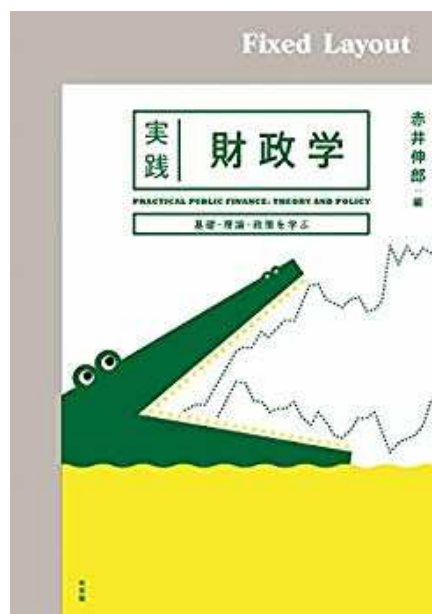


公共経済学(入門編) PART2



政府の役割と財政

2024/04

© 赤井伸郎(所属 大阪大学)

<akai@osipp.osaka-u.ac.jp>

この上にあるQRコードから、授業のこのレジユメが入手できます。また、PCの人は、「赤井伸郎」と検索して、ホームページから、「授業ページ」というバナーをクリックすれば、入れます。

3 政府の役割: 公共政策の類型化

3.1 混合経済体制の経済社会

- **混合経済体制** ⇒ 日本の経済社会を考えるうえで検討すべき経済体制
- すなわち, 家計と企業からなる民間セクターが活動する「**市場**」(的配分機構)と, それを補完・代替する公共セクターが活動する「**非市場**」(的配分機構)が**混合する体制**である。
- これら両者が混合して存在する体制を取る社会 ⇒ **資本主義社会**
- ⇒ 市場を用いて, 市場活動のメリットを最大限に活かし, 足りない部分を非市場で補う体制である。
- 「市場」 < 「非市場」 ⇒ 「**大きな政府**」: 「市場」の失敗を重視。福祉政策重視。
- 「市場」 > 「非市場」 ⇒ 「**小さな政府**」: 「市場」の力を重視。

3.2 市場機構と資源配分：厚生経済学の第一基本定理

- 「完全競争均衡」⇒「見えざる手」によって市場機構のメリットを最大限享受できる理想社会⇒本均衡は、以下の3つが成立している状態をいう。
- 1: 家計は、価格を所与として、効用を最大にするように行動(効用最大化行動)する。
- 2: 企業は、価格を所与として、利潤を最大にするように行動(利潤最大化行動)する。
- 3: 市場は、あらゆる財において、需要と供給が一致している。
- この均衡における価格体系⇒「一般均衡価格」
- 厚生経済学の第一基本定理
- 「完全競争均衡」が実現すれば、資源配分は効率的(パレート効率性)となる。」
- 「パレート効率性」⇒「誰かの効用(満足度)を犠牲にしなければ他の誰かの効用を高めることができない状態」
- ⇒もし、市場において「完全競争均衡」が実現できるのであれば、効率性改善のために政府が介入する、すなわち、「非市場」は不要。
- ⇒一方、もし、「完全競争均衡」が実現できないような市場であれば、効率性は達成されず、誰の効用も悪化させることなく、少なくとも一人の効用を高めることができ、「非市場」として、政府は介入する必要性が出てくる

3.3 市場機構と効率な資源配分を実現する経済環境

- 「完全競争均衡」を成立させるための基礎となるキーコンセプト⇒「価格調整」という概念。
- ⇒様々な状況において、価格が柔軟に調整されることが必要⇒「価格のパラメータ機能(価格の伸縮性)」
- 「価格のパラメータ機能」を成立させるための条件:3つに類型化。
- ◎類型I:完全競争(Perfect Competition) :市場における主体の競争に関わる条件
- 1. 前提P(Price taker):価格の独立性
- 市場に参加するあらゆる主体は、価格支配力を持たず、価格を所与として行動する状況。その結果、価格は、需要と供給を一致させるように伸縮的に変化する。
- 2. 前提S(Shiftability):財の完全移動性
- 全ての財が、企業間・地域間・産業間などを自由に移動し、必要とされる場所に瞬時に移動し全国で同一価格(一物一価)が実現する状況。
- 3. 前提F(Freedom of Entry):市場の参入・退出の自由
- 市場は、開放されており、市場に入ることを望むあらゆる主体は、参入や退出が自由にできる状況。

- ◎**類型Ⅱ:市場の所有性・普遍性**:市場の所有制及び普遍性に関わる条件
 - 1. **前提O(Ownership):私的所有性**:
 - 全ての財産が保護され,市場での自由売買が可能となっている状況。
 - 2. **前提M(Universality of Market):市場の普遍性**
 - 人間の効用・活動に影響を与えるすべての財に対して,市場が,必ず普遍的に成立している状況。この状況下では,全ての活動は市場を通じて行われ,調整された適正な価格を通じて,必要とされる場所に資源が配分されていく。
- ◎**類型Ⅲ:技術的環境・選好環境**:効用関数や生産関数の形状に関する条件
 - 1. **前提C(Convex environment)凸環境**:技術的環境・選好環境は凸性を満たす。
 - この条件は,適正な市場取引を行うための企業・家計主体の特徴を表したもの。**技術的環境の凸性**とは,企業の生産技術において,**規模の経済性が存在しない**ことが保証される。このとき,あらゆる規模の生産において正の利潤が存在し,適正な競争が行われる。次に,**選好環境の凸性**とは,家計において,**効用関数における限界代替率が逡減**することを意味。このとき需要が価格変化に対して連続的となり,市場取引がスムーズに行われる。

3.4 経済環境の崩壊と効率的な資源配分のための公共政策

- 前小節では、「完全競争均衡」の実現に向けて「価格のパラメータ機能」を成立させるための前提条件を整理。
- => しかしながら、その前提は現実的にはその成立が極めて困難
- => 成立しない場合には、社会問題(資源配分の非効率性)が発生！！！！
- => 政府には、「資源配分機能」を発揮し、資源配分の効率性を高める活動を行うことが求められる。
- => 以下では、その前提条件が崩壊した状況と、その対応策、すなわち、「非市場」としての政府の介入のあり方を整理する。

- **◎クラス類型 I :完全競争(Perfect Competition)の崩壊**

- ☆前提Pが崩壊すると? ⇒ 価格支配力・失業が発生。公正な取引が実現されない。
- ☆前提Fが崩壊すると? ⇒ 市場取引が硬直的に!

