

財政健全化と効率的な財政運営に向けて

2013年5月27日

一般社団法人 日本経済団体連合会

1. はじめに

政府は、日本経済の再生とデフレからの早期脱却を最優先課題に掲げ、「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」の3つを、経済政策の「3本の矢」と位置づけ、矢継ぎ早の政策対応を行っているところである。このうち、2本目の矢である「財政政策」については「15カ月予算」の考え方の下、足もと機動的な財政出動が行われている。これは、財政規律に配慮しながらも、復興の加速化や景気の下支えという喫緊の課題に対応し、今後の財政再建に向けた経済基盤の強化にも資するものであり、経済界としても評価している。

他方、わが国の政府債務残高は、既に名目GDPの2倍超に積み上がっており、金利上昇リスクにぜい弱な財政構造にある。フロー面でも大幅なプライマリーバランス（基礎的財政収支）の赤字が続いており、政府がこうした状態を放置し、財政再建を進める姿勢・道筋を示さなければ、日本国債に対する国内外からの信認は失われかねない。欧州債務危機で発生したソブリンリスクが、わが国でも顕在化することとなれば、政府の資金繰りに懸念が生じるだけでなく、国債価格のボラティリティを高め、国内金融機関に大きな影響を及ぼす恐れがある。さらに、通貨の大幅な減価による物価の高騰も相俟って、金融と実体経済との間に負のスパイラルが発生し、国民生活および企業活動に、急速かつ深刻な影響が及ぶことが懸念される。

健全な財政状況の確立は、日本経済の健全な発展と、豊かな国民生活を支えるための基盤である。こうした基本認識のもと、経団連は、昨年5月、提言『成長戦略の実行と財政再建の断行を求める』を公表し、持続的な経済成長と健全な財政状況の両立を強く訴えた。

昨年末に発足した安倍政権も、補正予算や本予算を策定する前後から、中長期的な財政健全化の重要性を繰り返し表明している。

こうした中、政府の経済財政諮問会議では、今年6月を目途に、今後の経済財政運営の基本方針となる「骨太の方針」が取りまとめられる予定である。

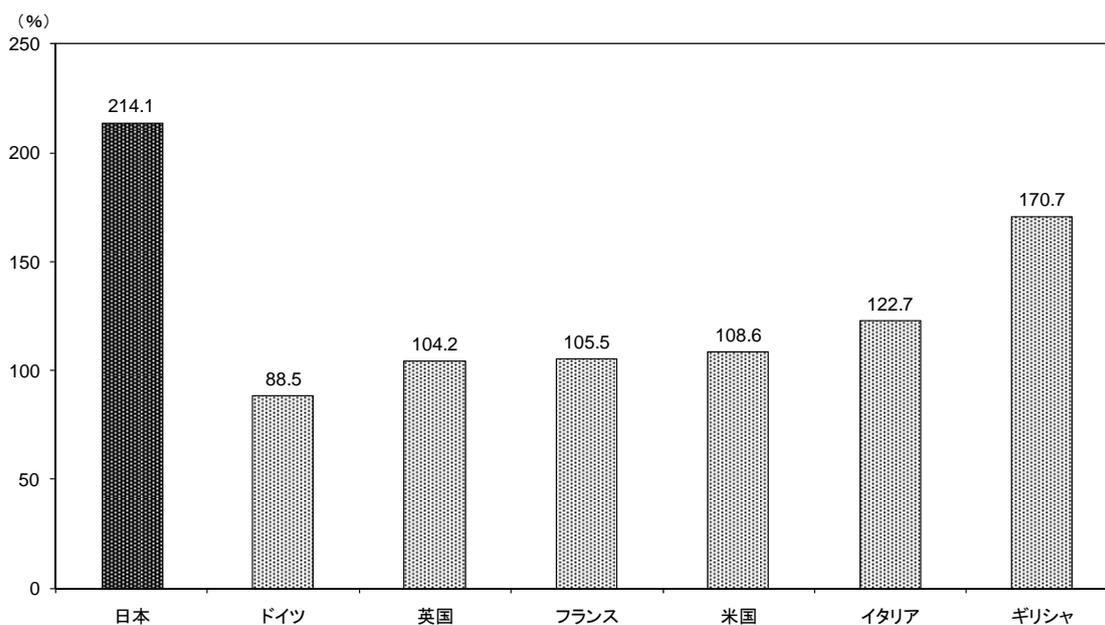
そこで、経済界としても、これらの動きを視野に入れつつ、改めて、財政健全化の必要性と、取組みの強化に向けた、基本的な考え方を示すこととした。

2. わが国の財政をめぐる現状と見通し

(1) 悪化の続く財政状況

今年1月、10兆円を超える規模の緊急経済対策を含む、平成24年度(2012年度)補正予算が取りまとめられた。これを踏まえて、内閣府が今年2月に公表した「国・地方のプライマリーバランス等の推移」をみると、国・地方を合わせたプライマリーバランス赤字額の対GDP比は、2012年度に▲6.6%、2013年度には▲6.9%と、歳入・歳出間のギャップがますます広がっている。長引く経済の低成長に伴う税収の減少や、少子高齢化による社会保障給付費の増加を背景とする社会保障関係費の膨張により、巨額の財政赤字が毎年度計上されている。政府債務残高も、引き続き、名目GDPの2倍を上回る世界最悪の水準にある(図表1)。

図表1：政府債務残高の国際比較(対GDP比・2012年)



