

## 財政改革の理論と評価：先送り現象の分析

井堀 利宏\*

### 要 約

財政改革は、政府の財政面での役割変更を意味する。政府は、国民全体の経済厚生を最大にするように行動している。あるいは、行動すべきであり、そのための指針として経済分析が有効であるというのが、財政改革を議論する際の基本的な立場である。しかし、市場が失敗しているからといって、代わりに政府がもっと適切な役割を演じることができるとは限らない。むしろ、市場の失敗以上に政府のパフォーマンスは悪いのではないかという見方もある。政府が適切な財政改革を実行しようとしても、現実の経済環境は複雑である。さらに、政府の意思決定にも様々な利益団体の利害が影響するかもしれない。結果として、多くの望ましい改革が先送りされる傾向にある。こうした点を考慮すると、財政改革の制約条件として、経済的な環境とともに政治的な環境をどう考えるかも、重要な論点となる。第 Ⅱ 節ではこうした視点から、先送り現象を中心に財政改革の理論をまとめている。

ところで、現実の財政改革の重要課題は、財政赤字の削減あるいは財政再建である。わが国では1997年の橋本内閣時の財政構造改革がその代表例である。第 Ⅲ 節では、アメリカとEUの財政再建の取り組みをサーベイすることで、今後のわが国の財政再建政策への政策的含意を検討する。また、財政再建などの財政改革を適切に実施するのは、政府の行動を国民がきちんと理解し、また、政府活動の財政的基盤である納税に積極的に国民が応じやすくする必要がある。そのためには、会計操作で負担が先送りされることのないように、予算制度を改革することも重要である。最後に、第 Ⅳ 節では公会計制度改革について、サーベイする。

### Ⅰ. 政府の活動と財政改革

#### 政府の役割と本稿の目的

今日の経済では、政府の存在はきわめて大きい。なかでも、わが国では、中央政府 = 国が政府部門の中心的な位置にある。中央政府は、直接税、間接税等の税金や公債発行などの手段で収入を得る一方、自らさまざまな行政サービスをしたり、民間の財・サービスを購入するとい

う形で、政府支出活動を行っている。また、地方公共団体 = 地方政府に対して法律面や行政面でさまざまな指導、監督したり、財政的にも地方交付税交付金、各種補助金などを用いて財源の補助や移転している。社会保障基金に対しては社会保障特別会計等への繰入れ（公的年金や医療保険に対する国庫補助等）などを行ってい

\*東京大学大学院経済学研究科教授

る。このような財政活動を資金の流れという視点からまとめたものが、予算と公会計制度である。したがって、財政改革は予算改革あるいは公会計制度改革とも関連している。

財政改革は、政府の財政面での役割変更を意味する。市場と政府の現状での役割分担に何か不都合がある場合に、大幅な財政改革の必要性が生じる。たとえば、経済環境の変化とともに、市場の陰（デメリット）の部分が大きく、光（メリット）の部分が小さくなれば、市場の機能に任せるだけでは経済的な問題の解決はおぼつかなくなる。これまで以上に政府が財政面から大きな役割を演じる必要がある。また、逆に、経済環境の変化によって、市場の光の方が大きくなれば、政府の役割はより限定される。このように標準的な経済学では、市場メカニズムの光と陰を分析することで、政府の望ましい役割とそれを実現するための財政改革を考えている。

その際に、政府は、国民全体の経済厚生を最大にするように行動している。あるいは、行動すべきであり、そのための指針として経済分析が有効であるというのが、財政改革を議論する際の基本的な立場である。しかし、市場が失敗しているからといって、代わりに政府がもっと適切な役割を演じることができるとは限らない。むしろ、市場の失敗以上に政府のパフォーマンスは悪いのではないかという見方もある。政府が適切な財政改革を実行しようとしても、現実の経済環境は複雑である。政府に入手できる情報は限定されているし、予想できないショックも数多く生じている。適切なタイミングで適切な改革を実行することは、きわめて困難であろう。現実の政府が多少とも失敗しているという実感は、多くの人々が感じている。さらに、政府の意思決定にも様々な利益団体の利害が影響するかもしれない。結果として、多くの望ましい改革が先送りされる傾向にある。こうした点を考慮すると、財政改革の制約条件として、経済的な環境とともに政治的な環境をどう考えるかも、重要な論点となる。第 3 節ではこうした視点から、先送り現象を中心に財政改革の

理論をまとめている。

ところで、現実の財政改革の重要課題は、財政赤字の削減あるいは財政再建である。わが国では1997年の橋本内閣時の財政構造改革がその代表例である。第 2 節では、アメリカとEUの財政再建の取り組みをサーベイすることで、今後のわが国の財政再建政策への政策的含意を検討する。また、財政再建などの財政改革を適切に実施するのは、政府の行動を国民がきちんと理解し、また、政府活動の財政的基盤である納税に積極的に国民が応じやすくする必要がある。そのためには、会計操作で負担が先送りされることのないように、予算制度を改革することも重要である。財政的活動の会計的枠組みの改革とその情報公開の改善が、広く国民の利益に合致する形で行われることが望ましい。こうした視点から、財政活動の会計的なしくみ＝予算を適切に管理・運用し、必要に応じてそれを改革することが重要な意味を持つてくる。最後に、第 3 節では公会計制度改革について、サーベイする。

## 財政改革とは何か

財政改革とは、単なる財政赤字の削減を越えた財政面での重要な政策変化である。たとえば、租税構造の改革や政府支出の構造改革など、財政制度・政策全体の一般的な変化を意味する。特に「改革」という用語を用いる場合、単なる量的な財政赤字の削減だけではなく、橋本内閣の財政構造改革が意図したように、政府の役割分担のあり方を見直して、財政制度や政策を全面的に変化させるパッケージ（包括的な組み合わせ案）を意味する。経済的な結果（あるいは達成すべき業績）を根本的に改善するような包括的な変化である。改革には、財政赤字の削減目標などの量的な改革案と社会保障制度や政府間財政制度の変更など質的な改革案の2つがあり得る。財政改革に限らず、本質的な改革は、量的な改革とともに制度変更をとまなう構造的な改革である。財政改革の場合でも、広い意味での民営化や規制緩和なども対象となる。

改革を評価する際に、その制約が何であるかが問題となる。経済的な制約の多くは、技術的な制約である。生産関数の技術や資源の制約である。情報の非対称性など不完備情報の制約も含まれる。政治的な制約は、法的規制や利益団

体間の相互作用による制約である。政治的な支持を必要とする意思決定では、多数決原理が基本となる。改革の先送り現象がどれだけ生じるかは、政治的環境に依存する。以下、これらの点を理論的に検討しよう。

## ．財政改革の進め方

### 2つの進め方

一般的に複数の改革案（あるいは改革目標）がある場合、全体的な改革の進め方として、2つのアプローチがある。1つは、いくつかの改革案を同時に実施することである。これはビッグバンと呼ばれる改革のアプローチである。もう1つは、いくつかの改革案に優先順位を設定して、優先順位の高いものから順次段階的に実施するものである。これは漸進的改革である。どちらの改革の進め方が望ましいのかは、どう

いう政治的制約で改革を実施するかに依存する。改革を段階的に行う場合、時間的な経路が問題となる。したがって、時間に関する整合性が重要な論点となる。特に、改革の成果について不確実性が大きい場合、また、政策当局と国民の間で情報が非対称であるときに多数決原理で改革の実施が決定される場合、こうした時間に関する不整合性が問題となる。この節では、ビッグバン改革と漸進的改革それぞれのアプローチのメリットとデメリットを理論的に整理しよう。

### モデル分析

この問題をもっともうまくモデル化しているのは、Dewatripont=Roland(1996)である。2つの改革1, 2があるとしよう。それぞれの改革の結果（改革の成果）は不確実であって、改革1には $J$ 個の結果（利得）があり、改革2には $K$ 個の結果（利得）がある。両方の改革を同時に実施すると、 $V_{jk}$ の効用（利得）が得られる。改革1のみを実施するときの効用

（利得）は $O_j(1)$ であり、同様に改革2のみを実施するときの効用（利得）は $O_k(2)$ である。ところで、改革を元に戻すにはコストがかかる。 $c_i$ を改革 $i$ を元に戻すときのコストであり、 $c$ を両方の改革を同時に実施したあとで、それらを元に戻すコストとする。ここで、

$$c_1 + c_2 \geq c > \max(c_1, c_2) > 0$$

の関係があるとしよう。すなわち、2つの改革を実施した後で全部やめるコストは、それぞれの改革を別個に元に戻すコストよりは大きい、その合計額よりも小さい。

1期後に改革の結果が分かり、それをみてから改革を元に戻すかどうかを決めるとする。漸進的改革では、1つだけの改革を実施してから、その結果をみて、もう1つの改革を実施するかどうかを決める。この場合、既に改革を実施してから得られる情報がどんなものかが問題となる。改革1を実施した後で、さらに改革2も実施することによる、改革全体から得られる効用水準の期待値 $E_k(V_{jk} | j)$ は、改革1を実施する前の条件なし期待値 $E_{j,k}(V_{jk})$ とは一致しない。

このモデルで漸進的改革とビッグバンとを比較してみよう。ビッグバンでは2つの改革が同時に行われる。全改革を実施した1期後に、そうした改革をすべて白紙に戻すかどうかを決める。ビッグバンの期待効用は、以下のように定式化される。

$$(1) E(W^{BB}) = E_{j,k}(V_{jk}) + \beta E_{j,k}(\max\{-c, V_{jk}\})$$

ここで $\beta (< 1)$ は割引要因である。第1項は改革をやめない場合の期待値であり、第2項は改革をやめる場合の期待値である。

漸進的改革では、部分的な改革の結果に全体の効用が依存する。もし改革 1 が実施されて  $j$  が実現したとすると、この条件の下で改革 2 を続けるときに、期待効用は以下になる。なお、 $j$  が小さいほど改革の成果は小さいとする。

$$(2) R_2(j') = E_k(V_{jk} | j') + \beta E_k(\max\{-c, V_{jk} | j'\})$$

したがって、改革 1 を始める時点での期待効用は次のように表される。

$$(3) E(W^{12}) = E_j(O_j(1) + \beta [\Pr(j < \hat{j})(-c_1) + \Pr(j \geq \hat{j}) R_2(j | j \geq \hat{j})])$$

これらの式より、漸進的改革とビッグバンとの期待効用の差は、以下のように表すことができる。

$$(4) E(W^{12}) - E(W^{BB}) = (E_j(O_j(1)) - E(W^{BB})) + \beta \Pr(j < \hat{j})(-R_2(j | j < \hat{j}) - c_1)$$

この式に表現されるように、漸進改革のコストは、直ちに全改革を実施しないで部分的な改革にとどまることの今期の損失である。これは、右辺の第 1 項である。漸進改革のメリットは、全改革を実施するときの悪い結果を、ある程度あらかじめ予測できることである。その結果、低いコストで改革を元に戻すことができる。つまり、 $j < \hat{j}$  の悪いシグナルをみて、もっと先に進まないことのメリットである。これは右辺の第 2 項である。これは最初の時点で部分的改革にとどめることで、それが将来の改革の成果に関して有益な情報を与えるからである。

もし学習効果が非常に早いのなら ( $\beta \rightarrow 1$ )、漸進的改革が最適となる条件は、 $\Pr(j < \hat{j})$ 、つまり、早い時期のやり直しができるという機会があることである。このオプション価値は、最初の改革が将来の改革の結果に対する有益な情報になることを想定している。

