

1. 日本の予算はこうしてできる ―財政のしくみと構造―

【司会：喜多村】

今、行政改革のなかにあつて、内閣官房行政改革推進事務局の参事官をされております羽深先生をお招きしました。以前は、財務省主計局の調査課長を務めておられました。橋本行革も経験されていらっしゃる。本日は、手弁当でおこし下さり、また、多くの配布資料もご用意いただきました。大蔵官僚ということで、恐ろしい方かと想像されたかもしれませんが、このように大変優しい顔をされていらっしゃる。しかも現在、行政改革に携わっておられるということですので、行政改革の観点を含めて、予算の仕組みと構造についてのお話しをおうかがいしたいと思います。

では、よろしく願いいたします。

【講演全文】

ご紹介いただきました羽深です。今日こうしてお話をさせていただくことになりまして、大変ありがたく思っております。

6, 7年前、文部省の予算を担当しました時に、私は教育の専門家ではなく、かっこよくいえばジェネラリストというか、まったく普通の知識しかない者がいきなり文部省の予算の担当になったので、本を買って勉強しました。そのときに思いましたのは、教育についての本はあるのですが、大学の経営の在り方、運営、マネジメントについて書いてあるものが意外になく、そんなとき本屋で喜多村先生の著書を見つけました。先生の本は、こんなことを申し上げては恐縮ですが、われわれ財政当局からみても非常に筋の通ったもので、要するに、税金に依存してやるのではなくて、大学の自治を自分たちで確立するための大学の自主的努力についても紹介されていたので、すごいなと思ったのです。

たまたま国立学校財務センターで文教予算についてお話しさせていただく機会がありまして、そこに喜多村先生がいらっしゃっていて、(あとで汗が吹き出てきて、先生の前でこんな講義をしてしまった私が恥ずかしかったのですが、)そのようなご縁でその後お付き合いさせていただき、このようにお話しさせていただくことになりました。

今日は、日本の予算はこうしてできる、というタイトルです。一般に財政の話は退屈ですのでみなさんにご満足いただけるかわからないのですが、しばらくお付き合いいただければと思います。お手元に資料を三つ用意しました。ひとつは『財政の現状と今後のあり方』で、14年度の基礎的なデータが載っているものです。これは財務省の資料で、だからというわけではありませんが、ひたすら日本の財政が大変だ、ということが書いてあります。薄いほう『我が国の財政事情について』は、12月末に15年度予算案ができて、こちらがその15年度の基礎的なデータになります。『予算編成過程』は、私が作ったものです。最初に財政の現状についてお話しさせていただいて、そのあと、予算編成過程、そして私の考え、現場の実際の様子、各省庁の会計課とどういうことをやっているかということをお話ししたいと思います。

財政の現状

はじめに、財務省『財政の現状と今後のあり方』の1ページ、2ページに歳入と歳出について書いてあります（本書 89 ページ）。国の予算の場合には、「収入・支出」といわずに「歳入・歳出」という用語を使っています。「平成 14 年度一般会計予算」の図から、わが国の予算のイメージをつかんでいただきたいと思います。

マクロに予算総額は、約 80 兆円です。歳出をみていただくと、「一般歳出」、「国債費」、「地方交付税交付金等」の三つに分かれています。「国債費」というのは、国債、つまり借金の利払費と償還費になります。14 年度、小泉首相は国債発行を 30 兆円までとがんばったのですが、補正で追加され、35 兆円となりまして国債残高は 450 兆円になっています。その金利が 1%でも 5 兆円、2%で 9 兆円、3%で 14 兆円ということですが、その金額が利払にかかります。そして、毎年返済がありますので、そのお金もあります。そのようなことで、国債費が 16 兆円です。

