

公的部門におけるソフトな予算制約問題 (Soft Budget)¹

神戸商科大学経済研究所 赤井伸郎²

第1節 はじめに：ソフトバジェット問題と行政改革

1.1 バブル以後の大不況

バブル崩壊後、日本政府は数多くの景気対策を行ってきた。しかしながら、日本経済にはいまだ回復の兆しが見えず、数多くの企業が倒産の危機にさらされており、政府の財政状況も危機的なレベルにまで達し、景気の下支えを行う余力も限界に来ている。どうしてこのような事態に陥ってしまったのであろうか？バブル崩壊後 10 年以上もの間、政府の景気対策に問題は無かったのであろうか？

現在のような危機的な経済状態を招いた原因の一つとして、政府の経済対策の質が問われている。不況期に日本経済に活力を与えるために政府が行うべき対策は、新しい時代に合致した経済社会の再構築に向けて、活力ある日本経済をよみがえらせることにある。そのためには、限られた政府の財政資金を、再構築を誘導するように効率的な分野に注入することが必要である。しかしながら、実際、バブル以後の政策は、このような前向きな対策ではなく、**非効率な(公的)企業・政府の救済に代表される、将来的な社会価値が少ない組織・分野に資金を投入することを通じて、経済社会の再構築を妨げてきた**可能性が高い。

1.2 大不況からの脱出を阻んだ非効率な政府組織と組織改革

では、どうしてこのような非効率な政策が行なわれてしまったのであろうか？**非効率な政策が行われてきた理由は、バブル期に肥大しすぎ、バブル崩壊後、新しい社会システムになじめなかった公的部門の組織に問題がある**と考えられる。すなわち、公的サービスの質の問題よりも以前の、公的サービスを提供する組織自体に問題があったのである。

¹ 本章の作成過程において、伊藤秀史氏、濱田弘潤氏、大洞公平氏、執筆者による合同コンファレンスの参加者から貴重なコメントを頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。

² 651-2197 神戸市西区学園西町 8-2-1 神戸商科大学経済研究所 akai@kobeuc.ac.jp

理解を深めるために、実際に日本の公的部門の実態を概観してみよう。³まず、マクロ的に、公的部門の大きさを見てみよう。公的部門の国内総支出に占める割合は、20%を超えており、GDPの2割を政府に頼っているのが現実である。また、その比率もバブル期の19.7%から2000年度では23.7%にまで上昇している。さらに、政府の公的固定資本形成額のGDP比率を見ても、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカが、約1.5%から3%で推移しているのに対し、日本の推移は、バブル以後5%を上回っており、突出している。次に、ミクロ的に政府組織の内部を見てみよう。現在の時代にそぐわない数多くの非効率な組織・制度が存在していることは、特別会計改革や財政投融资制度改革、特殊法人改革（独立行政法人化や廃止・民営化）が大きな行政改革の目玉として議論されていることから明らかである。⁴⁵⁶さらに、地方交付税によって財源保証がなされている地方財政制度も問題視されており地方財政制度の改革である地方分権の推進が議論されている。特殊法人の地方政府版である地方公社や、地方政府の出資する第3セクターに関しても、その手法の改革としてPFIなどが議論されている。⁷

3 SNA（国民経済計算）の分類によれば、日本の公的部門は、「一般政府」（政府の性格の強いもの）と「公的企業」（定義上独立の運営主体となっているもの）から構成されている。

「一般政府」は、中央政府、地方政府、社会保障基金から構成され、公団、事業団、共済組合、基金などが含まれる。また、「公的企業」も同様に、中央政府、地方政府に分類され、より独立性が高い公団、事業団、公社などが含まれる。さらに、政府が出資する第3セクターなども地方公社としてみなされ、公的部門に含まれる。このように公的部門は数多くの主体から構成されている。なお、日本の財政制度の詳細に関しては、例えば、加藤治彦編（2002）を参照。

4特別会計（special account）国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合、そのほか特定の歳入をもって特定の歳出にあて一般の歳入・歳出と区分して経理する必要がある場合に設けられる会計。なお、地方公共団体にも国と同様に設けられている。（有斐閣経済学辞典より。）

5 財政投融资（fiscal investment and loan）国の制度・信用を通じて集められた郵便貯金、簡易保険、年金資金、産業投資特別会計等の公的資金を財源として、国の政策目的実現のために行われる政府の投融资活動。2001年4月1日よりこのシステムの改革が行われた。（有斐閣経済学辞典より。）

6 特殊法人（special corporation）公共の利益や政策上の必要により、特別の法律に基づいて設立される法人。狭義では政府よりも能率的な経営を期待し、国の特別の監督を行いながら経営の自主性、弾力性を認めるもので、かつての公社や公庫、銀行、公団、事業団、特殊会社、基金、機構など多様である。（有斐閣経済学辞典より。）分類では、公的部門に含まれる。この組織において特に、本稿で分析対象としているソフトな予算制約問題が生じていると考えられる。

7 PFI（Private Finance Initiative）とは、社会資本整備や公共サービスの提供について、民間の資金や経営手法を活用するとともに、公共が負担していたリスクを民間へ移転することで、VFM（租税の対価として最も価値あるサービスを提供する考え方）の達成を目的とする事業手法である。この手法の導入により期待される効果の一つとして、曖昧にされていた官民関係を明確にし事業主体（官民）間で厳密な契約を締結し、ソフトな予算制約問題を引き起こさないようにする事があげられている。

1.3 ソフトな予算制約の概念

この改革の中身を理解し、よりよい行政改革、経済制度改革を進めるためには、バブル以後、公的組織の肥大化・非効率化を招いた根本的なメカニズムを、経済学的に理解することが重要である。この重要性に対し、契約理論の分野における「ソフトな予算制約」の議論は、まさにその問題を解くキーワードなのである。

「ソフトな予算制約」という概念を提唱した Kornai (1979,1980,1983)によれば、ソフトな予算制約の程度を、予算制約のハードさを保証する 5 つの観点から整理しており、それらは以下の表 1 のようにまとめられる。(なお、本稿では、理解のために表記内容を若干簡素化している)

表 1 予算制約のタイプの特徴

	予算制約のタイプ	
特徴	ハードな予算制約	ソフトな予算制約
条件 1 : 価格影響力	外生的価格	価格決定の裁量 (例: 価格規制)
条件 2 : 租税の裁量性	明確な租税基準	裁量による租税変更 (例: 租税特別措置)
条件 3 : 無償の国家補助金	明確な補助基準	裁量的な補助金 (例: 救済・延命補助金)
条件 4 : 国家の信用供与	明確な信用基準	裁量的な信用供与 (例: 追加債務保証)
条件 5 : 外部からの投資 融	明確な投資基準	裁量的な追加投資 (例: 公的資金投入)

まず、ハードな予算制約の状態から見ていこう。条件 1 は、企業が価格受容者であり、価格決定者でないことを意味する。条件 2 は、企業が租税制度の決定に関して影響力を持たないこと、租税システムは客観的な基準から構築されていること、例外的な免除など一切の裁量は許されないこと等を意味している。条件 3 は、いかなる理由であれ、費用をカバーするような補助金は与えられないことを意

味する。条件 4 は、曖昧な信用によつての取引の延滞などは認められず、確かな保証があるときにのみ認められることを意味する。最後に、条件 5 は、外部資金は当座の資金繰りをしのぐために利用されないことを意味する。これらの条件は、企業にとっては事前の制約となり、企業の行動を制限する。

一方、**ソフトな予算制約の状態**は以下のように解釈される。条件 1 は、企業が価格決定者であることを意味する。ここには、企業が価格受容者であっても、価格決定に影響力をもつ行政当局を通じて価格に影響を及ぼす場合も含まれる。実際、企業が価格決定力を持つ独占・寡占のような場合には、価格に対する規制が施されているが、それらの規制も、政治力のある企業の裁量で変更される可能性がある。条件 2 は、租税システムが、企業の行動によつて裁量的に変更されうる余地が存在することを意味する。実際、数多くの国で、租税の特別減免がなされているが、それらのうち弱者保護の名目で導入されているものの多くは、政治力を持つ企業の裁量で変更される可能性が高い。条件 3 は、政府の財政システムに支出面からの裁量性が存在することを意味する。例えば、曖昧な公益性の基準による公的企業への補助金、曖昧な弱者保護の基準による中小企業・中小地方都市への奨励補助金などには裁量性が存在すると考えられる。政府による公的企業への追加出資も、実質的には裁量性の高い補助金である。条件 4 は、その企業自体に完全な保証が無い状況でも信用が付与されることを意味する。実際、公的企業に対して政府が債務保証を行ったり、政府保証債の発行を通じて資金を供給したりするケースがある。条件 5 は、経営困難に陥った場合に救済される可能性があることを意味する。銀行や大企業などの社会的効果が大きい企業への公的資金投入がその例である。