- **★政府の対応策**

- ⇒ 公正な取引を実現するため、ミクロ政策としての産業組織政策が必要となる。
- ⇒ 独占禁止法を拠り所として、公正取引委員会に代表される行政監視機構を構築することが必要となる。もちろん、自由な取引との調和も必要。
- ⇒ 失業解消に向けた雇用対策が必要となる。さらに、マクロ的には、インフレーションの発生も予想される。この場合には、物価安定政策が必要。ただし、雇用安定と物価安定の両立は困難な場合も多く、総合的な経済安定政策が求められる。

- ☆前提Sが崩壊すると? ⇒ 財の移動が不完全になる。

- **★政府の対応策**

- ⇒ 社会資本としての交通インフラ・通信インフラを構築し、できる限り移動をスムーズにすることが求められる。
- ⇒ 移動をスムーズにするための対応策としては、社会資本である交通インフラ・通信インフラを構築することが求められる。⇒ 産業構造政策、労働力流動化政策の必要性が増している。具体的には、労働移動の不完全性解消のための雇用情報の提供、教育訓練、実物的援助(住居、保育所)などがあげられる。

- ◎クラス類型Ⅱ:市場の所有性・普遍性の崩壊

- ☆前提Oが崩壊すると? =>市場の所有性が不明確。市場の自由取引が不適切に。

- ★政府の対応策

- => 司法制度の確立(裁判所)を行うとともに、外交・防衛・警察を整備し、秩序を保つ政策を行うことになる。

- ☆前提Mが崩壊すると? =>市場で取り引きされない財が存在。市場で取引されないが、個人・企業の活動に影響を与える財が存在している場合には、価格のメカニズムが働かず、資源配分の効率性も実現しない。

- 例:外部性の存在、不確実性の存在などがあげられる。(外部性とは、市場を経由することなく付随的な影響を及ぼす性質のことである。望ましくない影響を及ぼす活動を、「負の外部性」と呼び、環境汚染(公害)や騒音などがあげられる。また、望ましい影響を及ぼす活動を、「正の外部性」と呼び、ボランティア活動がその例である。)

- ★政府の対応策

- => 「負の外部性」が存在し市場の取引がなされない場合 => その外部性を引き起こす活動を軽減する! 例: 環境規制

- => 「正の外部性」が存在し市場の取引がなされない場合 => その外部性を引き起こす活動を促進する! 例: 補助政策, 公共支出政策

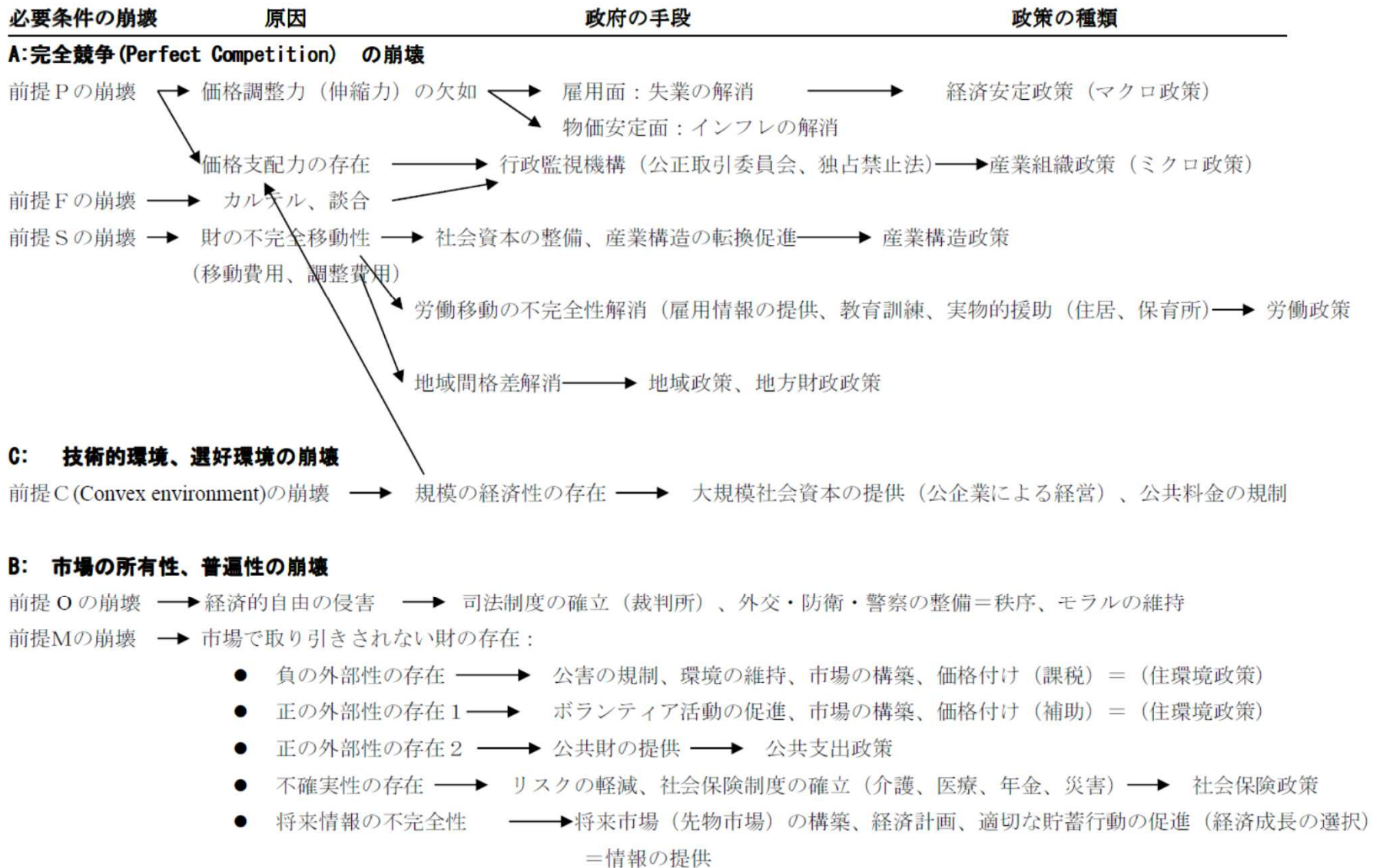
- => 「不確実性」が存在し市場の取引がなされない場合 => リスクとしての不確実性を軽減する! 例: 社会保険制度の構築

- ◎クラス類型Ⅲ:技術的環境, 選好環境の崩壊

- ☆前提C(Convex environment)が崩壊すると? =>規模の経済性が発生し, 規模の大きな企業のみが利潤を上げることができる状況が発生。参入も困難となり, 独占となり, 市場および価格の支配力が発生。この状況は, 前提Pの崩壊と同様の状況。

- ★政府の対応策

- 公正な取引を実現するため, 行政監視機構が必要となるが, 大規模でなければ事業が成り立たない環境に直面しているのであれば, 独占を前提とした上で, 料金規制や, 公企業による経営などの対応策をとることが望ましい場合もある。



