経済教室

予算プロセス改革急げ

正念場の財政再建 「小泉後」の課題 >>3

責任法導入し検証

先進国の巧拙を総点検

樫谷　隆夫　公認会計士
田中　秀明　財務総合政策研究所客員研究員

財政再建を後退させないためには、予算プロセスの改革が重要であり、財政目標についての政治的なコミットメントを確保し、中期財政フレームにより目標と結果の差を常に検証すべきである。同時に会計部門の役割を見直し、責任を強化することで財政規律を守る必要がある。

2000年さかいに明暗分かれる

わが国の財政再建は、歳出・歳入一体改革で複数年の歳出削減目標が設定されるなど前進を見せたが、なお課題が残されている。財政の持続可能性を担保し、将来世代への負担転嫁を抑制するためには、予算プロセスにおいて負担と便益を一致させるメカニズムが必要である。近年財政再建に成功した諸国では、中身の見直しに加えて、財政規律を守るための仕組みが導入されている。本稿では、こうした観点から財政再建を具体化するための方策について個人的な見解を述べたい。

九〇年代後半は経済協力開発機構（OECD）諸国にとって財政再建の時代であり、財政収支は黒字に転換した。だが、二〇〇〇年を境に米仏独などで財政赤字が再び拡大している。二〇〇〇年は主要国の実質国内総生産（GDP）成長率は三―四％と好景気だったのに、景気変動の影響を除いた収支である構造収支は赤字で、規律が緩んだ。

他方、スウェーデン、ニュージーランド（NZ）、カナダ、豪州などは、財政規律が緩まなかったわけではないが二〇〇〇年代に入っても財政黒字を維持している。明暗を分けたのは、実効性ある予算プロセス改革が行われたかどうかにある。

独ボン大学のハーゲン教授らの政治経済学的研究が示すとおり、予算編成プロセスは財政赤字幅を大きく左右する。

米国で財政再建に貢献したルールは、予算執行法による支出キャップ（裁量的経費に上限を設ける）とペイ・アズ・ユー・ゴー（義務的経費増に財源を要求する）原則である。ところが財政黒字になった九八年以降、これらは様々な口実で破られた。政治家が歳出増や減税の誘惑に抗しきれなくなったからである。

また、欧州諸国にとって、マーストリヒト条約の基準（一般政府の財政赤字がGDPの三％以下、債務残高同六〇％以下）達成は、ユーロ参加のため政治的な至上命令であった。しかし、ユーロ参加後はルール順守の誘引が低下し、条約上罰則が定められていたが、歯止めにならなかった。

金融政策と異なり、財政政策は様々な利害関係者の調整という民主主義のプロセスを経るため、現実の政治状況ではルールは常に破られる運命にある。米などの最大の問題は政治的なコミットメントの低下である。

一方、NZでは、九四年制定の財政責任法で、政府に対して法律に定める健全な財政運営の五つにわたる原則に従った具体的な財政目標設定を義務付け、実際の財政運営がその目標に沿っているか検証・報告を求めている。財政目標は貸借対照表の純資産（GDP比）などで設定されるが、それは政権により可変であり、一時的に目標から離れることも許される。

弾力性がある一方、発生主義基準により目標（予算）と結果（決算）の乖離（かいり）を検証し、乖離している場合は目標に戻るための方策を説明する必要がある。選挙時にも最新の財政見通しが公表される。同法の鍵は、透明性によりルール違反のコストを高め、政治的コミットメントを担保したことにある。

現実的な数字で財政運営を議論

同法は連立政権下で緩みやすい規律を維持するため導入されたが、NZ ビクトリア大学のポストン教授は、選挙を通じて政治家が現実的な数字で財政運営を議論するようになったと評価する。同様の仕組みは英国や豪州でも導入されている。

ただし、これだけでは予算編成を制御することはできない。各国は、マクロ目標に加えて、中期財政フレームにより毎年の予算編成を拘束する支出ルールを導入している。オランダでは連立政権合意で四年間の予算の大枠を規定、スウェーデンでは三年間の歳出総額に上限を設定している。また、英国や豪州では財務相らの少数の有力閣僚による集権的な意思決定システムが導入されている。他方、米独仏の中期財政フレームは予算編成を拘束する力が弱い。

