

成果報告書活用による行財政改革の可能性

2025年11月1日

於：国際公会計学会第28回全国大会

中野雄太

博士(政策研究)

所属 税理士法人トライアンフパートナーズ

本報告の目的

本報告では、成果報告書を活用した行財政改革の可能性について論じる。

省庁別財務書類や政策評価の開示は行われているが、行政コスト削減に直結しなければ意義は小さい。

本報告では、納税者の立場に立つことを前提にして議論を進める。

政府の公共政策と公会計との接点

- 財政制度等審議会(2003)で国の公会計を制度化
- 省庁別財務書類の作成→「国の貸借対照表」作成
「貸借対照表」「業務費用計算書」「資産・負債差額増減計算書」「区分別収支計算書」の4つ
- 平成14年(2002)決算分以降から作成
- 政策別コスト情報の提示を2011年から開示していたが、2020年決算分で廃止。以後は「事業別フルコスト情報」が採用されている。

財務書類の公開と会計責任

- 政府が国の貸借対照表と省庁別財務書類、政策評価を開示に踏み切ったことは大いに評価できる。
- ただ、どのように政策評価及び現実の公共政策において活用しているかは不十分。
- 省庁別財務書類を使い、省庁が定める政策体系を個別に分析することで税金の使途が明確になり、公共政策における公会計の役割がより重要となる。
- 公会計に於いても、政策立案者らの会計責任を再認識させる必要がある。

財政の透明化と説明責任

- 財務書類及び政策評価表の公表は、政府による最低限の説明責任を果たした。ただ、その活用法がない点では不十分である。
- 「正確に記帳し、その記録の正確性を保証するだけでは、納税者や国民に対するアカウンタビリティを果たすことにはならない」(山本清(2013))
- 省庁別財務書類と国の財務書類は特別会計のみ触れられている。イギリスのように、国会で担当大臣が財務書類に基づいた質疑に応じるようスタイルも考慮するべき。
- 財政の透明化に関しては、公表だけでは納税者に伝達できないので、分かりやすく伝えることが研究者の役目でもある。

公会計と行財政改革

- 財務書類の公表により国及び地方レベルで行財政改革の動きが始まったが、納税者の負担を減らしたとはいえない。
- 税収は増えたとはいえ、公債発行が嵩むために毎年の財政赤字が削減できない。
- 1970年代後半以降に見られた新しい公共経営（New Public Management）の動きは、近年の債務拡大によって進捗が見られない。
- 1980年代の中曽根内閣による日本電信電話の分割民営化、国鉄民営化、橋本政権による中央省庁再編、小泉政権による郵政民営化以降は、政権与党が行財政改革をアジェンダにしたのは2009年の民主党政権だったが、短命に終わった。以後は目立つ動きが見られない。
- 江戸時代には二宮尊徳による藩政改革の実績がある。

予算増大の原因は何か

- 予算増分主義
- 官僚の予算最大化モデル(Niskanen,1971)
- 会計検査院の検査が行われていても、翌年度の予算編成で省庁の予算を減らすことは難しい(予算消化への強いインセンティブ)。
- 少子高齢化進展による社会保障費に対する需要増大
- 政府によるパターナリズム＝メリット財の増大

我が国の財政は、公債収入や利払費を除いた基礎的財政収支においても赤字となっている。

参考：公共財

- 非競合性(Non-Rivalness)
一人の消費が他の人の消費を減らさない
(街の公園を使っても誰も文句は言わない)
- 非排除性(Non-Excludability)
- たとえば、憂国の事態が生じた時に、外国人が税金を払っていないという理由で救助しないということはない。

