

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

予 算 編 成 過 程

斎 藤 ^{たい}諦 ^{じゆん}淳

—昭和62年 8月20日—

予算編成過程目次

緒言	一
第一章 予算編成の全般的過程	六
一 予算編成三つの過程	六
二 概算要求作成の過程の作業の流れ	一〇
三 予算政府原案編成の過程の作業の流れ	一四
第二章 予算編成の視点	二五
一 政策の合法性	二五
二 政策の意義	三八
三 政策の緊急度	四二
四 政策の成熟度	四七
五 要請の強さ	五一
第三章 予算編成過程の内部手続き	七〇
一 前年度比較主義	七〇
二 ボトム・アップ	八三
三 各省個別主義	九九

第四章	予算編成における外部との調整	一一四
一	審議会等との調整	一二六
二	各種団体との調整	一三四
三	個人的意見の聴取	一四八
四	国際的影響力	一五五
第五章	予算編成における与党との調整	一八一
一	与党との調整の実態	一八二
二	与党との調整の問題点	一九二
第六章	予算の国会における審議	二一四
一	国会における審議の実態	二一五
二	国会審議の機能	二一九
第七章	外在的自律責任	二三五
一	責任の自律性	二三七
二	外在的責任	二五一
三	責任の自律性と外在性の相互性補完性	二五六
おわりに		二七三

緒言

凡そ研究は、体系化や理論化の過程において現実から離れ、抽象化されざるを得ないことは否めないが、中でも政治、行政機構の仕組みの中で行われる政策形成に関する研究については、その分析、考察が現実性に乏しいきらいがある。日常遭遇する行政体験において、激しい利害対立の渦中で政策形成なり、政策決定に關与する立場からは、いわば隔靴搔痒の思いにかられることも少なくない。これはわが国の社会科学の研究が、主として外国の文献等を主な材料としながらすすめられる傾向が強いことにもよるが、他方、現実社会の実務に携わるものが、データや政策を広く開陳しないところにも責任がある。たまたま三〇年の間文教行政の一端にかかわり、政策形成なり政策決定に關与した経験から、いわば実地研究の一つとして、政策形成過程の考察を加えることとした。

具体的には、予算編成という手続きを見ながらその過程で如何に政策形成が行われるのか、実態、特質、問題点を検証しようとするものである。ここで予算編成に具体例を求めた所以は、多くの政策が殆ど財政支出に基づくものであり、いわば政策が予算を基礎条件として形成されるものであるからである。即ち予算は、それが編成された時、予算額又はその増減率という形で政府が国政全般にわたって各政策にどの程度の重点や濃淡をおいて政策決定をしたかということをいわゆるデジタルに示すものであり、更には、その数字は国民の最も端的な権利義務に関する全生活に影響を与えるものであるからである。これらの意味において予算編成は、国政において基本的な行為といっても過言でない。したがって予算編成過程を取り上げれば、政策形成の最も本質的な問題点を考察することになる

といえるのである。

アメリカ連邦政府の予算編成過程を中心に述べたA・ウイルダフスキー「予算編成の政治学」は予算の政治的重要性について次のように述べている。「予算の規模と形態は、われわれの政治生活における争点である。大統領、政党、行政官、議員、利益集団、利害関係をもつ市民が、相互に自己の好むところを予算に記録させようとはり合っている。勝利と敗北、妥協と取引、われわれの社会における中央政府の役割に関して、合意のなりたつ領域と争いのある領域、これらすべてが予算の中にあられる。もっとも抜き差しならぬ意味において、予算は政治過程の核心に位置しているのである。

(1)「ウイルダフスキーのこの言葉は、端的に予算編成過程が政策形成上重要な位置を占めることを示している。

本稿は、右のような意味で国の政策のあり方に重大な地位を占める予算についてその編成のあり方を検証しようとするものである。その際、いわば体験的に積んだ経験から現実の実際的な状況から問題を提示するという趣旨で筆を進めている。現実の混沌とした利害関係が予算政策として形成される状況を、現実在即し乍らも可能な限り整理して概念化し、政策形成過程の理論的体系と照合しつつ一定の体系化を試みることに本稿の努力目標をおいている。

はじめに利害対立の渦中で政策形成に関与すると表現したが、事実、各省の課長補佐や課長程度になれば、相当重要な政策形成に加わる。金額の多寡もさることながら、プロジェクトとしての成否が左右される問題にかかわることとなるのである。他のいい方をすれば、国や地方の政治にかかわる者や、或いは民間企業や組織体の責任者等が、政治生命をかけるような事項の決定に関係する事がある。

その政治的決断に何らかの形で関与するか、少なくとも決断に必要な決定的な材料、情報を自らの責任において提出することになる。その際、その決定に係る各方面の利害が自分の周辺を渦まくのである。当事者は、血相をかえて陳情、要望をし、又は反対をし、政治力が入れ交う。与党の首脳やいわゆる「族」議員等の関係者の思惑が局長、次官、大臣のそれぞれの考え等と入りみだれる。他の省庁からはげしい反対の声があがることがあるし、又、野党や利益団体の強力な攻勢に遭遇することも多い。それらの渦中で仕事に処するということは、単に自分が知識としてその事を知り、判断するというような易しいことではなく、殆ど全人格的なかかわりであるといってもよいような状況である。

そういう状況の下における行政官としての個々の提出資料や判断材料が積み重なって、わが国全体の政策決定がなされて行く、そのあり様を、たまたま行政の一端に拘った者の立場から説明し、わが国の政策形成過程の実態についてその一端の理解に供するとともにその問題点を指摘したいと考えたのが本論文を表す動機である。

このような考え方に立ち、第一章では、各省から概算要求が出され大蔵省で政府予算原案として編成された後、国会の議決を経て成立するに至るまでの「予算編成の全般的過程」について概観し、第二章では、各省及び大蔵省の行政部内において予算政策が検討される「予算編成の視点」について述べ、又、第三章ではその間における官庁組織の中における政策の積み上げ等が行われる「予算編成過程の内部手続き」について検討した。しかるに、行政官が官庁組織内において政策の客観性、合理性等を求めて精緻な政策形成を行うとしても、今日の複雑、龐大な諸政策の整合性には自ずから限界が

生じることは免れない。この合理性の限界を克服するためにはいわゆる決定ゲームに参加する多数のプレーヤー間の相互調節に付することが避けられない。その立場から第四章において「予算編成における外部との調整」として審議会、各種団体等との調整の問題を、又、第五章において「与党との調整」を論じた。そして第六章の「予算の国会における審議」の章で国会審議において主として野党との調整が図られる実態を述べた。各章において、内容の性格上若干の相違はあるが、原則としてはじめに実態を見、その後問題点を論じることとした。そして最後に第七章として「外在的自律責任」の章を設け、政策形成の責任の追求又は統制の体系から予算政策の形成過程全体を総括的に見返すこととした。

ところで今日の社会情勢や政治・行政過程をとりまく客観情勢の変化は激しい。

実は、本稿に所載する「予算編成過程」の政策形成について、この各章の基となる研究が、主として昭和四〇年代から五〇年代の前半の現象を対象としているため、その後の財政状況の変化から事情が変わってきた。国家財政が巨額の赤字をかかえ、大量の公債発行を余儀無くされてきたため、凡そ国の予算編成における政策形成の態様に変化が生じ、特に昭和五六年に、第二次臨時行政調査会が設置されてから、いわゆる経済成長期における行政のあり方が財政緊縮型への転換がはかられ、予算編成における政党の関与の仕方にも微妙な変化を見た。その意味で、予算編成における政策の形成過程についても、従来と異なった状況を呈しているところもある。しかし、本研究で扱っているところは、いわゆる一九五五年体制以降、自由民主党という政権党が三〇年以上維持してきた政治体制のもとにおける政策形成の方式を予算編成についてみたものであり、その間の政策形成の形態なり特質及び問

題点は、なお構造的に同一性を保っている。仮に将来、大きな政治情勢の展開が生じた場合、政策形成過程についても態様を異にすることもありえようが、今日の行政の一端を知る上において、この三〇年の間の行政部内で営まれてきた予算編成過程を中心に政策のあり方を検証しておくのも一定の意義があるという事で本稿をまとめたところである。その間財政再建やいわゆる第二臨調の出現による情勢の変化は、必要な限りにおいて触れることとした。

本稿を通じ予算編成過程における政策形成の機序についていささかの解明と問題提起をなし得たとすれば幸いである(2)。

- (1) A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (2nd ed., Boston Toronto: Little, Brown & Co., 1974), pp. 4. 5. 小島昭訳「予算編成の政治学」(頸草書房、一九七二)七頁。

(2) 論者が現実には、主として文教行政に関連した経験を持っているため、以下の論考の政策の具体例は、教育、科学技術等の問題を掲げることが多い。ただし、所論は可能な限り政府の予算政策一般を論ずるつもりである。

第一章 政府予算編成の全般的過程

一 予算編成二つの過程

(一) わが国における国の予算(1)の編成の継時的な経過を、実際の作業過程に即し乍ら分析すれば三つの段階に分れる。一つは、各省で独自の所管領域にかかる概算要求を作成する過程(以下「概算要求作成の過程」と呼ぶ)、一つは、各省の要求を大蔵省査定という手続きにより政府全体の予算として作成する過程(以下「予算政府原案編成の過程」と呼ぶ)、そしてもう一つは、国会で主として野党の質疑を経ながらその内容を審議し、議決を経て成立に至る過程である(以下「国会審議の過程」と呼ぶ)。

それぞれの段階において、予算という手段を通じる政策が形成され、決定されて行くのであって、三つの段階でその行政過程の様態はいちじるしく異なる(2)。この第一章ではまず全体を概観する意味で、概算要求作成の過程から予算政府原案編成の過程を経て国会審議の過程により成立に至るまでを鳥瞰図的に見て行く。この予算編成の三つの段階の継時的な経過は、形式的には財政法で定められた手続規定によって制度化されたものであるが、実体は沿革によるものである。それぞれの時間的な経過について見れば次のようになる。

概算要求作成の過程—各省大臣が歳入歳出等の見積(「概算要求書」と通称される。)を前年度

の始めから八月末までに仕上げて内閣に送付するまで。(年度当初より八月まで(3))

予算政府原案編成の過程——大蔵省が九月始めから各省と協議、年末の大蔵省予算査定に対する各省の復活要求のいわゆる予算折衝を通じて政府原案を編成し政府として国会に提出するまで。(九月より十二月まで(4))

国会審議の過程——国会に提出された予算政府原案が衆議院で可決され、更に参議院で議決されるか又は三十日の期間を経ていわゆる自然成立するまで。(一月より三月まで(5))

(二) 三つの各段階における政策形成(6)の過程は次のように性格を異にする。

(1) 第一の概算要求作成の過程は各省個別利益の政策形成の過程である。各省が自らの分野の利害関係者のあらゆる要請(与党はもとより野党やその他反対勢力の主張もじゅうぶん勘案して)をとり入れて、その限りにおいては個別分野としては完成した政策を概算要求として練りあげる。この間各省レベルにおいての政策形成がなされる訳で、利害を有する関係者の激しい対立関係や政治活動等を経て、最終的に各省毎に整合性をもった一つの政策として形成され、概算要求という形にまとめられる。この段階では、各省限りの領域については、政策として整合性をもってはいるが、各省分担に偏った性格をもつし、又、与党との調整はなされるが、あくまでも、政務調査会各部会との接触のみに終っている。政府全体というよりは、各省の立場に立った政策形成がこの過程における特色である。

(2) つぎに第二の予算政府原案編成の過程は、大蔵省の査定を通じて政府全体としての政策形成の過程となる。この間大蔵省は各省と対立するのみならず、各省をバックアップする与党の部会等

