

Managing the Government

～予算改革を通じた政府のガバナンス～

－日本とOECD8ヶ国の経験－

田 中 秀 明

オーストラリア国立大学客員研究員
財務省財務総合政策研究所客員研究員

hideakitakamof@aol.com

序 何が問題か？課題は何か？

政府部門の構造問題

- ・ 右肩上がりを前提とした政策・制度の限界
- ・ 政策・制度をつくる政府の能力の低下
- ・ 不十分な中央省庁等改革(2001)

予算改革を通じた 政府のガバナンスの確立

- ・ 急速な高齢化への対応
- ・ グローバリゼーションへの対応

目次

1. 90年代から2000年代の財政
2. 財政赤字の政治経済学
3. 諸外国の予算マネジメントの改革
4. わが国の予算マネジメントの問題と改革
5. 予算改革から政府部門の改革へ

1 - 1 90年代の財政政策

財政政策の立案・実施・結果

OECD主要国

VS.

日本

財政ルール・目標の導入と
予算マネジメントの改革が
進展し、財政健全化

景気対策と財政再建の間
を揺れ動いた
G7諸国中、最良の財政
から最悪の財政へ

1-2 2000年代前半における明暗

一般政府／財政収支 (% of GDP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
イギリス	0.1	1.1	3.9	0.7	-1.5	-2.9
フランス	-2.7	-1.8	-1.4	-1.5	-3.1	-4.0
ドイツ	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.5	-4.1
オランダ	-0.8	0.7	2.2	0.0	-1.6	-2.4
スウェーデン	2.3	1.3	3.4	4.6	1.1	0.2
オーストラリア	0.7	1.9	0.6	0.0	1.1	0.8
ニュージーランド	0.3	0.6	1.5	2.0	2.7	2.6
アメリカ	0.3	0.7	1.4	-0.5	-3.4	-4.9
日本	-5.5	-7.2	-7.4	-6.1	-7.1	-7.4
OECD全体	-1.4	-1.0	0.0	-1.3	-2.9	-3.8

