

Title	予算編成過程
Author(s)	齋藤, 諦淳
Citation	大阪大学, 1990, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/2211
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

氏名・（本籍）	さい 齋	とう 藤	たい 諦	じゅん 淳
学位の種類	法	学	博	士
学位記番号	第	8976	号	
学位授与の日付	平成	2年	2月	24日
学位授与の要件	学位規則第5条第2項該当			
学位論文題目	予算編成過程			
論文審査委員	(主査)			
	教授	大久保昌一		
	(副査)			
	教授	高田	敏	教授 阪野 亘

論文内容の要旨

本論文は、我が国の予算編成過程における政策形成の実態、特質及び問題点等について、行政経験を理論化した手法によりつつ分析、検証しようとするものである。

予算は国の政策の財政的基盤をなすものであり、また金額的な増減という形で端的に政策の重点や方向を示すものであるので、その編成過程は政策決定上最も重要な地位を占める。したがって、この予算編成過程を取り上げることにより、現代における我が国の政策形成の本質的な問題点を考察することになる。

論文は7章に分かれる。各章の概要及び論点は以下の通りである。

第1章 予算編成の全般的過程

本章では、我が国における予算の編成の経過が3つに分かれることを概観する。

第一の段階は「概算要求作成の過程」であり、各省が個別分野の政策を取りまとめ、概算要求として練りあげ大蔵省に提出するまでである。

第2の段階は「予算政府原案編成の過程」であり、大蔵省が各省の要求を受けてそれに対する査定作業を通じ政府全体としての整合性をもった予算政府原案を編成し、国会に提出するまでである。

第3の段階は「国会審議の過程」であり、政府原案が主として野党の質問を受け乍ら審議され、国会の議決を経て成立するまでである。

この章では、鳥瞰図的に、予算編成の3つの過程の概念の整理を図っている。

第2章 予算編成の視点

本章では、第1の段階の概算要求作成の過程及び第2の段階の予算政府原案の編成の過程を通じ行政内において予算政策が形成される際、如何なる考え方または基準によって政策の選好が行われるのかとい

うことについて「予算編成の視点」として述べる。

視点としては、政策の合法性、政策の意義、政策の緊急度、政策の成熟度、要請の強さという5点にわたる。政策の選択に当たり、情報や資料を検討し、また組織としての経験則により乍ら、客観的、合理的立場に立って上記のような視点により分析、評価を行い、政策形成を行うのであるが、その実態と問題点を論じる。

第3章 予算編成過程の内部手続き

本章では予算編成過程における内部手続きにおける行動様式に特徴的な性格及びその問題点を述べる。

1つは予算編成における漸変主義というべき前年度比較主義の問題であり、2つは官僚社会固有の「稟議制」とも関連するボトム・アップの問題である。3つは、いわゆるセクショナリズムといわれる各省個別主義の問題である。それぞれについてその特徴的な行動様式を観察し、ついでそれぞれの政策形成方式に固有の問題点を検討する。問題点については欠点を指摘するが、他方同時にそれに随伴する利点についても見て行く。

第4章 予算編成における外部との調整

上記のように政府における予算編成過程においては、内部手続きとして種々の視点から検討されるとともに、その際、官僚組織固有の手続きを経て政策形成される。ここでは可能な限り客観的、合理的な立場で政策形成がなされるのであるが、そこに自ずと限界があり、その欠陥を克服するためには外部の社会的、政治的諸勢力の調整に付することが必要となる。本章以下にこの外部との調整について述べる。

本章で述べる外部との調整とは、1つには審議会等との調整、2つには各種団体との調整、3つには個人的意見の聴取、4つには国際的影響力である。それら外部との調整の実態と問題点を分析する。

第5章 予算編成における与党との調整

本章では、外部との調整において政府の政策形成に決定的な影響力をもつ与党との調整について述べる。

与党との調整は、各省個別の概算要求作成の過程では政務調査会の部会または“族”議員との間で行われ、大蔵省がまとめる予算政府原案編成の過程については政務調査会長または政務調査会審議会との間で行われる。今日、行政に対する政治の指導性は、むしろ積極的に発揮される必要があり、官僚による政策形成の自閉化現象を救うことが求められるが、他方、政治のチェックといえども、専ら与党による党派的支配の問題がある。

