OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

| | |
|---|---|
| Title | 二〇〇五年総選挙以前における小泉政権下での予算編成（二・完）：官邸主導の予算編成はどこまで実現していたのか |
| Author(s) | 上川, 龍之進 |
| Citation | 阪大法学. 2009, 59(6), p. 49-82 |
| Version Type | VoR |
| URL | https://doi.org/10.18910/55294 |
| rights | |
| Note | |

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

# 二〇〇五年総選挙以前における小泉政権下での予算編成（二・完）

## ――官邸主導の予算編成はどこまで実現していたのか――

上川龍之進

はじめに
第一章　本稿の目的
第二章　国債新規発行三〇兆円枠の堅持――二〇〇一年の予算編成過程（以上、五九巻五号）
第三章　国債新規発行三〇兆円枠の放棄――二〇〇二年の予算編成過程
第四章　財政緊縮路線の堅持――二〇〇三年から二〇〇五年にかけての予算編成過程
第五章　分析（以上、本号）

## 第三章　国債新規発行三〇兆円枠の放棄――二〇〇二年の予算編成過程

### 「骨太の方針二〇〇二」

与党議員や各省庁は、二〇〇二年度予算編成を通じて「骨太の方針」の重要性を認識した。「骨太の方針」に盛

（阪大法学）59（6-49）1083〔2010. 3〕

り込まれなかった政策には予算がつけられなかったし、予算の削減につながる内容が書き込まれると、本当に削減されてしまったからである。そこで〇二年からは、「骨太の方針」の策定にあたり、諮問会議の事務局と各省庁との間で調整が行われるようになった(1)。事実上、予算編成の日程が前倒しされ、諮問会議の予算編成への関与が確立されたのである。だが、その反面、各省庁との調整を経て、その意向も取り入れられるようになったため、「骨太の方針二〇〇二」は、前年の「骨太の方針」に比べてトーンが弱くなったと言われる。たとえば公共事業費などの削減幅は、概算要求基準の策定の際に決められることになった(2)。

けれども二〇〇三年度予算の基本方針として、政策的経費である「一般歳出」と、地方交付税交付金などを加えた「一般会計総額」の両方を「実質的」に〇二年度水準以下に抑え(3)、国債発行額は三〇兆円以下とする基本精神を受け継ぐことが明記された。

また、予算の重点分野を二〇〇二年度の七分野から、科学技術・教育・情報技術（ＩＴ）、都市・地域社会、高齢化・少子化対策、環境の四分野に削減することが決められた(4)。「重点七分野はどこの省でも乗れてしまい、絞り込みができなかった」（牛尾治朗）という反省から、重点分野を絞り込んだのである(5)。

一方、財務省内では、「重点化枠をつくり、ただつぎ込むのでは、膨大な無駄が生じる。枠はつくらず、査定でメリハリをつけるべきだ」（幹部）という意見が出ていた(6)。そして実際に二〇〇三年度予算の編成から、財務省は一般歳出のうち、政策判断で増減できる裁量的経費と公共投資については、各省が要求額を二割上回る水準まで「要望」を出すことを認め、財務省の査定で要求額以下に削ることにした。財務省はこの試みを、省や局の垣根を超えて事業の優先度を見極めるものとしていた(7)。これは重点分野に予算を優先的に配分するよう求め、その実現のため予算編成への関与を強めようとする諮問会議に対抗する試みであり、同時に財務省の査定権限を強化するもの

でもあった。

民間議員は、財務省が主導する積み上げ型の予算編成の密室性を批判し、「国民から見て分かりやすい予算編成」が必要だと主張、重点配分施策が実際に効果を上げているかなどを総合的に評価する仕組みの導入も求めていた。「基本方針が実際の政策や制度設計に、どういう形で生かされているかについて事前にも事後にも意見を言いたい」（本間正明）というのである。だが塩川が、「基本的な方針だけ示してもらえば良い」、「財政当局が（各省の）原局との交渉で決める」と反論した(8)。財務省は、民間議員が査定に介入しようとすることには強く反発したのである。

## 「予算の全体像」

竹中と民間議員は予算編成の主導権を握るべく、八月上旬に諮問会議で、予算の歳出規模や歳入見込み、重点配分の枠組みなど、二〇〇三年度予算の大枠を示した「予算の全体像」を策定し、それを概算要求基準に反映させようと考えていた。そこでまず、七月一七日の諮問会議で民間議員は、概算要求基準作りに向けた意見書を提出した。そこでは一般歳出を「大胆」に削減し、前年度を下回る水準とすることに加え、社会保障や国庫補助金、総人件費など、非裁量的支出でも構造改革を進めて歳出を削減することを求めていた(9)。竹中らは法人税率引き下げを目指しており、その財源とするため、さらなる歳出削減を目指していたのである。

だが小泉は、大幅な歳出削減に迷いを見せていた。当初、小泉は歳出削減に意欲的で、公共事業費については「今年も10％削減に傾いた時期はあった」（森派幹部）。ところが一六日に竹中が、「一般歳出は大幅に削減し、前年度をかなり下回る」と記された民間議員提案の原案を示すと、小泉は、「閣議決定との関係は大丈夫か」と述べたという。六月の閣議決定では、一般歳出は「実質的に」前年度の水準以下とされていたからである。その後、財

務省出身の丹呉泰健・首相秘書官が竹中に電話で、「『大幅に削減』の『大幅』も外してほしい。総理の意向です」と伝え、「大幅」は「大胆」に書き換えられた。この時、財務省は、アメリカの株価下落により景気の下振れリスクがある中、歳出を大幅に削減すれば、与党から補正予算編成を求める声が上がるのではないかと懸念していたという。(10)

しかし竹中はめげない。二六日の諮問会議に向け、一般歳出を四七兆円程度（二〇〇二年度は四七・五兆円）に抑え、その成果を活用して一兆円程度の減税を行うと明記した、「『予算の全体像』についての有識者議員提案」を作成した。財務省は、「具体的数字は出さないでほしい」と求めたものの、竹中は、「諮問会議で議論を」と突っぱねた。(11)

日本経済新聞の清水真人によると、竹中は次の三つの理由から「予算の全体像」の策定にこだわったという。第一に、概算要求基準が決定される前に歳出の数値目標を記載した「全体像」を諮問会議で策定することで、予算編成にトップダウンで枠をはめるため、第二に、歳出と歳入を一体として「全体像」を考えることで、歳出削減とセットで法人税減税を実現するため、第三に、「改革と展望」に続き、マクロ経済見通しと緊密に連結した予算編成の流れを確立するためである。(12)

一方、財務省は、大田弘子によると、「概算要求基準について財務省が与党との調整を行っている最中に、『予算の全体像』で数値を出してしまうわけにいかない」という理由で、具体的な数値目標を記載することに強く反対したという。さらに、「概算要求基準のフレームづくりは財務省の牙城でもあるため、そもそも『予算の全体像』を策定すること自体に、財務省の抵抗は強かった」ともいう。(13) 財務省は諮問会議から組織の権限を守ろうとしていたのである。

このため、二六日の諮問会議は紛糾する。「『予算の全体像』を次の諮問会議で決定し、それを受けて財務省で概算要求基準を策定するのが予算編成の流れだ」（吉川洋）と主張する民間議員に対し、塩川は、「このペーパーに書いてあることを今、出されてしまったら私のところは非常にやりにくい」と反論、一般歳出の規模については具体的な数字を削除し「前年度並み」のような書き方をするよう要求した。片山虎之助総務相も、塩川に同調した。けれども竹中が、「これまで予算は積み上げ型で、それがマクロ政策になっていたのが現状だ。それをトップダウン型の『予算の全体像』で、マクロ運営の意思を示すというのが今回の重要な位置付けだ。つまり、積み上げ型ではなく全体像をまとめる。そのことを確認した」と議論をまとめてしまう。財務省の抵抗を押し切って、概算要求基準が決まる前に「予算の全体像」を策定することを決めたのである。

けれども、最終的に策定された「予算の全体像」では、具体的な数字はほとんど削除され、「法人向け一兆円減税」といった具体的な内容も盛り込まれないことになった。しかも「予算の全体像」は、閣議決定もされなかった。竹中は、概算要求基準に先立って諮問会議で「予算の全体像」をまとめるという政策決定サイクルを定着させる方を優先させたのだという。(14) 諮問会議で具体的な数値を決めることに反対する財務省の壁を突き崩すのは困難だったのである。