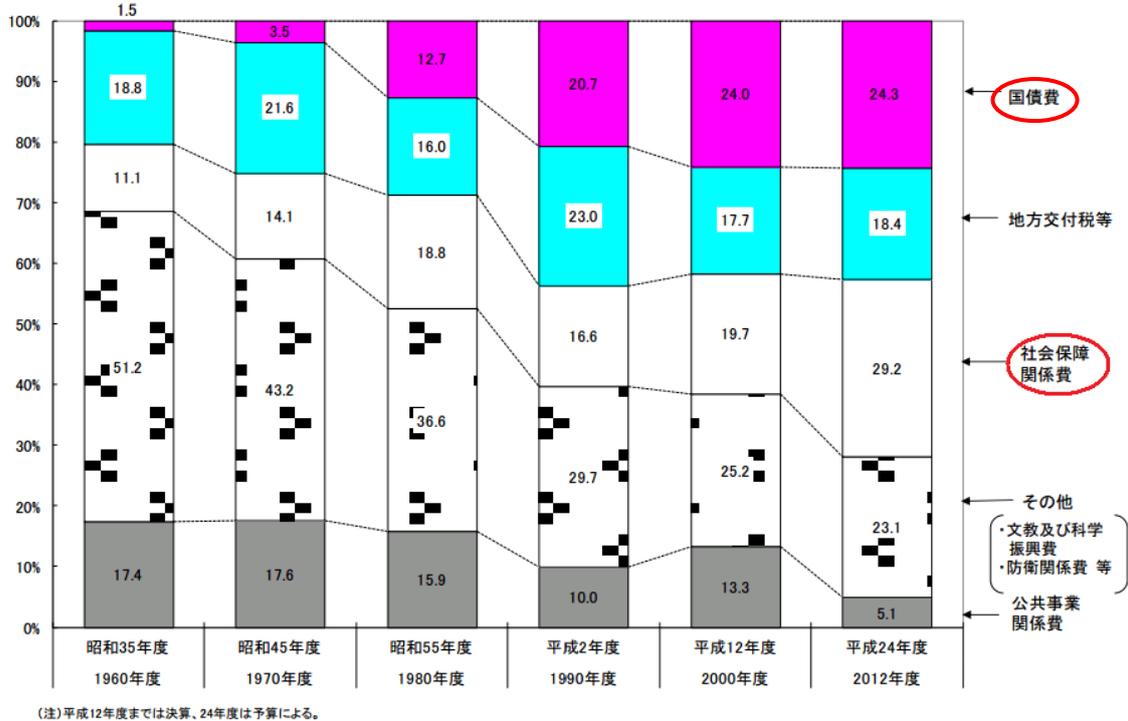
(出所)財務省、IMF
(注)数値は一般政府ベース

(2) 義務的経費の増大による財政構造の硬直化

現在、国の歳出の多くは、国民の間の所得移転である「社会保障関係費」や、過去に積み上げた債務の返済および利払いである「国債費」に回っている。一方で、わが国の競争力向上のために必要となる、文教・科学振興費や重要イン

フラ投資といった「未来への投資」は、一層困難なものとなっている（図表2）。

図表2：一般会計歳出の内訳（各項目の割合）



社会保障関係費は、高齢化の進行に伴い、毎年1兆円程度の自然増が今後も見込まれている。また、政府債務残高の累増によって上昇傾向にある国債費は、足もと20兆円超の水準に達しているが、今後、デフレから脱却し、物価上昇率が、日銀が目標とする2%に向けて上昇していくこととなれば、当然、金利にも上昇圧力がかかり、国債費がさらに膨れ上がる可能性もある¹。

このまま、財政構造の硬直化の進行を放置すれば、成長に資する財政政策の展開はおろか、国民生活の安心・安全を守るべき支出にまで手をつけざるを得なくなる状況が、近い将来、現実のものとなる。

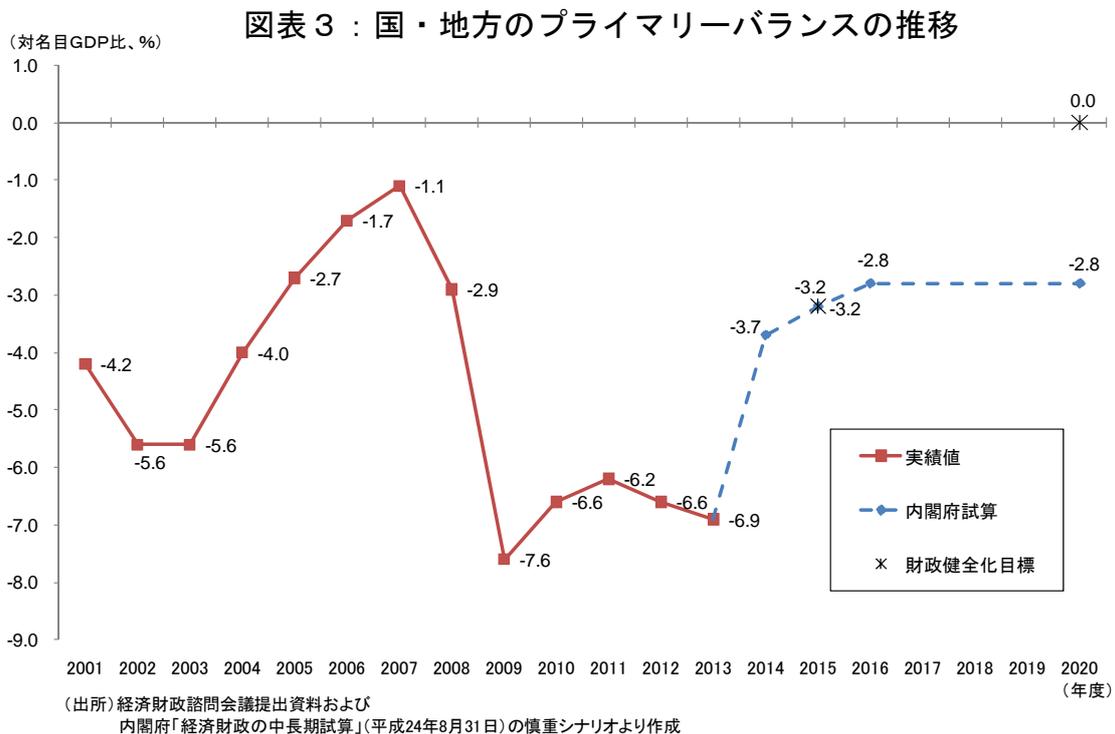
(3) 消費税率引上げ後も厳しい財政見通し

政府は現在、プライマリーバランス赤字額の対GDP比を、2015年度までに2010年度から半減させ、2020年度までに黒字化を目指すこととしている(以下、

¹ 財務省の「後年度影響試算」(後述)によれば、金利が1%上昇した場合、国債費は2014年度に1.0兆円、2015年度には2.4兆円増加する。

これを便宜的に「財政健全化目標」と呼ぶ)。

内閣府が昨年8月に公表した「経済財政の中長期試算」の「慎重シナリオ²」によれば、消費税率を2014年4月に8%、2015年10月に10%まで引き上げることにより、2015年度のプライマリーバランス赤字は、対GDP比で▲3.2%と、2010年度(同▲6.6%)から半減される見通しである。しかし、2015年度以降も続く社会保障関係費の増加を主な要因として、黒字化を目指す2020年度時点では、同▲2.8%程度の赤字が残ると見られている(図表3)。



また、財務省が今年3月に公表した「後年度影響試算(平成25年度予算の後年度歳出・歳入の影響試算)³」によれば、消費税率を予定通り10%まで引き上げても、2015年度時点のプライマリーバランス赤字の半減目標を達成できるのは、「名目成長率3%」かつ「歳出据置き型」を前提にした場合のみとなっている。

このように、財政健全化目標の達成は、現時点で非常に難しい状況にある。

² 2020年度までの平均で名目1%、実質1%強の経済成長を前提とする。

³ 「名目成長率：3% or 1.5% (2通り)」と「歳出：自然体 or 据置き型 (2通り)」をそれぞれ掛け合わせた4つのケースについて、試算が示されている。

