

公共財の供給・政府支出・予算制度

山 本 栄 一

I 公共財の理論と政府支出

——政府の企業性格と家計性格

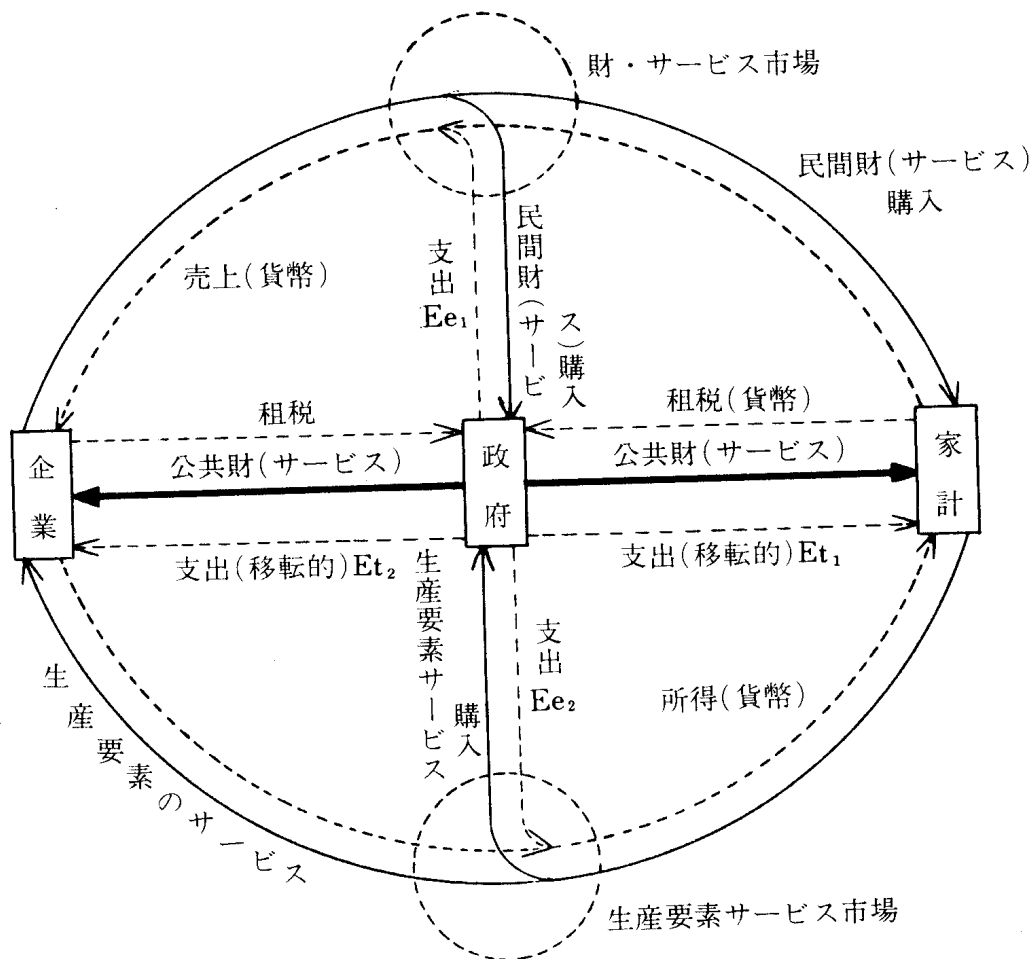
公共財の理論は、政府が公共財を生産し供給する経済主体であることを明確に位置づけたといえる。しかし、伝統的な財政学の考え方によると、政府を供給主体とみるよりも、消費主体としてとらえて、家計、すなわち、公共家計 (public household) とみなしている¹⁾。このような考え方の変遷は、今日、政府支出の問題を分析し、政府支出のあり方を考察し、ひいては現代における予算制度のあり方を考える際に、重要な示唆を与えている。

第1図は、一般に経済学の初歩において用いる、経済主体としての家計と企業を中心とした経済循環図に、政府を加えたものである。政府の財政活動を、政府支出という観点からみる限り、政府は企業性格と家計性格を同時に備えていることがわかる。

まず、企業と同様に、政府は、財・サービス市場から、投資財ないし中間財を購入し、生産要素のサービスを公務員の雇用や資金の借入れという形で市場から購入し、これらを結び合わせることによって、公共財を供給する。他面で、政府は家計と同様に、経済計算上、企業のように売上と費用が明確にされ、利潤といった余剰を算出することができない。家計も政府も、市場からの購入額

1) マスグレイヴも『財政理論』において、公共財の理論の成果を踏まえながらも、その第1章は「公共家計の複合理論」と題されている。しかし、内容に入ると、公共家計の展開は、公共経済 (public economy) とか公共部門 (public sector) といった用語に代えられ、必ずしも意識的に用いられているとも思えず、用語の併存がみられる。(R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959, Chap. 1).

