかという視点である。国際貿易が国境を越える自発的な取引であるので、本来は政府が貿易を妨げたり、特定の分野だけを支援するための補助金を拠出することは望ましくない。いわゆる、資源配分の歪みが生じるからである。本来ならば他の産業に労働や資本が配分できたものを、特定の分野に資源を人為的に配分する、戦後の日本が採用した「傾斜生産方式」と呼ばれる産業政策がこれに当たる。

「公平性」の観点から言えば、輸出業者だけを優遇することは問題である。国際貿易には輸出と輸入の両面から検討するべきであるのだが、貿易政策に関しては輸出業者のメリットばかりが議論されるのが常である。国際貿易は輸入にもメリットがあることを認めている。我が国では、農産物貿易に関しては、輸入業者は関税や輸入割当によって農家を保護している。TPP（環太平洋経済連携協定）においても、いかにして農産物輸入に関して特例を設けて保護するからが農水省と政治家の課題となる。国際貿易というカテゴリで見ると、我が国の政策は、輸出を奨励して輸入を制限しているので、Adam Smith（1723-1790）が批判した「Mercantilism重商主義」政策に近い。政策評価には、行政の効率性や必要性等に加えて、経済政策である以上は経済学の知見を入れて総合評価するべきである。その意味では、総務省方式の政策評価は満足できるものではない。

政府主導による経済政策は計画経済である。あるいは、国家が国際貿易を管理することを管理貿易と呼ぶが、Adam Smithは国家による管理貿易を否定した。後のDavid Ricard（1772-1823）は比較生産費説によって貿易の利益を説明し、自由

7 農林水産省政策評価第三者委員会による意見の概要と対応・対応方向。

貿易の貿易利益を導いた。Ricardは、国会議員にもなり、当時穀物貿易を統制した「穀物法」の撤廃に尽力している。

経済史の研究者であるDouglas Irwinは、自由貿易と保護貿易の歴史的考察を行っており、政治的には保護貿易は政治家に魅力ではあるが、経済効果としては国民を貧しくすること、自由貿易の方が国民の福利厚生に寄与していること、結果として自由貿易が数多くの批判を浴びながらも生き残ってきていることを導いている。つまり、国家による保護貿易は失敗した歴史が多いことを意味している<sup>8</sup>。

さらに、政策評価と省庁別財務書類との関連が見えてこない。特に、政策コストとなる「業務費用計算書」の情報がどこにも出てこない。同書には、業務に必要な人件費や補助金、委託金等が計上されている。決算書の数字で代替することはできるが、「業務費用計算書」の方が納税者負担が明確になるので、政策評価には有効な指標の一つとして採用すべきである。

「グローバルマーケットの戦略的な開拓」は、これまでの農業の6次産業化に代わる新しい政策として登場したことは前述したが、省庁別財務書類は2年遅れで公開されているために、政策評価と省庁別財務書類を同時に使って分析できないという限界がある<sup>9</sup>。従って、予算額で接近するのも一理あるが、やはり実際に政策に要したコストとしては省庁別財務書類を適用すべきである。政府が実際に費やした業務費用を公開している以上、これを「政策コストとして算入」する方が望ましい。現時点では、両者の接点がないのが現実なので、今後の政策課題である。

### 3. 政策評価と公会計の活用法

政府の経済活動の透明性、有効性、効率性を評価するためには、省庁別財務書類に基づいて各政策の経済効果を分析することを前節では述べた。これまで、国の財務書類や省庁別財務書類が公表されるまでは、財政学や公共経済学では会計情報による政策分析を行った研究は極めて少なかった<sup>10</sup>。

柴・宗岡・鶴飼（2007）は、「政策を表現するのが会計であり、会計によって政策が形成されるという会計本来のあり方からすれば、日本における政策論議も公会計論議も不十分である」と論じている<sup>11</sup>。国が財務書類を公表したとはいえ、肥大化している財政に歯止めをかけるために会計情報をどのように反映するか、省庁別財務書類を公表するのはよいとしても、会計情報を納税者に対して分かりやすく説明するための明確な方針がない。それ故に、公共サービスを行う国や地方においても会計情報を納税者に開示して、首長や総理大臣、関連の大臣が納税者の負担を減らしているのかどうかをチェックしなければならない。

東（2006）による省庁別財務書類の活用に対する批判は、会計検査院としての視点からなされたものである<sup>12</sup>。省庁別財務書類は、現行制度で作成されている役所の財務書類は歳入歳出決算等の計数を基礎に企業会計の考え方及び手法に準じている。つまり、歳入歳出決算等では単式簿記が適用されているため、国が考えている複式簿記が徹底していないとする。そして、財務情報の具体的な活用が不明確なままである。東によれば、省庁別財務書類の制度が整備されていないことに加え、現行の公会計制度を維持することが前提で、

8 Douglas Irwin (1996) p.8参照。歴史的に自由貿易理論が生き残ってきたことが描かれている。

9 平成28年の政策評価は平成27年の実績に基づいている。一方、省庁別財務書類は同時期には平成26年分しか開示されていない。つまり、1年のラグが存在していることになる。元々、国の政策評価と公会計がリンクしていないから起こることではあるとはいえ、やはり、会計情報に基づいて政策のコストを反映するべきである。従って、本節では、平成27年の実績を、平成26年の政策コストで評価するという処置で対処することにする。

10 井堀利宏編『公共部門の業績評価』参照。財政学者の土居丈郎教授が省庁別財務書類を扱っているが、実際に分析しているわけではない。ただ、公共部業績評価において省庁別財務書類を敵適用しようとする論点には筆者は同意する。

11 柴健次・宗岡徹・鶴飼康東（2007）『公会計と政策情報システム』多賀出版7頁。

12 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の290頁の議論を参考にした。

作ること及び作りやすさが優先されているとする。

実際、省庁別財務書類と前述の政策評価は関連していない。加えて、本来ならば柴らが提唱している「政策会計学」のように、会計情報を政策に反映させる流れもできていない。

財政制度等審議会では、「財務書類の利活用に関するこれまでの議論」を発表している。省庁別財務書類に関しては、「ベースラインとしての国の財務書類は制約があるため、各省庁もこれを起点として様々な改善に取り組んで頂きたい。そうでないと、ある意味で政策評価で財務書類の作成は無駄だったということになりかねない」<sup>13</sup>と懸念を表明している。財政制度等審議会が指摘しているように、現在の政策評価と公会計の連携は発展途上である。

公会計の会計主体は政府である。省庁別財務書類の主体は、各省庁の大臣や担当者である。大臣は行政の長であり、国家公務員と同じ扱いになる。日本国憲法では、公務員は「公僕Public Servant」であり、第15条の2項では「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。政府が国民に対する公僕であるならば、国民から強制的に徴収した税金の用途を報告する義務がある。同時に、納税者である国民は政府の行政サービスの内容を知る権利を持っている。

