

「計画論」として見た「安心実現のための緊急総合対策」

橋 本 武

(前財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

●緊急総合対策、決まる。

原油高などに対応するための経済対策である「安心実現のための緊急総合対策」（以下、「緊急総合対策」という。）が8月29日に決まった。（写真右）最終的な規模は、国費1.8兆円、事業費11.7兆円である。内閣改造直後の8月4日から策定が開始されたので、26日間、一ヶ月弱で決定したわけだ。



緊急総合対策については様々な議論があった。まず、基本方針をめぐる議論である。すなわち、財政規律を重視するのか、それとも景気対策を重視するのかという路線選択である。これは直ちに、対策の規模や補正予算編成の有無、国債発行の有無に影響を与える根本的な問題であった。また、個々の施策では、所得税等の定額減税の取り扱いが最後までもつれ込んだ。定額減税を強く主張する公明党とこれに慎重な自民党との調整は決定当日の29日の午前中までかかった。

緊急総合対策に関しては、その他にも以外にもいろいろな論点があるが、ここでは、あまり論じられることがない、「計画論」として対策をみた場合にどのようなことが見えてくるかを考えてみたい。

●「計画論」として「緊急総合対策」を見る。

今回の総合対策に限らず、これまでの数多くの「経済対策」が策定されてきたが、こうした「対策」を「計画」と同じ目線で論じることは、過去にも、そして現在においてもほとんどないようである。なんとなく、両者は基本的に違うものであるという思いがあるように思われるが、果たしてそれほど異なるものなのだろうか。

おそらく、最も大きな違いは対象期間であろう。対策は概ね1年以内と短期であるのに対して、計画は概ね3年から10年程度と中長期であるものが多い。

一方、「経済対策」が経済財政運営に関する国の基本方針としての役割を担って来たことに間違いはないだろう。この基本方針という点に着目すれば、対策も計画もそれほど異なるものではない。計画の中でも基本計画といわれる一群の計画（以下、「分野別基本計画」という。）は、その施策分野の基本方針を提示するものであり、対象期間を除けば、「経済対策」とかなり近い性格を持っているものと考えられる。

その意味で、「計画」として今回の対策を考えることには相応の意味があるものと考えられる。

1. 総合対策の内容について考える。

さて初めに、緊急総合対策の内容について考えみよう。ここでは政策個々のよしあしを云々するのではなく、あくまでも「計画論」の観点から検討する。

近年の分野別基本計画を見ると、基本計画が陥っていた総花主義を如何に脱するか、機能する計画とするためにはどのような改革が必要か、が大きなテーマとなっている。端的に言えば、計画の指針性の向上である。そのためにいろいろな工夫・改良が試みられてきたが、代表的なものは、①目標の明確化（数値目標の設定等）、②施策の重点化（重点施策の明示等）、③時間軸の設定（工程表の作成）、の3つである。

総合対策をこの3つの点から見てみよう。

●目標は明確か。

まず、第1の「目標の明確化」である。

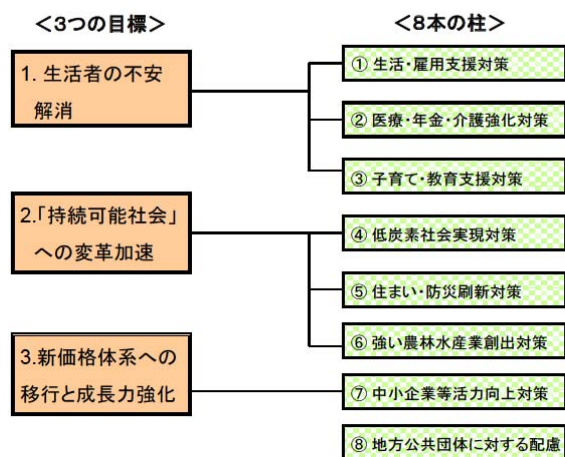
今回の緊急総合対策では、①生活者の不安の解消、②「持続可能社会」への変革加速、③新価格体系への移行と成長力強化の3つの目標を設定されているが、いずれについても数値目標は設定されていず、定性的である。このため、例えば、生活者の不安の解消といっ

ても、具体的に何をどの程度まで解消するのかが不明である。これら3つには「目標」という文言が与えられているものの、達成すべき将来像を示すという意味での「目標」というよりも、際限なく拡大しがちな施策に一定の枠を与えるものにとらえる方が実態に近いだろう。しかし、そう理解しても、それが所期の目的を達しているかはまた別問題である。施策の絞り込みに最大の役割を果たしたのは、これら3つの「目標」ではなく、「効果を最大限に引き出すために」として掲げられた4点のうち、「有効需要創出を主目的とした財政出動は行わない」という方針ではないだろうか。これによって、従来型の公共事業はほとんど排除されることとなったからである。

●施策の重点化が行われたか。

第2の「施策の重点化」については、ほとんど行われなかった。決定した対策には、自民党、公明党の要望事項のほぼすべてが盛り込まれている。緊急総合対策に記載された施策が重点施策であるという言うこともできるが、それは強弁であろう。だからといって、