との対立という図式になり、更に各省に賛成の勢力だけでなく、日頃反対の勢力もこの時は各省の応援側に廻る。即ち、概算要求を作りあげていた時各省に対立していた圧力団体も、概算要求が大蔵省に提出された後は立場が変わり、四〇人学級促進の日教組も、生産者米価ひきあげの農民団体も、健康保健の医療給付改善の医師会も、関係各省と対立しているように見えて、実は応援していることが多い。

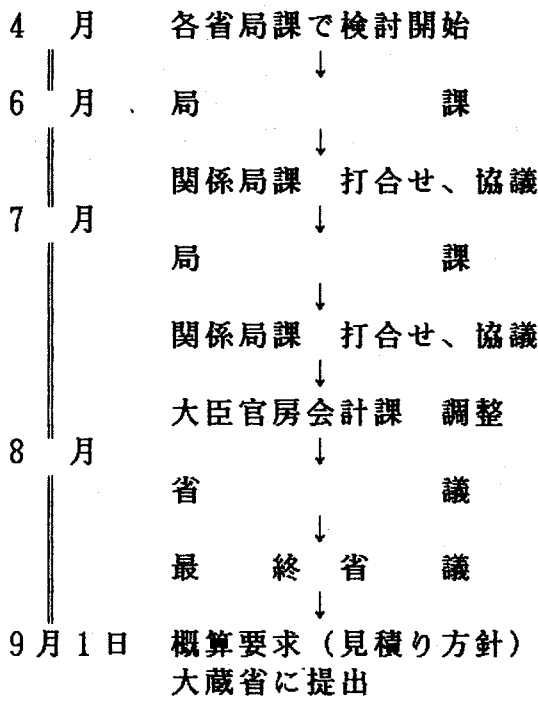
大蔵省が査定者となって政府全体の予算政府原案を作りあげて行くが、この時大蔵省主計局が各省はもとより、それぞれの各省に関連する日本中の各種の利益集団（時には利害を有する国際関係も含めて世界中）を相手に折衝するような事態となる。（十二月末の各省と大蔵省の予算案内示後の折衝の時期がこの過程の中心となる。）なお、主計官を中心とする大蔵官僚の責任感と自負心はこの政府原案を編成するという責任の大きい職務を通じて培われるといえよう。大蔵省の査定をうけて、そのために各省が概算要求においてまとめた政策が変更を余儀なくされることも多い。財政政策としての立場から各省の政策のあり方を規制するため、政策が変更されざるを得ないことになるのであるが、そのほか、いわゆる、各省横並びで統一査定のためにそうなることもあるし、他省庁と政策の類似重複の調整の場合もある。この過程を経て内閣としては政府全体の整合性をもった予算政府原案を編成するわけである。この予算政府原案編成の過程で政府部内全体の統括と系統化がなされるのであり、与党としても政務調査会において各部会の意見をきき、党としての全体政策や重点事項を決定する。例年一二月に政府の側で閣議決定される「予算編成方針」及び党の側で党議決定される「予算編成大綱」により、各省〓各部会のセクショナリ

ズムを或程度調整して全体的なものにしているのである。わが国の政策形成過程において、セクショナリズムは抜き難いが、大蔵省の査定はその過程を通じて財政的な意味でそのセクショナリズムを打ち破り各省レベルの政策を一定の範囲内で内閣として統轄するといえる。

(3) 最後の第三の国会審議の過程は、前記(1)及び(2)が行政府部内の政策形成の過程であるのに反し、国会の場を通じての政策形成の過程である。(1)及び(2)の段階では行政府部内の過程で専ら与党の意向が汲み上げられるが、この段階では野党の意向が強力に提示されることとなり、決定的な結果となる場合は予算修正の事態に至る。

(2)の段階で大蔵省と対立していた各省も、又与党の各部会各議員も、この国会審議の過程においては、政府又は与党として一致団結して国会対策に当る。各省は、大蔵省の予算査定を受け、実は予算の政府原案に対して不満や異論をもっていても、内閣全体の責任ある政策として確定されたものである以上、国会その他の外部に対してその査定の結果を最後まで弁護し、正統性を主張する立場に立たされる。(もし、いずれかの省の政府委員が野党の追求を受け、それを容認する言辞を述べれば、直ちに予算修正に応じなければならぬという予算国会を震撼させる事態が起る。「慎重に検討します。」等のあいまいな発言のタイプは、このような立場におかれ厳しい責任を負わされた官僚に共通の職業意識によるとも云える。)政府・与党の防戦に対し、国会審議や、与野党国会対策委員会又は予算委員会理事会等において種々の調整、かけひきが行われ、野党をチャンネルとする政府批判勢力の意向の反映が図られる等、国会審議の過程における野党の追求は、予算政府原案編成に至るまでの与党の場合とは異なる別の強い影響力をもっている。

図1 概算要求作成の過程



以下本章では、右の三つの過程のうち(1)の概算要求作成の過程及び(2)の予算政府原案編成の過程の作業の流れを概観する。(3)の国会審議の作業の流れは第六章一で述べる。

一 概算要求作成の過程の作業の流れ

(一)さて、予算編成の第一の段階に当たる各省の概算要求作成の過程について、政策形成の実態を知るために、その作業の流れを見て行こう。今、概算要求作成の過程を時間的流れに即して見れば図1のとおりである。この流れ図は各省内で経る過程を日程に即して述べている。期間としては概

算要求が四月の年度初めからはじまり、八月三十一日に大蔵省に提出されるまでの間である。

毎年四月から新年度予算が執行されると同時に各省において、早速、翌年度の政策について協議を重ね、必要な経費の試算に入る。これが図の四月の「各省局課で検討開始」に相当するところである。ただし、現実には例年五月、六月までは国会が開催され、各省の局長、課長は政府委員等として

国会答弁に忙殺されるとともに政府提出法案の成立のための国会対策に当る(7)。このため、實際上の概算要求作業は国会終了後六月の末から始まり、七月、八月が中心となる。前図1の局議、関係局課打合せ、協議が六月、七月、八月のところになっているのはこのことを示す。局議(局長が主催、各課長レベルが構成員)では、各課長が中心になって、課の担当事項につき、新規にもりこむべき事項を提示する。たとえば、文部省で具体例をみると初等中等教育局や教育助成局では、義務教育諸学校教職員の定数改善において教職員数につき、児童生徒の増減に応じて自然増や自然減をどうするか、四〇人学級実現のための改善増をどうするか、そのために国庫負担金の給与費をどう見込むか、教員研修の充実のために、どの事業費補助の増額に重点をおくかというように、事項別に前年度予算額と新年度予定額の比較増減を検討する。生徒指導の充実強化事業、義務教育教科書無償給与、幼稚園教育の普及充実、特殊教育の振興、或いは定時制及び通信制教育の振興等々、大きな事項で十数本、個別事項では五〇事項程度の検討を行う模様である。初等中等教育局のように比較的大きな局でなくとも、各局とも相当数の検討事項をもっている。

この間の局議は一度ではなく必要に応じ原案を課にさしもどし、数回にわたり課段階で検討してきたものについて、単に個々の政策の観点からでなく、他局との調整、政党との関係、他の省庁との関係を考慮に入れて局の原案としてまとめる。勿論、局の概算要求原案は、後に省議で再検討を命ぜられ、省全体としての案に練りなおすため、再三にわたる調整がなされる。省議(大臣が主催、次官及び各局長レベルが構成員。なお、大臣の出席しないものは「局長会議」と称されている。)で検討される事項は各局の様々な政策のうちの重要なものを、各局三、四本にしぼって行う。例年

の例でいえば、初等中等教育局では、さきの局議の事項のうち、義務教育教科書、幼稚園教育等であり、教育助成局では義務教育教職員定数など、高等教育局では国立大学の整備、育英奨学事業、私学の助成等が考えられる。なお、省議では、その時代の社会問題や政治問題を反映して、例えば校内暴力問題に関連して「生徒指導事業の充実」や総理の提唱に対応して学術国際局の「がん対策関連経費」等も加えられるものの如きである。こうして省内の検討が加えられるのである（8）。

(二) なお、この間、大蔵省では財政制度審議会を開き、各省の概算要求のあり方に大枠をはめる形で、審議会長名で「予算編成に関する所見」を発表し、更にこれと殆ど同趣旨において閣議了解が翌年度の「概算要求について」として決められる。この閣議了解の内容は、各省庁が歳出削減方策を検討し、歳出内容の合理化、効率化を図るとともに、補助金等の見直し、一般行政経費の抑制を徹底すること等のほか、歳入を確保するための受益者負担の適性化を図り、公正な費用負担の確保に努める等というものである。これは各省がその政策を盛るための概算要求の段階から、査定官庁である財政当局が財政政策の枠組に協力を求めるものとなっている。近年、この枠組が概算要求金額のシーリング（上限設定）（9）として次第にきびしくなり、特に昭和五七年度予算編成に当たっては、いわゆるゼロシーリングとなった。各省の要求は原則として前年度予算の範囲内で行い増額要求を認めないこととされるのである。更に五八年度概算要求以降は、前年度の予算額よりも低額のいわゆるマイナスシーリングで望むこととされた。

行政組織上、各省庁は行政事務を分担管理する建前から独自の権限をもっている。概算要求にあたって財政当局がシーリングの制限を設けることは、いわゆる要求官庁の権限を制限すること

になる。しかしこれは、九月以降、予算政府原案編成の過程で大蔵省の査定において各省と甚しい摩擦が生じることを事前に調整して行うという趣旨によるとともに、一月以降の国会審議の過程で内閣全体として予算政府原案を成立させるに当り、一二月以前の政府部内の各省と財政政策上の基本方針があまりにも懸隔し、その間隙を野党から追求されることを事前に回避するためにとらわれている政府部内の手続きであると解釈される。いわば、手続き的には、九月より一二月までの予算政府原案編成のための過程を、七月前後の各省の概算要求作成の過程に事前にはめこみ、それを閣議了解と言う形で各省に承認させて実施されているのである。

各省では、このシーリングその他閣議了解事項に掲げる概算要求に当たって留意すべき事項を参考にしながら大臣官房会計課（省によっては組織の名称が「会計課」以外のものを用いているところもある。）が省全体の概算要求の枠組の調整を行う。この作業は八月が中心になるが、前図一の「大臣官房会計課調整」と書かれたのはこの作業である。

各省においては更に省議が数回ひらかれ、各局の調整をはかり乍ら省としての重要政策をまとめに行く。最終的に官房会計課は、八月中旬の最終省議を経て各局が提出した翌年度概算要求を系統的に整理し、各省所管集計を終了し印刷に付して、月末に大蔵省に提出する。以上が第一の段階に当たる概算要求作成の過程である。

大蔵省に提出するものを文教関係でみると、一般会計の歳出予算についてみれば文部省所管としては「文部本省」「文部本省所轄機関」及び「文化庁」として予算上の組織を三つに分けて計上し、他方、特別会計として「国立学校」が計上される。なお、組織「文部本省」を構成する事項をみる

と、「文部本省一般行政に必要な経費」、「審議会等に必要な経費」、「国際会議等に必要な経費」、「教育委員会の運営指導等に必要な経費」或いは「教育内容の刷新改善に必要な経費」等と区分される。これらの事項は、文部省所管一般会計分の三つの組織だけで百項目以上にもわたり、その全体額は昭和六二年度概算要求の場合を例にとると四兆五、七八八億円になっている(10)。百項目以上にわたる個々の事項は、実は更にそれぞれ数件の事業に分れ、全体としては数百にわたる項目を、九月から十二月までにかけて大蔵省と協議しながら査定と復活の折衝を経て全体としての政府原案にまとめて行くのである。

