

# ディスカッション 財政改革のマネジメント的視点

一橋大学大学院経済学研究科

岩本 康志

2004年3月12日

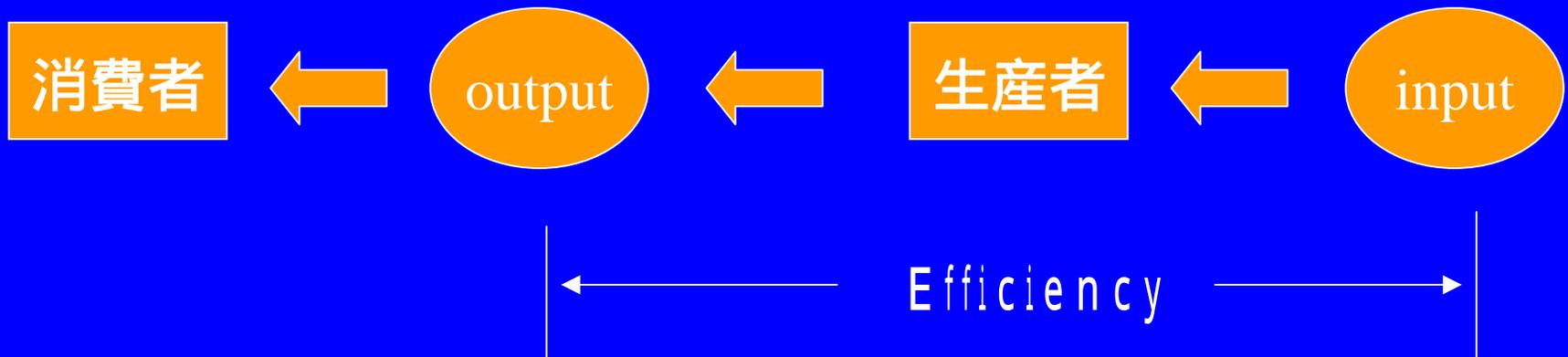
# 構成

- 財政改革の経済分析
  1. ミクロ的側面 public management
  2. マクロ的側面 fiscal institutions
- わが国の具体的な改革策
  1. マクロ・ルール
  2. 中期財政フレーム
  3. 予算マネジメント
  4. 統治機構の選択

# 経済学者から見た財政改革(1)

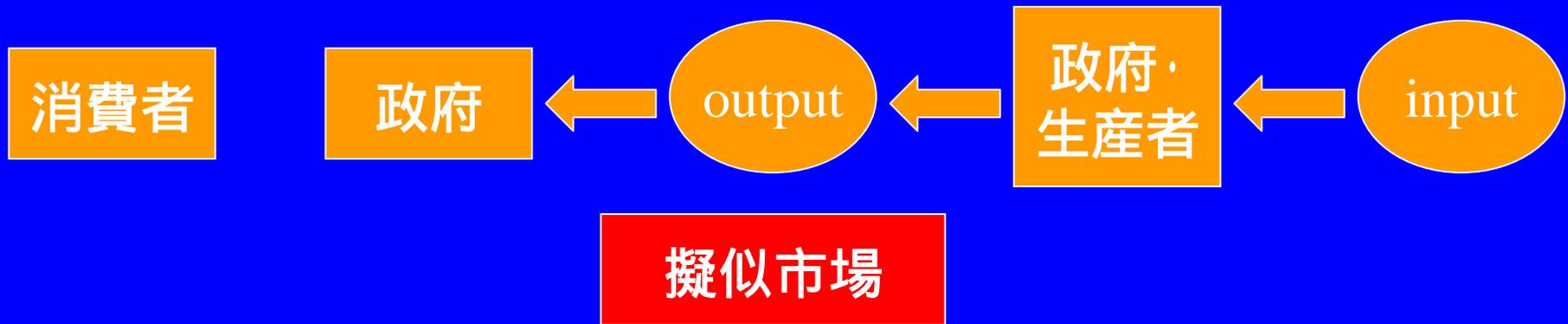
## Public Management

### 市場モデル



- 消費者はoutputを市場で購入して、効用最大化を図る
- outputを生産するためのinputの選択は生産者の裁量にまかされている
- 市場での競争が効率性を高める
- 政府の提供する財では市場が成立しないので、inputによる管理(予算統制)がとられる

# New Public Management: Market Test



- 政府サービス生産者を擬似的に市場環境に置く
- 政府(企画立案部門)が民間・政府(執行部門)からoutputを購入する
- outputによる管理(inputの選択は執行部門の裁量)

# Public Management



- input管理からoutput指向へ, outcome指向へ
- outcomeに基づく国民と政府(代理人)の契約
- 予算はoutcome達成のための資源配分となり, 政策評価重要になる
- outcomeに基づく誘因を与えるには, outcomeの測定ができ, effortと相関をもつことが必要

# 経済学者から見た財政改革(2)

## 財政ルール

- 国民はさまざまな利害をもつ (multi-principal問題)
- 政府は合理的な意思決定ができない (Malvolent government)
- 裁量的財政運営よりも硬直的ルールが望ましい
- 導入の誤解
  - 最適な財政運営ルールを設計

# 財政制度と財政赤字の関係

- 統治機構・財政制度の違いが財政赤字に影響を与えるとする実証研究の結果が蓄積されてきている

財政状況 =  $f$ (財政制度, 経済環境, 政策担当者の資質, ...)

