

## 【巻頭言】

# 会計検査院への期待

吉 川 洋\*

(東京大学大学院経済学研究科教授)

## 1. 小さな接点

会計検査院のホームページによると、会計検査院は明治2年(1869年)、太政官のうちの会計官(後の大蔵省、現財務省の前身)の1部局として設けられた「監督司」として誕生したそうだ。その後明治13年(1880年)に財政監督機関として独立し、さらに明治22年(1889年)大日本帝国憲法の下で天皇に直属する独立の官庁となった。戦後昭和22年(1947年)に日本国憲法が制定されると会計検査院法が施行され、内閣に対して独立の地位を有する会計検査機関として今日に至っている。

こうした歴史をふり返ると、会計検査院の重要性は明治新政府により明治2年にいち早く認識され、その後政府・行政システムの大きな変革の中でもその位置づけは基本的に変わらなかった、と言えるだろう。もともと一般国民あるいは「ふつうの人」にとっては会計検査院の存在は必ずしも身近なものではないのではなかろうか。筆者自身も例外ではないのだが、国立大学の教官としてかすかな接点はある。

旧国立大学時代はもとより国立大学法人化した現在も、多額の国費(税金)が投入されている大学は会計検査院の検査の対象である。校費あるいは運営費交付金が適正に使われているか、その検査には主として各部局(例えば経済学部とか大学院経済学研究科など)の事務が対応してくれる。しかし運営費交付金とは別に「競争的研究費」つまり各教官が研究プロジェクトを申請し獲得する科学研究費、通称「科研」というのがある。こちらにも会計検査には事務が対応してくれるのだが、検査上問題が生じると科研の責任者である教官が呼び出され説明しなければならない。そこで会計検査が行われる前の教授会では、次のようなアナウンスメントが事務長によってなされる。「来る×月×日に経済学部の会計検査が行われますので、科研に関係した教官は連絡先を事務に届けておいてください。」国立大学の教官になって27年間、会計検査院の方に直接このような場で対面することがなかったのは幸いである(?)が、これが若い頃からつづく筆者と会計検査院の小さな接点なのである。

## 2. 経済財政諮問会議

会計検査院との関係は教授会でその名を耳にする、という文字どおり小さな接点で終わるはずだった筆者なのだが、2001年1月の省庁再編で内閣府に設けられた経済財政諮問会議の民間議員を務めたために、

\* 1974年東京大学経済学部経済学科卒業、78年イエール大学大学院経済学部博士課程修了(Ph.D. イェール大学)、88年東京大学経済学部助教授、93年同教授を経て、96年より現職。

思いがけなくもシリアスな接点を持つことになった。

2001年4月に誕生した小泉内閣は、日本経済がマイナス成長（平成13年度の実質経済成長率はマイナス1.1パーセント）に陥る深刻な不況の下で「国債発行30兆円枠」の公約に象徴されるように厳しい財政規律をも掲げ、難しい財政政策運営を迫られた。当時の財政政策については、「小泉政権下（2001-06年）の財政政策運営について」東京大学経済学会『経済学論集』第73巻第2号（2007.7）という小論で筆者なりの考えを書いたのだが、要点をまとめれば次のようになる。不良債権処理に投入する公的資金は「特別枠」として「出し惜しみ」はしない。しかし、不良債権処理を別にすれば、他の一般的な歳出については不況の下でも「大盤振る舞い」はしない。年々つづく巨額の財政赤字の下で財政再建も重要な政策目標だからである。簡単に言えば、日本経済と財政再建を両にらみし、その間のバランスをいかにとるか。これが小泉政権の財政運営にとって最大の課題であった。

不況に対抗するための財政政策運営として、歳出（予算）を増やしたり減税したりするのは教科書的で分かりやすい。当時は与党の中にも「そうすべきだ」という大きな声があった。これに対して日本経済と財政規律を両にらみで政策運営をすると「狭き道」になることは必然である。論理的に唯一残る道は、歳出の効率化を通して民間の需要を誘発する、という考え方だった。幸い（より正しくは不幸にして！）予算の中にはムダがあると言われている。ムダな予算を削り効率的な歳出を増やせば、それが民間の投資の呼び水になるはずだ。公共投資を増やすために国債が増発されると、金利が上昇し民間の投資が減退してしまう。公共投資が民間の投資を押しよける（crowd out）、こうした効果をマクロ経済学では「クラウディング・アウト」と言う。これに対して「良い」財政支出は民間の投資を引き出す（crowd in）はずだ、ということで、わたしたちは「クラウディング・イン」を唱えたのである。

