

国の財政運営におけるガバナンスのあり方： 地方財政との対比において

小西 砂千夫*

(関西学院大学大学院経済学研究科・産業研究所教授)

1. ガバナンスという視点

いまガバナンスという視点が重視されている。企業も政府も組織であり、組織運営で問われるのは厳しい選択に対して明確な意思決定が下せるかどうかである。言い換えれば組織が機能不全に陥っていたり、縦割りに甘んじていないかどうかである。ヒト・モノ・カネというが、組織にとって重要な課題はヒト、つまり人事と、カネ、つまり財政（予算）に関する意思決定である。その2つを中心とした意思決定がきちんとしてできるかどうか「ガバナンス」があるかどうかの分かれ目となる。民間企業経営でも、コーポレート・ガバナンスという言葉はすっかり定着した感があるが、政府についてもガバナンスが問われている。

筆者は地方自治体（人口10万人以上の市区）に対して、ガバナンスの巧みさを評価するプロジェクトの実施に調査項目の設計者として加わった（(社)関西社会経済研究所、『自治体の組織運営（ガバナンス）評価』、2004年5月）が、そのなかでガバナンスの巧みさには自治体間で大きな差があることが読み取れた。そして、先進的な自治体では、ガバナンスが十分機能することで、明らかに他に比べてよき自治体といえるものが生まれてきている。

小稿はそのような政府組織におけるガバナンスが、国家の財政運営についてどこまで機能しているかどうかについて試論を展開したものである。地方自治体ならば、さまざまな実験を繰り返し、他と競争しながら、政府のガバナンスのあり方を追求することができる。また地方自治の場合には、そこにかかってくる圧力も、担っている責務の重さも国に比べると小さいので、改革するうえで配慮すべきものの重さが違う。それだけに国に比べると大胆な改革が可能である。したがって、国はガバナンス改革については、地方自治体に学ぶことが多い。国の財政運営に関するガバナンス改革はようやくその緒についたばかりといえるだろう。

いま、国も地方も財政赤字が拡大している。その原因は、究極には歳入が減少したにもかかわらず、右肩上がりの時代でしか通用しないような「ぬるい」意思決定しかできず、歳出削減にも増税の議論にも容易に踏み込めないという組織の硬直性に求めるべきではないか。すなわちガバナンスが欠如していること

*1960（昭和35）年大阪市の生まれ。1978年関西学院大学経済学部卒、1996年博士（経済学）、1998年より現職。

専攻は財政学。主な所属学会：日本財政学会、日本地方財政学会。主な著書：『日本の税制改革』（有斐閣、1997年）、『地方財政改革論』（日本経済新聞社、2002年）。

が財政赤字の原因といえるのではないだろうか。

国は省庁再編や、それに伴う官邸の機能強化、民間議員が加わった経済財政諮問会議を軸とした経済財政運営など、近年、ガバナンスに関して大きな改革を行った。小泉内閣は、この経済財政諮問会議という枠組みの恩恵を大きく受けることとなった。しかしながら、経済財政諮問会議を中心とした意思決定では、与党に対する調整機能が不足しており改革推進には限界があるという声もある。政策評価の導入は図られているが、その踏み込みは十分でなく、従来からある行政監察や会計検査との役割分担も考えるべき課題である。このように国のガバナンスのあり方については、議論すべき点はまだまだ多い。国のガバナンス改革は、今後、重要な課題となるものと思われる。

2. 「骨太の方針」にみる財政運営に関する内閣主導

(1) 経済財政諮問会議の位置づけ

行政運営における政治のリーダーシップは、近年の官僚主導に対する批判を背景に強く要請され、それが省庁再編においても重視されてきた。そこで重要な意味を持ったのが、いわゆる基本方針、正式には「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」である。省庁再編は、平成13年1月からスタートし、そのなかで内閣府に経済財政諮問会議が設けられた。経済財政諮問会議の性格は、「経済財政政策に関し、有識者の意見を十分に反映させつつ、内閣総理大臣のリーダーシップを十全に発揮することを目的として、内閣府に設置される合議制機関」と説明されている（経済財政諮問会議ホームページ）。また、その所掌事務は、

- (1) 内閣総理大臣の諮問に応じて、経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項についての調査審議
- (2) 内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて、全国総合開発計画その他の経済財政政策に関連する重要事項について、経済全般の見地から政策の一貫性・整合性を確保するための調査審議
- (3) 上記(1)(2)について、内閣総理大臣等に意見を述べること

と説明されている。確かに、小泉内閣になってからは、特に経済財政諮問会議が活用され、そこが首相によるトップダウンによって政策運営がされる場となっている。

「官から民へ」という小泉構造改革の考え方に代表されるように、近年の政治改革は、財務省（旧大蔵省）に代表されるような官が強い力を持ちすぎていることが政治の停滞の原因と解釈され、官僚批判をベースに、政治のリーダーシップによる政策運営が行われることがめざされたといえよう。旧大蔵省批判は、MOF担に代表されるような金融機関と旧大蔵省の関係への批判や、金融危機を旧大蔵省が防げなかったことなどで拡大した感があり、省庁再編に際しても金融部門を大蔵省から分離すること、大蔵省という名称を変えることが重要と考えられたところがあった。

経済財政諮問会議で審議され、閣議決定される「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる基本方針、以下この呼称を使う）は、毎年6月に決定されている。これは財務省が予算編成の作業を本格化させる時期に先立つ意味があると思われる。ここにも予算編成における政治主導を強めるという方向性が表れている。

