

<b>Title</b>	地方自治体の予算の決定過程
<b>Author</b>	長沼, 進一
<b>Citation</b>	経済学雑誌. 別冊. 104 卷 1 号
<b>Issue Date</b>	2003-04
<b>ISSN</b>	0451-6281
<b>Type</b>	Learning Material
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学経済学会
<b>Description</b>	

Placed on: Osaka City University Repository

## 地方自治体の予算の決定過程

長 沼 進 一

### I 個人選好と投票

民主主義社会において、個人が自分の選好を伝える主な手段は投票過程である。諸個人は公共部門で意思決定するとき、自分自身の利害をのみ考慮し、自らの効用を極大にするような決定をおこなう。もっとも普通に用いられる投票ルールは絶対多数決ルールである。この投票ルールのもとでは、個人はそれぞれ1票を所有し、投票の対象になっている提案（あるいは候補者）に関して、賛成か反対の投票をおこなう。票を数え、投票数の過半数の賛成があれば、その提案は採択され、過半数に満たなければ、その提案は否決される。絶対多数決原理のほかにも、全員一致ルールや相対多数決ルール、点数投票などの投票ルールがある。全員一致ルールでは、有権者の全員が賛成しなければ、提案は採択されない。

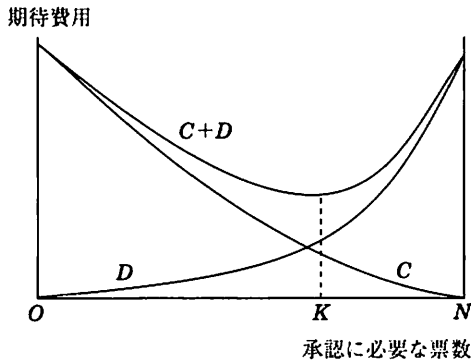
絶対多数決ルールと全員一致ルールの中間のルールが用いられることもある。たとえば、日本国憲法の改正には各議院の総議員の三分の二の賛成が必要である。重要で慎重を期することを要する案件については過半数以上の賛成が必要と考えているからである。この他にも、点数投票方式というのがある。このルールのもとでは、投票者にはすべて同じ点数が割り当てられている。投票者はどうしても採択してほしい案件に持ち点のすべてを投票してもよいし、複数

の案件に分散投票してもよい。投票の結果は、最も多くの点数を獲得した案件が採択されるということである。点数投票方式は私的財市場における「円による投票」方式に近いものになるが、決定的に異なっているのは民間市場においては貨幣による総投票数（所得）が不平等に配分されているということである。

### II 投票ルールの選択

住民投票であれ、代議員による議会における投票であれ、投票による意思決定は政治体制それ自体を支配するという点で重要な意味を持っている。特に議会制民主主義のもとにおいて予算を審議し、決定することによって、運営される財政においては投票の結果は特に重要である。公共財の供給からは社会の構成員の全員が便益をえることになるから、公共財を供給する場合の最適な投票ルールは全員一致のルールであるように思われる。集合的行動からすべての人々が便益を得ることのできる可能性と全員一致のルールとを始めて結びつけて考えたのはK. ヴイクセルであった。ヴィクセルの新しい課税原理は個々の公共財はそれぞれ別々の税によって調達されるべきであり、その組み合わせの決定が全員一致によってなされる場合にはすべての人々が満足のいく状態に到達することができる、というものである。全員一致のルールはまちがいになくパレート最適な公共財の量と租税負

図1 最適多数の選択



担の組み合わせを選択できるただ一つの投票ルールである。ブキャナンとタロックもパレート最適選択という特徴から全員一致のルールを支持している。しかしながら、全員一致のルールに問題点がないわけではない。

全員一致のルールについては主として次のような批判がなされてきた。第1の批判は D. Black や J. M. Buchanan & G. Tullock によって主張されたものであるが、ある集団が契約曲線上のある点を探し出すにはかなりの時間が必要であり、異なった嗜好を持つ大規模な社会においては特にそうである。また、第2の批判は最適到達点に達するために戦略的行動がとられるかもしれないということである。契約曲線上のどの点が選ばれるかについては交渉の余地があり、合意が形成されるためには様々な駆け引きがなされ、嗜好を隠したり、相手を出し抜こうとしたりするので、容易に合意に到達できないという問題が存在する。自分の嗜好を正直に顕示したほうが互いに損をしないという工夫が講じられない限り、交渉によって合意に達することは容易でない。

