九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

官僚制の供給活動における予算編成部門の影響 : 柴田＝柴田モデルに対する批判的考察

山田, 治徳
九州大学大学院法学研究科助教授

https://doi.org/10.15017/2163

出版情報：法政研究. 66 (3), pp.1-40, 1999-12-20. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

論説

官僚制の供給活動における予算編成部門の影響

――柴田＝柴田モデルに対する批判的考察――

山田治徳

はじめに
一　官僚制と予算規模に関するこれまでの説明
(一)　ニスカネン・モデル
(二)　ミグェ＝ベランジェ・モデル
(三)　柴田＝柴田モデル
二　柴田＝柴田モデルに対する考察
(一)　柴田＝柴田モデルの意義と特徴
(二)　復活折衝に対する評価

三　新たなモデルの提示
(一)　効用関数の修正
(二)　最適予算水準
(三)　交渉の位置付け
(四)　行政サービス量拡大の仕組み
(五)　裁量的行政サービス拡大に伴う問題
四　その他の考察
(一)　余剰の帰属
(二)　予算経費の区分による編成部門の効用の相違
終わりに

はじめに

ニスカネンは、官僚は自らの効用の最大化を図るために、獲得する予算の最大化を行い、そしてその予算のすべてを用いることで行政サービス産出の最大化が行われることを指摘した。[1] ニスカネンの獲得予算最大化仮説として著名な理論である。ニスカネンの研究は官僚制の供給活動に基づく政府規模の拡大についての萌芽的実績として、その後の官僚制の供給活動に関する多くの研究の端緒（メルクマール）ともなっている。

その中でも特にミグェ＝ベランジェは、官僚はニスカネンが示したように、獲得する予算をすべて行政サービスの産出に用いるのではなく、その一部については、行政サービスの産出よりも自らの効用を増やすことができるその他の用途に用いることで、効用の最大化を図るものと指摘した[2]。ミグェ＝ベランジェによれば、官僚制の下における予算規模および行政サービスの量は、社会的に最適な規模を上回るものの、ニスカネンが想定するよりも小さいことになる。

このように、これまでの官僚制と政府規模の関係については、ニスカネンやミグェ＝ベランジェの研究がよく知られているが、彼らのモデルをそのまま普遍的に応用するには、いささかの問題なしとしない。たとえばニスカネンやミグェ＝ベランジェのモデルにおいては、官僚として行政サービスを執行する部門のみを想定している。しかし、予算編成については、官僚機構がすべて同じ立場に立つわけではない。行政サービスを提供するために予算を執行する部門の他に、予算執行部門の行う予算要求の内容を査定し、予算編成を行う予算編成部門が存在する。しかもこれらの部門は同じ官僚機構の一部を構成しているが、双方の間において、予算を巡る利害関係が必ずしも一致するとは限らない。たとえばわが国の場合、官僚制内部における予算編成部門の存在は大きく、特に昨今では財政再建を巡って、予算編成における双方の立場は大きく異なっている。予算編成部門の存在を無視した彼らのモデルをそのままわが国の場合に敷延することは必ずしも適当とは言えない。

このような状況に対して、柴田＝柴田[3]は、これまでのモデルには予算編成部門が想定されていないため、現実には予算編成部門が果たしている「チェック機能が見落とされている」[4]として、予算編成部門の機能を盛り込んだモデルを提示した。そしてそのうえで、柴田＝柴田は、予算編成部門が存在する結果、政府予算の規模はニスカネンやミグェ＝ベランジェが予想するより抑制されるとして、このような予算編成部門の機能を「予算編成における見えざる

手」[5]と形容している。

柴田＝柴田モデルの功績は、これまで見落とされてきた官僚制内部における予算編成部門の役割を盛り込むことによって、特にわが国のように予算編成部門の役割が大きい場合にも敷延可能なモデルを提示したことにある。しかし、柴田＝柴田モデルをわが国の現状に特化して考えると、一部現状にそぐわないように見受けられる箇所も存在する。そこで本稿では、これまでの官僚制と予算規模を巡る理論展開を基にしながら、わが国の現状に即した官僚制の供給活動モデルの提示を試みるものである。

一　官僚制と予算規模に関するこれまでの説明

(一)　ニスカネン・モデル

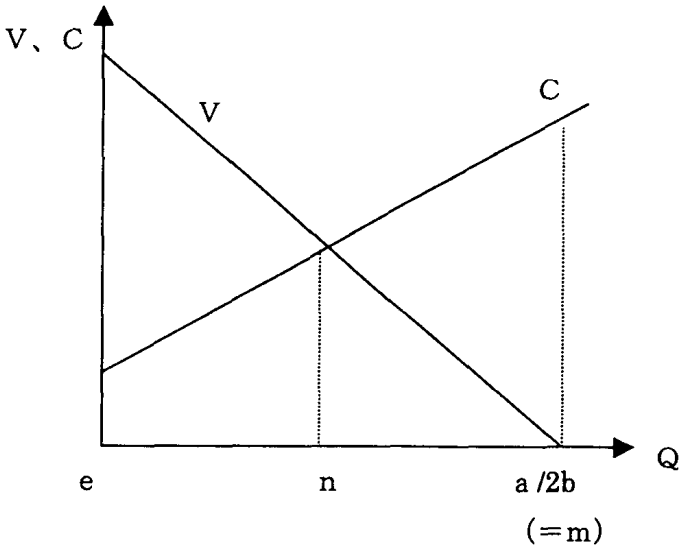
ニスカネンは、官僚は自らの効用最大化のために、獲得する予算の最大化を目的として行動し、そして獲得した予算のすべてを行政サービスの産出に用いることで、予算規模に加えて、行政サービスの産出についても最大化が行われることを指摘した[6]。

ニスカネンは、官僚が獲得する予算と産出する行政サービスの間に次のような関係を想定した。

$B = aQ - bQ^2 \quad (0 \leqq Q < a/2b)$

（B：予算額、Q：行政サービス産出量）

図1　ニスカネン・モデル



出所：Niskanen,W.A., 1971、P47を一部脚色

これに対し、官僚が実際に支払う総最小費用TCについては、

$TC=cQ+dQ^2$ $(0\leqq Q)$

と想定し、ただし官僚が実際に支払う予算額TCは、承認される予算額Bを超えることはないので、

$B\geqq TC$

の関係があるとした。

このような状況においてニスカネンは、官僚は行政サービスの独占供給者としての優位性と情報面における優位性から、予算規模Bを最大化するように行動すると仮定して、予算額Bの限界評価Vがゼロになるまで行政サービスの生産が続けられるとした。

$V=\partial B/\partial Q=a-2bQ$ $(0\leqq Q<a/2b)$

ここで$V=0$として、

$Q=a/2b$

となる水準まで行政サービスの産出が行われるとした。

しかし、この場合において社会的に最も好ましい行政サービス産出量は、限界評価Vと限界費用C（$=\partial TC/\partial Q=c+2dQ$ $(0\leqq Q)$）が一致する点nであり、この時の行政サービス産出量は

$Q=(a-c)/2(b+d)$

となる。この点においては社会的余剰 $(\int_0^{Q}(V(Q)-C(Q))\partial Q)$ が最大となるのに対し、$Q=a/2b$ となる点mでは、便益を上回る費用 $(\int_{a/2b}^{Q}(V(Q)-C(Q))\partial Q)$ のために社会的余剰は使い尽くされてしまうことになる。

(二)　ミグェ＝ベランジェ・モデル

官僚は予算の全てを行政サービスの産出に用い、予算規模の最大化が図られるとするニスカネンに対し、ミグェ＝ベランジェは、官僚は必ずしも与えられた予算のすべてを行政サービスの産出に用いるのではなく、一部の予算についてはより高い効用をもたらす使途に用いることで、自らの効用の最大化を図るとした。(7)

ミグェ＝ベランジェは、ニスカネンが用いたモデルに従い次のように説明する。

官僚の総予算額を TR として、

$TR=aQ-bQ^2$　$(0\leqq Q<a/2b)$

ここから限界評価Vは、

$V=\partial TR/\partial Q=a-2bQ$　$(0\leqq Q<a/2b)$

これに対し、官僚が実際に支払う総予算額を総費用 TC として

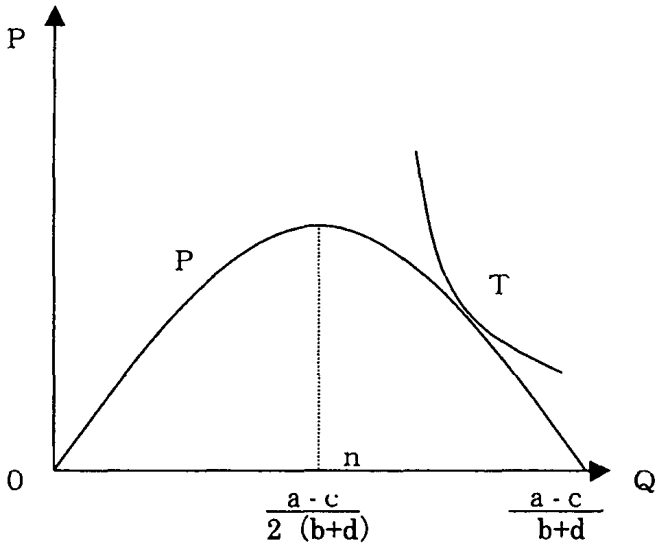
$TC=cQ+dQ^2$　$(0\leqq Q)$

ここから

限界費用 $MC=\partial TC/\partial Q=c+2dQ$　$(0\leqq Q)$

そして官僚の予算額 TR と総費用 TC の差額について、予算執行部門の裁量予算Pとし、

図2　ミグェ＝ベランジェ・モデル



出所：Migué and Béranger, 1974, P32

$P=TR-TC=aQ-bQ^2-cQ-dQ^2=(a-c)-(b+d)Q^2$

ここで裁量予算Pは$Q=(a-c)/2(b+d)$で最大となり、$Q=(a-c)/(b+d)$でゼロとなる。

ミグェ＝ベランジェは、官僚は予算額、裁量予算ともに増加している$0\leqq Q<(a-c)/2(b+d)$の範囲を選択することはなく、$(a-c)/2(b+d)\leqq Q\leqq(a-c)/(b+d)$の範囲内に官僚にとって効用を最大化する最適点が存在するとした。