会計学では、会計報告主体と会計報告を受ける主体間にある関係はスチュワードシップ（受託責任）と呼ばれおり、政府は自らの行動を国民に説明する責任を持っている。企業会計では株主（主人）と経営者（執事）の関係を示すが、公会計の場合は、主人は主権者である国民を指し、執事は政府となる。「執事」である政府の仕事は、「主人」である納税者＝国民の福利厚生に貢献するための仕事をしなければならない。

受託責任の観点から言えば、公会計を政策評価に応用する第一は首長の税金のマネジメント能力である。国民から強制的に徴収した税金を使って、納税者の負担を増やしたのか否か。納税者の負担を減らすことができれば、首長は効率的な税金の運用をしたことになる。公会計における成果報告書は、国は国民から預かった税金の用途を明確にし、国の政策として実施した成果を検証するためのものである。

前述の総務省方式の政策評価に従えば、少ない税金でアウトプットを最大化するのが政府の仕事でなければならない。また、少ない予算と人件費で目標となる成果を達成するのが効率性である。

東（2006）は、肥大化する財政に歯止めをかける「財政規律」や省庁別の効率的な行政運営を実現するための「省庁の財務目標への活用」、「政策評価への活用」等を挙げている。東の主張は、総務省方式の政策評価のことを指している。各省庁の行う政策には、必ず目的と手段がある。総務省方式の政策評価の理論としては、「政策（狭義）があり、それを実現するための細かい施策によって目標を設定し、事務事業によって施策を具体的に展開していくという流れとなる<sup>14</sup>。その際、「インプット（投入）」に当たるのが事業予算である。表1では、農産物の輸出のためには68億円の予算が組まれており、予算の中で人件費や補助金等が支出されることになる。

中野（2016）では、農林水産省の政策別コスト情報を分析した。政策によって差異があるが、基本は人件費が占める割合が高いことを指摘した。予算が投入されれば、具体的な営業活動が行われる。これを「アクティビティ（活動）」と呼ぶ。そして、農産物の輸出実績が7,500億円となったという「アウトプット（結果）」が出てくる。「成果（アウトカム）」とは、この場合の国の目標である農産物貿易1兆円に向けて前進したことを指す。東は、上記の行政活動の「ロジックモデル」<sup>15</sup>を使

13 財政制度等審議会 財政制度分科会 法制・公会計部会（2012）の資料1-2より引用した。同資料には、政策別コスト情報に関しても、「評価や予算の意思決定等の間に結びついていない」という意見を明記している。

14 政策評価各府省連絡会議（2005）1-2頁

15 稲沢克祐（2005）『公会計』同文館54頁を参照。ロジックモデルとは、投入（インプット）→活動（アクティビティ）→結果（アウトプット）→成果（アウトプット）で評価する行政手法のことである。

う際に、省庁別財務書類を適用するのが望ましいとした。

東（2016）では、文部科学省の政策例を分析しているが、上記のような詳細な分析はなされていないとはいえ、現行制度の中において政策評価と公会計情報を使用するための指針としては一考の価値はある。

成果報告書とは、吉田寛（1998）の公会計理論で登場した分析手法である<sup>16</sup>。東が指摘した財政規律を明確にするには、納税者の負担が増えているかどうかを見ればよい。そして、成果報告書を納税者に開示することで首長や行政の長がどのように税金を使用したのかを明らかにすることで、為政者のマネジメント能力を明らかにする。企業会計では、業績が悪化した経営者は、株主総会で批判を浴びるように、本来ならば省庁の政策においても税の運用に関しては会計検査院だけではなく、納税者であり主権者である国民からのチェックを受けるべきである。税のマネジメントが悪化した首長や大臣は、次の選挙において厳しい結果を受け入れるのが民主主義における公会計の役割である。その意味では、主権は国民であること、納税者として政府の経済活動や政策をチェックするという意識を持つことで、政府の財政規律は有効となる。逆に、納税者が正しい知識と情報を持ち合わせていないと、為政者側の歪曲された情報操作によって正しい判断ができなくなる。民主主義には、国民側にも一定の見識がないと衆愚制に陥る危険性がある。従って、公会計が成り立つた

めにも、国民側にも主権者意識と積極的な会計情報の入手、分析を行うことが必要となってくる。公認会計士や税理士、財政学者の仕事は、複雑な政府の財政支出の構造をわかりやすく開示し、説明することにある。本書での仕事は、政府の財政規律と農水省の効率的な公共経営、そして国民の福利増進に焦点を当てていることは言うまでもない。

まず、吉田（1998）及び（2009）に従って、成果報告書の全体像を示す。表2の左から政府の成果報告書、中央がNPOやNGOなどの非営利組織の成果報告書である。右端は企業の損益計算書を示しており、参考までに明記している。企業は、利益を出すことが目的であるが、政府や非営利法人、非政府組織は必ずしも利益を目的としていない。そのため、損益計算書は参考値としてのみ掲載されている。

農林水産省の政策に関して構成員の負担（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として代替ができる。そして、省庁別財務書類の中では、「業務費用計算書」が農水省の業務（政策）において発生した費用であるので、これを適用する。

なお、図1は中野（2016）で作成した表に最新データを反映したものである。データが開示され

表2：成果報告書の構造

出典：吉田寛『外部監査のための地方公共団体の会計と監査』（1998）114～116頁、『公会計の理論』（2009）69頁

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A
犠牲	費用 A 受益者負担 B	費用 A 政府からの補助金 B 構成員の負担 C	費用B
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 A - B

16 吉田寛他（1998）では、地方公共団体の成果報告書の作成基準を明記している。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。中野（2016）では、吉田の分析を農林水産省の政策に応用した初めての分析である。



てから平成26年までのデータから計算した国民一人当たりの納税者負担額の推移を示している<sup>17</sup>。国民一人当たりには換算したのは、納税者の理解を助けるためである。

### 図1：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26年度を基に筆者が作成  
人口統計に関しては、総務省統計局（平成28年9月20日）のデータを参照<sup>18</sup>



図1より、農林水産省の成果報告書＝納税者負担によれば、国民の負担額は平均3万円程度である。納税者の負担額は、データが開示して以降安定した趨勢を示している。農業、林業、水産省全体で国民一人当たり3万円は決して安い金額ではない。平均的な家庭が4人だとすれば、一家で12万円の拠出となる。12万円が他の用途に使用できることを考えれば、納税者負担額は、国民にとって機会費用（損失）である<sup>19</sup>。

