

經濟論叢

第125卷 第1・2号

予算過程論と財政民主主義……………池上惇	1
比較生産費説・国際価値論・貿易利潤(上)……本山美彦	16
19世紀末ドイツにおける「本源的蓄積」と 土地所有(1)……………加藤房雄	46
不確実性下における公共投資の割引率……………羽鳥茂	71
労働市場における差別(1)……………脇坂明	91

昭和55年1・2月

京都大學經濟學會

予算過程論と財政民主主義

池 上 惇

はじめに

予算過程論を財政学体系の基本構成要素として、日本財政の統一的理解に適用されたのは林栄夫教授であった¹⁾。同教授の労作である「財政論」は、財政の内容、あるいは本質を経済余剰の政治的再配分の過程として把握し、かかる過程の形式として、予算を経済的・政治的に優勢な階級の利益に応じて推進する過程こそ、予算過程である、とされている。この基礎にたつて考えるかぎり、財政の本質をいかに定義するかについてはさまざまな意見がありうるにしても、予算過程をいかなる本質・内容の反映として把握するかを考えてゆくことは、現代における財政民主主義論の重要な課題であるといわなければならない。

他方、最近の財政危機の進行と、保守、革新、中道といった一種の多元化的な政治情況が進行するなかで、圧力団体と予算過程との関係、合衆国、その他西欧諸国の予算過程とわが国におけるそれとの比較・検討の道もひらかれ、アメリカ人による日本の予算過程の分析さえあらわれるようになった²⁾。本稿はかかる動向をふまえて、財政危機下における予算過程の諸特徴と財政民主主義の現代の特徴を検出することを目的としている。

I 住民のニーズと予算制度改革

日本における予算過程論は合衆国のそれを尺度として構成されている場合が

1) 林栄夫「財政論」筑摩書房、1968年、本書の第2章、第3章に対する事実上の批判は、小島昭、現代予算政治試論——わが国における予算過程の方法論的考察——漢内謙、阿利莫二、井出嘉憲、西尾勝編「現代行政と官僚制」下、東京大学出版会、1974年、103ページ以下。

2) J. C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics*, 1973.

多いので、本稿では、合衆国における現代予算過程論を概観しておこう。J. O' Connorによれば、「自由主義と中産階級民主主義の勝利」は19世紀を通じて合衆国にも適用され、予算原則はつぎの4点に要約される。

第一。経常支出は、国家の経済に対する支配の再拡大を防止するために、そして、財源が、国家に対する新しい債権者としてのブルジョアジエに対する支払いに利用できるよう保障するために、絶対額からみて最小限度に維持された。

第二。課税は主として間接税により、それは、租税収奪を隠蔽し、また、国家が、個人の所得及び富に対して独自の調査をおこない、潜在的な統制を通じて、私的利益を侵害しないように配慮されていた。

第三。公債は、戦争など例外的な場合にだけ限定され、国家の支払能力を保持し、債務を償還する力をもった。

第四。貨幣は、臨時の手段、または貨幣が支配階級の絶対的統制下にある場合にのみ、供給されえた。

第五。均衡予算。国家の経済活動は、租税収入による一定の限度内に制限された³⁾。

私有財産、個人の営業活動の自由とその活力、そして植民地時代における国家の浪費と不正に対する統制、いわば官僚に対する議会からのきびしい統制、極端にちいさな連邦政府、これらが合衆国における古典的な財政民主主義の予算原則であった。

20世紀における予算原則の変化を説明するために、オ'Connorは国家資本主義 (state capitalism) と独占的産業 (monopolistic industry) をあげている。自由主義国家の予算原則は放棄され、間接税から直接税への移行、均衡予算原則の放棄、不換紙幣制と赤字公債の導入がすすむ。「しかし、最も重要なことは国家支出の不断の拡大であり、国家の経済的機能の数と種類における増大であった。経済生活における決定的要素のひとつである国家予算の進化は、永続的な国家官僚制の発展と同一歩調ですすんだ。」⁴⁾

3) J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martins Press, New York, pp. 71-72.

