



RIETI Discussion Paper Series 04-J-006

日本の財政問題： 問題意識と解決のための処方箋の切り口

鶴 光太郎
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所
<http://www.rieti.go.jp/jp/>

日本の財政問題： 問題意識と解決のための処方箋の切り口

鶴 光太郎¹

要旨

90年代の財政問題の深刻化の背景には、大規模の財政出動のみならず、バブル崩壊以降のマクロ経済状況の構造的変化に歳出構造が柔軟に対応できなかったという面も大きい。また、93年の自民党単独政権の終焉から連立政権に移行し、「政治的断片化」も進み、財政膨張要因になったことも否めない。このため、喫緊の課題として重要な財政赤字削減のための改革としては、(1)予算プロセスの意思決定の権限を独立した機関へ集中化させること、(2)2～3年のタームで数値目標を設定することが、その「両輪」として重要である。一方、予算制度の効率性向上のため中長期的視点で取り組むべき改革としては、省庁一括配分・事後評価、複数年度制、赤字・建設国債の区分見直しなどが挙げられる。ただし、既存の制度と比較すると、「規律」と「柔軟性」のトレード・オフは厳然と存在するため、このトレード・オフをできるだけ改善できるような条件整備、具体的には、予算制度の透明性の向上を図ることが必要である。税制については、これまで制度を複雑化させてきた各種控除、租税特別措置を整理・合理化し、課税ベースを拡大するという改革がまず必要である。その上で、国民に対し財政の現状、将来を真摯な態度で明らかにし、国民の信頼と支持を得ることで、消費税増税等の必要性への理解を求めていくべきである。

キーワード：財政政策、予算制度、数値目標、予算の透明性、税制改革

JEL classification: H20、H30、H61

¹ 独立行政法人経済産業経済研究所 上席研究員(tsuru-kotaro@rieti.go.jp)

本稿を作成するに当たり、財政改革プロジェクト・ワークショップ(2003年9月5、6日開催)出席者及び匿名のプロジェクト・メンバーから有益なコメントをいただいた。無論、本稿にありうるべき誤りは筆者に帰されるべきものである。また、本論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、経済産業研究所としての見解を示すものではない。

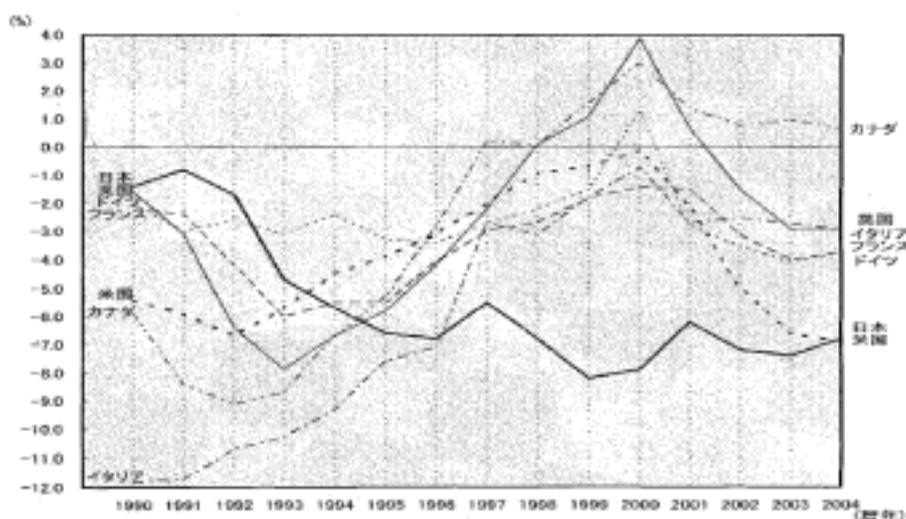
第1節 財政の現状と改革への問題意識：イントロダクション

1. 日本の財政の現状評価

日本の財政は深刻な状況にある。例えば、中央政府と地方自治体の財政収支をみると(図1)、80年代後半は、財政再建に向けた歳出削減努力の継続、バブル経済による大幅な税収の自然増で財政収支は改善に向かった。しかし、90年代に入り、累次の経済対策の発動や減税の影響、さらには、デフレの進行により、財政赤字(GDP比率)は急速に拡大し、かなり高い水準を維持している(2003年7.4パーセント)。国レベルでも、歳出総額で公債発行に依存する割合を示す、公債依存率は、2003年度には過去最高の44.6パーセントになった。

一方、主要先進国の財政収支の動きをみると(図1)、90年代初めの景気後退期に収支は悪化したが、90年代後半以降、ユーロ加盟などをてこにした財政再建への取り組み強化、冷戦構造の終焉による国防費の減少、さらには、90年代後半の景気拡大による税収増により、財政収支は大幅に改善した。近年では、景気後退などで欧米諸国の収支にも悪化がみられ、特に、足元でのアメリカの赤字拡大は著しいが、日本の財政赤字のレベルは他の主要先進国と比べても最も高い部類に入っている。こうした傾向は、政府の債務残高(中央・地方自治体、対GDP比率)をみても明らかである(図2)。他の主要先進国は過去10数年の間、概ね横ばいまたは減少傾向あったが、日本の債務残高は上昇の一途を辿り、イタリアを大きく抜いて150パーセントを超えるレベルにまで達している(2003年154.6パーセント)。このように、1990年代初めには主要先進国で財政の「最優等生」であった日本は、わずか10年あまりの間に「最劣等生」に転落してしまったといえる。

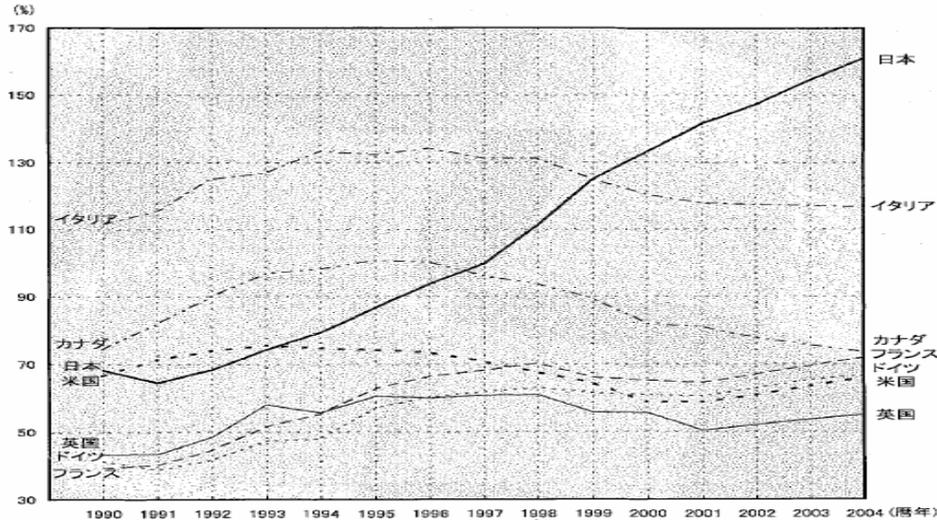
図1 国及び地方の財政収支の国際比較



出所：OECD エコノミック・アウトルック 74号(2003年12月)(『我が国の財政事情』)

(財務省)から引用)

図2 国及び地方の債務残高の国際比較



出所：OECD エコノミック・アウトルック 74号(2003年12月)(『我が国の財政事情』(財務省)から引用)

2. 世界の財政改革の動き

上記でみたように欧米諸国で90年代後半に財政再建が急速に進展したのは、当時の好景気に支えられた部分も少なくないものの、それぞれの国で財政改革が着実に実行され、世界的に改革への機運が大きく盛り上がったことが大きい(田中(2004))。例えば、アメリカでは、85年に財政赤字削減のために制定された、グラム・ラドマン・ホリングス法には、常に楽観的な経済見通しに基づいて財政収支目標がクリアされるという「抜け道」があったため、90年、93年の包括財政調整法(OBRA)では、個別分野における具体的な歳出削減と増税が行われるとともに、Cap(歳出上限の設定)、pay-as-you-go原則(財源なくして支出増なし)が導入・継続され、財政赤字の削減に寄与した。

一方、EU諸国の場合、経済・通貨統合を目指し、「マーストリヒト条約」(財政赤字はGDPの3パーセント、債務残高(グロス)はGDPの60パーセントを超えない)とそれを補完する「財政安定・成長協定」を満たすという目標が、それぞれの国における財政健全化への大きな推進力となった。各国の財政改革のかなめになったのは、中期財政計画(複数年度予算)の策定・実施であった。

また、イギリス、スウェーデン、オーストラリア、ニュージーランドなどの国では、複数

年度予算の考え方をもう 1 歩進め、単年度毎の詳細な予算査定積み上げとして歳出総額を決定するのではなく、複数年にわたり歳出、歳入のベース・ライン予測を行い、それに準拠した形で歳出総額がまず決定され、次に総理大臣や財務大臣のトップ・ダウンによって主要分野の内訳が決まる仕組みが導入されている。このようなフレーム・ワークは歳出増加圧力を抑制し、歳出をコントロールするのに効果があったと考えられる。

3. 改革への問題意識

このように諸外国で財政改革が着実に進展する中で、財政状況が急速に悪化していった日本が改革に向けて手をこまねいていたわけではない。97 年 11 月の「財政構造改革の推進に関する特別措置法」(以下、「財革法」) がそれである。しかし、第 3 節でも詳しくみるように、97 年後半以降の急速な景気悪化を背景に、景気回復が優先され、結果的にはわずか 1 年あまりで「財革法」が凍結されることとなった。つまり、日本は 90 年代に財政改革に失敗した唯一の主要先進国となってしまったのである。

もちろん、「財革法」が凍結に至った背景には、アジア危機や金融不安に見舞われたことも大きいし、欧米諸国の財政再建が順調に進んだのも政策要因ばかりではなく、景気拡大による面もあったことに留意する必要がある。しかし、「財革法」の視点として、財政収支の目標や各歳出分野の削減などのマクロ的、数量的なアプローチに止まっていたことは否めない。実効ある財政再建を行うためには、ここまで財政赤字や政府債務が膨れ上がってしまった制度的要因、政策決定過程、そこに参加する政治家、官僚、国民などのプレイヤーのインセンティブ構造までメスを入れて分析を行うことが求められている。実際、近年の財政に関する研究をみても、財政や予算編成の制度・仕組み(fiscal (budget) institutions)の財政パフォーマンスに与える影響が注目を集め、そのような研究が実際の財政改革に適用され、成果を挙げているケースもある(例、スウェーデン)。

財政を制度・仕組みやそこに参加するプレイヤーのゲームと考えると、そこに焦点を当てて分析を行うことは、とりもなおさず、財政を通じて、政、官、民のそれぞれの間の関係(更には中央・地方の官・官関係)を再検討することにつながる。こうした関係は、青木(2003)が強調した「国のかたち」を決める大きな要素である。つまり、財政改革のあり方を議論することは、政治も含めこの「国のかたち」の根本的に問い直し、大いなる制度変化のあり方を真剣に検討する貴重な機会を提供するのである。

以上のような問題意識の下、日本の財政問題の解決のための処方箋について、いくつかの重要な論点を取り上げ、その鳥瞰図を示すのが本稿の役割である。まず、第 2 節では財政赤字問題の所在を理論的に整理した後、90 年代の財政出動の評価と 93 年以降の連立政権移行の財政への影響を考察する。第 3 節と第 4 節では予算制度改革のあり方について検討す

る。まず、第 3 節では、喫緊の政策課題である赤字削減に資する仕組みとして、法的拘束力のある数値目標の設定と予算プロセスにおける意思決定権限の集中化について議論する。第 4 節では、直接赤字削減に貢献するとは限らないが、中長期視点から予算制度の効率性を高める仕組みを検討する。具体的には、事後評価・一括予算配分、複数年度予算の検討、補正予算・建設国債・特別会計などの問題点・見直しである。第 5 節では、こうした予算制度改革が成功するための基盤として重要な予算の透明性について議論をし、第 6 節は、税制改革の視点として、中立性を目指した課税ベースの拡大と税制決定プロセスの見直しについて考察する。最後に、結語として本稿の主張を要約する。

第 2 節 財政赤字問題の所在

1. 景気循環と財政赤字

本節では、財政赤字の要因を、マクロ的要因（景気循環、マクロ政策）と制度的要因（政治経済システム）から考えてみよう。まず、マクロ的、循環的な要因である。景気が循環的な落ち込みを示す場合、それに応じて税収は低下する。歳出を一定にした場合、財政赤字は拡大する。このようにして生じた赤字は循環的赤字といえる。OECD などでは(Giorno, Richardson, Roseveare and von der Noord (1995))、GDP ギャップのない場合の税収を計算し、現在の税収からの乖離部分を財政赤字の循環的部分とし残りを構造的な部分としている。財政赤字の循環的部分は、マクロ経済の GDP ギャップが解消された場合は、ゼロになるべきものである。したがって、財政改革においては、財政赤字の構造的部分を適切に認識するとともに、それをいかに削減するかが重要である。

もちろん、実際の計測に当たっては GDP ギャップの計測には恣意性が伴い、循環的、構造的の区別を厳密に行なうことは必ずしも容易ではない。しかしながら、循環的な景気の落ち込みに対応するためのケインジアン的な景気安定化策は、公共投資追加でも減税でもあれ、構造的な財政赤字拡大の要因になることに注意が必要である。つまり、ケインジアン的な財政出動の多用は構造的な財政赤字を大幅に増加させるのである。一方、経済の潜在成長率が高まる形で好況が発生すれば、成長率の高まりに伴う税収増は、他の条件が一定として構造的赤字の削減に寄与することになる。これは、潜在成長率が高まる形で高成長が実現しない限り、一度、追加した公共投資を削減したり、増税を行ったりすることでしか、サステナブルな財政健全化を達成することはできないことを意味する。一方、構造的な赤字があっても、90 年代のアメリカのように潜在成長力の上昇によって高い成長率を達成することができれば、財政の健全化は他の政策とあいまって比較的容易に達成できるのである。

