

## 「骨太の方針」を考える

橋 本 武

(前財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

### ●「骨太の方針 2009」決定される。

「経済財政改革の基本方針 2009」、いわゆる「骨太の方針 2009」が6月23日に閣議決定された。

今年の「骨太の方針 2009」では、3年前の「骨太の方針 2006」で決まった社会保障費の抑制方針を継続するか否かをめぐって自由民主党内で激しい意見の対立があり、結局、2011年度予算においては抑制方針を継続しないことで決着した。これを指して、マスコミなどは財政再建路線の転換であるとし、「骨太の方針」ならぬ、「骨抜きの方針」などと批判するものもあった。



「骨太の方針 2009」を審議する6月23日の経済財政諮問会議

「骨太の方針」については、小泉政権時代のイメージが強固で、それからの乖離の大小によって出来・不出来が判断されるようなところがある。確かに、政権基盤が強固で、世論からも高い支持を受けていれば、

総理大臣の判断でかなり大胆な方針を打ち出すことは可能であろう。しかし、政権が常にそうであるとは限らない。むしろ、小泉政権時代の方が例外的な現象だったのかもしれない。

### ●予算過程の透明化

「骨太の方針」においては、そこに何が書かれているのか、つまり記述内容が重要なことは論を待たない。しかし、内容と同時に、それがどういう作られ方をしたのか、作成方法も極めて重要である。

そもそも「骨太の方針」とは、2001年の中央省庁等改革時に、それまでの大蔵省のほぼ独占的な予算編成権限に対して、内閣総理大臣の関与を高めることなどを目的に導入された制度である。それを考えれば、重要なのは、予算過程が正統な権力の下で遂行されることである。すなわち、官僚ではなく、選挙を経た国会議員である内閣総理大臣を含む大臣の下で、少なくとも、予算過程の重要な部分は遂行されることが大切なのである。政権によって多少の変動はあるものの、この点では、「骨太の方針」は確かに相応の効果を上げてきたものと言えよう。

しかし、予算過程が正統な権力の下で遂行されたとしても、それが密室で行われて

いるとしたら問題である。したがって、正統性と同様に、あるいはそれ以上に重要なことは、予算過程の透明化であり、「骨太の方針」がこれにどれだけ貢献しているかである。この点から「骨太の方針」について考えてみよう。

### ●「骨太の方針」による透明性の向上

「骨太の方針」が存在しないときには、予算過程は概算要求基準（シーリング）の作成をもって開始されていた。これが、「骨太の方針」の制度化によって、シーリングの前にもう一つプロセスが追加されることとなった。すなわち、「骨太の方針」によって、予算過程全体における政府の説明機会が1回増えたわけである。そう考えれば、「骨太の方針」によって、予算過程の透明性は多少なりとも高まっているはずである。

それだけではなく、「骨太の方針」は通常数十ページに及ぶ文章などから構成されるが、これは概算要求基準と比較して、分量も多く、かつ平明である。

このように、「骨太の方針」によって予算過程の透明性が高まったことは確かである。それを確認した上で、それでは、「骨太の方針」の透明性は現在のままで十分なのかを更に考えてみよう。

### ●「骨太の方針」の策定過程の特徴

「骨太の方針」はおおまかに言えば、次のような段階を経て策定される。

第1段階は、内閣府がたたき台を作成し、これをもとに関係省庁との協議を経て、政府としての案（素案）が作成されるまでである。これは政府過程といえる。

第2段階は、政府としての案が与党（自

由民主党及び公明党）に提示され、必要な調整が行われ、政府・与党としての案が作成されるまでであり、これは与党過程といえる。

第3段階は、形式的な段階ではあるが、政府・与党で合意に達した案が経済財政諮問会議の議を経て、最終的に閣議決定されるまでである。

このうち、実質的に意味があるのは、第1段階、第2段階である。

こうした「骨太の方針」の策定過程には、次にあげる二つの大きな特徴がある。

第1は、直接関係するプレーヤーが極めて限られていることである。具体的には、総理大臣を始めとした内閣、国の省庁、与党の国会議員に限定され、野党の国会議員、地方公共団体、関係団体、国民などは基本的には参加できない。

