

予算制度の現実と改革の視点

宮下 忠安

明海大学経済学部客員教授

財政危機

99年度末の一般会計の国債残高は326兆8184億円(今年秋の補正予算は含まない)と見込んでおり、GDP(国内総生産)比では65.9%に相当する。GDP比の過去最高は、バブル景気の税収増が現れ始めた前年の86年度の42.8%であったから急激な財政悪化である。そして、この13年間に国債残高は181兆6917億円から前述の残高へ2倍近くに(1.79倍)に膨らんでしまった。この間にはバブル景気の税収増加に救われて、90~93年度にわたって特例公債新規発行停止の好条件があったにもかかわらずである。さらに、国債残高が100兆円の大台を超えるスピードは、最初の100兆が18年、次の200兆が11年、そして300兆が4年と後になるほど早くなっている。加えて99年度当初予算で31兆500億円が発行され、2000年度予算の概算要求段階での予想では、来年度も今年度並の発行は不可避と思われるので、2年間で60~70兆円の発行となろう。

国債以外の国の借金も増え続けており、借入金は99年度末には100兆円の大台を初めて越え107兆円に達する。また一時的な資金繰りのために発行する政府短期証券も40兆円を超える。これらを併せた政府債務残高は486兆2251億円で、これはGDP比98.0%で、ほ

ぼGDPと同額である。

さらに地方政府(自治体)の地方債や借入金を加えた国及び地方の長期債務残高合計は、599兆8621億円(99年度末見込)で、GDP比は120.9%となり、年間国内総生産を2割以上も上回る数値である。

よく知られる欧州通貨統合への参加条件は、国・地方の長期債務残高はGDP比で60%、単年度財政赤字3%となっている。この基準に照らすと、わが国の場合長期債務では2倍、そして単年度赤字は、バブル崩壊以降の各年度はGDP比6~7%と2倍余り、さらに98、99年度は3倍の9%前後まで高まっている。日本財政は借金地獄の危機が出口の見えないまま深まるばかりである。

財政危機は、予算編成、予算執行、決算の三段階を経て運用される毎年度の予算サイクルの結果生じたものである。そこで以下予算システムの現実と問題点をみてみたい。

負担先送りの予算編成

わが国の行財政運営は、前述の三段階の中の予算編成に重点が置かれ、特に財源の分取り合戦に政・官・財そして選挙民もエネルギーを注ぎ、補助金獲得のために霞ヶ関や国会、自民党本部を陳情団で毎年埋め尽くすことが、このことを物語って余りある。予算獲得・分取りへの関心

は高いが、その中身や執行には関心が薄く、決算に至っては軽視どころか一般には無視されているという特徴と欠陥を持っているのが、わが国の予算システムである。そこでは財政運営に欠かすことのできない「負担」の問題が抜け落ちることになり易い。たとえば介護保険制度を発足させることだけを早々に決めながら、サービスの内容や負担の問題は後回しにし、最終段階でむずかしくなると「国庫負担」でやりくりすると当局は述べている。国庫負担は納税者の税金で賄うということであるが、納税者に介護保険でどれ程の負担増となるのか、納得できる説明はされたことがないと思う。介護保険サービスを受ける側の国民の多くは、国庫負担といえ自分たちの負担でないかの如く、錯覚している節がある。99年度予算で消費税を福祉目的に充当する旨の規定が、予算総則に初めて設けられ、宮澤蔵相は今後毎年度予算で繰り返し規定を置くことを示唆した。現行消費税の性格から、「国庫負担」とは国民が負担するという意味である。予算獲得に狂奔し、負担面が抜け落ちたシステムを、部分的穴埋めを後追的にやりながらも、基本的には負担後送り一国債による後世代負担押しつけの予算編成方式が65年度の国債発行以来続いている。

毎年度予算のスタートである概算要求をとりまとめる際に、閣議で概算要求基準を決めている。各省庁の次年度歳出予算要求であるために、主要経費別の増加率で示されている。しかし次年度の財源（税金や国債発行等）見通しは全く示されないのである。これは、結局歳出要求を最後は国債発行で穴埋め、調整する甘い手法で、概算要求段階で歳入の見積もりを固め、その枠内に歳出を納めるといふ、歳出全体にキャップをかける姿勢に欠けた、予算編成システムといわねばならない。

● 大狂い税金の常態化

短期的にとらえた財政赤字の原因は、バブル崩壊に伴う、企業収益、雇用所得等の悪化による税金の異常な落ち込みである。一般会計の租税印紙収入の決算数字で押さえたのが表1である。戦後財政の中で最高の税金を記録した90年度の60兆1059億円を頂点に、95、96、97の3年度を除いて、この10年間税金は悪化する一方である。これだけ長期間にわたり、税金が対前年度比マイナスとなったことは、戦後財政史に見当たらない。90年度の60兆円超の税金が、98年度決算では50兆円ちょっとと10兆円の落ち込みであり、99年度予算見込額は4兆7兆1190億円で、90年度対比の減少は、3兆円の巨額に達する。

