

## 「予算編成のあり方に関する検討会 論点整理」に対する意見

2009年11月30日

氏名 鬼木 甫（おにきはじめ；男性）  
所属 ㈱情報経済研究所・所長  
大阪大学・大阪学院大学名誉教授  
電話 (06) 7172-0971  
メール oniki@alum.mit.edu

### 目次・概要

- I. まえがき
- II. 予算編成のあり方に関する検討の前提となる「基本理念」の提示が必要です
- III. 予算に関する情報の公開は、予算内容の分析・集計が可能な方式で、かつ最新の IT 技術を活用して実施すべきです（第 2 の柱について）
- IV. 複数年度を視野に入れたトップダウン型の予算編成は、予算の国会審議においても、野党を含めた議論・検討体制の中に反映されるべきです（第 1 の柱について）

### I. まえがき

筆者は経済学分野の研究者で、情報通信の経済問題とりわけ電波・放送に関する規制を専攻しています。財政学の専門家ではありませんが、海外とくに米国の通信規制・電波オークションを研究する際の必要から同国の予算編成についても学び、日本の現状と比較する機会を持ちました。以下はそこから得た意見に、情報通信という筆者の専門分野から気付いた点を加えた意見です。

### II. 予算編成のあり方に関する検討の前提となる「基本理念」の提示が必要です

本検討のような「制度・しくみの改革」をおこなう際には、まずその基本理念を明示することが望まれます。当事者の方には自明のことかもしれませんが、一般国民にとっては、

各論点を支える理念が明示されている必要があります。下記は、筆者の主観による「理念」の一例です。

『国家の予算は、もとより国民の汗の結晶の一部であり、国民全体の利益のために支出されるべきものである。しかしながら、現代社会は複雑に分化・発展しており、国民のうち個人や団体・階層（以下、構成体）が国家予算に対して持つ立場・利害は異なっている。それぞれの構成体はより多くの国家予算を獲得するために、政府に対して要求を出す。個別構成体にとっては、自身が携わっている仕事の価値と、自身の経済的利益や自身の属する部門・分野の発展が融合して目的化されており、そこから出される要求に対して直接に反論することは困難である。しかしながらもとより予算総額には限度があるから、このような要求をすべて認めることはできず、実際には要求に対してほとんど常に厳しく臨む必要がある。

予算編成の基本は、「個別構成体の立場からすれば当然と考えられる要求を、国民全体の立場からどれだけ抑え込むことができるか」にある、と言っても過言ではない。この点からすれば、たとえば「ノーベル賞受賞者」のような権威ある立場からの要求であっても、これをそのまま容認することがあってはならない。このことは、国民のすべての構成体を代表する政府に財政面から課せられた責務であり、国民の各構成体は自身の立場を主張するとともに、このような政府の責務についても理解している必要がある。

従来の政権は、財政に関する政府の責務に関して欠ける点が甚だ多く、多年にわたって官僚を含む個別構成体からの要求をほとんど無定見に受け入れてきた。その結果、周知のように、国家債務の GDP 比率が先進国の中で突出して高いという国際的にも恥ずかしい状態を招いてしまった。外国の識者が、日本を「自国民の利己的行動を抑制することさえもできない国」と考え、「そのような国に人類社会の大事を任せることはできない」と判断しても抗弁できないだろう。われわれが日常生活で「自己の収入以上の浪費をする人」を信用できないのと同じ理由からである。

予算編成のあり方の検討は、「国民全体の利益にならない出費はすべて抑制する。国民の

個別構成体の利益になっても、全体の収入が不足している場合は抑制する」ことを目的とするものであり、そのための制度・しくみを工夫することを目的とする。』以上です。

なお、上記のうち「不況対策のための財政支出から生じた国家債務」については、やむを得ない側面があります。「マクロ経済の景気維持のためには、財政赤字と国家債務の累積をある程度までは容認しなければならない」からです。このことは、現代資本主義社会の体質から生ずる「慢性症状」の結果であり、財政・金融政策という対症療法以外にその「根本的治療法」はまだ見付かっていません。しかしながら、日本の現状は「やむを得ない」程度を大幅に超えています。

また国家債務の大部分が国内債務であり、国外からの借金ではないことから事態を楽観視する意見があります。内外の債務の間で重大さが異なることは否定しませんが、際限のない債務の累積が遅かれ早かれ破綻に直面する、つまり現状が「長期的に持続不可能である」ことには変わりありません。現政権の主張のように「財政の無駄」を払拭して、少なくとも国家債務の増加スピードを他先進国並みの水準に戻すべきです。