2. 財政赤字の制度的要因：「コモン・プール問題」

財政赤字の構造的部分は個別歳出分野の構造的な問題として捉え、分野毎の歳出削減策が考

えられることが多い。例えば、高齢化に伴う社会保障関係費の着実な増加などである。しかし、抜本的な（構造）赤字削減につなげていくためには、むしろ、各歳出に共通に影響を与えるような制度的な要因を考えることが重要である。財政赤字の制度的な要因で有力な考え方としては、地元の利益誘導を行なおうとする政治家のフリー・ライダー問題に着目した、「コモン・プール問題」(common-pool problem)がある(Weingast, Shepsle and Johnsen (1981))。政治家はどここの国でも自分の地元（選挙区）の利益になるような支出プログラムを提案する傾向になる。このようなプロジェクトは、アメリカでは、ポーク・バレル・プロジェクト(pork-barrel project、特定地域の利益を目的としたプロジェクト（元来、豚肉保存用の樽を指す））と呼ばれている。一方、このようなプロジェクトであってもその財源は国全体で賄われることが普通である。つまり、利益誘導型のプロジェクトのコストが税金として広く薄く負担されれば、コストは内生化されず、そうした個別支出への増加圧力は大きくなり易くなる。

例えば、N個の地域があり、税が地域毎に均等に分担されているとすると、あるプロジェクトで恩恵の受ける地域が負担するコストは、そのプロジェクト全体のコストの $1/N$ となる。利益誘導を行なう政治家（地域）が多ければ多いほど負担しなければならない恩恵を受ける地域の負担は少なくなるため（「 $1/N$ の法則」とも呼ばれる）の利益誘導が激しくなると考えられる。このようなフリー・ライダー、モラル・ハザードの問題は、政治家に限った現象ではない。例えば、支出省庁も、自らの支配力や所属する官僚の（将来）給与（天下り先等）がその省庁の予算の大きさに関係するため、国の財政状況や財源問題を考慮するより、自らの予算額を最大化させようと努力するインセンティブを持つ（例えば、Niskanen(1971)）。このような支出省庁の行動パターンは、やはり、「コモン・プール問題」を生み、選挙区のみならず業界への利益を誘導しようとする政治家と結びついて、財政の放漫化を更に強める傾向があるのである。

こうした「コモン・プール問題」がどの程度深刻であるかを決定付けるのが、行政府内であれば、財務大臣や総理大臣が予算の意思決定プロセスでどの程度権限を持っているかが重要である。大蔵大臣や総理大臣は、特定の業界や地域の利害を代弁していないという意味で公平な立場から、国全体の財政規律を考える立場にあるためである。例えば、ヨーロッパ諸国の財政制度と財政赤字の関係を分析した、von Hagen (1992)、von Hagen and Harden (1994)は、支出大臣に比べ財務大臣の相対的権限の強さをみて、財務大臣の権限の強いイギリス、フランスは、財務大臣に特別な地位が与えられていなかったアイルランド、イタリア、ベルギー、ギリシャなどに比べて債務比率も格段に低いなど財政の状況に明確な違いを指摘している。

「コモン・プール問題」の影響として興味深いのは、アメリカの分割投票(split-ticket voting)

である。アメリカの選挙民は地元の選挙区では、「財政拡張派」(民主党)を選ぶ一方、大統領には「財政保守派」(共和党)を選ぶような傾向がある。これは、これらの選挙民が、利益になるプロジェクトを地元で誘導するチャンスを最大化する一方、予算全体の額はなるべく抑え、自ら負担する税金は少なくしたいためと解釈することができる (Chari, Jones and Marimon (1997))。同様に、国民の立場からすれば、行政府内では、支出官庁の大臣は「財政拡張派」、財務大臣は「財政保守派」が選好されやすいといえる。

予算プロセスの「断片化」と「コモン・プール問題」

一方、財政赤字に結びつく「コモン・プール問題」の大きさに影響を与えるものとして、予算意思決定プロセスの「断片化」(fragmentation)が挙げられる。つまり、予算の意思決定に関与するプレーヤーが多くなればなるほど、利害関係は対立したり、複雑化するため、「コモン・プール問題」はより深刻になり、財政赤字へのバイアスは大きくなるというルートである。このような「断片化」の度合いが高まれば、財務大臣や総理大臣の権限も当然弱まると考えられる。予算プロセスを行政プロセスと立法プロセスに分けてみると、まず、「行政的断片化」(executive fragmentation)は、支出官庁の数の多さが基準となる。支出省庁の数が多くなれば、利害の対立が内生化されないのと同時に、行政コストがかさんだり、予算に重複が生じることで、赤字バイアスを生むからである。また、「立法的断片化」(legislative fragmentation)は、政権を担当する政党の数に着目する。単独政権よりも参加政党数が多い連立政権の方が、利害関係の対立があり、意見調整が難しいため、与党各党に配慮した予算が策定されやすいという意味で、やはり、「コモン・プール問題」は深刻になる。例えば、Alesina and Perotti (1995)は、OECD20 か国のデータを使い、連立政権は単独政権と同じくらいの頻度で財政赤字削減に取り組むがその成功の確率は単独政権に比べて低いことを示した。Kontopoulos and Perotti (1999)は、やはり、OECD20 か国について、財政赤字の決定要因としては、「立法的断片化」よりも、「行政的断片化」の方が重要な要因であることを示した。ただし、「行政的断片化」は 70 年代、「立法的断片化」はむしろ 80 年代により重要であることを強調している。

単独政権か連立政権かという政治形態は (選挙後政治(post-election politics))、当然、選挙ルール(選挙前政治(pre-election politics))にも影響を受ける。例えば、多数派制では単独政権 (二大政党化、または、政党の二極分化) が生まれやすいが、比例代表制では少数派の政党の票も生かされやすいため、連立政権が生まれやすいことが知られている。また、選挙ルールの財政支出への影響をみると、Milesi-Ferretti, Perotti and Rostagno (2002)は、OECD20 か国、ラテンアメリカ 20 か国のデータを使い、比例代表制の国の方が移転支出の額が大きいことを示した。また、ラテンアメリカ諸国に着目した、Stein, Talvi and Grisanti (1999)の研究によれば、比例代表制の色彩が強く、「政治的断片化」の度合いの大きい国ほど大きな政府を持ち、財政赤字が大きくなっている。

4．日本へのインプリケーション

90年代の財政出動の評価

これまでみてきた、財政赤字発生要因を日本のケースに当てはめて考えてみよう。まず、1990年代の積極的財政政策の評価である。累次にわたる経済対策で公共投資が追加されたこと、94年の減税などが財政状況の悪化に大きな貢献をしたことは明らかである。しかし、バブル崩壊以降、補正予算を伴う経済政策は計11回実施され、事業規模にして総額130兆円超に上る規模の財政出動は過去例を見ないレベルである。なぜ、これほどに巨額な水準になったのであろうか。

景気対策としての財政出動は、日本の場合、「大きすぎて遅すぎる」(too much to late)と批判されることが多かった。例えば、87年の春に、後からみれば景気回復が始まってから初めて国の財政負担を伴う(「真水」)の大規模な公共事業の追加が行なわれたような例である。通常、財政負担を伴う公共事業の追加は、財政当局が慎重なため、誰からみても景気の悪化が明らかにならないと行なわれないう傾向があった。これは、政策の実行タイミングを遅らせて、景気が底を打ってから財政出動するという失敗を生みやすくしていたといえる。つまり、ケインジアン政策に対する典型的な批判である「政策のタイム・ラグ」が日本でも当てはまる(財政政策の景気刺激効果に関しては、コラム1参照)。一方、財政出動が決定されると、財政当局は、その効果を確かなものにするため、それなりの支出額を積み上げようとする。これは、補正予算の手続きやそれに付随するタイム・ラグ、さまざまな取引コストを考えると、少ない額の景気対策を数回に分けて行なうよりも、一度に大型の景気対策を行う方がコスト節約的であり、また、景気に対しても効果があると考えられるためである。

一方、90年代の財政出動とその効果はこれまでのパターンとは異なるものであった。例えば、公共事業などの財政出動を行なっても、景気回復が明確化しないため、さらに追加的に財政出動を行なうことが余儀なくされた。この場合、効果を上げるため、前回よりも必ず事業規模が大きくなるのが通例だった。また、「過去最大の規模」というキャッチ・フレーズは株式市場への好影響も意識して決定された部分もある。景気回復が明瞭でなければ、次々に規模が大きくなる財政政策を出動するという政治コミットメントは財政への規律を大きく弱めるメカニズムを内在化していた。また、公共投資をある時期に増やしてもそのレベルを維持できなければ、次の期には公共投資が経済成長にマイナスに寄与することになる。つまり、公共投資を追加する中で、民需が回復しなければ、経済成長率を維持するため(見通し達成や株式市場への影響)公共投資の水準を維持・拡大しなければならないという悪循環に陥ることになる。これも一旦、公共投資を増加させたら短期的にはなかなか削減できない要因になっていた。

公共投資は近年では、ある程度削減が進んでいるが、国の歳出全体で見ると、バブル期に大幅に増加したレベルから、歳入の減少に合わせて削減されていない。バブル期における歳入にあわせた歳出の積み上がり、崩壊後の硬直性は、第4節で詳しくみる、予算の「増分主義」(前年度からの増加部分が主に査定の対象になる)も影響を与えたと考えられる。一方、歳入面をみると、国の税収も、バブル崩壊以降、大きく下方屈折した以降、伸びていない。これは、(実質)潜在成長率が屈折したこと、税収が直接影響を受ける名目の成長率が、デフレ傾向を受けて更に低い伸びになっていることが大きい。また、94年の(恒久的な)減税も赤字要因として残り続けている。

93年の自民党単独政権の終焉と連立政権移行の影響

93年に自民党単独政権が終わり、それ以降、自民党が与党に復帰してからも連立政権が続いている。基本的には自民党が中枢で政策意思決定の権限を握っているが、財政政策のプロセスでも、自民党以外の与党の要望がある場合はそれらをなんらかの形で配慮せざるを得ないという意味で、連立政権は少なくとも歳出圧力を強める方向に働いたと考えられる(「政治的断片化」の影響)。また、自民党単独政権時代に比べて、自民党を含め、大蔵省(財務省)の権限集中化を嫌う動きが明確化したのも、連立政権に移行してからの特徴である。したがって、その具体的な程度を推し量ることは難しいものの、93年以降、「政治的断片化」が進んだことは財政規律を弱める方に働いたと考えられる。

なお、「行政的断片化」については、2001年からの省庁再編でいくつかの統合化された省庁ができたが(例、国土庁、建設省、運輸省が統合された国土交通省)これは一義的には、「行政的断片化」を小さくすると考えられる。一方、「スーパー省庁」の出現が財務省の権限の相対的低下を生む可能性もあり、今後、省庁再編が財政健全化に繋がるかどうかはしばらく見守る必要があるだろう。また、2004年度から導入される「政策群」(複数の省庁の似た政策を調整して予算を付ける仕組み、「世界最先端の「低公害車」社会の構築」など10の政策群が実施予定)も「行政的断片化」を低下させることが期待される。

第3節 赤字削減のための予算制度改革

第2節では、財政赤字の要因をさまざまな角度から検証し、90年代の日本の財政赤字の大幅な拡大についても議論した。本節では、財政赤字削減のための方策として、特に、予算制度(budget institutions)に焦点を当てて、その改革のあり方について考えることにする。まず、予算制度とは、予算が行政府によって準備され、議会で承認され、実際に執行されるという予算プロセス(budget process)に関わるすべてのルールや規制を指すとしよう。このように予算制度を定義すると、予算制度は大きく、(1)数値目標を規定した法律、(2)予算プロセスにおける各種手続きルール、に分けることができる(Alesina and Perroti(1999))。

また、Alesina and Perroti(1999)は、財政赤字との関係で、重要な予算手続きルールとして、(1)予算プロセスにおける意思決定の集権化の度合いと、(2)予算制度の透明性を挙げている。本節では、特に、財政赤字削減のための方策として、法的な数値目標の設定と意思決定の集権化について議論することにしよう(予算プロセスの透明性は第5節で扱う)。

1. 法的な数値目標策の評価

理論的な考え方

ここでは、法的な数値目標設定の例として、(単年度毎の)財政収支の均衡を法律で義務付けるような財政均衡法(balanced-budget law)を考えてみよう。財政均衡法は、マクロ政策の観点から必ずしも最適とはいえない。なぜなら、まず、循環的な景気変動にするケインジアン的な安定化政策を行うことが全く困難になるためである。また、税による資源配分の歪みのコストを平準化させるためには、一時的な要因で(循環的な景気の落ち込みや突発的な支出増により)財政赤字が拡大しても税制は変化させない(増税しない)ことが望ましいためである(税の平準化理論(the tax-smoothing theory)、Barro(1979))。

しかしながら、財政収支均衡法は、「コモンプール問題」にみられるような財政赤字に対する政治的な圧力をルールという縛りで抵抗する力、規律を持つと考えられる。このような観点からは、財政均衡法の評価は、金融政策と同様、「コミットメント(規律)」と「裁量(柔軟性)」の間のトレード・オフをどのように考えるかという問題に帰着させることができる。このように問題設定を行うと、特定の状況下では一時的な財政赤字も認める免責条項が付随した「状態依存的な財政均衡ルール」が理論的に望ましい。しかし、このようなルールを実際に適用することは容易ではない。なぜなら、将来起こり得る状態(事象)を全て事前に特定化することがそもそも不可能であり、また、「状態依存的な財政均衡ルール」が複雑であれば、財政当局がそのルールに従っているかどうかを監視したり、立証したりすることが難しいためである。また、複雑なルールを作れば、最初からルールの「抜け穴」を利用することを目的とした、歪みの大きい財政政策が選択されることにもなる。したがって、「状態依存的な財政均衡ルール」を考える場合でも、そのルールはできるだけ単純なものにする必要がある。

諸外国の実証分析例

財政赤字削減のための法的ルールの財政パフォーマンスに関する実証分析はほとんどがアメリカの州レベルを対象にしたものである。例えば、ある国で財政均衡法が制定されたとしても、そのような制度は内生的に生まれた、つまり、選挙民の選好の変化が政治プロセスに反映された結果とも考えられるので、国レベルで均衡法制定の独立的な効果を抽出するのが難しいためである(Poterba(1997))。アメリカの州レベルのクロス・セクション・データを使った分析では、均衡予算ルールは、特に、地方政府の借入れが制限されている

場合、財政赤字を小さくし、不慮の歳入欠陥に対しても速やかに税と支出の調整が行われているというのが概ねコンセンサスとなっている(Poterba(1997))。また、財政赤字への影響も、地方政府の場合、他の地域の負担を増やしたり、使用料や料金などの別の収入元を見つたりすることが容易であるため、短期的に止まりやすいといえる(Kirchgassner(2001))。このため、アメリカの地方政府レベルでの分析結果を、国レベルの分析に応用するには、国と地方の制度の違いも考慮し、慎重に行う必要がある。