### 公共事業費三％削減

民間議員らは法人税減税を実現するため、その減税財源として、公共事業費の前年度比一〇％削減、公務員給与の数％削減などを考えていた。(15) 塩川も公共事業費について、当初は一〇％減の意向を示していたという。けれども、削減幅ゼロを主張する自民党が、「建設労働者の失業で社会問題が起きるぞ」、「公共事業を大幅に削減するなら血

の雨が降る」と強く反発した。このため財務省は、二〇〇三年度予算での歳出削減にこだわると、補正予算編成を求める自民党の圧力を強めることになると懸念していた。七月三一日には「これ以上もめれば政局がらみになる」と判断して、三％削減案と五％削減案の二案を与党に提示する方針を小泉に示した。すると小泉は武藤に、「与党とよく相談してくれ」と、財務省に調整を委ねた。これは三％削減を容認することを意味していた。八月一日には、塩川、竹中、福田、山崎、麻生が集まり、「公共事業の3％を超える削減は認められない」とする山崎、麻生の主張を塩川があっさり受け入れ、三％削減で合意した(16)。

公共投資の削減幅が三％に抑制されたことで、小泉は改革一辺倒から景気対策との両にらみへ舵を切ったという見方が広がった。自民党三役の一人も、「官僚もかなり経済がやばいと思い始めている。デフレ下でいつまでデフレ政策を採れるんだ」と、小泉が否定してきた補正予算の編成に期待をにじませた(17)。とはいえ、公共事業費が削減されたことに変わりはない。二〇〇二年度予算で一〇％もの大幅削減が実現されたことで、期待される公共事業費の額が低下していたため、従来なら大幅削減と受け取られる三％削減であっても、小幅な削減にとどまったと受け止められたのである。

また先述した通り、「改革と展望」の試算で公共事業費は三％減という仮定が置かれていたことで、最低でも三％減という流れはつくられていた。「予算の全体像」では、財務省の反対により具体的数値はほとんど削られたにもかかわらず、公共事業費に関しては前年度比三％以下に抑制することが明記されていた(18)。財務省は、査定権限をめぐっては諮問会議と対立する一方で、歳出削減のためには諮問会議を活用し、与党や国交省を抑え込むという強かさを見せたのである。

とはいえ、二月に田中真紀子外務大臣を更迭して内閣支持率を大幅に下げ、さらに景気の回復もほとんど実感さ

れなかったことから、財政緊縮を進めようとする小泉の影響力は、二〇〇一年に比べれば弱まっていたと言えよう。

### またもや財政出動に抵抗する小泉

九月三〇日の内閣改造で金融担当大臣を兼任することになった竹中は、不良債権処理を進めるに際しては補正予算や減税など、政策を総動員するしかなく、国債三〇兆円枠の突破もやむを得ないと考えていた(19)。そこで「政策強化」という造語を用いることで小泉の面子は守りつつ、事実上の政策転換を図ろうと考えた。これまで三〇兆円枠にこだわってきた塩川は一〇月四日に、「補正予算は今は考えてない。（三十兆円枠という）大方針は変えない。しかし経済は生き物。不良債権処理（の加速）でどういう事態になるか分からない」と、財政出動を容認するかのような発言を行った。また財務省からも、「不良債権処理への金融庁の具体策次第では、財政上の手当てが必要になるかもしれない」（財務省幹部）という声が上がっていた(20)。

だが、財政出動に最も抵抗していたのは小泉であった。九月一〇日には、「本来、補正予算は特別な事情で組むものだ。それが例年、補正は当たり前。そういうことも直していかなければいけない」と述べ、一〇月四日には、「（不況時の財政出動が）もう、くせになっているんだよね。国債を発行して公共事業をやろうというのは古い」、七日にも、「国債を発行して公共事業を増やすという補正予算は考えていない」と景気対策の補正予算を否定し続けた。このため竹中も表向きは、「直ちに補正予算ということは全く念頭にない」、「単純な需要刺激を目的とする補正予算編成は取るべきではない」と小泉に歩調を合わせるしかなかった(21)。

竹中は小泉への説得を敢行した。七日には、「政策を総動員する必要があります」と進言した。しかし小泉は、進言を受けた直後の諮問会議で、税収の落ち込みや税制改革のため二〇〇三年度は国債新規発行額が三〇兆円を超

えるのは確実だが、自らが公約していたのは〇二年度で、〇三年度については何も言ってはいないなどと述べたうえで、「今年度は30兆円守りますよ」と明言した。(22)

与党からは、補正予算編成を求める声が日増しに高まっていた。八日には竹中と福田、麻生が、補正予算と税制改革の検討を急ぐことで合意した。しかし竹中は、「補正の財源がなあ……。首相は固い」とこぼしていた。小泉は、その日の昼に補正予算編成を示唆する発言を行うものの、夜になると、一〇月一八日に開会する臨時国会では「考えていない」と明言した。竹中は、「抵抗勢力に押し切られる形での補正は絶対認めないんだ」(23)と頭を抱えた。

ところが小泉は、実は八日の午後に武藤らから、「税収が落ち込む。追加財政需要も予想されます」と知らされていた。この時点で小泉は、補正予算の編成が避けられず、三〇兆円枠の維持が困難であることを認識していたのである。けれども小泉は一一日に、三〇兆円枠については一一月中旬にまとめられる財務省の税収見積もりを見てから判断するとし、与党が求めていた臨時国会での補正予算編成は拒否した。(24)

これまで小泉は、「抵抗勢力」との対決を演出して世論の支持を得てきたため、「抵抗勢力」に屈服する形で国債三〇兆円枠の放棄に追い込まれると、世論の支持を失うのではないかと危惧していた。そこで小泉は、税収不足が明らかになった時点で、それを理由に補正予算の編成を決断すれば、「抵抗勢力」に屈したわけではないと言い張れると考えたのであろう。(25)つまり小泉は、国債発行額の削減という政策理念だけではなく、「抵抗勢力」との対決を演出して国民の支持を集めることで政権を維持するという政治的利益のためにも、臨時国会での補正予算編成を認めなかったのだと推察される。

結局、「金融再生プログラム」と同時に補正予算編成と減税規模の拡大を決めるという、竹中の「政策総動員」の目論見は崩れた。一〇月三〇日に決定された総合デフレ対策では、補正予算については明言されず、先行減税の

規模も、「1兆円を超えるできる限りの規模」と従来通りの表現のままであった。(26)

## 補正予算編成と三〇兆円枠の放棄

一一月一日には、九月末時点の税収実績が、前年同期比一七・三％減と大幅に落ち込んでいることが明らかにされた。このため、最終的に二兆円程度の税収不足になり、その穴埋めのため補正予算は避けられず、三〇兆円枠の突破は確実だと見られた。そこで与党は、「どうせ突破するなら、安全網拡充策や景気刺激策も」盛り込んだ、大規模な補正予算の編成を求めた。(27)

一方、これまで積極財政に批判的だった民主党は、いち早く政策を転換、一・五兆円から二兆円程度の補正予算を求める「経済再生プラン」をまとめ、小泉を批判し始めた。一一日の衆議院特殊法人改革特別委員会では生方幸夫議員が、「首相は30兆円枠にこだわりすぎだ」と質した。すると小泉は、「こだわったのは民主党だ。去年、『法律で縛れ、縛れ』と言ったじゃないか」、「当時は50兆円の税収があるという前提だった。税収が落ち込む。柔軟に対応する。何が悪いのか。全然こだわってません」と「逆切れ」した。参議院自民党幹事長の青木幹雄は、「答弁は『しっかり補正を組む。しつこく言わないでください』と聞こえた」と、これを歓迎した。さらに青木は、与党幹部の「補正に3・5兆円は必要だ。補正予算の時期が通常国会にずれ込む点を勘案して相当な補正予算を打つ必要がある」（公明党・神崎武法代表）、「減税を含めれば9兆円規模」（保守党・野田党首）、「需給ギャップを埋めるには10兆円規模が必要」（自民党・堀内光雄総務会長）といった発言については、「あまり合唱して『早く補正組め』と言うと、あの人の性格から逆になる」と、これを諫める一方で、「できるだけ大型の補正を組んで、デフレ対策がきっちりできるものにすべきだ」とも述べた。(28)