このモデルは、改革の順序に関する最適なやり方を示唆している。すなわち、単純化のために、2 つの改革ともに、「良い」結果か「悪い」結果かという 2 つの結果のどちらかをもちとしよう。他の条件が同じであれば、期待収益の高い改革から先に実施すべきである。また、リスク回避的でなければ、期待収益とやり

直し費用が同じである改革では、リスクの高い改革から先に行うべきである。この方がやり直す際のオプション価値を高められる。

#### 情報の非対称性と利益団体間の異質性

次に、政府が有権者よりも改革についてより多くの情報をもっている場合を考える。いいかえると、有権者は政府よりも改革が悪い結果をもたらす可能性を過度に高くみている。その結果、政府は全改革（すべての改革を実施すること）を望むのに対して、有権者は全改革に否定的である。改革が実行されるには、有権者の期待収益がプラスでなければならない。したがって、全改革を実施するのに、ビッグバンは政治的に不可能である。

しかし、漸進的改革は政治的に実現可能であるばかりか、政府の情報正しい場合は全改革まで導くこともできる。政府と有権者と間で非対称な情報があるときに、ビッグバンが経済的に望ましい場合であっても、政治的には実行不可能かもしれない。そうしたケースでは、漸進的改革の方が政治的に実行可能となり得る。

利益団体の便益に関する不確実性も同様の効果をもたらす。個人レベルでの不確実性があるとしよう。すなわち、2 つの改革ともに、 $q$  の確率で  $H > 0$  の総便益と、 $1 - q$  の確率で  $L < 0$  の総便益をもたらすとする。以下の条件が成立しており、漸進的改革は最適としよう。

$$2H > -c_1 - c_2 > H + L$$

すなわち、1 つの改革で  $H$  が出た後で、もう一つの改革でも  $H$  が出る場合の総便益は、もう一つの改革で  $L$  が出る場合の総便益よりも大きい。したがって、漸進的に両方の改革を実施することは望ましい。

個人レベルでの異質性は、以下のように定式化される。どちらの改革  $i$  でも改革前にはすべての個人の期待は同じである。改革後は改革  $s$  ( $i = 1, 2$ ) について、有権者の  $\lambda_s$  の割合で、総結果  $O(s)$  のうち、 $O(s) + H^i(s) > O(s)$  を受け取る。また、 $1 - \lambda_s$  の割合で、 $O(s) + L^i(s) < O(s)$  の利得を受け取る。ここで、

$$\lambda_s H^i(s) + (1 - \lambda_s) L^i(s) = 0$$

であり、個人間の異質性は有権者全体の期待利得の大きさには影響を与えないと想定しよう。改革 1 では有権者の過半数が利益を得て、少数が損をする。逆に、改革 2 では有権者の過半数が損をして、少数が得をする。改革が実施されるかどうかは、中位投票者の意向で決まる。2 つの改革は期待利益やリスクの程度が同じであり、個人間での利得の分布のみが異なるとしよう。

改革 1 が先に実施されると、中位投票者はプラスのショックを受ける人になるから、もし総結果がプラスであれば、彼は改革の継続に賛成する。改革 2 が先に実施される場合、中位投票者はマイナスのショックを受ける人になるから、総結果がプラスであっても、改革の継続に反対する。中位投票者は、彼が相対的に損失者であることを学習して、改革の継続に抵抗する。

したがって、改革の順番を適切に行うことが重要になる。多数決原理では、多数者を利得させる改革から出発する方が望ましい。政治的な制約を考慮すると、改革の順序は重要な選択課題である。

#### 多数決と改革の方法

3 つの利益団体（あるいは部門）0，Ⅰ，Ⅱがあるモデルを想定しよう。2 期間モデルで、2 つの改革 1，2 がある。有権者のうち、グループ 0 では改革によってすべて利得を得る。

の有権者は改革 1 では得をするが、改革 2 では損をする。の有権者はその逆である。改革は一度実施されると、後戻りできないとする。表 1 に改革の利得をまとめている。

$H < L$  としよう。したがって、全改革を一度に実施するビッグバンは、部門Ⅰ，Ⅱの有権者に反対されて、政治的に実現しない。しかし、部分的な改革からはじめると、ある改革が実施された後では、残りの改革は必ず実施される。なぜなら、3 分の 2 の有権者は賛成するからである。これを後戻りして解くと、最初の段階の改革も実施される。したがって、漸進的な改革

表 1 3 つの利益団体のペイオフ

|      | 部門 0 | 部門 Ⅰ | 部門 Ⅱ |
|------|------|------|------|
| 改革 1 | H    | H    | -L   |
| 改革 2 | H    | -L   | H    |

で結局は全改革が実施できる。

#### 全員一致と不可逆性

全員一致で意思決定が行われる場合、すべての利益団体が拒否権をもつ。漸進的な改革は政治的に実現可能でなく、表 1 の例ではビッグバンも不可能になる。しかし、 $H > L$  なら、ビッグバンによってのみ達成される改革もある。表 1 を修正して、次のようなモデルを想定しよう。

部門（グループ）0 を捨象して、2 つのグループⅠ，Ⅱがあり、それぞれのグループは拒否権をもっているとしよう。改革 1 でグループⅠは  $H$  の便益があり、グループⅡは  $-L$  の便益がある。ここで、 $H > L$  である。改革 2 ではグループⅡに  $H$  の便益があり、グループⅠに  $-L$  の便益となる。漸進改革に意味を持たせるために、割引率はゼロであり、改革の効果は経路に依存するとしよう。すなわち、もし改革 1 が先に実施され、その後で改革 2 が実施されるとき、総便益はそれぞれのグループにとって

$$B_{12} = \gamma(H - L)$$

とする。ここで、 $1 < \gamma < H/(H - L)$  である。逆に、改革 2 が先に実施される場合も、対称的な便益が生じるとする。また、改革を同時に実施する場合の便益は

$$B_{12} = H - L > 0$$

とする。

漸進的な改革は、それがすべて実施される場合に、ビッグバンよりも望ましい。しかし、漸進的改革は政治的に実現しない。もし改革 1 のみが実施されるなら、グループⅡは改革が 2 まで進むことを阻止する。（逆の場合は逆である。）これを、グループⅠも予想できるので、

改革 1 が先に実施されるときに、グループはそれに反対する。全改革を同時に実施するというビッグバンでのみ、改革は進展する。

改革に抵抗する利益団体が存在することは、ビッグバンで改革を進めるという論拠になる。連立政権下での政策決定は、連立政権に加わる諸政党の全員一致を原則とする。したがって、連立政権では漸進的改革は進展しない。逆に、単独政権では多数決で政策が決定される。ビッグバンでは実施されない諸改革の組み合わせも、順序を適切に選べば、漸進的改革で実施可能となる。EUで連立政権が支配的であり、アメリカで単独政権が支配的であるとすると、EUの財政改革ではビッグバンの手法が有効であり、

アメリカでは漸進的改革の手法が有効となる。

もし個人が事前に、彼が改革で得をするか損をするか、わからないとしよう。事前に誰が得をするかわからなくても、事後で得になる人が出てくることはわかる。ある改革を実施した後で得をした人は、次の改革では損をするかもしれない。既に改革で得をした人はその既得権を守ろうとする。そうした人はそれ以上の改革に反対する。そのようなグループが存在すると、有権者の多くも何らかの改革でそうした既得権をもつから、漸進的改革に反対する。誰が得をするか損をするかわからないとき、漸進的改革は政治的に実現しない。ビッグバンでしか改革は進展しない。

## ・財政改革はなぜ遅れるか

### 改革が進まない理由

財政改革を理論的に議論する場合、改革の進め方とともに重要な論点があるが、なぜ必要なく（社会的にも多くの人の便益が増加して望ましいと思われる）改革が容易に実現しないかという論点である。財政赤字を削減することを含む財政構造改革を例にとっても、わが国のみならず多くの国々でその必要性が認識されながら、その実現は遅れ気味である。先送りすると損をすることがわかっていながら、改革を先送りするケースもある。この節では、財政改革が進まない理由を理論的に整理してみよう。

必要な改革が先送りされる 1 つの解釈は、非合理性を持ち出すものである。改革を先延ばしにすれば、ますます問題が深刻化することがわかっていながら、そして、いずれは改革を実施せざるを得ないこともわかっていながら、困難な処理をするのをいやがるために、改革を先送りしてしまうという説明である。政策当局や国民にこのような非合理性あるいは近視眼的な傾向があるのは、確かであろう。その意味では、こうした説明は現実性がある。

しかし、経済現象を非合理的行動で説明するのは経済分析としては、あまり有益なアプローチではない。表面的には非合理に見える行動であっても、制約条件を明示することで、個人の最適化行動で説明できるかもしれない。最適とは思われない政策決定も、その政策決定に関する政治・経済的制約条件をよりきちんと定式化することで、政策当局のある種の最適行動の結果として理解する方が、望ましい。

財政改革が進まない 1 つの理由は、どのように改革すべきかについて対案をもっていないケースである。なかでも、政策当局が現状よりも事態を改善する対案をもっていないか、あるいは、知らない場合に、こうしたことが起きる。つまり、改革が進まないのは、良い改革案がないからである。あるいは、対案がたくさんあって、そのうちのどれを選択して良いのかわからない場合も、結果として改革は進展しない。

あるいは、改革のあるべき姿はわかっている、どのような道筋、方法でそうした改革を実行すべきかという戦略がわからないときも、改革は進展しない。漸進的改革のスケジュールや

実行力の欠如，あるいは，実際に改革を遂行するに際しての人的資本の欠如などである。

改革が進まないもう一つの理由は，引き延ばしすることで事態が改善するのを期待する場合である。たとえば，もし一時的なショックのため問題が生じたとすると，政策の遅れを考慮すれば，最適な反応は何もしないことかもしれない。裁量的に反応することで，かえって事態を不安定化させるかもしれない。こうした危険性の認識は，ケインズ的な裁量的景気政策に対する新古典派からの批判として，マクロ経済学でも大きな論点であった。同様に，もし問題が改善に向かう途中にあるとすれば，その移行期にあると認識できるから，何もしなくても時間の経過で問題は解決されるはずである。以下，本節では3つのモデルを説明する。最適な引き延ばしモデル，情報の非対称性に注目するモデル，利益団体の利害対立に注目するモデルである。

#### - 1 最適な引き延ばし

##### モデル分析

改革しないと問題が解決しないことは認識しても，現在の経済環境では抜本的な改革をするには適さないという判断もあり得る。いまの経済環境よりも改革を実施するのもつと適している経済環境がそのうち実現するので，そうした状況が来るまでは，改革の実施をのばす方が望ましいという理解である。財政再建に関する98年以降の支配的考え方は，こうしたものである。景気の悪いときに財政再建をするよりは，景気の良いときに財政再建をするべきであり，財政再建は景気が良くなるまで先送りすべきである。このような最適引き延ばし戦略は，次のように定式化できるだろう。

$t$ 期に改革を実施するコストを $c(t)$ とする。 $c$ は不確定であり，ある確率分布 $F(c)$ にしたがう。もし改革が実施されれば，経済厚生は $u^* - c(t)$ となり，これがその後ずっと実現する。もし改革が実施されなければ，初期状態の経済厚生 $u(SQ)$ がそのままつづくでしょう。政策当局は，どの期においても，改革を実施す