表1 税金決算の推移

年度	税金額
89	549,218
90	601,059
91	598,204
92	544,453
93	541,262
94	510,300
95	519,308
96	520,601
97	539,415
98	502,000
99	471,190

(注) 単位は億円。99年度予算は当初予算。

経済情勢との関連もあって年度によって構成比に異同が起きるが、歳入予算の75～85%をしめる租税印紙収入の見積もりが的確に行われることは、単年度の収支予定計画書の「予算」の出発点である。しかるに、ここ10年間は、番狂わせの常態化といった状況が繰り返されている。表2は各

年度の当初予算の税収見込額と決算額との見込み違いの全額と誤差率をみたものである。

表2 税収見込みの誤り

年度	見込み違い額	誤差率
89	+39,118	7.7
90	+21,019	3.6
91	△27,820	4.5
92	△80,587	12.9
93	△71,768	11.7
94	△26,351	4.9
95	△18,002	3.3
96	+7,151	1.4
97	△38,602	6.6
98	△91,041	15.6

(注) 単位は億円、%。表の+は税収見込み超過を、△は税収見込みに穴を表す。従って+の年度は過少見積もり、△の年度は過大見積もりを表す。

税収の狂いが全額で7兆円も生じては、適正な財政運営はできないのが当たり前である。

かつて86年3月11日の参議院予算委員会で、税収の適正見積もりの質疑が行われ、時の竹下大蔵大臣は「補正予算によって赤字国債発行で税収減を埋めなければならなかった事は残念で、これは閣議で決まったとか省議で決まった数字ではありませんが、1%は誤差のうちで、これを越えたのでは私は深刻に受け止めております」と答弁している。これと比べて、表2の誤差率はあまりに大きすぎる。

● 例外の恒常化

戦後財政の歩みを振り返ってみると、敗戦の45年度から65年度までは、曲がりなりに無借金財政であった。少なくとも一般会計が借金で運営されることはなかった。65年度(昭和40年度)不況一当時戦後最大の不況といわれ山一証券に日銀が特別融資を行った一を契機に、国債

発行が始まり、以来建設国債は1回も発行停止が行われることなく、34年間継続しており、他方の特例公債は75年(昭和50年)不況一戦後日本経済が初めてマイナス成長に転落した一の脱出を願って発行を開始し、それ以来バブル景気の異常税収に助けられた、4年間(90~93年度)の一時期新規発行を取りやめただけで、20年間にわたって続いてきた。

そもそも租税国家といわれる市場経済の国の財政は租税で賄われるべきで、借金財政は戦争、大不況、天災地変等臨時異例の財政運営を強いられる場合に採用する政策手段である。30年余りにわたって持続する借金財政は、例外的手段の恒常化で間違っているといわざるを得ない。建設国債は発行開始の66年度に、戦後最長の「いざなぎ景気」(好況57カ月)が始まっていたわけで、67~8年当時国債発行停止が論じられたのに、財政当局の「国債火種論」で発行減額でお茶をにごした政策選択の誤りが一つ。二つは「バブル景気」(好況53カ月)の異常税収が発生した88~93年度に建設国債を発行し続けた政策の誤りを指摘しないわけにはいかない。

2回の屈指の長期好況期に建設国債発行を打切っていたら、国債政策に節度と弾力的運用を伴った制度が確立でき、今日までの国債タレ流しの運用と制度化を回避できたはずである。しかるに、建設国債は資産が残るからいい国債と財政当局が宣伝に務めた結果、国債活用のタイミングも節度も失う愚を犯し、冒頭に述べた最悪の財政危機に突入してしまった。

財政憲法といわれる「財政法」は、4条本文で健全均衡財政の原則を規定した。すなわち「国の歳出は公債または借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない」と定めている。そして但し書きで「公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で公債を発行し借り入れ金をなすことができる」と定めている。前述した通り、原則が遵守さ

れたのは20年間で、例外規定の但し書きで運用されたのが34年間である。その上に、財政法に無い赤字国債を毎年度特例法を制定して、特例公債を20年間発行している。財政憲法の運用は、例外の恒常化現象を法律面でも行われてきたのである。

● 硬直化と既得権を当然視

予算編成では、財政が果たすべき三つの機能を念頭に進めなければならないが、わが国の現状は「増分的予算編成方式」に軸足を置いている結果、既計上の予算費目の優先度が高く、これが硬直化の要因でもある。