一二日に小泉は、竹中と福田に「補正は、デフレ克服予算にしてくれ。これは財務省にも言ってある」と告げ、公共投資の積み増しを許容した。一四日には補正予算編成を迫る麻生に、「わかった」とあっさり答え、「どんな補正にすればいいか」と尋ねた。麻生は、「地方中核都市の再生」と紙に書き、「総合デフレ対策にある『都市再生』の考え方を広げればいい。そうでないと、青木（幹雄参院幹事長）さんもＯＫしませんよ」と答えた。小泉はうなずき、党に具体策作りを委ねた(29)。

政府と与党は補正予算案について協議を始めた。与党側は、公共投資に三兆円、セーフティーネット整備に二兆円を要求した。しかし塩川は、国債の追加発行を五兆円程度にとどめる姿勢を崩さなかった。一〇日には、「35兆円も36兆円も変わらないじゃないか」（麻生）などと言って、公共投資のさらなる増額を求める与党三党の幹事長・政調会長を、「とにかく35兆円なんや！」と怒鳴りつけた。結局、二一日に、都市開発投資の促進、都市や地方の再生に向けた基盤整備、循環型社会や環境問題に対応した社会資本整備など、構造改革に矛盾しないとされる分野に重点を置いた公共投資に一・五兆円、セーフティーネット整備に一・五兆円をそれぞれ充てることで合意した。これに加えて、義務的経費の増加や税収不足の穴埋めが必要だが、歳出を最大限節約することで国債の追加発行額は五兆円程度に抑えられた(30)。

これまで否定してきた、公共事業を積み増す景気刺激型の補正予算の編成を容認したことは、明らかに「政策転換」だと考えられた。けれども小泉は、けっして「政策転換」を認めようとはしなかった。「税収欠陥への対応、デフレに伴う総合対応策の手当て、構造改革路線の強化という観点から補正予算編成を指示した。経済は生き物でしょ。政策転換なんかまったくしていない」、「循環型社会とか必要な環境政策、やるべきことはやるということ。（改革路線と）全く矛盾しません」、「与党の皆様は、もっと国債発行して公共事業を積み増せばいいんでしょ。そ

んなのあり得ない」、「政策強化だ。どうして政策転換というのか。改革路線の転換はありえない」[31]、「改革路線まっしぐらだ。どこを見て政策転換というのか、あきれている」[32]と強弁し、「抵抗勢力」に妥協したわけではないと言い張ったのである。

しかしながら、都市再生策として盛り込まれた、羽田空港の再拡張や環状道路の整備、電線地中化などは、公共事業そのものであった[33]。また補正予算案の審議では、法務省が計上した構造改革推進型公共投資の環境問題等緊急対策費（二九八億円）の全額が、刑務所の新築や増築費だと指摘された。これには塩川も、「この種の事業は地元の建設業界に活力を与える」、「（公共事業の配分は）治安対策、地域の環境改善とか、いろんな名目をつけてやっている」と、構造改革推進型公共投資の中に従来型の公共投資が含まれていることを認めざるを得なかった[34]。これは与党に具体策作りを委ねたためであり、具体的な支出項目は各省庁の要望の寄せ集めだったからである。

もっとも、当初予算と補正予算とを合わせた二〇〇二年度の実質予算総額は八三兆七〇〇〇億円と、前年度に比べ一・一兆円の減少で、「財政規律を維持するためのぎりぎりの線」（財務省幹部）に抑制されてはいた[35]。塩川の頑張りによるものである。

## 二〇〇三年度予算案

二〇〇三年度予算は、一般会計総額は八一兆七八九一億円（前年度当初比〇・七％増）、一般歳出は四七兆五九二二億円（同〇・一％増）となった。社会保障費の自然増を考えれば、緊縮財政が堅持されたと言えよう。

小泉と塩川は補正予算と引き換えに、本予算での緊縮政策を守った。補正予算の調整が大詰めを迎えていた一一月二一日、塩川は与党幹事長に対し、一・五兆円の公共投資を認める一方、「小泉内閣の財政規律を守る基本線は

譲らない」と強調していた。与党側も、「目先の補正予算で公共事業を取った以上、これだけ財政が厳しければ、本予算ではごり押しはできない」ことはわかっており、反論しなかったという(36)。

二二日に小泉は、閣議で補正予算の編成を指示するとともに、「03年度予算の一般歳出を前年度の水準以下に抑制する目標を順守する」と明言し、同月末に、この方針を閣議決定した。一般歳出を実質的に前年度の水準以下に抑制すると明記した「予算の全体像」は、閣議決定されてはおらず、その方針が守られるのかは不明確なままであった。この閣議決定を受け民間議員は、「夏に決めた大枠に沿って、予算が編成されたことは評価できる」としていた(37)。

しかも公共事業費は、概算要求基準の三％減よりもさらに削減されて前年度当初比三・九％減となった。この際、公共建築物の天井を低く設計したり、大学の研究室を大部屋化したりするなど、単価の削減が徹底して進められた。塩川が一一月中旬に、「徹底的に単価を見直せ」と主計局に指示していたからである。自民党内からは、「そんなことより、民需喚起を積極的に考えるべきだ」と批判が相次いだものの、塩川は、「事業量は減らしていない。よく見てくれ」と反論していた。

とはいえ、公共事業予算の削減に対して、自民党内から反発の声はそれほど上がらなかった。補正予算で公共事業が追加されたためだが、「党内では首相のやることに対し、あきらめ気分が出ている」（森派幹部）という見方もあった(38)。一方、科学技術振興費は前年度当初比三・九％増で、塩川は「大胆なメリハリ」と誇らしく語った(39)。これを見ると、この時期には官邸主導の予算編成が、マクロ・レベル（財政全体の規模）とメゾ・レベル（公共事業予算の削減、科学技術振興費の増額）では確立されたように思われる。

しかしながら、民間議員らが目指した予算の重点配分は、前年同様、うまくいかなかった。「重点分野にしてお

けば、予算が付きやすい」（国土交通省幹部）という思惑から、従来型の事業や関係の薄い事業を重点四分野に分類する「看板の掛け替え」が行われたからである。例を挙げると、老人ホームや病院に対する砂防事業が「高齢化社会・少子化対策」に、北朝鮮の工作船事件に対応して大幅増加が認められた海上保安庁の高速巡視船整備費が「魅力ある都市・地域社会」に組み入れられていた(40)。

さらに整備新幹線予算は、公共投資全体と同じく三％減を主張する財務省と、事業規模を前年度並みとするよう要求する与党議員との調整の結果、二％減にとどまり、しかも工事単価を切り下げることで、前年度より一キロ分余計に建設できることになった(41)。

このように歳出構造の見直しは、それほどうまくいったわけではない。公共事業費の大幅削減や科学技術振興費の増額などは実現されたものの、重点分野に旧来型の公共事業が組み込まれるといったこともあったし、個別項目では、事業官庁と族議員によって「無駄な公共事業」が温存された。こうした部分では、官邸のリーダーシップは十分には発揮されなかったのである。

さらに緊縮予算が堅持されたものの、景気の低迷により税収が大幅に減り、また研究開発減税や情報技術（ＩＴ）投資促進税制など、法人税の先行減税を実施することもあって、国債の新規発行額は三六兆四四五〇億円、国債依存度は四四・六％と、当初予算では戦後最悪となった。このため小泉は、「緊縮財政という批判は誤りでしょう。放漫財政との批判はあっても、緊縮財政と批判している人の気が知れない」、「頭がどうかしているんじゃないの」と語っていた(42)。ただ見方を変えれば、財政赤字を削減しようと財政支出を切り詰めることで、景気が低迷し、税収が減り、財政赤字がさらに増大するという悪循環に陥っていたようにも見える。

## 「骨太の方針二〇〇三」

二〇〇三年一月には「改革と展望」が改定され、不良債権処理の集中調整期間は〇三年度から〇四年度へと一年延期、デフレ脱却や財政再建の目標年次も先送りされた(43)。このため小泉政権の経済政策は行き詰まっているという見方が広がった。しかしながら〇二年一月に景気は底入れしており、輸出主導により景気は緩やかに（実感なしに）回復していたのである。五月のりそなへの公的資金注入を機に株価も回復し、景気の回復は明瞭となった。このため、野党や与党内「抵抗勢力」による「経済失政」批判は勢いを失っていた。