業務費用計算書を見ると、農山漁村地域整備交付金や農業競争力強化基盤整備事業補助等の地方公共団体に対する補助金、その他は独立行政法人や民間団体等への補助金等で1兆5,000億円が拠出

され、費用合計の半分を占めている。つまり、農業政策に使われる税金の半分は補助金に拠出されていることが分かる。また、経営安定対策交付金（いわゆる戸別所得補償）や農業の6次化等の調査委託費は7,000億円にのぼり、費用の2割を占めている。要するに、国民の負担額の半分である1万5,000円は補助金に、6,000円は民間への委託費となる計算だ。その他は人件費、減価償却費が農業政策費として使われていることが分かる<sup>20</sup>。

省庁全体の納税者負担を算出するのが第一段階であるとしたら、第二段階は省庁別財務書類の会計情報を使って政策評価に反映することである。1節では農産物輸出の政策評価を取り上げたが、同じ政策評価書に業務費用計算書を適用して、実際の納税者負担額を明記する。表3のⅠ～Ⅳの数字が業務費用計算書から算出した金額である。

表3に示された通り、政策評価書は予算執行額で評価されている。予算があれば決算額を使って評価するべきだが、どの政策評価書にも決算額の数値が出てこない。会計決算における国会の議決を必要とするのが世界の常識だが、我が国政府は会計責任を回避する傾向がある。

小峰保栄（1975）は、明治憲法の制定にあたり、見本としたプロイセン憲法の決算報告の目的である「政府の責任解除のため」の文言が削減されたことを指摘している<sup>22</sup>。1882年に大日本帝国憲法起案のために訪独した伊藤博文が、法学者のグナイストRodolf von Gneist（1816－1895）に憲法草案の助言を求めた際、外交、経済、兵制の三事項に関しては議会に口出しをさせざるべきないと指摘を受ける。その結果、伊藤博文は大日本帝国憲法第72条において「国家の歳出歳入ノ決算ハ会計検

17 平成26年度の業務費用計算書では、3兆5,360億円が計上されている。なお、一人当たりの金額は、国民1億3000万人で除した値である。データは一般会計・特別会計の合算を使用している。

18 総務省統計局（2016）「人口推計－平成28年9月報」では、1億2692万人。集計期間の人口はそれほど変化していないので1億3000万人で評価している。

19 意思決定を示す経済学の用語である。Aを実行するには10万円、Bなら15万円かかるとする。個人は金額が安いAを選択した場合、15万円が機会費用となる。つまり、ある意思決定をした時に最も高いコストが機会費用である。議論の単純化のために2つの意思決定を取り上げたが、複数においても同様である。

20 農水省「省庁別財務書類 業務費用計算書」平成26年版参照。

22 小峰保栄（1975）『財政監督の諸展開』大村書店、87～105頁の議論を要約。

表3：「グローバルマーケットの戦略的な開拓」の政策評価と納税者負担  
平成28年度「政策評価」平成26年度「省庁別財務書類」に基づき中野が作成

政策評価名：グローバルマーケットの戦略的な開拓
政策に関する内閣の重要政策：食料・農業・農村計画（平成27年3月31日閣議決定）
政策の予算額・執行額等 2015年 6,842百万円（当初予算） 709百万（補正予算） 補正予算を加えた予算額 7,551百万円
施策（1）：官民一体となった農林水産物・食品の輸出促進
測定指標（ア）農林水産物・食品の輸出額
基準値：平成21年度（2008） 4,454億円 平成27年（2015）実績値7,451億円 増加率67.8% 農林水産省の評価A（おおむね有効）
政策の生産性指数 = 44.6
政策の純効果 = 実績 - 農水省の支出額 = 7,284億円（一人当たり5,603円）
参考 受益者負担額 0円 ※政策評価書には、以下の費用がどのように関連しているのかが不明である。
犠牲（費用の部）
I 政策に拠出された補助金 括弧内は相手先
・農山漁村6次産業化対策事業費補助金 5,862百万円（民間会社等）
・農山漁村6次産業化対策整備補助金 2,194百万円（民間会社等）
・農山漁村6次産業化対策事業費補助金 27百万円（県等）
・農山漁村6次産業化対策調整費補助金 42百万円（民間団体）
・独立行政法人種苗管理センター施設整備費補助金 196百万円（独）種苗管理センター
II 交付金
・農山漁村6次産業化対策推進交付金 717百万円（県）
・農山漁村6次産業化対策整備交付金 2289百万円（県）
III 委託費
・農山漁村6次産業化対策調査等委託費 2680百万円（民間会社等）
IV 独立行政法人運営費交付金
・（独）種苗管理センター 2719百万円
納税者負担総計 16,726百万円（129円） <sup>21</sup> （1人当たり129円）⇨業務費用計算書から算出された政策コストの内、グローバルマーケットの戦略的な開拓にどれだけ反映されたかを明確にするのが今後の課題である

査院之ヲ検査確定シ政府ハ其ノ検査報告ト俱ニ之ヲ帝国議会ニ提出スベシ」とし、政府の会計責任の規定を削除したのである。現行の日本国憲法は第90条において「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出

しなければならない」としている。吉田寛(2009)は、伊藤博文の会計責任の規定について、「文語であった表現を口語化したのと、決算を提出する期限が会計年度と定められた点の変更されただけであった」し、会計責任の規定はいまだに復活していない点を指摘している<sup>23</sup>。

21 平成26年度農林水産省「政策ごとの決算との対応」では、「農業・農村における6次産業化の推進」の一般会計における支出済歳出額は16,870百万円、特別会計の支出済歳出額は7百万円であった。省庁別財務書類は一般会計と特別会計の合算を用いて分析しているので、同政策の総歳出は16,877百万円となる。よって、決算額で評価するということが可能だが、本論文では省庁別財務書類と政策評価に連携を考慮しているので、表3には補助金・交付金・委託費等でアプローチすることにする。

23 前述の小峰保栄の文献に加え、吉田寛(2009)『公会計の理論』東洋経済79-80頁、吉田寛(2013)「吉田寛のこちら公会計研究所第14回 お札の顔2 伊藤博文」議員NAVIVol.38、60-61頁に同様の議論が展開されている。

政府が会計責任の規定を削除すると、次のような問題が生じる。毎年目的が不明確な決算報告が国会に提出され、政策評価法に従って国民に政策評価が公表される。省庁別財務書類も、国民に開示はされる。但し、一度予算が国会で可決されてしまえば、決算が否認されても行政側が責任を問われないことになる。その結果、公会計では予算が重視されて、決算が軽視される傾向が生じるのである。現在の政策評価が予算を計上しても決算を扱わないのは、我が国政府の会計責任の態度と密接に関連しているのである。