彼によれば、合衆国においては、予算は、合衆国成立当初から、農民、農場主、商人階級、産業家などの特定の諸利益を表現していて、「常に私的な利得の源泉」となった⁵⁾。この点は、合衆国の行政学者たちが指摘するように、スポイルズ・システムの伝統が、とくに地方財政において根づよく支配したことと関係している。L. D. ホワイトによれば「スポイルズ・システムという語は、1832年マーシィ上院議員によって用いられて以来、合衆国の日常語となっている。もっともふつうの場合には、それは、業績評価制度 (merit system) や資格制度 (fitness) にもとづかず、政党または党派の縁故・人脈にもとづいて公的機関への任用をおこなうことを指す。この意味においては、本来は縁故採用制 (patronage system) と同じ意味である。この表現はまた、任用だけでなく、契約、補助金、ライセンスの申請、法の施行や不施行その他の手段を通じる公的権力の濫用が、不法に金をもうけさせるような多くの型の利得をいいあらわすために……使用される。この場合にはこの意は、本質的に、汚職 (graft) というのと同じである。」⁶⁾

合衆国における草の根の民主主義は、元来、農村におけるカウンティを土台とし、独立した自営農民たちの小共同体が、共同体の共同財産としての財政を運営していた。そこでは、非常勤で、公職による報酬によっては生活を維持できない行政委員たちが交替でえられ、教育、保健、警察、裁判、交通等々の共同業務を処理し、課税評価員をえらんで、課税と財政活動をおこなった。だが、この官僚機構の存在しない共同体は、資本主義の発展、人口の移動、労働者階級の増加と共同業務に対する彼らの関心の高まり、都市化による地価の上昇、公益事業、都市計画にかかわる巨大な利得の発生によって根底からゆりうごかされることになる。増大し、かつ複雑化した業務を処理するという名目で、職業的政治家 (professional politicians) があらわれ、彼らは、とりわけ南北

4) *Ibid.*, p. 72.

5) *Ibid.*, p. 72.

6) L. D. White, Spoils System, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 1933, (E. R. A. Seligman & A. J. Johnson ed.) p. 301.

戦争後、鉄道、ガス、水道、電信電話、電力など、公益事業の発展をテコに、巨大企業集団と相呼応して地域支配にのりだしてくる。彼らは選挙の専門家であり、公衆によって選挙される非常勤の公職を独占し、「金もうけのために政治をおこなう」⁷⁾政治集団、すなわちマシーンを形成する。職業的政治家と政治のアマチュアとは分化し、時間と余裕をもって政治に専心する人々は、公的な報酬はなくても、公職から利益を引きだすことを職業とし、彼らが、連邦、州、地方自治体の各レベルにおいて公職を独占する。行政委員、首長、議会など、公選にもとづく政治家たちの予算作成と執行の過程は、赤裸々な私的利益と、より大規模化する全国的圧力団体、職業集団の抗争と連合、力に応じて公金を占有する過程を合法化することとなった。租税にもとづく公金が、文字通りの資本主義的な原理、つまり無政府的な営利追求の原理によって支配されるとき、連邦政府、州政府、都市自治体等々に、かつての共同体の業務執行にみられた総合性、統一性、共同体性を期待することは不可能である。無政府性は、当然の結果として、共同体の協業の生産力に依存した共同業務実行の際の民主主義と能率を喪失せしめ、公衆から集められた租税の浪費、債務の増大、より一層の税負担への傾向をつよめはじめた。ここに至って、とくに、地方税の納税者としてもっとも負担を重く蒙る都市の中産階級が、都市自治体改革の運動を提起しても不思議ではない。

新しい状況に応じた納税者主権、納税者による予算の統制の発想は、一つの整理された形式においては、(1)ニーズ、(2)結果、(3)費用、(4)努力、(5)業績という形で概括されたが、このような定式化は、ニーズの測定、計画化と、資源の最適配分による目標の達成、それを尺度とした業績評価制度の導入、という形における予算制度改革のうごきをつくりだした⁸⁾。住民のニーズへの注目と、

7) Edward McChesney Sait, *Political Machines*, op. cit., 1933, p. 657.