「地方交付税交付金」は、国から地方自治体、都道府県、市町村へ渡すお金です。つまり、日本全国から税金があがってくるわけですが、どうしても大都市に税金が偏ります。東京都や大阪府は税金がたくさん入ってきますので行政はいろいろなことができるのですが、地方に行きますと税金があまりありませんから、都市部から田舎の市町村、あまり税金が入らない地方自治体に税金をまわしてあげるシステムを日本はもっているのです。これを「財政調整制度」といいます。そうして最低基準の生活、行政水準を維持するために財政を受入れさせるという仕組みをとっています。このように国税を地方に回す制度を「地方交付税交付金」というのです。これは所得税などの税金の一定割合と決まっております、それが 17 兆円になります。

そのほかに、「一般歳出」が 47 兆円で、これが国が政策的に使うお金ということになります。そのなかで、「社会保障関係費」が 18 兆円、次が「公共事業関係費」、そして「文教及び科学振興費」となります。目的別で分けるとこうなります。そうすると国は 47 兆円のお金を使っているということですが、実際に使うのは、たとえば、公共事業は 8.4 兆円ありますが、ほとんどは地方自治体への補助金なのです。あるいは社会保障のなかに

も、福祉とか介護とかは、実際そういう行政をやっているのは市町村ですから、そこへの補助金がかなりあります。それから文教科学振興費も、たとえば義務教育費ですとか、あるいは私学助成などもここに入っています。そういうものは、国が直接使わないで、自治体なり、外へ出すこととなります。大雑把に言えば、一般歳出 47 兆円のうちの 17 兆円は地方へ、20 兆円は特別会計や特殊法人へいきます。したがって、47 兆円といますが、そのうちの 37 兆円くらいは国に残らない。そうすると残りの 10 兆円、これが狭い意味での国の一般会計が使っているお金になります。ただ、よくいう補助金というのは、地方に渡すのですが、たとえば、これは道路に、これは義務教育に使ってください、というように、目的が決まっていますから、自治体はその通りに使わなければならないので、拘束はされています。使い途は決まっていますが、実際に使うのは地方自治体ということになります。

予算 80 兆円ありますと、その 1 割を減らしても 8 兆円減るじゃないか、と思うのですが、中味をみていくと、まず、「国債費」というのは、これは減らせません。というのは、ほとんどが利払い、あるいは償還ですから、払わないとなると、あるいは満期がきても返済しないと、国債は信用できないということになって、国債は発行できなくなりますし、経済が大混乱してしまいます。従って、これは払わないわけにはいかない。「地方交付税交付金」も、国が地方自治体に渡すお金ですから、そのルールを変えないと減らせません。たとえば、今、所得税、酒税の約 3 割などと決まっているわけですが、それを 2 割に減らすとなると、結局、地方にお金がいなくなりますから、自治体としては大変なことになります。残りの「一般歳出」47 兆円ですが、このなかでたとえば社会保障は、18 兆円ありますが、年金、介護であったり、それぞれこれをもとに活動している方がたくさんいらっしゃるの、急に減らすことはなかなか難しい。今、公共事業は減らしてもいいのではないかといわれています。公共事業は割合仕組みが単純なので、要するに建設をやめれば減らせるわけです。あるいは防衛予算も装備品を買わなければ減らせます。けれども公共事業を半分にしても 4 兆円、あるいは防衛予算をやめたとしても 5 兆円しか減りません。しかし、これもやめるといわけにはいきません。80 兆円あれば 1 兆円か 2 兆円は減

らせるじゃないか、といますけれども、個別に見ていくとなかなか大変だというのが今の現状です。

一方で、歳入を見ますと、これがまた借金に依存しておりまして、80兆円の歳出をどうやって調達しているかといいますと、「租税及び印紙収入」が46~47兆円くらいです。ちょうど国の一般歳出と同じくらい。残りは公債、国債ともいいますが、これは借金です。14年度は当初予算で30兆円です。一般に、歳入のなかに占める公債の発行の割合、つまりどれだけ借金に依存しているかという割合を公債依存度とっております。『我が国の財政事情について』の1ページを見ていただきますと、公債依存度は、14年度30兆円で、36.9%、15年度にこれが36兆4千億円、44.6%と50%に近づいて、もう少しすると税収よりも借金が多くなるのではないかという勢いです。