さらに、政府の課題としては、政策評価を行うならば、少なくとも実際の金額で評価するべきである。予算額だけなら、政府は支出が少ないように見える。実際、決算書である「政策ごとの決算との対応」を見れば、歳出は歳入を超過している。さらに、補助金や委託金等の支出が当該プロジェクトどのように関連しているのかも明確ではない。理由は、予算に関連する事業が多岐にわたっており、農林水産省の政策体系が2つ以上またがるものもあるからだ。見方を変えれば、複数の政策体系に関連させることで、納税者は農水省の政策を正確に判断することが難しくなる<sup>24</sup>。

国際貿易はあくまでも民間の経済活動であること、農産物輸出は国内の余剰と国際価格よりも低いから可能となること等を考慮すれば、政府による成果報告書というよりは、納税者負担が国民一人当たり130円もかかっていると見るべきである。ただ、納税者の負担は小さいように見えるので、保護貿易としてのコストは低いとする見方も可能

である。言い換えれば、納税者負担が小さいからこそ不要な補助金として撤廃することもできるのである。

近年の新しい公共経営（NPM）では官民を挙げての効率的な経営が主張されているが、政策評価と公会計を組み合わせることで政府と民間の連携を明確にすることができる。

例えば、筆者が注目したのは、委託費の「農山漁村6次産業化対策調査等委託費」である。27億円が民間会社等に委託されているが、支出目的には次のように明記されている。

「日本食・食文化の魅力発信、日本産農林水産物・食品の輸出拡大、東アジアに植物品種の保護強化・活用促進及び農業水利施設を活用した地域主導での小水力等発電施設の整備を推進するための取組に対する調査等に必要経費」

要するに、農産物の輸出促進のために必要となるマーケティング調査は民間会社に委託しているのである。農林水産省としては、基本的には輸出を目指す民間会社や団体への補助金を拠出しているに過ぎない。最終的には民間で全て農水省の政策体系を実施できるならば、農水省は余分な委託費を払う必要はなくなる。

政策立案者が日本の農産物を海外に輸出し、海外の消費者も満足するならば、政策は成功したと言える。ただ、忘れてはならないのは、国際貿易は民間による自発的な取引が基本であるということである<sup>26</sup>。そして、貿易の利益は輸出よりも輸

24 国の会計では一般会計と特別会計があるが、財政学者でも特別会計を読み解くのが難しいと言われている。実際、省庁別財務書類を詳細に分析しない限り、一般会計と特別会計の詳細な資金の流れを把握することはできない。納税者にとっては、複雑な会計情報を必要としない。会計は、主権者である国民に対する説明責任を果たすことを考慮すれば、資金の用途を簡略することを検討しなければならない。あるいは、政策コストが嵩み、成果が芳しくなければ補助金を撤廃するべきである。補助金の撤廃は、特殊法人や独立行政法人への不要な資金の流れを止めることができ、納税者負担を減らすことができる。

25 6次産業化関連の決算額は16,877百万円である。

26 中野（2015）では、国際貿易が自発的な取引に基づいて行われる限り、たとえ独占企業であったとしても貿易利益が存在することを主張している。例えば、17世紀の東インド会社はアジア貿易を中心とした独占貿易であったが、販路を拡大したことによって両国に貿易利益が生まれた。鎖国をしていた長崎の出島では、大阪や江戸から商人が集まり、活況を呈したことで知られている。貿易理論としてはDixit and Norman（1980）による貿易利益の算出と一般均衡分析を参照。また、貿易理論の実証はFeenstra（2003）が包括的なレビューを行っている。

入にある。輸出だけを促進するのは重商主義の考え方だ。我が国の農産物輸入額は9.5兆円にのぼる<sup>27</sup>。輸出よりも圧倒的に輸入の方が多いためである。農産物貿易は貿易赤字であるが、安い農産物が海外から輸入されることによって便益を得ているのは日本の消費者である。

さらに、WTO（World Trade Organization世界貿易機関）協定では輸出補助金や国産優遇措置を禁じていることも忘れてはならない。政策評価に明確な補助金規定を掲載すると、WTO協定違反となりかねない。それ故に、政府としては政策評価書を予算額のみ明記している可能性が高い。

GATT（General Agreement on Tariffs and Trade 関税及び貿易に関する一般協定）の基本原則に基づいて輸出補助金及び補助金に対する規律について触れている<sup>28</sup>。GATT16条では、特定分野の補助金は、国産品の輸出が増加し、相手国からの輸入は減少するので、他国と協議をしなければいけないと明記されている（16条A）。輸出補助金は、貿易歪曲効果を持つので禁止されている。但し、途上国の農産物（例えば一次産品）には特例が認められている（16条B）。ただ、複雑なのは国内産業向けの補助金と輸出補助金では取り扱いが異なる点には注意が必要である。

山下一仁（2016）は、「自由貿易協定では、輸出補助金は規律されるが国内補助金は規律されないというように扱いが異なる。例えば、野菜農家に補助金を与えたとしても、作られた野菜が輸出されるのか国内に向けられるのかはわからない。したがって、TPPも含め自由貿易協定では国内補助金を扱われないことになっている」とする。この視点でいうと、農業の6次産業化という名称は国内向けと海外向けの両方に通じる。ただ、「グローバルマーケットの戦略的な開拓」とすると、

明確に輸出振興策になるのだが、省庁別財務書類では、輸出を行う企業や農家への必要経費に対する補助金としている<sup>29</sup>。

TPPへの参加は、農業分野に限らず貿易の妨げとなる関税の完全撤廃、輸出補助金の廃止、関税や輸入割当以外で貿易を制限する慣行である非関税障壁の撤廃を目指している。今後、グローバル化の流れが止まることはないとなれば、上記のような農水省の補助金政策にも厳しいチェックが入ることは間違いない。

本節では、政策評価と公会計の成果報告書を融合した新しい政策評価法を例証した。ここでは、要約として省庁別財務書類を政策評価に応用するための手順を明記する。

- 1、業務費用計算書の総費用から国民一人当たりの納税者負担を算出する。
- 2、政策評価書で明記された政策と省庁別財務書類の補助金・委託費を集約し、関連性のある政策のために使用された費用を集約する。
- 3、個別の政策評価書ではインプットは予算であるが、成果報告書では補助金や委託費等、実際に政策のために使用された金額で評価する。
- 4、政府が進める政策目標に対してどの程度達成したかを示す実行性指標を算出する。導出は、アウトカムを目標値で除す。

以上のプロセスを経て、政策の必要性や公平性を吟味するためにも定量測定、経済政策の歴史的考察を通じて、トータルで判断して政策が有効であるかどうかを判断すればよい<sup>30</sup>。なお、政策評価法には、政策が決定してから5年経っても未着手か10年経っても終了していない政策について

