

決定プロセスの改革は どこまで進んだか



ほんま・まさあき
1967年大阪大学経済学部卒。73年同
大学大学院経済学研究科博士課程修了。
英国ウォーリック大学客員教授、ロ
ンドン大学STICERD客員研究員、大阪
大学副学長などを経て、現在大阪大
学大学院経済学研究科教授。経済財政諮
問会議議員、税制調査会委員などを兼
任。主書に『租税の経済理論』『新・日
本型経済システム』等。

本間 正明
大阪大学教授
(経済財政諮問会議議員)

制度化された経済政策をどう破壊するのか。中長期的な論理的整合性の中でマクロ経済戦略をどう構築するのか。民間人メンバーとして経済財政諮問会議に参加してこの2つの問題に取り組んできた本間正明氏が、小泉改革の評価を行い、諮問会議の課題に迫る。同氏は、マニフェスト時代に向けて、政策評価の対象としての政策実行プロセスの重要性を指摘し、構造改革というまさに全面戦争の中で、従来の仕組みの非連続的な改革を評価するに際しての動態的な視点の必要性を強調する。

小泉改革の中で経済財政諮問会議に期待されたものは大きい。日本の経済政策や意思決定プロセスの変革が問われているからでもある。従来型の制度化された政策決定システムをどのように崩し、総理が考える改革の方向をどう具体化し、実行への道筋をつけるのか。それが諮問会議に課せられた課題である。

経済政策との関係の中ではあるが、日本の政治の中で、総理が自分のやりたいことを明言し、そのいわば企画立案機能を諮問会議が担った。私たちの議論や決定にさまざまな評価があることは知っている。だが、評価の際にはそこに立ち塞がった障害も含めて分析をしていただくことを私は期待したい。

言論NPOが主張する、マニフェスト型の政治を目指すことは私も賛成だし、その評価作業が民間から始まったことは歓迎したいが、その実行プロセスの問題も含めて検討をしないと、公約は絵に描いた餅に過ぎなくなる。そのためにも、小泉政権誕生後、二年半にわたる諮問会議の取組みを、民間人メンバーである私の視点を通して評価し、今後の課題は何かを明らかにしたい。

制度化された経済政策を どう壊すのか

経済財政諮問会議に期待されたことについて、2つの論点がある。1つは、経済の

政策形成の体制の問題である。小泉総理自身がやろうとすることに対して、与党・自民党が存在し、必ずしもそれができる状況にはなかった。そのため、総理は諮問会議を前面に出すことによって、システムとしての経済政策を破壊しようとした面がある。各省庁との関係の中では、自民党の中に部会という極めて自立性の高い党の組織がある。そして、それらと連動して、党の意見を内閣の中に反映させるものとして各省庁がある。戦後の総理総裁はボトムアップ的な形で、その上に乗って形式的に指導してきた。

こうした構図の中では、総理の一存や発言だけでは物事は動かない。それを体系的に壊していくためのプロセスづくりと論理の構築がなければ、総理が考える経済政策や構造改革に結びつけていくことができない。

では、今までの制度化された経済政策をどのように壊していくのか。それが諮問会議の第一の課題である。例えば、国と地方の「三位一体」改革も「財務省と総務省の百年戦争」と言われるように、ほとんど前に進んでいない。この状況を、一体どのような仕掛けの中で実現に結びつけていくのか。そうした政策課題はマクロ政策、経済活性化、不良債権問題、そして予算編成のそれぞれにある。

それに一つ一つ総理が具体的な案を出すわけにいかない。我々としては、まず各々その規模や内容をどうするかで総理の意向を政策の中に落とし込みながら、制度化された経済政策と対立する部分については調

整しつつ仕上げていく。これが、諮問会議がこの2年半あまり、最もエネルギーを割いてきたことである。

経済政策というものは、白地の上に絵を描くような単純なものではない。上記のような制度化された経済政策という部分があり、法制上の問題、行政の体制の問題、政治の関与の問題などが一体となってでき上がっている。そこに、変化というものをどのような形で導入していくのか。それができなければ総理が考える政策は実行できない。総理のマニフェストと言っても、総理の意向をどういう形で実現をしていくかのシステムの問題を抜きにしては議論できないのである。

