

第17回 E S R I - 経済政策フォーラム

「日本政府のガバナンス - 予算の構造改革 - 」

平成16年3月10日

経済社会総合研究所

第17回 ESRI-経済政策フォーラム
「日本政府のガバナンス - 予算の構造改革 - 」
議事録

経済社会総合研究所

第17回 ESRI - 経済政策フォーラム議事次第

日時：平成16年3月10日（水） 15時30分～17時30分

場所：KKRホテル東京竹橋会館「瑞宝」（竹橋会館10階）

1．開 会

2．基調講演 田中 直毅 21世紀政策研究所理事長

3．冒頭報告 「我が国の予算編成プロセス改革の現状と諸外国の取組」

 藤田 利彦 内閣府参事官

 百嶋 計 内閣府参事官

4．パネルディスカッション（冒頭発言順）

（パネリスト） 村尾 信尚 関西学院大学教授

 山本 清 国立学校財務センター教授

 田中 秀明 オーストラリア国立大学客員研究員

 大住 莊四郎 新潟大学教授

 樫谷 隆夫 日本公認会計士協会理事

 矢野 康治 財務省主計企画官

（モデレータ） 大田 弘子 内閣府大臣官房審議官

6．フリーディスカッション

7．閉 会

本議事録は、フォーラム事務局の責任において作成したものであり、ありうべき誤りはフォーラム出席者に属するものではない。

司会 それでは、ただいまから E S R I - 経済政策フォーラムを始めさせていただきたいと思いを思います。

まず、早速、本日のパネリストをご紹介させていただきたいと思いを思います。

皆様から向かって左側から、関西学院大学教授の村尾信尚様でございます。

国立学校財務センター教授の山本清様でございます。

オーストラリア国立大学客員研究員の田中秀明様でございます。

本日の基調講演をお願いいたしております、21世紀政策研究所理事長の田中直毅先生でございます。

新潟大学教授の大住莊四郎先生でございます。

日本公認会計士協会理事の櫻谷隆夫先生でございます。

財務省主計企画官の矢野康治先生でございます。

本日のモデレータは内閣府の大田弘子審議官が務めさせていただきます。

本日のテーマは、「日本政府のガバナンス - 予算の構造改革 - 」でございます。まず本日のテーマに即しまして、田中先生から基調講演をいただくことといたしております。

それでは、田中先生、よろしく願いいたします。

田中（直） 日本ではガバナンスを論ずる前に、時間的にはコーポレート・ガバナンスという話の方が先に入ってしまったような気がいたします。ご存じのように、企業の統治という分野では、株主と経営者との関係を問うという形で議論が始まりました。最初はなかなか定着しなかったのですが、最近ではそれなりにこなされるようになりまして、委員会等設置会社というものも一部には出てきて、コーポレート・ガバナンスとは一体何なのか、どうすれば多少とも成果につながるのかという議論と実践が開始されております。

しかし、本来はコーポレート・ガバナンスの前にガバナンスを論ずるべきであります。我々有権者は、我々の信託する議員を選ぶことを通じまして政府を構成し、我々有権者のためになる仕組みをつくらうとしてきております。ということは、ここではプリンシパルとエージェントの関係がはっきりしているわけでございますから、一人一人の有権者にとってどのような政府が持てるのか、あるいは、政府の機能に問題があるとすれば、我々は本来我々の持っている権限を委託した人々に対して、どのようなものの言い方やどのような反応をするのか、これが問われてしかるべきかと思いを思います。しかし、残念ながら、本来のガバナンスの問題についての

我々の習熟度は決して高いとは言えないのが現実ではないかと思えます。

自民党政権が一旦終わりました1993年から今日までの10年余を考えると、我々の社会は間違いなく脆弱になったと思えます。93年、細川政権が成立した時点において、中央政府と地方政府の債務残高の対GDP比率は60%台でございました。これが今日ではご存じのように140%程度にまで高まってきております。この比率は何かということなのですが、一言で言えば、我々は新しい社会の変化、日本を取り巻く環境の変化に対して、その分だけ脆弱になっているということだと思います。そして、この10年余の間にも我々の社会の高齢化は進んでまいりました。小学校、中学校の先生方の平均年齢は42歳代になったそうでございます。日本の農民の半分は65歳以上だそうです。加齢は大変つらいことなのですが、若いときにはいろいろな形でリスク回避ができて、高齢化するとリスク回避がなかなか難しくなります。債務残高の対GDP比率が上昇するという事は、日本社会を取り巻く環境に何か大きな変化が起きた場合に、我々は相当程度のリスクを抱えるといえますが、リスクが現実のものになってしまう可能性が高いと思われまます。もちろん債務残高が上がるだけで必ず我々は大変なことになるというわけではありません。しかし、これが低かったときに比べれば、明らかに我々は衝撃に対して脆弱性を持っているわけです。

それでは、この10年間になぜこういうことが起きたのかということを考えてみますと、それは一言で言うと、「小さな親切、大きな迷惑」という仕組みではなかったかと思えます。確かに景気はよくなかったし、地域社会における雇用の問題にも心配があった。政府は当初つくった予算どおりに執行しているだけでは、経済活動の水準が不満足ではないかと思うから補正予算を組むこととなります。この予算編成を巡る歳時記の中で、年度末に予算が成立するとすぐに補正予算の話をしなげざるを得なかった年も何年かございます。今年はさすがに株式市場について何らかの手が打たれなければいけないという議論はなかったようですが、1年前までを含めて言いますと、ありとあらゆる株式市場振興策という形で、いろいろな手が毎年新たな手としてつけ加えられてまいりました。要するに、「小さな親切」を続けないと我々のシステムはもたないのではないかという、そういう体系でございます。これが我が国の中央政府の基本的な態度であったわけです。結果として高齢化社会の進展が明瞭に予想されていたにもかかわらず、我々の社会は衝撃に対して極めて弱い社会になっているわけでありまます。これは、もともと、よくよく考えてみれば、誰しも望んだことではなかったはずですがけれども、実際にはそういう政府の状態が生まれているわけです。

これから21世紀の予算制度をいろいろ考えなければなりません、どこから議論をスタートするかということになれば、私は一度今まで放っておいた話をゼロベースで取り上げることが必要だろうと思っております。例えば年金の問題をとってみますと、未積立債務は、ご存じのように、日本の1年間の国民所得を上回るという結果になっているわけです。もちろんこれから先行きどれだけ給付を削減できるかということとも関係がありますが、相当思い切った給付の削減を行うならば、未積立債務はもちろんそれほどではないということになります。しかし、今の年金制度を前提にしてみますと、現在の未積立債務について帳尻を合わせることは極めて難しいという現状になっております。

こうした問題に対して正面から向かうということは、これまでの我々が作り上げてきたものを一度ゼロベースにせざるを得ないのではないかというふうに思います。諸外国のエコノミストに、日本のごくごく基礎的なデータを並べまして、どういう処方箋を書きますかと聞きますね。データとしては、国税の収入が41兆円とか42兆円、この2倍に相当する歳出があると、そして、未積立債務は今申し上げましたように1年分の国民所得を上回っているということを見せると、日本の政治家・行政を長年担ってきた幹部は全部首だと言いますね。民間企業の再建手法で言うならば、これはもう無理ですね。ことごとく退陣してもらおうということでないとならば、この絵は描けないし、ましてその新しい絵に基づいた実施体制は組めないという問題であります。すなわち、小さな親切運動に従事してきた政治とそれに奉仕してきた行政理念等は、一度おしゃかにする以外に21世紀の新しい仕組みはないだろうと思えます。

カナダにポール・マーチンという首相が去年の秋に誕生いたしました。彼は92年から財務大臣を引き受けていたわけですが、このカナダが発憤したんですね。92年、ポール・マーチンが財務大臣になる直前に、ウォールストリートジャーナルがカナダを「バナナリパブリック」と書きました。これはバナナしか目ぼしい産品がない共和国にもはやカナダはなっているというわけです。そのときの財政収支バランスを考えてみますと、今の日本よりまだしもよかったというのが現実であります。しかし、アメリカとカナダの関係はなかなか微妙でして、大ざっぱに言って経済の規模は10対1の比率でございますが、隣の強国にこういう批判を受けると、カナダ人はもう立ってられないといいますが、本気になって対応するわけであります。

ポール・マーチンが導入した手法はもう少し私は日本でも紹介されてしかるべきだと思えますけれども、連邦政府のレベルでも、また州政府のレベルでも、相当のやり方が行われました。予算制度で見ますと、3年連続の予算を最初に発表するというやり方です。もちろん歳出を大

幅に削っていくわけです。財政収支バランスをとにかく一旦実現しない限りは、隣国の侮りを受けるのみならず、経済変動に対して極めて脆弱な体質だと、カナダには資本も入ってこないし、本格的に立地する企業も来ないだろうというコメントがどんどん出てくるわけですから、これはもう歯を食いしばってやる。そうして、1、2、3と、3年連続で歳出をカットする、ディープカットの流れを一度つくるわけです。1年たってみて無駄がたくさんあるから1年たつてまた3年予算を組むというやり方で、ついに復活して連邦財政は黒字に転換いたしました。もちろん90年代のアメリカの成長率が高かった、順調な経緯をたどったということは、これはカナダにとって環境がよかった、歳出を抑制してこのバランスを回復するという策に焦点を当てている中で、外部環境が好転したわけですから、経済活動は活発化し税収が上がるようになったということなので、彼らの努力だけでそれが実現したわけではありませんが、90年代の極めて順調な米国の成長がこれに寄与したことは明らかで、結果としてカナダはバナナリパブリックから回復しました。

彼らに日本政府のバランスシートを見せると、日本を「バナナリパブリック」とウォールストリートジャーナルは言わないにしても、しかし、これはひどいなと言いますね。そして、ポール・マーチンが今大きなテーマとして言っているのは、インターナショナル・ガバナンスであります。これは国際金融の分野でありまして、国内における統治は自分が財務大臣当時に回復させた、しかし、国際社会のガバナンスは依然として脆弱である。例えばそれが米国の経常収支の赤字であり、あるいは東アジア諸国が外貨準備を異常に積み上げるということであるわけです。国際社会のガバナンスというのはこれでいいのかなということであります。しかし、今はIMFという国際的な機関に期待している人はほとんどいませんから、IMFのレポートとしてどんなものが出るのか、IMFのエコノミストにはどの程度の力量があるのかということを考えてみますと、これは国際社会の中で極めて低い評価しか得られていないわけでありませぬ。

このように考えてみますと、我々はこの予算制度をどうするかというときの大前提として、「小さな親切」運動の延長線上に今どういうふうに評価基準をつくるのかという話、例えばアウトプットとかアウトカムとかという形で、1つ1つの行政あるいは予算措置に対して評価基準を用意しようという議論が、私はないよりはましだとは思っておりますが、現在どこに焦点を当てるべきかということならば、「小さな親切」運動の延長線上にはないのではないかと思っております。

我々はガバナンスの問題を本格的に考えるときに、受託者責任というテーマを少し本格的に考えた方がいいのではないかと考えております。通常、受託者責任というのは信託業の世界において言われていることであります。我々、年金を拠出している世代は、その運用をだれかに委ねているわけです。これは、私的年金であれ、公的年金であれ、一人一人の生活者が毎日株価やあるいは世界の変動を見ながらどのようにポートフォリオを組むかと考えているわけではなくて、それぞれに皆実務の世界において自分が焦点を当てるべき活動を持っているわけですから、最も適任と思われる方にこれを委ねているわけです。ここに委託と受託の関係が成立いたします。

