

## 【巻頭言】

# 予算制度の見直し：縛りと自由裁量

井堀利宏\*

(東京大学大学院経済学研究科教授)

## マニフェストと目的税

選挙の時期を迎えて、各政党はマニフェストの作成に力を入れている。そもそもマニフェストという言葉が、これまでの選挙公約とどう違うのか、今ひとつ不明であるが、一般的には、より強い公約を指すようである。すなわち、これまでの選挙公約が曖昧な努力目標にすぎず、選挙後にその通り実施されなかったことが、政治不信の大きな要因である。マニフェストは厳格な数値目標であり、選挙後必ずその通り実行するという性格をもつから、いわば、強い縛りをかけた選挙公約である、という理解である。

たしかに、政治家が利己的な利益を追求したり、国民の間で意見の相違があったりすれば、政府の政策選択の自由度を縛る厳格な公約は信頼性の面で優れており、長期的に国民の政治関心も向上させるだろう。

ところで、選択の幅をあらかじめ縛ることで、有権者の意向を政治に反映させようという効果を最大限に追求するのであれば、ある財源の使途を政治家の自由裁量のきかない形で、あらかじめ法律で縛る方法もある。これは、目的税に他ならない。たとえば、自動車やその燃料であるガソリンなどに係る税金は、一般の税金とは区別して、他の公共事業ではなく、道路整備の財源にあらかじめその使途を特定されている。政治家が道路財源を他の支出に流用することはできない仕組みである。

しかし、目的税は硬直的であると批判される。マニフェストにも同じ硬直性という問題が生じる。決められた公約をそのまま実行することが、事後的に見て本当に望ましい保証はない。公約を設定する選挙のときと選挙後に公約を実行するときでは、時間が異なる。経済社会環境も大きく変化しているかもしれないし、予想外のショックが生じているかもしれない。そうした変化を考慮しないで作成された当初の公約が、事後的にも最適である可能性は少ない。政治家が信用できなければ、縛りをつける方が望ましいし、逆に、政治家が信用できるのであれば、自由裁量に任せる方が望ましい。マニフェストや目的税のメリットを活かすには、縛りと自由裁量のトレードオフ関係を十分に検討することが必要である。

---

\*1952年岡山生まれ。74年東京大学経済学部経済学科卒業、76年同学科修士課程修了、81年ジョーンズ・ホプキンス大学大学院経済学研究科博士課程修了。81年Ph.D.(ジョーンズ・ホプキンス大学)。81年東京都立大学経済学部助教授、85年大阪大学経済学部助教授、93年東京大学経済学部助教授、95年同学部教授、96年大学院教授。2001年4月から2003年3月まで内閣府経済社会総合研究所総括政策研究官。アメリカ経済学会、国際財政学会、日本経済学会、日本財政学会等に所属。主要著書として『現代日本財政論 - 財政問題の理論的研究』(東洋経済新報社、1984年; 日経経済図書文化賞受賞)、『財政赤字の正しい考え方』(東洋経済新報社、2000年)。

## 予算制度における縛り

そもそも、予算制度においても、縛りと自由裁量のトレードオフの関係は重要なポイントである。予算制度は、どのような原則で整備されるべきであろうか。大きく分けると、縛りのメリットを重視する行政的な観点と自由裁量のメリットを重視する経済的な観点の2つがある。まず、行政的原則としては、以下の4つがある。

- (1) 公開性：予算は国民に公開されなければならない。
- (2) 統一性：歳出と歳入が統一的に記録される必要がある。
- (3) 限定性：財政運営上の拘束力を持つものでなければならない。
- (4) 年度性：会計年度を単位期間として、予算の収支をその年度内に完結させる必要がある。

これらの原則は、予算が法律に基づいて厳格に編成、支出、記帳、監査されるべきであるという考え方に基づいている。

また、予算の経済的原則としては、以下の7つがある。

- (1) 公平性：予算の公正な支出ルールが必要である。
- (2) 効率性：資源配分の効率性を確保する。
- (3) 目的性：支出の経済的機能に応じた的確な分類を行う。
- (4) 機能性：経済的機能について正確な推定をおこなう。
- (5) 伸縮性：適切な支出が機動的に行えるような弾力性が必要である。
- (6) 計画性：長期の目標達成に対応した継続性が必要である。
- (7) ノン・アフェクテーション：特定の収入と特定の支出を関係づけしないで、全ての収入を一括して、全ての支出計画を作成すべきである。

