

【研究ノート】

企業国家の予算過程と予算政策 (上)

—その形成と展開—

横 田 茂

目次

- I はじめに
- II 企業国家の行財政システム
- III 予算編成過程における政策決定メカニズム
- IV マクロ・バジェットイングと予算政策 (以上本号)
- V 予算政策の変容 (以下次号)
- VI 予算政策の動揺と破綻

I はじめに

2011年に刊行された田中秀明著『財政規律と予算制度改革』は、1980年代から2000年半ばまでの約20年間に、OECD主要11ヵ国で取り組まれた財政再建の実績を比較研究している。わが国では、第2次臨時行政調査会による行財政改革から行政改革会議による中央省庁改革がおこなわれた期間である。同書のテーマは「なぜ日本は財政再建に失敗しているか」というサブタイトルに示されている。田中は、この問題を解明するために「コミットメント・モデル」と名づけた分析仮説を採用し、11ヵ国の比較研究をおこなったのである。かれは、この仮説とそれにもとづく分析について次のように述べている。

財政のパフォーマンスを生み出す複雑な因果関係を解く鍵は「プレーヤーのコミットメント」である。プレーヤーとは、首相、閣僚、議員、官僚など「公職者」であり、コミットメントとは、「財政規律を維持する意思」のことである。首相をはじめとする「公職者の財政規律を維持する意思」には、「予算制度」と「経済・社会・政治環境」という二つの経路を通じる影響力が作用し、それらの相互作用によって財政のパフォーマンスが決定されるが、日本ではこれら二つの経路からの作用がいずれも弱く、財政再建に失敗してきた¹⁾。

田中は、とりわけ失敗の主要な原因を「アカウンタビリティと透明性のメカニズム」が欠如した予算制度に求め、わが国では1960年代以降40年以上にわたり「公職者の財政規律を維持す

1) 田中秀明『財政規律と予算制度改革—なぜ日本は財政再建に失敗しているか—』日本評論社、2011年、5-6頁。

る意思」に影響を与える予算制度改革がおこなわれてこなかったことに注目している。かれによれば、その原因は「財政当局の政治化」と「意思決定メカニズムの断片化」が表裏一体となった予算過程に潜んでいる。「財政当局の政治化」とは、財務官僚が自ら利害をもった予算過程のプレーヤーとして深く「政治」に関わっていることであり²⁾、「意思決定メカニズムの断片化」とは、省庁に強い帰属意識をもつ官僚と与党・政務調査会の「部会」が結合して各省大臣を支えることにより、閣議における政策統合を阻んでいることである³⁾。財務官僚が政治に深く関わり、そのときどきの政治に対して応答的であるならば、「公職者の財政規律を維持する意思」に影響を与える予算制度改革に取り組む内発的契機をそこに求めることはむずかしい。ところが、この「財務官僚の政治化」は「意思決定メカニズムの断片化」と深く結びついてそれを支えているのである⁴⁾。

以上のように、田中の研究は、予算過程における公職者の意思決定と「予算制度と市民社会の経済・社会・政治環境」の相互作用にはたらく複合的メカニズムに注目し、「アカウントビリティと透明性のメカニズム」を欠く日本の予算改革の課題がどこにあるかを明らかにした業績である。その着眼点は、日本経済の高度成長が終焉を迎えて特例国債が発行され、財政再建が重要な課題となった1970年代に、高橋誠や大島通義によって指摘された「アカウントビリティの欠陥」に通じるものであるといえよう。たとえば高橋は、第2次世界大戦後のわが国の予算過程においては、政権党と官僚制の多元化と融合によって政策形成のルールがあいまいになるとともに、各省の行政責任と内閣や政党の政治責任との限界が不明確になり、「一種の無責任のメカニズム」が形成されていることを明らかにしていた⁵⁾。田中の研究は、1970年代に指摘されていた日本財政における「アカウントビリティの欠陥」が、21世紀になっても解決されていないことを明らかにしたのである。ところで、田中の着眼点にくわえて、財政のパフォーマンスに影響を与えるもう一つの重要な要因は、予算過程に参加する市民社会の諸集団や公職者の利害をめぐる抗争と調整を通じて形成される予算政策であろう。たとえば大島は、予算政策の決定と執行に参加する諸主体の利害の相互作用から、特定の国や時代における財政の特質や個性が生まれる過程に注目して、こう述べている。

「現代財政においては、決定作成とその執行は複数の主体ないし要因の相互作用としていとなまれるのであり、この相互作用の型や動態は過程の出力に投影され、財政における利益統合の、ある国・ある時期における個別的性格を規定することになる。⁶⁾」

2) 同前, 362頁。

3) 同前, 133-135頁。

4) 同前, 362頁。

5) 高橋誠「予算論」林栄夫・柴田徳衛・高橋誠・宮本憲一編『現代財政学講座』第1巻, 有斐閣, 1974年, 244頁。

6) 大島通義「日本財政の国際比較」林栄夫・柴田徳衛・高橋誠・宮本憲一編『現代財政学講座』第2巻, 有斐閣, 1972年, 264頁。

大島が指摘するように、わが国の財政再建を阻んできた一因は、わが国の予算過程から生まれる予算政策の特質と個性にあるのではないか。この研究ノートは、こうした問題意識にもとづいて、かつて「日本の財政・金融の歴史的体質たる膨張主義的傾向」を批判した林栄夫の研究に注目する。行論で述べるように、林の批判は日本経済の高度成長期に形成された「企業国家」の予算政策に対しておこなわれたのであるが、その淵源をたどると明治憲法体制下の予算過程で生まれた予算政策にゆきつく⁷⁾。この予算政策を支えた「祖税の自然増収の歳出化」メカニズムは、オイル・ショックを契機としてゆきづまりに達した。だが、林の批判の射程は、日本経済の高度成長が終焉を迎えた1970年代後半以降の予算政策に及んでいる。