日本の財政均衡法の評価

財政赤字削減のために法的拘束力のある数値目標を設定した例は、日本の場合、97年11月に成立した、「財革法」が挙げられる。「財革法」では、(1)国と地方の財政赤字の対GDP比3パーセント以内、(2)特例公債脱却(各年度縮減)及び公債依存度の低下、を目標とし、その達成年度は2003年度とされた(集中改革期間は98年度から2000年度の3年間)。また、各歳出分野において、集中改革期間における量的削減目標、つまり、歳出上限(キャップ)制がしかれることになった。基本的には、前年度からの歳出凍結が中心であるが、集中改革期間の初年度である98年度については、政府開発援助費、地方公共団体への補助金等は10パーセント減、公共投資関係費は7パーセント減を決める一方、科学技術振興費は5パーセント増、社会保障関係費は2パーセント増の上限が設定された。

「財革法」が80年代の財政再建路線と異なる点は、(1)国のみならず地方も合わせた財政赤字を数値目標として設定したこと、(2)財政健全化に法的拘束力を付与したこと、(3)マイナス・シーリングによる一律カットではなく、各歳出分野の量的削減目標にある程度のメリハリをつけたこと、である。しかしながら、97年秋以降、消費税や医療費などの国民負担の増加、金融危機の顕在化で、景気は悪化の一途を辿り、翌98年4月には補正予算が組まれ、総額16兆の総合経済対策が決定された。こうした中、「財革法」への批判も高まり、5月末には、(1)大災害や深刻な不況の時の特例国債発行額前年度削減停止、(2)財政健全化目標年次の2年先送り(2003年度 2005年度)、(3)社会保障関係費に限り99年度の歳出上限廃止、が盛り込まれた「財政構造改革の推進に関する特別措置法改正法」が成立した。また、98年7月に橋本政権から小渕政権にバトンタッチされると同時に、積極財政へ政策転換が行われた。10月には2次補正予算、11月には3次補正予算による総額23兆円超の「緊急経済対策」が策定されるとともに、景気回復を最優先させる観点から、「財革法」全体の施行を当分の間停止する「財政構造改革の推進に関する特別措置法停止法」が成立することとなった。このため、事実上、「財革法」は廃止に追い込まれることになったのである。

「財革法」が事実上失敗に追い込まれたのは、97年秋からの金融危機の顕在化し、未曾有の経済状況の悪化が進む中で、財政は「財革法」でがんじがらめに「手足」を縛られた状

態にあったことが大きい。つまり、緊急の場合の財政出動などを盛り込んだ免責条項が「財
革法」に最初から盛り込まれていなかったことが強く影響したと考えられる。確かに、「財
革法」が制定された翌年に免責条項が付与された「改正法」が成立しているが、事後的に
そのような柔軟性を盛り込むことは、財革法のクレディビリティや規律付けを大いに失わ
される結果となったからである。法的拘束力はそもそもその法案を容易に改正できないと
いう点でその効力が担保されるものであり、一旦、その財政規律が弱まる方向で改正され
ば、さらに財政の規律を失わせるような政治圧力の流れに抗するのは難しくなる。一度、
改正が行われれば、最終的には廃止に追い込まれることは容易に想像できる。したがって、
理論的な検討でもみたように、なるべくシンプルな形の免責条項を入れて、ある程度の経
済状況の変化には対応できるような「財革法」を最初から準備するべきであったといえる。
当時の政府・与党内では財政健全化のみが念頭にあり、こうした免責条項への役割への配
慮が不十分であった。経済状況に柔軟に適應できないという制度の硬直性が制度自体を崩
壊させ、最終的には財政規律を全く失ってしまうという失敗を生んだのである。

また、法的拘束力を持った数値目標は、財政赤字削減のための大きなモーメンタムを作る
が、それが赤字削減の十分条件ではない。予算制度のもう一つの側面である、予算手続き
に関する改革を行わなければ、赤字削減への具体的プロセス、手段が明らかにならず、予
算制度に関係しているそれぞれの主体のインセンティブ構造を変化させていくことは困難
であるからだ。90年代にEU加盟国が財政赤字削減に成功したのは、ユーロ加盟のための
「マーストリヒト条約」での財政の数値目標（財政赤字 GDP3 パーセント、グロスの債務
残高 GDP 比 60 パーセント以下）下、予算制度改革も同時に行ったことが大きい。法的な
数値目標と制度改革が車の両輪のように有効に機能して初めて、法的な数値目標も意味を
持つと考えられる（コラム2参照）。

2. 予算プロセスにおける意思決定権限の集中化

次に、予算手続きの仕組みの観点から、予算プロセスにおける意思決定権限の集中化を考
えてみよう。第2節でみたように、財政赤字を小さくするには、財務大臣や総理大臣に予
算の意思決定権限を集中させることが効果的であることが国別のクロス・セクションのデ
ータを使った分析で明らかにされている。なぜなら、総理大臣や財務大臣は、個人的な立
場は別としても、政府部内では特定の地域、業界を代表していない公平な立場にあるとい
う意味で、平均的納税者と同じ「選挙区」から選出されているとも考えられるからである。
したがって、彼らは、個別の支出プログラムのコストを内生化するインセンティブを持ち、
「コモン・プール問題」(1/n 問題)を回避することができるためである。総理大臣や財務
大臣が各支出大臣よりも予算折衝で強い権限を持つことは、全体の支出を抑え、赤字を回
避し、必要な調整を速やかに行い得るといった利点があると考えられる。

一方、このような意思決定の権限の集中化は一般的に放漫な支出を抑制するのにメリットを持つが、そのデメリットも認識する必要がある。例えば、権限の集中化は、多数派の利益が強調され、少数派の利益が損なわれやすいという傾向があることである(Alesina and Perroti(1999))。また、意思決定権限の集中化、トップ・ダウン・アプローチがどんな国でも財政改革の手法として適しているとは限らないことである。Hallerberg and von Hagen (1999)は、政治システムと望ましい予算制度改革の関係を論じている。彼らの議論によれば、多数派制(例:小選挙区制)では単独政権が生まれやすく、権限の集中化が適している。一方、比例代表制では連立政権が生まれやすい。しかし、連立政権において、一人の大臣に意思決定権限を集中させることは、連立政権内での各党の力関係や政権の安定に大きく影響を与え、連立政権にとって必ずしも望ましい選択肢とはならない。むしろ、連立与党間で協議して予算の数値目標を設定するような形(「契約アプローチ」)で赤字削減努力を行う方が適切であるといえる。このように、予算制度改革のあり方を考える際には、政治システムとの関係への配慮も重要である(具体的な例としては、コラム2を参照)。

日本へのインプリケーション

権限集中化の問題を日本のケース当てはめて考えてみると、80年代までの自民党単独政権と大蔵省への権限集中という組み合わせは、財政規律を維持するのにそれなりに寄与してきたと考えられる。一方、90年代の政治状況の変化は、大蔵省の意思決定権限にいくつかの変化を及ぼしたと考えられる。まず、自民党単独政権の終焉と連立政権の幕開けである。連立政権になったという点で、政治的な断片化の度合いは大きくなり、「コモン・プール問題」を大きくし、大蔵省の相対的なコントロール力低下と赤字拡大圧力を生んだ可能性がある。例えば、地方振興券などのポピュリスト的な政策の実施がそうである。また、93年に野党に転じた当時の自民党と大蔵省の間の政策的、感情的もつれがその後、自民党が与党に復帰してから、(1965年の初めての赤字国債に端を発するといわれる)自民党の大蔵省への優位性を更に明確化したと考えられる。こうしたことが、90年代における大蔵省の相対的な権限の弱体化を生むと共に、98年の財法凍結等も重なって大蔵省の財政規律(財政均衡主義)への意欲を低下させた面もあろう。

以上のような状況を勘案すると、財務省(大蔵省)または、総理大臣(内閣府、経済財政諮問会議)への意思決定権限の集中化、強化を図ることが重要な政策イシューとなっている。連立政権といえども、その中で自民党の優位性は現在のところ圧倒的なもので、権限集中化は依然として望ましい手法といえる。それでは、権限集中化は具体的に、財務大臣か総理大臣のどちらに付与されるべきかについては、税制改正の政策決定プロセスと合わせて、第7節の結語の部分で論じることとする。

第4節 効率性向上のための予算制度改革

これまで、主に財政赤字削減のための予算制度改革をみてきた。これは喫緊の政策課題であり、短期的に集中して行うことが将来へ負担を先送りしないためにも重要である。一方、中長期的な視点に立てば、効率性向上のための予算制度改革も必要不可欠である。実際、現在、日本の予算制度の改革のアジェンダの多くは、財政赤字削減のためというよりも、歳出、予算制度の効率化に関する提案である場合が多い。もちろん、効率性向上が赤字削減に結びつく場合もあるが、予算制度改革を議論する場合は、赤字削減を目的としているのか、それとも、支出やプロセスの効率化を目指しているのか、意識的に区別するべきである。

ここでは、日本の予算制度に関してしばしば取り上げられる問題点として、(1)細かい項目別の査定とその積み上げとしての予算決定、(2)繰越が厳しい単年度予算、(3)柔軟性が放漫な支出につながりやすい補正等他の予算や建設国債の仕組み、(4)外部からの規律が働かない特別会計、について、それぞれ検討してみよう。前者の二つが官僚的・硬直的な制度の弊害として認識されている一方、後者の二つは制度における柔軟性の存在が却って規律の希薄化、支出の非効率化につながっているのではという問題意識である。これらの論点について、既存の制度のデメリットのみに着目するのではなく、メリットにも配慮することで、改革の方向を考えることにしたい。

1. 細かい項目の査定とその積み上げとしての予算決定の問題点：事後評価と一括予算配分に向けての留意事項

現在の日本の予算制度をみると、予算の概算要求においては、要求官庁は、単価の設定から個別に積算を行いながら全体の予算を積み上げていき、財政当局は個別の項目毎に査定を行っている。このため、財政当局と要求官庁との間の交渉、調整には時間、労力とも相当なコストがかかっている。しかし、事前の査定は詳細に厳しく行っても、予算執行の事後評価がしっかり行われていないため、非効率的な支出が行われて易いという問題がしばしば指摘されている。

予算プロセスの取引コスト節約のための「増分主義」

確かに、個別項目まで全部査定して、その積み上げとして予算全体の額を決めていくというのは、財政当局の査定、要求官庁の交渉、両者の調整に関わるような取引コストは膨大なものとなる。この取引コストをできるだけ節約しながら、査定の規律を失わないようにする方法として、いわゆる予算査定における「増分主義」が取られていると考えられる。つまり、前年度からの増額（新規要求）について特に綿密に厳しく査定するという考え方である。このため、事前の細かい査定と「増分主義」は補完的關係にあるといえる。しかし、査定における「増分主義」の有効性は、マクロ経済的な環境にも強く依存する。例え

ば、経済成長率が比較的高く、安定しており、税収が毎年拡大し、「パイ」が確実に増えている時代であれば、前年度からの増分のみに着目して査定することは、財政当局からみれば、効率的な手法といえる。

「増分主義」による予算の「既得権益化」の弊害

一方、「増分主義」の適用は、要求官庁の側からすれば、前年度までに獲得した予算（額）の「既得権益化」を意味し、予算全体の省庁別、分野別の配分の硬直化を招いた面もある。このため、経済構造が大きく変化し、税収が落ち込んだ場合、予算を削減したり、リストラクチャリングしたりすることは非常に困難になる。事実、80年代の財政再建時期に支出削減のために取られた手法は、マイナス・シーリングによる各省庁予算の一律削減である。確かに、「増分主義」で予算が「既得権益化」されている状況では、省庁毎、プロジェクト毎、優先順位に応じて異なった額の予算削減を行うことは政治的にも非常に大きな抵抗があることが予想される。そのような調整に係る取引費用を節約して、予算全体として必要な削減を達成するには、一律削減は確かに有効な手段である。痛みを平等で分かち合うような、一律削減は政治的にも抵抗しにくいためである（抵抗すれば、財政再建という「総論」に反対することになる）（優先順位をつけた歳出削減については、コラム3参照）。

しかし、優先順位を考慮しない一律削減は、資源配分からみて大きな歪み、非効率性を生むことは明らかである。したがって、80年代までのような比較的安定した高成長の下では（予算の削減が必要な場合もその規模は小）「増分主義」、一律削減という手法が、詳細な査定を行う上での取引費用の節約という意味である程度合理的であったといえるが、予算の「既得権益化」を生み、抜本的な予算のリストラクチャリングを困難にした可能性が強いのである。

事後評価・予算の一括配分の検討

(1)項目別に詳細に行う査定に伴う膨大な取引コスト、(2)それらを削減する意図がある「増分主義」による予算の「既得権益化」、(3)一律削減による資源配分の歪みの増長、(4)事後評価がないことによる予算執行の非効率性、といった諸問題を解決するための手法としては、事後評価と予算の省庁一括配分の組み合わせが考えられる。具体的には、細かい事前査定は行わず、予算は省庁毎に一括配分し、細かい費目毎の配分はそれぞれの省庁に権限委譲（分権化）する代わりに、予算執行に行う事後評価をしっかりと行うことで規律付けを行うというものである。個別項目の詳細な査定は費目間（人件費、旅費、物件費等）の流用が原則不可能であることと表裏一体であり、その時々での支出の重要性などの情報を財政当局よりもより把握している要求官庁が自らの権限で予算を適切に配分することができれば資源配分の効率性はその分高まることが期待される。実際、2001年度から導入された独立行政法人の予算は、運営交付金の一括配分の一括配分と事後評価を組み合わせた制度となって

いる。

事後評価の難しさと財政当局・要求官庁の情報の流れ

しかし、このような仕組みが既存の仕組みの問題点を解決し、うまく機能するためにはいくつかの条件が必要となる。第一は、事後評価の問題である。いかに適切な事後評価を行うか、また、その評価を一括配分の予算レベルにいかに関与するかがポイントになる。まず、前者であるが、現実には、事後評価も事前評価と同様、また、それ以上に取引コストがかかり、難しい可能性がある。なぜなら、公的部門のパフォーマンス自体、民間と比較しても図り難いという問題があるからである。一方、成果が図り難い公的部門であっても、政策目標や業務の計測が比較的容易な事業部門は、例えば政策目標があいまいで業務の成果の図り難い政策企画・立案部門と比べて、相対的に事後評価・一括予算配分にはなじみやすいといえる。