メリット財とは何か

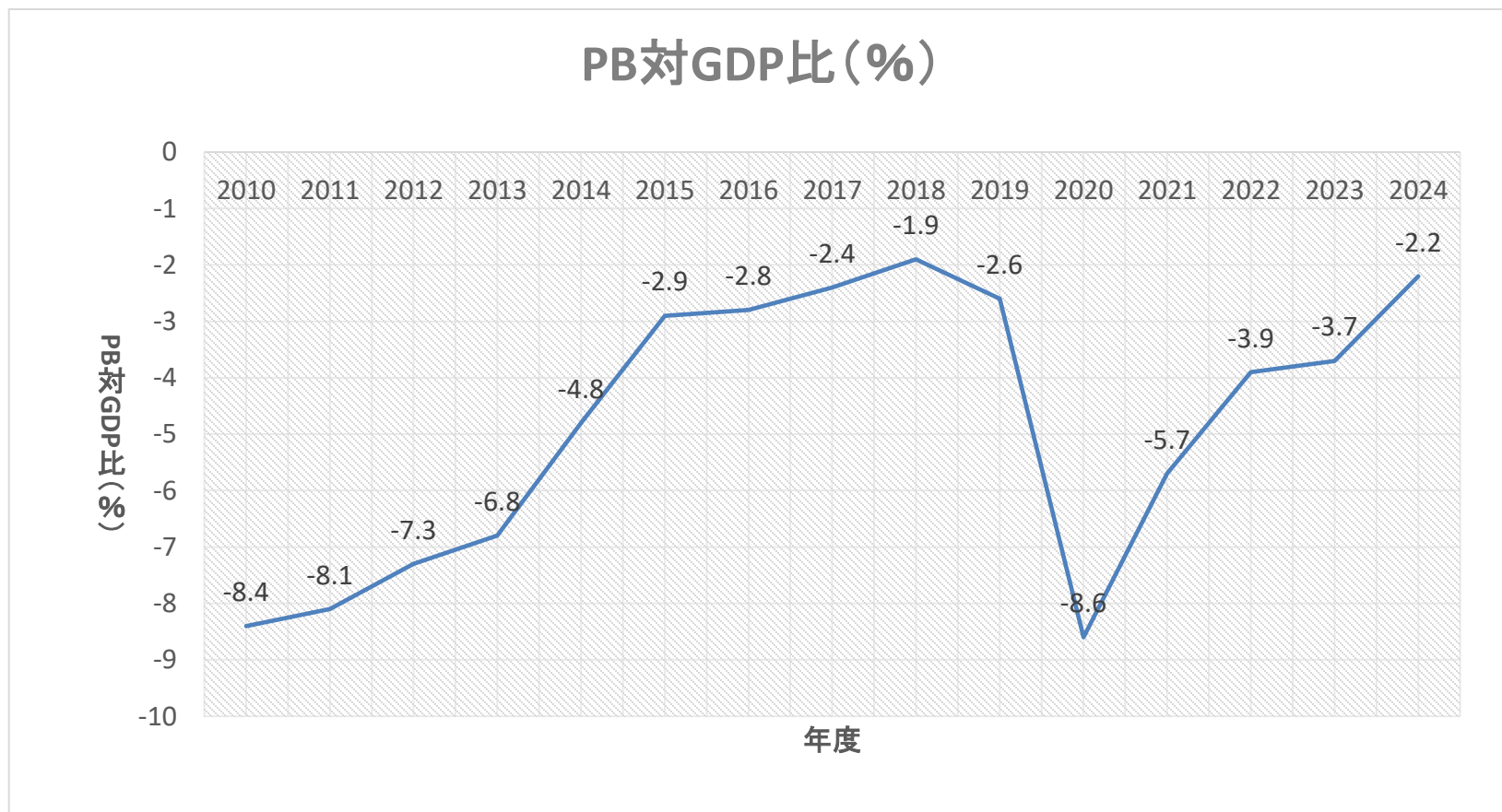
- 本来市場経済で取引される財にも関わらず、政府の温情主義で公共財のように扱われる財。

例：高等教育の支援

- 近年は、金融市場の規制やエネルギー市場の規制は完全なメリット財として認識して政策が立案されており、国や地方に予算が投入されている。
- 「その政策は本当に税金を使う必要性はあるのか？」
国民は一度じっくり考えてみるべきである。

基礎的財政収支対GDP比の推移

財務省「日本の財政資料」より中野が作成



いわゆるプライマリーバランスのGDPは、過去15年赤字だが、2020年より比率が改善している。

行政のPDCAサイクルの問題点

- Plan(予算編成)、DO(実行)、Check(決算や会計監査等)、Action(翌期の予算編成への反映)を見た時、行政はPlan(予算)に重視した傾向性が強い。
- 「これまでの取り組みで不十分な点は、財務状況を開示するまでにとどまり、予算編成過程のフィードバックが弱い点にある」(井堀・土居(2014))
- 予算削減に対する官僚、族議員、関連業界等の抵抗(いわゆる「鉄のトライアングル」) & Rent Seekingの問題。
納税者重視の立場に立脚すれば、省庁や役所の予算よりも税金の使途の効率性やVFM(Value For Money)の向上を目指すべき。