II 企業国家の行財政システム

第2次世界大戦後の日本経済の特質の一つは、急速な経済成長過程において公共部門の行財政がきわめて積極的な役割を果たしてきたことだった⁸⁾。こうした公共部門の行財政の基本的システムは、戦後の復興期を経て高度経済成長が開始される1950年代なかば以降につくられた。

その第1の側面は、政府の「行政介入」による日本経済の規制と誘導である。戦後改革によって軍事機構と内務省が解体され、明治以来の天皇制国家機構に大きな衝撃がくわえられたが、昭和恐慌と戦時において経済統制をになった省庁の役割は戦後復興期にも温存されたので、戦後の官僚制においては経済管理機能をにう省庁のウエイトが高まった。そして、1951年の講和のあと、アメリカを中心とする国際分業体制（ボックス・アメリカナ体制）のもとで、重化学工業部門における旺盛な設備投資と技術革新、大企業間の活発な競争を原動力として日本経済の高度成長がはじまると、これらの省庁は個別に「日本型産業政策」の権限と責任を分有し、日本経済の各セクターを規制し誘導する役割を果たした。村上泰亮は、通産省（現経産省）をはじめとする省庁の行政介入によってつくられた日本経済の寡占体制を「仕切られた競争」と呼び、つぎのように述べている。

「(前略) 戦後日本の主要産業は、その1つ1つが参入規制によって明確に定義され、他の産業から仕切られていた。参入を公認された企業のみが、各種促進手段の利益に与り、それと同時に、不況カルテルの形成や設備投資調整などの誘導に服さなければならなかった。このような産業毎の疑似共同体的結合は、各省内と省庁間の調整によって結び合わされ、全体として一つの広範なネットワークを形作っていた。⁹⁾」

7) 拙稿「日本の予算制度と予算過程—その特質の形成—」関西大学商学会『商学論集』第64巻第1号、2019年6月、77-103頁。

8) 第II節は、拙稿「政策決定方式の変容」の一部分（横田茂・永山利和編『転換期の行財政システム』大月書店、1995年、3-6頁）に加筆している。

9) 村上泰亮『新中間大衆の時代』中央公論社、1984年、119頁。

行政介入の主要な方法は、①対象産業への新規参入規制、②補助金、課税、租税特別措置など財政や金融による各種促進手段の運用、③不況カルテルの形成ないし誘導、④設備投資調整、⑤合併の促進、などであるが、これらは、戦時経済統制の仕組みを戦後の日本経済の新しい条件と要請に応えるように組み替えたものである。村上は、こうした組換えが短期間におこなわれ、経済界によって受け入れられたのは、先進国あるいは戦勝国をめざした「追いつき型経済成長」が必要であるという合意が、広く国民の間に成立していたからであると述べている¹⁰⁾。

第2の側面は、政府の支出総額において投資的経費が高い比重を占める財政構造である。中央政府の一般会計、特別会計、政府関係機関、公団などに地方財政もふくめた国民経済計算上の政府支出に占める資本支出（公的総資本形成）の割合は、財政統計において戦前基準年次となっている1935年前後（1934～36年平均）には17.1%だったが、1960年には46.9%へ大きく上昇し、1965年には52.4%に達した¹¹⁾。そして、こうした財政構造が生まれる過程で日本財政の様相が大きく変化する。

第1は、中央政府の一般会計の変化である。表1のように、1935年前後には、歳出全体の43.6%を物件費と施設費が占めていた。この二つの経費の大半は軍隊の装備や施設のために支出されたのだが、戦後、軍事機構の解体の結果、1960年度には11.2%へ大きく低下した。かわって、かつては33.9%を占めていた補助費・委託費と他会計繰入れの割合が64.4%に高まった。

補助費・委託費の割合が高まった主な理由は、昭和恐慌下に増大した国庫補助金の廃止が戦後改革期に企画されながら挫折し、温存されたことによる。他会計繰入れの増大は、地方財政

表1 一般会計使途別構成比の変化

単位：%

項目	1934-36年平均	1955年度	1960年度	1965年度	1970年度	1975年度	1980年度
人件費	10.0	12.9	12.5	9.8	8.5	8.5	5.7
旅費	1.5	1.0	0.8	0.6	0.4	0.3	0.2
物件費	27.5	8.5	7.8	5.9	4.0	2.9	2.5
施設費	16.1	6.6	3.4	3.5	2.5	2.1	1.7
補助費・委託費	14.5	30.4	26.7	29.0	28.5	34.4	32.7
他会計への繰入	19.4	23.7	37.7	43.6	49.1	44.5	50.6
その他	11.0	16.9	11.1	7.6	7.0	7.3	6.6
計	100	100	100	100	100	100	100