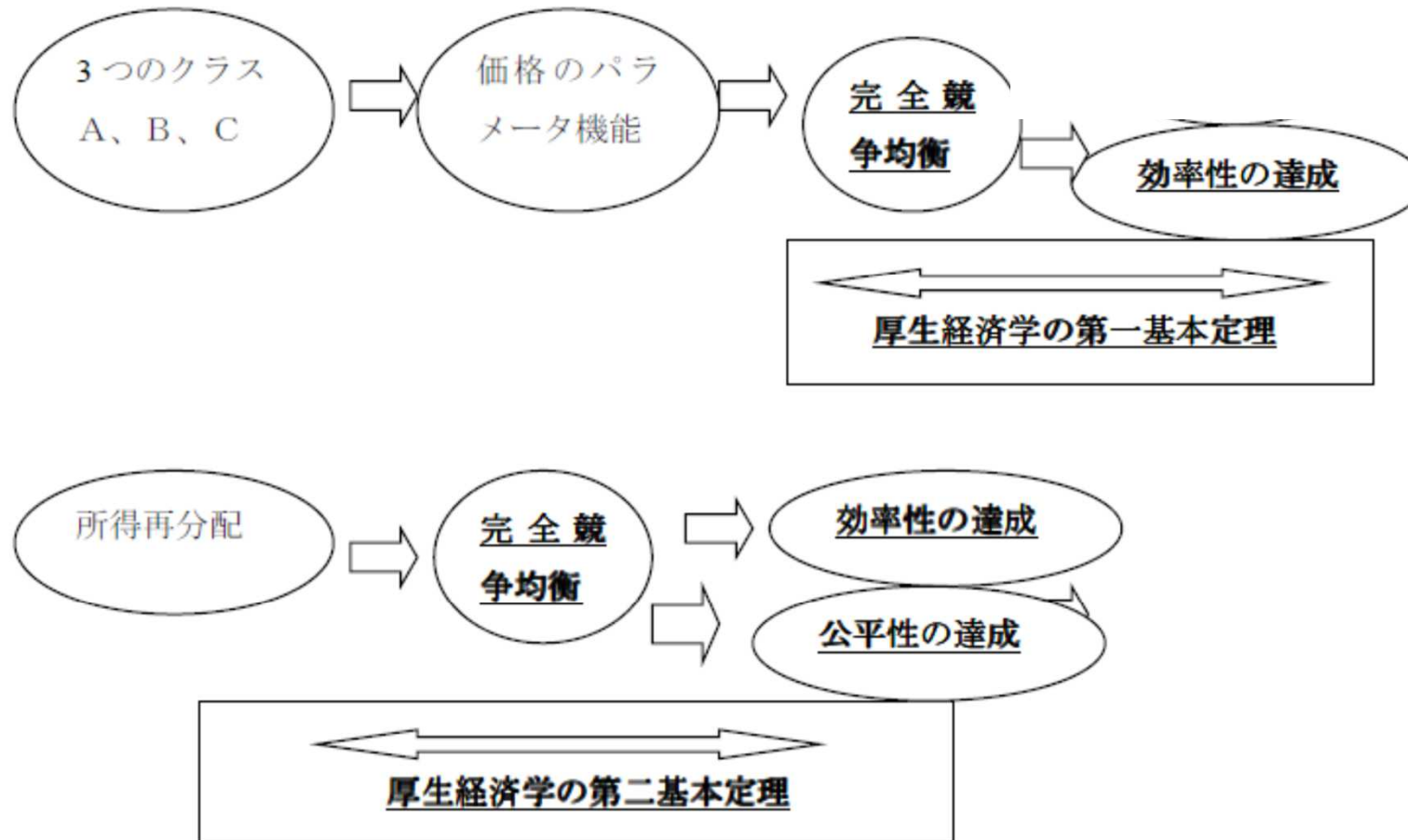
3.5 市場機構と分配政策

- これまで:市場機構における効率性の限界に着目:「資源配分機能」と「経済安定化機能」
- => **市場機構の限界**:公平性に関しては,全く,社会が望む方向を明示してくれない。
- =>社会が望む効率性は,市場が望む効率性と一致している一方で,社会が望む公平性は一つではなく,市場で実現される公平性とは,一致しない。
- =>分配面から資源配分を行う(分配政策)ことが必要
- => **マスグレイブが提示した第二の機能である「所得再分配機能」**
- 例:所得税の累進課税制度の政策,リスク対応の社会保険(医療保険,失業保険,傷害保険,障害年金)政策,ナショナルミニマム維持(セーフティーネットとしての生活保護・公営住宅,義務教育)