一方で自民党は、「骨太の方針」への関与を強めていく。麻生政調会長は、亀井久興を会長とする「総合経済調査会」を新設して党内の意見をとりまとめ、「骨太の方針」を総合的に討議することにした。縦割りの各部会レベルで反論しているだけでは抵抗できないと考えたからである。

六月一九、二〇日と、竹中は総合経済調査会に出席し、「骨太の方針」の原案を説明した。これに対し各部会の代表者が、原案の表現の修正を要求し、結局、四〇箇所以上の修正がなされた(44)。自民党内には、「竹中氏を追いつめた」との充足感が漂った。

しかし竹中は、党の要求を盛り込むことで「肉を切らせても骨は守る」（内閣府幹部）考えであった。二六日に経済財政諮問会議で決定された「骨太の方針二〇〇三」には、「歳出改革路線を堅持」し、国債発行を「極力抑制する」ことが明記され、財政緊縮路線は維持された。また三位一体の改革については、自民党が強く反発していたにもかかわらず、国から地方への補助金を「おおむね四兆円程度」削減することが明記された。さらに財務省が反

対していた、基幹税を基本とする税源移譲も明記された。このため民間議員たちも、「修正点は多いが、方針の骨格は守った」と評価していた(45)。

## 二〇〇四年度予算編成

二〇〇三年の夏には景気の回復が実感されるようになり、補正予算編成を求める声も収まった。このため〇三年度の補正予算には、六年ぶりに景気対策が盛り込まれなかった(46)。さらに、補正予算の財源として国債の追加発行はなされず、〇二年度予算の剰余金や経費節減により捻出された。これは一四年ぶりのことであった(47)。

一方、二〇〇四年度予算は、一般会計の総額は八二兆一一〇〇億円（前年度当初比〇・四％増）、一般歳出は四七兆六三〇〇億円（同〇・一％増）で、国債発行額は三六兆五九〇〇億円に達した。しかし竹中は、「国債発行額は増えたが、財政の健全性を測るプライマリーバランス（財政の基礎的収支）では改善に向かい始めた。（政府の目標とする）２０１０年代初頭のプライマリーバランス黒字化に向けた重要な一歩だ」と説明していた(48)。また、急激な高齢化の進展により、放置しておけば社会保障費が毎年度一兆円単位で増加するところを制度改革で抑制したこと(49)、さらに公共投資関係費三・三％減、地方交付税交付金五・二％減と、他の分野でも予算削減が継続されたことを考えると、緊縮路線は継続されたと言えよう。一方、科学技術振興費は、四・四％増と高い伸びを示した。

## 「骨太の方針二〇〇四」

自民党は「骨太の方針」への関与をさらに強めようとする。二〇〇三年九月に政調会長に就いた額賀福志郎は、「重点政策推進委員会」を設置して自ら委員長に就任し、春先には重要政策や予算事項をとりまとめるよう各省や

各部会に促した。そして各部会の要望事項を、社会保障、公共投資、国と地方の関係の三つにまとめて、竹中に手渡した。自民党の意向を諮問会議に提案し、「骨太の方針」にそれを反映させようとしたのである。

そこで「骨太の方針」の原案を書く大田弘子ら「特命チーム」は、「骨太の方針」原案の第二部に「経済活性化に向けた重点施策」というタイトルをつけ、参院選対策として経済活性化策を求めていた自民党の要望事項をそのまま取り込むことにした。しかしながら第一部では、自民党が反対する郵政三事業の民営化について、「〇四年秋ごろに郵政民営化の基本方針を取りまとめ、〇五年には法案を提出する」と明記した。さらに三位一体改革についても、税源移譲と補助金削減の額をそれぞれ「三兆円」程度とする数値目標を書き込んだ(50)。小泉が関心を持つ政策については、大筋において小泉の考えが貫かれたのである。

### 前例踏襲型の概算要求基準

二〇〇四年には「予算の全体像」をめぐって、民間議員と財務省とが再び対立した。七月二一日の諮問会議で提出された「予算の全体像」の原案では、「重点分野とそれ以外の予算に明確なメリハリ（最低±5％以上）がつくことを目指す(51)」と明記されていた。これには谷垣禎一財務相が反対し、数値目標は削減された。さらに民間議員は三年連続で、「一般歳出を今年後予算の実額以下に抑える」という文言を「予算の全体像」に書き込むよう提案した。景気の回復が明瞭になった「今こそ財政再建にはっきりと軸足を移すべきだ」というのである。しかし谷垣は、「やや高すぎるハードルだ」と反論、最終的には、これまでと同様、「実質的に前年度水準以下」という表現となり、〇五年度予算の概算要求基準は〇四年度の概算要求基準と削減幅などがまったく同じ、前例踏襲型となった(52)。

景気回復を確信した竹中と民間議員が「小さな政府」実現のため、大幅な歳出削減を求めることは理解できる。

だが健全財政を理念とする財務省が、なぜ大幅な歳出削減に抵抗したのであろうか。

第一の理由としては、財務省が大幅な歳出削減による景気への悪影響を懸念していたことが挙げられる。谷垣は二七日の記者会見でも、「我々は科学の実験をやっているのではない」と、歳出の大幅削減に異を唱えている。[53] これではまるで、民間議員（すなわち竹中）が「金庫番」で、財務省がマクロ経済に配慮しているように見える。

第二に、社会資本整備の充実という観点からも、財務省は公共事業の大幅削減に難色を示した。二〇〇五年度予算では社会保障の自然増は約一兆八〇〇億円に上ると見られ、そのうち二二〇〇億円を圧縮するとされた。だが、残りの増加分を公共事業削減で吸収しようとすれば、公共投資関係費は一〇％以上の削減が必要になる。けれども、「昔のように景気対策で膨らませていないので、削れる分は大きくない。社会資本整備もおろそかにできない」（財務省幹部）というのである。[54]

もっとも財務省は、マクロ経済への配慮や社会資本整備の充実という観点のみから、大幅な歳出削減に反対したわけではないようである。清水真人によると、財務省は、「現実に政治的に実行できるかどうか分からない厳しい数字を積み上げの根拠なしに言いっ放しにされても困る」、「各省の背後にいる『族議員』を含めた自民党の政治圧力と最終的に対峙するのも主計局なのだから、民間議員の気楽な『言いっ放し』の後始末と責任だけ押しつけられてはたまらない」と考え、積み上げなしに「予算の全体像」で数値目標を打ち出すことに強く抵抗したのだという。[55] しかし、これには財務省内にも、「高いハードルを設定して歳出改革に取り組むのが財務省の責務のはずだ」、「目標が達成できなかった場合、責任問題になるのを恐れた上層部の保身だ」[56]といった政策理念に基づく批判の声があったという。

つまり財務省の幹部は、緊縮財政という政策理念よりも、数値目標が実現できなかった場合の責任回避という政

治的利益を優先していたというのが、財務省が大幅な歳出削減を拒否した第三の理由である。

最後に第四の理由としては、財務省が予算編成の主導権を奪われることを嫌ったことが挙げられる。それゆえ財務省は、諮問会議で数値目標を決めること自体に反対であった。

この前年度踏襲の概算要求基準は、七月二九日の自民党総務会で「あっさり了承された」。あまりの「無風ぶり」に、「言っても仕方ないと思っているんだろうね」（自民党政務調査会幹部）、「結構だと了承した人は一人もいないのでは。ただ、他にやりようがない」（堀内光雄総務会長）といった解説がなされた[57]。この時には、小泉の与党に対する影響力が強くなっていたことがわかる。

もっとも、民間議員が求める大幅な歳出削減を財務省が抑え、前年踏襲型としたため、「与党から強い反発を招くほど、厳しくなっていない」（政府関係者）という見方もあった[58]。ここで不思議なのは、小泉は「引き続き歳出改革を進める」と強調していた[59]にもかかわらず、民間議員の側に立って財務省に、大幅な歳出削減を行うよう指示しなかったことである。これは筆者の推測であるが、おそらく小泉は、この時点では郵政民営化の実現を最優先に考え、それ以外の分野では自民党との対立を決定的なものにしないよう自制していたのであろう[60]。

結局、二〇〇五年度予算の一般会計は、八二兆一八二九億円（前年度当初比〇・一％増）となった。また一般歳出は、四七兆六三二〇億円（同〇・七％減）と、〇二年度以来の対前年度比マイナスが実現された。公共投資関係費は同三・六％減、科学技術振興費は同二・六％増であった。