2ページ（本書116ページ）は過去の公債発行額が昭和50年から書いてありますが、昭和40年代には、日本はほとんど国債を出していなかったのです。高度成長で、税収がどんどん入ってきました。どんどん税収が入ってくるので、どうやって使おうかと悩んでいたのです。当時の主計局の人たちは、予算があるのでどんどん新しい事業を出してこいと、今とまったく逆だったのです。そうして財政を膨らませていくことができたのですけれども、昭和47、48年に第一次石油ショックがありまして、景気が悪くなりました。それで財政出動が求められまして、昭和50年から特例公債、いわゆる赤字国債の発行が始まりました。昭和50年、51年と増えていきまして、55年に14兆円、34%くらいに依存度があがってきました。これはまずいというので、このあたりから財政再建を行いまして、昭和50年代後半はずっと財政再建を行い国債発行額を減らして、公債依存度も下げていきました。52、53年ごろ、第二次石油ショックがありましたが、それも乗り越えて、日本経済は50年代後半には景気がまたよくなり、昭和60年、61年にバブル経済といわれるような好景気が始まりました。したがって、経済がよくなりましたから税収も増えてくるので、借金も減らすことができました。

平成2~5年は、白い棒しかありません。黒い棒は特例公債です。これはストップできて、いわゆる建設国債だけを発行したということです。それが、平成3年ころからバブル

崩壊という状況になってきまして、急速に株価も下がり、景気も悪くなってきた。今、「失われた十年」という言葉がありますが、その失われた十年が始まるのが平成3年、4年頃です。平成5年までは、なんとかがんばって赤字国債を出さないようにしようと努力したのですが、平成6年になって、赤字国債を発行し、その後もバブル崩壊で景気が悪化するので、国が景気を刺激しようとして公共事業をどんどんやり、毎年補正予算を組んで、景気対策をするという状況になりました。平成12年、13年に郵便貯金の大量満期が来て利子所得税が増えたことなどから税収が増え、一度国債発行額が減りましたが、その後景気が悪化して、また国債発行をしてということで平成14年、15年と国債は増えています。

3ページ「一般会計税収と歳出総額及び公債発行額の推移」(本書117ページ)を見ていただければと思います。われわれはこれをワニグラフとっていますが、ちょうどワニの口のようになっています。上の数字が予算の総額、下の棒グラフが税収です。日本の税収というのは、平成元年、バブルの絶頂期には60兆円ありました。それが今、15年度予算は41兆円しかありませんから、20兆円くらい減っています。これは、ひとつは景気が悪くなったということがありますが、実は、所得税減税を何回もやってきています。そういうこともあって、どんどん歳入と歳出の差額が広がり、下の国債発行額が増えていくということになっているわけです。これをみると、だんだん暗くなってきますけれども。

駄目押しのようになりまして申しわけないのですが、4ページの「公債残高の累増」(本書118ページ)が今、だいたい450兆円までいってしまっていて、平成7、8年ころから急激に増えています。四角で囲んだ「全世界の開発途上国の累積債務総額」が264兆円ですけれども、それよりも多いということです。

したがって、その結果何がおきているか。5ページ「一般会計歳出中に占める国債費等の割合の推移」(本書119ページ)をごらんいただきますと、これはロングタームでみていますが、昔は国債費というのが非常に少なかった。昭和60年とか、最近で2割くらい。

6ページ「利払費及び利払比率の推移」(本書120ページ)をみていただくと、利払費の推移なのですが、国債残高はずっと増えていますけれども、利払費は意外に60年以降ほとんど増えていない。むしろ最近は減っています。これは、金利が安くなっているので、み

なさん預金金利は 0.0 何%で、全然利子がないじゃないかという、手数料で全部消えてしまうのじゃないかというくらい超低金利です。それで、国債の金利も 1%前後ですから、そういう意味では、国債を発行しても、かろうじて経済は耐えられる。そういう財政をしているということになります。

