

[各論I] 新たな予算編成と 「事業仕分け」

兼村 高文

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

民主党マニフェストと 2010年度の予算編成

先の総選挙で民主党が掲げた政権公約・マニフェストの政策集INDEX 2009において、財務・金融のセクションで“予算編成のあり方の見直し”をあげ、そこでは「民主党政権では、官邸に各省の大臣などを集め、予算編成の基本方針を決定し、省庁ごとに政治家が主導で予算を編成します。」と述べている。たしかに民主党政権で“脱官僚”、“政治主導”のもとで始められた2010年度の予算編成は、9月からの編成作業ではあったが自民政権下とは全く異なるものであった。

鳩山首相は税財政の骨格や経済運営の基本方針など重要政策の決定を政治家主導で進めるため、内閣官房に国家戦略室を設置し（国家戦略室は法制化をへて国家戦略局とする予定）、また内閣府に行政刷新会議を新設した。予算編成では行政刷新会議が予算の無駄を洗い出すため公開で「事業仕分け」を行い注目を集めた。

こうした予算編成は、仕分け作業が中継されたこともあって予算の具体的な内容が明らかになり透明性を高めたが、仕分け自体は任意に選択した一部の事業をスクリーニングしたにすぎず、荒っぽい作業で結果的には1兆円程度の削減効果しか生まなかった。予算計上は終始マニフェストに縛られ、当初の予算

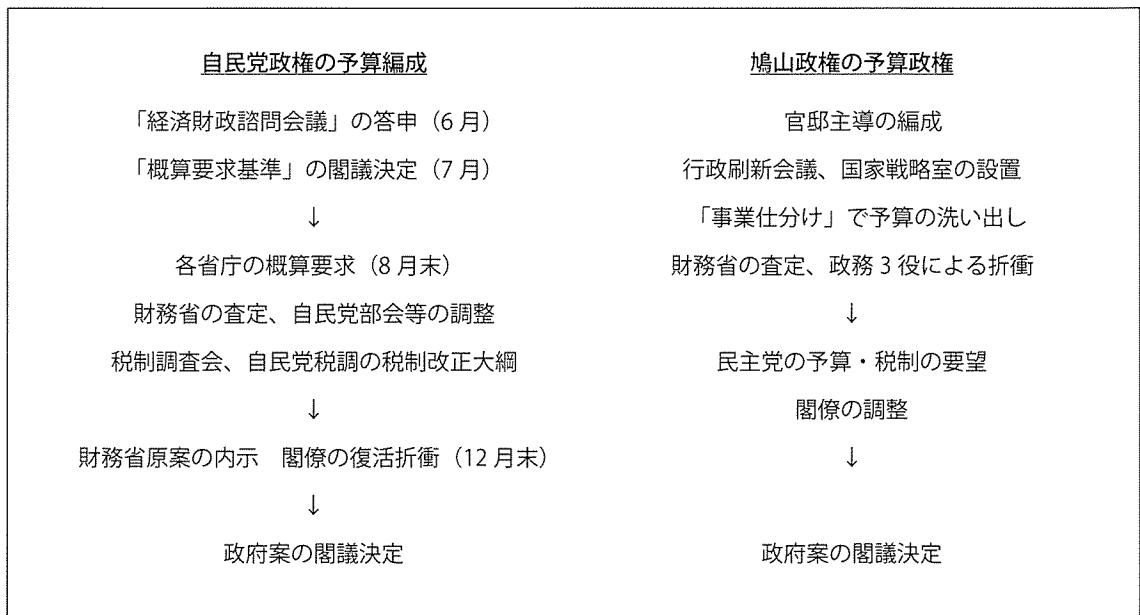
要求額は95兆円にも膨れ上がった。結果的には財政規律を失し公債に抱かれたクニク（92兆9千億円）の予算と言わざるをえない。

予算編成と「事業仕分け」

今回の予算編成で話題となったのが「事業仕分け」である。事業仕分けは「構想日本」が2002年に行政改革を目的に始めたものである。これまで事業仕分けは自治体でのみ実施され（2009年現在で46団体）、国では官僚等の強い抵抗により行われたことはなかった。民主党は今回、国で初めて事業仕分けを行ったのであるからそのことは評価できようが、仕分け人の人選等に課題も残した。

そもそも事業仕分けのアイデアは、カナダで1994年にクレティエン首相が財政再建のために実施した「プログラム・レビュー」とされる（「構想日本」HP参照）。当時、財政危機にあったカナダでは、1993年に政権交代で誕生したクレティエン首相が財政赤字を1996年度までにGDPの3%以下にする目標を掲げて大幅な歳出削減を予算改革とともに進めたのであるが、その際に新しい予算フレームを導入するなかでプログラム・レビューを実施したのであった。