1.4 日本に潜むソフトな予算制約とその帰結

条件 1 は、その存在が、企業と政治家の間のレント・シーキング活動として幅広く認知されている。実際、その結果として日本では、政治力のある団体が保護されるように数多くの規制が残されているとの認識がある。⁸条件 2 は、租税特

⁸ これを受けて、日本政府では、総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第 2 次答申」（2002 年 12 月 12 日）で提案された施策をもとに、規制改革推進 3 年計画（再改定）（2003 年 3 月 28 日閣議決定）を立て、規制改革に取り組んでいる。

別措置や各種税制の特例措置などに見られるように、実際に存在している。⁹条件 3 の実例としては、特殊法人や第三セクター等の公的企業への追加補助や、地方交付税の算定（補正係数の調整）による補助が考えられる。¹⁰条件 4 の存在は、公的企業（例えば特殊法人や地方公社）の借り入れが政府によって暗黙的に保証され、信用が供与されていることから明らかである。¹¹最後に条件 5 も、銀行への公的資金注入などで、その存在が確認されている。¹²

また、Kornai (1979,1980,1983)は、ソフトな予算制約の結果、以下の表 2 のような現象がもたらされると述べている。

表 2 予算制約のタイプと帰結

	予算制約のタイプと帰結	
帰結の特徴	ハードな予算制約の帰結	ソフトな予算制約の帰結
存続・撤退	効率企業のみ存続 非効率な企業は撤退	非効率な企業も存続
成長	潜在能力による成長	政府補助による見せかけの成長
価格への適応	社会状況に対応した効率経営	社会状況に対応しない古い経営
不確実性	リスク負担	リスクの責任転嫁
企業の需要	価格弾力的：スムーズな適応	価格非弾力（資源の枯渇）

● 結果 1：存続・撤退

ハードな予算制約の状況下であれば、収入が支出を上回る企業すなわち社会

⁹ 2002 年度の法人関係の租税特別措置は計 4,000 億円強である。

¹⁰ 日本では、中央政府から地方政府への補助金は、裁量的に決定される補正措置により約 10 兆円（2000 年度）拡大している。

¹¹ 政府の法人に対する債務保証は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第 3 条の規定により原則として禁じられているが、裁量により、各発行体の設立根拠法等に債券発行規定及び政府が債務の保証契約を行うことができる旨の規定を置いて施行される。たとえば、2002 年度には、特殊法人、特殊会社、指定会社、認可法人などに 50.102 億円の政府保証債が発行されている。

¹² 銀行は民間企業という位置づけであるが、その役割は社会的に大きく、政府は救済するインセンティブを持つことが多い。実際、日本では、公的資金が（劣後債や転換型優先株式として）投入されている。おもな例としては、金融機能安定化法による 98 年 3 月の 21 行向けや 99 年 3 月の 15 行向けがあり、98 年 3 月に 18,156 億円、それ以降総額 86,053 億円が投入されている。（うち 11,446 億円は返却済み）また直近では、2003 年 6 月 10 日にりそな銀行に対して 19,600 億円（預金保険機構引き受け）が投入されている。

的価値が認められる企業のみ存続し、それ以外の非効率な企業は社会からの強制退去を余儀なくされる。一方で、ソフトな予算制約の状況下では、企業の存続は収入が支出を上回るのかどうかのみ依存しているわけではなく、政府からの補助金やソフトな信用供与によって、社会的価値が認められない企業であっても社会からの退去は強制されず、温存される。実際、日本では、中小企業対策としての公共事業、政府保証債の発行、公的資金の投入などによって、本来市場から撤退すべき企業を救済してきた可能性が高い。

● 結果 2：成長

ハードな予算制約の状況下であれば、成長は、企業の内部に蓄積された潜在力によってのみ達成される。一方で、ソフトな予算制約の状況下では、成長は、企業の内部に蓄積された資金によってではなく、政府の補助金などによって達成され、真の潜在力による成長ではない。実際、バブル以後の日本の成長は、潜在的な技術進歩ではなく、公共事業などの政府の景気対策によるものである。これは、かえって技術進歩を行う努力を阻んでいるとの議論もある。

結果 3：価格への適応

ハードな予算制約の状況下であれば、企業は価格に適応せざるをえず、社会状況の変化に対応した経営をせまられる。一方で、ソフトな予算制約の状況下では、企業は価格に適応する必要は無く、社会状況の変化に対応して効率経営を行う必要は無い。実際、日本では、規制産業が多く、世界的に見て非効率な経営が温存されているとの議論がある。

● 結果 4：不確実性

ハードな予算制約の状況下であれば、企業は政府とリスクを分かち合うことはなく、企業行動の結果に責任を持つ。一方で、ソフトな予算制約の状況下では、企業は政府にリスクをおしつけるとともに、企業行動の結果に責任を持たない。そのため、失敗をしてもその責任を追う必要は無い。例えば、日本では、バブル期に拡大した第三セクターがリスクの高い観光事業に進出し破綻しているが、その理由として、リスク発生時にその責任を政府に押し付けることが出来るとの期待から十分な調査や努力が損なわれたためであるとの議論がある。

● 結果 5：企業の需要

ハードな予算制約の状況下であれば、企業の投入財に対する需要は有限にな

り、価格弾力的である。（価格に応じて企業行動を適応させる。）一方で、ソフトな予算制約の状況下では、企業の投入財に対する需要は無限（価格非弾力的）となり、資源が有限な場合、資源不足を引き起こす可能性がある。これは、実際に社会主義国で生じた社会現象である、

このように「ソフトな予算制約」の帰結がもたらす問題は、**公的企業や政府組織の活力を阻害し移行期の発展途上国や中央集権的な社会システムにとって大きな障害となる可能性が高い**。不運にも、バブル期以後の肥大化した公的組織を抱える日本の中央集権的なシステムは、理論的に指摘されるソフトな予算制約問題を通じて、**非効率な政策を実行し、その帰結として、ここで指摘されたとおりに、日本を危機的な状況にまで追い込んでしまったと考えられるのである。**

1.5 本章の構成

本章の目的は、(1)これまでのソフトな予算制約に関わる研究成果を紹介し、その理論的構造および議論の流れを明らかにし、(2)この問題が組織内部で実際に非効率な政策を招いているのかを実証した研究結果を考察し、(3)近年議論されている政府構造の改革がこの問題を解決するために有効的なのかを、理論的に指摘されている点を参考に、**検討することにある。**

本章は、次のように構成されている。次節では、ソフトな予算制約に関わる研究の流れを紹介する。第3節では、契約理論に関わる代表的な研究として2つのモデルを紹介するとともに、ソフトな予算制約問題を緩和する制度を議論する。第4節では、理論的に提示された問題が実際に生じているのかを実証した文献を紹介し、今後の実証分析の方向性とその課題を議論する。最後に5節において、既存の理論・実証研究から得られた結論を整理し、事前的インセンティブを高める組織構造の重要性と、現在日本で行われようとしている行政改革がこのソフトな予算制約問題を解決する方向に働くのかを評価する。

第2節 既存研究の紹介と論点

本節では、ソフトな予算制約問題に関する既存研究を、その論点別に紹介する。

前節で述べたように,ソフトな予算制約のコンセプトは,Kornai によって提唱された.Kornai は,いくつかの文献でこれらの概念を解説している.主なものとしては,Kornai(1979,1980,1983)に解説され,その後,いくつかの解釈を含めて Kornai(1986,1996,1998)でも概念が整理されている.

現在,ソフトな予算制約問題は,大きな問題としてさまざまな分野での研究に影響を与えているが,もともとは移行期の社会主義経済諸国における不足(shortage)問題を説明する一つの理論として概念付けされた.その当時,社会主義国では,財の不足が蔓延し,なぜそのような状況が生じるのかに関する研究が盛んに行われていた.その問題を正面から取り上げ議論したのが Kornai(1980)であり,その中でソフトな予算制約の概念が紹介されている.¹³不足の経済が生じる原因としては,価格が十分低く設定されすぎているために資源配分が非効率となり不足が生じると考えられてきた.その後,なぜそのような状況で政府は価格を上げる政策を行わないのかという,非効率な資源配分を引き起こす背景にある理論分析に興味が移っていった.この要因として,ソフトな予算制約という概念が提唱されたのである.

2.1 既存研究の4つの流れ

この概念をベースとしていくつかの研究の流れが確立された.