1 - 3 研究のテーマ

8ヶ国の改革を分析し、教訓を抽出

- ①なぜ改革は行われたか？
- ②どのような改革が行われたか？
- ③何が問題か？

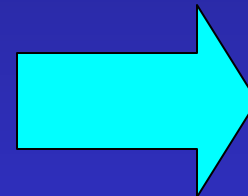
わが国の予算マネジメントの改革を提言

- ①何が問題か？
- ②どうすればよいか？

2-1 財政赤字の政治経済学

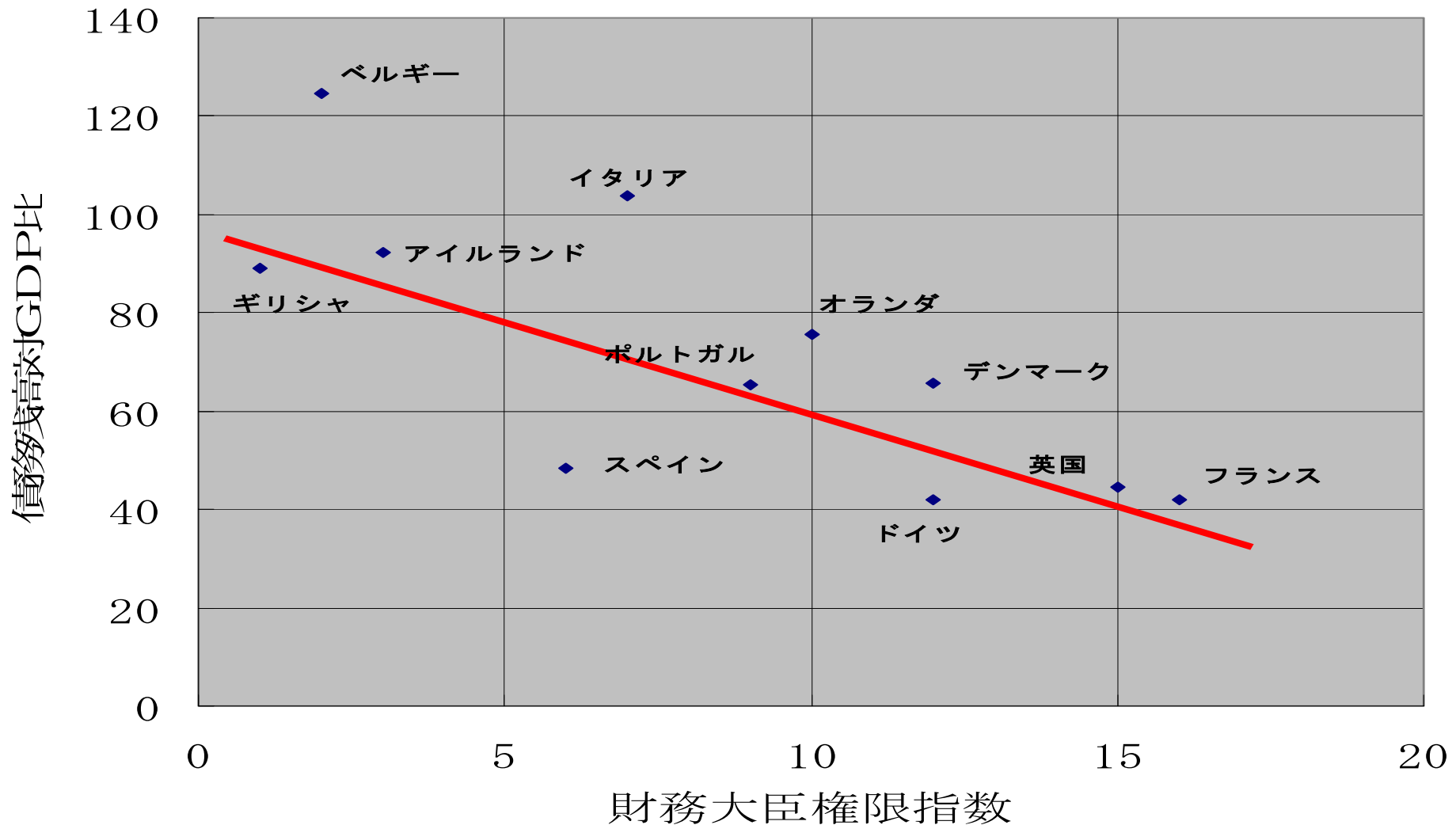
90年代に入り、予算編成のプロセスと財政赤字の関係を明らかにする実証的な研究が進展 ~ von Hagen(1992), Alesina and Perotti(1996) etc

- 財務大臣と支出大臣の関係が「階層的」ではなく「並列的」
- 予算編成の制約条件がない
- 予算編成の透明性が低い
- 議会で予算修正が可能
- 単独政権よりは連立政権
-
-
-



