

【巻頭言】

説明責任の時代

吉 田 和 男*

(京都大学大学院経営管理研究部教授)

1. 「不信」の時代へ

平成19年末に、その年を代表する漢字として「偽」が取り上げられた。日本の各界でこの「偽」が問題となり、社会を揺らがせた。ホリエモンの愛称で知られた青年実業家が粉飾決算で逮捕され、大きな話題になった。阪神株を買い占め阪神タイガーズを上場すると言って話題になった村上ファンドの代表者がインサダー取引で逮捕される。また、食品の表示偽装が連日のマスコミの話題になった。豚肉のコロッケを牛肉のコロッケとして販売した者がいたり、三重のおみやげとして有名な老舗が冷凍した物を製造日の表示を書き換えて販売していた。老舗料理屋が佐賀牛を但馬牛と表示してすき焼きを売ったことも話題となり、その店はついに破綻に至った。「偽」がもっとも多く飛び交う話題となった年であった。

政治の世界でも偽にかかわる事件が話題になった。国会では「事務所費問題」であけくれた。事務所費問題を取り上げられた大臣が自殺に追い込まれるという痛ましい結果となった。そして、これは他の大臣の事務所費問題にも波及し、安倍内閣の参院選敗北の要因ともなった。社会のあらゆる面で説明責任が要求されるような時代になったときに、社会保険庁の「消えた年金問題」が起こる。基礎年金番号への移行時の社会保険庁職員の入力ミスなどから宙に浮いた年金が5000万件に上ることが明らかになる。国会での追及に国民は記録誤りだけの問題ではなく、制度そのものへの不信感を持つことになる。社会保険庁自身は解体再編となるが、年金制度の持続可能性が多くの点から疑問視される中で根底から不信を呼ぶことになる。グリーンピアのような年金の資産運用として行われた事業が大失敗したことも不信に拍車をかける。政府が年金という個人の資産を預かるという仕組み自身が疑問視されたわけであるが、今日の社会で年金なしにすむ話ではない。高級官僚の汚職事件も世の不信感を強くする。国民の憤りは政府そのものに対する不信に陥ることとなる。

一方、社会保険庁の問題に引き続いて道路特定財源の使途についても大きな議論となった。役所の無駄

*1948年生まれ。1971年京都大学経済学部卒業、同年大蔵省入省。銀行局検査部管理課課長補佐兼金融検査官、大臣官房調査企画課財政金融研究室主任研究官、主計局主査を経て、85年大阪大学経済学部助教授、87年京都大学経済学部助教授、88年教授、06年より現職。この間、ハーバード大学客員研究員。京都大学工学博士(85年)、京都大学経済学博士(87年)。日本経済学会、日本財政学会、日本地方財政学会、公共選択学会、オペレーションズ・リサーチ学会、日本ベンチャー学会等に所属。

使い批判が厳しく追及された。この背景には政府債務残高が 800 兆円を超えるという異常な状況になり、国債発行が限界にきていることは明白になっていることがある。しかも、高齢化の進展で社会保障を実現するための費用が増嵩することも明白であり、いずれ国民負担率の引き上げが避けられない状況になっている。これに対応して、どのような税や保険料で対応すべきかは議論のある所であるが、少子化で若者に負担を追わせるにも限界がある。また、経済がグローバル化する中、財政収入を法人税や所得税へ過度に依存するのは望ましくないことに関しては多くの人が認めている所であろう。となれば、消費税率の引き上げは不可避になる。消費税は国民の消費一般を課税対象とするものであり、これも一般に嫌われることも明かである。となると財政の効率化を図り消費税率引き上げをできる限り小さなものとするのが自然な解になる。近年、歳出の削減が進められてきたが、消費税率を引き上げるとなると、税金の使途に関する信頼を取り戻すことの重要性はますます高まってきている。

2. 説明責任の追求

このような「不信」が支配する社会になり、これに対して社会に「信頼」を取り戻すための改革も行われてきた。もともと民間経済では、株式会社制度の発達により資金の提供者とそれを運営して経営して行く者が異なる。当然のこととして、経営者が株主に対して財務情報の開示を行って行くことが求められることになる。上場会社においては、一般投資家から大量の資金を集めることから、厳しく財務情報の開示が求められる。経営においてもその社会的責任も追及されることになる。株式市場に開示された以外の情報を持たない者が参入して資金提供を行うのであるから、その情報開示はより厳しいものとならざるをえない。これまでの資本主義経済の発展があったのはこの情報開示により多くの投資家が参入してきたからである。資本主義経済が多くの矛盾を含みながらも 300 年間続いてきたのはこの情報開示を義務づける「制度」の発達があったからである。言うまでもなく、内部情報によって市場を出し抜くインサイダー取引を不正取引として排除されなければ株式市場は機能しない。ある意味、不正取引の悪智恵と情報開示に関する規制のいたちごっこを続けてきたのが資本主義経済の歴史でもある。アメリカにおいてエンロン事件などを契機に内部統制情報の開示が求められることになったのもこの反映である。