二 予算政府原案編成の過程の作業の流れ

(一) 八月三十一日に各省の翌年度概算要求が大蔵省に提出された直後から、第二の段階として、図2に示すように大蔵省のイニシアチブでいわゆる予算査定を通じる予算政府原案編成の過程の作業がはじまる(11)。この第二の予算政府原案編成の過程の作業の流れを見て行こう。

財政法は、「大蔵大臣は、概算の見積を検討して必要な調整を行う。」(財政法一八条一項)と規定しているが、この検討調整の事務的に現れた内容が査定である。大蔵省で予算編成の事務を所掌するのは主計局であり、局長の下の三人の次長、六つの課、一二人の主計官等からなる(12)。

九月のはじめから、概算要求について、大蔵省主計局では各省庁の担当者から説明を聴取し査定作業に入る。説明は各省課長↓主査、局長↓主計官、官房長↓次長、次官↓主計局長と一グレード

図2 予算政府原案編成の過程

- 8月末 各省概算要求（見積り方針）大蔵省に提出
各省から大蔵省に対し、概算要求説明
大蔵省 各省から概算要求事項について聴取
（積算根拠、課題別重要度、減額の可能性等）
- ↓
- 10月 大蔵省主計局 概算査定局議（一次、二次…）
- ↓
- 12月 ○○年度予算の編成に関する建議（財政制度審議会）
○○年度予算編成方針（閣議決定）
○○年度一般会計歳入歳出概算、大蔵原案（閣議決定）
大蔵原案内示、各省復活折衝
大臣折衝、政治（三役）折衝
○○年度一般会計歳入歳出概算閣議決定
- ↓
- 提 出 閣 議

づつ各省と大蔵省のポストのランクがずれている。各省は春から八月にかけて練りあげた概算要求事項をできる限り要領を得て、いかに急所を説明するか腐心する。主査、主計官のレベルでは詳細な説明を聴取し、又関連資料の提出を求めて検討し、個々の経費について査定作業に入る。査定において、大蔵省側は、前年度の予算を基礎にして、翌年度はどんな姿になるかを概算推計という形で試算をしておく。そして各省の概算要求も見乍ら、

これにさらにその年度としての政策的調整を加えて、概算査定の日安となる概算概略案を策定する。この概算概略案を腹案としながら個々の経費を査定し、その査定の金額を集計し、概算概略案との照らし合わせをやり再調整して行く。この間十月十一月にかけて主計局内部では査定局議が数回開かれるが、各主査、主計官は主管の予算査定案を練りあげるために心血をそそぐ。

査定作業は十二月中旬になってまとめの段階に入り、この時、財政制度審議会から翌年度予算の編成に関する「建議」が大蔵大臣に提出される。これには財政の現状と基本的課題、財政運営の中期的な展望、翌年度予算の編成に当たつての基本的考え方及び諸政策に対する指摘事項が含まれる。なお税制調査会の「答申」等により、翌年度の税制改正の大筋が明らかにされる。つづいて大蔵省は翌年度「予算編成方針」を立案し、閣議決定を受ける。財政制度審議会の建議は政府のこの予算編成方針の決定に先立つことが例であり、予算編成過程では実質的にウエイトが大きいとされる。

(二) 財政制度審議会の建議、政府の予算編成方針の閣議決定につづいて、予算編成過程のクライマックスといわれる予算大蔵原案閣議決定とその各省の内示、復活折衝へ入って行く。

「大蔵原案」は、大蔵省議を経て決められた後、閣議に提出され、概算として閣議決定をうけ、直ちに各省に内示される。大蔵原案には、各省庁ごとの予算額のほか、復活折衝用の調整財源が含まれ、大蔵省と各省庁との間の復活折衝において、この調整財源をどのような経費に割り当てるかが定められることとなる。折衝は要求各省の課長と主計局主査、要求各省の局長と主計官、事務次官と主計局次長の間で行われ、この段階までを事務折衝と呼ぶ。この後、残された問題を各閣僚と大蔵大臣との政治折衝に持ちこみこれを大臣折衝と呼ぶ。大臣折衝でも決着がみられない事項は、

与党三役（幹事長、総務会長、政務調査会長）の三役折衝において解決される。このような調整を経た後、原則として一二月の末に概算として閣議決定を受ける（概算閣議）。なお、大蔵大臣は、この決定に従って日時をかけて細かい計数整理を行った後、最終的な予算を作成して閣議決定を受ける。（この閣議は、提出閣議ともいわれる。）以上が予算政府原案編成の過程と名付ける第二段階の作業の流れである。この予算が国会に提出され、国会に提出された予算は第三の段階として国会審議の過程を経ることになる。予算は国会の審議を経て成立するに至るが、その日程、手続きの実態等については、「第六章 予算の国会における審議」のところ述べる。

(1) 通常、予算という時、「一般会計」予算のこととして意識されているが、そのほかに、特定事業等を行う場合等において一般の歳入歳出と区分して経理する必要があるものについては、「特別会計」として一般会計と区別される（昭和五八年度で三八種類）。この二つの形態は、財政法の規定によるものであるが、このほか、それぞれの特別法により、国の予算として取り扱われるものに国民金融公庫等の「政府関係機関予算」として別建てのものがある（昭和五八年度で一五種類）。右のうち、最後の特に政府関係機関の予算は、原則として企業会計原則に即し、国家政策上の意義が異なるものであるとともに、その編成過程も通常の政策形成過程に比べ特殊であるので、本稿での検討から基本的にはずれることとなる。

特別会計予算は、その性格に照らし、行政過程の講学的な位置づけにおいて、一般会計に対し副次的なものも多いが、しかし、食料管理特別会計や道路整備特別会計などの内容は国の政

策形成の中心的な課題でもあり、又文教予算においてその一部を構成する国立学校特別会計予算等は、比較的特異な分野を対象とする特別会計であっても、予算編成過程上一般会計と同様の性格をもっている。本稿においては、政府関係機関予算を除き、適宜、一般会計、特別会計両予算を対象に含めて言及することとなる。

(2) 予算のうち歳入予算は、租税その他に基づく収入見積りであるため、毎年度予算編成作業の中心は歳出予算となる。本稿でも歳出予算を中心として述べることにする。

もとより、予算編成とは財政政策が秩序として形成されて行く過程であり、その際、「経費の配分をめぐる決定だけでは予算政策の決定とはいえない。経費支出圧力はつねに課税等の減免措置圧力と代替的なのである。」(加藤芳太郎「予算と決算」、辻清明等編「行政の過程」行政学講座第三巻(東京大学出版会一九七五)七八頁)ということは否めない。現実にも、昭和五四年の大平政権や昭和六十二年の中曽根政権による増減税問題が予算政策の基本的な政策となった例も見ることが出来る。それにも拘らず、歳入問題は一つの政策としての財政政策であり、端的に言えば大蔵省固有の政策課題に過ぎないのであって、各省共通の課題として普遍的な行政対象となる歳出予算とは、行政過程を論じる際には性格を異にする。この意味において、歳入予算は、財政政策として、行政過程上例えば社会福祉政策、農業政策や教育政策等と並ぶ各省担当レベルと同列の一政策に過ぎない。即ち、予算編成における各省政策の形成過程を検討する際に歳入予算は一応捨象すべきこととなるのである。もとより、歳入予算が歳出予算全体を裏付け、又財政政策は国家政策の基本的な重要なものであることを否定しないが、歳

出予算の編成過程において歳入予算が直接に関係付けて考慮されるのではなく、それは、歳出予算の規模を定める限界条件に過ぎない。したがって昭和五七年度予算編成より始まった赤字国債発行停止のための「財政再建」等について見ても、それがそもそも政策なのかどうかという論議もあることはさておいて、かりに政策であるとしても、やはり、あくまで他の諸般の政策の一つに過ぎないといえよう。

本稿では、歳入予算とは切り離された歳出予算を編成する立場から考察することとする。

(3) 概算要求を各省大臣が前年度の八月末までに大蔵大臣に提出することについては、法令上は次の規定による。

「予算決算及び会計令第八条三項 財政法第一七条第二項の規定により、大蔵大臣に送付すべき書類は、大蔵大臣の定めるところにより作成し、前年度の八月三十一日までに、これを大蔵大臣に送付しなければならない。」

(4) 予算政府原案を原則として年末に国会に提出することについては、法令上は次の規定による。「財政法第二七条 内閣は、毎会計年度の予算を、前年度の一二月中に、国会に提出することを常例とする。」

(5) 国会として、予算を三月中に議決することは、財政法が「第一条 国の会計年度は、毎年四月一日に始まり……」と規定することと整合性をあわせるものであり、他方、財政法第三〇条は暫定予算の制度を定めて、議決が四月以降におくれる場合の措置を定めている。

(6) 政策形成は、正確に言えば政策が「形成」され、又その形成された政策が「決定」されると

いう二つの過程があり、いわば政策形成及び決定でなければならぬ。しかし、政策の「形成」と「決定」という行為は必ずしも明確でなく、特にわが国の場合、第三章で述べるように、政策が行政官庁内で下部から積みあげて形成されるいわゆるボトム・アップ方式が主流であり、そして原則として下から形成されたものが政策となってしまうのであって、顕著な決定の過程がないのが特徴である。いわば、政策形成に形成も決定も含まれるのである。爾後特に必要な場合以外は、あえて「政策形成」に「決定」も含まれた概念として用いることとしたい。

(7) 各省の幹部級の人事異動は、通常六月に行われる。本来、四月の新年度に異動を行い新年度予算の執行と翌年度予算の準備に当たるべきであるが、国会は予算審議終了後の法案の成立を期して五月、六月まで開催される。この国会の終了後に人事異動が行われるのである。予算編成が七月頃より本格化し、概算要求、大蔵省査定、国会審議の翌年四月までの予算編成サイクルの中間で幹部級の異動を行うのは困難なので、国会と予算の間隙である五月から六月の期間に人事異動があるわけである。選挙が七月頃に行われる等、何らかの事情のため、通常国会延長のデッドラインがきまり、国会が早く終了する等の事情があれば、その分だけ人事異動の季節は早まる。

(8) 局議及び省議に付議される事項は、部内で原案を検討されるのであるから外部に公表されるものでない。ただし、局議で検討されるものうち主要事項及び省議で検討されるような重要な事項は、原則として、それが八月の末にまとまった段階で記者クラブに発表される。発表される事項の一例として昭和五九年度予算の場合の目次を(10)に掲げている。

(9) わが国の場合、シーリングは昭和三六年以降設けられている。当初はシーリングといってもその枠が大きかったので問題にならなかつたが、昭和五三年度頃より次第にきびしくなり、事実上予算編成に大きな影響を与え出した。

なお、シーリング枠には例外事項が設けられており、それには人件費にかかる義務的経費増、各種年金の前年度制度改正の平年度化増、政府開発援助に必要な経費、石油税石特繰入、国際条約の実施に伴う既国庫債務負担行為等の歳出化経費等がある。各年度のシーリングの推移、及び昭和六一年度の場合の例は次のとおりである。

概算要求基準等の推移

36 39年度 (4カ年間)	50%増の範囲内
40 42年度 (3カ年間)	30%増 "
43 50年度 (8カ年間)	25%増 "
51年度	15%増 "
52年度	一般行政経費10%増 他の15%増の合計額の範囲内
53、54年度	一般行政経費(経常事務費)の 他の13.55%増 "
55年度	一般行政経費0 他の10%増 "
56年度	一般行政経費0 他の7.5%増 "
57年度	0
58年度	マイナス5%の範囲内(除く投資的経費)

59
～
61年度

經常部門	マイナス10%
投資部門	マイナス5%
} の合計額の範囲内	

(注) 昭和59年度までは概算要求枠、昭和60年度以降は概算要求基準である。

昭和61年度概算要求基準 (60・7・26)