表1 「基本方針」2001～2004の目次の比較

発表日	平成13年6月26日	平成14年6月25日	平成15年6月26日	平成16年6月4日
頁数	33	40	39	27
前文	<p><新世紀維新が目指すもの - 日本経済の再生シナリオ></p> <p>1. 経済再生の第一歩としての不良債権問題の根本的解決</p> <p>2. 構造改革のための7つの改革プログラム</p> <p>(経済社会の活性化のために)</p> <p>(1) 民営化・規制改革プログラム</p> <p>(2) チャレンジ・支援プログラム - 個人、企業の潜在力の発揮(豊かな生活とセーフティネットを充実するために)</p> <p>(3) 保険機能強化プログラム</p> <p>(4) 知的資産活用プログラム</p> <p>(5) 生活維持プログラム</p> <p>(6) 地方自立・活性化プログラム</p> <p>(7) 財政改革プログラム</p> <p>3. 政策プロセスの改革</p> <p>4. 中長期の経済財政運営と平成14年度予算編成</p> <p>第1章 構造改革と経済の活性化</p> <p>1. 不良債権問題の根本的解決 - 日本経済再生の第一歩</p> <p>2. 経済の再生</p> <p>3. 財政構造改革</p> <p>4. 新世紀型の社会資本整備 - 効果と効率の追求</p> <p>第2章 新世紀型の社会資本整備に向けて</p> <p>1. 新世紀型の社会資本整備に向けて</p> <p>2. 硬直性の打破</p> <p>3. 事業主体としての国と地方</p> <p>4. 重点的に推進すべき分野</p> <p>5. 効率性/透明性の追求</p> <p>6. 経済・財政との整合性</p> <p>第3章 社会保障制度の改革 - 国民の安心と生活の安定を支える</p> <p>1. 国民の「安心」と生活の「安定」を支える社会保障制度の確立</p> <p>2. 社会保障制度全体に共通する課題</p> <p>3. 医療制度の改革</p> <p>4. 年金制度の改革</p> <p>5. 介護</p> <p>6. 子育て支援</p> <p>第4章 個性ある地方の競争 - 自立した国・地方関係の確立</p> <p>1. 地方の潜在力の発揮</p> <p>2. 個性と自律</p> <p>3. 自立し得る自治体</p> <p>4. 地方の自律的判断の確立</p> <p>5. 地方財政にかなる制度の抜本改革</p> <p>6. 地方財政の健全化への取組み</p> <p>第5章 経済財政の中期見通しと政策プロセスの改革</p> <p>1. 中期的な経済財政計画の策定と予算編成プロセスの刷新</p> <p>2. 中期的な経済財政計画の中期目標(プライマリーバランス等)の達成</p> <p>4. 政策プロセスの改革</p> <p>第6章 平成14年度経済財政運営の基本的考え方</p> <p>1. 景気の現状と経済の先行き</p> <p>2. 平成14年度予算</p>	<p>1. 構造改革の推進</p> <p>2. 経済の現状と課題</p> <p>3. 経済社会の活性化に向けて</p> <p>第2部 経済活性化戦略</p> <p>1. 経済活性化戦略の基本的考え方</p> <p>2. 6つの戦略、30のアクションプログラム</p> <p>(1) 人間力戦略</p> <p>(2) 技術力戦略</p> <p>(3) 産業力戦略</p> <p>(4) 地域力戦略</p> <p>(5) グローバル戦略</p> <p>(6) 経済活性化戦略の進め方</p> <p>3. 経済活性化戦略の進め方</p> <p>第3部 税制改革の基本方針</p> <p>(はじめに)</p> <p>1. 税制改革の必要性</p> <p>(1) 低迷する日本経済と税制改革</p> <p>2. 目指すべき経済社会と税制改革</p> <p>(1) 目指すべき経済社会の姿</p> <p>(2) 税制の3原則</p> <p>3. 税制改革の重点</p> <p>4. 税制改革の進め方</p> <p>5. 税制改革及びそれに関連する検討項目</p> <p>6. 歳出の主要分野における構造改革</p> <p>第4部 社会資本整備のあり方について</p> <p>(1) 国から地方へ、官から民へ</p> <p>(2) 公共投資の実効ある重点化、効率化</p> <p>(3) 既存事業・プロジェクトのあり方</p> <p>(4) 公共事業関係計画の見直し</p> <p>2. 社会保障制度</p> <p>(1) 社会保障制度改革の現状</p> <p>(2) 社会保障給付費の増大と国民負担率</p> <p>(3) 今後の社会保障制度改革の基本方針</p> <p>(4) 健康寿命の増進と社会保障制度改革</p> <p>3. 国と地方</p> <p>4. その他</p> <p>(1) 食料産業の改革</p> <p>(2) 特定財源のあり方</p> <p>(3) 公的部門の効率化</p> <p>第5部 経済財政の姿と15年度経済財政運営の基本的考え方</p> <p>1. 経済財政運営の基本的考え方</p> <p>(1) 中期的な経済財政運営</p> <p>(2) 中期的な経済財政の姿</p> <p>2. 構造改革の推進と今後の検討について</p> <p>3. 平成14年度及び15年度の我が国経済</p> <p>(1) 当面の景気動向と平成14年度及び15年度経済</p> <p>(2) アフレク対応をはじめる15年度の経済財政運営</p> <p>3. 平成15年度経済財政運営のあり方</p> <p>(1) 基本的考え方</p> <p>(2) 歳出改革の加速</p> <p>(3) 重点的に推進すべき分野効率化の考え方</p> <p>(4) その他の歳出分野</p> <p>(5) 予算編成プロセスと手法</p>	<p>第1部 日本経済の課題</p> <p>1. 日本経済の体質強化</p> <p>2. アフレクへの対応</p> <p>3. 「3つの宣言」と「7つの改革」</p> <p>(1) 経済活性化</p> <p>(2) 国民の「安心」の確保</p> <p>(3) 将来世代に責任が持てる財政の確立</p> <p>第2部 構造改革への具体的な取組</p> <p>1. 規制改革・構造改革特区</p> <p>2. 資金の流れと金融・産業再生</p> <p>3. 税制改革</p> <p>4. 雇用・人間力の強化</p> <p>5. 社会保障制度改革</p> <p>6. 「国と地方」の改革</p> <p>7. 予算編成プロセス改革</p> <p>第3部 16年度経済財政運営と予算のあり方</p> <p>(1) 今後の経済動向と当面の経済財政運営の考え方</p> <p>(2) 中期的な経済財政運営の考え方</p> <p>(1) 歳出改革路線の堅持と財政の持続可能性の確保</p> <p>(2) 平成16年度予算における重点と抑制の考え方</p> <p>(3) 予算編成に当たっての重点と抑制の考え方</p>	<p>はじめに 日本経済の現状と構造改革が目指すところ</p> <p>1. 日本経済の現状と課題</p> <p>2. 「集中調整期間」から「重点強化期間」へ</p> <p>3. 構造改革とその目指すところ</p> <p>第1部 「重点強化期間」の主な改革</p> <p>1. 「官から民へ」、「国から地方へ」の徹底</p> <p>(1) 郵政民営化の着実な実施</p> <p>(2) 規制改革・民間開放の積極的推進</p> <p>(3) 地域の自立</p> <p>2. 「官の改革」の強化</p> <p>(1) 予算制度改革の本格化</p> <p>(2) 公的債管理の充実を通じた市場の安定</p> <p>(3) 行政改革</p> <p>(4) 包括的かつ抜本的な税制改革</p> <p>3. 「民の改革」の推進</p> <p>(1) 将来の人口減少下での成長戦略の確立</p> <p>(2) 起業等の促進と新しい企業法制</p> <p>(3) 金融システムの一般改革の推進9</p> <p>4. 「人間力」の抜本的強化10</p> <p>(1) 「人間力」強化のための戦略の検討</p> <p>(2) 利用者の立場に立った雇用関連事業の再編</p> <p>(3) 教育現場の活性化等</p> <p>5. 「持続的な安全・安心」の確立</p> <p>(1) 社会保障制度の総合改革</p> <p>(2) 少子化対策の充実</p> <p>(3) 健康・介護予防の推進</p> <p>(4) 治安・安全の確保</p> <p>(5) 循環型社会の構築・地球環境の保全</p> <p>(6) 持続的な発展基盤の確保</p> <p>第2部 経済活性化に向けた重点施策</p> <p>1. 地域再生</p> <p>(1) 地域再生の積極的展開</p> <p>(2) 都市再生の総合的な推進</p> <p>(3) 地域の基幹産業等の再生・強化</p> <p>2. 雇用政策・人材育成政策の新たな展開</p> <p>(1) 職業教育の強化と「若者自立・挑戦プラン」の強化</p> <p>(2) 公正取引のためのルールの強化</p> <p>(3) 労働移動の円滑化等</p> <p>3. 「新産業創造戦略」の推進、市場環境の整備及び発展基盤の強化</p> <p>(1) 「新産業創造戦略」の推進</p> <p>(2) 地域主導の雇用政策</p> <p>(3) 経済連携の推進、対日直接投資の促進</p> <p>(4) IT戦略の推進</p> <p>(5) 科学技術創造立国</p> <p>(6) 知的財産の創造・保護・活用</p> <p>(7) 中小企業の革新と再生</p> <p>第3部 中小企業の革新と再生</p> <p>第3部 経済財政運営と平成17年度予算の在り方</p> <p>1. 経済財政運営の考え方</p> <p>(1) 今後の経済動向と当面の経済財政運営の考え方</p> <p>(2) 中期的な経済財政運営の在り方</p> <p>2. 平成17年度予算における基本的考え方</p> <p>(1) 平成17年度予算のねらい</p> <p>(2) 歳出改革路線の堅持</p> <p>(3) 予算配分の重点化・効率化</p> <p>(4) 主要予算の改革</p>

(2) 基本方針の4年間

「基本方針2001」は、発足間もない小泉内閣が、所信を高らかに宣言した感があり、良くも悪くも小泉政権として何をやりたいかが明確になっているという意味で、まさに政治主導である。最初の基本方針には、「新世紀維新が目指すもの－日本経済の再生のシナリオ」という前文がついている（その次の年から前文はない）。そこでは構造改革の理念が次のように述べられている。

