



【第 37 回】 2012 年 10 月 24 日 森信茂樹 [中央大学法科大学院教授 東京財団上席研究員]

復興予算「流用」問題を奇貨として 予算編成・査定のあり方を改革せよ

復興予算の「流用」「目的外使用」に対する批判が巻き起こっているが、問題は予算編成の仕組みそのものにある。最初に総額を決めて、後から用途を積み上げるやり方は、どうしても無駄が生じる。メスを入れるべきは、このシステムだ。

東日本大震災のための復興予算が、「水産業の復旧支援」という名目で反捕鯨団体シーシェパードの妨害活動対策費に使われたり、被災地と遠く離れた企業への補助金や、はては被災地とは無縁の官公庁の耐震対策改修費にまで使われている。

以前から一部のマスコミが指摘していたが、NHKが特集で取り上げて以来、一気に問題が広まり、国会でも取り上げられ、行政刷新会議が点検に乗り出した。

復興会議の決定に 悪乗りした政と官

そもそも復興財源は、その半分が我々からの臨時増税である。予算総額は5年間で19兆円、さらに追加もありうることになっている。財源調達のため、来年1月以降、25年間所得税が2.1%上乘せになる。個人住民税の均等割も10年間年1000円増額され、法人税も、3年間は税額を10%上積みされる。

すでに、復興関係費として、2011年度に約15兆円が予算として計上され、執行されている。会計検査院の監査まで待っては、取り返しがつかない予算の無駄遣いが生じる。

この問題の発端は、未曾有の大震災からわが国が立ち上がるのだという「異常な熱気」のもとで議論された復興会議の決定にある。平成23(2011)年5月10日に決められた、東日本大震災復興構想会議決定の中の復興構想には、原則5として、「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。」(下線筆者)と記されている。

この方針に基づいて予算要求をすることになったので、各省とも、「日本再生のための予算も入れ込むことができる」と判断した。何でもかんでも入れ込もうというのが当時の永田町(自民党も含む)や霞が関の雰囲気であった。決して官僚だけの仕業ではない。

改めて今この基本方針を読むと、この原則が今の時代の国民の感覚とかい離していることは否めない。被災地にはがれきの処理もいまだままならないという状況があったり、荒涼とした土地の広がる景色を見て、「被災地に予算を集中し復旧を優先させるべきだ。復興はそのあとだ」という気分である。

現地の雇用を維持・増加する企業への補助金も、現地に立地する場合に限定するとか、中小企業の共同施設(倉庫など)の資金を援助するグループ補助金も、ハードだけでなくソフトまで広げるとか、改善の余地は大きい。

霞が関と永田町の「連合軍・複合体」の大盤振る舞い

実は、この問題はわが国の予算編成の在り方を変えるかもしれない大きな問題を含んでいる。

復興予算は、まず、政治的に19兆円という総額が決められた。各省からの必要予算要求の積み上げを査定するという通常の予算編成の方法とは異なる決め方であった。

この、総額ありきの予算方法は、実はこれまで積年の補正予算編成のやり方と同じものである。

景気対策として、需要と供給のギャップを埋めるには、総額 10 兆円の景気対策が必要だ、というような声がマスコミや永田町から出始め、それに基づいて、公共事業中心の大型の補正が編成される。国土交通省、農林水産省、文部科学省など、公共事業関連予算を抱える省庁は、その総額の中で自由に予算要求をして、予算を分捕ることができるのである。もちろん財務省なども公務員宿舍の建設、維持・補修費など悪乗りしてきた。

当初予算では決して認められないような予算が次々に認められ、一気に金額は膨らんでいく。

第 33 回で指摘したように、このような補正予算編成こそ、今日の大幅赤字の最大要因の一つだ。霞が関と永田町の連合軍・複合体による大判振る舞い予算である。霞が関は、予算獲得が使命であり、「予算さえ分捕ってくれば後は野となれ山となれ」という文化があるので、用途を十分吟味することなく予算獲得に全力を挙げることになる。

「事前」チェック型から 「事後」チェック型へ

このような霞が関・永田町文化を改革するには、どうすればよいのだろうか。政官ぐるみの行いなので、決定打はないが、あえて言えば、予算を「事前」チェック型から「事後」チェック(事後評価)型へと改めることだろう。厳しい「事後評価・審査体制」を作り上げ、そこで不適切な予算の使い方がないように、徹底的に監視することである。