これは図2では、官僚の効用曲線の傾き（予算額と裁量予算の限界代替率）と裁量予算線Pの傾きが等しい点Tで示される。このようにミグェ＝ベランジェは、官僚は予算TRの最大化を図るのではなく、効用の最大化を実現する総予算と自らの裁量予算の組み合わせにおける行政サービス水準を選択するものとした。

(三)　柴田＝柴田モデル

ニスカネン、ミグェ＝ベランジェ双方のモデルとも、官僚制には予算規模を拡大する性向が内在することを示したものである。官僚は、ニスカネンにおいては予算規模を最大化し、ミグェ＝ベラン

ジェにおいては予算規模と裁量予算の拡大を図るものとされている。

これらのモデルに対して、柴田＝柴田はある疑問を差し挟んでいる。ニスカネン、ミグェ＝ベランジェ双方のモデルにおいては、「政府支出を賄うための財源には実際上限界があることについて何らの考慮も払っていない」[8]。官僚が自ら算定した必要予算額を要求すれば、それがそのまま実際の歳出予算として認められるものとしている。しかし現実の予算過程においてはこのようなことはない。予算の財源となる税収などには制限があり、歳出予算はこの範囲内に収められる必要がある。官僚機構が予定する歳出額が財源となる歳入を超過する場合には、官僚機構全体として歳出額を歳入予算の額まで削減する必要がある。

このように、官僚機構内部において、各部局が要求してくる予算額を歳入予算額まで削減する部局が予算編成部門である。つまり官僚機構といっても、予算編成に関しては、行政サービスを執行するためにそのために必要な予算を要求する部局と、これらの予算要求を歳入予算の範囲内に調整すべく査定を行う部局に立場が分かれるのである。にもかかわらず、これまでのモデルでは予算編成当局の存在は無視され、官僚機構としては専ら要求官庁としての機能のみが分析の対象となってきた。これに対し、柴田＝柴田では、初めて予算編成当局の存在を織り込んだモデルの提示を行ったのである[9]。

続いて柴田＝柴田モデルの概要を説明する。柴田＝柴田モデルの分析枠組における特徴は、行政サービスを執行する官庁を予算執行部門（以下すべて「執行部門」とする）、予算編成を行う官庁を予算編成部門（以下すべて「編成部門」とする）として、予算編成における各々の行動を分析していることにある。

ニスカネン・モデルでは、官僚機構は提供する行政サービス量の最大化、予算規模を最大化することで自らの効用を最大化するとした。ミグェ＝ベランジェ・モデルでは、予算の増大と裁量予算の増大による効用の最大化を目的と

して行動するものとした。これに対し、柴田＝柴田モデルでは、編成部門が存在する結果、裁量予算はミグェ＝ベランジェ・モデルが示すように全て執行部門が獲得するのではなく、執行部門と編成部門の間で分割が行われるものとした。そして編成部門は執行部門から配分を受ける裁量予算の最大化による効用最大化を目的とし、執行部門は行政サービス量と裁量予算の拡大による効用の最大化を目的とするとした。

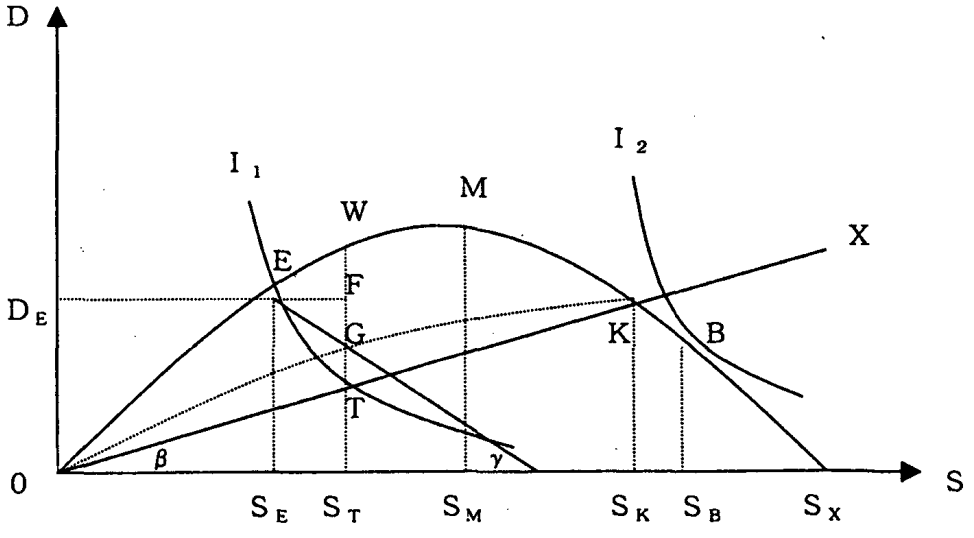
しかし通常の場合、執行部門は本来自分がすべて吸収し得たはずの裁量予算の一部を編成部門に分割することで効用が低下するはずである。しかし執行部門の効用関数は行政サービス量と裁量予算の関数である。したがって、執行部門では裁量予算が分割によって減少しても、行政サービス量を拡大することで効用水準の上昇が可能になる。しかもこのような予算執行部門の行動によっても予算の総額は変化しないから、編成部門はこれに反対することはない。しかしわが国では、このような予算執行部門の支出内容の変更については大蔵省の承認がいる。柴田＝柴田では、予算執行部門による支出内容の変更要求を復活要求とし、予算案変更の承認権を独占する大蔵省は、復活折衝の過程において、裁量予算の一部の分割を条件に執行部門の支出内容の変更を認めるものとした。

このように柴田＝柴田モデルでは、復活折衝の過程において、執行部門と編成部門の間で裁量予算分割のための交渉が行われるとしており、復活折衝の過程に非常に重要な位置づけが行われているのが特徴である。

そのうえで柴田＝柴田は、日本の予算制度においては、編成部門が執行部門の提出した予算要求をまず削減することによって、復活折衝のスタートとなる予算原案を決めることができるとし、編成部門は「復活折衝をあらかじめ想定し、復活折衝が終結する時点で自らが獲得する自由裁量予算（余剰）が最大となるように復活折衝のスタート点を選ぶ」[10]ものとしている。

このスタート点、すなわち大蔵原案として編成部門が執行部門に内示する予算をターゲット予算原案として、その

図3　柴田＝柴田モデル



出所：柴田＝柴田、1996年、14頁

水準は次のように決定されるとした。

図3において、編成部門が獲得し得る最大の自由裁量予算 D_F（柴田＝柴田では、裁量予算をこのように呼んでいる）は次のようになる。

$$D_F = S_T F - S_T T - GF$$
$$= D(S_E) - \beta S_T - \int_{S_T}^{S_E} C'(S)\partial S$$

ここで単純化のために費用関数CをSについての一次式と仮定し、C＝γSから、

$$D_F = D(S_E) - \beta S_T - \gamma(S_T - S_E)$$
$$= D(S_E) - \beta S_E - (\beta + \gamma)(S_T - S_E)$$

となる。

ここで編成部門の自由裁量予算 D_F を最大とする行政サービス水準（ターゲット予算原案における S_E）は、

$$\partial D_F/\partial S_E = D'(S_E) - \{(\partial S_T/\partial S_E)\beta - \gamma(1 - \partial S_T/\partial S_E)\}$$
$$= D'(S_E) + \gamma\{1 - (\partial S_T/\partial S_E)(1/1-\alpha)\} \cdots ①$$

がゼロとなる時である。

またここで

$$\partial S_T/\partial S_E = (\theta/\beta)^\alpha [\alpha(E_D - 1) + 1]$$

である。（E_Dは関数D(S)の弾力性値）[11]

このような条件において、まず自由裁量予算が最大となる点、すなわち余剰が最大となるS_Mでは、D'(M)およびE_Dの値はゼロとなるから、

$$\partial S_T/\partial S_E=(\theta/\beta)^{\alpha}(1-\alpha)$$

これを式①に代入して、

$$\partial D_F/\partial S_E=\{1-(\theta/\beta)^{\alpha}\}\gamma$$

ここで、$0<S<S_K$では、$\theta(S)>\beta$より、$\partial D_F/\partial S_E<0$となる。

一方、編成部門の裁量予算を最大とするS_Eでは、$\partial D_F/\partial S_E=0$であるから、編成部門にとって最適な予算原案とするためには、S_Eは、余剰が最大となる点S_Mよりも左側、すなわち自由裁量曲線が正の傾きを持つ部分にあるとした。

この結果、ミグェ＝ベランジェ・モデルでは、予算は社会的最適点よりも多くの行政サービス水準を提供する水準に決定されるとしたのに対し、柴田＝柴田モデルでは、編成部門の存在の結果、官僚の選択する行政サービス量はニスカネンはもとよりミグェ＝ベランジェの示す水準よりも低くなるとした。