全員一致以外のルールを用いようとするならば、Wicksell のいう少数者に対する強制、あるいは公共財一囚人のジレンマをできるだけ回避するためには、当該の案件ができるだけ多数の人々によって支持されるように、当面の問題を再編成する必要がある。どのような投票ルー

ルに賛成するかどうかを決めるとき、諸個人は二つのタイプの費用を検討しなければならない。第1のタイプの費用は外部費用 (external cost) と呼ばれるものであり、その費用は、ある案件を通過させることがすべての人に便益をもたらすように、その問題を規定し直すために必要な時間と努力を新たに費やすことによって回避することのできる費用である。この費用は、実際に確保される効用水準と完全な全員一致ルールのもとで確保されていたはずの効用水準との差である。図1の縦軸には期待費用をとり、横軸には承認に必要な票数 (パーセンテージ) をとっている。外部費用は承認に必要な票数  $N$  が多くなれば、通過した案件から便益をこうむる人の数が少なくなるので、 $C$  曲線のように右下がりの曲線として描くことができる。全員一致のルール ( $N=100\%$ ) のもとでは外部費用はゼロになる。

第2のタイプの費用は意思決定費用 (decision-making cost) と呼ばれるもので、この費用には二つの要素が含まれている。第1の要素は人々に賛成の投票をしてもらえようとして説得するための費用である。この費用は議案を承認するのに必要な人数が増すにつれて、戦略的交渉が原因となって上昇していく。第2の要素は問題が決定できなかった場合の機会費用であり、選好する議案が承認されない結果として個人が失う純便益を表わしている。したがって、図1では、 $D$  曲線のように右上がりの曲線として描くことができる。

ある案件を議会において投票によって決定する場合の費用は外部費用と意思決定費用を合計したものであり、図1において  $C+D$  曲線によって表わされる。経済学的な意思決定は費用最小となる承認に必要な票数を選択することになるから、 $K/N\%$  が選ばれる。当該案件の費用構造のもとにおいては、最適な投票ルールは  $K/N\%$  である。費用構造は案件ごとにことなるから、 $K/N\%$  ルールがすべての案件につい

ての一義的な投票ルールではない。このことから、つぎのようなことが指摘できる。第1に、個人の立場からいえば、単純多数決ルール  $[(N/2+1)/N]$  が最適であると期待される理由はなにもない。単純多数決ルールは数ある中の一つのルールにすぎない。第2に、集合的意思決定が全構成員に便益を与えるのではなく、一部の集団に便益を与えがちであると予想されるとき、諸個人はいっそう厳しい投票ルール（より大きな  $K/N$ ）を選好するであろう。また、意思決定集団が小さくなればなるほど、最適投票ルールは厳しいものになりそうである。投票に関連する費用構造は個々人の主観的要素によって大きく左右され、生産費用構造ほど厳密ではない。投票結果に大きな影響を及ぼすのは投票ルールそのものよりも投票率の高さである。単純多数決ルールのもとにおいても、投票率50%の票の重みは投票ルール25%に等しいものになってしまう。

### Ⅲ 循環多数決の問題

三人以上の投票者が三つ以上の争点に対して投票するときには投票のパラドックスといわれる問題が生じる。これは循環多数決という問題で、個人の決定（投票者）が合理的で首尾一貫性を持つ場合にも起こりうる。この問題は個人の意思決定にみられる問題から生じる結果ではなく、個人的選択を結合して集団的选择とするのに用いられるメカニズムの問題から生じてくる結果なのである。

まず、表1に示されるような選好を持つ三人の投票者について考えてみよう。

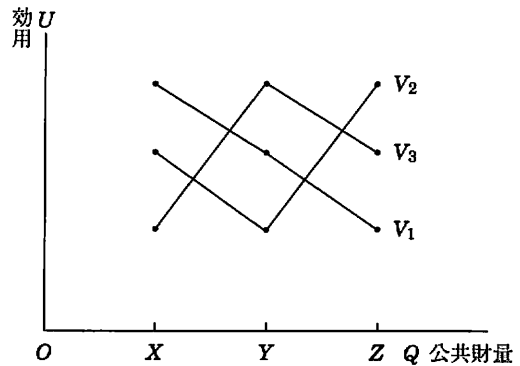
>は選好の序列をあらわしている。XはYに勝つことができ、YはZに勝つことができ、ZはXに勝つことができる。二つの選択肢ごとの投票は無限の循環をもたらす。それゆえ、多数決ルールは何らかの恣意性をともなわずには勝者を選ぶことはできない。