受託者は委託者のためにどれだけ本格的にこの受託者責任を負い得るのかというのが、この運用の世界においてあるわけでありまして。我が国においては、この受託者責任ということも浸透するのに極めて時間がかかり、かつ困難なものであります。日本の資産運用会社の多くの場合は、証券会社が親会社になっております。証券会社がアンダーライティングを行って少し身もたれしている株式があると、運用会社に対し身もたれしているのを引き取ってくれないかというたぐいの話が、一般的にあっても不思議はないと思われると思います。これまでの日本の流れにおいては、そうした関係が現実には成立したわけでありまして。受託者責任というのは、實際上、成立していなかった。そこで微妙なのは、アセットマネジメントの親会社が証券会社であるという場合に、株主から経営を委託された経営者との関係というコーポレート・ガバナンスの概念だけでは、この問題は一般的には処理できないわけでありまして。受託者責任は、コーポレート・ガバナンスと言われる、表面的に受け止められているものと言った方がいいのですが、表面的に受け止められているコーポレート・ガバナンスを越える理念がないと成立しない。

議論はいろいろ始まっております。金融庁が今度用意する「信託に係る信託業の改正」では、この受託者責任を3つに分けて議論するようでありまして。1つは善管注意義務というやつですし、1つは忠実義務、もう1つが分別管理義務という形で議論を整頓するようでありまして。このうち、忠実義務というのは、委託者と受託者の間の利益相反を起こさない、ということで...ごく単純な話ですが、利益相反なんていうことはまさかないでしょうねというので、これは裁判所に持って行ってもすぐに結論の出る話ですし、割と構造としては簡単な話です。ところが、善管注意義務というのは相当のことを意味しているはずですが、普通は、我が国の基本法典における善管注意義務というのは、横も見て、斜めも見て、十分に気配りしていればそれで済むと、それがなければ法廷で勝てないことがあるかもしれないけれども、勝ち負けからいけ

ば、それなりの注意を払っていたというのでいいのではないかというぐらいに一般的には受け止められている気配があります。しかし、これは今いろいろな形で問われておりまして、国際的に見ても1つ1つ流れができようとしていますけれども、私は、今行きつつあるのは、「専門性の組織化」をしていなければ善管注意義務を果たしたとは言えないというところに流れが来ているように思います。

「専門性の組織化」というのは、俺はファンドマネジャーで、世界のマーケットについて毎日チェックしていたが、今回の話はわからなかったので大幅にやられてしまい、委託者に対して申しわけありません。それなりに注意をし、これだけの情報に対する注意度もあったし、こういう努力もしておりましたと言えば、裁判所でとやかく言われることはないだろうというぐらいに受け止める向きがございしますが、専門性、プロフェッショナルを組織化していたんですか、あるいは組織化する努力をどれほどしていたんですかと、もし法廷で相手側が言ったときに、多分勝てないという問題が出てくる。あるいは、もう少し言いますと、顧客のために図るというのはそこまでやっていたということになる時代に来ております。

今日は政府のガバナンスを議論しているときに、何で善管注意義務の話をしているんだと思われるかもしれませんが、まさに日本政府の21世紀を考えたときにこれが必要なんです。プロフェッショナルを組織化して問題に取り組もうとしているのかどうかという問題であります。私は、我が国政府部門はそうした仕組みには残念ながらなっていないと総括的には判断せざるを得ません。どういうことがあるのか、それはもう政府部門から来られている方はおわかりかと思えますけれども、専門性の組織化を通じて委託者の熱い目線にこたえようとする努力が我が政府部内にあるのかと言ったら、残念ながらないと思います。

最近幾つか気のついた事例を申し上げたいと思うのですが。小泉内閣で「ビジット・ジャパン・キャンペーン」というのが張られております。これは、世界の各地から日本を訪問してもらうことが日本を開かれた国にすることだし、長い目で見れば日本に対する投資も進み、日本における雇用にももちろんいい影響を与える、もちろん観光客が来てくれること自体が日本における雇用改善につながるというのは当たり前のことなのですが。これは日本の組織の仕組みからいくとどういうことになるかということ、旧運輸省、現国土交通省の観光部の仕事だということになるんですね。分掌管理という日本の仕組みからいくと、これは縦に割った領地領国の中のどこに落ちるのかということ、「ビジット・ジャパン」、これは観光部だということになるわけです。今までは日本の観光地を紹介したポスターを貼ろうと思っても予算がなかったから、

何かみみっちいお金でこれをやっていたなという話だったのですが、従来に比べれば大きなお金がついた時に何が起きたかという、今までは観光部の担当課長がやるのが、部長とかあるいは国交省のもう少し上の人の責任になった、それだけなんです。確かにポスターの枚数はふえたようでありませう。しかし、諸外国で見た人たちは、相も変らぬ発想だなと言っているようでありませう。

日本に、例えば成田に着いた人たちは、何と言っているか。成田に着いて、まずキャッシュカードが使えない。成田から都心までタクシーで来なくてもバスに乗ると3,000円かかるわけですね。でも、ホテルの支払いはカードでやるつもりですから、キャッシュは当然、ATMがあつて、欧米におけるATMのように、タクシー代ぐらいカードを入れればすぐに出てくるわけですね。例えば小さな都市、そう言つては何ですが、直行便がサンノゼまで飛んでいますけれども、サンノゼの空港に行くと、まず40ドルだったらすぐに出ますね、カードを入れて。タクシー代にはそれで十分なんです。日本では、まず、キャッシュカードが使えない、携帯電話は使えない。では、日本ではどうするんだと。キャッシュを持っていかなければだめなのか。ドルのキャッシュを持っていかないと、ドルのキャッシュは銀行が店を開いていますから円に変えてくれるわけですが、しかし、現金は引き出せない、何とかしてほしいと。ビジット・ジャパン・キャンペーンにそういう話は出ているかという、どこにも出ていないんですよ。ATMが使えるようにする話も、何で携帯電話がかからないんだという話に対しても、すぐに対応しますという話はどこにも出てこない。ポスターを貼りまくるだけかという話でありませう。

「専門性の組織化」というのはどこにあると思われませうか。私はこれが残念ながら現状ではないのではないかと考えています。「e - ガバメント構想」がありました。これも、我が国において、専門性を網羅して、それに対応する仕組みができたかという、できていません。「e - ガバメント」とは、本来、主権者である我々が透明な政府活動を自分の家から接近してすぐに落とせる、全体のオーバービューができるという仕組みをつくることのはずなんです。そういう話には電子政府構想はご存じのようになっていないんですよ。IT受講券を国民にギフトとしてあげれば、ITは進むではないかという議論をやっていたというのが現実でありませう。

我が国において「専門性の組織化」というのはだれが考えているのか、霞ヶ関でそういう仕組みがあるのか、私は残念ながらそういう仕組みはないというふうに考えています。日本社会のみならず世界の大きなトレンドをとってみますと、身分から契約へという話がありました。古い封建制の時代、自分の所属は生まれた身分によって自分の仕組みが決まる。これが契約自

由のもとで大きな変化を受けたことはご存じのとおりですが、しかし、私は、契約自由だけでは今の状態はもはや表現できないと思っていまして、委託者と受託者との関係を規律する受託者責任と、身分から契約へ、契約から受託者責任へと流れが来ていると思います。

ところが、我が国において、統治の仕組みは分担管理であります。我が内閣法制局は一貫してこれを主張してきています。縦割りにしてどこに責任があるのかは分担管理と、これがガバナンスとしてやっていた。結果として何かということになりますと、どうも国家公務員はそれぞれの役所ごとの身分のようであります。領地領国の中における身分のようであります。この仕組みをとっている限りにおいて、「専門性の組織化」を前提とした受託者責任の遂行体制は生まれません。この10年、とりわけ、冒頭に申し上げましたように、社会環境の変化に対して猛烈にリスクが高くなっています。もちろん政府が債務の負担を減らすためにインフレにするんだらうとか、そういうおためごかしの議論は置いておいて、しかし、何らかがきっかけになってインフレということにならないとも限らない。リスクと不確定性の管理において我々は残念ながら極めて脆弱なものになっていますから、そういう話は笑い飛ばすわけにもいきません。

我々のリスクと不確定性に関する管理能力は低下している。もし高齢化社会においてそうしたことが現実化した場合は、我が社会が立ち直ることは極めて難しくなりますね。巨額のお金を持っている高齢者であれば、インフレになってもその影響を免れるような資産選択は可能ですし、そうした金融商品は既にご存じのようにありますので、そういう金融商品を的確に選べる、あるいはそういうコンサルタントを身の回りに置いている人は相対的にこの話は回避できますが、ごく普通の年寄りにはこれはどうにもなりません。もし我々の社会がそうしたリスクの顕在化を通じて大揺れに揺らされたとしますと、我が社会の亀裂は残念ながら修復が極めて難しい状況に置かれます。「小さな親切」によって大きな迷惑を我々は既に覚悟せざるを得ないところに来ております。

予算制度は、私は、ポール・マーチンが、あるいは同じ考え方からカナダの各州がやったように、3年連続の予算をつかって削減目標を明示しながら、今年はここまで削減できた、これが多分難しいと言われたゼロベース予算というものを我が国に導入する絶好の機会になるのではないかと考えております。もちろんこの話は行政の範囲を超えておりまして、政治の責任であります。有権者から信託を受けた政権は、一体何が信託の内容なのかを自らに問うた上で、そうした仕組みを導入するということだと思えます。ガバナンスの本来は、大臣に対する忠

誠・忠実義務を通じて内閣が作り上げた方針に従事するということが具体的に行政官の役割になると、これがガバナンスの具体的な日本における展開過程ではないかというふうに思っております。（拍手）

司会 田中先生、ありがとうございました。

田中先生は所用がございまして、ここでご退席いただきます。

どうもお忙しい中ありがとうございました。（拍手）

司会 続きまして、パネルディスカッションに移らせていただきます。

それでは、大田審議官、よろしく願いいたします。

大田 予算制度改革することは政府のあり方を見直すことでもあるという考え方に立ちまして、経済財政諮問会議ではこれまでも予算の改革の努力をしてまいりました。予算の改革と言うときに、2つの局面があるわけですね。1つは、まず大きくどこに配分するのか、社会保障とか公共事業とかいろいろありますが、大きくどこに配分するか、その重要なところに予算を配分していくというマクロの局面、それともう1つの局面は、配分された予算を各省が最大限に生かして使うというミクロの局面、その両方がございます。

その前者の方につきましては、例えば6月に「骨太の方針」と呼ばれます「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」で内閣の方針を示す、あるいは「改革と展望」と呼ばれるもので財政の中期展望を示すというようなことをやってまいりました。それから、その後者の、各省に配分された予算をどうしたら最大限に生かせるのだろうかというところでは、16年度予算で2つの試みをいたしました。これについては後で担当者の方から簡単にご説明いたします。

こういう取り組みをしてきたわけですけれども、予算制度改革の道りはまだまだ遠いという状態です。日本に先んじて予算制度改革をいたしました諸外国でも、大変な試行錯誤をしながら努力しております。そこで、きょうはご専門の方にお集まりいただいて、これから日本の予算制度、予算編成をどうしていけばいいのかということを議論してみたい、これがきょうの趣旨でございます。

最初にちょっとお詫びしておきますと、少し欲張ってたくさんのご専門家を呼び過ぎたために、余りに多くの方が舞台上に並ぶ結果になってしまいまして、時間が非常に限られておりますので、まずパネリストの方にお詫びしなければいけないのですが、会場の皆さんにも、ご質問の時間を取れなくなる可能性が多分がございます、なるべく1つでも2つでもご質問をお受けしたいと思いますが、もしお受けできない場合はどうぞお許しいただきたいと思っております。

それでは、まず、先ほど私がお話ししました問題点、予算の2つの局面のうち、16年度予算から新しく始めた試みにつきまして、内閣府の藤田参事官、百嶋参事官のほうから5分間ずつご説明させていただきます。私どもはこれを「モデル事業」と、予算の改革をモデルで幾つかの事業についてやるという意味のモデル事業、それから、「政策群」と呼んでおりますそれぞれについて簡単にご説明をさせていただきます。

では、お願いします。

藤田 内閣府で予算編成の基本方針を担当しております参事官の藤田と申します。時間の関係でごく簡単に、私の方からまず資料1にございます「モデル事業」というのをご説明させていただきます。