「グローバル化した時代における経済成長の源泉は、労働力人口ではなく、「知識／知恵」である。「知識／知恵」は、技術革新と「創造的破壊」を通して、効率性の低い部門から効率性や社会的ニーズの高い成長部門へヒトと資本を移動することにより、経済成長を生み出す。資源の移動は、「市場」と「競争」を通じて進んでいく。市場の障害物や成長を抑制するものを取り除く。そして知恵を出し、努力をした者が報われる社会を作る。「構造改革」は、こうした観点から、日本経済が本来持っている実力をさらに高め、その実力にふさわしい発展を遂げるためにとるべき道を示すものである。／……（中略）……／21世紀の日本では、実力に見合った経済成長が実現する。そこでは、国民が自信と誇りに満ち、努力するものが夢と希望をもって活躍し、市場のルールと社会正義が重視される。また、それは誰もが豊かな自然と共生し、安全で安心に暮らせるとともに、世界に開かれ、外国人にとっても魅力がある社会でなければならない。新世紀維新が目指すのは、このような社会である。」

そこでは、構造改革こそが、日本経済における不況の克服と自信回復をもたらすという理念が示されている。

理念の次には、当面、克服すべき問題として不良債権問題の抜本的解決、そして構造改革のための7つのプロジェクトとして戦略課題を掲げ、それぞれを3つにグルーピングして整理して見せている。またその後「政策プロセスの改革」として、省庁再編の理念を受け継ぎ、総理大臣によるトップダウン型の政策運営を行う必要性和その手段について、次のように述べている。

「首相公選制は民主主義の下で民意を直接反映させる仕組みであり、今後検討されるべきである。オープン・ソース方式の採用やタウン・ミーティングなどによる国民対話も、政策意思決定プロセスにおける透明性を高める上で重要である。／政策形成プロセスにおける透明性を高め、短期・中期の経済財政運営の整合性を確保するために、財政システムと予算編成プロセスを刷新する。／予算配分の硬直性を是正するため、経済財政諮問会議を中心に、先ずは政策のあり方を横断的に審議し、その結果を反映してメリハリの効いた予算編成を行う。／省庁横断的で優先度の高いプロジェクトについては、内閣として予算の要求から執行に至るプロセスに関与を深め、その一体的、整合的な推進を図る。／国・地方の一般会計（普通会計）、特別会計、財政投融资、国・地方間の財政移転、特殊法人等との間の資金移転のそれぞれの関係について説明責任を果たし、透明性を高めていく。／重点分野の特定化と優先順位付けを行い、実施事業を客観的に評価し、決算や評価結果を予算・計画などに反映させるための体制を整備する。特殊法人について、透明性と説明責任を確保するために関連子会社を含め企業会計原則、連結財務制度に基づいた「行政コスト計算書」を導入するとともに、特別会計についても導入を検討する。」

政治のリーダーシップの重要性を指摘するこの下りには、官僚に任せていけば、政策の大胆は展開できないという発想があるように読み取れる。政策の優先順位を決め、メリハリのきいた予算編成を行うのが政治の役割であり、成果主義の観点から政策評価を重視し、透明性を高める必要性を指摘し、その手段の一つとして公会計の改革を行うとしている。

また、経済財政諮問会議の位置づけとしては「経済財政諮問会議は、経済財政運営や経済財政政策に関わる重要な構造改革等について、基本方針を調査審議することを重要な任務としている。必要な場合、諮

問会議の答申の内容は、閣議決定を経て、内閣の基本方針となる。各省庁はこれに基づき具体的な制度設計等を進め、諮問会議は各省庁の検討状況等のフォローアップを行う。こうしたプロセスを通じ、構造改革等が強力かつ一体的に推進されることとなる。」と述べられ、経済財政諮問会議を軸として政策運営を行うことが「新しい政策プロセス」として宣言されている。またそれに伴って、ニュー・パブリック・マネジメントという「新しい行政手法」を取り入れるべきであることが強調されている。

このように、基本方針2001は、全体として直裁的な表現が多く、それだけに「官庁文学」ではなくバランスもよいとはいえないが、何をやりたいかが息づかいとして読み取れる内容となっている。おそらくは、事務方である省庁との文言のすりあわせがほとんどないままに書かれたものと思われる。

これに対して、基本方針2002は、前文にあたる部分もなく、全体としては初年度の方針がその後どのように着手、実現されてきたかという記述が多く、全分野に目配りが効いていて整っている半面で、何をどうしたいかの生の表現が心なしか少ないように思われる。

その代わりに、基本方針2002では、第3部として税制改革に関する記述が盛り込まれている。この時期には確かに税制改革が小泉政権の重要課題となっていたが、そのねらいは今後の政策課題に対応できるような税制の実現と、「改革と展望」で示した中期的な歳出改革（質の改善と歳出抑制）を加速するとともに、「経済活性化戦略」、経済社会の活力を引き出す包括的かつ抜本的な「税制改革」を三位一体で推進することなどにより、中期的に民間需要主導の着実な経済成長を実現する」と記述されているように、経済成長と両立する税制改革をめざしている。

ただし、経済財政諮問会議での税制改革の展望は、政府税制調査会との間で必ずしも棲み分けも合意もできていたわけではなく、税制調査会との間で鞘当てのような現象が起きてしまう。税制改革については多くのページを割いているのは基本方針2002だけであり、それ以降はほとんど触れていない。

基本方針2003になると、全体のボリュームは小さくなっているわけではないが、目次の項目がぐんと減っており、全体的におとなしい印象を与える内容となっている。文章表現も、何をするかをあげて淡々と述べたものが多く、これになると明らかに官僚的な文章となっており、政治が官僚をリードするという当初の意気込みは見えなくなり、基本方針が官僚主導のルーティンワークになった感がある。霞ヶ関では、毎年度11～12月を中心として、次年度予算編成をめぐる政策判断がピークを迎えるが、基本方針ができてそれが毎年度作成されるようになったことで、今までの時期に加えて6月が同じように、政府方針を決定する場となり、各省としてはそれだけ緊張が強られる局面を迎える。基本方針は政治主導の政策決定であるからこそ意味があるのであって、各省が調整をして作成する文章にすると、本来的な役割ではなくなることとなる。詳しくは次節で述べるが、前年が税制改革であったのに対し、基本方針2003で注目されたのは、三位一体改革の方針の決定である。

そして基本方針2004は、閣議決定の時期が例年よりも3週間程度早まっているが、おそらくその直後に予定されていた参議院選挙の影響があったものと思われる。内容や表現方法は前年分によく似ており、政治主導の政策運営という姿勢は行間からはうまく伝わってこない。

以上のように、基本方針の4年間の流れは、当初は、経済財政諮問会議設立の趣旨や小泉内閣の意気込みが表れており、政治主導の政策運営をめざす姿勢が明確な内容であったものが、少なくとも3年目には官僚的な表現方法に変わり、基本方針の意図を曖昧にしている。基本方針は、毎年度策定するものではなく、一内閣で一度、その内閣の政策運営の指針とでもいうべきものを書き込むものであった方がよいのではないか。内閣としての政策運営方針を文言で明示するという初めての試みであっただけに、今後は、その運営を考え直さなければ、劣化したものとして今後も続いてしまう懸念がある。

(3) 予算編成におけるマネジメントの試み

基本方針では、予算編成を中心とするガバナンスのあり方について、繰り返し問題意識を投げかけている。全体としての論調では、いわゆるplan-do-seeサイクルを完結させ、計画と執行を結びつけ、執行に対して評価を行い、行った評価に基づいた計画の見直しを行うというマネジメント・サイクルを実現するという方向性である。基本方針2001では、ニュー・パブリック・マネジメントの手法を導入するとしているが、具体的な内容はその次の年度からである。

表2は、3年間の予算編成手法について述べた部分を比較したものである。2002ではトップダウンによる予算配分と、政策評価を予算編成に反映するという方針を述べるのが中心である。2003になると、それに加えて、成果目標の宣言—政策の実行—評価のサイクルをモデル事業で実施することが示されている。また、施策評価のための科学的手法の開発や、発生主義に基づく公会計制度の導入が謳われている。2004年には、重点化する予算すべての成果目標を明示することを求め、公会計制度の整備を求めている。前年度に引き続き、モデル事業については内閣と意見交換の上、アウトカム指標を設定すること、政策群については省庁間の連携を強めるように努め、予算査定も府庁横断的に行うことを求め、特別会計についても見直しを求めている。