図2は各提案に対する序数的な選好序列を表

表1 投票者の選好

投票者	提 案		
	X	Y	Z
1	>	>	<
2	>	<	>
3	<	>	>
社 会	>	>	>

図2 循環をもたらす投票者の選好

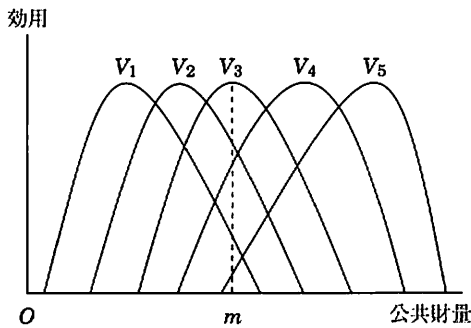


している。投票者1と投票者3の選好は単峰性（ピークが一つ）であるといわれる。しかしながら、投票者2の選好はピークを二つ持つために、これがここでのサイクルの原因となる。投票者2の選好を単峰性のものに変えることができるならば、結果としてサイクルは消滅する。多数決ルールは投票者の選好が単峰性を満たすときに均衡としての結果をもたらさう。こうした D. Black の証明は公共選択論の萌芽期における最も重要な定理の一つであった。

### Ⅳ 中位投票定理

図3は5人の投票者に関する単峰性の選好を描いている。投票者3, 4, 5は、mより少ない供給量を示すいかなる提案よりもmを選好する。投票者3, 2, 1は、mより大きな供給量を示すいかなる提案よりもそれを選好する。したがって、中位投票者（medium voter）の選好が結果を決めることになる。この証明については J. M. Enelow and M. J. Hinich, The

図3 中位投票者による決定



Spatial Theory of Voting, Cambridge University Press, 1984, Ch. 2 を参照。

単峰性は選好序列を表す一つの形態である。つまり、ある提案に対して単峰性の選好を持つ人々は、公共財にはある最適量が存在し、その提案がじぶんの最適量から離れれば離れるほど効用も低下していく、ということに暗黙に合意していると考えられる。いま、図3の横軸の公共財量を防衛支出であると仮定してみよう。その場合、図3に示されるような選好序列は、明らかに投票者1はハト派寄りであり、投票者5はタカ派であることを意味しているだろう。しかし、防衛支出をどのように序列づけるかという方法に関しては、少なくとも意見の一致がみられるといえよう。中位投票者定理はこの種の(1次元の提案に対する)合意が多数決ルールの均衡の存在を保証するに十分であることを述べているのである。

もしすべての提案が1次元であるとすれば、図1に描かれたような複数のピークを持つ選好はほとんど起こりそうもなく、循環は大きな問題とはならないであろう。しかしながら、複数次元の世界では表1に示されるようなタイプの選好が起こりそうである。例えば提案 X, Y, Z はある土地をサッカー場、テニスコート、野球場のいずれかに使用すべきかということ投票するものとしよう。各投票者はそれぞれの用途にどれだけの支出をすべきかという点では、単峰性の選好を持ちうるであろう。しかし、土

地をどのように使用すべきかについては循環が発生する可能性がある。一連の提案に分配的な問題が持ち込まれるときにも、やはり循環が生じることがありうる。多数決ルールの均衡が存在することについての研究は今後の課題である。

## V 漸増予算主義の問題点

議会制民主主義のもとにおいて予算編成権が議会にあるのか、首長にあるのかは重要な問題である。予算編成のテクニカルな作業は官僚が持っているとしても、予算の内容に関する決定権を持っているのは誰かということになる。現実の予算過程を説明する理論として漸増予算主義(あるいは増分予算主義 incrementalism)がある。この考え方は A. Wildausky が予算化の理論を行動科学的に分析していく理論として提示したものである。漸増予算主義の理論では予算化の過程を同時均衡的な意思決定の過程とは考えないで、継起的ないし反復的な過程としてとらえる。そのため、今年度の予算についての意思決定は昨年度およびそれ以前の年度に行われた意思決定に拘束され、制約されていることになる。学術情報センターの建設について考えてみよう。施設の建設にとどまらず、ホストコンピュータに接続するワークステーションや端末機の台数が増加し、利用度が高まるにつれアプリケーション・ソフトの購入も増加し、システムのパワーアップが必要になる。利用度が高まるにつれ、ソフトの購入費は増加し、光熱水費も増加する。翌年度以降、物件費は必要経費として計上しなければならない。福祉施設と異なり、ハードの容量による制約が比較的ゆるいため、この種の施設は建設すれば利用度は高まり、利用度が高まればアプリケーション・ソフトの充実が必要になり、システムアップの要求が高まるからである。施設の最適利用のためには付帯的費用の増加も考慮しなければならない。昨年度予算が今年度予算をほぼ決めてしまうことになる。ウィルダウスキーによれば