るかしないかという選択に直面する。

この問題の解は，次の通りである。ある留保コスト $c(0)$ が存在して， $t$ 期のコスト $c(t)$ が $c(0)$ よりも小さい場合は改革をその期に実施し， $c(t)$ が $c(0)$ よりも大きい場合は次の期まで改革を先延ばしするのが，最適戦略になる。政策によって社会の経済厚生が増加する場合，すなわち，

$$u^* - c(t) > u(SQ)$$

であっても， $c(t)$ が大きければ， $c(t) > c(0)$ になって，改革を実施しない方が最適になる。ただし，このモデルでは，常に改革を先延ばしにすることが最適とも言えない。むしろ，改革を実施するのは経済環境の良いケース（コスト $c(t)$ の小さいケース）であるべきことを示唆している。ところが，実際には改革は経済環境が良いときに実施されるというよりは，逆であり，経済環境が悪くなって，追い込まれてから実施されるケースが多い。こうした改革の実施状況について，このモデルは合理的行動として説明できない。あるいは，そうしたケースでは現実の先送り現象は非合理的行動ということになる。

##### 改革による便益が不確実な場合

改革によって得をするグループが，必ずしもその改革を支持しない場合がある。そうした一般大衆は，改革によるメリットを知らないか，あるいはそうしたメリットが不確実であると考えている。純便益の期待値がマイナスであれば，そうした改革は実施されない。しかし，多数の人々が実際には改革で利益を受けることを知っていながら，便益に不確実性があるという理由だけで，改革の遅れを説明できるかもしれない。便益が不確実であるから，多くの人々は改革に抵抗する。

こうした現象を説明するために，以下のようなモデルを考えよう。財政改革なしのとき，ある代表的個人の所得を $y(SQ)$ とする。そのケースの効用水準は $u(y(SQ))$ である。改革の結果は不確定であり，確率変数 $y(SQ) - c$

で表される。ここで  $c$  は改革のコスト（プラスのとき）あるいはメリット（マイナスのとき）であり，確率分布  $F(c)$  にしたがうとする。期待値を  $Eu(y(SQ) - c)$  とすると，この改革が実施される条件は，以下ようになる。

$$(5) \quad Eu(y(SQ) - c) > u(y(SQ))$$

もし期待所得が改革前と後で同じであり， $E(c) = 0$  であれば，危険中立の効用関数をもつ個人にとって，期待効用でみても，改革前と後で同じになる。危険回避的選好をもっていれば，この場合改革は実施されない。

では，上の条件式(5)が成立していても，改革が実施されないケースはあり得るだろうか。2つの部門あるいは2つのグループからなる経済を想定しよう。第1部門（第1利益団体）では，改革によって  $E(c) = 0$  であり，かつ，条件式(5)が成立しないとする。場合によっては事後的に厚生が増加する可能性はあるが，リスク回避的な個人であるから，事前の期待効用で判断すれば，第1部門のすべての個人はそうした改革に反対する。ここで，財政改革によって得をする第2部門（第2利益団体）を想定しよう。

改革前のすべての個人の所得水準を  $y(SQ)$  とする。改革後の第2部門の個人の所得水準は  $y^H$  であり，これは  $y(SQ)$  よりも大きいとする。

$$y^H > y(SQ)$$

第1部門の個人にとっては，改革後の効用は  $y^H - c$  となる。 $c$  は改革が実施された後ではじめて，各個人が知ることができる。事前的には  $c$  の確率分布  $F(c)$  のみわかっている。ただし， $c$  を知った後でそれが大きい場合， $y^L$  という所得を選択することもできる。その場合

$$y^L < y(SQ)$$

である。こうした状況で，第1部門の個人は財政改革を支持するかどうかを決める。

第1部門の個人は，うまくいけば改革によって得をするかもしれない。しかし，事前には自分が得をするかどうかわからない。運が悪ければ，損をする。したがって，彼はこうした改革に反対する可能性がある。社会全体でみても，

すべての個人の期待効用の合計でみて得になっている改革でも，反対する人が過半数を占めるかもしれない。

事後的に改革の受益者から損失者へ補償することができないという制約が，過半数の人々が事後的に受益を受ける改革であっても，事前の段階で反対が過半数になり得ることの理由である。

#### 経済環境の悪化

改革をしてもしなくても，時間とともにそれぞれの所得が減少するとしよう。1，2をそれぞれ第1期，第2期の添え字とする。

$$y^H(2) < y^H(1)$$

$$y^L(2) < y^L(1)$$

の関係がある。改革後の所得は時間とともに低下する。また，

$$y(SQ2) < y(SQ1)$$

であり，改革をしない場合の所得は，時間とともに大きく減少するとしよう。このとき，改革からの期待便益が時間とともに減少するにもかかわらず，改革を遅らせることが事前の段階では最適になる可能性がある。改革をしない場合と比較して，ネットの便益は時間がたつにつれて増加する。したがって，改革によるリスクが大きいときには，ネットの便益がそれを相殺するだけ大きくなるまで，改革を先送りする方が望ましくなる。

たとえば，容態が次第に悪化している患者が，危険のある手術をするかどうか決定するケースと似たところがある。手術を遅らせるほど，患者が手術に成功する確率は小さくなるが，手術があまりにも危険な（と主観的に判断している）場合は，患者はできるだけ手術を遅らせて，手術以外に回復の手段がないという段階（手術によるネットの便益が大きくなる段階）になってはじめて，その手術を受け入れるのである。

#### - 2 情報の非対称性

##### チープトーク

関係者の間で意思の疎通がうまくいかないた

めに、改革が実施されないこともある。政策当局は改革のメリットについて「真の」情報をもっているが、政策を決定する有権者はその情報をもっていない。政策当局が有権者に情報を提供するときに、有権者がそれを信用に値するものと評価しないときには、改革は支持されない。

また、有権者と政策当局の選好が異なっていて、お互いに意思の疎通ができない場合も、同様なことが起きる。金融不安のコストあるいは不良債権放置のコストを政策当局が国民に適切に伝達できない場合、不良債権処理への公的資金投入に対して、国民的な合意は得られない。処理は先送りされる。

チープトークとは、コストなしで行えるあらゆる種類の発言である。何でも好きなことが言えるので、その情報には何ら信用に値するものはないと、有権者は受け取る。政策当局が改革にはメリットがあると主張しても、有権者はそれをチープトークと識別できないので、その情報を信用しない。その結果、改革は実施されない。不良債権の処理の例では、金融当局の情報を国民は信用できない。本当に公的資金投入が必要であるのか、あるいは、必要なのに護送船団を維持するために投入するのか、区別できないからである。その結果、公的資金投入への政治的反発が強くて、処理が遅れてしまう。あるいは、財政再建の場合でも、大蔵省が財政危機を宣言しても、本当に財政状況が厳しいのか、あるいは、単なる増税手段として財政危機を利用しようとしているのか、その区別が国民にはわからない。どういう経済環境でも財政再建を主張していると、本当に財政再建が必要な経済環境のときに、そうした必要性が国民に伝達できない。結果として、財政再建の必要性が国民に認識されず、財政構造改革が先送りされてしまう。

このように、政策当局が特別に財政改革後のメリットに関する「真の」情報をもっている場合、有権者に財政改革が望ましいことを適切に説得する必要がある。もし政策当局が有権者に

対して、改革後のメリットを説得的に示せないときには、改革は実施されない。両者の間での情報の非対称性は、重要な論点である。

政策当局は党派的な選好ももっているとしよう。有権者は党派的な選好ももっている政策当局あるいは与党の説得を、半分疑いの目でみてしまう。したがって、もし左派的な与党が右派的な政策を提案すると、右派的な政党が同じ右派的な政策を提案する場合よりも、その提案が国民の経済厚生を考えての提案であると、より真剣に受け止める。

たとえば、自民党政府が消費税率の引き上げを提案するよりは、社会党政府が消費税率の引き上げを提案する方が、有権者は「そうした提案が本当はメリットが大きい」という政府の主張により耳を傾けるようになる。あるいは、大蔵省や日銀が銀行の利害を反映していると国民が認識していると、政策当局が不良債権処理のために公的資金投入のメリットを強調しても、本当に国民にもメリットがあるのかどうか、国民は判断できない。政策当局とは対立関係にある野党（たとえば民主党）が公的資金投入を支持してはじめて、国民もそうした政策の便益を理解できる。こうした観点からは、野党の存在は多数決原理で想定している以上の政治的な力をもっている。逆に言えば、少数の野党にもそれなりの拒否権がある。その結果、改革が先送りされることもある。1980年代、「だめなものはだめ」と社会党が消費税の導入に反対したために、消費税の導入・その税率の引き上げは先送りされた。

#### 極端な政策の実施

ある改革は、しばしば、そうした改革にもっとも反対していた政党によって実際には実行される。左派的な政策は右派的な政党によって実行されるし、右派的な政策が左派的な政党によって実行される。たとえば、石原東京都知事という右派的政治家によって、大銀行のみを標的とした新税が実行された。

あるいは、右派的な政策を右派的な政党が実

施しようとしても、国民はそのメリットに懐疑的であり、実施に反対する。消費税の引き上げを自民党政府が提案する限り、有権者は消費税収が無駄に使われるのではないかという危惧をもち、そうした政策に反対する。たとえ、自民党政府の主張である高齢化社会での必要不可欠の財源のため、あるいは、財政赤字を削減するためという議論が客観的にもっともらしいとしても、それを自民党政府が国民に説得することは難しい。公共投資の効率化を例に取れば、大蔵省が公共投資の削減を主張しても、国民にはどれだけ本当に公共投資が無駄に使われてきたのかが判定できない。しかし、建設省が公共投資の見直しを主張すれば、公共投資には本当に無駄が多いと納得することができる。その結果、公共投資の削減が実際に実施される場合には、建設省から削減計画が出されることが多い。

### - 3 利害の対立

#### 停滞のモデル

Olson(1982)は、利益団体の抵抗で改革が停滞する理由を説明している。経済的に繁栄してきた国では、ある利益団体が既得権をもつようになる。繁栄したが故に、利益団体はそれ以上の変化を望まない。新しい改革でいままでの既得権が維持できる保証はなく、したがって、そうした改革に反対する。こうした考え方はもっともらしい。また、多くの人々に受け入れられている。しかし、このモデルを定式化したものは少ない。政治力のある利益団体が財政制度から大きな利得を得ていると想定しよう。Tornell(1998)のモデル分析によると、この政治力は、ほかの有力な利益団体がコストをかけて対応するまで、維持され続ける。それが実現するまで、改革は先送りされる。

多くの改革はそれまでも利益を享受してきた利益団体自身によって行われる。また、そうした改革が現実にも多くみられた。内からの改革である。しかし、これは利益団体が改革によってより利益を得ると判断したから、既得権をあきらめるのではない。多くの利益団体は実際に

は損失を被る。それでも他の利益団体の既得権を弱めるために、財政改革が行われる。他の利益団体の敵対的な行動を相殺するために、あえてコストのかかる改革を行うケースである。

たとえば、いくつかの利益団体が予算配分の利益を分け合っているとする。その分け前の配分を変えるには、コストがかかる。もし他の利益団体が敵対的な(相殺)行動をとらなければ、ある利益団体はコストをかけても、自分に有利となる改革を実施して、自分の分け前を増やすことが得になる。経済が好調な場合、分け前を変えるための機会費用も増加するから、あえてそうした改革をどの利益団体も行わない。現状の既得権が維持される。しかし、経済が不調になれば、改革の機会費用が低下するので、すべての利益団体が分け前を変える行動を行う誘因が大きくなる。その結果、利益団体間での暗黙の協調は維持できなくなり、改革が実施され、少数の団体の分け前が多くなり、その他多くの利益団体の分け前は減少する。