8) アレン・シック「PPBへの道：予算改革の諸段階」、F. J. Lyden & E. G. Miller, *Planning Programming Budgeting: a systems approach to management*, 1968. (宮川公男訳「PPBSとシステム分析」日本経済新聞社、1969年、所収、44ページ)ここで、シックが注目しているのは、クラレンス・リドレイ、ハーバート・サイモンによる「地方自治体活動の測定：行政評価基準案の概観」である。

それらを測定し、計画化の基礎にしようとする発想は、ニューヨーク市政調査局の貴重な試みを生みだし、アレン・シックによれば、「これまで予算編成とは、つねに、計画した目的の達成に資金の支出を組織的に関連づける過程であると考えられてきた。この重要な意味において、いかなる予算制度にもPPBの要素が少しは存在する。50年以上も前の最初の予算改革の動きの中でも、政府の目的および活動を計画し、公共資金によって達成されるべき事柄について信頼できる資料を提供するような、予算制度の必要性が強く主張された。たとえば、1907年にニューヨーク市政調査局は、ニューヨーク市保健局に関する125ページにも及ぶ機能別勘定科目および資料を含む“プログラム要綱”の見本を公表したのである。」⁹⁾

中産階級を中心とした納税者主権の主張は、予算制度改革におけるこの「原点」からみる限りにおいて、あきらかに、納税者のニーズを、単に個別的・私的な利益の実現にかかわるものとしてではなく、集団的かつ公共的な利益にかかわるものとして客観的に把握することを出発点においていた。この原点からみれば、マシーンによって作りだされた個別的で、私的利益のための仮空の行政需要を是正し、その上で、適正な納税者負担のもとに、ニーズを総合的かつ有機的に、住民全体に対して実現してゆくための公務員制度が提起されていったにちがいない。このような方向は、ニーズの客観的な把握と、住民の公共的欲求の有機的全体を計測する技術・システムを当然にも要求するはずのものであったから、「ニーズにもとづく計画化」こそ、問題にされるべき中心的課題となるはずであった。だが、合衆国における予算制度改革は、かかる方向に一直線にはすすまず、まず、自治体や連邦政府の財政を権限を集中した首長や大統領が統制すること、ついで、彼らが有効に管轄すること、そして、相つぐ財政危機のなかで漸く、「計画化」が登場する。しかし、この場合には、「ニーズ」をもたらずのは、第一義的には住民生活であるよりもむしろ、外国の軍事力との対抗、外国との宇宙開発競争、国際収支の改善など、すでに外国

9) 同上、32ページ。

との軍事的、政治的、経済的競争によるものとなってしまった段階であり、住民自体のニーズは、たえず「大砲かバターか」という二者択一を前提としたような悪条件のもとで、はじめて問題とされうるにすぎない。このことは、PPBSが国防予算に関連して提起されたという事実によって、一層確実に認識することができるようになる¹⁰⁾。

それだけではない。このいわば、住民外のニーズにおおわれた「計画化」の試みは、これを阻止しようとする二つの予算制度改革論、第一に漸変主義 (incrementalism)、第二に contained specialization に直面してたじろぐこととなる。この点を合衆国における予算制度改革論の歩みに即していまいちどふりかえてみることにしよう。

II 官僚機構の再編成——重点の移行——

「住民のニーズにもとづく計画化」という立脚点から、予算制度改革の重点が「予算の統制」へと移行してしまい、ニーズにもとづく計画化の視点がなごらく後景にしりぞいた。

シックがいうように、「進行中の活動の〈管理〉および支出の〈統制〉という二つの機能が、過去においては計画機能に優先していた」¹¹⁾のであるが、ここにいう〈統制〉とは、「業務を遂行する職員を上司の定めた方針や計画に従わせる過程」¹²⁾を指し、〈管理〉とは、「承認された目標をプログラム化して特定のプロジェクトや活動にすること、承認されたプログラムを実施するための組織単位を設計すること、それらの組織単位に人員を配置すること、そして必要な資源を調達すること」¹³⁾であった。いわば〈統制〉や〈管理〉は、〈計画策定〉の手段にすぎず、計画策定における目標の決定と、目標達成のための代

10) D. Novick, ed., *Program Budgeting*, Harvard U. P., 1965, p. 81 f.

11) フレン・シック、前掲論文、32ページ。

12) 同上、33ページ。

13) 同上、33ページ、シックはここで、Robert N. Anthony, *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, 1965. を参考にしている。