こうして2001年、02年度予算編成に関して、われわれ民間議員は経済財政諮問会議において「歳出の効率化」を強く求めた。01年8月3日に行われた02年予算概算要求基準をめぐる議論はこうした一連の動きを象徴するものだった。そこでは一般歳出全体を3兆円削減しなければならないという制約の下でこうした「重点化」を実現するためには、従来の（無駄の多い）支出を5兆円削り、重点分野を2兆円増やし、全体として3兆円の削減を実現する、すなわち「 $-5+2=-3$ 」とすることが決まった。「重点分野」という言葉は従来から予算獲得を目指す各省・族議員の常套句であったからであろうか、財務省はこうした考え方に懐疑的であった。しかし首相の裁断により02年度予算において「 $-5+2=-3$ 」が決まったのである。

「（小泉議長）今、主計局の話を聞いていると、相変わらず、今までの慣例を踏むという考えですね。財務省はね。むしろ、塩川大臣の方がやはり変えようという、政治的な発想が私は十分感じられる。今は、選挙が終わった直後だから、5兆円カットして2兆円増やすという、あの考え方でやってください。5兆円と言ったって、今までの1割です。そして、必要なところを2兆円付ける。あと細かい手法はよく考えてください。純粋的な考え方として、不必要な部分は5兆円減らす、必要な部分は2兆円付ける。これでやらないと、「変わった」って感じを受けないです。（2001年8月3日経済財政諮問会議議事録、P14）」

2002年度に入っても財政政策運営をめぐる環境は変わらなかった。後からふり返れば日本経済は02年1月を底として景気の拡大期に入っていたが、不良債権処理は竹中平蔵金融担当大臣の下で山場を迎えており、03年5月りそな銀行への公的資金投入までは株価も下がりつづけ、「デフレ・スパイラル」という言葉に象徴されるような危機感が高まっていた。そうした中で03年度予算編成は行われたが、そこでも

前年度と変わらず歳出の中身の見直しが大きなポイントとなったのである。

こうした問題意識に基づき 2002 年 10 月 11 日に行われた経済財政諮問会議では、塩川正十郎財務大臣が陣頭指揮をした財務省主計局による「予算執行調査」の結果が報告された。

「(林主計局長) 予算執行調査について御説明する。塩川大臣の御指示により、今年の 4 月から主計局に予算執行評価会議を設置し、財務局の協力も得て実施した。プラン・ドゥー・シーのシーの部分で予算編成に活かし、歳出の効率化を目的とした。14 年度は現在まで 43 事業を選定し、調査結果を公表した。調査結果を 15 年度予算編成に的確に反映すべく、各省庁と具体的に詰めている。15 年度以降も継続して調査する。9 月には、主計局と会計検査院で意見交換会を実施した。今後、総務省行政評価局とも連携を強化したい。調査結果は資料のとおりだが、制度・規制改革の推進等によりコスト削減の余地があるもの、事業の重点化・採択基準の見直しにより効果を増大する余地があるもの、費用対効果分析の導入・事業の集約化により効率化を図る余地があるものも多く見受けられた。15 年度予算編成に的確に反映してまいりたい。(平成 14 年第 29 回経済財政諮問会議議事要旨, P5)」

主計局長の説明につづき、杉浦力会計検査院長から次のような説明があった。

「(杉浦院長) 会計検査院は、憲法上の機関として、政府の外部から国や国の出資法人、財政援助先の会計検査を行っている。国などの予算執行が適切かつ効率的、効果的に行われるよう会計経理を監督し、適正を期し、是正を図っている。検査結果は、内閣を経て国会まで提出するが、最新データは資料の 3 ページ以下に示した。平成 12 年度決算報告では、275 件の項目の指摘・問題提起を行い、4、5 ページに主要事例を示した。7 ページのように社会経済の動向などを踏まえ検査活動の拡充に努めている。赤枠部分は拡充したものだが、昭和 60 年代以降、年金や医療などのソフト分野や ODA 等にも取り組んできた。最近では、公共調達をめぐる入札契約事務への検査や、検査対象の「決算分析」を行っている。

