



# 平成16年度予算編成における 新たな取組みについて

## 予算の“プラン・ドゥ・チェック・アクション”

主計局主計企画官

矢野康治

### 1. はじめに

現在、政府において、「予算編成プロセスの改革（予算手法のイノベーション）」であるとか、「ニュー・パブリック・マネージメント（NPM）の手法の活用」といった新たな試みが行われている。

簡単に言えば、市場原理が働きにくいとされる公的部門（パブリック・セクター）に、民間経営の手法を導入するなどして、より効率的な予算編成・執行を行おうという工夫である。

予算の効率化・合理化という課題は、今更新たに取り組むべき問題ではなく、従来から唱えられてきたところであるが、折しも、わが国の国家財政は、公債依存度が44.6%と歳出総額の半分近くを借金で将来世代に先送りするなど、先進国の中で最悪の状態にあり、財政構造改革が不可欠となっていることが、こうした新しい動きの背景にある。また、情報公開・開示といった流れのなかで、政府の国民に対する説明責任の重要性が高まってきていることも、もう一つの背景としてあると言えよう。

昨年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年6月27日閣議決定）—いわゆる“骨太3”—においても、「予算編成プロセス改革」として、「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。」とされているところである。

本稿においては、平成16年度予算編成における新たな取組みについて、それぞれの趣旨・概要を紹介するとともに、こうした取組みやわが国におけるNPM論議の課題について、私見を交えつつ敷衍することとしたい。

### 2. 具体的な方策の趣旨・概要と今後の課題

#### (1) 予算執行調査とその反映

##### 〈経緯〉

これは、塩川前財務大臣のイニシアティブで平成14年度から始められたものである。同前大臣は、「主計局は予算をつけたらそれで終わりというのではなく、つけた予算の執行状況を現場に行き行ってちゃんと見て来い。それを次の予算編成にフィード・バックしろ。それで初めて財政当局としての責任を果たせるんやろ。」と叱咤された。予算編成（Plan）に終わらず、執行（Do）の状況を調査（Check）し、次の予算に反映（Action）して初めて『プラン・ドゥ・チェック・アクション』のサイクルが完結するというのである。

もとより、主計局においては、財政法や会計法等の規定に基づき、各府省の予算執行の状況や決算の内容をチェックする機能が付与されていたところであるが、塩川前大臣の指示を契機として、新たに、各予算を実際に担

当した主計官や主査等が、自ら査定した予算が如何に費用効率的に、如何に便益効果的に執行されているかを、実地に調査する「予算執行調査」を開始したのである。

#### 〈調査等の流れ〉

実際には、予算編成が終わった年明けから調査対象事業の選定に取りかかり、国会における予算審議に係る仕事が一段落する4月ごろから、財務局（財務省の地方支分部局）の協力を得つつ、それぞれが担当する予算の事業の現場に赴いて予算の執行状況の調査を行い、調査結果を主計局長の主宰する「予算執行評価会議」で検討・評価した上で、6月末頃を目途に公表し、翌年度の予算編成（要求・査定）に反映させ、年末にその反映状況を公表している。14年度においては、43事業を対象とし、15年度予算に▲189億円の削減を反映した。15年度においては、51事業を対象とし、16年度予算に▲492億円の削減を反映した。

(注) 具体的な調査の結果とその予算への反映状況については、財務省のホーム・ページを参照いただきたい。

#### 〈会計検査院の会計検査等との違い〉

この財務省主計局が行う「予算執行調査」は、会計検査院が行う「会計検査」や総務省が行う「行政評価・監視（旧行政監察）」、各府省が行う「政策評価」と、概ね次の3点で異なっている。第1点は、調査等を行う主体（の立場）の違いである。財務省主計局は査定を行った当事者であり、当事者なるが故の詳しさと、査定担当者としての責任意識をもって調査に当たる。これに対し、会計検査院や総務省は要求した側でも査定した側でもなく、第三者の評価専担機関として、客観的立