このように、実行過程の問題が極めて重要な要素となっている。いわゆる抵抗勢力と言われるような存在がある中での妥協の産物として、その時々においては、到達されるべきゴールとは乖離が生じている状況がある。それを外側から見ると、進んでいない、意図と結論が全く結びついていないという言い方をされる。

しかし、そのプロセスの管理、すなわち、プラン・ドゥー・シー（Plan、Do、See）という流れの中で問題を見ていかない限り、実効性のある経済政策はできないのである。プランの段階でどこまで言えたのか、そのPlanの段階のものをDoのところまでどのように実行できたのか、そしてDoをした上でSee、つまり効果が一体どこまで出てくるのかという流れである。

この流れで言えば、我々がこの2年半取り組んできたことは、どちらかと言えばプ

ランの段階だけである。プランの段階でも、未だに表に出ていない部分がある。例えば、農業問題については、WTOやFTAなどの対外的な交渉が、農業がネックとなって全く進んでいない現状の中で、これを諮問会議の場に載せること自体が極めて難しい。あるいは、骨太の方針の農業に関する記述の中に「自由化」という言葉を入れることすら難しいという状況がある。分野によっては、我々が取り組んでいることについては、ドゥーも見えなければ、シーの部分はもっと見えないというところがあるだろう。

これは日本だけではなく、レーガンやサッチャーのときも、EUの統合や通貨統合に至るまでのプロセスにおいてもそうだったが、まさに最初の段階では、その言葉の適否は別として、制度化された経済政策に対するいわば破壊者として、岩盤に水を注入して圧力をかけ、一定の閾値に達すると破壊するという作業を、我々は体制内でやらざるを得ないのである。

私がもし外から、例えば評論家や、エコノミスト、あるいは野党として攻めるのであれば、当然のことながら、そのような部分については表に出さずに、マニフェストや結果の部分だけで議論をするだろう。結果のところは固まっておらず、今はプロセスのドゥーの段階で激しく抵抗勢力とやりあっている。

そうであれば、結果の評価は当然悪くなる。小泉構造改革が進んでいないと言うが、それは総理のリーダーシップやトップダウン的な側面で問題を議論するのか、政

治のシステムの中における問題を議論するのか、あるいは効果が現れないのは政策目標の設定なのか、日本の経済環境においてその政策手段が効果的かどうかの問題なのか、これらを区別してほしいというのが私の頭の整理である。

そのような意味で我々の意識を言えば、プランの段階において、硬直化し制度化された経済政策を壊す部分へのエネルギーの割り方はどうなのか、ここの評価をしてほしい。公開された議事録に出ていないところでも、我々は行政などと色々なやりとりをし、官僚を怒鳴りつけることもある。

重視した経済政策の論理的整合性

もう一つの論点は、経済政策の論理的整合性についてである。制度化された経済政策というものは、社会保障のように国が法律で定めてその中でワークする部分の政策の問題と言えるが、それ以外に、景気対策のような裁量の部分が政策にはある。しかし、この部分も実はかなり制度化されているという問題があり、公共投資には道路特定財源のような世界があって、道路族の存在、特定財源化という形での裏付けがあるのである。これを景気対策との関連の中でどのように政策の中に織り込んでいくかという問題がある。

今のマニフェスト論争の中でも、総理とその他の方々の違いは、この裁量的な問題の中で景気対策として何をするかを巡るものとなっている。攻める側は、財政至上主

義といった言い方で、総理のマニフェストは自分たちとは違うという形での差別化をしようとする。

そこで問題となるのは、経済政策の論理的整合性としてどちらが妥当かということである。これは竹中大臣や私たちと、財政拡大派との対立にもかかわるのであるが、その背景には、我々が政府の通時的(Intertemporal)な予算制約式を一方に置きながら、中期的に継続できるような景気の状態をどう作っていくかということを考えていることがある。「景気vs.財政」という言い方は、景気をよくすれば自動的に財政が回復するという議論の組立てであるが、実際はその構図はすでに破綻している。