第1図 政府を中心とした経済循環図



を費用として計算できるが、それから生じる利益は、少くとも経済計算上は明示的に示されておらず、現実の購入に際しても、利益の具体的算定はとりあえず問題とならない点で共通しているのである。

ただし、家計と政府は、同様に利益の計算がなされず、結果的には余剰が算定されないとはいえ、政府によって供給される公共財は、最終的には家計において消費財の一つとして、また企業において中間財の一種として用いられているのであって、その利益の算定は、家計と企業によってなされることになる。このことは、政府は一見、消費主体である家計に類似してみえるものの、公共財を供給する点で企業に類似していることを意味している。

他方、家計は利益の算定を明示的に行なわないものの、市場の価格をバロメー

ターとして、満足度を価格との関係で計測し、購入するか否かを判断しており、いわゆる消費者余剰の発生が当然おこっている。これに対して、政府によって供給される公共財については、公共財の理論からは租税価格 (taxprice) といった形での隠れた価格の存在を想定することはあるが、現実には、第1図でも明らかのごとく、公共財の供給には市場は成立しておらず、一見、公共財が租税との交換によって供給されているかにみえるのは、政府が家計ないし企業から、公共財供給の財源として租税を強制的に徴収することによって、公共財と租税とがあたかも交換のように描かれるからである。そこには、価格に類似するものは、抽象的理論的には想定できるとしても、現実には構想できないのであるから、公共財については、政府は売上に類する収入が考えられず、需要する側の家計や企業についても、価格が媒介となって想定される消費者余剰の計算を不可能にしてくる。

ここから、公共財の理論の成果は、必ずしも現実に適用されず、公共財の供給は政府の市場からの購入を示す政府支出によって表示するという、伝統的な財政学の考え方に立つことになってしまう。確かに消費主体である家計の利益は、市場からの購入額によって表示されていることでは政府の場合と同様であっても、前述のように、利益については市場での価格との関連で、少なくとも各財・サービスについて価格と同額、ないしそれ以上のものが存在するという判断が成立しているからこそ、購入額が同時に、消費者余剰を含んでいないにしろ家計の利益を意味してくる。価格が成立しない公共財ではこの類比は、とりあえず意味をなさないはずで、それは企業における売上が費用によって代替させていることになり、いわゆる投入 (input) と産出 (output) の区分をなくすことにつながっている。ここから、政府支出における費用—便益 (cost-benefit) の関係をとらえることが不可欠となってくる。

問題を費用と便益の関係に進める前に、もう少し明らかにする必要がある政府支出の側面がある。それは、公共財の供給については、費用とともに便益がわかるのでなければ議論が進まないが、費用である政府支出だけで経済分析と

して有用である場合が存在することである。この二つの場合が区別されてとらえられていないために、公共財の理論の成果が政府支出の分析にまで生かしえない事態を生じさせていると思われる。

II 政府支出のマクロ的側面とミクロ的側面

——経費論の整理検討

以上の二つの場合の区別が明確にされていないということは、経済分析において確立されている二つの方法である、マクロ分析とミクロ分析の区別が、当然なされているはずにもかかわらず、十分に意識されていないことによっている。

政府支出について、この二つの分析によってとらえられる相違を結論的に示すと、次のようになる。

政府支出のミクロ分析——個別公共財ごとに、費用としての支出が先ずとらえられ、公共財全体の費用としての総支出は、必要な財源総額を決定する。支出の分類は、公共財供給という観点から、供給主体である企業と同様の費用項目を考慮する。

政府支出のマクロ分析——有効需要分析からすれば、政府が市場で購入するあらゆる財・サービスへの支出額と購入した財・サービスの内訳が先ず重要であり、それが市場を通じて生じる有効需要の大きさと経路とを決定する。支出の分類は、有効需要、ひいては国民所得全体への影響を考慮した細目を考慮する。

ところで、財政学の歩みは、よく知られているように、イギリスのアダム・スミスに始まる経済学の系譜と、ドイツ官房学の流れにつながる正統派財政学の伝統がある。経費論については、前者では、自由主義経済思想を背景に、スミスにおいては今日の公共財の理論につながる経費論の萌芽はあったものの¹⁾、その後いわゆる夜警国家観といわれる国家機能を必要悪 (necessary evil) とする見方から、政府支出の働きを消極的なものとみなし、政府支出の最小不可欠

1) 山本栄一『租税政策の理論』有斐閣、1975、第4章II参照。

なものを所与として、もっぱら租税の市場経済における効果分析を研究の対象とし、やがて財政の問題は、経済分析の対象から後退して行く。再び経費論が俎上に登ってくるのは、第一次大戦後であり¹⁾、それは大戦による経費膨脹と無関係ではない。その意味では、ケインズのフィスカルポリシー論が展開され、経費について消極的であった立場から、積極的な政府支出支持に転換する道備えが、第一次大戦後になされたといえる。

ドイツでは、イギリスとは対照的に、資本主義後発国として、当初から国家経費を積極的に評価する立場に立ち、経費論をめぐってかなりの展開をみる²⁾。正統派財政学の特徴として、方法論的課題や概念規定の論議に重点がおかれたが、それが同時に、当時のドイツ連邦国家の成立において具体的に適用されるという実際の課題と関連して、官房学的な行政技術論の側面を兼ね備えていた。その結果、イギリスでみられたように、経済分析の対象から財政、とくに経費の問題が無視されてくる19世紀後半から20世紀にかけて、ドイツ財政学がその間隙をぬって大きな力を持ち、経費論については、経費概念の規定や経費分類の展開が、実際の課題を担いながらなされてくる。

以上の財政学の二つの流れからでてくる経費論が、現在の教科書的叙述においても、未整理のまま展開されているというのが実情である。経費についての理論的抽象的展開が、実際の経費分析、あるいは経費分類と、十分に関連づけられることなく、ある場合には、歴史的経費論が経費論そのものの内容となっていることも見受けられる。