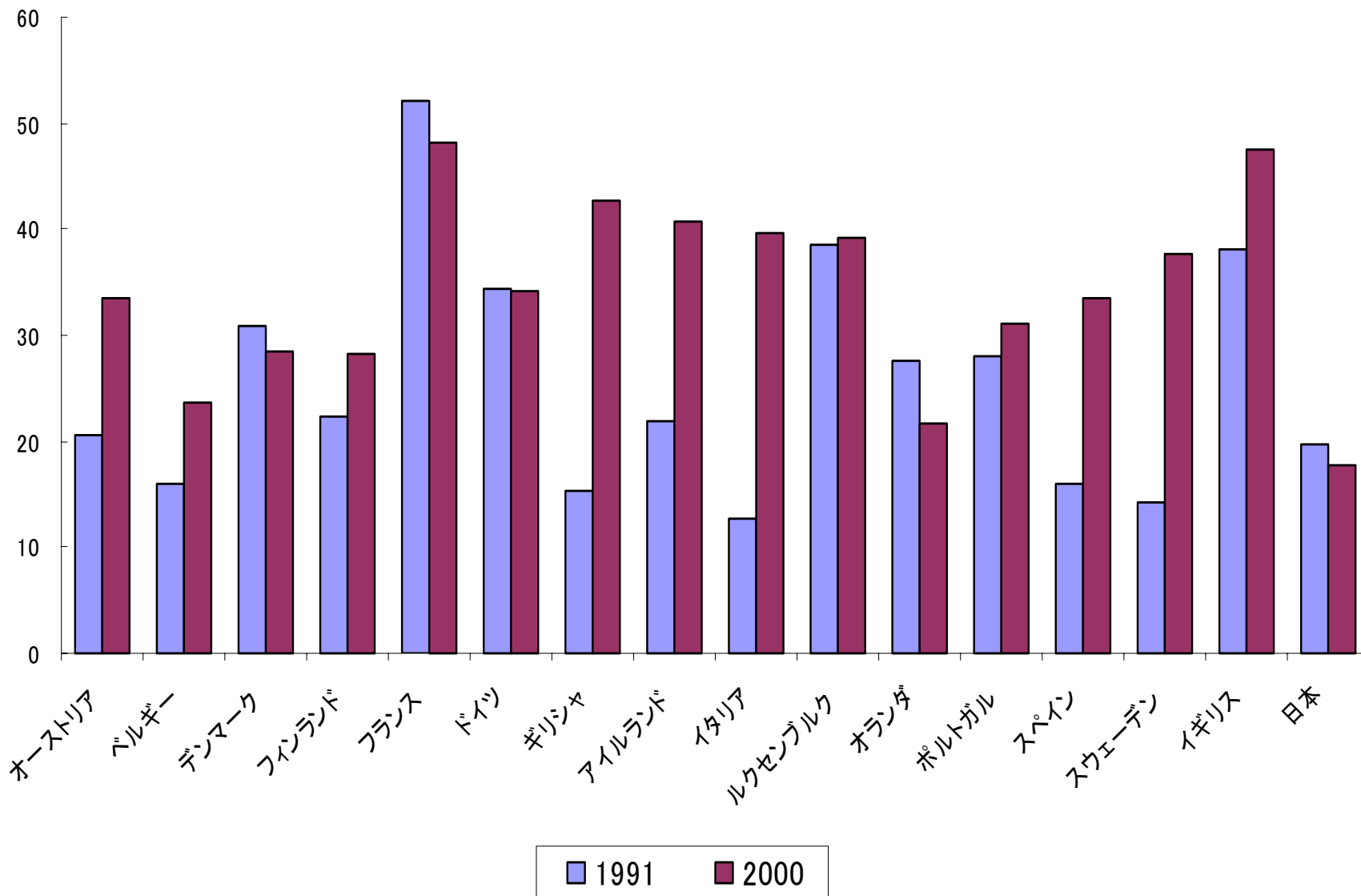
財政赤字

財務大臣の地位と債務残高(1990年)



出典: 富田(1999)、権限指数は von Hagen(1992)

財政規律を示すインデックス

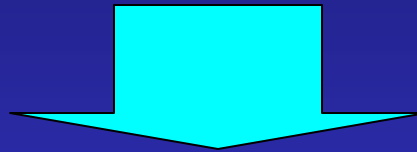


※Jurgen von Hagen(2002)より

2 - 2 共有資源問題の解決

税は「共有資源」(common property resource)

財政赤字は、政治家や支出省庁などが歳入を調達することのフルコストを認識しないことによって生じる



財政赤字の拡大を抑制するためには、予算編成のプロセスを戦略的に見直すことが不可欠

- 権限の集中化(centralization)
- 透明性の向上(transparency)

3 - 1 分析のフレームワーク

マクロ・ルール

- ・財政収支、債務残高等に関するルール・目標

支出ルール

- ・シーリング、キャップ
- ・Pay-as-you-go原則
(中期財政フレーム)

予算編成プロセス

- ・政治的な意志決定の方法
- ・財政の透明性
- ・予算編成にかかわる組織

3 - 2 改革の経緯

経済危機

スウェーデン
ニュージーランド

政権交代

イギリス アメリカ
オーストラリア

外 圧

フランス ドイツ
オランダ

3 - 3 改革の内容

マクロ・ルール

- ・景気循環の考慮
- ・ストックの指標の重視
- ・ルール遵守へのコミットメント

支出ルール

- ・3～4年で支出を固定
- ・中期財政フレームにより、マクロルールとリンク

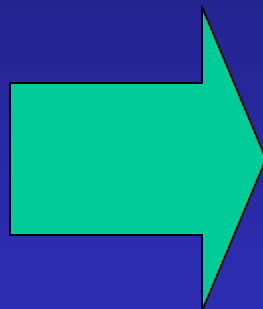
予算編成プロセス

- ・閣内委員会、連立政権合意等による意志決定の集権化
- ・様々な報告書によって財政の透明性向上

(参考) NZの財政責任法(1994)

責任ある財政運営の5原則

1. 政府債務を賢明な水準に引き下げること
2. 1が達成された後は、一定期間を通じて平均的に歳出が歳入を超えないようにし、政府債務を賢明な水準に維持すること
3. 将来の不測の事態に対するバッファーとなるように政府の純資産を維持すること
4. 政府の財務に関するリスクを慎重に管理すること
5. 税率の水準と安定性について十分に予測可能であるように政策を立案・遂行すること



透明性、説明責任の向上

1. 予算政策書

- ・予算案提出の3ヶ月前に発表
- ・予算案審議に先立って議会は財政政策の基本方針を審議
- ・向こう3年間の財政運営のねらいと長期的な財政目標
- ・予算案の戦略的な優先事項