7 ページ「国及び地方の長期債務残高」(本書 121 ページ) ですが、よく出てくる数字が、国の借金がだいたい 450 兆円くらいあるわけですけども、地方も 200 兆円くらい借金がありまして、国、地方合計で 700 兆円くらいの借金となります。これは時々テレビなどで紹介されるもので、頭にいれておいていただきたい。日本の GNP が 500 兆円ですから、日本の経済規模よりも大きいのです。

次の 8 ページ「国及び地方の財政収支」(本書 122 ページ) は、外国との比較です。日本は、ずっと下がってきている。マイナスが多くなっている。赤字がどんどん増えている。これは GDP 比で、イタリアとかカナダとかアメリカとか、欧米諸国は 1990 年代にどの国も財政再建を熱心に行い、それで財政状況が非常によくなってきています。

9 ページ(本書 123 ページ) も同じようですが、これは債務残高です。前のページは毎年の赤字の額だったのですが、これは債務の残高です。日本は 700 兆円くらいです。GDP が 500 兆円ですから 140~150%になります。昔はイタリアが非常に財政の悪い国といわれていまして、われわれもそう思っていました。役所に入ったころには、「どんなにひどくなってもイタリアみたいになりたくない」といっていたのですが、もうすでにイタリアをはるかに越えて日本の債務残高の方が高い。この水準というのは、たとえば、日本でいうと、太平洋戦争の頃、戦費調達のため国債をたくさん出しましたが、そのときの水準に匹敵している。あるいは、途上国だと、とてもこんなになるまで国が借金できない、破産してしまう、それくらいの水準です。

ということで、さっきから大変だ、大変だ、といっていますが、素朴な疑問で、そんなこといったって世の中はなんともなっていないじゃないか、ということが一方であります。別にインフレになるわけでもないし、景気は悪いけれども、むしろデフレの状況ということで、これは確かに世界的にみると、今の日本の状況は不思議な状況なのです。なぜそう

なっているかという、普通は国がこれだけ借金を背負うと、途上国などの小さな国はこれだけの資金がありませんから、かならず海外から借金をしなくてはいけなくなる。そうするとその国の通貨が安くなります。すると通貨危機がおきたり、海外から入ってきていた資金が引き上げられたりして経済が大混乱になります。それでも調達しようとする金利をあげなければならない。国債の発行金利をあげなければいけない。そうするとそれがますます市中金利をあげるという悪循環に陥って、経済が混乱する。

たとえば、アメリカは、1980年代、レーガンの時代、財政赤字が出てきたときに減税をすることによって景気がよくなり、そして税収を上げようとした。ラフファー・カーブという理論がありまして、普通、財政再建をしようとする、増税をして歳費を削減しようとするわけですが、レーガンはそうではなくて、むしろ、増税をすると経済がシュリンクするから、まず景気対策の減税をする。景気が回復してから後で税収を取り返せばいいじゃないかと考えまして、そういう経済学者もいたのです。そういう経済政策をとったのですが、減税してもその直後はなかなかその効果があがらなかった。税収が減りまして、一方で歳出を削ろうと思ったのですけれども、当時冷戦でしたので軍事を強化しなければならなくて、国防予算を増やしたのです。それで財政赤字が膨らみまして、当時「双子の赤字」といわれましたが、財政赤字と貿易赤字という双子の赤字を抱えた。ドルが安くなり、輸入品の値段が上がり、国際収支が悪化してますますドルが下がる。そうすると国内では金利が上がってくる。それが経済の足を引っ張る。この状況を打開しようとしてレーガン政権の後半になって、財政赤字の削減に取り組み始めたところでブッシュになって、そしてクリントンになって、引き続き歳出削減を行った。他方、レーガン時代の減税策が功を奏してきて、ITなどがでてきた。税収があがって、財政赤字を減らすことができ、そうすると金利も下がってきて、ドルも安定してきて、クリントン時代は非常に経済が安定したわけです。

国の財政赤字が膨らむと国内の金利があがって、景気が悪くなる要因となるのが普通です。そこで、財政赤字を減らせ、財政再建をしようという国民的合意につながっていくのです。けれども、いまの日本はこれだけ赤字をだしているのですが金利が上がらない。な