場から検査等を行う。一方、各府省は、自ら要求を行い予算の執行を行った者として、予算執行に第一義的責任を負う立場で、自らを評価するのである。第2点は、調査等の視点（のウェイト）の違いである。会計検査院の会計検査や総務省の行政評価・監視は、予算執行が法令や予算に則って適正に行われているかという「合规性」のチェックが先ずもって基本であるのに対し、財務省主計局の予算執行調査は、各府省の政策評価とともに、費用の「効率性」や便益の「有効性」のチェックに主眼が置かれている。第3点は、調査対象のカバレッジの違いである。会計検査院の会計検査や各府省の政策評価がいわゆる悉皆調査であるのに対し、財務省主計局の予算執行調査は、総務省の行政評価・監視とともに、いわゆるサンプル調査である。

#### 〈会計検査院等との連携〉

こうした各々の機能の異同を踏まえつつも、各機関とも予算の執行をチェックする機能を有しているという意味では共通しており、相互に連携を図っていくことが重要である。財務省主計局は、予算編成（Plan）を司り、各機関の調査等の結果を次なる予算編成において活かしていく役割（Action）をも担っていることから、こうした連携の要として機能すべきであり、会計検査院や総務省との間で、それぞれ、意見交換や情報交換等を密に行うルートを幹部レベルや実務者レベルで重層的に築くとともに、各府省との間でも、予算執行調査の円滑な実施やその結果の的確な反映等について実効を上げるための連絡会議を適時開催しているところである。

#### 〈今後の課題〉

今後とも、このような各機関との連携を図

りつつ、査定当局として、納税者の視点に立ち、問題意識を持つ的確な対象事業の選定及び調査を行い、調査結果を予算編成（要求・査定）に十分反映していくことが重要である。

## （２）政策評価の活用

### 〈経緯〉

平成13年の中央省庁等改革の一環として、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、成果重視の行政への転換、行政の説明責任の向上を目的とした政策評価制度が導入され、平成14年4月から、いわゆる政策評価法が施行された。本制度は、各府省が、自らの政策について、必要性、効率性、有効性等の観点から、自己評価を行うことを基本としている。

(注) このほか、総務省が、複数の府省にまたがる政策について横断的な評価を行ったり、各府省の政策評価の客観性をチェックするための評価を行うこととされている。

政策評価法の第4条においては、「政府は、政策評価の結果の取扱いについて・・・予算の作成・・・に当たりその適切な活用を図るように努めなければならない。」とされている。予算編成への直接的な『反映』は問わないまでも、適切な『活用』について、努力義務規定を置いたのである。

### 〈活用の状況〉

これを踏まえ、財務省主計局においては、平成14年度から（平成15年度予算編成から）、概算要求に当たって、要求に係る各施策の意図・目的、必要性、効率性、有効性等を整理した「政策評価調書」の提出を求めたところ、各府省から、2,500を超える調書が提出された。主計局では、この調書を参考として、要求・要望の中身の精査、優先性の判断を行い、

歳出の質の改善、予算の重点化・効率化を図るよう努めたところであり、その結果については、年末に「政策評価の活用状況」と題する資料を公表したとおりである。

(注) 詳細については財務省のホーム・ページを参照いただきたい。

活用状況の実態を概観すれば、残念ながら「政策評価調書」は査定の「座右の銘」と称するにはほど遠かったと言わざるを得ない。上記公表資料にも記したように、定性的・抽象的な記述にとどまっていたり、客観性・中立性が担保されていなかったりして、査定の参考として活用することが困難なものが多かったのである。