これは昨年の6月に閣議決定されましたいわゆる「骨太の方針2003」におきまして、宣言・実行・評価、いわゆるプラン・ドゥー・シーでございますが、という新しい予算編成プロセスの確立に向けた第一歩として、この16年度予算案から試行的に導入することとされたものでございます。

この事業のポイントですけれども、資料1の表紙をごらんいただきたいのですが、3つございまして、1つが政策目標を明確化する、2つ目が効率的・弾力的な予算執行、3つ目が厳格な事後評価の実施と次の予算への反映ということでございます。

1つ目の政策目標の明確化でございますけれども、まず、そこでございますように、政策目標を事前に定量的に明示するということとしております。政策目標ですけれども、その事業で何をどれだけやったかといういわゆるアウトプット指標をできるだけ避けまして、その事業の結果どれだけ国民の皆様に対するサービスが向上したかという、いわゆるアウトカム指標をできる限り用いるべく努力をいたしました。例えば、資料を見ていただきますと、以下に9つの省庁から10事業が盛り込まれたわけですけれども、例えば一番下の厚生労働省の「感染症発生动向調査」ですけれども、感染症に関する情報の迅速な収集・還元体制を整備してすばやい対応が可能になるということによりまして、(2)にありますように、感染症の年間報告数を10%削減するという目標を掲げているということでございます。

1枚目に戻っていただきまして、2つ目のポイントですけれども、モデル事業につきまして、効率的・弾力的な予算執行を認めて機動的・効率的に予算の執行を狙うというものでございます。

3つ目、これは、厳格な事後評価の実施と、それを次の予算編成に反映させるという点でご

ざいます。モデル事業それぞれの政策目標に照らしまして客観的に評価した上で、その結果を次の予算編成に反映させるということとしております。

先ほど申しましたように、16年度予算案には9省庁の10事業が盛り込まれておりまして、2枚目以下に一覧表の形でおつけしておりますけれども、お時間の関係で省略させていただきます。

百嶋 内閣府で財政運営の基本を担当いたしております参事官の百嶋と申します。モデル事業とともに16年度予算からの新しい取組みとして行いました「政策群」につきまして、簡単にご説明を申し上げます。お手元の資料2をごらんいただきたいと存じます。

資料2の冒頭の部分でございますけれども、これは昨年12月の政府予算案の決定を受けまして経済財政諮問会議に報告をいたしましたものでございますけれども、この表紙でございますとおり、「骨太の方針2003」あるいは「平成16年度予算編成の基本方針」などの累次の閣議決定等において明記をされてまいりました「政策群」のポイントといたしましては、(1)政策目標の達成に向け規制改革等と予算等を組み合わせること、(2)その際に複数の府省にまたがるような政策については、府省横断的に対応し予算の重複の排除を図るなど、政策の実効性・効率性を高めていくことがございます。(3)民間活力を同時に最大限に引き出す取組みという3点が挙げられるところでございます。

昨年夏以降、各府省が概算要求前から連携・調整を行いまして、私ども内閣府とも種々意見交換を行いまして、これらの趣旨を踏まえた提案を各府省からいただいた上で、各府省におきましては、概算要求の際に、この要求は政策群の関連であるということを明記して財務省に対して要求を行ったところでございます。財務省におきましては、政策群ごとに担当の主計官を決めまして、本来の担当の枠を越えて府省横断的な査定を行いました。また、私ども内閣府では、関連する規制改革等のフォローアップを連携して行ってまいりました。また、随時、財務省と内閣府とで意見交換の場を持ちました。こういうプロセスはこれまでにはなかなかなかった試みということが言えるかと存じます。

その結果といたしまして、資料を2枚おめくりいただきますと「参考資料」と書かれましたページが出てまいりますけれども、そこがございます10項目の政策群が16年度予算に盛り込まれたところでございます。その一例といたしまして、さらに1枚おめくりいただきまして、右下に「1ページ」と付された紙をごらんいただきますと、この政策群は「少子化の流れを変えるための次世代育成支援」という政策群が出てまいりますけれども、これは厚生労働省他5の

府省にまたがる共通の政策目標に向けた横断的な取組みでございまして、その達成に向けて、例えば保育所関係の規制緩和を着実に実施すると同時に、保育所整備や幼稚園の預かり保育などといった保育サービスの充実に関します予算措置を、各府省の重複を排除しながら一体的に推進することといたしております。この政策群によりまして期待できる政策効果や評価のための定量的な指標なども明らかにされております。その他の政策群についても同様の資料がございまして、ご参照いただければと存じます。

こうした16年度予算におきます政策群の取組みにつきましては、事後に厳格な評価を行っていくことが重要と考えております。また、今後とも、政策群の趣旨を十分に生かしまして、予算の効率性の一層の向上と歳出の質のさらなる改善につながりますよう取組んでまいりたいと考えているところでございます。

大田 ありがとうございます。

モデル事業の方は、今説明がありましたように、成果主義の予算と申しますか、最初にお金を使って何をやるんだという目標を明確に出し、その目標を達成したかどうかを厳しくチェックする、そのかわりに予算を執行するときは、複数年の、翌年への繰越であるとか、費目間の流用を弾力的にやっていくというものです。政策群は、どうしたら予算をうまく重点目標に集中できるのだろうかといういろいろ議論している中から出てきた話でして、何か制度改革につながるようなものに重点化できないだろうか、複数省庁をまたがって何かをやろうとするときに、あらかじめその複数省庁と連携をとって予算を組むようなことができないだろうかというところから出てきたものです。どちらも非常にまだ金額も小さい、小さな「芽」なのですが、これを大きく育てていく努力をしなければいけないというふうに思っております。

では、これまでの取組みを少し聞いていただいたところで、6名のパネリストの方にご参加いただいて議論をしていきたいと思っております。

まず、日本の予算制度にどんな問題があるのかと、あるいは予算編成にどんな問題があるのかというのを一言ずつお伺いしたいと思います。自己紹介を兼ねて一言ずつお伺いしたいと思います。非常に大きいテーマなのですが、何が最大の問題なのだろうかというところをお伺いしたいと思います。

では、まず村尾さんからお願いします。

村尾 多くのパネラーがいるということで極めて時間が限られているのですが、今、私は関西学院大学の教授ですが、実は小淵内閣のときに、国債をぼんぼん出したときですが、大蔵省

で主計官をやっておりました。その後、国債の格下げがどんどん行われて評価がボツワナ以下になったときの国債課長を担当しておりました。私は、今は財務省を出ておりますけれども、当時の責任者としても言いたいことはたくさんあります。私の責任ももちろんあります。そういうことを踏まえて、私が考える日本の予算の問題点をお話しします。

私は、まず予算を質的なものと量的なものの2つに分ける必要があると思います。予算の質的な改善というのは、よく皆さんがご存じのように、ニューパブリックマネジメントだとか、情報公開だとか、説明責任と呼ばれる予算の質的なものです。それからもう1つ、やはり予算の量的な改善。私は、これは文句なく、財政赤字の削減、これしかないと思いますが、この量的な圧縮ということが非常に重要だと思います。これが両方相まって私はできるものだと思っていて、鶏が先か卵が先かという議論になるかもしれませんが、諸外国のニューパブリックマネジメントの発生経緯をたどってみますと、巨額の財政赤字にどう対処するのかから問題意識が発生していると思います。

そういう意味で、予算の質的改善はもちろん重要なものだけれども、今本当に日本がやるべきことは予算の財政赤字の縮小が真っ先に来るのだらうと思います。そのためには何が必要なのか。それはさっき田中さんもおっしゃっていましたが、財政の中期計画というのをしっかりつくる。今の財務省が出している予算の中期展望、確かに数字はあるのですが、これは機械計算だとか、これには多少の幅を持って見られるべきであるという腰がひけた表現がいっぱいあるんです。私は、予算編成権を内閣が持っている以上、内閣の意思を堂々としっかり出すべきだと思います。そのときに、歳入面では、税金とその他収入、それから公債金収入、この3つに分けて、少なくとも4年間ぐらいの数字は書く。それから、歳出面において、ローンの返済である国債費と地方への仕送りである地方交付税、それから霞ヶ関の各省庁が使う一般歳出、これについて少なくとも兆円単位で将来の4年間の数字をきっちり書くことが必要であると思います。2010年代初頭にプライマリーバランスをうんぬんなんていうだれが読んでもわからないような言い方ではなくて、しっかり数字を書くことが重要だと思います。

私は、これはそもそも、先ほど田中さんがおっしゃいましたが、行政の責任というよりは政治の責任であると思います。政党があれだけ今年の総選挙でマニフェスト、マニフェストと言いましたが、なぜ政党は歳入・歳出、それぞれ、税金、その他収入、公債金収入、国債費、地方交付税、一般歳出について4年間の数字の羅列をマニフェストとして出さなかったのか、これこそ私は政策評価の最たるものだと思います。細かいいろいろな今のモデル事業

もいいのですが、そもそも日本のこの国の形をどうするかということを数字をもって示す、これがマクロのまず一番の大本だというのが私の考えです。

さらに、私が主計官をやっていていつも感じていたのは、毎年予算編成になると必ず党本部に呼ばれる。自民党の部会などに主計局も呼ばれる、主税局も呼ばれる。主税局は主税局で党の税調に詰めきりになる。本当にこんなことでいいのだろうかと思います。内閣には予算編成権があるのだから、内閣の意思できちんと予算をつくり、税制をつくり、そして国会に提出して、国会で納税者の代表者である国会議員の皆さんに審議をしてもらおう。かつての大蔵省は、予算修正は恥である、内閣として予算を出した以上は無修正でこれを通したいということもあったでしょうけれども、僕は今までの大蔵省が全てをまとめ過ぎたと思います。もう少し愚直に財政のことを考えてしっかりしたものをつくって、それを国会に出して国会で堂々と、そこでもし内閣の出したものが悪ければ予算修正なり何なりを受けてもいいと。そうやって納税者にわかりやすい予算編成過程を見せたほうが良い。年末のクリスマスソングが鳴るころまでにシャンシャンで党と政府が握ってしまっているというような、納税者から見ると何がなんだか分からない、そういう予算編成のあり方も私はしっかり考えるべきだと思います。

それからもう1つ、これは経済財政諮問会議というのできて、予算は首相主導でやる、財務大臣もいる、担当者ばかり多くて一体だれが責任を持ってやっているのか。先ほど田中さんは、カナダはポール・マーチンという大蔵大臣がやったと言われましたが、ニュージーランドの行政改革はロジャー・ダグラスという大蔵大臣がやった。ちゃんと大蔵大臣が自分の責任をもってしっかりできる体制をつくっておかないと、僕は別に大蔵省出身だから財務省の肩を持つ気は毛頭ないけれども、首相主導だ、経済財政諮問会議があるわ、財務大臣はいるわ、拳句の果てに公明党だ、自民党だというのがごっちゃになってやっている。これは責任の所在を不明確にする最大の要因であって、任せるのだったら財務大臣にすべて任せて、その良い悪いはすべて財務大臣が責任を取るというようなことにしておかないと、今の体制というのはだれが責任を持って予算を組んでいるかがさっぱり納税者にはわからない体制であり、それを明らかにすることが重要だと思います。

大田 ありがとうございます。

では、山本さん、お願いします。

山本 山本でございます。今は国立大学の法人化をやっておりますが、時間がございませんから問題点を申し上げたいと思います。

今おっしゃったことはそのとおりだろうと思うのですが、制度的な問題点ということに限定いたしますと、議会統制であるとか、あるいは財務省の査定権、あるいは現状の各府省庁における実施状況、これは財政民主主義で一応ルール化されているとは言うておりますが、実際は全く違っているということなんですね。要するに、財務省の査定というのは相変わらず熱心にされておられるわけなのですが、議会の議決項目は頂なんですね。ですから、議会統制というのは本来は頂ですから、もともとある程度は任す、それで大きなところを絞るといいますか、大きな全体の枠組みをすることによって本来はなっているのですが、現状は議会統制あるいは議会の職務というのと、財務省の査定権あるいは経済財政諮問会議の若干の関与、それと各府省における目以下の統制ですね、これが実は明確に区分されていないわけですね。したがって、後で出てくるようなモデル事業等の話も、実は現行法制の中でも十分対応ができるわけがあります。したがって、ここら辺の3つの区分をやはり明確にするということが重要だろうというふうに思います。