欧米諸国に比べ立ち遅れの社会資本整備、景気回復の牽引車、地域間格差是正等の期待と謳文句で行われる公共投資は、対GDP比でみると欧米諸国の3～5倍、政策経費である一般歳出の20%前後を占めている。他面、公共事業関係費は、硬直化予算の典型でもある。表3は省庁別、表4は事項別の構成比を示している。

表3 省庁別構成比 (単位：%)

所管	年度	95	96	97	98	99
建設		68.8	68.9	68.8	68.7	67.3
農水		20.3	20.1	19.9	19.1	18.5
運輸		6.8	6.8	6.9	6.7	6.7
その他		4.1	4.2	4.4	5.5	7.5

表4 事項別構成比 (単位：%)

	95	96	97	98	99
治山治水	68.8	68.9	68.8	68.7	67.3
道路整備	20.3	20.1	19.9	19.1	18.5
港湾漁港空港	6.8	6.8	6.9	6.7	6.7
住宅市街地	4.1	4.2	4.4	5.5	7.5
下水道環境衛生	17.4	17.8	18.0	18.1	17.7
農業農村整備	13.0	12.8	12.6	12.1	11.6
森林保全等	3.5	3.6	4.0	3.8	3.7

所管別、事業別を通じて財源配分は固定化され、多少の上下があってもコンマ以下といった状況にある。前述した謳い文句とは裏腹に硬直化の予算編成が何十年も続いている。これでは時代の変化に対応し、先見性を持ち効率性・経済性を具えた社会資本の整備は無理である。

こうした在り方が、ほとんど利用されない農道空港の建設、林業振興は名目で普通車用道路のスーパー林道建設、利水・治水に疑問だらけの河口堰建設、利用目的が不確かな干拓事業等々の無駄遣いが指摘されている。

さらに公共事業の大部分は地方自治体の補助事業として行われる結果、全国一律の護岸、堤防、港湾が、鉄とセメントで固められ、自然・景観の破壊を引き起こし、また広義の公共投資の文教・厚生等の施設費を含めると、箱もの建築の弊害も加わって、硬直化予算の損失は膨大な額になる。

ここでは、公共事業費を例示したが、その他でも少子時代を迎えながら幼稚園と保育園の分離、分管(厚生省・文部省)、高齢時代を迎えながら年金、医療等に抜本改革を加えずに、既存の硬直したままで、予算計上を行っている等枚挙にいとまがない程で既得権と硬直化の塊とって過言でないのが、わが国の予算である。

● 惰性の予算作りと説明責任軽視

予算は毎年度繰り返される収支計画のサイクルと先に述べたが、だからといって惰性に流されてはならない。内外の政治経済環境が猛烈なスピードで変化し、新たな対応が求められる今日では、なおさらである。また民意を集約反映した行財政運営は、民主主義政治の基本で、「説明責任」を貫徹することは、納税者に対する行政の重い責務でもある。

わが国では予算は解らないというのが定説で

あるが、これは納税者の勝手ないい分か、それとも政府に非があるのかみてみよう。

①予算単価が見当らない

わが国の予算書には1機132億円もする自衛隊のF2戦闘機はもちろん54億円の輸送ヘリコプターも、値段は出ていない。これは自衛隊だからではなく、歳出費目で「予算単価」の出ているものは絶無である。社会保障の中の生活保護は7種類設けられているが、いずれも予算単価は明らかにされず、唯一生活扶助基準（1級地）が、予算書でなく「予算の説明」に99年度は16万3806円と記載されているだけである。従って、予算は議決項目の総額承認方式であって、経費の中身に立ち入って妥当性、経済性、合理性等を判断する手掛かりを欠いていると言わざるを得ない。

10数年前参議院予算委員会で、自衛隊の航空機、装備品等の価格が妥当か否かを判断するため「予算単価」の公表を野党議員が求めたが、防衛・大蔵当局は、入札に悪影響があることを理由に明らかにしなかった。論議の末「平均価格」（予算額÷数量）を示すことになったが、これはあくまでも単価とは違うと主張するとともに、次年度以降は予算書、予算の説明等一応オーソライズされた冊子ではなく、防衛庁説明資料の「予算（案）の概要」に載せるにとどめた。しかし、昨年の防衛庁と日本電器とその子会社の間で起きた、単価水増しの刑事事件や、しばしば摘発される談合入札事件をみていると、予算単価を正式に明示しない現行方式は、百害あって一利なしではなからうか。

②何時も変わらない予算の説明

むずかしい財政内容を解り易く解説し、国会の予算審議に役立て、併せて納税者にも知ってもらうという目的で、毎年度「予算及び財政投融资計画の説明」（通称予算の説明）という小冊子が作られている。