全体としては、予算編成にあたって目標管理の考え方を導入し、一部の事業だけでも目標を明確にすることで達成度を確認し、それを予算編成に活かすことに腐心されている。また財政状況の透明性を図るために公会計制度の改革を強く迫っており、その主眼は民間的な会計手法の導入である。また府省ごとの縦割り構造を排除するための努力も行われている。

4節でも紹介するが、これらの動きは先進的な地方自治体に比べるといかにも緩慢であり、また目標管理のあり方や会計制度の改革についても、現時点では理念先行の印象はぬぐえず、それほど実質的な改革につながる見込みはまだないといえる。経済財政諮問会議が苦勞をして、内閣としての方針を定めようとしているが、そうした改革の重要性が政府内で浸透しないという厚い壁の前で、懸命に戦略づくりに取り組んでいるという印象を受ける。

(4) 予算編成方針の変遷

基本方針には、毎年、巻末で、次年度の経済財政運営の基本方針として、予算編成のあり方について触れられている。当初は財政赤字からの脱却が強く意識され、2001では、国債発行を30兆円以下とする方針と、プライマリーバランスの赤字からの脱却をどの時点で図るかの戦略を経済財政諮問会議で示す方針が述べられ、それに加えて重点化すべき政策を7つ示し、社会資本、社会保障、地方財政の改革のあり方について述べ、不況を反映して雇用対策の充実を謳っている。2002では、路線としては同じであるが、予算の重点化として

- ① 人間力の向上・発揮 — 教育・文化、科学技術、IT
- ② 魅力ある都市・個性と工夫に満ちた地域社会
- ③ 公平で安心な高齢化社会・少子化対策
- ④ 循環型社会の構築・地球環境問題への対応

の4項目を上げ、比較的詳細に重点化すべき方針を述べている。また、その他の歳出分野として、公共投資、社会保障、地方財政、農林水産関係分野、ODA、防衛・治安、総人件費の8項目について、それぞれ見直すべき観点を示している。

表2 基本方針2002～2004における予算編成手法の改革

2002	2003	2004
<p>(5) 予算編成プロセスと手法</p>	<p>7. 予算編成プロセス改革</p>	<p>(1) 予算制度改革の本格化（国民に理解される予算の構築）・成果目標の明示や事後評価の徹底等を通じて、予算の質を高めるとともに、国民に理解される分かりやすい予算への転換を図り、説明責任を果たす。</p>
<p>①予算編成プロセスの改革の必要性 真に必要な性の高い歳出への重点化を進めるために、歳出の「根元」からの見直しが必要不可欠である。これを表現するためには、トップダウンの意思決定（予算の背景にある制度改革方針、施策の集中と分野間の優先順位、分野毎のメリハリ）とボトムアップの選択（事業評価に基づく個別事業の選択、個所付け）の双方が必要である。／トップダウンの意思決定を強化するために、経済財政諮問会議を活用しつつ、内閣総理大臣が基本方針を示した上で、各大臣が責任を持って各省庁の政策・歳出を「根元」から変革する。また、ボトムアップの選択について、透明性が低い、効果の低い事業を排除できていない、などの種々の問題点を解決するため、予算の編成・執行の両面で事業評価に基づく個別事業の選択などの「新しい行政手法」の導入を含めた改革に取り組む。こうした取組みにより、国民から見て分かりやすい予算編成を実現する。</p> <p>②目的・効果の分かりやすい予算 予算の目的、効果等を分かりやすく示すため、厳格な政策評価、事業評価を行い、これを予算編成過程に反映しなければならない。また、事前評価に同種事業の事後評価の結果を確実に反映する必要がある。</p>	<p>—— 財政構造改革を進めるに当たっては、予算の質の改善・透明性の向上が重要である。このため、事前の目標設定と事後の厳格な評価の実施により、税金がどのような成果を上げたかについて、国民に説明責任を果たす予算編成プロセスを構築する。</p> <p>【改革のポイント】（1）トップダウンの予算編成を更に強化し、歳出の思い切った重点化を図る。（2）政策目標を国民に分かる形で明確に示し（「宣言」）、目標達成のために弾力的な執行などにより予算を効率的に活用し（「実行」）、目標達成の状況を厳しく評価する（「評価」）という予算編成プロセスの確立を目指す。（3）平成16年度予算において、新しい予算編成プロセスを「モデル事業」として試行的に導入する。</p> <p>【具体的手段】（1）トップダウンの予算編成の強化・「改革と展望」において、主要な歳出分野についての複数年度にわたる指針をより明確に示す。・「基本方針」等で内閣の経済財政に関する大方針を具体的に提示するとともに、予算の優先配分等の基本的な方針を明示する。・予算編成は、そのスタート段階から歳出水準についての考え方など、全体像を明らかにしつつ行う。</p> <p>（2）新しい予算編成プロセスの確立に向けた基本的考え方・各府省は、「基本方針」で示された大方針の下で、達成すべき政策目標（予算制約と両立するもの）を具体的に作成する。また政策目標は、事業の性格に応じ、可能な限り定量的なものとする。各府省は、政策目標との関連を明らかにしつつ予算要求を行う。・各府省は、政策目標を達成するために、効率的な予算執行に努める。また、事業の性格に応じ、弾力的な予算執行を行う。・目標の達成や執行の効率性について、執行段階及び事後の政策評価等を厳しく行い、その後の予算編成に結びつける。・事前評価・事後評価のための科学的な手法を開発する。また、各府省は、ABC（活動基準原価計算）等のコスト管理手法への取組を一層強化する。・透明性を高めるために、発生主義会計等の民間企業会計手法の導入など、公会計制度の改革を進める。</p> <p>（3）平成16年度予算における「モデル事業」の試み・各府省は、上記の基本的考え方に沿った第一歩として、モデル事業を検討する。その際、下記の要件に合致した政策目標を設定し、内閣府と意見交換の上、ふさわしいものについては、モデル事業として概算要求を行う。経済財政諮問会議で、当該事業について報告する。（i）定量的な達成目標であり、達成期限・達成手段が明示されていること。（ii）何をもち「達成」とするか、評価方法が提示されていること。（iii）目標期間は1～3年程度とし、各年度ごとの達成目標が明らかにされていること。・政策目標を効率的に達成するため、事業の性格に応じ、予算執行の弾力化を行う。各府省は、弾力化に伴う効率化に応じ、これを予算に反映する。・複数年度にわたるモデル事業については、国庫債務負担行為等の活用により、複数年度にわたる予算執行に支障のないようにする。</p> <p>（4）「モデル事業」の事後評価・計画期間終了後及び各年度ごとに、目標の達成状況等について政策評価や予算執行調査等の評価を行い、国民への説明責任を果たす。そして、今後の予算編成プロセスの改革に向けた検討材料とする。</p>	<p>①平成17年度予算から、重点化する予算全てに成果目標を明示する。各府省は目標の達成状況を公表するとともに事後評価を行う。②公会計の整備に取り組み、一般会計・特別会計に独立行政法人・特殊法人等の関係法人を連結し、発生主義を基本とする省別別の連結財務書類について、平成17年度までにその試行段階を終了する。各府省は平成18年度から、連結財務書類を「年次報告書（仮称）」として公表する。③政策毎に予算と決算を結びつけ、予算と成果を評価できるような予算書、決算書の作成に向けて、平成18年度までに整備を進める。（モデル事業）・平成16年度予算から「基本方針2003」に基づき試行的に取り組んでいる「モデル事業」について、平成17年度予算においては、導入効果が高いと見込まれる電子政府に関する予算等について広く導入するほか、各府省における自主的な取組を通じて事業の追加を図る。各府省は、原則として定量的なアウトカム指標（電子政府に関する予算については業務の効率化に関する指標等）を用いた政策目標を設定し、内閣府と意見交換の上、ふさわしいものについて、モデル事業として概算要求を行う。</p> <p>（政策群）・「政策群」については、府省間の連携をより強化し、対象の拡充に積極的に取り組む（ITを活用した医療の利便性向上、建設業の新分野進出の円滑化等）。①各府省は相互に連携して検討を行い、内閣府とも意見交換の上、ふさわしいものについて政策群として概算要求を行う。その際、できる限り定量的な政策目標（民間活力の誘発に関するものを含む）を定め、その政策目標の達成に向けて個々の府省が果たすべき役割と責任を明確にするとともに、個別の政策手段毎の評価指標を定めることにより、目標を明確化・体系化する。予算査定は、引き続き府省横断的に行う。②政策群の執行に当たっては、各府省が連携して取り組む。その状況や、目標の達成状況等について、執行段階及び事後において厳格な検証を府省横断的に行い、国民への説明責任を果たすとともに、その後の政策に反映させる。その際、政策評価や予算執行調査を活用する。</p> <p>（特別会計改革）・関係府省は、各特別会計について、それぞれの性格に応じ、必要性について厳しく検証しつつ徹底した見直しを行い、年内に改革案を策定する。改革案には、成果目標及び中期的な抑制的目標を設定するとともに、今後の取組工程を明示する。とりわけ、「特別会計の見直しについて—基本的考え方と具体的方策—」（平成15年11月26日財政制度等審議会）で提起されている保険事業についてはその存廃も含めて検討する。改革案及びそれに基づく各年度における取組を経済財政諮問会議に報告する。・また、特別会計を含めた公会計の整備に取り組むとともに、その内容や会計間、勘定間の繰入の実態等を分かりやすく国民に説明する。</p>