また、事前査定と「増分主義」が結びついた予算の「既得権益化」を事後評価が打ち崩していくためには、事後的なパフォーマンスを厳しく評価し、ネガティブな評価も適切に行うことが重要であるが、そのようなネガティブな情報はそれぞれの省庁はできるだけ隠そうとする。そうした中で、適切な事後評価を行うためには、事前査定とは違った意味でのコスト・労力が必要であろう。

このような、評価を巡る財政当局と要求省庁との間の情報の流れは、「増分主義」における事前査定ではかなり異なる。「増分主義」の下での事前査定の場合、財政当局や要求省庁にとって重要なのは、新規要求の必要性・重要性を示す情報である。それが多ければ多いほど説得力が増し、要求が認められる可能性が高まるため、要求官庁は新規要求に関わるポジティブな情報を積極的に財政当局に伝えるインセンティブを持つ。このような仕組みが、必ずしも予算要求に関する情報でなくても、各省庁の情報が財政当局に集まる仕組みを作っており、財政当局と各省庁との情報の非対称性の問題をかなり解決してみたといえる。したがって、財政当局が事後評価を行うのであれば、各省庁から評価に必要な情報を集める仕組みをいかに構築するかが重要なポイントとなる。

事後評価の予算査定への反映の問題

また、事後評価については、評価そのものの難しさもさることながら、それをいかに一括配分の予算に反映させるかという問題がある。事前査定から事後評価に移行したとしても、予算査定は必ず必要である。しかし、事後評価を、一括予算に反映させるためには、以下のように二つの問題がある。

第一は、タイミングである。例えば、ある年度の予算の事後評価が確定するのは、独立行

政法人のケースでも翌年度の後半になってしまい、翌年度の予算要求・査定に反映させることは難しい。つまり、評価とそれを反映した予算査定との間には一定のタイム・ラグが生じてしまう。第二は、事後評価の内容が一括予算のレベルにどのように反映されるかという問題である。事前査定においては、項目別に査定するため、個別のプロジェクトの評価がそのまま予算の査定に繋がるため（逆に、査定が評価そのものといえる）、両者のリンクを考える必要はない。一方、一括配分の予算の場合、個別のプロジェクト毎の評価を集計して要求官庁全体の評価を決めた上で、それと一括配分の予算額とをリンクさせるのが自然な方法であろう。

しかし、個別プロジェクトの評価を集計する場合も、個別の評価のウエイトのとり方で全体の評価が大きく変わりうることに注意する必要がある。タイム・ラグの問題と同様、個別プロジェクトの評価と全体の予算とのリンクは事後評価の場合、弱くなるという問題は避けられないからである（無理にリンクを強めようとする詳細な事前査定と変わらなくなってしまふという問題もある）。したがって、財政当局への信頼を高めるためには、事後評価のあり方やその一括予算への反映のさせ方についてかなり明確なルールを作り、その時々裁量で反映のされ方が異なることがないようにする必要がある。

省庁内の予算配分の権限

一方、事後評価とその一括予算への反映が最適に行われたとしても、それぞれの省庁で評価に応じた予算の配分が行われるとは限らないという問題がある。例えば、あるプロジェクトの事後評価が優れていることで当該省庁の一括配分予算が増加したとしよう。しかし、その増加した予算がよい評価を受けたプロジェクトに配分されるとは限らない。現在の事前査定のシステムでは省庁の局内での流用はある程度行われているが、それぞれの省庁が予算の配分の権限を握ることで、予算獲得運動（レント・シーキング活動）の強い部署に予算が配分されたり、社会主義的な配分が行われることで却って資源配分の歪みが生じることも懸念される（同様のケースは、民間企業での資金配分（内部資本市場）においても広範に指摘されている）。これは、逆に、外部（財政当局）が査定権限を持っている場合、ある部署に不利な予算配分が行われたとしても、「外圧」ということで不満をうまく押さえるという利点があることも意味している。また、具体的な配分やその根拠などに関する情報は、財政当局が事前の詳細な査定を行う場合よりも開示されない懸念もある（財政当局という別組織が個別の査定を行いことで予算に関する透明性が確保されているという一面もある）。したがって、一括配分がそれぞれの省庁で効率的に配分されるためには、予算配分に関する情報（根拠）が十分に開示される必要がある。

2．繰越が厳しい単年度予算の問題点：複数年度予算に向けての留意事項

現在の財政法上では、継続費、繰越明許費、国庫債務負担行為によって複数年度にわたっ

て支出することは可能である。しかし、これらはいくまでも例外的な措置であり、単年度主義の規制はかなり厳しいといえる（繰越明許費については財務大臣の承認が必要）。このように年度途中での予算執行の変更ができない場合、支出省庁は予期せぬ支出の必要性に備えるため、年度前半には支出を抑制して予備的貯蓄を増加させるが、年度後半から期末に向かって支出を増やし、最後は必要性の有無に関わらず、予算を全部消化しようというインセンティブが働く。これは、予算の不用を立てれば、その予算は次年度から削減される可能性が高まるためである。しかし、これは結果的には、年度前半に必要な支出を制約する一方、年度末に非効率的な支出を執行するという資源配分の歪みを生むことになる。

したがって、現在の憲法に抵触しない範囲で、繰越を実質的に柔軟化させていくという意味での「複数年度主義」を採用することは上記の異時点間での支出の非効率性を是正する効果がある。異時点間の資源配分を考えると、単年度で収支を均衡させるのではなく、繰越などにより、予期せぬショックに対応することができる方が国全体として経済厚生が高まることは明らかである。

しかし、「複数年度主義」を採用すれば、その柔軟性ゆえに、さまざまな会計操作が可能になることも事実である。例えば、特定の年度の財政バランスの数値目標を達成するために翌年度に支出を回すような行為である。また、「複数年度主義」は事後評価・予算の一括配分と組み合わせれば、要求官庁は予算配分において、内訳と時間という二つの軸において、大きな裁量を持つことになる。しかし、その場合、「複数年度主義」が適切に機能するためには、繰越の事後評価のあり方が重要なカギとなる。繰越が発生する要因としては、(1)省庁が行った節約努力、(2)実施すべき事業が行われなかったというモラル・ハザード、(3)予期せぬショックによる予算の不要、などが考えられるが、いずれに該当するのかで繰越に対する評価は相当変わってくるためである。繰越の実態に即した評価が行われないと「複数年度主義」を生かすことは難しい。その意味でも、それぞれの省庁の予算執行に関わる情報開示、透明性の向上が重要といえる。2004年度予算で新たに導入される「モデル事業」（10事業）は、明確な政策目標とその厳しい事後評価を前提に、繰越や流用などの予算の弾力的執行を認めるものであり、「複数年度主義」導入を検討するための試行事例としてその成果が期待される。

3. 柔軟性が放漫な支出につながりやすい補正など他の予算や建設国債の仕組み

柔軟性が規律の低下につながった補正予算や財投の問題点

詳細な事前査定と「増分主義」、「単年度予算主義」は、予算の官僚的な硬直性に由来する非効率性を生んでいたわけであるが、予算制度がすべてにわたり硬直的なルールに縛られていれば、その時々々の経済・社会の変化に柔軟に対応していくことは困難である。日本の予算制度をみても、一般会計の当初予算については財政規律を厳しく保ちながらも、補正

予算、特別会計、財政投融资では、その時々ニーズに機動的、柔軟に対応できるような仕組みを作ってきたといえる。例えば、景気対策のための財政支出を行う場合も、財政当局は当初予算で配慮するよりも、補正予算や財投で行うというバイアスが強かったと言える。当初予算では一度認めてしまうと、「増分主義」の下では既得権益化してしまうので、むしろ、一時的な支出ということで補正予算や支出手続きの簡単な財投を多用したと考えられる。

しかし、景気対策の場合、タイミング的には当初予算で、公共事業の増額を行った方が効果的にもかわらず、その実行が補正予算の成立まで遅れてしまう傾向があった。また、補正予算の場合、まず、全体の額が決まってから、非常に短期間での個別の予算の積み上げやその執行が行われることが多いため、要求や査定における必要性の吟味が当初予算に比べて甘くなり、効率的な支出に結びつき難いという問題も指摘されている。また、財投もその負担が見えにくく、手続きもより容易なために、道路建設に典型的に見られるように、政治的に過度に利用されて、財政規律の抜け道になってきたきらいがある。つまり、予算制度において、一般会計当初予算の財政規律を守るあまり、他のルート（補正予算、特別会計、財投）による財政規律が非常に弱まったといえる。制度として規律と柔軟性を合わせ持つといっても、両者が相当極端となり、アンバランスな姿になっているというのが現在の日本の予算制度の姿といえる。

非効率的な公共投資生みやすい建設国債

同様の文脈では、国債の区分の問題がある。財政法第 4 条では、原則として、国債発行は禁じられており、その例外として、公共事業費、出資金及び貸付金については、国債発行が認められている（4 条国債又は建設国債）。したがって、禁止されている赤字国債（特例国債）を発行するためには、別途、法律を制定する必要がある。公共投資が例外扱いされているのは、公共投資への支出は、それが資本ストックとして蓄積されることで、将来世代も受益があり、債務の増加がそのまま将来世代の負担にはならないとされているからである。財政規律を守るためには、確かに、国債発行を法律上で禁止するという措置は望ましいといえる。しかし、例外規定も設けなければ、予算が機動的に経済状況の変化に対応することが難しくなる。したがって、例外規定を設けることは、国債発行の歯止めのための規律を守りつつ、柔軟的な予算運営を行うという意味で先ほどみた当初予算と補正予算との関係と似ている。

しかし、予算の時と同様、このような規定は予算を柔軟的に支出できる仕組み（建設国債）が政治的にも過度に利用され、必要以上に公共投資に財政資金がシフトした可能性がある。例えば、現実には、地方の失業対策のために公共投資が景気対策として実施されていたことがしばしば指摘されているところであり、先進諸国の間でも際立って高い公共投資の

GDP 比率、建設業の就業者の割合をみても明らかである。また、日本の社会資本の生産性を比較した分析をみても（例えば、岩本(2002)）、地域別では地方圏の方が、産業別でみれば第一次産業の方が、限界生産性が低いにも関わらず社会資本の水準は高いという意味で、過剰に配分されているということは、公共事業への支出メカニズムが非効率であることを示唆していると考えられる。

このように、建設国債という例外規定を作ることで、本来必要な他の支出が無駄な公共投資に振り変わっているのだとしたら、同じ赤字、債務水準でも資源配分の効率性は大きく劣っていると考えられる。このため、むしろ例外規定を作らない方が、財政支出の効率性の観点でみる限り、むしろ望ましい場合もあるかもしれない。また、例外規定を維持するのであれば、将来世代の便益になるストックの蓄積として公共投資というハードな資本に着目するのではなく、近年の経済成長で益々重要性が高まっている人的資本の要となる教育への支出を例外規定として検討することも一考と思われる。

4．外部からの規律が働かない特別会計

国の予算といえば、一般会計が注目される場合が多いが、内閣によって編成され、国会へ提出される予算は、一般会計の他に 37 の特別会計と 11 の政府関係機関（特殊法人）であり、当初予算の歳出規模では、特別会計は一般会計の 4～5 倍に達しており、各予算の間で複雑な資金のやり取りが行われている。単年度か多年度かという議論と同様、国の予算は小さな会計に分けてそこで収支を一致させるよりも、一つの大きな会計で管理する方が、制約も小さくなり、フレキシビリティが増すことで経済厚生も高まるといえる。また、会計操作ができないという意味で、予算の透明性の面でも重要である。そのような状況の下で、あえて、別の会計にする意義はなんであろうか？

特別会計は、財政法第 13 条 2 で「国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合その他特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合」に限り、認められている。それぞれの特別会計がどのケースに当たるかは必ずしも明確ではないが、基本的には、目的税、使用料収入、受益者負担金といった特定財源を持っているといえる。したがって、特別会計として独立させることで、一義的には、負担と受益の関係が明確になり、負担者（納税者、利用者等）の理解を得やすいという利点があると考えられる。

しかし、それぞれの特別会計では、財政法とは異なった規定を設けることができ（財政法 45 条）例えば、歳入の増加に応じ歳出も増加させることのできるような弾力条項が認められている。こうした仕組みは特別会計の支出をより柔軟にすることができるが、財政の規律を弱めているといえる。なぜなら、特定財源があるということは、支出のための財源

が安定的に確保されていることを意味しており、支出の必要性に関する吟味、査定がどうしても甘くなりやすいためである。むしろ、必要性の有無に関わらず、財源がある限り事業を拡大する（収入があるから支出を考える）という面もあり、非効率的な支出につながる傾向がある。また、受益と負担の関係が明確であることが特別会計のメリットだとしても、特定財源の使い道はその時々々の経済・社会状況や時代の流れで機動的に見直されるべきであるが、歳出構造は一般会計以上に「既得権益化」され、効率的にリストラクチャリングされる仕組みにはなっていない。

例えば、揮発油税を含む自動車関係税で道路整備が行われているが（道路整備特別会計）ナショナルミニマムな水準を達成した現在でも、仕様や機能を高めるような高度化のために道路整備事業は推進されており、インフラ整備の立ち遅れを解消するという当初の目的から逸脱して事業の拡大が行われていることは否めない。また、特別会計が原則として所管の省庁に管理され、一般会計に比べ財務省のコントロールは弱くならざるを得ない。したがって、特定財源を持つことで所管官庁へ分権化された特別会計は、外からの規律を免れた「独立王国」になっており、「仕切られた多元主義」を最も明確に体現している仕組みの一つといえる。

一方、独立した別会計になれば、歳入が減れば、歳出も減らさざるを得ないという意味で、内部規律が働くはずである。しかし、特別会計には一般会計から大幅な繰り入れが行われているのが現状である。つまり、特別会計は、いわゆる「ソフト・バジェット」(soft budget constraints、不採算事業への資金継続的流入)の典型となっているのであり、それが更に特別会計の財政規律を失わせていることが指摘できる。また、特別会計は独立した事業であるからこそ、民間部門に近い会計整備が必要であるが、これまでのところ一般会計と同じレベルであり、透明性の点でも相当遅れているといえる。したがって、特定財源の一般財源化を含む、特別会計の抜本的整理・合理化、一般会計からの繰り入れの原則禁止、会計整備による透明性向上が図られるべきである。