二　柴田＝柴田モデルに対する考察

(一)　柴田＝柴田モデルの意義と特徴

柴田＝柴田モデルの最大の貢献は、ニスカネンやミグェ＝ベランジェなどこれまでのモデルでは無視されてきた編成部門の存在をモデル内部に組み込んだことにある。特にわが国では昨今の厳しい財政状況を反映して、予算編成を巡る執行部門と編成部門の立場は大きく対峙している。しかも編成部門を内局（主計局）として有する大蔵省は「官庁の中の官庁」と比喩されるなど、その自律性は他の官庁の比ではないといわれる。[12] このため官僚機構について、予算編成を巡る立場によって明示的に区分したことは、特にわが国の場合、非常に有意義なことと思われる。

しかし、柴田＝柴田モデルから得られる結論に対しては、いささかの疑念が生じざるをえない。柴田＝柴田モデルの結論によると、予算編成における編成部門の存在の結果、政府予算の膨張はニスカネンやミグェ＝ベランジェの予想よりも抑制されることになる。では、柴田＝柴田モデルは予算編成過程における編成部門の存在感が大きいわが国を想定しているが、それならなぜわが国の財政状況は諸外国に比べて厳しいのであろうか。[13] もちろん財政状況を比較する場合、歳出面ばかりではなく歳入面、具体的には税制の相違、景気変動による税収への影響などを考慮する必要がある。しかし現在の行政改革を巡る動きや諸外国に比べた政府規模の状況などをみていると、少なくともわが国の政府予算の規模が諸外国に比べて抑制されているとは認めがたい。[14]

また、柴田＝柴田モデルにおける復活折衝の位置づけについて、わが国の予算編成における現状に照らし合わせると、いささか期待が過ぎるのではないかと思われる。柴田＝柴田モデルでは、自由裁量予算は復活折衝を通じて執行

部門と編成部門の間で分割されるとしている。復活折衝は執行部門と編成部門による予算組み替え取引の場であり、編成部門は復活折衝を通じて、執行部門に内示した予算からその一部を再吸収して、自らの効用を最大化することになっている。また執行部門についても、自由裁量予算の一部を編成部門に譲与することの対価として、自己の予算の組み替えが認められることによって、効用が拡大するものとしている。つまりこのモデルにおいては、復活折衝に対してきわめて重要な位置づけが行われている。

しかし執行部門と編成部門の間で交渉が行われるのは復活折衝だけではない。予算編成過程において、両部門間の交渉は大別して二つの段階で行われている。わが国の予算編成では、執行部門（各省庁）は八月末までに次年度予算の概算要求を編成部門である大蔵省主計局に提出する。執行部門からの概算要求の提出を受けた編成部門では、執行部門の担当者から要求内容についてのヒアリングを行う。この作業は九月から始まる。編成部門では、執行部門からヒアリングを受けながら要求内容についての検討を行い、編成部門としての予算原案を仕上げていく。この作業が概ね一二月中旬頃まで続く。そして予算原案は、大蔵原案として執行部門に内示されるのである。このあとに執行部門から復活要求が行われ、復活折衝が続くことになる。ここで執行部門と編成部門の間で最終的な調整が行われた後、閣議決定を経て、予算は大蔵原案から政府案となるのである。

つまり、わが国の予算編成過程において、執行部門と編成部門の間で交渉が行われるのは、大別して概算要求提出後のヒアリングの段階、そして復活折衝の段階である。柴田＝柴田モデルでは、このうち復活折衝において執行部門と編成部門の間で効用最大化のための交渉が行われるものとしており、概算要求提出後のヒアリングの段階についてはこのような位置づけは行っていない。この点に関して、柴田＝柴田は特段の説明を行っていない。しかし、これらの交渉が行われる期間をみると、概算要求提出後の交渉が三ヶ月以上続くのに対し、復活折衝のために用意されてい

る期間は通常一週間たらずである。重要な交渉であればあるほど、交渉に時間が掛かると考えるのが自然であろう。重要な交渉の方が短期間で行われるとするのはむしろ不自然ではないだろうか。

しかし、柴田＝柴田があえて概算要求提出後のヒアリング段階の交渉を無視したことには理由がある。それぞれの交渉の性格には大きな相違があるからである。復活折衝は大蔵原案の内示後に行われる。そして内示された大蔵原案に対し、執行部門は上積みを目的として復活要求を行い、交渉を行う。この場合、大蔵原案が交渉開始点として機能する。これに対し、概算要求提出後の交渉では、編成部門が執行部門に対し要求内容についての質問を行い、執行部門が編成部門に対し説明を行うことの繰り返しである。交渉の目的は、編成部門の場合には要求内容の精査であり、執行部門の場合には要求内容の必要性を編成部門に認めさせることである。編成部門は、この段階においては、執行部門に対して査定の結果を明らかにすることはない。つまりこの段階では、交渉のスタート点となるべき基準が存在しないのである。このため柴田＝柴田が想定する執行部門と編成部門の交渉は、大蔵原案内示後に行われる復活折衝の段階において行われるしかないのである。

(二)　復活折衝に対する評価

このように予算編成過程において執行部門と編成部門の間で自由裁量予算の再配分が行われるとすれば、それが可能なのは復活折衝しかない。しかし復活折衝は、実際に柴田＝柴田モデルが想定するように重要な交渉なのだろうか。また復活折衝においてこのような交渉を行うことが可能なのだろうか。以下では、復活折衝について、このような観点から検証を行っていく。

(1) 現状

復活折衝は、編成部門から執行部門に対して、大蔵原案内示が行われた後に行われる。具体的には大蔵原案内示が行われた翌日から始まる。復活折衝は法令に基づく手続きではなく、あくまで予算編成の慣行に基づくものであり特に期間は定められていないが、平成一一年度予算の場合には、一二月二一日に大蔵原案内示が行われ、翌二二日より復活折衝が始まっている。

復活折衝は交渉担当者の役職に応じて、課長折衝（主計局主査―官房会計課長）、局長折衝（主計官―局長）、事務次官折衝（主計局次長―事務次官）、大臣折衝、三役折衝と分かれている。復活折衝は順次交渉担当者の役席を上げる形で行われるが、このうち課長折衝から事務次官折衝までは事務折衝と呼ばれ、事務折衝で決着のつかない案件は大蔵大臣と各省庁の大臣との間で行われる大臣折衝に持ち込まれる。さらに大臣折衝でも決着がつかない案件に関しては、与党（自由民主党）幹部も参加しての三役折衝に持ち越される。三役折衝の出席者は政府側からは大蔵大臣、所管大臣、官房長官、与党側からは幹事長、総務会長、政務調査会長である。

そして復活折衝が終われば、予算案は閣議（概算閣議）決定を経て政府案となる。このように復活折衝は政府予算案決定にいたる実質最終段階と位置づけることができる。このため復活折衝に対してはメディアの関心も高く、その光景は毎年末の風物詩的な存在になっている。しかし実質的側面をとらえるならば、復活折衝は「短期間のうちに限られた財源を巡る利益集団間の激しい争奪戦」[15]ではあるが、その内容については、「運動への自己充足感とともに政治的合意を調達する、一種の政治的儀式」[16]となっているのが実状である。

(2)　復活折衝の問題点

執行部門の側から予算編成に携わったことのある元官僚は、「いつの頃からか定かではないが、一九六〇年代の終わりには、大臣折衝・次官折衝はもとより局長折衝までシナリオが事前につくられ、（中略）、著しくセレモニー化が進んだように思われる」[17]と述懐している。さらに事務折衝、大臣折衝では決着をみなかった政治案件を処理する三役折衝についてさえも、「おおむね合意をえかかっている重要事項の内容について最終的にかたちをつける儀式といった性格に変りつつあったように思う」[18]と指摘されている。しかも政治折衝は昭和六三年度予算編成を最後に、その後は行われておらず、すべて大臣折衝までの段階で片付いている。このような事実も復活折衝の儀式化を象徴しているといえよう。

では、復活折衝が「政治的儀式」と見做される理由について、詳しくみていくこととする。その第一点目としては、復活折衝のための期間がきわめて限られていることがある。むしろきわめて短期間のうちに決着をみていることであると言った方がより正確かもしれない。平成一一年度予算の場合、復活折衝の期間は三日間（一二月二二～二四日）であった。これは決して一一年度の場合が特別に短いのではなく、一〇年度の場合も四日であり、このところ復活折衝の期間はほぼ五日前後となっている。かなり遡れば、復活折衝は長期化することが多く、昭和二九年から三六年の平均では一三日以上かかり、昭和三五年にはまる三週間も要している。これに対し、昭和三六年以降では一週間程度で済むようになったとのことである。[19]このように復活折衝はこの三〇年以上の間、ほぼ一週間程度で決着をみているのである。

これに対し、概算要求提出後に行われる交渉の期間については、概算要求提出の八月末から一二月下旬の大蔵原案決定までのほぼ三ヶ月間である。この間、大蔵省は各省庁からヒアリングを行いながら、要求内容に対する査定を

行っていく。これに比べ、復活折衝のための期間はあまりにも短い。復活折衝で取り上げられる案件は既に査定段階で検討が行われている（サンクコストsunk costが投入されている）ため、日数の少なさは問題ではないかもしれない。しかしかつて利害関係が激しく対立する案件が存在した時には、復活折衝も長引いている。[20] 期間に関するこのような現状に鑑みれば、復活折衝は儀式化しているとみるべきであろう。