特に90年代の拡張型の経済政策の結果として今の債務が膨張した財政状況が作られたことに鑑みれば、長期的な意味で予算が収束しない状況になるということは明らかであり、そこに、短期的なケインズ政策の問題と中長期的な新しいマクロ経済政策との違いが生じている。それはまさに理論闘争とも言える。

すなわち、我々は、後々の問題も含めながら、マネージすべき実質成長率や名目成長率の問題について設定をして、中長期的にきちんと管理しながらやっていこうという考え方の中で、予算制約付のマクロ経済の極大化を考えている。これに対し、批判する側は、財政の短期的なアウトプット、あるいは成長率の復元を実現することによって、自動的に問題が解消するという楽観主義的な経済政策になっているのである。

我々が幾らシミュレーションをしてみても、

そのような楽観主義のシナリオは描き切れない。そこで、質の内容を変えて生産性を高め、需要誘発型にして潜在成長率を高めるというシナリオの中で内生的な経済成長を実現するという戦略になっている。

ここでは、制度化された意味でのマクロ経済運営の問題と理論的なフレームワークにおけるマクロの運営の問題がオーバーラップしながら、政策立案の過程が進んでいる。政府と与党との関係、あるいは世論との関係の中で、民需主導型の経済にできるだけ早く移行できるような施策を、競争政策として、あるいは官製市場の開放として進めるわけである。需要の中身も、社会的規制という形で社会主義的に閉じ込めた部分に市場のニーズがあり、そこが今大きく伸びている。

そのようなところで民間活力を引き出し、あるいはそれを誘発する財政需要を科学技術予算などによって増やす。まさに民と官との関係を基本的に見直しつつ、日本のサービス化、あるいは非製造業化という問題と関連づけながら、時系列的な成長率の高まりを期待しているのである。

デフレ対策の筋道をどう考えるか

そこでの予算制約はどうかという問題と、視野が短期的か否かという問題に加え、我々が最も悩んでいるのは、名目成長率と実質成長率の乖離というデフレの問題である。この問題はジレンマを抱えており、中国、アジアが生産能力を高め、旧東側が自

由主義圏に入ってくることに伴う、まさに超過供給経済の流れの中で、我々は生産性を高め合理化を進めているのであるが、こうした効率化が供給サイドでは、国内価格の国際価格への収斂という形で、激しい勢いの価格下落を生じさせている。

この問題はグローバルな視野でとらえなければならず、これを否定して閉鎖的な経済政策を採用することはできない。従って、FTAやWTOの問題でも、我々は国是として自由貿易を確立する。元の切り上げや、ドルとの関係などの対外的な問題はあるにせよ、肅々とこの問題を片づけて、資源配分を改善して経済の強化を図っていく必要がある。これは弱者切り捨てという言い方をされるが、まさにグローバルな競争の原因であり結果でもあって、この点についての施策を素直に経済政策の場の中に入れ込んでいかなければならない。

しかしながら、現実には90年代に起こったのは、公共投資を通じて生産性の低いところに資源を注入する形で経済政策を行ったということである。一方でグローバル化が進んでいるため、生産性の高いところは常にグローバル化し、国際市場とリンクしている状況下、強いところが外に出ていくのに対し、弱いところは予算、税金等で極めて優遇されている。法人税の問題でも、補助金の世界でも、資源が生産性の低いところに温存される形で政策がとられてきた。

完全に二極分解している。そこに政治問題があり、族議員としての制度化された経済政策に結びついてくるわけである。今や日本経済では、アメリカと比べて生産性が

高いと言い切れる分野は、甘く見ても15%程度だろう。そのような状況の中で、85%の部分をどう再生していくか、これが私たちに突きつけられた最大の課題だった。

供給側の要因の次に、需要サイドでのカバーはどうするのか、失業と言われる労働の問題をどう解決していくのかということになるが、マクロ政策として公共投資で道路を作って雇用を膨らませるという形でこれに対応すると、ミクロの資源配分上は、生産性の低い分野に人を張り付けて、二極分解の構図を維持するということになってしまう。経済政策としてはまさに矛盾をはらんでいる。そこで、科学技術、都市再生、環境などの重点分野を決めて、将来需要が伸びる分野に予算を張り付ける。他方で、公共投資の部分は毎年3%程度で切り込んでいく。こうしたシナリオを考えている。我々は専門的に、現実の成長率と潜在的な成長率の乖離、GDPギャップはどれ位あるのかという問題を常に頭の中に置いているのである。

