

野口悠紀雄ほか

『予算編成における  
公共的意思決定過程の研究』

(経済企画庁経済研究所研究シリーズ第33号)

経済企画庁経済研究所 1979.4 698 ページ

本書は、経済企画庁経済研究所システム分析調査室が野口悠紀雄氏を中心にして行った共同研究の成果をまとめたものであり、予算編成に関する政府の意思決定ルールを実証的に明らかにすることを基本目的としている。

本書は3部6章から構成されており、補論および付録を加えると約700頁に達する膨大な研究である。最初にその概要をきわめて簡単に紹介しておこう。まず第1部総論においては、第1章でこの研究の意義と目的、分析の範囲と概要が説明され、第2章で行動科学的アプローチによる予算策定過程の分析の発展について解説が加えられている。

第2部一般会計予算編成過程の分析は本書の中核であり、3つの章を含む。これらのうち第3章は、国の一般会計の主要歳出、税収および国債収入について、制度の概要やこれまでの動向等を解説したものである。第4章では以上の準備作業を前提にして、わが国一般会計を対象とした増分主義ルールに基づく計量モデルが構築される。分析の進め方は、まず単純な増分主義モデルによって予備的検討を行い、つぎにこれを改良して、いっそうすぐれた説明力を持つ修正増分主義モデルを設計し、さらに進んでこのモデルとマクロ経済モデルの連動を試みるという形をとっている。このモデルは歳出と歳入の両面をカバーするが、分析の重点は当然歳出面におかれている。普通歳出(歳出総額から剰余金支出を控除したもの)の種類としては、人件費、地方交付税交付金、国債費、社会保障費、公共事業費、物件費、その他経費の7つが区別される。他方、普通歳入(歳入総額から公債金収入と剰余金受入額を控除したもの)は所得税、法人税および間接税の3種類に区分される。これらの諸項目は所得税の課税最低限とともに、各種の内生変数および外生変数によって説明される。そして人件費、社会保障費、物件費、その他経費、ならびに課税最低限は、当該変数の前年度の水準に依存する自己回帰型のモデルになっている。財政収支差額、したがって国債発行額は、この章での分析に関するかぎりでは、普通歳出および普通歳入が先決され、両者の差額として結果的に決まると想定されている。

この増分主義モデルは昭和30年代の初めから50年度頃までをカバーする。昭和34年度の値を初期値とする内挿シミュレーションの結果を見ると、わが国財政収支の動向を比較的うまくフォローすることに成功している。さらに、著者達はこの財政モデルをマクロ経済モデルと連動させることにより、裁量的財政政策の効果や財政のビルトイン・スタビライザーとしての機能を再評価し、また最近の財政収支悪化の原因を計量的に分析している。

第5章では、サイアート、マーチの企業モデルとクリサインの内部官僚モデルを手掛りにして、第4章の増分主義モデルをいっそう発展させたプロセスモデルが提示される。分析の対象となるのはやはり国の一般会計であるが、当初予算と補正予算の策定過程がそれぞれモデル化されている。当初予算モデルでは、まず当年度歳入見込みと当然分歳出とが計算され、両者の差とし第1次収支差が決まる。ここで当年度歳入見込と呼ばれるのは、税制改正前の所得税見積りに当然分としての公債金収入を加算し、さらに外生的に与えられる法人税、間接税の当初見積りと前々年度剰余金受入額を加えたものである。また当然分歳出は、各経費ごとに制度的あるいは増分主義的に決まる当然分を集計したものであるが、減税当然分と40年代以降の景気調整的公共事業費も当然分歳出に準じるものとみなされる。さて、当年度歳入見込みが当然分歳出を上回る場合には、余裕財源が国債減額と各経費の裁量的増加に配分される。逆に歳入見積りが当然分の歳出もまかなえない場合には、各経費の当然分の削減、増税、あるいは国債増発によって調整される。これらの収支調整は一定のルールにしたがうが、このルールは財政収支についての許容水準に依存する。そして、調整方式に応じて意思決定者の主観的余裕度(スラック)が変化し、これが翌年度以後の配分ルールにも影響を与える構造になっている。なお補正予算については、当初予算を当然分、補正による追加額を裁量分と考え、年度内自然増収を各経費の増額と国債減額(あるいは増額)に配分するプロセスモデルが設計されている。

最後に第3部第6章においては、地方財政の担当者に対するアンケート調査を用いて、増分主義ルールが地方の予算編成にも一般的に妥当するか、あるいは団体の規模、財政状況、経済環境などが意思決定パターンを左右するかという点が検討されている。その結果によると、大規模組織では内部官僚組織とくに財政担当部門の影響力が強く、財政主導型の増分主義的予算編成が行われる。これに対して小規模組織では首長が強い影響力を発揮し、議会や国の影響も強く、予算査定では機械的ルールより

