

『民主党政権による平成 22 年度予算編成及び財源確保に関する考察』

平成 22 年 2 月

齋藤勉（経済政策コース）

安原恵子（公共管理コース）

渡辺恵子（法学政治学研究科博士課程）

0. はじめに	1
1. 予算とは	1
1. 1 予算の役割—国民による財政、政治のコントロール	1
1. 2 予算制度改革の潮流	2
1. 3 現代の予算に期待される形	3
2. 自民党政権下における予算編成とその問題点	4
2. 1 自民党政権下における予算編成過程	4
2. 1. 1 予算編成過程の特徴	4
2. 1. 2 年間スケジュール	5
2. 1. 3 国会の関与	5
2. 1. 4 内閣等の関与	6
2. 1. 5 その他の関与者	6
2. 2 平成 21 年度予算編成過程実績	7
2. 3 自民党政権下の予算編成過程における具体的事例	11
2. 4 自民党政権下における予算編成、および変革の試みの問題点	12
2. 5 財政規律の悪化	14
2. 6 求められる予算制度改革	15
3. 民主党の理想モデル	17
3. 1 マニフェスト等に現された民主党の理想モデル	17
3. 1. 1 2009 年衆議院選挙におけるマニフェスト	17
3. 1. 2 鳩山首相の所信表明演説（2009 年 10 月 27 日）	19
3. 2 民主党の理想に“近い”制度の検討～イギリスモデル	22
3. 2. 1 法的枠組み	22
3. 2. 2 予算原則	22
3. 2. 3 予算の構造	23
3. 2. 4 決算制度	24

3. 2. 5	財政ルール	25
3. 2. 6	イギリス大蔵省の責任構造	25
3. 2. 7	予算編成における各省と大蔵省の権限	27
3. 2. 8	イギリスの予算制度に関するまとめ	28
3. 3	民主党の目指しているものは何か	28
4.	民主党政権が行った予算編成の実際	29
4. 1	平成 22 年度予算編成過程実績	30
4. 2	行政刷新会議による事業仕分け—財務省との関係	32
4. 2. 1	実施の背景	32
4. 2. 2	予算編成過程における位置付け	33
4. 2. 3	実施主体	34
4. 2. 4	対象事業	35
4. 2. 5	仕分けのプロセス・基準	35
4. 2. 6	仕分け結果の取扱い	36
4. 2. 7	事業仕分けの効果と限界	38
4. 3	国家戦略室による政治主導の旗揚げ	39
4. 3. 1	国家戦略室設置の背景とその概要	39
4. 3. 2	平成 22 年度予算編成過程における国家戦略室の動き	40
4. 3. 3	平成 22 年度予算編成に関する閣僚委員会の動き	41
4. 3. 4	民主党の「平成 22 年度予算重要要点」	42
4. 3. 5	国家戦略室の果たした役割の評価	42
4. 4	歳入確保への取組み	43
4. 4. 1	税制改革	43
4. 4. 2	税制調査会の一元化	44
4. 4. 3	「ふるい」による租税特別措置の見直し	44
4. 4. 4	国債発行	44
4. 4. 5	税外収入	45
4. 4. 6	財政規律に関する民主党の動き	45
4. 4. 7	小括	46
4. 5	平成 22 年度政府予算案の分析	47
4. 5. 1	平成 22 年度予算概要	47
4. 5. 2	主要経費別の分析	47
4. 5. 3	省庁別の分析	50
4. 6	マニフェストに掲げた重要政策と平成 22 年度予算案	53
4. 6. 1	マニフェスト工程表と予算案の比較	53
4. 6. 2	小括	55

5. 平成 22 年度予算編成の評価と今後の展望	56
<参考文献>	60

0. はじめに

本稿は、予算編成過程や予算の内容に焦点を当て、平成 21 年夏の衆議院議員選挙により政権を獲得した民主党によって、従来の予算編成過程や予算内容がどのように変化したか、またその変化は民主党が当初予定していたどおりのものとなったのか、さらには、なぜ民主党はそのような変化を生じさせようとしたのか、について考察するものである。

まず 1 章で予算の役割や予算制度改革の潮流について概観した後、2 章では、自民党政権下における予算編成過程を具体的に明らかにするとともに、その問題点を分析する。これにより、民主党政権により行われた予算編成過程が従来とどう違うのかが明確になるとともに、民主党政権が従来の予算編成過程にどのような問題意識を持っていたのかを推測することが可能となる。3 章では、民主党の理想モデルを 2 つの視点から探る。一つの方法は、民主党が衆議院議員選挙に当たって作成したマニフェスト等から民主党の理想を読み解くものである。もう一つとして、菅副総理、小沢幹事長の発言や国家戦略室における議論から、イギリスの予算制度をモデルと考えていることが伺われるため、イギリスの予算制度を明らかにする。4 章では、平成 22 年度予算編成過程の実際及び政府予算案の内容を調査・分析し、それを基に 5 章において民主党の理想は実現したのかどうかの評価や、実現していないとすれば今後どのように実現への道のりを歩んでいくべきなのかなどについて述べることにする。

なお、本稿は平成 21 年度冬学期に東京大学公共政策大学院及び法学政治学研究科の合同授業として行われた森田朗教授と増田寛也客員教授による「事例研究（現代行政 I）」の課題レポートとしてまとめたものである。レポート提出期限との関係上、4 章では平成 22 年度政府予算案決定までの期間を対象として記述しており、その後の動きについてはごくわずかしか言及できていないことをあらかじめお断りしておきたい。また、今回は一般会計を対象としており、特別会計については今後の課題と考えている。なお、レポート作成に当たっては、同授業における両先生方によるご指導及び参加者の方々から出された時に厳しく、また適切なコメントに多々助けていただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。もとより、本稿の記述に誤りや不十分な点があれば、筆者 3 人の責任である。

1. 予算とは

1. 1 予算の役割—国民による財政、政治のコントロール

そもそも予算制度とは何であるか。広辞苑第五版を紐解けば、「一会計年度における国または地方自治体の歳入歳出の計画。議会の議決を経て成立する。」とある。言い換えれば、予算とは議会の承認を経て政府が行う財政現象の計画である。議会の承認を経る必要があるということはすなわち、国民の統制下にあるということであり、政府のほとんどの活動は予算を通して拘束されていると言える。

民主主義国家においては、国は生産要素を保持しない。そのため統治者は被統治者から財産を徴収して支出を行うことになる。しかし、民主主義国家において被統治者は同時に統治者でもあるため、政府の支出に関して統治する権限を持っているのである。そういった意味で、予算は被統治者による統治者の監視システムであると言える。

予算の成立した 19 世紀後半における民主主義では、その参加者は一部の市民に限定されていた。そのため政治の参加者の利害はある程度共通しており、予算を通したコントロールに関しても議会に共通した利害を通してモニタリングすることで可能だった。しかし、選挙権の範囲が拡大され、より多様な利害関係を持つ人々が政治に参加するようになると、政治のコントロールは画一的な基準から判断することは出来なくなる。

そもそも多面的な利害関係者が政治に関係するようになると、政府の役割は公共サービスの提供に加えて利害調整の性格を帯びるようになる。そのため政府の財政活動は膨張し、予算の範囲はより増大する。政府の活動範囲が広がると、国民がそれを統制するシステムも変化を強いられる。すなわち、予算は正確な計画を提示した上で多様な利害関係者に承認を得ること、またその計画について、行政の結果責任を明確にすることが要求されるのである。

このような観点から、これまで様々な予算制度改革案が提示されてきた。次の節では、その点について概観する。

1. 2 予算制度改革の潮流

予算改革の流れは大きく分けて 3 つに整理できるといえる。まず、予算の結果が国民経済にどのような効果をもたらすのかを明らかにしようとする国民経済予算の流れ、政府の実施する政策を評価する手段として予算を位置づけようとする流れ、最後に複数年度にわたって財政計画を策定するという流れである。

国民経済予算の流れにおいては、国民経済計算の予測値に政策目標を加えた予算が結び付けられることになる。これにより、予算が国民経済に与える影響を試算することが出来るようになり、議会において多面的利益を調整するうえで重要な要素となる。しかし現在の予算体系では、個々の予算の影響を調べることはあっても全体の予算が国民経済にどのような影響をもたらすかについての情報は得られないため、予算全体を通したマクロ経済運営は困難であると言える。

予算編成に際して政策評価を行うという手法は、すでに日本でも取り入れられていると言える。この流れには 1949 年フーバー委員会によって提案された事業別予算、また 1960 年代にアメリカに導入された PPBS (Planning-Programming-Budgeting-System) がある。事業別予算は、予算を所管別、組織別ではなく機能別に分類するものである。これを発展させたのが PPBS であり、この方式ではまず、各省庁の目標を数量化して設定し、それに対して最適なプログラムを、費用便益分析を用いて選択する。そのように選択されたプログラムを予算とするのが PPBS の試みであるが、この試みは長くは続かず、1971 年には撤回され

た。問題点として、目標の数量化が困難であることや、政策評価に恣意性があることがあると言われている。現在イギリスで行われている公的サービス合意はこの流れにあると考えられるが、今後の動向が注目される。

複数年度に渡って財政計画を作成するという流れにおいては、支出を単年度に限らず長期にわたって計画することで、利害関係の調整をより多角的に行うことができる。具体的な役割としては、複数年度計画によって後年度負担を明確化すること、また単年度の予算が将来にもたらす影響を明らかにすることが挙げられる。複数年度に渡って計画を策定することは、後年度の予算を拘束してしまう点で批判もある。そのため、財政計画案の多くは複数年度予算を組むというのではなく、将来にわたる財政の計画を策定するにとどまる、法的拘束力の無いものである。

1. 3 現代の予算に期待される形

前述のように、予算編成過程には変革が期待されている。しかし期待される変革の形には一定の類型があるといえる。

まず、予算全体の影響を考慮する体系を作ることである。現在は個々の予算と、全体の額については大きく注目が集まるが国民全体の利害調整と言う観点からも、その予算によってマクロ経済的にどのような変化が起こるかと言うことを分析することが必要とされている。

次に、省庁や所管別の予算の検討ではなく、それらを横断的に考慮する体系を作ることである。個々の予算の積上げによる非効率的なシステムを排し、国民による政府のコントロール、並びに利害調整が合理的な形式で行われるようにすることが必要とされるのである。

高度経済成長期からバブル崩壊前にかけては国の税収が安定して成長し続けたため、全体の調整をしなくとも予算を作ることができた。しかし、その後の経済成長の落ち込みと少子高齢化の進展に伴い、予算編成過程は変革を強いられている。自民党政権においては、長期的に硬直化した体制がその変化の障害となっており、現代的予算に求められる形に変化することが出来なかったと言える。

次の章では自民党時代の予算編成過程、またその変革の試みを具体的に取り上げ、その特徴と問題点を探る。

2. 自民党政権下における予算編成とその問題点

2. 1 自民党政権下における予算編成過程

2. 1. 1 予算編成過程の特徴¹

予算編成は、毎年度の予算を年度内に作成するという時間的制約から、逆算的に例年ほぼ同様の手順により、ほぼ同様なタイムスケジュールで進められてきた。予算編成手続きは、大きく2つの過程で構成される。

(1) マクロの過程

予算の総額や方向性の大枠を定めるものを指す。平成13年以前は概算要求前に旧大蔵省（現財務省）主計局により示され閣議了解される「概算要求に当たっての基本的な方針について」、国会審議に際して経済企画庁（現内閣府）から示され閣議了解・決定される「経済見通しと経済財政運営の基本的態度」の2つが挙げられた。前者は、要求・要望に際しての注意事項を定めるほか、概算要求基準（いわゆるシーリング）の設定の役割をもっており、後者はマクロ的な経済の見通しを示し、今後の政府の大きさや政策の向きを方向づける効果をもっていた。

平成13年度の省庁再編後、特に小泉内閣以降においては、経済財政諮問会議による「骨太の方針」をはじめ規制改革会議等その他の内閣府・内閣官房から示される政策方針も、マクロの編成過程として重要な役割を果たすようになった。

(2) ミクロの過程

マクロの過程を踏まえながら、政府諸機関から出される予算要求事項を査定し、具体的な予算構成を決定していく過程を指す。政府予算案の編成権限は財務省主計局に属するが、通常は、政策を担当する原局原課から始まるボトムアップ型の折衝により行われる。ミクロの過程においては、決定が重層的であり、折衝により予算案が決まっていく。層が上がると、役割が転換する。ミクロの過程における政治的関与は、各省庁や利害関係者が族議員を通して予算獲得への支援を要請するという非公式のチャンネルで行われてきた。

局レベル（要求：担当課 → 査定：局企画担当課、局長）

省レベル（要求：各局 → 査定：大臣官房会計課）

政府レベル（要求：各省 → 査定：財務省主計局）

¹ 西尾（2003） p.327-335

2. 1. 2 年間スケジュール

以下に、自民党政権下、平成 21 年度予算編成まで適用されていたタイムスケジュールを示す。

前年度 4 月	タマだし		
6 月	骨太の方針、概算要求基準示される (政策の優先順位、シーリング) ※ 各省政策評価		
8 月末	各省概算要求財務省への提出		
9 月以降	概算要求の財務省による査定	審議会の答申 (最終)
1 2 月	政府予算案の決定		
1 月	国会に政府案提出、国会審議	予算関連法案審議
3 月末	予算案成立		
当該年度 4 月以降	執行、補正予算		
次年度 4 月以降	決算、会計検査		

<予算関連法案>

(~前年度) 研究会等

- ・与党了解
- ・内閣法制局審査

審議会の答申 (最終)

予算関連法案審議

2. 1. 3 国会の関与²

(1) 予算委員会による政府予算の審議・修正

毎年 1 月に召集される通常国会において、衆議院にまず提出される(衆議院優先の原則)。衆議院での審議にあたり、まず財務大臣が本会議で予算の考え方や概要を演説する(財政演説)。そして、予算委員会を中心とした審議を経て可決されると、参議院に移され、同様に予算委員会を中心とした審議、可決を経て、例年 3 月下旬に予算は成立する。

年度の途中で当初予算を変更したり追加したりする場合には、補正予算を組む。補正予算の編成、審議などは当初予算と同じ形式で行われる。

なお、予算執行が終了すると、各府省の大臣等が翌年度の 7 月末までに提出する決算報告書をもとに、財務大臣は決算を作成し、閣議決定を受ける。内閣は、決算と会計検査院による検査報告書を国会に提出し、審議を受ける。予算と異なり、衆議院優先の原則はなく、議決を要するものではない。審議の結果によって予算執行の効力が失われるものではない。

なお、ボトムアップで部分的な合意の下に積み上げられて作成された予算案は、不可逆性と安定性を持つとともに、上に行けば行くほど固定化し覆すのが難しくなるという問題もはらんだ。国会審議においては、予算の修正、決算の不承認とも、どちらも極めて稀であり、政府予算案が修正なく可決される例がほとんどであった。そもそも国会審議で正式な議決対象とされているのは「科学技術・学術政策推進費 27,259,727 千円」や「科学技術振興調整費 36,340,000 千円」といった「項」までであり、それより細かい「事項」や「科

² 予算・決算審議の流れについて 浅羽 (2007)

目」は参考資料という扱いになっており、具体的な政策の内容は予算書からは見えにくい仕組みとなっている³。国会の予算審議が持つ意義については、改めて整理が必要かもしれない。

2. 1. 4 内閣等の関与

(1) 内閣

毎年6、7月には経済財政諮問会議から出される「経済財政改革の基本方針」、7、8月には財務省から出される「概算要求に当たっての基本的な方針について（いわゆる概算要求基準：シーリング）」を閣議決定し、それらをオーソライズする機能を持っていた。

12月下旬に予算政府案と同時に、旧・大蔵省主計局が、経済企画庁・通商産業省と競合して「経済見通しと経済運営の基本的態度」（政府経済見通し）を作成している。併せて、税収見積もりを行い、自らの財政方針を固め、概算要求基準に示し、予算査定の最終段階ではこれを予算編成方針として閣議決定している。

仏、英、独でも、政府予算は財務省によって編成されるが、その大枠の前提となる「公共支出計画」は、大統領・首相、または閣議決定による政治決着が図られていた。

(2) 経済財政諮問会議

平成13年に内閣府に設置された「重要政策に関する会議」の一つであり、同会議の答申を経て閣議決定する「骨太の方針」は、政策の優先順位付け機能を持っていた。小泉政権以降の「骨太の方針」がマクロの予算編成過程に与えた影響は大きく、これに各省庁が、推進したい政策、予算を投入したい新規施策などを書き込んでもらうために、積極的に会議関係者や会議に影響力を持つ議員等に「振込み」を行うようになった。

鳩山政権発足後廃止された。

2. 1. 5 その他の関与者

(1) 会計検査院⁴

国の収入支出の決算を検査し確認すること、常時会計検査を行って、会計経理を監督し、その適正を期し、是正を図ること、そして、これらの検査結果等を国会に報告する。

事業の有効性に関する事項は、改善方策の検討を主管省庁に委ねていることが多い。

(2) 総務省による政策評価、行政評価・監視

政策評価は、平成13年度から開始したもので、各省庁による内部評価（自己評価）、行政評価・監視は総務省行政評価局による評価（昭和29年～）である。

行政刷新会議においては、「抜本的な機能強化」と結論付けられている。

³ 片山（1999）

⁴ 浅羽（2007）

(3) 利益団体⁵

利益団体は、立法府、行政府に所属しないが、特定の集団の利益を図るという目的を実現するために政治に組織的に影響力を及ぼす。望む政策に、予算という経済的資源を振り分けるよう政官に働きかけることも重要である。

【利益団体の例】

- 経済団体（日本経済団体連合会、経済同友会）
- 労働団体（日本労働組合総連合会、全日本自治団体労働組合）
- 農業団体（全国農業協同組合中央会（農協グループ））
- 市民・消費者団体（主婦連、消費者団体連合会）
- 教育団体（日本教職員組合）
- 専門家団体（日本医師会）
- 地方自治体（地方六団体）

日本においては、米国と比較して、政党・議会より、行政機関への働きかけを重視する傾向にある（特に、農業団体、教育団体。一方、労働団体、専門家団体は政党・議会重視）。働きかけの方法としては、陳情・請願、意見表明等があるが、総じてインフォーマルな働きかけが重要であり、公式な働きかけは、形式的・総花的なものになりがちである。