#### 改革の負担をめぐる対立：消耗戦のゲーム

改革の成果は公共財的な側面もある。改革が実施されれば、すべての国民が何らかの便益を受ける。しかし、改革を実施すること自体にコストがかかるとすれば、それを誰が負担するかが問題となる。すべての利益団体がただ乗りしようとして、改革のコストを負担することに消極的になれば、全体として、コスト以上の便益が予想される場合でも、改革は実施されない。公共財の自発的供給のモデルを適用することで、こうした点を定式化することができる。なかでも、Aresina=Drazen(1991)、Drazen(1996,2000)などによる消耗戦のゲームを用いた分析は、有力なアプローチである。

単純化のため、財政支出の一定割合 $a$ が財政赤字の貨幣化で調達され、残りは非撓乱的な一括固定の税金で調達されるとする。財政赤字の貨幣化は、それ以上増税することに対して、国民の間での利害が対立している結果であるとする。財政改革は、貨幣化している部分をどの

ような割合で各利益団体の税負担に振り分けるかの問題であるとしよう。もしあるグループが多くの負担を受け入れることに同意すれば、残りのグループは（相対的に少ない）残りの負担を引き受けることになる。単純化のために、2つのみしか利益団体が存在しないとすれば、T期に財政改革が実施される前は、税負担分について2分の1ずつ負担しており、貨幣化している部分についてT期以降譲歩する団体は $\alpha$ の割合で負担し、譲歩しなかった団体は $1 - \alpha$ の割合で負担すると想定しよう。事前には、お互いに相手の戦略はわからない。したがって、同時に譲歩することもあり得る。その場合はお互いに2分の1のままの割合で負担する。

財政改革前の政府の予算制約式は、次のように書ける。

$$(6) \quad i_t m_t + \tau_t = g$$

ここで、 $i_t$ はt期の名目利子率、 $m_t$ は実質貨幣残高、 $\tau_t$ は一括固定税、 $g$ は一定の政府支出である。収入の第1項は、政府の貨幣鑄造益であり、次の関係式が成立する。

$$(7) \quad i_t m_t = ag$$

財政改革後は、 $a = 0$ であり、 $g = \tau$ となる。それぞれの利益団体における代表的個人の効用は、消費 $c_t$ とインフレ率 $\pi_t$ に依存する。

$$(8) \quad u^\theta(c_t, \pi_t) = c_t - \Gamma(\pi_t, \theta)$$

ここで、インフレ率による損失関数 $\Gamma(\pi, \theta)$ はそれぞれの変数の増加関数であり、インフレ率ゼロ( $\pi = 0$ )のとき、 $\Gamma_0$ となる。 $\theta$ はグループのタイプを示すパラメーターであり、インフレによる損失の程度がグループ間で異なることを反映する。

貨幣需要関数は以下のように定式化する。

$$(9) \quad m^d = e^{-i/(1+i)}$$

$\theta$ について、情報の非対称性を想定する。すなわち、それぞれのグループは自分の $\theta$ は知っているが、他人の $\theta$ については確率分布 $F(\theta)$ のみ知っているとする。この情報の非対称性は、消耗戦のゲームでは重要なポイントである。

(7)(9)式より貨幣市場の均衡式は、次のように

かける。

$$(10) \quad (r + \pi) e^{-(r+\pi)/(1+r+\pi)} = ag$$

この式は、安定化政策前の均衡インフレ率 $\pi$ を $a$ の関数として表す。

個人は無限期間の効用の割引現在価値を最大にするように、消費の時間経路 $c_t$ と譲歩する時期を選択する。この選択はグループのタイプ $\theta$ に依存する。したがって、最適な譲歩期間は $\theta$ の関数となる。これを $T(\theta)$ で表すことにする。

単純化のために、個人は課税後の所得をすべて消費するとしよう。毎期の所得を $w$ とすると、安定化政策前ではそれぞれの利益団体の個人は、以下のように消費する。

$$(11) \quad c^{sQ} = w - \frac{g}{2}$$

安定化政策実施後の消費量は、譲歩した団体 $L$ と譲歩しなかった団体 $H$ で、異なる。それぞれの団体の消費量は以下ようになる。

$$(12) \quad c^{sL} = w - ag, \quad c^H = w - (1 - \alpha)g$$

ところで、最適な譲歩期間 $T(\theta)$ はどのように求められるだろうか。最適な譲歩期間の決定に関する1次の条件式は、次のようになる。

$$(13) \quad \left[ -\frac{f(\theta)}{F(\theta)} \frac{1}{T'(\theta)} \right] (2\alpha - 1) \frac{g}{r} = \Gamma(\theta, \pi) - \alpha - \frac{1}{2} g$$

ここで $f(\theta)$ は $F(\theta)$ に対応する確率密度関数である。 $r$ は割引率である。この式の左辺で、 $[ ]$ の中は自分たちが譲歩しないときに、相手のグループが譲歩する確率である。左辺のもう一つの項は、 $T$ から先の効用の割引現在価値である。つまり、第2項は他のグループが譲歩するとき、譲歩しなかった利益団体が得る $T$ から先の期における効用の増加分である。したがって、左辺全体では限界的に1期だけ譲歩を先延ばししたときの期待利得の現在価値である。これに対して、右辺は限界的に譲歩を先延ばししたときのコストを意味する。これは、安定化政策が実施されなかった場合のインフレに伴う損失から、相手の譲歩によって生じる税負担のネットの増加分を差し引いたものである。(13)式

は、譲歩しないことによる期待利得とコストが限界的に一致する点で、最適な譲歩の時間が決定されることを示している。

この式より、最適な譲歩期間に関する微分方程式を得る。

$$(14) \quad T'(\theta) = -\frac{f(\theta)}{F(\theta)} \frac{(2\alpha-1)g/r}{\Gamma(\theta, \pi) - (\alpha-1/2)g}$$

この式を用いると、安定化が行われる期待期間  $T^E$  は以下のように求められる。

$$(15) \quad T^E = 2 \int_{s=0}^{\theta} T(s)(1-F(s))f(s)ds$$

消耗戦のゲームでは、改革によって利益を受ける利益団体でも、改革に伴うコストを他の利益団体に押しつけることを期待して、改革を遅らせようとする。他の団体が先に譲歩することを期待して、改革に自ら進んでは同意しない。改革前の攪乱的なコストが大きいほど（より高いインフレ率であるほど）、改革が早く実施される。改革コストの負担がより不平等であるほど（ $\alpha$  が大きいほど）、改革の実施は遅れる。改革の負担が平等に割り当てられていれば、（ $\alpha$  が1/2であれば）、改革は直ちに実施される。改革に反対したからといって、自分の負担が軽減されないの、改革を遅らせる誘因を利益団体はもたないからである。

このモデルでは事前的にはすべての利益団体は同質であるから、結果としてすべての利益団体が同じ期間譲歩しない。利己的な理由で改革が遅れても、均衡での  $\alpha$  は1/2のままである。改革が遅れることからみんなが損をしている。利益団体が協力して早く改革を実施すると、みんなが得をしていたはずであるが、それが均衡では実現しない。

#### 改革の負担をめぐる対立1共有財産モデル

政府資産が共有財産であることに着目するモデルもある。Velasco(1998, 2000)のモデルを紹介しよう。 $J$ 個の同質的な利益団体が存在する。ある利益団体  $j$  はネットの所得移転  $v^j$  を得ることができる。最大限移転可能な量は、 $v$  である。政府は  $y$  という収入源泉をもってい

る。それでも不足する財源は公債の発行で調達される。もし利益団体が利己的な行動をとれば、超過負担が  $d_t$  だけ発生する。もし財政安定化が行われるように利益団体が協力すれば、公債の新規発行はゼロであり、超過負担もゼロになる。したがって、政府の予算制約式は以下のようなになる。

$$(16) \quad A_{t+1} = RA_t + y - d_t - \sum_{j=1}^J v_t^j$$

ここで  $A$  は政府の利子を生む債券（マイナスの  $A$  が公債）であり、 $R$  は外生的に与えられる利子要因である。政府の予算制約は異時点間で発散しない。

$$\lim_{t \rightarrow \infty} R^{-t} A_t \geq 0$$

とする。したがって、公債は無限には増加しない。そのためには  $v^j$  に制約が与えられる。その制約を以下のように定式化しよう。

$$(17) \quad v_t^j \leq \frac{1}{J} R \left[ A_t + \frac{y-Jv}{R-1} - \frac{1}{R} \sum_{s=t}^{\infty} \frac{d_s}{R^{s-t}} \right]$$

ここで  $[ ]$  の中の項は、 $\{d_s\}$  という無限先までの超過負担の将来流れを割り引いて得られる、所得移転に配分可能な政府資産の最大値を示す。

それぞれの利益団体の目的関数は、以下のよう

$$(18) \quad W^j = \sum_{s=t}^{\infty} \beta^{s-t} \ln v_t^j$$

ここで割引要因  $\beta$  は  $1/R$  に等しい。それぞれの利益団体は(16)(17)の制約式の下で(18)式を最大にするように  $\{v_t^j\}$  を選択する。このとき、各利益団体の利己的最適行動を表す Nash-Markov 均衡戦略は、以下のように導出される。

$$(19a) \quad v_t^j = v^0 + \phi RA_t$$

ここで

$$(19b) \quad v^0 = \frac{R(y-d)}{1+J(R-1)}, \quad \phi = \frac{R-1}{1+J(R-1)}$$

である。

この戦略の下では、財政需要は政府収入を上回り、政府の資産は減少していく。その分だけ財政赤字が拡大している。効用水準は以下のように表せる。

$$(20) \quad W^M(A_t) = \frac{R}{R-1} \ln[(R-1)A_t + y - d] + \frac{R}{R-1} \ln\left(\frac{R}{1+J(R-1)}\right)$$

ここで  $M$  は利己的行動を意味する添え字である。

もし利益団体が均衡予算と整合的になるように、

$$\frac{1}{J}[(R-1)A_t + y]$$

の大きさの所得移転に同意すれば、 $d_t = 0$  となって、公債は  $A_t$  の大きさで安定化する。このとき効用水準は、以下のように表せる。

$$(21) \quad W^C(A_t) = \frac{R}{R-1} \ln\left(\frac{y + (R-1)A_t}{J}\right)$$

ここで  $C$  は協力解を意味する。(20)と(21)を比較すると、すべての  $A_t$  の大きさに対して、

$$W^C(A_t) > W^M(A_t)$$

であり、利益団体は協力する方が効用は高くなる。

しかし、これは必ずしも協力解が実現することを意味しない。他のすべての利益団体が協力している場合、ある1つの利益団体にとって利己的な行動をする(=ただ乗りする)方が得になるかもしれない。協力解が維持可能であるためには、ただ乗り行為に対する罰則が必要になる。 $t-1$ 期まですべての利益団体が協力していたとしよう。 $t$ 期にある利益団体が利己的な行動をとるとする。その場合、 $t+1$ 期以降他のすべての利益団体も利己的に行動するように、反応する。ただ乗り行為に対する罰則として、このようなトリガー戦略を想定する。