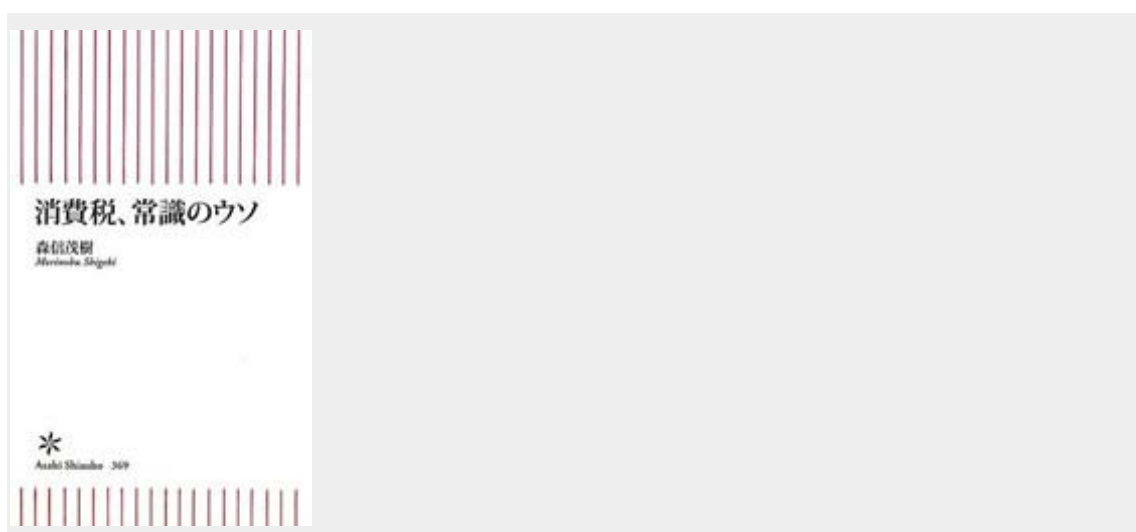
実は民主党政権は当初このようなことを考えていた。政権交代当時民主党内に、財務官僚の高田英樹氏の「英国財務省について」(2006年6月)という論文が出回っており、菅直人国家戦略相の目にとまり、氏は国家戦略局勤務となった経緯がある。

「英国財務省の主計局は、『公共サービス局』(Public Services Directorate)と呼ばれており、その任務の範囲は日本の主計局より広い。予算のコントロールだけでなく、公共サービス全体の効率性、的確性をも使命としており、この使命を達するため、各省に、与えられた予算によって、いつまでに何を達成するかを、各省につき十前後の目標の形で示す「公共サービス合意」(Public Service Agreement:PSA)を作成させている。これは、実際に国民生活がどのように向上するかという結果(アウトカム)に着目するものとされている」。

「英国では、トップダウン式の予算配分の結果、個々の歳出項目については各省に分権されている度合いが大きく、日本に比べると、財務省は個別の経費を詳しく査定しない。むしろ、全体として各省が予算の枠をしっかりと守れるか、また各省の政策目標を達成できるか、というマクロ的な統制に軸足を置きつつある」(下線筆者)と、記述されている。

わが国でも、財務省は、各省が予算を目的通りに沿って効果的に使っているかしっかり(事後)評価する、不適切な使い方をした官庁があれば責任を追及し次年度の予算を削る、あわせて国会の監視も強化する、というような仕組みに改めてはどうか。

今回の問題を奇貨として、予算編成に関する「予算がすべて、どう使われるかは知らん」という霞が関文化を変えていくことが必要だ。



お知らせ

このたび、朝日新書『消費税、常識のウソ』という本を出版しました。これまでダイヤモンド・オンラインに掲載してきた消費税に関連する記述をもとに、新たな視点も加えてまとめ上げたものです。消費税引き上げと価格の問題、経済との関係、消費税の税制としてのメリットなどが中心です。あわせて、「日本維新の会」の主張するフラット・タックスや給付付き税額控除の説明と、私の意見も掲載しています。是非、ご一読いただければと思います。