替案の作成、最良のプログラムを納税者主権のもとに選択する過程こそ予算編成を究極において規定する性格のものである。しかるに、〈計画〉よりも、そのための諸手段である〈統制〉や〈管理〉が先行した根拠は何か？ シックはいう。「実際問題として、計画、管理、および統制の過程は、各関係部局間にすっきりした機能の分化がないために、予算編成において互いに競合する傾向があった。時間的制約があるため中央当局は何をするかを選択しなければならない。この時間的制約により、統制の責任は実行段階に移すのがよいが、相互に信頼できる内部的統制組織がないため、中央当局は、計画機能を犠牲にして統制機能を果たさなければならなかった。」¹⁴⁾ シックのこの説明は、あきらかにつぎのことを示している。すなわち、政府組織の内部に相互に信頼しうる内部組織がなく、各行政部門は、各々が関連業界や圧力団体に組み込まれて有機的の一体性を欠き、総合的にかつ民主主義的に統制しうる状態にない、ということである。すでに述べたように合衆国のスポイルズ・システムは、かかる行財政組織の無政府的分断の最たるものである。さらに連邦政府の予算制度は、いわゆる歳出予算であって、単年度で予算額を支出して現金勘定をしめ切る必要がなく、各支出目的ごとに別々の法律をつくって債務負担額をきめ、通常3年間は債務負担額の限度内で国庫からの支出をみとめられるという制度であるために、統一的な予算の活用はきわめて困難であった。行財政の執行体制において発生してくる無政府状態を克服するためには、特定の私的利害と結びついた公職者・公務員を排除し、住民のニーズを総合的かつ長期的にとらえ、相互に民主主義的に結合された公務をになう集団が作りだされる必要がある。だが、合衆国における予算制度改革の方向は行財政のなかに無政府性をもちこむ官僚機構をとりのぞく方向にはすすまず、自治体の首長や大統領の権限の強化によって、予算の〈統制と管理〉の機能をつよめる方向にすすみ、この結果、非効率と浪費の最大の原因である、「住民の総合的で長期的なニーズを把握しておらず、財政を執行する有効な民主主義的組織をもたない」状況を放置したまま、

14) 同上, 34ページ。

もっぱら統制と管理の側面だけで、能率を主張することになっていった。かかる意味で、公務員に対する統制の手段として「科学的管理法」が強い影響力をもち、地方自治体と連邦政府の予算制度改革論に大きな影響をあたえ、工場制度を行財政機構にもち込むことのみが、改革論の中心的眼目となってしまったことは驚くにあたらない¹⁵⁾。大統領の予算 (executive-budget) のスローガンは、クリーブランドが1915年に論じたように、大統領のみが組織を全体として考えることができ、統率の責任を負わせられる唯一の人という主張を生む¹⁶⁾。政府機関の機能的な統合、独立した委員会などの廃止、選挙制度の簡素化、大統領の任免権の強化、中央一括調達、競争入札、公務員制度の改革、会計手続きの統一、支出の検査等々がこれにつづき、「大統領は……予算局をゼネラル・スタッフとして従えた会社の社長」にたとえられたのである¹⁷⁾。

これらの改革——20世紀の初頭以来、とくに1912年から1956年まで四つの大統領諮問委員会が提案し、1920年の予算会計法は具体化のための画期となる——は、官僚機構をとりのぞくものではなかったとすれば、一体、何をもたらしたのであろうか？

J. オCONNORは、自治体改革の運動が「自由主義的改革論者——法律家、事業家、専門職者など——」から成り、彼らは一方で不正な機構やスポイルズ・システムに反対するとともに、他方では「労働者階級の教育委員会への代表権」に反対したことを指摘している¹⁸⁾。

改革運動の主体の一つが中産階級であり、財産税を中心的に負担する人々であったとすれば、彼らが、集中された権限による改良に期待をもち、市長や大統領による新しい秩序に依拠して改革をめざすのはむしろ自然であるというべきであろう。彼らは、資本家階級と労働者階級のはざまにあって両者の力の均

15) 横田茂, W. F. Willoughby の予算制度改革論, 「経済論叢」101巻1号 (1969年1月), 同, 予算制度改革における「科学的管理」と「真の民主主義」, 「経済論叢」106巻4号 (1970年10月)。

16) アレン・シック, 前掲論文, 36ページ。

17) 同上, 36-37ページ。

18) J. O'Connor, *op. cit.*, p. 74.