このとき、ある利益団体が  $t$  期にただ乗りする行為が得かどうかを定式化しよう。 $t$  期に協力解から乖離するときの効用水準は、以下のようになる。

$$(22) \quad W^D(A_t) = \max\{\ln v_t^j + \frac{1}{R} W^M(A_{t+1})\}$$

(22)式右辺の第2項は、 $t+1$ 期以降すべての利益団体が利己的に行動する場合の利得を表している。その制約式は、(16)式と次の式である。

$$(23) \quad A_{t+1} = \left(1 - \frac{J-1}{J} \frac{R-1}{R}\right) R A_t + \frac{y}{J} - d - v_t^j$$

この式は、(19)(20)式より求められるものであり、 $t+1$ 期以降すべての利益団体の利己的な行動を表現している。

さて、この問題の解より、協力解から乖離する場合の効用水準は、以下のように導出される。

(24)

$$W^D(A_t) = \frac{R}{R-1} \ln\left(\frac{R-1}{R} \frac{R+J-1}{J} A_t + \frac{R+J-1}{J} \frac{y}{R} - d\right) + \frac{R}{(R-1)^2} \ln\left(\frac{R}{1+J(R-1)}\right)$$

$W^D(A_t) > W^C(A_t)$  であれば、協調解からの乖離が生じる。逆の場合には、協調解が維持される。 $t$ 期にただ一人利己的な行動をすることで、その利益団体は利得を得る。しかし、 $t+1$ 期以降は他の利益団体も利己的に行動するために、みんなで損をする。 $t$ 期の利得が $t+1$ 期以降の損失を相殺する以上に大きければ、その利益団体は $t$ 期から利己的な行動を選択する。 $d$ があまり大きくなければ、 $t+1$ 期以降の損失もそれほど小さくなく、 $A$ のある値  $\hat{A}$  が存在し、 $A_t > \hat{A}$  であれば、協調は維持可能ではなく、利益団体は利己的な利益を追求する。したがって、すべての利益団体は利己的に行動する。その結果、 $A$ は減少する。 $A$ が $\hat{A}$ まで減少すれば、すべての利益団体にとって利己的に行動することの損失が大きくなって、協調解へ変更する。ここで、安定化政策という改革が実施されることになる。

#### コミットメントの欠如

井堀＝板谷(1998)は、各利益団体が自らの既得権となっているネットの純便益をどこまで自発的にあきらめることに同意するかを、動学的ゲームの枠組みで分析している。これは、共有財産(公共財)モデルを財政再建に応用したものである。

財政再建のプロセスを定式化する際には、税制上の優遇措置や補助金などの形で個々の利益団体に与えられる既得権がどのようなメカニズ

ムで削減されていくのかを明確にすることが重要である。そのような既得権の削減に協力することの限界的なメリットは、財政再建が進展することで公債の利払い費が抑制され、政策経費が拡大することの便益の増加である。既得権を削減することの限界的なコストは、可処分所得が減少することで私的な消費が減少することである。したがって、それぞれの利益団体は自らの限界便益が限界コストを上回る場合にのみ、自らの既得権の削減に同意するだろう。財政再建のメリットには、各利益団体に拡散する外部性があるので、各利益団体はただ乗りをする誘因をもつ。コミットメントの欠如が、財政再建が遅れる理由となる。

政府が非力であり、政治があまり指導力を発揮できないケースでは、各利益団体の自発的な既得権の整理、協力に待つ他はない。そのような場合でも、どのようなルールで財政再建の枠組みが決定されているかが問題となる。たとえば、いったん決めたスケジュールは将来見直すことをしないのか、あるいは、過去に決めた財政再建のスケジュールをもう一度見直す余地を残すのか、ポイントとなる。

まず、いったん決めた財政再建のスケジュールを見直さないケース（ルールにコミットするケース）では、各利益団体はそれほどただ乗りする誘因をもたない。これに対して、いつでも財政再建の内容を見直す可能性を残すケース（ルールにコミットしないで裁量的な政策発動の余地を残すケース）では、各利益団体のただ乗りの誘因はかなり強くなる。他の利益団体がこれまでどの程度増税に協力したのかわかれば、自分がこれからはそれほど協力しなくても、財政再建が可能になると判断して、いずれ手放すことに過去に同意した既得権益も、いざ手放す時期が来れば、やはり手放さないという誘因が働く。コミットするケースでは、いつの時点で既得権を手放すかをあらかじめ、スケジュールの上で決定し、各利益団体間で合意が形成されると、それを見直すことは不可能である。そうであれば、最初からそうした合意に参加しない

いと、財政再建が成立しないので、各利益団体はある程度のただ乗りの誘因はあっても、そうした合意に参加する。

その結果、コミットするケースの方がしないケースよりも、長期的に実現する公債残高の対GDP比の水準は低く、また、相対的に速い速度で財政再建を達成できる。ただし、政府が自由に既得権を見直せるケースと比較すると、それでも長期的に実現する公債残高の対GDP比は高く、再建までの収束のスピードも遅い。

それぞれの利益団体にとってもっとも都合がいいのは、他の利益団体の既得権の整理縮小で財政再建がおこなわれることである。このとき、自らは懷を痛めることなく、財政再建のメリットを享受できる。公共サービスは外部性をもっているのだから、自らが負担しなくても、その便益を享受できる。これが、受益者負担の原則が成立しないことから生じるただ乗りの現象である。政治の指導力が希薄な状況では、各利益団体はただ乗りの誘因を排除できず、財政再建は遅れることになる。あまり自由度の高い財政再建のシステムでは、最初はどううまくいってもいずれ改革は先送りされる。

#### - 4 経済危機と財政改革

危機がきてはじめて財政改革が実施されるという仮説がある。これは2つの意味で用いられる。第1は、改革が実施されるのは、経済環境が良い時期ではなくて、悪い時期であるというものである。第2の仮説は、経済環境が極端に悪くなってはじめて、改革が行われるというものである。改革が実施されるまで状況が悪化するのに、なぜ多くの時間が必要となるのだろうか。

危機は改革のための「十分条件」だろうか。「必要条件」だろうか、あるいは、単に改革を円滑に行うための触媒だろうか。改革理論では、必要条件であるという考え方が多い。たとえば、Olson(1982)の仮説では、いくつかの有力な利益団体の政治力を弱めるには、厳しい経済環

境が必要とされる。また、危機が厳しいときだけ、一時的な問題ではなくて構造的な問題が内在することを認識するので、改革の機運も高くなる。

さらに、改革後の経済環境について不確実性が大きいほど、そのような不確実な改革を受け入れさせるには、初期時点での効用水準が大き

く悪化する必要がある。初期時点での効用の大幅な悪化は、改革を進めるには重要な前提となる。

消耗戦のゲームでも、初期条件の悪化が十分に進むことが、利益団体に譲歩させる誘因となる。これは共有財産モデルでも同様である。

## ・外国での財政改革

### - 1 アメリカの財政改革

#### アメリカの財政再建

アメリカの財政再建は、外国からの圧力ではなくて、自国内の内圧の結果である。財政収支を改善することで、ドルあるいはアメリカ経済に対する信任を回復することは、アメリカの利益に合致している。また、財政赤字の削減は、財政赤字＝政府に対する非効率という多くの国民の判断からも、政治的な支持を受けやすかった。しかし、こうした理由だけで財政再建の誘因を説明するのは不十分である。財政赤字による歳出増加や租税負担の軽減は、それなりのメリットを現在世代の国民にもたらしたことも確かであろう。財政赤字の削減は、アメリカの場合でも必ずしも容易な道ではなかった。財政赤

字削減に内在する先送り現象が、1990年代に終止符を打ったのはなぜだろうか。ここで、表2にまとめたようなアメリカの財政再建プロセスをみておきたい。

80年代に登場した共和党のレーガン政権は、減税が経済を活性化させてむしろ増収になるという極端なサプライサイド経済学を採用した。そして、所得税などを中心に税率を引き下げるとともに、ソ連に対抗して強いアメリカを実現するために、軍事費を大幅に増加させた。その結果、巨額の財政赤字が生じた。こうした状況で、80年代半ばから財政収支の均衡を目標とするグラム・ラドマン・ホリングス（GRH）法の制定など、制度的・法律的に財政収支の削減を義務づける動きが模索されるようになった。

表2 アメリカ財政再建のプロセス

|                                              |                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| レーガノミックス<br>レーガン：<br>81.1-                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・1984年度の財政収支均衡を目指す</li> <li>・82-84年度で所得税減税2800億ドル</li> <li>・82-84年度で国防費を除く歳出1300億ドル削減</li> <li>・税収増は見込み以下、歳出削減も見込み以下で、財政赤字拡大</li> </ul> |
| グラム・ラドマン<br>法（GRH 法）<br>レーガン：<br>85.12, 87.9 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・1991年度の財政収支均衡を目指す</li> <li>・各年度の財政赤字目標額を設定、年度当初において目標額を一定以上上回る場合、一律削減</li> <li>・財政赤字の拡大（均衡目標年度を1993年に先送り）</li> </ul>                   |
| 包括財政調整法<br>（OBRA90）<br>ブッシュ：<br>90.11        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・裁量的経費に対する上限</li> <li>・義務的経費に対する pay-as-you-go 原則</li> <li>・個人所得税の増税</li> </ul>                                                         |
| 包括財政調整法                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・財政赤字削減額の設定</li> </ul>                                                                                                                  |

|                            |                                                                                                                                                                            |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (OBRA93)<br>クリントン：<br>93.8 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・歳出削減の延長</li> <li>・高額所得者に対する所得税増税</li> <li>・法人税の増税</li> </ul>                                                                       |
| 財政調整法<br>クリントン；<br>97.8    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・キャップおよび pay-as-you-go 原則を2002年まで延長</li> <li>・98-2002年度で、1750億ドルの財政赤字削減</li> <li>・メディケア・メディケイドの改革</li> <li>・医療給付、福祉予算の増額</li> </ul> |

しかし、財政赤字の予測が楽観的すぎたことや財政年度間での会計上の操作がおこなわれたこともあって、GRH法はほとんど機能しなかった。ここでは、歳出の削減と増税を同時に行うことで、財政収支の均衡を達成しようとした。増税がいやなら、その分だけ歳出の削減が必要になる。財政赤字の削減を直接の目標とする改革案であった。

その後、ブッシュ政権時代の1990年11月に包括財政調整法(OBRA90)が制定された。この法律の大きな特色は、具体的な財政赤字削減手段として、所得税、各種間接税などの増税や、国防費、メディケア（高齢者などを対象とする医療保険）、農業補助金などの歳出削減が行われ、また、裁量的経費の上限や制度改正による義務的経費の増加を規律する仕組みも導入された点にある。ここでは、財政赤字の削減は直接の目標とはされず、まず、歳出の削減が優先される改革であった。

1993年1月に発足したクリントン政権は、ブッシュ政権の財政赤字削減の枠組みを基本的に受けついで、財政赤字の削減を重要財政政策と位置づけた。そして、短期の景気刺激策、長期の投資刺激策と並ぶ政策課題として、中期の財政赤字削減（94-98年度においてネットの財政赤字を4730億ドル相当分削減すること）を掲げた。その結果、議会との調整を経て、94年度から5年間で総額4960億ドルの財政赤字を削減するという新しい包括財政調整法(OBRA93)が1993年8月に制定された。そこでも高額所得者に対する所得税率の引き上げやメディケア保険料の課税対象所得の拡大、法人税の引き上げなどの増税や、国防費、メディケア、メディケ

イド支出の削減などの歳出抑制が実施された。また、OBRA90の裁量的経費と義務的経費に関する規律を1993年度まで延長して適用することも行われた。また、ブッシュ政権と同様に財政赤字の削減は直接の目標ではなく、歳出削減ではブッシュ政権の枠組みを維持する一方で、増税努力を追加した点が特徴であった。