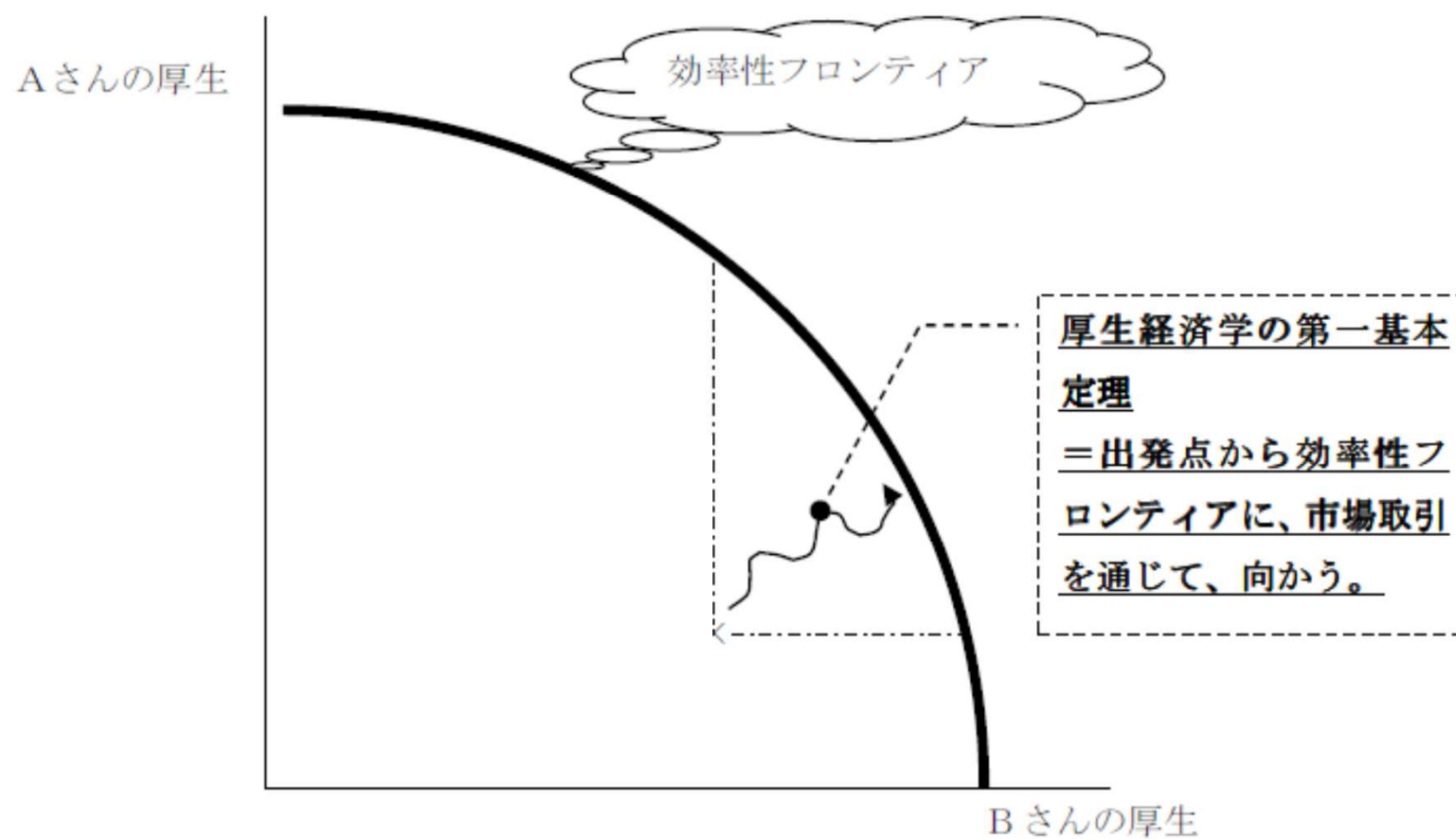
厚生経済学の第二基本定理

- 厚生経済学の第二基本定理
- 「初期の適切な所得再分配政策によって、公平的でありかつ、効率的な競争均衡が実現できる。」(効率性と公平性の同時達成)
- \Rightarrow 「所得再分配機能」と「資源配分機能」の両方を適切に発揮することができれば、効率性と公平性の同時達成が可能となる
- \Rightarrow ただし、実際は、この両方の達成は容易ではない。
- 「**効率と公平のトレードオフ**」: 個人活動の結果(「事後」と呼ぶ)として生じる所得や生活状況に対して平等性を重視し、所得再分配政策が実施される時、個人活動を行う段階(「事前」と呼ぶ)においては、努力をするインセンティブが阻害され非効率性が発生し、分配すべき総所得が、縮小してしまう。
- 「事前」の段階での平等(機会の平等)は望ましいが、「事後」の段階での平等(結果の平等)は、このようなインセンティブ問題を内包していることに注意が必要である。事後の段階での平等(結果の平等)である所得課税は必要だとしても、その「事後」的な所得格差を生み出す原因を取り除くという意味での、「事前」の段階での平等(機会の平等)として、教育に人材力強化および就業機会の提供などの政策も追い求めていくことが大切である。