衡の上に独自性を発揮するという性格をもつ以上、みずからが官僚機構の一部をにないつつ、知的エリートとしての特性を生かし、市長や大統領のつよい権限に支えられてその政策を実行しようとするのは当然だからである。しかし、この集中され、再編成され、知的・文化的要素によって補強された官僚機構は、個別的で非合法的な公金の私物化や汚職を排除しうる可能性をもっている代りに、より大規模で、合法的で、制度的に保障された公金の私物化に道をひらく可能性をも備えている。オコンナーは、巨大化した全国的資本が、集中化された首長や大統領の権限と結びつきうること、これに対して、従来の個別的で地方的な利益は、個々の議員やそのグループと結びつきうることを示し、後者の利害が前者——全国的大資本——の主導権の下に編入される過程として予算制度の改革過程をえがきだしている。彼は Sharkansky によりつつつぎのよう

「クリーブランド派の改革推進者たちは、政府機関に、その予算上の諸要求に、それぞれの事業計画の過去における実績や一定水準の支出から予想される成果についての詳細な情報をあわせて、大統領に提出するよう求めた。」つぎに、大統領と予算局は、これらを政策意図にあわせて編集し、執行予算が、政府機関の実績と将来の予測についての補足資料とともに、上院および下院の単一の予算委員会へ送られてゆく。しめくくりとして、合同予算委員会と議会が、これらの諸要求について批評し議決する¹⁹⁾。オコンナーは、この提案につぎのような評価をあたえる。

「これらの提案の推進は、国会議員に、予算問題において『責任ある』行動をすること——すなわち、『独占資本を意味する』社会全体の利益のために行動することを余儀なくさせる」²⁰⁾と。全国的大資本を首長、大統領の立場に結びつけ、地方資本や個別利害を議員の立場に結びつけるオコンナーのこの方法は、必ずしも説得力をもつものではない。今日、一枚岩のように経済権力を集

19) *Ibid.*, pp. 73-74.

20) *Ibid.*, p. 74.

中した大資本があるというよりも、大資本の複数のグループあるいは集団が競争しつつ併存しているというのがふつうであるから、地方資本や個別利害の代表者が、大統領をおすグループとは別の派の大資本と間接に結合していることは十分にありうることであり、実際に、大統領があまりにも旧来の権益に変更を要求すると、分権主義や議会重視の主張の形をとって、大資本の別派に組織された地方資本や個別資本が反抗を試みることは十分に予想されるからである。このような視角からみると、予算における大統領と議会、あるいは行政政府と立法府との間の関係は、官僚の頂点にたつ大統領と、個別利益の代表である議員や各省庁との衝突・調停の形をとった大資本間の妥協の過程であることになるであろう。この仮説は、PPBS などの提案をおこなう大統領側と、これに抵抗して漸変主義の提案を推進する反対派の見解を対置してみると、一層あきらかとなる。

ここで確認されるべきことはつぎのこと、すなわち、住民のニーズを総合的に把握できず、かつ民主主義的な総合的組織をもたない行政機構の予算制度改革論は、官僚機構の再編成と、より大規模な支配的グループ間のより公然とした闘争の場を提供する、ということである。

III PPBS から漸変主義へ

「1968年には、23の主要な省庁および政府機関が計画別予算を提出し、他の多くの省庁もそれにつづくよう奨励された。PPBS の諸計画を監督することになっている予算局が、実際には PPBS の主要な利用者となった。少数の階級意識をもった上院議員（たとえば William Proxmire）はそれに賛成したが、ほとんどの国会議員や政府機関の長官たちは、この制度に敵意を示すか、あるいは無関心かであった。すなわち、こうした政策分析は、有力な政府機関の関係者の特定の利害からみて有益とはいえないし、そればかりか知らぬ間に損害を与えることもありうるからである。」²¹⁾

21) *Ibid.*, p. 76.

PPBS への抵抗のために二つの手段が準備され、A. スミーンズをはじめ経済学者たちの支持を得ながらその力を発揮しはじめる。第一は、漸変主義的意思決定 (incremental decision making) であり、第二は、contained specialization (制約条件をもった専門化) である。後者はプロフェッショナルな技術的基準を指針として行動する専門家たちによって予算過程が「のっとられる」ことに帰着し、前者は、予算編成のエキスパートたちが現在進行中の計画や政策をうけ入れ、状況をくつがえすような政治的争議を回避することを意味する²²⁾。政治的抗争の泥試合、「バルチザンの接近戦」は、行政上の専門意見や専門的な機能にとってかわられる。「予算の決定過程は、政治の領域からとり出されて、官僚化される傾向をもつ。」²³⁾