27 農林水産基本データ（平成28年9月1日現在）

28 GATT（1947）p.26及び山下（2016）108頁を参照のこと。農産物補助金を撤廃した際の部分均衡分析と一般均衡分析は、Stephen（2003）を参照のこと。また、WTO以外の国際機関としては、OECD（経済協力開発機構）でも、農産物輸出補助金の撤廃を提唱している。OECDの場合は特に、EU内の共通農業政策（Common Agricultural Policy）として輸出補助金の削減の圧力に晒されている。

29 山下は、政府による農産物の輸出額を1兆円に定めていることには好意的だ。日本の農業に限らず、高品質で付加価値の高いものを輸出することで農業生産を増加・拡大させることができるとする。

は、事後評価が義務づけられている。

#### 4. 公共政策としての農業政策に必要な経済思想

我が国でも、公共政策に関する研究は着実に進んでいる。国の財政が肥大化しているからこそ、財務書類の作成に対して改革が行われ、その結果として各省庁も財務書類を作成することになった。政府は民間と違って利益を追求しない経済主体であるので、財務会計が定着するまで時間がかかった。近年は会計情報を政策に反映することが議論されている。また、成果報告書を作成して納税者に分かりやすく説明をする行政手法も開発された。そこで、本説では、政策評価と公会計を有機的に接続する経済思想を再考することにする。

最初に、公共政策としての農業政策を担当する農林水産省の任務を確認しておこう。農林水産省設置法案第3条には次のように書かれている。

「農林水産省は、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適切な保存及び管理を図ることを任務とする。」

上記の任務を遂行するために、農林水産省には22,385名の職員が存在する<sup>31</sup>。組織の構成は以下の通りである<sup>32</sup>。

上記の地方出先機関を除き、連結財務書類における連結対象法人は、独立行政法人13、特殊会社（日本政策金融公庫）1、認可法人（農水産協同組合貯金保険機構）1の計15法人となっている。

また、農水省の政策評価を本論では見てきた

が、様々な法律がある中で重要なものが「食料・農業・農村基本法」(平成11年法律第106号)である。一般的には「基本法」と呼ばれており、同法律に付随して「食料・農業・農村基本計画」(以後「基本計画」)が出されている。「基本計画」には、食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的発展及び農村の振興という4つの基本理念が施策として明記されている<sup>33</sup>。同「基本計画」が表1で紹介した農水省の政策体系の①から③にも現れている通り、グランドデザインに当たるものが「基本計画」である。そして、「基本法」ならびに「基本計画」に基づいて様々な政策が存在し、政策評価が行われている。

本論で議論してきた通り、農水省は財務書類を公表している。政策体系も存在し、法律に則して政策評価も行っている。課題としては、政策評価と省庁別財務書類が連動していないことである。これではどれほど崇高な農水省の設置法案や「基本法」を制定し、省庁全体で政策評価に取り組み、財務書類を公表しても有機的な連携がなければ意味がない。そこで大事になるのが、政策の元になり、上位概念となる政策哲学である。

我が国は、農業を古代から農業を基本として文明を築き上げてきた国である。五穀豊穡を神々に感謝するために、全国各地で祭りが行われてきた。鎌倉幕府の時代には武士は戦がない時には農業を行っていた。明治維新以降、西洋文明が導入され、急速に製造業が発展。農業は次第にシェアを失い、21世紀に入るとサービス業が主流となる。現代農業は6次産業とも呼ばれている。2節及び3節でも触れた通り、国としても農業の6次産業化に力を入れている。そして、日本の農産物を海外に売り込む目標を立てているのである。

農業も時代に合わせて近代化している中、農業政策はいかにあるべきだろうか。かつての農業は、貧農あるいは小農と呼ばれるほど、耕作地が小さく、産業の規模も小さいことが農業の象徴で

30 政策の変更がなければ、データを蓄積することによって輸出実績を補助金、委託費等での程度説明できるかの計量分析が可能となる。

31 平成26年度末(2014)現在。

32 平成26年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要

33 「食料・農業・農村基本計画」平成27年3月

組織	関連団体等
大臣官房（特別会計）	食料安定供給特別会計（業務勘定）
消費・安全局（所管法人）	（独）農林水産消費安全技術センター
食料産業局（所管法人） 生産局（特別会計） （所管法人）	（独）種苗管理センター 食料安定供給特別会計（食料管理勘定） （独）農畜産業振興機構 （独）家畜改良センター
経営局（特別会計） （所管法人）	食料安定供給特別会計（農業経営安定勘定、農業共済再保険勘定） （株）日本政策金融公庫（農林水産業者向け業務勘定） 農水産業共同組合貯金保険機構 （独）農業者年金基金 （独）農林漁業信用基金
農村振興局（特別会計）	食料安定供給特別会計（国営土地改良事業勘定）
農林水産技術会議（所管法人）	（独）農業・食品産業技術総合研究機構 （独）農業生物資源研究所 （独）農業環境技術研究所 （独）国際農林水作業研究センター
林野庁（特別会計） （所管法人）	森林保険特別会計、国有林野事業債務管理特別会計 （独）森林総合研究所
水産庁（特別会計） （所管法人）	食料安定供給特別会計（漁船再保険勘定、漁業共済保険勘定） （独）水産大学校 （独）水産総合研究センター
地方出先機関	地方農政局、北海道農政事務所、地域センター、国営土地改良事務所、森林管理局、森林管理署、漁業調整事務所、植物防疫所、動物検疫所、動物医薬品検査所、農林水産政策研究所、農林水産研修所、森林技術総合研修所

あった。そのため、農業を保護することが当然とされた。

日本の農業は決して順風であったわけではないことは、農業経済学者であり、Joseph Schumpeter（1883-1950）の弟子でもある東畑精一（1899-1983）も触れている。彼は Schumpeter に学んだ「創造的破壊 Creative Destruction」やイノベーション理論を農業に持ちこもうと考えたが、現実的な分析も忘れてはいなかった。東畑は、日本農業について次のように述べている。

「日本農民が一般的に「単なる業主」の地位に固着せしめられてゐるのには種々の理由があらう。農業商品生産の発展と云ふ点から観ると略々次の如くに要約出来る。第一。日本農民は商品経

済、貨幣経済的訓練の機会を持ち得ることが少ない点を考へねばならぬ。農業自体は全体としては成程商品生産経済に入り込んで大多数の農民自身には之れに適応した訓練が甚だ乏しかった。先づ彼等は小農である。他産業に於る経営規模に比べて遙かに小さい経済主体である」<sup>34</sup>

