

經濟論叢

第141卷 第2・3号

予算過程とコーディネイター……………	池上 惇	1
産業構造分析と經濟發展……………	瀬地山 敏	12
ワイマール期財政調整と邦財政高權(下) ……	武田 公子	41
シスモンディの經濟学……………	堂目 卓生	61
内部補助をめぐる若干の考察……………	森 統	79
軍事技術の概念規定に関する一考察……………	阪部 有伸	100

昭和63年2・3月

京都大學經濟學會

予算過程とコーディネイター

——公共性と専門性の視点から——

池 上 惇

はじめに——草の根の要求と概算要求——

現代における公共性を考える場合には、人権と契約についての相互了解だけでなく、その了解を生かし得るコミュニケーションと、その基礎にある一人一人の経済的、社会的自立性があるかどうかが問われてくる。この問いかけのなかで社会のひとりひとりの生存と発達を支えるシステムについても検討せざるをえない。もしも、ある年に、福祉予算をくみ、その結果、納税者個々人の経済的社会的自立の基礎が形成されるとすれば、この基礎を生かして、納税者は予算編成に参加し、ネットワークングをおこなうことができる。

ところで、財政活動の根幹とも言うべき現代の予算制度の形成と発展の過程を私的な欲求が、公共的な欲求へと発展する過程として把握してみよう。まず社会を構成するひとりひとりの欲求が、各種の利益をともにする人々の声の結集という形で、個人のレベルから集団のレベルへと徐々に集められる。このレベルの要求の形成は、アメリカではグラス・ルーツ、つまり草の根の要求と呼ばれる。日本では、かつて、路地裏の要求という用語があったが、今日では、「草の根」あるいはネットワークングとよばれることが多い。さらに、行政機関は、毎年これらの声をあつめた利益団体や、さらには圧力団体の要求をうけて、各行政領域ごとに（例えば、日本では通産省、自治省、運輸省、建設省、労働省、農林水産省、郵政省など）各種の要求（例えば、特定の産業の進行のための助成、地域振興政策、鉄道、海運、航空などの関連施設の整備、そして、道路やダム建設、農山漁村の振興等々）をとりまとめる。これを概算要求と

言って、これらの要求は、大蔵省に集められる。大蔵省が、国税庁を通じて集められてきた税金の額と、各種要求を実施するのに必要な資金額との調整をおこない、大蔵省原案という名の予算書をつくりあげる。この原案をもとに、政府は、議会政治のもとで、それぞれに国民的規模での要求をまとめる力をもつ各政党、とりわけ、多数派を形成している政党の意見をとりいれ、政府原案をつくり、国会に提出することになる。この過程、および、国会での審議にあたって、最も基本的な問題は、まず、第一に、なにをもって、もっとも公共的な欲求とするか、第二に、限られた収入のもとで、公共的な欲求に優先順位をつけるとき、何ををもって順位決定の基準とすべきか、という問題である。

常識的に考えるならば、公共の資金である税を使用して、公共の欲求を充足するのが、予算過程における意思決定、とくに、国会における意思決定の機能なのであるから、国会における多数決による意思決定がすなわち、公共性のある意思決定である、という主張もなりたつ。しかし、いかに多数決で決定しても、その決定が、公共の利益に反し、少数者の特権をむしろ擁護した、といわれうようなケースは、これも常識的にみて、決してすくなくない。有名な「補助金と政権党」という書物をあらわした広瀬道貞という人は、多数派を形成して、政権をにぎった政党が、投票への「報酬」として国民の税金であるものを補助金として、自分たちの集票のために自分の後援団体や、圧力団体のために使用している、という事実を指摘した。これでは、公共的な資金の使用方法であるとは言えず、自分の当選のための「地盤づくり」に公共の資金をつかっていることになる。多数決できめた、というだけでは公共性を主張しえない側面があることは明らかである。

I 情報のコーディネイターとしての主計官

アメリカのミシガン大学、日本研究所長であったジョン・キャンベル氏は、1977年に「現代における日本型予算の政治学」¹⁾ という研究を公表し、1984年

1) J. C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics*, 1977.