これらの原則は、予算本来の目的である公共福祉の増進のためには、弾力的で機動的な編成、支出の裁量が重要であることを、一般的に意味している。

予算は政府の財政活動の根幹をなすものであり、その金額も巨額であるから、制度上はどうしても、縛りを最優先するものになる。わが国でもその重要性に即して、憲法第7条に基本原則の定めがあり、財政法をはじめとして多くの法律も整備されている。そして、

- (1) 事前議決の原則：執行前にあらかじめ国会の議決を受ける
- (2) 総計予算の原則：支出と収入は全額予算に計上する
- (3) 国会、国民に対する報告の原則：内閣が少なくとも年1回は国の財政状況を国会と国民に報告するなどの原則が定められている。これらは縛りを重視する行政的な原則に対応している。

## 予算改革

しかし、予算を組織別、用途別区分によって厳格に決定して、支出、遂行、記帳するという通常のやり方では、経済的な機動性、弾力性が不十分になりがちである。その結果、経済環境が大きく変化しているときに、政府活動の非効率率が顕著になってしまう。このような反省からわが国のみならず多くの諸外国でいくつかの予算改革案が生まれている。

たとえば、事業別予算は、政府の機能、活動、作業計画に基礎をおいて決定する予算概念であり、パフ

オーマンス予算とも呼ばれている。また、計画別予算は、事業別予算における投入手段の能率的な管理とともに、政策目的に関する算出効果を判断基準に取り入れて、予算政策に関する意思決定プロセスを改革するための予算である。

このような考え方に基づく代表的な予算改革が、アメリカで開発された行政管理としての予算改革＝PPBS（計画策定、実施計画、予算編成制度：planning-programming-budgeting system）である。これは、政策目的の選定のもとで、総括的な分析の枠組みを決め、目的実現のための複数の代替案ごとの科学的な政策効果の分析を行い、それに基づく政策提言を意図している。

また、ゼロ・ベース予算も、膨張する政府支出の効率化のために有力な考え方である。この予算改革は、すべてのプログラムをあたかも新規事業とみなして、調査、評価して実施計画作成までの過程を、積み上げ方式として行うものである。その中で、費用便益分析、ローリング方式（年度ごとの予算の再検討）、サンセット方式（目的を達成したものを直ちに終了させる）などを有効に組み合わせることも可能となる。

しかし、予算編成を経済的効率性の観点から見直すことは、容易なことではない。そもそも政府は市場で財サービスを販売してないので、政府活動の客観的な評価は困難である。民間でも同じような財サービスを供給している分野では、市場価格を相対的な尺度として用いることができるから、ある程度定量的な業績評価は可能である。しかし、公共サービスの多くはそうでない分野で供給されるから、市場の評価を用いることが困難である。したがって、最終的な評価は民意を反映するはずの政治によらざるを得ない。これは、財政民主主義の基本である。ただし、現実の世界では、政治による予算編成は必ずしも良い結果をもたらさない可能性がある。その典型的な例が、補正予算による景気対策である。

## 補正予算の守備範囲

厳しい経済環境のもと税収が低迷するなかで、税収不足の穴埋め、雇用対策、景気対策としての公共事業などを内容とする補正予算が編成されることが多い。本来、補正予算の目的は、景気刺激ではなく社会保障的な景気対策である。外生的に予想外のショックが起きたときに、それに伴う財政面の変動をなるべくやわらげるために、財政赤字あるいは公債発行を使うのが補正予算の役割である。累進的な所得税や失業保険など、景気変動を相殺するビルトイン・スタビライザー（自動安定化装置）を活用するとともに、必要最小限の調整を図るのが、社会保障としての景気対策である。

これに対して、GDPのトレンド自体を回復させる政策は、潜在成長率を上昇させる政策であり、構造改革の守備範囲である。供給側の投資、貯蓄、労働意欲を刺激する政策では、民間経済のやる気を引き出すようなミクロ的な誘因効果が重要となる。こうした中長期的に効果のある政策を財源面から後押しするのは、本予算の役割である。当初予算を財政構造改革、社会保障の構造改革、地方分権の進展、マクロ経済全体の活性化に寄与する内容に仕上げていくことが大切である。

しかし、90年代にみられたように、景気対策の重点が短期的な痛みを回避することのみに向けられ、長期的に必要な財政・社会保障制度の構造改革が遅れてしまうと、そのつけが将来に重くのしかかってくるし、結果として、構造改革が先送りされてしまう。さらに、今後わが国は世界にも例をみない速度で高齢化・少子化社会を迎える。社会保障改革を先延ばしする時間的余裕はない。現在よりも将来が不安だから、マクロ経済活動が萎縮している。今の経済環境を財政出動によって改善することより、財政制度に踏み込んだ構造改革で将来の経済環境を改善することがより重要である。