主権者の役割とは

- 日本国憲法前文と第一条には、主権は国民に存すると記述されている。主権者は納税者でもあるが、税金の使途に対する意識が弱い。山田康裕(2005年)も同様の主張を展開している。
- 税をコントロールするのは、本来主権を持つ国民でなければならない。よって、吉田(2009)による税の承諾説の立場も再検討する価値あり。
- 税は市民社会の同意が必要(諸富(2013))。
- 「代表なければ課税なし」(No Taxation without Representation)

公共政策における財務書類の有効性

- コストあるいは納税者負担が明確になる。
- 政府の費用構造より、公共政策の優先順位がわかる。
- 一人当たりに翻訳すれば、より一層納税者負担が明らかとなる。
詳細は中野(2021)農林水産省の事例分析参照。
- 特に成果報告書は上記の論点を要約しており、納税者への説明も容易になる。
- 会計は数字の羅列ではなく、成果を計ることにも使える。優秀な為政者とは、納税者の負担を抑える力量がある人物。近年は優秀な首長が点在しているのは朗報。

成果報告書

項目	政府の成果報告書	非営利組織の成果報告書	損益計算書(参考)
効果	成果の説明	成果の説明	収益
犠牲	費用 A 受益者負担 B	費用 A 政府からの補助金 B 構成員の負担 C	費用
差引	納税者負担 A－B	非営利組織の持ち分増減額 A－B－C	利益 収益－費用

吉田(1998),(2009)に従って作成したが、一番左の列が省庁別財務書類の分析に使用できる。

例：農林水産省が定義する政策体系

- 政策1 食料の安定供給の確保
- 政策2 農業の持続的な発展
- 政策3 農村の振興
- 政策4 東日本大震災からの復旧・復興と大規模
自然災害への対応
- 政策5 森林の有する多面的機能の発揮と
林業・木材産業の持続的かつ健全な発展
- 政策6 水産物の安定供給と水産業の健全な発展
- 政策7 横断的に関係する政策

農水省の政策別一人当たり納税者負担額 中野(2021)より引用

項目/年度	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
食料の安定供給	6,437	6,896	5,648	5,516	6,862
農業の持続的発展	11,173	13,412	12,656	10,918	9,618
農村の振興	1,575	1,957	2,387	2,058	2,104
林業の発展	3,365	3,210	3,117	2,519	3,127
漁業の発展	3,075	2,144	2,185	2,898	2,226
横断的研究	1,105	987	1,135	1,112	1,291
大臣官房経費	1,132	1,736	3,563	2,181	2,950
業務費用合計	27,862	30,345	30,694	27,200	27,833