東畑には、日本の農業を市場経済に任せておくことには、あまりにも非力に見えたようである。その証拠に、次のようにも述べている。

「アダム・スミスのなす国家が経済を営む人々の経済の内発的・自律的進行を外部的に妨害する与件を取除いてやる様に努力を集中し、その代りに経済自身には全く自由任意の途を辿らしめる意味での経済的自由主義を採用した、と云ふような

34 東畑精一（1978）『日本農業の展開過程』農山漁村文化協会 1978年版75頁参照。東畑は、これ以外にも、日本農業には、市場で決定される需給均衡に農民が慣れていないこと等にも触れている。

段階は日本の産業史上では明確な形では発見し難い様に考えらへるのである」<sup>35</sup>

東畑は、当時の農業は「単なる業主」と言及した通り、貧しく小さな農家が多数存在しことを認めていた。理論経済学を学び、Schumpeterのイノベーション理論もマスターし、Schumpeterからの信頼も厚かった東畑は、生涯を通じて農家を「単なる業主」から「経済を動かすもの」へと成長することを考え、研究に励んでいた。つまり、日本の農業を保護産業から成長産業へと導こうとする農業経済学者は存在していたのである。ただ、趨勢としては農民は貧しく、小さな規模の農家という現実があり、それに対する対処するのが農林省や農業経済学者の仕事になった。

それでも、農水省の中にも興味深い人物もいたことは事実である。元農林官僚であり、食糧庁長官や農林事務次官を歴任した小倉武一（1910-2002）は、現代の日本農政を論じる上で欠かせない<sup>36</sup>。

小倉は、現地視察を通じて上司の言葉をかみしめながらも農政改革に積極的に関与した官僚である。小倉は、1981年の食料・農業政策の目的を実現するために、構造改革の推進や国内の生産と国際貿易の調和、途上国の農業支援等を盛り込んだ。筆者が着目した小倉が優れた点は、自身の政策でもあった食管制度を批判していたことである。食管制度は、食料の備蓄と米等の貿易を制限する統制経済であるが、小倉は、食管制度は米の価格を引き上げる原因だとして批判した。小倉の農政は、市場経済と保護政策を天秤にかけながら、自立した農家の養成や農業の発展に力を入れていたことである。莫大な補助金を拠出し、市場経済よりも農業の保護と省益の維持に努めるので

はなく、大局的な視点から農政を論じていた小倉の存在は、農業政策を論じる上で極めて重要な示唆を与えてくれる<sup>37</sup>。

中野（2016）では、農業には治山治水のような灌漑事業には市場を通さないで発生する経済効果の外部性があるので、政府の保護が必要であるという意見も紹介した。それ以外にも、農業には価格の乱高下から収益を守る政策、収益が費用を下回る際の補助金等、多数の政策が存在する。日本に限らず、アメリカでは砂糖の保護が有名であるし、ヨーロッパでは共通農業政策（Common Agricultural Policy）が存在し、農業保護は世界共通の経済問題になっている。

そこで、筆者が注目するのは柳田國雄（1875-1962）の「農政学」であり、彼が目指した「中農論」は現代においても十分に研究価値があると考ええる。柳田は東京大学法学部卒で農商務省に入った初の法学士である。『遠野物語』をはじめ、民族学の父として名を上げる前には『農政学』『時代と農政』等を発表している。

柳田農政学のコアにあたるのは以下の論点である。

「旧国（日本）の農業のとうてい土地広き新国（アメリカ）のそれと競争するに堪えずということは吾人が久しく耳にするところなり（中略）しかれどもこれに対しては関税保護のほか一の策なきかのごとく考えうるは誤りなり」<sup>38</sup>

上記の文は、次のように解釈できる。土地が広い新国（アメリカ）と旧国（日本）が競争することは耐えられないほど経済的不利があるという意見を柳田が耳にしているという意味である。つまり、土地が広いアメリカの農産物の価格は安く、日本のそれと比較したら太刀打ちができない。仮

35 同書114頁。

36 小倉武一（1987）『日本農業は生き残れるか（上）』人間選書150頁。小倉が入省した頃、上司からは言われた次の言葉が小倉の官僚人生における使命を決定づけたようだ。「諸君の入った役所は、必要ならパッカードで乗りつけて陳情したり要請したりするような人々を相手としているところではない。陳情や要請に来ることもできないし、たとえ来たって満足に話もできないような人々を相手にする役所に諸君は入ったのである」

37 小倉農政に関する包括的なレビューは、山下（2004）を参照のこと。山下自身も元農林官僚であるが、彼らは共通するのは研究論文や書籍を多数発表し、後に農政に影響を与えていることである。

38 柳田國男全集29（1991）「中農養成策」ちくま文庫552-553頁

に、農産物の輸入をアメリカから行うとすると、国産は競争力がないので保護が必要だというのが当時の風潮である。そして、アメリカからの輸入に対して関税で対応するという政策のみで対応するのは間違いであるということである。換言すれば、柳田は保護貿易を否定したのである。土地の広いアメリカの農産物を輸入するのは、日本の消費者にとっては経済的にメリットがある<sup>39</sup>。一方、日本が海外の農家と競争していくためには、農家の土地を拡大し、規模の経済を発揮して豊かな農家を増やすことが「中農養成」策の基本であった。

柳田が主張していた経済政策は、農家の競争力を上げ、所得を向上させる。国際貿易を容認し、海外からの輸入に対しては関税をできる限り関税を賦課しない。その結果、農家は豊かになり、国民全体も安い農産物を消費ができるという論理である。現代の経済理論から見ても、柳田の「中農養成策」は理に適っている。柳田の思想を現代の農林水産省の政策へ適用すると、保護貿易の廃止や農業の大規模化等につながる。6次産業化は、柳田が既に想定した形態であるとも言えよう。

中野（2016）では、農水省の補助金が、省庁別財務書類が開示されてから約10倍になることを触れたが、柳田の農政学を現代的に解釈すると、農水省主導ではなく、農家や農業経営体が主体であり、政府の介入をできる限り少なくするように導くと推測できる。その意味では、柳田農政学は、「経世済民」の思想にも通じている。

「経世済民」とは、中国の古典である東晋の葛洪（283-343）の著作『抱朴子』内篇（地真篇）に登場する語で、「世を経（おさ）め、民を濟（すく）う」が本来の意味である<sup>40</sup>。その後、経済と短縮されて定着することになる。