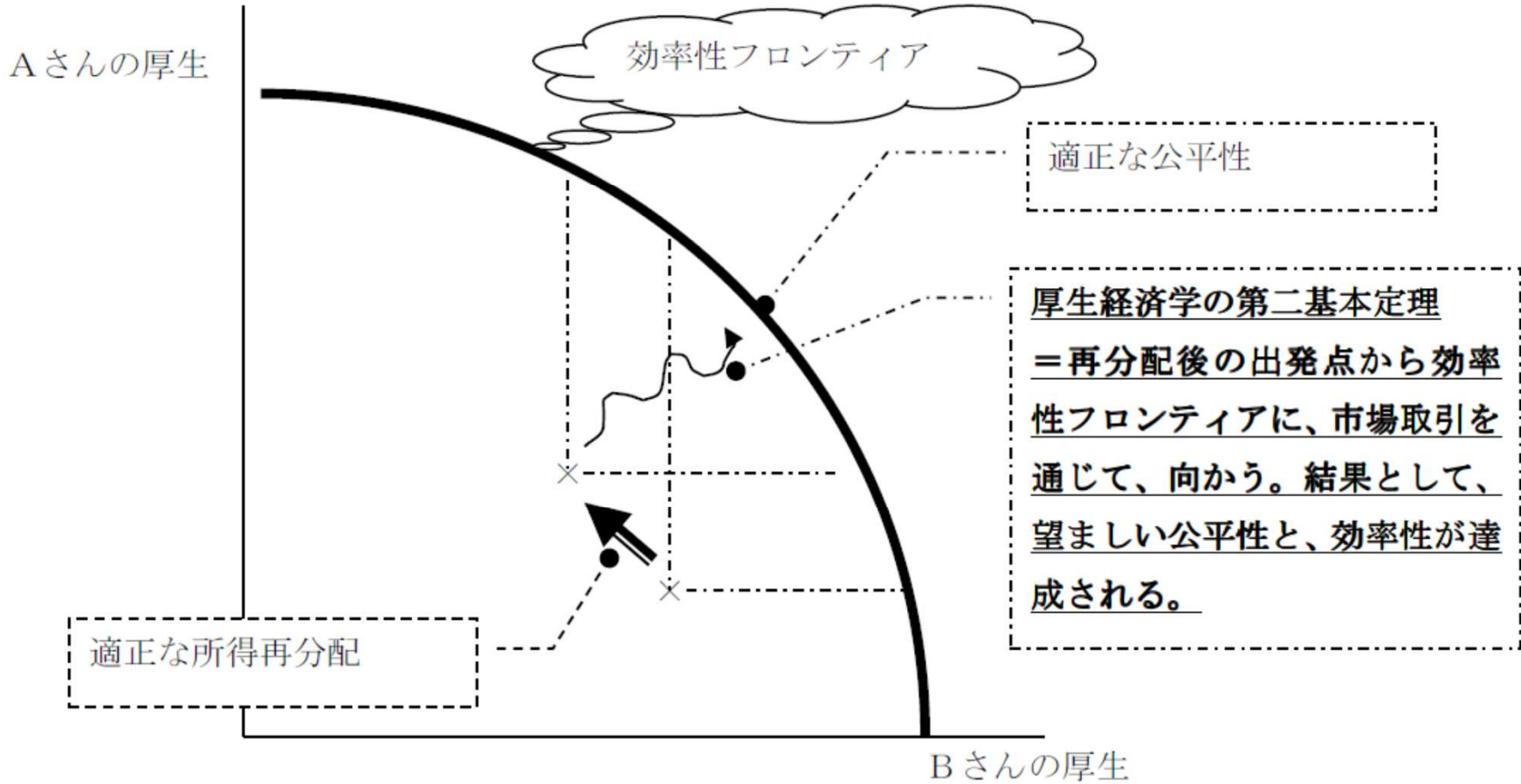
まとめ



厚生経済学の第一基本定理



厚生経済学の第二基本定理



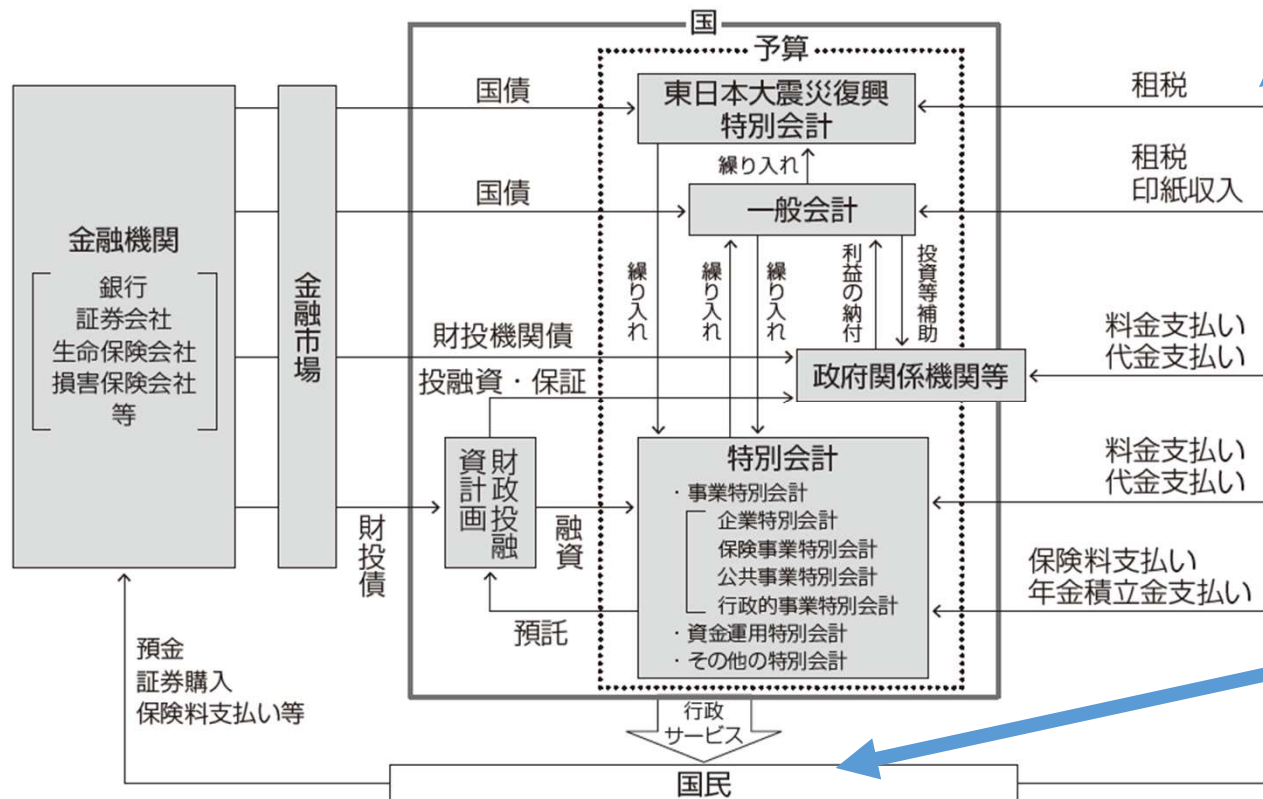
PART III 仕組み・政策・課題を学ぶ

- PART IIIは、以下の項目で構成される。
 1. 財政の仕組みと予算
 2. 効率的効果的な予算(歳出)構築に向けて:決算の評価と課題
 3. 将来目指す財政構造・規模と課題

1 財政の仕組みと予算

1.1 財政の仕組み

図 1-7 財政の流れ



図から見る4つのポイント

- 1: 国民が支払う税金が直接政府に歳入として入り込む。
- 2: 国民が金融機関に預ける預金の一部は、政府が発行する国債および、財投機関債の購入に当てられる。
- 3: 政府に集まったお金のほとんどは一般会計に入り込み、特別会計や政府関係機関との間で金のやり取り(繰入れ)がなされる。
- 4: 会計間の調整後、各会計での金額(予算)が確定し、その金額(予算)の執行(歳出)としての行政サービスの提供が行われる。

(出所) 大矢俊雄 (2015) 『図説 日本の財政 (平成 27 年度版)』 東洋経済新報社。

1.2 予算とは

- 予算とは、あらかじめ(予)め算定すること

会計年度(日本では、国の会計年度は、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものとされている)に必要なお金の流れを把握するため年度ごとに、歳入と歳出の計画をたてる。(予算の単年度主義)これがまさに予算。

- 予算とは、また、政府が作る「拘束力」のある収支計画。

政府は、民主的に強制力が担保された主体であり、その政府が作る予算としての収支計画は、強制的に執行される。民主主義に基づき、この予算は、議会の議決を経て決定される。したがって、家計や企業のように、随時収支計画を変更することはできない。

1.3 予算原則

予算に必要とされる原則。

- **完全性の原則: 予算内容**: 予算には、漏れなく全ての歳出歳入が組み込まれていなければならない。
- **統一性の原則: 予算形式**: 予算は複数あってはならず、一つでなければならない。
- **明瞭性の原則: 予算形式**: 予算は、明瞭に理解される内容でなければならない。
- **厳密性の原則: 予算編成**: 予算では、予定の歳入と歳出を正確に見積もられていなければならない。
- **事前性の原則: 予算編成**: 予算は、会計年度が始まる前までにその編成を終え、議会によって承認されなければならない。
- **拘束性の原則: 予算執行**: 予算は、時間的な拘束(会計年度ごとに独立でなければならない: **会計年度独立の原則**)、支出額の拘束(超過して支出してはいけない: **超過支出禁止の原則**)、支出目的の拘束(他の目的に流用してはいけない: **流用禁止の原則**)を受ける。
- **公開性の原則: 予算過程**: 予算は、その情報・内容が、議会や国民に対して正確に公開されていないといけない。

1.4 予算の構成

予算の構成=> 予算総則, 歳入歳出予算, 継続費, 繰越明許費及び国庫債務負担行為から構成される。

「継続費, 繰越明許費及び国庫債務負担行為」=> 継続費および繰越明許費は, 実際の予算では, 「会計年度独立の原則」を守れない場合への措置であり, 国庫債務負担行為は, 国の債務負担と国の歳出が年度内に一致しない場合への措置である。