第一の流れは,ソフトな予算制約の概念が数式で定義されたものではなかったため,その解釈に関するものである.例えば,Gomulka (1985)やその批判論文としての Kornai (1985) Scott (1990), Bajt(1991)などである.主な論点は,ソフトな予算制約の結果引き起こされる非効率性は,技術的な非効率性なのか配分の非効率性なのかという問題である.(この区別に関しては,Scott (1990)を参照.)また,その後解釈に関して,Kornai (1986,1996,1998)でも議論が展開され,ソフトな予算制約問題の原因についての可能性(Lin and Tan (1999))や不足の経済を考える上でのソフトな予算制約問題の位置づけ(Hare (2000))が議論されている.

第二の流れは,不足の経済が,このソフトな予算制約のもとでいかに発生するのかを理論的に議論するものである.Shleifer and Sichney (1992, 1994)は,企業と

13 この問題に興味がある読者は,Kornai の研究を独自の観点から集めた著作集であり日本語で書かれているコルナイ(1983)を読むのが効率的である.

政治家の間の Rent-Seeking を通じてのソフトな予算制約が資源の非効率性を生じさせることを指摘し、また、Goldfeld and Quandt (1988, 1990), Quandt (2000), および Pun (1995) は、損失補てん割合が大きくなるような政治活動変数を新たなインプットとしてモデルに導入し、その変数の存在が他の input 変数のレベルを高める事を証明し、政治活動の存在により企業のインプットが過剰になり、不足の経済が引き起こされる可能性を指摘している。また、Qian (1994) は、価格の自由化が不足の経済を解消する可能性を指摘しながらも、ソフトな予算制約が存在する状況下での価格の自由化は、不足の経済の解消を通じて非効率な事業を実行する可能性を増大させることを導出し、価格の自由化がかえって厚生を減少させることを指摘している。

第三および第四は、ソフトな予算制約を引き起こす原因を理論的に議論する流れである。

第三の流れは、Control Rights の配分の観点から、ソフトな予算制約の原因を議論するものである。Shleifer and Vishney (1992, 1994), Aizenman (1993), Bai and Wang (1998) は、企業のコントロール権(Control Rights)を政治家が保有している状況下では、企業による Rent-seeking 活動が生じ、結果としてソフトな予算制約が実現されることを明らかにしている。また、Li (1998) は、より一般的に、企業と政治家や企業と銀行の間に、結託による裏取引 (Insider control) が存在する場合にソフトな予算制約が生じることを指摘している。

第四の流れは、信頼性(Credibility)の観点から、ソフトな予算制約の原因を議論するものである。この流れは、ソフトな予算制約問題の適応可能性を大きく広げる事となった。そのきっかけとなったのが、契約理論の分野で展開されてきた「コミットメントの欠如」(Lack of Commitment)の問題との融合であった。Freixas et.al. (1985)や Laffont and Tirole (1988, 1993)によって展開されたラchette効果 (Ratchet Effect) は、まさにソフトな予算制約を引き起こす要因と考えられ、Schaffer (1989)によって定式化された。(その後 Gekker (1998)によってそのモデルの妥当性が議論されている。)

2.2 契約理論におけるソフトな予算制約問題の位置づけ

ソフトな予算制約問題が対象とする概念は、プリンシパル・エージェントモ

デルを用いた契約理論の議論において以下のような位置づけとなる。契約モデルには、プリンシパルがあらかじめエージェントとの間で締結した契約（およびその内容）に**コミットできるモデルと、コミットできないモデル**が存在する。**ソフトな予算制約問題は、後者のモデルを新たな側面から捉えたもの**であると解釈できる。以下では、タイム・ラインを用いてその違いを見ていこう。

まず、契約の内容にコミットできるモデルのタイム・ラインは以下のようになる。

- 第1期では、第2期でのエージェントの行動を望ましいものにする（規律づける）ために、プリンシパルによって、利得などに関わる契約が提示され、エージェントが受け入れる。
- 第2期では、第1期で締結された契約を所与として、エージェントが行動する。
- 第3期では、契約に基づいて、プリンシパルとエージェントが利得を受け取る。

事後（第3期）では、契約どおりに利得が配分され、これは、事前（第1期）に締結された契約を事後（第3期）に施行することにコミットできていると解釈できる。すなわち、契約が（将来を予測して）事前（第1期）に適切に締結され、（予測通りに）事後（第3期）（第3期）に実行できる社会状況（契約環境）を考察しているといえる。

次に、契約の内容にコミットできないモデルのタイム・ラインは以下のようになる。

- 第1期および第2期は、コミットできるモデルと同じである。
- 第3期では、プリンシパルとエージェントの両者にとって新たな契約を結ぶことが望ましい社会状況が生じ、契約の再交渉を経て、新たな契約に基づいた利得が配分される。

事後（第3期）では、事前（第1期）の段階で締結された契約どおりには利得は配分されず、事前（第1期）の段階で締結された契約を事後（第3期）に施行することにコミットできていないと解釈できる。すなわち、事前（第1期）に締結された契約を実行することが事後（第3期）においては望ましくない社会状況（契約環境）を考察しているといえる。

第1期で望ましいとされる契約と第3期で望ましいとされる契約の間には不一致が生じているという意味で、このような状況を**時間の不整合性 (Time Inconsistency)**と呼ぶ。契約理論では、このようなモデルを、第3期に再交渉が行われることから、**再交渉付きの契約モデル**とも呼び、再交渉を引き起こさないような契約のあり方を議論しているが、一方で、ソフトな予算制約の問題は、このような再交渉のある社会状況を想定し、特に、プリンシパル（政府や銀行）からエージェント（企業）への補填という特殊なケースにおける社会問題に着目するものである。そのため、第1期での契約の考察よりも、第3期においてどうしてプリンシパルが（補填・救済という）行動を起こす必要があるのか、どのような社会状況がそれをもたらしているのか、それをもたらさない社会状況とはいかなるものであるのかなどに考察の中心がある。

「事後的に政府は企業を救済する」（ソフトな予算制約が生じる）と期待される社会状況では、企業は事前の段階で企業救済を期待した行動を取る。事後的な企業救済は、企業が自立するためのインセンティブを阻害し、社会的な非効率性を生み出す可能性がある。したがって、企業救済がなされないことが確約されるような社会システムが実現（ハードな予算制約の実現）できれば、企業は自立するためのインセンティブを持つため、より効率的な資源配分が達成される可能性が高い。

近年、ソフトな予算制約問題のメカニズムを、信頼性の欠如や時間の不整合性の観点からより現実的な問題として解釈するとともに、その問題を解決するための社会システムを検討するという研究が行われ、ソフトな予算制約問題の理解および研究の幅が広まってきている。以下では、この研究に着目して近年の流れを紹介する。

2.3 信頼性 (Credibility) を達成する社会システムの研究

この新たな展開のさきがけとなったのが Dewatripont and Maskin (1995)である。Dewatripont and Maskin (1995)は、銀行と企業間の動学的な契約において、契約以前に情報の非対称性が存在する逆選択（アドバースセレクション）のモデルを用いて、サンクコストの存在が事前契約のコミットメントを不可能にし、ソフトな予算制約を通じて資源の非効率性が生じる事を明らかにした。さらに、分

権化された融資システムが予算制約のハード化を達成し、より効率的な資源配分を生み出す可能性も指摘し、ソフトな予算制約問題を解決するための社会制度を議論した。(このモデルの内容は次節で紹介する。)その後、このモデルの拡張として、新規プロジェクトの存在が予算制約をハードにする可能性 (Berglof and Roland (1997, 1998)) や銀行と企業の間ソフトな予算制約の直接的な利害関係が存在しない状態でも、銀行による政治家への Rent-seeking 活動がソフトな予算制約を引き起こす可能性 (Berglof and Roland (1995)) などが指摘されている。

Dewatripont and Maskin (1995)のモデルにヒントを得て、その問題を、Fiscal Federalism の分野に応用した研究として、Qian and Roland (1996,1998)が存在する。¹⁴Qian and Roland (1998)は、契約の事後に情報の非対称性が生じるモラルハザードのモデルを用いて、中央集権的な財政システムにおけるソフトな予算制約が、競争的な地方政府が存在する地方分権的な財政システムによってハード化され、努力インセンティブが高まることを証明した。(このモデルの内容も次節で紹介する。)また、Sato (2000)は、同様のモラルハザードのモデルを用いて、日本の財政制度を考慮し地方財政制度の問題点を議論し、さらに、Akai(2002)は、Dewatripont and Maskin (1995)よりも一般的な逆選択のモデルを用いて、地方財政における補助金の問題点を議論し、両者とも地方分権システムの有効性を指摘している。

