

氏 名：中野 雄太
学位の種類：博士（政策研究）
学位記番号：博政策第七十九号
学位授与の日付：2020年3月4日
学位授与の要件：学位規則第4条第1項
学位論文題目：農林水産省の公共政策に関する研究
—省庁別財務書類及び政策評価表からみた納税者負担と補助金の
経済効果—

主査：橋 本 隆 子（千葉商科大学大学院政策研究科教授 博士（工学））
副査：安 藤 崇（千葉商科大学大学院政策研究科准教授 博士（経営学））
副査：太 田 三 郎（千葉商科大学大学院政策研究科客員教授 博士（経営学））
副査：佐 藤 正 雄（千葉商科大学大学院政策研究科客員教授 経営学博士）
副査：山 本 守 之（千葉商科大学大学院政策研究科名誉アドバイザー）

内容の要旨及び審査の結果の要旨

1. 学位請求者のバックグラウンド

中野雄太氏の博士論文「農林水産省の公共政策に関する研究—省庁別財務書類及び政策評価表からみた納税者負担と補助金の経済効果—」についての問題意識は、国際貿易論を専攻していた学部生の時から抱かれていたものである。すなわち、保護貿易のために支出する犠牲（コスト）とそれにより増加した貿易額（成果）とを貨幣的に対応させたら、その政策の良否を判定できるのではないだろうか、ということである。ある一定の産業を保護するという政策は、いくつか制約の下で実施される。また、需要関数や供給関数などの推計式を用いるために、絶対的な正確性を求めることができない。このため、政府が施す様々な保護政策を正当に評価することは難しい。また、国民（納税者）は、このような保護政策のために、どれほどの税金を財源とする支出がなされているのかも分かっていない。このような保護政策に対する疑問点を解決したいと思う気持ちが、本論文を執筆するに至った、という。

中野氏は、1997年に中央大学経済学部国際経済学科を卒業し、1998年に早稲田大学大学院経済学研究科に入学した。中野氏は、学部生時代には『貿易交渉のゲーム理論』（卒業論文）に取り組んでいた。この内容によれば、生産量が拡大すれば平均費用が逡減するという特質があることが理解できた。だとすれば、このような収穫逡増産業を一時的に保護し、生産量を増加させる措置が採れば、将来的には利益が得られる。これが正

当な保護政策であるという見解を論じた、とされる。特に、貿易交渉では、貿易の自由化が原則であるが、将来性が見込める産業であれば、保護政策が適切な措置であることを示した。その場合、実際に保護するための支出額（コスト）をいかほどにするのかは、計量経済学によるところの推計式を用いて算出する方法がよい。そこで、早稲田大学大学院の研究科生時には、貿易によって収穫が増える産業についての製品差別化モデルについての研究を行った。それは数学的な分析を使った独占的競争モデルを内容とした研究であった。

早稲田大学大学院での修士号を取得した後は、企業での海外勤務を含め、様々な業務に携わってこられた。そして2013年からは、ミクロ経済学、財政学、公共経営論などを教える、という教育事業に携わっている。数年は修士時代の国際貿易を研究していたが、再び保護政策に係る研究に関心を抱くようになり、2014年に千葉商科大学大学院政策研究科に入学するに至った。この研究を進めていくうちに、政府が公表する省庁別財務書類や政策評価表の存在を知り、農林水産省の公共政策および補助金額の詳細を知ることができ、本格的に博士論文に取り組むことになった、という。2017年、国際公会計学会で、「省庁別財務書類の経済分析」の題目で報告を行い、当該学会においてこれに関する見解を示した。

2. 本研究の狙いと特徴

本論文は、農林水産省の公共政策を省庁別財務書類と政策評価表に基づいて、納税者負担と補助金の経済効果を評価することを目的としている。公共政策は、国民（納税者）の税金を使って行う政府の政策である。そのため、税金および補助金の目的、用途、経済効果を国民に対して明らかにすることで、国民がこの政策を評価し、無駄があれば是正を求める、というものである。すなわち、国民が税の効果的活用を求めることができるのである。主権者であり納税者でもある国民が、政府の公共政策を監視し、税の無駄に対処すれば、税の軽減に繋がり、納税者負担が減ることにもなる。