様々な予算

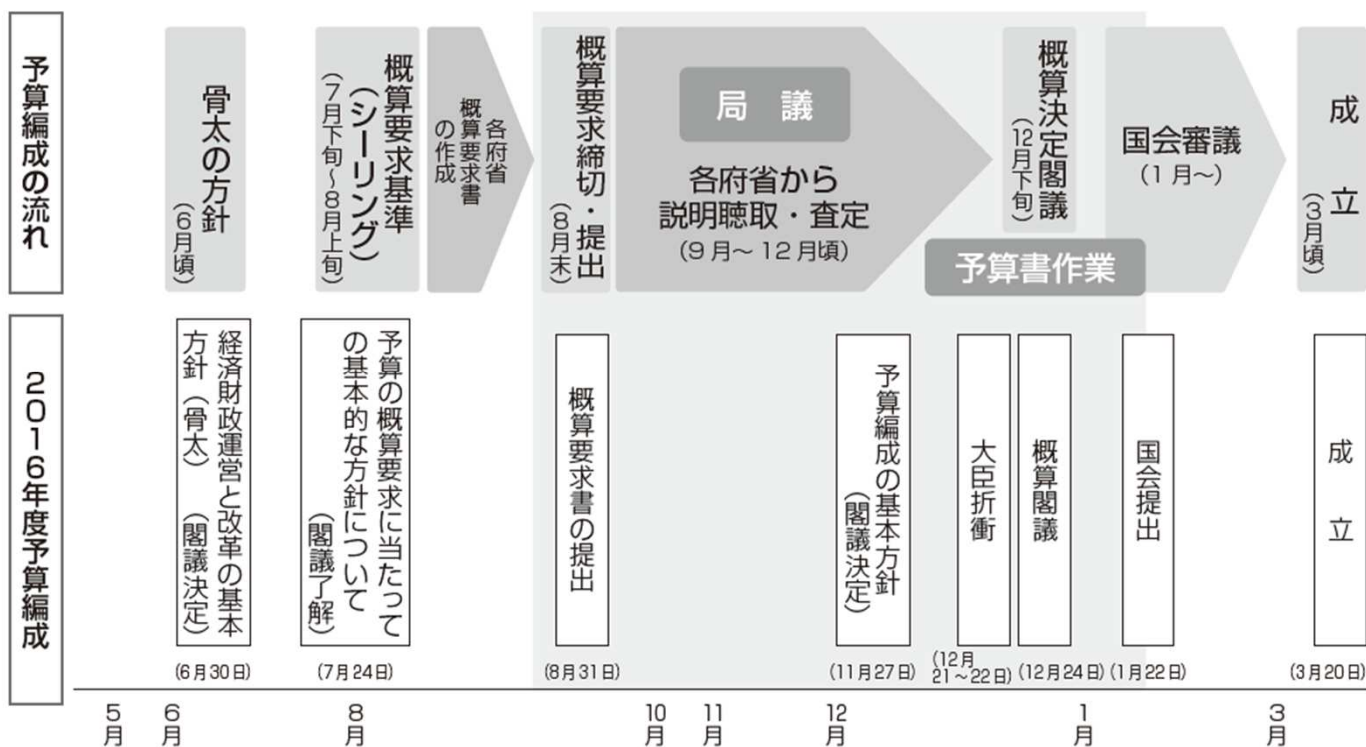
特別会計予算: 一般会計が, 「国の一般的な歳入歳出を経理する会計」である一方, 「特別会計」とは, 「①国が特定の事業を行う場合, ②特定の資金を保有してその運用を行う場合, ③その他特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合」に, 設置されるもの。

政府関係機関予算: 政府関係機関とは, 予算に弾力性を持たせ企業的経営によって能率を上げるために, 国から切り離して運営される, 政府が全額出資する機関。

暫定予算・補正予算: 国会の議決を経て成立する) 本予算が年度開始までに成立しない場合に用いられるのが, **暫定予算**。本予算が執行された後, 社会環境の変化に対応すべく, 追加的に策定される予算が**補正予算**である。

1.5 予算の流れ

図 1-8 予算編成のスケジュール



(出所) 財務省作成。

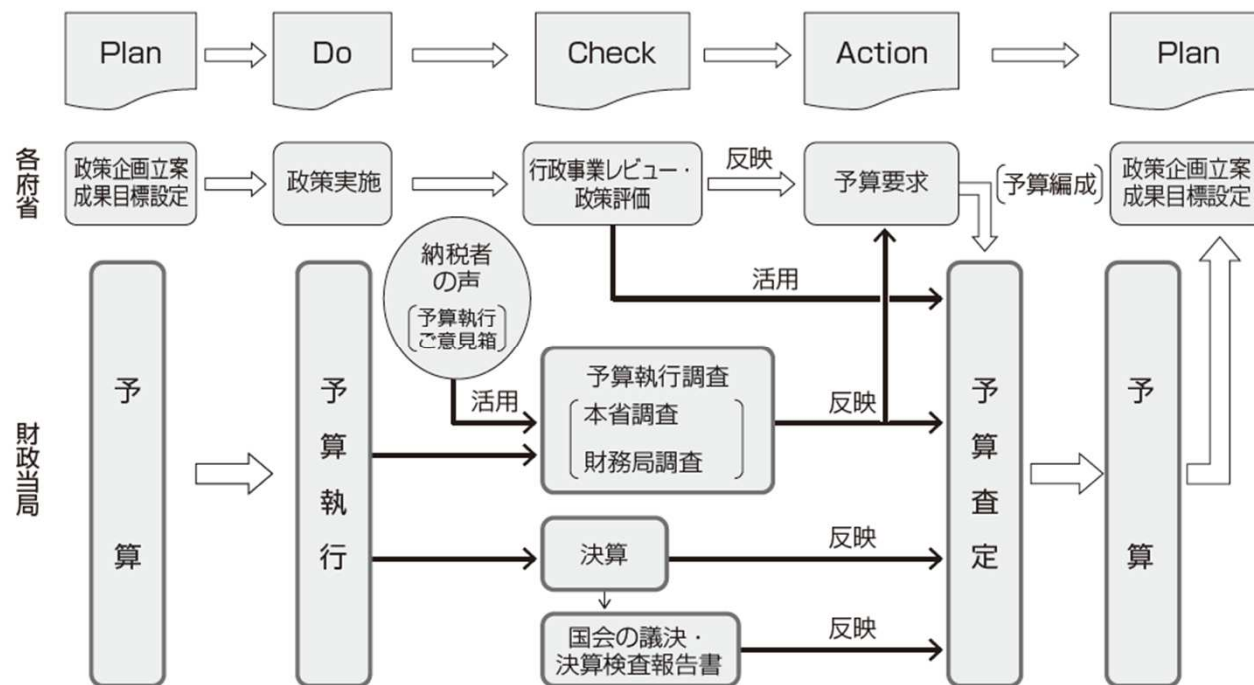
上段: 毎年の大まかな流れ。下段: 2016年度予算編成(2015年度実施)に関するイベントの日程。

国会審議について: 衆議院での議決後に、参議員に送付され審議後に議決される。参議院が衆議院と異なった議決をした場合には、両院協議会が開かれるが、それでも意見が一致しないときは衆議院の議決が国会の議決となる。また、参議員が衆議院で可決された予算案を受け取った後30日以内に議決しない場合も、衆議院の議決が国会の議決となる。通常は、3月末に予算が成立し、4月から予算が執行される。

2 効率的効果的な予算(歳出)構築に向けて

2.1 PDCAサイクルを活用した評価の取組み

図 1-9 PDCA サイクルを活用した評価の取組み



(出所) 財務省作成。

過去に行った試みを今後の行動に活かしていく
という概念 :=> PDCA (Plan・Do・Check・Action)

Plan段階が、予算の策定。Do段階が執行で。Check段階においては、すでに執行した歳出を評価。その手法は、様々。最後に、Action段階において、その評価を踏まえて改善した、新たな予算を策定。これを繰り返す(PDCAサイクル)ことで、時代に即した効率的効果的な予算が生まれてくる。ACTIONをしっかり和勧めるための進捗管理をするための手法として、KPI(Key Performance Indicator, 重要業績評価指標)を用いる。

2.2 決算の評価と次年度予算への反映

図 1-10 2014 年度一般会計決算概要および剰余金

(単位：億円，単位未満切捨)