### 新しい予算編成サイクル

さらに二〇〇四年七月には、マクロ経済見通しと予算編成とを結び付けるための新しい予算編成サイクルが完成

していた。政府の翌年度の経済見通しは年末の予算編成と同時に決められる。だが竹中は、概算要求基準作りの段階で経済見通しを出し、マクロ経済の動向を見ながら予算の作成ができるようにすべきだと考えていた。けれども財務省は、「今年度の第一・四半期（四―六月）の実質成長率の統計もまだ出ていない時点で、どうやってきちんとした来年度の見通しが出せるのか」、「こんな時期にいい加減な高めの見通しを出してしまうと、後で『見通しを達成しなくてはいけないから、当初予算を需要刺激型にしてほしい』などという本末転倒の政策論議になりかねない」と強く反発していた。

そこで二一日の諮問会議では、民間議員が提出した「予算の全体像」の原案の最後に、参考資料として「平成一七年度マクロ経済の想定」を添付することにした。ここでも竹中は、「参考資料」扱いにすることで財務省に譲歩しながらも、諮問会議に提出して議論をしたという既成事実をつくることを優先した。これにより新しい予算編成のサイクルが完成したのである（図表一）[61]。

もっとも大田によると、「実際には、これらの分析や推計と、予算との連携はまだ不十分であ」り、「『骨太方針』やマクロ経済動向とリンクさせて、歳出の規模など予算の大枠を示し、概算要求基準の指針とする」という「予算の全体像」の目的は、十分に果たされてはいないという。というのも、「概算要求基準について財務省が与党との調整を行っている最中に、『予算の全体像』で数値を出してしまうわけにいかない」とする財務省の反対のため、「『予算の全体像』で概算要求基準の大枠を提示する、というかたちは実質的にはつくられていない」からである。さらに、「中期の姿を描く『改革と展望』と、毎年度予算編成との連携もなされていない」。したがって、「諮問会議によって、予算に関わる政策の方針は、首相主導でつくられるようになったが、概算要求基準のような予算の全体フレームや配分方針については、首相主導の編成が実現しているとは言い難い」[62]。新しい予算編成のサイクルと

（図表１）新しい予算編成のサイクル

| 以前の予算編成 | | 経済財政諮問会議が確立した予算編成 |
|---|---|---|
| | １月中旬 | 構造改革と経済財政の中期展望（2002年） |
| | ６月下旬 | 経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方針）（2001年） |
| | ７月下旬 | 翌年度の経済成長率（2004年）<br>当年度の政府経済見通し改定（2004年）<br>予算の全体像（2002年） |
| 概算要求基準 | ７月末から<br>８月上旬 | 概算要求基準 |
| 概算要求取りまとめ | ８月末 | 概算要求取りまとめ |
| 当年度の政府経済見通し改定 | 秋 | |
| | 11月末から<br>12月上旬 | 予算編成の基本方針（2001年） |
| 政府経済見通し | 12月中旬 | 経済見通しと経済財政運営の基本的態度（翌年度の経済成長率） |
| 翌年度の予算案決定 | 12月下旬 | 翌年度の予算案決定 |

（　）内の年は、導入年か、前倒しが実現した年

（出典）読売新聞政治部『自民党を壊した男――小泉政権一五〇〇日の真実』新潮社（二〇〇五年）、一七七頁。

という形式はできたものの、それが実質的に機能していたわけではなかった。財務省の壁は厚かったのである。

## 「骨太の方針二〇〇五」

九月二七日の内閣改造・党役員人事で政調会長に起用された与謝野馨は、「重点政策推進委員会」を廃止し、代わりに「予算等合同部会」を設け、各部会から重点要望事項を提出させた。各省は各部会と協議し、要望事項のとりまとめだけではなく、内閣府が提示してきた「骨太の方針」原案について、具体的にどの文言を直すのか、その修正案作りまで手伝った。与党から

の追加要求事項については、竹中と大田が、「骨太の方針」の末尾に「別表」として列挙することで対応した。修正要望事項については、与謝野が政治的に紛糾しそうな項目を絞り込み、自ら調整役となって竹中や族議員らと折衝を重ね、「玉虫色」の最終案を書き下ろした。

このように「骨太の方針」作りで、自民党の関与はますます強まった。だが清水真人によると、「骨太」策定の主導権が諮問会議から自民党に移ったわけではないという。「骨太の方針」の原案は諮問会議側が書くからであり、「骨太の方針二〇〇五」でも「小さくて効率的な政府」（第二章の表題）が掲げられ、財政緊縮路線が継続された(63)。

## 第五章　分　析

### 制度改革が財政緊縮路線を可能にしたのか

ここまで本稿では、予算編成過程を時系列に沿って記述し、予算編成をめぐる二つの対立軸について検討してきた。緊縮財政をめぐる対立軸については、第一に、小泉が財政赤字・国債発行額の削減という強い政策理念に基づき、諮問会議を活用して与党の影響力を抑え、本予算では緊縮財政を続けることに成功したことが確認された。しかしながら第二に、二〇〇一年度と〇二年度においては景気が低迷したため、小泉が抵抗したにもかかわらず、景気対策のための補正予算編成を余儀なくされたことが確認された。景気の低迷という経済環境が、財政拡張によって景気が回復するという政策理念と、地元への利益誘導という政治的利益に基づいて財政出動を求める、与党の影響力を強めたのである。

小泉政権の予算編成については、経済財政諮問会議が設置されることで、首相が予算編成に際して強い影響力を行使できるようになったため、また諮問会議が主導する新しい予算編成のサイクルが確立し、与党の影響力が低下

したこともあって、公共事業費の大幅削減など緊縮財政が可能になったと評されることが多い。確かに本予算についてはその通りで、制度改革が首相のリーダーシップを強めたわけである。しかしながら、こうした通説は本予算のみに着目し、補正予算を軽視しているように思われる。不況時には小泉の抵抗むなしく景気対策の補正予算が編成され、しかも、その具体策作りは諮問会議ではなく与党・省庁に委ねられた。予算編成のサイクルには組み込まれていない補正予算に対しては、諮問会議の影響力は及ばず、旧来型の公共事業向けに財政出動がなされたのである(64)。

このことからして、海外需要の急増という「天佑神助」によって景気が回復していなければ、二〇〇三年以降も引き続き本予算で緊縮路線を維持しようとも、補正予算での財政出動に追い込まれ、公共事業による景気対策が続いていたと考えられる。景気が回復したがゆえに、小泉の「経済失政」を批判していた「抵抗勢力」の影響力は弱まり、構造改革は継続されたのである。

さらに注目されるのは、小泉と竹中とでは、その政策理念と政治的利益が一致していなかったことである。小泉は財政赤字・国債発行額の削減を政策理念としていた。一方、竹中は、財政再建を重視しつつも、それ以上に経済回復を優先しており、それゆえ、三〇兆円枠にこだわらず、補正予算での景気対策を求めた。これは竹中の政治的利益にも適うことであった。不況が深刻化すれば、小泉政権から世論の支持が離れ、経済政策の責任者である自らの地位が危うくなると予想されるからである。

けれども小泉は、竹中の説得をなかなか受け入れようとはしなかった。「抵抗勢力」との対決を演出して世論の支持を集めるという小泉の政権維持戦略からすれば、「抵抗勢力」の要求に屈する形で三〇兆円枠を放棄すると、世論の支持を失う危険性があると考えられたからである。このため補正予算編成に追い込まれても、「隠れ借金」

を駆使して三〇兆円枠を堅持したと見せかけたり、「政策強化」という竹中の造語を用いて政策転換を否定したりすることで、世論の批判をかわそうとした。三〇兆円枠は単なる政策理念の問題ではなくなり、政治的利益の問題になっていたのである。竹中は回顧録で、マクロ経済運営の視点を持たず、「金庫番的発想」から補正予算に反対していたとして財務省を強く非難している。しかし、国債三〇兆円枠に最も固執していたのは小泉なのであった。

また竹中は、二〇〇一年の所信表明演説で小泉が、〇二年度の国債発行を三〇兆円以下に抑えると述べたことについて、「おそらくは、財務省の官僚の入れ知恵があったと思われるが、総理にとっては総裁選での公約でもあり、この三〇兆円目標が国会演説にも織り込まれていた。周知のように、その後主税局の税収見積もりの失敗から初年度の三〇兆円目標が達成されなくなり、物議を醸した。私は、いまでもこの点について、財務省の責任は大きいと思っている」と記している(65)。先述の通り、三〇兆円枠は塩川の入れ知恵であった（もっとも、その背後には財務省の官僚がいたのかもしれないが）。