また期間的短期性に加えて、復活折衝のための財源は予算全体の額からみればごく一部にすぎないこともある。ちなみに平成一一年度予算におけるの復活折衝のための財源（調整財源）は五〇〇億円である。予算全体に占める比率は〇・一%にも満たない。そもそも復活折衝のために用意された財源規模は極めてマージナルなものにすぎず、しかも予算全体に占める割合は縮小している。[21] 復活折衝は金額的にも限界的調整にすぎないのである。

復活折衝については、昭和四三年度予算編成から財源規模が公開されるようになった（公開財源方式）。復活折衝のための財源規模がそれまで非公開とされた理由は、「大蔵原案こそ最上の予算であり、復活折衝はそれを政治的に承認させるためにやむをえず行う通過儀礼、あるいは必要悪であるという認識が存在していた」[22] ためである。これに対し、公開財源方式が採用されたのは、「各省庁や政治家の要求に対して主計局が恩恵的、例外的に財源を配分するという従来の予算編成の仕方では、もはや要求圧力を抑えられなくなった」ため、「たとえ手続上政治に妥協するとしても、予算規模の抑制という究極目標にも合致し、現実的合理性をもつと判断された」[23] ためである。

公開財源方式についての評価については、このように大蔵省の自民党に対する譲歩との見方のほかに、各省庁に財源の有限性を周知し、復活折衝を大蔵省のペースで進めることを狙ったものとの見方、さらに限られた財源をめぐる争奪戦を行わせることによる相互牽制を意図したものとの見方などがある。[24] しかしいずれの見方によっても、復活折衝が公開財源方式で行われることで、執行部門、編成部門双方にとって、復活折衝における自由度が縮小することに

なったことに変わりはない。このように復活折衝については、規模の僅少性に公開財源方式導入による自由度の低下も加わり、その位置付けは確実に低下しているのである。(25)

(3)　復活折衝の位置づけについての結論

柴田＝柴田モデルでは、復活折衝を執行部門と編成部門の間における自由裁量予算再配分の場とする根拠について多くを語っていない。いわゆる状況証拠として、キャンベルが指摘した、復活折衝が友好的に行われている事実を取り上げている。(26)しかし復活折衝が友好的に行われているのは、柴田＝柴田が想像するように双方に利益をもたらすからではなく、むしろ予算編成の実質的なところは終了しており、大勢に変化はない（儀式にすぎない）からである。

また柴田＝柴田では、編成部門が獲得する自由裁量予算について、金銭の授受のような明白な形態ではなく、たとえば執行部門の監督権下にある公共機関や私的組織での役職を編成部門の退職官僚に提供する形で行われるとしている。(27)しかし、これらは執行部門にとっては単に金銭面での問題に限らず、人事ポストにもかかわる問題である。村松が指摘するとおり、公共機関等の人事ポストは、「将来、よい人材をひきつけ、よい政策を立案し、また、省庁の力を存続・発展させる源」であり、「官僚にとって重要な『報酬』」である。(28)執行部門にとっても、このような重要な人事ポストを、復活折衝における短期間の交渉の結果、僅かばかりの予算組み替えのために編成部門に提供することは、とても現実的とは思われない。

一方、人事ポストは編成部門にとっても魅力である。したがって予算編成を自らに有利に運ぶことを目的として、両部門の間でこれを取引材料とする交渉が行われることは十分に可能性がある。しかしこれならば、復活折衝よりも概算要求提出後の交渉で行われる方がよい。なぜならこの段階で予算案の内容が実質的に決まってしまうからであ

る。しかもこの段階の方が交渉時間にも余裕があり、密室性も高い。

また、柴田＝柴田モデルでは、執行部門の支出内容の変更によって執行部門の効用の拡大が可能であり、執行部門が支出内容の変更を編成部門に認めさせる場として復活折衝が位置づけられている。しかし、そもそも編成部門の関心は総額としての予算規模の抑制にあり、執行部門に配分された予算の使途に関心を持つ動機はない。[29] このため計画予算に対し、実際に執行される予算（実行予算）は大きく異なっている。[30] 執行部門にとっては、編成部門が支出内容に関心を持たないかぎりは、あえて裁量予算の一部を編成部門に献上してまで、支出内容の変更を認めてもらう必要はないのである。

このような事実からも復活折衝は柴田＝柴田モデルが想定しているような重要な手続きではないことは明らかである。結局、現実の復活折衝は、執行部門と編成部門の間における儀式化された限界的な調整の場との位置づけの方が正確ではなかろうか。

三　新たなモデルの提示

復活折衝による予算の再配分を通じた効用最大化の仕組みを用いた柴田＝柴田モデルには、このような問題がある。ついては本章では、ミグェ＝ベランジェ・モデルを基にしながら、柴田＝柴田モデルと同様に編成部門の存在を加えたモデルの再構築を行うこととする。

(一)　効用関数の修正

(1)　自己利益的動機の説明変数化としての自由裁量予算

柴田＝柴田モデルでは、執行部門は自由裁量予算と行政サービスの拡大を目的とし、編成部門は、復活折衝を通じて自己が獲得可能する自由裁量予算の最大化を目的とする。執行部門の効用関数は、執行部門に配分される自由裁量予算の額と行政サービス量の関数であり、編成部門の効用関数は、編成部門に配分される自由裁量予算の関数である。

$U^M = f\ (D^M、S)$

(U^M：執行部門の効用、D^M：執行部門の自由裁量予算、S：行政サービス量)

$U^F = f\ (D^F)$

(U^F：編成部門の効用、D^F：編成部門の自由裁量予算)

しかし先にみたように、編成部門が復活折衝を通じて、執行部門が有する自由裁量予算の一部を獲得しこれを最大化することは、復活折衝の現状に鑑みると現実的ではない。したがって編成部門に対して、新たな効用関数を想定する必要がある。そこで官僚の効用関数に関するこれまでの議論を概観すると次のようになる。

官僚の効用最大化による行動仮説についての先駆的研究は、タロックやダウンズによって行われた。このうちダウンズは、官僚は、権力、金銭、威信、便宜、安全、個人的忠誠、自負心、公共の利益により動機づけられるとし、これらを整理した上で官僚の効用関数を自己利益的目的と利他的目的の関数とした[31]。ここで権力、金銭、威信、便宜、安全は自己利益的目的であり、個人的忠誠と自負心は自己利益的目的と利他的目的の混合的動機、そして公共の利益

は利他的目的として分類されている。これに対し、ニスカネンやミグェ＝ベランジェは、官僚は自己の所属する組織の利益を最優先するものとして、官僚の効用関数を自己利益的目的としての行政サービス量の関数としたのである。

これに対し、柴田＝柴田では、官僚を執行部門と編成部門に区分している。しかし編成部門は執行部門とは異なり、行政サービスの生産を行わない。このため柴田＝柴田モデルにおいては、編成部門の自己利益的動機づけのための要素として、復活折衝を通じて執行部門から配分を受ける自由裁量予算をもってこれに充てたのである。つまり自由裁量予算をもって、編成部門官僚の効用関数における自己利益的動機としての説明変数としたのであり、柴田＝柴田における編成部門官僚の効用関数は、ニスカネンやミグェ＝ベランジェ型官僚の延長線上にあるものである。

(2) 編成部門の効用関数の再構築

確かにニスカネンが想定したように、一般に予算の増加は、その予算の背景にある政策や事業の推進に利益や関心のある政党や圧力団体などの集団による支持を増大させることになり、官僚が予算の増大を目指すのは容易に理解できる行動である。したがって、編成部門の官僚においても同様の誘因から自由裁量予算の最大化を図ると考えることには十分な理由がある。

しかし、予算の増加によって推進される政策や事業に批判的な集団が存在する場合、若しくはそのような世論が優勢な場合、官僚はどのように行動するのだろうか。この場合、予算の増加は必ずしも官僚に対する支持の増大をもたらすとは限らない。逆に予算の削減を行うことが支持の拡大に結びつくと考えられる場合には、合理的官僚行動の帰結として予算の削減を図ることも考えられる。(32)

たとえば、わが国の財政再建に向けた取り組み、すなわち財政赤字の縮減に向けた取り組みは、いわゆる第二臨調

（第二次臨時行政調査会）路線に沿って始められた。しかし本来、財政再建は第二臨調ではなく、蔵相の諮問機関である財政制度審議会主導で行われるべきであった。したがって「大蔵省は、本来その管轄である予算編成に臨調が介入することは望まなかった」[33]はずである。しかし大蔵省は、第二臨調に対する国民の支持を見極め[34]、これを利用することで財政再建を進めたのである[35]。大蔵省は財政再建に伴う歳出削減も行政改革の一環とすることで、国民の支持を得ようとしたのである。大蔵省は執行部門のような有力な圧力団体をもたない。その一方で、「ほぼすべての業界、選挙区、官庁利益と大蔵省の立場は対立する関係にある」[36]。したがって、大蔵省が味方にできるのは世論くらいである。したがって、歳出削減を進めることで、世論の支持が得られると判断すれば、大蔵省がこのような行動に出ることは当然なのである。

また、マスグレイブによれば、官僚の目的は予算の最大化ではなく最適化である[37]。この考えによれば、予算に対する行動は官僚の立場によって自ずと異なってくる。ニスカネンが想定する官僚は、最大予算を下回る予算は過小予算と見做し、予算最適化の結果、予算の拡大を目指すことになる。これに対し、現状の予算を過大予算と見做す官僚が存在する場合、彼らは予算最適化の結果、予算規模の縮小を図ることになる。