本来、民間による自己利益実現のための活動であり、民主的なものであるが、インフォーマルな働きかけに頼る図式は、矛先が政官どちらであろうと、結果として、いわゆる鉄の三角関係を増長し、透明な民主政を阻害する可能性も指摘される。

(4) 公益法人、独立行政法人

特定の主管官庁を持つ団体である（特に、公益法人改革前）。委託や補助金の交付を通じて事実上の政策の実施主体となることが多く政策実施に密着している上、多くの団体に各省庁の官僚OBが所属していることもあり、各省予算編成過程への事実上の影響力を持つ。

2. 2 平成 21 年度予算編成過程実績⁶

平成 20 年 4 月 1 日

前年度 4 月が始まると、すぐに次年度予算編成作業開始。各部局で目玉となる新規施策を中心に、課内の予算要求原案を作成し、5 月には各局の総務課に提出。

⁵ 辻中（1988）

⁶ livedoor blog TAXOTAK* を加筆修正。4. 6 も同様。 <http://taxotak.livedoor.biz/>

平成 20 年 6 月 3 日

「平成 21 年度予算編成の基本的考え方について」が財務省内の財政制度等審議会から出される。これは、今後の財政運営の在り方と、各歳出分野における更なる歳出改革に係る課題等についてまとめたもの。

平成 20 年 6 月 27 日

「経済財政改革の基本方針 2008」（通称「骨太の方針 2008」）が経済財政諮問会議でとりまとめられ、閣議決定される。

平成 20 年 6～7 月

各省庁の各局の総務課で予算案をチェックし、予算要求書を作成する。そして、各省庁の官房予算担当課(会計課)に提出する。

平成 20 年 7～8 月

官房予算担当課(会計課)でチェックをし、各省庁の正式な概算要求書を作成する。

平成 20 年 7 月 28 日

経済財政諮問会議が「平成 21 年度予算の全体像」を取りまとめる（＝平成 21 年度予算編成についての基本的指針となる）

平成 20 年 7 月 29 日

各省庁の予算の限度額にあたる「平成 21 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について（いわゆる概算要求基準：シーリング）」が出され、閣議了解される。

- 平成 21 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針
- 平成 21 年度一般歳出の概算要求基準の考え方
- 平成 21 年度概算要求基準のポイント

平成 20 年 8 月 2 日

内閣改造。安心実現内閣。

平成 20 年 8 月 29 日

内閣府が出した「安心実現のための緊急総合対策」において、「特別減税(いわゆる定額減税)の実施」が記載される。

平成 20 年 8 月末頃

自由民主党や公明党の各部会において、各省庁が概算要求・税制改正要望の説明を行い、議論・点検を行う。今年は 27 日、28 日に集中した。各重要政策ごとに 30 分～2 時間程度で行われ、部会をはしごする議員も多い。政治にからむ案件がこうして事前調整される。

平成 20 年 8 月 31 日提出期限

各省庁は省議を経て、財務省に概算要求書を提出する。平成 21 年度一般会計概算要求額は 89 兆 1,357 億円となる。

各省庁の予算要求(概算要求)：財務省

- 平成 21 年度一般会計概算要求額調
- 平成 21 年度一般歳出の要求・要望について

平成 20 年 9 月初旬

財務省主計局が概算要求書をもとに各省庁の担当部局ごとに各分野を担当する 11 名の主計官を中心とするチームのもと、主査や係員たちが個別にヒアリングを行いながら査定を 10 月にかけて行う。

平成 20 年 9 月 24 日

麻生内閣発足。

平成 20 年 11 月 26 日

「平成 21 年度予算の編成等に関する建議」が財務省内の財政制度等審議会から出される。

平成 20 年 12 月 3 日

経済財政諮問会議がまとめた「平成 21 年度予算編成の基本方針」が閣議決定される。

平成 20 年 12 月 12 日

与党が平成 21 年度税制改正大綱を決定する。

平成 20 年 12 月 12 日

与党が平成 21 年度予算重要政策を決定する。

平成 20 年 12 月 19 日

財務省が「平成 21 年度税制改正の大綱」を決定する。

平成 20 年 12 月 19 日

「平成 21 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」が閣議了解される。

平成 20 年 12 月 20 日

財務省が「平成 21 年度予算財務省原案」を内閣に提出する。

合わせて「平成 20 年度補正予算(第 2 号)」が策定される。

平成 20 年 12 月 24 日

内閣で「平成 21 年度予算政府案」が閣議決定される。平成 21 年度一般会計概算要求額は 88 兆 5,480 億円となる。

平成 20 年 12 月 24 日

内閣で「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」が閣議決定される。

平成 21 年 1 月 5 日

第 171 回通常国会が召集される。

平成 21 年 1 月 19 日

「平成 21 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」が閣議決定される。

「平成 21 年度予算政府案」が国会に提出される。

※予算政府案が衆議院・参議院で審議される。

平成 21 年 2 月 27 日

平成 21 年度予算案が衆議院を通過する。

→30 日後(年度内)に自然成立(日本国憲法 60②)

平成 21 年 3 月 4 日

平成 20 年度第 2 次補正予算関連法案(いわゆる定額給付金財源法案(平成二十年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律案)など)が参議院で否決される。

同日、衆議院で再可決され成立する。

平成 21 年 3 月 27 日

平成 21 年度予算関連法案が参議院で否決される。

同日、衆議院で再可決され成立する。平成 21 年度予算は政府案どおり成立。

平成 21 年 4 月 1 日
会計年度が開始する。

2. 3 自民党政権下の予算編成過程における具体的事例

どの政策に予算を付けるか、という判断は、現場、議員、利益団体・市民団体等からの恒常的な働きかけを、機を捉えて政策として実現することが多いと考えられる。つまり、これら利害関係者から発せられるメッセージを受けて、課題をどう捉えて、どのような解決策を発想するかについては、担当者の感性によるところが大きく、さらに資源があるときに、時代の趨勢を捉え、政策化されるという図式当てはまるように感じる。

2つの具体的な予算化の流れを見てみる。

(1) 綾瀬川・芝川等浄化導水事業（治山治水事業）⁷

公共事業関係費は、治山治水事業、道路整備、港湾空港鉄道等整備等 9 項目に分けられるが、予算要求の段階では、これら項目別に国土交通省等が過去の事業推移等から推計した大まかな予算全体像を財務省に要求し、その後、「箇所付け」によって、各都道府県に事業と予算を分配する、という仕組みが続いてきた。この「箇所付け」の際に、地方自治体からの陳情、国会議員の地元への影響力といった政治的操作が生きてくることとなる。また、公共事業関係費は、景気対策等のため補正予算の割合の多いうえ、補正予算の恒例化が見られる。財源についても、4 条公債／国債（建設国債）が認められていることから、財務規律が守られにくい点も、問題であると考ええる。

平成 6 年から始まった「綾瀬川・芝川等浄化導水事業」は、水質の悪い都市河川である綾瀬川・芝川を浄化するために、地下鉄の建設事業で作られるトンネルに導水管を敷設し、比較的水質のよい荒川の水を導水する事業である。これは、水質汚濁に悩む綾瀬川・芝川の上流近くまで地下鉄が延伸する計画を知った、国土交通省（当時建設省） 関東地方整備局 荒川下流河川事務所担当係長が思いついたものである。

この政策案は、縦一系列の了解を得て、予算化された。併せて、必要な河川法の法改正まで行われている。

上記は、厳密には、公共事業関係予算の要求段階の事例ではなく、箇所付け段階の事例と思われる。公共事業費は、予算の獲得と箇所付けとの 2 段階をとっていることから、このように現場の意見が具現化しやすいというメリットもある。しかしこの柔軟性には、事実上の予算配分が予算成立後に恣意的に行われやすいという弊害もある。

公共事業関係費について、従来から問題とされていた点のひとつとして、公共事業関係費全体の金額の増減が大きいかかわらず、当初予算における事業別シェアがやや変化に乏しいという事業別シェアの硬直性が指摘されてきた。この点も、有力議員や行政の縦割りによる既得権益化を窺わせる。しかし、2000 年代になると、住宅都市環境整備の上昇、

⁷ 天野・城山（1999）

道路整備の低下が見られるようになる。

行政以外の特定の利害関係者の働きかけが、予算そのものに大きく影響するケースもある。

(2) 診療報酬の改定⁸

診療報酬とは、保険診療の際に医療行為等の対価として計算される報酬をさし、診療報酬が増額すれば、保険給付に要する費用が増額し、予算における義務的社会保障費が増大する。診療報酬点数は厚生労働大臣が定めるが、改定に当たって厚生労働大臣は中央社会保険医療協議会（中医協）に諮問を行い、中医協は答申を行う。2004年までは、改定の必要性の判断から、改定の方向性を定めて、それに基づく具体的な点数設定にいたるまでを中医協が主導していた。

しかし、2004年に歯科診療報酬の改定にまつわる贈収賄事件が発覚したのを機に、①改定に関する基本方針の決定を社会保障審議会に移す、②委員構成を、診療側8名、支払い側8名、公益4名の体制から、それぞれ7名、7名、6名に変更する、といった改革がなされた。しかし、日本医師会（日医）など中医協委員に名を連ねる利害関係者が事実上の改定方針を決定し、改定率は与党の厚労関係議員が水面下の協議で決めていたとされている。

これまでの仕組みは、審議会や中医協の委員として、どのような属性の人が入るかによって、大きく結果が変わることとなる。これまでは、中医協診療側委員・医師代表者5名のうち、日医代表者が3名であったことから、開業医に強く配慮された改定が行われてきたとされている⁹。今回の委員改選時に注目されたのが、民主党の意向を受けた日医推薦委員の排除である。これによって、事実上日医関係の委員は1名となり、日医の母体である開業医の勢力が弱まり、診療報酬改定が病院重視のものとなることが予想されている。実際、民主党マニフェストにおいても、「医療機関の診療報酬（入院）を増額する。」と、わざわざ括弧書きが添えられていたところである。

2. 4 自民党政権下における予算編成、および変革の試みの問題点

平成13年に経済財政諮問会議が設置される以前の自民党時代の予算編成プロセスにおいては、まず各省から概算要求が提出され、財務省がそれを査定する形で予算が編成される。この過程において国民の代表である国会、あるいは内閣が明示的なリーダーシップを発揮せず、財務省主計局を中心とする中央省庁間の交渉により予算が編成されてきた。もちろん、財務省も予算全体のバランスを考慮した上でその査定を行っていると考えられるが、その基準となる「予算編成の基本方針」は閣議決定されるタイミングも遅く、それにより

⁸ 日経ヘルスケア 2009年11月

⁹例えば、病院・診療所別医療費における初・再診料の占める割合は、診療所21.0%に対して、病院3.0%であり、再診料の診療報酬点数は、診療所71点、病院60点と差別化されている。

全体の利害調整にどの程度の影響を及ぼせたかについては議論の余地がある。現代の民主主義においては、多様な利害関係者の利害調整が必要とされており、そのコントロールの手段として予算の果たす役割が大きくなっていることは以前に述べたが、財務省を中心とする中央省庁間の交渉により予算編成が行われる形式ではその目的が果たせるとは言えない。また、査定においては提示されたシーリングに準じた額以内であれば大きく手直しされることも無かったと言う現状があったとも言われており、そのプロセスは不透明なものであった。

このような予算編成プロセスが問題とならなかったのは、高度経済成長期以降日本が継続的に成長を行っていたことが理由であると考えられる。継続的な成長のもとで税収は順調に増加し、それに伴って歳出額も増加し続けた。歳出額の継続的な増加の中ではパレート改善を連続的に行うことが出来るため、利害調整の必要となる場面が少なかったのである。しかし、経済成長が停滞し、税収の減少により財政状況が悪化すると、歳出額の減少を余儀なくされる。しかし利害調整を行うシステムでなかったこれらのシステムのもとでは、歳出額を減少させることが出来なかった。歳出額が減少するということはすなわち、国民に対する政府のサービス提供が減少することである。つまり、以前に比べて損をする人々が生じるのである。

利害調整機関の欠けるシステムにおいては、誰が損をするのか、どのような配分関係になるのか、補償をどう行うのか、等の検討が難しい。そのため、財務省において導入された歳出削減の仕組みが、58年度予算以降設定された“マイナス・シーリング”である。各省庁からの積み上げの際に、部門ごとに一定の枠を当てはめ、そこに収まっている限りは基本的には査定を通すと言う仕組みである。土光臨調等の答申を受けた制度改革も行われた結果財政状況は改善したが、予算編成過程は依然として財務省中心のものであった。

財務省主計局による査定の体制は変わらなかったものの、一定の役割を果たしたと考えられるのは、2001年の行政改革で導入された経済財政諮問会議である。

経済財政諮問会議は「経済財政政策に関する重要事項について、有識者等の優れた識見や知識を活用しつつ、内閣総理大臣のリーダーシップを十全に発揮すること¹⁰⁾」を目的として内閣府に設置された。「内閣総理大臣の諮問に応じて、経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項についての調査審議」がその所掌事務の一つ目に挙げられており、予算編成に関するリーダーシップを取ることが期待された機関であった。

経済財政諮問会議は、それまでの予算編成プロセスに対して、内閣の基本方針を示すというプロセスを加えた。各省庁が概算要求を提出する8月末に先駆けて、6月には基本方針(骨太の方針)ならびに7~8月には概算要求基準を策定。さらに12月には予算編成の基本方針を決定した。

この経済財政諮問会議を最も活用したのが小泉政権である。経済財政諮問会議が設置さ

¹⁰⁾ 経済財政諮問会議 HP より (<http://www.keizai-shimon.go.jp/about/about.html>)

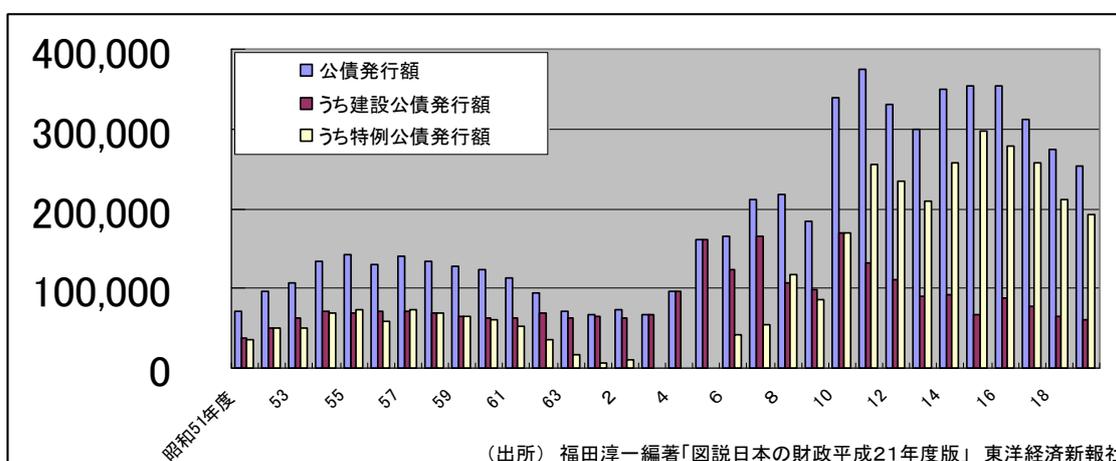
れたのは第二次森政権の頃であったが、森政権における同会議の役割は限定的であった。しかし、小泉純一郎はこの会議を積極的に活用しようと考え、民間人閣僚として竹中平蔵氏を経済財政担当大臣に任命。基本方針、中期展望の閣議決定などを通して予算編成過程において一定の方向性を定め、また財務省によるシーリングの内容を規定するという役割を果たした。

しかし、基本的には経済財政諮問会議の役割は限定的であったと言える。予算編成に当たっての重点領域を設定したり、公共事業とそれ以外の事業とのシーリング率を変更したりなど、一定の方針を示すことは出来たものの、それ以上の大幅な予算の見直し等を行えなかったという点で、限界があった。

2. 5 財政規律の悪化

このような自民党による予算編成は、現在生じている大きな問題の原因にもなっている。それが財政規律の問題である。

日本では昭和 40 年に特例国債を発行して以降、公債発行が一般化した。昭和 40 年代には建設公債をシンジケート団引受で発行したが、昭和 50 年以降公債発行額が巨大になると、公債を市場で消化するために期限や制限などが多様化した公債が発行されるようになった。



そもそも財政法では、経常的経費をまかなうための赤字公債の発行を禁止している。そのため、赤字公債を発行するには特例法を制定して特例公債と言う形で公債を発行することになる。つまり、原則として禁止されていることを法律の制定により強引に行っていると言っても過言ではないのである。

平成 2 年には一旦特例公債依存の予算から脱却するものの、バブルの崩壊や円高の影響から日本の経済は急激に悪化。平成 10 年には公債依存度は 40%を超えた。このように、国の財政収支が均衡せず大幅赤字を続けることは利払い費用の増加を通じて財政の硬直化につながる。また、負担を将来に転嫁している点で公平性の点からも納得出来るものでは

ない。

これまでも幾度となく財政収支の改善が目標とされた。平成 15 年以降、新規国債発行額はたしかに減少し、平成 21 年度当初予算においては 30 兆円を下回ったが、景気の悪化に伴い補正予算をあわせて 44 兆円の国債発行となった。

このように、特に平成不況以降の政権において財政規律が保たれていないのも自民党時代の予算編成の仕組みに問題が存在するからだと考えられる。というのも、自民党時代の予算編成における歳入の管理を行うのは財務省主税局および政府税調、自民党税調である。税制改正に関しては自民党税調が大きな権力を握っており、根本的な改革を行うことなどは難しかった。小泉政権における三位一体の改革はその構造にメスを入れたと言えるものの、政府と自民党の税調が両立している体制は変わらなかった。つまり、予算の中でも歳入の部分に手を付けることが困難であったため、公債発行に頼らざるを得なかったのである。

この問題も自民党の予算編成過程が経済成長期のものから変化できていないことがその原因である。経済成長が見込めるのならば、公債を発行しても好景気期の税収増できちんと償還することが出来る。しかし、実際には長期に渡り不景気は続き、ゆるい経済回復は見られたもののプライマリーバランスは黒字化することは無かった。