しかしながら、三〇兆円枠は森内閣の時からの小泉の持論であり、竹中も認める通り、総裁選でも公約としていた。だから小泉は、塩川の提案に「飛びついた」のである。そのうえ、税収見積もりが想定通りであったとしても、追加の景気対策を行うには三〇兆円枠は突破せざるを得なかった。このことからして、すべてを財務省の責任に帰するのは公平な見方だとは言えない。したがって、小泉政権下で景気が底割れせずに済んだのは、適切な規模の財政出動がなされたからだと考えるならば、竹中および「抵抗勢力」の頑張りにより、小泉のリーダーシップが制約されたからだと解することもできる。

## 財務省の権力は低下したのか

次に、財務省と諮問会議の主導権争いという第二の対立軸についてである。財務省は、補正予算編成に抵抗したり、諮問会議を利用して公共事業費の三％削減を続けたりするなど、均衡財政という政策理念を追求していることは確かである。けれども、竹中らが「予算の全体像」で具体的な数値目標を入れようとした際には、それが歳出削減につながるにもかかわらず、強く抵抗している。また民間議員が、積み上げ型の予算編成の密室性を批判し、重点配分政策が効果を上げているのか評価する仕組みを求めるなど、査定に介入する構えを見せると、強硬に反発した。このように財務省は、均衡財政という理念以上に、予算編成の主導権や査定権限の保持という政治的利益を追求しているのである(66)。

そして財務省は、予算査定に介入しようとする民間議員の動きに強く抵抗し、査定権限の保持にかなりの程度、成功したように見える。小泉政権下での予算編成については、「民間有識者主導の経済財政諮問会議が、毎年『骨太の方針』を出し、翌年度予算の大枠を決める手法が定着」し、「主計局は『枝ぶりを整える庭師』（財務省幹部）のような役割にとどまっていた(67)」とか、「予算というビルは、諮問会議・内閣府が建て、財務省はその中の間仕切りをやっているだけに変わった」（政府高官(68)）などと評されることが多い。確かに諮問会議が決定する「骨太の方針」に基づいて予算が編成されるようになったため、与党の抵抗を押し切り、財政緊縮路線が貫徹されたように見える。

けれども、概算要求基準が決まる前に「予算の全体像」で具体的な数値目標を決め、歳出を大幅に削減しようとする竹中らの試みを、財務省は跳ね返した。具体的な数値目標が入れられることはなく、歳出削減も竹中らが目指したほど大幅なものとはならなかった。新しい予算編成のサイクルは形式的には完成したものの、概算要求基準は依然として財務省と与党との折衝を経て決められるなど、マクロ経済動向を見て予算の大枠をトップダウンで決め

るという竹中らの狙いが実現されたわけではなかったのである。

なお、ここで注意すべきは、マクロの財政規模に関しては、従来の首相も、かなり強い影響力を持っていたことである。もちろん具体的な数値は、大蔵省が与党と調整したうえで決めていたし、首相の中には、影響力を行使しなかった、もしくはできなかった者もいる。しかし、たとえば、「日本列島改造論」を掲げた田中角栄、「機関車論」を受け入れ、内需拡大を国際公約とした福田赳夫、「二兎を追うものは一兎も得ず」として景気対策を主張した小渕恵三は、大蔵省の抵抗を押し切り、与党の支持を得て、財政拡張政策をとった。一方、「増税なき財政再建」を政権の最大課題とした中曽根康弘は、与党の不満を受けつつも、大蔵省と協力して、緊縮財政をとった。つまり、このことから、族議員の影響力が強く、首相のリーダーシップが機能しなかったのは、分野別の予算規模（メゾ・レベル）、個別項目での予算（ミクロ・レベル）に関してであったことがわかる。

そこで分野別の予算規模（メゾ・レベル）の決定について考えると、与党や事業官庁の抵抗にもかかわらず、公共事業費は削減された。その一方で科学技術振興費は、緊縮財政にもかかわらず、増額され続けた。これは諮問会議で決められた方針に沿ったものであり、諮問会議の設置により、首相の予算編成への影響力が強化されたことが確認できる。

しかしながら、すでに論じてきたように、重点分野に財源を集中し、非効率な分野では支出を大幅に削減することで、予算にメリハリをつけるという試みは、あまりうまくはいかなかった。与党や省庁の抵抗により、分野別の予算削減額は一定程度に抑制されたからである。また、重点分野に予算を重点配分しようとしても、従来型の事業や関係の薄い事業を重点分野に分類する「看板の掛け替え」が行われたからでもあった。そして財務省は、公共事業費の三％削減を除いては、トップダウンで予算にメリハリをつけようとする諮問会議の試みに、非協力的であっ

た。[69]

なお、これは第一の対立軸に関することではあるが、財務省は、与党に相談なく諮問会議で数値目標を決めたり、大幅な歳出削減を行ったりすることに反対する理由として、与党との調整の難しさを挙げている。しかし、小泉が与党を完全に掌握していたとするならば、財務省が諮問会議のトップダウンに抵抗する理屈として、与党との調整の難しさを挙げられるはずがない。与党が抵抗しても、小泉がこれを封じ込めれば良いからである。このことから、この時期、小泉の自民党への影響力には限界があり、予算編成における首相のリーダーシップが強まったとはいえ、与党の影響力がまったくなくなったわけではないことがわかる。それゆえ小泉政権でも、利益誘導的な財政支出が根絶されることはなかったのである。

このことを第二の対立軸に当てはめると、財務省は、与党に一定の影響力があり、諮問会議と与党との意見が対立していたことを利用して、自らの政策理念に沿った政策を実現することや、予算編成における権限を保持することに成功していたと解釈できる。これは、「本人」である政治家が、「代理人」である官僚に政策の形成・実施を委任すると見立てる「本人・代理人論」で言うところの、「本人の複数性」の議論を用いて説明できる。

「本人の複数性」とは、「本人」が単独ではなく、首相、大臣、与党幹部、族議員など、複数、存在する場合、「代理人」である官僚が、「本人」たちの政策選好の違いに付け込み、情報を操作したり、一部の「本人」と連携したりして、自らの政策選好にできるだけ近い政策を実現しようとする事態を指す。[70] この結果、政策は「本人」たちの選好よりも、「代理人」である官僚の選好に近いものとなってしまうのである。

この議論を援用すると、次のように言える。すなわち、「代理人」である財務省は、公共事業費など歳出を削減する際には、一方の「本人」である諮問会議の決定を錦の御旗として用い、もう一方の「本人」である与党の抵抗

を抑え込んだ。ところが、その一方で、「本人」である諮問会議が求めた数値目標の導入については、もう一方の「本人」である与党との調整の難しさを理由にして、それを認めなかった。このようにして財務省は、諮問会議と与党という複数の「本人」の間の意向の違いに付け込み、公共事業費の削減を実現する一方で、予算編成の主導権を保持することにも成功したのである。(71)

さらに財務省の権限保持は、個別査定というミクロ・レベルで、より顕著であった。財務省は諮問会議が査定に介入することをけっして許さなかった。竹中のお得意のフレーズを借用すれば、「戦略は細部に宿る」(72)のであり、財務省の権力の源泉は「枝ぶりを整える」、すなわち個別の予算要求について査定を行うことにある。それゆえ、省庁・与党と主計局との折衝により、積み上げ型で予算が策定される限り、財務省の影響力は残る。このため現場の官僚からは、「諮問会議にやられているとの印象が強いが、実際には、作業量が増えただけで、あまり変わらない」（財務官僚）、「予算編成の姿は大きく変わったが、財務省の実質的な力は落ちていない」（経済産業省幹部）と評価されるわけである。(73)

これは、実際の予算編成作業は財務官僚のノウハウに頼らざるを得ず、諮問会議が関与できる余地が少ないためである。(74)しかしながら、民間議員が査定への介入を強めたとして、どこまで実質的な査定ができるのであろうか。財務省内からも、「予算編成で、与党を納得させ、各省と調整する役割を担えるかどうか」と諮問会議の能力を疑問視する声が上がっていた。(75)実際のところ非常勤で、かつ本職も多忙な民間議員が、このような役割を担えたとは思われない。そもそも個別項目についての査定という膨大で難しい仕事をこなすために、主計局の官僚がいるのである。小泉もこうした現実を理解しており、主計局が査定権限を握る予算編成方式を許容していた。(76)財政赤字・国債発行額の削減を政策理念とし、世論の支持を集めて政権を維持する戦略をとった小泉からすれば、マクロ・レベ