このような立場によれば、官僚の立場によって、予算の増減に対する選好に方向性の相違があっても全く不自然ではない。特にわが国のように財政事情の悪化が進む一方で、各省庁は自らの関与する行政需要の拡大を主張して止まない状況においては、予算規模の増減に対する執行部門と編成部門の選好の相違が顕在化してきている。大蔵省主計局で主査の経歴を有する吉田によれば、「予算編成とは予算を付けることではなく、削ること」[38]とのことである。

編成部門の予算に対する選好については、これまでの予算編成を巡る編成部門の行動にも表れている。昭和五〇年代半ば以降、財政状況の悪化に歯止めを掛けるものとして期待された一般消費税の導入が挫折してからは、財政赤字

の削減が最も重要な政策目標の一つになっている。[39] この中で財政再建のための具体的目標とされたのは、赤字国債依存からの脱却である。この基本方針は現在まで引続き財政運営の基本方針として活かされており、わが国ではじめての立法による財政再建を目指す試みである財政構造改革法[40]においても、財政再建目標として赤字国債からの脱却が挙げられている。

赤字国債の削減、すなわち財政赤字削減のための手段としては、歳入の増加を図るか歳出の削減を図るかの何れかである。しかしこのうち歳入増を図るための手段、すなわち国民負担の増加を実現することは政治的に容易ではないことを、編成部門はこれまでの経験から知っている。このため編成部門は予算編成に際して、歳出削減に重点をおいて行動するのである。したがって本モデルでは、編成部門は効用最大化のために歳出の削減を図ることとした。[41]

また、自己利益的な動機からも、編成部門が歳出の削減によって自らの効用を高めることは考えられる。大蔵省にとって予算編成に際して最も警戒しなければならないのは、政治的圧力や介入もさることながら、予算を外部から制約する政治的経済的要因、すなわち財政赤字や財政逼迫である。[42] このような状況では、大蔵省が予算編成において、自らの裁量によって影響力を行使することができなくなる。したがって、財政逼迫状況から脱却することは、大蔵省にとって予算編成における自らの影響力の回復につながる。歳出削減は長期的な観点から大蔵省の利益にもかなっているのである。[43]

しかし、削減だけでは予算は作成できない。予算削減の最大化を図った場合、それに伴い行政サービスの産出も激減することになる。しかしその減少が執行部門や世論の反発を招くようなものであっては、予算編成はできない。元大蔵省主計局幹部が明らかにしているように、「内示は高からず低からず」であり、編成部門は「内示後は弱い立場」にあり、「相手が横になってしまったらどうにもならない」のである。[44] このため編成部門は、最小予算の実現と

執行部門が納得できるような行政サービス水準の双方を勘案しながら予算編成を行うことになる。

これらを基に編成部門の効用関数は、予算削減額Rと行政サービス量Qの関数として、次のように仮定することとする。

$$U^F = f(R, Q)$$

執行部門の効用関数は、自由裁量予算Dと行政サービス量Qの関数として、次のように仮定する。

$$U^M = f(D, Q)$$

(二)　最適予算水準

これらの効用関数を前提とした場合、執行部門と編成部門それぞれにとっての最適予算水準はそれぞれ異なってくる。執行部門にとって最適な予算規模は、執行部門にとっての予算線と執行部門の効用曲線が接する点である。

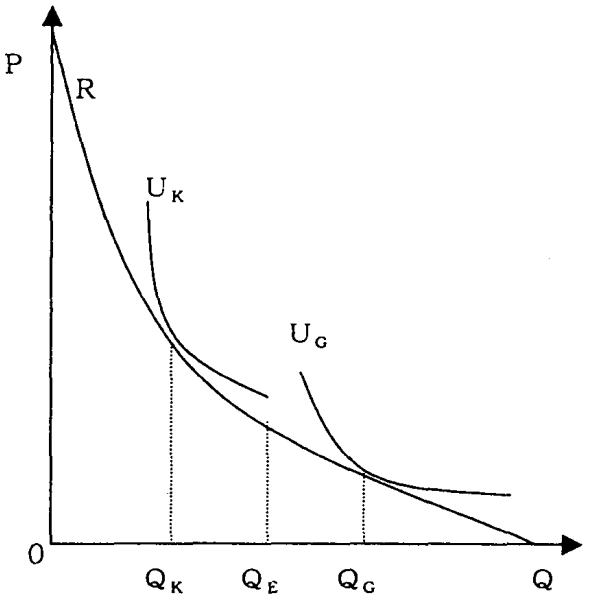
これに対し編成部門の場合は次のようになる。予算削減額Rは予算全体TBから総予算Bを差し引いたものであり、

$$R = TB - B = TB - aQ + bQ^2 \quad (0 \leqq Q < a/2b)$$

となる。予算編成部門はこの予算制約式の下で$U^F = f(R, Q)$を最大にするRとQの組み合わせを選択することになる。

この関係を図示したのが図4である。ここで予算削減額曲線Rと編成部門の効用曲線が接する点が編成部門にとっての最適点となる。しかしこの場合、最適点の位置は編成部門の効用曲線の位置によって異なり一概に決定しない。

図4　編成部門にとっての最適点



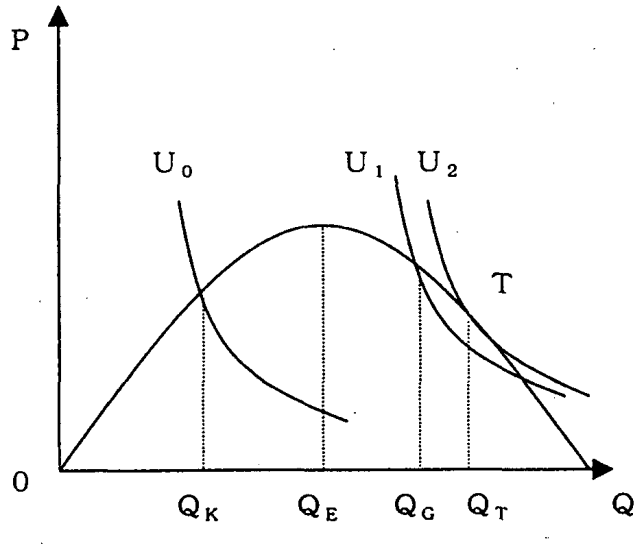
最近のように専ら財政再建が強調されるような時には効用曲線は左上方に位置し（U_K）、編成部門にとっての最適行政サービス量（Q_K）は社会的最適点（Q_E）を下回るであろう。逆に最近の景気対策発動に伴う予算編成の場合など、編成部門が行政サービス量の確保に理解を示すときには効用曲線は右下方に位置し（U_G）、編成部門の最適行政サービス量（Q_G）は、執行部門の最適点と同様にQ_Eを上回ることになる。

これに対し、執行部門の最適点Tにおける行政サービス量Q_Tは、ミグェ＝ベランジェ・モデルの場合と同様に、常に社会的最適点Q_Eの右側に位置することになる。またこれが編成部門の最適行政サービス量（Q_KまたはQ_G）と一致するとは限らない（図5）。

(三)　交渉の位置付け

柴田＝柴田モデルにおいては、編成部門の提示するターゲット予算に対し、執行部門は復活折衝を通じて、自らの自由裁量予算の一部を編成部門に割愛することで、予算規模の拡大を図るものとした。しかし、本モデルでは、復活折衝において編成部門と執行部門の間でこの

図5　執行部門における最適行政サービス量



ような調整が行われることは想定していない。執行部門が編成部門に対し概算要求を提出した後、編成部門が執行部門からヒアリングを行い査定を行う。編成部門と執行部門の間における調整はこの間に行われる。復活折衝はあくまで限界的な調整にすぎず、柴田＝柴田モデルが想定しているような重要な交渉ではないのである。

また、概算要求提出後、大蔵原案内示までの間行われる編成部門と執行部門の調整は、柴田＝柴田が想定した復活折衝における両部門間の交渉とは全くその性格が異なる。柴田＝柴田の場合には、編成部門と執行部門がこの交渉を通じて自由裁量予算の再配分を行い、自由裁量予算の最大化を図るものとの位置づけが行われている。

これに対し、概算要求提出後における編成部門と執行部門の調整は目的が異なる。編成部門は予算削減を目的としている。これが編成部門の財政の論理である。その一方で、編成部門は予算削減だけでは各省庁が納得せず、予算編成が困難であることを承知している。各省庁を支持する与党や支持者の存在を考慮すれば、財政の論理だけを最優先させても予算の成立は覚束ないことを承知している。

このため概算要求を提出した後、執行部門は編成部門の有する財政の論理を説得し、獲得予算の拡大を図ることに努めることになる。執行部門

は、編成部門の効用関数における予算削減額と行政サービス量という二律背反的な説明変数に対し、行政サービス量の係数の拡大を図るのである。これによって、編成部門の効用曲線を右下方にシフトさせることができる。そして、このような交渉過程を経る間に編成部門の効用曲線は財政の論理と執行部門の論理の間で調整され、政策的必要性に応じシフトし、その結果が大蔵原案として執行部門に内示されるのである。概算要求後の交渉を執行部門の立場からみれば、編成部門の効用曲線に対する働きかけなのである。

(四) 行政サービス量拡大の仕組み

本モデルでは、たとえば執行部門にとっての最適予算規模はB_L、行政サービス量がQ_Lとなる（図6）。これに対し、編成部門にとっての最適予算規模はB_K、行政サービス量がQ_Kとなり、それぞれ一致しない。しかし本モデルでは、柴田＝柴田モデルのような復活折衝を通じた調整は想定していない。