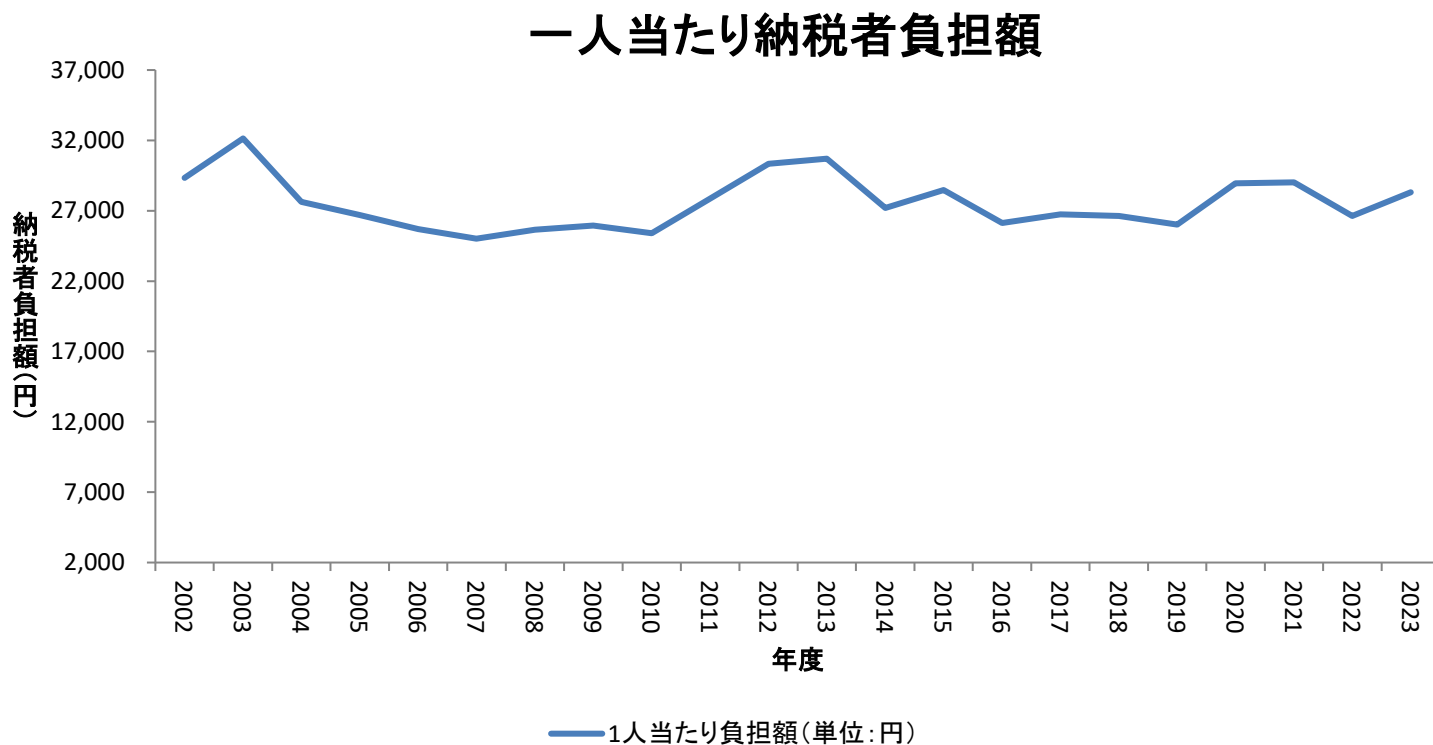
一人当たり納税者負担額の比較

省庁別財務書類より中野が作成

費用発生部	2023 年(単位:円)	2002 年(単位:円) * 書類公表時
人件費	1,190	1,953
補助金等	12,368	17,122
減価償却費	2,099	2,165
その他	12,650	8,675
受益者負担	0	0
1 人当り納税者負担	28,307	29,914