備考：(1) 補正後予算額による。

(2) 使途別分類における各項目の目別内訳は下記の通りである。

人件費＝議員歳費、職員基本給、職員諸手当、超過勤務手当、諸手当等。

物件費＝渡切費、庁費、原材料費、立法事務費等。

補助費・委託費＝補助金、負担金、交付金、補給金、分担金、奨励金、委託費等。

その他＝出資金、供託金、貸付金、年金および恩給、補償金、保証金、賠償償還および払戻金、交際費、報奨金等。

出所：大蔵省主計局調査課『財政統計』1971年度版、36-37頁、および1991年度版、36-37頁から作成。

10) 同前、98-99頁。

11) 大蔵省主計局調査課編『財政統計』1991年度版による。

調整制度の発足にともなう「交付税及び譲与税配布金特別会計」への財源繰入れが反映していた。また1953年の財政投融资計画の発足を契機として、経済企画庁、北海道開発庁、農林省、運輸省、建設省、労働省、文部省など主として公共事業担当省庁の主管する特別会計の設立があいつぎ、さらに各省庁が所管する公社、公庫、特別銀行などの政府関係機関や公団、事業団などの特殊法人が設立され、それらに対して一般会計からの財源繰入れ、出資金、交付金、補助金が支出された¹²⁾。

第2は、中央政府と地方自治体の財政関係の変化である。戦後の地方行財政制度の基本型は1954年の法改正によってつくられたのだが、それは、①独立税主義、②補助金全廃、③平衡交付金による財源保障というプログラムをかかげて、明治以来の官僚的中央統制の改革を迫ったシャープ勧告（1950年）の挫折のあとに成立したのである。そして、高度経済成長の過程で、①戦前からひきつがれた各省庁が所管する機関委任事務と特定補助金、②新たに発足した地方交付税交付金（一般補助金）、③中央政府による地方自治体の自主課税権と地方債発行権に対する厳格な統制、が一体化した仕組みが、中央政府と地方自治体の財政関係をつくりだしていった。

中央政府と地方自治体の事務配分は、戦前は5対5であったが、さきに述べた仕組みをとおして戦後は3対7に変わり、地方自治体は軍事および外交を除く内政費の主要部分の行政をおこなっている。とくに、中央政府と地方自治体を通じる純計歳出総額のなかで国土保全・開発費が一貫して20%前後を占め、しかも、その約80%が地方自治体を通して支出されていることが特徴である。つまり、地方自治体が公共投資を中核とする財政構造を支えているのであるが、この財政構造のなかには、中央各省庁が個別に運用する特定補助金のかさ上げや起債の優先的許可などの獲得をめぐる、「仕切られた枠内での地方自治体間の競争」を誘導するメカニズムが内包されていた。遠藤宏一は、こうした「仕切られた競争のメカニズム」を内包する中央政府と地方自治体の財政関係を、「競争的地方自治」と呼んでいるが¹³⁾、それは、村上が指摘した、「日本型産業政策」の権限と責任を分有する中央省庁の行政介入に内包された「仕切られた競争メカニズム」と表裏一体の関係にあったといえよう。

さて、1950年代後半に生まれた投資的経費が高い比重を占める財政構造は、1960年代に入ると「国民所得倍増計画」（1960年12月閣議決定）、「全国総合開発計画」（1962年3月閣議決定）、「新産業都市建設促進法」（1962年5月閣議決定）など、政府の経済成長政策や地域開発政策の物的フレームをつくることとなる。当時、こうした財政構造にはらまれた「企業国家志向の危険」を警告したのは、林栄夫が1962年に発表した論考「膨張しすぎた財政規模」である。林は、

12) 宮本憲一は、財政投融资対象機関の増加による予算の構造変化を「一般会計の財政投融资化現象」と名づけた。島恭彦・宮本憲一「財政投融资の機構」鈴木武雄・新庄博・高橋泰蔵・林栄夫編『金融財政講座』第3巻、有斐閣、1961年、2-63頁。

13) 遠藤宏一「地方分権と税財政制度改革」日本地方自治学会編『現代の分権化』敬文堂、1995年、73-81頁。

国民所得白書にもとづき「国、地方の財政規模」(通常の政府支出に官業などの粗投資をふくむ)を国民総生産と対比すると、1935年前後には20.3%だったが、戦後の高度経済成長の開始期(1956~1959年度平均)には、軍事費の比重の大きな低下にもかかわらず23.6%に上昇していることを指摘し、こう警告したのである。

「戦後経済における著しい回復と成長の過程において年々国民所得は著しく増大し、その結果として巨額の税の自然増収がでてきたことは周知のことである。(中略)経済成長期こそまさに税の自然増収を減税にあてて財政規模を大きく縮小しうる絶好のチャンスであったのである。ところが戦後過程において税の自然増収のうち減税にふりむけられたのはその一部にすぎず(中略)大きな部分を歳出にあてて、戦前よりも大きな財政規模が維持されて現在に至っているのである。ところが経済成長過程でこういう高い経費水準を維持していくということは、将来における不況・沈滞期において財政規模を拡大してますます高価な政府をつくりあげるということを含意している。¹⁴⁾」

林が指摘した「企業国家の財政膨張メカニズム」は、のちに吉田震太郎によって「租税の自然増収の歳出化」と定義された¹⁵⁾。

予算編成において税収を過少に計算し、予算執行途上における国民所得の増加から「税の自然増収」を生み出す予算政策は、すでに戦前の大蔵省において運用されていた。明治憲法体制下の歴代内閣は、帝国議会の予算議定権にきびしい制約を設けた予算制度のもとで、「税の自然増収」によって国庫に累積する膨大な剰余金(国庫剰余金)を財源として追加予算を編成するだけでなく、議会の議定を経ない「予算外支出」を年度途中で繰り返したが、帝国議会の議席を占める政党はこれに事後的に承認を与えて、内閣の責任を解除したのである¹⁶⁾。しかし、こうした財政膨張メカニズムは昭和恐慌の過程でゆきづまり、それに続くアジア・太平洋戦争によって破局を迎えた。そして戦後、財政議会主義を定めた日本国憲法下の予算制度が成立すると、内閣の予算外支出は認められなくなった。しかし林は、大蔵省で運用されていた予算政策が戦後に継承されて、講和条約発効後に成立した内閣と政党によって運用される過程で、全政府部門の支出総額に占める投資的支出の比重が高まり、新たな「企業国家の財政膨張メカニズム」が形成されたことを警告したのである。