会計検査の最近の動向、今後の方向について、3 点述べたい。

第 1 点は、基本である正確性、合規性の検査を改めて徹底したい。昨今、行政の不祥事が多発し、国民の批判も大変厳しい。背景には、組織全体の会計規律の乱れがあるようだ。合規性検査という基本を今一度強く認識し取り組みたい。

第 2 点は、有効性検査の充実。これまでも経済性・効率性、有効性の検査充実に努めてきた。甘い計画に基づく事業着手により、将来の国民負担が増大しかねない等の事態もあり、引き続き、有効性検査を充実していきたい。

第 3 点は、情報提供の拡充。財政の状況や事務・事業の進捗、効果発現等について、当事者による情報開示とは異なる外部の第三者のスクリーニングを経た情報提供、問題提起は、予算編成や行財政見直しに重要と考えており、さらに拡充したい。(上掲, P5-6)」

杉浦院長の説明のあとの議論のやりとりは以下のようであった。

「(吉川議員) 会計検査院の従来報告を、翌年の予算編成にフィードバックする、政府としてそれを活かす制度的ルールはあるのか。

(杉浦院長) 検査は、前年度の検査を翌年度に行う。12年度の検査は、13年度の11月中にまとめて内閣へ提出する。内閣の方で吟味し、予算編成、翌年の予算等に利用してもらえと思う。(上掲、P6)」

「利用してもらえと思う」という表現は少し頼りない気持ちがあったのだが、会計検査院の貴重な検査結果は翌年度の予算編成にしっかり反映されてこそ価値があることは改めて言うまでもない。この点で2008年11月、検査院が過去に問題を指摘し各省庁・独立行政法人などが是正することを約束した事案につき、追跡調査した結果が初めて公表されたことは評価できる。数年前、山形県の農業共済組合が補助金を不正受給していた事例では、農水大臣の責任も問われ大きく報道されたにもかかわらず、農水省が放置していたことが2007年発覚した。会計検査院による追跡調査はそうした問題に対応するためだと思われるが、本来は追跡調査が必要でなくなるほどに検査結果を翌年度予算編成へ反映させるべきなのだ。2002年10月の諮問会議においても議論は以下のようにつづいた。

(吉川議員) 歳出効率化は常に必要だ。マクロの政策として、歳出の中身の徹底的見直しは、現時点で残された数限られた政策手段の1つだ。歳出総額は抑える一方で、質を徹底的に良くする。今年、要求2割増によってメリハリを付けるのだろうが、昨年来、民間投資を呼び込むよう重点化すべしと我々は言い続けている。政策手段が限られる中で大切な政策として、予算の中身の見直しに取り組んでいただきたい。

(塩川議員) 「予算執行調査について」をご覧くださいと指摘事項が多い。私の方から個々に主計官を呼んで、突っ込んでみたい。具体的改革策が出てくると思う。

(小泉議長) こういう問題があるという具体的な事例はないか。

(塩川議員) 例えば、学校建設の単価。特別仕様のため、本来は必要ないコストがかかってくる。普通のコストに比べ、2割ぐらい高い。全て特注の必要はないのではというのが1つ。また、自衛隊の自動車整備は、民間委託でもできる。実際には、担当係があり、仕事がなくなるのでできないという話がある。

(牛尾議員) 外部委託すればいい。

(塩川議員) そのとおり。これから改めて相談してみたい。

(片山議員) 国会でも衆議院と参議院で2つ修理工場がある。ものすごく効率が悪い。

(本間議員) 2つステップがある。1つは、所要の目的に対して行政コストが最低になっているかという行政コストの問題。もう1つは、与えられた予算配分の中で効率的にプライオリティ付けができていくかという問題だ。塩川大臣のお話は前段の問題だ。後段の問題は、例えば、本四架橋で、いかに3本も造ることを排除できるシステムづくりをするか。政治家の最終的決断はもちろんあるが、前提条件の事前的評価、コスト問題、事後的検証、失敗の場合に次の経験に活かすメカニズムをどうつくるか。この2つは、公会計制度見直しと予算編成における費用便益分析の両方がそろって初めてできる。基本的議論をし直すことが求められている。(上掲、P6-7)」