そこで、公共財の理論から導き出される公共財供給という視点に立って、先

1) ドールトン『財政学原理』を1922年に著わし、イギリスの経済学者が支出論について、ほとんど何も言っていないことを経費論の冒頭で述べている。(Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, 1922, 2nd ed., 1929, 3rd ed., 1936, 4th ed., 1954, 第4版でもこの叙述がなされている。p. 139) ピグーも同様に経費論を展開している。(A. C. Pigou, *A Study in Public Finance*, 1928, 2nd ed., 1929, 3rd ed., 1947)。

2) 松野賢吾『国家経費論』千倉書房、1976年。第1章「国家経費論の生成」には、ドイツを中心に概説されている。

の政府支出のミクロ分析とマクロ分析によって、従来の経費論でとりあげられてきた問題点を整理してみる。

一つの例として、現在用いられている最も手頃な教科書であるエクスタインの『財政』¹⁾をとりあげると、政府支出を分類して消耗的支出 (exhaustive expenditures) と移転的支払 (transfer payments) に分け、さらに消耗的支出の全てが直接的政府活動の結果ではなく、それらは私企業の生産物の政府購入の部分と、他は政府が雇用した労働の部分からなり、後者が政府生産 (government production) であるとしている。

この分類は明らかにピグーに始まる、非移転的支出 (non-transfer expenditures) と移転的支出 (transfer expenditures) の分類²⁾によりながら、公共財の生産といった政府の産出物 (output) を考慮して折衷していることがわかる。もともとピグーの関心は、政府が供給する公共財の内容にはなくて、政府支出が一国の民間での生産、ひいては一国の所得にどのように影響するかについてであり、二つの支出に分類するのもそのためである。こうした観点は、ケインズ流のマクロ的な有効需要論に関連しているが、エクスタインは、さらに、政府の公共財供給としては政府支出から移転的支出を除外し、残りの非移転的支出を政府生産に結びつけている。しかし、こうした定義は余りにも便宜的であり、問題が明確になっていない。これらの政府支出をとらえる立場は、現在、国民経済計算としてマクロ分析において検討されつづけている。

第1図にみられるように、一国全体の政府支出を次のよう示すことができる。

$$\text{財貨・サービス支出 } (E_e) = E_{e1} + E_{e2}$$

$$\left\{ \begin{array}{l} E_{e1} : \text{民間財(サービス)購入支出} \\ E_{e2} : \text{生産要素サービス購入支出} \end{array} \right.$$

1) Otto Eckstein, *Public Finance*, 1964, 4th ed., 1979, p. 5. 初版と2版以降では表現は少し異なるが、ほぼ同趣旨が述べられている。

2) A. C. Pigou, *op. cit.*, 3rd ed., p. 19. 彼は、非移転的支出を初版では消耗的 (exhaustive) といい、2版では実質的 (real) と呼んでいるが、意味している内容は同じであるということわっている。

$$\text{移転的支出} (E_t) = E_{t1} + E_{t2}$$

- $$\left\{ \begin{array}{l} E_{t1} : \text{家計に対する移転的支出} \\ E_{t2} : \text{企業に対する移転的支出} \end{array} \right.$$

最近、新しい国民経済計算体系(新SNA)に移行し新たな改善が加えられた¹⁾が、旧国民所得統計では、政府を最終消費主体としてのみ位置づける公共家計²⁾としての見方に立っていたため、国民総生産が国民総支出と同様、財貨サービス購入($E_c = E_{c1} + E_{c2}$, ただし E_{c2} のうち、人件費のみを含んでおり、政府負債利子は含んでいない²⁾)によって計測されていた。新SNAでは、生産主体として、企業から構成される各産業の他に、政府サービス生産者、対家計民間非営利サービス生産者(民間の自発的団体)の2つが加えられ、政府が生産供給主体であることが明確にされている。

第1表³⁾は新SNAにおける政府が生産者として位置づけられている内容であるが、これらの生産物の生産勘定は第2表⁴⁾のように示される。

第1表 新SNAの政府サービス生産者の経済活動別分類

大分類	中分類	小分類
政府サービス生産者	電気・ガス・水道業	下水道 廃棄物処理
	サービス業	教育 医療 学術研究機関
	公務	公務

- 1) わが国では昭和53年8月に移行したが、新SNAについては、経済企画庁国民所得部編『新SNA入門』東洋経済新報社、1979参照。
- 2) 消費主体は所得を生みださないため、消費者負債利子とともに、国民所得分配において控除項目とされている(小山貞・鈴木薫・小川雅敏・村岸慶応『財政と国民所得の知識』第一法規、1969、213~214頁参照)。新SNAでは、政府が生産主体であることを認めていながら、このことは同様の取り扱いとなっている。
- 3) 『新SNA入門』80頁の表より。
- 4) 『新SNA入門』85頁の表より。

第2表 政府サービス生産者の生産勘定

費用	産出
中間消費 雇用者所得 固定資本減耗 間 接 税	政府最終消費支出 家計最終消費支出

先の第1図と比較すると、政府が公共財を供給する生産主体と考えられてはいるが、公共財が家計と企業に需要されるとしないで、政府がみずから「政府最終消費支出」として消費すると仮託して、国民全体に利益が及んでいることを示そうとする点では、旧計算の政府を最終消費主体としているのに類似している。

もっとも、企業が公共財を需要する立場を貫くと、中間財という形態をとるから、企業の需要部分は控除されることになるが、公共財の価格付けと、公共財需要の企業部分と家計部分の分離がともに不可能なことから、以上の仮託は止むを得ないことである。ただし、政府が家計から受益者負担として受けとる国公立病院の診療代、国公立学校の授業料といったものは、政府が家計に販売したサービスの対価であるので、第2表にみるようにその部分は家計最終消費支出とし、残りの税でまかなわれる部分を政府最終消費支出として区別している。この点は、旧計算では、政府を生産主体と考えていないので、これらの受益者負担を家計から政府への移転として扱い、作り出されたサービス全部を政府の自己消費としていたのとくらべると、公共財の理論に沿った処理といえる。

これらの政府の生産物に対する消費支出額の評価については、生産コストによって測ることとし、第2表の費用欄にみるように、物件費、維持補修費といった中間消費、人件費である雇用者所得、施設や設備の固定資本減耗、及び中間消費に含まれる間接税からなっている。第1図との関連でいえば、中間消費は民間財支出(E_{c1})のうち消費財についての部分であり、残りの投資財の部分は、

1) 『新 SNA 入門』90頁.