2. 6 求められる予算制度改革

何度も述べているように、現在の予算編成過程に求められるものは利害調整機能を果たす機関である。経済財政諮問会議は財務省の査定に一定の枠をはめたが、省庁横断的な予算編成や、複数年度を見越した予算制度などへの根本的な改革は行えなかった。また、歳入改革は大規模に行われることがなく、財政規律の悪化はとどまることは無かった。

では、具体的にどのような変化が予算制度に求められていただろうか。自民党の例から反省出来ることは、まず一点目に経済財政諮問会議の様な組織を作ってもそれが省庁横断的な利害調整を行う機関では無く、根本的な予算編成過程にメスを入れられなかったこと次に歳入改革を伴った予算の検討を行うことが出来なかったことが挙げられる。

調整機能という観点から言えば、まず問題なのは、利害調整を行ないうる機関が財務省と言う官僚機関であり、国民から選挙を通じて代表権を与えられた国会議員やその代表の内閣ではないということである。政府を国民のコントロール下に置くことや利害調整を行うという予算の役割を考えれば、やはりその調整機関として適しているのは国民の代表である。しかし、国会において調整を行うのは時間の問題や会期が限定されていることから難しい。よって、その代表である内閣によって調整が行われるのが望ましいと言えるのである。

また、内閣が調整権を握る際には、その責任を明確にすることが必要であると考えられる。自民党時代の予算編成過程においては政府、財務省、各省の誰が予算全体の責任を取

るかが不明確であった。そもそもプロセスが不透明であったのに加えて、誰が主導権を握っているかと言う明確な表明が為されていなかったのである。

内閣がその責任を取ることを表明することによって、その目的や達成度を評価することができる。また、それらの評価を元に政権交代が行われれば、きちんと財政を管理する政党を国民が選べることになり、財政民主主義が達成されると言えるのである。それゆえ、内閣が予算編成の権限と責任を引き受けることが求められていると言える。

そういった改革に加えて、歳入に手を付けることが必要不可欠である。このまま財政規律が悪化を続ければいずれは長期金利の上昇、すなわち国債価格の大暴落、ハイパーインフレなど、何らかの形で調整が行われる。市場の信頼を確保し、健全に累積した公債を償還していくような仕組みを作り上げるために、租税収入を見直して公債発行額を抑えていく必要がある。

公債発行額を抑えて財源を確保するためには、租税収入を効率的に使用する必要がある。どういった予算のあり方が最も効率的であるかは、絶対的な基準の存在するものではなく国民の判断によって変化するものであると言える。そのため、ここでも内閣の調整機能が必要とされる。現在ある収入から、真に国民全体の利益を最大化する資金の配分を考える事が調整機関の役割であり、それによりいわゆる“無駄”な予算を削ることもつながる。

つまり、調整機能を担う機関の存在は財政の健全化にも資するものである。また、財政規律を順守することは予算の効率化につながる。それらの理想型はそれぞれ相反するものでなく、相互補完的なものなのである。

民主党の行う改革はこのように求められる方向と比べてどうなっているであろうか。次の章ではまず民主党の理想とするモデルを検討し、実際の改革の評価に繋げることにする。

3. 民主党の理想モデル

3. 1 マニフェスト等に現された民主党の理想モデル

3. 1. 1 2009年衆議院選挙におけるマニフェスト

民主党が2009年の衆議院選挙において作成したマニフェストから、予算編成に関する内容としては、①無駄の排除による財源の確保、②「埋蔵金」の活用による財源の確保、③租税特別措置の見直しによる財源の確保、④マニフェストで提示した重要政策の実行、⑤透明性の確保、⑥内閣主導の予算編成が挙げられる。具体的には、以下のとおりである。

①無駄の排除による財源の確保

「国民的な観点から、行政全般を見直す『行政刷新会議』を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。(第5策)」

「国の総予算 207 兆円を徹底的に効率化。ムダづかい、不要不急な事業を根絶する。節約額 9.1 兆円。」

「自民党長期政権の下で温存された族議員、霞ヶ関の既得権益を一掃する。」

②「埋蔵金」の活用による財源の確保

「税金などをため込んだ『埋蔵金』や資産を国民のために活用する。活用額 5.0 兆円」

③租税特別措置の見直しによる財源の確保

「不透明な租税特別措置をすべて見直して、効果の乏しいもの、役割を終えたものを廃止する。」

④マニフェストで提示した重要政策の実行

- a) 子供手当・出産支援
- b) 公立高校の実質無償化
- c) 年金制度の改革
- d) 医療・介護の再生
- e) 農業の戸別所得補償
- f) 暫定税率の廃止
- g) 高速道路の無料化
- h) 雇用対策

所要額概算 平成 22 年度 7.1 兆円 平成 25 年度 13.2 兆円
(a~h 以外の政策を加えると平成 25 年度に 16.8 兆円)

⑤透明性の確保

「税金の使い道をすべて明らかにして、国民のチェックを受ける。」

「予算編成過程を原則公開する」

⑥内閣主導の予算編成

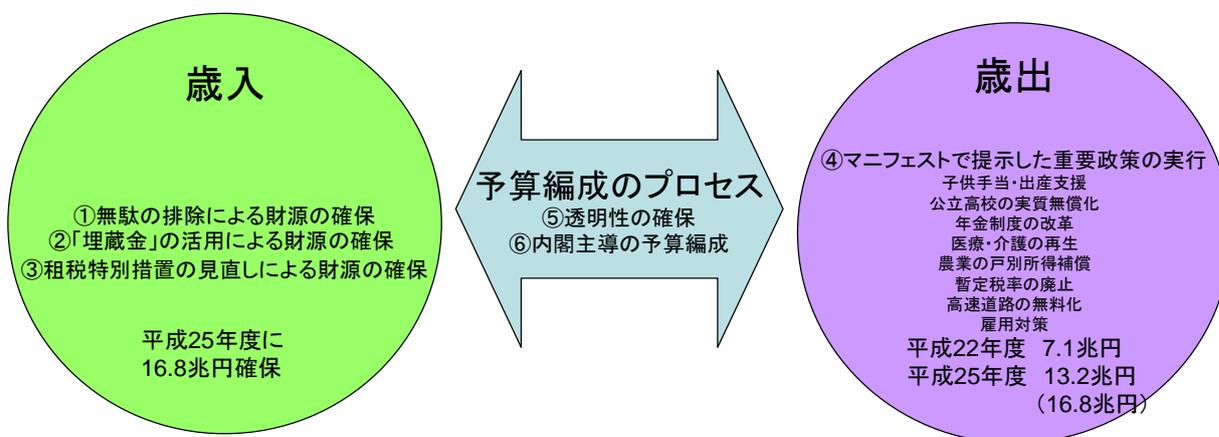
「官邸機能を強化し、総理直属の『国家戦略局』を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り政治主導で予算の骨格を策定する。(第3策)」

「政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。(第1策)」

「各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。『閣僚委員会』の活用により、閣僚を先頭に政治家自ら困難な課題を調整する。(第2策)」

「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ。(原則3)」

これらの内容を歳入に関するもの、歳出に関するもの、予算編成のプロセスに関するもの、と分類すると、以下のような図としてまとめられる¹¹。



¹¹ なお、これらの民主党マニフェスト記載事項のうち、2009年9月9日に行われた三党連立政権合意書の別紙の政策合意にも記載があるのは、『子ども手当(仮称)』を創設」と「高校教育を実質無償化する」の2点のみである。

3. 1. 2 鳩山首相の所信表明演説（2009年10月27日）

次に、予算編成に関してマニフェストで示していた内容が、鳩山首相の所信表明演説においてどのように取り上げられたか、また、マニフェストに記載がないにもかかわらず、所信表明演説において言及された予算編成に関する事柄があったかどうかを検証する。これにより、政権獲得後に生じた変化を推測することが可能である。

①組織や事業の大掃除

「私が主宰する行政刷新会議は、政府のすべての予算や事務・事業、さらには規制のあり方を見直していきます。税金の無駄遣いを徹底して排除（中略）してまいります。今後も継続して、さらに徹底的に税金の無駄遣いを洗い出し、私たちから見て意味のわからない事業については、国民の皆さまに率直にその旨をお伝えすることによって、行政の奥深くまで入り込んだしがらみや既得権益を一掃してまいります。」



「無駄の排除」 マニフェストの上記①に対応

②税金の使い途と予算の編成のあり方の徹底的な見直し

「国民の利益の視点、さらには地球全体の利益の視点に立って、縦割り行政の垣根を排し、戦略的に税財政の骨格や経済運営の基本方針を立案していかなければなりません。私たちは、国民に見えるかたちで複数年度を視野に入れたトップダウン型の予算編成を行うとともに、個々の予算事業がどのような政策目標を掲げ、またそれがどのように達成されたのかが、納税者に十分に説明できるように事業を執行するよう、予算編成と執行のあり方を大きく改めてまいります。すでに、これまでは作ることを前提に考えられてきたダムや道路、空港や港などの大規模な公共事業について、国民にとって本当に必要なものかどうかを、もう一度見極めることからやり直すという発想に転換いたしました。今後もまた、私と菅副総理のもと、国家戦略室において財政のあり方を根本から見直し、「コンクリートから人へ」の理念に沿ったかたちで、硬直化した財政構造を転換してまいります。国民の暮らしを守るための財政のあるべき姿を明確にした上で、長く大きな視野に立った財政再建の道筋を検討してまいります。」

「縦割り行政を排す」 マニフェストの上記⑥に対応

「複数年度を視野に入れたトップダウン型の予算編成」

マニフェストに記載なし 予算編成等の在り方の改革について（平成21年10月23日閣議決定）に同様の記載あり。



「個々の事業の目標及び達成度を説明」 同上

「公共事業の見直し」 マニフェストの上記①に対応

「硬直化した財政構造を転換」

マニフェストに記載なし 予算編成等の在り方の改革について（平成21年10月23日閣議決定）に同様の記載あり。

「財政再建の道筋を検討」 マニフェストに記載なし

所信表明演説では、マニフェストの「①無駄の排除による財源の確保」と「⑥内閣主導の予算編成」に関連する内容に言及している。この2つを他のマニフェストの内容と比べて重視しているメッセージととらえて良いだろう。さらに、マニフェストに記載のなかった内容としては、平成21年10月23日の閣議決定記載の内容が多く盛り込まれている。当該閣議決定は国家戦略室が中心にまとめたことや、所信表明演説は鳩山首相と菅副総理兼国家戦略担当大臣が2人で推敲したとの報道があることから、菅副総理の意向が盛り込まれたものと考えられる。マニフェストにも前記の閣議決定にも記載のない「財政再建の道筋を検討」のくだり¹²は、政権獲得後に新たに重要性に気が付いたものと考えべきではなく、選挙前から重要問題と捉えていたが、選挙で不利になることを嫌ってあえて選挙前には明言せず、政権獲得後、実際の予算編成を行うための必要性から言及せざるを得なくなったと考えるのが適当であろうが、その際に後述の予算編成に関する閣議決定の内容や財務官僚の影響も無視できないと思われる。

3. 1. 3 予算編成に関する閣議決定

次に、予算編成に関してマニフェストで示していた内容が、実際の予算編成作業に入る前に行われた予算編成に関する閣議決定においてどのように取り上げられたか、また、マニフェストに記載がないにもかかわらず、それらの閣議決定において言及された予算編成に関する事柄があったかどうかを検証する。以下では、民主党が政権を獲得した後、鳩山首相の所信表明演説（2009年10月27日）までに行われた2つの予算編成に関する閣議決定を取り上げる¹³。これにより、政権獲得後、マニフェストをどう内閣の方針として受容していったか、あるいはマニフェストに記載した以外の要素をいかに加えていったかを観察することができる。

¹² 「予算編成等の在り方の改革について（平成21年10月23日閣議決定）」においては、「景気動向に配慮するとともに、財政規律を確保する」「予算編成へ向けた議論に資するよう、財政事情に関する情報を閣僚間で共有する。」とはあるが、「財政再建の道筋を検討」という表現は、それらよりもさらに一步踏み込んだ表現である。

¹³ これらの後に行われた予算編成に関する閣議決定は予算編成が大詰めを迎えた時期に行われた「予算編成の基本方針（平成21年12月15日）」であるため、ここでは取り上げない。

①平成 22 年度予算編成の方針について（平成 21 年 9 月 29 日閣議決定）

この閣議決定では、平成 22 年度予算を年内に編成することのほか、その編成に当たって「ムダづかいや不要不急な事業を根絶すること等により、マニフェストの工程表に掲げられた主要な事項を実現していく」とし、マニフェストの工程表に掲げられた主要な事項の実現を内閣の方針とすることを明示するとともに、そのための具体的な方針を示している。具体的な方針としては、前政権で定められた概算要求基準（「平成 22 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」（平成 21 年 7 月 1 日閣議了解））を廃止し、マニフェストを踏まえた概算要求のやり直しを決定した他、「財政規律を守り、国債マーケットの信頼を確保していく」ことにも言及している。

②予算編成等の在り方の改革について（平成 21 年 10 月 23 日閣議決定）

この閣議決定は、国家戦略室に設けられた「予算編成のあり方に関する検討会¹⁴」が 4 回の審議を経てまとめた「論点整理」¹⁵がその基になっている。閣議決定の柱立ては以下のとおりであり、1. 及び 2. が予算編成について、3. が予算の執行について、4. が評価についての記述であるので、以後 1. 及び 2. の記述に絞って検討する。

1. 複数年度を視野に入れた、トップダウン型の予算編成
2. 予算編成・執行プロセスの抜本的な透明化・可視化
3. 年度末の使い切り等、無駄な予算執行の排除
4. 政策達成目標明示制度の導入

まず、「マニフェストを踏まえた予算編成を行う」ことを明言している。これは、「マニフェストの工程表に掲げられた主要な事項の実現を目指すことのみだけでなく、3.

1. 1 で言及した①～⑥の全て踏まえて予算編成を行うことを内閣として初めて公式に決定したものと位置付けられる。具体的な内容としては、ほかにもマニフェストの⑥に当たる「トップダウン型の予算編成」「縦割り行政の弊害を排除」などが記述されているが、タイトルで示唆されている「複数年度予算」については具体的な言及がない。この「複数年度予算」は、4. の「政策達成目標明示制度」とともに前述の鳩山首相の所信表明演説でも言及されており、菅副総理の強い意向が感じられる。

次に、財政規律については、「景気動向に配慮するとともに、財政規律を確保する」「予算編成へ向けた議論に資するよう、財政事情に関する情報を閣僚間で共有する」などの表現で引き続き記述している。

さらに、マニフェストの⑤に当たる「予算編成・執行プロセスの抜本的な透明化・可視

¹⁴菅国家戦略担当大臣が座長を務め、古川元久国家戦略室長、津村啓介内閣府大臣政務官、野田佳彦財務副大臣のほか、片山善博慶應義塾大学法学部教授、田中秀明一橋大学経済研究所准教授、土居丈朗慶應義塾大学経済学部教授がメンバー。平成 21 年 9 月 28 日に第 1 回会合を開き、その後 10 月 7 日、10 月 14 日、10 月 19 日と計 4 回開催している。

¹⁵ その内容は国家戦略室の HP

（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/yosan/dai4/siryou2.pdf>）を参照。

化」について具体的に言及している。一つは、概算要求書及び政策評価調書の公開及び概算要求の概要を分かりやすく示すことである。これらの情報開示に関しては、検索機能を付与するための準備を進めるとしている。二つめは行政刷新会議で行う「事業仕分け」を全面公開で行うことである。ここでは、予算の支出先法人における国家公務員再就職者の有無・人数や事業費に人件費を加味した事業の「フル・コスト」の情報を積極的に活用し、公表するとされている。最後に、予算編成の節目において、予算編成に関する閣僚委員会で決定した事項を公表することが述べられている。

これら2つの閣議決定は、選挙の際の民主党の公約に過ぎなかったマニフェストの内容を内閣として公式化していく過程であったと位置付けられる。同時に、財政規律についての内閣の考え方を徐々に固めていく段階、換言すれば、鳩山総理が所信表明演説で「財政再建の道筋を検討」と述べるための準備段階であったと捉えることが可能であろう。その際に予算編成のあり方に関する検討会における田中秀明氏や土居丈朗氏の報告¹⁶や財務官僚の影響がどの程度あったのかは不明である。

3. 2 民主党の理想に“近い”制度の検討～イギリスモデル

3. 2. 1 法的枠組み

イギリスにおいて予算は歳出法、歳入法等の法律形式で制定される。イギリスには成分の憲法典が存在しないため、予算に関してはこれまでに制定された法律に従って規定されることになるが、包括的に規定する基本法のようなものは無い。予算編成に関しては下院が上院に対して優越し、権力を持つこととされているが実際には内閣(Cabinet)、大蔵省(HM Treasury)の権力が強く、議会の力は限定的であるといえる。

3. 2. 2 予算原則

政府の財政現象をコントロールする方法として、古くから予算原則と呼ばれるものが提唱されている。学問上は19世紀ごろにイギリスでその体系が確立されたといわれているが、現在のイギリス財政においてはそれらを厳格に適用することは避けている。

イギリスは1787年、特別会計が分立していた状態をあらため、一般会計に相当する統合国庫資金を創設。これにより予算は一つでなければならないという「統一性の原則」が確立されたといわれている。現在では、日本における財政投融资及び国庫整理基金特別会計に相当する国庫貸付資金が創設され¹⁷、統一性の原則には例外が設けられているが日本の特別会計と比べればその規模は小さい。

¹⁶ 「予算編成のあり方に関する検討会」の両氏の報告資料については <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/yosan/>を参照。

¹⁷ 1968年 国家貸付法による

収入支出を相殺せずすべて計上しなければならないという「完全性の原則」も原則的には存在するが、例外として後述の支出補充金がある。すなわち支出補充金による各省庁の収入は当該象徴の支出に充当され、総裁控除される。

会計年度を越えた収入・支出を禁ずる「予算単年度原則」については、収入面では原則が保持されている。しかし支出面では予算の繰越が認められている部分もあり、原則が妥当するとはいえない。