### 〈今後の課題〉

このような現状を踏まえ、今後は、各府省において、政策評価の客観性・中立性の向上や定量性・具体性の向上に一層取り組んでいく必要がある。また、先進各国の中で唯一わが国のみ、政策評価制度を財政当局以外の役所が所管しているという特異性があるが、所管省たる総務省においても、各府省の政策評価の客観性を向上すべく、十分かつ円滑な対応が望まれる。さらに、一部には、政策評価の実効を上げるために、政策評価と予算書・決算書との整合性を向上させるべきであり、予算書・決算書を政策・施策・事業毎にきちんと系統立てて仕切るべきであるとの意見もある。この観点からは、異なる事業等への財政資金の振替えが一定程度できる現行予算・決算の仕組み・区分は、政策評価になじみ難しく、甘いのではないかと、との指摘もなされている。

また、政策評価が的確に行われた場合においても、その評価結果を如何にして予算に適切に活用するかという点も、重要かつ難しい

課題である。

(注) この点については、3 (2) で改めて論じたい。

### (3) 特別会計の見直し

#### <経緯>

これは、昨年春の国会における予算審議で、「特別会計については予算統制が甘いのではないか」といった質問(指摘)に対し、塩川財務大臣(当時)が、比喩的表現として「母屋でおかゆをすすっているのに離れで子供たちがすす焼きを食べているようなものだ」と呼応し、財政制度等審議会に特別会計小委員会を設けて審議することとなったのが発端である。

#### <特別会計のメリット・デメリット>

一般会計とは別に特別会計を設けて区分経理することの意義は、受益と負担の関係を明確にし、収支採算性の維持・向上を図ることができる点にある。しかし、財政の基本は、ユニタリー・バジェット(単一会計)であり、特別会計が多数設置されると財政の一覧性が阻害されるとともに、会計が分立すると予算全体としての効率性が損なわれかねない。財政法においても、特別会計の設置を限定的、例外的に認めている所以である。

#### <見直しの概要>

特別会計の見直しに着手した15年春、各方面から「幾つ減らすのか。どこを潰すのか。」といった関心が寄せられた。しかし、例えば、道路整備特別会計や港湾整備特別会計など公共事業関係の5つの特別会計を1つに束ねて公共事業特別会計とし、道路整備勘定、港湾整備勘定・・・などと整理することによって特別会計の数を減らしても国民にとっては何

の意味もない。また、国有林野特別会計を一般会計に吸収併合するよりも、特別会計として残置させつつ国有林野事業の収支改善状況を国民の前に区分経理して提示する方がよいであろう。

こうした見地から、中味の見直し抜きにいたずらに数合わせに陥る愚を排し、まずは、①事務事業の見直しを地道かつ徹底的に行い、必要性や効率性の観点から廃止・縮減を進め、次いで、そうした歳出面での合理化に伴って、②一般会計からの繰入れや、借入れの縮減など歳入面での見直しを行うとともに、③当該特別会計の事務事業の全てを廃止すべき場合や、その運営主体を一般会計あるいは民間等に委ねるべき場合には、特別会計として区分経理すること自体を見直すべきである。また、④特別会計に対する国民的視点からのガバナンスを強化するため、国民にとって分かり易い説明の工夫や、企業会計的手法を活用した財務書類の充実を図る必要がある。

以上のような基本的考え方のもと、50項目を上回る具体的方策の提言がなされ、これを踏まえ、16年度予算において、可能な限りの見直しを進めた結果、特別会計の歳出削減や一般会計からの繰入れの縮減等、全体で5,000億円以上の見直しを行ったところである。

(注) 財政制度等審議会特別会計小委員会の報告書とその予算への反映状況等については、財務省のホーム・ページを参照いただきたい。

#### <今後の課題>

今後とも、上記具体的提言について所要の深掘りをするほか、予算執行調査の結果等に基づいて新たな見直しを行うとともに、ディスクロージャーの工夫によって、幅広く国民

各層からの改善提案・叱責を喚起しつつ、不  
断の見直しを行っていくべきである。

#### (4) モデル事業

##### 〈経緯〉

モデル事業は、いわゆる“骨太3”を踏ま  
え、16年度予算において試行的に導入するこ  
ととしたものである。

##### 〈概要〉

これは、限られた財政資金を効率的に活用  
する観点から、「プラン・ドゥ・チェック・  
アクション」の考え方にに基づき、定量的なア  
ウトカム目標（プラン）を立て、事後に厳格  
な評価（チェック）を行うとともに、目標の  
効率的達成のために各事業の性格に応じた予  
算執行の弾力化（ドゥ）を行い、その効率化  
効果を予算に反映（アクション）するという  
ものであり、16年度予算においては、9府省  
10事業、699億円についてモデル事業とし  
たところである。

