

# 求められる予算改革



東京大学名誉教授 神野 直彦

この連載で繰り返し指摘してきたように、市場社会には三つの経済主体が存在する。企業、家計、それに政府である。もちろん、企業は生産活動を営み、家計は生活活動を、そして政府は統治活動を営む経済主体である。そのため企業、家計、政府という三つの経済主体が運営する個別経済は、その使命も運営原理も相違することを忘れてはならない。

ところが、政府という経済主体と企業という経済主体とは、根源的に異質な存在であるにもかかわらず、政府を企業のように運営すべきだという考え方が急速に強まりつつある。統治の主体である国家を、企業のように運営すべきだという主張は、市民革命以前の重商主義の理念である。民主主義にもとづく政府が形成される以前の古めかしい「殖産興業」や「富国強兵」などを合言葉とする重商主義の思想が、現在に不死鳥の如くに甦ったといっ

てよい。民主主義にもとづく近代政府が成立すると、政府の経済つまり財政は、すべての社会の構成員による共同意志決定で運営されるようになる。社会の構成員がその代表たる議会を通じて、社会の構成員の「共同の財布」ともいべき財政を運営する仕組みを予算と呼んでいる。財政はすべて予算で決定され、それ故に予算は「一つの国の運命を綴った文書」といわれるのである。

政府という経済主体の経済である財政は、予算原理によって運営される。それに対して、企業という経済主体は、市場原理によって支配される。企業でも予算を策定しないわけではないけれども、それは政府の予算のように拘束力をもってはいない。それは文字どおり、あらかじめ予め算定するという意味で予算であって、企業は刻々

と変化する市場の動向に応じて、予算に拘束されずに行動することになっている。

しかし、企業は刻々と変化する市場動向に応じて、臨機応変に行動してよいことになっているが故に、その行動の結果については、説明責任が問われることになる。したがって、企業は利潤追求という企業の使命に関して、財務諸表に集約される決算を策定し、説明責任を果たそうとする。

市場原理に適応するように行動する企業にとって、その行動の結果を説明する決算が決定的意義をもつものに対して、予算原理にもとづいて行動する政府では、決算は副次的意義しかない。社会の構成員が共同意志決定をした予算どおりに執行されたか否かをチェックするために、決算は作成されるにすぎない。つまり、政府にとって決算の意義は、予算どおりに執行したことの承認を得て、予算の執行責任を解除してもらうことにある。

とはいえ、予算は1年以上も前に執行されてしまっている。そのため執行責任を解除してもらうといっても、決算の審議過程で不正や不法が見い出されたとしても、その政治的責任を追及するにとどまる。しかし、それとともに重要な決算の意義は、次の予算編成に決算からの教訓を生かすことにある。

既に述べたように現在では、公会計を初めとして、決算改革が花盛りである。しかし、その改革では、決算が次の予算編成に活用されてこそ意義のあることを忘れてはならない。

それにもかかわらず、決算改革に比べ、予算改革への動きは余り見られない。それは現在では、政府の企業化が目指されているからかもしれない。しかし、政府が目指す「良き統治」とは、企業が目指すような利潤の最大

化ではない。したがって、むしろ予算改革こそが志向されるべきことに、十分な理由があるように思われる。

予算改革には大きく二つの流れがある。一つは予算に計画性を備えさせるという改革であり、もう一つは予算の執行過程、つまり行政に効率性を求めようとする改革である。

第二の効率性を求める予算改革から先に論述すると、これは事業別予算（Performance Budget）や、事業別予算をさらに発展させたPPBS（Planning Programming Budgeting System）の提案となって表れている。こうした改革の流れは、政府の政策を評価可能にすることを求めているとあってよい。

このような改革の先駆けは、1949年にアメリカのフーバー委員会が提案した事業別予算に求められる。事業別予算は、従来の予算のように予算科目を組織別、あるいは性質別ではなく、機能別に分類する。その上で機能を作業単位にまで分解し、作業単位ごとに業績目標と費用とを対比できるように工夫されている。このようにして政府の実施する事業を、費用に対して便益が最大になるように、費用・便益分析を用いて選択することになる。

しかし、こうした事業別予算という構想の背後には、政府を企業とする想定がある。そう想定するが故に、政府が実施する事業<sup>あたが</sup>にも、企業が投資する事業を選択するのと同じような基準を適用しようとする。

既に繰り返し指摘したように、政府や企業は相違する経済主体である。したがって、事業別予算などにみられる予算改革の背後には、政策決定から政治的判断、つまりは民主主義を排除しようとする意図が見え隠れする。そのためこのような試みは、政治過程からの反発に遭遇し、政治的判断によって逆に排除されてしまうことが多い。

第一に指摘した予算に計画性を備えさせる改革では、複式予算の導入に始まり、財政計画の導入となって結実している。財政計画はイギリスでは1961年にブラウデン委員会の勧告にもとづき、ドイツでは1966年のトレーガー

委員会の報告にもとづいて導入されている。しかし、財政計画は予算のように政府の活動を拘束する文書ではない。あくまでも予算参考資料にすぎないのである。

予算改革で学ばなければならないのは、複式予算制度である。複式予算制度は第一次大戦後にスカンジナビア諸国で導入された予算制度である。複式予算制度では人件費のように毎年、反復して必要とされる経費を計上する経常予算と、耐久性のある資産の取得に充てられる経費を計上する資本予算という二つに分割される。

複式予算としての経常予算では、公債による資金調達は認められない。つまり、経常予算では単年度の収支均衡が求められる。というよりも経常予算では、収支に余剰が生じることが想定されている。

こうした経常予算で生じる余剰は、資本予算の収入となる。つまり、複式予算の資本予算では、経常予算の余剰を収入として、資本支出を賄うことになる。しかし、資本予算では公債による資金調達が認められる。つまり、資本予算とは単年度均衡ではなく、数年度にわたる収支均衡が認められることになる。

決算改革よりも予算改革を重視するには十分な理由がある。それは財政が民主主義によって運営される経済だからである。

#### 著者略歴

神野 直彦（じんの・なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『希望の島』への改革—分権型社会をつくる—（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）、『「人間国家」への改革』（NHK出版）等がある。