ぜ金利があがらないかという、国内資金がものすごくたくさんある。個人貯蓄残高 1,400 兆円。しかもこの資金が全部国内にあるというのが大きな理由です。たとえばアメリカの場合、ドルというのは世界的な通貨ですから、海外にたくさん投資しています。ドルは中国でも使える。ヨーロッパでも使えるということで、外国へ投資するときにドルベースでできますから、アジアが成長していればそこに投資するというように、世界的に資金を動かしていける。しかし、日本の場合、国内の貯蓄はほとんど海外に向かっていかない。というのは、海外で投資するには、円を外国の通貨に換えなければいけない。海外の資産をもっていると為替の変動があること、慎重な国民性、島国で閉鎖的にやってきたことなどがあるかもしれません。海外への投資は非常に少ないです。では、お金はどこに行くか。銀行は預かった現金をそのままにしておけない。金利を生むために、昔だったら企業に貸し出していたが、今は、景気が悪いし、不良債権の問題があるので、銀行は不良債権の処理に一生懸命になっていて、なかなか企業への新規貸出につながらない。株もダメ、貸し出しもダメ、というあとには一番安全な国債になります。今、国債に対する指向が強くて、こんなに金利が低くても、一応安全な国債を買っておくか、というようなことになっているわけです。要は、国内で資金がぐるぐる回っているという状態です。

さきほど申し上げたように、歳出を減らすのはなかなか大変です。歳出が 80 兆円ある。税収は 40 兆円から 50 兆円しかないので、差額の 30 兆円強が国債なわけです。この構造というのはそう簡単には変えられません。歳出を減らすといっても、1 兆円、2 兆円くらいは単年度で、大変ですけれども多少は減らせるとしても、30 兆円来年度から減らしますということはできませんし、税収でも、それは消費税を 10%、20%にすればできますけれども、当面、現実的ではないので、しばらくこの構造が続くと思います。ただ、そのまま野放しはできないので、少しずつ転換はしていかなければいけないが、いつまで、どこまで今の状態が続けられるのかがこれからの経済運営のポイントです。かたや、1,400 兆円の資産があるので、そこで吸収をしながら、どのへんまで踏ん張れるのか。日本は今景気が悪いですけれども、景気がよくなりだしてくると、民間の資金需要がでできますし、あるいは銀行の不良債権の処理が終われば、今度はもう少し貸し出しをしようということに

なって、そこで資金の需要がでできますから、すると国が調達するのか民間が調達するのか、競合が生じてくるので、そのときに金利があがってくる可能性がある。その時にうまくソフトランディングしていけるように、その時になって急に減らそうとしても減らせないので、今のうちから準備しておくというのが当面の財政の課題であるといえます。

予算編成

では、実際に現場でどのようなことが行われているのか。予算は、毎年 12 月末頃に閣議決定されます。概算閣議が 12 月下旬、提出閣議が 1 月下旬となっています。年末に予算を決めなければいけないことになっているので、逆算して何月までに何をするかというスケジュールが決まっております。予算を 1 月に国会に提出し、国会審議をして、3 月までには成立となります。翌年度の予算、たとえば 16 年度予算はどう作るかという、各省庁ではだいたい前の年の春頃から翌年度の予算をどうするか考え出します。8 月 10 日ころ、まず、次の年の予算を大枠どうしようかということを検討し、予算の基本方針や要求の基準を閣議で決めます。このときに、たとえば、公共事業費は例年並にしようかとか、要求は、何%に抑えなさいとか、これをシーリングとっていますが、そのようなことを決めます。2001 年に省庁再編が行われて、経済財政諮問会議というのができました。この議長は総理です。経済財政諮問会議が月に 2 回くらいは最低開かれています。そのなかで、予算は重要なテーマですから、経済財政諮問会議で、翌年度の予算の枠組みを議論したうえで、8 月の概算要求の閣議了解をしてシーリングを決めます。要するに何でもかんでも要求してもらうのではなくて、要求段階から各省の本当に必要なものだけ、最低限のものだけ要求してください、そこからさらに絞っていきましょうということです。したがって要求の段階である程度大枠を各省のなかで議論してもらって、頭打ちにしておいて内部で調整してもらう。その要求の枠組みを、たとえば、人件費を除く経常費経費は前年度より 10%減らしてくださいとか、投資的経費は前年並みまでいいですなどと区分けをして要求してもらう。その基準を 8 月 10 日まで決めて、月末までに予算要求を作ってもらって、概算要求書を提出するのは 8 月 31 日です。よくテレビなどで、各省庁のひとが、分厚い