2003になると、前年と同じような項目であるが、記述が一層定型化した印象を与える。財務省の予算編成と整合性がとれた形になって、概算要求に先立って方針を示す形になっている。主要予算の改革という項目で「歳出の聖域なき見直しのためには、緊要性・政策効果等について「根元」から洗い直し、「官から民へ」、「国から地方へ」、「利用者選択の拡大へ」、「ハードからソフトへ」といった基本的な考え方に沿って、効率化・削減を強力に推進する必要がある。このため、概算要求段階から、以下の観点に立った歳出構造改革に取り組む。その際、政策評価等の結果を一層活用する。」と記述されているのがその一例である。

2004でもそのような傾向は引き継がれ、平成17年度予算のねらいという項目では、「平成17年度予算は、集中調整期間後の「構造改革の仕上げ」と「新たな成長」に向けた重要な予算である。義務的経費を含めて歳出を厳しく見直し、重点課題に対してメリハリのある配分を行うなど、持続可能な財政の構築と予算の質の向上を目指す。平成17年度予算の概算要求基準についても、これらの考え方を踏まえ、策定する。その際、これまでの概算要求基準の下での予算のメリハリを検証する。／同時に、成果目標の明示や事後の政策評価等の徹底など、予算制度に踏み込んだ改革を行い、国民にとって分かりやすい予算を目指す。」として、予算配分におけるメリハリと事後の政策評価の徹底を求めている。

以上のような流れのなかで、小泉内閣が政権発足の初期の段階で、優先すべき歳出分野を示した後は、それに沿った予算要求や査定が行われることを促し、全体として財務省が行う予算編成作業への橋渡しを行って、財務省との連携をとる方向になっているといえよう。ただ2001では明記されていた道路特定財源の見直し、「公共事業」「非公共事業」の区分にとらわれない配分などは、2002以降は記述されていない。ただし公共事業関係の諸計画は、それまで事業費を上げた計画であったものが、計画自体が変更されたことで大きく改革された。それは小泉改革の成果であるといえる。ただし、道路特定財源に手をつけなかったことで、道路だけは事業量が確保されることとなり、改革に成功したとはいえない。

近年では、財政再建の流れは、経済財政諮問会議よりもむしろ財務省が強く主張するケースが目立っている。三位一体改革における地方交付税改革は、主として財政制度等審議会が地方交付税批判を強めている。直近では防衛計画の大綱をめぐって防衛庁案に対して、財務省が人員・装備ともに大幅に圧縮する独自案を作るなど、攻勢を強めている。財政再建は、財政制度等審議会や政府税制調査会などを背景に財務省が主導する方向が、近年の方向であると思われる。

以上のように、基本方針をもとに、内閣が経済財政諮問会議を軸に財政運営に対して主導権を持つことがどこまで果たされたかを見てきた。基本方針は当初の2001では相当はっきりした方向性が示され、2002ではそれを受け継いだ形になったが、印象的には2003、2004は全体的にルーティンワーク化して政治主導・官邸主導の雰囲気は薄れている。一内閣としてはそれほど大きく方針が変わるわけではないなかでやむを得ないこととはいえ、基本方針の意味は、当初ほどは薄れてきているのではないか。また、予算編成については、財務省との意思疎通が図られているというべきか、基本方針を受けて予算編成が進むという一体化が進んでいる。政治のリーダーシップという意味では特筆すべきことはないものの、内閣としての役割分担が明確になっているという意味では批判すべきものとはいえない。また財政再建に関しては、経済財政諮問会議で財務大臣が思いきった発言をするなど、近年では、経済財政諮問会議に通じた財務省の動きに迫力を感じさせるものがある。

3. 自治体におけるガバナンスのベストパフォーマンス：企画部門と財政部門の関係

この節では、地方自治体のガバナンスを実例を踏まえながら紹介し、それと国の財政運営におけるガバナンスを比較することで、国における課題を抽出することとする。

(1) 予算が組めないという現象

三位一体改革のなかで、地方交付税の圧縮が進んだことで、自治体の現場では、これでは予算が組めないという悲鳴があちこちであがっている。財政逼迫の状況はすさまじいものがあるが、しかしどのような意味で予算が組めないのかについては、よくよく吟味してみる必要がある。近年の地方財政の悪化は、大阪府や神奈川県、東京都といった財政力が豊かな団体でまず起きている。特に、大阪府の場合には、かつて普通交付税の不交付団体であっていま交付団体になったことで、歳入の落ち込みが大きく（不交付団体のままであるよりは当然落ち込み額は大きくなる）、それに対応できないという状況があるのではないかとと思われる。そうだとすれば、歳入が右肩下がりになったときに、歳出の削減がそれに追いつかないことが財政難の原因であり、それはガバナンスに問題があるからということになる。

三重県は北川前知事時代に、枠予算の考え方を導入した。そこでの発想は、財政担当が政策を決定するのはおかしい。財政担当が予算を決めるのではなく、予算配分は全庁的な政策選択という枠組みのなかで決めていくべきであるという発想に基づいている。そこでの発想は、ある意味で、大蔵省が政策を決めるのはおかしいので官邸が主導すべきであるという省庁再編の考え方に似ている。

しかしながら、三重県の枠予算という考え方は、そのような北川前知事の発想に共鳴したわけでは必ずしもないにもかかわらず、財政難のなかで多くの自治体に引き継がれている。そこで見えるのは、予算査定という作業の実態である。

予算査定という作業は、そこで政策選択をする場と思われがちであるが、多くの自治体の現場感覚から言えば、事業選択というよりも経費額の算定という行為に近い。つまり、経費をどのように見込むかという細かな議論はされているが、そもそもその事業を執行すべきかどうかが正面切って議論されるのは、新規事業や特別事業、あるいは首長の公約にかかる事業などであり、それ以外の既存事業は事業という単位で査定されるのではなく、経費という形で算定されることが多い。また人件費や公債費は別建てであり、施設管理費や繰出金などは査定の場合には別扱いになることも多く、その意味では査定が及ぶ範囲はごく限られている。また現実には、既存事業について、事業という単位で政策選択が行われるには、総合計画や実施計画に対して、個別の事務事業やそれを総括した施策や政策がツリー状に整理されており、それに基づいた事業体系に基づいて予算査定が行われ、事業担当課も事業を意識しながら、執行や組み替えが行われているという土壌がなければならない。それには執行段階でも事業が意識される必要があり、同時に出納システムが事業区分に対応した内容でなければならない。