それと、最終的には政治の話になるのですが、やはり国民に対してどういうふうな政府モデルを考えるべきかということがないといけない。財務大臣なり総理大臣のリーダーシップというものはあるのですが、やはり議会制民主主義ですから、予算だけではなくて、政府モデルなり国民のあり方ということ、こういうような未来のビジョンを描いているんだということを選挙で同時にとらえる必要があると思います。

大田 すみません、政府のモデルというのはどんなものですか。

山本 政府のモデルというのは、要するに、田中さんがおっしゃったようなことで、ガバナンスですね。ガバメントガバナンスと言われていますが、要するに、政府とマーケットとシビルソサエティーのこの三者が当然関与するわけですが、問題が起こった場合にこの三者のうち、あるいはどういう関与でもって解決していくかということになるわけです。したがって、政府の関与が減れば当然税金の負担は少なくなるわけですし、あるいは、政府が関与すると言っても、直接サービス供給主体にならなければ当然少なくなるわけですね。そういったことをやらないかわりにおいては、財政再建の数値計算でいきましても、それによってどういう国民生活なりマーケットに影響を与えるかということを示さない、これは国民合意なり議会統制も十分関与できないのではないかとということでもあります。

大田 政府が何を出すべきかという役割ですね。

山本 そういうふうにご理解いただいていいと思います。

大田 わかりました。

では、田中さん、お願いします。

田中（秀） 田中と申します。今は、オーストラリア国立大学の方で、オーストラリアを含めて諸外国の予算制度改革を勉強しております。90年代に各国は非常に改革を進めまして、他方、日本が取り残されている状況を見ながらどうしたらいいかというのをいろいろ考えて悩んでいるという、今そういうところでございます。

それで、予算の改革を話すときに、ポイントという点で、やや教科書的なことになってしまっていますが、冒頭、大田審議官が「非常にご苦労されて」という答弁をされましたけれども、難しいわけですね。何で難しいのかというと、要するに、予算案というのは希少資源の配分を巡る政治的な闘争にあるわけです、本質は。つまり、予算改革をするためには政治改革をやらないう限り本当の意味での改革にはならない。さらに問題なのは、政府の予算というのは家計とか企業とは違いまして、人の金を扱うわけですね。自腹でよい食事をするのだったら居酒屋に行くけれども、他人の金だったら料亭に行くわけですよ。非常にそのバイアスが働いている中で、これも民主主義のある種の本質なわけですが、放っておけばさらに政府は赤字を将来世代につけ回すこともできる。放っておくとどんどん赤字が膨れ上がる体質なんですね。

民主主義をやめればもちろんこれはなくなるわけですが、おもしろいのは、90年代に各国はこういうバイアスを取り除くための努力を非常にした、やればできるということが非常におもしろいんです。例えば、オランダの例を申し上げますと、オランダというのは選挙制度の関係で常に連立政権が恒常化するんですね。日本も今は連立政権ですが、一般に、連立政権ほど、あるいは各党のイデオロギーが違うほど、財政赤字が大きくなる可能性がある。大きくならざるを得ない。オランダはどうかというと、選挙が終わってどういう政党が組むかということを経済協議するわけですが、大体その党の組合せが決まると連立政権合意というのを決めますが、これは日本でもやっていますが、オランダも昔からやっていました。しかし、マーストリクト条約の基準をクリアするために、向こう4年間の歳出総額の内訳を先に決めてやると、連立政権の中で合意として決めて、それも税収を少なく見積もって決めてしまう。その枠の中で毎年政治的なプロセスで優先順位を決めて配分していく、そういう仕組みをつくったわけです。ほかの国も大なり小なり同じような考え方でやったわけです。

ですから、そういう努力をしない限り改革は進まない。これは当たり前なのですが、それは政治の意志決定システムにどういう影響を与えるかと、それが一番大きな鍵になるのだらうと

思います。

大田 ありがとうございます。

では、大住さん、お願いします。

大住 新潟大学の大学でございます。

きょうは予算制度ということなのですが、冒頭に村尾さんがおっしゃったとおり、少なくとも今の日本の財政は非常に厳しいということでもありますので、予算を変えないといけな
い、そのときに量と質だとおっしゃったんですね。これは非常に重要なことだと思います。恐
らく諸外国では、きょうも資料3でいろいろ挙がっておりますけれども、予算制度改革にある
程度成功した国は、量と質の両面での改革を進めてきたということになると思います。量的な
面で厳しいシーリングを課している、今、田中さんがおっしゃったとおりでありまして、そ
そも総枠を決めると、それを重点分野に設定していくということだろうと思いますけれども、
総枠を決めて厳しい歳出の削減を実行するに当たっては、質的な改革なくしては進まないん
ですね。

日本の対応の一番の問題、これまでの問題は、恐らく、シーリングと言いながら形式的なシ
ーリングであり、一律カットの発想を拭き切れない、これは自治体も同じだと思うんですね。
一律カットで対応できるレベルならいいのですけれども、恐らく諸外国はもう10年、15年こ
ういった改革を進めていますけれども、形式的な一律カットの発想では到底乗り切れない状
況になっている。どうして乗り切れないのかといいますが、そんな発想をしていますと、普通
の感覚から言えば、公共サービスがきちんと提供できないんですね、必要なサービスが提
供できない、国民や市民の皆さんのもとに届かない、こういう状況になるわけです。5%
カットであれば例えば5年続けても大丈夫かもしれませんが、極端な話、20%カット、
30%カットという話になりますと、到底それでは乗り切れないわけですね。そうしま
すと、質的な対応、質的な改革をどう進めていくか、これが非常に重要な論点になる
かと思います。

質的な対応ということで考えますと、これは予算だけの話ではありませんで、実は
ニューパブリックマネジメント、これはご案内のとおり、実は政府のマネジメントの本質
を変える運動として始まりました、もう20年ほど前から始まりました。何をどう変
えたのかといいますが、おそらくマネジメントの仕組み、意思決定の仕組み、政府の
意思決定の仕組みそのものを変える。価値基準を変えていくということだろうと思
います。一言で言いますと、それは何か。恐らく業績成果主義あるいは業績成果志向
だろう。限られた予算しかないわけですので、あるいは

は予算がもう右肩下がりで極端に減るわけですので、減った財源をどう有効に使っていくのか。成果主義をとる。成果をとる。業績をとる。こういった形で政府の意思決定を行っていく中で、質的な対応がとれていったんだろうと思います。

翻って見ますと、冒頭の基調講演で田中先生がおっしゃったこと、これは私は非常に象徴的な話だと思います。ビジット・ジャパン。これは、この1つをとってみても、恐らく政府の意思決定の問題点があると思うんです。これは何か。まず、ビジット・ジャパンというのは、単なるスローガンです。スローガンといいますと、多くのこれまでの、マニフェスト以前の日本の政治家の公約はスローガンだけである。スローガンが並んでいる。こういうわけです。スローガンに沿って予算配分が伝統的な官僚機構、意思決定の仕組みの中で出されていくだけである。

何が足りないかという、2つ足りません。1つは、顧客の視点がないんです。誰が誰の立場でという視点がないんです。したがって、顧客が何を望むのかということに付随して出てくるゴール、目標が出てきません。業績目標が出てきません。

もう1つ。どうしてそうなのかといいますと、恐らくスローガンがスローガンで止まっているんです。スローガンがビジョンになっていない。政策目標になっていない。政策目標といいますと、マニフェストの議論でもう尽きていますけれども、何年後にどうするという姿がきちっと描かれていないといけないわけですが、そこまで落とせないんですね。こういう基本的な2つの論点を変えない限り、質的な対応はできないだろう。

したがって、これまで財政危機だということで、予算制度改革の議論が形式的に進んだとしても、遅々として進まない。これが問題だろうと思います。

大田 ありがとうございます。

今、田中さん、大住さんの方から、諸外国の例が少し出されました。NPMという言葉も出てきております。NPMというのは、今お話にありましたように、ニューパブリックマネジメント、民間の経営手法を政府に持ち込んで、国民に説明責任を果たしていく。それは例えば組織で言いますと、民間にできるものは民営化するというような組織の改革もありますし、予算制度改革も含んでおります。

内閣府の方で調査いたしました諸外国の予算制度改革あるいはNPMの事例も、お手元の資料に入れてございますので、随時ごらんいただければと思います。

それでは、榎谷さん。榎谷さんは、公会計に大変詳しい方です。その予算を私どもが見ると

きにあらわすものは会計なわけですね。その会計のご専門家でいらっしゃいます。

お願いします。

榎谷 会計士協会の榎谷でございます。

私、ご紹介ありましたように、公認会計士でございますので、公会計の世界と、それからもう1つは企業の会計の世界と、両方やっております、企業の会計でも会計監査の世界もありますけれども、コンサルティングといいましょうか、今は会社の再建とか、そういうことが私の主たる仕事になっております。そういう観点から少し見てみたいと思っております。

まず、国の財政は企業で言うと、40兆円の売り上げの会社なんてないかもわかりませんが、40兆円の売り上げで80兆円使っている非常に厳しい状態であると。企業であれば永年続くと破綻するという単純な構造になっています。それをどうやって再建するのか。トップマネジメントにまず危機感がありますから、そういう状況になりますと、企業ではどうしても必要なものは別として、多少必要と思われるものまで切っ飛ばしてしまえというところからスタートして、そして人の整理も含めて実行していくということですね。

ところが、非常に厳しいということがわかりながらなかなか変わっていかないというのは、基本的にはトップ、企業でもそうですけれども、トップが変わるかトップの意識が変わるかのどちらかしかない。

パブリックセクターでトップというと国では総理大臣ということなんですが、でもその背景には政党があるわけですね。国民を株主と考えますと、株主が取締役を選ぶわけですが、株主である国民が政権を選ぶというときに、どういう観点で選ぶのかというのが、マニフェストということができまして少しはわかりやすくなったんですけれども、まだ非常にわかりづらい。例えば、どこの政党も小さな政府がいいとおっしゃるんですけれども、小さな政府だといながら、いや、福祉は充実します、何とかはやります、公共事業はどしどしやりますということをおっしゃる。一体どうなんですかと問いたい。小さい政府といいながら、言ってることは大きい政府ではないでしょうか。あなたが言っている小さいというのは幾らなんですか。幾らでどのくらいのことをやってくれるんですかということがわからないんですよ。だから、みんな同じことをおっしゃっているから、国民もどこに1票を入れていいかわからないと思うんですね。

だから、もっと具体的なマニフェストという言葉がいいのかどうかわかりませんが、その政策をきちんと打ち出していただいく、そこがまずスタートではないかというふうに私は思ってお

ります。

そうすると、現状は数字で把握できるわけですから、現状と将来、任期が4年でしたら、4年後にどうするのかということ、1年目、2年目、3年目のプログラムを書いて国民に示さないといけないわけですね。そういうことをしないと、なかなか変わっていけないのではないかと考えております。

そのための有効な手段が、数字を使って説明する会計を含めたディスクロージャーの世界といてもいいと思うんですね。新しい会計制度をしっかりと国の制度にとり入れていただく。現状のような、我々でいう現金主義の会計ではなくて、やはり発生主義というのは企業だけではなくパブリックセクターにとりまして有効な手法だと思いますので、ぜひそれを早急に入れていただきたいと考えております。

もう1つは、コストの把握ですね。政策に対して幾らコストがかかっているんだということが全くわからない。企業でも、まずあなたのところはこれだけかかっていますよということからスタートですよね。これだけかかっているんだからどう工夫して効率化しましょうということが次に検討されるわけです。かかっている金額がわからずに、いいことだからやりましょうということだけではやたらにお金をかけることになり困ったことになります。まずコストを把握しましょうということが最低限必要なことだと思います。