要求書を財務省にもってきているのが放送されます。

財務省の主計局には約 300 人いて、予算を担当する部門と、決算、法規、調査など予算以外を担当する部門があります。予算を直接担当するのは、150～160 人です。局長がいて、その下に次長、だいたい 50 歳過ぎくらいのひとが 3 人いまして、その下に主計官という課長クラス、40 代後半の人が 9 人います。その主計官の下にそれぞれ 15～20 人のスタッフがいます。私は文部省の予算と、防衛庁の予算を担当しました。たとえば、文部省だったら、文部科学係がありまして、そこに一人の主計官がいて、その下に主査が 6 人いまして、係のひとが 12 人で、全体として 19 人です。そこで文部省全体の編成しています。もちろんそこだけで予算を作っているわけではなく、文部省と一緒に作業するのですが、そこでチェックをしています。概算要求書が 8 月末にくるので、9 月、10 月、11 月、12 月、この 4 ヶ月が予算編成の中心的な期間となります。この 4 ヶ月間は、主査や係の人は毎晩作業して家に帰れないこともあります。それはもちろん相手省庁の人も同じです。年末に予算編成の基本方針を作って、予算の大きな項目についてどのような方針にするかを決めて、12 月末日に原案の提出となります。

予算というのは、何兆円というのを財務省のスタッフ十数人ではできるわけがないので、相手省庁との共同作業ということになります。それぞれの省庁のなかに会計課があり、会計課の人たちとの共同作業になる。会計課の人たちは非常に大変でして、というのは、それぞれの要求は会計課がまとめるわけです。文部科学省ですと、中にたくさん局がありますから、その局がそれぞれ自分のところの予算をこれだけほしい、と会計課にいうわけです。ところが、そもそも上限が決まっていますから、たとえば先ほどの経常費経費であれば何%マイナスにするとか、厳しい枠がありますので、そのなかで収めなければならない。会計課自体が、われわれ主計局がやっているのと同じことをやって、調整をして、そこで第一段階の第一審査があります。それから財政当局との折衝になります。

私は主査をやったのですが、まずそれぞれの担当者も基本的には素人ですから、相手省庁の方にいろいろ教えていただく。私は上司から、おおげさにいえば、素人の考えをぶつけろといわれました。いわば常識をもって、各省庁に考えを示してブラッシュアップして

いく。私自身で思い出に残っているのは、防衛予算をやりまして、国の本質というか、一番国としてやらなければいけない仕事というのは、やっぱり、外交、防衛、警察・治安維持です。これはやはり国家権力の基本です。昔、夜警国家観というのがありまして、一番小さい政府を考えたときには、外交、防衛、警察、これはどうしても政府の仕事で民間ではできない、いわゆる純粋な公共財です。社会保障は今非常に大きくなっていますけれども、昔は社会保障などはなかった。社会保障は近代社会になっていわれるようになったものです。