## 財政制度の改革

財政の構造を変えるためには、歳出配分の仕組みを抜本的に改革すべきである。歳出・歳入の両面により公平で効率的な財政制度が実現して、将来の見通しが明るくなるような財政構造改革は、当面の景気対策としてもそれほどのマイナス効果はない。たとえば、少子高齢化社会と両立する社会保障制度の構築や地方分権に向けた制度改革などは、景気対策と独立に推進すべきである。なかでも、地方自治体にモラル・ハザードをもたらしている交付税制度を抜本的に改革することは、将来の財政制度を効率化する上で重要なポイントである。

公共事業については、わが国の地方と国の財源配分を前提とするとき、その財源はほとんどが地元住民の負担する地方税ではなくて、国税を経由している。つまり、受益と負担が分離している。したがって、景気動向に関わらず、公共事業を増加する方向に地元住民の意向は偏りがちである。それにもかかわらず、公共事業に対する地元住民の評価が最近低下しているのは、実際に行われている公共事業の中に便益がほとんどないか、マイナスのものがあるからである。無駄な社会資本が蓄積されれば、それを維持管理する際に負担ばかりが残ってしまう。これは、便益面での評価を軽視してきた公共事業の問題点を露呈している。

## 予算制度の改革

予算制度の改革も、構造改革の推進に重要である。予想外のショック（景気後退など）に適切に対応するには、あらかじめ予算編成の自由度を縛らない方がよい。しかし、ソフトな予算制約は無駄な歳出を増加させる。この点からいえば、一度決められた支出額を容易に変更できない仕組みの方が無駄な歳出を減らすのに有効である。

ところが、単年度主義のもとで財政規律を維持しようとしても現実的ではない。わが国の経験でも、当初予算で形式的にのみ財政規律を維持して、実質的には補正予算で歳出を増やすという予算編成が支配的であった。マクロ経済が数年単位で景気循環しているときに、1年間の枠内で景気対策をやるようとするから、結果として無駄な歳出の目立つ補正予算を編成することになる。

単年度主義の予算編成を見直して、多年度にわたる予算編成の枠をあらかじめ設定する中期的な予算管理は、無駄な歳出を抑制する上で有効である。また、数年間の多年度にまたがる予算を編成し、その大枠を厳格に維持しながら、短期的な景気変動に柔軟に対応する方が財政規律を維持しつつ、マクロ経済の変動を緩和することができる。

不用額を後年度に回すことができる多年度の予算管理では、単年度予算制度以上に、効率的な査定をすることが求められるし、その努力に値するだけの大きなメリットが得られる。たとえば、当初の査定が適切になされた上で不用額が多い場合は、所与の公共サービスをより少ない経費でまかなえたことを意味するから、その部局の業績として評価される。不用額の一部をその部局関係者の裁量に任せて柔軟に支出できるようにすれば、公務員にも無駄遣いをなくすインセンティブが与えられる。その際に、単に歳出が増加したから国民の便益も増加したと見なさずに、歳出額と公共サービスとの対応関係を明確に数量化して予算査定と会計検査を行うことが重要である。

多年度予算管理への第1歩として、公債発行に関して数年間の大枠を設定することで予算のソフト化を

回避しつつ、同時に、各歳出項目で発生する不要額を次年度へ繰り越せる仕組みを導入すべきだろう。数年先までの中長期的にわたって予算編成に何らかの縛りをつけることは、制度改革にも有効である。たとえば社会保障に関して、5年、10年という中長期的期間、歳出を抑えることがあらかじめ決まっているなら、それと整合的になるように、抜本的な社会保障制度改革をせざるを得なくなる。義務的経費の財源不足を他の経費削減か増税でまかなうというペイゴー原則の導入も、社会保障の制度改革に寄与する。また、公共事業の中身を大幅に見直す場合でも、中長期的に量的制約がある方が制度改革はしやすいだろう。

## 事前規制と事後規制

縛りか自由裁量かの問題は、事前規制か事後規制かの問題でもある。法律上の縛りはどうしても事前的な規制になりやすい。これもある程度は必要であるが、事前的には自由裁量の余地を大きくしておいて、問題が実際に生ずれば、それに厳しく対抗するという事後的なチェックも有効である。

細かな歳出の内容にまで事前的に規制しようとする、どうしても経済的な非効率、無駄が生じやすい。予算の執行面でも、事前的には裁量の余地をより認めるとともに、事後的には厳しくチェックする体制が望ましいだろう、その場合、会計検査院によるチェックが当然基本となるが、同時に、国会による政治のチェックとともに、情報公開などを活用した国民、有権者、納税者のチェック機能も重要になってくる。