Segal (1998)は、独占企業 (より一般的には規制産業下の企業) のモデルから、ソフトな予算制約が生じるメカニズムを提示した。独占企業には公益性が存在するため、たとえその企業の利益がマイナスとなったとしても、政府はその企業を存続させることが必要となる。企業への補助金投入が期待されるとき、独占企業は、利潤を高める投資をするよりも、投資をせずに補助金獲得を望むかもしれない。結果として、ソフトな予算制約問題が生じるのである。一方で、寡占状態や競争状態になれば、補助金獲得の可能性が減少し、予算制約はハードになり、投資インセンティブが高まることも指摘されている。

これらの研究が制度設計による予算制約のハード化によってソフトな予算制約問題の解決を目指すのに対して、Hardy (1992)は、政府の社会保障政策によ

¹⁴ Qian and Roland (1996)のコメント論文として、Xu, -Chenggang (1997)がある。

って予算制約をハード化する方策を議論している。

また、近年、Dewatripont and Maskin (1995)から始まった議論を応用し、ソフトな予算制約問題が経済に及ぼす影響を議論する研究も存在する。この流れとしては、Qian and Roland (1998), Qian and Xu (1998), Brand and Zhu (2001), Bai and Wang (1999), Huang and Xu (1998, 1999)などがあり、ソフトな予算制約が生じる中央集権的な社会における研究開発や、インフレーション、経済成長への影響を議論している。

このようにソフトな予算制約の問題は、現在、幅広い分野に適用され始めており、第1節で述べたように、日本の経済システムを考える上でも有益な概念である。ソフトな予算制約の問題は、社会主義経済諸国における不足の経済現象を説明するひとつの手段として考案された概念であるが、ソフトな予算制約により財源補填されるケースが増加してきており、Maskin を中心とした特集号や AEA (アメリカ経済学会) における特集セッションなどで研究対象としての重要性が認知された事などにより、現在、脚光を浴びるひとつの分野となっている。¹⁵¹⁶

(この分野のサーベイ論文としては、Maskin (1996, 1999), Dewatripont and Roland (2000), Dewatripont et al. (2000), Maskin and Xu (2001)などがある。¹⁷)

第3節：理論的メカニズム—組織構造とインセンティブ—

本節では、前節で述べた既存研究のうち、近年もっとも着目され実用性が高いとされている二つの代表モデルを紹介し、ソフトな予算制約のモデルの構造およびその背景にある論理を解説する。

3.1 逆選択（アドバースセレクション）のモデル：DMの銀行融資モデル

15 Journal-of-Comparative-Economics: 26(1) (1998)や、Japan and the World Economy, 8 (1996), American Economic Review, 89(2) (1999)などを参照。

16

17 Dewatripont and Roland (2000)には、Guth (2000)と Albert (2000)のコメント論文がある。

本節では、信頼性（Credibility）の観点からソフトな予算制約問題を議論し、その後の研究に大きな影響を与えた **Dewatripont and Maskin (1995)の基礎的なモデルを紹介する**が、理解を容易にするため、その後 Maskin(1996)で紹介された簡素版のモデルのエッセンスを以下に紹介する。（筆者も若干の簡素化を行っている。）また、このモデルは、銀行＝企業間の融資問題を議論しているが、政府＝企業間のモデルとしても解釈可能であり、本稿では、政府の公的企業救済問題を議論の対象としているため、その設定のモデルを紹介する。（政府からの補助金を銀行からの融資とみなせば、ほぼ Dewatripont and Maskin (1995)と同じになる。）このモデルは、逆選択のモデルである。

モデル

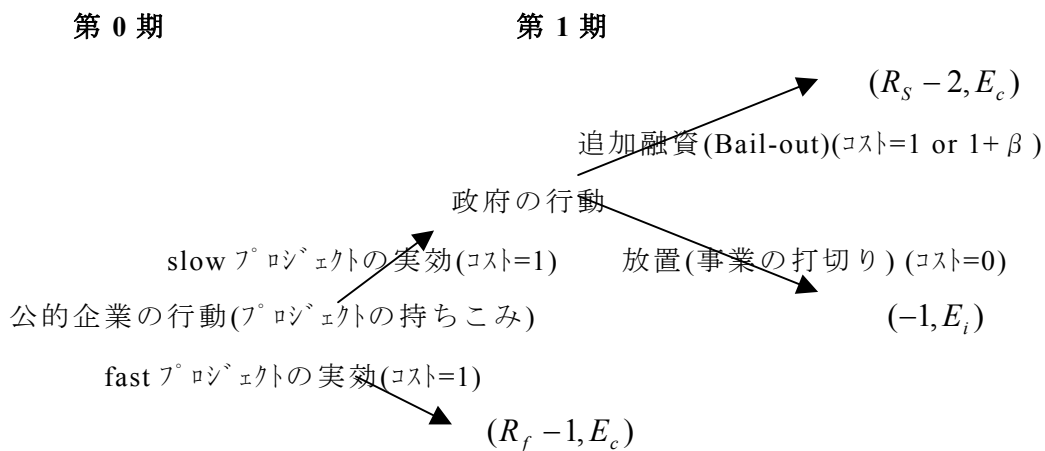
まず、中央集権システムにおけるモデル設定を紹介する。1 政府と 1 企業が存在し、企業はプロジェクト案を政府に提示し、政府からの補助を受けて、プロジェクトを実行する。政府は、補助金のコストとプロジェクトからの社会便益を考慮し、社会厚生（プロジェクトからの社会便益－コスト）を最大化するように行動する。¹⁸一方、企業は、私的便益を最大にするように行動する。社会に、二種類のプロジェクトが存在し、それらを fast および slow と呼ぶ。一期間プロジェクトを実行するために一単位の資金を必要とする。完成までに slow は二期間、fast は一期間の時間を要するとする。単純化のため、fast は、価値がある（補助金をうわまわる社会便益が発生する。）とし、slow は、価値がない（補助金をうわまわる便益は発生しない。）とする。政府は初期時点で、プロジェクトの情報を持たず、タイプを区別する事が出来ないが、期待値において、持ち込まれたプロジェクトを実行する事が望ましいとする。¹⁹プロジェクトを実行する企業はそのプロジェクトが fast か slow か知っているとする。単純化のため、政府にすべての交渉力があり、観察可能な社会便益をすべて得るとし、公的企業は、非金銭的な便益を得るとする。 R_f を fast プロジェクトからの社会便益、 R_s を slow プロジェクトからの社会

¹⁸ 単純化のため、企業の私的便益は、社会便益に反映されないものとするが、この仮定は本質的ではない。なお、モラルハザードのモデルでは、企業の私的便益が社会便益に反映される設定となっている。

¹⁹ 政府が想定する fast プロジェクトの確率を α とすれば、この条件は、 $R_s > 1$ のケースでは、 $\alpha(R_f - 1) + (1 - \alpha)(R_s - 2) > 0$ となる。

便益とし、 $R_f > 1, 2 > R_s > 0$ とする。企業はプロジェクトのタイプにかかわらず、そのプロジェクトを完成させると $E_c > 0$ 、未完成だと $E_i < 0$ の非金銭的な私的費用を被るとする。1 政府のみが存在するとしているので、政府は、slow プロジェクトに対して追加補助をするための十分な財源（＝資金）を保有している（少なくとも二単位の資金を保有）とする。単純化のため、時点間の利子率、割引率は 0 とする。

図 1 ソフトな予算制約モデル(逆選択タイプ)



ただし、() 内は、(社会便益, 企業の私的便益) を表す。

以上の設定の下で、実際にどのようなプロジェクトが実行されるのかを検討してみよう。

プロジェクトからの利得

プロジェクトのタイプに応じて生じる各主体の利得を見てみよう。まず、企業によって持ち込まれたプロジェクトが fast である場合には、第 0 期末における政府の社会便益は $R_f - 1 > 0$ となり、企業の利得は $E_c > 0$ となる。また、企業によって持ち込まれたプロジェクトが slow である場合、第 1 期ではプロジェクトが完成していないため、追加補助をしていない時点では、政府の社会便益は -1 となり、企業の利得も $E_i < 0$ である。一方で、追加補助をすれば、プロジェクトは完成するため、政府は R_s^{20} を得て、利得は $R_s - 2$ となる。また、企業は $E_c > 0$ を得る。