次節では、この予算政策を生み出した予算過程を明らかにし、次いで第IV節で、林の研究を参照して「租税の自然増収の歳出化」メカニズムを考察しよう。

14) 林栄夫「膨張しすぎた財政規模」『世界』岩波書店、1961年8月、33頁。

15) 吉田震太郎「戦後の日本財政」島恭彦・林栄夫編『財政学講座』第3巻、有斐閣、1964年、64頁。

16) 拙稿「日本の予算制度と予算過程—その特質の形成—」前掲、92-99頁。

Ⅲ 予算編成過程における政策決定メカニズム

わが国の予算制度は、戦後改革によって大きな変化をこうむったが、行政の内部的過程としての予算編成の基本的メカニズムは変わらなかった。戦後に成立した財政法と予算決算及び会計令（予決算）に規定された予算編成の仕組みは、（１）各省内の各部局から積み上げられてきた歳入歳出見積りを大臣官房会計課が各省の概算要求としてとりまとめ省議決定する過程と、（２）大蔵省主計局を中心とする予算推計と概算概略案の作成—各省概算要求の査定—予算の大蔵省原案（概算案）の作成—閣議による政府予算案の決定という過程、から成り立っている。すなわち、予算編成の中核は、大蔵省と各省大臣官房をむすぶ財務官僚制によって担われ、各省ごとの「積み上げ方式」による予算政策の形成が大蔵官僚のイニシアティブのもとに調整され、閣議において政府予算案が決定される。前者の過程をマイクロ・バジェットティング（細目的予算編成）、後者をマクロ・バジェットティング（巨視的予算編成）という。このような予算編成のメカニズムは、満州事変を経て日中戦争が開始されるころ（1931～37年）には、すでに成立していた¹⁷⁾。

戦後、この予算編成メカニズムが復活するのは講和条約の発効後であるが、それは単純な復活ではなかった。一つの大きな変化は、国会の議席の過半を占め政権を独占した自由民主党が予算編成の過程に組織的に介入するメカニズムが成立したことである。この変化をもっとも早く指摘した論考の一つは、1957年に河野一之・前大蔵次官が発表した「わが国における予算編成の構造と過程」であろう。かれは次のように述べている。

「政党が、予算について政府に要請し、又、政府が政党に対し、予算の協力をもとめることは、戦前は普通であったし、戦後も例外でない。占領時代でも、概算案を閣議にかける際は、その前日又は当日朝、大蔵省幹部が、政党幹部のところへ出向いて、予算の内容を説明し、協力を要請する例である。（中略）しかし、予算編成に、政府と与党とが、正式に特別の場を持って、交渉するようになったのは、独立後、昭和28年度予算以後のことである。もとより、その以前からきざしがなかったのではないが、あたかもこの時、独立後、最初の予算として、それまでうっ積していた力が一時にせきを切ったといてよい。昭和28年度予算は、与党の幹部と、副総理及び大蔵大臣との間で交渉が行われた。以後その形式は毎年変わっているが、政府と与党が、そのための特別の場を持つことには変わりなく、又その交渉は、年を追うて激しくなっている。¹⁸⁾」

17) 大蔵省昭和財政史編纂室編『昭和財政史』第2巻、東洋経済新報社、1956年、25-26頁。

18) 河野一之「わが国における予算編成の構造と過程」日本行政学会編『行政管理の動向』勁草書房、1957年、64-65頁。

方針が、閣議決定になって後、概算が閣議にかかるまでの数カ月間は、完全に行政としての過程で済んだのである。今は、予算編成はすべて、政治のうずの中で進められる。¹⁹⁾」

上の引用で河野は、1953（昭和28）年度予算を皮切りとして「政府と与党が予算について正式に交渉する特別の場」が発展し、かつては「次年度予算編成方針」が6月に閣議決定されると、年末の概算閣議による政府予算案の決定までは財務官僚制の内部的過程としておこなわれた予算編成作業が、「政治のうず」のなかでおこなわれるようになったと述べている。1953年度予算の編成は、1952年4月の講和条約発効直後から開始されたが、大蔵省が編纂した『昭和財政史』には、この予算編成過程に生じた大きな変容が次のように書かれている。

「昭和28年度予算編成は司令部の介入に煩わされることなく、日本が初めて自主的におこなう予算編成となった。だが、それはまた、占領下と相違して予算編成過程におけるアクターとしての政党の影響力が、著しく強まることも意味していた。（中略）しかも、保守政党が離散し、また内部対立を強めていたため、昭和28年度予算はその成立までに、きわめて錯綜した経緯を辿ることになる。²⁰⁾」