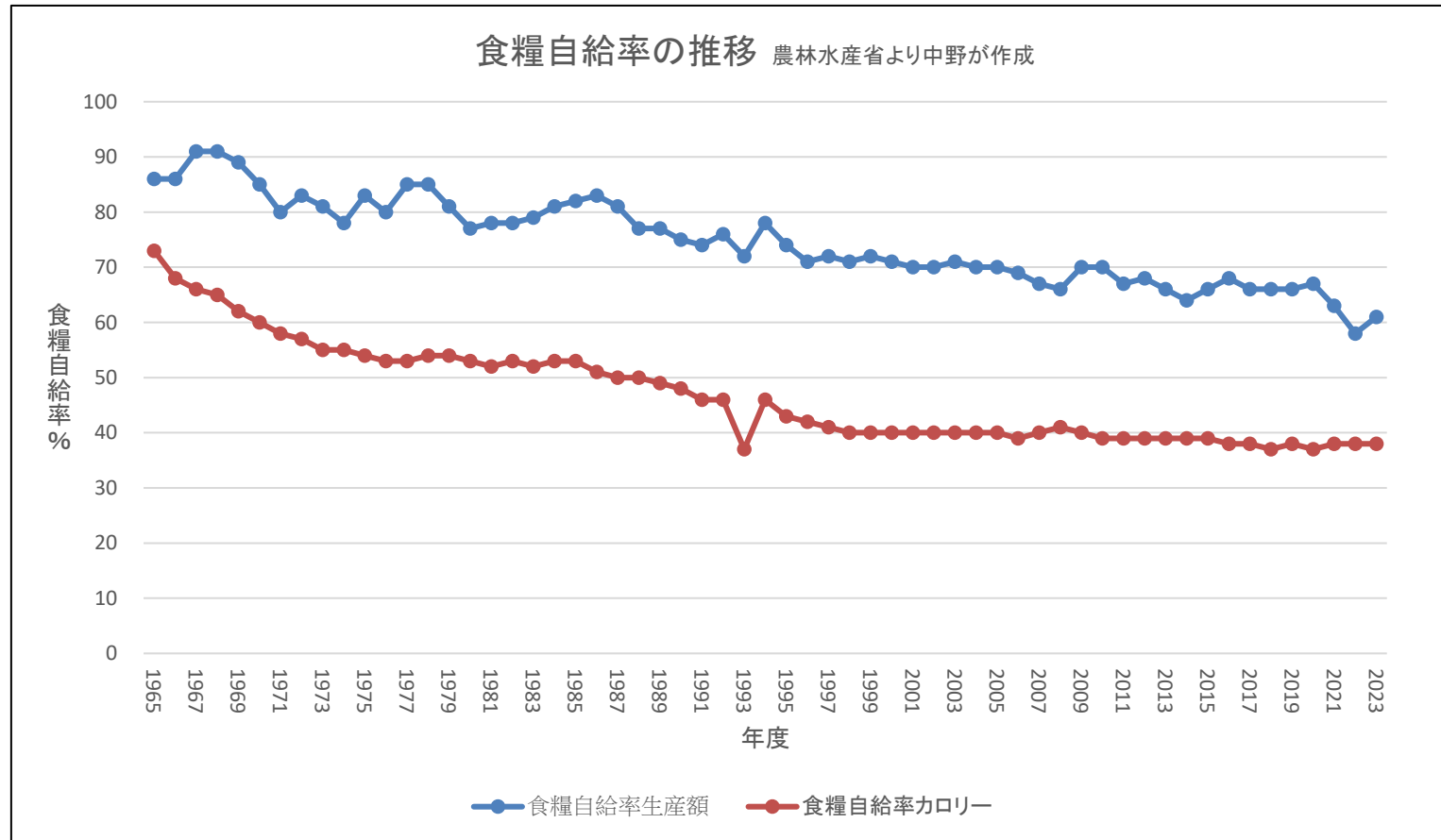
一人当たり納税者負担額の推移

農水省「省庁別財務書類」、総務省人口統計局を基に中野が作成



納税者一人当たりの負担額は、震災や貿易交渉等の対外的なショックによって増えるが、トレンドは概ね安定している。国民一人当たりの納税者負担額は約3万円となる。

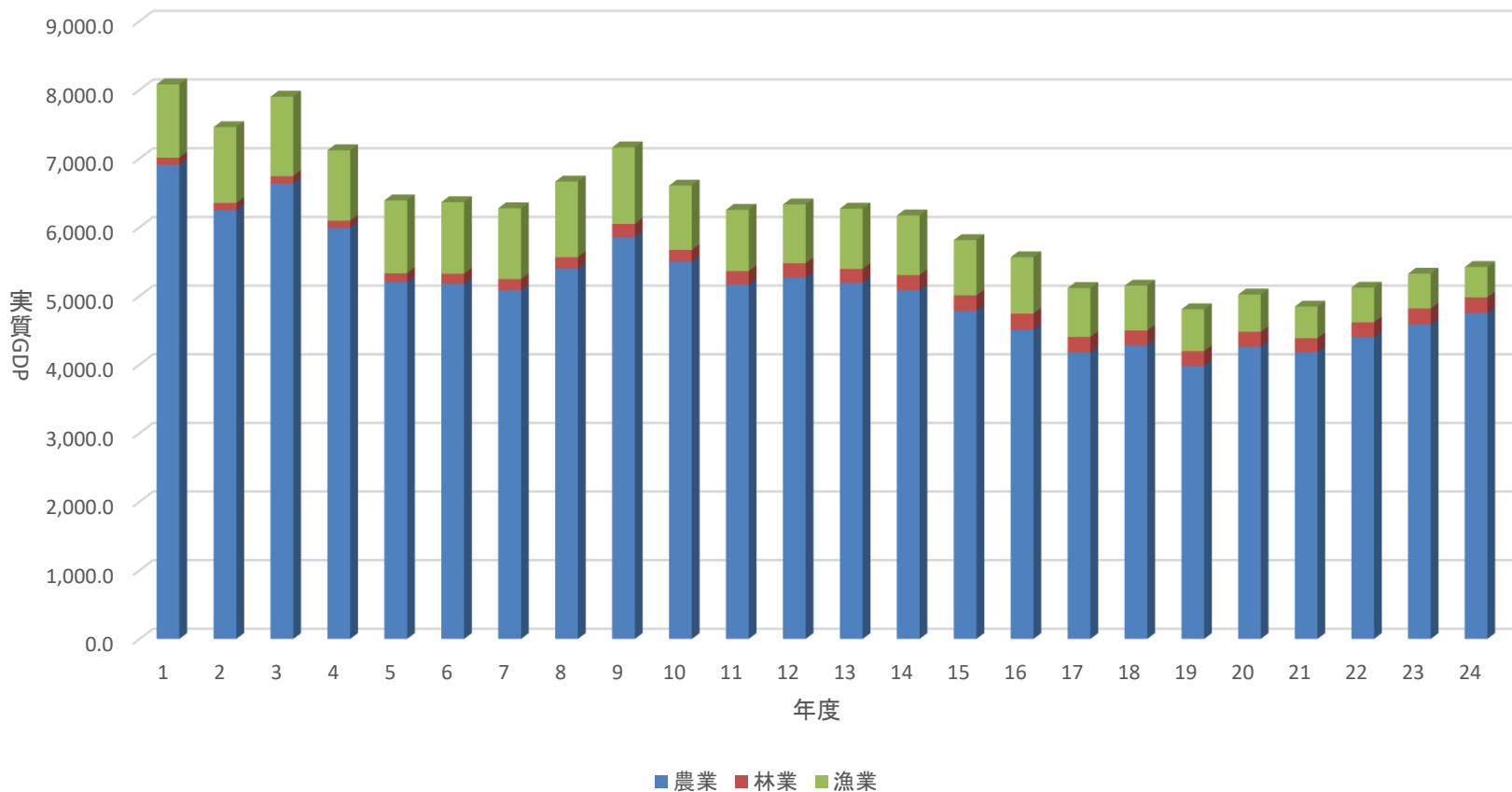
我が国の食糧自給率



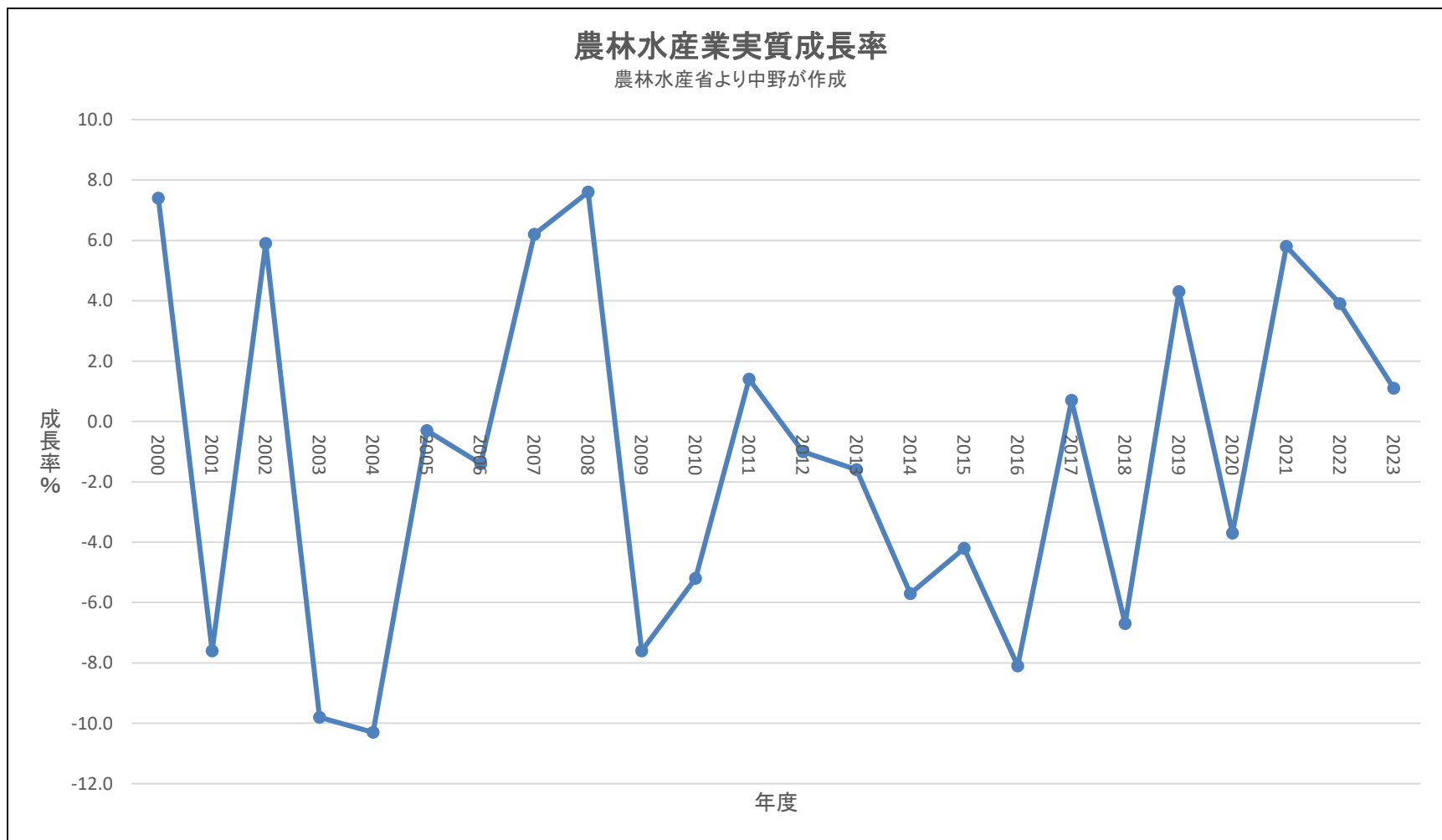
農林水産業実質GDP

農林水産業実質GDP

単位(10億円 基準年2015年)
国民経済計算より中野が作成



農林水産業の実質成長率



農業政策の問題点

- 農林水産省の政策は成果が乏しく、納税者負担の一人当たり3万円は多いと言える。
- 政策体系は基本法に基づいている。基本は政策の約束事であり、省庁別財務書類や政策評価は政策の成果である。約束を守れない政策は見直すべきではないのか？
- 構造的に縮小している産業を保護することの正当性は薄い。
- 食糧自給率を維持するためには、外国との貿易や外交関係を強化して、食糧不足に備える。世界の趨勢は貿易の自由化であり、農産物も例外ではない。故に食糧自給率維持に費用をかけるメリットは薄い。
- 総じていえば、農水省による市場介入分野が多く、保護主義的な政策も多い(例：米の関税や減反政策等)。

公共政策の問題点

- 政府の介入によって消費や生産の歪み(死荷重の損失)が生じる。