そういう意味で、発生主義を用いたような決算制度を、早急に導入していただきたいと思っております。

大田 ありがとうございます。

次いで、矢野さん、お願いします。矢野さんは、これまでいろいろ予算制度改革するときに、私の相談に常に乗ってくださった方で、財務省の中で非常な改革派でいらっしゃいます。

ちょっと発言を制約してしまうかな(笑)。どうぞ。

矢野 矢野でございます。

私の方からは、NPMといいますか、我が国予算制度の問題点ということについて、個人的に感じていることを言いますと、先ほどの田中さんの基調講演といい、あるいは村尾さんから始まるパネリストの方のお話で、私が予想していた以上に纏まった話が出たので、このメンバー、パネリストのメンバーにおいては、私が言うことは若干繰り返しになるし、必要がないことかもしれませんが。何を言おうとしているかということ、我が国予算制度の問題点を何で議論するか。あるいは、我が国予算編成において、NPMという手法を何で導入しようとしている

かという、そもそも、その根源の問題意識がややはっきりしていないふしが、この我が国のNPM論議、あるいは予算制度改革論議においてはあるような気がする。これが私は最大の問題ではないかと思っているんです。

ここでは若干繰り返しになってしまって、もうみんなわかっているじゃないというふうを受け取られると思いますけれども、端的に言うと、まさに質と量という言葉がありましたけれども、歳出の量的改善を政策目的として視野に入れるかどうか。霞が関の中では結構それを度外視して、それはちょっと置いておいて、質的改善、例えばスクラップ・アンド・ビルド、あるいはメリハリ、重点化というように、不効率なものをどけて、効率的なものを入れ替えれば、量的には変わらないんですけれども、中身はよくなる。それでいいではないかと。あるいは、入れ換えもやらずに、あるものをきちんと説明して、説明責任をまっとうすればそれでいいではないかというような意見を言う人もいます。説明責任とか質の改善とかいうことは、去年の「骨太2003」にも書いてある大事な要素なんですけれども、私はここに量的改善という、まさに田中直毅さんが基調講演でいきなり債務残高のGDP比率という話をされたので、私はちょっと安堵したんですけれども、まさに先進国らしからぬ国家財政になってしまっているこの日本財政、それをどうするかという問題意識からスタートするべきであろうということがあります。

それと、先ほども既に話が出ていましたけれども、同じことですが、スウェーデンとかニュージーランドとかあるいはカナダ、そういった国、他にもNPMで先進国と呼ばれるような国がありますけれども、そういう国が何をやったかという、例えばスウェーデン。スウェーデンクローネが暴落しそうになる。何で暴落しそうになるかという、もう財政がめちゃくちゃになっているからという、橋本さんのときと小渕さんのときに、景気が財政か、二兎を追って一兎も得ず。景気が元で、税収が子どもだから、元も子もないようなことをするな、財務省どいておれ、景気が最優先だという議論があったわけですが、これで、今のような借金財政の国になっているわけですが、そのときに、スウェーデンとかニュージーランド、カナダで何やったかという、もうとにかく歳出削減しないと、自国通貨が暴落してしまう。それはもう、景気が財政かなんて言っていられないという危機的な財政状況のもとで、歳出カットをもう余儀なくされる。そのときに、10の予算を8にする。8にすると、行政サービス水準は、ややもすると10分の8になってしまう。そのこと自体はアンハッピーなので、それをどうするかというので、先ほどお話ありましたけれども、ある程度現場に自由度、フリーハ

ンドを与えてやりくりをさせる。それによって、予算をうまく使いこなすことによって行政サービス水準が10分の8にならずに10分の9でとどまるようにする。これがインプットコントロールの緩和というコンセプトだったんです。まさにそのコンセプトというのは、歳出削減がありきで、若干財務省らしいことを言っていると思われるかもしれませんが、90年代に財政再建をやった欧米諸国はみんなそれをやったんですね。歳出カットをめちゃくちゃにやって、そのときに何とか国民に痛みがいかないように、そのバッファをつくるためにインプットコントロールを緩和をした。

そのコンセプトが、我が国では、いきなり現場が一番切っているから、予算統制、事前統制、ちょっとあっち行ってください。主計局うるさい、あっち行け。それで、事後チェックをすればいいでしょうという議論に、若干霞が関は傾いている。これは私は非常に危険なことではないかと思っています。

後の議題になると思いますので、そこでまた申しますけれども、事後評価の難しさ、あるいは事後評価をきちんとできた場合に、それを次なる予算に、「チェック」「アクション」といいますけれども、チェックした結果を次のプランニング、予算にアクションで反映していくことの難しさということも思いをいたすべきだろうということを思います。

ちょっといいたいことを言ったんですけれども、これぐらいにさせていただきます。

大田 ありがとうございます。

いずれも非常にいいご指摘をいただきましたが、まず考え方であるとか、目指すべきところというところでお話を伺いましたので、ここで今の日本の現実に引き戻して、では具体的にこれから何をしていけばいいのか。これまでの取り組みはどう評価されるのかというところでもう一度伺っていきたいと思います。私の方からもお話を伺っていて、教えていただきたい点が幾つかありますので、2巡目をお伺いしながらいきたいと思います。

村尾さんからでよろしいですか。村尾さんは、先ほどかなり具体的に、ではどうするかということもおっしゃっていただいたんですが、私お聞きしていて思いましたのは、財政の中期計画、数字を出して明確にやるべきだとお話ですが。これ例えば榎谷さんから、5年後に日本の財政がどうなっているのかと、きちんと示しながらやるべきだと。これそのとおりなんですけど、では何でできないんだろうか。何でできないのかというあたりも含めて、ちょっとお話しいただければと思います。

村尾 1つはやっぱり、そもそも危機感がまだないんでしょうね。それは国民全部含めて、

僕はそうだと思うんです。数字で見ると、日本はタイタニック号で、沈んでしまっているのに、なぜみんな危機感がないのか。私は日本に痛みを感じさせない2つのシステムがあるからだと思います。その1つは、交付税だとか補助金という、地方にとってみれば少ない負担で大きな受益というシステムがあって、その中でとにかくこれは交付税だとか起債措置その他で、みんなつけを国の方にやってしまえばいい。少なくとも我々が生きている限りは楽ができるではないかという、麻薬のようなシステムで、地方のつけが国に集中してきている。では、その国は、そのつけを自分たちで処理できればいいんだけど、赤字国債という形で、みんな子どもや孫に先送りしている。結局、今の僕は、誰もつけを払っていない。全部先送りしている。結構うまくいっているじゃないか、失業率も5%を切るとか切らないということで、主要先進国中で一番低いこの数字にもかかわらず、財政だけこんなに真っ赤。要するに国会に代表者を送り込んでいない子どもや孫に全部そのつけがいつている。肝心かなめの若者は、全く政治に無関心でちゃらんぼらんでやっている。誰が今危機を感じるって、感じない。だから、ここやはり地方の三位一体改革や、赤字国債を本当にどうするのかということで、しっかり今ここで議論しておかないといけないと思いますね。そういう危機感がないために、財政の中長期計画を本当につくろうという問題意識も起きてこないのではないかと思うんです。

さらに、私は予算の質的改善とこれは不即不離の関係にあると思いますが、財政再建をやるんだったら、情報公開がすべてです。私が地方自治体で勤務したとき、例えば地方自治体の県営の印刷所は全部廃止というようなことをやったときに、労働組合は拡大闘争本部というのをつくった。こんなばかなことをやっている江戸から来た悪代官をとっちめようというので、団交交渉になった。このときに、私が思ったのは、究極の労使交渉をやるうではないか。究極の労使交渉という意味は、皆さん方公務員の給料を払っている納税者を呼んできて、私なんか雇われマダムに過ぎないんだから、その究極の雇用者、究極の使用人である納税者と労働組合と1回やってくれと。僕は行司役をやるから。そういうことを言い出したら、労働組合は一切私との団交を拒否。結局、本当に行革をやるう、財政再建をやるうと思えば、納税者に対して説明責任をまっとうできるかどうかの1点なんです。ニュー・パブリック・マネジメントだとかいろんなことを言うけれども、私の言うニュー・パブリック・マネジメントは、つまるところ、税金を払っている納税者に対して、お前のやっていることは申し開きが立つかどうか、それだけ証明しろという、ただその1点。やり方はどうだっていいんです。それこそが私の言う納税者のための行革であり、ニュー・パブリック・マネジメントそのものです。

そのためには、やっぱり腹を据えなくてははいけない。麻薬のように痛みを感じさせないシステムが、日本にはうまく埋め込まれているから、1回これを僕らが自分自身で断ち切って、1つの世代、1つの地域で受益と負担が完結するように自らを追い込んで、そこで納税者に対する説明責任を問うていくという、そのリズムだけがなくて、やり方は地方地方さまざまでもいいと思うんです。僕は、それこそが日本の財政再建を進めるやり方であると思う。

大田 腹を据えるのは誰ですか。

村尾 一人一人の国民です。

大田 ここからはもうフリーディスカッションにしたいと思いますので、今の村尾さんのご発言に触発されて、ここで何かという方がおられたら、いつでも手を挙げてください。

山本 今のお話は、結局日本が非常事態にならないと改革がなかなか進まないということだと思っただけですけども、やはり諸外国に学ぶべき点はあるとは思っただけですね。

例えば、日本で中長期計画がなぜうまく政策として示すことができないのかというのは、やはり制度面のこともあると思っただけですね。それは単年度主義の予算編成とかありますし、あるいは連合政権になりやすいような体質、あるいは与党が大多数を取れなくなるようなことで、ニュージーランドというのは要するにそれで1994年に財政責任法というのができたわけですね。それで、やはり政権が変わっても財政規律を担保するための法律をつくって、リジッドなコントロールということではなくて、かなり幅があるような長期予測と、その一応目標数値をやっているわけですね。

それで、事前統制か事後統制かというのは非常に微妙な問題で、事後的にいいことと事前的にいいことというのは実は違って来るわけですから、ここがやはり予算と会計制度を考える場合に、非常に微妙なバランスをとらないといけなないと思います。

それと、実は先ほど申し忘れたこともあるんですが、田中先生に若干反論するわけではないんですが、大きな枠組みで個々を削減しなければいけない。これはみんなわかっているわけですが、しかし、これはなかなか難しいから、具体的な国民生活のイメージを同時に財政の裏にある、要するに予算とか会計というのは、活動の貨幣的な裏返しですから、貨幣的に表現したものだけですから、それはやはり実態がどうなるかということ、国民も痛みを分けるのであればやはり知ってもらわなければならないということですね。

したがって、それはもう当然やらなければいけないんですが、もう1つ、いわゆるNPMというのは、本当に小さな親切運動かどうかということに対しては、私は少し異論があります。

これは企業経営者と話しているといつも議論になるんですが、政府とか自治体というのは、常に1%か2%削減ということをおっしゃいますけれども、企業だと2割とか3割というのが本来のリストラだと、こうおっしゃるわけですね。これは、私は現実的に感じていますが、2割の削減は可能だと思っています。これは現実的に、例えば、別に私は長野県の田中知事を賞賛するというつもりはないんですが、これを信濃鉄道でやっているわけですね。これはやはり可能だから、決して小さな親切運動ではない余地はある。例えば、現行のサービス水準で2割、3割の削減が出れば、これはかなり財政的な効果は大きいわけですね。だから、当然小さな親切運動だけでは解決しないんですが、決してNPMのミクロ的アプローチというのは小さな親切運動ではなくて、中程度の親切運動のインパクトはあるということだけ、とりあえず申し上げておきたいと思います。

大田 田中さん。

田中(秀) 村尾先生が改革のきっかけは危機しかないというお話がありましたが、諸外国でも決して自ら進んでやったというわけではないんです。私もいろいろ調べましたけれども、改革のきっかけは3つで、経済危機が1つ。2つ目は政権交代。3つ目が外圧。このファクターがあったので、改革をやらざるを得なかったんです。