河野が指摘している「政府と与党が予算について正式に交渉する特別の場」とは、こんにち「事前審査制」と呼ばれる手続きである。奥健太郎は近年の研究において、この手続きが、講和後に政権についた自由党と日本民主党が1953年度から1955年度までの予算を編成する過程で形成され、1955年11月に両党が合同して自由民主党を結成し、1956年度予算を編成したときに成立したことを明らかにしている。事前審査の「場」となったのは、自民党の結党と同時にもうけられた政務調査会である。その組織は、政府の各省庁とむきあう縦割りの組織である「部会」と、政策問題に関する最高レベルの総合調整機関として政調審議会（政務調査会長を議長とする）をもち、各部会のメンバーは、省庁に対応する国会の常任委員会に所属する自民党の議員全員で構成されていた²¹⁾。この政務調査会において各省庁の予算要求を概算閣議のまゝに審査する手続きを、河野は「政府と与党が予算について正式に交渉する特別の場」と呼んだのである。

「事前審査制」の萌芽は、帝国議会の第9議会において、伊藤博文内閣と板垣退助率いる自由党との提携が成立した1895（明治28）年にみられる。そして、内閣が与党を中心とする政党に予算を内示し協議する慣行も、議会の予算議定権にきびしい制限が設けられた明治立憲制下

19) 同前, 73頁。

20) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第3巻「予算（1）」東洋経済新報社, 1994年, 65頁。

21) 奥健太郎「自民政務調査会の誕生」奥健太郎・河野康子編『自民政党政治の源流：事前審査制の史的検証』吉田書店, 2015年, 197-247頁。

にも、予算制度を円滑に運営する調整メカニズムとして、すでに予算過程で運用されていた²²⁾。だが、それらの内示と協議が概算閣議のあとにおこなわれたのに対して、1956年度予算以降は、概算閣議の前に自民党政務調査会が審査をおこなう手続きがうまれたのである。そして、この手続きは自民党政権がつづくなかで慣習として定着し、あたかも「制度」のように機能するようになる。しかし、それは財政法や予決令の条文は言うまでもなく、自民党の党則に明記されたものでもなかった。

河野は上掲の論考で、「戦前では、概算の閣議決定が年を越して翌年にもなるということは予想もされなかった」が、1953年度予算以降は大幅に遅れることが常態となり、かつては予算編成作業に先行しておこなわれた「次年度予算編成方針」の決定も概算閣議の直前に繰り延べられるようになった、と述べている²³⁾。かれによれば、その一つの理由は、予算編成過程が与党の介入によって「政治のうず」のなかにおかれ、政党が関心をもつ経費については各省が自主的に決められなくなったからである。

「この不合理な予算折衝を何とかできぬものか。たとえば、あらかじめ、各省ごとに予算のわくを決めて、その範囲内で要求させる。大蔵省は、細かいことは言わないで、原則的にその内容を認めることにできないか。これは、アメリカで一部の経費について行われている、わく（シーリング）、あるいは予算目標額（ターゲット・フィギュア）の考え方である。しかし、これには、二つの前提が必要である。それは、そのわくの決定が正しく行われること、そしてわくが守られ、かつその内での配分が良心的に行われることである。²⁴⁾」

河野はこう書いたあと、この前提は実現できそうもないとして、「わが国では行政機関の経常的経費については、標準予算を作る慣行がある。この標準予算の範囲を、大きく広げて行くのが实际的であろう」と述べた²⁵⁾。標準予算は、戦前におこなわれていた予算編成手続きの慣行であって、既定的・経常的経費を毎年度の予算の概算と査定の対象から除き、各省の概算要求提出前の段階で大蔵省と各省大臣官房との間で協議し、算定を終了する意思決定方式である。戦前には、明治憲法第67条により、すでに議会の協賛をえた既定費、法律費、義務費については次年度以降の予算措置が肯定され、議会がこれらの経費を「廃除・削減」する場合には、閣議における全員一致の同意が必要であった。標準予算は、こうした戦前の「日本型増分主義」からうまれた予算編成手続きの慣行であった。この慣行は、戦後、日本国憲法のもとでいったん廃止されたが、1955年から規模を縮小して復活していたのである。河野の構想は、この標準

22) 拙稿、前掲論文、95-99頁。

23) 河野、前掲論文、62頁、69頁。

24) 同前、72頁。

25) 同前、72頁。

予算の対象を拡張することによって、大蔵省と各省大臣官房をむすぶ財務官僚制による予算編成の自律性を取り戻そうとするものであった。

しかし、大蔵省主計局は1961年度予算編成から「概算要求枠（シーリング）」を導入し、標準予算の拡張と併用するようなる（表2は1970年代半ばまでのシーリングの推移を示す）。それは各省の概算要求を公共欲望の体系にもとづいて整序するものではなく、河野が述べたように、各省の概算要求に一定の上限を設けることによりマイクロ・バジェットिंगをマクロ・バジェットिंगに媒介する手続きであって、「日本型増分主義」の新たな制度化であったといえよう²⁶⁾。そして、予算に関する意思決定は、与党の事前審査を経た政府予算案の閣議決定をもって実質的に終了し、国会を無修正で通過・成立することが通例となった。