(注) 詳細については財務省のホーム・ページ  
を参照いただきたい。

事後評価については、財務省として各府省  
からの報告徴求とともに予算執行調査を行う  
予定である。また、執行の弾力化については、  
年度をまたぐ予算執行の弾力化と、予算費目  
の大括り化や流用の弾力化を講じたところ  
であるが、これらの措置は、単に予算を使い  
易くすることが目的ではなく、トータルコ  
ストを抑制し、予算を効率的に使うように  
することが目的であることに留意すべき  
である。これにより、モデル事業は、でき  
るだけ少ない予算で、国民生活本位の  
高い成果を挙げることを目指した、  
費用対効果の高い予算づくり  
のための試みであると言える。

##### 〈今後の課題〉

「構造改革と経済財政の中期展望—2003年  
度改定」（平成16年1月19日閣議決定）に  
おいては、「新しい予算編成プロセスをモデル  
事業として拡大していく」とされており、  
費用対効果の高い予算としてのモデル事業に  
積極的に取り組んでいくべきである。なお、  
今後行われる事後評価の結果を、如何に  
的確に後年度の予算に反映していくかが、  
残された課題である。

(注) この点については、3(2)で改めて論  
じたい。

### 3. わが国における NPM 論議の課題

新しい予算編成プロセスの動きとしては、  
以上のほか、民間の潜在力を最大限引き出  
すための制度改革・規制改革等の施策と予  
算の組合せである「政策群」や、「中部国際  
空港等の民間手法の活用」や、「公会計制  
度の拡充」等があるが、これらの詳述は紙  
面の都合上割愛し、最後に、わが国にお  
ける NPM の課題として小職が悩ましく  
感じているところを幾つか述べて  
みたい。

#### (1) NPM の目的の明確化

ニュー・パブリック・マネジメントとは、  
冒頭述べたように、公的部門に民間の経  
営手法を取り入れるものである。これは、  
あくまで一つの政策手段であるが、その  
政策目的は一体何であるのか、わが国  
においては、やや不明確ないし同床異  
夢となっている面があるように思う。  
時として、NPM という政策手段自体  
が自己目的化し、NPM のためのアメ  
（誘因）を増やすべきといった議論  
までなされているのは、本末転倒で  
きえある。

政策目的について筆者が関心を抱いてい

る／疑問に思っているのは、端的に言えば、「歳出の量的改善（歳出削減）」を目的とするのか、「歳出の質的改善（スクラップ・アンド・ビルドやメリハリ）」を目的とするのか、「歳出の説明責任（アカウントビリティ）」を目的とするのか、ということである。もとより政策目的を一つに絞り込む必要はないが、これらのうちどれとどれを狙いとするかである。

スウェーデンやニュージーランドなど、NPMの先駆けと言われている国では、かつて財政運営が行き詰まって自国通貨が暴落するほどの危機に瀕し、財政再建が至上命題となり、トップ・ダウンで、中長期的視野に立ちつつ、歳出予算の削減を断行した。その際、例えば10の歳出を8に削る、しかし行政サービス水準が10分の8に低下するのはしのびないということで、現場に一定のフリーハンド（予算執行の自由度）を与えて、なんとか行政サービス水準が例えば10分の9でとどまるように「やり繰り」をさせたのである。これに対し、日本では、前段の「歳出削減」の議論を抜きにして、「現場が一番よく知っているのだから、現場に自由度を与えてやらせてくれ。事後評価をきちんとするから。」という部分だけを取り出した議論が政府の一部でなされている。先進国の中で他に類例をみないほどの大幅な財政赤字と債務残高を抱えるわが国においては、「歳出の量的改善」を当然に（NPMの）政策目的の一つとすべきであって、スクラップ・アンド・ビルドやメリハリといった「歳出の質的改善」だけにとどまるとか、「歳出の説明責任」さえ果たせばよいということではないのではないだろうか。