20 Dewatripont and Maskin (1995) のモデルでは、現実的な想定から、第 1 期末にそのプロジェクトの内容をモニターする設定となっているが、この設定はモデルの結論に本質的な影響を与えていないため捨象する。

第 1 期における政府の行動

追加補助（更なる補助 1）をすれば、 R_S が得られる。したがって、 $R_S - 1 > 0$ であるかぎり、政府は追加補助を行う。

第 0 期における企業の行動

初期に、プロジェクトのタイプを知っている企業が、プロジェクトを政府に持ちかけ補助を得るかどうかを検討してみよう。プロジェクトのタイプが fast であれば、確実に企業は正の利得 $E_c > 0$ を得るので、そのプロジェクトは持ち込まれる。また、プロジェクトのタイプが slow であれば、 $R_S - 1 > 0$ であるかぎりそのプロジェクトは実行され、利得 $E_c > 0$ を得るので、そのプロジェクトは持ち込まれる。したがって、 $R_S - 1 > 0$ であるかぎり両タイプのプロジェクトが政府に持ち込まれ実行される。

補助の非効率性

R_S の大きさが、 $2 > R_S > 1$ の範囲にあれば、その実行は望ましくない（補助金コストに見合うだけの社会便益が得られない。）にもかかわらず、追加補助され実行されてしまうことがわかる。まさに、これは、ソフトな予算制約問題が招いた非効率性であるが、その要因は、信頼性（Credibility）にかかわるコミットメントの欠如（Lack of Commitment）から来ており、さらに、その根本的な要因は、動学的に生じているサンクコスト（初期の補助額 1）の存在である事が分かるであろう。²¹

コミットメント手段としての分権化

Dewatripont and Maskin (1995) では、ソフトな予算制約問題を解決する経済システムとして、分権政府による補助システムを提示している。分権政府での本質的な仮定の変更は、以下である。

- 分権化された政府システム（小規模な政府を想定）では、政府は slow プロジェクトに対して追加補助するための十分な財源を保有していない（各政府

²¹ 企業の利得を含めたものを社会の便益として定義すれば、社会的な非効率性は、 $2 > R_S + E_c > 1$ のときに発生する。

は1単位の資金のみを保有)とする。

この場合、追加補助を行うためには、他の政府からの資金援助を受ける必要がある。具体的には、他の政府から1単位の資金を借りてきて、slowプロジェクトに追加補助し、その後その資金を返却するとしよう。資金援助を受けるためには、他の政府に少なくとも正の額の利子(β とする。)を追加に行う必要があるであろう、すなわち、 $(1+\beta)$ 分だけ他の政府に返済するとする。²²そのとき、追加補助から得られる社会便益は、他の政府への支払い分だけ減少する。このような状況において、政府が追加補助を行う条件は、 $R_S - \beta - 1 > 0$ となり、ひとつの大政府だけが存在する集権化されたシステム (Centralized credit system) のケースに比べて、予算制約がソフトになる可能性は小さくなる。

結果として、利得が $R_S - 1 > 0 > R_S - \beta - 1$ となる状況では、集権化されたシステムでは追加補助がなされるのに対して、分権化されたシステムでは追加補助はなされない事が分かる。これは、さらに、初期段階での企業のインセンティブに影響を与える。すなわち、事後的に救済されないことが分かっている企業は、slowのプロジェクトをもともと政府に持ち込まないのである。こうして、政府が情報を持たない状況でも、分権的なシステムが事後的な予算(バジェット)をハードにすることを通じて、企業に適正なインセンティブを与え、初期段階で適正なスクリーニング (screening) が行われるのである。

したがって、このモデルの結論から、**中央集権的な財政システムでは、ソフトな予算制約問題が生じ、無駄な公共プロジェクトが実行されてしまう可能性が示唆される。この現象は、まさに、現在日本政府が経済対策として数多くの公共投資を行ったにもかかわらずそれが機能せず不況から脱出できないでいる、根本のメカニズムを説明している**といえよう。政府からの補助金問題に焦点をあてて、より日本に近い設定でソフトな予算制約問題を議論したものに Akai(2002)がある。

22 Dewatripont and Maskin (1995)のモデルでは、その支払いは、報酬の一部であり、もとのAgentのモニタリングの程度の逆数という形で定式化されているが、本質的な点は、他のAgentへの支払いによって期待利得が減少するという事である。

内部操作 (Insider Control) とソフト化

Li(1998)で示されている Insider Control の考えを利用すれば,さらに緩い条件下でもソフトな予算制約問題による非効率性が発生する.たとえ $R_s < 1$ としても, $E_c > E_i$ なので $R_s + E_c - 1 > E_i$ となる可能性がある.企業にとってはプロジェクトの完成を望むため,Control rights を保有する政府によって賄賂を請求されるかもしれない.企業は,賄賂 B の大きさとして, $0 < B < E_c - E_i$ なら応じるであろう.そのとき,追加補助してプロジェクトを完成させるときの利得は, $R_s + B - 1 > 0$ となる可能性があり,価値の無いプロジェクトが実行させられる.このような Insider Control が存在する社会においては,よりゆるい条件,すなわち $2 > R_s > 1 - (E_c - E_i)$ でソフトな予算制約問題が発生するのである.

3.2 モラルハザードのモデル : QR の地方分権モデル

本節では,モラルハザードのモデルとして,政府と公的企業間のソフトな予算制約問題を定式化した Qian and Roland (1996, 1998)のモデルの内容を簡略化し,そのエッセンスを紹介する.(筆者も若干の簡素化を行っている.)

モデルの設定は以下の通りである.同質的な N 地域が存在する.各地域には,地域住民,政府,公的企業,地域企業が存在する.政府は,インフラ整備としての公共投資 I_i ,住民向けの地方公共財としての公共財提供 z_i および企業救済を行うものとする.(ここで, i は各地域をあらわすインデックスである.) 地域企業は,インフラ整備としての公共投資 I_i と民間資本 k_i によって,地域内で生産活動を行い,地域にレント $x(K_i, I_i)$ を生み出すとする. ($\partial x / \partial K_i > 0, \partial x / \partial I_i > 0$ とする.) 公的企業は,政府からの補助金を受けて,公共プロジェクトを実行し,社会便益を生み出すが,そのプロジェクトの完了から私的な便益も得る.各地域の社会厚生は,以下の式で表されるものとする.

$$W_i = x(K_i, I_i) + y_i + u(z_i)$$

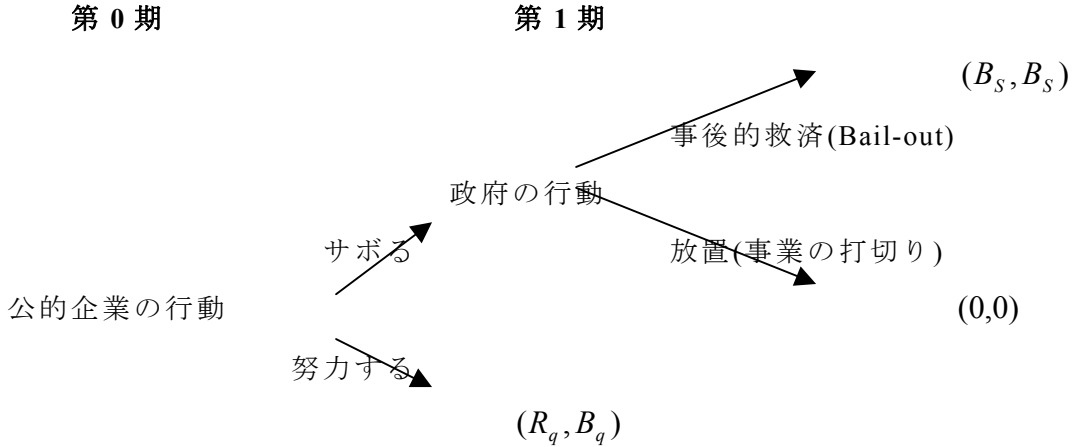
ここで, y_i は,公的企業からうみだされた便益であり,具体的には,公的企業の私的便益と公的企業のサービスからの社会便益の合計と解釈できる.また,その便益は直接社会厚生を増加させるとする.さらに, $u(z_i)$ は,地方公共財 z_i から得