に、日本語訳への序文を書いている。彼の分析によると、日本の官僚のなかのエリート中のエリートは、大蔵省の主計官である。彼らが、各省庁の概算要求に対して査定をおこなうとき、その基準となるのは、つぎのようなものである。

- (1) 「スジ」—その目的が適当か、要求額は穏当か。説明は理路整然としているか。
- (2) 「ワク」—その経費に対する予算の「ワク」は十分余裕があるか。
- (3) 「バランス」—その経費が、類似、関連経費とどのような関係をもつか。
- (4) 「タイミング」—同一性質のさまざまな要求（五分分しか財源がないときに、十個分のダム建設要求があるとき）がなされているとき、どれを優先すべきか。
- (5) 「セキサン」—省が提出した数字、とくに単価と員数が厳正に計算されているか²⁾。

ここでキャンベル氏の分析からはなれて、「スジ」の内容を独自にとりあげ、前章の結論をふまえて言うとするれば、本来、査定は公共性についての真剣な討論や、人間の生存や発達に関する具体的な調査、各種の情報の収集、分析が必要なことは言うまでもない。いわば、主計官は、公共性に関する情報のコーディネイターなのであって、彼の査定には、年々の財政支出が、国民生活、とりわけ、納税者の生活にどのような影響をあたえたかについての情報と、この情報の分析にもとづいて、どのようにすれば、新年度には、より公共性の高い予算が編成しうるか、についての検討結果が反映されなければならないのである。

人間は、個人であれ、集団であれ、社会の構成者であれ、たえず、情報とその伝達を通じて、自分の過去の行動の結果を分析し、その結果にもとづいて、過去の行動のパターンを変更してきた。サイバネティクスの原理を開発して、「情報の伝達による制御」を最も高度な組織活動として位置づけた N. ウィーナーは、このような行動のパターンの変更を学習と名付けた。彼は言う。「仕

2) J. C. Campbell, *op. cit.*, p. 62, ジョン・キャンベル著、小島昭他訳「予算ぶんどり」1984年、108ページ。

事の結果から送りかえされる情報が仕事の一般方式と仕事遂行のパターンを変更することができるものであるならば、その過程は学習と呼ぶのが適当である³⁾。」と。

民主主義社会において、社会の人々が、権力や強制による統治にかわって、人々の自立を前提とした集団的で社会的な意思の形成をおこなおうとするとき、この学習を通ずる個人、集団、社会の意思決定は、最も自然で、個人、集団、社会の利益の両立や調整を可能にすることは言うまでもない。もし、理想的な民主主義社会において、主計官が、専門的なコーディネーターとして過去の予算の執行の結果を情報として受けとめ、この分析の結果として、より公共的な業務の遂行のために過去の行動のパターンが変更されるならば、予算の編成と意思決定は、きわめて合理的なものとなり、さらに、議会における審議が、かかる合理的な判断をより深く検討し、議員という、これも、また一種のコーディネーターが、新たな情報の収集と分析を通じて、大蔵原案を補強できれば、さらによりよい結果が得られるであろう。

このように、予算編成過程を、社会が意思決定をおこなう場合の一種の「学習過程」とみて分析をおこなう方法は、「情報の伝達による社会の制御」、つまり、サイバネティクスの原理を予算過程の分析に応用したものである。この場合、議員や主計官などのコーディネーターが、公共性の基準からみて公正な判断をくださるかどうかは、「草の根」からの要求とその相互関係を「人間の生存と発達」という基準よりみて、より深く理解し、ひとりひとりの欲求を実現するうえで、社会の人々の相互依存の関係を認識しうるか否かにかかっている。

II ニーズの社会的評価

いわゆる「草の根」の要求は、それ自体を、相互関係から切り離してみれば、

3) N. Wiener, *The Human Use of Human Beings, Cybernetics and Society*, 1950, 1954, Avon Books, 1967, p. 84, N. ウィーナー、鎮目恭夫、池原止戈夫訳「人間機械論」第2版、みすず書房、1979年、61ページ。