以上のように、イギリスにおいて一定の予算原則は存在するといえる。しかし多くが例外を含んでおり、厳格な予算原則の適用よりも柔軟な予算編成、予算執行を重視していると考えられる。

3. 2. 3 予算の構造

イギリスの予算は、国会において議決される議定費（単年度予算）と、政府内（主に大蔵省）によって決定される複数年度予算に分けられる。これらを合計して総管理歳出（TME Total Managed Expenditure）が決定される。

3. 2. 3. 1 単年度予算

単年度予算の対象となるのは、複数年度で定めることが相当でないと考えられる歳出であり、企業会計基準をもとに計上される。ここで扱われるのは国の経費における議決対象経費であり、地方政府の予算等は含まれない。

イギリスの会計年度は日本と同様4月から3月までである。前年11月前後に大蔵省によって発表される「プレバジェットレポート¹⁸」により議会による予算過程が始まる。これにより翌年度予算の編成方針が明らかにされるものであり、大蔵省により作成される。主要経済問題や来年度のTMEの見込み額が記載され、国民的な議論を喚起する。

翌年3月に大蔵大臣は議会で予算演説を行い、予算、財政方針を明らかにする。この儀式を”open the budget”と呼び、ここから議会による予算審議が始まる¹⁹。

予算審議は8月初旬までに終わらせることが法律で定められており²⁰、例年7月ごろにその審議を終え、歳出法（Appropriation Act）が定められる。会計年度は前述の通り4月-3月であるため、それまでの機関は暫定予算の編成によって対応するのが普通である。

これに加え、12月に国庫金支出法が制定される。この際補正予算が組まれるのが通例であり、3月にも補正予算が定められる。

これらの法律によってイギリスの歳出は定められ、

¹⁸ ブレア政権により1998年度予算編成過程から取り入れられた。

¹⁹ 神野直彦「財政学」（2002）

²⁰ OECD journal in budgeting vol4-3 [United Kingdom]

3. 2. 3. 2 複数年度予算

複数年度予算は、支出レビュー (SR Spending Review) によって定められる。複数年度予算の対象となるものは、3年度にわたって定められる、省庁毎別歳出上限額 (DEL Departmental Expenditure Limits) である。これは議会の議決対象ではなく、3年間の上限額内で自由に繰越が認められている。SRは後述の公共サービス合意 (PSA Public Service Agreements) と呼ばれる成果目標を伴うものである。

(1) 複数年度予算の予算過程

SRは2年に1度制定される。つまり、3年度にわたる DEL の最終年度は次回の複数年度予算の初年度と重なる。複数年度予算を策定する前年の3月～8月にかけて編成方針を大蔵省と各省庁の間で議論し、8月に大蔵省によって編成方針が決定される。8月～12月にかけて大蔵省は各省庁からの要求額を査定し、同時に3年間の PSA の草稿を提出させる。

(2) 公的サービス合意²¹

公的サービス合意 (PSA) は、SRと同時に決定される政府として達成すべき目標である。しかし単なる政策目標ではなく、優先順位を踏まえた内閣全体の戦略としてのマニフェストを具体化するための実地計画と言え、複数年度最終年度には評価される。

目標達成度を評価されるという点でこれは内閣と国民との約束であり、また内閣と各省大臣の間の契約である。この契約に基づいて、各省庁は DEL の範囲内で最大限の効果を発揮することを要求される。

3. 2. 3. 3 総管理歳出 (TME Total Managed Expenditure)

イギリスでは、中央政府だけでなく地方政府、公的企業をあわせた範囲についての予算を管理することを定めている。これは後述する財政ルール達成のために、中央政府だけでなく地方政府の財政も管理する必要があるためである。

3. 2. 4 決算制度

各省庁の決算は、会計検査院 (National Audit Office) の監査を受けた上で議会に提出される。イギリスでは2003年以降決算を発生主義²²ベースで行うこととしており、資源使用結果報告書²³などで構成される資源会計報告書を作成する。

資源会計が導入されたのは2000年からであり、2003年からは議定費予算も現金ベースか

²¹国家戦略室予算編成のあり方に関する検討会 第2回配布資料「英国の『公的サービス合意 2007』の概要」をもとにした

²²発生主義とは会計原則の一つで、現金の収入や支出に関係なく、収益や費用の事実が発生した時点で計上しなければならないとするもの。(Wikipedia より引用)

²³各省庁の資源要求事項²³ (RfR Request for Resource) について、その予算と決算を資源要求額、現金要求額の両方について記載し、差額とその内訳を示す。

ら企業会計ベース（発生主義と同義）に完全移行した²⁴。

3. 2. 5 財政ルール

EU加盟国は、マーストリヒト条約により財政の健全性を維持することを求められている。イギリスでは1998年に新たな財政の安定のための規約（The Code for Fiscal Stability）を定め、マーストリヒト条約よりも厳しいルールを定めた。

1つめはゴールデンルールである。これは経済サイクル期間を通じて、経常支出と投資支出を完全に区別した上で、公的借入れを投資的支出のみに限定するという建設公債原則である。

もう1つはサステナビリティールールである。これは、公的部門の純債務残高を対GDP比40%以下に抑制するというルールである。

しかし、昨今の金融危機を受けて、2008年11月発表のプレバジェットレポートで「これらのルールの厳格な適用は不適切であり、一時的に財政規律を逸脱する。しかし中期的な財政の持続可能性を維持するため、2015年度までに経常収支を均衡させ経済が回復局面に入る2010年度以降同収支を毎年改善する」とした。

3. 2. 6 イギリス大蔵省の責任構造

イギリス大蔵省（HM Treasury）のホームページを見ると、Ministerial responsibilitiesという項目を見つけることが出来る。ここには大蔵省の所管事項のあらゆるものごとについての責任が誰に属するかが記述されており、2009年11月28日現在では以下の人々にそれぞれの責任があるとされている²⁵。

- Chancellor of the Exchequer（大蔵大臣）： Rt Hon Alistair Darling MP
- Chief Secretary to the Treasury（首席副大臣）： Rt Hon Liam Byrne MP
- Financial Secretary to the Treasury（金融担当副大臣）： Rt Hon Stephen Timms MP
- Exchequer Secretary to the Treasury（財政担当副大臣？）： Sarah McCarthy-Fry MP
- Economic Secretary（経済担当副大臣）： Ian Pearson MP
- Financial Services Secretary: Paul Myners CBE
- Minister of State with responsibility for revenue protection at the border: Phil Woolas MP（内務省とのジョイント）

日本においてはしばしば官僚から与党議員に対する“説明”がその責任構造をわかりにくくさせていると指摘されていた。これに対して、イギリスでは大蔵省の所管事項に対する責任をあらかじめ明記し、またその責任を大臣及び副大臣という内閣内の人物に当てることで、大蔵省の行う仕事において大臣をはじめとする内閣の権力を強く保つことが可能となっている。

²⁴ 松浦茂「イギリス及びフランスの予算・決算制度」レファレンス 2008.5 pp.111-129

²⁵ HM Treasury ホームページ(http://www.hm-treasury.gov.uk/minprofile_index.htm)

そもそもイギリスにおいては公務員の政治的中立性が強く追求されている²⁶。そのため官僚は特定の党の政策に関与することは出来ない。また、大臣以外の議員に関しては与党議員であっても野党議員であっても同様の対応を取ることとなっており、いわゆる”根回し”は行えないことになっている。これは行政官の国会尊重の姿勢の現れと言える。個別の議員ではなく国会に対して説明を行い、その政策が国会において議論されることを待つのである。イギリスの議会はアリーナ型議会と称されることも多いが、一般の政策は国会の審議の末修正されることが多く、政策決定において議会は重要なものであると認識されているのである。

このように国会が尊重されている中でも、予算編成に関しては国会ではなく内閣主導でその大部分が決定される。全体の 3/5 程度を占める複数年度予算については国会の審議無しに内閣の判断で決定が行われるため、国会の介入する余地はあまり無いといえる。このような状況下においても公務員の政治的中立性は保たれているため、イギリスの予算編成において公務員は、あくまで大臣の補佐という業務を通してしか影響を与えることが出来ないのである。たとえば公務員はあらゆる予算のプランについてその効果や費用の見通しを作るが、あくまで決定を下すのは大臣であるため、大臣の一声で政策が変更されることもあるといえる。

このようにイギリスの予算編成において大きな権力を持っているのは大蔵大臣である。そのため毎年 3 月に行われる大臣による予算の発表は大きな影響力を持つものであり、その演説は短くても 1 時間、長いと 4 時間以上²⁷も続くことのあるほど内容の充実したものである。

大蔵大臣の権力の強さを示す事例がもう一つある。現首相であるブラウンが大蔵大臣であった際、金利決定権限が大蔵省からイングランド銀行に移された。これにより金融政策の独立性が与えられたが、その指標として導入されたインフレターゲットを達成するように金融政策を行わなければならないとされているのである。この目標を逸脱した際にはイングランド銀行は財務大臣に対してその理由を説明する公開書簡を提出しなければならないとされており、政策決定の自由度を与えながらも相応の説明責任を負わせているのである。

このように、政策担当者にある程度の最良を与えつつ明確な目標を定めた上で、国民に対する説明責任および透明性を確保するというのが英国における経済政策の基本方針となっている。これは、後述する予算配分についても同様であるといえる。

²⁶ 公務員規範 (Civil Service Code) や大臣規範 (Ministerial Code) による。

²⁷ グラッドストーンが大臣であったときの 4 時間 45 分にわたる演説が最長といわれている。なお、長時間にわたる演説であるためこのときに限って大臣は議場でアルコールを口にすることが許されている。

3. 2. 7 予算編成における各省と大蔵省の権限

以前の発表で示したとおり、イギリスには財政運営ルール上、公的部門の純債務残高を対 GDP 比 40%以下に抑制することが要請されている。そのため、財政支出額は租税収入額によってその上限が定められることとなり、それに基づいて定められた財政支出額を配分する形で予算編成が行われることになる。

ここから示唆されることは主に 2 点ある。まず予算編成においては租税収入額がその基準となること、さらに予算は積み上げ方式ではなく分配方式で行われるということである。

日本においては予算編成における税制改正への注目度はきわめて低く、もっぱら歳出予算についての議論が中心である。今回の事業仕分けもその一例と言えるが、これは順調に租税収入が増加していた昭和期の予算編成システムの名残と考えられる。その頃には税制改正を議論しなくても税収増が見込まれたため、その増えた収入をどのように配分するかが予算編成の大きな焦点だったのである。

イギリスでは予算編成についてはまず税制改正の議論から始まるといえる。もちろん税制に関してもその最終権限を持つのは大蔵大臣であり、大蔵大臣の一言で大幅な増税が行われることもある²⁸。減税は国民に歓迎されるが、それに伴い財政の健全性を保ちつつ公的サービスを提供することは難しくなる。そのため、大蔵大臣は政策の優先順位を慎重に判断した上で決定を下す必要がある。

税制の決定に伴い、予想租税収入額が算定され、それに伴って歳出予算の上限が計算される。大蔵省はその見積もりをもとにして各省庁にどのように配分を行うかを決定することになる。

予算を要求するのは各省大臣達であり、それをもとに大蔵大臣並びに首相の意見を元にして配分の前案を作成する。予算の総額は決まっているため、ある省の予算を増やせば他の省の予算は削られることになる。その点でここでも大蔵大臣は難しい判断を行うことになる。

このようなプロセスを経て配分された予算は、各省にかなりの裁量権が与えられている。各省の予算の大枠は大蔵省によって決定されるが、細かい額については年度を越えて各省の裁量に任せられているのである。もちろん、完全に自由というわけではなく、公的サービス合意に基づいて目標達成義務が各省には課せられている。

この点でイングランド銀行の例において提示した、目標達成義務と説明責任を付加下上で政策の自由度を与える手法が共通しているといえる。

大蔵大臣は、このようにして大きな権限を持ちながらも政策に自由度を持たせ、さらにその目標の達成可能性を担保しているのである。

²⁸ ブラウンが大蔵大臣を勤めていた間に、1997年に39.3%だった税率は2006年には42.4%にまで増加している。(OECD 統計データによる)

3. 2. 8 イギリスの予算制度に関するまとめ

イギリスの予算制度における特徴的な点として、

- 1、財務省の権力の強さ
- 2、複数年度予算の導入、並びに公的サービス合意制度
- 3、決算、議定費における発生主義の導入
- 4、厳格な財政ルール of 導入

という点が挙げられる。

憲法がなく、予算に関する規律が厳格に定まっていないという点が財務省の権力の強さを特徴付けており、成文化されていないルールであるという点で“特権”と呼ばれることもある。しかし、SR の導入により大蔵省は各省庁のどの政策を実現させ、リソースを配分するかを決定する権限を得たため、一定の割合で大蔵省の権限が公式に認められたとの見方もある。

複数年度予算は余った予算の繰越を許すものであるため、単年度で使い切るという予算の無駄遣いを抑止する効果が得られる。しかし実際には予算の繰越はあまり行われておらず、またその際は議会の議決を必要とすることから、使いきりの発想からの脱却は限定的であるとの指摘もある²⁹。

発生主義の導入は、議会にとってこれまで以上の情報量が得られるというメリットがあるが、会計の知識がないとわかりにくいものであり、理解しやすい方法での予算と厳格に発生主義で組まれた予算との妥協を探る作業が必要になり、議会との調製が増えたとの指摘もあるとのことである。

財政ルールの導入は、財政規律を維持すると同時に効率的な予算が組まれているかという面にも効果を発揮しており、最小限の費用で最適な行政を行うということに一定の役割を持っているといえる。

また、複数年度予算、財政ルールの導入は 1998 年度から導入されたものである。これは、1997 年の選挙において労働党が 18 年間ぶりに保守党政権から政権を奪取したことによるものである。これらの特徴が日本の財政制度にとって参考になるものであることは言うまでもないが、政権交代に当たってこれらの変更が行われたという点は興味深い点である。まさに今回の日本の政権交代でも財政制度の見直しがなされようとしているが、民主党政権においてもブレア政権のような迅速な制度設計と制度の導入が行われることを期待したい。

3. 3 民主党の目指しているものは何か

民主党による予算編成過程の改革の方針を概観し、イギリス型予算編成モデルを検討すると民主党の目指しているモデルは多くの部分でイギリスのモデルを参考にしていると言いうことが出来るだろう。内閣主導の縦割りを排した予算編成や、複数年度予算の検討はイ

²⁹ 財務省財政制度等審議会 財政制度分科会 資料「公会計に関する海外調査報告書(イギリス)」(2003) (<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseig/g150523b.pdf>)

ギリス大蔵省の予算編成に関する権力のあり方がその参考になり、財政再建の道筋は財政ルールの導入がその目的を果たすと考えられる。

また、民主党が同時に目指しているのが予算の透明化、また予算の効率性の見直しである。これは国民の支払った税金が適切に使用されていないという批判を受けたものであると考えられる。予算を透明化、効率化することはすなわち、国民の支払った税金がどのように使われるのかを国民が納得できる形で示すことを目標としていると言える。

このようなイギリス型に似た予算編成過程、また透明化、効率化した予算編成を導入することでどういった効果が得られるだろうか。1章で検討した予算とは何であるかという視点をもとに考えれば、これらの予算編成改革は、予算を通して政府を国民がコントロールするという性質を強く体現しようとしているものだと考えられる。縦割りや単年度主義によって予算編成に生じていた問題は、個別の予算をきちんとコントロールすることができていなかったことであるととらえることができる。また、予算が効率的でなく何に使われているのかがはっきりしていないことは、国民の意思が政府の活動に影響を及ぼす障害となっていたと言える。これらの障害を排し、内閣主導の財政規律のきちんとした予算編成を行うことができるようになれば、それはすなわち政府の財政現象をきちんとコントロールが出来るようになったことであると言える。つまりこれらの目標により、国民の意思による政府の財政現象の統制を強くすることが出来ると言える。

また、硬直化した財政構造の転換という目標は、多様化した利害関係者の利害が不公平な形で硬直化している状態を是正することを目標としていると考えられる。鉄の三角形と呼ばれる政官財の硬直化した関係を崩し、現在不利益を被っている人々や団体に対し、公平な財政を行うことにより、1章で提示した利害調整機能という意味での予算に近年期待される部分に近づくことができるのである。もちろん、こういった改革を行うためにはどこかの機関がその機能を一元的に担うことが必要とされる。そのため、内閣主導の縦割りを排した予算編成は利害調整機能にも欠かせない改革であると言える。

このように、民主党が目指している予算編成過程は、国民の手から離れてしまった予算のコントロール権をまとめて内閣が主導することで、本来の予算に期待されている役割を果たそうとしているものだととらえることができる。次の章では、実際の民主党の改革過程を追うことで、これらの目標が実際にどのような方向に向かっているのかを検討し、評価につなげていくことにする。

4. 民主党政権が行った予算編成の実際

本章では、民主党政権が行った平成22年度の予算編成の実際について詳述する。4.1では予算編成過程における節目を時系列に沿って概観する。この部分については、自民政権下における平成21年度予算編成過程の節目を時系列に沿って整理した2.2と比較することも可能である。4.2と4.3では、自民政権下では行われなかったプロセス

としての行政刷新会議による事業仕分け及び国家戦略室による政治主導確保の試みについて明らかにする。前者はミクロの過程の一部であり、後者はマクロの過程となることが期待されていた。4.4では歳入面、4.5では歳出面に着目して平成22年度政府予算案の内容について分析を行う。マニフェストに掲げた重要政策が平成22年度予算においてどの程度実現したかについては4.6で分析する。本章で明らかになった内容を基に次章においてその評価と今後の展望について論じることとしているが、本章においても、自民党政権とどう異なったのか、あるいは民主党の理想と比べて現実はどうであったのかについて適宜述べることとしたい。

4.1 平成22年度予算編成過程実績

平成21年4月1日

次年度予算編成作業開始。タマ出しを行い、課内の予算要求原案を各局の5月までに総務課に提出。

平成21年6月3日

「平成22年度予算編成の基本的考え方について」が財務省内の財政制度等審議会から出される。

平成21年6月23日

「経済財政改革の基本方針2009」（通称「骨太の方針2009」）が経済財政諮問会議でとりまとめられ、閣議決定される。

平成21年6～7月

各省庁の各局の総務課で予算案をチェックし、予算要求書を作成する。そして、各省庁の官房予算担当課(会計課)に提出する。

平成21年7～8月

官房予算担当課(会計課)でチェックをし、各省庁の正式な概算要求書を作成する。

平成21年7月1日

各省庁の予算の限度額にあたる「平成22年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」が出され、閣議了解される。