省庁別財務書類および政策評価表が公表されているが、この効果的な活用が国民に対してなされているとは思えない。年々、肥大化し続ける国家の財政を縮小するために、このような資料を活用したい。特に、1200兆円を越える我が国の財政に占める農業政策は、どのような状態にあるのか。どれくらいのコスト（補助金すなわち税金）をかけ、どのような成果を上げているのか。これを知りたい。ここに本研究の狙いと特徴がある。本研究の特徴としては、次の4点である。

第一は、主権者の納税者の立場に立ち分析を進めるために、税の承諾説を採用して納税者負担額の算出を行っている。税には、応益説や応能説が代表的な考え方として存在する。承諾説の根拠は「代表なければ課税なし」という考え方に基づいている。承継説においては、必要以上に税を増やすことなく、政府の公共政策をいかに効率化させるかが肝要である、と考えられている。納税者にとって、必要であると理解し、認めた新税

や増税については正当性がある。しかし、納税者が理解できない、また認められない税については不当なものとなる。また、一度認めた新税および増税であっても、税の用途や効果について国民が納得できないものについては、不当な税であり、不当な政策となる。

政府が行政の説明責任を果たそうとして財務書類や政策評価を公表していても、納税者がその存在を知らず、あるいは知っていても複雑すぎて読めないということでは、説明責任を果たしているとはいえない。納税者の立場から政府の公共政策を評価するには、納税者負担を一人当たりの金額で評価すると理解しやすい。そこで、本論文では、省庁別財務書類の業務費用計算書に基づいて、各年の人口数で除して一人当たりの納税者負担額として算出した。省庁別財務書類を活用し、納税者負担額を毎年算出すれば、適切な情報が得られる。特に、納税者負担額は、納税者の階層別によっても異なることも理解できた。また、男性と女性、職種別などによっても、納税者の負担額に対する高低感には違いが生じることも分かった。さらに低所得者と年金生活者には税負担額が高く、高所得者にはあまり税負担額が気にならない構造であることも示した。

農林水産省の政策体系には、食料の安定供給、農業の持続的発展、農村の振興、林業の発展、漁業の発展、横断的研究の6本がある。省庁別財務書類には、6本の政策に関する人件費、補助金、減価償却費等が記載されている。2009年からは政策別コスト情報も開示され、政策ごとの会計情報も加味されたため、より詳細に省庁の公共政策を分析することが可能となった。本論文では、6本の政策体系のうち、コスト配分が高い食料の安定供給と農業の持続的発展を詳細に取り上げた。各政策体系には細かい政策がいくつもあるので、代表的な政策として食料自給率の経済分析と農業の成長率やトレンド等の実態をコストと成果を対比させて分析を示した。そしてそれを成果報告書として一覧にして明らかにした。

成果報告書の目的は、納税者に対して指標として、簡潔に公共政策の内容を伝えることである。納税者が理解できてこそ、公共政策に対する評価ができる。中央省庁の場合、特別会計のほかは、収入財源としては税金の配賦額と公債による収入額である。営利を目的としていないために、利益を生み出すという動機はない。同時に、資源を効率的に利用するという動機もあまり認められない。農林水産省の収入額に占める補助金の比率は、50%を超えている。だとすれば、必然的に補助金とその経済効果を分析する必要がある。

第二の特徴は、補助金の経済効果についての分析である。農林水産省による補助金の支出先は、農業分野が8割、林業と水産業が合わせて約2割である。本論文では、農業GDPを示す「経済活動別国内総生産」と補助金支出の相関を分析した。経済理論上では、生産拡大を目的とした補助金支出は、生産量を増やすとされる。このことから補助金支出と農業GDPには相関があると仮定した。結果として、この仮定が示す通り、農業GDPと補助金には強い相関が認められた。強い相関関係があるからといって、農林水産省の公共政策がうまくいっているということではない。というのは、補助金を全額停止した

場合、農業GDPは、実際額の半額以下になるという結果が示されたからである。

農林水産省の公共政策は、補助金なしでは存続できないことを物語っている。GDPに占める農林水産業全体の比率は1%にすぎず、農業は構造的に縮小している。また、休耕地の拡大や後継者不足という問題に直面している。さらに、農家所得の半額は経常補助金であり、農業補助金は脆弱な農業および農家を保護する役目を担っている、というのが現状である。