3. 問題意識

(1) 先送りの許されない消費税率の引上げ・財政健全化

グローバルな大競争時代に突入する中、今後とも、日本経済の国際的地位を維持・向上していくことは並大抵の努力では難しい。また、世界最速の高齢化、人口減少の進行により、社会保障制度をはじめとするセーフティネットの持続可能性すら危惧されている。

こうした中、昨年8月10日、当時の政府・与野党の尽力により、消費税率の10%までの段階的引上げを含む、社会保障・税一体改革関連8法が成立した。社会保障制度の安定財源の確保と、財政健全化に向けた一里塚が築かれたことは、経済界としても高く評価している。持続可能な社会保障制度の確立、さらには、わが国財政に対する国内外からの信認の維持を図るためにも、一体改革で定められた消費税率の引上げを先送りにすることは許されない。将来世代にツケを回さず、財政健全化を継続的に進めることは現世代の大きな責任である。

(2) 持続的成長と財政健全化の両立

経済成長は、財政再建を進める上で重要なファクターとなる。この点、昨年5月に公表した提言『成長戦略の実行と財政再建の断行を求める』における試算においても、成長戦略と財政再建を同時に実行していくことで、両者の好循環が生じ、2020年代半ばには、名目3%程度の持続的成長と、財政収支の改善による公債等残高の頭打ちが達成されとの結果を得ている。また、前述の内閣府の中長期試算においても、名目3%程度の経済成長を前提とする「成長戦略シナリオ」では、2020年度の国・地方のプライマリーバランス赤字が、対GDP比で▲1.4%まで縮小するとされている⁴。

財政健全化への本格的な第一歩を踏み出すためにも、一刻も早く、民間投資を喚起する成長戦略を実行に移すことで、長引くデフレからの脱却と景気回復の流れを確実なものとし、消費税率を10%までに引上げることが不可欠である。

⁴ 名目1%の成長を前提とする「慎重シナリオ」では、同▲2.8%の赤字（再掲）。

(3) 大胆な金融緩和を進める中での財政再建の重要性

今年4月、日本銀行は、デフレから早期に脱却し、2年を目途に2%の物価安定目標を達成するため、これまでとは次元の異なる大胆な金融緩和策を決定した。その中で、より長期の国債も含め、巨額の資産買入れが行われることとされている。

日銀が新たに買入れる国債の残高は、政府による新規の国債発行額に比しても、今後、かなりの規模にのぼる見通しである。国内外のマーケットから、これが財政ファイナンスと受け取られないよう、日銀は市場に対して的確なメッセージを発信することが求められている。他方、今年4月にワシントンで開催されたG20の共同声明においても、日本は「信頼に足る中期財政計画」の策定を求められており⁵、政府はこれを踏まえ、財政健全化に対するコミットメントを明確にしなければならない。

(4) 歳出抑制・効率化への国民の期待

かつて、民主党政権下での「事業仕分け」が注目を集めたように、歳出の「ムダ」、すなわち財政の非効率に対する国民の問題意識は極めて高い。最近でも、公務員人件費の削減への取り組み姿勢、復興予算の他用途への転用の問題などをめぐり、国民の間に「政府の歳出抑制に向けた努力は不十分」との不満の声が、依然として存在する。今後、消費税率の引上げをはじめ、財政健全化策を着実に進めていくためには、国民の理解と納得を得ることが不可欠であり、歳出抑制・効率化に向けた政府の努力を、分かりやすい形で示すことが求められる。

以上の問題意識を踏まえ、次に、財政健全化に向けた課題について、検討を行う。

⁵ (2013年4月18-19日開催) 20か国財務大臣・中央銀行総裁会議声明(抄)
“Japan should define a credible medium-term fiscal plan.”

4. 財政再建に向けた課題と提言

(1) 成長力強化と消費税率の着実な引上げ

①課題

昨年8月に成立・施行された税制抜本改革法では、社会保障給付の安定財源確保のため、消費税率を2014年4月に8%、2015年10月に10%まで、段階的に引上げることが定められている。しかし、消費税率の引上げにあたっては、経済状況を好転させることも条件とされている⁶。

そこで、足もとの景気を下支えするとともに、わが国の経済体質を強化し、成長力を高める施策を講じることで、消費税率の引上げを予定通り実施するための経済環境を構築していくことが求められる。

②提言

安倍政権が掲げる早期のデフレ脱却と日本経済の再生に向けて、成長力強化に必要となるあらゆる施策を躊躇なく実行すべきである。足もと、物流効率化に資する重要インフラへの投資など、経済成長に資する効率的な財政支出（後述）を実施することで、景気を下支えしていくことが求められる。また、国内需要を喚起する大胆な規制改革や、TPPをはじめとする経済連携協定の推進といった成長戦略にも同時に取組んでいくことで、日本経済のファンダメンタルズを強化し、潜在成長率を高めていく必要がある。

こうした成長力強化の取組みと併せて、消費税率の10%までの引上げを着実に実施し、財政健全化への本格的な第一歩を踏み出すべきである。

⁶ 税制抜本改革法附則第18条第2項

「消費税率の引上げにあたっては、経済状況を好転させることを条件として実施するため、デフレからの脱却・経済の活性化に向けて、平成23年度（2011年度）から平成32年度（2020年度）までの平均において名目成長率3%程度、実質成長率2%程度を目指した望ましい経済成長のあり方に早期に近づけるための総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずる。」