いわゆる「住民のエゴ」とうけとられやすい。例えば、自分の居住地の近くに、保育所をつくってほしい、という要求は、幼児をもたない人々や、地域的にみて、建設予定地から遠くはなれて生活している人々からみれば、「特定の利益を個人が要求しているだけである。したがって、ダブル・インカム家庭のエゴである。」とうつつるかも知れない。他方、老人が文化的雰囲気話し合えるよう地域に老人センターをつくってほしいという要求も、若い人々からみれば、「エゴ」とみえるかも知れぬ。しかし、保育所や老人センターをを求める要求の「よってきたる」根拠を実際に調査し、原因を解明するために、家族、地域、雇用などに関する情報をつめてみると、そう簡単に「エゴ」ときめつけられない要因が沢山でてくることが多い。

多くの場合、保育問題や老人問題の背後には、雇用における男女の平等や、婦人の社会的進出という事実がある。男女が、平等に就業機会をもつ、ということは、機会の均等や社会における分業の利益という点から評価しうる。もし、分業によって、一人一人の職業についての意欲や専門性が高められ、また、男女の社会的な平等によって、婦人の「はたらく意欲」や「向上心」に積極性をあたえるならば、一人一人の人間にとって利益になるだけでなく、文化の発展や社会の生産力の進歩や、民主主義の基礎としての「一人一人の生活の経済的基礎」の強化につながることはあきらかである。もし、保育所が、社会の分業や男女の協力関係を促進し、生産力の発展と民主主義の基礎をつよめるのに役立つのであれば、それは、いま、幼児をもたない人々にも、利益をもたらすであろうし、地域的に遠くはなれていて、直接には、保育所を利用できない人々にも利益をもたらすであろう。

また、保育所を地域社会につくったとき、家族制度および地域社会にもたらす便益も無視できない。保育という業務が、家族内の私事からでて、保育の専門家による業務となるとき、その保育は、専門的な職業人によってになわれ、保育内容にも、保健、医学、心理学など、多くの科学的な知識や方法が導入せられる。このことによって、保育の質が高まり、その経験が、ひろく一般化さ

れて、知的な資産として蓄積されるならば、この蓄積は、いま子供をもたない家族にとっても、いつかは、大きな便益をもたらす。また、保育の専門家と父母が密接なコミュニケーションをもつことによって、家族制度は、従来の私事化された枠を越え、社会と私事との関連のなかで発展する。これもまた、個人と社会の総体の利益の共存である。さらに、地域社会の保育所とその専門家は、地域の人々の文化、コミュニケーション、健康などに、大きな影響をあたえるかも知れない。要するに、保育の要求という単純な事実から、その背後にあるものを探ってみるならば、そこには、人々の私的な利益の相互関係があり、この相互関係を認識すれば、ある地域の保育要求が「エゴ」であるとは、必ずしも言えなくなる。

老人センターの要求についても、同じことが言えよう。長寿社会において、老人は身体的な能力においては衰退を余儀なくされるが、もし、適切な環境——適度な労働、スポーツ、文化、コミュニケーションの機会等々——があり、知的な能力における発展が促進されるならば、その総合的な判断の力は、社会の進歩にとって欠くことはできない。老人センターの建設によって、かかる能力が持続しうるとともに、老人医学や、介護の専門家が、老人の健康と人間的発達について、より深く研究し、老人の知的資産を社会にとって有用なものとして維持、発展しうるとすれば、この要求が、単なるエゴにおわることはない。また、老人センターによって、若い夫婦の世帯の独立が可能になれば、これもまた、社会にとって有益であろう。

III 共同資産とネットワーキングによる学習過程

保育や老人問題の背後にある、かかる「相互依存の関係」が、研究され、解明され、情報として、人々に公開され、人々の共同の資産となるには、一つには、コーディネイターが専門的調査と研究の能力を養って、ニーズに対処する姿勢を持たざるをえず、二つには、保育所や老人センター建設の要求が具体化してゆく過程に社会のさまざまな人々が参加し、討論し、納得し、専門家の判

断を（もしそれが科学的事実に基づいておれば）支持する、という条件がなければならない。端的に言えば、コーディネイターの専門性と納税者たちの相互理解をふまえた意思決定過程への参加があって、はじめて、「相互依存の関係」を社会の人々が認識し、「私」と「公」の調整が可能になるのである。上に述べた意味での「学習モデル」による予算過程の分析は、この二つの条件によってはじめて現実的なものとなりうるであろう。