ルでの歳出削減や、国民からの批判が強かった公共事業費の削減を実現できれば、それで十分だったからである。(77)

【付記】本稿の内容については、関西行政学研究会（大阪大学、二〇〇九年九月一八日）にて報告する機会を得た。ご出席の先生方からは、多くの有益なコメントを頂戴した。しかしながら、筆者の能力不足と時間的制約のため、本稿では、そうしたコメントを十分に生かしきれてはいない。コメントへのお礼とともに、そのことへのお詫びを申し上げたい。

（1）竹中治堅、前掲『首相支配』、一七七―一七九頁。

（2）『読売新聞』二〇〇二年六月一四日付朝刊。原案では、公共事業について「予算全体の規模を縮小しつつ」と書かれていたものの、与党や国土交通省の反発を受け、「一層の重点化・効率化を推進し」と修正された。岡野貞彦「『骨太の方針』からわかること」『論座』二〇〇五年八月号、六三―七三頁、『朝日新聞』二〇〇二年六月二二日付朝刊。

（3）「実質的に前年度水準以下」の「実質的」には、高齢化に伴う社会保障の自然増などは除くという意味がある。

（4）『読売新聞』二〇〇二年六月一三日付朝刊。

（5）『読売新聞』二〇〇二年六月二三日付朝刊。

（6）『朝日新聞』二〇〇二年六月二三日付朝刊。

（7）『朝日新聞』二〇〇二年八月三〇日付朝刊。

（8）『読売新聞』二〇〇二年六月一四日付朝刊。経済財政諮問会議平成一四年第一六回会議（平成一四年六月七日）議事録も参照。

（9）『日本経済新聞』二〇〇二年七月一七日付朝刊、『朝日新聞』二〇〇二年七月二〇日付朝刊。経済財政諮問会議平成一四年第一九回会議（平成一四年七月一七日）議事録も参照。

（10）『朝日新聞』二〇〇二年八月一三日付朝刊。

（11）『朝日新聞』二〇〇二年八月一三日付朝刊。

(12) 清水真人、前掲『官邸主導』、二五六―二五七頁。
(13) 大田弘子、前掲『経済財政諮問会議の戦い』、一〇六―一〇七頁。
(14) 以上、読売新聞政治部、前掲『自民党を壊した男』、一七五―一七六頁、清水真人、前掲『官邸主導』、二五六―二五八頁、『朝日新聞』二〇〇二年八月四日付朝刊、経済財政諮問会議平成一四年第二〇回会議（平成一四年七月二六日）議事録。
(15) 『朝日新聞』二〇〇二年七月二七日付朝刊。
(16) 『読売新聞』二〇〇二年八月七日付朝刊、『朝日新聞』二〇〇二年八月一三日付朝刊。
(17) 『朝日新聞』二〇〇二年八月二日付朝刊。言葉遣いからして、これは麻生政調会長の発言だと推測できる。
(18) 清水真人は、「国土交通省は怒ったが、財務省が諮問会議を巧妙に『風よけ』に使った一例だ」と解説している。清水真人、前掲『官邸主導』、二五八頁。
(19) これは二〇〇三年度予算で大幅な歳出削減を求めていたこととは矛盾するように思われる。竹中の融通無碍な「現実主義」が発揮されている。
(20) 『日本経済新聞』二〇〇二年一〇月五日付朝刊、同八日付朝刊。
(21) 『日本経済新聞』二〇〇二年一〇月五日付朝刊、同八日付朝刊、『朝日新聞』二〇〇二年一〇月九日付朝刊、同一九日付朝刊。
(22) 『朝日新聞』二〇〇二年一〇月一九日付朝刊。
(23) これには首相周辺からも、「珍しく首相がぶれた。補正はいずれやらざるを得ない。30兆円枠にこだわる限りずっとごたごたする」という声が上がった。『朝日新聞』二〇〇二年一〇月九日付朝刊、同一九日付朝刊。
(24) 『日本経済新聞』二〇〇二年一一月五日付朝刊。
(25) また、補正予算の編成時期を年度末ぎりぎりに遅らせることで、第二次補正にまで追い込まれることがないようにしたとも考えられる。
(26) 『朝日新聞』二〇〇二年一〇月三一日付朝刊。
(27) 『朝日新聞』二〇〇二年一一月二日付朝刊。

(28)『朝日新聞』二〇〇二年一一月一四日付朝刊。
(29)『朝日新聞』二〇〇二年一一月二二日付朝刊。
(30)『朝日新聞』二〇〇二年一一月二二日付朝刊。
(31)『朝日新聞』二〇〇二年一一月二二日付朝刊。
(32)『日本経済新聞』二〇〇二年一一月二五日付朝刊。
(33)『朝日新聞』二〇〇二年一一月二二日付朝刊。
(34)『朝日新聞』二〇〇三年一月三〇日付朝刊。
(35)『朝日新聞』二〇〇三年一月三一日付朝刊。
(36)『朝日新聞』二〇〇二年一二月二一日付朝刊。与党の政治家でも幹部クラスになると、厳しい財政事情の折、緊縮路線に一定の理解を示していたわけである。もちろん、反対する力がなかったに過ぎないと解することも可能である。
(37)『朝日新聞』二〇〇二年一二月二一日付朝刊。
(38) 以上、『読売新聞』二〇〇二年一二月二一日付朝刊。農水族の松岡利勝ですら、農林関係の公共事業額が前年度比四・五％減となったにもかかわらず、「小泉政権時代は仕方がないよ」と述べていた。ただ、これには、農水族の鈴木宗男が、林野庁事業に関係する贈収賄事件で逮捕された影響もあったとされる。『朝日新聞』二〇〇二年一二月二一日付朝刊。
(39)『朝日新聞』二〇〇二年一二月二五日付朝刊。
(40)『読売新聞』二〇〇二年一二月二一日付朝刊。
(41)『朝日新聞』二〇〇二年一二月二一日付朝刊。
(42)『朝日新聞』二〇〇二年一二月二〇日付夕刊、同二一日付朝刊。
(43)『朝日新聞』二〇〇三年一月二三日付朝刊。
(44) 例を挙げると、社会保障費を抑制する指標として、「政府の規模（潜在的国民負担率）を中長期的にも五〇％程度にとどめることを目指す」という表現が、「例えば潜在的国民負担率で見て、そのメドを五〇％程度としつつ、政府の規模の上昇を抑制する」と例示的な表現に変えられたり、年金支給開始年齢の引き上げを検討するという表現が削除さ

れたりした。

(45) 以上、「骨太の方針二〇〇三」の策定過程については、清水真人、前掲『官邸主導』、二八二―二八四頁、『朝日新聞』二〇〇三年六月二四日付夕刊、同二五日付朝刊、同二七日付朝刊、を参照。

(46) 社会保障関連の義務的経費の追加支出や災害対策費、イラク復興の資金支援など、総額一兆四二一億円が計上された。

(47) 『朝日新聞』二〇〇三年一二月二〇日付朝刊。

(48) 『朝日新聞』二〇〇三年一二月二〇日付朝刊、同二五日付朝刊。

(49) 清水真人、前掲『官邸主導』、二五八―二五九頁。

(50) 清水真人、前掲『官邸主導』、二八五―二八七頁。

(51) 経済財政諮問会議平成一六年第一五回会議（平成一六年七月二一日）配布資料。経済財政諮問会議ＨＰを参照。

(52) 以上、「予算の全体像」をめぐる、諮問会議と財務省の対立については、読売新聞政治部、前掲『自民党を壊した男』、一七九頁、『朝日新聞』二〇〇四年七月二九日付朝刊、を参照。

(53) 『朝日新聞』二〇〇四年七月二九日付朝刊。

(54) 『朝日新聞』二〇〇四年七月二九日付朝刊。

(55) これに対し民間議員は、数値目標が実現できない場合、「実現できない理由や事情の変更について説明責任を果たし、堂々と軌道修正すればいいではないか」と考えていた。清水真人、前掲『官邸主導』、二五五―二五九頁。