### **III. 予算に関する情報の公開は、予算内容の分析・集計が可能な方式で、かつ最新の IT 技術を活用して実施すべきです（第 2 の柱について）**

予算に関する情報の公開は、予算編成のあり方検討の中で最重要の項目と考えます。財政赤字を生じた主な理由が、「国民の目の届かない場所・形で、一部の構成体とりわけ官僚の利益を重視した予算が作成されてきた」ことにあるからです。2009 年 11 月に行政刷新会議が予算の「事業仕分け」を実施し、これを国民に公開したことは、この理由から大きな成功でした。多数の国民が、自分たちの汗の結晶である税金がどのように支出されてきたかについて知り、この状態を変革する可能性を認め、その結果予算編成のあり方について考え、学ぶことができたからです。

しかしながら、同事業仕分けの対象になったのは予算項目全体の一部にすぎず、またその仕分け作業も、短時間かつ表面的にならざるを得ませんでした。筆者はもとより同事業

仕分けに大きな意義があったことに異論ありませんし、仕分けを担当された方の労は多とします。しかしながら、巨大・複雑な国家予算の全面的かつ詳細な「仕分け」のためには、これだけでは不十分です。

予算の公開、とくにインターネットや最近の IT 技術を活用した予算データの公開は、上記の限界を乗り越えることを可能にします。このことによってまず、行政刷新会議の効率が大幅に向上するでしょう。国会での予算論議も充実します。そして何よりも、国民（の有志）による予算の仕分け・分析が可能になり、その結果を広く国民に知らせることによって「国民の一部構成体の利益でなく、国民全体の利益になる国家予算」を実現するための政治基盤が作られるからです。

また、予算データの公開によって、生活・産業の各分野についての「分かりやすい予算の説明」が、（政府の手を煩わすまでもなく）民間の手によって作られるでしょう。教育の場で、国民の生活や仕事に関係する予算内容が教材として使われることも期待できます。これらのことを通じて国民が政治・行政の内容を理解し、国民全体のためになる政党・政府を選ぶこと、つまり現在よりも一歩進んだ意味の民主主義を実現することを可能にするのではないのでしょうか。

インターネットによる予算等の公開は、すでに財務省によって実施されています。しかしその形式・内容は不十分です。現状は、紙メディアに印刷するのと同じ内容をインターネットによって公開しているに過ぎません。これをダウンロード・入手しても、数字の並んだページを印刷するだけで、そこから有用な分析結果を出すことはほとんど不可能です。

そこで第 1 に、財務省が「現在公表している閲覧・印刷形式 (html, pdf) の予算書を作成するために使用した『表形式あるいはデータベース形式の予算データ』を公開し、政党・国会・政府を含む国民の誰もがこれを入手・分析できるようにすること」を提案します。（もとより、国家安全など正当な理由がある情報は非公開とすべきです。）現在公表されている予算項目には、各種の分類・集計のための「コード番号」が付けられていますが、これも付した上で公開することが適切です。このことは、次年度予算を含む過去の各年度の予算

等について、すぐにでも実行できることです。財務省が予算データの整理作業に使ったファイルを、ほとんどそのままの状態インターネット公開するだけのことから。

第2に、少し長期的な観点に立って、「最新のIT・データベース技術を使った国家予算データベースの作成と公開」を提案します。現在インターネット公開されている予算と同コード番号は、10～15年ほど前のIT技術に対応しています。これと比べて現在のIT技術は、ハード・ソフト両面で飛躍的に向上しました。国家予算はたしかに巨大・複雑な対象ですが、その複雑度は、現代の大企業（たとえば金融機関）がIT技術を使って管理している情報に比べれば微々たるものです。「国家予算データベース」に要求される仕様も、金融機関等のシステムに要求される仕様と比べてごく簡略で足りる。その構築は、たとえて言えば、「自動車を製造する技術を保有する企業が自転車を製造する」ことに当たります。経費的にも安く済みます。

そして、そのような国家予算データベースが構築・公開されることの利便はきわめて大きいものです。政府トップの方も、また議員の方も、たとえば「あるレベル以上の官僚の天下りを受け入れているある範囲の法人への補助金が、省庁ごとに前年度からどれだけの比率で変化したか」という設問に対する答えを、比較的容易に入手できます。もちろん、国民の誰もが同じ情報を知ることができます。部厚い予算書に載せられた多数の数字の中に隠れて国民の一部の利益を図る予算案の作成などは、到底不可能になるでしょう。1980年代に米国のD.S.プール博士(MIT)は、「IT技術は国の民主化を進め、国民を幸福にする」と述べていました。

データベース技術について筆者は外側からの知識しか持っていませんが、上記のような「賢い予算データベース」の構築には、たとえばリレーショナル・データベースと呼ばれる方式を使うことができます。その場合、それぞれの予算項目の作成担当者が、項目作成（つまり概算要求作成）時に、予算項目名と要求金額に加え、その項目の「属性（多数）」を特定し、予算データとしてデータベースに入力する必要があります。たとえば、特定の予算項目が外部への補助金であるか否か、補助対象となる団体はどこか、その団体の性格、