「今年度の予算の規模と内容の最大の決定要因は、昨年度の予算である」ということになる。

漸増予算主義のもう一つの特徴は、予算のすべての項目についてゼロベースからの査定をするのではなく、既定費については限界的な調整を行い、新しい予算計画についてのみ十分な評価を行うことである。そのため、漸増予算主義は実際の予算の意志決定に際しての煩雑さや意思決定にかかる費用や時間を節約できるというメリットをもっている。政府の活動や役割が急速に増加した行政国家においては官僚の果たす役割はきわめて大きくなっている。テクノクラートとしての官僚が限られた計算能力と時間の中で、膨大な予算を査定し評価していくためには大きなコストがかかる。投入費用を節約し、重点予算項目の選択肢をすくなくして、年度ごとの予算に継続性を持たせ、公共サービス供給の不確実性を減らすためには漸増主義（あるいは増分主義 incrementalism）による予算編成は経験則として慣例化した感がある。

漸増主義予算編成の利点はコインの表裏のような欠点をもっている。第1の欠点は、急激な状況の変化、条件の変化に対して適応が遅れがちになることである。大規模な変化や根本的な改革が必要となる状況に対しては対応を誤りやすいというデメリットである。そうした意味では、持続的経済成長期の予算編成には適しているが、地方分権化や行財政改革が求められる大変革期には漸増主義予算編成は不向きであるということができよう。第2の欠点は、予算の査定が部分的な適応にとどまり、全体の体系や全体の構造との関連で調整が十分に行われなため、全体の厚生水準や政策目的の達成が阻害されることもあるという点である。また、第3の欠点としては、ある年度における誤った意思決定は後年度にも引き継がれるため、定期的にゼロベースからの査定を行い、大きな修正や調整が行われない限り、誤った意思決定が累積される危険性があるということである。

戦後の（大蔵）官僚主導型の予算編成は漸増主義の経験則にしたがって実行されてきたということができよう。実際の予算の決定過程でそれがどのようになされてきたかを実証する試みが O. A. Davis, M. A. H. Dempster and A. Wildausky によってなされたが、その手順は次のとおりである。

仮説として、予算要求は次のようになされるものと考え、統計的に検証される。

$$X_{it} = \beta_i Y_{i,t-1} + \xi_{it} \quad (1)$$

ただし、

$X_{it}$  ≡  $t$  期における行政機関の歳出予算要求

$Y_{i,t-1}$  ≡  $(t-1)$  期において行政機関  $i$  に認められた実際の予算

$\beta_i$  ≡ 定数  $\beta_i > 1$  (前年度を上回る予算要求)

$\xi_{it}$  ≡ 平均がゼロになるような攪乱的分布変数

議会における予算額の決定は要求額に修正を加えるという形式で行われるものとするれば、

$$Y_{it} = \alpha_i X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

ただし、

$\alpha_i$  ≡ 定数  $\alpha_i < 1$  (要求額を下回る修正)

$\varepsilon_{it}$  ≡ 平均がゼロになるような攪乱的分布変数

(1) 式の予算要求式を (2) 式の予算決定式に代入すると、今年度の予算額が前年度の予算額によって決定される次式をえる。

$$Y_{it} = \alpha_i \beta_i Y_{i,t-1} + (\alpha_i \xi_{it} + \varepsilon_{it}) \quad (3)$$