(2) 財政健全化目標を達成する道筋の明確化

①課題

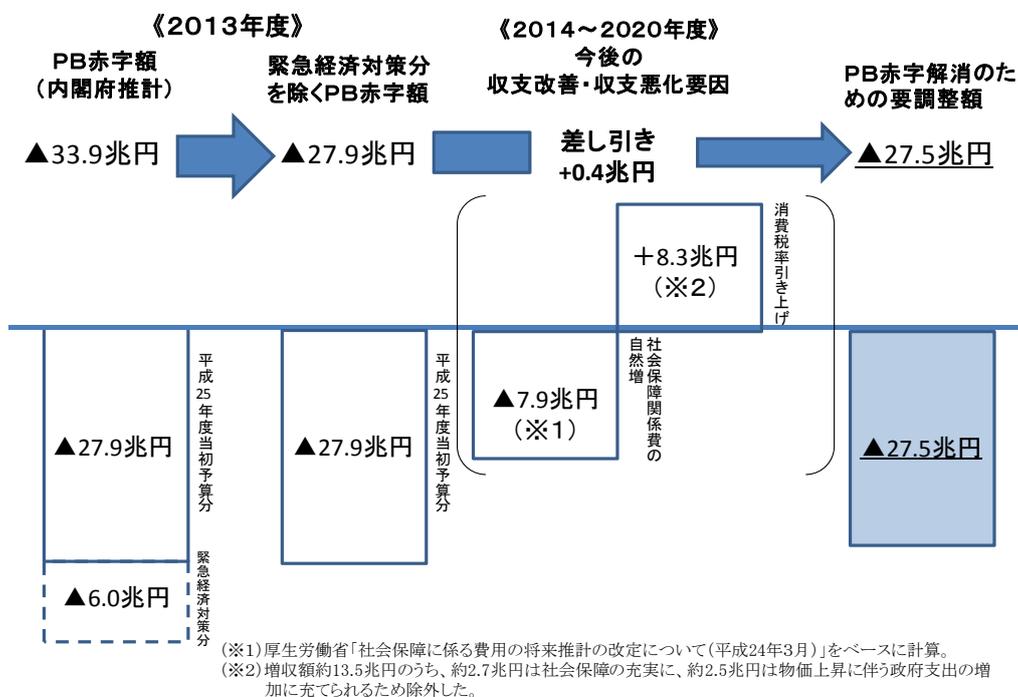
財政健全化に向けた定量的な歳出抑制の仕組みとして、民主党政権下の「財政運営戦略」（2010年6月22日閣議決定）では、71兆円の「歳出の大枠」や、44兆円の新規国債発行額の上限等が設けられた。

しかし、その後の経済状況の悪化に対応するため、累次の補正予算が編成されたほか、東日本大震災に係る巨額の復興費用も特別会計に計上された。これらは止むを得ぬ措置であった一方、財政健全化に必要な要調整額や、毎年度クリアすべき収支改善額が不透明なものとなっており、財政健全化目標を達成するための、新たな財政フレームの再構築が求められている。

②提言

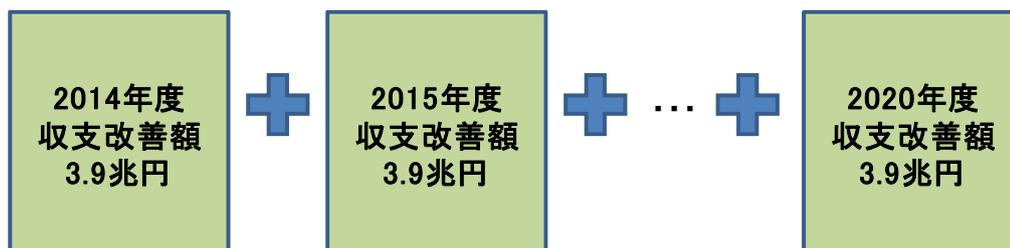
第一段階として、2020年度までにプライマリーバランスを黒字化させるために必要とされる要調整額を「見える化」するとともに、毎年度の収支改善額を定量的に示していくべきである（図表4）。

図表4：PB黒字化に向けた要調整額の「見える化」



(図表4の続き)

◎毎年度一定額ずつ収支を改善させるケース(27.5兆円÷7年間≒3.9兆円)



注:この他にも、「前倒しで収支改善を行うケース」や「徐々に収支改善額を増加させるケース」など、様々なバリエーションが有り得る。

また、財政健全化目標は、「2015年度までにプライマリーバランス赤字を半減し、2020年度までに黒字化する」という、「点」のみが目標として示されているが、第一段階で提示された要調整額と毎年度の収支改善額を踏まえ、第二段階として、「点」を結ぶ「線」となる「工程表」を作成し、毎年度の歳出抑制と税収増の組合せを定量的に示していくことも求められる。

これらの取組みを踏まえ、最終的な「プライマリーバランスの黒字化目標」については、法制化をすることで拘束力を持たせ、より強いコミットメントを示すべきである⁷。

なお、財政再建にあたっては、歳出抑制や経済成長による税収増といった、あらゆる手段を総動員していくことが求められるが、まずは、「(1) 成長力強化と消費税率の着実な引上げ」でも提言した通り、財政再建への第一歩を踏み出すためにも、消費税率の10%までの着実な引上げが不可欠である。さらに、行政自ら身を切る努力を示すとともに、本格的な歳出抑制への取組みを進めるべきである。とりわけ、前政権下で実施された、農家への戸別所得補償や高校授業料無償化等の施策によって、財政赤字が大幅に拡大したままとなっている。まずは、これらの水膨れした歳出の抑制から着手すべきである。

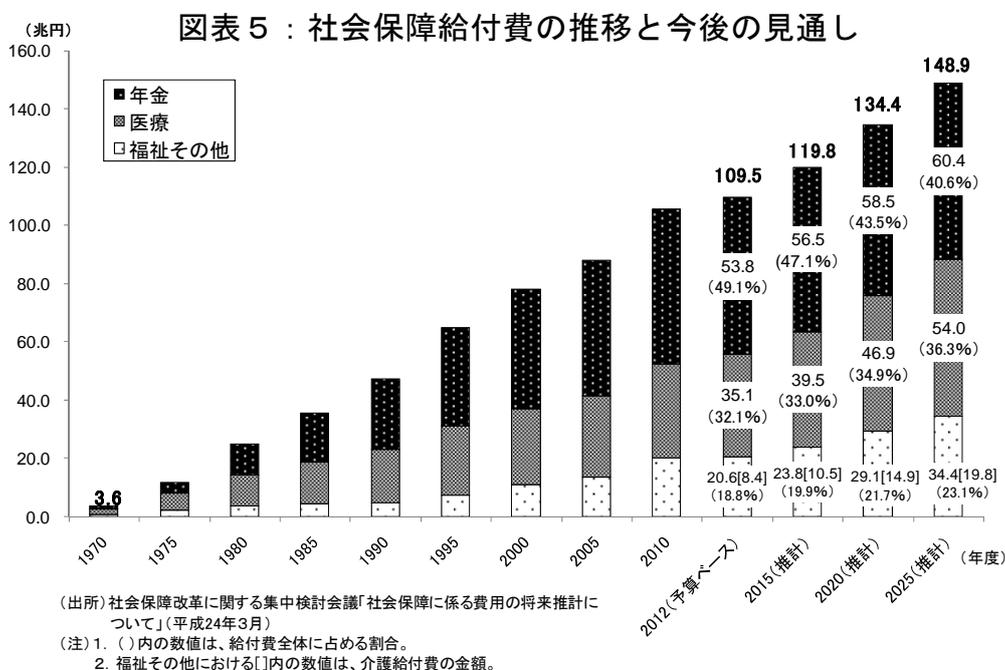
⁷ その際、目標達成に至る手段については、さらなる消費増税も含め、柔軟に対応できる余地を残すとともに、経済情勢の急激な変化に対応できるよう、景気弾力条項を盛り込むことも重要である。