むろん、予算編成の慣行上、復活折衝は行われるが、その過程における調整はあくまで限界的な調整に過ぎない。したがって、少なくとも大枠では、執行部門は編成部門によって示された大蔵原案を事実上甘受するわけである。したがって本モデルでは、復活折衝による執行部門の予算規模の増加は無視する。

しかし執行部門にとってこれが最後ではない。予算額を増やすことなく、行政サービス量を拡大する方法が残されている。正規の予算（一般会計予算）以外の財源を用いる方法である。たとえば特別会計予算や財政投融資の活用、さらには傘下の特殊法人からの補助金のフィードバックなどである。これらの財源を活用することで、正規の予算額を増加させることなく、行政サービス量の拡大を図ることが可能になる。

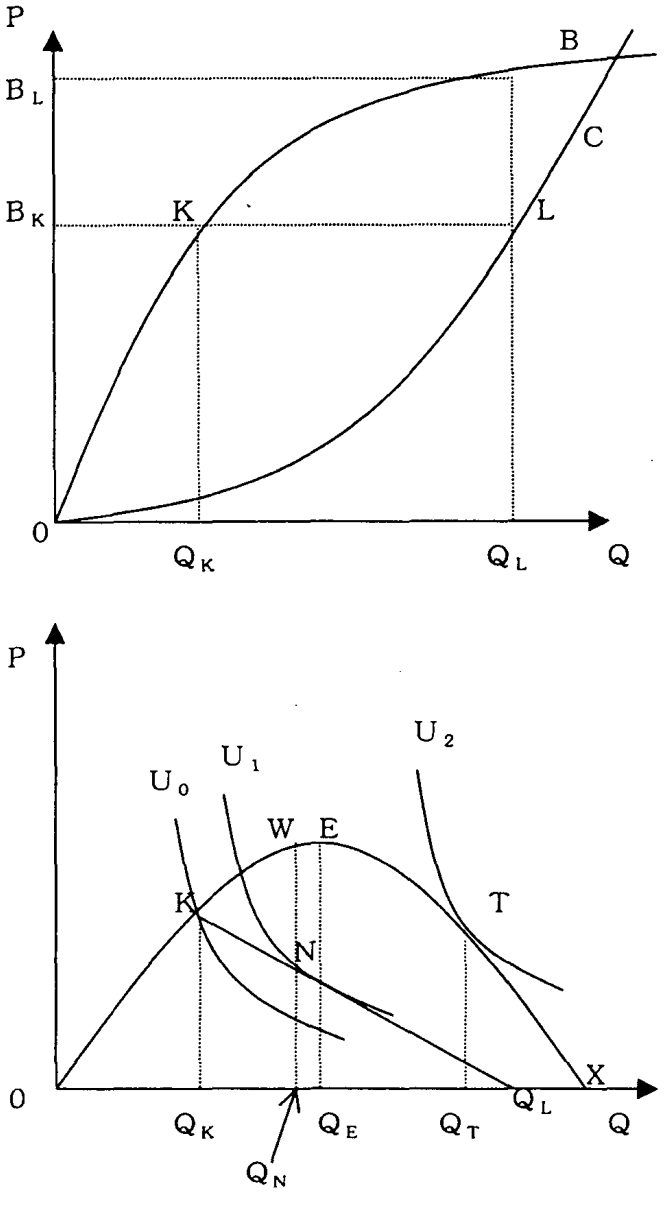
特別会計予算は一般会計予算、政府関係機関予算とともに、国の予算の一部を構成する。しかし一般会計予算の編成は大蔵省が行うのに対し、特別会計予算の編成は実質的に所管省庁で行われる。特別会計予算には大蔵省のチェックは事実上及ばない。[45] しかも国会審議においても、特別会計予算は国の予算の一部を構成するとはいえ、関心は一般会計予算に集中し、特別会計への議会統制は難しく軽視されがちな現状にある。[46] さらに特別会計には、一般会計に課せられているようなシーリングなどの制約がなく、独自に借入金を行うこともできる有利さもある。[47] このため、各省庁は特別会計の設置を求める傾向が強く、[48] その数も増加傾向にある。[49]

このような性格のため、特別会計は所管省庁にとっては、「打ち出の小槌」とも「聖域」とも呼ばれている。たとえば行政経費の支出を行う場合でも、一般会計より特別会計の方がはるかに容易であると言われている。[50] たとえば同一省庁内であっても、特別会計を所管する部局と所管の特別会計を持たない部局の間では、予算面における格差がきわめて大きいことが知られている。[51] 各省庁は所管の特別会計を活用することで、一般会計予算では認められなかった予算の補塡を行い、行政サービス量の拡大を行うことが可能になるのである。

同様のことが財政投融資の活用によっても行われている。租税資金、つまり無償の資金を財源とする一般会計予算に対して、郵貯、簡保、年金など有償資金を財源とする財政投融資では、対象とする事業の性格は厳に区分されるべきである。[52] しかし、現実には、一般会計予算の穴埋めのために財投資金が用いられる「財投の財政化」と呼ばれる現象が進んでいる。[53] さらに特殊法人を通じて、公営ギャンブルからの補助金が一般会計予算の穴埋めのために活用されている実態もある。[54]

このように編成部門によって示された正規の予算、つまり一般会計予算の歳出規模が自己にとっての最適規模を下回っても、これらの資金を活用することで、各省庁は一般会計における予算額を増やすことなく、行政サービス産出

図6　一般会計以外の財源を用いた行政サービス量の増加を図るケース



量を拡大することが可能になる。このような抜け道が残されているからこそ、執行部門は編成部門の示す原案に対して比較的に容易に同意することができるのである。

この過程を具体的にみてみると以下のようになる。図6では、執行部門は編成部門が示した予算規模B_Kを許容する。しかし、執行部門は特別会計や財政投融資などの財源を用いることで、B_Kはそのままで行政サービス量の拡大を図ることができる。この関係を示したのが、曲線OKLである。予算規模はB_Kのままであるが、行政サービス量はQ_Kを超えてQ_L

まで増加することができる。この場合の自由裁量予算額は、図6の下のグラフで曲線OKQ_Lで表される。曲線OKQ_Lは、図6の上のグラフにおける曲線OKLと予算曲線C(Q)の差である（但し$0 \leqq Q \leqq Q_L$）。この場合、執行部門が自己の他のリソースを用いて行政サービス量の拡大を図ることによって、自由裁量予算を示す曲線はOEX（＝B(s)−C(Q)）から、OKQ_Lに変化することになる。ここで執行部門は新たな最適点として、OKQ_Lと自己の効用曲線が接する点Nを選択する。この場合、行政サービス産出量はQ_KからQ_Zに増加し、効用水準もU_0からU_1に上昇する。

(五)　裁量的行政サービス拡大に伴う問題

しかし、このような執行部門の活動は新たな問題を引き起こす。予算の機能には経済的機能、政治的機能がある。このうち経済的機能とは、マスグレイブによって資源配分機能、所得再分配機能、景気調整機能として示されたものであるが、ここで問題になるのは政治的機能の方である。予算の政治的機能とは、政治的価値判断の表示、法としての機能、会計統制機能、行政管理機能である。[55] このうちさらに問題になるのが、予算に対する国会統制の観点に基づく機能である。執行部門が利用可能なリソースを活用し、自己の裁量で実質的に予算内容の変更（増額）を行うことで、この機能は事実上ないがしろにされている。前述のように特別会計への国会統制は難しく、財政投融資計画は予算書の参考資料として国会に提出されるものの、予算と異なり議決の対象とはなっていない。議決はできなくとも審議の対象とすることはできるが、審議の形骸化が急速に進んでいるのが現状である。[56] 公営ギャンブルの補助金の活用についても、公益法人に関する閣議決定[57]にもかかわらず、情報公開は不十分であり、こちらでも国会統制は困難な現

状にある。[58]

また、このようなリソースの活用によって、予算全体のバランスが損なわれる問題もある。大蔵省における査定のポイントは、「筋」、「枠」、「バランス」、「タイミング」、「積算」である。[59] このうち相互のバランスと時期的なタイミングが最も「モノをいう」とされている。[60] しかし、予算が執行部門によって勝手に改正されることで、省庁間のバランスが崩れることになる。

またこのような執行部門による予算の改正は、実質的に予算の増額となることから、財政規律の点からも問題である。しかも財政投融資以外の特別会計、公営ギャンブルの補助金の活用に至っては、大蔵省の知り得ないところで行われている。また財政投融資に関しては、先にも述べたように、一般会計と財政投融資の原資では、それぞれ資金の性格が全く異なっており、その資金使途は厳に区分されなければならない。しかし、現実には、一般会計の支出を財政投融資が代替することが公然と行われている。このため財政運営の透明性の問題も出てくる。財政赤字という形で問題の所在が比較的分かりやすい一般会計の問題を、問題が表面化しにくい財政投融資に転嫁することになっているのである。これは財政運営上のモラルにかかる問題であるとともに、水面下で財政状況の悪化が進む原因ともなっている。

そして財源の利用可能性（アベイラビリティ）の偏在に伴う問題もある。財政投融資や特別会計、公営ギャンブルの補助金については、すべての省庁が利用可能なわけではない。財政投融資については主に公共事業官庁、特別会計については事業官庁、公営ギャンブルについては関係する業界の所管庁といったように、これらのリソースは一部の官庁に偏在している。このため、必ずしも全ての省庁がこのような手法の活用を取ることができるわけではない。結果、このような偏在した資金の活用は、省庁間の資源配分を歪曲する結果となっているのである。