個別審査が重視される傾向がある。また、財政力指数の低い団体や実質収支の悪い団体では、規模の如何にかかわらず増分主義ルール支配力が弱まる傾向が認められる。

わが国予算に関する意思決定過程とその特色に言及した文献は少なくないが、これまでの考察はおおむね印象的、評論的な記述にとどまっていた。行動科学的アプローチによって、わが国予算の意思決定過程を体系的かつ計量的に分析した研究として本書は最初のものであり、その刊行の社会的意義はきわめて大きい。著者達が主要経費額、国債発行額、所得税減税規模等の決定に見られる日本的な特色をたくみにモデルのなかに織り込み、高い説明力を持つユニークなモデルの構築に成功している点は、とりわけ称賛に値する。本書はわが国における財政の計量分析の水準を飛躍的に高めた。今後わが国財政の実証研究を志す者にとって、この水準を超えることは困難な課題となるであろう。

率直に言って本書はけっして読みやすいものではない。とくに第5章の予算プロセスモデルの構造と記号はあまりにも複雑であり、一般読者の理解を困難にしている。そのうえ、バイオニアの業績の持つ宿命として、多くの問題点が十分解決されずに残されていることも否定できない。つぎに評者が疑問を感じた点をいくつか挙げてみよう。

(1) 本書の経費分類は主要経費別分類と用途別分類をミックスした折衷型になっている。そのため、重要な文教関係費、防衛関係費等が分析対象から除外されている。できれば目的別分類で一貫したうえで、人件費等について支出形態による分析を補足することが望ましかった。

(2) 社会保障については、医療保障や年金に関する重大な改革が何回か実施されているのであるから、増分主義的決定が支配的であったという説明はかならずしも妥当でない。第5章のモデルで、対象人員減少型経費について、1人あたり雇用者賃金伸び率を考慮して前年度予算をインフレートした額を当然分とし、対象人員の変化を故意に無視しているのは感心しない。また対象人員増加型経費については、対象人員増加の代理変数として65歳以上人口の伸び率を使っているが、これでは最近における社会保険費の自動的膨脹傾向の強まりをうまく説明できない。社会保障費についてはいっそう掘り下げた分析が必要であろう。

(3) 当然分経費を上回る余裕財源の配分に関する意思決定を定式化した着想はきわめてすぐれている。しかし、この配分は外部環境の影響を受けやすい性質のものであるから、安定した一定の行動パターンを想定すること

には無理がある。これまでの動向を見ると、財源に比較的余裕のある状況が続くとき、社会的ニーズの変化に対応して、ある特定の経費の大幅な拡充がはかられることが少なくなかった。具体的な例をあげると、30年代後半から40年代初めにかけての医療保障の整備、40年代後半における教員給与の改善、48年度以後における年金給付費の大幅引上げなどである。

(4) 歳入見積りが当然分経費を下回る場合、重要な対応策のひとつは増税である。この増税の手段として、近年は法人税と間接諸税がますます重視されるようになってきた。これらの変更を外生的要因として処理することには問題があろう。

(5) 租税は3種類に区分され、それぞれについてラフな租税関数が推定されている。所得税の場合には、給与所得者標準世帯課税最低限に就業者数をかけた値が、所得控除総額の代理変数として使われている。そして、この所得税関数を用いて所得税の当然減税分が算定される。所得税はこのモデルで重要な役割を演じるものであるから、所得税関数についてはいっそう厳密な定式化の可能性を検討すべきであろう。

最後に、本書全体について若干の感想を述べておこう。予算に関する意思決定過程についての包括的研究は、定性的分析と定量的分析とが適切に組み合わせられた形をとることが望ましい。たとえば予算案や税制改正案の策定過程において、与党は直接的にまた各省庁を通じて間接的に、財政当局に対して働きかける。このプロセスを通じて外部環境が余裕財源の費目別配分に影響を与えるが、政党の影響とその効果を計量的に把握することは不可能であろう。本書は計量分析を主目的とするものであるだけに、定性的分析の持つ役割を軽視しすぎているようであり、強引に定式化を推進し過ぎている部分があるのではないか。

本書の分析においては、経費の当然分あるいは当然増という概念がきわめて重要な役割を演じている。そこで、当然増と裁量増を区分するための基準が明快であり、また説得力を持たねばならない。たとえば地方交付税交付金のように、義務的支出額が制度的に決まる場合はあまり問題はない。しかし、慣行による支出増を当然増とみなす場合には、その慣行が社会的にどの程度確立しているかという点について、意見が分かれる可能性がある。たとえば本書の分析では、実質表示で前年度と同額の公共事業費が当然分として扱われている。公共事業費は近年景気対策の手段としてしばしば利用されていることを考慮すれば、この扱いは妥当でないという意見もある

う。理由を説明するスペースはないが、社会保険費全体のインフレーターとして賃金指数を使うことにも疑問がある。また、国債発行における当然分の概念はとくに論争の余地が大きい。

上述のように種々の問題点が残されていることは、本書のようなタイプの研究においては重大な欠陥ではない。わが国予算の意思決定過程のモデル化という困難な課題に敢然と挑戦された著者達の壮挙とその成果に対して、心から拍手を送りたい。

〔藤田 晴〕