漸変主義の主唱者の一人である A. ヴィルダフスキーは、彼の主張の根拠を予算過程における利害関係の錯綜、複雑さ、そこからくる計算の困難性に求めている。「予算行政に参加しているものは、彼らがなしうることに厳しい制約条件を押しつけるような環境のなかで活動している」²⁴⁾と彼はいう。この制約条件には、権力の分立、集団の圧力、議員と選挙民との関係、政党間の争い、行政府と立法府の対立、各省間の抗争など、「計算」すなわち競争する代替案の選択をおこなうにあたって、参加者たちが考慮に入れる一連の関連ある諸事実²⁵⁾——の及びえない領域の拡大と関係している。予算行政に参加する人々はある意味で専門家であるが、彼らのもつ専門性は、予算編成が自然科学や社会・人文科学の発達による複雑な内容を専門的な意味でそのまま反映しうる、という意味で専門性の高いものとはいえない。彼らの専門性は著しく制約されているが、それにもかかわらず、予算過程という人間社会のもっとも基本的な活動に専従して一定の分業関係のもとで仕事をしている、という意味では、立

22) *Ibid.*, p. 76.

23) *Ibid.*, p. 76.

24) A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 1964. 小島昭訳「予算編成の政治学」勁草書房, 1972年, 9ページ。

25) 同上, 10ページ。

派な専門家である。

ヴィルダフスキーは、この計算の困難を補い、彼らの制約された立場をふまえた上での専門性を発揮するための方法として、つまり「計算に対する補助手段」²⁶⁾として、漸変主義に高い評価をあたえる。彼はいう。「予算を積算するための主な補助手段——漸變的方法 (the incremental method) ——に関する以下の記述は、計算という途方もない負担を背景として理解しなければならない。」²⁷⁾ (傍点は引用者)

「予算編成は漸變的なものであって総括的なものではない。行政庁の予算についてまず最初を知っておかなければならないことは、それが、あらゆる可能な代替案と比較して、現在のあらゆる事実計画の価値を再検討するという意味において、毎年積極的に全体として再検討されることはまずないということである。その代りに、前年度予算を基礎として、増減という狭い範囲に特別な注意を向けるのである。」²⁸⁾

以上の文脈からみれば、ヴィルダフスキーの主張には、予算編成における計算可能性に対して、一種のあきらめ、あるいは自己抑制がみうけられ、それが逆に、妥協と合意の成立のための共通の土台として、相あらそう主体の衝突力を緩和するある種の「合理性」を生むものと期待されていることがわかる。ここには、本来の意味での各行政内容に関する専門的知見を総合し、それにもとづいて予算を総合化し、住民のニーズを総合的に把握しつつ、優先順位や規模を決定してゆこうとする財政民主主義者の情熱は感じられない。

計算可能性にたいするあきらめは、単に予算過程における計算だけでなく、生活そのもの、つまり住民の現実のニーズについても率直に表明されている。

「われわれの私生活では、物事が、完全にわれわれの期待どおりになることは稀れだということはよく見受けるところである。ところが、政治活動となる

26) 同上、15ページ。

27) 同上、18ページ。

28) 同上、19-20ページ。

と、われわれは、はるかに大きな見通しを期待しているように思われる。しかし、生活は信じがたいほど複雑になっており、事業計画が全く新規の場合に、それがどうなるかということを予測することができるような理論はほとんどないのである。」²⁹⁾

漸変主義は、オコンナーのいうように、官僚化、あるいは官僚による利害調整のプロセスの理論化であり正当化であるにはちがいない。しかし、この理論は、従来の官僚制論には稀薄であった一つの側面、計算可能性への信仰の放棄、あるいは、官僚の専門性に対する一種の自己抑制を含んでいる。そして、この結果として、住民生活のニーズなどに関する総合的な知識、予算の総合的把握の試みが放棄され、むしろ予算をめぐる競争当事者たちの契約関係、合意の成立が重視されている。予算過程論がかつて PPBS を華々しくとりあげたとき、そこには、軍事支出など対外関係の支出の計算にさえぎられながらも、福祉や住民生活のニーズを計算し、それらを充足して、総合的な予算をもってゆこうとする姿勢が感じられ、都市財政を中心にニーズの計算も活発におこなわれるかみえた³⁰⁾。だが財政危機が深行し、公共経済学が発展するにつれて、公共財もまた需要と供給の価格メカニズムのなかでその位置づけがおこなわれるようになり、計算可能性の拡大にかわって市場メカニズムの復活、つまり相手のことについては十分に計算できないままに一定の契約関係の成立と実績をメドに公共財の位置づけをおこなう傾向が促進されてくる。資源の配分において、計画化と計算可能性の追求を優先するよりも、価格メカニズムの復活をみとめつつ適切な公共財の供給をおこなおうとするかぎり、漸変主義の抬頭はある意味でさけることのできない傾向であったであろう。