四　その他の考察

(一)　余剰の帰属

柴田＝柴田モデルのもう一つの成果として、編成部門の存在を仮定することで、消費者―市民が余剰を受け取ることができることを証明したことがある。ニスカネンやミグェ＝ベランジェにおいては、余剰はすべて官僚が独占しており、市民には渡されない。柴田＝柴田は、編成部門が有するこのような機能を予算過程の「見えざる手」としている。これに対し、新たに提示したモデルでは、余剰はどのように配分されているだろうか。本章ではこの問題について検証を行う。

柴田＝柴田モデルでは、最終的に合意された予算の行政レベルから生まれる余剰S_TWのうち、S_TTに相当する余剰は執行部門に、TGに相当する部分は編成部門に吸収されるが、GWに相当する部分については、市民が吸収する部分とされている（図3参照）。

同様に新たなモデルでは、執行部門と編成部門の間で合意された予算レベルに対応する行政レベルQ_xに対し、執行部門は自らの裁量によるリソースの活用で、行政レベルをQ_zに拡大する。この場合の余剰はQ_ZWである。このうちQ_ZNについては執行部門が吸収する。一方、本モデルでは編成部門は余剰を吸収することを目的として行動しないため、残りのNWについてはすべて市民が吸収することになる（図6参照）。しかし、本モデルは執行部門が活用するその他のリソース市場における余剰の変化については考慮していない部分均衡分析であることに留意する必要がある。とはいえ、その他のリソースの配分が完全に執行部門の裁量で行われるとすれば、そもそもこれらの余剰は

すべて執行部門に帰属するものである。総余剰はこれらの市場における総予算曲線と総費用曲線によって異なり、総余剰量の変化は一概に決められない。しかし、編成部門が存在する結果、市民が余剰の一部を吸収できることになる点では変わりはない。

(二) 予算経費の区分による編成部門の効用の相違

ところで本モデルでは、予算に対して特に区分を行っていない。予算を構成する経費はすべて同じ扱いが行われるものと想定している。本モデルに限らず、ニスカネンはじめこれまでの研究でもすべて同様である。しかし、予算における歳出経費の性格は一様ではない。そしてこうした経費の性格の相違によって、編成部門の対応が異なることも考えられる。

その例の一つが、財政法第四条において建設国債の発行対象として認められる経費とそれ以外の経費に対する扱いである。財政法第四条において建設国債の発行対象経費として認められているのは、公共事業費および出資金、貸付金である。これら以外の経費は原則として税収をもって賄われる必要があり、それができない場合には特例法を制定し、これに基づいて可能となる赤字国債の発行によって賄うしかない。

わが国では、このような財政法の規定に従い、建設国債の発行は健全財政主義の範囲内との解釈が行われており[61]、建設国債の発行対象経費とそれ以外の経費の間では厳然たる区別が行われている。これは予算の中でも経費の性格によって編成部門の対応が異なっていることを示すものであり、本モデルに従えば、それぞれの経費に対する編成部門の効用曲線の相違によって表される。

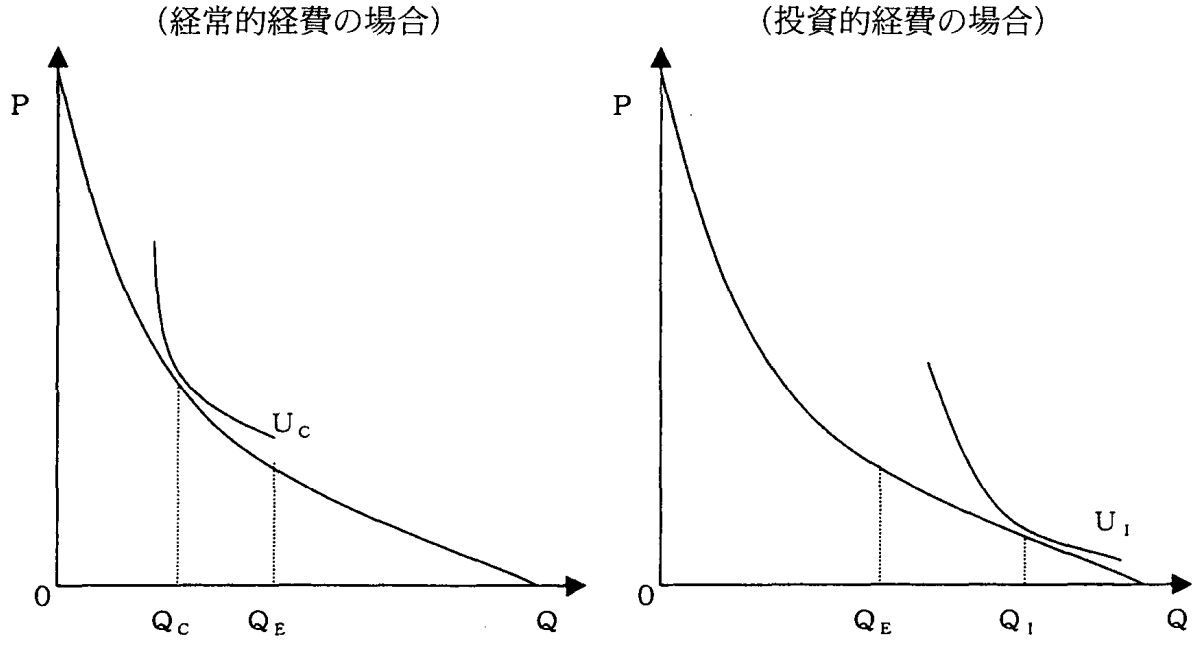
このような対応は、実はわが国の予算編成においては財政法の精神に基づき長年行われてきた。そしてこれがさらに極端な形で顕在化したのが、マイナス・シーリングである。昭和五八年度予算編成で導入されたマイナス・シーリング制度は、その後財政構造改革法制定に伴って廃止される平成九年度予算まで十数年間にわたって採用されてきた。

マイナスシーリングの運用においては、大蔵省は歳出経費に対して、投資的経費、経常的経費の区分を行い、それぞれ異なったシーリング枠の適用を行ってきた。建設国債発行対象経費としての資格を有する投資的経費に対しては、その資格を有さない経常的経費に比べ、緩やかな基準が適用されてきた。特に平成以降の運用においては、経常的経費に対しては、引続き前年度比で減額を求める一方、投資的経費に対しては、特別枠の活用などによって前年度を上回る要求を認めるようになった。

これは本モデルを用いれば、経常的経費の場合には、編成部門の効用関数が左上方に位置することを意味する（図7）。この場合、編成部門にとっての最適行政サービス量Q_Cは社会的最適行政サービス量Q_Eの左側に位置することになり、Q_Eの右側にある執行部門にとっての最適行政サービス量を下回る。これに対し、投資的経費に対する効用関数は右下方に位置し、このため編成部門にとっての最適行政サービス量Q_Cも執行部門の最適行政サービス量と同様Q_Eの右側に位置することになる。この場合、編成部門にとっての最適点は執行部門の最適点を上回る。(62)

すなわちこれらの場合、総予算Bと最小費用Cの差額である余剰は、経常的経費については最適点Q_Eにおける余剰よりも少なく、投資的経費については多くなる。特別会計等の他のリソースを活用した行政サービスの拡大が行われる場合、経常的経費については行政サービス量がQ_Eを上回るまでは余剰が拡大するが、投資的経費の場合には余剰はさらに縮小することになる。(63)

図７　マイナス・シーリング制度下における編成部門の効用曲線の相違と供給サービス量



しかも一般会計偏重の財政再建が行われた結果、一般会計予算の規模の拡大には歯止めがかかってきたものの、その一方で、財政投融資、特別会計の規模の拡大が進んでいる。(64) 先に述べたように、これらのリソースはすべての行政機関が公平に利用可能なものではない。この結果、シーリングによって設けられた経費区分の相違による予算配分への影響は、さらに増幅されるおそれが高くなっている。

終わりに

今回の検証では、編成部門が財政赤字削減的に行動する場合には、柴田＝柴田モデル同様に予算規模の拡大が抑制されることが示された。また編成部門の存在によって、余剰の一部が市民にも配分されることも確認された。このように編成部門の効用関数は異なっていても、編成部門の有する、柴田＝柴田が予算過程の見えざる手と称した配分機能は存在することになる。公共部門の分析モデルに編成部門を明示的に組み込むことは、明らかに有意義である。

しかし、本モデルの場合、これはあくまでも編成部門が歳出抑制的に行動した場合であることに留意しなければならない。編成部門が歳出拡張的に行動した場合、予算規模は抑制されることはない。編成部門が歳出拡大的に行動した場合には、柴田＝柴田モデルとは異なり、何ら歳出削減効果は存在しないのである。つまり、大蔵省が自律性を失い、他の省庁と同じように政治性を高めるならば、国家財政の破綻は目に見えることになるのである。(65)

いわゆるバブル崩壊以降の平成不況期における景気対策に絡んで、大蔵省の財政再建路線への固執が景気対策の足枷となり、結果として景気回復を遅らせたとの批判がある。しかし、大蔵省が自律性を失うことの問題を認識しているからこそ、執行部門の歳出拡大圧力に対しこれを抑制するような行動を取ったのではないかとの解釈も可能である。しかし、その一方で、編成部門が財政再建に固執しすぎることは、行政サービスの過小供給につながることも事実である。この場合には、現在求められている経済構造の変化に対応した新たな行政需要に対して適切に対処できなくなるおそれがある。