補助金への支出は、経済学上の余剰分析では死荷重の損失（Dead Weight Loss）を生み出すといわれている。すなわち、生産量が増加し、それにより生産物の価格が安くなっても、経済全体としては非効率なものを生み出すのである。これは補助金の結果が、資源配分の歪みとなって現れるのである。本論文では、健全な農業の発展を願うならば、5年間という政策期間の中で、補助金に対して成果がみられない政策については廃止あるいは見直しをすべきであることを提言している。

第三の特徴は、納税者負担と補助金の関係を明らかにしたことにある。農業政策の補助金は、生産量の増加には貢献するが、日本農業の脆弱な体質を作り続けている、ともいえる。納税者の農業への負担額と農業生産量との関係を示したことにより、この点が明確になった。食料自給率は、食料の安定供給の大きな目安であるが、この20数年の間、ほとんど変動がみられず、硬直状態に置かれている。

国民の食生活は洋食化し、米が主食である、という位置づけは益々低下している。そのため、小麦などの食料の輸入が増加している。我が国の食料自給率を上げるためには、意図的に農地規制をし、農作業だけに利用する農地を限定する必要がある。食料の安定供給という点では、外国から食料を輸入することで国民には恩恵となっている。このように、我が国の食料自給率の向上には構造上の欠陥があるため、農林水産省が4000億円もかけて、農業を保護する政策としての正当性は考えにくい。農業の抱える問題には、農村の荒廃、限界集落の問題などがある。そのため、農業への補助金は、農業および農家の衰退を遅くする程度の役割にしかならず、税金の無駄遣いとなっている場合が多い。

第四の特徴は、政策評価表に変えて成果報告書の作成を行っていることである。政策評価表とは、省庁の職員が作成する内部評価の表である。内部評価には必然的に甘さが出るという欠点がある。本論文では、農林水産省の政策の中でも、政策評価がA評価となっている農産物輸出を取り上げた。農産物輸出が1兆円の目標に対して、実績は8000億円にまでとどいている。目標達成率80%である。しかし問題もある。農産物輸出は、農家による経営努力や生産性向上の成果であり、農林水産省の公共政策による成果とは必ずしもいえない。本論文では、農産物貿易を支援する公共政策の成果報告書を作成することで、農林水産省の公共政策の不備を明らかにした。

3. 本論文の構成

本論文は、省庁別財務書類と政策評価表を対象としているので、制度面の解説だけで

なく、経済学上の各種の分析手法を用いている。本論文の構成は、以下の通りとなっている。

序 章：研究の目的と方法

第1章：我が国の農業政策と農林水産省の役割

第2章：農林水産省の省庁別財務書類と公共政策

第3章：政策評価からみる農業政策

第4章：結論：研究の成果と今後の課題

序章は、研究の目的と方法である。政府の行政に対する説明責任は、政府が書類を公表するだけではこれを果たしているとはいえない。説明責任の一部が解除されたに過ぎない。政府は、企業会計と同様に、財政状態を把握するために複式簿記を利用し、会計上の発生主義の考えを取り入れている。とはいえ、特別会計以外については利用法が明記されていない。そこで、理論、実証、制度、歴史の視点を研究に取り入れ、学際的な研究方法を採った。

第1章では、現在の農林水産省の公共政策が、明治以降に遡ることで実態を明らかにできることを示した。江戸幕府から明治政府への移行時は、比較的自由的な経済活動が許容されており、開国による貿易拡大効果もあった。農業政策が統制色を強めたのは、日清戦争と日露戦争という2つの世界大戦それに昭和恐慌が続いたことによる。そのため、政府の公共政策は、農村保護を強く打ち出す必要性が強まった。この時代の政策は、1945年以後の農業の公共政策にも根強く反映されている。

また、ここでは二宮尊徳による「仕法雛形」について紹介している。仕法雛形とは、農業の財務書類から生産方法、農村の状況を克明に記した農業書である。二宮は、農村の財政再建と農村の復興を市場の力と適切な行政指導によって導いた史実を紹介しており、これは農林水産省の公共政策のあり方にも通ずるものがある。

第2章は、省庁別財務書類を使って、農林水産省の貸借対照表、業務費用計算書等を紹介し、実際の政策コスト等を明らかにしている。農林水産省の政策体系は6本ある。6本の政策にはすべて施策が付いており、さらにその下に数多くのプロジェクトが存在する。これらの実態は、省庁別財務書類に基づき、人件費、補助金、減価償却費の金額を整理することにより明らかにすることができた。2009年からは政策別コスト情報が開示されたことで、政策ごとの人件費や補助金も確認できた。しかし、財務書類を分析しただけでは、公共政策が効果的であるか否かを明らかにすることはできない。そこで、本章では、次のプロセスに従って分析を行った。