られる便益である。各地域の公的企業では、每期新規プロジェクトが実行される。²³努力をすれば、そのプロジェクトは成功して完了し、公的企業のサービスからの社会便益として R_q 、その公的企業への私的便益として B_q が生じる。一方、努力を怠れば、そのプロジェクトは 1 期間では完了せず、更なる一単位の追加補助金によって 2 期目まで継続すれば、2 期目にプロジェクトは完了するが、単純化のため公的企業のサービスからの社会便益は 0 であるとして、公的企業にのみ私的便益 B_s が生じ、合計として社会便益は B_s となる。ここで $B_s > 2B_q > 0$ とする。公的企業が努力をして、プロジェクトを 1 期で完了すれば、社会的便益 R_q が生まれるとする。2 期目で完了した場合の社会的便益は 0 とする。各地域の政府は、社会厚生を最大にするように I_i 、第 1 期での企業救済の選択、 z_i を選択する。単純化のために、まず、 I_i と z_i の選択を行った後、企業救済の選択を決定するとする。救済対象の公的企業はただひとつであるとすれば、企業救済の選択に応じて、企業が努力しプロジェクトが完了すれば $y_i = R_q$ 、企業が救済されプロジェクトが完了すれば $y_i = B_s$ 、プロジェクトが途中で中止になれば、 $y_i = 0$ の便益が生じることになる。政府には政策のための、有限の一定の財源が存在するとする。²⁴割引率、利子率は 0 であるとする。資本移動は完全であり、資本はその限界生産性の高い地域にむけて移動する。また、経済における総資本量は一定であるとする。

23 また Qian and Roland (1996, 1998) のモデルでは、プロジェクトに不確実性が仮定されているが、その存在は、ソフトな予算制約問題の本質的な結論には影響を与えないので、捨象した。

24 Qian and Roland (1996, 1998) のモデルでは、プロジェクトから税収が生じるモデルが設定されており、税収もモデル内で決定する仕組みになっている。したがって、プロジェクトの状態に応じて、税収も変化する。しかしながらこの一般化は、モデルの本質的な結果には影響を与えず、かえってモデルの結論の導出を複雑にしているため、本稿ではその部分を捨象し、プロジェクトの状態にかかわらず税収は一定であるとし、そのかわりにプロジェクト完了からの便益は、公的企業からの便益 y_i に直接反映されると仮定した。

図2 ソフトな予算制約モデル(モラルハザードタイプ)



ただし、()内は、(社会便益(企業の私的便益を含む), 企業の私的便益)を表す。

第1期における政府の行動

企業が期首に努力を行った場合には、政府は、企業救済の心配がいらないため、与えられた財源を I_i と z_i に振り分ける。一方で、企業が期首に努力を怠った場合には、政府は、追加補助金によって企業を救済し、そのプロジェクトを2期目に完了させたときの便益 B_S を考慮しながら、企業の救済を決定する。まず政府は、 I_i と z_i の選択を行った後、企業救済のための追加一単位の補助金を配布するかどうかを決定するのであるから、 I_i と z_i の選択は、両者への追加一単位の社会的限界効用が等しくなるところまで投資を行うであろう。

地方分権システムでの第1期における政府行動

地方分権システム下における、 I_i と z_i の選択を決める関係式は以下のように表される。

$$\frac{\partial x(K_i, I_i^d)}{\partial I_i} + \frac{\partial x(K_i, I_i^d)}{\partial K_i} \frac{dK_i}{dI_i} = u'(z_i^d) \equiv B_d \quad (1)$$

ここで d は、分権 (*decentralization*) をあらわしている。また右辺第一項は、地域への公共投資による直接的な地域レントへの効果である。一方第2項は、地域への公共投資により、民間資本が地域間を越えて移入し、その結果、民間資本の増大によって生み出された地域の便益であり、間接的な地域レントである。したがって、この式の値を B_d とする。このとき B_d は、**企業を救済しないならば、公共投資**

や公共財の提供で本来得られた便益と解釈することができる。すなわち、企業を救済するならば発生する機会費用である。一方、企業を救済したときには、社会的価値はゼロであるが、私的価値は B_S だけ生じる。したがって、 $B_d < B_S$ ならば企業救済は行われ、 $B_d > B_S$ ならば企業は救済されない。

中央集権システムでの第 1 期における政府行動

中央集権システムでは、資本移動の外部性を考慮するため、最適な I_i と z_i の選択は、以下の式で決定される。

$$\frac{\partial x(K_i, I_i^c)}{\partial I_i} = u'(z_i^c) \equiv B_c \quad (2)$$

ここで、 c は、集権 (*centralization*) をあらわしている。ここで(1)式の右辺の第 2 項が存在しない理由は以下の通りである。地方分権システムでは、公共投資によって資本が移入するため、地方政府は、その公共投資がその地方への民間投資を増大させ、その地域に便益をもたらす面だけに着目するが、実際、他の地域では、民間資本が減少しているため、負の外部性を生み出している。同質的な地域を仮定しているため、実際、民間資本の移動による社会的な効果は相殺され 0 となっている。中央集権的なシステムでは、国全体の観点から投資の効果を捉えるため、(1)式の右辺の第 2 項はなくなるのである。

この値を B_c とすれば、地方分権システム下と同様、 B_c は、**中央集権システム下における、企業救済によって発生する機会費用と解釈することができる**。 $B_c < B_S$ ならば企業救済は行われ、 $B_c > B_S$ ならば企業は救済されないことがわかる。

中央集権システムと地方分権システムにおける企業救済条件の比較

両システムにおいて企業救済がどのような条件で行われるのかを比較してみよう。財源は一定であるから、上記の両式より $I_i^d > I_i^c$ および $z_i^d < z_i^c$ が確認され、 $B_c < B_d$ となることがわかる。したがって、以下の式が成立するような B_S が存在する。

$$B_c < B_S < B_d$$

この式が成立するときには、中央集権システムの下で予算制約はソフトになり、企業救済が行われる。一方、地方分権システムの下で予算制約はハードとなり、企業は救済されない。

第 0 期における企業の行動

期首段階での企業の行動は、プロジェクトの実行段階で、努力を行うかどうかの選択である。仮定より、努力を怠った場合、企業救済が行われるときには B_s の私的便益が、企業救済が行われなかったときには 0 の私的便益が、努力を行う場合 B_q の私的便益が生じる。したがって、企業救済が期待されるならば、努力を怠り、救済されないならば、努力をする事が分かる。したがって、 $B_c < B_s < B_d$ ならば、中央集権システムの下で企業は努力を怠り、社会的便益 R_q は失われる。この直観的な解釈は以下である。地方分権システムでは、地域の資本に関して競争が存在し、地域の投資には、生産力を引き上げるだけでなく、資本をその地域に引き付けるための価値が存在する。この価値の存在は、企業救済以外に税金を利用する事の価値を上げている。すなわち企業救済を行う際の機会費用を高めているのである。その結果、企業救済が行われる可能性は低くなり、ハードな予算制約が実現するのである。

社会的効率性

最後に、両システムにおける社会的効率性を議論してみよう。上記の議論から、地方分権システムほど予算制約がハードになる可能性が高く、公的企業から生まれる社会的価値は高くなることが示された。これは、モラルハザードを引き起こしている日本の中央集権的な地方財政システムを地方分権下の競争によって改革し、地方政府に自立意識を高めさせようという地方分権の議論と一致するものといえよう。

しかしながら、地方分権システムにおいて企業救済以外の税金利用価値（投資の価値）を高めている原因は、資本移動による外部性であり、これ自体は、資源の非効率性を引き起こしている。一方で、中央集権システムでは、全地域の外部性を内部化するように投資が決定されているために、この資源の非効率性は存在し

ていない。企業救済にかかわる部分を除けば、中央集権システムにおける資源配分は効率的なのである。したがって、総合的に見て地方分権システムが効率的であるかどうかは、公的企業に努力を促すことによる社会便益と、資本移動に伴って生じる投資配分のゆがみから生じる社会損失の大きさに依存するといえよう。

第4節：実証に向けた試みと課題

4.1 実証の試み

実証研究はまだ十分になされていないが、これら理論で提示された問題が実際に生じているのかを分析した試みがいくつか存在する。ソフトな予算制約の存在、その効果、その要因などを検証しようとする試みは、いくつかに分類される。

第一の試みは、さまざまな国のデータからソフトな予算制約が実際におこなわれてきたのか、すなわちソフトな予算制約の存在を確認しようとするものであり、Raiser (1996)および Schaffer (1998)がある。第二の試みは、特定の産業に注目し、公と民との間の行動の違いから、ソフトな予算制約に直面する企業とハードな予算制約に直面する企業の対応の違いを捉えようとするものであり、公的な病院における政府の財政政策の変化に対する病院の対応の違いを検証した Duggan (2000)がある。第三の試みは、ソフトな予算制約によって引き起こされるであろう非効率性を間接的に捉えようとするものであり、それらは主に公的企業の行動を分析し、その直面する社会・経営・財務状況の違いから、生産の非効率性への影響 (Majumdar (1998))、生産や雇用への影響 (Betero and Rondi (2000), Claessens and Peters (1997))、生産、投資、貸金体系への影響 (Li and Liang (1998), Lizar and Svejnar (2002)) を分析したものなどがある。第四の試みは、より間接的にマクロ的な現象とソフトな予算制約問題の非効率性を捉えようとするものであり、中央集権的なシステムでソフトな予算制約を通じて生じる過大な政府支出行動を政府規模で捉えて、分権度との関係を実証した Moesen and van-Cauwenberge (2000)がある。