ところが日本は、再三出ていますけれども、なかなかそういうファクターが出ていないわけで、その中でどうやって改革をやるかというのは、恐らく世界でも初の試みになるだろうと思います。では、何をすればいいのかということで、大田審議官から現行政策との関係でというご下問がありましたが、私は今の予算制度の大きな問題というのは、意思決定が分散化していること。これは冒頭、田中先生がおっしゃいましたけれども、誰が責任をとってくれているのかわからないことが1つ。

それから、2つ目が、予算が単年度、さらに当初予算、一般会計しか見ないこと。例えばそれはどういうことかということ、当初予算で国も地方も見るわけですね。予算を何%増えたか減ったかと。そうではなくて、決算と比べなければいけないわけです。それから、国にしる地方にしる、予算は一般会計というのはごく一部でしかなくて、特別会計とか特殊法人とか、もっと大きな財政活動があります。それを全部足し上げて、政府の財政政策のマクロ的なインパクトがわかるわけです。現状では、それがわからないわけです。一般会計と特別会計合わせて帳尻幾らでさえわからないわけです。

そういういろんなきっかけがない状況でやるとすれば、漸進的な改革をせざるを得ないわけ

です。

財政諮問会議ができて、「骨太の方針」と「改革と展望」ができました。方向としては非常に正しい方向だと思います。ただし、漸進的にならざるを得ないので、なかなか進まない。例えば骨太も、残念ながら、本当に骨太なんですかということを見ざるを得ないわけです。それはなぜかという、大臣たちが本当に自分の責任を持って目標を達成、それから途中経過がどうだったのかを説明できるのか。課長レベルではなく、大臣ができるか。そうっていないと思います。

それから、中期計画の話が出ていましたが、これは日本だけの問題ではなくて、各国で財政赤字をちゃんとコントロールできている国とそうでない国がはっきりしています。中期財政フレームに基づいて予算編成ができているかできていないか。できている国は、スウェーデン、オーストラリア、ニュージーランド。できていない国は、日本を含めて、ドイツ、フランス、アメリカ。何が違うかという、予算が終わってから推計を出すか、中期推計の枠組みの中で次の予算を考えるかというそのリンケージが、強いリンケージを持っている国は財政赤字をちゃんとコントロールできている国だと思います。

それから、常に前を見積もるわけですね。前を見積もった推計と新しい推計がどうして乖離していくかをきちんと説明できる。それから、将来のリスク。景気が悪くなったら、財政赤字がこれだけ大きくなります。成長率が1%下がったときに、これだけ赤字が増えます。偶発債務はこれだけありますと。そういう事前のリスク分析ができるかどうか。そういうことができるかできないかが大きく、これは日本だけの問題ではないです。そういう努力を漸進的な改革をやらざるを得ないという前提に立てば、そういう中期フレームを少しずつ直していく。あるいは、骨太を本当に大臣たちが責任を持って、結果について説明できるようにしていく、そういう努力を少しずつやっていくしか方法はないのではないかなと思っています。

大田 非常に難しい問題が幾つも出てきましたが、もう少し議論を続けたいと思います。

では、榎谷さん。

榎谷 今の予算制度をいかにしたら改革できるかというのはなかなか難しい話ですが、先ほど企業の話として、40の売り上げで80の経費を使っているという話をしましたが、これを例えて言いますと、ある会社のケースで、古くからある多額の土地の含み益を持った会社だとしますと、バブルの時代は40の売り上げで80の経費を使っている、資産がたくさんあり担保力がありますから、銀行は金を貸してくれました。要するに資金繰りとしては問題なかったので、

やりくりできていたわけです。

ところが、何年か前から、金融機関がシビアな判断をするようになって、いきなりドタバタし、改革せざるを得ないということになっているわけです。しかし、国のほうは今まだそこまで金融のほうというか、国債のほうはまあまあ何とか売れているということですから、ドタバタしなくて済むという状況なんでしょうね。

このような状況の中で何かやるとしたら、やはり先ほど村尾先生から情報公開というお話がありましたけれども、情報公開を徹底しなければいけないのではないかなと思います。情報公開の徹底の中に、それでは何を情報公開するべきかが大事だと思います。それは数字で公開して、今の実態を国民にまず理解してもらわないといけない。政治が解決しろといっても、大半の国民が気付かず要求していないものを選挙もありますから政治はなかなか動けない。先に国民が変わってもらわなければいけない。いかに国民に現状あるいは将来の危機に対する認識を深めてもらうように説明するかということが大切です。公的年金について今そういうことを説明し始めているという部分がありますが、それが大切なのではないかなと思います。

それから、もう1つは、解決の中の1つとして、今特別会計は幾らぐらいでしたっけ……380兆らですね。それから、一般会計が80兆ですか。そうすると460、相殺部分がありますので、そんなにはないかもわかりませんが、80兆使っていて2割カットしたら16兆。80兆で2割カットというのは難しいと思うんですけども、特別会計も併せると400兆以上あるわけですから、400兆の中で16兆の改善をすれば、借金の返済などもあり、全部が全部使えるものばかりではないんですけども、そう考えると不可能な話ではないのではないかなと思います。もう少し特別会計、一般会計も含めて、トータルの財源の中で改善していかないと、それぞれひも付きになった状況の小さな会計の中で細かく改善するのではなくて、大きくとらえて改善をしていくという努力が必要なのではないかなと思います。

大田 榎谷さん、ちょっと1つお伺いしたいんですけども、公会計制度を変えていく、例えば発生主義を目指して変えていく。あるいは、政策に幾らかかるかの政策コスト分析、これも財投改革のときからずっと言われているわけですね。一番阻害要因になっているのは何なんでしょうか。

榎谷 そうですね。阻害要因というのは、私は役人の方がなかなかやる気がないだけなのではないかなと思います。あるいは、政治の方が透明性を求めないというんですか、透明性になればなるほどやりにくくなるというんですか、旧来型の人やりにくくなるというふうにして

いるのではないかなと思います。

したがって、むしろ曖昧にしておいた方がいいという部分があるわけですね。実は、これあまり言っていない話かどうか分かりませんが、企業でも、税金をごまかしたいという思考の人は、管理をしっかりしないんですね。曖昧の方がわかりにくくていいわけです。ところが、経営をしっかりする人は、精度の高いシステムをつくって経営管理をしているわけですね。こういう企業は伸びていくわけです。ところが、ごまかしている人は、税金はごまかせるかもわかりませんが、状況が把握できず業績が悪くなって、やがては沈没するんですね。そういうことと、私は同じではないかと思います。だから、本当にやる気があれば、会計制度の改革ぐらいは簡単なことではないかと思います。

大田 そうですか。

では、大住さん、何かありますか。

大住 多分、これは日本だけのこともかもしれませんけれども、ひょっとすると、これほどまでに財政が危機的状況にあるにもかかわらず、いまだに日本経済が比較的安定しているという、これは日本だけの特徴なんだろう。その背景を見ると、多分、1つは経済大国であること。もう1つは、国民の資産がこれを支えているという側面があるということだと思いますね。この2つがある限り、まだもつなということだと思います。

ですから、現状を見なくても、あるいは現状がわかっている、あえて目をつぶり、問題を先送りすることができるということなんでしょうけれども、ただ、現状で緩やかな漸進的な改革をとるといって道しかないと思いますけれども、ただこの財政の状況を見ると、漸進的な改革をとっていると、恐らく近い将来の破綻が見えてくるというのは間違いのないと思いますね。

ですから、現状では漸進的な改革をせざるを得ないにしても、2つのことが必要だと思いますね。1つは、櫻谷さんおっしゃったとおり、今の日本の状況、財政の状況をきちっと開示することです。少なくとも、政治家の皆さんも、ガバナンスが何とかというお話がありましたけれども、知っている人は知っているんでしょうけれども、知らない人は知らない。本当はどういうことになるのか、将来どうなるのかということを知らないんだろうと思うんです。仮にわかっているならば、国会議員の方があれだけいるわけですので、少なくともその何割かは、これではだめだと気がつくはずであります。少なくとも、きちっとした情報を開示すること、これが第1です。

もう1つ、多分そうは言いますが、日本の経済、日本の特質性があるにしましても、おそ

らく二、三年経ちますと、何らかの形で経済の破綻があるのか、あるいは外圧があるのかよくわかりませんが、兆候が出てくるんですね。そのときに、これは大変だ、少なくとも、改革の痛みの方が改革をしないことに伴う痛みよりはるかに大きいということが誰の目にも明らかになったときに、本当に改革ができるような道具がないといけないんですね。多分、今財務省あるいは内閣府でやられていることは、その道具づくりだと思うんですけども、きちっとした道具、抜本的に意思決定プロセスを変えるに当たっての情報、あるいは道具をきちっとそろえておく。もしも来年、20%歳出カットをせざるを得なくなったとしても、そのときにできる仕組みをつくっておくことだと思うんですね。それがあれば、田中先生がおっしゃったような破滅のシナリオが回避できるかもしれないと思います。

大田 きちっとした道具というと、もう少し具体的に言うと、どういう道具ですか。

大住 今日資料3で配られているんですけども、政府の意思決定にかかわる情報あるいは手法をきちっとそろえていくことです。ニュー・パブリック・マネジメントを実践した諸国では、業績評価制度を予算制度と連携しながら運用している。少なくとも、政府、行政の業務あるいは政策の成果が、目標との関係できちっと整理されていけば、どの分野を重点化し、あるいはどの分野を大幅にカットするという意思決定プロセスに載せることができるんですね。

ニュー・パブリック・マネジメントというのは、おそらく政府の意思決定プロセスを抜本的に変えることです。そういう意味で、ちょっと余計なことを言いますと、今の政策評価あるいは自治体の事務事業評価は、業績成果をチェックする仕組みではあるんですけども、別に意思決定の仕組みが変わっているわけではありません。これはおそらく中央府省も同じであります。意思決定の仕組み、少なくとも政策形成の仕組みや予算編成の仕組みは、何も変わっていないんですね。ただ1つ付け加わったことが、業績成果をチェックする情報を載せただけ。こういう状況なんですね。

ニュー・パブリック・マネジメントはそうではなくて、業績成果を基本とした意思決定プロセスに変えていくことが目的でありまして、そうしないと意味ないですね。当面、日本では改革は進まないということではあるかもしれませんが、少なくとも改革が必要とされるときにきちっとした意思決定ができるような情報や制度をつくっておくこと。これが最低限不可欠であり、それは少なくとも業績のマネジメントと財務のマネジメントをきちっと連携していく。少なくともこれは必要なんだろうと思います。

大田 ありがとうございます。

今2つの話が混在して出てきております。1つは、マクロで財政を量的に規律を持っていくと。将来展望を明確にして、それから中期の推計を出して展望を出して、中期で縛っていくと。そのときに、明確な情報公開が必要ですし、その中期の計画が単年度の毎年の予算を縛っていくような仕組みがどうしても必要であると。その縛り方として、もし見積もりと違ったら、一体どこに原因があったのかを明らかにする責任が各省あるいは政府にあるということ。例えば、こういうことがありますと、その効果も検証されないまま、景気対策がどんどん出て行ったということも恐らくないんだろうと思います。これは非常に重要なことだと思います。ただ、これに関しては、政治の決断といったようなことももちろん重要だろうと思います。

もう1つ出てきている話はミクロのアプローチでして、例えば山本さんの方から、2割カットというのは十分に可能なんだというようなお話がありました。それから、矢野さんの方から、事後評価をきちんとして、それを次のアクションに反映させるにはどうしたらいいんだというようなお話がありました。今大住さんの方から、きちっとした道具として評価する道具立てというのが必要なんだというようなお話がありました。

ここから、もう時間がだんだん限られてきましたので、10分ぐらい、ミクロのアプローチ、ここを少し議論していただきたいと思います。非常に私どもも苦しんでいるのは、では2割カットすると。例えば中部空港は、ものすごくカットできたわけですね。では、カットして余ったお金をどうすればいいんだろうか。つまり節約するインセンティブ。逆に言うと、予算を使ったのに、政策目標も達成できなかったときのペナルティ。どうすればいいんだろうかというのはずっと悩んでまいりました。