政府が生産者として投資することによって、国内総資本形成の中の一般政府総固定資本形成となる。このうち、当該期間の公共財生産に用いられる部分が、政府の固定資本減耗と計算される。生産要素サービス支出 (E_{o2}) は人件費のみがコストに算入され、政府負債利子については移転的支出 (E_i) にも計上されず、消費者負債利子とともに控除項目として除外される。

以上から結論できることは、エクスタインの意図したことは、やはり新SNAの計算に示されたような形をとるべきであって、人件費のみを政府生産と考えるのは、余り根拠がない。他方、政府生産といいながら、費用によって供給額ひいては消費額をとらえるのは、あくまで便宜的なもので、国民経済に占める政府の公共財供給部門の大きさを知る目安となるものであるが、市場経済全体に対する政府支出による有効需要総額とそれが生じる経路の相違については、費用総額と費用細目によって十分知ることができる。さらに、政府支出を經常支出と資本支出に分離して把握し、政府資本についても資本減耗を考慮することは、政府の個別公共財供給についてのコスト計算への道を開いていることになる。

ただ、マクロ的側面における費用分析は、ミクロ的側面のそれと相違している点があるため、両者をただちに結び合わせることはできない。何よりもマクロにおける費用そのものを、供給された公共財の需要額と仮定している点では、ミクロの場合の個別公共財については、計測不可能な場合を考慮しても、なおその分析の効果は大幅に削減される。ミクロ面における費用—便益計算が不可欠となるのは、ここにおいてである。ところが、もう一つ問題なのは、マクロにおける費用分析のあり方が、今日ミクロにおける費用計算に不十分にしか用いられておらず、予算制度上の保証が十分でない点であって、便益計算もさることながら、それに先立ってミクロにおける費用計算のあり方が、意識的に取りあげられ、制度的保証がなされることが必要であって、この点は次節で述べる。

経費分類のうち、目的別とか機能別分類といわれるのは、おおむね公共財の

用途に関するもので、民間財における産業の経済活動別分類に当たる。また、政府部内の所管別分類や機関別分類は、政府機関がほぼ目的別に設置されているところから、ある程度目的別分類や機能的分類に類似したものと判断しうる。さらに、具体的な予算は、支出を執行する所管ごとに組み立てられているため、この種の分類の基本となり、目的別や機能別は、それらの予算上の分類を再分類している。これらの分類はいずれもミクロにおいてとらえられているものを、マクロで集計している点で、ミクロ・マクロの齟齬はない。

目的別・機能別分類は、当該公共財の経費の性質別とか使途別分類に分けることによって、それぞれの公共財の費用に関する特徴をとらえることができる。この分類によって、先に示した各公共財のミクロ的な費用分析を可能し、ひいては、それらを集計することでマクロ的な経常支出、資本支出、移転的支出を把握することができる。ここでのミクロ・マクロの齟齬については、すでに触れた通りである。

エクスタインの分類を手掛りに、ピグーに始まる経費論について整理したが、いま一つの問題は政府支出の生産性に関することである。この点もすでに触れたように、財政学の二つの流れでは、当初から視点が異なっていて、生産的経費と不生産的経費の相違として論じられてきた¹⁾。政府を公共家計と考え、政府を消費主体とみる限り、生産性を論じることは意味がないはずであるが、やはり政府を家計と同一視できないことが、これらの論議の出発となっており、ミクロ的視点とマクロ的視点とに分けて問題をみる時、事態がある程度明らかにされてくる。

家計の消費が生産性に直接寄与しないと考える限り、ミクロ的視点に立てば、第1図に示されるように、公共財の家計での消費も同様に生産的でないと考えることができる。政府支出が生産的であるか否かを、広義にとらえ、国民生活全般に寄与するか否かに関係させるならば、消費そのものも生産的であるとい

1) 生産的経費と不生産的経費の問題について、要領よくまとめられているものに次のものがある。佐藤進『財政学』税務経理協会、1976、106～108頁。

えるが、ひとまず、それ程広義に解釈しないとすると、問題は企業における公共財の利用である。これらを、一般に生産環境を整えるための企業の間接的な需要¹⁾と考えるならば、公共財は生産的なものとして、具体的に生産性を考えることができる。次にマクロ的視点に立てば、政府支出の有効需要的側面が、生産量、雇用量に影響することから、乗数効果が働くという意味で生産的といえても、ミクロ的な視点での生産性という論議とは必ずしも結びつかない。政府支出は生産的か不生産的かという論議は、自由主義的経済思想の「小さな政府」論の背後にある政府支出必要悪説に関連していて、今日ではあまり意味がない。むしろ、どの公共財をどれだけ供給するかという、最適政府支出論の展開が困難でも模索されるべきである。