- 平成22年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針

- 平成 22 年度一般歳出の概算要求基準の考え方
- 平成 22 年度概算要求基準のポイント

平成 21 年 7 月 1 日

経済財政諮問会議が「平成 22 年度予算の全体像」を取りまとめる。

平成 21 年 8 月 31 日提出期限

各省庁は省議を経て、財務省に概算要求書を提出する。しかし、同日第 45 回衆議院議員総選挙が行われ、民主党が圧勝したことにより、財務省は政府全体の概算要求額は公表するにいたらず。

平成 21 年 9 月 9 日

民主党、社会民主党、国民新党により「連立政権樹立に当たっての政策合意」がなされる。

平成 21 年 9 月 16 日

鳩山内閣成立。

平成 21 年 9 月 18 日

閣議決定により、行政刷新会議設置。(以後の動き詳細は、4. 2 参照)

内閣総理大臣決定により、国家戦略室設置。(以後の動き詳細は、4. 3 参照)

平成 21 年 9 月 29 日

「平成 22 年度予算編成の方針について」が閣議決定され、概算要求基準は白紙になる。政府税調も、財務大臣・総務大臣・国家戦略担当大臣をトップとする組織に改められる。

平成 21 年 10 月 16 日

財務省から「マニフェスト（「三党連立政権合意書」を含む）を踏まえた平成 22 年度一般会計概算要求額」が公表される。平成 22 年度一般会計概算要求額は 95 兆 0,381 億円となる。

平成 21 年 11 月 11 日～27 日

行政刷新会議ワーキンググループによる「事業仕分け」が実施される。

平成 21 年 11 月 19 日～12 月 3 日

予算編成の透明性を高め、国民理解を深める観点から、副大臣記者会見において「平成

22年度予算編成上の主な個別論点を公表（公共、文教、農林水産業、医療4分野）。

平成21年12月15日

「予算編成の基本方針」が閣議決定される。

平成21年12月16日

「平成22年度予算重要要点」が提出される。

平成21年12月22日

政府税調で平成22年度税制改正大綱(案)がまとめられる。

臨時閣議で「平成22年度税制改正大綱」が閣議決定される。

平成21年12月25日

内閣で「平成21年度予算政府案（いのちを守る予算）」が閣議決定される。平成21年度一般会計概算要求額は92兆2,992億円となる。なお、従前の「財務省原案」については廃止、当初から政府案として出される。

「平成22年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」が閣議了解される。

平成21年12月30日

「新成長戦略（基本方針）～輝きのある日本へ～」が閣議決定される。

平成22年1月18日

第174回通常国会が召集される。

平成22年1月22日

「平成22年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」が閣議決定される。

「平成22年度予算政府案」が国会に提出される。

4. 2 行政刷新会議による事業仕分け—財務省との関係

4. 2. 1 実施の背景

行政刷新会議による事業仕分けが行われた背景は、民主党マニフェストから見て取れる。一つは、「無駄の排除による財源の確保」のためである。具体的に関連する記述をマニフェストから抜粋すると、以下のとおりである。

「国民的な観点から、行政全般を見直す『行政刷新会議』を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。（第5策）」

「国の総予算 207 兆円を徹底的に効率化。ムダづかい、不要不急な事業を根絶する。節約額 9.1 兆円。」

「自民党長期政権の下で温存された族議員、霞ヶ関の既得権益を一掃する。」

「『行政刷新会議（仮称）』で政府の全ての政策・支出を、現場調査、外部意見を踏まえて、検証する。」

「不要不急の事業、効果の乏しい事業は、政治の責任で凍結・廃止する」

「税金などをため込んだ『埋蔵金』や資産を国民のために活用する。活用額 5.0 兆円」

もう一つは「透明性の確保」のためである。マニフェストには、「税金の使い道をすべて明らかにして、国民のチェックを受ける。」「予算編成過程を原則公開する」とある。これを具体化した「予算編成等の在り方の改革について（平成 21 年 10 月 23 日閣議決定）」では、「行政刷新会議においては、『事業仕分け』を全面公開で行う。この中で、予算の支出先の情報（支出先法人における国家公務員再就職者の有無・人数を含む。）や、事業費に人件費を加味した事業の『フル・コスト』の情報を事業の性質に応じ積極的に活用し、公表する。」とされている。

現実的にも、シーリングを廃止したため、各省から提出された概算要求が 9 5 兆円（事項要求を除く）を超えたため、民主党政権が当初想定していた 9 2 兆円の予算規模とするためには少なくとも 3 兆円の減額が必要であり、事業仕分けに先立って仙谷行政刷新相がこの 3 兆円の減額を事業仕分けによって行うとの意向を示したとの報道がなされた³⁰。

4. 2. 2 予算編成過程における位置付け

平成 22 年度の予算編成過程における重要事項について時系列的に整理すると以下のとおりとなる。事業仕分け関連には下線を引いた。

9 月 29 日 閣議決定「平成 22 年度予算編成の方針について」

10 月 15 日 各省庁から財務省への概算要求提出

10 月中旬 財務省から仕分けチームへ対象事業リスト案提出³¹

10 月 22 日 第 1 回行政刷新会議 WG の設置

10 月 23 日 「予算編成等の在り方の改革について」閣議決定

11 月 9 日 第 2 回行政刷新会議 WG メンバー、対象事業等の決定

11 月 11 日～13 日、16 日～17 日 仕分け第 1 弾

11 月 17 日 「『予算編成に関する閣僚委員会』における合意事項」策定

³⁰ 2009 年 11 月 10 日東京新聞朝刊 3 面及び読売新聞朝刊 3 面による。しかしながら、後述のように事業仕分けの対象となったのは 447 事業のみであり、仙谷大臣も後に「事業仕分けと直接連動する話ではない。（メディアに）こだわられると困る。」とトーンダウンしたと報道されている（2009 年 11 月 10 日東京新聞朝刊 3 面）

³¹ 2009 年 11 月 10 日東京新聞朝刊 3 面及び読売新聞朝刊 3 面による

11月18日～20日 国家戦略室がマニフェスト主要事項等のヒアリングを実施

11月19日 第3回行政刷新会議 事業見直しの8項目の指針

11月24日～27日 仕分け第2弾

11月30日 第4回行政刷新会議

- ・事業仕分けは基本的にきわめて尊重されなければならない
- ・今後、政治判断を行うものがいくつか出てくるが、事業仕分けの結果を動かすにはよほどの説明責任を果たさなければ国民は納得しない。

12月15日 「予算編成の基本方針」閣議決定

12月16日 民主党が「平成22年度予算重要要点」を政府に提出

12月17日 与党3党が「平成22年度国家予算与党三党重点要望」を政府に提出

12月25日 平成22年度政府予算案決定（臨時閣議）

12月30日 「新成長戦略（基本方針）～輝きのある日本へ～」閣議決定

事業仕分けは前述の通り「無駄の排除による財源の確保」が実施の背景であり、また、予算編成過程のスケジュールから見れば比較的前半に行われてもおり、まさに財源捻出のために行われたといえる。あわせて、概算要求を提出した各省が事業仕分けの対象となった事業について予算の確保に向けてその必要性を主張し、査定する側の「仕分け人」が必要性への疑問を提示した上で見直し（場合によっては廃止）を要請するという、自民党政権下で行われてきた概算要求後の財務省による査定の作業と同じ機能を、透明性の高い形で行ったものともいえる。

4. 2. 3 実施主体

事業仕分けを実施したのは、行政刷新会議（内閣府におかれた会議）のWGである。行政刷新会議は閣議決定により設置された会議であり、法律や政令に根拠を持たない。議長は鳩山内閣総理大臣、副議長は仙谷内閣府特命担当大臣、議員は、菅副総理（国家戦略担当大臣³²）、平野官房長官、藤井財務大臣、原口総務大臣、稲盛和夫、片山善博、加藤秀樹、草野忠義、茂木友三郎の各氏である。

この行政刷新会議の下に、行政刷新会議運営要領の4（この運営要領に定めるもののほか、会議の運営に関し必要な事項は、会議で決定する。）に基づき3つのWGが設置された。いずれも国会議員2～3名、民間有識者16～22名の構成であり、その担当は以下のとおりである³³。

第1WG 担当府省：総務省、財務省、国土交通省、環境省等

³² 行政刷新会議設立時の肩書き。2010年1月には財務大臣となり、国家戦略担当大臣は仙谷大臣の兼任となったが、菅副総理は引き続き行政刷新会議の議員である。

³³ WGメンバーの詳細は行政刷新会議第2回の配付資料

(<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d2/shidai.html>) を参照。

第2WG 担当府省：外務省、厚生労働省、経済産業省等

第3WG 担当府省：文部科学省、農林水産省、防衛省等

4. 2. 4 対象事業

11月9日の第2回行政刷新会議において、447の事業が選定された³⁴。新聞情報によれば、財務省があらかじめ対象事業リストを作成して行政刷新会議に提出していたとのことであり、財務省に依存している様子が見られる。また、対象事業に挙げることが民主党の掲げる「コンクリートから人へ」の趣旨から外れる事業も含まれており、財務省が無駄の排除を主導しようとしたように思わざるを得ない。

「対象事業になったら無傷では帰れない」というのが霞ヶ関の事前の風評であり、仕分けの結果はまさにそのとおりとなった。対象事業選定過程において、各省が除外を求めて奔走したことが想定されるが、選定過程で各アクターがどのように行動したかの詳細は不明。

4. 2. 5 仕分けのプロセス・基準

(1) プロセス

仕分けのプロセスについては、事業仕分けの傍聴人に対して配布された資料³⁵によると、下記のとおり。

事業説明	5～7分（各省担当者）
査定担当の考え方表明	3～5分（財務省主計局）
主な論点等の提示	2分程度（とりまとめ役）
質疑・議論	40分程度（国会議員・民間評価者、各省副大臣・政務官⇔各省担当者）
評決結果公表	2分程度（とりまとめ役）

このプロセスの中でも財務省主計局の査定担当者が各省担当者が続いて説明をしており、事業仕分けが自民党政権下で行われてきた概算要求後の財務省による査定の作業と同じ機能をも果たしていること、それゆえに行政刷新会議が財務省に依存しなければならなかったことが分かる。

(2) 基準

事業仕分けの基準として示されている資料として次の2つがある。

- ①「事業見直しの視点（案）」第1回行政刷新会議資料5－2³⁶

³⁴ 対象事業についても前掲の行政刷新会議第2回の配布資料を参照。

³⁵ <http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/pdf/nov11-am-shiryō/01.pdf> を参照。

³⁶ <http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d1/pdf/s5-2.pdf> を参照。

②「行政の『事業仕分け』の考え方」事業仕分けでの配布資料³⁷

①に比べると②は簡素で、評価者の主観の入る余地が大きいように思われる。また、実際の仕分けでは、それぞれの仕分け人がこれらの基準に基づいて評価を行った結果を集約するために評決を行ったが、常に全員一致という訳ではなく、むしろ個々の評価が分かれたものが多かった。その際にも、厳密に多数決で決定するのではなく、とりまとめ役である国会議員の裁量に委ねられており、最終的に何故その結果となったのかを合理的に説明できていないと言わざるを得ない。

4. 2. 6 仕分け結果の取扱い

(1) 個別の結果に関する関係者の反発

事業仕分けが行われている最中には、個別の事業に関する仕分け結果について、担当閣僚等から反発の声が上がった。

閣僚等からの反発 北沢防衛相「(思いやり予算に関して) いきなり刷新会議が入ってきて削るという話はいささか乱暴だ³⁸」

原口総務相「(地方交付税交付金の見直しに関して) 財務省の主計官が最初に説明して、イメージを刷り込ませるのは良くない。これから政治が決定する。³⁹」

渡辺周総務副大臣「地方交付税は国がやるしかない。⁴⁰」

鈴木寛文部科学副大臣「ある種の問題提起がなされた。それなりに参考にする。⁴¹」

中川正春文部科学副大臣「(GXロケットの開発予算見送りに関して) 事業仕分けは参考にするだけ。決まったわけではない。⁴²」

また、関係者からの反発もマスコミが伝えた。特に、スーパーコンピューター、GXロケットなど科学技術関連予算の削減についてノーベル賞受賞者や大学の研究者、関連する企業などからの反論の声はマスコミを通じて広く伝えられた。

各省においても、事業仕分け対象予算に関する意見募集をホームページ上で行うことで事業仕分けに対して抗しようとする様子も見られた(経済産業省⁴³、文部科学省⁴⁴)。文部科学省には、意見募集を開始した11月16日から19日の間に4,400件の意見が寄せられ、12月15日に意見募集を終了した時点では14万件の意見が寄せられた。

³⁷ <http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/pdf/nov11-am-shiryo/01.pdf> を参照。

³⁸ 2009年11月11日読売新聞朝刊2面

³⁹ 2009年11月23日東京新聞朝刊2面

⁴⁰ 2009年11月13日読売新聞朝刊4面

⁴¹ 同上

⁴² 2009年11月20日読売新聞朝刊11面

⁴³ <http://www.meti.go.jp/topic/data/091120aj.html> を参照

⁴⁴ http://www.mext.go.jp/a_menu/kaikei/sassin/1287275.htm を参照

これらの反発に対し、行政刷新会議や官邸側は、WG での結果がそのまま予算案に反映されるものではないこと、行政刷新会議や内閣が最終的に判断するものであるとの説明に追われている様子であった。

枝野幸男氏 「金科玉条のように百パーセント生かされることはない。結果は一つの参考意見。決定するのは内閣で、変更・修正は当たり前だ。ただ、事業仕分けがこれだけ注目された以上、政府がその判定と違う結論を出すなら、相当の説明責任が求められる。⁴⁵」

平野官房長官 「作業チームとして判断していることで、それを受けて刷新会議の議員の中で判定する。⁴⁶」

11月24日に閣議決定した質問趣意書に対する答弁書では、仕分け人の評価を「意見の表明にすぎない」と位置付けた⁴⁷。

事業仕分けで「事実上の凍結」とされたスーパーコンピューターに関しては、その後鳩山首相が議長を務める政府の総合科学技術会議において12月9日に行われた優先度判定において、「必要な改善をしつつ推進する」ものとされ⁴⁸、その時点で菅副総理が「行政刷新会議の結論に加え、総合科学技術会議の結論も勘案したうえで、総合的に判断する」と述べている。そのうえで藤井財務相ら関係閣僚が12月16日に行った協議により、概算要求より40億円減額の227億円の予算計上が復活した⁴⁹。

(2) 予算編成過程への影響

事業仕分け終了直後（11月28日時点）では、次のような結果が公表された⁵⁰。

仕分け結果 1兆7700億円

廃止・予算計上見送り 100事業 3000億円

縮減幅が明示された縮減 91事業 4667億円

基金などの「埋蔵金」の国庫返納 約1兆円

また、11月19日の第3回行政刷新会議において以下のとおり事業見直しの8項目の指針を策定するなど、事業仕分けの対象とならなかった事業についても事業仕分け同様の厳しい査定を行うこととされた。

- ①複数の省庁間で目的が同種の事業は整理・集約する。
- ②外郭団体などを経由する補助金支出は見直す。
- ③モデル事業は効果を検証する。
- ④広報、啓発事業は省庁間で同種のものを集約する。

⁴⁵ 2009年11月19日東京新聞朝刊2面

⁴⁶ 2009年11月12日読売新聞夕刊2面

⁴⁷ 2009年11月26日東京新聞朝刊2面

⁴⁸ 2009年12月1日読売新聞朝刊2面、2009年12月10日読売新聞朝刊2面

⁴⁹ 2009年12月17日東京新聞朝刊9面

⁵⁰ 2009年11月28日東京新聞朝刊1面

- ⑤公益法人、独立行政法人の基金の見直し。
- ⑥独立行政法人、公益法人向け支出はスリム化する。
- ⑦特別会計は重点的に事業を見直す。
- ⑧情報技術（IT）調達は省庁横断で統一して行う。

4. 2. 7 事業仕分けの効果と限界

（1）財源確保への貢献

2010年1月12日に開催された行政刷新会議第5回に財務省主計局が配付した資料「行政刷新会議の事業仕分けの評価結果の反映などによる歳出歳入の見直し（22年度政府案）」によれば、事業仕分けの評価結果や横断的見直しの観点を踏まえ、全ての歳出について徹底した見直しを行った結果、約9,692億円の歳出削減が行われ、事業仕分けの評価結果や横断的見直しの観点を踏まえた歳入確保努力（＝「埋蔵金」の国庫返納）によって約1兆0,269億円の財源確保が実現した、としている。この2つの合計は1兆9,961億円であるが、これに概算要求段階での歳出削減額約1兆3,122億円を加算して合計約3兆3,082億円の財源が確保できたとしている。約3兆円というのは各省から出された概算要求金額の合計95兆円と内閣が目指した92兆円の予算との差であり、当初事業仕分けの目標額として巷間流布していた金額である⁵¹。しかしながら、概算要求段階での歳出削減額約1兆3,122億円は、平成22年度概算要求には含まれていない金額であり、95兆円＋事項要求であった概算要求から、92兆2,992億円の政府予算案とするために必要であった少なくとも2兆7千億円の減額は、約2兆円が事業仕分けや横断的見直しの成果であり、残り7千億円がそれ以外の観点からの財務省による査定に基づくものであることが想定される。後者についてどのような基準で査定がなされたのかは従前の自民党政権下での査定と同様、透明化した形では行われていない。

（2）予算の内容についての透明性の向上

予算編成過程の一部とはいえ、その資料も議論も完全に公開された形で行われ、マスコミも連日大きく取り上げた。透明性の向上に貢献したことは間違いない。

（3）対象事業選定過程の不透明さ

一方で、対象事業の選定過程は全く公開されておらず、選定された事業のリストが行政刷新会議第2回の資料としてホームページ上に公開されているのみである。なぜこれらの事業を対象としたのかについての説明責任が果たされているとはいえない。