- 財政改革の提言
  - 制度改革
  - 経済環境の改善
  - 意識改革, 人間の入れ替え
- 各国の財政状況の決定要因が制度要因なのか, 人的要因なのかの識別が困難

# 人的要因の軽視

企業統治と比較すれば

企業業績 = f(会社法, 経済環境, 経営者個人の資質, ...)

- 会社法の違いが企業業績に影響を与える
- 同一国(同一制度)内で「勝ち組」, 「負け組」企業が存在する
- 実証研究では, 多数の企業を観察することによって, 企業固有要因を制御する
- ところが, 中央政府は1国に1つ
- 財政制度の分析では, どうしても人的要因を軽視しがち
- 制度要因と人的要因の双方に目配りした改革の具体策の提案が必要である

# わが国での改革の具体策(1)

## マクロ・ルール

- 橋本政権・財政構造改革法(1997年～)
  - 弾力性条項を欠く
  - ストップ・アンド・ゴー
- 小泉政権・経済財政諮問会議(2001年～)
  - 持続可能性。2010年代初頭のプライマリーバランス黒字化
  - 自動安定化装置
  - 柔軟な対応。当面のルール化なし
- 税制改革(2005年～)
  - 定率減税縮減, 消費税増税
  - スケジュールに合わせたルールの策定が緊急の課題

# わが国での改革の具体策(2)

## 中長期財政フレーム

- 「展望と改革」参考資料は各省庁の中期見通しに影響を与え、調和に貢献している
  - 厚生労働省「社会保障給付と負担の見通し」
  - 国土交通省「長期計画策定に際しての基本的な計画フレームについて」
- 長期見通しの整合性がない
  - 厚生労働省 実質賃金上昇率 1%
  - 国土交通省 労働生産性上昇率 1.5%
- 長期経済フレームの作成は、政府の見通しの整合性を増すことが期待できる

# 中期財政フレームと マクロ経済の関係

- 予算とマクロ経済の相互作用を的確に考慮できるか？
  - 財政乗数の量的把握の難しさ
  - GDPギャップの計測の難しさ
  - 経済予測の難しさ
  - 財政政策の思想的対立
- 説明責任を果たさせるためには、外的環境からの圧力が必要

# わが国での改革の具体策(3) 予算編成システムの集権化

内閣府？ 財務省？

# 予算編成システムの集権化

行政改革の流れ：総合調整機能の強化

結果：総合調整組織の乱立

：役割分担が不明確

- － 経済財政諮問会議と財務省
  - － 経済財政担当大臣と財務大臣
  - － 内閣官房と内閣府
  - － 財務省と総務省
  - － 内閣府と総務省
- この目的から見た場合、経済財政諮問会議は設置する必要があったのか？
  - 財務省への集権化の問題は、人的要因ではないか？
  - 集権化の実現は、複雑な問題を抱える

# わが国での改革の具体策(4)

## 統治機構の選択

- 権力の融合(議院内閣制) vs 権力の分散(大統領制)
- 日本の場合
  - 建前:議院内閣制 実態:権力の分散
  - 与党 vs 官僚 「内閣の空洞化」
  - 対策「与党実力者が入閣する」。現行制度で与党にとって誘因両立的でない。
  - 自民党政治家のキャリアパス
    - 政務次官(大臣政務官) 政務調査会部会長 大臣 調査会長
- 権力の融合実現の手段:政治家と官僚の接触禁止

# 田中論文での提言

- 短期的な課題

1. 「改革と展望」参考資料を中期財政フレームに発展，年度途中改定，長期推計
2. 骨太の方針とシーリング 重点分野 目的別予算
3. 分析能力の向上

- 中期的な課題

1. 中期財政フレーム
2. 業績予算 監査
3. 日本版財政責任法

# 横山論文での提言

- 社会システム(エンド・ユーザへの価値提供システム)の費用対効果を追求
- 歳入の拡大
  - 税の捕捉率の改善
  - 企業活動に対する制約の除去
  - 「三方一両得」の消費税増税
- 歳出削減
  - 「プログラム予算」?
- 内閣府にマスターマインド的担当者を配置

# 改革案を実現可能にするためには、制度・ 外的・人的要因すべての配慮が必要

- 田中論文の提言の実現の成否の「半分」は、人的要因が握る
- のこり「半分」は外的環境(政治要因)が握る
- 横山論文の提言の実現の成否は、制度改革が握る