補正後予算		決算	
歳入	歳出	歳入	歳出
前年度剰余金 20,406	前年度からの繰越額 48,298	前年度剰余金 58,360 (含む繰越財源)	36,048 21 14,118 8,467
公債金収入 404,929	歳出予算額 990,003	公債金収入 384,928	支出済歳出額 988,134
[建設公債 65,770]	○主なもの	[建設公債 65,769]	○主なもの
[特例公債 339,159]	・社会保障関係費 305,356	[特例公債 319,158]	・社会保障関係費 301,709
税外収入 47,407	・文教及び科学振興費 56,417	税外収入 63,794	・文教及び科学振興費 58,659
税 収 517,260	・国債費 225,096	税 収 539,707	・国債費 221,856
○主なもの	・地方交付税交付金等 170,962	○主なもの	・地方交付税交付金等 170,962
・所得税 158,170	・防衛関係費 50,885	・所得税 167,902	・防衛関係費 50,628
・消費税 153,390	・公共事業関係費 64,057	・消費税 160,289	・公共事業関係費 73,208
・法人税 105,130	・その他 117,226	・法人税 110,316	・その他 111,109
[歳入予算額] 990,003	[歳出予算現額] 1,038,301 (前年度からの繰越額を引くと 990,003)	[収納済歳入額] 1,046,791	[支出済歳出額] 988,134 (財政法等 41 条剰余金を加えると 1,046,791)

【参考】 2014 年度剰余金の内訳

区 分	金 額
1 収納済歳入額	1,046,791
2 支出済歳出額	988,134
3 財政法 41 条剰余金	58,656 (1-2)
4 前年度までの剰余金の使用残額	21
5 繰越予算財源	36,048 (3-4-5)
6 新規発生剰余金	22,586
一般分	22,135
歳入の増▲減	8,017
歳出の不用	14,118
復興分	450
歳入の増▲減	37 (2011'1・2次補正分)
歳入の増▲減	412 (2011'3次補正・2014'分)
歳出の不用	0 (2011'3次補正・2014'分)
7 控除額 (特定財源等)	6,777 (412 億円含む)
8 財政法 6 条純剰余金	15,808 (6-7)

(注) 財政法等 6 条の純剰余金には復興分 (2011 年度 1・2 次補正分) に係る剰余金 37 億円を含む。

(出所) 財務省ウェブサイト (決算概要)。

決算とは、予算の執行状況をまとめたもの

決算は、予算とは一致しない。その背景には、制度設計時の予想と実態の違いや社会状況の変化などがある。決算を構築する意義は、もちろん執行の状況を確認するためでもあるが、実質的な意義は、決算の評価を通じて課題を見つけ出し、次の予算審議に反映させ、PDCA サイクルを廻すことで、効率的・効果的な予算の策定を進めることである。

2.3 予算執行調査(財務省)および行政評価局調査(総務省)とその反映

☆予算執行調査＝財務省主計局が行う調査。

「財務省主計局の予算担当職員や日常的に予算執行の現場に接する機会の多い財務局職員が、予算執行の実態を調査して、事業等の必要性・有効性・効率性について検証を行い、改善すべき点を指摘し、予算の見直しにつなげていく取組み」

調査事案について4月に公表し、調査を開始。PDCAサイクルを廻し調査結果を翌年度予算へ反映し、効率的・効果的な予算を策定する試み。また、どのように予算に反映したのかに関して、毎年「予算執行調査の反映状況」を作成し公開している。

☆行政評価局調査＝総務省行政評価局が行う調査

「行政評価局が政府内にあって施策や事業の担当府省とは異なる立場から、各府省の業務の現場における実施状況を実地に調査し、各府省の課題や問題点を実証的に把握・分析し、改善方策を提示する仕組み」

管区行政評価局・行政評価事務所が全都道府県に設置されており、「地域計画調査」も行われている。「現地的な改善の必要がある行政上の重要課題について、独自に調査を行って改善を図る」ことを目的としている。調査後には、調査結果に基づく勧告が行われる。平成27年度は12の勧告が出されている。

2.4 政策評価と「行政事業レビュー」

3つの分類: 政策=>その中に「施策」=>その中に「事業」

☆政策と施策のレベルに対して「政策評価」=>平成13年に制定された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に基づき、各行政機関が自ら政策の評価を行う仕組み。