さらに、産業の分野、特に金融業での政府による規制が緩和されてきたことが情報開示を必要とする状況を加速する。政府が産業の発展のために規制を行うことは利潤追求を是とする経済活動を監視するために必要悪と見られてきた。近年、アメリカからの政府規制の排除に関する外圧から始まり、バブル経済崩壊後の不況から抜け出す政策として規制緩和が進められてきた。特に、金融の分野では、1980 年代にサッチャー改革の一環として「金融ビッグバン」が行われる。これを契機に世界各国は金融の規制緩和競争を行うことになる。また、官僚と企業の癒着についての批判も厳しく行われることになる。規制が緩和されれば、政府の干渉がなくなり、人々や企業の行動は利潤追求のために悪知恵の競争を始めることになる。そこで、登場するのが情報開示の強化である。業界規制を緩和する一方で情報開示を進めることで、悪知恵競争に歯止めをかけることになる。金融の世界では、金融商品取引法が施行され、金融商品には全般にわたってもれなく厳しい情報開示が求められることになった。さらに、いわゆる J-SOX 法の施行により、上場企業には内部統制情報の監査・情報開示が求められる。

他方、政治不信に対しては、先の事務所費も「1 円までの領収書」の添付が求められることとなった。これまでも政治家と業者の癒着を牽制するために政治資金の「入り」が厳しく規制されていたが、「出」の方にも監視が厳しくなる。もちろん、すべてをカバーすることはできないが、政治と金という問題に説

明責任を求める制度が後追いであるが、整備されることになる。

同時に、財政支出全般にも厳しい目が注がれることになる。消費税が引き上げ不可避であるとするのが認識されることとなると、租税価格（公共財を供給するのに必要な単位費用）が上昇することになる。すなわち、国民は行政から高い買い物をしなければならない。（もともと国債発行によって行政サービスを行っても見かけの租税価格が下落するだけであって行政サービスの費用が下がるわけではない。租税負担者が将来世代になるだけである。）費用の高い行政サービスを購入することを余儀なくされる国民としては、その費用に行政の品質が見合うかどうか十分に説明されなければならない。税金の支出に対する説明責任の強化が求められることになる。

もともと会計検査が国家運営の中で持つ重要性は言うまでもない。行政庁において国民から徴収される税金が法令に適した方法で支出されていることが国民に説明されるのは、民主主義の基本である。すなわち、会計検査における「合規性検査」は国民から税金を徴収して、それを民主主義的過程で定められた支出を行うために最低限必要なこともいうまでもない。税金の支出は民間経済以上に厳しい説明責任が要求されることはいうまでもない。消費税率を引き上げなければならないような財政状況にあっては、財政面の効率性に対する説明責任がより強く求められるのも当然のことである。

法令や予算に合致して支出しているかどうかだけでなく、税金として集められた政府資金が効率的に使われているかどうかを説明することが重要になる。市場経済では効率の低い所には資金が集まらないために、消費者の求めにあわずに非効率な生産を行っている企業は存立自体が困難になる。この結果、市場における競争で自ずから資金の効率化が行われることになる。しかしながら、政府部門では積極的な効率化の政治・行政過程を経なければ効率性は向上しない。ただ、財政は効率を向上させねばならないだけではなく、年々社会情勢が変化して行くことになるので、新しい財政需要に対する対応をしなければならぬ。相対的に財政需要の小さな所は縮小し、新しい財政需要に対応させなければ財政の効率化は行えない。他方では、行政は国民生活の前提であるので、法的に安定した運営を行わなければならないという宿命がある。しかしながら、変化に意図的に対応をしなければ政府部門の資金効率は低下せざるをえないことになる。常に行政の「改革」が必要になるのはこのためである。これらの改革は国民に納得を得た上でなければ実行できない。すなわち、行政改革という財政資金の効率化のための説明責任が求められることになる。