2. 財政戦略レポート

- ・予算案と同時に発表
- ・向こう10年間の歳入歳出、収支、債務等

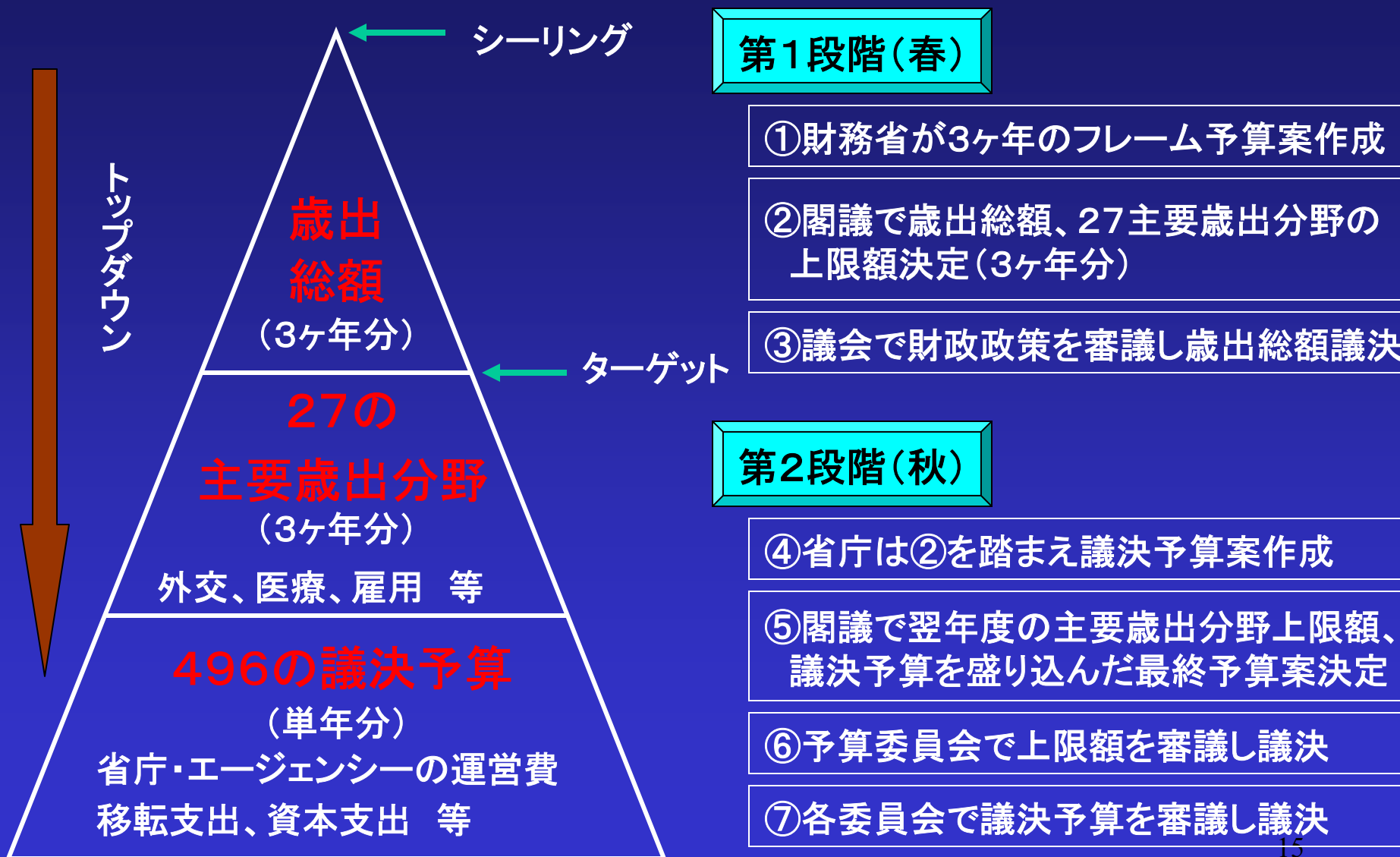
3. 経済・財政見通し

- ・予算案提出時、年央、選挙前に発表
- ・向こう3年間の主要経済指標、財務諸表

※時の政府は、5原則を踏まえ、財政運営の具体的な目標を設定しなければならない(「予算政策書」で)