このようなことが実現する前提条件は事業区分の整理であり、それができているのはまだまだ一部の、意識をつよくもった自治体に限られている。事業という観点が希薄であれば、事業選択という観点での予算編成もまた難しいということになる。財政課の査定の限界は、事業選択という観点到り込みで、経費算定に終わってしまうことである。事業選択という観点でできれば、今度はどの事業をどのように全体計画のなかで盛り込むかという観点が生まれ、そこで企画セクションとの連携が求められる。

したがって、財政査定という作業が機能するのは、事業という単位での発想ができるような前提条件が

できており、事業の選択が総合計画や実施計画のなかで財政見通しと整合的にできている場合であって、それがなければ限られた自由度のなかでの経費算定という作業に陥ってしまう。「財政担当のところに話が来たときには終わっている」という言い方があるが、それはどのような計画をどこまでするかについては、役所の縦割り構造のなかで別途決まっており、財政見通しとの整合性を役所のなかできちんとつけようという意思が働かない無責任体質に陥っていることを示唆している。予算が組めないという状況はまさにガバナンスの問題そのものが表面化した状態といえる。

(2) 企画セクションと財政セクションの連携

地方自治体では、企画セクションは総合計画や実施計画を策定し、役所全体の政策のあり方について調整する役割を持っている。これに対して財政セクションは、財政運営を行っており、両者がきちんと連携することが必要であることはいうまでもない。

しかしながら、両者が連携をしてしまうと、予算制約のなかで政策選択をするので、右肩下がりの時代には結局やりたいことができないという状況になり、そこで鬱積したものが残ったり、首長や政治の意向が反映されないという問題が生じる。それ以上に企画セクションと財政セクションにかかる調整エネルギーは膨大なものであり、それになかなか耐えきれないで、結局は両者が意識的に意思疎通を欠くという現象も少なからず起きる。これは企画財政課（部）であるなど、機構上は協力することが前提になっている状況であっても起きることであり、厳しい政治選択をするには、政治がそれを断固として行うという意思を示さないことには、役所組織としては全体としてガス抜きをしてしまうことは容易である。

参考文献にあげた筆者の連載のなかで紹介しているが、さまざまな自治体で予算編成手法の見直しが進んでおり、そこではいくつかのパターンが示されている。地方財政の状況が一般的に悪化するなかでも特に厳しい財政危機を背景に、財政課が財政計画を作ってその範囲で枠予算を実施して財政膨張を避けている市があり、そこは財政主導の改革であるといえる。それに対して、企画セクションと財政セクションが意思疎通を図り、財政課が事業別予算の道筋をつけ、そのなかで評価との統合を果たしてきた市もある。また企画セクションが役所をリードし、役所全体の改革後の姿をイメージしながら、長期財政計画を企画が策定し、企画ベースで予算制約の下で事業選択と人員計画のフレームを決めている市もある。企画と財政の両者の役割分担はさまざまなパターンがあり、どれがいいとは一概にはいえない。しかしながら、政策選択と財政運営をうまく結びつけることで、plan-do-seeのサイクルが生まれることになる。

いま、規模の大きなほとんどの自治体が行政評価を行っている。この行政評価が企画と財政の連携にとって重要なカギを握っている。行政評価は、目的体系としての総合計画との関係で行われ、政策選択という観点を持っているので、企画セクションで所管されることが多い。

行政評価、特にもっとも小さな事業区分で行われる事務事業評価は、それ自体が事業選択の評価尺度に直接使えるのではないかという期待があるが、残念ながらそれは期待ギャップに終わっている。自己評価をベースにする事業評価では、事業執行の課題を浮き上がらせることはできるが、事業選択の直接的な評価尺度を与えるわけではない。いわゆるコスト＝ベネフィット分析のように、事業の便益を何らかの形で金銭換算して、事業間の優先度を単一の尺度で比較することは、事務事業評価を通じては不可能であり、それをめざすことも現実的ではない。むしろ、事務事業評価は何をどのような状態にしたいかの目標を明確にし、いまどこまでできているかの進行管理をしたり、現在の事業執行の形態や手段が適当であるかの課題を抽出し、事業の質を向上することに活用すれば、大きな成果を上げることができる。先に紹介した筆者の連載では、行政評価を十分活用している東京都杉並区の事例を取り上げている。そこでも行政評価

は事業の直接的な統廃合につなげるというよりも、政策の質を向上する意味で効果を上げている。

企画と財政の連携が悪いことで、財政状況が悪化したという認識は、自治体の現場にもあり、それだけに行政評価で事業選択を厳しく行えるという期待があった。しかし、行政評価の取り組みが一段落するなかで、財政再建のためには、歳入制約に応じて枠予算等によって政策分野別の予算配分をまず確定させ、そのなかでの事業選択を事業担当課が行い、事後的に行政評価を行い、評価結果は直接的に次年度の予算に結びつけるよりは、企画セクションによる中長期の事業選択のなかで活かす方が望ましいという方向で収束してきているように見える。また行政評価をすれば、自ずと企画セクションと財政セクションが連携すると考えるのも早計であり、企画セクションと財政セクションの連携を課題と考え、職員の意識改革が進んでおれば、行政評価はその効力を十分発揮できると理解すべきである。その意味で行政評価は万能薬ではないし、予算の削減に直接結びつけるにも危険である。組織における意思決定のあり方を整えるという方向性のなかで、ツールとしての行政評価が威力を発揮するということである。

企画セクションと財政セクションの連携が容易でないことの証左が、常設型の行革セクションの存在である。大きな課題に特務的にあたるセクションとして行革セクションを設けることはあり得ることであるが、常設型の行革セクションを設けている自治体は少なくない。しかしながら、企画セクションと財政セクションの連携が十分にあれば、行革セクションの役割は本来ないはずである。もっとも行革セクションまたは財政セクションの別働隊の役割を行革セクションが担っている場合もあり、その形態は一様ではない。行革セクションは、事業の見直しという観点で事業担当課を串刺しにする部局であるので、ある意味で役所の縦割り構造を前提に、ある種の権限を持って強権を発動する側面がある。臨時異例の事態に即効性を持って対応するには有効であっても、事業担当課がいわば自浄作用を持って予算の膨張を避けるという方向でなければ、本当の改革とはいえない。自治体のなかには、行革セクションが実態的な強制力を持っていないので機能しないと嘆く場合があるが、これなどは行革セクション自体が縦割り構造のなかに甘んじているという意味で、組織運営としてはもっとも無責任体制であり、けっして望ましい形であるとはいえない。

(3) 国の財政運営における課題

このように地方自治体における財政運営のガバナンスを見てくると、国の財政運営における課題は次のように3点に抽出できる。

①事業選択という観点で予算編成や財政運営ができていないわけではない

国では総合計画というような総合的な長期ビジョンがなく、実施計画のような複数年度にわたる事業計画があるわけではない。財務省が財政見通しを作っているが、それは事業計画としての計画ではなく、機械的な計算を主として積みあげていった歳出と歳入の予定額を示し、行革の目標とすべき歳出と歳入のギャップを明らかにすることが目的であると思われる。その点、自治体では企画主導か財政主導かは別として、財政制約をもとにした事業計画を作れているところがある。国の場合には、道路特定財源のように特定財源がある場合には、その特定財源にふさわしい事業計画を作っているが、それ以外の計画は財政的な裏付けは必ずしも明確になっているわけではない。

また、事業区分が明確にされており、政策体系が十分に整理されているとも言い難い。したがって、政策の進行管理や事業選択のあり方について踏み込む条件がまだまだ未整備であるといえる。目標管理については現状ではモデル事業に限っているので可能であるが、それを広げていくと、全体計画の理念なり政策体系ができなければ、目標の達成度の分析や評価も難しいといえる。その意味では、事業区分から入る