5. 予算制度における「規律」と「柔軟性」のトレード・オフ

予算制度は常に政治的な圧力から、放漫になり、赤字を生み出しやすいので、政府は法律によるコミットメント（「自らの手足を縛る」）で規律付けを行うことが重要である。しかし、法律などのルールにより例外を認めず、一元的に財政規律を強め過ぎると、制度の官僚的な硬直化を生む。上記でみたように、制度がその時々々の経済・社会状況の変化に柔軟に対応できなくなるためである。一方、制度に柔軟な仕組み（例外規定や分権化による裁量）を導入すると、今度はその仕組みが政治的に過度に利用され、財政規律を大きく失い（モラル・ハザード）放漫で非効率的な支出が行われる傾向もある。このように、財政においても、金融政策で論じられているような「ルール（コミットメント）対裁量」の議論

と同じように「規律」と「柔軟性」の間のトレード・オフ、メリット・デメリットを明確に意識した分析、政策提言が求められている。

上記では、予算要求（単年度増分主義・一律カット vs 裁量的配分）、予算配分単位（項目別 vs 省庁別）、予算視野（単年度 vs 複数年度）、予算ルート（一般会計当初 vs 補正予算・特別会計・財投）、国債区分（特例国債 vs 赤字国債）について、「規律」と「柔軟性」それぞれの仕組みのメリット・デメリットを検証してきたといえる。どのような仕組みをとったとしても、「規律」と「柔軟性」のトレード・オフは常に存在し、メリット・デメリットを合わせ持つことから逃れることはできない。したがって、制度設計を行う際には、上記のようなそれぞれの予算制度における仕組みについて、「規律」と「柔軟性」のトレード・オフを改善できるような方策を生むかが重要となってくる。現在の予算制度、支出の効率性を高めるためには、制度に「柔軟性」を導入する必要があるが、政治的な圧力を抑制でき、かつ、過度にルールに依存しないような財政への「規律」付けができるかがポイントとなる。これは、それぞれ、先にみた予算プロセスの意思決定の（公平な主体への）権限集中化であり、次にみる予算プロセスの透明性向上なのである。

第5節 予算制度の透明性

財政の透明性は、政治経済学で多用される、「依頼人・代理人モデル」の言葉を使えば、「依頼人」である国民が、財政当局、支出官庁、政治家など財政活動を担う「代理人」に対し、規律を与える上で重要な役割を果たしているといえる。政府や政治家は、私的利益追求のために予算を本来とは異なった目的で執行したり、過大な支出を隠したり正当化したりするためのトリックを作ろうとしがちである。財政の透明性の向上は、こうした行動を抑制し、財政活動を行う政府・政治家に対し有効な財政規律を与えることができると考えられるからである。

財政の透明性を巡る3つの視点：制度、会計、予測

財政の透明性を具体的に論じるにはさまざまな視点があるが、ここでは、「制度の透明性」(institutional transparency)、「会計の透明性」(accounting transparency)、「指標と予測の透明性」(transparency of indicators and projections)という3つの観点から包括的に論じた、Kopits and Craig (1998)に基づいて考えてみよう。

第1は、「制度の透明性」である。特に、予算プロセスにおいて、予算の立案・執行を行う「代理人」としての政府に対して、「依頼人」たる国民の利益にかなうよういかに有効な監視や規律付けを行うかがポイントになる。Kopits and Craig (1998)は、具体的に、予算案における財政目標と優先順位の説明、予算執行の透明性、パフォーマンス評価・財務監査の公表などを挙げるとともに、政府活動に広範な調査権限を持つ独立の監査機関設置を提

案している。

第2は、「会計の透明性」である。政府の予算については、通常、予算書が議会に提出され、その情報は国民に詳細に公開されている。しかし、一国の政府の予算書は、当然のことながら非常に複雑であり、国民が容易に理解できるものとはいえない。さらに問題なのは、政治家や官僚が、予算書や予算制度を必要以上に「複雑」にしたり、「あいまい」な部分を残したりすることで、私的利益追求のための放漫な財政支出を隠すことが可能になることである。特に、中央政府の予算と他の財政部門、たとえば、地方政府や公的企業などの予算外（オフ・バジェット）部門との資金の複雑なやりとりを通じて、中央政府の財政赤字を少なく見せることはしばしば行われるトリックである。したがって、会計上では部門毎の内訳、部門間の資金のやりとりについて実態に即した形で総合的に情報提供することが「会計の透明性」において重要であるといえる。Kopits and Craig (1998)は、財務会計の対象範囲として、中央政府、地方政府の内訳も含んだ一般政府、社会保障基金などの予算外基金、および公的企業の擬似的財政活動まで含めるべきとしている。さらに会計の透明性向上のために必要な措置として、発生主義による記録（フローベースでのお金の流れのみに着目する現金主義はあくまで補足）、政府資産・債務（および純資産）の適切な評価、および歳出の経済主体別・機能別内訳、歳入内訳の明示、が列挙されている。

最後は、「指標と予測の透明性」である。政府や政治家が過大な財政支出を正当化するために典型的に使われる手法は、楽観的な経済予測に基づき、期待成長率、ひいては税収を過大に見積もることである。したがって、予算規模の妥当性の判断根拠になるマクロ経済の予測やそれぞれの政策の財政への影響は、意図的な楽観性を廃し、常に現実的な数字を国民に提供するという意味で「予測の透明性」が重要となる。また、そもそも現在の財政状況を国民の立場から適切に把握・分析するために必要な各種指標に関する情報も広範囲に提供される必要がある（「財政指標の透明性」）。Kopits and Craig (1998)は、財政バランスに関するいくつかの指標とグロスおよびネットの政府債務といった財政の直接的指標のみならず、構造的・循環的財政バランス、財政の持続可能性（債務を安定化させるプライマリー・バランスのレベル）、未積立債務の純価値などの財政の分析的指標の試算の公表も提案している。また、短期・中期・長期の財政予測を透明にするために、現実的な前提に基づくとともに、ベースライン・シナリオ（政策変化なしの場合）と政策変化を織り込んだシナリオを明確に区別することが挙げられている。

予算制度改革の前提条件ともなる透明性

財政に規律を与える方法としては、上記のように財政の透明性を高めることとともに、上記の「コモン・プール問題」に直接メスを入れる方法もある。いくつかの国で財政改革として実施され、一定の成果が出ている手法としては、上記でもみたように、第1に、数値

目標を設定したり、予算均衡法を制定したりして強制的に赤字を削減するやり方がある。第 2 は、予算の意思決定プロセスにおいて（特定の産業や地域の利益を代弁しておらず、平均的納税者と同じ「選挙区」から選出されていると解釈できる）財務大臣や総理大臣などへの権限の集中化である(Alesina and Perotti (1999))。

しかし、いずれの予算プロセス改革を行うにしても、財政の透明性が確保されることが重要である。なぜなら、前者（強制的赤字削減）の場合、「会計上の小細工」(creative accounting)や楽観的経済予測を行うことで数値目標を満たすことは簡単に可能になるので、それを避けるために透明性の確保（情報開示）が必要だからである。後者（権限の集中化）については、たとえば、予算プロセスにおける権限を単独政権下での財務省に集中させるような場合、確かに財政の放漫化の原因となっている「コモン・プール問題」を非常に効率的に回避することができるであろう。しかし、財政支出に関わる権限が一部の組織に集中するということは、意思決定に必要な情報もそこに集中・偏在することを忘れてはならない。その場合、予算プロセス全体の透明性はかえって損なわれる懸念がある。なぜなら、多くのプレイヤーが予算プロセスに介在し、交渉を行う方が情報がより共有され、国民への透明性向上も図りやすいからである。したがって、予算プロセスにおける意思決定の集権化を行えば、財政の透明性向上にとりわけ努力を傾注させる必要があるのだ。

財政の透明性の国際比較

財政の制度・手続きに関するさまざまな指標を作成し、その財政パフォーマンスへの影響につき包括的・実証的分析を最初に行ったのは von Hagen (1992), von Hagen and Harden (1994)である。彼らの対象国は EU 加盟国（8 カ国）であり、その透明性の指標としては、主に、「会計の透明性」を取り上げている。具体的には、(1)特別会計が予算書に明示されているか、(2)予算書が一冊にまとまっているか、(3)財政の透明性に対する自己評価、(4)予算書と国民経済計算とのリンクがあるか、(5)政府から非政府部門への貸出が予算書に明示されているか、である。彼らの試算によれば、ドイツが最も透明性の高い国となっている一方、イタリアやアイルランドは最も透明性の低い国となっており、各国の債務比率などの財務パフォーマンスと概ね対応している。一方、Alesina, Hausmann, Hommes, and Stein (1999)は、ラテンアメリカ諸国を対象にして、同様に財政制度・手続きと財政パフォーマンスの関係をみた。ただし、彼らの使った透明性指標は、中央政府と他の機関との債務関係、地方・公営企業の財政自立度などであり、「会計の透明性」の一部をカバーするに止まっている。

一方、既存の分析が強調していた「会計の透明性」よりも、むしろ、「制度の透明性」や「指標と予測の透明性」に焦点を当て、日本も含めた OECD 諸国（19 カ国）を対象とし、かなり包括的な視点から以下の 12 項目について財政の透明性を実証分析しているのは、Alt and

Lassen (2003)である。具体的には、(1)財政レポートの年度中監査、(2)経済前提条件の独立機関によるレビュー、(3)補正予算の年 1 回以上の提出(以上、「制度の透明性」)、(4)発生主義会計の採用、(5)非金融関連の財政パフォーマンスの予算書への記載(以上、「会計の透明性」)、(6)選挙前における財政予測の特別レポート公表、(7)長期財政予測の定期的公表、(8)偶発債務(contingent liabilities)の定期的な公表、(9)翌年度以降の支出予測の予算書への記載義務、(10)事後的な予測と実績の乖離の記載義務、(11)主要な経済前提条件の違いによるインパクトの明示、(12)社会保障プログラム関係の発生主義的予測の定期的公表(以上、「指標と予測の透明性」)である。

それぞれの項目を集計した指標でみた場合(12点満点)透明性の高い国としては、ニュージーランド(11)、アメリカ(9)、イギリス(8)、オーストラリア(6)などの英語圏の国が占めている一方、透明性の低い国としては、ベルギー(3)、ドイツ(3)、イタリア(3)、スイス(3)、デンマーク(3)、ノルウェー(2)などの大陸ヨーロッパ諸国が占め、日本の財政の透明性のレベルは最低(1)となっている。von Hagen (1992)などと比較して、たとえばドイツは過小評価されているといったバイアスがあることに留意する必要があるが、国別のクロス・セクションのデータを使った分析では、透明性指標の水準の高い国の債務水準は低い、または、財政支出水準も低いという関係が有意となっている。

Alt and Lassen (2003)の日本へのインプリケーションは、諸外国と比較しても、特に、「指標と予測の透明性」に関して相当向上の余地があるということである。この問題は本稿の最後に触れることにしたい。また、「会計の透明性」についても、von Hagen (1992)が着目した、特別会計や国民経済計算とのリンクにおける透明性向上は日本にとって重要な政策課題といえる。なぜならば、日本の場合も、特別会計や財政投融资などの間の資金の流れが複雑であり、von Hagen (1992)の分析では特別会計やオフ・バジェットを広範囲に使用しているため、最も透明性の低い国と分類されたイタリアと共通する部分があるからである。また、国民経済計算とのリンクについては、それが明示されていなければ、たとえば、予算での公共事業の増額がGDPベースでどのように公共投資に反映されるかが明らかでなく、マクロの財政政策の効果を分かりにくくしているという問題があるので、これも重要な課題といえる。

国際比較の実証分析における透明性の指標の選択にはさまざまな考え方があり、その数値化にも主観が入りうる。したがって、その結果については十分幅を持って解釈すべきであろうが、Alt and Lassen (2003)の国際比較において、日本の透明性が先進諸国の中でも最低の部類に属するという事実は、真摯に受け止める必要がある。もちろん、指標の選び方で日本の数字が低く出るバイアスがあるかもしれないが、逆に、日本の場合、どこの分野の透明性が問題であるかを明示しているという意味で有益な情報を提供しているといえる。

財政の透明性に関する論点と国際比較の結果から、日本の問題点として浮かび上がってくる事項は、「指標と予測の透明性」に分類されているような、(1)「予測・政策の前提」(および現状認識のための分析)、(2)「予測や将来の政策方向」、(3)「予測・政策効果の事後評価」、についての透明性向上が遅れているという点である。

求められる「政策の無誤謬神話」からの決別

予測を示し、将来の政策を語ることは政策当局にとっては常にリスクが伴うものである。将来への見方は元来多様であるし、政策当局は自ら制御できない環境変化に常にさらされているためである。政策当局が「失敗することは許されない」という「政策の無誤謬神話」に縛られている場合、なるべく「予測や将来の政策方向」にはコミットしたくないであろう。また、当然、「予測・政策の前提条件」といった「手の内」は見せたくないであろうし、自分の失敗を認めざるを得ないような「予測・政策効果の事後評価」を行うインセンティブがないのも当然である。

このような分野での透明性を向上させるためには、政策当局者に透明性の向上を説くばかりでなく、政策当局者、さらには、国民が「政策の無誤謬神話」から抜け出すことがまず必要である。予測も政策効果もそれが当初の期待とは異なるという意味で「外れる」ことを恐れてはいけない。問題なのは、それを隠そうとしたり、間違うことを恐れて、マクロ経済政策の根幹ともいえる政策当局者の将来に対する見方・分析を国民へ積極的に伝えることに対し消極的になったりすることである。むしろ、予測が外れたり、政策が失敗したりしてもその原因がなんであったのかを丹念に分析する事後評価をしっかりと行うことが重要である。また、事後評価を行うためには、「予測・政策の前提条件」を事前にはっきりと開示しておくことが大切である。なぜなら、前提条件が明示されていれば、結果が予想と異なったのはどの前提に問題があったのかが分かるからである。

こうして、政策当局が予測・政策の前提条件をしっかりと開示し、予測と将来の政策方向を明示し、最後にそれらを事後評価するというプロセスを徹底化していけば、国民の政策当局に対する信頼も高まっていき、当局も政策の失敗を隠したり、あいまいにしたりする必要はなくなる。また、第三者による政策評価も容易になるため、政策当局の透明性向上は、他の機関の政策提言を活発化させるなどの「政策の競争」(policy competition)も活発化させ、「政策の質」を向上させることが期待できる。以上のように、「政策の無誤謬神話」から脱皮し、将来を見据えた政策・分析の透明性を向上させることは、政策意図がより明確に国民に伝わるとともに、「政策の質」を向上させ、より望ましい政策効果が期待できるのである。財政政策の場合、「指標と予測の透明性」を向上させるための各種方策は、財務省ではなく、経済財政諮問会議が担っていく、つまり、財政政策だけでなく、政府の経済政