表2 概算要求枠の推移：1976年度まで

1961～64年度	50%の範囲内
1965～67年度	30%の範囲内
1968～75年度	25%の範囲内
1976年度	15%の範囲内

出所：財政調査会編『国の予算』1990年度版，190頁から作成。

26) 増分主義 (incrementalism) とは、リンドブロム (C. E. Lindblom) やウィルダフスキー (A. Wildavsky) などアメリカの政治学者が、連邦政府や大都市自治体の予算過程の実証研究から理論化したマイクロ・バジェットिंगの意思決定方式であって、予算編成において予算の全項目を検討せず、前年度と比較して変化した部分に焦点を絞り、前年度までの実績をもとにこれを少しずつ上積みしてゆく方式である。だが、アメリカにおける増分主義が、財政立法に関する憲法上の権限を有する議会と執行府との緊張関係のもとで、予算の編成と議決に参加する公職者たち（たとえば、各官庁、予算局、大統領や市長、議会の予算委員会やその下部の予算分科会など）の取引過程を通じてつらぬかれるのに対して、日本のそれは、議会の予算議定権に厳しい制限を設けた明治憲法のもとで、行政内部で運用された隠微な意思決定方式が戦後に継承されたものであった。小島昭は戦後に継承された増分主義の日本の特質を「官僚による慈恵的配分を基礎とした漸変主義」と名づけ、その社会的基盤について次のように述べている。「(前略) こうした意思決定のメカニズムは、わが国の行政官僚が伝統的にもっている慈恵主義と、日常生活の問題で政治的解決を嫌う日本人の政治意識の双方によくなじみ、予算における意思決定メカニズムの社会的底辺を分厚く覆っているといつてよい。わが国の予算編成をつらぬく基本的な準則が漸変主義であることは誰も認めざるを得ないところであるが、その基盤はこうした意思決定のメカニズムにあるのであって、目に余る圧力政治の結果ではない。圧力政治は、こうしたメカニズムによっては救済されない集団が圧力団体として行動する結果である。そして、これらの圧力団体化した利益集団は、選挙における集票能力の高さに応じて自民党から政治的救済を受けるのである。(中略) そして、官僚による慈恵的救済にもあずからず、集票能力が低いゆえに自民党による政治的救済からも取り残された零細な不満が予算過程から脱落して、予算に対する一般的な不満と無関心を形成する。」(小島昭「日本の財務行政」辻清明編『行政学講座』第2巻，東京大学出版会，1967年，188頁)。

Ⅳ マクロ・バジェットिंगと予算政策

1 「租税の自然増収の歳出化」のメカニズム

大蔵省主計局を中心とする予算編成は、①予算編成方針の策定、②予算の目標額の検討、③歳入歳出の按配、という、相互に関連する3つの作業で構成され、それらの間の調整が「概算概略案」をつくる過程でおこなわれていた。河野は次のように述べている。

「前年度の予算を、そのまま延ばせば、どうなるかという予測計数は、既に予算編成開始の頃から検討されている。この予算推計は、各省の概算要求の内容を検討するに従って動く。そして政策の要請を加味することによって、どういう計数になるか、その調整が試みられる。(中略)つまり、この概算概略案は、数次、あるいは、十数次にわたって、いろいろな角度から検討され作り直されるのであって、その過程を通じて、予算編成方針が固められ、予算の目標も見透しがついて行く。そしてその最後の段階では、予算編成方針の裏付けであり、予算の目標であり、概算案の原案となる。²⁷⁾」

以上のように、大蔵省による予算編成過程は、最初に前年度当初予算を基準に立てた見通しを、各省の概算要求と「政策の要請」を加味して、繰り返し調整してゆく過程である。林栄夫によれば、このマクロ・バジェットिंगの調整過程においてもっとも基礎的な問題は、新年度の予算政策への充当財源として、前年度に比べてどれだけの増加財源（増分）が見込まれるかを決めることであった。林は、予算編成過程に「政府と政党が正式に交渉する場」が挿入されてゆく1953年度以降における、一般会計当初予算編成の計算過程の結果を表3のように示し

表3 当初予算の編成と自然増収（1953～62年度）

単位：億円、（％）

年度	前年度当初 予算①	当年度自然増収見込				自然増収の処分			増税とその 歳出充当③	当年度 当初予算 ①+②+③
		税の自然 増収	税外収入 自然増収	前年度剰余 金受入増減	増収見込計	減税	歳出充当②			
1953	8,528	1,803	189	187	2,179(100)	1,052(48)	1,127(52)	-	9,655	
1954	9,655	630	△192	△52	386(100)	45(12)	341(88)	-	9,996	
1955	9,996	425	△115	5	315(100)	394(125)	△79(△25)	-	9,915	
1956	9,915	519	△57	△27	435(100)	151(35)	284(65)	151	10,349	
1957	10,349	1,922	12	△189	1,745(100)	1,107(63)	638(37)	387	11,374	
1958	11,374	1,051	147	810	2,008(100)	261(13)	1,747(87)	-	13,121	
1959	13,121	1,087	94	△197[221]	1,205(100)	413(34)	792(66)	280	14,192	
1960	14,192	2,097	208	△637[△221]	1,447(100)	-	1,447(100)	58	15,697	
1961	15,697	3,931	205	344	4,480(100)	648(14)	3,832(86)	-	19,528	
1962	19,528	4,760	229	739	5,728(100)	1,041(18)	4,687(82)	54	24,268	

備考：[]は経済基盤強化資金。△はマイナス。

出典：原表は、林栄夫「大幅減税と増加財源」の第1表。平和経済計画会議『平和経済』至誠堂、1962年2月、42頁。
出所：吉田震太郎「戦後の日本財政」島恭彦・林栄夫編『財政学講座』第3巻、有斐閣、1964年、65頁より作成。