この点からみると漸変主義は、PPBS が権限の一点への集中をめざしたのに対して、各省庁や委員会や、議員集団や、地方自治体に対して、一種の分権化

29) 同上、13ページ。

30) 例えば *a report of the National Bureau of Economic Research, New York, Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, 1961.*

を容認しうる余地をのこしている。ニーズの総合的把握を PPBS がめざしたとしても、この総合化は権限を集中した大統領府の手による総合化にすぎず、ときの大統領と結びついた大資本集団の利益をになった総合化となりがちであり、総合化の基礎となる情報は彼らによる統制と管理の手段として機能しがちである。このような偏りをもたされた情報による「計画化」は、いかに住民の生活を把握していたとしても、大資本や特権的な官僚グループの利益のために活用されるだけであり、真の総合化の基礎とはなりえない。かかる傾向に対して漸変主義は、一部の資本や官僚の独走に歯どめをかけ、一方的な再編成の速度を緩和し、分権化をみとめるという限度内において、財政民主主義に若干の発展の余地をあたえることになるであろう。

IV 予算審議と分節民主主義

さて、本来の納税者主権や財政民主主義について考える場合、PPBS の提起した原点と、漸変主義による契約と調整の重視という二つの側面に着目しつつ財政民主主義論の再構成を試みるとすれば、どのような結論がえられるであろうか？ PPBS の原点は、政府の政策目標の基礎として住民生活の総合的なニーズを把握しようとしたところにある。しかし、現実の PPBS は、かかるニーズを基礎として展開されず、統制や管理の方向に迂回してのち、漸く計画策定にたちもどったときは、国防予算の比重がきわめて大きく、財政危機の下での行政権限の集中化を背景に各省庁や省内のスクラップ・アンド・ビルドをおしすすめ、優先順位の決定いかんによっては、国防、外交、国際収支、エネルギーなど対外関係のニーズばかりに追われて福祉や住民生活へのサービスを切り捨ててしまう危険をはらんでいた。そこで、漸変主義の登場は、かかる傾向にわづかでも歯どめをかけ、過去の実績を基礎に行財政の再編成の速度を弱め、契約と合意によるバランスの回復という問題を提起した。しかしこの主張は、その根拠に計算可能性の拡大への断念を表明することによって、PPBS の原点をも同時に消し去る志向をもち込んだのである。

これらの過程を経た上で、財政民主主義について改めて考えるとすれば、PPBSの原点である住民生活のニーズの総合的把握という課題を生かしつつ、生活の複雑さにおびやかされて計算をあきらめることなく、生活過程における専門家を民主主義的に予算過程に加え、総合的な行財政の体制を確立しなければならなくなる。このことは、予算過程において、少数の大資本グループと結合した特権的な官僚層の行動を制約する天下りの禁止立法、政治資金などの規制立法の強化と並んで、議会における予算審議のみならず、産業と地方自治という二大領域を予算過程に結合し、職域と地域における住民のニーズを総合的に把握しつつ制約されない専門性の発展と予算過程への反映を保障してゆかなければならないであろう。かつて、イギリスのウェップ夫妻は、住民を1)市民として、2)労働するもの、生産するものとして、3)消費者として、三つの側面から把握し、議会、地方自治、産業自治(国有化をふくむ)、協同組合など、議会を中心とした分節的な民主主義の構造をつくりだすよう主張した³¹⁾。

今後の予算制度改革構想は、議会制民主主義を補強するいくつかの分節を強化し、総合的なニーズの把握についての限界を打破するとともに、官僚機構にかわる民主主義的な内部統制機構をつくりあげる方向にすすむことになるであろう³²⁾。

31) 清水修二、財政危機と多面的社会改良構想、「財政学研究」1979年第2号、10ページ。

32) 小島 昭、漸变的意志決定と財政民主主義、「日本財政学会第36回大会研究報告要旨」1979年、17-18ページ。ここで小島氏は日本の場合について、「政治・財政システムの分節化と協議システムの導入」として、a) 各省間協議システムの導入、b) 国と都道府県および市町村間の分節化と協議システムの導入、c) 参加の一形態としての議会の改革(議会を予算政策に対する審議の場として復権し各常任委員会の分権化、予算、財務に関する総括審議委員会の設置)、d) 財政オンブズマン制度の導入。