また、日本のデータを用いて日本の公的部門のソフトな予算制約問題を検証

したものとしては、地方交付税におけるソフトな予算制約問題を明らかにした山下・赤井・佐藤(2002),Akai et al. (2002)や、第三セクターにおけるソフトな予算制約問題を明らかにした赤井・篠原(2002),赤井(2003)などがある。いずれの分析も、同種のサービスを提供する主体間での財務体質や財政状況の違いが、その主体の行動にいかなる影響を与えているのかをクロスセクションデータを用いて分析している。

このように、いくつかの実証研究がなされた結果、ソフトな予算制約の問題が明らかとなっている。ただし、これまでの実証研究がソフトな予算制約の問題点を指摘しハードな予算制約の価値を議論しているのに対し、公的企業などの体質が充分改革されないままの民営化によるハードな予算制約への移行はかえって公共サービスを低下させるという、ソフトな予算制約のハード化の注意点を指摘する実証分析も存在する。(Frydman,-Roman, et-al.(2000)を参照。)

4.2 実証手法と行政改革に活かすための課題

これらの**実証研究の手法**は、以下の2つにまとめられる。**第一は、制度改革が行われた前後での企業の対応の違いを時系列分析から捉え、パフォーマンスの比較から、ソフトな予算制約問題の有無を検証する手法**である。また**第二は、同種のサービスを提供し、かつ予算制約のハードさの程度が異なる企業の違いをクロスセクション分析から捉え、パフォーマンスの比較からソフトな予算制約問題の有無を検証する手法**である。

これらの分析から、ソフトな予算制約問題が実際に生じており非効率性を生み出している事が明らかになりつつあるものの、実際の制度改革や行政改革にその成果を活かすためには、以下の課題が残されている。**第一の課題は、第一の手法からの結論を現実の制度改革に活かす際の課題**である。行政改革の評価を行う際に、改革前後でのパフォーマンスの変化にかかわる分析は重要であるが、過去に同様の改革が行われているケースは少なく(特に民営化などの改革は初めての試みであるケースが多いであろう)、制度改革前後の対応の評価をあらかじめ行うことは困難であるとともに、制度改革の効果は国家の特性に大きく依存しており諸外国での行政改革の実証結果をそのまま利用する事も困難であるた

め、第一の方向を現実の制度改革に活かすには限界がある。

第二の課題は、第二の手法からの結論を現実の制度改革に活かす際の課題である。クロスセクションデータを用いた分析は、制度改革によって一部の企業の直面する予算制約が変化する場合、すでにその予算制約に直面している企業と直面していない企業間の行動の違いが分析できているのであれば、その制度改革の有効性に関して、クロスセクションデータによる実証結果は大変有益な情報を与えてくれる。しかしながら、現在日本の行政改革で着目されている公的企業は、比較対象の少ない特殊な企業であったり、独占企業であったりする場合が多く、その場合には、第二の手法の有用性にも限界がある。

第三の課題は、ソフトな予算制約問題の効果を検証する際の根本的な課題である。ソフトな予算制約が引き起こす問題は、観察不可能な努力や私的情報にかかわるものであり、実証は、その問題の結果として生じたであろう観察可能な間接的結果を検証する以外に方法は無い。したがって、観察可能な変数が、ソフトな予算制約問題によって生み出された非効率性と密接にかかわっている事が重要であり、そのような変数をどのくらい客観的に計測できるのかが、実証分析の結果の正確性を議論する上でも重要である。

第5節：まとめ ハードな予算制約を実現する組織構築にむけて

本章では、ソフトな予算制約が引き起こす問題に関する研究成果を概観してきた。その結果から得られた点は以下のようにまとめられよう。

- 集権的なシステムでは、事後的な裁量による企業救済が行われやすく、ソフトな予算制約が生じやすい。その結果として、非効率な資源配分が発生する可能性が高い。
- 分権的なシステムでは、競争メカニズムにより、事後的な裁量の余地は狭められ（予算のハード化）、その結果、事前の段階での企業のインセンティブは適正化され、資源配分は効率化される可能性がある。²⁵

²⁵モラルハザードのモデルでは、地域間の競争が予算のハード化をもたらすことが示され

これらの結論を踏まえれば、**効率的な資源配分を実現するためには、事後的な裁量の余地を狭め、ハードな予算制約を実現できる組織構造が必要である**ことがわかる。

小泉内閣の誕生とともに本格的に始まった、特殊法人改革（独立行政法人化、民営化）、地方財政改革、財政投融资改革、郵政事業改革などは、この観点から再度検討する必要がある。それぞれの改革は、ハードな予算制約を実現する方向に向かっている点では評価できると思われる。しかしながら、それぞれの改革が実際に対象企業にどのようなインセンティブを与え、どのような仕組みからハードな予算制約が実現できるのかを議論しないままの改革は、名前の付け替えに終わりソフトな予算制約問題を温存する危険性をはらんでいるといえよう。

参考文献

Akai,-Nobuo, Motohiro Sato and Koji Yamashita (2002) Soft budgets, excessive costs and intergovernmental transfers: A stochastic frontier analysis on local public service production in Japan *mimeo*.

Akai,-Nobuo (2002), Soft Budget and Adverse Selection in Public Expenditure, *mimeo*.

赤井伸郎・篠原哲(2002) 「第三セクターの設立・破綻要因分析-新しい公共投資手法 PFI の成功にむけて-」 日本経済研究 日本経済研究センター No.44,141-166.

赤井伸郎 (2003) 「第三セクターの経営悪化の要因分析－商法観光分野の個票財務データによる実証分析－」 内閣府経済社会総合研究所, ESRI Discussion Paper Series No.32

Albert,-Max (2000) Soft Budget Constraints as Commitment Problems: Comment, *Journal-of-Institutional-and-Theoretical-Economics*; 156(1), March 265-69.

Aizenman,-Joshua (1993) Soft Budget Constraints, Taxes, and the Incentive to Cooperate, *International-Economic-Review*; 34(4), November 1993, pages

たが、その競争自体は、別の非効率性を生み出していたことに注意されたい。

819-32.

- Bai,-Chong-en; Wang,-Yijiang (1998) Bureaucratic Control and the Soft Budget Constraint, *Journal-of-Comparative-Economics*; 26(1), March 41-61.
- Bai Chong-en and Wang Yijiang (1999), The Myth of the East Asian Miracle: The Macroeconomic Implications of Soft Budgets, *American Economic Review*, Vol. 89, No.2, 432-437.
- Bajt,-A. (1991) Irrelevance of the Soft Budget Constraint for the Shortage Phenomenon, *Economics-of-Planning*; 24(1), 1991, pages 1-12.
- Berglof,-Erik and Roland,-Gerard (1995) Bank Restructuring and Soft Budget Constraints in Financial Transition, *Journal-of-the-Japanese-and-International-Economies*; 9(4), December 354-75.
- Berglof,-Erik and Roland,-Gerard (1997) Soft Budget Constraints and Credit Crunches in Financial Transition, *European-Economic-Review*; 41(3-5), April 807-17.
- Berglof,-Erik and Roland,-Gerard (1998) Soft Budget Constraints and Banking in Transition Economies, *Journal-of-Comparative-Economics*; 26(1), March 18-40.
- Bertero,-E. and Rondi,-L. (2000) Financial Pressure and the behavior of public enterprises under soft and hard budget constraints: evidence from Italian panel data, *Journal of Public Economics*, 75, 73-98.
- Brandt,-Loren and Zhu,-Xiaodong (2001) Soft Budget Constraint and Inflation Cycles: A Positive Model of the Macro-dynamics in China during Transition, *Journal-of-Development-Economics*; 64(2), April 437-57.
- Claessens,-Stijn and Peters,-R.-Kyle, Jr. (1997) State Enterprise Performance and Soft Budget Constraints: The Case of Bulgaria, *Economics-of-Transition*; 5(2), November 305-22.
- Dewatripont,-Mathias and Maskin,-Eric (1995) Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economics, *Review of Economic Studies* 62, 541-555.
- Dewatripont,-Mathias, Maskin,-Eric and Roland,-Gerard (2000), Soft Budget Constraints and Transition, in Maskin,-Eric and Simonovits,-Andras, eds. Chapter 9, *Planning, shortage, and transformation: Essays in honor of Janos*