（4）仕分け基準のあいまいさ

前述したとおり、評価基準として示された資料はあいまいで、評価者の主観の入る余地

⁵¹ 2009年11月10日東京新聞朝刊3面

が大きいように思われる。また、その基準に基づいて行ったはずの仕分け人の評価も分かれたものが多かった。結局はとりまとめ役である国会議員の裁量に委ねられており、最終的に何故その結果となったのかを合理的に説明できていない。

(5) 科学技術や国際交流など成果がすぐに出ない事業、思いやり予算などの政治的案件の扱い方

(3) と (4) の双方にまたがる課題でもあるが、無駄の排除や効率化の観点からだけでは当該事業の見直しや廃止が難しい案件も今回の対象事業に挙がっていた。「成果がすぐに出ない」とか「政治的」という要素はどの事業にもあり、相対的なものかもしれないが、そのような事業の見直しの方法が今回のような事業仕分けの方法で適切なのかどうかは再検討する余地があろう。

4. 3 国家戦略室による政治主導の旗揚げ

4. 3. 1 国家戦略室設置の背景とその概要

国家戦略室は、民主党のマニフェストの「第3策」において「官邸機能を強化し、総理直属の『国家戦略局』を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り政治主導で予算の骨格を策定する」とされている「国家戦略局」創設までの過渡的組織として設置されたものである。

鳩山首相の所信表明演説（2009年10月27日）においては、「今後もまた、私と菅副総理のもと、国家戦略室において財政のあり方を根本から見直し、『コンクリートから人へ』の理念に沿ったかたちで、硬直化した財政構造を転換してまいります。」と予算編成に関わることが明言されている。また、「予算編成等の在り方の改革について（平成21年10月23日閣議決定）」においても、「『予算編成の基本方針』は、国家戦略室が原案を作成し、予算編成に関する閣僚委員会において検討の上、閣議決定する。」との位置付けが与えられている。

その設置は「国家戦略室の設置に関する規則（平成21年9月18日付け内閣総理大臣決定）」によるものであり、同規則第1条において、「内閣官房に、税財政の骨格、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的な方針等のうち内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する企画及び立案並びに総合調整を行うため、当分の間、国家戦略室（中略）を置く。」と規定されている。

これらのことから、国家戦略室は内閣直属の立場から、予算編成のマクロの過程に重要な役割を担うことが期待されていることが分かる。

室長は古川元久内閣府副大臣であり、その下に国家戦略担当の津村啓介内閣府大臣政務官が置かれている。鳩山内閣が組閣した2009年9月から2010年1月初旬までの国家戦略

担当大臣は菅直人副総理であったが、菅副総理の財務大臣就任に伴い仙谷由人内閣府特命担当大臣（行政刷新）が国家戦略担当も兼務することとなった。

4. 3. 2 平成 22 年度予算編成過程における国家戦略室の動き

平成 22 年度の予算編成過程における重要事項を時系列的に整理したものを再掲し、国家戦略室関連の事項に下線を引いた。

- 9 月 29 日 閣議決定「平成 22 年度予算編成の方針について」
- 10 月 15 日 各省庁から財務省への概算要求提出
- 10 月中旬 財務省から仕分けチームへ対象事業リスト案提出
- 10 月 22 日 第 1 回行政刷新会議 WG の設置
- 10 月 23 日 「予算編成等の在り方の改革について」閣議決定
- 11 月 9 日 第 2 回行政刷新会議 WG メンバー、対象事業等の決定
- 11 月 11 日～13 日、16 日～17 日 仕分け第 1 弾
- 11 月 17 日 『予算編成に関する閣僚委員会』における合意事項」策定
- 11 月 18 日～20 日 国家戦略室がマニフェスト主要事項等のヒアリングを実施
- 11 月 19 日 第 3 回行政刷新会議 事業見直しの 8 項目の指針
- 11 月 24 日～27 日 仕分け第 2 弾
- 11 月 30 日 第 4 回行政刷新会議
- 12 月 15 日 「予算編成の基本方針」閣議決定
- 12 月 16 日 民主党が「平成 22 年度予算重要要点」を政府に提出
- 12 月 17 日 与党 3 党が「平成 22 年度国家予算与党三党重点要望」を政府に提出
- 12 月 25 日 平成 22 年度政府予算案決定（臨時閣議）
- 12 月 30 日 「新成長戦略（基本方針）～輝きのある日本へ～」閣議決定

10 月 23 日の閣議決定については、その作成に当たって国家戦略室の下で「予算編成のあり方に関する検討会」が 4 回開かれ、そこでの論点整理がほぼそのまま閣議決定に反映されたことから、国家戦略室が主導的な役割を果たしたと言って良いと思われる。

その後、11 月 17 日付けの『予算編成に関する閣僚委員会』における合意事項」において、「国債発行額の上限を含む『予算編成の基本方針』の原案を作成することと「マニフェストの主要事項等の取扱いについて中心となって論点を整理する」ことが国家戦略室の任務とされ、マニフェスト主要事項等の各省庁のヒアリングの実施などを行った。しかしながら、12 月 15 日の「予算編成の基本方針」においては、なんとか国債発行額の上限（約 44 兆円）は定めたものの、マニフェストの主要事項等の取り扱いについては明示できず、「総理の統括のもと、国家戦略室及び「予算編成に関する閣僚委員会」において検討し、責任ある結論を得る」と先送りすることとなった。この時点では予算の年内編成が危ぶま

れもしたが、その翌日に民主党が重点要望を提出したことによって急転直下予算編成が収束に向かったのは周知のとおりである。

12月15日の閣議決定により設置された成長戦略策定会議は、議長が内閣総理大臣、議長代行が副総理（その時点では国家戦略担当大臣でもあった菅直人）であり、事務局の総括が内閣総理大臣補佐官（国家戦略担当）とされていたこともあり、国家戦略室が主導したものと推測されるが、その会議が主体となって原案を作成し、12月30日に閣議決定された「新成長戦略（基本方針）～輝きのある日本へ～」⁵²は、平成22年度予算案との関連はほとんどなく、中長期の目標とその実現のための施策案を並べたものであった。

4. 3. 3 平成22年度予算編成に関する閣僚委員会の動き

前述のように、国家戦略室が策定に主導的な役割を果たした「予算編成等の在り方の改革について（平成21年10月23日閣議決定）」においては、「『予算編成の基本方針』は国家戦略室が原案を作成し、予算編成に関する閣僚委員会において検討の上、閣議決定する。」と定められている。また、「予算編成の節目において、予算編成に関する閣僚委員会で決定した事項は公表する。」とも定められており、国家戦略室は「予算編成に関する閣僚委員会」（以下、「予算閣僚委員会」とする。）に予算編成に関する重要事項の決定を委ねようとしていることが伺われる。

また、前述のように、予算編成の基本方針の原案作成やマニフェストの主要事項等の取り扱いについての論点整理を国家戦略室の任務と位置付けたのは11月17日付けの「『予算編成に関する閣僚委員会』における合意事項」であるが、これも予算閣僚委員会が主体的にそのような決定をしたというよりは、国家戦略室が振付けた節がある。換言すれば、政府内における基盤が安定していない国家戦略室が、予算閣僚委員会のお墨付きを得ることで同室の地位・役割を確固たるものにしようとしていたと想定できる。

予算閣僚委員会については、首相官邸のホームページに掲載されている官房長官記者発表においてのみ情報が入手できた⁵³。それによれば、開催は9月29日、10月23日、11月17日、12月8日、12月15日の5回のみである。メンバーは鳩山総理、菅副総理、藤井財務大臣（当時）、平野官房長官、仙谷大臣ほか、とされているのみで、全メンバーは公表されていない。9月29日、10月23日、12月15日は平成22年度予算編成に当たって節目となる閣議決定がなされた日であり、予算閣僚委員会は閣議の直前に開催されているため、実質審議は行われていないと想定される。12月8日はいわゆる平成21年度第2次補正予算である「明日の安心と成長のための緊急経済対策（案）」を了承しているが、これも直後の閣議で決定されているため、実質審議が行われているとは言いがたい。11月17日は前述の「『予算編成に関する閣僚委員会』における合意事項」が合意されているのみであり、予算閣僚委員会が主導しているものとは思えず、少なくとも平成22年度予算編成に当たっては、

⁵² 詳細は <http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/>を参照。

⁵³ <http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/>を参照。

国家戦略室が期待していたような機能を予算閣僚委員会が果たしていたとは考えられない。

4. 3. 4 民主党の「平成 22 年度予算重要要点」

12 月 15 日の「予算編成の基本方針」においては、なんとか国債発行額の上限（約 44 兆円）は定めたものの、マニフェストの主要事項等の取り扱いについては明示できず、「総理の統括のもと、国家戦略室及び「予算編成に関する閣僚委員会」において検討し、責任ある結論を得る」と先送りすることとなった。この時点では予算の年内編成が危ぶまれもした⁵⁴。

しかしながら、12 月 16 日に民主党が「平成 22 年度予算重要要点」を政府に提出したことによって、急転直下予算編成が進み、同月 25 日に政府予算案が策定されることとなったのは、周知の事実である。「平成 22 年度予算重要要点」では、歳出削減の必要性から、子ども手当について児童手当と同額の地方負担や所得制限を容認したこと、暫定税率について原油価格の異常高騰時における課税停止の法的措置を設けることにより、現在の租税水準を維持することを容認したことなど、マニフェストに掲げた重要事項の見直しを提案した内容も含まれていた。

民主党は、この「平成 22 年度予算重要要点」について、党に寄せられた 2800 件の要望を踏まえたものであること、党というより全国民からの要望であることを強調し、できる限り予算に反映するよう要請した⁵⁵。

それまで歳出規模の縮減の必要性和マニフェストの実現との間で良い落としどころを見つけれられていなかったように見える政府・内閣は、この「平成 22 年度予算重要要点」をベースに、以後予算編成を行い⁵⁶、政策決定の「内閣への一元化」に矛盾するとの指摘を受けている⁵⁷。

4. 3. 5 国家戦略室の果たした役割の評価

国家戦略室は、4. 2. 1 で述べたとおり、予算の骨格や基本方針を定めることを期待されていた。これを小泉政権下で経済財政諮問会議が果たした役割と比較すると、その具体性・主導性が乏しいことから、同程度の役割すら果たしたとは言えないことが分かる。国家戦略室が原案を作成した閣議決定は、10 月 23 日の「予算編成等の在り方の改革について」の中の予算編成や執行の手続きについて述べた部分以外は、理念が先行して具体性に欠けるものが多く、実際の予算編成作業とのギャップが大きかったと推測できる。予算の骨格や基本方針というものをどの程度の具体性を持つものと当初民主党が想定していたかは明らかではないが、少なくとも平成 22 年度の予算編成に当たって国家戦略室が実質的

⁵⁴ 2009 年 12 月 16 日読売新聞朝刊 2 面、2009 年 12 月 17 日東京新聞朝刊 9 面

⁵⁵ 民主党ホームページ <http://www.dpj.or.jp/news/?num=17451> 参照。

⁵⁶ 「平成 22 年度予算重要要点」では子ども手当の所得制限を容認していたが、政府予算案では所得制限は導入されなかった。

⁵⁷ 2009 年 12 月 22 日読売新聞朝刊 3 面、2009 年 12 月 30 日東京新聞 4 面

な影響力を持っていなかったことは明らかである。また、国家戦略室が予算編成に関する重要事項の決定を委ねようと考えていた予算編成に関する閣僚委員会もそのような機能を果たせなかった。

このような国家戦略室の力不足と比べて、民主党の「平成 22 年度予算重要要点」は、その政府への提出後、それまでは年内編成さえ危ぶまれていた予算編成が急転直下収束に向かったことを考えても、その影響は大きなものがあった。少なくとも今回の予算編成に関しては、国家戦略室が期待された役割を果たせなかったことにより生じた穴を、民主党の「平成 22 年度予算重要要点」が埋めたことは確かであろう。しかしながらそれは、民主党の目指す政策決定の内閣への一元化あるいは政府・与党一元化がここでは破綻していることを示したことにもなった。

視点を代えて、国家戦略室は単年度の予算の方針に関与するものではなく、予算編成の将来の方向性等の制度改革に影響を与えるものであると考える場合には、23 年度以降の予算編成にあたって国家戦略室が中心となって示した方針がどの程度実現するかによってその真価が問われることになる。

4. 4 歳入確保への取組み

この節では、予算の歳入改革について取り上げる。マニフェストにおいて民主党は各種の手当を中心とする、歳出面での改革を多数行うと謳っている。しかし、歳入面については埋蔵金の利用など不明確な点が多い。平成 22 年度予算の歳入面をもとに、民主党の予算の歳入面に関する考え方を検討する。

4. 4. 1 税制改革

歳入における基本となるのは租税収入である。税制改革は毎年行われるものであるが、民主党政権になって初めての税制改革はどのように行われたのだろうか。

平成 22 年度税制改正大綱において、税制改革に当たっての基本的な考え方として税制改革の視点を提示している。税制が議会制民主主義の根幹をなすものであることを確認した上で、常に納税者の立場から税制論議を行うことが必要であるとし、以下のような視点到重点を置くとしている。

- 1、納税者の立場に立ち、「公平・透明・納得」を三原則とする
- 2、「支え合い」のために必要な費用を分かち合うという視点を大事にする
- 3、税制改革と社会保障制度改革を一体的に捉える
- 4、グローバル化に対応出来る税制のあり方を考える
- 5、地域主権を確立するための税制を構築する

4. 4. 2 税制調査会の一元化

自民党政権下では、税制改正についての議論を行う税制調査会は自民党税制調査会と政府税制調査会の二つが存在した。また、政府税制調査会は租税制度の大枠について議論し、細かい内容についてはインナーと呼ばれる自民党の長老議員たちが権力を握って決定することがほとんどであった。これは歳出予算における族議員と同様の問題をはらんでおり、利益団体の発生を促すものであったと言える。

民主党政権においては、このような政府与党二元体制を廃し、統一された税制調査会を設置した。構成メンバーは各省庁の大臣、副大臣に加えて連立与党である社民党、国民新党の議員である。副大臣が委員として参加することで、多様な税制改正要望を反映出来るようにするという目的もあるとのことである。

また、審議の様様や議事録を完全公開することとしている。これは予算編成過程の透明化、可視化の方針に沿ったものであると言える。

これらの改革は、前項における視点1の「納税者の立場に立ち、「公平・透明・納得」を三原則とする」ことを制度として示したものであると考えられる。

4. 4. 3 「ふるい」による租税特別措置の見直し

民主党政権は、選挙時のマニフェストにおいて租税制度の中でも租税特別措置の見直しを行うとしていた。政権奪取後、改組された税制調査会においてその租税特別措置の見直しが行われた。そもそも租税特別措置とは、その多くが特定の人、団体の税負担を軽減するものであり、税負担の公平の原則の例外であると言える。「公平・透明・納得」を三原則とする民主党政権の税調においては、例外事項が存在するからにはその正当化にきちんとした理由が必要であるとし、すべての租税特別措置をゼロベースで見直すことで、公平でわかりやすい租税制度を確立することを目的としているのである。

このような考え方にに基づき、「租税特別措置の見直しに関する基本方針」および「地方税における税負担軽減措置等の見直しに関する基本方針」を定め、整理合理化を図ることとした。これらを見直しのための「ふるい」として設置することで見直しを行うことは、歳出予算における行政改革会議の事業仕分けに当たるものである。

平成22年度税制改正においては、平成21年度末までに適用期限が到来する措置を中心に、国税で41項目、地方税で57項目を廃止または縮減することとした。今回の「ふるい」の結果を踏まえた上で、今後の租税制度においても特別措置の見直し、評価は厳格に行っていくとし、平成22年度国会において租税透明化法の制定を目指すこととしている。

4. 4. 4 国債発行

平成22年度当初予算における国債発行額は44.3兆円である。これは平成21年度予算における国債発行額が、第一次補正予算による増額分を含めて44.1兆円であることを受けた額であり、実際の歳出と歳入の調整から出た数字ではないと言える。そのしわ寄せが次

項で検討する税外収入に響いている。

今後の財政健全化を目指せば国債発行額を抑えることはもちろん大切な事であり、来年度以降の国債発行額が注目されると言える。

4. 4. 5 税外収入

平成 22 年度予算において、税外収入は過去最大の 10.6 兆円を計上している。これは財投特会からの繰入 4.8 兆円、外為特会からの繰入 2.9 兆円を含んでおり、財投特会からの繰入は二年連続で 4 兆円を超している。

一般には埋蔵金の活用と言われている税外収入であるが、これだけ大規模な特別会計からの繰入には疑問を抱かざるを得ない。そもそも、特別会計を国債と同じ利子率で運用していたとすればその繰入によって利子収入が減少することとなり、フローの値としては国債発行の場合と変わらない⁵⁸。

つまり、国債発行額を前年度と同程度に抑えたとは言え税外収入額が増大しているため、政府収入の観点から言えば根本的な改革にはなっていないと言える。

今年度は民主党が政権についてから時間が少なく、また金融不況も深刻であるため仕方ないと見る向きもあるかもしれない。しかし、来年度予算からは財政の健全化と真に公正な財政支出を検討するために、国債発行額および税外収入の額を減らし、プライマリーバランスを健全化する努力を行っていく必要があるといえる。

4. 4. 6 財政規律に関する民主党の動き

民主党は、財政の健全化を目的とした会議を国家戦略室において行っている。まず平成 21 年 10 月から 12 月にかけて財政に対する市場の信認確保に関する検討会が設置され、まとめとして論点整理が公開されている⁵⁹。そこでは、景気対策としての公共投資の効果の低下に伴う財政健全化の失敗や、公的債務の累積に伴う財政の硬直化などを問題として捉えており、またその要因が景気循環によるものではなく構造的な問題であることを述べている。

その上で基本五原則として

原則 1、経済成長と財政健全化の両立

原則 2、歳出構造の抜本的な見直し

原則 3、慎重な経済見通しに基づく中長期的な財政健全化計画の策定

原則 4、財政健全化に対する国民の理解

原則 5、市場との対話を重視した国債管理

具体的な取組みに対する提案として

アクション 1、歳出の質的变化と国債発行上限の設定

⁵⁸ 井堀利宏「「歳出の無駄」の研究」日本経済新聞出版社(2009) 55 頁

⁵⁹ http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/image/20091202_zaisei_haihu_2.pdf