構成等の情報を、(多くは質問に答える形で) 入力することになります。担当者の作業は現状よりも若干増加しますが、入力を要求される情報は担当者が自身の仕事としてよく知っている内容であり、作業量の大幅増加を来たすものではありません。

当然ながらこの種のデータベースの構築には、複数分野の専門家による協力作業が必要であり、相当規模のプロジェクトになると考えますが、たとえば新たなスーパーコンピュータの構築に比べれば、2桁ぐらいは小さい費用で済みます。上記のように、それが国民全体にもたらす利便を重視し、その実現が図られることを希望します。

#### **IV. 複数年度を視野に入れたトップダウン型の予算編成は、予算の国会審議においても、野党を含めた議論・検討体制の中に反映されるべきです (第1の柱について)**

「複数年度を視野に入れたトップダウン型の予算編成」は、これまでの「単年度ごとの、ボトムアップによる、一部利益のための予算項目の入れ込みと予算総額の膨張」を抑制するための方策として、大変有効であろうと考えます。ここで意見を述べたいのは、予算の審議をおこなう国会の体制についてです。この点は本意見募集の範囲を外れるかもしれませんが、全く無関係ではなく、かつ重要なポイントと考えるので、あえて意見を述べます。

従来の国会による予算審議の方式は、誰が見ても不十分と言えるでしょう。予算はすべて予算委員会で審議されることになっている。しかしその予算委員会では、予算に直接関係しないことでも質問・議論できる。結果は、その時々政治問題としてクローズアップされるトピックの問答で予算委員会の時間の大部分が費消されることになります。その結果、予算の組替・修正はおろか、予算自体についても、質問議員がピックアップする少数の断片的な項目だけの議論で終わってしまいます。事情を知らない人が見たとき、予算委員会は予算内容を議論させないためのカモフラージュに過ぎないと言うかもしれません。しかもこのことが国会法に定められているわけではなく、筆者の理解ではすべて「慣例」にすぎず、これが何十年も続いてきたわけです。

もう1つ不合理な「慣例」があります。それは、予算の執行を裏付ける予算関連法案が、

予算と切り離され、予算が決定された後になって審議されることです。このことを不審に思う人も少なくなかったでしょうが、去る「ねじれ国会」時に広く知られるようになりました。予算関連法案についても、何十年もの間、審議が実質的に空洞化していたと言う他はありません。

上記のことは、国会による予算審議のあり方として余りにも不合理ですから、早急な是正が必要と思います。とりわけ、予算と関連法案の審議に野党が参加できるのは国会の場だけです。その場を空洞化している現状の改革は日本のためにも急務です。現政権にとって、野党による批判は歓迎できないことかもしれません。予算や関連法案についての実質的な検討は国会提出前に済ませ、野党を含めた論議の場はなるべく少なくしたいのかもしれません。

しかし長い目で見るとき、日本国民のために、野党が政権党に対して開かれた国会の場で予算と関連法案について実質的な議論ができるか否かは、日本の将来を大きく左右すると考えます。この理由から、政権党による「複数年度を視野に入れた、トップダウン型の予算編成プロセス」に呼応する形で、国会においても「複数年度を視野に入れた、トップダウン型の予算審議プロセス」のしくみの導入が望まれます。

現状の改革案として筆者が考えているところを簡単に述べます（米国議会の方式に類似する点があります）。

第1に、国会において「政治に関する一般的な（トピックを限定しない）質問の場」と、「予算案を審議する場」とを切り離す必要があります。前者のためには「一般行政委員会（仮称）」を新設し、後者のために「予算委員会」を充てることが考えられます。前者を党首討論の場として使うことも一案でしょう。

第2に、予算案内容すべてを予算委員会だけで詳細審議することは不可能ですから、予算案を段階別・分野別に分割して審議する必要があります。自然に考えられるのは、予算委員会が全予算の枠組み、たとえば所轄別・分野別の予算上限額や複数年度の予算骨格の審議に当たる方式で、これは予算閣僚委員会が検討する予算骨格に対応します。このよう

にして所轄別・分野別の要項や上限額を定めた上で予算案を分割し、その内容はそれぞれの常任委員会で、予算関連法案と一体化して審議することが適切ではないでしょうか。この場合、行政刷新会議の議員メンバーは、各委員会に出席して会議で決定した事業仕分け案を委員会メンバーに説明することになります。また同会議の民間メンバーは、各委員会が開く公聴会に参考人として出席し、同じく「事業仕分け案」の説明の任に当たるわけです。

もとより以上は概略の案であり細部についての検討が必要ですが、「議会による複数年度・トップダウン型予算案の審議」の実現のために貢献できれば幸いです。

(以上)