※政府が原則から乖離した政策を一時的にとる場合、財務大臣は、そうした政策をとる理由、原則に戻るための方法とそれに要する時間を明らかにしなければならない

(参考)スウェーデンのフレーム予算



3-4 2000年代における問題

フランス、ドイツ、アメリカ等

- ①政治的なコミットメントの低下
- ②支出コントロールの弱さ

スウェーデン、オーストラリア等

- ①財政黒字下で政治的圧力の増大
- ②事前のリスク分析の弱さ

3-5 各国の経験から得られる教訓

1. 政治的なコミットメント

- ①フレームワーク ②ルール遵守の合理性 ③透明性

2. ルールのデザイン

- ①マクロ・ルールと支出ルールのリンケージ
- ②財政政策の事前・事後評価

3. 財政の質の改革

- ①業績予算

4-1 我が国におけるこれまでの試み

1. 要求のシーリング(1961~)

財政の中期展望(1981~)

特例公債脱却目標(1976,79,84)

2. 財政構造改革会議と

財政構造改革法(1997~98)

3. 経済財政諮問会議(2001~)と

経済財政の中期展望(2002~)

4-2 我が国の予算マネジメントの問題

1. 権限が分散化した意志決定システム

2. 予算の単年度、当初、一般会計主義

- ①補正予算の多用
- ②不明瞭な財政政策のマクロ経済上のスタンス
- ③後年度への負担転嫁や会計上の操作
- ④シーリング方式の限界
- ⑤施策の事後評価の不足

4-3 予算マネジメントの改革に向けて

マクロ・ルール

- ・政府のコミットメント
- ・持続可能性の担保

支出ルール

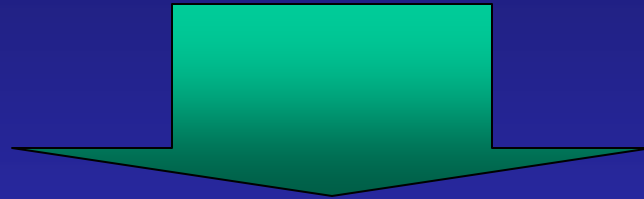
- ・中期財政フレームの強化
- ・要求のシーリングから
ベースラインによる拘束へ

予算編成プロセス

- ・内閣において権限集権化
- ・省庁と財政当局の関係見直し
- ・財政政策の外部検証機能
- ・業績予算への試み
- ・財政の透明性の向上

5-1 予算改革から政治改革へ

予算＝稀少資源の配分を巡る政治的闘争



予算改革 = 政治改革



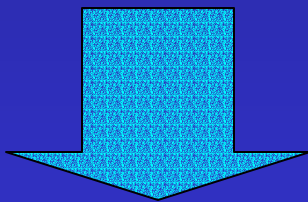
財政政策の経済的な分析・評価

5-2 改革の鍵：集権化と分権化

政府部門の改革

戦略的レベルの意思決定

- ・歳出総額の決定
- ・資源配分の優先順位付け
- ・政府全体の政策目標の設定



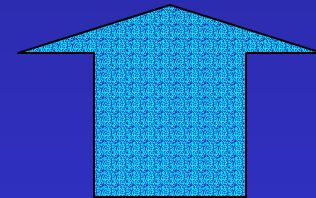
集権化・集中化

トップダウン

運用レベルの意思決定

分権化・分散化

ボトムアップ



- ・一定の予算の枠内での個別プログラムへの資源配分、運営費の使用
- ・個別プロジェクトの選定

(参考)オーストラリアの予算編成プロセス

11月 翌年度予算の大枠と重点の決定(上級大臣会合)

1~2月 省庁の予算要求

- ①12月の経済財政見通しの年央改定(最新の情報)
- ②新規要求の将来見通し(4年)への影響分析
(新規要求は原則スクラップ・アンド・ビルド)
- ③予算省によるスクリーニング

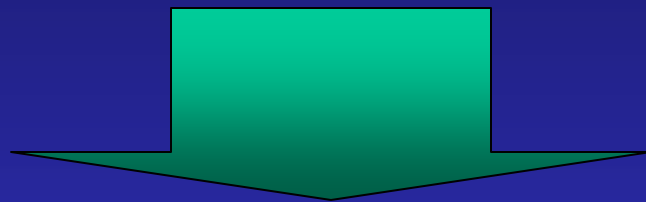
3月 閣内の歳出検討委員会で省庁の要求査定

4月~ 政府予算案を閣議決定し、議会での審議へ

7月 新年度開始

5-3 おわりに：究極的な課題

政府をどうやってマネージするか？



大臣（政治家）と役人の関係の再定義

1. 予算制度改革

意志決定システムの改善

2. 公務員制度改革

政策立案への競争原理導入