また、「経済学の父」と呼ばれるAdam Smithは経済政策については「第一に、民衆に豊富な収入または生活資料を供給すること、つまり、もっと適切に言えば、民衆がみずからそのような収入または生活資料を調達できるようにすること、そして第二に、公務を行うのにたりるだけの収入を、国家または公共社会に供給することがそれである。経済学は民衆と主権者との双方を富ますことをめざしている」とした<sup>41</sup>。第一の原理は、国民を豊かにすることである。第二の原理は、公共事業、司法、国防等の公共サービスを行うのに十分な税収をあげることを指している。現代の財政学のはしりである。そして、最後の節では、民衆と主権者を豊かにすることを改めて触れているが、18世紀における主権者は王室であることを考慮すれば、現代では主権者は民衆になる。つまり、経済政策の基本は、民衆を豊かにすると言い換えることができ、葛洪の「経世済民」の思想に通じる。

柳田農政学に関しては、前出の東畑にも影響を与えており、次のように論じた。

「筆者は、かつて『時代ト農政』を評して、「この書はあまりにも時代に先んじてかえって反響が少なかった。これを理解する時代となったときには、すでに古典となって直接に導きえなかった。まことに『運命の書』と言わねばならない」<sup>42</sup>

現在においても、柳田の農政は実現していない。時代が下って、スマートアグリや農業の6次産業化の時代になっても、海外との競争に太刀打ちできるために農家の規模を拡大し、農産物の貿易は原則自由にするという柳田の農政学は政治的な困難もあり、実現が難しい。

39 ミクロ経済学の消費者余剰のことを指す。

40 葛洪『抱朴子』石島快隆訳註 岩波文庫331頁。但し、「経世済民」ではなく「経世済俗」という言葉が使われている。「聰明大智を以て、経世済俗の器に任じて、此事を修めば、乃ち必ず得可きのみ」と明記されている。漢字は、中野によって常用変換している。

41 Smithの要点は、分業による生産効率の上昇、貿易の自由化による貿易利益の確保、独占は経済にとって弊害であることを主張している。Smithの主張は、現代のミクロ経済理論を先取りしていたことが分かる。なお、貿易利益に関しては、後のRicardの登場によって精微化された。Ricardは、「比較優位」(Comparative Advantage)を導いている。

42 東畑（1973）『農書に歴史あり』84頁。



前述の小倉は、「われわれは、柳田の『中農養成策』をモデルにすればよかったのであるが、慙愧なことにも、われわれ（農林漁業基本問題調査会）はその存在を全く知らなかったのである」<sup>43</sup>と論じている。小倉のこの論評を見ても、我が国の農業政策が保護行政を好んでいたのかが如実に分かる。

歴史的観点から経済政策の原点を見てきたわけだが、「経世済民」の観点からすれば、農水省をはじめとする公共政策の政策評価は立脚点が変わってくる。

第一に、経済政策を通して、国民が豊かなになっているのか否か。省庁の個別の政策であれば、農業全体の成長率や所得の向上で代替される。第二に、税金を使って経済政策を行った場合、費用以上の経済的便益が出ているのか。少なくともこの2点が満たされているのが最低限の条件である。第一の視点を政策評価に活かすとすれば、農業全体の成長率や農家の所得、農業経営体の増減等のマクロ指標が改善しているのか否かで判断される。

第二の視点からは、本書で議論してきた政策評価と会計情報を連関させて、政策の効果を“見える化”することである。主権者である国民に対して、税金の用途を明確にすることが、受託責任を果たすことにもつながる<sup>44</sup>。

現代の日本農政は、戦中から戦後の一時期のような統制経済ではない。1945年の敗戦を機に、GHQ（General Headquarters 連合軍司令部）による農地改革が行われ、次第に農業における規制緩和が行われた。それでも食糧管理法等のような政府主導で貿易を制限する統制貿易は1995年まで残存したし、1940年代に制定された様々な規制や慣行が現在の農業政策の基になっている<sup>45</sup>。

そして、日本はTPP（環太平洋経済連携協定）に参加し、「聖域なき自由化」を受け入れること

となった。農業分野は、どの国も保護産業を持っているが、交渉を通じて関税や非関税障壁の完全撤廃を目指していくことになる。従って、日本は柳田國男が想定していた流れにようやく参入していくことになったのである。

製造業の多くは、関税を大幅に削減した。農業だけが特別扱いされるのも、公平性の観点からも問題があるし、日本独自の慣行は、今後世界経済の中で許容されるものではない。TPP参加を奇禍として、日本農政は社会主義的な統制経済から自由主義的なものへと移行することは十分に可能である。その際、政策評価と公会計（省庁別財務書類）を関連させておけば、国内外に対しても説明責任を果たすことができる。

## 5. 結論

本論では、省庁別財務書類の経済分析として、農林水産省をケース・スタディとして政策評価と公会計情報をリンクさせる経済分析を行った。政策評価に関しては、2001年に制定された総務省方式により、各省庁が独自に定めた政策体系に基づいて個別の政策評価を行っている。加えて、省庁別財務書類で明記されている補助金や委託費等は全く連関していない。「業務費用計算書」は、政策を行う上で発生した費用である以上、政策コストとして反映するべきであると考え。もちろん、業務費用のすべてが個別の政策に反映しているとは言えないし、各政策と「業務費用計算書」も関連していない。

今後の課題としては、各政策の予算と決算の関係及び予算と「業務費用計算書」を詳細に分析していく予定である。そのためにも、政治と行政側で政策評価と省庁別財務書類を真剣に検討し、相互に歩み寄りをしていくことが不可欠である。

公共政策の政策評価は、会計情報に基づいて評価するべきだと考える。一例として、農産物輸出

43 小倉武一（1987）『日本農業は生き残れるか』（上）217頁。

44 長期的なプロジェクトに関しては、5年をめどに総合評価を行うこと、複数予算制度の適用を法律的にも柔軟に対応する等の技術的な論点もあるが、次回以降の課題とする。

45 戦後農政の改革については、香西・寺西（1993）、加藤（1994）、本間（2010）を参照せよ。特に、加藤（1994）では、農業関係の規制緩和について詳しい解説がある。

の政策評価と納税者負担の算出を試みた。農産物の輸出は次第に伸びてきているが、政策に基づくものなのか、それとも民間の経営努力なのかの因果関係ははっきりしない。政策評価表だけを見ると、農水省主導の政策として行っているように読める。ただ、国際貿易は両国のコストや技術、製品の差別化等によって生じる貿易理論からすると、農水省の果たしている役割は小さいと見るべきである。むしろ、農産物輸出における補助金がなくても達成できる可能性もある。GATT（General Agreement on Tariffs and Trade 関税及び貿易に関する一般協定）やWTO（World Trade Organization 世界貿易機関）では明確な輸出補助金が禁止されているので、経費補助という形で補助金を拠出する政治的な意図も見え隠れする。