第一に、納税者負担額を業務費用計算書から算出した。納税者負担額は国民一人当たりの金額として開示することで、納税者もどれくらいの負担をしているかが明らかとなった。政策別コスト情報の開示により、6本の政策体系別の納税者負担も算出した。これによって、国民はどの政策にどれくらいの税金が使われているのかを知ることができる。

第二に補助金の効果である。納税者負担は、農林水産省の政策コストであるが、大きな特徴は費用の半分が補助金であることである。補助金の拠出は農業への保護であり、農林水産省にとって不可欠な公共政策である。経済理論が示す通り、補助金と農業GDPには強い相関があり、補助金がなければ農業GDPは大幅に減るといふ農業の脆弱性も明らかとなった。しかし、補助金と農業GDPは相関関係があるからといって、公共政策が成功しているとはいえない。

第三に、補助金と納税者負担の関係を明らかにした。一人当たりの納税者負担額は3万円であった。一方、補助金は農業GDPと強い相関があるとはいえず、各政策体系の行政成果と対比することで両者の関係が明らかとなった。本論文では、補助金の配分が多い食料の安定供給と農業の持続的発展を中心に分析を行った。補助金の増加に比例して食料自給率が動かないこと、後継者不足問題や農家数の減少が続いていることから、補助金は農業の衰退を防止するだけの役目しかないことが明確になった。補助金と成果（農業生産高）とを簡潔にまとめたものが成果報告書であり、2つの政策体系に関する成果報告書を作成した。

第3章では、政策評価表からみた農業政策の分析を行った。政策評価表は省庁内で行われる自己評価のため、従来からその客観性が疑われていた。本章の前半では、公共経営論や行政学で指摘されている政策評価論を外観し、その特徴と問題点を整理した。後半では、農産物貿易の政策評価を取り扱った。実際の政策評価表と成果報告書とを対比し、農産物貿易の公共政策を分析した。農産物貿易は、農家が主体になって行うもので政府が税金をかけて行う政策ではないこと、農産物貿易の進捗は政府の成果ではなく農家の経営努力の成果であることについて指摘した。この点から、農林水産省による農業および農家への介入などを減らしていくことを示した。

実際、国際貿易の長所は、輸出と同時に輸入にある。近年では数多くの貿易交渉があるが、農業を聖域として特別扱いできなくなってきている。輸出への補助金の拠出は、世界貿易機構によって禁じられているので、農林水産省が行っている公共政策は輸出先での事務所の経費と人件費等が主な支出である。販路開拓の必要性はある。しかし、最終的には農家による生産拡大がなければ健全な農業の発展はないことを示した。

4. 評価

本論で評価できる点は、次の三点である。

第一点は、政府の公共政策を政府側の視点からではなく、納税者の視点に立って行ったものであること。これまでに、このような分析はなされてこなかった。本論文は、公共政策の分析に新しい手法をもたらし、納税者負担額を算出し、個別政策に対する納税者負担を示し、補助金の効果および実際の農林水産省の公共政策の成果を明らかにしたことである。

第二点は、農業を保護する補助金について明らかにし、個別の政策に対しても分析を

加え、成果報告書の内容を補完したこと。公共政策の内容を知りたいのは、納税者を中心に関係する利害関係者である。本論文は、理論、実証、制度、歴史の4つの視点から多角的に分析し、既存の農業政策にはない視点を展開したことである。

第三点は、農業は、保護すべきであるという考えがあるが、単純に保護すべきではなく、経済性の高い農業を育成するために補助金を活用することを示したことである。会計情報や各種データに基づいて客観的にこの分析を行い、健全な農業の姿を示した。財務書類および政策評価表に各種の分析を加え、農業保護の妥当性を検証するための方法を示した。

以上、中野雄太氏の論文には、未だ論文の粗雑さ、論の進め方や理論的な流れについては、十分であると言えない点もある。しかし、本論文の価値を水準以下に引き下げるものではないと判断する。これは今後の研究で十分にその結果が補われると確信できる。以上の観点から、審査員一同は、中野雄太氏が博士（政策研究）の学位が授与されるべき資格を十分有していると判断した。