予算編成における与党との調整については、とりわけ全国民的な立場からの政策の民主的実現が求められるが、本章ではそれに対する適切な配慮について言及する。

第6章 予算の国会における審議

予算政府原案は、殆ど完全な形で与党との調整を経て編成されるところであり、そこに党派的偏向が避けられないものである以上、これの是正を求める政治過程として国会審議の過程は最も重要で不可欠の地位を占めているといえる。本章はその国会審議の実態及び、主としてその過程を通じて野党が果たす役割りについて述べる。

実践的经验に即して見ると国会の政策形成に対する影響力は極めて強い。それは3つの側面からであり、1つは野党による予算修正を通じて（修正機能）、2つには与党との政治的な妥協をかちとって予算執行

の運用等で配慮させ（妥協機能）、3つには、そもそも国会審議の過程が存在することにより少数利益の配慮をさせる教育的な機能（教育機能）によって野党が影響力を行使する。

国会は、野党によるこれら3つの機能を行使することにより、予算編成における重要な監視、統制機能を果している。

第7章 外在的自律責任

本章では、以上の各章で見てきた予算編成過程の全体を通して、政策形成の責任の追求ないし統制の体系から再考察する。

第2章及び第3章で述べた予算編成の行政政府における内部的過程においては、機能的な能力を有する行政政府の自律性を根拠に、内在的責任の下に政策形成が遂行される。他方、第4章、第5章、第6章で述べた外部的過程においては、行政政府が外部の諸勢力との調整により、外部の統制の下に外在的責任の追求に応えつつ政策形成がなされる。

この、内在的責任と外在的責任は、単に並列的であるのではなく、両者が相反し、互いに呼応しあってダイナミックに活性化をもたらしつつ、相互的、補完的に機能する。この関係は、今日、アカウントビリティという用語でとらえられ、行政責任の重要性として再認識されつつある。本章ではこのアカウントビリティの観念を「外在的自律責任」としてとらえ、外在的なものと内在する自律的な責任の両者の緊張関係の中で正常な統制機能が働き、それによって国民全体の利益が適切な形で実現されることを論じる。

以上、予算編成過程における政策形成の実態を見るとともに、その特質、問題点等を述べた。予算編成は得てして特異な行政的、政治的手続きによりなされるため、国民に十分その実態や問題点が理解されない。しかし国の予算は政府諸政策の万般の財政的裏付けをなすものであり、その内容は国民生活に決定的な影響を与えるものである。

ここに予算編成過程における政策形成の実態を分析するとともに問題点を考察、検討し、研究者や専門家の批判を仰ぐとともに、この問題について国民的関心が寄せられる一助となることを期した。

(以上)

論文の審査結果の要旨

本論文は、わが国の予算編成過程について実態分析にもとづいて、その特質、問題を検証したいわば実地研究の一つとしての政策形成過程考察である。本論文の特筆すべき点は、(1)政府予算編成の三つの過程、即ち第1段階の各省独自の領域にかかる概算要求作成過程、第2段階の政府全体予算作成過程及び第3段階の国会審議過程の各段における内部手続きの特徴としての前年度比較主義、稟議制、各省個別主義及び外部にある審議会や各種団体との調整、個人的意見の聴取及び国際的影響力についての長所と欠点を明らかにし、さらに与党との調整や国会審議の機能について分析していること。(2)予算編成過程における内部的過程と外部的過程を分け、それぞれの過程における内在的自律性と外在的統制との緊張関係の中で政策形成の責任が追求され、自律的な内在的統制と他律的な外在的統制との相互性と補完性をもちつつ統制

機能を果たすことが大切であるとし、内在的・外在的諸般の責任追求システムが多元的に働いてこそ予算政策の正当性を確保し、民主政治を実現することができるとしていること、にあるといえよう。

本論文は、上述のような諸点において、極めて独創的な諸説を展開し、現代政治、行政過程研究を前進させた業績であるということが出来る。参考論文とともに、本論文は学界に寄与するところ大であり、法学博士の学位を授与するに十分値するものと判定する。