- 市場が万能ではないのと同様に、政府も万能ではない。市場の失敗と共に政府の失敗も存在する。
- 会計検査院の検査だけでは不十分である。公共政策は広範に渡るので、よりアカデミックに政策分析(成果報告書)が必要になる。二宮尊徳の現代版「仕法雛形」の拡充。
- 「あなたの税金は正しく使われているのか?という問題意識は、納税者である国民にも必要な態度である。今のままでは、主権者意識を放棄していると言っても過言ではない。
- 省庁廃止をスキャンダル時だけ主張するだけでは、「劇場型政治」の域を出ない。

総務省主導の政策評価制度の目的

出典：総務省

- ①国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること
- ②国民の視点に立ち、成果重視の行政を実現すること
- ③国民に対する行政の説明責任を果たすこと

政策評価表①

政策評価名：グローバルマーケットの戦略的な開拓

政策に関する内閣の重要政策：食料・農業・農村計画（令和2年3月31日閣議決定）他

政策の予算額・執行額等 2023 年 65億4,400万円（一人当たり約50円）

施策(1)：農林水産物・食品の輸出促進測定指標

（ア）農林水産物・食品の輸出額

◇基準値：令和元年(2019年)：9,120億9,500万円

◇実績値（令和5年）：1.5兆円（目標値2兆円）達成率75%

◇農林水産省の評価 B

* 2030年までに5兆円の輸出目標を設定

* 実際の政策評価シートに中野が追加記入している。