というわけで、このミクロのアプローチについてもう少し議論していきたいと思います。

最初に矢野さん、これまでの議論をお聞きになっていかがですか。

矢野 ミクロの話にいく前に、マクロの話を1点だけやらせてください。マクロで中期的な財政計画をつくるという話がありましたし、さらにそれを政治決断でやるべしという話がありました。もう皆さんご案内のとおり、過去に財政構造改革法などという法律があって、1年間で凍結されているというのがあるんです。橋本龍太郎総理のときにつくった法律です。各分野ごとに、どういう形で中期的に歳出分野をカットしていくということを法律に書いたわけですが、けれども、さっきの話、二兎を追う者はという話になって、1年間で凍結になったという経緯があります。だから、日本は全くそれをやっていないわけではなくて、97年、他の国よりも数年遅れてですけれども、そういう中期プランを、しかも法律という強烈な形でやったわけです。

ただ、それがついで去ったといえますか、宙ぶらりんにされたという経緯があります。

では、法律でやるか、閣議決定でやるか、形式は問わないというんですけれども、小泉さんが収支計画を30兆にすると行って、それを民主党が法律に書けと言う。民主党は法律案を出したのに、何で小泉さんは法律にしないんだという、小泉さんは、「私は、やるからやっているといるんだ、法律なんかにする必要はないんだ」と言うことでした。まさにそのとおりで、財構法をつくったって、それを凍結してしまえばただの文章でしかない。閣議決定になっても、おれがやるというればやる。それはまさにリーダーシップなので、中期計画というものは、形式を問わずに中身が大事だという話が1つ。

それから、結構ことごとさように、中期計画をつくるのは簡単ではなくて、今まさに例えば三位一体で、国と地方で役割分担を、できるものは地方に移しましょうという話をしています。つまり、社会保障、文教、防衛、というフィールドごとに、それぞれ今の82兆からスタートしてシュリンクさせていくのではなくて、そもそもパイを国と地方で振り分けるという作業をまずやっているわけですね。それを置いておいて、82兆からスタートしたシュリンク計画を立てるということは無意味なわけです。

実は難しい問題というのはたくさんあって、先ほど出ていましたけれども、補正予算でイロージョンがあるのではないかと。当初でキャップをかけていたって、補正でガバッとやってしまったら無意味なので、補正も入れたキャッピングをかけなければいけないのではないかと、といったことです。あるいは3年間の中期計画をつくったら、初年度に前倒しするのも、3年目に後倒しするのも自由だとなってしまうと、特に補正予算で後は補ってもらえばいいと思ったら、みんな先に使ってしまうわけですね。3年分のうちの2年ぐらいで使ってしまうと、3年目には予算がなくなり、「おれを殺す気か」と言って開き直って、補正をよこせという話になると、結局歳出額は増えるわけです。だから、複数年度にすれば必ず締まるかという、そうでもない。他の国にこんな補正をやっている国はないですけれども、その抑えが利くかどうかとか、そういう問題もあって、複数年度予算計画というのは非常に難しいです。

ミクロの話をちょっと言わせていただきますと、さっき私が話したことに尽きますが、評価が難しいということと、その評価を反映することが難しいというこの2点に尽きると思うんです。アウトカムベースの評価となると、たとえば、交通事故で死亡する人を7,000人から6,000人に減らそうと言って予算をつけて、それが本当に達成されたのかという、それは実は信号機が何か科学的にうまくいったからとか、要するに他の外部要因が働いたからということ

もあるので、評価が当該予算によってうまくいったのか、別の要因によってうまくいったのかというところを識別するのがまず難しいとかいう話から始まって、でもそれはそれでニューメリカルな目標を立てることによって何とかきちんできたとしても、もっと難しいのは、それをでは次年度以降の予算にどう反映するか、これは他の国も悩んでいることなんですけれども、ものすごく難しいです。

ごく簡単に言ってしまうと、費用対効果が予算を組んだときよりも高かった。非常に効率的だった。安く上がったし、ベネフィッシャルだという予算があった場合に、それはものすごく費用対効果が高いから、重点化して予算をつけようと思われる方も多いでしょう。これは当たり前ではないかと思うんです。それがメリハリをつけた予算編成だと。

ところが、費用対効果が高いということは、安くても当初の目的を達してしまっているわけだから、予算は少なくて済むわけです。ということは、その目的としてのベネフィット、ハピネスが一定量あるのであれば、予算は少なくて済むから削るべきだという結論と、どちらも科学的に合理的なんです。それをどちらにするかというのは、もうアメリカの財務省や、我が国よりもNPMの先進国と呼ばれる国は、最後はヴォーティングによって、国民がどちらがいいかということで決めるしかないという割り切りをして開き直っているというか、諦観しているという部分はある。だから、政策評価の評価が難しいという小難しい話は置いておいて、それがきちんできたとして、それがではどう反映するかというのは、もう右と左、両極端があり得る、そういう難しい問題であるということなんです。

大田 ありがとうございます。

では、大変恐縮ですが、これからの発言はすべて1分間、60秒1本勝負でお願いします。

山本さん。

山本 時間がございません。評価の難しさということなんです、要するにアウトカムベースで予算編成というのは基本的に難しいわけですね。要するに政治的な公約として使うことはできるんですが、例えば今議論になっているようなインセンティブを持たせるということは、インセンティブというのはやはり金銭的なインセンティブになるわけですから、アウトカムを達成したから予算が余るとか、そういうことではない場合もありますから、ただ、アウトプットベースであれば必ず予算が余って、それをインセンティブ制度に結びつけることはできるということですね。ですから、NPMはアウトカムは軽視するわけではないんですが、予算編成とのリンケージとか、あるいはインセンティブを考える場合には、当然これはアウトプットを

統制しなければいけないです。したがって、議会統制の基本的な情報開示も含めて、アウトカムを入れてもいいと思いますが、基本的にどういうサービスをやるのかということが予算書にきちっと記載して、議会の審議をかけるということがやはり事後的なチェックにも、あるいは評価にも役立つと思います。

大田 ありがとうございます。

他にどなたか。それでは榎谷さん。

榎谷 評価というのは非常に難しいんですが、評価をしてもなかなかインセンティブがつけられないのではないかというお話があったと思いますが、そのとおりだと思うんです。それを予算にどう反映するのが難しい。ただし、例えば評価できたとして、これを次の予算に結びつけるということがあるんでしょうけれども、むしろ人の評価とか組織の評価に結び付けるべきだと私は思っているんです。

企業でも、何をやるかよりも誰がやるかということの方が大事なんですね。例えば、それぞれ言い分があるかもわかりませんが、空港をつくるのでも、関空と、中部国際がやっているんですが、やっぱり誰がやるかによってあれだけ違うんです。もっとも、関空の人に言わせれば、自分たちの経験があったから安くできたんだという側面もあるのかもわかりませんが、誰がどういう組織でやるかによってあれだけ違うんだということが立証できたわけですよ。だから、むしろ組織の評価にすべきなのではないか。お金が余ったら、それで借金を返すべきであって、むしろできるところに仕事を回していく、予算を配分してゆくというようにし、だめなところは解体していくという仕組みをとらないと、使って余った予算を自分の裁量でまた使いたいということばかり優先していると、幾ら経っても減らないわけですね。だからむしろ、人の評価なり組織の評価にして、よくできる組織に仕事をどんどん投げていくべきだというふうに私は思います。

大田 村尾さん、どうぞ。

村尾 そうなんですが、私は現実に自分の肌身で感じたことを申し上げますと、ある地方自治体の予算で、使い残したら当該年度は不用に立てるけれども、翌年度の予算においては、原課の使い残した予算の半分は一切財政課のチェックを経ずに、原課の皆さん方の好きな新規事業に充てることが出来るということをやりました。やった途端に、今まで公用車は、県庁の隣りにあったガソリンスタンドでそのガソリンの定価が幾らにもかかわらず、みんなそこで入れていたのが、予算を余らせると半分原課で自由に使えるぞ、財政課のあの厳しいチェックがなく

なるぞという制度ができた途端に、市内のガソリンの一番安いところのガソリンスタンドでみんなガソリンを入れるようになった。それから、今までの会議は、花が飾ってあって、コーヒーとケーキが必ず出たのに、水だけになってしまった、というようなことになる。どこかにメリットを与えてやらないと、公務員は聖人君子ではありませんから、何らかのインセンティブを与えないと動かない。動いた実例をちょっとご報告させていただきました。

大田 ありがとうございます。

では、矢野さん。

矢野 インセンティブのために、使い余しをプライズに与えるという話で、一部の自治体でやられていることですがけれども、むずかしいのは、さっき榎谷さんもおっしゃった中であつたんですけれども、うまくいった場合に、単純に言えば目標を達してお金が余った場合に、それは人がうまくやったから、あるいは行政官がうまくやったからそうなったと見るのか、それとも、その行政フィールド自体がそういうなるべくしてなったのか、その2つの要素があり得るので、その仕分けがないと、行政官に対するプライズとして満額与えていいのか、それともその行政分野について、さっき私が増やすか減らすかという議論がありましたけれども、そちらの世界に入り込んでいくのか、その峻別が必要だという話が1つある。

それから、もう1つあるのは、その余ったお金を自由に使っていいという、それは公金ですから、例えばかつて木下藤吉郎が薪炭を節約するために、一晩中お湯をたいているのをやめさせて、どんどん省略していったので、ではこいつに城をつくらせようということになって、彼は出世街道を歩いていったわけですがけれども、そういうやり方とか、某自動車メーカーのように、優秀なスタッフに金をボンと20億与えて、デザインから何から勝手にやれというやり方というのは、織田家のお金であるから、あるいは某自動車メーカーの金だから自由にできるわけであって、血税というのは、あるいは一般会計丸々その予算というのは、省の可処分所得ではなくて、省が使えるといわれたとおりに使うための金額が計上されているだけなので、可処分所得ではない。この問題は度外視できないということだけちょっと申し上げます。

大田 山本さん。

山本 今の議論の対立点というのは、基本的にこういうことなんです。要するに、モデル事業とか、裁量的な場合の予算査定方式が、現行方式のままで考えると、今のような混乱が起ってくるわけです。したがって、フレキシビリティを与えられ、あるいは成果で管理する場合の予算の査定方式自身が現行方式を変えなくてははいけない。その場合には当然弾力的な措置で

すから、当然もともと効率性を見込んだ査定を行うなり、そういった要求を行って、それでもなおかつ余った場合については一定のインセンティブを設けるということをしなければいけないわけですね。

それで、モデル事業の非常に重要なことは、こういったモデル事業をやって、ほぼ同種のような事業と比べて、本当にどういう効果があったかということをやっていないといけない。評価が難しいというのは、これ1点だけでは全然話が進まないわけです。だからこそモデル事業と、もう1つモデル事業でやっていないようなものをきちんとこれ比較して、その削減というのが、要するにいい加減にやって、本当は少しがんばらなくてはならないようなことの質を落として浮かしたような金なのか、弾力性が効いてきて余ったのか、そういう検証を内閣府なりでやっていただくということが、予算執行調査を含めて、それが今最大の課題だと思っております。

大田 田中さん、何かありませんか。

田中（秀） モデル事業をどんどんやって、何が問題なのかぜひ検証して、いろんなよりよい制度をつくってほしいと思うんですが、やや私が懐疑的なのは、要するにお金を使う要求省庁と財政当局の間で、評価を巡って利害が違うわけですね。各省庁は、自分の予算を正当化するために評価をする。財政当局は、切るために評価をする。ですから、まじめに評価をやったら切られてしまうわけです。そのリスクが高いわけです。

そうすると、こういうゲームルールのもとでは、まじめに評価するインセンティブが非常に乏しいと思います。建前としては、あるいは目標としてはもちろん資源配分に評価を使って、合理的な、少なくとも意思決定に適切な材料を与えることは非常に重要ですが、評価と予算を先にリンクさせようとするとうまくいかないと思います。要求省庁と財政当局との間で信頼の置ける評価の仕組みができない限り、結局利害が一致しないわけでうまくいかないと思っています。そのゲームルールを変えるような努力をしないと、これは別に日本だけではなくて、どこの国もそうだと思います。最も難しい事項であり、なかなか評価そのものについては、一朝一夕に、先ほどのマクロの問題に比べるとはるかに難しい問題です。