(56) 『朝日新聞』二〇〇四年七月二九日付朝刊。

(57) 『朝日新聞』二〇〇四年七月三〇日付朝刊。さらに、この一因として、橋本派が抵抗する力を失っていたことが挙げられる。一年前の総務会で小泉を猛烈に批判した野中広務が引退したことに加え、一五日には、二〇〇一年の参議院選挙前に日本歯科医師連盟から橋本派へ一億円の闇献金が渡されたとする疑惑が浮上していた。『朝日新聞』二〇〇四年七月一五日付夕刊。鈴木宗男の逮捕に続き、これで橋本派は壊滅状態となる。田中真紀子の秘書給与疑惑といい、小泉は政敵のスキャンダルに助けられるという「幸運」にも恵まれていた。

(58) 『朝日新聞』二〇〇四年七月三〇日付朝刊。

(59)　『朝日新聞』二〇〇四年七月三〇日付朝刊。

(60)　七月下旬から竹中は、政府内や与党から強い抵抗がある中、「郵政民営化の基本方針」のとりまとめに動いていた。同方針は九月七日に諮問会議で、そして一〇日に閣議で決定されることになる。竹中平蔵、前掲『構造改革の真実』、一六五―一七一頁。大嶽秀夫は、小泉自身が最も重視していたのは郵政民営化であり、「今日の時点で振り返ってみると、他の『改革』を先行させたのも、他の政策で妥協したのも、郵政民営化実現のために、力を蓄え、最適のタイミングをはかっていたと見ることも可能である」としている。大嶽秀夫『小泉純一郎ポピュリズムの研究――その戦略と手法』東洋経済新報社、二〇〇六年、八五頁。ただ、こうした見方によれば、「抵抗勢力」に対して小泉の力が及ばず、改革が進まなかった事案についても、すべて「戦略的撤退」と解することができてしまい、小泉の政治的影響力を過大評価してしまうことにつながる。それゆえ、この解釈を用いる際には注意が必要である。

(61)　清水真人、前掲『官邸主導』、二五九―二六〇頁。読売新聞政治部、前掲『自民党を壊した男』、一七六―一七八頁、も参照。これには本間が、「経済への影響分析並びに今年及び来年度の経済見通しの中で、予算が議論できるということに対し、非常に感慨深いものがある」と述べている。大田弘子、前掲『経済財政諮問会議の戦い』、一〇六―一一〇、二七〇頁。

(62)　大田弘子、前掲『経済財政諮問会議の戦い』、一〇六―一一〇、二七〇頁。

(63)　もっともこれは、与謝野と柳沢が財政再建論者だったからでもある。以上、「骨太の方針二〇〇五」に関する記述は、清水真人、前掲『官邸主導』、二八七―三〇二頁、による。

(64)　参議院議員の舛添要一は、補正予算では概算要求という手順がなく、財務省の厳しい査定を受ける必要がないため、本予算に比べて利益誘導目的の予算が盛り込まれやすいとしている。舛添要一『永田町 vs. 霞が関――最高権力を奪取する者は誰か』講談社、二〇〇七年、一八一―一九二頁。

(65)　竹中平蔵、前掲『構造改革の真実』、二九―三〇頁。

(66)　さらに二〇〇四年の事例から、財務省が数値目標に抵抗したのは、諮問会議に予算編成の主導権を奪われないようにするという理由に加え、数値目標が実現されなかった場合の責任問題を回避するという理由によることが確認された。財務省幹部は均衡財政という組織の理念よりも、予算編成権の確保という組織の利益や、自らの保身を優先しているのである。

(67) 『朝日新聞』二〇〇六年六月二八日付朝刊。

(68) 読売新聞政治部、前掲『自民党を壊した男』、一七九頁。

(69) 本間は、「重点的な施策と、時代に合わない非効率な部分にどうメリハリをつけるかについて、今の予算編成の手法では限界がある」と述べている。主計局が各省庁や族議員と調整する積み上げ方式が依然として残っており、既得権益を守る前例踏襲主義に陥りやすくなっているというのである。読売新聞政治部、前掲『自民党を壊した男』、一七八―一八〇頁。大田も、「メリハリのための試みは、いずれも成功に結びついていない。もちろん配分の変更がなかったわけではなく、以前よりはメリハリがきくようになった。しかし、大きな配分変更は、トップダウンの仕組みが確立されない限り、なかなかむずかしい」として、メリハリのついた予算編成を実現するには、「まず、『予算の全体像』を文字どおり首相主導で策定することが重要だろう。また、個々の予算については」、「政策評価と予算とのリンケージを強め、ムダに使われた予算は次の予算編成で削減していくという地道な努力が必要である」としている。大田弘子、前掲『経済財政諮問会議の戦い』、一一四頁。

(70) 伊藤光利「政策過程における首相・内閣の役割」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房、二〇〇三年、二四九頁、谷勝宏「内閣・与党対立下の立法過程――郵政関連法案の事例研究」『同志社大学政策科学研究』第六巻、二〇〇四年、一〇一―一二二頁。

(71) なお、二〇〇五年総選挙によって小泉が自民党を支配し、「本人」が単独となったため、二〇〇六年の歳出・歳入一体改革では、今後五年間にわたる歳出削減額が明記されることになった。上川龍之進、前掲「２００５年総選挙後における政策決定過程の変容」、を参照。

(72) 竹中は、「いくら理想的な青写真を描いたとしても、それを実現するためのプロセスまで含めて戦略的に考えなければ政策論にはならない」、「問題は、具体的にどのように行うかである」として、細かい戦略の積み上げが必要としている。竹中平蔵『闘う経済学――未来をつくる［公共政策論］入門』集英社インターナショナル、二〇〇八年、二七六―二七八頁。財務官僚からすれば、民間議員は理想的な青写真だけを掲げ、個別査定など具体的な予算編成作業の難しさを知らないと思われたのであろう。しかし、その部分こそが財務省の権力の源泉であるため、諮問会議の介入を認めることはなかった。

(73) 読売新聞政治部、前掲『自民党を壊した男』、一七九―一八〇頁。

(74) 『朝日新聞』二〇〇一年一二月二五日付朝刊、同二六日付朝刊。

(75) 『読売新聞』二〇〇二年六月一四日付朝刊。諮問会議および内閣府の人員・能力が不足しているという制度の問題である。

(76) 塩川によると、「予算の仕上げをどうするか。最初は骨組みは諮問会議で決めて予算編成は首相官邸でやるんだという雰囲気だった。私は『そんなことができるのか。細かい数字の整理は誰がするのか』と文句を言った。『諮問会議はデザインを書くだけ。それを受けて基本設計して、これでいいのかというのが閣議による基本方針。それを持って帰って実施設計し、削ったりという仕事は財務省でやる』と私が言ったら、向こうは『話が違う』と言う。大問題になった」、「小泉さんが『わかった。実施の計算は財務省で』と断を下した。私は『箇所付けなんかも含めないと、予算編成にならないよ』と言ったら、小泉さんは『それでいい』と。結局、元に戻った」という。塩田潮、前掲『危機の政権』、一五四頁。

(77) 小泉は予算編成において、竹中の意見と同等以上に財務省の意見を受け入れている。このため小泉は、大蔵政務次官、自民党財政部会長、衆議院大蔵委員長というキャリア・パスを歩んできた「大蔵族」であるため、財務省の言いなりになっているといった批判もなされた。また、竹中と財務省との間で絶妙なバランスを保ち、財務省を敵に回さなかったことで、政権を長期間にわたって維持することが可能になったと見る向きもある。「官庁の中の官庁」である財務省との関係が悪化すれば、政権基盤の不安定化が予測されるので、小泉は政治的利益の観点から、財務省との協調を選択したと推察されるのである。とはいえ小泉は、財務省が反対する政府系金融機関改革に取り組み、任期中の消費税率引き上げを否定するなど、常に財務省の言いなりになっていたわけではない。ゆえに、小泉が財務省の意向を尊重した理由としては、やはり小泉自身の政策理念が財務省の政策理念と近かったことが大きいと考えられる。なお小泉自身は、「大蔵族」といった批判については、「大蔵省には批判的だ」、「大蔵省がしっかりしていなかったから、財政赤字がこんなに膨らんだ」と答えている。塩田潮、前掲『危機の政権』、一二五頁。