これらの改革努力がある程度の成果をあげたことと、1990年代に入って冷戦構造が崩壊し、軍事支出を大幅に削減する絶好の口実ができたこと、また景気が回復基調にあったことも反映して、アメリカの財政赤字は1995年度で1638億ドル（対GDP比で2.3%）と、ピーク時の92年度（2904億ドル＝対GDP比で4.9%）と比較すると、大幅に改善していった。アメリカの財政赤字は縮小基調に転じて、1993年以降その大きさも対GDP比でわが国よりも小さくなっていった。

1996年度の予算審議では、2002年度までの財政収支の均衡を主張する議会・共和党と、2004年度までの財政収支の均衡を主張するクリントン政権・民主党とが、メディケアなどの福祉予算の削減幅で対立した。いずれも失業保険や医療関係費などの削減にまで踏み込んだ議論を行い、近い将来の期限を区切って財政収支の均衡を図ろうとしている点は共通していた。そして、97年8月に財政調整法が成立し、2002年度の財政収支均衡に向け、議会との合意内容が立法化された。

1997年以降、インターネット関連の情報産業が順調に拡大したことを背景に、アメリカの経済成長は加速し、また、失業率も低下していった。好調な経済を背景に税収が増加したことや、

冷戦構造の崩壊で大幅に軍事支出を削減できたこと、また、社会保障改革もある程度進展して、社会保障関連の支出の抑制も可能となったことなどにより、ついに、1998年以降アメリカの財政収支は黒字に転じた。

#### 財政再建の背景

アメリカで、経済の好調に支えられて税収が

増加したのは事実である。しかし、アメリカの税収増は、わが国で通常想定されている景気回復による自然増収のメカニズムとは、異なるものである。すなわち、アメリカでは富裕層ほど所得の伸びが大きい。所得格差の拡大とマクロ経済の好調とは表裏の関係にある。表3に示すように、その結果、富裕層の支払う所得税が大幅に増加した。税収のGDP弾性値は1.8程度

表3 課税前所得の増加と税率

| 家計（所得階層） | 1993年から99年にかけての課税前所得の増加率 | 1993年の実効所得税率 | 1999年の実効所得税率 |
|----------|--------------------------|--------------|--------------|
| 第1分位     | 7.7                      | -3.4         | -6.8         |
| 第2分位     | 8.2                      | 1.8          | 0.9          |
| 第3分位     | 9.6                      | 5.9          | 5.4          |
| 第4分位     | 8.2                      | 8.5          | 8.4          |
| 第5分位     | 15.8                     | 15.5         | 16.1         |
| 上位10%    | 19.0                     | 17.4         | 18.0         |
| 上位5%     | 22.7                     | 19.3         | 19.6         |
| 上位1%     | 23.1                     | 22.8         | 22.2         |

（出所）アメリカ連邦政府予算局資料

であり、相当大的な数字である。これはアメリカの所得税体系が極端に累進的であるからではない。むしろ、所得格差が拡大した結果である。わが国ではたとえ経済が好調であっても、所得格差の拡大には政治的な抵抗がある。経済成長に乗り遅れた地域や人々に対する財政面からの手当が行われる。その結果、わが国では所得格差の拡大を伴う経済成長は長続きせず、それによるネット税収増もあまり期待できないだろう。

ところで、1990年代に入って冷戦構造が崩壊し、アメリカの軍事支出が削減されたことも、財政赤字の削減には大きなプラスとなった。アメリカは西側の大国として巨額の軍事支出を行ってきた。ソ連の崩壊により、お互いに軍備を拡張しようという無駄な支出を回避できたことは、平和の配当のもっとも大きな成果である。もちろん、軍事支出を削減する際には、軍関連の産業（防衛費関連の企業や基地周辺の商店、

従業員など）からの抵抗は大きい。これはわが国で公共事業に依存する人々にも当てはまる問題である。こうした人々の抵抗を押さえるには、大義名分が必要となる。冷戦構造の崩壊はそうした大義名分としてもっともわかりやすいものである。つまり、冷戦構造の崩壊という環境の変化を口実に、アメリカの軍事費が削減できたと言える。軍事支出を削減してもあまりデメリットはないという財政当局の評価が、国民の政治的な支持を得た。その理由は、冷戦構造の崩壊で、財政当局の主張がチープトークと見なされなくなったことによる。情報の非対称性が緩和された結果、国民が軍事支出削減のメリットを正當に評価できるようになった。

#### 世代内の対立と世代間の損得

アメリカの財政赤字削減は、以下で説明するEUとは異なり、外圧に押されて実現したので

はない。一国のなかの政治的な環境の中で、財政赤字の削減が進んだのである。では、財政赤字の削減がなぜ政治的に実現したのであるのか。その大きな理由はアメリカが大統領制であり、大統領のリーダーシップが強くて、中長期的な視点で財政運営、財政改革を実施できる点にある。では、アメリカの大統領はどのような理由で財政再建を選択したのだろうか。大統領の支持基盤を考える必要がある。

もし、現在世代が利己的に行動すれば、負担を将来世代に転嫁できる公債の発行に賛成するはずなのに、それとは逆の均衡予算原則が大統領選挙の争点として政治的な公約になり、実際にも財政赤字の削減が実現したのはなぜだろうか。1つの解釈は、現在世代に財政赤字の削減に消極的なグループと財政赤字の削減に積極的なグループの2種類の人びとが存在すると考えるものである。若年世代はいずれ自分に財政赤字の負担が返ってくるとみなすと、財政赤字の

拡大には消極的になる。したがって、増税にも歳出削減にも賛成する。老年世代は自分が死んだ後で財政赤字の負担が生じると考えると、財政赤字の拡大をあまり気にかけない。しかし、老年世代のうちで高所得者は歳出の削減には賛成するが、増税には反対する。老年世代のうちで低所得者は歳出削減には反対するが、増税には賛成する。

ここで、表4のようなペイオフがあるとしよう。もし $H < L$ であれば、歳出削減と増税とを同時に行うビッグバン的な改革では、老年世代が一致して反対するため、有権者の多数の支持を得るのは困難である。しかし、歳出削減を先行して実施し、その後で増税を行う漸進的な改革では、結果として2つの改革を両方とも行うことができる。ブッシュ・クリントン政権での財政改革が成功した背景には、こうした改革の漸進的手法があったかもしれない。すなわち、ブッシュ政権では共和党の理念である歳出削減

表4 財政再建のペイオフ

|      | 若年世代 | 老年世代：低所得 | 老年世代：高所得 |
|------|------|----------|----------|
| 歳出削減 | H    | -L       | H        |
| 増税   | H    | H        | -L       |

を最優先に財政改革を行い、クリントン政権では、ブッシュ政権の改革を元に戻さないで継続しつつ、民主党の理念である増税を実施して、2つの政権で2つの改革を順に行った。

ところで、与党の支持世代が若い世代であるほど、財政赤字を先送りする政策には否定的になる。ここで有用な概念が、世代会計である。クリントン大統領に代表されるベビー・ブーマーの世代にとって、既存の財政制度では現在の高齢者への所得移転が多すぎるとともに、将来ベビーブーマー世代が老後を迎えるときに、そのときの青年世代に大きな負担を求めることができない。したがって、ベビー・ブーマー世代の長期的な負担を緩和するために、現在から財政赤字の削減による財政改革を実施することに積極的になる。実際に、1990年代に入ってア

メリカで世代会計の手法が提唱された。また、クリントン政権の政策では、常に若年世代や将来世代にとっての損得が重要な論点として指摘されている。

#### 今後の課題

アメリカの財政再建は必ずしも終了したとも言えない。冷戦構造の崩壊による軍事支出の削減効果は、今後は期待できないし、また、税収の増加を支えた所得格差の拡大にも限度がある。一方で、ベビー・ブーマー世代が高齢化するにつれて、医療、年金関連の支出は増加するだろう。政府の見通しでは中長期的にも黒字が維持できると予想しているが、もう少し厳しい見方をする専門家も多い。特に、医療支出については、わが国同様完全な賦課方式で運用されてい

るから、高齢化の影響をもっとも受けやすい。大げさにいえば、1980年代後半のわが国がバブル景気の恩恵で財政再建に成功したかに見えたのと同じ現象が、2000年現在のアメリカで起きているかもしれない。

むしろ、今後の問題はどのような財政改革を実施するかであり、社会保障制度などで既得権に踏み込んだ大幅な財政制度改革が可能かどうかである。この点は、経済成長がどのくらい続くのか、改革によるメリットがどのくらい確実に認識されるか、改革後のメリットの配分がどのくらい公平に行われるかに依存する。経済成長があまり期待できないとすれば、改革のメリットとその配分に関する共通の認識、利害調整が不可欠である。これは政治的な安定度とも関係している。大統領と議会とが異なる政党によって支配されている状況では、あまり大幅な改革は期待できない。議会と大統領との関係がすっきりすれば、かなり強力な政治的安定性を確保できる。政府の役割に関する国民的な合意が形成されるなら、政権交代が生じて、それほど大きな財政政策のぶれはないだろうし、財政改革も容易であろう。

#### アメリカの地方財政改革

第3節では、ルールとしての法的拘束が改革の実現に有効であることも主張した。ルールとしての財政運営の代表的なものは、均衡財政原則である。均衡財政が実際の政策運営で有効に機能しているかに関して、Poterba(1994)をはじめとして、地方財政のレベルではいくつかの実証研究がある。

アメリカでは連邦政府のみならず、多くの州で、均衡予算の原則を何らかの形で明文化したり、州知事の権限に取り入れたりするところが多い。アメリカの州予算における均衡予算原則は、全体としての財政赤字の削減にはそれほど有効に機能していないという指摘もある。しかし、同時に、相対的にみると、よりきつい均衡予算原則をもっている州ほど、財政赤字のコントロールに成功しているという結果も報告され

ている。

たとえば、所得の増加は州の公的支出（所得との比率でみて）を減少させている。税収は（所得との比率でみて）所得とはほとんど反応していない。所得が増大するようなプラスのショックがあると、財政赤字は削減され、マイナスのショックがあると、財政赤字は拡大する。このように州の財政政策は景気対抗的である。しかし、よりきつい均衡予算原則をもつ州ほど、財政赤字の景気対抗的な動きは少なく、財政赤字の削減は政府支出の抑制で行われている。この点から、歳出の削減にはきつい予算原則が有効であると言える。

予算ルール上の最も重要な論点は、均衡予算原則を事前拘束の原則として設定するか、事後拘束の原則として設定するかを選択である。事前拘束のルールでは、当初の段階で均衡予算をつくればよい。事後拘束のルールでは、会計年度の終わりでの予算収支均衡を求めているため、財政赤字を翌年度に持ち越すことができない。したがって、その年の途中で財政赤字が生じれば、財政赤字を削減するために、追加的に支出を削減するか増税することが必要となる。

実際にもっとも効く制約は事後的な制約であり、財政赤字を翌年度に繰り越すできないという制約である。事前的な制約では、財政当局が税収を過大に見積もり、支出を過小に見積もって、財政収支を均衡させるように数字をつくる誘因がある。予想が外れても、予想外のショックのせいであると責任を回避する。政策当局と国民との間にある情報の非対称性により、こうした責任回避を排除することは困難である。逆に、事後的制約のように繰越ができれば、会計年度の途中で収入と支出を再調整せざるを得ない。