私の場合、陸上自衛隊の担当だったのですが、兵力というのは、たとえば、航空自衛隊ですと飛行機の数が兵力、戦闘機が何百機とか、海上自衛隊だと船の数、護衛艦何隻ですが、陸上自衛隊は兵力何万人で、人間の数が兵力なのです。確かに戦争になったときに地上戦をやるのが陸上自衛隊ですから、いわば人を殺すのが仕事なのです。兵器もそういうふうにできていまして、私が一番びっくりしたのは、榴弾砲という大砲の玉ですが、榴弾砲の「リュウ」というのは「榴=ざくろ」という字を書きまして、それがポーンと飛び出して、地上の1メートルくらいのところで高さを感知して、そこで爆発して、中に入っている小さな玉、これがざくろでいえば中の小さな粒にあたるわけですが、これが四方に飛散し、半径10メートル以内の人が全部死にます、といった説明を聞くわけです。あるいは、戦車の機能を止めるには、中で操縦しているひとをやっつけるのが確実なわけです。そこで、戦車の玉というのは、ドリルみたいに尖っていて螺旋が彫ってあって、玉が砲身から出るときに、砲身の内側にも螺旋が彫ってあって、その螺旋で回転しながらキューンとドリルのように出て敵の戦車に当たります。回転して、甲板をくりぬいて戦車の中に入り、操縦室でパンパンパンと反射する。すると中にいる人間はミンチ状になります、といった説明を受ける。

そういう説明を平気な顔して陸上自衛隊の人はするんです。これはやっぱり恐ろしいところだなと思いました。貨幣価値に換算できないというか、からだを張って仕事をしている。いざというときは局面にさらされることを承知して仕事をしている人たちなので、究極の公務員というか、私利私欲だけでは自衛隊の隊員にはなれません。実際には、自衛隊

は免許もとれるし、倒産はしないし、気楽で戦争なんておこらないからいい、という人もいるんでしょうが、本当に戦争になればそういう危機にさらされるのです。

そういう自衛隊をまとめている中での中堅幹部の方が私の折衝相手でありました。私は一度質問したことがあります。「いざというとき自衛隊の人たちは逃げ出さないのですか。」と。そうすると「だから訓練をするのです。」ということでした。陸上自衛隊の隊員というのは、命令に対して絶対服従という教育をするそうです。質問はするな。いわれたとおりにしろ、ということを叩き込まれる。「進め」といわれたら、反射的にからだが進むように覚えこませる。そういうふうに教育をするそうです。だから、自衛隊員は応用がきかないともいわれる。自衛隊を辞めて車の運転手になったりします。自衛隊のひとだったら間違いない、と運転手になるんですけれども、最初は、サービス、気をきかせてドアを開けるとか、こちらへどうぞみたいなことをしない。「余計なことはするな。」と教育されてきているから、いわれたこと以外の余計なことはしない。「なかなか、非常にまじめでいい人だけれども、ちょっと融通がきくといいのですがね。」という評価になるんだそうです。まだこういう組織があるのだなと思いました。

当時、細川内閣で、初めての連立内閣で、総理大臣自身が、防衛予算をマイナスにしろといわれました。われわれも面食らいました。防衛庁も最初から元気がない。「マイナスだから、増やすなんていうのはダメですよ。」といわれると、こちらも、嬉しそうな顔もできないので、そうですねっていったのですが、「実際に陸上自衛隊の予算をどこまで削れるか、シュミレーションしてみましょう。」と暗い会議室で、私も心を鬼にして行いました。「今の陸上自衛隊の予算を5%マイナスにした場合、10%マイナスにした場合、どういうふうになるか作ってみてください。」といいました。自衛隊の人たちは、本当はそんな試算はやりたくなかったと思いますが仕方がない。

陸上自衛隊で習志野空挺団というところは花形らしいのです。飛行機から落下傘で降りてきて、危険を伴うし、隊員も精悍な人が集まっているのですが、そこから陸上自衛隊の会計課に引っ張られてきた方がいまして、その方が、現場を見ていると陸上自衛隊の予算というのは厳しいし、車両も古くなっているし、装備品も昔のアメリカの払い下げみたい

なのを使っている。自分が会計課に行くからには予算をたっぷりとってきて、自衛隊をよくしようと思ってきたら、とたんにマイナスだといわれて、しゅんとしていました。その方が説明をし始めまして、机上の資料を見ながら説明を聞いていたのですが、急に説明が止まったのです。あれっと思って説明者を見たら、目から涙がこぼれている。車の更新ですが、まだ走れるのであきらめます、とか、この銃はかなり旧式ですが、もう少し安全点検をして使います、とか、そういう説明を続けるうちに、情けなくなってきた、涙が出てきてしまったのです。すると、やおらポケットからハンカチを取り出して涙をふいて、「下手な芝居をしてしまいました。」といったのです。鬼の目にも涙といいますが、精悍な自衛官が涙を流しているのです。「これはシミュレーションですから。」とってその場を取り繕いましたが、ちょっとショックでした。