(3) 歳出抑制・効率化に向けた継続的な取組み

(i) 社会保障

①課題

前述のように、足もとの財政運営を圧迫している最大の要因は、増え続ける社会保障給付費（国の一般会計では「社会保障関係費」）である。給付の抑制に早期に着手していかなければ、社会保障給付費は青天井で増加し、消費税率が10%、あるいはそれ以上に引上げられたとしても、財源を十分に賄うことができない状況となり、現役世代が負担する社会保険料の急激な増加や、給付の大幅カットなど、国民生活に多大な影響が及ぶ事態も懸念される（図表5）。



これまで、社会保障分野の公費支出を削減するため、給付抑制ではなく、現役世代・企業に対する社会保険料負担への付け替えを行ったほか、目先の負担の軽減を図るなど、小手先の対応がなされてきた（例：70～74歳の医療費の1割自己負担、年金の特例水準）。こうした対症療法的な対応に終始し、発言力のない将来世代に大きな負の遺産を残す一方、現役世代や現在の高齢者世代がそのまま逃げきろうとしてはならない。現下の経済社会の変化に対応した、歳出構造の変革を図る必要がある。そこで、財政健全化に向けた歳出抑制策の

最重要課題として、社会保障給付費の抑制が待ったなしである。

②提言

まずは、今般の一体改革で積み残しとなった、社会保障改革を着実に進めるべきである。とりわけ、今後の人口動態に鑑みれば、急激な増加が見込まれるのは医療・介護給付費であり、これらの効率化・重点化が焦眉の急である。

そこで、例えば70～74歳の医療費の自己負担割合の2割への本則化など、経団連が『社会保障制度改革のあり方に関する提言』（2012年11月20日）で示した、給付の効率化・重点化策の実行が求められる（図表6）。

図表6：給付の効率化・重点化に向けた具体策

分野	NO.	項目
医療	1	後発医薬品の使用促進
	2	診療報酬・療養費の不正請求に関わる指導・監査の強化
	3	70～74歳の患者負担の本則化（1割→2割）
	4	医療保険の給付範囲の見直し（一部の高度医療の適用除外・保険免責制等）
	5	医療の標準化、外来診療を含む診療報酬の包括払い化の推進
	6	医療保険給付費の総額管理制度の検討
介護	7	軽度者の訪問介護給付から生活援助を除外
	8	予防給付を再編し自治体独自の高齢者福祉事業で吸収
	9	補足給付の除外（税で対応）
	10	所得や要介護度に応じた負担率の設定
	11	ケアプランの作成への利用者負担の導入
	12	特別養護老人ホームの利用者限定（重度者・低所得者）
	13	区分支給限度基準額の引き下げの検討
年金	14	マクロ経済スライドの着実な実施
	15	低年金者に対する福祉的給付の見直し（制度廃止も視野）
	16	高所得者の年金受給額の適正化
子育て	17	児童手当の特例給付の廃止や所得限度額の見直しの検討
	18	民間活力を活かした保育サービスの拡充 ①認可保育所の設置等において法人格による差を設けない ②株式会社が設立した保育所に対する施設整備費や賃料の助成を拡充
	19	「幼保連携型認定子ども園」への株式会社の参入を認める

加えて、医療・介護給付費の伸びを、名目成長率と比較検証する仕組みを設けることで、給付全体のメリハリある抑制を図ることも一案である。

他方、社会保障制度改革と経済成長の両立という観点からは、自助・共助・公助の役割分担の明確化が重要である。すなわち、自助を基本としつつ、自助で賄いきれないリスクは共助である社会保険料で対応し、保険原理を超えた世代間扶助・再分配については、公助である税で対応すべきである。

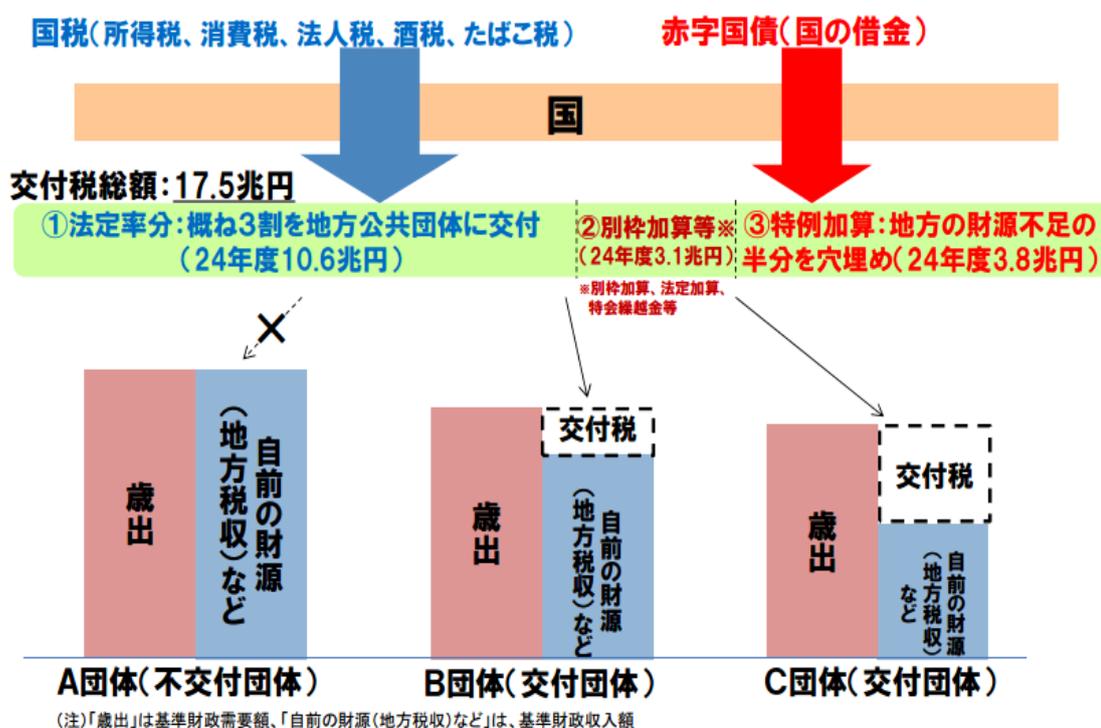
なお、一体改革で消費税率が10%まで引き上げられる際には、その増収分と、社会保障支出の増加分との差額が着実に、財政収支の改善につながるよう、使途を厳しくチェックしていくべきである。

(ii) 地方財政

①課題

国と地方の相互理解の下、財政再建を進めていく視点も重要である。国家財政とは異なり、地方財政は、プライマリーバランスの黒字化を達成しているが、これは、国税や赤字国債を主たる財源として、地方自治体の財源不足を埋め合わせる地方交付税の仕組みが大きく影響している（図表7）。