区分	61年度要求基準				
一 原則要求基準	<table border="1"> <tr> <td>經常部門</td> <td>マイナス5%</td> </tr> <tr> <td>投資部門</td> <td>マイナス10%</td> </tr> </table>	經常部門	マイナス5%	投資部門	マイナス10%
經常部門	マイナス5%				
投資部門	マイナス10%				
二 増加例外事項	<p>① 人件費にかかると義務的経費 ② 年金の熱化に伴う経費 ③ 政府の援助に必要経費 ④ 石油・石炭会に入に必要な経費 ⑤ 国際条約の歳出にかかると必要経費</p>				
三 削減の対象としない経費	<p>a 上記の例外事項経費 b 補充的経費 c 予備費</p>				
四 軽減措置	<p>上記より計算した金額が前年度予算額を下回る所 管に於いては、その下の額を1/2を加算</p>				
五 その他	<p>上記のほか、60年度の国勢調査の実施に必要な経費の増減及び61年度の参議院議員通常選挙に必要な経費を加算</p>				

(10) 八月末に大蔵大臣に送付される概算要求書は事務的な経費区分であるため一般には理解が

困難である。各省では別に政策的な事項にまとめなおして記者クラブに発表される。昭和五
 九年度予算について、文部省関係の場合、次のような各事項にまとめて発表されている。

<p>四 3 2 1 補私立高等学校生徒急増対策建物の整備</p> <p>3 2 1 私立高等学校の経常費に對する助成費に對する</p>	<p>三 3 2 1 重学術の振興費の充實</p> <p>3 2 1 重学術の振興費の充實</p>	<p>二 4 3 2 1 放等公立学校の整備</p> <p>4 3 2 1 放等公立学校の整備</p>	<p>一 15 14 13 12 11 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1</p> <p>の初</p>	<p>事 項</p>
<p>3 2 1 費</p> <p>「豊かな心を育てる施策推進経費」</p>	<p>八 3 2 1 考芸学教育の交流の推進</p> <p>3 2 1 考芸学教育の交流の推進</p>	<p>七 4 3 2 1 芸文社化の振興</p> <p>4 3 2 1 芸文社化の振興</p>	<p>六 3 2 1 基体育の振興</p> <p>3 2 1 基体育の振興</p>	<p>事 項</p>
			<p>五 6 5 4 3 2 1 9 8 7 6 5 4</p> <p>社</p>	

(11) 以下、予算政府原案編成の過程の作業の流れの実態については、主として以下の文献による。

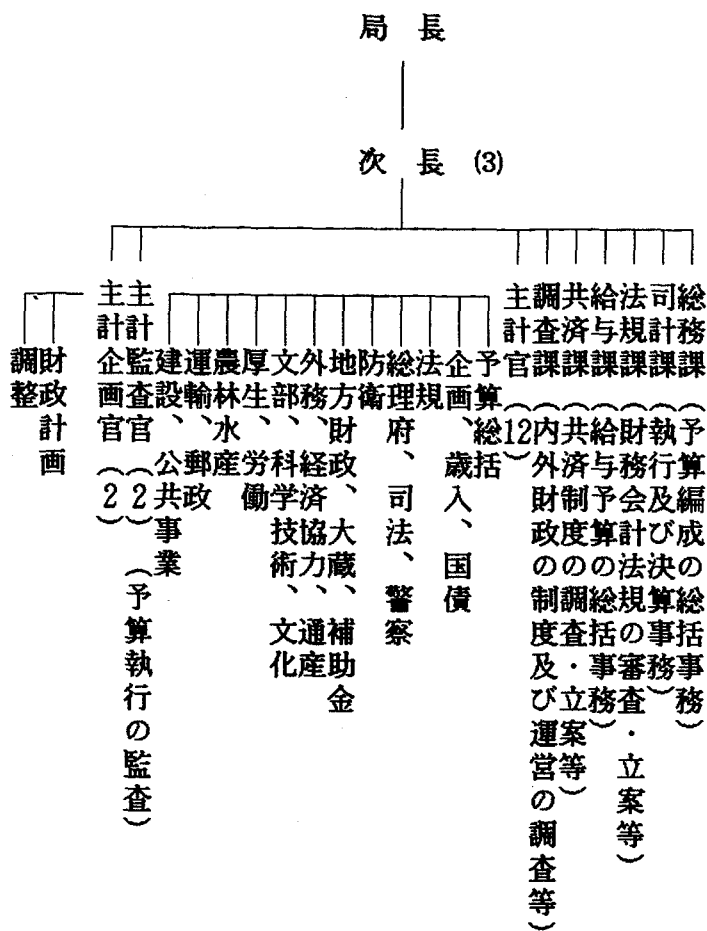
河野一之「予算制度」(第四次改定版、学陽書房)一九七六

村川一郎「政策決定過程」(教育社新書)一九七九

財政調査会「国の予算」(はせ書房)各年度

(12) 大蔵省主計局の機構は次のようになっている。

大蔵省主計局の機構図



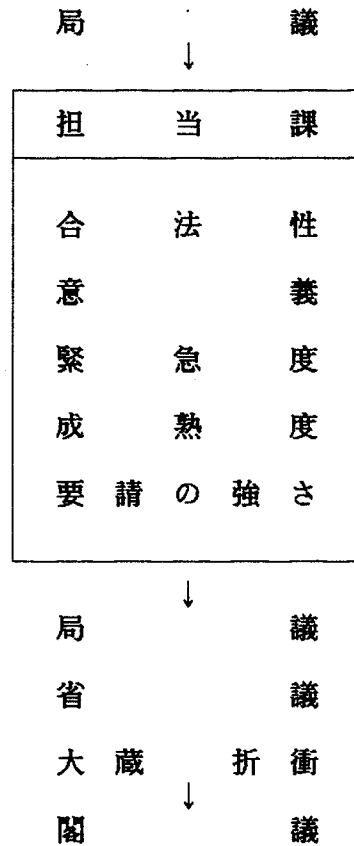
第二章 予算編成の視点

第一章に於ては予算編成について概算要求作成の過程、予算政府原案編成の過程及び国会審議の過程の三つがあり、このうち、概算要求作成及び予算政府原案編成の過程の作業の流れを説明した。この二つの過程は、主として行政府部内において予算政策が形成される過程である。そして本章では、まずこれらの作業を通じて行政官がいかなる考え方や態度で臨むのかを検討する。即ち予算編成において「内閣が予算を決定するための準備」として行われる技術的な作業であるところの「政治から相対的に区分された行政の分野に属する(1)」作業過程において行政府部内で推敲される予算編成の視点又は基準という側面を整理し、政策形成過程の実態を見て行こうとするものである。

この予算編成にかかる政策形成は政策の大小即ち政治的な課題から日常的な課題までレベルにより違いはあるが、原則としていずれにしても各課が中心となり、このため課長が要の地位となる(2)。各課の係長、課長補佐等において検討をはじめ、それを課長がまとめ、局、省の政策となつて各省対大蔵省との予算折衝を経て閣議決定を見、政府の政策となる。本章はその際議論され、修正され、練り上げられる政策形成の視点が何かという問題意識を以下に整理したものである。

それらの視点は、図3に概念化したところであり、即ち「合法性、意義、緊急度、成熟度、要請の強さ」の五点として示したものである。これらの視点は、主として経験に照らし乍ら、予算編成にあ

図 3 予 算 編 成 の 視 点



を基準という言葉を避けて「予算編成の視点」ということにした理由は、基準という程明快且つ客観的でなく、概念的な性格のつよい拠りどころであるためである。既ち、政策の拠って立つ基盤が、一つには政治現象一般と同様数値的、定量的なものではなく(3)、抽象的であって、判断の基準となるものは総合的、定性的なものあり、更に又、一つには政策対象は多様であるため(4)、かきりに判断の基準があったとしても、それぞれの基準の価値体系が異なり、客観的に比較衡量をすることは不可能にちかいためである。多元的な価値基準を感覚的に比較するより他はない。結局、抽象的にして、多元的な基準を根拠にしながら、限定された総財政資源を複雑多岐にわたる各政策に

たって重視されるものを法的に概念整理したものであるが、いわば予算という財政経費の配分に見られる政策形成の選択の基準と考えてよい。政策形成はいわば選択であり、選択とは種々の代替可能の行為の中から、何らかの基準により取捨選択することである。したがって、本章は、政策形成におけるこの選択の基準について述べる事になるが、その際、本章の題

配分するわけであり、その際、どのような考え方で政策の選好が行われるかという意味で予算編成の視点乃至は曖昧性を含んでいるが何らかの基準について見て行こうとするものである。

なお、基準という程客観的なものでなく、視点という程度の抽象的にして多元的な根拠によって政策の選択を行うわけであるが、その限りにおいて、行政は精一杯合理性や客観性を求めつつ政策形成に努力する。可能な限度の情報や資料を検討し、又過去の組織としての経験則により乍ら出来る限りの客観的立場に立って政策の分析や予想される結果の評価を行うのである。これは、C・E・リンドブロム等のいう合理的決定の古典的モデル (Classical model of national decision

(5)) に相応するものといえよう。この間、もとより、政策形成における合理的決定の限界があることはいうまでもない。本稿でも第四章以下に述べるように、予算編成についても行政官だけのいわば合理的政策形成のみで予算編成がなされるのではなく、外部との調整、与党との調整、国会審議等各般の政治過程を経て政策形成されなければならない。現代国家における複雑、多岐な政策は、大小の諸勢力の錯綜した影響下で形成されることはいうまでもない。しかし、それであるだけに、政治的大海に乗り出す前の政策の原案は、行政府部内で各種の基準や視点から慎重に検討されたものが前提となり、下敷となっていなければならない。行政官による可能な限りの客観的合理的立場から技術的、専門的に推敲を経た、足腰の強い政策原案が、近代国家の政策形成にとって不可欠といえよう。このような立場から、本章において、政策の合法性、意義、緊急度等行政府部内で政策形成される方式を可能な限り分析し、五つの側面に分けて予算編成の視点という角度から分析し、政策形成の実態の一側面を見て行こうとするものである。

一 政策の合法性

(一) 政府部内で行政官が政策を立案する場合、最も配慮するのは法令との関係である。ここで法令との関係という場合、本来法令の性格上行政府にとって外部の存在である。立法府や司法機関との関係で外在的、強制的に統制を受けることになるのが基本であるが、同時にそのような外部統制を予想して内在的、自発的に検討を問うのであり、その意味で、ここでは、合法性を、行政府内の政策形成の視点の一つとして挙げるのである。そして、政策形成において最も重視されるのは合法性の視点なのである。もとより、予算編成をはじめ、政策形成に影響を与える要因は階級やその他の社会の諸集団の利益であり、それらの諸勢力の拮抗が政策形成を既定するものであることはいうまでもないが、これらの諸々の利益は、直接的な無秩序な形で対立、抗争をあらわにしながら政策形成するのでなく、政治過程を通じて秩序化される。蠟山政道「政治学原理」のいうように「一定の政治機構を中心とする政治過程において、その各契機または各段階の間に一定の連関が保たれ、それが一定の結果をもたらす場合に、その政治機構の設定した目的と大体において照応する限り、そこに均衡過程が把握される。」のである(6)。対立、抗争の状況の中でなく、秩序化された一定の均衡過程を前提として政治機能の手續化がなされる。この関係はリンドブルムの表現をかりれば「政策形成は―全体主義の国家の場合を含め―ゲームと同様の過程で、人間の作ったルールにしたがって作られて行くのである。……政策の結果を決定づける要因は、金持とか白人とかのさまざま