繰越不能の原則をもつ州36のうち、3つの州では、過半数の賛成でこの原則を停止することができる。残りの33の州では3分の2の賛成を必要とする。きつい制約をもつ州の方が財政黒字の額は大きい。特に繰越不能の原則の場合、均衡予算原則は十分に機能している。事前の

ルールでは、有効に機能しない。

## - 2 EU諸国の事例 = 外圧による財政赤字の削減

### 通貨統合の制約

EUがヨーロッパ通貨統合の参加条件として、財政赤字の削減を設定したのは、ある国の財政赤字の拡張が他の諸国に負の外部性を与えるからである。これには、以下の5つの効果が考えられる。

(1)ある国の公債水準が維持可能でないレベルまで上昇すれば、他の参加国もその危機を回避するために、ある程度の財政支援をさざるを得なくなる。これは、それぞれの参加国に財政赤字を意図的に大きくさせるモラル・ハザードの誘因を与える。

(2)通貨統合による金融の相互依存関係のために、ある国の財政危機はEU全体の金融システムにも悪影響を与える。

(3)ある国が過度に公債を発行すると、金利が上昇して、他国の利払い費も上昇する。これは財政赤字を拡大させて、中長期的に増税の圧力になる。

(4)もし投資家がそれぞれの国の本当の財務状況について不確実であれば、財務状況の良い国は信頼できる均衡予算原則を自らに課すことで、財務状況の悪い国にはできないことを示すことになり、投資家に自国が財務状況の良い国であるとシグナルを送ることができる。

(5)経済的動機は別にしても、物価の安定に強い選好をもつ国にとっては、政治的な理由で均衡予算原則を通貨統合の参加条件に課す誘因がある。財政赤字の大きい国を通貨統合から排除することで、より財政赤字の小さな国の選好 = 物価の安定を金融政策で実現しやすくなる。

このように、改革することのメリットが大きく、改革しないコストが大きくなると、改革を先送りする現象はあまり生じない。

### イタリアのケース

大統領制をとるアメリカと異なり、連立政権

にある多くのEU諸国では、政治のリーダーシップは弱い。したがって、漸進的な改革では、少数の利益団体の抵抗を排除することが困難であり、改革は進展しない。むしろ、外圧に強制されて、多くの改革を同時に実施するビッグバンではじめて、改革が進展する傾向にある。この点を、もっとも典型的な連立政権国家であるイタリアのケースでみておこう。

イタリアの財政赤字は対GDPでみると、1970年の3.7%から1982年には11.3%まで上昇した。1980年代はじめにイタリアで財政改革がはじめたのは、その時点で財政赤字が維持可能でない水準まで増大してしまったことと、ヨーロッパ通貨同盟やEUに加盟するための条件を満たすという圧力にさらされたことが大きい。さらに、イタリア国民も、公的企業の非効率性と赤字経営の増大に対する財政支援に次第に不満を持つようになった。

イタリアは1979年に通貨同盟に加盟したが、これが財政規律を強める外圧となった。また、イタリア中央銀行が政治的な独立性を強める結果ともなった。中央銀行は、それまでのように市場で消化しきれなかった国債を引き受ける必要がなくなった。イタリアの金融システムは国際的な競争の環境にさらされた。

イタリアでは公的企業の比重が大きい。この公的企業に対する財政支援を抑制するように、国際的な圧力が加わった。国際的な政治環境の変化に応じて、イタリアでも国営企業の民営化がはじまった。しかし、イギリスとは異なり、政治的改革の目玉として民営化が進展したのではなくて、むしろ、当時のイタリア政府の本音とは反する形で、斬新的な民営化が進んだ。それは財政赤字の維持可能性という懸念に加えて、国際的市場の圧力の結果であった。

1980年代の半ばには、公的企業に対する一般国民の評価も大きく変化した。政府に民営化の潜在的な利益を追求するように求めるようになった。1980年代の後半にはイタリアの公的企業の直面する環境は大きく変化した。ヨーロッパ標準での競争圧力、金融システムの変化、財

政支援に対する否定的な圧力などの結果、公的企業の予算制約はそれまでのソフトなものからハードなものへと変化したのである。それでも全体として財政赤字の削減はなかなか進展しなかった。これは、イタリアが連立政権であって、改革のメリットがどの利益団体に配分されるのか、不透明であり、また、政策当局の改革実施意欲に関して国民が信用していなかったからである。チープトーク現象であった。

通貨同盟から通貨統合へとEU内での相互依存関係が密接になるにつれて、イタリアの巨額の財政赤字に対する懸念も高まった。通貨統合が実現する前に、リラから他のEU通貨に乗り換えようという動きが表面化し、92年にリラが暴落した。これを契機として、外圧に押される形で財政赤字削減への本格的な動きが具体化した。リラ暴落により、財政改革を実施するメリットとしないデメリットに関して、政策当局と国民と同じ情報を共有することができた。

93年にはオブリコ・コベルコという財政ルールが設定され、財政と経済の3年計画が策定された。そして、年度途中で計画が達成されなかった場合は、補正予算により財政赤字の削減が推進された。歳出面では、公共投資の抑制、社会保障費の伸びの抑制、地方分権による歳出の削減などで、対GDP比で4%以上の削減を行った。また、利子率が低下して公債費が減少したことも、大きく寄与した。歳入面では、課税範囲の拡大と脱税の防止が中心であった。「黄色い炎（フィアンマ・ジャラ）」と呼ばれる財務警察が徹底的に脱税を摘発した。また、97年にはユーロ税や付加価値税の増税も実施した。また、地方制度を改革し、地方政府に権限と財源を移すことで、歳出の削減をはかった。

その結果、政府債務の対GDP比率も94年をピークに減少傾向となり、財政赤字は2%程度まで大幅に縮小した。1990年代前半のイタリアは今日の日本並みの厳しい財政状況にあった。それから5年程度の短期間で大幅な財政赤字の削減に成功したのは、通貨統合に参加するという外圧が効いて、政府と国民が真剣に財政改革

に取り組んだ結果である。また、財政改革の過程で金利が低下しはじめて、公債費の縮小が進んだことも大きい。さらに、医療・年金などの社会保障の改革や地方分権への取り組みなど、財政制度の抜本的な改革が並行的に行われてことも、重要な点である。

#### その他の国のケース

フランスの財政再建策は、増税を中心としたものであった。とくに、1995年度に付加価値税率を18.6%から20.6%へ引き上げるとともに、法人税率に10%の追加課税がなされ、国防費の歳出削減も意図された。しかし、雇用情勢が悪化したままで、雇用対策の支出が増大し、あまり財政再建には効果がなかった。それでも、1997年からEU全体での景気拡大によって税収が増加し、財政赤字は減少する結果となった。したがって、フランスの場合は構造的な財政改革で財政赤字が削減されたというよりも、一時的な増税と景気拡大によるものであった。

ドイツでは東西ドイツ統一による歳出増で、財政赤字は拡大した。1997年以降規制緩和と歳出削減を用いて、財政赤字の縮減と国民負担の軽減を進める政策が実施された。特に、年金支給開始年齢引き上げの前倒し実施や医療における自己負担の引き上げなど、自助努力と自己負担に重点を置いた社会保障改革などで、政府部門から民間部門へ資源配分を変更することを目的とした。ただし、社会保障費以外の歳出全体では、依然として大きな政府がつづいており、それほどみるべき効果はない。

#### - 3 財政再建の理論と現実

中長期的な期間について、財政赤字を累積的に増大させることはできない。その意味では、ある程度の期間にわたる均衡予算原則がもっともらしい。問題はそれがうまく機能するかどうかである。公債発行を削減すると宣言するだけでは、本当に財政赤字を抑制することができるとはいえない。第 3 節の理論モデルが示すように、国民全体の利益になる財政改革でも、

政治的に実現するとは限らない。そのためには、EUやアメリカ州政府のように外圧を利用して、ルールを設定する必要がある。ここではビッグバンの改革が有効である。あるいは、アメリカ連邦政府のように、改革後のメリットを実感する国民が多数派になるように、改革のスケジュールを工夫したり、改革後のメリット分配に不確実性や不透明感、不公平感を残さないようにする必要がある。ここでは漸進的改革が有効となる。いずれにしても、財政運営に利害をもつプレイヤーに均衡予算原則を実行させる誘因を与えなくてはならない。

EU通貨統合での諸外国やアメリカにおける州の経験では、3つの条件が重要である。

(1) 均衡予算原則は（事前の数字ではなくて）事後的な財政赤字の会計で規定されるべきである。当初予算で均衡財政が実現すると見込んで、実際には税収が予想以下しか得られず、財政赤字が拡大するかもしれない。そうした場合に、歳出の削減や増税などの追加的な対応まで踏み込んで、均衡予算へのコミットメントを約束すべきかどうかは、重要な論点である。

(2) 均衡予算の法的拘束は、（過半数の賛成で変更できる）法律ではなくて（変更しにくい、通常は3分の2以上の賛成を必要とする）憲法に根拠を求めるべきである。法律で規定しても、与党の意向でその効力を停止することが可能であれば、あまり有効な拘束力にならない。

(3) 均衡予算ルールに違反する場合に、重大な罰則を課することができる政治的に独立した主体が、公に監視するべきである。地方政府レベルであれば、中央政府による罰則が可能であるし、EUのような国際的な取り決めであれば、他の加盟国からの罰則が可能である。しかし、日本の国政レベルの取り組みの場合には、こうした罰則を適用するのは困難であろう。

ヨーロッパの通貨統合は、以上の条件をほぼ満たしている。それぞれの国が収束目標を変更するには、条約自体を変更するしかない。収束目標は強い均衡予算原則に対応する。違反する場合の罰則も、通貨統合では設定されている。

外圧に頼らないで、財政削減を実施するには、そのメリットが実感できるように、有効な情報公開のやり方を工夫することが重要である。しかし、あまり強い形で均衡予算原則にコミットしすぎると、代価もある。裁量的な予算管理が失われるので、経済環境にマイナスのショックが生じると、政策的な対応がうまくいなくなる。この点は、「良い」財政赤字の機能である。財政赤字をすべて削減しようとする、「良い」財政赤字のメリットまで失うことになる。現実には、何らかの妥協が有益である。政府にある程度財政上の裁量を与えることは望ましい。強い法的拘束力を維持しながら、収束目標自体は緩くすることも1つの案である。あるいは、中央政府についてはきつい均衡目標をもつことを優先するが、地方政府については弱い均衡目標を持つこと優先するという具合に、政府間で拘束の程度を変えることも考えられる。

大統領のリーダーシップの強いケースでは、多数決原理で改革の実施も左右されるから、そのときそのときで多数派をうまく形成するように、改革の順序を工夫することが重要になる。漸進的な改革が機能する。これに対して、連立政権下で少数政党の政治力の強いケースでは、少数と党も政治的な交渉力が強いので、「総論賛成、各論反対」の現象がみられる。各論反対を封じ込めるには、全体を1つの包括的な改革案として実施するかどうかを選択させる、ビッグバンの改革手法が有効となる。

## ・先送りの会計操作と予算制度改革

### 先送りの会計操作と予算編成

フローの財政赤字が財政状況の指標として用いられる際の問題点として、会計操作によって、みかけ上その大きさが操作されてしまうことが指摘される。たとえば、一般会計から国債整理基金特別会計への定率繰入の停止は、「隠れ借金」としてしばしば問題とされている。この会計操作は、繰入を停止した年次の一般会計の財政赤字を縮小させ、財政状況を見かけ上は改善させる。こうした会計操作によって、赤字国債の発行が抑制されたとしても、実体は何ら財政状況が改善されたことにならない。