EUやイギリスにおいても同様の考え方が採られていることであるが、資本や労働の移動が起こる状況の中で完全雇用を経済政策の一つの目標にすることは、極めて大きなバイアスをもたらす。技術も含めて時代が大きく変わるときに、資本も雇用も生産性の低いところから高いところへ移動するという流れを作らなければ、取り返しのつかない潜在成長率の低下が、トータル・ファクター・プロダクティビティー（全要素生産性）の低下という形で生じる。

従って、労働の質の改善、ミスマッチの

解消という形で労働者としての能力を高め、あるいはサービスなど時代のニーズの変化に合わせて人を配置替えするなど、できるだけその問題に対処していかなければならなくなっている。

需要のミスマッチについては、需要の管理で対応できる部分は多く見積もっても四分の一程度ではないか。失業率は小泉内閣発足時に比べて急激に悪化したという状況にはなっておらず、女性の社会参加率や就業形態の変化、あるいはフリーターと言われる若者の動き方も含めて考えなければならない。これは個人の問題であると同時に、社会的には流動性の問題でもある。そのような意味におけるミスマッチを踏まえ、需要政策を万能視せずに、供給の問題とセットにしながら進めていくということが、我々の描いているシナリオになっている。

なお、デフレの問題については、当初は我々はよりサプライサイド面を注視して、中国の台頭の中でそれはやむを得ないといった認識が主流だったが、やがて「デフレ阻止」が大きな政策目標に上がってきた。これには政治的な意味合いがあった。すなわち、景気対策という言葉が小泉内閣以降、与党の中でも言いづらい状況になり、物価の下落という形で景気対策を物価対策にすり変え、積極財政につなげるという流れが政治的にあった。

デフレ対策イコール景気対策なのか。そしてそれは財政政策に結びつくのか、金融政策ではないかという議論もあるが、それは明確に分かれてはおらず、与党などの中には、デフレ対策として財政も使うべきだ

との議論が根強くあった。

その仕分けの部分で、我々としては金融の問題を重点的に議論することにした。そこで、「骨太の方針」の中に、デフレの問題について、インフレターゲットとは書いていないものの、できるだけ早期に物価上昇をプラスにするということを日銀と調整しながら入れたのである。少なくともコミットメントとしてはゼロ（物価の下落をとめる）ということは日銀も認めたのであり、その次のステップの問題に対し、サプライサイドではないマネタリーサイドの中での施策をいかに打ち出させるかが問われることになる。

現在は、竹中大臣がまとめた金融再生プログラムの実践の1つの成果として、それまでの金融システムに対する不安感よりそな問題の中で払拭され、リスクのエスカレーションの問題がなくなったことにより、新たな局面に入っていると考える。この局面に際し、官から民への資金の流れをどのように作っていくかということが、マネーサプライやデフレの問題と関連してくることになる。

90年代は、極めて大ざっぱにとらえれば、民から官へのお金の流れが起こっていた。したがって、今の問題は、資金の逆流をどのように起こすのかである。民から官へのお金の流れは構造改革にも逆行する。

諮問会議が克服すべき課題は何か

さて、ここで、政策決定や実行過程のシステムの問題に再び目を転ずると、例え

ば、ニューパブリックマネジメントについては、それを言い始めてから今年ようやく政策群やモデル事業として具体的に取り上げるに至るまでに、2年もかかっている。今の制度がいかにフレキシビリティを欠くかを示すものであるが、予算編成が従来の延長線でなされるため、具体的にはなかなか動かない。エンフォースメント・パワーが弱いという批判は甘んじて受けるが、我々はこの中で闘争をし、懸命に取り組んでいる。