図表7：地方交付税の仕組み（金額は2012年度）



(出所) 財務省資料

こうした仕組みの中では、地方自治体に歳出効率化へのインセンティブは働きにくく、例えば、地方の公務員人件費の高止まりといった課題が、財政制度等審議会などの場においても指摘されている。

さらに、わが国の地方自治制度は、権限・財源の両面において、地域が自らの選択と責任により潜在的な魅力と強みを最大限に発揮できる体制とは言い難い状況にある。こうした既存のシステムや、国・地方の役割分担を抜本的に改革するためには、道州制の実現が不可欠である。足もとでは、ようやく道州制推進基本法案の国会提出に向けた動きが本格化してきたところである。

②提言

まずは、地方自治体における歳出抑制へのインセンティブが働くよう、地方交付税における加算措置の適正化を図る必要がある。具体的には、現在、国の全額負担によって実施されている「別枠加算」について、国と地方が折半で負担するものに改めていくべきである⁸。

期間限定となっている公務員人件費の削減策については、地方のみならず、国も含めた全体について、定員・給与両面からの適正化を図っていく中で、各地方における公務員と民間企業の給与水準との間の乖離を速やかに是正していくべきである。また、公務員が人件費以外の一定額の経費削減を達成することを条件に、公務員人件費を元に戻すといったインセンティブを設けることも、メリハリのある歳出抑制の観点から検討に値する。

さらに、道州制の導入を見据え、地方分権改革を推進すべきである。行政のムダを排除し、効率化および地域の活性化を図ることで、新たな財源を確保することも可能になる。まずは、国の出先機関の改革をはじめ、国から地方への財源・権限・人員の思い切った移譲を行うことが求められる。

⁸ 国と地方の財政上の責任を明らかにし、地方の自律的な歳出抑制努力を促す観点から、地方交付税の法定率分や法定加算分を超える財源不足については、両者が折半で借金することが原則となっている。しかしながら、リーマンショック後の2009年度以降、こうした原則を飛び越え、別途、国の全額負担による1兆円超の「別枠加算」が毎年度実施されている。こうした不透明なルールは、地方の自主的な歳出削減努力を妨げかねない。

(iii) 成長に資する効率的な財政支出

①課題

財政支出を持続的な経済成長につなげていくためには、当面、景気対策の観点からも即効性があり、かつ対応が急がれる、老朽化した既存の社会資本の更新・保守を進めていくとともに、物流効率化に資する重要インフラの投資を前倒しで実行することが重要である。ただし、現下の厳しい財政状況に鑑みれば、大きな財政リスクを伴わず、後世にツケを回すことのないよう、メリハリのある財政出動を行うとともに、民間の活力やノウハウを最大限に活かすべきである。

②提言

まずは、公共事業の対象を、民間投資誘発効果が高く、物流効率化や競争力強化に資する歳出に絞り込むことで、民需へのバトンタッチを円滑に進めていく視点が重要となる。そこで、社会資本としての質の向上を重視し、民間企業の生産性改善や、国民の生活利便性向上といった具体的な効果の高いもの（例：持続的な低炭素社会の基盤となるスマート・コミュニティの商用モデル地区など）や、重要インフラの整備への予算の重点化が求められる。また、既存の社会資本ストックに関しては、各地域の実情を踏まえつつ、単なる更新・保守にとどまらず、質の向上、効率的な使用を促す取組みも必要である。

さらに、公共事業が着実に執行され、地域の成長へ結び付くよう、予算の確保だけにとどまらず、公共事業に関わる関係者の中で、人材や資材の動向に係る情報共有を適宜図り、連携して対応すべきである。

他方、民間企業が、その活力を最大限発揮することによって、政府の財政再建に向けた取組みを後押ししていく視点も重要である。

そこで、わが国の国際競争力強化に資する重要インフラへの投資にあたっては、官と民がパートナーを組んで事業を行う P F I (Private Finance Initiative) や P P P (Public Private Partnership) を、積極的に導入することで、少ない財政資金でありながらも、民間の資金・ノウハウの活用により、

大きな乗数効果を得ることが期待できる。

また、財政出動を伴わずに、マーケットメカニズムを通じた経済成長を実現する観点からは、規制改革の果たす役割は大きく、これに積極的に取り組むことも求められる⁹。

さらに、先述の「(i) 社会保障」に関連して、医療・介護分野における民間のノウハウを最大限に活用し、ICT化の徹底や、定型業務のアウトソーシングといった効率化を図ることも有効である。

(4) 予算から決算に至るPDCAの改善

①課題

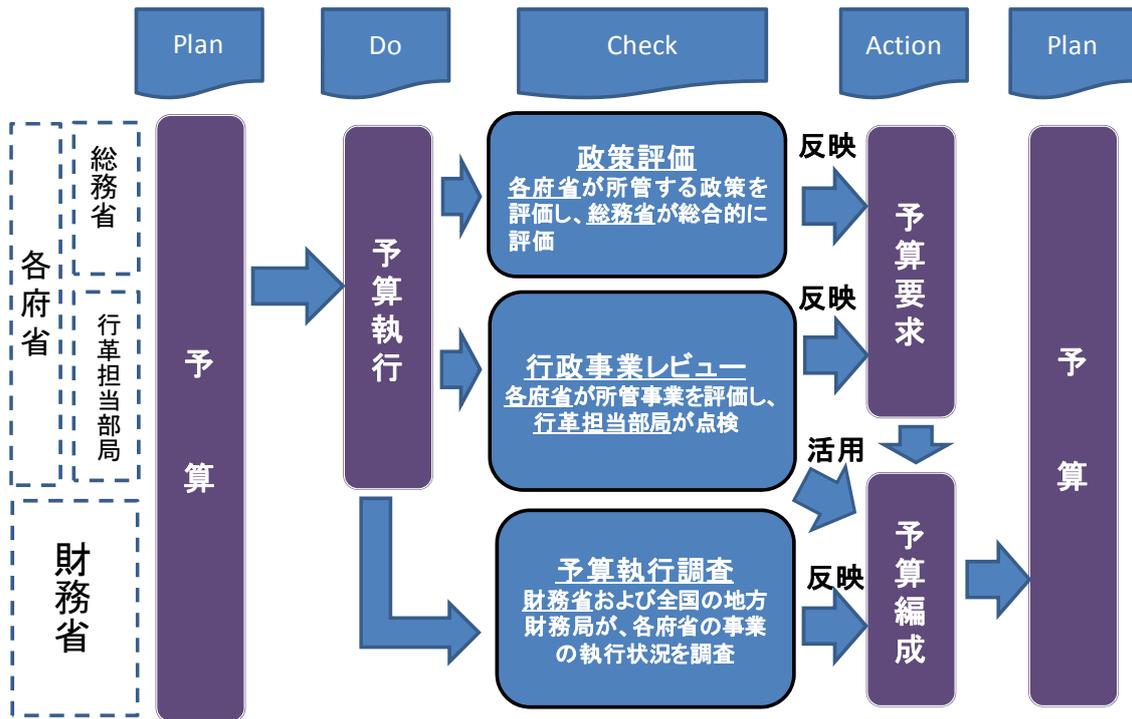
これまで、財政運営におけるPDCAサイクルの確立に向けて様々な取り組みが行われてきており、民主党政権時代の取組みの見直しなども始まっているところであるが、より実効性を高める観点から、今後も注視していく必要がある。