3. 入札制度

他方、予算の執行の面でも行政の方法は大きく変わってきている。国や地方公共団体の支出、いわゆる官需に関して、従来から広く行われてきた随意契約を行うことへの批判が強くなる。従来、予算の執行は予算で定められた額を「消化」することが行政庁で行われた側面は否定できない。財政を執行段階において効率化するという考えは弱かった。随意契約は一部の政治家・官僚と業者の癒着が引き起こしたスキヤンダルの温床になったとの批判からも、予算の執行において一般競争入札が幅広く導入されることになる。この動きは公務員の天下りとも関連して、国や自治体の徴収する税金が行政官庁と業者との癒着を生んでいるとの批判が強くなったことによっという。一般入札によって公正で透明な価格形成を行うべきという流れは動かないものになっている。これは公正性や透明性だけでなく、行政費用を節約するという効率的な価格形成を行うことから求められることになる。

民間経済でも随意契約のような形態は一般的であった。かつて、日本の民間経済では長期的関係を結ぶことが企業間関係の基本と見られていた。すなわち、「下請け・系列」は日本型経営システムの基本と見

られていた。企業が外部に仕事を依頼するとき特定の業者と取引することで、企業間での情報や技術の共有を行うことができると考えられていた。これは日本型経営の強みであるという認識であった。

たまたま、学生の時にアメリカの家庭にホームステイすることがあった。ホームステイ先で訪れた中小企業であったが、ある有名企業の下請けをしているという。日本の感覚で下請けであるというのは親会社からの継続的な発注で仕事をするように思っていたら、入札で仕事を取るとの話に驚いたことがある。今日では、日本の企業も合い見積もりを取るなり、入札を行うことは大きく広がって当たり前のことになっている。官需であれば入札は当然というのが時代の流れになってきている。

入札制度の問題点として指摘されることは最低価格で落札した業者の技術水準などが分からないために「品質」を確保できないという。これは随意契約であれば、業者に関する情報や技術を熟知でき、相互の信頼関係で品質を確保することができるという考えである。これは下請けに関する議論と同じである。発注者と受注者が情報や技術を共有できないとなると、これは発注者側の責任が重くなることを意味している。品質が維持できないのは入札が原因なのではなく、発注者の情報収集能力が低いことを意味している。この点の改善がなければ入札制度も機能しない。

4. 説明責任への資源配分と情報の活用

このように、社会の各階層で説明責任が求められていることに対応して、その体制作りが喫緊の課題となっている。問題は説明責任のためにどのように資源を配分して行くかである。説明責任を確保することも品質の確保もタダではできない。一般に間接費として、直接それが便益に評価されない費用が投下される必要がある。

民間企業では、会社は経理を行うための資源配分として、間接部門としての会計担当者の設置だけでなく、それを監査するために監査役が置かれる。そして、上場企業などに対しては公認会計士制度があり、会計監査は企業の外部の専門家が担当することになる。内部統制情報の公開が求められると、それに対応して公認会計士の監査が必要となる。企業は公認会計士に監査費用を払うことで、必要な人材を確保して説明責任を果たすことになる。これは原価として消費者に負担を転嫁する。一度、制度ができるとそのための資源配分が市場原理によって達成されることになる。

しかしながら、政府部門での説明責任は、このような市場原理で達成できるわけではない。近年の行政改革に従って、各省庁や自治体に従来の会計検査や行政監察などに加えて評価担当者や監査委員会を置かれるようになっている。しかしながら、それが十分であるかどうかの検証は十分でない。筆者の属する国立大学も法人化に伴い、評価や監査の担当者を置くようになってきている。しかしながら、評価のための書類作りが大学の研究者によって行われるために、研究自身よりも競争的研究資金の申請書書きと評価書書きのために費やされるような状況である。より水準の高い説明責任を求められることに対して、積極的な資源配分を行って行かなければならない。

同時に、重要になるのは説明責任のための情報が活用されることである。企業情報の開示は経営の透明性を確保し、法令に対するコンプライアンスを求める経営者の株主や社会に対する説明責任の行為であるとともに、経営者にとって経営のガバナンスの手段となる。経営者が企業自らの情報を活用して生産性を引き上げることに活用できることが、重要な役割となる。J-SOX 法も粉飾を防止するための手段というだけでなく、企業の内部統制の情報を集め活用することで内部統制の手段となっている所に重要な意味がある。

企業においてもこのような公開情報が企業の効率化に重要な役割を果たしている。そして、情報が公開

されることによって企業がそのステイクホルダーとともに企業経営のあり方を考えていく重要な基盤になっている。同様に、政府部門においても政策評価や検査情報がそのステイクホルダーである国民とともに行政をチェックしてゆく基礎となるとともに、品質の向上や生産性の上昇に寄与してゆかなければこれらに対する資源配分も活かされない。PDCA サイクルと言われるがチェックの情報が次のアクションを引き起こしてゆくことの基礎になっていることを認識しなければならない。また、そのアクションを起こすための情報となるように会計検査のあり方も進化してゆく必要があると思う。