本論では、中国の古典である『抱朴子』にまで遡り、「経世済民」の考え方や経済学の父であるAdam Smithの思想から出発して公共政策の原点を回顧した。日本では、柳田農政学に焦点を当てたが、彼の思想が時代を先取りしていたが政治的な利害関係によって実現していないことも扱った。柳田の思想を本論に当てはめると、政府の介入をできる限り小さくし、民間主導の自由経済（Free Market）へと移行することに求められる。そして、農水省の政策を政策に評価するためにも、政策評価と公開情報を連関させて、厳密に政策の妥当性を吟味するべきである。省庁別財務書類が開示されてより、農水省が拠出する補助金が10倍増している現状では、柳田の農政学や小倉武一の掲げた農政改革からはかい離するだけである。

TPP参加によって、自由化路線に舵を切ることになった日本農政一国内外に対する説明責任を果たすためにも、政策評価と会計情報を関連づけさせることは不可欠だと考える。

## 参考文献

英文

- [ 1 ] Adam Smith (2003) 'The Wealth of Nations' Bantam Classics
- [ 2 ] Anthony B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz (2015) 'Lectures on Public Economics' Princeton

University Press

- [ 3 ] Alan J. Auerbach and Martin Feldstein edited (1985) 'Handbook of Public Economics' North Holland
- [ 4 ] Avinash K. Dixit and Victor Norman (1980) 'Theory of International Trade' Cambridge Economic Handbook.
- [ 5 ] Edward E. Lemer, James Levinsohn (1995) 'Chapter 26: International trade theory: The evidence', Handbook of International Economics Vol.3, pp1339-1394
- [ 6 ] Douglas A. Irwin (1996) 'Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade', Princeton University Press.
- [ 7 ] Joseph E. Stiglitz (2000) 'Economics of the Public Sector 3rd edition' W. W. Norton & Company
- [ 8 ] OECD (2001) 'A Forward-Looking Analysis of Export Subsidies in Agriculture'
- [ 9 ] Robert C. Feenstra (2003) 'Advanced International Trade' Princeton University Press
- [ 10 ] Stephen Tokarick (2003) 'Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium, IMF Working Paper
- [ 11 ] G A T T T (1947) 'THE TEXT OF THE GENERAL A E N T O N T A R I F F S A N D T R A D E'
- [ 12 ] W T O L e g a l t e x t ' A G R E E M E N T O N A G R I C U L T U R E ' p p . 4 3 - 7 1 .  
Legal text 'AGREEMENT ON SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES' pp.229-272

和文

- [ 13 ] アダム・スミス (2000) 『国富論 2』岩波文庫 杉山忠平訳 水田洋監訳 \*原著は1776年
- [ 14 ] 大住荘四郎 (2002) 『パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践』日本評論社
- [ 15 ] 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
- [ 16 ] 稲沢克祐 (2005) 『公会計 新訂版』同文館出版
- [ 17 ] 井堀利宏編 (2005) 『公共部門の業績評価』東京大学出版会

- [18] 小倉武一 (1987) 『日本農業は生き残れるか (上)』 農山漁村文化協会
- [19] 貝塚啓明 (1971) 『財政支出の経済分析』 創文社
- [20] 加藤雅編著 (1994) 『規制緩和の経済学』 東洋経済
- [21] 葛洪 (1942) 『抱朴子』 石島快隆訳註 岩波文庫 \*原著は317年
- [22] 香西泰・寺西重郎編 (1993) 『戦後日本の経済改革』 東京大学出版会
- [23] 柴健次／宗岡徹／鶴飼康東 (2007) 『公会計と政策情報システム』 多賀出版
- [24] 東畑精一 (1973) 『農書に歴史あり』 家の光協会
- [25] 東畑精一 (1978) 『日本農業の展開過程』 農山漁村文化協会
- [26] 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
- [27] 中野雄太 (2016) 「農業政策の費用分析と成果測定の研究」 CUC Policy Studies Review No.42, pp37-66
- [28] 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
- [29] 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
- [30] 東信男 山浦久司監修 (2016) 『政府公会計の理論と実務』 白桃書房
- [31] 柳田國男 (1975) 藤井隆至編 『農政論集』 法政大学出版局
- [32] 柳田國男 (1991) 『柳田國男全集29』 ちくま文庫
- [33] 柳田國男 (1991) 『柳田國男全集30』 ちくま文庫
- [34] 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
- [35] 山下一仁 (2015) 『日本農業は世界に勝てる』 日本経済新聞出版社
- [36] 山下一仁 (2016) 『TPPが日本農業を強くする』 日本経済新聞出版社
- [37] 吉田寛 (1998) 他 『日本公認会計士協会編 外部監査のための地方公共団体の会計と監査』 ぎょうせい
- [38] 吉田寛 (2009) 『公会計の理論』 東洋経済新報社
- [39] 吉田寛 (2013) 「吉田寛のこちら公会計研究所 第14回 お札の顔② 伊藤博文」 議員NAVI Vol.38
- 中央省庁の公式書類
- [40] 財務省財政制度等審議会 (2003) 「公会計に関する基本的考え方」
- [41] 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
- [42] 財務省財政制度審議会 (2012) 「財務書類等の利活用に向けた検討について (案)」 資料1-1
- [43] 財務省財政制度審議会 (2012) 「財務書類等の利活用に関するこれまでの議論」 資料1-2
- [44] 総務省行政評価局 「政策評価Q&A」 (平成27年5月版)
- [45] 総務省統計局 「人口推計」 (2001年～2016年9月)
- [46] 農林水産省 「平成14年度省庁別財務書類」
- [47] 農林水産省 「平成15年度省庁別財務書類」
- [48] 農林水産省 「平成16年度省庁別財務書類」
- [49] 農林水産省 「平成17年度省庁別財務書類」
- [50] 農林水産省 「平成18年度省庁別財務書類」
- [51] 農林水産省 「平成19年度省庁別財務書類」
- [52] 農林水産省 「平成20年度省庁別財務書類」
- [53] 農林水産省 「平成21年度省庁別財務書類」
- [54] 農林水産省 「平成21年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」
- [55] 農林水産省 「平成22年度省庁別財務書類」
- [56] 農林水産省 「平成22年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」
- [57] 農林水産省 「平成23年度省庁別財務書類」
- [58] 農林水産省 「平成23年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」
- [59] 農林水産省 「平成24年度省庁別財務書類」
- [60] 農林水産省平成24年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」
- [61] 農林水産省 「平成25年度省庁別財務書類」
- [62] 農林水産省 「平成25年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」
- [63] 農林水産省 「平成26年度省庁別財務書類」
- [64] 農林水産省 「平成26年度政策別コスト情報・省庁別財務書類の概要」

- [65] 農林水産省「平成27年に実施した政策の評価結果」
- [66] 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」平成27年3月