

経済財政運営手法の見直しに向けて

《ポイント》

- 平成 22 年度一般会計予算案は歳出の見直しが高速道路無料化などの一部にとどまったため 92.3 兆円に達し、新規国債発行額は特別会計の剰余金（いわゆる「埋蔵金」）7.5 兆円などを財源に充てても 44 兆円という既往最大となった。予算が膨張した原因は、①重点施策の背景に本来あるべき総合的な戦略が欠如していた、②行政刷新会議による事業仕分け効果が限定的であったように歳出・歳入両面からの予算の見直しが不十分であった、③経済財政諮問会議が果たしていた予算編成の総合調整を代わりに行う機関が不在であった、といった経済財政運営手法上の構造的欠陥にあると考えられる。
- 重点施策に取り組みながらも新規国債発行を抑制して予算の組み替えを実現した、小泉内閣時代の経済財政諮問会議の取り組みを参考にすれば、①有識者のほか経済界・労組代表などから構成される検討会を通じて経済財政運営の基本方針となる国家戦略を策定し、重点施策に関して優先順位を付与する、②一般公開の手法で人々の高い関心を集める行政刷新会議にて、社会保障関連費や地方交付税交付金も含めたゼロベースでの事業仕分けを再度行い、大幅な歳出縮減を実現する。それとともに歳入面では、来年度予算に盛り込めなかった租税特別措置の見直しや扶養控除の廃止や環境税などの安定的な税源確保に資する議論を早期に着手する。③国家戦略室が予算編成の総合調整機能を新たに担い、トータルで経済財政運営のバランスを図る。そのためにまずは政治トップのリーダーシップのもとで、pay-as-you-go 原則などの財務健全化にむけた厳格なルールを先決する、などの改善策を講じる必要がある。
- これらの改善の結果として、経済財政諮問会議で実現できなかった予算編成 PDCA サイクルの定着が見込まれる。もっとも、以上の見直しは当面の最低限の財政規律を回復し、予算の組み替えを進めるための暫定的な手法にすぎない。未曾有の国家債務を減らすためには、国と地方のあり方、官民の役割分担、電子政府の推進など抜本的な政府機能の見直しにも同時に取り組んでいく必要がある。

鳩山内閣は、国家戦略室や財政刷新会議の機能を強化する「政治主導確立法案」を2月5日に閣議決定し国会に提出した。さらに、複数年度予算編成を可能にする「中期財政フレーム」の策定に着手し、4月から独立行政法人や公益法人の見直しを行う方針も決定した。来年度の一般会計予算案の膨張を回避できなかった内閣は、組織の機能強化や新たな取り組みを通じて財政健全化と、それを通じて行財政制度の抜本的な改革を実現できるのか。本レポートでは来年度予算編成過程で歳出が膨張した原因を振り返りつつ、経済財政運営手法をどう見直すべきかを考える。

1. 膨張した平成22年度一般会計予算案の原因

平成22年度一般会計の予算編成では、歳出見直しが当初の思惑通りに進まないなか、予算閣僚委員会で新規国債発行枠の数値目標に沿った施策の見直しがまとまらず、鳩山内閣は「マニフェストの遵守か、それとも、新規国債発行枠の遵守か」という二者択一の瀬戸際に立たされる事態となった。最後は民主党から出された予算重要要点を受け入れることで新規国債発行枠をギリギリ遵守する方向で決着をみたものの、予算案は前年度比3.8兆円増加して92.3兆円に達した。これは、歳出の見直しが高速道路無料化などの一部にとどまり、概算要求段階から3.3兆円しか縮減できなかったからである。加えて、景気悪化で税収が落ち込んだ結果、新規国債発行額は数値目標を遵守できたとはいえ44兆円の既往最大となった。しかも、これは公益法人等の基金等の回収による1兆円や、本来は将来的に国債の償還原資となる特別会計の剰余金（いわゆる「埋蔵金」）7.5兆円を財源に充てたうえでの結果である。

このように予算が膨張した原因は、政権交代から予算編成までの期間が短かったという時間的制約があったものの、経済財政運営手法に構造的な欠陥が存在したため、当初想定した大胆な組み替えを伴う予算編成を行えなかったことにあると考える。