ところが、実際には、この学習モデルの二つの前提は、多くの国々で、大きな障害に直面している。ここで、キャンベル氏の分析にたちかえるとすれば、氏は日本の予算過程について、主計官の重要性を強調しつつ、つぎのように言う。

「主計局は現在、各省の要求を一瞥する以上の仕事をこなすだけのスタッフをもたない。海外援助についての理解を十分にもつ外務省や通産省においても、役人は非常に少数である。経済サミットや海洋域会議やガットでもそうなのだが、このような国際交渉における日本の地位を向上させるためには、複雑な問題を研究するだけの自由時間をもつ役人の不足が、ひどい制約となった。」⁴⁾

情報の不足したコーディネイターを待っているものは、「利益集団や政治家からの圧力」⁵⁾であり、無秩序な「予算のぶんどり、かけひき、けとぼし」の横行であった。これに加えて、納税者の意思決定への参加については、日本の予算編成には、多くの困難がある。キャンベル氏によれば、「日本では、政治および政策問題に対する知識は他の国よりもまさっているが、積極的参加の傾向は、とくに地域社会の利害を超える問題について言うと、アメリカにおけるよりも弱いように思われる。」⁶⁾ということになる。

IV 予算過程の官僚制化

コーディネイターの専門性が弱く、かつ、納税者の相互理解も参加も積極的

4) J. C. キャンベル, 前掲訳書, 日本語版序文—英文原本にはない—引用者, 17-18ページ。

5) 同上, 15ページ。

6) J. C. Campbell, *op. cit.*, p. 279, 前掲訳書, 366ページ。

でない、とすれば、予算過程における学習は、重大な困難に直面する。まず、年々の財政活動の結果を情報として集約することができない。このことは、先に述べた「相互依存性」が個々の草の根の要求者たちにとっても、また、コーディネイターにとっても認識できないことを意味する。そうになると、個々の要求は、文字どおり、「他の要求との関係を無視したエゴ」としてしか、主張のしようがない。他方、要求の背後にあるものが、調査も研究もされないのであれば、名目だけの草の根からの要求をつくりあげて、実際には、獲得した予算を人間の生存や発達のためにつかうのではなく、集票や、利権政治のためにつかう、ということさえおこる。

他方、意思決定過程は、官僚化し、ある意味で、単純なルールをきめて、これを機械的に実行する、ということになる。キャンベル氏は、予算編成の政治学に関する、A. ヴィルダフスキーの主張を次の五点に要約し、この結論は、日本の予算過程にもっともよくあてはまる、と言っている。

(1) 予算編成は歴史的である。ある年の予算の大半は義務的なものであり、残りについても変動はわずかなものである。予算参加者は変化にのみ注意を向ける。

(2) 予算編成は専門化され、断片化されている。予算は各部分に分割され、それぞれが専門的な機関で処理されている。そしてそれらの間の公式的調整は、ほとんどなされない。各参加者は自分自身の役割（たとえば使い手、査定者、上訴審）を通常は固守している。

(3) 予算編成は、設計的な傾向をもっている。なぜならば、政策をその長所について比較し判断することは、きわめて困難なことであり、参加者が問題の行政的側面に焦点をあてるという経験的な方法をとっているからである。

(4) 予算編成は、継起的かつ反復的である。予算編成が毎年繰り返されている以上、問題は少しずつ解決されることになる。各年の過程内で、解決しやすき問題は各段階で処理され、残りは後に回される。

(5) 予算編成は紛争回避の機能を果たしている。役割を果たす際の行動が安

定していることは、参加者間の安定した期待をもたらす。参加者は通常その仕事をなしとげるときに、利害を共有するものである。他の参加者の予期された反応が、基本的な決定基準である⁷⁾。