ことが急務である。

②企画セクションと財政セクションの連携は不十分であり、政策評価の役割も不明確である

経済企画庁が省庁再編で廃止された現状では、企画セクションは内閣府、あるいは強化された官邸ということになるだろう。そのときに財政セクションである財務省と内閣府との関係は、自治体における企画セクションと財政セクションの連携のような形は生まれにくい。それだけ国においては縦割り構造が強いからである。自治体では、首長だけが政治家であり、組織が小さく、組織に組み替えも比較的自由にでき、人事異動にもフリーハンドがある。それに比べると国において縦割りの構造を打破するのは難しい。経済財政諮問会議が政策選択と財政運営の統合を図る役となるが、その場合には財政計画を経済財政諮問会議の事務局が作るほどの強力さがなければ、財政セクションである財務省と対抗することはできない。内閣府や官邸の組織強化とそれを実現するための政治的意思がなければ、少なくとも財政主導の改革しかできない。

政策評価については、国の場合には、予算編成にどのようにつなげていくかのコンセンサスや戦略形成が不十分であるように思われる。自治体の経験でも、単に手段としての行政評価を導入しただけでは、無駄な事業があぶり出せるわけでも予算の縮小に直結するわけでもない。事業の質を高めることになっても、事業量のコントロールを行うためには、予算配分に踏み込まなければならない。地方とは違って国の場合には、特に福祉的分野などで法的な枠組みに基づいて歳出が決まっており、法律改正を行わないと予算額が縮小しないものがある。また全体計画ではなく、ODA大綱や防衛大綱など個別の事業計画で事業量を想定している場合には、事業費の配分を弾力化することはできない。経済財政諮問会議は予算編成の方針のところで各分野ごとの見直しの方向性を明示しているが、それだけでは各分野への予算配分を決める内容ではなく、枠予算を実現するような前提条件は整っていない。行政評価の活用は、戦略的に取り組んでいる自治体の方が得意である。

③公会計改革では不足である

経済財政諮問会議は公会計改革を強調しているが、財政運営にとって有効な財政情報の開示は、企業会計の原則を取り入れることや、連結会計を進めることがすべてではない。この点は、自治体でも十分な取り組みが進んでいるわけではないが、バランスシートの作成では、それほど十分な改革の推進力にならないことが浸透してきている。むしろ事業別予算を作成し、それを広く住民に周知させることで、住民による監視を通じて自浄作用を働かせることが有効という考え方の自治体もある。

官庁会計への批判は多く、企業会計的な分析を加える必要性はあるが、それだけでは財政運営の戦略が浮き出るものでもなく、また単純な連結会計では透明性が高まるわけではない。どちらかといえば、負債分析を十分に行い、見えている負債とそうでない負債を開示して、将来の財政負担をどのように担うかの財政フレームを作成することが重要である。そのような分析は自治体でも希少であるが、国ではほとんどできていない。

4. 評価としての会計監査

(1) 評価としての監査

plan-do-seeサイクルという場合には、seeの評価が指すものは、いわゆる行政評価であると見なされることが多い。しかしながら行政評価は自己評価をベースにしており、第三者の視点だけではないだけに、評価というよりも、doである執行の一部と捉えることも可能である。そのように考えると、seeにあたる部

分は、地方自治体の場合には監査（内部監査、外部監査）であり、国の場合には行政監察であり会計検査ということになる。

近年の自治体改革のうごきのなかで、行政の評価のあり方はいぶん議論されてきたが、監査のあり方について踏み込んでいる自治体は少ない。例外的には三重県であり、行政評価に匹敵する行政運営のパフォーマンスを評価しようとしている。「平成15年度行政監査（評価）結果」では、行政監査評価の趣旨について「行政監査（評価）は、地方自治法第199条第2項の規定に基づき、行政事務の執行について3E（経済性、効率性及び有効性）、VFM（バリュー・フォア・マネー：金額に見合う価値）及びBV（ベスト・バリュー：サービスの質と改善可能性の評価）の視点から監査を実施することとして、県民の皆さんにとって行政サービスがどのような水準であるか、昨年度からできるだけわかりやすい客観的な基準を設けて行う、評価方式（5段階による定量方式）による監査を実施しています」と説明し、行政監査（評価）の概要としては「今回の監査（評価）は、県が行っている「みえ政策評価システム」において、行政サービスについて達成すべき目標が示されていることから、提供するサービスがどのような水準にあり、満足できるものであるかを、監査委員が客観的に監査（評価）しました。／監査（評価）にあたっては、「三重のくにづくり宣言」に定める73施策等のなかから27施策を選定し、施策ごとに3E、VFM、BVの視点から「事業適応性」、「目的達成度」、「有効性」、「経済性・効率性」、「品質十分性」など7つの項目による客観的な基準を設けて、これにより、よりわかりやすい評価・検証する評価方式（5段階による定量方式）を取り入れ、平成15年6月から平成15年11月までの間に実施しました。」としている。ここでは自己評価を軸とする行政評価に対して、第三者による監査を対比させて考えていることが読み取れる。

表3は、（社）関西社会経済研究所において、現在進行中の筆者が主査を務める自治体のガバナンス評価のプロジェクトのなかで、監査について評価をする際の評価ポイントを示したものである（現時点では、内容については未確定）。そこでは監査制度として備えるべき条件と、予算編成や人事などの関係などについて列挙したものである。自治体の場合には、監査の結果がplanやdoに反映される経路は多様であり、⑬では計画との関係、⑭では予算編成の過程、⑮では行政評価との連携、⑯では人事配置との関係、などが評価ポイントとなっている。この表は、監査制度が十分活用されているベストパフォーマンスの状況を明示しようとしたものであって、監査制度の改革に向けての自己診断のツールとして開発の途上にある。

(2) 会計検査がめざすところ

図1は、会計検査院のホームページにある会計検査における4つの観点の説明である。会計検査院では、合规性や正確性だけでなく、パフォーマンス・オーディットに取り組む姿勢を早くから示してきた。

検査結果の反映については、国会に報告されるなどを通じて行われる。ホームページでは、「検査報告は、決算に添付して、内閣から国会に提出され、国会の決算審査の参考に供されます。／国会の決算審査は、衆議院では決算行政監視委員会、参議院では決算委員会で行われますが、国民の代表機関である国会において検査報告が十分活用され、そこに盛り込まれた事項について、原因の究明や改善の処置の徹底が図られてこそ、会計検査の有効性が十分に発揮されることとなります。／会計検査院は、上記の委員会の決算審査には、責任者が常に出席し、検査報告の内容や検査活動の状況を説明したり、会計検査の立場から所見を述べたりしています。／こうして、検査報告は、決算審査の際の重要な資料として利用されています。／また、予算委員会その他の委員会にも必要に応じて責任者が出席し、検査報告の内容を説明したり、所見を述べたりしています。／なお、検査計画の策定や検査の実施に当たっては、国会の要請や論議を十分取り入れ、国会・国民の期待に応えるようにしています。」と述べられている。