複数年の政策評価

農産物輸出の成果とコストの推移

農水省より中野が作成

I.成果の部						参考指標
政策対象：農産物輸出額、基準年2019年						
年度	2,019	2020	2021	2022	2023	実績の
目標(単位:億円)		20,000	20,000	20,000	20,000	期間合計
実績(単位:億円)	9,121	10,000	12,000	14,000	15,000	60,121
達成度		50%	60%	70%	75%	
II.コスト説明の部						期間合計
当初予算(単位:億円)	48.2	65	67.4	91.1	65.4	337.1
受益者負担	0	0	0	0	0	0
納税者負担額(単位:億円)	48.2	65	67.4	91.1	65.4	337.1
一人当たり負担額(単位:円)	37.1	50.0	51.8	70.1	50.3	259.3

政策評価の基本事項からの問題点①

- インプット(投入) → 予算や人員等
- アウトプット(結果) → 政策効果
- アウトカム(成果) → 社会への影響

問題点

行政が本当に携わるべきなのか否かという、政策の必要性が前提にない。政策の有効性や効率性を追求する前に、政策の必要性も議論すべき。

政策評価の基本事項からの問題点②

ロジックモデル(農産物輸出のケース)

＝行政活動を評価するモデル

(「行政事業レビューシート」として作成)

投入 → 活動 → 結果 → 成果

(インプット) (アクティビティ) (アウトプット) (アウトカム)