問題は編成部門の予算削減の動機が、公共の福祉に基づく利他的要素と予算編成における裁量権の回復をもくろむ自己利益的要素の両面を有していることにある。その真意は当事者以外の者には窺い知ることができない。放漫財政と行政サービスの過小供給の中で、最適な予算配分を実現するためには、予算編成に合理的な民意が適切に反映される仕組みを構築することが必要であろう。

(1)　William A.Niskanen, Jr., Bureaucracy and Representative Government, Aldine・Atherton, 1971, pp45-52

(2)　Jean-Luc Migué = Gérald Bélanger, Toward a General Theory of Managerial Discretion, Public Choice, Vol.17, 1974

Spring, pp27-47

（3）柴田弘文＝柴田愛子「予算過程の『見えざる手』」公共選択の研究第二七号四―二三頁（一九九六年、勁草書房）

（4）柴田＝柴田、前掲注（3）、一五頁

（5）柴田＝柴田、前掲注（3）、一四頁

（6）Niskanen, W.A., supra note 1

（7）Migué, J-L = Bélanger, G, supra note 2, pp29-34

（8）柴田＝柴田、前掲注（3）、七頁

（9）柴田＝柴田、前掲注（3）、一一―一五頁

（10）柴田＝柴田、前掲注（3）、一三頁

（11）具体的算出方法は、柴田＝柴田、前掲注（3）、一三頁を参照のこと。

（12）猪口孝＝岩井奉信『「族議員」の研究―自民党政権を牛耳る主役たち』二〇六頁（日本経済新聞社、一九八七年）

（13）たとえば大蔵省大臣官房調査企画課長編『図説・日本の財政（平成一〇年度版）』四二―四四頁（東洋経済新報社、一九九八年）

（14）たとえば大蔵省大臣官房文書課編「一般政府ベースlgのGDPに占める割合の推移」ファイナンス三七一号四六頁（大蔵財務協会、一九九七年）を参照。

（15）新藤宗幸「予算の編成」西尾勝・村松岐夫編『講座・行政学第四巻・政策と管理』二二一頁（有斐閣、一九九五年）

（16）新藤宗幸、前掲注（15）、二二一頁

（17）佐竹五六『体験的官僚論―五五年体制を内側からみつめて』八六頁（有斐閣、一九九八年）
なお、筆者は水産庁長官を勤めた元農水官僚である。

（18）境光秀『郵一君物語㈠―ある財務官僚の昭和史』五八〇頁（財経詳報社、一九九五年）なお、筆者はペンネームであるが、主計局長を勤めた元大蔵官僚である。

（19）John C. Campbell, Contemporary Japanese Budget Politics, University of Michigan Press, 1977, p173

（20）たとえば昭和三五年度予算編成の際の経緯については、大蔵省財政史室編『昭和財政史―昭和二七～四八年度・第三巻・予算(1)』四七三―七九頁（東洋経済新報社、一九九四年）に詳しい。

(21) ちなみにはじめて公開財源の規模が明らかにされるようになった昭和四三年度予算における公開財源の額は四七〇億円であり、予算全体に占める割合は〇・八%であった。

(22) 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』二五八頁（岩波書店、一九八七年）

(23) 山口二郎、前掲注(22)、二五九頁

(24) 真渕勝『大蔵省統制の政治経済学』二二七頁（中央公論社、一九九四年）

(25) さらに公開財源方式の導入によって、復活折衝による予算増加額の比率は縮小した。詳しくはCampbell, J.C., supra note 19, p178。

(26) Campbell, J.C., supra note 19, p113

(27) 柴田＝柴田、前掲注(3)、一〇頁

(28) 村松岐夫『戦後日本の官僚制』一五五頁（東洋経済新報社、一九八一年）

(29) 加藤淳子『税制改革と官僚制』六四頁（東京大学出版会、一九九七年）

(30) 加藤淳子、前掲注(29)、六四頁および加藤芳太郎『日本の予算改革』五頁（東京大学出版会、一九八二年）

(31) アンソニー・ダウンズ（渡辺保男訳）『官僚制の解剖』一〇〇頁（サイマル出版会、一九七五年）

(32) 橋本信之「ニスカネン・モデルと官僚行動」法と政治第四一巻第四号三三七頁（一九九〇年、関西学院大学法政学会）橋本は組織均衡理論の適用からこのように指摘している。橋本の組織均衡理論については、橋本信之「組織均衡理論の一検討—行政組織への適用に関して」法と政治第三三巻第二号二三七—六六頁（一九八二年、関西学院大学法政学会）を参照。

(33) 加藤淳子、前掲注(29)、一五七頁

(34) 会長を勤めた土光敏夫会長の質素な生活振りがメディアを通じて報道され、一種のカリスマ的な支持を集めた。このほか臨調がメディアを通じた国民の支持を得ることに熱心だった事実については、加藤淳子、前掲注(29)、一四五頁に詳しい。

(35) 武田隆夫「財政」武田隆夫＝林健久編『現代日本の財政金融Ⅲ—昭和五〇年代』三六頁（東京大学出版会、一九八六年）

(36) 猪口＝岩井、前掲注(12)、二〇六頁

(37) Richard A. Musgrave, Excess Bias and the Nature of Budget Growth, Journal of Public Economics, Vol.28, No.3, 1985, p299

(38) 吉田和男『官僚崩壊—新しい官僚像を求めて』一三〇頁（日本評論社、一九九七年）なお、大蔵省主計局における主査と

は、正規の職名ではなく、予算査定権を有する主計官補佐（課長補佐）のことを表す俗称である。

(39) 井堀利宏＝土居丈朗『日本の政治の経済分析』二三四頁（木鐸社、一九九八年）

(40) 財政構造改革法（平成九年一二月五日、法律第百九号）四条二項。ただし財政構造改革は景気対策との絡みで、平成一〇年一二月一八日より施行が停止されている。

(41) 井堀・土居は、大蔵省の効用関数を税負担の正関数、政府支出の負関数としている。井堀＝土居、前掲注(39)、一四〇頁参照。

(42) 加藤淳子、前掲注(29)、六八頁

(43) 加藤淳子、前掲注(29)、一五六頁

(44) 境光秀、前掲注(18)、五七六頁

(45) 特別会計に対し、一般会計からの繰り入れが行われる場合、大蔵省による査定が行われる。しかし一般会計における査定に比べ、きわめて限定的である。

(46) 新藤宗幸、前掲注(15)、二〇四頁

(47) 昭和四五年三月一七日、衆議院大蔵委員会における運輸省航空局長答弁がこのあたりの事情をよく説明している。以下、本答弁の抜粋。「（前略）特別会計にすることによりまして、借り入れ金の制度というのが御存知のようにできます。したがいまして、その意味での（中略）有利さがある。（後略）」

(48) 宮下忠安＝宮脇淳『財政システム改革―見えざる官の聖域を解剖する』一八五頁（日本経済新聞社、一九九五年）

(49) 新藤宗幸、前掲注(15)、二〇三頁。しかしこのところ特別会計の数は三八で安定している。その代わり特別会計内に複数の勘定を設ける形で実質的に特別会計の数の増加が進んでいる。個々の勘定を独立した特別会計と見做すと、平成一〇年度予算においては七二の特別会計が存在することになる。

(50) 週刊東洋経済「告発・日本の病巣―官の利権を温存する隠れた財布」一九九六年六月二二日号一二〇頁（東洋経済新報社、一九九六年）

(51) 週刊東洋経済「検証・郵政省改革の損得」一九九七年一一月八日号三三頁（東洋経済新報社、一九九六年）

(52) このため資金運用部資金法（昭和二六年三月三一日号外、法律第百号）一条で、資金運用部資金の運用にかかる確実性・有利性の原則が規定されている。

(53)　この辺りの説明は、宮脇淳『財政投融資の改革』一五四頁以降（東洋経済新報社、一九九五年）に詳しい。

(54)　この辺りの実例は、猪瀬直樹『日本国の研究』二一七頁以降（文藝春秋、一九九七年）に詳しい。

(55)　これらの表記は新藤宗幸、前掲注(49)、一九九頁による。

(56)　宮脇淳、前掲注(53)、一〇六頁

(57)　平成八年九月二〇日、閣議決定「公益法人の設立許可及び指導監督基準」及び「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」について

(58)　猪瀬直樹、前掲注(54)、二二八頁

(59)　Campbell, J.C., supra note 19, p62

(60)　河野一之『新版・予算制度』五九頁（一九八七年、学陽書房）なお、筆者は大蔵省主計局長、大蔵事務次官を勤めた元大蔵官僚であり、本書ではさらに「全体の林を見ながら、樹を見なければならない。」として予算編成におけるバランスの重要性を指摘している。

(61)　小村武『予算と財政法・改訂版』九二頁（新日本法規出版、一九九二年）

(62)　柳沢伯夫『赤字財政の一〇年と四人の総理たち―財政家待望論』一六頁（日本生産性本部、一九七五年）に、昭和四七年度補正予算、四八年度予算編成の際、主計局官僚が各省庁に対し、「もっとプロジェクトはないか。もっと要求せよ」と予算要求の増額を求めた実態が述べられている。

(63)　ただし、リソース活用の機会費用は無視している。

(64)　たとえば週刊東洋経済一九九七年三月一五日号、三二頁を参照。

(65)　猪口＝岩井、前掲注(12)、二〇六頁