アクション 2、持続的な成長シナリオの策定
アクション 3、「財政運営戦略」の策定
アクション 4、「中期財政フレーム」の設定
アクション 5、市場との対話を重視した財政運営
の実現が必要であるとした。

また、平成 22 年 1 月には中期的な財政運営に関する検討会が設置された。ここでは中長期的な財政運営戦略として財政規律目標を定めると共に複数年度予算の導入の検討が行われるものとされているが、まだ会議は 1 度しか開かれておらず(平成 22 年 2 月 2 日現在)、その実効性や行ないうる改革については評価することが出来ない。

これらの会議においてはシンクタンク、証券会社のエコノミストや大学教授など、民間有識者を積極的に登用している。政権与党のみで財政再建目標を検討する場合選挙との兼ね合いで支出削減を検討することが難しくなることが考えられるため、このような姿勢は評価出来る。

平成 22 年度予算においては、検討期間も短くまた金融危機に対する対応が必要であったことから、これらの目標は検討されていなかったと考えられる。財政再建に関する評価は単年度の予算では行うことが困難であるため、今後の会議の進展や、平成 23 年度予算、複数年度予算の検討などに注目が集まると言える。逆に言えば、平成 23 年度予算においてその方向性を示せない場合には民主党の財政運営に対して市場の信任は得られない可能性があり、国債価格の暴落と長期金利の上昇という深刻な問題が起こる可能性がある。これらの検討会が目標どおりに作用し、財政再建の道筋がきちんと描かれることを期待したい。

4. 4. 7 小括

平成 22 年度予算における歳入改革の試みとして大きなものは、税制調査会の一元化と租税特別措置の見直しであると言えよう。これまでの租税制度においては、内閣による作業とは別に自民党内で調整が行われていた点から不透明性が存在し、またそれによる不公平性も生まれていた。租税特別措置もそれらの不公平性の源泉と成り得る仕組みであり、それらについて見直し、改善していくことでより租税体系の透明性や公平性を増すことが出来るだろう。そのような租税体系が確立されることで、国民の政府に対する信頼を回復することが出来れば、より国民のための租税制度に近づくことが出来ると考えられる。

一方、租税以外の収入については今後も検討が必要であると言える。日本の財政状況はこれから数年以内に改善の道筋を示さなければ破綻すると言っても過言ではない程度に逼迫している。そのためには国債支出額を減らすことが必要であり、そのためにはプライマリーバランスの健全化が必須である。民主党ではまだ検討を始めたばかりであるが、今後、効率的な租税体系の確立と、予算の無駄の排除、加えて今後の社会保障額の増分に備えた増税をきちんとした形で行うことが期待される。

4. 5 平成 22 年度政府予算案の分析⁶⁰

4. 5. 1 平成 22 年度予算概要

平成 21 年 12 月 25 日、一般会計の総額が過去最大の 92 兆 2992 億円となる平成 22 年度予算政府案が閣議決定された。「コンクリートから人へ」の基本理念の下、社会保障関係費は 27 兆 2686 億円に上り、一般歳出 53 兆 4542 億円のうち約 51%を占めることとなった。一方、公共事業関係費は 5 兆 7731 億円で、昨年度当初予算比マイナス 18.3%の大幅減となった。10 月の政権交代後の概算要求 95 兆 381 億円からは、約 2 兆 7000 億円圧縮した。

昨年度当初予算との比較でみると、社会保障関係費、文教及び科学振興費、地方交付税交付金等の伸びが大きく、公共事業関係費、経済協力費、恩給関係費の減少幅が大きいことがわかる。

マニフェストで掲げた多くの政策が予算案に盛り込まれた一方、財政状況は大変厳しさを増している。過去最大の予算と、景気の低迷を受けた税収の落ち込みにより、新規国債発行額は当初予算ベースで過去最大の 44 兆 3,030 億円、公債依存度は 48.0%、一般会計プライマリーバランス▲23.7 兆円と、過去最悪となった。平成 22 年度末公債残高は約 637 兆円になる見込みで、これは一般会計税収の約 17 年分というとてつもない金額である。しかし、この状況に対して、民主党も財務省も今後の打開策を示していない。

4. 5. 2 主要経費別の分析

今回の予算編成に大きな影響を与えたのが、民主党をはじめとする与党マニフェスト及び事業仕分けである。これらによって、主要経費別の予算がどのように組まれたかをいくつか取り上げる。

(1) 社会保障関係費

社会保障関係費は、少子・高齢化を受けて、「コンクリートから人へ」の理念を掲げるまでもなく、自然増をするものである。政治主導によるコントロールはどの程度なされて、どの程度結果に反映されただろうか。

【社会保障費 予算要求額等推移⁶¹】

平成 21 年度政府予算案（当初） 24 兆 8,344 億円

参考：厚生労働省のみ 23 兆 7,848 億円

平成 22 年度概算要求（8 月） 不明

⁶⁰ 平成 22 年度予算政府案（財務省ホームページ）

<http://www.mof.go.jp/seifuan22/yosan.htm>

⁶¹ 政府全体の社会保障費概算要求額について、公表資料からは把握できなかったため、社会保障費の大半を占める厚生労働省社会保障額を参考付記する。

参考：厚生労働省のみ	24兆8,624億円
平成22年度概算要求（10月）	不明
平成22年度政府予算案	27兆2,686億円
参考：厚生労働省のみ	27兆0,793億円

8月の概算要求の段階で、社会保障費は、高齢化等に伴う自然増として1兆900億円（うち、厚生労働省分1兆800億円）見込まれていた。

さらに、民主党はマニフェストで「子ども手当の創設（新規）」を掲げ、これが社会保障費増大の最大要素となった。来年度の給付費総額は、所得制限を設けないと決め、2兆2,554億円が見込まれているところ⁶²、10月の概算要求において2兆1,279億円の要求を行っていた。最終的に、子ども手当の一部として、児童手当法に基づく児童手当を支給する仕組みとし、児童手当分については、児童手当法の規定に基づき、国、地方、事業主が費用を負担することとしたことから、要求額の3分の2程度の1兆4,722億円という査定結果となった。

医療費の国庫負担については、大臣直轄下の診療報酬改定検討チームを設け、基本方針を閣議決定のうえ、上述のとおり政治的に委員を入れ替えた中医協で審議させるといった二重の強い政治主導をもって診療報酬の改定に踏み切り、診療報酬本体については+1.55%で、10年ぶりの大幅プラス査定となった。薬価等▲1.36%を原資として、医師不足の深刻な急性期入院医療に医療費増額を行うこととしている。

社会保障費全体で見れば、9.8%の大幅増加となった。

（2）文教及び科学技術振興費

文教予算については、マニフェスト主要事項である「高等学校等就学支援金3,933億円」が大きな増額要求となった。

文教及び科学技術振興費予算5.3兆円（平成21年度当初）のうち、科学技術振興費は4分の1の1.3兆円程度であるが、平成に入り、科学技術振興費は3倍に増加しており、これは社会保障費を上回る伸びである。社会保障が上述のとおり自然増の圧力の中で伸び続けていただけなのに対し、科学技術振興費は、資源の乏しい我が国における投資として、積極的な増額が図られてきた。

事業仕分けにおいて、注目されたのが、独立行政法人理化学研究所の「次世代スーパーコンピューティング技術の推進」と独立行政法人宇宙航空研究開発機構の「GXロケット」である。

スーパーコンピューターは、事業仕分けで「来年度予算計上の見送りに限りなく近い縮減」とされつつも、最終的には、概算要求額よりは減ったものの、前年度比2割増の228億円の予算が認められた。しかし、これまで順調に増加を続けてきた科学技術振興費全体

⁶² ただし、平成22年度は10か月分の支給となる。

としては、異例の前年度比▲3%の微減となった。

【文教及び科学技術振興費 予算要求額等推移】

平成21年度予算額(当初) 5兆3,104億円(うち、科学技術振興費1兆3,777億円)

平成22年度概算要求(10月) 不明

平成22年度予算案 5兆5,860億円(うち、科学技術振興費1兆3,321億円)

この事業仕分けを振り返り、説明側担当者として事業仕分けに参画した日本科学未来館館長の毛利衛氏は、短期的な収支から科学技術への投資効果を測るのは間違いであると訴えつつも、既得権益となりつつあった予算の有用性再確認や、より効率的な組織運営のあり方の検討につながったという意義もあったとコメントしている⁶³。実際に、スーパーコンピュータについては、開発の加速に伴う追加経費を削減する等の圧縮を行った。

(3) 公共事業関係費

公共事業関係費は、全体で5兆7,731億円、昨年度比▲18.3%と、主要経費分類別には最大の縮減をみせた。財務省は、「マニフェストに示された施策を着実に実施する観点から、「コンクリートから人へ」の理念を踏まえた国の大型公共事業の見直し等を行うことにより、要求段階を含め、公共事業関係予算を大幅に削減」と、成果を自負している。国土交通省は、「前政権までの既存予算を抜本的に見直し、施策の大転換を図るとともに、事業の効果や妥当性を十分に吟味しつつ、マニフェストの実現など重要施策を推進するための予算を積極的に計上した」と同様に前向きに評価している。

【公共事業関係費 予算要求額等推移】

平成21年度予算額(当初) 7兆0,701億円

平成22年度概算要求(10月) 6兆0,314億円

平成22年度予算案 5兆7,731億円

内訳を見ると、道路関係予算が1兆2,464億円(▲25.1%)、港湾関係予算1,655億円(▲24.6%)、空港関係予算1,131億円(▲20.8%)、直轄ダム等建設事業1,316億円(▲12.2%)等となっている。重点化による予算削減のほか、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換、地域主権の確立、国の公共事業の進め方の透明化といった方針も示されている。

マニフェスト主要事項に掲げた地域主権の実現のため、具体的には平成21年12月16日に出された「平成22年度予算重要要点」に基づき、社会資本整備総合交付金(仮称)2兆2,000億円が新規に創設された。これは、地方公共団体が行う社会資本整備について、これまでの個別補助金を原則廃止し、基幹となる事業(基幹事業)の実施のほか、これと合わ

⁶³ 日経ビジネス 2010年1月11日(No.1523) 日経BP社

せて関連する社会資本整備や基幹事業の効果を一層高めるための事業を一体的に支援するための総合交付金で、地方公共団体にとって自由度の高いものであるとされている。

気になるのは、「コンクリートから人へ」により公共事業が縮減したとき、公共事業に生計を頼っていた人々の暮らしはどう保障するのか、というフォローである。事業継続の検証対象となったダム建設事業については、新たな段階に入らず、地元住民の生活設計等への支障も配慮した上で、必要最小限の所要額をもって現段階を継続することとされている。その間に、国土交通省に設置された有識者会議において、本年夏頃中間取りまとめ予定の新たな基準に沿って、個別に検証を行う。

過去のダム建設中止の先例として、川辺川ダムにおいては、計画により影響を受けた地域の振興が遅れることのないよう、生活再建事業が行われている。さらに、県と村が主体となって、ふるさと五木村づくり計画を掲げ、観光業、農林水産業の振興、福祉の充実、コミュニティの維持、人材育成などが取り組まれている。公共事業は、建設される成果物の必要性和あわせて、景気対策、雇用対策の面が大きいことが問題を難しくするが、今後、その他の地域においても公共事業に頼らない地域振興のあり方が打ち出されることに大きく期待したい。

なお、マニフェスト主要事項である高速道路の無料化に関する社会実験経費 1,000 億円は、非公共事業・裁量的経費である。

(4) 経済協力費

平成 22 年度の政府予算案では、経済協力費は 5,822 億円、ODA 国費は 6,187 億円で、それぞれ前年度比▲7.5%、▲7.9%の落ち込みとなった。

財務省はこの縮減を、ハコモノ無償資金協力等の費用を削り、地球規模課題に対する科学技術協力等に関する政策経費等は計上した、「メリハリを強化した結果」とであると強調する。

ただし、国際的な評価にさらされる ODA 事業量は、一般会計 ODA のほか、補正予算、円借款事業量、国際機関向け拠出等を合計し、+2% (グロス) 程度の伸びを確保している。

【一般会計 ODA 予算要求額等推移】

平成 21 年度予算額 (当初)	6,722 億円
平成 22 年度概算要求 (10 月)	6,381 億円
平成 22 年度予算案	6,187 億円

4. 5. 3 省庁別の分析

毎年財務省は、政府予算案がどのような考え方の下に組まれたか、どういった特色を持っているのかといったことを説明する資料を、いくつか示している。その中で、これまで政府は上述の主要経費別の記述しか行わない年が多かったが、22 年度予算案においては所

管別（府省別）の内訳を示した⁶⁴。

その意図は、省益確保に働きがちな各省大臣たちが、今回、その枠を超えて、国務大臣の集合体である内閣として予算編成を行ったことを示すためと思われる。

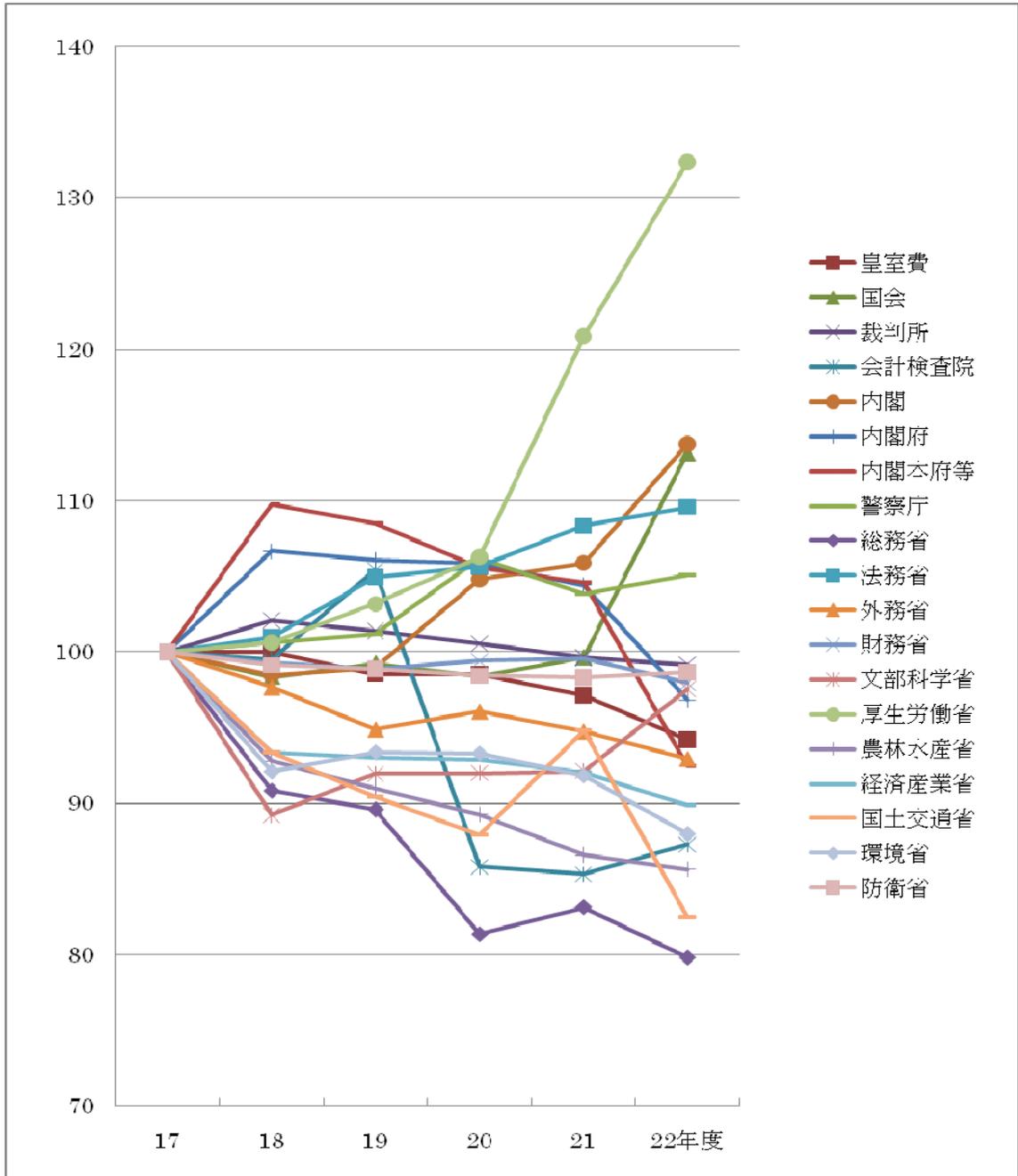
実際の結果をみると、国会+13.6%、厚生労働省+9.5%、内閣+7.5%、文部科学省+5.9%のプラスが目立った。一方、減少は、国土交通省▲13.0%、内閣本府等▲11.6%である。

厚生労働省予算の増額は社会保障関係費の増額が、国土交通省予算の縮減は公共事業関係費の縮減が大きな要因である。実際の金額にはだいぶ開きがあるが、厚生労働省の増額と、国土交通省の減額を比較することで、省庁間の予算の付け替えを示す効果があろう。

国会、内閣本府等、内閣の各所管予算は、一般歳出全体に占める割合からみれば0.2～0.8%にすぎないが、これまで大幅な変動をしてこなかった費目であり、政治行政の管理部門の強化・縮減といった意向を踏まえたものであるか調べてみたが、取り立ててそのような背景はなさそうであった。国会の増分については、予算の組替えがあったためと説明されており、22年度要求額との比較対照のため組替え掲記された21年度予算額は1,492億円であるので、むしろ▲0.1%の減額となっている。内閣官房については、増分の主要項目として危機管理体制の強化が挙げられている。内閣本府等については、事業仕分けの結果を適切に反映し、政府広報予算やモデル事業を削減したものと説明されている。