第2は、たたき台が表に出て、すなわち関係省庁との協議に入ってから極めて短期間で策定されることである。「骨太の方針2009」で言えば約3週間であった。

極めて限定されたプレーヤーが短期間に策定することが、自動的に透明化を妨げるわけではないものの、透明化にとって決してプラスに作用するものではない。

### ●国民が途中案を知る機会

最終案は別にして、国民が「骨太の方針2009」の途中案を正確に知る機会は2回あった。第1回目は6月9日の経済財政諮問会議に素案が提出されたときであり、第2回目は6月16日の同じく諮問会議に原案が提出されたときである。素案、原案のいずれも、経済財政諮問会議のホームページで全文を見ることができる。

6月9日の素案は政府内の調整が終わった段階のものであり、6月16日の原案は与党との調整が一部残ってはいるものの、ほぼ終了した段階のものである。

したがって、素案と原案、原案と最終案を丁寧に比較すれば、与党との調整過程においてそのような修正があったのかは分かる。しかし、具体的に誰からどういう意見があり、それをどう判断して修正したのか、あるいは、しなかったのかまでは分からない。一方、政府内の調整過程については全くうかがい知れない。これは「骨太の方針」に限らず、短期間で策定される国の政策には、ままた見られる現象である。

これらはある意味で補完するのが、マスコミ等の報道である。報道では修正の背景や、対立点等が解説されるが、それらは「骨太の方針」の重要な部分ではあるものの、全体から見ればごく一部であるに過ぎない。それはマスコミ報道の限界である。

### ●調整過程の透明性向上のために

それでは、「骨太の方針」の透明性を高めるにはどういうことが考えられるのか。

はじめに、政府内の調整過程について考えてみる。改めて断るまでもなく、一般に意見の調整は、すべてが理路整然と行われているわけではない。やむを得ず、足して2で割ることもあるし、声の大きい意見が通ることもある。これは国の政策でも同じだろう。それをけしからんと言っては現実的ではない。その意味で、少しでも透明性を高めるために、おそらく一番実現可能性が高い方法は、関係省庁と協議する前の案を公表することであろう。これが出来れば、まだまだ不十分ではあるものの、「骨太の方

針」の透明性は類似の政策と比較してもかなり高まることになる。また、一部であっても政府内の調整過程が公表されれば、各省庁に一定の緊張感と節度をもたらされることが期待される。

次に、与党との調整過程について考えてみる。与党との調整過程については、前述したように、経済財政諮問会議のホームページを通じてうかがうことができるが、本来は、与党としても何らかの情報発信を行うことが望ましい。会議が公開できれば、透明性は一気に高まるが、時に意見が激しく対立する「骨太の方針」については現実的ではないだろう。事実、「骨太の方針2009」の顛末を見ると、与党内の意見が一本化されていなかったために、調整に時間を要したのであった。

そこで、政府案に受動的に対応するのではなく、例えば、その年の「骨太の方針」に与党として、どういう態度で望むのかをあらかじめ決定し、表明しておくことができないだろうか。それは本来、与党として必要なことであるし、仮にこれが行われれば、政府との調整も比較的スムーズに進むことが期待できるだろう。



「骨太の方針2009」を審議する自由民主党総務会

### ●マンネリ化を回避するために

2001年に始まった「骨太の方針」の今回で9回目となる。一般に、どのようなものでも、回数を重ねていくと、次第に定型化し、マンネリ化し、当初の新鮮さ、革新性が色褪せてくるものである。また、いったん記載してしまうと、それが既得権益化してしまい、削りにくくなるという面もある。

そうした目で「骨太の方針 2009」を見ると、経済財政の基本方針であるという「骨太の方針」本来の目的に照らして、いかがかと思うような細かな各論が多すぎるようにも感じる。端的に言って贅肉が付きすぎているように思う。

「骨太の方針」のような極めて基本性の高い指針が有効に機能するためには、既得権益化を許さず、また、前例踏襲に陥らず、どれだけ白紙に近い状態からつくり上げられるかが重要である。特に、「骨太の方針」は、それ自体には予算編成権のような強力な権限が付与されているわけではないので、この点は重要である。

それは「骨太の方針」の目次立てや記述内容に止まらず、策定方法についても言える。毎回変化していること、少なくとも、総理大臣が変わったら、全く違うスタイルになるくらいに変化しなければ、早晚マンネリ化の波に飲み込まれてしまう危険性がある。

小泉政権時代とは違う「骨太の方針」のスタイルを提示することが焦眉の急であるように思われる。

注：本論は個人的見解です。