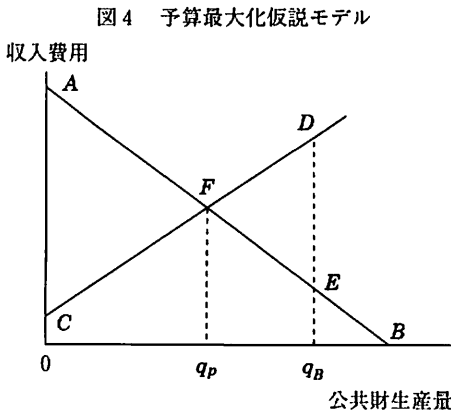
(2) 式の意味するところは、今年度の予算額は昨年度認められた予算額に年度中に予見できない偶然的事由による予算額を合計したものに等しいということである。

こうした経験則にもとづく予算の決定過程に、予算極大化を図る官僚行動の習性を加味すると、伝統的な予算編成の行動原理が明らかになってこよう。

## VI 行政部局の予算極大化原理

行政部局の予算規模と官僚の所得（金銭的および非金銭的）のあいだには直接的関係があると仮定すれば、予算をできるだけ大きくすることが官僚の効用の極大化をもたらすことになる。官僚の給与（手当をふくむ）、それに仕事上の便宜（退職後の天下り先の用意）は部局の予算規模に依存するといえそうだから、こうした仮定はある程度妥当しそうにおもわれる。

公共財の生産において、官僚は利潤を追求する民間企業の企業家と同じ行動をとらないのであろうか。企業家は剰余部分の請求者であるから、総収入（生産されたものの価値）と総費用（生産されずに終わったものの価値）の差である利潤を極大にしようとする。他方、官僚はこのような差額に対して請求権をまったくもたないので、生産されるものの費用を極大にしようとする。図4において、公共財の生産量にたいする需要曲線はABのような曲線によって表される。この需要曲線は、多かれ少なかれ、選挙民の選好を反映した議会の選好を表したものであるとしよう。また、CDは公共財1単位を生産するための限界費用曲線であるとしてしよう。最適生産量は需要曲線と限界費用曲線の交点Fによってあたえられる。この生産量 $q_p$ のもとで限界便益と限界費用は等しくなる。生産量



$q_p$ のもとにおける総便益は面積  $OAFq_p$  であり、総費用は面積  $OCFq_p$  であるから、これら二つの面積の差  $AFC$  はこの生産によってもたらされる社会的厚生である。生産量  $q_p$  のもとで社会的厚生は最大となる。しかしながら、官僚は予算を最大化しようとするから、生産水準  $q_p$  を選択しようとしめない。行政部局は生産すべき水準が  $q_B$  であると議会を説得しようとするであろう。生産量  $q_B$  のもとでは、総便益  $OAEq_B$  が総費用  $OCDq_B$  を上回ることも、等しくなることも、あるいはそれを下回ることもあるだろう。したがって、最適生産量  $q_p$  のもとで社会にもたらされる純便益  $AFC$  はよりいっそう高い費用の  $q_B$  で生産がなされるために、官僚機構によって少なくとも部分的に収奪されてしまうことになる ( $AFC \geq FED$ )。官僚機構が社会からこの便益を奪い取ることができるのは官僚機構が独占体であるからであり、議会は官僚機構の限界費用曲線を知ることができないからであり、たとえできたとしても情報を得るための費用は非常に高くつくからである。官僚（政府当局）は情報を独占することによって、議会（立法府）による制約を回避しているということができる。このことはロビイスト（院外利益団体）の活躍によって慢性的となる議員の予算拡大要求と相俟って、予算の持続的拡大を促す大きな要因となっている。

予算をめぐる与野党間の確執、議会と政府の確執は予算編成を複雑なものにしていき、真の国民の要求とはかけ離れた予算を成立させることになる。地方自治体の予算の決定過程も大なり小なり、このような特質をもっており、選挙民、代議員、官僚のもっている情報の非対称性によって、利害得失が偏ったものになってくる。住民の選好を正しく反映させるシステムが開発されない限り、公共財の最適生産は達成できないし、公正な負担をも配分できないといえよう。

参考文献

- [1] Musgrave, R. A., *The Theory of Finance*, MacGraw-Hill, 1959. (大阪大学財政研究会訳【財政理論】Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ, 有斐閣)
- [2] 林栄夫監修, 中桐宏文編『財政の構造』世界書院, 1979年。
- [3] ギフォード, Jr. A. & サントニ, G. J. 『公共経済学入門』新評論, 1984年。
- [4] ミュラー, D. C., 『公共選択論』有斐閣, 1993年。