⁶⁴ 近年、所管別の予算が示されたのは、平成18年度予算及び平成22年度予算のみである。

所管別当初予算額の推移（平成17年度=100）



資料：財務省政府予算案資料等から作成

注1 内閣府予算からは、防衛庁予算を除く。防衛省予算は、平成18年度までは、防衛関係費の額。

注2 総務省予算からは、地方交付税等財源繰入額を除く

注3 財務省予算からは、国債費、予備費等を除く

注4 経済産業省予算のうち、H18までは、H19から一般財源化された電源開発促進対策特別会計分を含む

4. 6 マニフェストに掲げた重要政策と平成 22 年度予算案

4. 6. 1 マニフェスト工程表と予算案の比較

今年度、政府予算案説明資料中、もうひとつ特筆すべきは、「平成 22 年度予算のポイント（以下、「ポイント」）」の中で、政府予算案の概要に続いて、マニフェスト工程表の主要事項との比較が掲載されたことである。平成 21 年度予算以前においては、「骨太の方針」を中心に、過去に閣議決定された経済政策などの主要事項を抜粋して、それらの対策と予算案との対応を説明するとともに、予算案がどういうコンセプトの基に作られたかを説明する資料であった。

マニフェスト自体は、2007 年の参議院選挙（安倍内閣）、2005 年の衆議院選挙（小泉内閣、いわゆる郵政選挙）においても存在した。しかし、これまでは選挙で掲げた公約がどのように予算に反映されたかを「ポイント」には記述していなかった。それは、自民党政権が続いていた時代には、選挙で掲げた公約よりも、継続している内閣の方針がぶれていないことを証明することが重要であったのに対し、今回、民主党はマニフェストを掲げて、政権奪取したことを受けて、選挙で掲げた公約の実際の政策への反映度合いを顕示することが重要となったためと考えられる。

民主党がマニフェストで掲げた政策については、その多くが予算計上された。

【マニフェスト工程表と予算案の比較】

事項	マニフェスト工程表の 所要額	平成 22 年度予算案	評価
子ども手当・出産支援 年額 31.2 万円の子 ども手当、出産一時金	子ども手当の半額実施 2.7 兆円	1.7 兆円 ○子供一人当たり月額 13,000 円 ○所得制限は設けない ○地方・事業主については、平成 22 年度は、児童手当法に基づき、その範囲内で費用を負担。残額は国負担。	○
公立高校の実質無償化 私立高校生にも相当額 助成	0.5 兆円	0.4 兆円 ○公立高校生のいる世帯に対しては授業料を不徴収。 ○私立高校生のいる世帯へは公立高校の授業料相当額（年額約 12 万円）を助成（低所得世帯へは上乗せ ⇒年収 250 万円 未満：約 12 万円増、年収 250～350 万円未満：約 6	○

		万円増)。 ○公立高校に係る今回の措置に伴い追加的に必要となる費用は国が負担。	
年金制度の改革 年金記録問題への対応、新たな年金制度の創設	記録問題への集中対応期間 (0.2 兆円) (年金制度に関する国民的同意)	900 億円 ○被保険者名簿等の紙台帳について、電子画像データ検索システムを活用してコンピュータ記録との突合を開始。 ○年金加入者がインターネットで即時に自身の年金記録を閲覧できる仕組みを充実。	○
医療・介護の再生 医師不足の解消、新型インフルエンザ対策等、介護労働者の待遇改善	医師不足解消など段階的実施 1.2 兆円	0.4 兆円 (薬価改定が財源) ○診療報酬本体を 10 年ぶりの大幅プラス改定。 ○医師不足の深刻な急性期入院医療に 4,000 億円程度の医療費増額 (薬価改定が財源)。 ○配分見直しにより救急・産科・小児・外科に重点。	○
農業の戸別所得補償 販売農家を対象に所得を補償	調査・モデル事業・制度設計	0.6 兆円 ○戸別所得補償制度モデル事業の定額部分の補償交付金単価については 1.5 万円/10a とし、併せて変動部分を措置。 ○水田利活用自給力向上事業については、各地域における激変緩和に留意しつつ実施	○
暫定税率の廃止 ガソリン税などの暫定税率の廃止・減税	2.5 兆円	0 兆円 ○燃料課税について、現行の 10 年間の暫定税率は廃止するが、当分の間、税率水準を維持。 ○国民の生活を守る観点から、石油価格の異常高騰時には、本則税率を上回る部分の課税を停止するような法的措置を講ずる。 ○自動車重量税については、現行の 10 年間の暫定税率は廃止するが、暫定上乗せ分の国分の半分程度に相当する規模の税負担を軽減するような税率を設定。	×

高速道路の無料化 原則として、高速道路を無料化	段階的实施	0.1 兆円 ○割引率の順次拡大や統一料金制度の導入など社会実験を実施し、その影響を確認しながら段階的に進める。なお、実施に当たっては、軽自動車に対する負担の軽減を図ることとする。 ○初年度の社会実験は、路線を限定し、鉄道などの他の交通機関や渋滞の懸念に対してきめ細かく配慮したものとする。	△
雇用対策 雇用保険を非正規労働者に拡大適用、求職者支援等	0.3 兆円	170 億円 ○雇用保険の適用範囲を「6 か月以上雇用見込み」から「31 日以上雇用見込み」に緩和。 ○失業等給付に係る国庫負担については、平成 21 年度第 2 次補正予算で 3,500 億円を積増し。	○

4. 6. 2 小括

民主党は、マニフェストに掲げた政策の多くを予算案に盛り込む初志貫徹を行った。

しかし、政権についてからのマニフェストの機動的な見直しは行われず、当初のマニフェストに拘泥した印象を与えた。また、主要概念である「コンクリートから人へ」の趣旨が不明確で政策の優先順位付けとしてあまり機能せず、結果予算総額が膨らんでしまった。そして、増え続ける負債への対応も不明確であったことから、日本国の方向性と将来の安定に不安を感じる予算編成となった。従来のシーリングを撤廃し、省庁の垣根をも超えた予算の再配分を行ったが、内閣だけでは議論がまとまらず、結局、党側から出された 12 月 16 日の「平成 22 年度予算重要要点」という決定打の力を借りることになってしまったことも、重大な反省事項である。

評価すべき点は、「無駄の排除」と「透明性の確保」の掲げた事業仕分けや各省政策会議を通じて、一部であっても予算過程の透明化を進めたことである。また、やり方に賛否はあったが、事業仕分けでは、自らマニフェストに掲げた政策に関連する予算であっても、内容や執行方法が悪いと思われるものは切込みを試みた点も評価できる。

5. 平成 22 年度予算編成の評価と今後の展望

2 章では、自民党時代の予算編成過程が時代の変化に対してどのように適合できていなかったか、変化を求められているかを検討した。それを元にした 3 章では、民主党の予算編成過程の理想モデルがあるとするれば、それは現代の予算に必要な要素を大部分盛り込んでいるものであったと評価することが出来るだろう。その評価を元に、4 章で追った実際の予算編成過程を評価すると、以下のように言うことが出来る。

まず一点目に、事業仕分けによる予算編成過程の透明化は、その過程を可視化することで政府をコントロールする主体が国民であるということを再確認させた。事業仕分けの様子は各種メディアでも積極的に取り上げられ、政府の事業が本当に必要であるかどうかを自らの立場から考え、意見を表明した国民も数多くいるだろう。

しかし、事業仕分けの対象は予算全体のうちのほんの一部であった。仕分けの対象となる事業の選定は財務省による事前の選定をもとに為されたものであり、予算全体を可視化出来なかったという点に加えて財務省による予算編成への影響力の強さが現存していることを再確認することにもなった。対象の選定基準や仕分け基準が曖昧であること、事業仕分けが終わった後の財務省による査定作業や政治折衝の過程は事業仕分けと比較してほとんど国民に知らされなかった⁶⁵こと、予算編成過程で重要な節目であった民主党の「平成 22 年度予算重要要点」の作成過程が党内作業であるために全くオープンでなかったことから、当初期待されたほどの予算編成の透明化は行えなかったと言える。

また予算編成過程の可視化と並列して目標とされていた“無駄”な予算の削減による歳入確保という面についても一定程度の効果はあったと言える。歳入に関しては後に検討するのでここでは最終的な評価は行わないが、その効果は限定的なものであったと言わざるをえない。

次に、国家戦略室の設置は、予算編成を集中的に行うために、内閣直属の「企画及び立案並びに総合調整を行う」機関を設置することが出来たと言う点ではある程度評価出来るものである。平成 22 年度予算編成は、シーリングを設けずに行われた結果、各省からの概算要求が大きく膨らむものになってしまい、結果として歳出予算の膨張を招いた。全体の調整を行うという観点からすれば、一律のシーリングという形態は明らかに馴染まないものであるが、歳出予算の膨張も望ましくない。今後国家戦略室には、どの事業が本来的に日本全体にとって有益であるかをきちんと判断し、削減するべきところは削減するという方針を示していくことが期待される。

平成 22 年度予算編成では、マニフェストに記載された項目のほとんどが必要性或効果についての検証のないまま予算として実現した。もちろん公約を達成することは選挙を勝つ

⁶⁵ 増田先生は事業仕分け終了直後の 2009 年 11 月 30 日の NHK 総合テレビ「クローズアップ現代」において、いち早く「今後の政治過程をオープンにして欲しい」旨述べておられる。

た与党に期待されることであると言えるが、政権をとった後に、政権党としてマニフェストの再検証を行うことが必要であった。

鳩山内閣の国の財政に関する方針「コンクリートから人へ」とは、「これまでの箱もの中心の予算から、みなさまの雇用と暮らしを守る予算に変えてい」くことを指していた⁶⁶。これは理念としては分かりやすかったが、実現は困難であった。それは、例えば、公共事業に生計を頼って暮らしていた人々は、公共事業を止めることで、むしろ雇用や暮らしが守られなくなる場合もあり、現実には理念よりも複雑なものであることへの配慮が足りなかったためである。

これらの点から、国家戦略室の設置も限定的には評価できるものの、今後より一層予算編成に対する影響力を強め、歳出削減等に取り組んで行くことが必要であると言える。

事業仕分けも国家戦略室の設置も、マニフェストや鳩山首相の所信表明演説（2009年10月27日）で明示されていたとおり、これまでの省庁縦割りの予算編成を排し、政府と内閣の一元化の下、政治主導の予算編成を行う試みである⁶⁷。牧原（2003）では、政治主導とは、1980年代の政治学が「政党優位論」と分析した自民党政調会の活動ではなく、「官邸主導」のことであり、「『官僚主導』ないし『官僚優位論』を克服し、また『政党優位論』をも排斥するところに成り立つ」ものであるとしている。また、この政治主導が成立するためには、「政党が有意味な選挙公約を作成できるか、内閣が大臣を十分にコントロールできるか、大臣が官僚を確実に統御できるか、といった諸点が問題となりうる」とも分析されている⁶⁸。今回の予算編成に関して、民主党は、有意味な選挙公約の作成という点では一定の成果を挙げているが、内閣による大臣のコントロール、大臣による官僚の統御という点では課題が目立った。具体的には、官邸が各省大臣に対して要求大臣ではなく査定大臣になることを要請するとともに、政務三役に対して省内の利害調整を一手に引き受けることを要求したが、各省大臣が自らの所管業界等の代弁者となっている姿を見せたり、政務三役の作業量が膨大になったりしていた。「政治主導」の実現のために、内閣（総理大臣）は大臣をいかにコントロールするのか、大臣は官僚をいかにうまく統御するのか⁶⁹といった点について、民主党がさらに検討・実行する余地は大きいと言えよう。

⁶⁶ 首相官邸ブログ 2009年10月22日

⁶⁷ マニフェスト及び鳩山首相の所信表明演説における政治主導に関する記載については、「3. 1」において前述。

⁶⁸ 牧原（2003）p10-11

⁶⁹ 牧原（2003）における大臣による官僚の統御とは、大臣が一方向的に官僚をコントロールするものとしてではなく、イギリスの例を挙げながら「大臣と官僚が互いの役割を絶えず確かめあうことによって政策が実現されていく過程（p13）」であると説明されている。また、イギリス型の「『政治主導』が統治のルールとして根付くためには、（中略）内閣—『官房型官僚』という提携関係を強化する必要がある。（p267）」とも述べられており、これらは「政治主導」は官僚を排除することで成り立つのではなく、適切な役割分担に基づき官僚を活用することで成り立つことを示唆していると思われる。

また、政策形成における政治主導を進めるためには、さらに別途、代表民主政という選挙で選ばれる代表者に対する全権委任の下に政治が行われるという仕組みが本質的に有している歪みを調整する仕組みが必要であり、従来その仕組みを担ってきたのが政治的中立を旨とする職業行政官であった。今回、脱官僚を掲げるあまり、政権をとった後に行政官から距離を置いてしまったことも、結果的に予算編成作業にマイナスの影響を及ぼしたのではないかと考えられる。政務三役が瑣末な数字の調整までも引き受け過ぎ、事務作業量が膨大になってしまったという弊害もあった。もしかしたら、膨大な事務作業に埋もれて、本来、真に政治的判断が必要だった事項を見落としてしまったかもしれない。行き過ぎた脱官僚の方針は、事業仕分けにおいても、本来掲げていた妥当性・必要性、有効性、効率性、緊要性の観点が弱まり、行政OBのいる独立行政法人や公益法人の事業を狙い撃ちの傾向を見せたことが、効果を矮小化してしまった。

歳入改革については、税調の一元化が大きく評価出来る。予算編成過程の改革には歳入と歳出のバランスを考えることが必要不可欠であり、そのためには政府が歳入をきちんと管理し、時代に合わせた税制改正を行っていくことが期待されるのである。租税特別措置の見直しもその観点から評価出来るものであり、今後より一層の見直しが行われることが望まれる。

しかし平成22年度予算だけを見れば、歳入の多くを公債発行に頼っており、また“埋蔵金”と称した特別会計からの繰入も10兆円を越している。特別会計からの繰入は前述のように公債発行と同様の結果につながるということを考えれば、この予算の収支バランスは非常に悪いものである。マニフェスト政治を行うためには、そこに掲げられた政策の実行性が担保されなくてはならないが、民主党のマニフェストは、そもそも実行を確実にするための財源確保の検討が不十分であった点を指摘できる。時間が無かった、自民党時代の構造が悪いなどという言い訳も聞かれるが、“埋蔵金の発掘”の余地はほとんど残されておらず、公債発行額ももう限界に近い。つまり、平成23年度以降の予算においては税収をきちんと確保し、プライマリーバランスの黒字化を目指していく必要がある。

また、事業仕分けによる財源の確保額も期待されていた額には届かなかった。今後は歳入にあわせて歳出予算を削っていく必要があると考えられるが、行政刷新会議の果たした役割が限定的であることの背景には歳入改革が不十分であることが予想される。つまり、歳入予算の枠内で歳出予算を考えれば自ら事業の優先度をきちんと考慮する必要があり、事業の削減の必要性もはっきりする。もちろん“無駄な事業”はそう簡単に見つかるものではないが、やはり予算を考える上では歳入の改革が重要なのである。

総合的に判断すると、民主党の改革は方向性としては評価できるものの、実際に行われた改革は不十分であると言える⁷⁰。予算の役割をもう一度思い起こせば、国民が政府の活動

⁷⁰ 本稿においては、民主党政権における初めての予算編成過程を具体的な出来事に沿って描写するとともに、その比較対象として自民党時代の予算編成を取り上げた。このため、時間的な制約もあり、自民党時代の記述も具体的な出来事の説明に重点が置かれ、その評

をコントロールすること、多様な利害を調整することである。

政府の活動のコントロールの面では、より一層の予算編成過程の透明化が求められる。事業仕分けなどに加えて、不透明な与党内の手続きや財務省を含めた各省内の手続きをオープンにしていくことが必要である。そのためには、与党内における組織序列や役割分担の透明化も前提となる。

また、利害調整の面では国家戦略室、あるいは内閣がより一層のリーダーシップと責任を持って全体の最適化を図っていく必要がある。長期的な視点から財政を健全化する事も忘れてはいけないことであり、そのために歳出改革を同時に行っていく必要がある。特に全体の調整を行う上では、日本が今後どのような形になるのかというぶれない方向性の軸を指し示すとともに、客観的根拠に基づく政策方針の決定をすることも求められており、その点で成長戦略をしっかりと規定することが必要であると言えるだろう。

このように、今後内閣に期待される部分は非常に大きい。またその期待に応えられない場合には公債価格の暴落などを通じて日本経済が大きく立ち直れなくなる可能性がある。改革は望まれるものと言うよりも、確固として行われなければならないものなのである。

今後の民主党は、その責任の重さを背負った上で必要な改革を進め、国の舵取りを行ってもらいたい。

価等に関する先行研究の紹介が不十分であったことは否めない。このことにより、自民政権下の予算編成への評価を踏まえた民主党政権の改革の意義について、本稿に足りない点があれば、他日の課題としたい。

<参考文献>

- 浅羽隆史「入門財政学 ―日本の財政のしくみと理念―」(2007)
天野雄介・城山英明「建設省の政策形成過程」／城山英明・鈴木 寛・細野助博編著「中央省庁の政策形成過程 ―日本官僚制の解剖―」日本計画行政学会 (1999)
井堀利宏「「歳出の無駄」の研究」日本経済新聞出版社 (2009)
片山泰輔編「図解 国家予算のしくみ」(1999)
財務省財政制度等審議会 財政制度分科会 資料「公会計に関する海外調査報告書(イギリス)」(2003) <http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseig/g150523b.pdf>
神野直彦「財政学」(2002) 有斐閣
辻中 豊「現代政治学叢書 14 利益集団」(1988)
西尾 勝「行政学」有斐閣、(2001)
福田淳一編著「図説 日本の財政平成 21 年度版」(2009) 東洋経済新報社
牧原出「内閣政治と『大蔵省支配』 政治主導の条件」(2003) 中公叢書 中央公論新社
松浦茂「イギリス及びフランスの予算・決算制度」レファレンス 2008.5 pp.111-129
H. M. Treasury ” Supply Estimates: a guidance manual” 2007
OECD journal in budgeting vol4-3 [United Kingdom]

<参考資料>

- 国家戦略室ホームページ掲載の各資料
行政刷新会議ホームページ掲載の各資料
各省ホームページ掲載の平成 22 年度予算に関する発表資料
読売新聞、東京新聞の関係記事