27) 河野，前掲論文，69-70頁。

て、この問題がどのように決せられたかを明らかにしている²⁸⁾。

まず、前年度当初予算における収入と比べて、第1に、税(印紙収入をふくむ)の自然増収額、第2に、煙草専売益金その他の税外収入の自然増収額を算定し、これらに前年度剰余金受入額の増減を算入して、当年度の自然増収額が算出される。次いで、この増加財源が減税と歳出に配分される。このうち、歳出充当額に当年度に企画される新規の増税による歳出充当額が加えられて、当年度の歳出増加額が決まる。これを前年度当初予算額に加算したものが当年度の当初予算額となる。この計算過程を、表3における1953年度当初予算編成を例に説明すると、まず、前年度の1952年度当初予算額8528億円をベースとして「1953年度自然増収当初見込額」が2179億円と計算され、次いで、この増加財源の48%にあたる1052億円が減税財源に、52%に相当する1127億円が歳出に充当された。1953年度には増税が企画されなかったので、この年度の当初予算額は、前年度当初予算額8528億円に「自然増収見込額」の歳出充当分1127億円が加えられて、9655億円として編成された。

さて、上に説明したように、表3は、1953年度から1962年度までの当初予算編成過程における政府・大蔵省と与党の「調整と交渉」を通して、各年度に予測される増加財源が減税と歳出に配分された割合を表わしているが、会計年度中に当初予算の見込みを大幅に上回る自然増収が生まれると、補正予算の編成と決算の確定過程で、この増加財源が(1)減税、(2)年度内支出の増加、(3)翌年度への支出繰越、(4)剰余金、という四つの使途に処分される。この処分もまた「調整と交渉」による政治的意思決定の過程である。林はこの処分の結果を表4において示している²⁹⁾。ここでも例を1953年度に採ると、当初の自然増収見込額は2179億円で

表4 増加財源とその配分 (1953~62年度)

単位：億円、(%)

年度	増加財源			税法上の減税 (純額)	年度内支出 増加	翌年度に 繰越使用	剰余金		
	当初見込	当初予算を 上回る額	総増加財源				前年度剰余金 使用残	新規剰余金	計
1953	2,179	2,535	4,714(100)	1,052(22.3)	1,644(34.9)	1,208(25.6)	403	408	811(17.2)
1954	386	1,855	2,241(100)	45(2.0)	753(33.6)	654(29.2)	408	381	789(35.2)
1955	315	1,349	1,664(100)	394(23.7)	188(11.3)	378(22.7)	381	323	704(42.3)
1956	435	1,976	2,411(100)	0(0)	778(32.3)	440(18.2)	191	1,002	1,193(49.5)
1957	1,745	2,625	4,370(100)	720(16.5)	1,528(35.0)	315(7.2)	1,002	805	1,807(41.3)
1958	2,008	1,416	3,424(100)	261(7.6)	1,941(56.7)	249(7.3)	805	168	973(28.4)
1959	1,205	1,780	2,985(100)	133(4.5)	1,830(61.3)	342(11.5)	168	512	680(22.7)
1960	1,447[58]	3,719	5,224(100)	0(0)	3,460(66.2)		512	1,251	1,763(33.8)
1961	4480	4,500	8,980(100)	648(7.2)	4,829(53.8)		1,251	2,252	3,503(39.0)
1962	5,728[54]	4,750	10,532(100)	987(9.3)	4,741(44.8)		2,252	2,552	4,804(45.9)

備考：(1) 1959年度までは決算額。1960年度は実績見込、1961年度は年度末予想、1962年度は年度末想定。1960-1962年度の翌年度繰り越し使用額は確定していない。

(2) [] は増税額。

出典：原表は林栄夫「大幅減税と増加財源」の第2表、第3表。同前、42-43頁。

出所：吉田震太郎、同前、66頁より作成。

28) 林栄夫「大幅減税と増加財源」平和経済計画会議『平和経済』至誠堂、1962年2月、41-46頁。

29) 林の作成した原表では、前年度剰余金使用残と新規剰余金の合計が「純剰余金」と表記されているが、「純剰余金」の概念に異説があること考慮して、表4では、「剰余金」とする。

あったが、執行過程においてそれを2535億円上回る増収が生じた結果、決算における「総増加財源」は4714億円（1952年度当初予算額の55.3%増）となった。この総増加財源の処分については、減税充当額は当初予算と変わらず1052億円、増収額の22.3%にとどまり、60.5%にあたる2852億円が、年度内支出の増加と翌年への繰越支出に充当され、17.2%にあたる811億円の剰余金が計上された。この剰余金には、1952年度に生じた剰余金の使用残額403億円と、1953年度の新規剰余金408億円がふくまれている。会計検査院の検査を経た当該年度の決算は、財政法第40条第1項にもとづき、通例では翌年度の12月に開かれる常会において国会に提出されるので、当該年度に生じた剰余金（新規剰余金）は、翌年度の補正予算に充当される場合を除き、早ければ翌々年度の当初予算案の歳入に計上されるまで国庫に留保されるからである。1953年度決算における剰余金のうち、1952年度剰余金の使用残は1954年度当初予算の財源として、また1953年度の新規剰余金は1955年度当初予算の財源として、充当されている。

2 「インフレ的投資先行＝貯蓄事後形成」のメカニズム

林はさらに、以上のような予算編成方式が国庫支出方式と連動して運用される結果、経済成長による自然増収の増加とその歳出化が累積し、会計年度を超えて財政を膨張させてゆくメカニズムを次のように指摘している。