（1）重点施策の背景にあるべき総合的な戦略が欠如していた

子ども手当、農家戸別補償、高速道路無料化、高校の実質無償化などのマニフェストに掲げられた重点施策は、人々が「政権交代を実感できる」目的から一度に全てを実行するとしか想定されていなかった。このように重点施策が並列的に扱われたままであったのは、本来これらの施策の背景にあるべき国家全体に関する総合的な戦略が欠如していたことが影響していると考えられる。そのため、財源不足が顕在化した時に、子ども手当をめぐって受給対象者に所得制限を設けるかどうか、財源の一部を地方自治体に負担させるかなど施策の根本的な理念そのものを問い直す議論が沸き起こり、時間を浪費する事態が発生したのである。

（2）予算の見直しが不十分であった

マニフェストに従えば来年度の重点施策を実行するだけでも7.1兆円の財源が必要であり全面的な見直しが不可欠であったはずだが、歳入・歳出構造の見直しは不十分であった。行政刷新会議による事業仕分けは、確かに税金の使われ方に対する人々の関心を高めたという点では画期的な取り組みであったものの、その歳出縮減効果は約0.7兆円（その後の反映を含めても1.0兆円）にすぎない。これは仕分けの対象が、財務省によって選定された447件の総額5.3兆円の事業に限定されていたためである。本来であれば、政務三役による概算要求段階の予算見直しが進まなかった事態が判明した時点で、仕分け人の増員などによって事業仕分けの対象を拡充する方策が講じられるべきであった。

一方、歳入面では、マニフェストに「公平で透明な税制を創る」ことを掲げて租税特別

措置の見直しのほか、配偶者控除・扶養控除の見直しなどにより財源捻出に取り組んだが、議論がまとまらずに結果的に年少扶養親族にかかわる扶養控除などが廃止されるだけにとどまった。

（３）予算編成の総合調整を行う機関が不在であった

国家戦略室や行政刷新会議、あるいは、予算閣僚委員会のいずれもが、決められた役割をこなすだけで、これまで経済財政諮問会議が果たしていた予算編成の総合調整を代行に行う機関が不在であった。これまでは経済財政諮問会議、厳密に言えばその事務局を務めた内閣府が、各省庁の事務局レベルが積み上げてつくった施策の調整、あるいは、首相のトップダウンで打ち出した施策の調整など、予算編成にかかわる総合調整を行ってきた。

鳩山内閣では国家戦略室で予算編成の基本方針を固めて、利害が錯綜する予算案については予算閣僚委員会で当事者の合議で最終的に決定するスキームを想定していた。しかしながら、実際には閣僚委員会場で閣僚が対立して合意に至らず、国家戦略室も人材の制約などから総合調整機能を十分に果たすことができなかった。総合調整機能が果たせないままでは、政治のリーダーシップによる予算配分は望むべくもなく、システムチックな予算編成 PDCA サイクル¹ の構築もできないであろう。

２．経済財政運営手法の見直しの方向性

上述の問題は、法令によって単に国家戦略室や財政刷新会議の機能を強化するだけでは修正できない。かつて重点施策に取り組みながらも新規国債発行を抑制して予算の組み替えを実現した、小泉内閣時代における経済財政諮問会議（以下「小泉諮問会議」と略する）の取り組みを参考にすれば、今後内閣は以下の３つを柱として経済財政運営手法を改善する必要がある。

（１）経済財政運営の基本方針となる国家戦略の策定

経済情勢の悪化による税収の落ち込みや予算見直しが進まないなどの理由によって、今後も財源不足が発生する可能性がある。その事態を念頭に置けば、改めてマニフェストを批判的に検証して、経済財政運営方針の基本となる国家戦略を描くことは必須である。基本となる戦略が示されれば、内閣が進める経済財政運営に対するコンセンサスが形成され、並列的に扱われてきた重点施策に自ずと優先順位も決まってくる。このような国家戦略を描くためには、有識者のほか経済界・労組代表などから構成される総合的な国家戦略の検討会を組成する必要がある。小泉諮問会議でも施策の取り組みが軌道に乗った 2005 年に、有識者で構成されるワーキンググループを組成して同様の戦略を策定していた。