- Kornai*, Cambridge and London: MIT Press.
- Dewatripont,-Mathias and Roland,-Gerard (2000) Soft Budget Constraints, Transition, and Financial Systems, *Journal-of-Institutional-and-Theoretical-Economics*; 156(1), March 245-60.
- Duggan,-Mark-G. (2000) Hospital Ownership and Public Medical Spending, *Quarterly-Journal-of-Economics*; 115(4), November 1343-73.
- Freixas,-Xavier, Guesnerie,-Roger and Tirole,-Jean (1985) Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect, *Review of Economic Studies* 52, 173-191.
- Frydman,-Roman, et-al. (2000) The Limits of Discipline: Ownership and Hard Budget Constraints in the Transition Economies, *Economics-of-Transition*; 8(3), 577-601.
- Gekker,-Ruvim (1998) Paternalism and the Credibility Problem in a Centrally Planned Economy , *Journal-of-Economic-Behavior-and-Organization*; 34(1), February 189-92.
- Goldfeld,-Stephen-M.and Quandt,-Richard-E. (1988) Budget Constraints, Bailouts and the Firm under Central Planning, *Journal of Comparative Economics*, 12, 502-520.
- Goldfeld,-Stephen-M. and Quandt,-Richard-E. (1990) Output Targets, the Soft Budget Constraint and the Firm under Central Planning, *Journal-of-Economic-Behavior-and-Organization*; 14(2), October 205-22.
- Gomulka, S. (1985), Kornai's Soft Budget Constraint and the Shortage Phenomenon: A Criticism and Restatement, *Economics-of-Planning*; 19(1), 1-11.
- Guth,-Werner (2000) Soft Budget Constraints, Transition, and Industrial Change: Comment, *Journal-of-Institutional-and-Theoretical-Economics*; 156(1), March 261-64.
- Hardy,-Daniel-C. (1992) Soft Budget Constraints, Firm Commitments, and the Social Safety Net, *International-Monetary-Fund-Staff-Papers*; 39(2), June 1992, pages 310-29.
- Hare Paul (2000), Shortage and the Soft Budget Constraint: New Interpretations, in

- Maskin,-Eric and Simonovits,-Andras, eds. Chapter 11, *Planning, shortage, and transformation: Essays in honor of Janos Kornai*, Cambridge and London: MIT Press.
- Huang,-Haizhou and Xu,-Chenggang (1998) Soft Budget Constraint and the Optimal Choices of Research and Development Projects Financing, *Journal-of-Comparative-Economics*; 26(1), March 62-79.
- Huang,-Haizhou and Xu,-Chenggang (1999) Institutions, Innovations, and Growth, *American Economic Review*, Vol. 89, No.2, 438-443.
- 加藤治彦編(2002) 図説：日本の財政 平成14年度版 東洋経済
- Kornai,-Janos (1979) Resource-Constrained versus Demand-Constraint Systems, *Econometrica*, 47, 4, 801-820.
- Kornai,-Janos (1980) *Economics of shortage*, North-Holland.
- Kornai,-Janos (森田常夫 編訳)(1983) 「反均衡と不足の経済学」 日本評論社
- Kornai,-Janos (1985) Gomulka on the Soft Budget Constraint: A Reply [Kornai's Soft Budget Constraint and the Shortage Phenomenon: A Criticism and Restatement], *Economics-of-Planning*; 19(2), 49-55.
- Kornai,-Janos (1986) The Soft Budget Constraint, *Kyklos*; 39(1), 1986, pages 3-30.
- Kornai,-Janos (1996) Hardening of the budget constraint under the postsocialist system, *Japan and the World Economy*, 8, 135-151.
- Kornai,-Janos (1998) The Place of the Soft Budget Constraint Syndrome in Economic Theory, *Journal-of-Comparative-Economics*; 26(1), March 11-17.
- Laffont,-Jean-Jacques and Tirole,-Jean (1988) The Dynamics of Incentive Contracts, *Econometrica*; 56(5), September 1153-75.
- Laffont,-Jean-Jacques and Tirole,-Jean (1993) A theory of incentives in procurement and regulation, Cambridge and London: MIT Press, 1993, pages xxii, 705.
- Li,-David-D. (1998) Insider Control and the Soft Budget Constraint: A Simple Theory, *Economics-Letters*; 61(3), December 307-11.
- Li,-David-D. and Liang,-Minsong (1998) Causes of the Soft Budget Constraint: Evidence on Three Explanations, *Journal-of-Comparative-Economics*; 26(1), March 104-16.

- Lin,-Justin-Yifu and Tan,-Guofu (1999) Policy Burdens, Accountability, and the Soft Budget Constraint, *American Economic Review*, Vol. 89, No.2, 426-431.
- Lizar,-Lubmir and Svejnar,-Jan (2002) Investment, Credit Rationing, and The soft Budget Constraint: evidence from Czech Panel Data, *The Review-of-Economics-and-Statistics*, 84(2), May 353-370
- Majumdar,-Sumit-K. (1998) Slack in the State-Owned Enterprise: An Evaluation of the Impact of Soft-Budget Constraints, *International-Journal-of-Industrial-Organization*; 16(3), May 377-94.
- Maskin,-Eric (1996) Theories of the soft budget constraint, *Japan-and-the-World-Economy*, 8, 125-133.
- Maskin,-Eric (1999) Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint, *American Economic Review*, Vol. 89, No.2, 421-425.
- Maskin,-Eric and Xu,-Chenggang (2001) Soft Budget Constraint Theories: From Centralization to the Market, *Economics-of-Transition*; 9(1), 1-27.
- Moesen,-Wim and van-Cauwenberge,-Philippe (2000) The Status of the Budget Constraint, Federalism and the Relative Size of Government: A Bureaucracy Approach, *Public-Choice*; 104(3-4), September 207-24.
- Pun,-Wing-Chung (1995) The Kornai Effect and Soft Budget Constraints, *Journal-of-Comparative-Economics*; 21(3), December 326-35.
- Qian,-Yingyi (1994) A Theory of Shortage in Socialist Economies Based on the "Soft Budget Constraint", *American Economic Review*, Vol. 84, No.1, 145-156
- Qian,-Yingyi and Roland,-Gerard (1996) The Soft Budget Constraint in China, *Japan-and-the-World-Economy*; 8(2), June, pages 207-23.
- Qian,-Yingyi and Roland,-Gerard (1998), Federalism and the Soft Budget Constraint, *American Economic Review*, 1143-62.
- Qian,-Yingyi and Xu,-Chenggang (1998) Innovation and Bureaucracy Under Soft and Hard Budget Constraints, *Review of Economic Studies*, Vol.65, 151-164.
- Quandt Richard E. (2000), The Kornai Effect Revisited, in Maskin,-Eric and Simonovits,-Andras, eds. Chapter 12, *Planning, shortage, and transformation: Essays in honor of Janos Kornai*, Cambridge and London: MIT Press.

- Raiser,-Martin.(1996) Soft budget constraints and the fate of economic reforms in transition economies and developing countries. Kieler Studien, vol. 281. Tübingen: Mohr (Siebeck),
- Sato,-Motohiro (2000) Soft and Hard Budget Constraints and Fiscal Decentralization, mimeo.
- Segal,-Ilya (1998) Monopoly and soft budget constraint, *RAND Journal of Economics*, Vol. 29, No.3, 596-609.
- Schaffer,-Mark-E. (1989) The Credible-Commitment Problem in the Center-Enterprise Relationship, *Journal-of-Comparative-Economics*; 13(3), September 359-82.
- Schaffer,-Mark-E. (1998) Do Firms in Transition Economies Have Soft Budget Constraints? A Reconsideration of Concepts and Evidence, *Journal-of-Comparative-Economics*; 26(1), March 80-103.
- Scott,-Chris (1990) Soft Budgets and Hard Rents: A Note, *Economics-of-Planning*; 23(2), 117-27.
- Shleifer,-Andrei and Vishny,-Robert (1992) Pervasive Shortages under Socialism, *Rand-Journal-of-Economics*; 23(2), Summer 1992, pages 237-46.
- Shleifer,-Andrei and Vishny,-Robert-W. (1994) Politicians and Firms, *Quarterly-Journal-of-Economics*; 109(4), November 995-1025.
- Xu,-Chenggang (1997) Comments on: "The Soft Budget Constraint in China.", *Japan-and-the-World-Economy*; 9(1), March, pages 13-15.
- 山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光 (2002) 「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果－フロンティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証－」 *ファイナンシャルレビュー* 財務省財務総合政策研究所