「わが国の予算編成は前年度の当初予算に計上した税収見積りを基準として当年度の税の自然増収を見積り、これを経費に充当するという方式をとっており、こうして予算がきまると現実にその年度の税が国庫にはいつてくるのをまたずに、年度間の税収を予定して日銀における政府預金残高からつかっていくというシステムになっている。前年度末には税収増加の結果として日銀における政府の預金残高はかなりふくれあがっているからそれができるのである。（中略）わが国で大蔵省証券を発行して財政収支の年度間における、過不足を調整する必要がないのはこのためである。こういうシステムのもとにおいてはどのような年度均衡の予算であっても、予算はまず赤字予算方式で出発するのである。その結果として所得が増加し税収入が増加する。この増加税収入は予算にしたがって支出化される。こうして、政府支出の増加→所得の増加→税収入の増加→その政府支出化……という過程が続き、この過程において次第に予算で定められている支出を上回る自然増収が累積されていく。³⁰⁾」

第Ⅱ節で述べたように、明治憲法体制下の政府と政党は、毎年度の予算執行過程において税の自然増収その他の原因により国庫に流入する歳入超過額（国庫剰余金）の一部を、議会の議定を経ない予算外の支出として年度途中で執行した。内閣がこれを「責任支出」と称して、議

30) 林栄夫「金融引き締めの中での膨張予算」『世界』岩波書店、1962年2月、59-60頁。

会にその「責任解除」を求めるようになったのは第10議会からであるが、剰余金の予算外支出はすでに第1議会から始まっていたことに注目すべきである³¹⁾。こうした剰余金の支出方式は、財政議会主義を定めた戦後の予算制度のもとでは、おこなうことができなくなった。しかし上に見たように、林は、戦後の1953年度以降の予算過程においても、国庫に留保される剰余金のプールを調整弁にして、予算編成方式と国庫支出方式が連動することによって、会計年度を超えて財政を膨張させてゆくメカニズムが形成されていることに注目している。それはまず年度当初においては、過年度の剰余金を使用して、一般会計を赤字予算方式で執行することから始まるのである。このように「税の自然増収」から国庫に留保される剰余金を調整弁として会計年度を超えて連動してゆく予算政策に注目し、表4において決算が確定している1953年度から59年度までの7年度間を通算すると、総増加財源は2兆1809億円であって、そこから減税に充当されたのは11.9%に過ぎず、56.2%が年度内または翌年度の歳出に充当され、31.9%が剰余金として処分されている。そして、こうした予算政策の連動によって中央政府の財政規模が拡大すると、それにバランスするように財政投融资や地方財政も拡大した。しかも、中央政府と地方自治体の一般会計、特別会計、公社、公団などを一括した「総合財政勘定」でみると、1960年代の初めには、すでに公募債や借入金など恒常的な借入りに依存する財政投融资計画とリンクして、大規模な資本支出がおこなわれるようになっていた³²⁾。

以上のような予算運用方式による政府発注の先行的拡大および民間投資刺激的・輸出優遇的な租税特別措置と財政投融资（公的低利金融）に対応するのは、日銀の通貨増発の支えられた市中銀行の信用創造（預金通貨の創出）による通貨供給メカニズムであった³³⁾。林によれば、それは「社会的資源の未消費余剰分（社会的貯蓄）が形成されてゆくテンポに合わせてこれを投資に振り向けてゆく」という方式ではなく、民間大企業が借入資金により「社会的資源を先取りして投資をおこなう」方式であって、「企業部門に土地と固定生産設備という実物資産を集中し、家計部門に減価した貨幣資産を残す」財政・金融メカニズムである³⁴⁾。言い換えれば、社会的総資本の貨幣的蓄積の限界を超える現実的蓄積（設備投資）を、景気変動の各局面を通じて推し進めるメカニズムである。個別生産資本はこのメカニズムのもとで、自ら創出した剰余価値の枠を超えて銀行から資本の前貸をうけ、再生産を拡大してゆく³⁵⁾。林はこれを、1950年代後半に成立した自民党の政権独占体制のもとで生まれた「日本独自のインフレ的メカニズム」と定義している³⁶⁾。それは、国際的にはドルを基軸とする国際管理通貨制に1ドル=360円で結びつき、対米経済関係を中心として「国際収支の天井」を高めながら、国内経済活動の

31) 拙稿、前掲論文、92-95頁。

32) 林、前掲論文、64頁。

33) 林栄夫「高度経済成長の財政・金融メカニズム」林栄夫編『財政金融』筑摩書房、1972年、22-27頁。

34) 同前、8-9頁。

35) 山田喜志夫『現代インフレーション論』大月書店、1977年、45-53頁。

36) 林編、前掲書、6頁。

規模を拡大しうるように需要拡大的に財政・金融のメカニズムを操作してゆく方式であつて³⁷⁾、「祖税の自然増収の歳出化」はこうした財政・金融メカニズムの一環であった。そして、こうした財政・金融メカニズムが形成される過程で、「所得倍增計画」が閣議決定された1960年には、戦前（1934～36年）の水準と比べると、賃金は307倍、消費者物価338倍に対して建築費は610倍、地価は810倍に高騰していた³⁸⁾。

さて、以上のように1950年代半ば以降の予算過程で生まれた予算政策は、「1965年不況」を契機として変容し、1970年代後半の高度経済成長の終焉とともにゆきづまりに達する。第V節と第VI節でその展開過程を考察しよう。

（未完）

37) 同前, 6-7頁。

38) 島恭彦「所得倍增計画と公共投資（1）」京都大学経済学会『経済論叢』第86巻第5号, 1960年11月, 33頁。