安心実現のための緊急総合対策



それが悪いとも言いにくい。例えば、「生活・雇用支援対策」として、高速道路料金の引下げ、特別減税の実施、消費者庁の創設などが併記されているが、全く性格が異なるこれらの施策間に軽重をつけることは極めて困難であるし、その必要性がどの程度あるのかも疑問である。マスコミを中心に、今回の対策が総花的であるとの批判が少なからずあった。こうした批判が生じるのは、現在必要とされているのが、原油高への対応に限った「緊急対策」なのか、それともその後の展開も視野に入れた「総合経済対策」なのかという認識の差によるものと考えられる。それは、施策の重点化といった計画手法で解決できる次元の問題ではなく、もっと基本的な問題である。



●時間軸は設定されたか。

その意味では、第3の「時間軸の設定」が重要になる。

緊急総合対策では、いわゆる「工程表」のような時間軸は設定されなかったが、「第3章 今後の進め方—施策の段階的実行」において、①緊急実行施策（予算の前倒し執行等で実行するもの）、②早期実行施策（追加的な予算措置を行って実行するもの）、③税制改正を行って実行するものという3段階で実行することを明らかにしている。しかし、この3段階というのは至極当然のことである。少なくとも、どの施策が緊急実行施策に該当するのかが明示されなければ実質的な意味はないと言えよう。

●16の基本計画と比べてみると

以上、緊急総合対策の内容面について、これを計画として見ると、正直いって見劣りがする感は否めない。

筆者は、国土形成計画（全国計画）をはじめ、国土計画に関係の深い16の分野別基本計画でどのような計画手法が採用されているかを調べたことがある。これを数値目標及び工程表の有無で分類した結果が表1であるが、16計画のうち、数値目標及び工程表ともあるものが4、数値目標だけがあるものが7、両方ともないものが5となっている。総合対策は、両方ともない、C類型に相当する。C類型には、環境基本計画や国土形成計画が該当する。表1の上欄に該当する計画ほど執行管理的な性格が強いものと考えられ、C類型の計画は、理念提示的な計画ともいえる。但し、C類型であっても、例えば、環境基本計画は、目標に時間軸の考え方を導入し、究極、中長期、当面という3目標を課題に応じて使い分けているし、国土形成計画（全国計画）では戦略的目標という重点化の試みをするなどの工夫はこらしている。緊急総合対策には、こうした工夫も見られない。

表1 計画内容に係る手法による分野別基本計画の分類

類型	計画手法の採用		該当する分野別基本計画
	数値目標	工程表	
A	○有	○有	4 食料・農業・農村基本計画、森林・林業基本計画、水産基本計画、循環型社会形成推進基本計画
B	○有	×無	7 社会資本整備重点計画、住生活基本計画（全国計画）、観光立国推進基本計画、京都議定書目標達成計画、循環型社会形成推進基本計画、生物多様性国家戦略、国土利用計画（全国計画）
C	×無	×無	5 環境基本計画、エネルギー基本計画、科学技術基本計画、防災基本計画、国土形成計画（全国計画）

●経済対策の性格とは

さて、ここまで基本計画との対比で緊急総合対策の内容面について見てきた。個別的には改善すべき点は多々あるものの、これだけ多分野にまたがる対策について、施策の重点化を図ることは極めて難しいだろう。振り返って、かつての経済計画を思い出しても、施策の重点化はほとんど行われていなかったように思う。加えて、策定期間が1か月を切るような短期間での作業である。総合的な数値目標の設定などは事実上不可能に近いことであろう。

それでは、経済対策の役割とは一体何なのだろうか。筆者は次のように理解することが妥当なのではないかと考える。

第一に、目標に関するものとしては、経済対策の基本的な役割は、経済財政運営に関する基本的な路線選択に資することである。今回に即して言えば、財政規律と景気対策のどちらを重視するのか、それとも第3の道を模索するのかである。経済対策が一番に考えるべき目標は、多くの基本計画のような個別具体の目標ではなく、さらに上位にある目標であり、それは多くの場合、極めて政治的なテーマである。例えば、かつての国土計画の領域で考えれば、「国土の均衡ある発展」の扱いに近いものがある。このため白黒のはっきりした結論を得ることは難しい。しかし、結果がたとえ玉虫色の決着になるとしても、路線選択を政策決定の場に持ち出し、議論の対象とすることには相当の意義があらう。

第二に、施策に関するものとしては、経済対策はそれだけで自己完結したもの見るのは妥当ではなく、その後の補正予算等とあわせて一体的のものとして考えるべきであろう。経済対策は、その後続く財政・税制過程に指針を与えるものであり、施策の重点化等は基本的に財政・税制過程に委ねられていると理解すべきである。だからこそ、経済対策は個別具体の目標や施策が不明確であっても特段の問題が生じないのである。

