

特論 予算と行政改革・省庁再編成

青木 宗明
神奈川大学経営学部教授

省庁再編と2000年度予算

2000年度予算は、形式的には複雑である。年度途中で中央省庁の再編成が行われるため、1省庁の経費が2つに分けて計上されているからである。ただし、その実態は、形式ほど複雑ではない。現行の各省庁が、再編前に年間予算の大半を支出

してしまうため、再編後の新省庁の予算額はわずかにすぎないからである。

中央省庁は、2001年1月6日をもって、現在の1府22省庁から1府12省庁に再編成される。したがって、2000年中の予算額と2001年1月～3月の予算額が別建てになっている。本稿執筆時点で、この2本建ての官庁別予算額を正確に入手できていないが、おおむね表1の通りとなるようである。

表1 再編後の省庁と所管予算

再編前・2000年末まで	2001年1月から	2001年以降の外局		予算額 (兆円)	再編後予算 比率 ^(*)
大蔵省	財政省	国税庁		23.8	—
厚生省・労働省	厚生労働省	社会保険庁、中小労働委員会		17.4	8.5%
自治省・郵政省・総務庁	総務省	郵政事業庁、消防庁、公正取引委員会、公害等調整委員会		16.7	6.8%
建設省・運輸省・国土庁 北海道開発庁	国土交通省	気象庁、海上保安庁、船員労働委員会、海難審判庁		7.9	4.3%
文部省・科学技術庁	文部科学省	文化庁		6.5	?
防衛庁	防衛庁(内閣府外局)			4.9	—
農林水産省	農林水産省	食糧庁、林野庁、水産庁		2.9	—
通産省	経済産業省	資源エネルギー庁、特許庁、中小企業庁		0.9	—
外務省	外務省			0.8	—
法務省	法務省	司法試験管理委員会、公安審査委員会、公安調査庁		0.6	—
総理府・防衛庁・経済企画庁・国家公安委員会・沖縄開発庁・金融再生委員会	内閣府	防衛庁、国家公安委員会、金融庁、宮内庁	経済財政諮問会議、総合科学技術会議、中央防災会議、男女共同参画会議	0.4	?
国家公安委員会・警察庁	国家公安委員会・警察庁(内閣府外局)			0.3	—
環境庁	環境省			0.1	—

(注) 再編後予算比率は、年度予算に占める再編後(2001年1月～3月)の割合。日経新聞99年12月24日朝刊より。

予算規模をみると、大きい順に、財務省・厚生労働省・総務省となる。ただし財政省の場合、義務的経費である国債費が大規模(21.9兆円)であることに留意しなければならない(国債費を控除した予算額は1.9兆円)。また総務省についても、国債費ほどではないにせよ、官僚にとって「裁量度」に乏しい地方交付税(14兆円)の比重が高く、同交付金を除けば、予算額は1.8兆円ほどになる。

この留意点を考慮すれば、「政策的な予算規模」の大きいのは、厚生労働省と国土交通省ということになるだろう。厚生労働省の場合、義務的な性格の濃い医療・年金関係経費が大きいとはいえ、予算額は17.4兆円にも上る。また国土交通省は、厚生労働省の半分程度ではあるが、7.9兆円の予算を握り、何よりも公共事業の8割以上を独占する省となるのである。

この2省について、新省に「持ち寄り」ことになる旧省庁の予算規模をみると、国土交通省は、99年度予算ベースで建設5.6・運輸0.9・北海道開発0.9・国土0.7兆円となっている。旧建設省予算の大きさが突出しているが、格差は、厚生労働省の方がより著しい。厚生16.2・労働0.5兆円と、旧厚生省予算がまさに圧倒しているのである。

その持ち寄った新省の予算、つまり2001年1月～3月予算であるが、表1のように、2000年度予算に占める新省予算の割合は驚異的に少ない。厚生労働で8.5%、総務で6.8%、国土交通で4.3%にすぎないのである。極端な仮定ではあるが、予算が毎月均等に執行されるとすれば、四半期に対応する25%が配分されるはずである。ところが、この3省で最も比率の高い厚生労働ですら、この単純な計算の1ヶ月分にしか相当しない。新省の予算として必要最低限の事務経費しか計上されていないことは明らかであろう。

現行の各省庁が、独自に支出できる再編前に予算を前倒し確保しようと、いかに必死になったか想像に難くない。この点では、国土交通の方が厚生労働より再編後比率が低いのは、4つもの省庁

がそれなりの予算規模を持ち寄るという事情から、旧厚生予算のみではほぼ予算が成立する厚生労働より、一層前倒し支出に躍起となったためとみるのは、あまりにうがった見方であろうか。