歳出歳入一体改革はこれから実行段階に入る。基礎的収支黒字化や債務削減目標も必要だが、九八年の財政構造改革法の挫折や諸外国の経験に照らせば目標達成のプロセスこそ重要である。

そこで、変動する政治経済環境の中で規律を維持し改革を持続させるため、日本版財政責任法を提案したい。財政目標の設定とその順守状況の検証義務付けが柱となるが、その手段として中期財政フレームが必要である。要点は以下である。

第一は将来の予算の拘束である。予算は法的には単年度だが、本フレームは予算年度を含め五年間とする。わが国でも「改革と展望」により類似の仕組みが導入されたが、将来を拘束しておらず、改良する必要がある。予算編成は、最新のデータに基づき正確に歳出歳入を推計し、フレームを更新することから始まる。

この枠の中で財政目標と政策の優先順位を踏まえ資源を再配分する。目標は金科玉条のように守るべきものではなく弾力性が必要だが、決算（見込み）を踏まえて進ちょく状況を検証し、目標から乖離する場合は理由を説明し軌道修正を図るアプローチが必要である。乖離が生じた場合の対応についてもルール化しておくことが望ましい。

会計に精通した専門人材育成を

第二は対象範囲である。多くの国の経験が示す通り、財政目標の導入は会計上の操作を招きやすい。目標の定め方にもよるが、一般政府、更には政府企業も含めた政府部門全体の財政収支などのデータも必要である。

第三はリスク分析である。従来の中期財政フレームは、しばしば楽観的な経済成長を前提としたため、景気後退により税収が不足し機能しなくなった。この反省から、英ではフレーム上の成長率には政府の期待成長率より低い数字が使われており、これらの前提の妥当性を会計検査院が精査する。NZでは、成長率が一％下ぶれした場合の財政収支の見通しや政府保証付きの債務などの偶発債務の一覧なども予算書類の中で示される。将来は不確実である以上、これは賢明な措置である。

こうしたマクロ的な視点とともに、省庁に事務事業の見直しやサービスの効率的な供給を促す仕組みも求められる。赤字削減が最終目標ではなく、国民に必要なサービスを効率的に提供することこそ真の課題である。

公的サービスの非効率性が長年問題視されながら、効率化が進まない背景には、省庁の財務・会計上の問題があると筆者らは考える。効率化を進めるためには、本来サービスのコスト情報が明示される必要がある。直接的な人件費や事業費だけではなく、間接部門の経費や減価償却費、資本コストなども考慮したフルコストが必要であるが、現金主義会計では十分に把握できない。

これを是正するには、会計基準や調達制度などの整備だけでなく、省庁の会計部門の役割の見直しと責任強化が求められよう。わが国では、各省庁の会計課の仕事は単純化すれば予算獲得・消化と法令順守である。一方、豪州などでは、会計責任者の主な仕事は、各部局が効率的にアウトプットを生み出しているかを検証し、財務情報を幹部へ報告することである。

また専門的な人材育成も急務である。会計責任者は、予算管理、コスト分析、政策評価、財務諸表・年次報告書の作成、調達・契約、内部監査など広範な業務に精通しなければならない。当面は今年施行された市場化テスト法などでコスト把握に努力し、年次報告書などで開示する。将来は最高財務責任者（CFO）職を設け、権限と責任を法定化すべきである。

財政責任法やミクロの観点から省庁の財務・会計機能の強化といった本稿での提案は、政府が国会・国民に対して負うべきアカウンタビリティーである。この言葉は一般に「説明責任」と訳されるが、本来、「あらかじめ約束した目標をそのとおりに実現する責任」を意味する。責任が解除されるのは、最大限の努力を払ったことを立証できる場合に限られる。アカウンタビリティーの視点に立って予算プロセスの改革を急ぐ必要がある。

かしたに・たかお　48年生まれ。中央大大学院修了。専門は公会計
たなか・ひであき　60年生まれ。東工大大学院修了。財務省勤務