Ⅲ 公共財の供給と予算制度

——行政改革の財政的視点

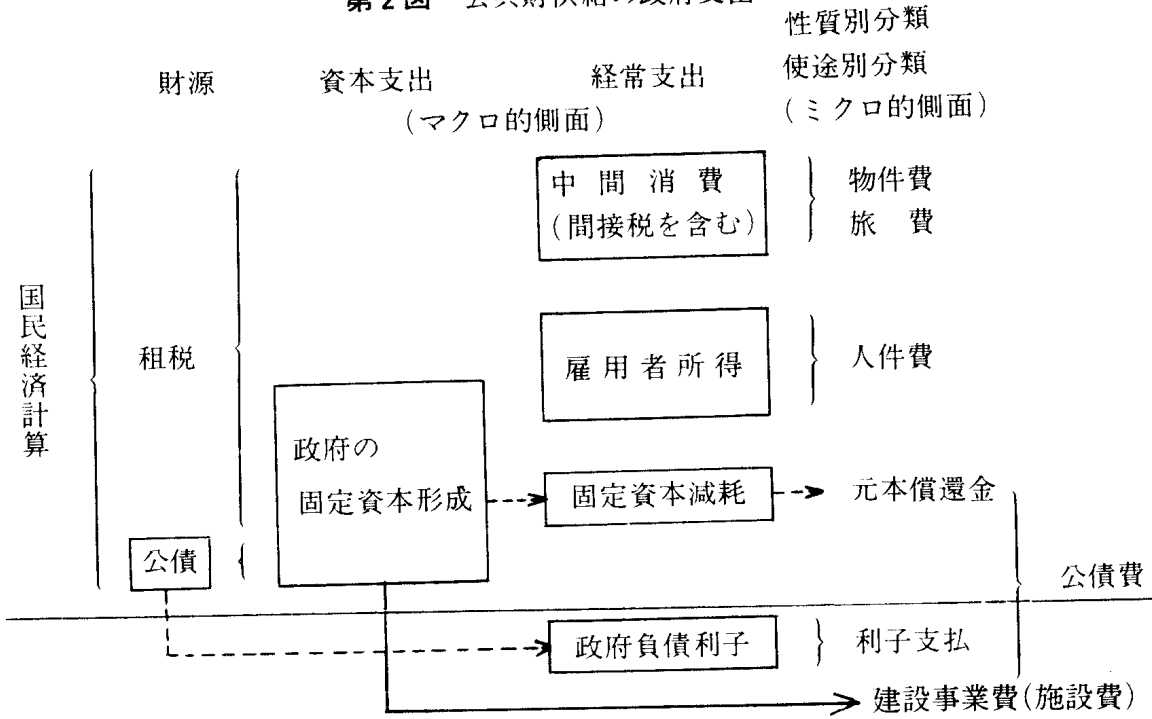
前節でみた政府支出のマクロ的側面とミクロ的側面の関係を、公共財供給に限って考えるために、移転的支出はとりあえず除外してまとめると、第2図のように示すことができる。

政府支出のマクロ的側面は、政府が公共財供給の主体であるとする考えから、国民経済計算においてできるだけその理解にかなう方向に手直しされている。ところで、現在のわが国の予算制度をみる限り、多少の進展はあるものの、政府が公共財供給の主体であるとする立場から、予算制度を組立てなおす予算改革は、ほとんど手つかずの状態である。この大きな原因の一つは、伝統的な予算制度のあり方である、主権者の行政活動に対する統制(control)という立場に中心がおかれ、公共財供給という考えから当然必要とされる管理(management)や計画(planning)といった機能²⁾を備えることに遅れていることに

1) 公共財の消費財型需要と中間財型需要の詳細については、山本栄一、前掲書、94～99頁参照。

2) 予算を三つの機能に分けて理解する方法はアメリカにおいて一般化している。Fred A. Kramer ed., *Contemporary Approaches to Public Budgeting*, 1979, pp. 5～6.

第2図 公共財供給の政府支出



ある。確かに特別会計制度を広範に用いることで、こうした配慮は払われているが、一般会計においては極めて不十分な状態である。¹⁾

昭和30年代後半に行なわれた臨時行政調査会答申²⁾においても、総論Ⅲ 4「行政運営の合理化・能率化の推進」の項において基本的な問題点を指摘し、³⁾ 16項

1) 主権者の行政活動に対する統制を議会の予算統制の有無によって見、管理や計画の実施を会計制度上可能にする程度を企業会計採用の有無によってみるとすると、現在の政府部門については、次のような結論をえることができる。

政府部門	予算制度	議会の統制	会計形式
一般会計		○	公会計
特別会計 (非企業会計)		○	公会計(注2)
特別会計 (企業会計)		○	企業会計
政府関係機関 (3 公社 10 公庫 2 銀行)		○	企業会計
その他の特殊法人		× (注1)	企業会計