2. 総合対策の策定過程について考える。

次に大きな2番目として、緊急総合対策の策定過程について考えてみよう。

近年の計画論は、これまでの決定された計画書・計画内容を重視する考え方から、計画書には必ずしも表れない様々な合意や計画策定を含めた計画過程全体を重視する考え方へと移行している。計画過程に関する近年の基本計画の動向を見ると、①計画策定過程への多様な主体の参加、②計画の適切な点検・評価、③効果的な推進体制の整備、が主なものである。総合対策については、②は今後の課題であり、また、③は政府・与党会議及び経済対策閣僚会議が既に設置されているので、ここでは①について考えてみよう。

パブリック・コメント手続に関する閣議決定（1999年）、行政手続法での法定化（2006年）により、先の16の基本計画についてはすべて、国民、都道府県からの意見聴取が行われている。また、閣議決定という行政としては最高の意思決定がなされている。おそらく、それ以外の基本計画においても、同様の扱いになっているものと思われる。それでは、総合対策ではどうだったのだろうか。

●緊急総合対策の策定経緯

総合対策の主要な策定経緯をマスコミ報道からまとめると表2のようになる。

表2 緊急総合対策の主な策定経緯

期 日	概 要
8月4日(月)	福田総理が与謝野経済財政担当大臣に総合的な経済対策の取りまとめを指示。与謝野大臣は自民党麻生幹事長らとも協議し、週内にも対策の骨格を示す方針を確認。
8月8日(金)	自民党保利政調会長、公明党山口政調会長が与謝野大臣に対して、両党が取りまとめた経済対策を個別に申し入れ。
8月11日(月)	総合経済対策に関する政府・与党会議で「安心実現のための総合対策」の骨格が提示され、決定。8月中に最終決定の方針。
8月19日(火)	臨時国会召集時期が9月中旬で決定。
8月25日(月)	経済財政諮問会議で「安心実現のための総合対策」について議論。規模や財源の議論は展開されず。
8月26日(火)	自民党保利政調会長、公明党山口政調会長が与謝野大臣に対して、両党が取りまとめた経済対策への追加要望を個別に申し入れ。
8月27日(水)	自民・公明党政策責任者会議で総合対策について議論。公明党が強く主張する定額減税について自民党との溝は埋まらず最終決着を持ち越し。
8月29日(金)	政府・与党会議、経済対策閣僚会議で「安心実現のための緊急総合対策」を決定。

注：マスコミ報道による。

●策定過程に多くの主体が参加したか。

緊急総合対策の策定過程には、大きく二つの特徴がある。

第1は、表2に見るように、総合対策の策定は、ほぼ政府・与党の中だけで行われたことである。それ以外の声を聞いたのは、経済財政諮問会議が1回あるだけであるが、諮問会議の会議レポートを見ても、規模や財源などの突っ込んだ議論はなされなかったようで

ある。また、ほぼすべての計画で行われている国民を対象としたパブリック・コメントも行われなかった。

第2は、下からの積み上げというよりも、かなりの部分がトップダウンで決まっていたものと思われることである。例えば、政府においては、総理大臣と関係4大臣（経済財政担当大臣、官房長官、財務大臣、経済産業大臣）の会合が頻繁に持たれ、意見調整が図られたし、与党においては、幹事長、政務調査会長等の首脳部自らが何度も交渉・調整に当たった。

このように緊急総合対策の策定は、極めて限られた参加者によって行われ、一般の国民や地方公共団体が参加する余地は全くなかった。

●限定されたプレーヤーで策定された理由は。

なぜ、限定されたプレーヤーのみで策定されたのだろうか。2つの理由が考えられる。

第1に、短期間での策定が求められたことである。策定期間が一ヶ月もないのでは、パブリック・コメント等を実施する余裕は全くないし、また、迅速に決定するためにはトップダウンとならざるを得ない。

第2に、政治的に重要な課題と密接に関連していたことである。政府・与党のトップクラスでなければ判断しかねる問題が少なからずあったのである。

こうして見ると、緊急総合対策の策定過程は、計画策定過程ではなく、予算編成過程に近いように思われる。例えば、予算編成過程では、パブリック・コメントは行われず、重要案件については政府・与党のトップクラスが自ら調整に当たることも少なくない。但し、予算編成過程は数か月にわたるため、地方公共団体などもプレーヤーとして参加することになる。総合対策の策定過程は、予算編成過程の核心部分だけを取り出したものともいえるのではないだろうか。

●国民が参加できる工夫を

経済対策は、国民生活に極めて影響の大きな施策である。こうした施策こそ本来は、国民の声を反映しつつ策定することが望まれる。素朴に考えれば、これこそパブリック・コメント等を実施するに相応しい政策ではないだろうか。

予算については、最終的には国民の代表である国会での議決が必要である。その意味で国民の声が反映される道は担保されている。これに対して、経済対策は、経済対策閣僚会議決定であり、国会での議決はおろか、基本計画では当たり前の閣議決定もなされない。

政治的に難しい問題を抱えた中で、極めて短期間で策定せざるを得ないという特殊な事情があることはよく理解できる。直ちに国民の声を反映させることは無理にしても、それを可能にする方途を真剣に模索すべきではとくではないだろうか。特殊事情だけでは許されない。行政を取り巻く昨今の環境を考えると、そういう時代がもうそこまで来ているように思われる。

注：本論は筆者の個人的見解です