これをみると、予算書には出ていない事柄や情報載せてはいる。しかし、納税者が本当に知

りたい事柄は多くは載っていない。より問題なのは、ほとんどの解説が毎年度同じか、若干違って前年度が下敷きの大同小異で、各年度の予算の特徴や施策、課題等が十分説明されているとは言いがたい。特別会計（38会計）、政府関係機関（11機関）、財政投融资の分野では、それぞれの設置法に謳っている設置目的をほぼそのまま載せていて、当該年度の予算解説とは言えないのではないかと思われるのと、10数年以上も変わらない説明を繰り返しているものが非常に多い。形式的に統一を図って説明文を作るとなると、こうなるのだろうが、これでは説明責任を果たしているとは到底言えないばかりか、惰性に流されていて、何のために作っているのかが質されねばならない。

③現実遊離の繰越明許費

歳出予算は単年度主義の原則によって、年度内に使い切ることを本則としている。しかし、歳出予算経費の中には年度内に支出を終わらない見込みのあるものも出てくるので、あらかじめ国会の議決を経て翌年度に繰り越して使用する制度を財政法は認めている（同法14の3）。

毎年度の予算書では、公共事業関係費・施設費に繰越明許費を付けるのが慣習となっている。この国会の承認を予算の議決項目の「項」でとることとし、例えば建設省、農林省のようにである。

この方式は一方で歳出経費として年度内支出を、他方繰越明許で全額を翌年度に繰り越して支出することを、認める結果になり、矛盾している。実際の繰越5～6%程度なので、こうした混乱は起きないが、理屈を言えば、景気対策で大型予算を組んでも、使わないで翌年回して済ませられるという予算書の作り方である。惰性と慣例に流され、権限を大きくさえ取っておけば、後は行政や官が適当に案配するというのでは、官僚主義で財政民主主義の精神に反する。こうした予算を原案通りで通過成立させてきた。議会の責任も大きい。

● 改革の視点

財政危機を招いた元凶の予算運用の実態を述べてきたが、財政システムと惰性運用を根本的に改革することが、危機脱出に不可欠である。それぞれの箇所で指摘した課題を改革路線に結びつけて実行することである。国も地方も税金の使い方を決めた予算書からは、具体的な公共サービス、公共事業、それに伴う負担等が納税者には一向に解らない。古くから官のやること即公益＝公共の利益に適うものと思いがりで、納税者の立場など考えずに済ましてきたのが、今までの予算のありようであった。そこには無駄使いの考えなど無い程、お上意識と官僚主義の予算であった。その陰で官官接待、談合、利権、汚職等が続出してきた。今日では公共支出のすべてに経済性、効率性、公共性の判断が加えられ、「適切な公共選択」であったことが承認されなければならない。その為には、事前評価（予算段階）、再評価（執行段階）、事後評価（決算段階）、の三段階での評価に耐えられると同時に、評価基準（例えば予算単価・数量）の主要部分が三段階を通して一本筋が通っていなければ意味がない。

● 予算書の改革

必要な情報を載せず説明責任を果たしていない予算書の大改革である。現行一般会計予算942頁中、事前評価を得て議決対象となるのはわずか90頁で、残りは添附参照書となっている。この部分は予算執行にかかわるが、審議にはほとんど役立たない。この部分を、予算単価を始め積算内訳、過去3カ年の費目予算支出の成果、

長期計画との照合、予算費目の継続・打ち切りの行政判断等々、説明責任の貫徹を期すスタイルに改める。予算・財政の情報を官が秘匿し、共通認識を国会も納税者も持てなかった事態を解消することが緊急の課題である。そうなると、予算分取り負担回避の悪慣習も改められるはずである。なお特別会計は870頁中73頁が議決対象で残りは添附部分、政府関係機関は212頁中12頁が議決対象で他は添附部分である。

● 会計制度の改革

わが国の公会計では予算（現金収支）が重視される半面財務会計分野が軽視、疎かにされてきた。財務分野は、ほとんど員数合わせ的で、経済的観点を欠いているといって過言でない。中央・地方の財政危機を契機に、バランスシート作成、発生主義会計等々の論議や地方自治体での実施がさかんである。公会計制度を抜本的に改革しないといけないが、現在でも特別会計、政府関係機関のほとんどは、損益計算書、貸借対照表を予算・決算書につけている。形式的にバランスシートを作り、資産と負債を比較するだけなら、たいした意味はない。会計制度改革と前段指摘の予算実態の欠陥を一体的にリンクさせ経済性、効率性、公益性が計られるシステムに作り上げることである。優先度は予算システムの欠陥是正が先で、それを放置したままやると、外国制度をまねても（英、米、ニュージーランド等改革先進国に単価不明などの欠陥はない）「以て非なる会計制度改革」となる危険が大きい。

なお、特別会計の整理・縮小、政府関係機関の抜本見直し、そして財政を裏から支える財政投融资の改革等が紙数の関係で、割愛せざるを得なく、一般会計にしほったこととお許し願いたい。（みやした ただやす）