(注1) 公団、営団、事業団、特殊会社、認可法人のうち特殊会社を除いて、行政部局による統制

(注2) 非企業会計でも一部企業会計方式を採用しているものがある。以下の通りである。

特別会計の種類と会計形式 昭和56年度（38会計）

類型	非企業特別会計		企業特別会計
	公会計方式	企業会計方式	
事業会計 (11)	港湾整備, 空港整備, 道路整備, 治水	国有林野事業(治山 勘定), 特定土地改良 工事	造幣局, 印刷局, 国有林野事業 (国有林野勘定) アルコール専売 事業, 郵政事業, 郵便貯金
保険会計 (12)			地震再保険, 厚生保険, 船員保 険, 国民年金, 農業共済再保険 森林保険, 漁船再保険及漁業共 済保険, 輸出保険, 機械類信用 保険, 自動車損害賠償責任再保 険, 簡易生命保険及郵便年金, 労働保険
管理会計 (7)	国立学校, 自動車検 査登録	外国為替資金, 国立 病院, あへん, 自作 農創設特別措置	食糧管理
融資会計 (3)			資金運用部, 産業投資, 都市開 発資金融通
整理会計 (5)	電源開発促進対策, 国債整理基金, 特定 国有財産整備, 交付 税及譲与税配付金, 石炭並びに石油及び 石油代替エネルギー 対策		

2) 最近発足した臨時行政調査会を第2次と呼ぶように, これは第1次臨調といわれ, 昭和37年2月15日発足し, 39年3月に答申予定であったが, 6ヶ月延長後, 39年9月29日に最終答申をえた。(全文は『自治研究』第40巻増刊第11号, 良書普及会, 1964年10月に掲載されている。)

3) 「行政には企業のように費用と収益または計画と成果との対比に重点をおくという, いわば原価意識というような観念が乏しい。たとえば, 予算の獲得には力を入れるが決算は軽視するというのがその端的な現われである。／行政機関の職員は, 適法か違法かということについては関心を持つが, それが国民にどの程度の利益をもたらすか, 損失を与えるかの関心はそれほどではない。このような環境からは, 近代的, 能率的な行政運営は生まれてこないのは当然である。行政が国民のためにどの程度の効果をあげたかという評価が行なわれるようになり, そのために, どれほどの人力, 物量を投入し, 一般国民はどれほどの犠牲を払ったかということに関心が向けられることが真の能率化の基本である。」(前掲書, 44頁)

目にわかれた各論の第14「¹⁾予算・会計の改革に関する意見」において、特に事業別予算制度の導入という画期的な提案をしている。もちろん、事業別予算制度は、当時においても、1950年代にアメリカで実施されてまだ時を経ておらない段階ではあるが、伝統的な予算制度では膨脹する財政を効率的に運営することの困難が強く意識されていた結果の提案であった。

政府と企業はともに、財の性質は異なっているにしても、財・サービスを提供することにおいて共通しており、企業は市場におけるテストにさらされており、政府は国民や市民における選好と意思表示のテストに晒されている。しかし、政府の供給については、民主政治の徹底いかんによって、そのテストが十分に機能しないことが多い。わが国の場合にも、政府における非効率の多くが、違法という意味での不正や余りにも不合理に過ぎる点であるとして、主にマスコミの報道を通じて指摘されることはあっても、予算制度に関する問題の追及が経済的合理性の確保という面にまで達することは少ない。

元来、民主政治の徹底は、予算における国民統制を強め、予算を官僚主導から政治主導に導く。これは自由主義体制の予算制度を生み出すことになり、この政治主導の予算のあり方が古典的な予算原則を必要とした。²⁾しかし、これらの予算原則ですら、民主政治のあり方の相違によって、制度は整っていてもその内実が空洞化し、形式に墮することが多い。わが国の場合も、古典的原則の遵守が内実をともなったかどうかは、戦後においてすら多くの問題点が指摘さ

1) 第1次臨調は三つの専門部会と一つの特別部会を設けて調査検討を進めたが、第1専門部会はさらに2班に分かれ、第2班が予算及び会計制度に関する調査に当った。その中間報告が『第1専門部会第2班中間報告(予算及び会計制度)』(昭和38年6月)として公表されているが、これが全体の最終答申の各論の骨子となっている。この中間報告はその後の報告がなされずに、結局、最終報告の形式をとったようである。

2) 伝統的ないし古典的な予算原則を、全体としてまとめ分析したものに次のものがある。大川政三編『財政論』有斐閣、1975年、第7章予算制度(大川政三執筆)Ⅱ予算原則321~336頁。伝統的原則を、予算の内容に関する完全性、予算の形式に関する単一性と明瞭性、予算の準備に関する厳密性と事前性、予算の執行に関する限定性、予算過程の全局面に関する公開性に分けて考察している。

れている。¹⁾

政治主導の予算は、他面で、政治諸勢力の調整という政治的合理性を備えるあまり、事業部局間の予算獲得調整手段として政府支出の増分主義 (incrementalism) を生み出し、経済的合理性を失うことも事実である。ここに、政治主導の中で行政の内部での合理性を追求し、政治主導とのバランスにおいて、予算の機能として統制に加え、管理や計画といった働きが不可欠となる契機が存在する。²⁾ わが国の場合、政治主導が国民主権の徹底という形をとれないことから、統制機能にさえ不徹底が生じ、行政主導といっても、管理や計画といった合理性の追求よりは、官僚性の悪しき側面が噴出する結果を招いている。

以上のように、理念的には予算を通じて、公共財供給の主体にふさわしい経済合理性を求める必要はいわれていても、実行は遅々として進まないという現実がある。その一つの原因は、問題の指摘が余りにも理念的すぎて、実行可能性が十分に検証されずに、改革への手続きが必ずしも具体的でないことがあげられる。例えば、先の臨調での事業別予算制度についての必要性和問題点の指摘は、専門部会報告にあますところなくなされており、今日でも有効性を失っていない。³⁾ しかし、具体的実現に当って問題となる点については、極めて理念的