加えて、経済財政諮問会議には、その位置付けの問題もある。この会議がいわゆる他の審議会などのアンブレラのトップにあって、税制調査会など各種の審議会をまとめていくことが期待されたが、実現できなかったのではないと言われる。総合調整の場としてそれなりの位置付けは与えられているが、並列的に、総合科学技術会議、男女共同参画会議、道路公団については民営化委員会、あるいは三位一体であれば地方分権推進会議、財政では財政制度審議会などが存在している。

そこには、民営化推進委員会のように、個別の問題に対して審議会方式で従来の縦割りを突き崩そうという趣旨で作った新しいタイプの組織との関係をどうするかという問題と、旧来の税調や財政審、社会保障審議会などとの関係の問題とがある。年金問題では社会保障審議会との関係をうまく整理するという我々にとって頭の痛い問題がある。

アンブレラ的に進めて成功した事例は、宮内義彦氏の総合規制改革会議である。宮

内氏にできるだけ諮問会議にも直接来ていただき、あるいは機会を見つけて私と宮内氏が意見調整をすることにより、最もスムーズに進んだ事例となった。これに対し、例えば政府税調との関係については、我々が活性化を目指す税制改革を進めようとした際に、私と石会長との確執のようなことが言われたことがあった。

石氏は政府税調の代表であり、どれだけ総合的な視点の中で議論ができるかが重要だった。個別の審議会や調査会というのは、これまでの行政の応援団としての位置付けがあり、これらと相互にバッティングするという要素がある。従って、政府部内のこうしたシステムをもう一段、どう再整理していくかは、今後の大きな課題であろう。

また、経済財政諮問会議が直面してきた問題としては、執行面における行政との関係の問題もある。諮問会議では既に当初の1年目において、三位一体の改革にせよ社会保障制度改革にせよ、今のほとんどの問題が議論されていたが、確かに未だ具体化されていないものも多い。これについては、行政というものは、継続の中で決定をする部分が非常に大きいという要素がある。従って、公式の文章の中に入れるということがまず極めて難しい。

入れることができて、それを実行していく際には、何度もそれを蒸し返し、問題提起をするセレモニー的なことを行っていくのが、まさに日本のシステムなのである。これを変えていくためには、トップダウン的なシステム作りをして、総理が大臣

に対して何をやるべきかをコントラクト（契約）で明示し、大臣から行政に命令するというやり方にしなければならないだろう。

現状は極めて中途半端な状況の中で、総理の考え方をできるだけ諮問会議が受けとめ、それを企画立案して議論しながら各役所に投げる。しかし、各大臣は、諮問会議が提起した問題に対して何ら拘束を受けずに役所の代表として振る舞う形になっている。これが今、最も直さなければならないテーマである。マニフェストとは、まさに執行の部分も各々の役回りの中で全体の大目標に向かわせ、できなかった者には辞めていただくという体制作りの問題なのである。

他方、経済財政諮問会議それ自体について今後改善すべき点を挙げるとすれば、一つは事務局体制の強化であろう。我々民間委員の負担に対してそれをサポートする体制が極めて弱い。大臣のご配慮で特命事務局的なものができたが、どれだけ我々が気力を振り絞って他の役所や内閣府の人たちにサポートしていただくこうとしても、ボランティアベースでは限界があり、ここの常勤化は大きな課題である。

事務局体制の確立に加え、民間議員の常勤化も検討すべきだ。非常勤は経済的にはオポチュニティー・コスト（機会費用）を払っており、相応な待遇も含めて考えなければならない。日銀審議委員に比べても、我々の仕事の方がハードである。よりシステマティックに仕事をしようとするならば、完全に常勤化すべきであろう。

さらに、諮問会議をより骨太なものにし

ていくために、権威ある形で、戦後の経済安定本部にならって、例えば経済再生本部のような位置付けを与えるかどうかという議論もあろう。行政の中における命令権を持ち、政治の中の調整の局面においてもそれなりの役割を果たすところまで、横断的な形での組織強化をするかどうかである。