例えば、予算のPDCAサイクルの「C」に当たる「チェック (Check)」の部分では、これまで、政策評価、行政事業レビュー、予算執行調査という3つの異なる評価機能が並存してきた(図表8、図表9)。しかし、今年2月に行政改革推進本部の下に設置された行政改革推進会議において、新たな枠組みでの「行政事業レビューの実施等について」が取りまとめられ、4月に閣議決定されたことに伴い、今年度より、上記3つの評価機能の一部連携等の改善が図られることとなった。

新しい実施要領では、行政事業レビューと政策評価を連携強化し、情報の相互活用や一覧性のある公表など、それぞれが効率的・効果的に実施されるようにすることなどが定められており、予算編成との連携をより強化する観点からも、この枠組みが有効に機能していくことが望まれる。

⁹ 成長に資する規制改革の具体的内容については、経団連のスタンスペーパー『今後の経済運営に関する基本的考え方』(2013年1月22日)を参照。

図表 8 : これまでの予算のPDCAサイクル



図表 9 : これまでの政策評価・行政事業レビュー・予算執行調査の概要

	1. 政策評価	2. 行政事業レビュー	3. 予算執行調査
①経緯	国民に対する説明責任、質の高い行政の実現等の観点から、 <u>2002年4月</u> 施行の政策評価法に基づき実施	各府省における予算を見直すべく、閣議決定に基づき、 <u>2010年度</u> より実施	財政資金の効率的活用や、歳出の無駄の削減に向け、当時の塩川財務大臣の発案により、 <u>2002年度</u> から実施
②内容	各府省が、 <u>所掌する政策(計500程度)</u> について自己評価を行う。 <u>総務省行政評価局</u> は、政策評価制度が十分に機能するよう、制度の推進役を担うとともに、複数府省にまたがる政策評価や、各府省が行った政策評価の点検活動を実施。結果は、 <u>予算編成に活用</u> 。	各府省が、 <u>所掌する前年度の全事業(計5,000程度)</u> を対象にレビューシートを作成。これについて、外部有識者による点検や、公開の場での議論を実施。その後、 <u>行政改革担当部局</u> が、各府省の点検が十分かどうか等をチェック。結果は、 <u>予算編成に活用</u> 。	<u>財務省主計局</u> および <u>全国の地方財務局</u> の担当者が、予算査定を行った当事者の立場から、 <u>それぞれの問題意識</u> に応じて選定した事業(<u>毎年度70~80程度</u>)の執行状況を、実際に現場に赴いて調査し、予算の効率化に向けて改善すべき点などを指摘。結果は、 <u>予算編成に反映</u> 。

また、立法府にも課題がある。例えば、現在の国会における決算審査のプロセスをみると、これまでに審査が終了しているのは、平成 22 年度（2010 年度）決算までとなっている。

さらに、決算は当該会計年度の収入・支出の計数的記録であるが、法的拘束力を持たない。そのため、例えば平成 21 年度（2009 年度）決算は、参議院決算委員会および本会議で否認されているにも関わらず、その事実が、後年度の予算編成に何らかの影響を与えた痕跡も見当たらない。もはや、決算審査プロセスそのものが形骸化していると言わざるを得ない状況にある。

また、財務省は、財政に関する透明性やアカウンタビリティの向上を図る観点から、企業会計の考え方を活用した「国の財務書類」を、決算年度毎に作成・公表している。近年になって公表時期の早期化が図られているものの、依然として、会計年度の終了から公表までに 10 ヶ月程度のタイム・ラグが生じているため、これを予算編成に活用していくことは困難となっている。

同時に、政府では、手続き等の電子化は進んだものの、電子行政の推進と併せて行われるべき、業務の効率化や行政サービスの向上は遅れている。こうしたことが、行政におけるコスト意識を希薄化させ、非効率なコストを温存させている可能性が指摘されている。

このように、P D C Aをはじめとする、財政運営の効率化に向けた取組みは、一部において見直しが進められてはいるものの、依然として待ったなしの状況にある。

②提言

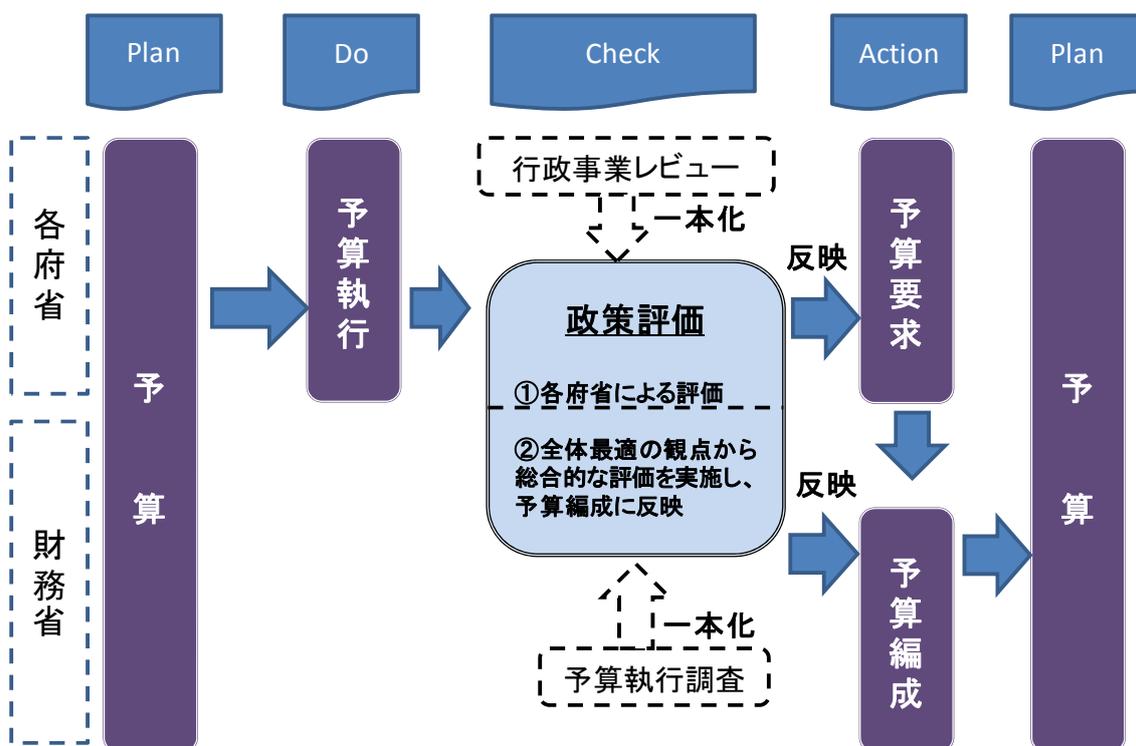
P D C Aの「C」に当たる予算の評価機能について、経団連は、提言『財政健全化に向けた予算制度改革』（2008 年 4 月 15 日）において、実効性ある P D C Aサイクルを確立するための、予算制度と政策評価手法の連動を訴えた。先般、閣議決定を前に開催された行政改革推進会議での取りまとめにおいても、政策評価と行政事業レビューの連携強化が必要とされるなど、望ましい方向への動きがみられており、まずは、改善された仕組みが有効に機能するかチェックしていくことが求められる。