ここで実施されたプログラム・レビューは、連邦政府のプログラムを徹底的に見直し、政府の役割を再定義することを目標としていた。省庁毎に歳出を全面的に見直し、優先度の低い事業は削減または廃止



し、より優先度の高い事業に予算を配分するものであった。歳出の削減にあたっては、全プログラムを一律にカットするのではなく、優先順位によって見直しを行った。見直しに際しては6つの基準（次図参照）が設けられた。連邦政府のサービスは各基準に照らして、維持、州政府へ移管、民間に移管、廃止、に仕分けられた。

見直しの結果は、省庁自身のレビューの段階ではカナダも同様に大幅な削減とはならず、最終的には閣僚で構成される国家財政委員会と財務省により削減目標が示された。1995年度から始まる3カ年の削減目標は省庁によっては60%を超える削減率となったが、目標は達成され1997年度には財政黒字となり異例のスピードで財政再建を果たした（財務省総合政策研究所「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」2001年、参照）。

カナダの事業仕分けが成功した理由としては、①財政危機に対する世論の理解、②政治家のリーダーシップ、③新政権の利点、などがあげられていた（OECDの評価）。これを鳩山政権に照らしてみると、②と③はなんとか該当しようが、①が欠如しているように思われる。わが国ではこれまで財政危機を訴えながらも赤字公債を財源とした景気対策を優先してき

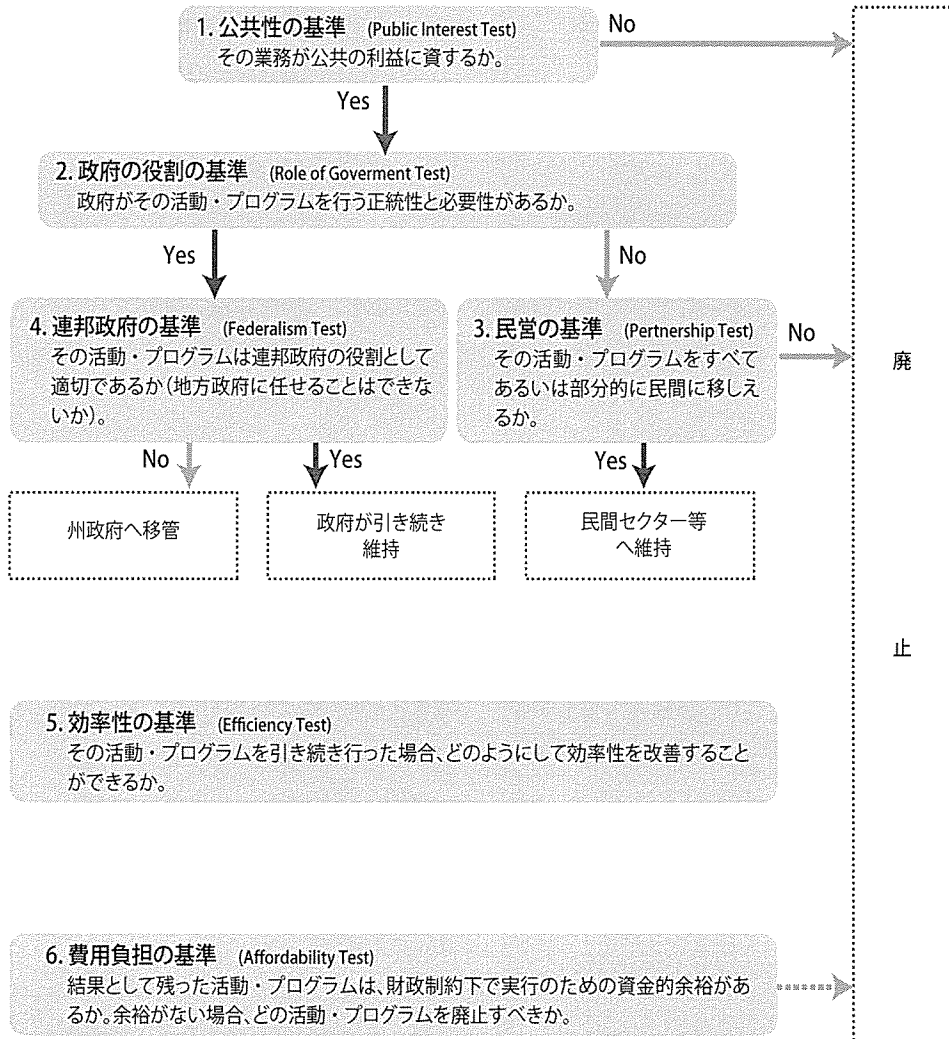
た。国民も財政危機は感じながら増税の痛みは後回しにした政策を何度も支持してきた。鳩山政権も財政危機に対する世論への訴えは少なく、「コンクリートから人へ」という耳触りのよいキャッチフレーズで最悪の公債依存を正当化してしまった。