現状の諮問会議の位置付けは、既存のシステムの中における未だ盲腸のような存在といえる。非常勤の者で話を進め、竹中大臣が間に入り、官房長官も理解があり、当然のことながら総理がこれを活用しようとしている中で、属人的な要素によって今のパワーを維持できているという面がある。総理や官房長官、経済財政担当相が代われれば、この組織はがたがたになるだろう。だからこそ、制度化された経済政策を直すのには制度化された形でこの問題に対応しなければならないのである。

システムをきちんと構築し、政策決定の1年間のプロセスに一つ一つ入れていく必要がある。我々がいなくなると蓄積効果が全くなくなるようではいけない。現状では、メンバー一人が代われればまた変わってしまうだろう。

小泉内閣及び 諮問会議の功績は何か

ただ、小泉内閣や経済財政諮問会議には大きな功績がある。この2年余りの総理の活動を戦後の歴代内閣の活動と比べれば、どの内閣よりも大変多くの仕事をしている。まさに今の政権下で、与党の構図や従来の

意思決定がクリティカルな状況となるまで破壊というものが進んでいる。総裁選の流れを見ても、派閥という問題も含めて、従来のポリティカル・システムがワークしない形になっている。

これはまさに総理の大きな貢献である。矛盾を顕在化させ、その解決はできていないと言われつつも、国民は、この国の姿形、意思決定というものに大きな問題があるということ、政策の中で個別利害が幅をきかせ、全体としてのワーキング・コーディネーションがうまくいっていないということを認識し始めている。

小泉内閣の最大の貢献はこのことにある。道路も三位一体も社会保障の問題も、個別の問題は未だ仕掛品であるということは我々も認めるが、世の中の雰囲気を変えて構造を破壊していくという意味では、よく対比される中曽根内閣の行革の際の行革審や臨調に比べ、スケールが全く違うと私は思っている。中曽根内閣が6年弱で実現したものは国鉄の民営化だけであり、システム全体は全く変わらなかった。

構造改革とは、全面戦争をしなければならないものなのである。部分部分で対応していくと、そこにすべてが集中し、他のところは全く動かない。総理に対し、もっと集中して、ある問題で成果を上げてはどうかという言い方がされるが、構造改革とはまさにアズ・ア・ホール（全体として）の問題である。

現実には改革が成果を上げている分野もある。その一例として、予算編成過程が挙げられる。これは我々が意識的に最も力を入

れた分野だった。まず、「改革と展望」を作り、名目成長率、財政のプライマリーバランスの状況、マクロのシナリオを描いた。これを受けて、6月までに各省庁と積み上げて「骨太の方針」を作り、予算の全体像、概算要求のガイドラインを作成し、その上で11月頃に「予算編成基本方針」を作成し、年末に向けて具体的に予算にはめ込んでいく。このような方式を確立したわけである。

最初はこれがどのような意味を持つか、与党もわからなかったが、やがて、永田町に陳情しても何も効果がないという話になり、フラストレーションを皆さんが感じている。議員の先生方が予算の中で色々と言ってくるが、政府のどこにつなげばいいかということになると、総理は全く陳情を受け付けけないと言う。この点は評価すべきであろう。

また、中長期的な経済政策と予算とを一体にするという方向を位置付けることもできた。問題は、形は作ったが、中身のところでは未だ実効性ある形で根本的な制度改革ができていないということであろう。堺屋太一前経済企画庁長官が予算の総理枠をやめたことについて、官僚主導の政策に戻ったかのような言い方をされていたが、それは違う。我々は、枠ではなく、全体の中で変えようとしているのである。

最近のマニフェスト運動との関連について見れば、政治が約束したことを実行するプロセスを描かなければならないと言われる中で、既に諮問会議が政権与党の公約作りの舞台になっていたという見方もできる。

名目成長率や実質成長率を何%にするのか、それを入れるのか入れないのかという議論に際して、総理は、今まで小泉内閣は「改革と展望」できちんと示してきたではないかと答えている。

「改革と展望」には、野党よりもさらに具体的なことが全て書かれているのである。党ではなく、政府である諮問会議が作成したという矛盾も指摘されるが、それは変革期における過渡的な現象だといえよう。次のステップでは、総理がより大きなマニフェストを作成するに当たり、これをもう一度推進するという指示があれば、我々はまたそれに沿って書くということになる。