## （2）厳格な事後評価と事後統制の困難性・必要性

NPMは成果重視が一つのポイントとされ、事後評価に重きが置かれるが、事後評価（チェック）を厳正に行うことと、その評価結果を的確に反映・活用（アクション）することは、いずれも実は容易ならざる課題である。

### 〈厳格な事後評価の困難性〉

厳正な評価を行うためには、予め定量的な目標を立てておくだけでなく、評価に恣意性が入り込む余地のないように、評価方法も予め客観的に確立しておかなければならない。その際、第三者による客観的かつ専門的なチェック体制や、公表も重要である。また、アウトカム目標については、外部要因が作用してしまうため、他の要因のお蔭で成功したとか、他の要因のせいで失敗したという結果に終わる可能性があり、外部要因を排除した成果を正しく評価する必要があるが、その抽出を的確に行うことには多大な困難が伴う。

さらに、外部要因を排除した成果（成功・失敗）の原因が、行政府の予算執行の巧拙に帰着されるべきものなのか、当該政策自体の本質的な効率性・有効性に帰着されるべきものなのか、その峻別を的確に行うことも容易ではない。この峻別が明確に行い得ない限り、成果が不十分な場合でも、どれだけ行政府の責任が問われるべきで、どれだけ政策の内容や予算配分を見直すべきなのかが、曖昧なままになってしまうのである。

### 〈事後統制の困難性〉

事後評価が厳正に出来たとしても、その反映・活用（アクション）を的確に行うことは更に難しい。費用対効果が企図・期待したより高かった場合、パフォーマンスがよいから

予算を重点配分（増額）しようという考え方も、費用が少なくても所期の目的を達し得るのだから予算は減らしてもよいという考え方も、どちらにも合理性がある。同様に、費用対効果が低かった場合、予算を削るべきなのか増やさざるを得ないのかも両方考えられる。NPMを推進しようとしている諸外国でも、この問題はア prioriに機械的処理することの出来ない問題としてとらえられており、結局ボウティング（投票）によって決めるしかないとの見方もある。

仮に、「事前統制」たる予算統制を緩める一方で、厳正な事後評価とそれを踏まえた的確な「事後統制」の実施が担保されないとすれば、血税の使途について「事前統制」も「事後統制」もともに緩慢という事態に陥りかねず、納税者の視点から許されないであろう。

なお、そもそも NPM においては、予算統制から事後評価へとシフトしたのではなく、

(1) で述べたように、中長期的視野に立ちつつ歳出予算の削減を行ったのであって、決して予算統制を緩めたのではない。予算統制を緩めて財政再建に成功した国など存在しないのである。

(注) 一部に、「事前統制」から「事後統制」への流れは、規制緩和がそうであるように今や時流である、といった意見があるが、これは早計である。経済取引に係る規制緩和といえども、事後統制（チェック）の結果として、監視体制・取締体制の強化や、罰則規定の強化などによって牽制・予防を図るという事前統制への反映（アクション）があり、一方的に事後統制にシフトするだけでは決してない。また、自由な経済活動によって如何なるリターンを得ようと得まいと、元々自らのOWN・リスクで資

金を得てチャレンジする訳だから、他人からとやかく言われる筋合いはないが、予算編成は、国民の血税の使途を決定づけるものであって、憲法に規定されているとおり、事前統制をなくすことなど考えられない。

### (3) インセンティブの付与について

事後評価の結果を踏まえたアクションの一環として、成功事例にはプライズを与え、失敗事例にはペナルティを与えるという形でインセンティブを付与することが考えられる。このうちのプライズの方策として、目標を達成してなお予算に使い残しがある場合、余った予算の一部を当該執行部署にある程度自由に使用することとしてはどうか、という意見がある。行政府に予算節減のインセンティブを与えるという意図は十分に理解できるが、幾つかの点で慎重に検討すべき問題をはらんでいる。