策全体の透明性を高めるための独立した機関として位置付けることも検討に値すると考えられる。

第6節 税制改革の視点

1. 税制の中立性を目指した課税ベースの拡大

経済活動に中立的な税制の設計

平成15年度の税制改正のプロセスにおいては、経済財政諮問会議が新たなプレーヤーとして加わり、税制改革の議論が活発化した(坂田(2004))。短期の政策、特に、公共投資等の歳出面での財政政策や金融政策の手詰まり感から、中長期的な経済活性化の決め手として税制改革に熱い期待が寄せられた。一方、近年の極めて厳しい財政状況、更には、急速に進む高齢化社会への対応のため、財政収支を改善するための増税をいかに行うかという視点からの税制改革も政府税調を中心に検討が行われた。しかしながら、ミクロでもマクロでもある経済状況を政策的に「望ましい方向」に変えるために、税制という制度を毎年のように変更することは果たして適切なのかという疑問が浮かぶ。現在の日本の財政状況を考えれば、増税は不可避かもしれないが、「まず増税ありき」と考えるのではなく、税制の理念に立ち戻ってそのあり方を検討するべきである。

税制は政府の収入を安定的に確保することがそもそもの目的であるが、それがさまざまな経済主体の行動に影響を与えることを考えると、一義的には経済行動になるべく中立的な税制を制度として構築することが重要である。経済学的には、一括税(定額税)が経済活動に対し中立的であることが知られているが、公正性の問題があり、必ずしも現実的な仕組みではない。むしろ、現在の税制にあるさまざまな控除、優遇措置、「抜け穴」をふさぐと同時に、各種の税率を低下させることが、簡素で中立的な税制の再構築につながると考えられる。つまり、税制を中立にすることで、結果的には課税ベースが拡大され、税収増が財政再建につながるばかりでなく、経済の活性化に役立つような各種税率低下の余地が生まれることが重要である。

レーガン税制改革の評価

その意味で、80年代、レーガン政権下で行われた2回の税制改革は現在の日本へのインスピレーションとしても示唆に富んでいる。80年代アメリカのレーガン税制改革は、第一期(81年改革、ERTA)・第二期(86年改革、TRA86)の二回にわたって行われた。まず、第一期の税制改革は加速度償却の導入や投資税額控除の拡充による大幅な投資減税が目玉であった。このような政策が行われた背景として、70年代後半に、ハーバード大学のフェルドシュタイン教授らの詳細な実証分析により、高進したインフレーションが企業の償却不足や税負担を増加させ、資本蓄積に悪影響を与えていることが明らかにされたことが挙げられる。しかしながら、80年代に入って予想以上にディスインフレが進行する中で、こ

のような投資減税は設備の大きい重厚長大産業(“smokestack America”)や不動産投資を優遇したに過ぎないという認識が広がった(サプライ・サイド政策というよりも「意図せざるケインズ政策」)。したがって、86年税制改革では、こうした租税特別措置が大幅に縮小・廃止されると同時に、税の抜け穴の温床になっていた各種控除の廃止・縮減、キャピタル・ゲイン課税の強化が行われ、課税ベースの拡大と同時に所得税率の大幅引下げと簡素化が行われた。第一期、第二期と通してみれば、最高税率70パーセント、15段階の税率区分が最終的には、最高税率28パーセント、2段階になったのだから劇的な変化であったといえる(なお、93年の改革で最高税率39.6パーセント、5段階の税率区分へと変化)。このような「86年改革の精神」、すなわち、特別措置等を縮小することによる課税ベースの拡大、および税制の中立を保ちながら実現した所得税の最高税率の大幅引下げと税率構造の簡素化は、税制の経済行動への中立性の確保に一定の効果を果たしたと考えられる。

制度設計からみた課税ベース拡大の重要性

通常、課税ベースの拡大は、減税の財源に当てたり、増税の一手段をして行われたりする場合が多い。しかし、青木(2003)が指摘するように、経済主体の行動インセンティブの歪みを是正することでよりよい制度設計を行うために課税ベースの拡大を図るという視点も重要である。なぜなら、第一に、課税対象に例外規定が設けられ、課税ベースが浸食されている場合、それを積極的に利用する(税を回避する)ために特定の経済行動が選択されやすいという問題があるからである。この場合、税の「抜け穴」がなければ、本来望ましい別の経済行動が選択されていたことを意味するわけであり、経済全体として資源配分が非効率的になっていることを意味している。例えば、中小企業が作為的に赤字を作り出して税を回避するような問題がそうである。このような場合、課税ベースを拡大して、税の「抜け穴」を埋めることで、モラル・ハザードの問題を解決し、経済行動を中立化させることができる。

第二は、税金を支払わない個人や企業は、政府のお金の使い道に関する興味も低いという問題があるからである。課税ベースを拡大し、これまで税金を支払ってこなかった低所得者や赤字企業に税の負担を意識してもらうことで、政府の浪費に対する納税者の監視インセンティブを高めることができると考えられる。つまり、こうした納税者の意識を高める政策は政府の財政規律を高める上で必要不可欠といえる。

税制改革の政治経済学的視点

このように税制による経済活動への歪みを小さくし、政府への規律付けを高めるため、長年にわたり税制を複雑化させてきた各種特別措置や控除を思い切って縮小し、税制の簡素化を図ることは重要である。しかし、それを果敢に実行するためには、なぜこれらの措置が毎年のように税制改正に盛り込まれ、税制が複雑化してきたかを政治経済的な視点から

問い直さなければならない。

税制の変更は、経済主体の利得やインセンティブを変化させるため、重要な経済政策の一翼を担っているが、他の経済政策・改革と比べても、政治に翻弄される面が強い。たとえば、税の企画・立案は税当局や政府税調で進められているが、最終決定における自民党（党税調）の役割は後で詳しくみるように他の経済政策と比べて圧倒的に大きい。それでは、なぜ、税制の変更が政治的影響を強く受けるのであろうか？ 税制はそれがどのように小さな改正でもそれによって国民の直接的な負担や富の分配に非常に明確な影響を及ぼす。このように直接的な負担を通じて尖鋭な分配問題を引き起こすものは政治的な 이슈になりがちであるからである。税制と並んでこのような傾向が強いものとしては年金問題などの社会保障の分野が挙げられる。

「取引費用」からみた税制改正

こうした政治からの影響や干渉を考慮すると、政策立案を行う官僚は社会的に最適な政策よりも政策決定に当たってなるべく政治的な摩擦やコストを少なくするような政策を選ぶインセンティブがあるであろう。これは、プリンストン大学のディキット教授が提唱する「取引費用政治学」(transaction costs politics)の立場である(Dixit(1996))。たとえば、消費税と他の増税手段を比較すると、後者の場合は不利益を蒙る特定のグループが出てくるため、彼らの利益を代弁する政治家の抵抗が大きくならざるを得ない。一方、消費税を使って広く薄く増税すれば分配問題は尖鋭化しないので個別の政治的な抵抗は受けにくい。このため、特定の政治家の抵抗が強いかどうかという視点に限れば消費税増税は取引費用が小さいと考えられる。一方、それは国民全体の利益に関わるだけに政権の存続を揺るがしかねないという意味で「伝家の宝刀」的な性格を持ち、潜在的には大きな取引費用をはらんでいることにも注意する必要がある。

税制改革のプロセスにおいてできるだけ政治的な抵抗を小さくさせることを意図すれば、ある制度変更がある特定のグループの不利益になる場合、別の税制変更でそのグループに益するような「貸し借り」が政治家同士や政治家と当局の間で行われることが多くなる。つまり、最適な制度設計という観点よりも、税制改正をスムーズに行うために各種「貸し借り」が行われ、結果として、各種のアドホックな特別措置、控除が導入され、課税ベースが浸食されることになる。

税制と「歴史的経路依存性」

このため、後からみれば、こうした優遇制度がどのような経済的根拠で導入されたのかわかりにくくなっていることも少なくない。たとえば、日本の税制の概要を知るために教科書を開くと、必ずといっていいほど「シャウブ税制以来」というように歴史的な説明にな

っていることが多い。つまり、税制がその時々「政治的妥協の産物」を含みながら進化してきたので、一貫した理論・理念で解説することが難しくなっているのである。同様の傾向が年金制度にも当てはまる。比較制度分析の言葉でいえば、税制や年金などの政治プロセスの影響を強く受ける制度は、「歴史的経路依存性」(historical path-dependence)を強く持つということができよう。

政治的コストと抵抗を越えて

以上のようなプロセスを理解すると、税制問題で経済学者の提案と税制当局の見解がしばしばみ合わない理由が容易に理解できる。たとえば、経済学者の立場からすれば、資源配分に歪みを与えない増税という趣旨で、(1)自営業者等の税負担問題へのメス、(2)納税者番号の導入、(3)税務署の職員数の増加、で増収を図るべきだという議論がしばしば行われる。しかし、政治的プロセスを重視する税当局からすれば、政治力のある自営業者の負担を重くしたり、政治家の所得をガラス張りにしたりするような政策は、あまりにも「政治的取引費用」が高いので、費用対効果分析のまな板に載せるとほとんど現実性がない政策と映ってしまうのである(かつてのグリーン・カード導入失敗で経験済み)。このような経済学者と当局のギャップを埋めるためには、双方がこうした政治プロセスの役割とそれが引き起こすディストーションを理解することが必要不可欠となる。

したがって、各種の特別措置や控除を縮小・廃止していく過程、つまり、税制のリストラクチャリングにおいては、非常に大きな政治的摩擦、抵抗が予想される。また、課税ベースの拡大を追求していけば、最も政治的コストの高い、自営業者等の税負担見直し、納税者番号の導入も当然、視野に入ってくるはずである。むしろ、こうした政治コストの大きさを十分理解した上で、政治的抵抗を毅然として乗り越えていく覚悟を持って、各種特別措置や控除の思い切った縮小並びに自営業者等の税負担見直し・納税者番号の導入等で課税ベースの拡大を図っていくことが必要である。

2. 税制の政策決定プロセスの見直し：政策決定者への情報・権限集中化と情報レントの発生の功罪

一方、上記のように抜本的な税制改革を行おうとすれば、これまで前提と考えていた税制改正の政治的プロセスそのもの見直しも重要である。税制改正において、現在、自民党税調が大きな力を持っているが、その中でも、「インナー」と呼ばれる故山中貞則最高顧問をトップとする少人数の非公式の会合(会長、小委員長など党税調幹部(10名以下)と主税局幹部)に決定権限が集約されてきた。税制改正にける意思決定プロセスを振り返ると(飯尾・松井(2002))、70年代以降、「族議員政治」が台頭する中で自民党税調の役割が高まり、政府内の調整、意思集約を行う政府税調と自民党の一般議員の意思集約を行う党税調といった「政府・与党二元体制」が完成されていった(最近で中長期、理論の政府税調、個別

の利益誘導、数字を決める政府税調という分担)。80年代以降(更には、90年代以降の連立政権以降、特に)、さまざまな利害関係が衝突し、意見調整や集約が難しくなる中で、重要事項の最終的な決定を担う「インナー」の役割が強まっていった。

税制改正の場合、政治家にとっては予算よりも更にコスト意識が低いため、一般的に、「コモン・プール問題」は深刻であると考えられる。したがって、そうした問題を回避するために、税制改正に関する意志決定権限を限定された少数の政治家に与えることは、これまで議論してきたように、意思決定のプロセスの効率化に資する面もあったと考えられる。また、税制の場合、予算とは異なり、ある改正が他の税制に波及するという制度間の関連性も強いいため、中央集権的な意思決定がより重要であった。

しかし、予算制度でみたように、意思決定プロセスにおける権限集中化は「諸刃の刃」である。特定の者が意思決定を一元的に担えば、他の者は意思決定プロセスからはずされることになる。つまり、意思決定は「インナー」による「密室」の議論で決定されるため、意思決定に参画しているインサイダーとそうでないアウトサイダーの間には情報の格差が生じることになる。このようにして生じる、「インナー」のメンバーの「情報レント」の政治力は絶大であった。先に見たように税制自体が「歴史的経路依存性」の性質を持ち、複雑化すると同時に、個別の税制が網の目のように連関している状況では、過去の税制改正がどのような経緯で決まったのかを知っていることが政策決定者にとって本質的に重要であるからである。一度、「インナー」のメンバーに加われば、時と共に「情報レント」はますます大きくなり、より強力な政治力を持つようになったのである。

このため、意思決定に参加していないアウトサイダーからみれば、税制改正がどのような理屈、経緯で行われたかがますます分りにくくなっている、つまり、政策決定プロセスが不透明になっているという問題があった。また、特定の政治家があまりにも長い間「インナー」のメンバーであることは、政策決定に「慣性」が働くのではないかという懸念もあった。「インナー」のメンバーは、過去の制度改正に密接に関わってきただけに、その延長線での改正は効率的にできても、これまでの経緯やしがらみにとらわれない、抜本的な改革は行いにくいと考えられるからである。

また、権限の集中化モデルは、権限を持つ者が特定の利益(地域や業界)に偏らず、公平であるということが大前提である。「インナー」のメンバーは、税の専門家としてなるべく政治的に中立的な立場から税体系のあり方を議論し、むしろ「密室」での議論を利用することにより選挙民や業界には評判の悪い増税の議論もあえて行ってきた。しかし、仮に当初はそのような立場であったとしても、長い間、税制改正に携わるうちに、さまざまな利害関係に手足を縛られることもあったかもしれない。

こうした状況の下、2003年秋の衆議院選挙後、「インナー」のメンバー7名のうち、4名が引退または落選したことを契機に、「インナー」制度は廃止されることとなった。更に、2004年2月には最高顧問であった山中貞則氏が死去された。これは、名実ともに今後の税制改革プロセスに大きな影響を与えられと考えられる。税制が「密室」で決定されるのではなく、政策決定プロセスが透明になることは望ましい。しかしながら、「インナー」という強力な集権的システムがなくなれば、税制においても「コモン・プール問題」の深刻化が懸念される。したがって、税制の意思決定権限を「インナー」とは別の組織又は人材へ集中化させることが重要だ。経済財政諮問会議がその役割を担う場合、諮問会議における財界出身の民間議員がどこまで公平な立場をとりうるかが大きな論点となる。また、与党内部においては、税制改革のかなめとなるポストを、過去の経緯に囚われない抜本的な改革ができ、かつ専門家として中立な立場を貫けるような人材へ引継ぎ、世代交代を着実に進めることも重要な課題である。