な社会集団がもつ力よりも、むしろ政策形成過程を管理する人々が作ったルールの結果によるものであることを強調したい。(7)「もとより、リンドブロムのいう政策形成における「ルール」は、単に、憲法規範や司法規範 (constitutional and judicial rules) だけでなく、法律の権限外 (extra legal) のインフォーマルなルールや、慣習的な行動様式 (habitual modes of behavior) をも含め、政策形成が一定の行動様式にはまりこむこと述べている(8)。ここで政策形成における合法性の視点を論じる場合、狭い法規範レベルだけでなく、ルール一般を検討しなければならぬことはいうまでもないが、今法規範がルール一般の中心的な概念であること及び手続き的技術的な問題の分析を明らかにするため、ルール一般の広い視野を背景としつつ、実定法に現れる法規範についての合法性の視点について見て行きたい。

さて合法性という場合三つの側面がある。第一は組織権限の所在、又は権限の範囲等に関する組織規範即ち「組織法」との関連における合法性であり、第二は国民の権利自由を侵害する行為については法律の根拠を必要とすること及び行政一般が憲法規範に適合することを要請される行為規範即ち「行為法」との関連における合法性である。そして第三は、行政の国民に対する受益的施策、即ち促進法、振興法、助成法等に多いいわゆる「任意法」との関連における合法性である。

(二) 第一の「組織法」との関連における合法性は、組織の権限としてその政策を担当するか或いはどのような形で関与するかということ、行政官庁として極めて重視される組織規範に関する問題意識である。凡そ政策形成の手続き過程においては、リンドブロムがいうように「ルールは、課題と権限を与えてその課題を遂行させる。ルールは、政策形成において当事者が何をすることができ

何をすることができないかを定め、又その当事者が何をしなければならぬか、誰に従わせることができるか、誰に命令することが出来るかを定める（9）」ことが不可欠である。特にわが国においては後述のように行政官庁のセクショナリズムの強さとも関連して、行政の組織権限の所在又は権限の範囲即ち「組織法」との関連における合法性を必要以上に重視する傾向がある。これは又凡そ現代国家の政策形成において行政組織を構成する各種の行政機関が明確な範囲の所掌事務と権限を与えられて行政組織の系統性と権限配分を明らかにすることが政策の合理性、効率性、客観性を保障する上で当然の前提であることに拠ることはいうまでもない（10）。

右のような趣旨で国家行政組織法及び各省設置法の体系が整備され、その法令的根拠が政策形成の範囲とそのあり方を規制することになるのである。なお、予算については、国会に提出される様式上、すべて行政組織別に所管分類される。これは予算執行上の明確性を保ち、歳出予算についての権限と責任の所在を明確にすることをねらいとするのであるが、具体的には最も末端の小事項に至るまで厳格に分類される。もとより省際的な事業はあることは当然であるが、その場合も主たる省庁に計上し、更に予算総則で「職務権限の変更等に伴い」予算の「移替え」という措置も講じられることもあるが、この場合も移し替えを受けた省庁に明確な権限を与えられたことになるのである。この意味で予算政策の担い手である各省の権限、事務分掌は極めて厳格である。

マックス・ウェーバーが支配の諸類型で合法的支配を第一に掲げ、合法的支配の基本的諸範疇として「（一）持続的な、規則に拘束された公務の運営であり、この運営は、（二）権限（管轄権）の範囲内で行われる。この権限は（a）作業の配分により没主観的に区劃づけられた作業義務の範囲を

意味し、(b)おそらくそれに必要な命令権を賦与され、(c)あるいは差支えない強制手段を明確に限定され、それを用いる仕方を前もって定められている。(11)」（傍点引用者）としているが、合法的支配の内容として管轄の問題、権限の問題を重視していることが明らかに示されている。この指摘は政策形成において組織規範に関する合法性が重要なことを端的に表しているといえよう。

(三) 第二の「行為法」との関連性における合法性は、国民の権利自由を侵害する行為については法律の根拠を必要とすること、即ち、「法律に基づくことなくしては人民の権利自由を侵害し得ぬ(12)」という「法律による行政の原理」として一般的に解釈されている行為規範に関する法治国思想の問題意識である。即ち、このような法律による行政の原理の基本的な考え方は、実は、「凡ての行政活動が法律に根拠をもたねばならぬとする(13)」ものでなく、法律の拘束が政策の全領域をおおうものでは決していないが、国民の権利義務に関わる分野の政策形成については合法性の視点が決定的な前提となるのである。予算政策の具体例について見ると、歳入予算に関連して強制的に国民から徴収される租税制度がこの法治主義の適用される主たるものであるが、歳出予算に関連しても、国が強制的に全国民に加入させる医療保健や年金保険の給付等の例及び強制経済的な枠組みの中での食糧管理法における米穀等の価額の決定等もこの行為規範に関する合法性の視点の適用を必要とする領域である。

なお、行為規範に関する合法性が問題になるのは、右のような直接国民の権利自由を制限するものだけでなく、憲法規範が国家活動に一定の制約を果し、これが制約条件になる結果その解釈をめぐって生じることが多い。防衛問題が国会、特に予算委員会で憲法第九条の解釈をめぐって絶えず

最大の争点になるのはその代表的な例である。又このように政治的に対立するものでなく、与野党のコンセンサスを得て推進を期待される施策についても、憲法の規定との関係で政策形成において問題となるものもある。私学助成にその例を見る。戦後疲弊の激しい私学に対し何らかの助成策を講じなければならないというのは殆ど国民的合意であるともいえた。しかるに憲法第八十九条は、公金その他の公の財産を公の支配に属しない慈善、教育、博愛の事業に対して支出したりその利用に供することを禁じているのである。政府の助成のあり方について憲法が一定の立場から制限を加えているのであるが、「しかし、わが国の実情からいえば、こういう事業こそ、相当国の助成を必要とする状況にある。そこで、こういう事業に対して、いろいろの助成を行うためには、これらの事業が私有又は私営で行われている場合に、これを憲法第八十九条にいう「公の支配」の形態とする必要がある。そのためにとられた立法例として、私立学校法第五九条の規定があり、これにならったものとして、社会福祉事業法第五六条、児童福祉法第五六条の二、生活保護法第七四条及び第七四條の二の規定等がある。(14)」即ち、いわゆる私学の自治に関する例外的規定を設け、当該学校法人からその業務、会計の状況に関し報告を徴すること、当該学校法人の予算が不適當であるとき、必要な変更を勧告すること、役員が法令の規定に違反等をした場合、当該役員の解職を勧告すること等の規定を置いたことよって、私立学校は公の支配に属することになったとされたのである。これは私学助成という政策選択のため、そもそも私学存在の基本である私学自治の原則に苦惱に満ち乍ら大きな例外を設けて政府の関与を認めることにより憲法規範への適合性を求めざるを得なかったのである。このような国民の権利自由の侵害及び憲法規範への適合という角度からの行為規

範即ち「行為法」に関する合法性の問題が政策形成における合法性の視点の第二の側面である。

(四) 第三に、合法性は、国民に対する受益的施策即ち促進法、振興法、助成法等に多いいわゆる「助成法規(15)」等の「任意法」にも関連する。これら助成法規といわれるものは、一九五〇年代以降、圧力団体、与党、野党、政府各省等の相互作用にバックアップされつつ、枚挙にいとまない程制定され、経済成長と財政拡大の相互の因果関係をもちながら発展してきた。もとより、これらの領域は法の根拠を必然とするものでないが、法の制定により、利害を調整しながら長期的な振興計画を策定し関連施策の助長の糧としたのであった。そして、単に助成し振興するというだけのものではなく、通常「交付を受ける者の備えるべき要件、交付の申請の手続き、交付に際しての交付を受ける者の守るべき条件及び義務等を適正公平に定め、交付事務を行うべき行政機関の事務処理の基準、交付を受けた者の地位等をはっきりさせる(16)」等、条件や手続き要件などを明確化させる法的効果をも期待しているのである。

これらの手続上の合理化を含め、法規範による政策促進する助成法規は、冷静に分析すれば「元来自由であった領域に於いても、国家公益的見地から法律関係又は法律的处理を劃一定型化し、而も之を固定永続化する必要上、個別的恣意的處理に代へて、普遍的な法律による支配の範囲が著しく拡大せられ(17)」る原因となった。政府の予算編成には、編成方針、予算枠及び予算編成基準等が存在するが、個々の政策について法の根拠がなく毎年度の予算編成における勝負で政策形成される場合、単年度毎の政策判断となり、各省間又は省内各部署の予算分捕戦の妥協と前例踏襲に墮してしまふ傾向が強い。その弊害を脱し、当該振興すべき施策を法律により目的を明確化し、定型

性、永続性、安定性等を確保するのが助成法規の使命といえよう。現代行政の一つの大きな特徴である計画行政の体系化がこれらの法律で図られることも多い。そして、一旦このような助成法規が生まれた以上いわゆる強制的な法律の支配する領域でなく、任意法であるといっても、法律である以上その拘束力が生じる。この関連の予算政策は、この助成法規という「任意法」に規制され、その規範への適合性を求められるのである。

さて、これら組織法、行為法又は任意法等への適合性は政策形成の前提となる条件であり、これは、以下にのべる政策形成の視点となる意義、緊急度、成熟度及び要請の強さ等を含めて、政策形成の方向を法的に秩序づけ、定着したものであり争点を法形式によって妥協又は意思統一したものととも考えうる。マックス・ウェーバーが合法的支配の型として指摘した観念として、「あらゆる法はその本質上抽象的な、通常意図的に制定された規則の体系であり、……行政は団体秩序のあらゆる定め定める利害を合理的に育成することであり、それは法規の定めるところに従い、かつまた団体秩序においては是とされ少なくとも非とされない、一般的に明示しうる原則にしたがってなされるものである」(18)。(傍点引用著)とするが、政策形成の選択において、明示しうる原則即ち法に適合しているか否かということが、第一の視点となる。

(五) 予算政策の合法性の視点の具体的なチェックは、制度上司法機関及び立法機関の両者があるが、現実の予算編成作業においては、立法府の予算関係法の制定改廃との整合性が重大な意味をもってある。したがって究極的には行政内部における政策選択の内部関係でなく、外部との調整の問題として、本来第六章国会における審議のところ述べるべき性格のものであるが、前述のように外

部統制を予想して内在的、自発的に検討を行う拠り所としてここで合法性の問題を予算編成の視点として挙げたのであり、それとの関連で便宜国会との関係を見ると次のようになる。即ち予算関係法（19）は、右の組織に関する規範及び政府の行為に関する規範であれ、政策の振興、促進に関する任意法であっても、これに適合しなければ、かりに予算に計上されても予算の執行はこれ停止する力をもっている。毎年、予選関係法は予算の新規政策に関連して、政府提出法案の過半数程度（20）を占めるが、他の法案はもとよりであるが、この予算関係法案の成立にかける各省の意気込みにはさまざまのものがある。その関係法の成否で予算政策の死命を制せられるからである。もともと、「任意法」に属する振興、促進法の場合、もともと行政の「自由な領域」であったので、ぎりぎりには、いわゆる「予算補助」等という形式で法案ときりはなして執行される場合もありうるが、それであっても、現実によくの場合、政策の執行に関連する条件や手続き要件も法律の中味に関連していること、そして何よりも政治的に、そもそも関係法の成立がはばまれていた当該政策を予算のみを根拠に強行的に執行することに野党の抵抗が極めて大きい事などの政治的理由により、現実の予算執行は法案成立まで停止される。このため、予算関係法の成立という手続き上の意味もあって予算政策にとって合法性が大きな条件となるわけである。