#### 〈行政府の功績を識別する必要性〉

まず、行政府にプライズを与えることが適当なのは、(2) で述べたように、成果（成功）のうち、外部要因に依る部分や当該政策自体の本質的な効率性・有効性に依る部分を除いて、純粹に行政府の予算執行の功績に依る部分のみをベース（対象）とすべきであり、その的確な抽出・峻別が必要である。

#### 〈財政民主主義に反する恐れ〉

その点は置くとしても、行政府へのプライズとして血税の使途裁量権を付与するのは、納税者の意思を顧みず、財政民主主義の精神に反する恐れがある。薪炭の節約に功労のあった木下藤吉郎に清洲城の城壁の修理や墨俣城の築城が一任されたり、某自動車メーカーの中で優秀なスタッフグループに使途

自由の予算が委ねられたりするの、それが織田家のカネであり、当該自動車メーカーのカネだからであって、そもそも「〇〇省予算」というのは、〇〇省の『可処分所得』などではなく、〇〇省が『国会の指示に従って予算執行することを委ねられた金額』に過ぎないのである。近年の国会における予算審議でも、社会保険事務費を巡る論議のように、行政府の恣意的、裁量的判断（独断）による予算執行がなされているのではないかと目されたものについては厳しい詮議が行われているところである。

なお、余った予算の一部を当該執行部署がある程度自由に使った結果として、「必要性の乏しい用途や不効率な用途への支出であり無駄だ。不用に立てて債務償還財源に回した方がよかったではないか。」との誹りを免れない場合、当該執行部署がどう責任をとるのかを真面目に考えると、陳謝したり人事考課でペナルティを与えても、費消された予算は戻って来ないことから、そういう意味でも、国会における予算審議を経しておくべきであろう。

#### 〈資金配分の効率性上の課題〉

資金配分の効率性を確保する観点からは、予算に不用が生じた場合にその用途をどうするかについては、改めて査定と国会の議決を経ることにより、納税者ないし国民の総意をもって決定すべきであり、政府の一部の部署（不用が生じた部署）の意思のみでこれを決定することは、限られた財政資金の配分のベスト・チョイスたり得ない。折しも、特別会計の見直し論議においても、「余剰を生じた特別会計が、当該余剰は自分のものであり自ら勝手に使うのだといった既得権を主張するのはおかしいではないか」、「ユニタリー・バ

ジェットの観点から、余剰は国家財政全体として有効活用すべきだ」、との議論がなされているところである。

#### 〈その他〉

さらに言えば、今や特例国債だけでも年間約30兆円も発行してツケを先送りしている状況の下で、余った予算を当該部署で使ってしまうおうといった話が果たして国民の納得を得られるであろうか。国民負担率の上昇を極力抑制するためには年金給付等についても切り詰めざるを得ないといった議論をしている一方で、果たして許容されるであろうか。民間経済においては大いにリストラを進めてきている中で、理解されるであろうか。歳出予算の半分近くを借金している現状に鑑みると、10の予算のうち3や4を使い余した程度では、借金で賄っている部分が減るだけであって、新たな歳出に振り向ける余裕など生じてはいないのである。

以上、3においては、わが国におけるNPM論議について筆者が悩ましく感じているところを開陳した。予算の「プラン・ドゥ・チェック・アクション」のマネジメント・サイクルにおいて、健全な財政運営を行っていくためには、「プラン」は、単に個々の施策等についてアウトカム・ベースの定量的な目標を立てればよいというものではなく、マクロ的、中長期的視点から果敢な歳出管理を行うことが先ずもって必要である。また、「チェック」や「アクション」を厳格かつ的確に行うことの難しさを十分認識し、その精度の向上を図っていく必要がある。