-
- 1) 日本の戦前・戦後の財務行政の分析については、辻清明編『行政学講座』第2巻(行政の歴史)、東京大学出版会、1976年、第5章「日本の財務行政」(小島昭執筆)参照。
 - 2) この事態を巧妙に説明して、次のように図示したものがある。(Kramer ed., *op. cit.*, p. 2)

意思決定理論の諸類型



- 3) 『第1専門部会第2班中間報告』第1部予算制度、第5事業別予算制度、56～68頁参照。内容は、1. 検討の意義、2. 事業別予算制度の特徴、3. 事業別予算制度の効用、4. 事業別予算制度の問題点、5. 事業別予算制度の問題点の検討、6. 事業別予算制度の導入とその取扱、からなっている。

で抽象的な分析の域を出ず、具体化の手續に欠ける事柄が多い。その点を例示してみたい。

先の第2図に要約したように、政府支出のマクロ的側面で明らかにされた費用項目は、同時に、個別の公共財供給という事業ごとに同様の費用項目を必要としている。この点については、事業別予算制度のかなめであって、先の報告は次のようにいう。

「予算の区分 予算を機能、組織、事業計画及び作業の4段階に分ち、組織は1又は2以上の事業計画を執行する部局とされる。又事業計画は資本的計画と経常的計画とに区分される。／予算の様式としては科目の立て方をすべて目的別分類を以て貫き、用途別の区分は事業計画又は作業ごとの予算計上額の内訳として示され、予算上は支出統制の一手段として参考的に掲げられるに過ぎない。」¹⁾

この指摘は、第2図の政府支出におけるマクロとミクロの関係図に示されている内容と同じであって、公共財の供給を事業別に把握する場合、事業別予算制度はその当然の帰結であることがわかる。問題は、このような制度が現行予算制度にどのように取り込まれるかである。まず、資本的計画と経常的計画の区分(第2図での資本支出と経常支出)は、当然、固定資本減耗の発生とその取り扱いの問題を生じるが、これについては次のように言う。

「業績に対応する期間費目を把握する計算手段として発生主義が必要となる事業計画(例えば資材等の期末在庫の変動が大きい場合、事業の固定資産の金額が大きい場合等)があるが、この場合発生主義的会計を制度的なものにするかどうか、あるいは現金主義的会計といかに調整するか等、会計方式変革の問題がある。」²⁾
「事業別予算制度と発生主義会計制度の関係は確かに問題で、この際発生主義を採るべきか否かは事業別予算制度の面からのみ論ずることは適当でなく、むしろ会計制度の問題として検討されるべきであろう。現在の現金主義会計制度

1) 『中間報告』57頁。

2) 『中間報告』61頁。

を前提とする限り在庫量の変動の多い事業分野(例えば防衛庁)、固定資産の多い事業分野(例えば政府直轄の公共事業)などにおいては何らかの工夫をしなければ、各年度における業績の数量的測定が大きく変動することになる。意味のある実際的な測定方式を検討しなければならない。¹⁾

明らかに現行官庁会計の不備をつくものの、事業別予算制度の導入という公共財供給における財政の管理・計画の効率化を一步前進させる方向で首尾一貫させるのではなく、もう一度現行会計制度に問題を投げかえして、その中で考えていくという。しかし、発生主義をなんのためにとるかといえ、ただちに予算の上で会計処理として採用することが必ずしも問題なのではなく、予算作成上、公共財供給の効率性を何らかの形で保証するために、費用をできる限り当該公共財供給の年度期間の中で経済的に意味をもつ形で計算するためには、第2図にみられるごとく、経済計算上、発生主義の採用が不可欠となってくるということである。報告でもいうように、そうでなければ、資本支出が当該公共財についてなされない年度は、あたかもその公共財の供給がないかのように表わされてくるからである。従って、会計制度で発生主義をとるか否かをただちに問う前に、行政部局の事業ごとに発生主義の費用概念を導入して、費用意識を明確にして、公共財供給の効率化への道に踏み出すという前段階があるはずである。

同様に問題の処理が抽象的であって、また具体化の手続が不十分なのは、複式簿記採用についての判断である。事業別予算制度の導入は、徹底した公共財供給の費用分析を求めてくるから、当然、政府支出の処理に関して、伝統的な単式簿記から複式簿記の採用を要請してくるはずである。その点で、臨調で複式簿記について一項を設けて、調査検討を加えていることは十分評価しなければならない²⁾ところが、その問題点の検討の結果、最後に次のように言う。

1) 『中間報告』64頁。

2) 『中間報告』は第1部予算制度(8項目)、第2部会計制度(6項目)と分けられており、第2部の最後の第14「複式簿記」(181~194頁)で検討している。

「複式簿記の導入についてのわれわれの調査は、当面会計帳票制度を改める問題の検討から始められたが、複式簿記の意味するところは、収入、支出等の金銭会計、物品、国有財産等の財産会計を含む会計制度全体の構成と関係するところが大きいことが明らかとなった。／又、国の会計制度の内容は複雑であり、これに関係する事務の量もぼう大であることから、これに対して複式簿記の採用のような重要な変革を加えることを決定するまでには、その実際の方式と、採用の利害得失について実地に即した調査研究を行なう必要がある。」¹⁾