ここで、何らかの意味で、政策形成に当たって合法制が前提又は条件となり、それが予算の成立だけでなく法改正の措置をとらなければならないということは、まさに立法国家としての行政に対する統制機能を果たしているといえる。ただし、これについては、議院内閣制度により、多数党内閣の下で法律も予算も一体として国会対策がなされ、多数党を背景とする内閣が予算を提出し、その

関連法を同時に出すだけで、その間、格別のそごもなくまとめて決議すればよいではないかと考えられよう。しかし、それにもかかわらず、予算の成立だけでなく、別に関係法の成立を必要とするとは、手続上、次の諸点の意味をもち、このような手続きからもたらされる効果として、行政側に重大な慎重さを要求することとなる。

① 予算は、衆議院の議決のみで、参議院の議決についてはいわゆる自然成立の制度があるため、極端にいえば、関門は一つである。予算関連法がある場合は、予算の議決に加え法改正に伴う衆議院の議決及び参議院の議決が加わり、関門は計三つとなる。

② 予算は、政府の全予算政策を予算委員会で各省全体にわたって包括的に審議する。従って予算審議では個別審議を精査することに限界があるが法律改正の場合は、各省に対応する専門の国会における常任委員会（各政策に専門のエキスパートたる政党の議員が質問する）で、当該専門の事項に集中して審議するため個別政策についての国会の統制機能が強力である。

③ ①に関連するが、手続き上、三月の予算関連法案審議の時期は担当大臣及び政府委員たる担当局長にとって物理的に多忙を極める。即ち、衆議院で予算が可決された三月初旬以降は、参議院の予算審議と、衆議院で審議をはじめ出す予算関係法案の審議が重複する。しかも、予算関係法案であるため原則として年度当初即ち四月までに成立を見なければならぬ。この物理的制約を考えた場合、国会対策上、関連法案の改正を伴う予算政策及び法案の内容には慎重な配慮が働く。実際、予算関係法案の審議に当っては、与党（部会、政務調査会審議会、総務会）への説明、根回し、委員会審議の促進のための与党国対委員や与党理事への依頼、野党各党への説明や根回し等

の対策、付帯決議の交渉、与野党質問事項の調整、答弁準備、大臣への答弁レクチャー等、一方で参議院予算審議の間をぬっていわゆる国会対策に絶望に近い多忙さと心労の期間が続く。政策を実現するに当たっての国権の最高機関たる国会の偉大さを行政部にひしひしと感じさせる。とにかく法の改正がなければその関連の予算は動かないのである。今日のわが国の国会は殆ど教科書的な意味での国権の最高機関として機能しているのではないかと見える。

もとより、ここで、いわゆる今日の行政国家現象を否定しようとするものではない。何故なら、基本的に予算政策も、又それに関連する予算関係法案も、政府より提出されるものだからである。政策の源泉が殆ど政府の側にある。「本来統治の出力過程（執行）の公式担い手たる行政が同時に入力過程即ち政治（国家基本政策の形成決定）にも進出して中心のかつ決定的役割を営む類の国家（21）」という行政国家の機能構造が「政府提出法案」と言う形であまりにも端的に現れているといえる。

ただ、それにもかかわらず、行政の現実から見た場合、国会の立法機能を虚構的にとらえるのも、実感に合わない。予算関係法案の議決に至るまでの現実には、政策形成における国会の統制機能の偉大さを最も端的に示している。この国会の機能を軽視してはならない。政策の合法性を予算編成における政策形成過程の選択の視点の第一として掲げたのも、その合法性の根拠を与える国会の機能を前提として、行政内部がまず自らの課題として合法性との照合を政策形成の第一歩とするからであり、そこに今日的意義を重視したからである。

一 政策の意義

(一) 予算編成に当たつての政策形成の視点として、ここで、第二に政策の「意義」について見る。各省レベルの政策の樹立の場合、財政上の制限を考慮することなく、あらゆる政策上の必要事項をもちこめばよいのであるが、現実には、近年のシーリング政策のために概算要求枠がきわめて厳しくなり、各プログラムの意義がいかなるものかその優先順位を明確にしななければならない。主要プログラムの構成比率、各プログラムの構成内容であるサブ・プログラムや個別の政策事項についてたえずその意義の比較衡量が行われ、何もかも概算要求できるのではなく、たえず競合的な選択の關係に立っているのである。全体としてみた場合、今、文教行政を例に見て行くと教育、學術及び文化のいずれの分野に政策の重点をおくか、いずれが、文教予算として来年度の優先順位となるのか問題となる。更に教育の内部においても具体的に考えられるような例として見れば、初等中等教育段階と高等教育段階のいずれを重視するか、たとえば、政策効果としては、既に初等中等教育の普及と発展を見たわが国の場合、高等教育の拡充に重要性があり、かつ先進国として獨創的技術や高度社会の担い手としての人材養成に新しい政策的意義を置くべきでないか等と議論される。その高等教育にしても、国公私立の重点をどうするか、あるいは大学、大学院、短期大学、高等専門学校等の機関別の差、又、自然科学、社会科学、人文科学の分野別、更には地域別、その他あらゆる側面の検討を要することになる。そして、このような高等教育の拡充策に対して、青少年非行や校

内暴力等の具体的事件を背景とした初等中等教育の重点化の政策意図も提案されてくるし、或いは社会や家庭の教育振興策も提案される。係の間、課の間、局の間に激しい対立テーゼが存在するのである。

シーリングの枠組が、概算要求の政策事項の意義の検討をせまるだけでなく、九月以降の大蔵省との折衝において要求官庁側が説得するに当たっても、政策の意義として、明確でなければならぬ。予算編成の過程は、予算を要求する側と査定する側の相克、その力の均衡を求める過程でもある。(22)といわれるが、その相克と均衡を支えるための政策の意義は余程確固としたものでなければならぬ。予算編成の視点又は基準として「意義」は重要なのである。

(二) さてここで、政策形成の視点としての「意義」の性格であるが、本章の冒頭において、凡そ予算編成の基準全体が抽象的なものであって総合的、定性的な判断によらなければならないこと、更に又政策対象の多様さの故に基準の価値体系が異なる事情を述べたが、政策の意義という視点については特にこの特性が強い。即ち、政策の意義は「歴史的社会的実在を全体として発展せしめる意味をもつ」ところの「公共性(23)」というような概念的な又多様な価値観を含んだ意味合い以上のものではない。実務上予算編成は、関係者の間でスジ、ワク、バランス、タイミング、セキサンが政策選定上の基準であるとされるが(24)、今ここで述べる「意義」はこの基準の中の最初の「スジ」の問題であるといつてよい。即ち、予算によって実現しようとする目的、要求の理由・必然性等がこれに当たる。予算政策の成果もこの意義に含まれている。いろんな判断基準を含めて政策の意義が検討され、予算政策が形成されるのが実情である。概算要求を作成する各省及び要求を

査定する大蔵省との間において、ある部分は資料や計数等によって実証的に、ある部分は論理的に、ある部分は経験的に、そしてある部分は直観的に相互の判断を交換し、協議し、論争しながら当該予算政策の意義が検証され、予算額が査定されて行く。そして最終的には誰もが、それが適正、客観的な評価の結果であるという証明が不可能なまま決定され、政策の「意義」が認められたことになるというのが予算編成の実情なのである。

なおここで「意義」に関連して、これには倫理的内容と事実的内容の二つの要素を混在させていることに言及しておきたい。即ち一つはある政策の目的が適切か否か即ち倫理的価値があるか否かが重要な要素であり、もう一つはある目的があつてそれを達成するためにとる手段としての政策が適切であれば事実的価値としての「意義」がある。これはH・A・サイモンのいう意思決定における「事実」と「価値」の問題である。「意思決定は、事実的命題以上のなにかである。確かに、それらは、将来の事態についての記述であり、この記述は、厳密に経験的な意味において、真実か虚偽かのどちらかである。しかし、それに加えて、意思決定は、命令的な性質を有している——一つの将来の事態を他より好んで選択し、その選択した事態をめざして行動する。簡単にいえば、決定は事実的内容とともに倫理的内容を有しているのである。(25)」そして何らかの目的があつて「目的を達成するためにとる手段が、適切な手段かどうかは、純粹に事実的な問題である。(26)」意義の内容にはこのように二つの要素があることを分析するのは、政策形成のあり方に拘わって重要な意味をもっているからである。それは何かというと、サイモンの表現をかりれば「行政においては、目的を設定する最終責任は立法府にある。(27)」という問題である。サイモンによってき

びしく右のように指摘されるように、本来、最終目的即ち価値に拘わるものについては、国民―国会を通じる政治過程で意思決定されるべきであり、最終的価値、目的即ち倫理的要素が立法府によって確定され、他方、それに基づいて手段としての政策形成を行うのが行政府の仕事である。現実の行政においては、最終的価値や目的自体とこれらに結びついた手段としての政策は一連のものであり、両者は混在する。ほとんどの価値判断は、それ自身に事実的問題を含んだ中間的な価値の観点からなされる。このため政策形成の価値判断に行政府が関与することが不可避となるのである。そして又、両者が混在し、関連するからだけでなく、そもそも本来の最終目的＝価値の判断自体が行政の掌中に委ねられる傾向が強い。「日本では、行政が政府の政治活動に深入りしており、政策を建議し、それが採り入れられるよう取り組み、政策をとりまとめ、政策を動かす。」即ち「胴体が頭を代行している体制の体質……行政が政治を代行してきた日本の政策形成の特質(28)」の傾向があるといえる。

ここで予算編成において政策形成の視点として政策の意義を検討する場合、右のような問題点についての行政官の自制が求められる。即ち行政官には主観的又は裁量的に価値を創造するのではなく、価値の探査又は価値の測量の仕事までにとどめるとともに、「意義」に則して政策として原案をとりまとめるにしても、その判断を政治に求めつつ、政治の指示に従って更に政策を検討するという客観的な立場が要請されるのであり、又、政治全体の政策形成過程として行政府の位置付けをそのようにさせる仕組みが重要となってくるのである。これを要するに、政策の意義の決定を誰が行うかということに関し、行政と政治の関連、特に行政府の機能と国会の機能の関連が重要な問題にな

って来るのである。政治による政策の調整機能の強化が求められるとともに国会が単に立法だけでなく、立法の形式に関連しない予算過程の政策形成について特にその「意義」の判断について十全な機能を果たすことが重要な課題になって来るのである。

二 政策の緊急と急度

(一) 予算政策の選択の視点として第三に掲げたいのは緊急度の問題である。これは、外部的には政策の意義と同様に見えがちの性格をもっているが、実務的には別個の概念として重要なものである。なおこれは、前述予算編成の政策選定に当たって関係者の基準とされる「タイミング」の問題であり、事業の緩急と先後の優劣を判断して局部的実情にとらわれない決定をどう行うかという問題意識に近い概念である。

緊急度が政策の意義と同様に見えがちであるといったのは、本来、このような政策対応を求められるということが、基本的には政策解決を求められている意義が大きいということであって、原則的には「政策の意義」に吸収される原理であるといえるが、ここで別の概念として取り出したのは予算編成の特徴として緊急度の意味が特に大きいからである。即ち、そもそも政策形成は法律の設定の形式をとるにせよ、その他の形式によるものにせよ、それを決定しなければならぬ喫緊の要請によるものを実現しようとするものであることに違いはないが、予算の場合、予算単年度主義ないし会計年度独立の原則に従い乍ら政策形成されるというのが最大の特徴になっている。もとより