いずれにしても、政府予算における省庁再編の影響を見極めるには、いま1年、2001年度予算を待たねばならない。もっとも同年度の予算編成も本年後半に行われる以上、なお現行体制下で編成が進むわけだが、果たしていかなる変化が生じるのであろうか。その編成過程を正しく観察してゆくには、省庁再編とともに進められている行政改革の内容を把握しておかねばならない。

● 行政改革と予算編成 ——内閣機能の強化と省庁再編——

省庁の再編成は、より広範に渡る「行政改革」の一部である。行政改革の動きは、古くは81年の第二次臨調まで遡るが、現時点で進行している行革は、94年12月発足の行政改革委員会、95年7月発足の地方分権推進委員会、96年11月発足の行政改革会議によって基礎づけられている。この間、行革の目標・重点、さらに重要性は、政権交代に伴って多少とも変化しているが、2001年の省庁再編は、橋本政権下で進んだ行革会議の最終報告(97年12月)の方針が下敷きになっている。

同最終報告に示された行革の柱は、内閣機能の強化、中央省庁再編、行政機能の減量・効率化、公務員制度改革、情報公開、地方分権などであった。その柱及び内容は、現政権において「中央省庁等改革」の名の下、おおむね引き継がれている。表2は、首相を本部長とする中央省庁等改革推進本部の謳う「省庁改革の四本柱」である。規制緩和、公務員改革、補助金行政見直し・地方分権などは省かれているものの、ほぼ行革会議最終報告の方針通りである(<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syochu/>を参照。行革会議の報告書なども全文掲載されている)。

表2 政府公報に見る「省庁改革の4本柱」

1本目の柱「政治主導の確立」	
	国民主権の明記
	総理大臣の発議権を明記し、その立案を助ける内閣府を新設
	政治任用／内閣官房の幹部は特別職とし政治任用化
	副大臣制など／各省大臣の政治主導を支える補佐体制を新設
	政策審議会整理／政策の決定は内閣の責任で行うことを明確化
2本目の柱:「縦割り行政の弊害を排除」	
	権限から任務へ／権限規定の廃止、「任務(行政の目的)に基づく省庁再編成。国務大臣数、省庁数、官房及び局の数を削減
	府省間の政策調整／内閣府の総合調整と府省相互間の調整
	政策評価／まず各府省が自ら評価。総務省に第三者機関を設置
3本目の柱:「透明化・自己責任化」	
	独立行政法人化
	政策評価の公表
	パブリック・コメント手続き／規則の改廃は広く国民の意見を聞く
4本目の柱:国民と政府の役割を見直し「スリム化目標を設置」	
	省庁再編・独立行政法人化・審議会の整理や民営化・民間委託・廃止
	新規採用の抑制を含めて全体目標は国家公務員定員の25%削減

(資料)「中央省庁等改革推進本部」パンフレットより。一部省略やアレンジ。

そこに示されている改革は、すべて素晴らしい方向であるが、実際に進む距離と期待された距離の乖離するのが、行革の常である。ここで言及する余裕はないが、最終的な到達点は、改革する側とされる側の駆け引き、取引、妥協の産物である。改革される側が抵抗を示すのはどの世界も同じであるが、特に行革の対象は、既得権と現状維持に固執する省庁・官僚なのである。

さて、この中央省庁等改革において、特に予算との関係で重要なのは、「政治主導の確立」、(内閣機能の強化)が図られることである。予算など重要政策について、首相の発議権が明確化されるとともに、重要政策の企画・立案・総合調整は、首相直属の内閣府に属する内閣官房によって行われる。さらに内閣府内に、首相を議長とする経済財政諮問会議(メンバーは10人以内、有識者と関係大臣で構成)が置かれ、予算編成・予算運営や経

済政策について調査審議することになっているのである。

この内閣機能の強化を中心に、他の改革、つまり省庁再編・省間の政策調整・政策評価とその公表などが目論み通りに進めば、従来大蔵省が支配してきた予算編成は大きく変わることが期待される。また、強い批判を浴びている縦割り行政の弊害、例えば「漸増主義」的な予算配分の硬直性、省庁間の政策重複や政策矛盾による経費の浪費なども改善される可能性がある。省庁等改革の施行に向けた実際の作業は、まだまだこれからである。作業が進むにつれ、恐らく省庁間の摩擦は高まってゆくであろう。改革がどの程度の効果をもたらすのか、注意深く観察してゆく必要がある。

(あおき むねあき)