よく、財務省というのは、「削れ、削れ。」とっていると思われがちなのですが、そういう人もいないわけじゃありませんが、大半の職員は、むしろ相手の皆さんから悪く思われたくないし、必要なら増やせるものなら増やしたいが、財源は限られているし、自分のお金じゃありませんからどう仕様もない。お互いに悩みながら作っていくしかないのです。そういった作業をしています。そのときは、防衛予算は、結局マイナスにはならなくて済んで、ちょっとプラス、不十分ではあったのですが、ギリギリの線だったと思います。自衛隊の方は、「まあ、仕方ないです。それに、われわれは命を張るのが商売ですから、お金のことで最後までガタガタしません。」といわれたのが印象に残っています。そういうふうに、実際の現場というのは、人間同士の交流といいますか、ぶつかり合いといいますか、上司からは、この予算は無駄じゃないか、効果がないじゃないか、財源がないじゃないか、といわれ、相手省庁はこんなのじゃとても収まらない、関係議員が大変ですとか、私学の団体が大変ですとか、そういうなかで、われわれはある意味で板ばさみになりながら、現場は地道な作業をしています。

最近、われわれも予算の編成のあり方を考えなければならないと思っています。世の中から批判されるのは、小さな無駄なのです。たとえば工事単価が高いとか、豪華なものでなくもっと質素でいいじゃないかとか。これは予算の執行の話なので、今までは財務省

は、執行の話はこっちにいわれてもというところがあったのです。それに、単価見直しなどをしても、公共事業などは総額で決まりますから、予算削減にすぐ結びつくとも限らない。

では財政当局は我関せずでいいのか。将来財政をしっかりとしなくてはいけないというときには、増税という課題が出てこざるを得ない。あるいは、社会保障を抜本的に見直さなければいけないかもしれない。そういう時に、無駄があると、たとえ全体からみれば小額のものでも、世の中のひとたちは、やっぱり無駄があるじゃないか、まず、それを直すのが先じゃないかということになります。目に見える無駄というものもきちんと直していく必要がある。これは塩川財務大臣もいわれています。

天下り批判もあります。日本は昔から、たとえば、私は山形に勤めていたことがあるのですが、上杉鷹山公、江戸時代に米沢藩の財政再建をした名君ですが、絹をやめて綿の着物にした。食事は一汁一菜にした。新田開墾を唱えて、まず自ら鋤を握った。そういう人だからみんながついていくのですね。財政再建をしていく時に、担当者が私利私欲で動いているみたいに思われたら、改革ができるはずはない。私は役所のなかでは大蔵省は倒産した、とっています。信用というのが役所の資産としたら、大蔵省はその信用が赤字、債務超過になり、倒産して財政、金融が分離し、組織も大幅に変わり、名前も財務省になった。そこで、これからは、信用という資産を取り戻すため、新米企業、ベンチャー企業のもつりやっつけていかねばならない。信用を取り戻すのは大変ですが、そういう意気込みを持つべきだといっています。

以上、まとまらずに恐縮ですが、私からのお話はとりあえず終わらせていただきます。

【司会：喜多村】

マクロな観点から、日本の財政全体の歴史的な経過と、現況についても非常にわかりやすくご説明いただきました。国の財政は大変だということ、大変なわりには、ある意味ではまだなんとかなっている。それがかなり不思議な現象です。もうひとつは、予算編成のお仕事として、文教と防衛、つまり究極の公共財というものに関わられ、エピソードもうかがえて、大変ありがとうございました。

素人としての、素朴な疑問などがたくさんおありかと思imasuので、自由に質問を出していただいて、まとめてお答えいただくことにしたいと思います。