例外的には数年にわたる経費を定める継続費や国庫債務負担行為等の計上の仕方もあるがこれは例外であり、原則として、龐大、多岐にわたる予算の各事項はすべて一年度毎の政策として決着をつけなければならないのである。このため、長期的な観点において意義のある施策のうち、特に翌年度それを実行に移さなければならぬ必然性というものが予算折衝の重大な論争点になるのである。緊縮財政により予算の新規増分の制限がきつくなる程、この視点からの査定がきびしくなる。予算単年度主義には種々の問題が伴っていることは事実であるが、この方式を採用する限り、予算政策における緊急度の問題は、政策の意義と並んで看過されない視点となるのである。

右の予算単年度主義とも深く関連するが、予算編成の日程的な制約が手続きの事情でこの緊急度の要素を重要なものとさせている。日程的制約というのは、伊藤大―「現代日本官僚制の分析」でわが国予算編成方式の一つの構造的特徴として掲げているタイム・ファクターの問題である。要するに予算編成方式は本来的に「期限つきの勝負」であり、これは八月三十一日に各省から概算要求が提出され、各省と大蔵省との間で一齐に折衝が開始され、一二月末の復活折衝を経て閣議決定に至る、いわゆる「短期決戦型」の「いささか異常といえる」手続過程なのである(29)。この異常な状態の中で、数多くの政策が、予算編成当事者の中で冷静に個々の意義なりその他の視点や基準を分析するいとまもなく、緊急度の判断で政策形成がなされるのである。即ち、緊急性といういふれかといえば即物的な視点が、短期決戦の異常な予算編成手続きの中で極めて有効な判断の根拠となるのである。

(二) 緊急度を予算編成過程で端的に呈示する例は災害復旧事業である。この場合、緊急の災害に応

じて、他の施策より予算化の優先順位を確保するばかりでなく、例年、補正予算で措置されることとなる。年度によっては、災害復旧の追加補正額が関連の当初予算よりも大きい場合もある。又、特に著しく激甚な災害による復旧事業については、昭和三七年度より「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」の規定により国の特別の財政援助を行うこととされた。これは、予算編成における緊急度の視点を法的に確定したものと見える。

緊急度の視点は予算政策の形成過程で、右のような例だけではなく、いろんな場面で関係者の間で絶えず検討されている。再び例を文教関連に見ると、例えばハレー彗星の七六年ぶりの地球接近を観測するための文部省宇宙科学研究所人工惑星PLANET-Aのような場合、そのロケットや衛星の開発の緊急性が問題にされ、予算確保の根拠基準となる。又、必ずしも単年度に限ることなく、ベビーブームや第二次ベビーブームの影響が学齢人口の増加をまねき、これが、初等教育、中等教育ともちあがり、更に高等教育の拡充を求めるということが政策の緊急性と言う観点から優先的な政策となされる。

なお緊急性は、通常、社会問題が発生し、その早急な解決を政治課題として政策化されるものであるが、他方意図的に国家計画を定め、その計画のタイムスケジュールを設定して、緊急性を創設し、政策の優先度を政治的に明確化する手法をとられることが多い。国土計画（第四次全国総合開発計画）、経済計画（新経済計画）、国防計画（五九中期業務見積り）等がこの例である。このほか明らかな社会問題でないものであっても、国民の潜在的な要請に応じながら関心呼び起こし、これを政党の選挙公約や総理大臣の主唱するスローガン等として政治的課題とし、それに関連する

政策に特に緊急性を認めて重要施策とされることも多い。中曽根総理のいわゆる内政重視政策の一つである「対がん一〇カ年総合戦略」等がこの例である。これらの計画は、いわば自ら政策目標を設け、その目標にむかった日程的なデッドラインを設定して追いこみ、政策形成を促進する手法である。同様な意味で国防計画に関連して、いわゆる防衛費GNP一パーセントの枠の問題で防衛の中期業務見積りにおける計画年度の実施を優先するのか、そうでなく、GNP一パーセント枠の歯止めを重視するのかの政策の選択が問題となるのである。この問題は防衛整備計画を推進する立場からは防衛力のレベルを一パーセントという財政規模で枠をしばることは理論的に通らないとし、計画通り実行する緊急性が主張される事例である。又、「対がん一〇カ年総合戦略」の場合等は、選挙戦等で宣伝される。「中曽根内閣ぐらい、がん征伐に一生懸命やっている内閣はない。文化勲章をもらった学者などを集めて、一〇カ年総合戦略を策定した。そして今年、がん予算は四百六十一億円。がんを制圧する前夜まで来た。がんを治す薬ができれば、それだけでも中曽根内閣の意義がある。」と演説される。この関連の予算については大蔵省主計局は「最重点項目。」と認めるが「計画を進めるペースは、財政事情をにらんで通常の査定をした項目もある。」と防戦に努める。主計局の態度に対し、要求省庁の担当者の間では「重要な施策だと考えて要求した。期限を切ったの戦略だけに、痛い(30)」という。これは本来長期的な問題であるのに、計画化し、緊急性に拘わる「期限」の問題として予算政策の争点とされる事例である。

(三) 緊急性はその政策が実施に移されなければならないという意味で重要な政策形成の要素であり、政策の意義と同様、政策形成の視点として重視されなければならない視点であるが、これは、政策

の対象の性格に応じて歪みをもたらす原因ともなるので注意を要する。即ち、具体例に即していえば一般に文教行政等に顕著な事例であるが、基礎研究の振興や、芸術、文化等については他の行政対象と異なって極めて長期的な視点で政策を考えるべきものであり、短期的な視点での緊急性の説明が殆ど不可能なものである。これらの事項は、しかも緊急度の立場からは説明不可能であっても、例えば基礎研究から生じる技術等の波及効果、関連知識・ノウハウ等から来る関連産業（例えば宇宙産業等）における技術・製品輸入等の際の交渉能力等の副次的効果を伴うとともに、そもそも、教育、科学、文化等は国際的責任と国家としての威信の根拠となる政策なのである。即効的、緊急的な効果にとらわれず基本的な必要性を政策にもりこむ英知が文教や科学技術行政には殊のほか重要なのである。

なお、このような、いわゆる地味な課題については、前述のように政策の意図的な計画化を行い、そのタイムスケジュールによる緊急性を創設することによって政策を顕在化させることが重要である。そのような緊急性の情況を作りあげることによって、前述がん対策のように課題を重点的に解決することが重要となるのである。しかし、この場合そのような手法になじまないものがあることにも、かくべつの配慮が必要である。即ち科学技術政策等で、個別の各般にわたる一般的な基礎研究が、いわゆるビッグ・プロジェクトや特定の推進領域の影にかくれて相対的に地盤低下する可能性があるわけである。学問、研究の自由は、スローガン化や計画化にそもそも相反する本質をもっている。基礎研究等にかかる予算政策については、この視点にも十分な配慮が要請される。

これらの例外的な事項を除き、社会的、政治的その他諸々の事情による緊急度が政策の合法性や

意義等と並んでその年度予算にもりこむべき予算編成の重要な政策選択の視点乃至基準となる。

四 政策の成熟度

(一) 予算編成に当たって政策の選択を行う視点として合法性、意義及び緊急度と並んで第四に成熟度という観点から論じよう。

ここで選択の視点は次第に規範的なものから技術的なものになってきている。即ち「合法性」は、いわば「法」と言う近代デモクラシーを支える国家意思の規範的な発現形態であるし、「意義」は、そうすべきであるという当為概念を含んだ政策の最終目的の選択視点である。「緊急度」の場合、何を緊急になすべきかという技術的な面もあり、必ずしもすべて価値の概念を包含しているわけではないが、しかし、少なくとも、最終的には、手段としてではなく、政策を実現すべき価値に連っていると考えてよい。H・A・サイモンは決定が「最終目標の選択につながっているかぎり、これらの決定を「価値判断」と呼ぶ(31)」というが、その意味で、今まで述べてきたものは原則として価値判断の要素を含んだ規範的な性格をもつ政策選択の視点であったといえよう。

しかるに成熟度というのは、ある政策をとることがどんなに価値があり、あるいは目的実現に向っているとしても、技術的にそれを探りうるのか否かという事実的な問題である。本章二においても言及したように、サイモンのいう「彼の目的を達成するためにとる手段が、適切な手段かどうかは、純粹に事実的な問題である。(32)」価値の問題ではなくっており、社会や技術が発展、高

度化する程、技術の比重は増し、事実関係が政策選択の視点や基準として重要になってくる。

即ちここでいう政策の「成熟度」は、これは如何に意義や或いは緊急性があっても、現に今実施すべき技術的可能性や条件が成熟していない事項は、政策として取りあげられないのである。即ち政策を支えるだけの客観的条件がなければならぬのである。主観的な意義や社会的な緊急性があっても、技術や社会的関係が高度に発達、複雑化した現代国家において政策として成立するためには、政策を成功させるための技術的基礎を根拠とした可能性と、その政策を維持するための社会的、客観的条件の成熟が整っていなければならないのである。

例えば今日、がんがわが国民の死因の一位となり、この対策が国民的課題になりつつあることは誰にも異議はないにしても、採るべき政策として、病床やその他の臨床設備を如何に強化しても成功しない。その前提としての基礎研究を拡充することにより、時間をかけてがん対策の政策を可能にする医学の発展と条件を成熟させるより他に道はないのである。そのような立場から、生命関連の科学研究費の関係経費を増額したり、がん国際共同研究を促進したり、大学における腫瘍研究の施設を設けたりという、一見迂遠な施策が政策の技術的基礎として欠かせないものになってくるのである。社会が発展するにしたがって、政策の基礎となる技術の専門化がすすみ、このため一般に技術を支える基礎研究の推進は、単に文教政策上の目的のみならず、他の各種政策の基礎的条件を成熟させる重要な要素となってくるのである。

エネルギー開発にしても、宇宙開発にしても、或いは資源行政にしても公害や環境問題にしても、凡そ全省庁の種々の事柄も事情は同じである(33)。一九七九年五月二四日に締結された日米科学

技術協力事業に関する協定は、各種エネルギー関連分野につき協力して研究開発しようとするものであった。重点分野として核融合及び石炭転換を、その他の分野として光合成による太陽エネルギー転換等四領域につき、費用を折半しながら全体として双方一〇億ドルを一〇年間で支出し、研究開発のための日米協力を始めようとするものである。この協定の背後にある基本的な認識は、エネルギー政策という二一世紀へむけての最大の政策を成功に導くためには、石油に代わる各種エネルギー開発政策を支える技術的成熟が日米両国にとって決定的に重要であるということであった。この協定は、当時、貿易差額のドル減らしのために、わが国がアメリカよりウランを購入する計画ですすめていたものを、その協議が頓挫していたところ、一九七八年五月三日、わが国の福田総理が、カーター大統領に二一世紀の技術革新を実現するために研究の協力を提唱したことに端を発している(34)。過去に例がなく日本側から提唱されたため「フクダイニシヤチブ」とアメリカ側で称されたが、この協定の締結に事務的に関与した体験に即していえば、将来のエネルギー政策という長期的かつ緊急を要する政策を成功に導くには、基礎的又は開発的な研究や技術向上を図らなければならないという、政策を支える技術の発展と客観条件の成熟を願う日米両国政府の行政官の認識が、福田総理のイニシヤチブを具体の協定に結実させたといえる。

政策の技術的解決策や成熟度を欠いたために、その遂行が困難になった具体的な一つの事例としては、原子力船むつの開発の場合等が考察の対象となる。この事件は、原子炉しゃへいについて放射線漏泄を予防し或いは結果を適切に処理するという技術的成熟がないために解決がきわめて困難な事態をむかえたといえよう。