第7節 結語

90年代の財政問題の深刻化の背景には、総額130兆円超のかつてない規模の財政出動があることは疑いもない事実であるが、バブル崩壊以降のマクロ経済状況の構造的変化（潜在成長率低下とデフレ傾向 税収に大きな影響）に歳出構造が予算制度に内在する硬直性により対応できなかったという部分も大きい。この中には、いわゆる、「ソフト・バジェット」に繋がっている一般会計から地方やその他の特別会計への移転支出の割合が高まってきているという問題もある。また、この時期、財政出動が要請されるような深刻なマクロ経済環境であったばかりでなく、93年の自民党単独政権の終焉から連立政権に移行し、その会派の構成は変化がありながらも、「政治的断片化」も進んだ。このため、大蔵省の相対的権限に弱まりがみえるなど、財政規律が弱まり、「コモン・プール問題」が悪化したことも否定できない。

数年のタームでは日本経済の潜在成長力上昇による高成長を期待しにくい状況のもの、大幅な構造的財政赤字を削減するためには、厳しい歳出カット、増税が必要なのは明らかである。しかし、近年の諸外国の経験やそれに基づいた実証分析では、ますます、財政赤字削減における、「制度」への配慮の重要性がコンセンサスになってきている（“Fiscal institutions do matter.”, Poterba(1997)）。つまり、予算プロセスにおけるさまざまな利害関係者、プレーヤーに赤字削減に向かわせるようなインセンティブを与える、「制度」を再構築することが重要なのである。

その意味では、日本の場合も、総理大臣、もしくは、財務大臣に予算プロセスの意思決定の権限をさらに集中することが重要である。しかし、具体的に、どのプレーヤーに権限の

集中化を行なうかについては、その時々政治形態にも依存すると考えられる。現在のよう連立政権では、ポピュリスティックな会派への配慮により、財務省への権限強化を図ることは難しいかもしれない。ただし、今後、政治が二大政党化する方向に進めば、具体的な選択肢として検討できるだろう。むしろ現在の政治状況を仮定すると、ベルギーの例でみたように、独立した機関に権限を集中化させることの方が現実的である。

また、諸外国の例にみるように、権限の集中化を含む予算制度改革と数値目標の設定は赤字削減を成功させる「両輪」である。日本の場合、「財革法」の失敗があったが、これは事前に免責条項を入れなかったことが後の改正につながり、「財革法」のクレディビリティや規律をかえって失わせた面が強い。また、カナダの例をみるように、5年以上の先の目標を設定してもクレディブルでないため、2年後の目標を毎年改定するという手法も、数値目標の信頼性を高めるために参考になる。実際、政府は2010年代初頭における基礎的財政収支（プライマリー・バランス）の黒字化を目標としているが、2年（または3年）後の明確な数値目標を定めて集中的に赤字削減努力を行うべきである。こうした赤字削減を念頭に置いた予算制度改革は財政改革の中でも最も優先度の高い政策課題である。

一方、日本の予算制度改革の具体例として、しばしば、議論に上る、省庁一括配分・事後評価、複数年度制、赤字・建設国債の区分見直しなどは、これまでの予算制度の硬直性（既得権益化）を改善し、予算の効率性向上に資すると考えられる。しかし、既存の制度と比較すると、予算制度における「規律」と「柔軟性」のトレード・オフは厳然と存在する。つまり、いずれの制度も観点の違いでメリット、デメリットを持ちうるのである。したがって、柔軟性や効率性向上に資する制度を導入して成功させるためには、この「規律」と「柔軟性」のトレード・オフをできるだけ改善できるような条件整備、具体的には、財政の規律付けが硬直的なルールに依存しなくても達成できるように、意思決定の予算プロセスの権限集中化とともに、予算制度の透明性の向上を図ることが必要である。

権限の集中化が政策決定プロセスにおける情報の偏在化という弊害を生みやすいことを考えると、予算制度の透明性向上はさまざまな予算制度改革が成功する上で本質的なかぎを握っているといえる。予算の透明性向上を図ることは、資金の出入りの複雑化、所管官庁の権限の強さを背景に、外からの規律が働き難く「独立王国」になっていた特別会計や地方への資金移転（交付税、補助金等）を抜本的に改革する推進力にもなることが期待される。また、「コモン・プール問題」の典型例である予算への個々の政治介入も制度的に透明化させていく仕組みを作ることも重要である。さらに、財政政策の前提・現状分析、予測、分析・予測の事後評価を積極的に行なうことで国民の財政への信頼性を高めていくことも改革を成功させる決め手となろう。以上、効率性や透明性向上のための予算制度改革は、特に、赤字削減のための改革に目処をつけた後、やや中期的な視点から5年程度の期間を

設定し（2010年初頭まで）、改革努力を継続していくべきである。

財政赤字削減・予算の効率化のためには、これまで述べてきたような予算制度改革とともに税制改革も重要な手段である。将来の高齢化も見据え、消費税増税が政官界のみならず、財界も含めてコンセンサスになっているように見える。しかし、消費税増税が選挙での大敗や政権交代という大きなリスクを持ちながらも、業界や利害関係者の調整が容易である、つまり、政治的取引コストが小さいと意味で手っ取り早い赤字削減策として選好されているバイアスがあるとすれば大きな問題である。納税者のモラル・ハザードを防止し、財政への監視を高めるためにもこれまで税制を複雑化させてきた各種控除、租税特別措置を整理・合理化し、税制を透明・簡素なものにするという改革が増税という視点からも先であると考えられる。消費税関連であれば、インボイス方式（税額が別記された請求書が仕入税額控除の要件）の導入とともに、免税点制度、簡易課税制度の更なる見直しが必要である。

このように税制の「抜け穴」を着実に埋めていくと同時に、財政の透明性を徹底して高めることにより、国民に対し財政の現状、将来を真摯な態度で明らかにし、国民の信頼と支持を得ることができれば、国民は増税の必要性について納得するであろう。今後、利害関係者の立場から離れ、より公平な財政の専門家としての高い立場から、財政の透明性向上（分析・予測・事後評価）、予算、税制の権限を一体として掌握するような組織をいかに考えていくか、そのためには、例えば、現在の経済財政諮問会議をいかに見直すかが焦点となると考えられる。

財政改革が議論される場合、ともすれば、歳出削減か増税かという議論に陥りやすい。しかし、歳出削減や増税だけであれば、総需要は減退し、経済は縮小均衡に陥ってしまう。したがって、こうした財政再建策が成功するためには経済全体の生産性が向上し、潜在成長力が高まるプロセスがどうしても必要である。これは、軍事関係の歳出削減や個人所得最高税率引上げなどの増税を行いながら、力強い経済成長に支えられたアメリカ・クリントン政権の財政再建にも当てはまることである。「国が豊かになるためには経済全体の生産性向上しかない」という経済学の大原則は、財政問題の解決にも有用である。

コラム 1：景気刺激策としての財政政策の再検討

1950、60年代までは、景気循環を平準化させるために財政安定化政策(fiscal stabilization policy)を積極的に活用すべきという議論は日本のみならず欧米でも政策担当者や経済学者の間でコンセンサスであった。しかし、70年代以降、財政による短期的な景気刺激策の効果に対しては否定的な見方が急速に広まっていった。その背景には、70年代の負の供給ショックには短期的なマクロの安定化政策では対応できないこと、また、国民が政府の政策を合理的に予想してしまえば(将来の増税など)、短期的にも効果がないことが理論的にも明らかにされていったことが大きい。一方、90年代の日本や近年のアメリカでは、景気を刺激するための裁量的財政政策が実施され、その是非が再び注目を集めている。

財政政策の景気刺激効果を評価するためには、実証的にその効果を計測することが重要である。このような実証分析は、大きく分けて、(1)マクロ経済モデルによって財政支出増や減税の乗数を計測する分析(Dalgaard, Andre and Richardson (2001)など)と、(2)時系列データを使い、変数間の先見的な制約をできるだけはずしたVARモデルによって、財政の乗数を計測する分析(Blanchard and Perotti(2002), Perotti(2002)など)がある。(以下の記述は、既存の研究をサーベイとした、Hemming, Kell, and Mahfouz(2002)による)。マクロ経済モデルでの財政の短期的な乗数をみると、モデル、対象国、時期の違いにもよるが、財政支出の乗数は0.6~1.4(平均1程度)、減税の乗数は、0.3~0.8(平均0.5程度)のレンジに収まるものが多く、正ではあるがそのマグニチュードは小さいといえる。国別に比較してみると、日本の乗数はアメリカやヨーロッパのものよりも比較的大きい。例えば、Dalgaard et al. (2001)では、支出の短期乗数は、アメリカ、ドイツが1.1なのに比較して、日本は1.7となっている。一方、VARモデルによって計測した乗数は、日本の場合、マクロ経済モデルのそれよりも低い値となっている。例えば、Bayoumi(2000)は、政府支出のインパクト乗数は0.4程度、減税の乗数は0.2程度という値を計測し、後者については、日本の消費者が政府債務の増大や90年代の減税の一時的な性格より、リカーディアン的(現在の減税効果は将来の増税効果に完全に相殺される)になっていると解釈している。

長期の経済停滞にあえいだ日本の場合、ある程度の財政出動の意義は認められるものの、景気刺激のための裁量的財政政策の効果は、その乗数の大きさをみる限り、一般的に小さいといえる。また、財政政策の場合、タイム・ラグの問題が深刻であるので(アメリカにおける具体的エピソードは、Romer and Romer (1994)参照)、その効果には不確実性が大きく、90年代の経験を経てもその有用性が増したとはいえない、むしろ、短期の安定化政策としては、財政の自動安定化機能(ビルト・イン・スタビライザー)を活用することや、政策転換がすばやく行える金融政策の方が望ましいというのが、依然として国際的なコンセンサスとなっている(FRB of Kansas City (2002))。

コラム 2 : 法的な数値目標と予算制度改革を両輪とする財政赤字削減策の有効性 : EMU の加盟に成功したイタリアとベルギーの経験

1993 年、マーストリヒト条約が発効した時点で、財政赤字や債務残高が同条約で定められた基準の 2 倍を超えるような EU の中でも最悪な財政状況に苦しんでいたイタリアとベルギーが財政健全化を達成して、99 年に EMU への参加が決定されたことは画期的な事件といっても過言ではない。ここでは、そのような財政健全化がいかに達成されたかを、Hallerberg(2000)に基づいて議論してみることにしたい。政治システムは異なるものの、法制度や経済システムにおいて、英語圏諸国よりも日本に近いと考えられる大陸ヨーロッパの財政健全化の経験は日本にとっても示唆深いと考えられる。

EU が、EMU への加盟を考える他の諸国と同様、この二つの国に対し、外部から財政規律を高める役割を果たしたことは明らかである。もし、求められている財政健全化に必要な措置が取られなければ、EMU には加盟できないという「ムチ」が効果的に働いた。数値目標が十分機能するためには、それが達成できなかった場合のペナルティに意味があり、かつ、クレディブルであることが重要であるからである。しかし、この「ムチ」だけでは、両国の財政状況の劇的な改善には十分ではなかった。両国における予算制度の抜本的变化がマーストリヒト条約の財政基準を満たすことを可能にしたのである。

イタリアの経験

イタリアの場合、財政に影響を与える大きな制度変化は、EU 諸国の間でも過去 20 年、他に例のない抜本的な選挙制度改革（1994 年）である。以前は、典型的な比例代表制をとっており、その影響もあって、戦後、連立政権が典型であった。80 年代には 5 党の連立内閣がいくつか続いたが、これは、予算審議において、5 つの拒否権を持つプレーヤーが存在することを意味していた。一方、予算関係を担当する大臣は 3 人（財務、予算、金融）に分かれるとともに、総理大臣の権力も弱いため（支出省庁の大臣を任命・罷免できない）支出省庁の大臣の力は相対的に強く、意思決定の権限はかなり分権化されていた。つまり、政治的、行政的仕組みが、財政赤字の原因となる「コモンプール問題」を相当深刻化させていたといえる。

1994 年の選挙制度改革では、75 パーセントを多数派制、残りの 25 パーセントを比例代表制にした。このような選挙制度改革は、政党の二極分化を引き起こすことが予想されるが、96 年の選挙ではそれが明確になった。こうした政治状況の変化を受けて、政府は、予算制度改革に乗り出した。一番重要な改革は、財務省の強化である。予算省を財務省に併合して、いわゆる「スーパー省庁」を作ると同時に、その機構改革も行い、大臣のリーダーシ

ップが発揮されやすいようにした。また、財務省は、認められた予算の執行を正しく行わなかった省庁に対し、支出を差し止める権利を新たに得て、個別省庁の支出を積極的にモニターすることが可能になった（実現した節約額は、96年70兆リラ、97年180兆リラ）。次に重要な改革は、議会での予算審議プロセスの適正化である。予算法では5000以上に上る個別アイテムへの投票が行われ、委員会や個々の政治家が追加的な支出を法案に潜り込ませることを可能にしていたのだが、予算は「機能別ターゲット」と「ベース・ユニット」に応じた構造へと簡素化された。こうした制度変化もあって、単年度ではOECD諸国では例をみない4パーセントの赤字削減を行い（GDP比率2.7パーセント、98年）、EMU加盟の資格を得ることができたのである。

ベルギーの経験

ベルギーの場合も、選挙制度は比例代表制がとられ、いくつかの政党による連立政権が通例となっている。ただし、ベルギーの場合、言語の違いでフランダース地方とワローニア地方に分断されていることも、政治的断片化を更に大きくし、「コモン・プール問題」が発生しやすい状況が生まれていたといえる。80年代前半から、既に、財政状況は深刻であり、政府は数値目標を設定して赤字削減に取り組んだが、幾度も失敗してきた。連立政権内で協議して数値目標設定する「契約アプローチ」では、もし、ターゲットが守れない党が出てくればその党を排除できることが「クレディブルな脅し」でなければならない。しかし、ベルギーの場合、連立与党の中で、キリスト教民主党が常に中心を占めているだけでなく、連立政権には常にフランダース、ワローニア地方をそれぞれ代表している党がある。このため、特定の政党を排除できないというペナルティが働き難かったことが財政健全化に失敗してきた要因と考えられる。89年に行われた地方分権化も中央政府の資金関与の継続もあって赤字問題の解決にはならなかった。