ここには、複式簿記採用の問題が、事業別予算制度と有機的連関に着目した一貫性のもとでとりあげられていないことが明らかにされている。現行の会計制度が、先の現金主義にもとづく金銭会計と、物品管理と財産管理を実行する財産会計とを全く独立して経理している歴史的経緯には、それなりの根拠がある。しかし、この会計処理が質的には多数の、また量的には膨大な公共財を効率的に供給するには、極めて不十分であるとする認識に立つことが、予算制度と会計制度を一貫して検討させていく基盤を与えるものであるから、臨調の検討姿勢には首尾一貫性に欠けるものがある。さらに言えば、複式簿記の採用が官庁会計の全般に及ぼすか否かという問題より先に、すでに発生主義会計の採用に関して触れたように、費用概念の徹底した洗直しのためには、公共財供給の事業別の計画と費用計算が、将来の供給のためだけではなくて、過去の諸事業についても計算することが必要であって、経済計算上は複式簿記的費用処理が不可欠となるはずである。

今日では、電算機の大幅な利用によって、政府支出全般の経費分類別コード番号が全費目につけられ、あらゆる集計が可能となっている²⁾。ただし、予算書は、前節に述べた通り、経費分類としては、ある程度事業別になっている部分もあるが、とりわけ所管内の組織別支出「項」に複数事業がなされている場合は、まとめて計上されているうえに、所管の共通費である人件費・物件費などは事業別に配分されておらないことから、それらの事業別支出額が十分に把握され

1) 『中間報告』193頁。

ないとともに、現金会計と財産会計が結合されていないため、現予算書では財産についての当該公共財供給への寄与が不明であり、さらに公債発行とそれに伴う公債費が事業ごとに予算書では全く不明であるなど、コード番号の設定がなされていても、事業別予算を組んだり、そのための前提となる作業に必要な準備としては著しく欠けたものになっている。

臨調は現在の電算機利用の状況を前提にしていなかったため、事務上の問題もあって複式簿記採用にはかなり消極的で、常識的に当然と思われる「特別会計のうち、事業特別会計については、事業の実態に即した複式簿記を採用すべきで

2) 現行予算書では、議定科目である、所管一組織一項（例えば、文部省一文部本省一私立学校助成費）の下に、添付資料の予算参照書において、「項」の細分である「事項」を示して予算額の提示と具体的内容の説明を行なっている。「事項」が個別事業になっているわけであるが、「項」ごとに以下のような経費分類が、コード番号によって扱えられるようになっている。（昭和56年度一般会計予算、903～905頁）

経費分類（ ）内の数字各項の細分項目数

《所管別》	①《主要経費別》	②《目的別》	④《経済性質別分類》
皇室費	社会保障関係費(5)	国家機関費(7)	経常支出(5)
国会	文教及び科学振興費(6)	地方財政費(3)	資本形成
裁判所	国債費	防衛関係費	会計間重複
会計検査院	恩給関係費(4)	対外処理費	経常補助金
内閣	地方財政関係費(3)	国土保全及び開発費(5)	社会保障給付
総理府	防衛関係費	産業経済費(5)	社会扶助金
外務省	公共事業関係費(9)	教育文化費(4)	その他の経常移転(3)
法務省	経済協力費	社会保障関係費(9)	対地方政府補助金(6)
大蔵省	中小企業対策費	恩給費(3)	その他(5)
文部省	エネルギー対策費	国債費	
厚生省	食糧管理費	公共事業等予備費	⑤《使途別》
農林水産省	その他の事項経費	予備費	人件費
通商産業省	公共事業等予備費	その他(2)	旅費
運輸省	予備費		物件費
郵政省		③《財政法公債金対象非	施設費
労働省		対象別分類》	補助費・委託費
建設省		財政法公債金対象経費	他会計への繰入
自治省		及び公共事業等予備費	その他
		上記以外のもの	

ある」と勧告し、次いで、一般会計についても、なお次の勧告を付加している。

「一般会計においては、予算に基づいて、その会計処理を行ない、総合的な決算という形にまとめあげることが必要であるが、こうした国としての統一的な観点にたつ場合、現行の会計制度を、複式簿記に改めることについては、なお多くの疑問を残すであろう。しかし、一般会計で行なう業務ないし事業の内容は多岐にわたっており、このうちには、たとえば補給業務・刑務所業務・公共事業等のように区分経理して、費用を把握する必要のある部分も少なくない。これらの分野については、内部的に、複式経理を基礎として費用を把握し、内部的な報告制度を整備する等効果的な管理手段を整備すべきである。」¹⁾

会計制度として複式簿記を採用しなくても、内部資料として経済計算の必要から、複式処理を求めている。その意味では、臨調以降公表されないにしても、内部的にある程度経済計算がなされている面もあるように思われるが、それらの資料が予算の統制・管理・計画のために公開される制度を生み出していない。今日、予算・会計制度の改革に関連して、情報公開が求められているが、それは、行政部局内部の財政資料を㊟文書として、行政が批判にさらされる資料を公開したがる傾向を打ち破り、予算の統制機能を内実化させ、管理・計画機能を具体化させるには、情報公開の義務づけが必要だからである。

なお、事業別予算制度を予算制度全体の中で考えて行く上では、「業績」といわれている費用—便益の関係での「便益」概念とその測定の問題が同時に取り扱われる必要があり、それなしでは完結しないのであるが、現行予算制度においては、何よりも公共財供給という視点に立って、政府支出の処理を検討し、合理的な費用概念の確定と算定が必要であり、それをあいまいにし、費用—便益の連関を論じることは、論議を抽象化させ、具体的な問題把握に欠けてくるため、本稿では政府支出の費用面にとどめることにした。当然、これに引き続いて便益面の分析がなされ、両者の連関に及ぶ必要は言うまでもない。

(関西学院大学経済学部教授)

1) 勧告の部分の引用は、二箇所とも『臨調答申』309頁。