意思決定過程の改革を進める上で、マニフェストの意義は大きい。総理も自由にマニフェストを書けないというのはこの国の特殊性であり、今の日本のような中途半端な過渡期の中においては、1人のトップの意思をはっきりさせようとする、と、「独裁者」などという批判が出てくる。その中で、今回の野党も含めての動きは大変良い動きであると思っている。2～3回これが続けば、大きな変化が生ずるだろう。

政策評価の仕組みを どう確立するのか

我々は今まではどちらかといえば、与党や内閣の中における問題意識でどうまとめるかという視点で議論してきたが、野党もマニフェストを作り、大胆なことを言うていただくと、こちら側の意思決定に対して大きなプラスの効果がある。

経済政策論争の活性化は、政策決定が制度化された状況の中において、内側と外側の両面で論争が行われることによって実現する。野党の場合には都合のいい大胆なことも言えるが、我々としては、そのインプリケーションがどのように今後の経済の動向につながっていくかということを検証しなければならない。

ただ、マニフェスト政治の前提となる政策評価については、経済財政諮問会議の工程表にも数値目標が描かれている項目が必ずしも多くないという問題がある。その点は、特に財政や公共経済学に携わってきた私としてもフラストレーションを感じている部分である。本来であれば、ニューパブリック・マネジメントによってマニフェストを作成し、大目標、中目標を設定し、アウトカム目標を設けてこれを何年で実現するといった工程表を策定する形をとりたいところである。しかし、その点についても改革を進めているところである。一つは今回から採り入れた「モデル事業」であり、これは複数年度で予算執行の弾力化も含め、政策目標を置いて評価ができるようにしようという趣旨のものである。

もう一つは「政策群」であり、1つの目標を立て、それを1つの役所だけで実施するのではなく、雇用の問題であれば厚生労働省に加え、文部科学省も卒業生をどうするかという問題があるし、経済産業省も新しい労働力としての問題を抱えている。それに一体として取り組む場合には、予算要求も1つのパッケージとして複数の省庁で行おうということになる。

いずれも当然の話ではあるが、ニューパブリック・マネージメントを一挙に進めようとしても受け付けられないとすれば、我々はまず、ニューパブリック・マネージメントという言葉を入れることにエネルギーをつぎ込むことになる。それがようやく最近になって、今般、モデル事業、政策群という形で始めることになった。本当にやりたいことを一挙にやるということが極めて難しく、それぞれの段階でどこまで書き込めるかという形で進めており、この動きを見ただけであれば、随分と統一的に進めていることがわかると思う。評論家の方々はやっていないと批判するが、私から見れば、もう少し勉強して頂いて、体系的にどのように動いているのかという点を見て、これはプランの段階なのかドゥーの段階なのか、ドゥーのやり方が悪くて効果が上がっていないのか、あるいは執行に時間がかかり効果のラグがあるものなのか、そのような形できちんと整理していただければありがたいと思う。

政策評価に必要なのは、目標の明確性と、その達成度の評価可能性であるが、実際に行政に携わる者にはそれは意識されていない。事前や事後の査定、それがどうフィードバックされているかといった全体の流れを、各々の行政担当者が頭に入れないため、外側から見るとわからないということになる。従って、システムとしてそれがニューパブリック・マネージメント的に体系化される必要がある。

これについては、今般、「パフォーマンス・レビュー」を導入することになってい

る。但し、あくまで内部評価に過ぎず、これとは別に外部評価が必要だ。それがあって初めて、日本の意思決定や経済政策が向上していくのである。

今の仕組みを非連続的に変えていくためには、相当大きな初期エネルギーが必要である。現時点での状況をファイナルな評価とせず、動態的な視点から、もう少し先のところまで見据え、その中で現在はどういうステップにあり、何を狙いとして持っており、現状をどのような形で回し、動かそうとしているのかということまで踏み込んで整理していく営みが、政策評価には求められてくるであろう。