予算65億円 → 貿易促進 → 2030年まで5兆円 → 6次産業化深化

問題点:

- 一般的なロジックモデルを作成している地方自治体が増えてきている。
但し、農産物の輸出をするメインプレイヤーは農家や農業経営体である。
予算65億円は一人当たり50円だが、農水省が関与しなければ0円になる。

政策評価の問題点

政策評価は官僚によって作成されるため、どうしても内部に甘い評価になりがちである。

「わが国で法制化された政策評価は、行政の自己評価から始まる。(中略)そもそも政策評価の制度は、基本的に客観的と呼べない自己評価から始まる。また、常識で考えてみて、よほど自虐的でなければ自己の所掌する政策の欠陥を露悪しない」

山谷清志(2006)『政策評価の実践とその課題』p.5

政策評価の問題点2

政策評価を内部職員だけに任せてはならない

「政策実施者である行政職員集団は、自らの取組の成果に対して企業ほど関心を払わないし、率先して検証を実践しようというインセンティブも持つことはないのである。」

西出順郎(2020)『政策はなぜ検証できないのか』p.162

政策を廃止するという判断は？

政策策定から5年間無着手か10年経過しても終了していない政策は事後評価を義務付けしている（廃止とは書いていない！）



一度予算化された政策を撤回することは稀である。その結果、未完の政策は放置され、税金が垂れ流しにされる。政策廃止というオプションは、行財政改革における重要課題である。

参考：経済政策の目的とは

- ◆ 第一に、民衆に豊富な収入または生活資料を供給すること、つまり、もっと適切に言えば、民衆がみずからそのような収入または生活資料を調達できるようにすること、
- ◆ そして第二に、公務を行うのにたりるだけの収入を、国家または公共社会に供給することがそれである。経済学は民衆と主権者との双方を富ますことをめざしている。

アダム・スミス『国富論』第二巻P. 257

公共政策における政策評価へのアクション

5年ごとにコストパフォーマンスを精査
国：省庁別財務書類 地方 行政コスト計算書等
成果が改善しない場合はプロジェクト中止
成果が改善している場合は継続

本報告で想定する行財政改革を本格的に実行するならば、
最終的には省庁廃止までカバーすることになる。
公共政策は国民のものであり政府のものではない。

財務書類活用に向けて

- 第三者による外部監査及び成果報告書の作成・公表。
- 一つ一つが専門的であるので、優先順位の高い政策に特化した財務分析、政策分析を行う。
- 公会計情報も一つの統計である。費用や成果の検証にあたっては計量分析も取り入れることも視野に入れる。省庁別財務書類は2002年の決算より公開されているので、統計的にもサンプル数が年々増えている。
- 当面は、農林水産省や経済産業省のような民間の生産活動とリンクした省庁の公共政策は分析しやすい。

財務書類活用の限界はあるが・・・

- コストや損失は明確になっても、成果を検証するには費用便益分析などの分析手法が必要。
- 公共政策は政治的要素も多いため、実際の活用には国会や議会の承認が必要。
- 納税者負担を軽くするリーダーなら良いが、議会工作に明け暮れていれば財務書類は単なる書類作成業務にすぎない。
- Muller(2018)が指摘するように、(業績)評価の問題点は存在する。だからと言って、公共政策の成果検証をしなくてもよい理由にはならない。
- 昨今の流れは、EBPM(EVIDENCE BASED POLICY MAKING)になっているが、公会計の情報は有益なエビデンスである。

公共政策の意義の再認識

- 税金を使っている以上、国民の福利厚生に寄与できない公共政策は便益よりはむしろ損失となる。
- 公共政策は省庁や役所の予算増大を意味するものではない。
- 経済政策の要諦は主権者であり納税者の国民にある。公共政策をウォッチすることも国民の役目である。
- 会計士、税理士、政策立案者、官僚、政策立案者が上記の視点を持てるか否か。財政が肥大化しているからこそ、今一度原点に戻ること必要。→**受託責任**の再確認

結論：納税者主権の公共政策を

経済政策の基本は民間の経済厚生を高めることにあり、政府の財政を肥大化させたり、権限を強めることではない。

納税者に公共政策の成果を説明するためにも、公会計を公共政策の評価に定着していない。その意味で、財務書類の活用を通じて行財政改革を遂行していく必要がある。

省庁再編や廃止という中長期的スパンも視野に入れることで公債発行に歯止めをかけることができる。同時に、国民は納税者意識をもって公共政策をウォッチする必要がある。