鳩山政権で実施した事業仕分けは、不透明であった予算に風穴を開けたことは確かであるが、せつかくの財政健全化のチャンスを小手先の予算削減で終わらせたことは残念である。次年度も実施することが表明されているが、官僚バッシングのための公開処刑のような作業を続けるのであれば予算削減は期待できない。カナダの事業仕分けをもう一度振り返り、首相のリーダーシップのもと政治主導により財政危機を克服するという認識を国民とともに持ち、早期に健全な予算編成ができるような土壌を作り上げるべきである。

特別会計、独立行政法人、公益法人への切り込み

民主党マニフェストでは国の総予算207兆円を全面的に組み替えると述べている。とくに特別会計はゼロベースで見直し、必要不可欠なもの以外は廃止

図 カナダの事業仕分け（プログラム・レビュー）における6つの基準



(出所)財務総合政策研究所「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」2001年、177ページ。

すると明記している。しかし、2010年度の特例会計の歳出予算規模は総計で176兆円、2009年度より約7兆円も膨らんでいる。特例会計の改革は2003年度から進められ、これまでに約5兆円が削減されたが、今回は切り込めず始めて増加となった。これは公共事業の大幅な削減で社会資本整備特会は減少したものの、雇用情勢の悪化で労働保険特会や年金一元化の見送りで予備費が増えたことによるものである。やむを得ないところもあるが、切り込み不足は

否めない。

また税収が落ち込むなかで特例会計等の埋蔵金探しにやっきとなったが、かなり掘り尽くされた感がある。財政投融资特例会計や外国為替特例会計の積立金がまだ残されているとの説明もあるが、積立金を全て埋蔵金とするのはいささか荒っぽい議論である。それぞれ金利や為替の変動に備える必要性もある。埋蔵金より特例会計そのものの見直しを進めるべきである。

独立行政法人については、当初は115法人が設立されたがその後統廃合が行われ現在は98(2009年10月)である。民主党のマニフェストは「独立行政法人や公益法人等はおお非効率な運営が行われまた官僚の天下りの受け皿となっている」と指摘し、「原則廃止を前提にすべてゼロベースで見直し民営化や必要なものは国が直接行う」と述べている。独立行政法人についてもほとんど削減されておらず切り込み不足である。なお非効率の問題はマニフェストにも述べられているが、是非とも公会計改革とともに議論を進めてもらいたいものである。

2010年度予算では、特別会計や独立行政法人への切り込みは不十分なものに終わった。そのため、天下りの問題も実際にはできていない。こうした状況から政府はすでに2011年度予算の議論を始めている。規制改革、独立行政法人・公益法人の問題、特別会計を“三位一体”として見直しを行う表明をしている。今後の実行力に期待するしかない。

英国に学んだ新たな予算編成

2010年度予算編成で特徴的であったのは、マニフェストを政治主導で予算化したことである。周知のように、マニフェスト選挙は英国に倣ったものであり、また鳩山政権が進める政治主導の政府も英国に学んだところが多い。

鳩山首相は政治主導を具体化するため当初から政務3役(大臣、副大臣、政務官)の増員を表明していた。英国の政府は100名以上の与党議員によって構成されているが、これは閣内大臣(Secretary)のも

とに閣外大臣(Minister)と政務次官(Parliamentary Secretary)が多数おかれているものである。また英国の省庁は組織編成が頻繁に変わるが、これはわが国の国家行政組織法に相当する行政機関の法律がないため首相の権限で政策に応じて変えられるという弾力性がある。

また鳩山首相は首相官邸と内閣府の強化を図ったが、これはブレア政権で進められた首相官邸等の機能強化を参考にしたものと思われる。ブレア首相は、首席補佐官の新設や戦略広報室の設置などで官邸の機能アップを図り、また内閣府に副首相部局をおき副首相府という巨大組織を作り上げた。さらに政策スタッフとして民間から特別顧問を任用する制度も活用した。なお英国の官僚は国王の奉仕者であり政府に忠誠を誓って政治的中立性のもとで顧客である大臣に仕えるものとされる。また英国では内閣は与党と一体となっており、多数の与党議員が政府の役職に就いて内閣府と省庁のトップマネジメントを形成してマニフェストを実現する体制ができていた(下條美智彦『イギリスの行政とガバナンス』成文堂、2007年、P27-8)。

鳩山政権もこうした体制のもとでマニフェストの実現を図りたいのであろうが、1点重要なことは、英国では財政規律(ゴールデンルール:赤字公債禁止、サステナビリティールール:公債残高安定水準維持)を厳格に順守してマニフェストを予算化していることである。マニフェストの実現は健全財政のもとでこそ可能である。カナダの事業仕分けも財政再建に活用されたことを想起してもらいたい。■