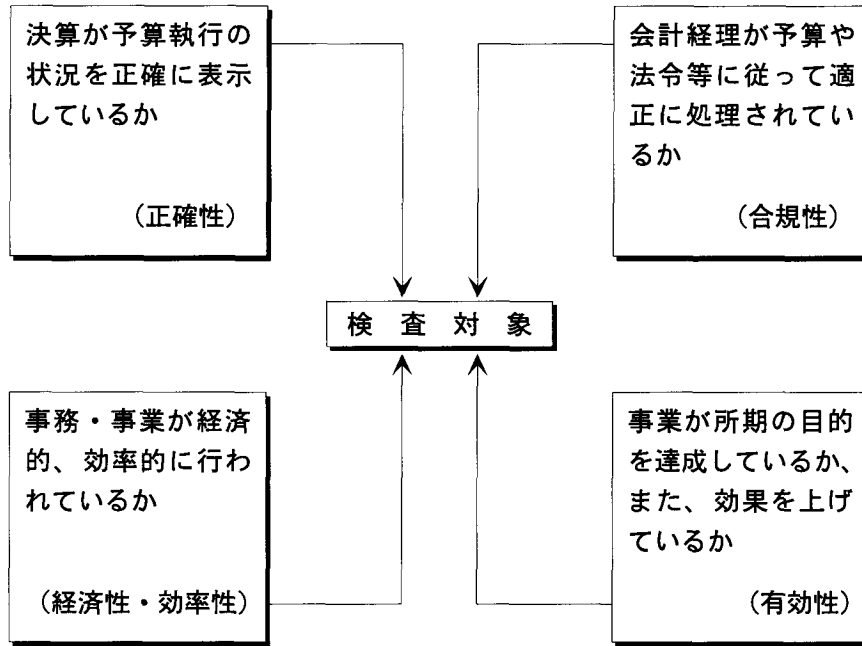
表3 監査制度に関するガバナンス評価の視点

監査制度が、plan-do-seeにおけるseeの中心であるという位置づけがあり、合規性だけでなく業務監査の分野で活動を行い、監査の結果が執行や計画に反映されるようになっている。

段階	外形的要件	内容に関わる要件	システムの相互関係
区分	監査の体制が整っており、一定の範囲で活動を行っている	監査結果が報告されているとともに、業務監査についても十分行われている	plan-do-seeサイクルにおけるseeの中心として、監査結果が計画や疾駆に影響を及ぼしている
役所	①監査委員会の事務局に十分な人的体制がある ②監査についてどれだけの時間がかけられたかが公表されている ③外部監査が実施されている	⑥十分詳しい内容での監査報告書が作成されている ⑦監査には十分な時間がかけられている ⑧監査報告書には、改善勧告に対して当該部局がどのように対処したかについても書かれている ⑨監査報告書は庁内の公表されている ⑩合規性の観点だけでなく、経済性や有効性、効率性などの観点で業務監査が行われている	⑬監査の結果が、総合計画や実施計画の策定に対して、具体的に改善された事例がある ⑭予算編成のプロセスに、行政評価や監査報告の結果などが反映される仕組みが設けられている ⑮行政評価と呼応して、監査委員会による内部監査の内容が深化している ⑯監査の内容を受けて、人事配置や人事評価の手法等を見直すことがある
区分	監査委員として参加する機会がある	監査の結果などについて情報提供がされ、説明責任が果たされている	
議会	④議会を代表して監査委員が選出されている	⑪監査報告について議会に特に説明する場が設けられている	
住民	⑤住民を代表して監査委員が選出されている	⑫監査報告の結果が、広報紙やHPを通じて公開されている	

出所) 著者作成

図1 会計検査院の検査の観点



出所) 会計検査院ホームページ

また会計検査院は、平成9年の改正によって、国会からの検査要請事項に対して検査を行うことがある。そのなかで、平成11年度に参議院行政監視委員会の要請を受けて実施した「政府開発援助に関する議決」の実施状況に関する関係検査の結果」では、たとえば、無償資金協力、円借款、技術協力の各事業間の連携強化ならば、所見として「事業間の連携については、中期政策や国別援助計画において連携強化への積極的な姿勢が明らかにされ、また、統一・課題別要望調査の実施やロング・リストの公表等、連携に向けた新たな取組みが行われていると認められる。／今後、これらの新たな取組みが有効に機能し、被援助国の開発課題の解決に向けた援助事業間の有機的な連携が図られていくことが望まれる。／また、外務省は、中央省庁等改革基本法等により、技術協力に関する企画立案について、政府全体を通ずる一元的な調整の中核としての機能を担うこととされているので、今後、無償資金協力事業及び円借款事業と各省庁が実施している技術協力との連携のためのシステムを構築していくことが望まれる。」と記述されており、単なる合規性や正確性以上に、制度運営のあり方に踏み込んでいることが読み取れる。

会計検査は、国の決算に対する検査であり、事務事業の業績評価を指向し、必要に応じて制度の存否も視野に入れて検査されるものとされる。検査結果の反映は、本来の機能である国会を通じるものの他、昭和40年度以来、財務省主計局、理財局との間で連絡会を開いている。その趣旨は、会計検査院が予算編成の背景、意図、執行上の留意点について説明を受け、「財政当局が会計検査院からの検査の結果についての意見を求め、予算編成や財政運営の参考」にすることとされる（『会計検査のあらまし』による説明）。

先に述べたように、地方自治体の場合には組織運営の弾力性があるので、三重県のように事務事業評価と監査を同じ評価ツールで行うなどができ、監査結果の活用ルートについても多様である。それに対して、国の場合には会計検査の計画や予算編成に及ぶ範囲は、国会を通じることで担保されているといいながら、まだまだ広げていくべき余地がある。plan-do-seeサイクルを完結させる場合には、行政評価だけでなく会計検査などの第三者などによる評価の重要性は増しており、そのために制度を一層整えることが重要である。

5. 国の財政運営のガバナンスの難しさ

小稿では、国の財政運営のガバナンスに関する実態や改革への取り組みについて、地方自治体のケースと対比させながら述べてきた。一般的には、地方自治体の方が、制度が弾力的であり、組織運営の自由度が大きく、マスコミの監視も国ほどは強くないことから、ガバナンスを強化することが国に比べれば容易である。しかしながら、どんな自治体であってもすべてガバナンスの改善に取り組んでいたり、すでに成果を上げているとはいえない。国の方がガバナンスの確保が難しいとはいえ、現状ですべていいというわけではけっしてなく、先進的な自治体の取り組みを国は率先して見習うべきである。

国の財政運営のガバナンスを難しくしている理由を筆者なりに挙げてみると次のようになる。

- 国政の方が課題が多様かつ複雑であり、それに対応した多様な組織からなっていることから、全体を見通した運営が難しい
- 省庁間の縦割り構造と利害対立が厳しく、政府全体として一体化することへの重機が弱い
- 政策決定に与える影響は、国会の方が地方議会よりも大きい
- マスコミの注目度は地方政治よりも国政の方が高い

しかしながら、やるべきことはplan-do-seeのサイクルを完結させるような仕組みと、それにふさわしい職員の意識づけであり、どこかの地方自治体で先進的な取り組みをしておれば国も取り入れるべきである。

ただし、地方自治体のガバナンス改革の旗振り役は、職員の場合もあるが、やはり首長の存在は大きい。技術論はともかく、動機づけは首長がしてこそ前へ進むことは否めない。国においても本来はそうであって、総理大臣がガバナンス改革に真剣に乗り出せば、動くものは必ずある。

そのほか、外交など国際関係での諸問題など、国家運営にはさまざまな難題が山積しており、対外的な顔であることが求められるので、総理大臣がトップダウンで組織運営の見直しだけを国家政策の課題とするわけにはいかない。したがって、国家のガバナンスの場合には、総理大臣以外のキーパーソンが、行政組織改革を自らの課題として、意思決定の制度を見直すという観点で進めなければならない。しかし内閣のなかで、政府内の組織運営や、意思決定の仕組みについて本格的に担当するポジションがはっきり決まっているわけではない。それだけに、特に総理大臣が強い意志を示さない限りは動かないものであろう。

現状では改革派知事は輩出されても、同じような意味での改革派総理は生まれにくい状況にある。国の方が地方よりも改革が難しいとはいえ、方向性は同じである以上、大いに参考にもし、努力を怠るべきではない。

以上、国家の財政運営のガバナンスのあり方について述べてきたが、筆者として現段階では、この課題は大きすぎて、まだ十分に咀嚼できていない点は否めない。今後の課題としてさらに研究を積み重ねていきたい。

[参考文献]

関西社会経済研究所 (2004)『自治体の組織運営 (ガバナンス) 評価』

小西砂千夫 (2002)『地方財政改革論』日本経済新聞社。

小西砂千夫 (2004~05)「財政危機の時代に求められる予算編成手法」『自治フォーラム』, 2004年5月号から2005年3月までの予定で連載中。