さらに、現下の厳しい財政状況に鑑みれば、単なる手法の見直しに留まらず、将来的には評価体制の抜本的見直しにも踏み込んだ対応を検討する必要がある。

そこで、第一に、全体最適に基づく財政運営の管理・評価機能の確立が求められる。まずは、既存の政策評価と予算編成プロセスを一体と捉え、P D C Aサイクルの実効性を高めていくべきである。具体的には、各担当府省が行っている政策評価について、経済財政諮問会議が示す「骨太の方針」に基づき、財務省が全体最適の観点から総合的な評価をするとともに、政策の優先順位に沿った予算配分を行うといった、強力な財政運営の管理・評価機能を付与することが考えられる¹⁰。

その際、予算執行調査や行政事業レビューといった、既存の他の評価システムは、それぞれの利点を政策評価に取り込んだ上で、発展的解消を図り、P D C Aにおける重複や非効率を排除していくことも一案である（図表 10）。ただし、この枠組みに関して、予算編成担当部局に過度の権限が集中するのではないかと懸念もあるので、制度設計にあたっては、十分な検討が必要である。

図表 10：将来的な予算のP D C Aサイクルのイメージ



¹⁰ 現在、総合的な政策評価は総務省が行っているが、これを、予算編成権を持つ財務省に移管することで、P D C Aサイクルの実効性も高まっていくと考えられる。

二点目は、政策評価の質の改善である。財政運営のP D C Aサイクルは、エビデンス（具体的な結果や証拠）に基づく政策評価を基礎としていなければならない。経団連提言『財政健全化に向けた予算制度改革』（前出）でも示したように、政策の立案にあたっては、具体的なセミ・マクロの数値目標（例：給与等の所得、雇用者数、企業収益、等）を最初に設定した上で、現状とのギャップを埋めるための工程表を策定し、政策効果の具体的・数量的な「見える化」を図っていくことが求められる。

三点目は、電子行政と連携した公会計の活用である。例えば東京都では、日々仕訳の会計システムを導入し、複式簿記・発生主義に基づく財務書類を作成することで、事業評価（政策評価）の質の改善や、財政状況の的確な把握、決算プロセスの早期化などに役立てている¹¹。これにより、毎年度の予算編成の時期には、前年度決算を都議会に報告し、次年度の予算編成に活用することが可能となるなど、実効性の高いP D C Aサイクルが確立されている。国においても、費用対効果に十分配慮した上で、こうした事例を参考にし、行政のI C T化を進めることによって、政策評価のさらなる質的改善や「国の財務書類」の公表早期化を実現し、予算編成にも活用していくなど、メリハリのある財政運営を実現していくべきである。

四点目は、民間企業経営におけるB P R¹² (Business Process Re-engineering, 業務プロセス改革) の視点を行政改革に取り入れるための、電子行政の推進である。電子行政の推進にあたっては、単なるI C T化にとどまらず、行政の効率化を実現し、国民の利便性を高める観点から、法律・制度上の制約を乗り越えて、業務プロセスの共通化・標準化に向けた不断の見直しを行うことが必要である。

¹¹ 東京都では、公会計改革によって、これまでの官庁会計における単年度主義・現金主義に基づく事業評価だけでなく、多年度のトータルコストを踏まえた多面的な事業分析・評価が可能となった。これによって、職員一人ひとりのコスト意識が高まり、毎年度の予算要求も質的に改善したと指摘されている。

¹² 企業経営では、企業活動に関する目標(売上高、収益率など)を設定し、それを達成するため、業務内容や業務の流れ、組織構造を分析・最適化する取組みを行っている。その際、組織や事業の合理化が伴うため、高度な情報システムが取り入れられる場合が多い。

さらに、B P Rの視点を踏まえた財政支出の効率化を図る観点からは、政府調達改革が欠かせない。物品を含めた政府調達全般では、省庁・部門横断的な共同調達、調達規格の統一、民間へのアウトソーシング等を進めていくべきである。またIT調達について、政府CIOの強いリーダーシップの下、民間や海外で見られる企画競争のような方式も必要に応じて取り入れ、仕様の明確化による質の向上が求められる。

五点目は、立法府における予算・決算サイクルの着実な実行である。立法府は、予算審議のみならず、毎年度の決算審査プロセスを全うすることで、行政府に対し、予算執行の一層の適正化・効率化を求め、国民から負託された責任をしっかりと果たしていくべきである。

5. おわりに

財政再建を実現し、国民生活の未来への展望を切り拓くのは、大局を見据えた政治の決断である。まずは、今般の社会保障・税一体改革で定められた通り、消費税率を2014年4月に8%、2015年10月に10%まで着実に引上げることで、財政再建への第一歩を踏み出さなければならない。加えて、2015年度までにプライマリーバランス赤字額の対GDP比を2010年度から半減させ、2020年度までには黒字化させるための、信頼に足る中期の財政計画を策定し、その中で、歳出抑制・効率化を通じた財政健全化と成長戦略に同時に取り組み、わが国財政への国内外からの信認を確保することは、現世代の大きな責任である。

また行政自らも、国民的な理解と納得を得られるよう、財政再建に向けた取り組みを加速させなければならない。そこで、政策評価と予算編成プロセスの連動による実効性のあるPDCAサイクルの確立や、BPRを伴う電子行政の推進により、行政コストの効率化および国民の利便性の向上に向けた最大限の努力を行うべきである。

我々経済界としても、規制改革により拡大するビジネス機会を積極的に捉え、民間にできることは民間が行うことによって財政支出を抑制する歳出の観点と、民主導の持続的な経済成長を通じた税収の増加という歳入の観点から、政府の財政再建に向けた取り組みを、積極的に後押ししていく所存である。

以 上