さらに、小泉諮問会議の「骨太の方針」（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」）にならって、各年度で講じる戦略についても明確にする必要がある。現在国家戦略室で中期財政フレームと併行して「財政運営戦略」の策定が進められているが、この中に年度予算の戦略についても盛り込まれるべきであろう。

（２）ゼロベースからの歳出・歳入の見直し

マニフェストの重点施策を継続的に実行するには平成 25 年度時点では必要な財源が 16.8 兆円となる見込みである。加えて、先に発表された「子ども・子育てビジョン」のよ

¹ PDCA サイクルとは、元来民間製造業で用いられた Plan（計画）、Do（実行）、Check（検証）、Act（改善）の４つのフェーズを不断に繰り返す（サイクルする）ことによって製品の品質や生産工程の改善を行う管理手法の名称である。

うな追加の施策や、社会保障関係費の自然増などにも対応するのにさらなる財源が必要になるため、今後人々の理解を得ながら大胆な歳出の見直しが求められる。そのため、一般公開の手法で人々の高い関心を集めた行政刷新会議の存在が今後も多いに期待される。4月から独立行政法人や公益法人の見直しのほか、歳出項目に聖域を設けずにゼロベースで事業仕分けを行い、ウェイトの高い社会保障関連費と地方交付税交付金についての議論も行うべきである。まずは前回批判が多かった政策評価の枠組みを明確にするなどの修正を行う必要がある。このような行政刷新会議による所管官庁を横断する「横串を刺した」議論を通じて、初めて財政構造の全体像というものが浮かび上がり、肥大化した官の役割や官庁間の重複した政策の存在などの問題点が顕在化し、結果として公務員の定数や人件費縮減などの大幅な歳出見直しにつなげることができよう。

さらに、歳入面での大幅な見直しも求められる。先般財務省が発表した「平成 22 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」によれば、今後も税収が伸び悩むうえに「埋蔵金」などの税外収入に多くは期待できないという厳しい歳入状況が明らかになっている。この見込みを踏まえれば、来年度予算には盛り込めなかった租税特別措置の見直しや扶養控除の廃止に加えて、環境税などの安定的な税源確保に関する議論についても早期に着手すべきである。

(3) リーダーシップのもとで国家戦略室が予算編成の総合調整機能を務める

国家戦略室は企画立案機能にとどまらず、予算編成の総合調整としての機能を務めるのが望ましい。小泉首相の果敢なリーダーシップのもとで「国債発行額 30 兆円以下・重点分野 2 兆円配分・一般政策経費 5 兆円縮減」という目標を初年度に達成した経済財政諮問会議も、その後首相の交代を通じて徐々に総合調整機能を果たせなくなってしまった。この教訓を生かして、設置根拠に役割が明記された国家戦略室が予算編成の総合調整機能を担い、トータルで経済財政運営のバランスを図るべきである。

そのためには、まずは政治トップのリーダーシップのもと行政刷新会議で縮減できた財源の分だけ優先順位の高い施策を実行するという *pay-as-you-go* 原則など財務健全化にむけた厳格なルールを先決する必要がある。このようなルールを実際に運営していくには、さまざまな抵抗や障害が待ち受けると予想される。しかしながら、このような困難を克服して着実に実行に移していくことこそが、本来「政治主導」の意味するところであると考えられよう。

これらの結果として、経済財政諮問会議で実現できなかった予算編成 PDCA サイクルの構築も可能になる。具体的に言えば、国家戦略室での戦略に基づく予算案の策定 (Plan)、各省庁の副大臣をトップとするチームの監視の下での予算の効率的な執行 (Do)、行政刷新会議での厳格な政策評価 (Check)、そして政策評価に基づく国家戦略室での予算の反映 (Action) という継続的なサイクルである。

もっとも、以上の見直しは当面の最低限の財政規律を回復し、少しずつでも予算の組み替えを進めるための暫定的な手法にすぎない。未曾有の国家債務を減らしていくためには、国と地方のあり方、官民の役割分担、電子政府の推進などの抜本的な政府機能の見直しが不可欠であり、これらについても同時に取り組んでいく必要がある。

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈 に研究員独自の視点で切り込むレポートです。
本資料に関するご照会は、下記あてにお願いいたします。
調査部 ビジネス戦略研究センター 佐藤浩介 (Tel : 03-3288-4523)