大田 ありがとうございます。

一言。

村尾 オーストラリアに行ったときに、オーストラリアの政策評価担当者にヒアリングしました。彼らは、ア・ロット・オブ・ペーパーワーク、それだけだというわけです。だんだん技

巧に流れていっているのではないか。納税者のために本当にやっているのか。だんだん手段が目的化して理論化している。ところでさっきの民間の効率的なお金の使い方と、公金という手続の厳格性、矛盾するんですよ。矛盾するんだけど、やっぱりどこかで、民間の効率的なお金の使い方もしないといけない。そのかわり、そうやった現場の者が、納税者に説明責任を果たせるかどうか。お前の良心に照らしてやましいことがなければどんどんいけというぐらいの覚悟で臨まないと、もうプラン・ドゥー・シーとか何とかマネジメントシステムとかいって、評価手法を精緻化していても、ア・ロット・オブ・ペーパーワークで終わると私は思います。

大田 今の納税者のためですけれども、最後の一言、まとめの言葉を今からいただきたいと思います。

今の村尾さんの話にもありましたけれども、先ほどの田中さんの言葉を借りれば、委託者の熱い視線ですね。この委託者の熱い視線にさらされざるを得ない仕組みというのは、一体どうつくっていったらいいのかと。これは、つまるところ、もう予算制度の改革そのものだと思うんですけれども、そこについて一言ずつ、最後の一言をいただきたいと思います。

村尾さん、続けてでいいですか。それとも後にしますか。

村尾 後でいいです。

大田 では、山本さんから。

山本 時間節約上、これは、やはり受益と負担とコストの3つの情報を政策ごとにきちんと開示し、そして議会でオーソライズしていただく他ないと思うんです。それと、選挙公約を結びつけるということだと思います。

大田 田中さん、お願いします。

田中（秀） 1990年代、OECD諸国がみんな改革をやったわけです。ところが、2000年代に入ると、典型的にはアメリカ、ドイツ、フランスと、再び赤字が大きくなって、オールド・バッド・ハピッツが蘇ってきたわけです。各国が何に今直面しているかという、典型的にアメリカについて申し上げれば、赤字のときにはみんなコンセンサスがあった。改革を進めるコンセンサスがあった。ところが、黒字になって、改革のコンセンサス、政治的なコミットメントであり、それを動かす合理性がなくなったわけです。

他方、スウェーデンとかニュージーランド、黒字を維持している国も、お金があるので、政治家がみんな使おうとしているわけです。実際やっぱり財政規律が緩んでいるんです。黒字は維持しているけれども、財政規律は緩んでいる。改革、それから財政規律を維持する合理性が、

喉元過ぎれば忘れてしまって、維持することがやっぱり非常に難しいんですね。

その合理性は何かといえば、どこの国もみんな高齢化なわけです。いかにその高齢化を説明して、財政規律を有する合理性を担保できるか。それはみんな各国、血眼になって努力してがんばっているんですが、それはやっぱりなかなか難しいことです。

さらに日本はそのきっかけがない。日本につて言うと、それを維持する合理性、財政規律を維持する、あるいは改革を進める合理性をいかに作り出していくかということ、これはもうすぐな答えにはなりませんけれども、そういう合理性のもとで政治的な意思決定なり、国民のコンセンサスができていくわけで、それをいかにつくっていくかということを考えていかなない限り、改革は進まないと思っております。

大田 ありがとうございます。

では、大住さん、お願いします。

大住 多分、諸外国で黒字国の議論というのは、多分その先にあると思うんですね。日本は、全く対照的に膨大な財政赤字を抱えているという状況があります。おそらく、諸外国のNPM改革あるいは予算制度改革で、問題点を挙げれば尽きないんですね。少なくとも、うまくいっていない事例、あるいはうまくいっていないことを説明するのはそんなに難しくはないです。こんなに問題がありますというのは簡単なんですけれども、とはいっても、おそらく私は共通しているのが1つあると思うんですね。諸外国が改革に取り組んで、改革に取り組む前よりよくなったという、そういう実感はあるはずなんですね。改革をしなければというシナリオが、おそらく社会科学の場合難しいんですけれども、とんでもない状況になっていただろう。改革をしたから今がある。その上で、やはりうまくいっていない課題がいろいろ出てくるわけですね。

だから、私はそんなことをとやかく言って、諸外国の問題点を洗い出して、NPMなり予算制度改革の問題点を指摘し、改革をストップさせるというような、逆方向の議論ではなくて、まず第一歩を踏み出すべきだろうと思います。評価が難しいって、確かにそうでしょうね。私も難しいと思います。やはり評価の結果をどうフィードバックするのか、これは難しいと思います。

ところが、おそらくそれは多分、僕は日本の公務員の方はまじめすぎるんだと思うんですね。評価をすればきちっと厳格で客観的な評価をしないといけない。しかも、そのした結果をプランにフィードバックしないといけない。こんなことをまじめに考えすぎるんだと思います。

私は、考え方として、理念としては正しいと思いますけれども、おそらく諸外国はそこまでギリギリやっていないはずです。例えば複数年予算があります。例えば英国で3年予算がありますね。よく冗談で言うんですが、3年予算は、3年間経ったら当初掲げていた業績目標が達成されることが前提です。ところが、ローリング方式ですから、3年予算の3年目は、次の第2期の3年予算の第1年目なんですね。そうしますと、第2期の予算の予算編成というのは、第1期の予算編成の中間地点である。そうすると、何が起きるかということ、最初に掲げていた政策目標が達成されていないからといって、それが査定に影響するわけではないです。おそらく中間レビューですから、おおむねあっていればいい。この程度です。この程度で運用するだけでも、つまり第2期の3年予算に入りましたら、第1期の3年予算の目標は多分忘れていると思いますね。忘れ去られている。こんなことを言う人はあまりいないと思いますが、おそらく誰の頭にもない。それはどうしてかということ、次の3年予算の方が仕組みがいいからなんです。試行錯誤してよくしているんですね。持続的によくすればいい。前よりよくなっただろう。これが多分NPMの本質だと思います。まず改革の一步をとということです。

大田 ありがとうございます。

では、榎谷さん、お願いします。

榎谷 国民に対するサービスの提供ということですが、その辺は受益と負担の関係といわれておりますが、負担の関係をもう少し見ていただきたいと思います。国民の支払能力というんでしょうか、少子高齢化の中で、支払能力はどうなのか。負担能力とっていいんでしょうかね。負担能力がこれしかないのに、そんな高いサービス提供ができるんでしょうかということ、もういっぺんサービスの質も含めてもう少し負担能力との関係で見直さないといけないのではないかなと思います。

大田 ありがとうございます。

では、矢野さん、お願いします。

矢野 今日は冒頭に、大田先生から改革派と言っていたのに、議論を立体的にするために若干保守的な発言をしたので混同しておりますけれども、主計局もNPMといいますか、プラン・ドゥー・チェック・アクションという流れ、さっきモデル事業と政策群という話がありましたけれども、それ以外に塩川前財務大臣が始めた予算執行調査みたいなことをやって、ある種会計検査院と似たようなことですが、チェックをやって、それを次の予算に反映するとか、あるいは政策評価はもちろん法律上に書いてあるので、それをできるだけ活用して

いくというプロセスとか、あるいは榎谷先生にご指導いただきながら、公会計制度の拡充というようなことを、BS、PLを各一般会計と特会、あるいは省庁別に一般会計と特会を通じるというようなことを縦横無尽にやるみたいなことを、相当ストラグルをしています。

ただ、そんな中で、さっき大田先生がおっしゃったことで、私がおもうのは、やっぱりこれから大事なものは、村尾さんがおっしゃったんですけれども、本当にディスクロージャーが大事だと思うんです。そのディスクロージャーが大事だというときに、もう単純に言うと、一般大衆、一般国民向けと、それから玄人向けのディスクロージャー、両方をやるべきです。例えば特別会計の見直しというのを去年やりましたけれども、年末に82兆の説明ばかりをやっていたのを、特別会計1個ごとにどう金が動いて何を見直したというようなことを新聞発表をしたりしました。そういうような、まず平易にわかりやすい説明をきちんとするということと、あわせて会計士の先生方、あるいはそういうプロフェッショナルなアナリストの方に見てもらえるようなディスクロージャーを進めていくというディスクロの話が1つ。

もう1つ柱としてやっぱり大事なものは、インスペクションだと私は思います。政策評価についてややちょっとあきらめモードである私の本音が出ていると思うんですけれども、ディスクロージャーはやっていかないといけない。玄人向け、素人向けのディスクロージャーはやっていかなければいけない。だけれども、もう1つあるのは、やっぱり自己評価だとさっき田中さんも言っていましたけれども、どうしても予算獲得のためという話になってしまうので、そうすると、やっぱり第三者が、あるいは査定当局が乗り込んでいって、成果が上がっているかいないかのチェックをするインスペクションをやらないといけない。ディスクロージャーとインスペクションがポイントではないかと私は思います。

大田 ありがとうございます。

では、村尾さん、お願いします。

村尾 私は、予算の要求部局と、予算の査定当局のそれぞれが、予算の要求文書、予算の査定文書、これを情報公開の対象文書にちゃんと指定して、その様式まで定めてしまう。予算の要求部局も予算の査定部局も、まず第1に、その事業の公益性を何に求めるかということを書ききちんと書いてもらう。それから次に、公益性があるのはわかったけれども、どうして税金でやらなくてはならないか、その理由を書ききちんと書いてもらう。それから3番目に、では税金の中でも、国税でやるのか都道府県税でやるのか市町村税でやるのか、その理由は何かということを書いてもらう。それから4番目に、では国税なら国税でやるのはいいけれども、どうして民

間に外部委託できないのか、民間とのパートナーシップをどうしてとれないのか、どうして直営でやるのかという理由を書いてもらう。それから5番目に、費用対効果を書いてもらう。予算の要求当局は、それを書いて査定当局に提出する。情報公開で、国民の目にも明らかにする。できれば、担当課長と内線電話番号ぐらい書いておいたほうがいいと思いますが、それで予算の査定当局は、それを受けて、査定結果を同じ項目で予算の要求書に対して査定文書を書いて、それも情報公開の対象で出してもらう。僕は、それをやれば相当緊張感が高まると思います。

大田 ありがとうございます。どうもせかせてすみませんでした。短い時間でしたが、大変いいご意見をいただきましたと思います。

今日の議論を聞いていまして、やはり2つのことを非常に印象深く思ったんですが、私どももいろんな諸外国の予算を勉強いたしました。やはり大きい改革をやる時の背景にあるのは危機感なんですね。田中さんはコンセンサスという言葉で表現されました。私もやはり危機感、日本はもう十分に危機なんだと思います。難しいですけども、やはり情報をきちんと共有して、危機感を共有していかなければいけないなと思います。

それから、2番目に、今日量と質という2つの言葉が出ておりました。財政の再生というのは日本の非常に大きい課題ですけども、単なる歳出削減、財政の切り詰めだけで財政再建に成功した国はありません。やはり予算のあり方を変えていくこと。予算のあり方を変えて、使う側が本当に節約するインセンティブをつくっていく。あるいは、国民のチェックが働く仕組みをつくっていくという、質的なものが伴わなければ、やはり財政の再生もできないんだろうと思います。

そういう意味で、また来年度も引き続きこの予算制度の改革をやっていきたいと思っておりますので、ぜひ皆さん方もご注目いただいてチェックをしていただきたいと思っております。

最初にお詫びしたとおり、やはり質問をお受けする時間がありませんでした。消化不良だと思います。大変申しわけありませんが、長い時間ご清聴ありがとうございました。これでパネルを終わらせていただきます。（拍手）