こうした深刻な財政状況から転換するきっかけをつくったのは、マーストリヒト条約への対応と「財政ハイレベル協議会」(the High Council of Finance、以下、HCF)の強化によるところが大きい。HCFは、地域別の代表者、財務省関係者、税予算の専門家、中央銀行関係者などの30名程度で構成されており、かつては、財務省のアドバイザー・ボードであったが、実質的な役割を果たしていなかった。しかし、議会がHCFにマーストリヒト基準を満たすための行動プランに各政府レベルが遵守しているかをモニターする役割を与えたことで、HCFは財政赤字削減プロセスで重要な役割を果たすことになる。当初は、地域間の対立でHCFが設定した目標が守れない事態が発生したが、それが危機感となり（自分の地方がEMUに加盟できない責任を負いたくない）、HCFは各地方政府レベルが前年目標を達成できたかどうかを3月にレポートし、違反している地方政府は補正予算で赤字を削減できるようにした。また、HCFの中では、それぞれの地域の代表者間での対立を緩和する意味で、公平な立場である中央銀行関係者が重要な役割を果たしたことが指摘されてい

る。HCF が示す財政ターゲットはあくまで「助言」であるが、各政府はそれを実際に採用して赤字削減に努力して、最終年では目標を 1 パーセントも下回る 1.9 パーセントの赤字（GDP 比率）を達成することができた。

コラム 3：優先順位をつけた歳出削減の成功：カナダの経験

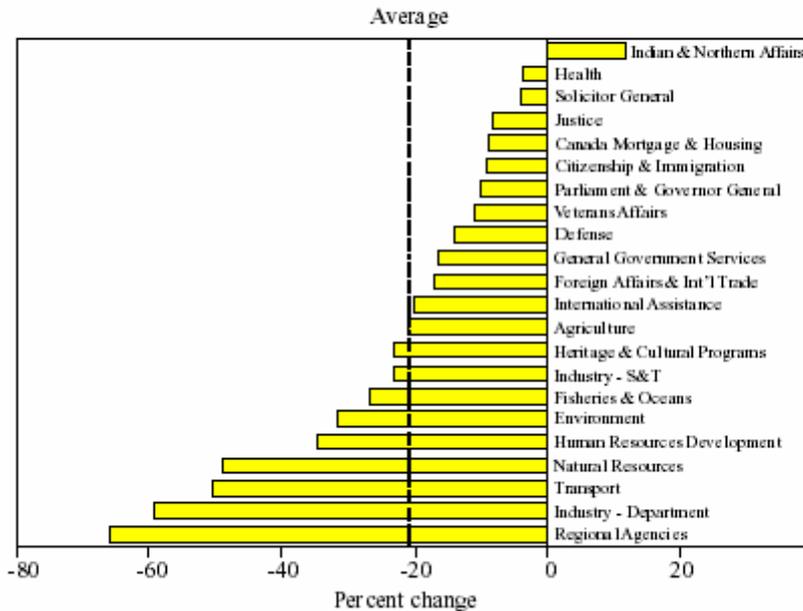
カナダは 90 年代初め、先進 7 カ国の中ではイタリアに匹敵するほど財政状況の悪化が見られた。しかし、94 年より歳出プログラム優先度を判断するプログラム・レビューを導入し、政策分野別に歳出削減率を設定するなどの予算制度改革に取り組むことで財政の健全化が大幅に進み、97 年度以降は連邦政府ベースで財政黒字を達成している。財政赤字削減には、通常、政治的抵抗が少ない一律カットが行われることが多い。カナダはそのような手法を排除して成功した事例として、日本の予算制度改革にも参考になると考えられる。ここでは、改革を主導した時の大蔵大臣である、ポール・マーチン氏（2003 年 12 月にカナダ首相に就任）の議論に基づいて(Martin(1995))、当時の予算改革戦略について振り返ってみたい。

まず、優先順位をつけた歳出削減が成功した要因としては、大蔵大臣自身が予算の一律削減が行なわれやすい理由とその弊害について非常に的を得た理解をしていたことが特筆される。マーティン氏は、「関係当事者でどんなに財政目標に固くコミットしていたとしても省庁毎で非常に異なる歳出削減策を大臣達に受け入れてもらうことはそもそも難しい。それが省庁毎の重要性の違いにスポットライトを当てるとともに、大幅な削減を受けた大臣は自分の選挙区で「敗者」のように見られてしまうからである。一方、一律削減はそれぞれの省庁のモラル・ハザードを引き起こしてしまうという点で問題である。放漫な組織の方がカットする贅肉が残っているため、一律削減は各省庁が予算の無駄を省き、効率的になるインセンティブを阻害してしまうからである。」と強調している(217 ページ)。

したがって、連邦政府としては、一律削減は断固として行なわないという決意の下、連邦政府の役割がまだ正当化できるのか、より効率的にサービスを提供するためにはどのような方法があるか、などを基準として、ほとんどすべての支出プログラムの包括的見直しが決定された。具体的には、総理大臣が、提案された省庁毎の支出カットを議論する特別委員会を任命し、検討が行なわれたのである。そこでは、個々の歳出カットを合計すれば、必ず先に決めた財政赤字削減額に達しなければならないというルールが検討プロセスの規律となって働いた。一旦、それぞれの省庁の予算削減額が決まれば、省庁内部での配分はそれぞれの大臣に任されることになった。その結果、合意された 97 - 98 年度の連邦政府の歳出額は 94-95 年度の水準に比べ、20 パーセントも低下することになり、なによりも歳出削減額は省庁毎でかなり格差のあるものとなった（図 3）。

図3 カナダの省庁別歳出削減率

Chart 6
Changes in Federal Department Spending
1997-98 Relative to 1994-95



出所：Martin(1995)

優先度に応じた歳出削減が成功したことについては、同時にとられた財政戦略、例えば、(1) 5年以上先に財政を均衡させるというような政治的にも不確実性の大きい目標にコミットするのではなく、財政バランスの数値目標を2年後の数値目標として設定し、それを1年毎にロール・オーバーしたこと、(2) 予算改革戦略への国民の理解を得るためにさまざまな対話を重ねて透明性の向上に努力したこと、と合わせて評価されるべきであろう。しかしながら、政治的抵抗の大きい優先度に応じた歳出削減を行なうには、なによりも、大蔵大臣が一律削減の弊害を理解し、総理大臣とともに強力なリーダーシップを発揮することが成功の秘訣と考えられる。

コラム4：消費税の総額表示の意義とは：事業者の生産性向上の視点から

消費税関連の改正事項として、事業者免税点制度の適用上限の引下げなどとともに、消費税の総額表示（小売店などで消費税相当額を含んだ支払額総額の表示、内税化）の義務付けが2004年4月から実施されることになる。消費税導入時には、外税方式（税抜き価格表示）と内税方式（税込価格表示）について事業者が自ら選択できるようにし、規制は設けられなかった。1円単位のやりとりを嫌う小売店や自動販売機などでは内税方式が採用される一方、スーパー、コンビニ、百貨店などの多くの小売店では外税方式がとられることになった。このため、（1）両者の方式が混在し、価格が比較し難い、また、（2）外税方式ではレジで請求されるまで最終的にいくら払えばいいのかわかりにくい、という問題があった。

総額表示の義務付けは、こうした状況を解消し、値札などをみれば消費税を含んだ支払い総額が一目でわかるようにするためのものであり、消費者の利便性に配慮した改正といえる。しかし、このような制度変更がなぜ今行われるのであろうか。今回の改正のきっかけは、税務当局の戦略というよりも、党税調で長年強い影響力を保持してきたあるメンバーによる過去の誤りは今のうちに正しておいた方がよいとの「鶴の一声」の判断だったといわれている。

確かに、1960年代以降から付加価値税を導入している欧州諸国は総額表示であり、消費者保護の観点から最終消費者向けの総額表示が義務付けられている（税法上の規定ではなく、競争政策や消費者保護政策の関連法で規定）。州、郡、市で小売売上税が導入されているアメリカでは義務付けは必ずしも行われていないようだが、総額表示が一般的である。このような国際的な状況や消費者の利便性の視点に立てば、当初から総額表示（内税方式）に一本化すべきであったはずである。それができなかったのは、消費税をなんとか導入させるために「消費税分が価格に転嫁できない」と大騒ぎした中小事業者に配慮したからである。やや遅きに失した感はあるものの、この機会にきちっと制度を正しておくというのが今回の総額表示の義務付けの背景と考えられる。

確かに、事業者側からは「外税方式の方が内税方式よりも消費税を転嫁させやすい」という声は依然として多い。こうした見方は、消費者は本体価格のみで購入の判断をしており、消費税分は義務的支出、つまり、その金額がいくらであろうとも支払うという意味で、価格弾力性はゼロであることを暗黙的に仮定している。しかし、消費者が事前に意識しているか、していないかに関わらず、消費者の需要は、事後的には消費税を含めた支払い総額に依存しているはずだし、購入財・サービスの価格弾力性がゼロでない限り、事業者が消費税額分全部を転嫁させるのは実は望ましくない。価格弾力性に応じて転嫁率を考え、売

上数量の落ち込みを押さえるほうが 100 パーセント転嫁する場合よりも事業者の収益は高くなるためである。

つまり、消費税は、消費者のみならず、事業者も負担しており、それが事業者自身にとっても望ましいのである。そこで問題になるのは負担に対する対応である。たとえば、「100 円ショップ」というネーミングがビジネス・モデルの根幹であるならば、それを維持するため、生産性向上による抜本的なコスト削減を行い、総額表示でも「100 円ショップ」と名乗る事業者が出てきてもおかしくないはずだ。その意味で、総額表示の義務化が事業者の意識を変え、生産性向上への契機となるのであれば、消費者のみならず、事業者にとっても望ましい改革といえる。消費税の総額表示の義務化が事業者の生産性向上の確かな契機になることを期待したい。

参考文献

(日本語)

- 青木昌彦(2003)、『財政の枠組み転換を急げ』、日経新聞経済教室 2003年1月7日
- 飯尾潤・松井孝治(2002)、『日本の税制をめぐる政府と与党:その特異な政策形成システム』、*Discussion Journal 民主* no. 3
- 岩本康志(2002)、『社会資本の経済分析:展望』、mimeo
- 坂田一郎 (2004)、『経済活力の視点からみた税制改革』、*RIETI 政策シンポジウム 日本の財政改革:国のかたちをどうかえるか* 提出論文
- 田中秀明 (2004)、『財政ルール・目標と予算マネジメントの改革』、*RIETI 政策シンポジウム 日本の財政改革:国のかたちをどうかえるか* 提出論文

(英語)

- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes and E. Stein (1999), "Budget deficits and budget procedures in Latin America", *Journal of Development Economics* 59, pp 253-273
- Alesina, A. and R. Perotti (1995), "Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries", *Economic Policy* 21, pp 207-248
- Alesina, A. and R. Perotti (1999), "Budget deficits and budget institutions", in J. Poterba and J. von Hagen (1999), *Fiscal institutions and fiscal performance*, NBER
- Alt, J. and D. Lassen (2003), "Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries", mimeo
- Barro, R. (1979), "On the determination of the public debt", *Journal of Political Economy* 87: 940-971
- Bayoumi (2000), "The morning after: Explaining the slowdown in Japanese growth" in T. Bayoumi and C. Collins (eds.) *Post-bubble blues: How Japan responded to asset price collapse*, IMF
- Blanchard, O. and R. Perotti (2002), "An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output", *Quarterly Journal of Economics* 117(4), pp 1329-1318

Chari, V., L. Jones and R. Marimon (1997), "On the economics of split voting in representative democracies", *American Economic Review* 87: 957-977

Dalsgaard, T., C. Andre and P. Richardson (2001), "Standard shocks in the OECD Interlink Model", *OECD Economics Department Working Papers* No. 306

Dixit, A. (1996), *The making of economic policy: A transaction-cost politics perspective*, MIT Press

Federal Reserve Bank of Kansas City (2002), *Rethinking stabilization policy*, a proceeding of a symposium

Giorno C., P. Richardson, D. Roseveare and P. von der Noord (1995), "Estimating potential output, output gaps and structural budget balances", *OECD Economics Department Working Paper* No. 152

Hallerberg, M. (2000), "The importance of domestic political institutions: Why and How Belgium and Italy qualified for EMU", mimeo

Hallerberg, M. and J. von Hagen (1999), "Electoral institutions, cabinet negotiations and budget deficits in the European Union", in J. Poterba and J. von Hagen (1999), *Fiscal institutions and fiscal performance*, NBER

Hemming, R. , M. Kell and S. Mahfouz (2002), "The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity: A review of the literature", *IMF Working Paper* WP/02/208

Kirchgassner, G. (2001), "The effects of fiscal institutions on public finance: A survey of the empirical evidence", *CESifo Working Paper Series* No. 617

Kontopoulos, Y. and R. Perotti (1999), "Government fragmentation and fiscal policy outcomes: Evidence from OECD countries", in J. Poterba and J. von Hagen (1999), *Fiscal institutions and fiscal performance*, NBER

Kopits, G. and J. Craig (1998), "Transparency in government operations", *IMF Occasional Paper* No. 158

Martin, P. (1995), "The Canadian experience in reducing budget deficits and debt" in *Budget deficits and debt: Issues and options*, a proceeding of a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City

Milesi-Ferretti, G., r. Perotti and M. Rostagno (2002), "Electoral systems and public spending", *Quarterly Journal of Economics* 117(2), pp 609-657

Niskanen, W. (1971), *Bureacracy and representative government*, Aldine Atherton

Perotti, R. (2002), "Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries", mimeo

Poterba, J. (1997), "Do budget rules work?", in A. Auerbach (ed.) *Fiscal Policy: Lessons from economic research*, MIT Press

Romer, C. and D. Romer (1994), "What ends recessions?", in O. Blanchard and S. Fischer (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1994*, NBER

Stein, E., E. Talvi and A. Grisanti (1999), "Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience", in J. Poterba and J. von Hagen (1999), *Fiscal institutions and fiscal performance*, NBER

von Hagen (1992), "Budgeting procedure and fiscal performance in the European Communities", Economic Paper No. 96, Commission of European Communities

von Hagen and Harden (1994), "National budget processes and fiscal performance", *European Economy: Reports and studies* 3: pp 311-418

Weingast, B., K. Shepsle and C. Johnsen (1981), "The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics", *Journal of Political Economy* 89: pp 642-664