他方で、ストック面の財政状況を問題とするのであれば、隠れ借金による操作は無意味となる。たとえば、一般会計から国債整理基金特別会計への繰入停止は、繰入を停止した年度の一般会計の財政赤字を縮小させるが、繰入の停止はその分だけ将来の償還負担の増加を意味するので、その額が一般会計の債務として負債に計上されることになる。

現在のわが国の会計システムで採用されている現金主義は、歳入と歳出が合法的に処理されているかという「予算の準拠性」の確保が中心の会計処理方式である。「ストック管理」という概念が存在しない。現金主義に基づく財務報告では、インフラなどの固定資産は取得時に費用として処理され、貸借対照表が作成されることはなく、フローの収支報告書においても、経常収支と資本収支が区別されないままとなっている。

経済的にみれば、予算を策定する段階では予見できないショックが後で発生する可能性がある以上、ショックが発生した後で適切にそれに対応できるように、弾力的な執行が可能である方が望ましい。しかし、あまりに弾力的な予算では効率的な運用が困難であるし、不透明な会

計処理が行われるという可能性も生じる。現在のわが国で採用されている予算の会計システムを改革することで、現状よりもメリットの大きなものに変更できるとすれば、そうした改革は速やかに実行されるべきだろう。

### 予算改革

予算を組織別、使途別区分によって決定するという通常のやり方では、政府活動が非効率になるという批判は、わが国のみならず欧米の主要国ではどこでも、古くからになされてきた。宮川（1999）が議論しているように、このような反省からいくつかの予算改革案が生まれた。

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、パフォ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た。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。

このような予算改革と平行して、公会計のシステムを改革することが有益である。それが、発生主義の導入とバランスシートの作成である。こうした認識が最近では、ニュージーランドやイギリスをはじめとして、支配的な動きとなっている。

#### バランスシート

ストック会計の導入で、将来への負担の先送りの実体をバランスシートを通じて明らかにすることができる。すなわち、公会計制度改革の1つのメリットは、政府のストック情報を十分に提供することができる点にある。現行SNAのバランスシートは、財政状況を的確に把握できる段階ではない。SNAの貸借対照表では、現金主義の会計手続きに基づく収支報告書をベースに作成されていて、発生ベースの完全な貸借対照表とはなっていない。そのため、ストックとフローが完全には結合していない。

現金主義に基づく会計処理の場合、収支が現金授受の事実に基づいて認識されるため、発生主義においてコストとして認識される減価償却費や公的年金、公務員の退職金などの将来債務は、当該年度に実際に支払う必要が生じない限り、コストとして表面化しない。その結果、財政状況が厳しいときには、購入すべき資産や支出すべき修繕費用を次年度以降に繰り延べるという操作を行うことが可能となる。これに対して、発生主義では、費用や収益を現金授受のタイミングではなくて、経済的な価値の変動のタイミングで認識するため、こうした会計上の操作は不可能になる。

赤井他（1999）がまとめているように、バランスシートには次のようなメリットが考えられる。

(1) バランスシートによる政府の所有する資産と負債との評価は、ある政策が行われた時点での政府の財政状況を知ることを目的としている。

これはそれほどの恣意性がなくても策定可能である。

(2) 世代会計のように、財政政策が各世代に与える影響を計算するためには、将来の政策のスケジュールをすべて仮定する必要があるが、それらはかなり恣意的にならざるを得ない。これに対して、バランスシートは、現在時点での財政状況や正味資産の大きさを評価するために、恣意性が少ない。また、将来世代に課される負担の大きさのある程度推計することができる。

発生主義とストック会計への改革は、説明責任の観点からもメリットがある。説明責任とは、「政策を立案しかつ遂行する責任を負うものが、有権者に対してその行動を説明する責任」である。より具体的には、政策当局が政策の立案、執行、監査のプロセスにおいて、政策の意図及び帰結を説明することである。したがって、公的部門の財務状況について国民に報告する「狭義の説明責任」の達成は、公会計作成の重要な目的である。この点から、財政のフローの状況、特に、政府の収入及び支出が合法的に処理されているか、あるいは、フローの収支活動を通じて取得された資産、負債の状況を明確にすることが有益となる。

公会計制度を改革することで、たとえば、以下のような問いに対して、従来の会計処理よりも明確に情報を開示することができる。

- ・ 公共投資によって資産や負債はどの程度増加するのか

- ・ 政府が国民に約束している将来の支払い債務がどれくらいか

いいかえると、政府の資産が現時点から将来にかけての「サービス提供能力」を示しているとすれば、貸借対照表によって、資金の調達源泉や運用形態というストックの状況を十分に開示することが、政府の中長期的な「サービス提供能力」を評価する際に有益となる。

#### 公会計と広義のアカウンタビリティ

さらに、公会計の改革で広い意味での説明責任＝アカウンタビリティの達成も可能になる。

現状では、政府活動の「コスト」の把握が不十分である。現金主義に基づく会計処理の場合、収支が実際の現金授受の事実に基づいて認識されるため、発生主義においてコストと認識される減価償却費や公的年金、公務員の退職金などの債務額は、当該年度に実際に支払う必要がない限り、コストとして表面化しない。

その結果、政策当局のコスト意識が低下したり、官民、官官でのコスト比較が不可能になるなどの弊害が生じる。その分だけ公的部門に効率化のインセンティブを生み出すことが困難になる。

したがって、政策の意図がいかなる帰結を生み、政府活動の業績の改善にいかに関結しているのかを評価する「広義の説明責任」の達成が重要な課題となっている。これは、大住（1997）によると、経営学の概念で、政府活動の業績改善を意図しており、政策の立案、執行、監査の各プロセスで業績評価を行うことに他ならない。すなわち、政府の業績を「経済性（economy）」「効率性（efficiency）」「有効性（effectiveness）」という「3つのE」の指標で評価して、その結果を政策プロセスにフィードバックさせることと対応している。公会計制度改革によるもう1つのメリットは、政府組織内に効率化のインセンティブを生み出すというメリットである。

広義の説明責任を実現するには、政策のインプットに関する「コスト（財務）情報」、アウトプット、アウトカムに関する「業績（非財務）情報」の充実が不可欠である。上述したように、日本では、予算が法律に基づいて執行されたかどうかという「合法性」の指標のみが重視され、「経済性」「効率性」あるいは「有効性」の視点から政府活動を業績評価することが不十分であった。説明責任を達成するには、基礎的情報としての財務情報が不可欠である。こうした情報は、公的部門が採用する公会計制度を通じてもたらされる。その意味で、公会計制度のあり方そのものが、説明責任の達成に深く係わってくる。

以上説明したように、公会計改革のメリットは、以下の2点である。第1は、狭義のアカウントビリティの確立であり、これは財務状況のより明快な開示によって可能となる。この点は、財務状況を負担（租税収入など）との関連で時系列的にみる視点に立つものであり、負債側を重視する際のメリットである。

第2は、広義のアカウントビリティの確立であり、これは当期コストのより明確化、より厳密化によって可能となる。この点は、当該年度の政府サービス生産に要した費用を明示するもので、財政運営の効率化を官官、官民比較でみる視点に立っている。これは、資産側を重視する際のメリットであり、具体的には、資産活用の効率化へのインセンティブや広義の民営化へのインセンティブが期待できる。また、政府の業績測定への活用でもメリットが発揮されるだろう。

#### 公会計改革の現実

このような公会計制度改革によるメリットの追求は、国際的な潮流になっている。ただし、発生主義への転換にもそれぞれの国によって程度の差がみられる。もっとも厳格な改革を志向しているニュージーランド・イギリスでは、最終的に広義のアカウントビリティまで実現することを重視している。したがって、公会計制度改革とともに、民営化の推進や中央政府の機能を純化させて、3Eを現実的に行うことなどが、目的とされる。たとえば、ニュージーランドの公会計制度改革では、現金主義会計から発生主義会計へと収支の認識基準を移行させ、資産や負債というストック概念を組み込んだ会計構造を構築することが、最大の目的であった。その結果、

- ・貸借対照表を作成する。
  - ・インフラを含めた固定資産に減価償却を実施する。
  - ・公的年金や公務員の退職金に関する将来債務を計上する。
- などが実施された。また、1989年に制定された

「公共財産法」によって、各省庁及び連邦政府全体の財務報告に発生主義の採用が義務づけられた。また、1994年に制定された「財政責任法」によって、予算の計画、執行、決算、会計報告という予算循環を統一的に管理するシステムが構築された。ビッグバンの改革手法である。ただし、財政運営を効率化するには、サービスカテゴリーごとの行政コストの計算（原価計算）が不可欠であり、業績評価フレーム（成果報告書）と併せる必要性もある。こうした点がうまく行われれば、政府に対する国民の満足度

も多いに高められるだろう。

これに対して、アメリカでは、さしあたって狭義のアカウンタビリティの方を重視して、現実的な緩やかな漸進的改革を着実に進行させようとしている。

いずれにしても、わが国の公会計制度を改革することで、危機的な状況にある財政赤字を処理する上での建設的な議論や、より透明性の高い財政運営を行うために不可欠な国民への正しい情報公開に役立つことが期待できる。

## ．まとめ

以上本稿では、財政改革はなぜしばしば先送りされるのかという問題意識にたって、財政改革の理論と現実を説明してきた。理論的な検討では、様々な先送り要因が指摘された。なかでも、将来への甘い期待、情報の非対称性やメリット分配の不透明性、不公平性が大きな要因である。さらに、財政改革の現実例として、アメリカやEUにおける財政赤字削減の動きを紹介した。また、公会計改革の動きも紹介した。

財政赤字削減には法的な拘束が有効であるとともに、改革の時間的なスケジュールに配慮することや情報を国民が共有できることも重要である。また、公会計制度改革により、先送りの会計操作をなくす制度的な対応も重要である。こうした方向でさまざまな改革が行われることで、わが国における財政構造改革もその円滑な実施が期待できるだろう。

## 参 考 文 献

- Alesina, A. and A. Drazen (1991), Why are stabilization delayed? *American Economic Review* 81, 1170-1180.
- Auerbach, A. (1999), On the performance and use of government revenue forecasts, *National Tax Journal*.
- Dewatripont, M. and G. Roland (1996), Transition as a process of large-scale economic change, *Economics of Transition* 4, 1-30.
- Drazen, A. (1996). The political economy of delayed reform. *Journal of Policy Reform* 1, 25-46.
- Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton.
- Olson, M (1982), *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press.
- Poterba, J (1994), State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics, *Journal of Political Economy* 102.
- Tornell, A. (1998), Reform from within, NBER working paper No. 6497.
- Velasco, A. (1998), A model of fiscal deficits and delayed fiscal reforms, in 1. Poterba and J. Von Hagen, eds., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chi-

- cago Press.
- Velasco, A. (2000), Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking, *Journal of Public Economics* 76, 105-125.
- 赤井伸郎，鷺見英司，田中宏樹（1999），「資産・負債からみた財政状況の評価 - 発生主義に基づいた日本政府のバランスシートの作成」神戸商科大学経済研究所，研究資料169.
- 井堀利宏，板谷淳一（1998），「財政再建の理論的分析」『フィナンシャル・レビュー』47号，1 - 31.
- 大住壮四郎（1997），「New Public Managementの展望と課題」『神戸大学経済学研究』
- 宮川公男（1999），「アメリカ連邦政府の行政改革 - GPRAを中心にして - 」『経済経営研究』日本開発銀行設備投資研究所。