小泉内閣時代に会計検査院が諮問会議の議論に加わったのは、この2002年10月11日だけだったが、それは先にも書いたとおり、この時期、量的に拡大することが難しい財政運営の中で、歳出の質的な見直しが残された「唯一の道」となっていたからである。こうした状態は、財政再建を大きな課題として抱えるわが国の場合今後も長く続くものと考えられる。

### 3. 埋蔵金は無いのか？

2003年後半から日本経済は10年来の宿痾（しゅくあ）であった不良債権問題も解決し、輸出の回復に加えて設備投資も活発となり、「景気拡張期」の名にふさわしい成長を実現した。順調な景気の回復を背景にして、06年小泉内閣最後の年には財政再建に向けての道筋を明確にすることが最大の課題となった。これは「歳出・歳入一体改革」として「06年骨太の方針」に書き込まれた。「歳出・歳入一体改革」の要点を簡単に述べるならば、(1) 2011年度までにプライマリー・バランス（基礎的財政収支）の均衡を実現した上で、さらに2010年代中葉から公債/GDP比を下げるべく財政再建を進めること、(2) 2011年度までのプライマリー・バランス均衡は、増税ではなく、まずは歳出カットで達成を目指すこと、となる。なお、プライマリー・バランスの均衡が必要であることについては意見の一致をみたが、公債/GDP比率を下げるためには、さらに進んでプライマリー・バランスを黒字にする必要があるか否かをめぐって激しい論争が生じた。プライマリー・バランスを均衡させれば十分で、あとは経済成長によって公債/GDP比率を下げるができる、という考え方は「上げ潮派」と呼ばれることになり、論争は後まで火種を残すことになった。

「06年骨太の方針」で定められた「歳出・歳入一体改革」の基本方針は、その後安倍・福田内閣に引き継がれ、今日の麻生内閣に至っている。この間2008年福田内閣の下で新たな動きが生じた。すなわち2008年1月に設置された「社会保障国民会議」は、少子・高齢化の下で社会保障のコストは膨らまざるをえないがそれに歳出カットのみで対応することには限界があるから、必要な「負担増」も含めて社会保障の全体像を議論する必要がある、という福田内閣の問題意識に基づいて設置された会議であった。実際2008年11月に出された社会保障国民会議の最終報告は、基礎年金についていわゆる「全額税方式」をとらず現行の社会保険方式を採用したとしても、2015年には年金、医療・介護、少子化対策を合わせると社会保障の「機能強化」のために消費税率換算にして3.5パーセント程度の財源が追加的に必要になる、という試算を明らかにした。

社会保障の機能を維持・強化するためには財源が必要だが、それをどのようにして賄うか。増税か、それとも歳出や特別会計の見直しか。不必要な、したがって転用可能な財源は「埋蔵金」という分かりやすいニックネームで呼ばれることになった。増税ではなく「埋蔵金」を探すべきだという議論は、2006年「歳出・歳入一体改革」づくりのときの「上げ潮派」の議論の再来であった。

### 4. おわりに

過去4年ほど財政再建、社会保障いずれのテーマに関しても、増税が必要なのか、それともそれなしに歳出カット、「埋蔵金」でいくのか、激しい議論がなされてきた。歳出カット/埋蔵金派にとってカットすべき歳出、埋蔵金を見つけ出すことが重要な作業になることは改めて言うまでもない。しかし結局のところ増税が必要だと考える人たちも、ムダな歳出のカットや「埋蔵金」の有効利用が増税の前提になることは認めているのだ。要するに、ムダな歳出を洗い出すことは、今や誰にとっても注目度ナンバー・ワンの大事業となっているのである（井堀利宏『「歳出の無駄」の研究』、日本経済新聞出版社、2008年参照）。

もはやこれ以上の言は要しないだろう。140年間の歴史の中でも、今は他のいかなる時代にもまして、会計検査院の仕事に対する期待が高まっているのである。