この評価に対して、総務省の行政評価局がそのための制度の基本的事項の企画立案および点検を行っている。

☆事業レベルの政策評価(事務事業評価とも呼ばれる): 内閣官房行政改革推進本部事務局が行う「行政事業レビュー」。

「行政事業レビュー」の3つの特徴

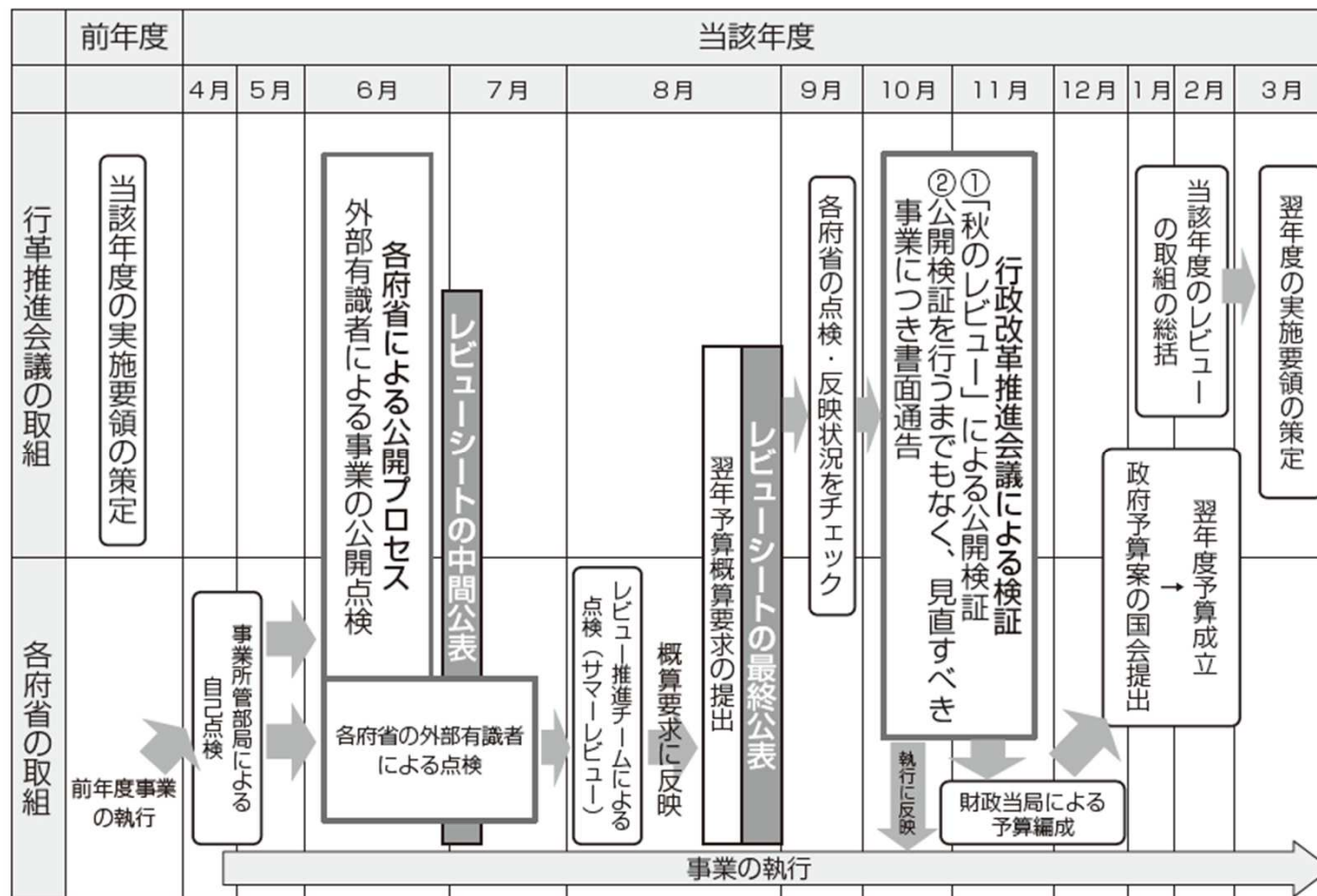
1: 「約5000の国の全事業の総点検」

2: 「国の全ての事業について、レビューシートを作成・公表」

3: 「公開と外部の視点の導入」。

=> 「公開プロセス」および「秋のレビュー」(2016年度には、初めて東京以外で開催「大阪レビュー」)

図 1-11 行政事業レビューの流れ



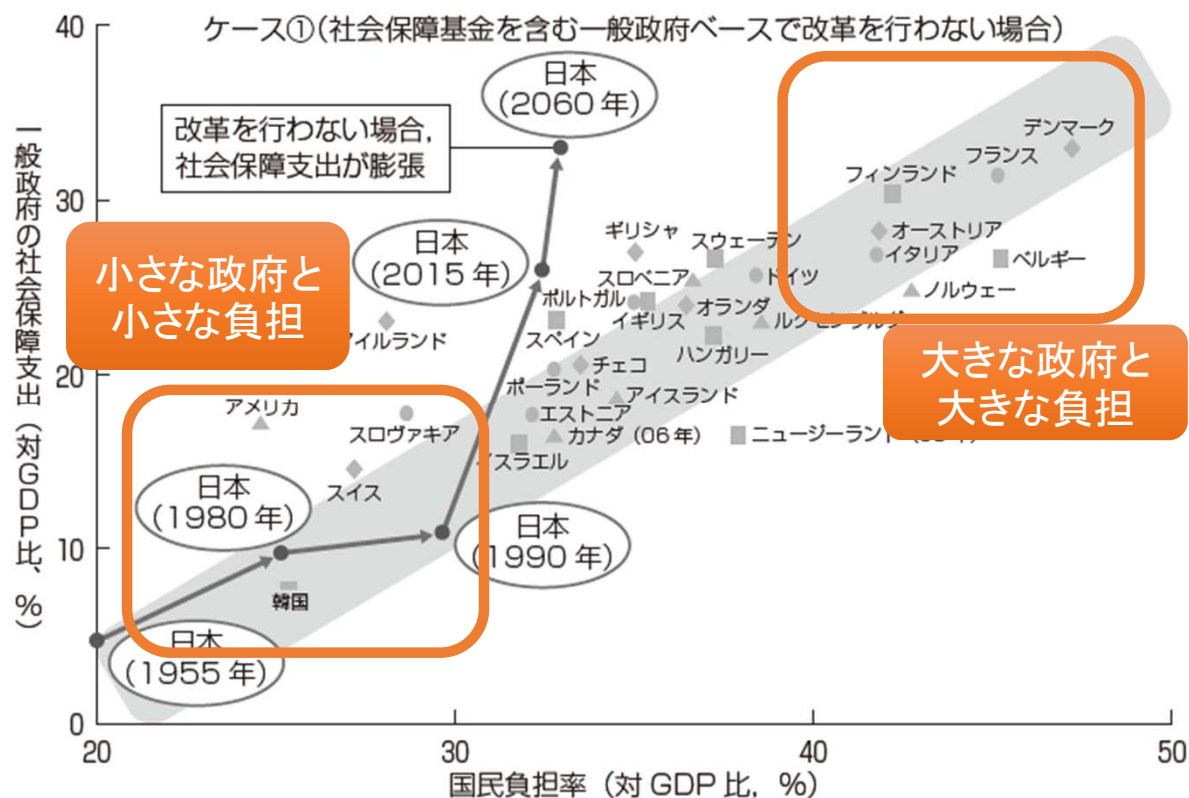
(出所) 内閣官房行政改革推進本部事務局ウェブサイト。

3 将来目指す財政構造・規模と課題

- 第1章では、日本の歳出と歳入の実態に加え、財政の仕組みとしての予算とその評価について見てきた。今後、日本の経済をさらに成長させ、持続可能なものにするためには、これらの仕組み、すなわち、政府の財政が効率的・効果的に構築されていなければならない。
- 資源は有限。限られた資源を有効に活用するために、政府は、どのようにどの程度、税を徴収し、どのように歳出としての公共サービスを提供していくべきであろうか？
- 税も公共サービスも無駄は許されない。社会が成熟化するにつれ経済成長は難しくなっている。一方で、医療の高度化・高齢化により社会保障支出の拡大は続き、その持続的な財源確保に対しては、経済成長には頼りきれず、実質的に、国民負担の拡大も避けられない。社会保障サービスをどこまで提供するのか、国民はどこまで負担に耐えられるのかは、財政において、常に問い続けなければならない課題である。
- => 課題の説明

授業の宿題(課題)

図 1-12 OECD 諸国における社会保障支出と国民負担率の関係



「大きな政府」と「大きな負担」のセットと、「小さな政府」と「小さな負担」のセットに関して、世界各国は様々

⇒ただ、日本は、2015年度でこのセットから乖離しつつあり、また、このまま進めばその乖離はさらに大きくなる。まずは、バランスをとり、世界のセットの流れに戻ることが、喫緊の課題であることがわかる。

以下の課題に応じて、CLEで提出してください

<提出期限は、金曜日のPM11:59です。>

<満点は5点です。最終試験成績が60点未満の場合、この点数を加算します。>

- 1::図で説明したように、日本では、歳出が拡大する一方で、歳入の基礎となる負担は伸びていない。この背景にあるものを考えよ。(2点)
- 2:将来的には、「大きな政府」と「大きな負担」のセットや、「小さな政府」と「小さな負担」のセットなど、歳出と負担はセットで選ばない限り、財政は持続可能ではない。日本が目指すべき方向性を述べよ。(3点)
- 注意:正しい回答が決まっているわけではありません。自分で良く考えて論理的に応えていれば、満点となります。