さまざまな予算要求、あるいは、概算要求の背後にある「相互依存の関係」が見えなくなり、個人は、自分の要求のみを生存の必要上から、相互依存の認識のないままに主張をくりかえし、他方、コーディネイターは、相互依存の関係を研究、調査する力も時間もなく、ただ、過去の実績の上に、無計画的に「増分」を積みあげる、ということになれば、予算過程は、予算を「ぶんどれる」力のある人々の「草刈り場」となり、金力や権力に応じた租税の分配を制度化し、正当化する機会に変質してしまう。

この変質をくいとめるために、コーディネイターの専門性を回復し、納税者の意思決定への参加を保障する方策はないものであろうか？

おわりに——長期計画と予算編成の区別

この目的のための重要な一步として、キャンベル氏は、予算の諸分野への配分にあたって、「最も重要な配分決定を扱うための、予算編成以外の何らかの方法を考えだすこと」を提案する。この方法とは、予算編成が年々の、短期的な意思決定であるのに対して、長期にわたる事業の計画を、これとは区別してとりあつかうことである。

キャンベル氏は、「このような重要決定と限定された予算上の意思決定との区別は、多くの政府で認識されている」と指摘し、「たとえばアメリカにおいては、周期的『授権』過程は議会の『立法』委員会の権限であり、予算編成は議会の『歳出予算』委員会の権限である。』⁸⁾と云う。たしかに、アメリカ合衆国の予算制度は、日本のそれと大変にちがっていて、合衆国憲法第2条第九項第7号は「国庫からの支出はすべて法律で定められた歳出予算(appropriation)

7) J. C. Campbell, *op. cit.*, p. 272, 前掲訳書, 355-356ページ。

8) J. C. キャンベル, 前掲訳書, 16ページ。

9) 浅見敏 編「世界の財政制度」金融財政事情研究会, 1986年, 144ページ。

に従ってのみおこなわれる」と規定し、毎年度13本（農務、国防、エネルギー、水、対外援助、住宅都市、内務、労働、立法府、運輸、商務、および法務、財務など）に及ぶ歳出予算法が、経常的な権限にもとづいて別々に成立する。他方、歳出予算が歳出予算法に計上されるためには、授權法(Authorization Act)によって、連邦プログラムの開始や承認に関する法律が成立していなければならない。そして、「歳出予算法により授權法の規定を変えることはできない。また歳出予算法は授權法で定められた金額を超えて歳出予算を計上できないが……授權法で定められた金額を必ず計上する必要はなく、少ない金額か、まったく計上しないことも許されている。」⁹⁾このようなシステムは、長期の事業計画と年々の経常的支出とを一応は区別することを可能にし、それぞれの予算についての法律を総合的に調整しつつ実施してゆくことを可能にするので、きわめて合理的な性格をもち、「ぶんどり」の介入の余地はすくなくなることは言うまでもない。そして、同時に、立法と予算が密接に関係するとなれば、財務官と議員のコミュニケーションや調整、大統領行政管理予算局の予算編成作業との調整、など、きわめて多くの調整機会が発生する。この調整機会が、コーディネーターの専門性を高め、納税者の予算編成への参加の機会となれば、システムは、きわめて理想的に機能する。

しかし、「何でもカネ」で解決しようとする現代的風潮のもとでは、いわゆる圧力団体の代理人としてロビイストが、圧力団体に雇用され、私的利益実現に腕をふるう、という事態も当然におこってくる。そうなれば、有能なロビイストをやとうカネのある団体と、そうでない団体との間に資金配分の優先順位をきめるにあたって差がつくことはさげられない。

このような現状にもかかわらず、キャンベル氏の言うように、長期計画の決定と予算上の意思決定との区別はきわめて重要な意味をもつ。それは、何よりも、何年にもわたる長期的な計画や視野とのかかわりなしに毎年予算を編成することは、社会の意思決定が、「当面の利益」の確保にはしって、「長い目でみた利益」を考慮できなくなってしまうからである。

日本の予算制度においても、長期（10年内外）の経済計画と、年々の予算編成との関係は絶えず論議の対象となっている。しかし、合衆国における予算制度の伝統と比較すれば、長期的な視野と短期的な、当面の判断との関係が稀薄になりやすいという傾向は、否定することができない。この点で、キャンベル氏の分析結果に対しては、謙虚に受けとめる姿勢が必要であろう。