(二)そしてここで注意すべきは、単に技術上対処できる成熟度だけの問題でなく、専門家的判断ではきわめてわずかな放射線汚染であっても、社会的にはその危険性を受け入れるかどうかという社会的成熟も同様に重要であることである。成熟度という場合、技術が成熟するということもあるが、政策が維持、推進される客観的背景としての社会関係の成熟が重要な役割をもつことが多いのである。欧米諸外国の放射能に対する意識に比較して、原爆の被害を受けた日本人の意識が極端に厳格で許容する条件が熟しないのは当然であり、その固有の社会意識を前提に政策は形成されなければなり立たないのである。同様に各種の代替エネルギーの開発や省エネルギー対策等の例をみても、技術的な問題のほかに経済的な成熟度が重要で、石炭液化や地熱発電等について各種の技術が相応に成熟しているだけでなく、現在の石油コストや原子力発電コストとの対比で、果して経済的に代替エネルギーの経済性が対応できるまでになっているのかというバランス、つまり経済的に脱石油という必然性が真に成熟しているかの瀬踏みをしながらか政策が進められなければならない。統計情報やデータの捕捉、戸籍、住居移動、課税、納付金徴収、年金拠出金管理、補助事務の可能性等近代国家としての成熟条件の成否が、法務、警察、租税行政はもとより、教育、年金、厚生、その他あらゆる予算政策の限界と方向性を左右する。

このように社会や技術が発達する程、政策対象も技術化、専門化し、技術的にも社会的にも経済的にもその成熟度を冷静に判断する必要にせまられるのである。つまり緊急性、必要性があっても、その政策を支える成熟度がないものは政策からきりすてざるを得ない。そして実現を可能にする成熟がない場合は、代替の措置を考えるより方法がないのである。この「成熟度」の有無の判断をす

る読みの力は行政官に重要な能力であるとされるのであって、予算編成上の視点として欠かせられないものの一つである。

五 要請の強さ

(一)最後に第五の政策選択の視点としての要請の強さについて述べる。

今まで述べた「合法性」、「意義」、「緊急度」及び「成熟度」の四つは政策形成の選択がなされる時に可能な限り政策を客観的、合理的な視点から検討しようとする際の要素について見たものである。具体的な予算編成過程で行政部内において客観性、合理性を貫徹して検討するため、少くとも担当者は、努力を傾けて右のような視点に立って予算の編成、立案作業に従事する。しかるに現実の政策形成はそれ程客観的、合理的な要素のみを根拠にして選択を行いうるものでないことというまでもない。サイモンのいうように、実際の行動は「合理性の限界」を避けがたいものであるし、どのような努力にも拘らず「知識の不完全性」、「予測の困難性」及び「行動の可能性の範囲」等人間の行動のもつ限界点に突き当たる(35)。

ここに政策形成のいわゆる不確実性の問題が生じ、いわば人知を越えたところに実現すべき何らかの課題があり、或いは「法規範」や、推定しうる「意義」や「緊急度」更には「成熟度」を超越して政策形成すべき要請がある。それは従来からのルールでは対処できず、客観的な分析や合理的な論理で説明がつかない乍ら、それでもなおかつ社会的又は政治的な要請のエネルギーが強く、何

らかの形で政策形成をせまるのである。政策の選択に当たってはそれを可能な限り計るということが重要なのであり、ここに「要請の強さ」という視点を掲げることとした。国家機能の複雑多様化や経済社会の進展に応じて政策形成の要素は愈々多岐にわたり、その間、選択にもれるものが増加するのは当然であって、これを掬うのがこの視点なのである。なお、ここで述べる「要請の強さ」の視点は第四章以下に見る「外部との調整」の問題とは観点を異にすることに触れておかなければならない。第四章以下は、予算編成における政策形成について、その政策を直接外部との調整の下におく状況について述べようとするものであり、その意味において外部の要請にさらず、事情に関するものである。これに反し、ここでは外部との関係について分析するのでなく、外部の状況を行政部内で観察する視点について述べようとするものであり、いわば客観的、合理的な作業過程に関するものなのである。もとより、要請には非合理的なものがあり、又その非合理をそのまま認めることはしばしばであるが、少くとも作業の立場では「非合理であるが認めよう」という客観的立場に立っている。非合理であっても社会的要請が強いとか、政治的エネルギーが強いということは客観的事実であるから、その比重を判断するということは合理的な作業なのである。その作業の結果、政策に反映すべきものとして予算編成に組みこまれるのである。

(二) さて「要請の強さ」が行政部内で、政策形成の視点として与えられる地位について見るとき、一般的にいつてこの視点は他のものにくらべ行政部内で地位が低く蔑視される傾向が強い。現実の職務に従事する行政官の立場を観ると、政策形成に参与する組織上の地位が下に行く程、外部の要請の強さに対する配慮が低下する。下位だけでなく、行政の専門的事項に従事するいわゆる「専

「専門職」も同様である。局長よりも課長、課長よりも補佐と感覚が異なり、正義感にもえる部下又は専門領域に終身を捧げる専門職は、自分達が検討し推敲した政策の「意義」、「緊急度」等合理性の事情を強力に主張する。即ち「要請の強さ」というものは原則としていわゆる「政治的配慮」を要請するものであるので、これを客観性または合理性に欠けるものとして抵抗するのである。しかし「実際には、人間は、彼の行為をとりまく状態について部分的な知識以上のものは決してもっていないし、また現在の環境についてもっている知識から将来の結果を導き出すことを可能にする規則性とか法則についても、わずかばかりの洞察以上のものはもっていない。(36)」ならば、その程度を越えて要請されている事態にも十分な注意を傾ける必要があることはいままでもない。政策形成の対象には説明不可能な或いは予測できない不確実性が不可避なのであり、この不確実性の治癒を求めるのが「要請の強さ」であるといえる。このような訳で、種々の選択の視点は、全体として見た場合、相互に矛盾するものと考えるべきでなく、「要請の強さ」の視点にも一定の地位を与え、総合して判断すべきものといふべきである。専門職等が主張する合理的な立場の視点も、その精緻な分析は可能な限り活用し、むしろ、合理性、客観性を追求する態度を賞揚すべきである。そうしなければ政策の基礎の確実性や強固さは保てない。それらをすべて視野に入れ乍ら、別途ここにいう外部からの要請についても同様の配慮をはらってこれを分析、評価し、政策形成の要素に取り入れることが求められているといふべきであろう。

(三) 右のようなわけで、要請の強さについてこれを政策形成の選択の視点として重視すべきことを述べたわけであるが、ただ、この視点固有の特性に関連して生じる問題点について注意を払う必要

がある。

それはなる程、合理性には限界があり、重要な社会的要請はこれを組み入れて政治的過程を経て政策形成されなければならないが、明らかに客観的、合理的な視点の範囲内で判断しなければならぬ政策が、社会的、政治的要請に席卷されてしまう危険をもっていることである。具体例で説明したい。昭和四〇年代から一挙に始まった医師養成にかかわる医科大学拡張のように、相継ぐ私立医科大学の新設の上に国立医科大学、医学部を一六も新設する政策がこの事例に当る。その時点で医師が不足し、医療配給関係が大きな歪みをもっていることは事実であるとしても、医師の養成には時間がかかり、医科大学、医学部の新増設が完成年度に達し、新たな医師が誕生する頃には直ちに医師過剰の問題が起ってくることは極めて単純な事実であった。新設するよりも既存の医科大学に可能な限りの学生の臨時定員増を図り、既設大学を中心として施設、職員等の増員に所要の措置を講ずる事が費用の効果面も含めて冷静な対応であった。新設大附属病院のための看護職員的大量採用による労働市場の混乱や、医科大学及び附属病院所要定員確保のための国家公務員の定員管理の不整合の事態、大学病院の創設による地方都市における将来の病床数の過剰の問題等もあり、仮に医大、医学部を新増設するにしても、限定的に行うべきであるという客観的な説明資料は見向きもされなかった。当時の日本列島改造論とも呼応しながら与党、野党各党とも、無医大県解消の提案を続けて提出し、政府も内閣総理大臣の施政方針演説で同様の計画を明らかにする。誘致の各県からは、地元国会議員、知事、県議会、住民の要請、陳情、請願、署名等が櫛の歯をひくように相継ぐ。現に起る技術的不都合や将来明らかに予測される問題点等は大きな政治過程のうねりに翻弄

され、将来に大きな課題を宿して行く弊がこのような外部からの要請に顕著に現れたのである（37）。昭和五〇年代に入ってから、当然の現象として、医師過剰問題が生じて来た。各県医科大学、医学部から続々と医師の供給が始り、今日、これを如何に縮少するかが、新たな政治問題になっている。「要請の強さ」には、明らかに将来への禍根をはらむものがあつたのである。

なお、政策形成においては、以上に見たような種々の視点を個々別々に配慮して行くのではなく、総合的に勘案し、相互に補完しあつて適合させて行くべきものであつて、即ち、意義があり、緊急性がある等、別個の視点に適合するものは、一方では社会的要請の強いものであつてしかるべきである。行政の側の客観的立場に立った判断が、外部の要請として支持され、政治過程でも重視されるという模式が正常なものである。しかるに今、客観性を越えて社会的要請が先行し、政治過程でいわばオーバーランが生じて政策形成の歪みが生じる事情を説明したが、丁度これとは全く逆に、政策化されるべき必然性があり乍ら、社会的要請の支持がなく、政策形成が実現しないことも多い。専門的事項に関連してこれが生じることがしばしばである。行政過程の中で、課題が社会的又は政治的エネルギーを持つ前の段階での専門的な認識や資料による先見的な判断において政策化されるべきであると考えられながら政治過程で無視され、政策の実現に至らないのである。高度に専門技術的な問題程、このように政策形成されなければならない必然性があつても、最後まで看過され、大きな歪みだけが残る運命となる。これらの分野は行政の高度化がすすむ程増えるが、高等教育行政、科学技術行政、文化行政等で絶えず取り残される運命を背負っている。実は、前述の医師養成計画等もその一つの例であつた。昭和三六年前後の国民皆保険がゆきわたる頃から患者数が急速に

増加をはじめて、医師不足が大きな社会問題になる事は一部の専門家及び担当行政官には明らかであった。しかし当時、同業者の増加を嫌がる医師会の反対や或いはその反対を押しつけるだけの世論の高まりがないため、医師養成数の増加に消極的な意見が支配的で専門的な助言は容れられなかった。論理必然性があっても、社会的要請として現れないものは世論や政治の支持を得られず放棄される。歪みが大きくなって社会問題となってから、後ればせのしかも糊塗的な対策をとることとなる。四〇年代に入って現実に、まさに足許で医師不足が深刻になって、前述のように爆発的な社会的要請となり政治問題化する。それまでの抑制策と反対に一挙に拡大策をとって、それが又後に新しい医師過剰要請という問題をかかえこむこととなった。前述、行政部内で外部の「要請の強さ」が蔑視されることを述べたが、故のあるところである。行政過程と政治過程の賢明な調和が求められる。

なお又、政策として形成される要因となる「要請」に関連して述べれば、今日、社会の進展や科学技術自体の発展により、大学等で行われる基礎研究といえども、もはや社会から超然とできなくなり、特に科学技術が多額の予算を要するだけでなく、宇宙開発や加速器科学等の大規模なものは環境破壊や資源エネルギーの収奪の原因になる等、その存在なり活動なりが社会的に大きな影響を及ぼすようになった。このため、それらの事業を推進するに当たっては、その政策の要請の強さを明確に説明しなければならぬ。専門的事項であり、且つ、学問の自由の問題だから等の理由で、象牙の塔の中だけの決定で、外部からの要請とは無関係に合理的必要性があるのだから国が予算措置をするのが当然であるという事ではすまなくなってきたのである。これらの例を含め、社会

的要請に関連して複雑高度な技術や制度に組織化された現代社会では、政治各部において一般国民に容易に理解されない専門的課題が増加し、このように通常の政治過程で判断が不可能でありながら、民主政治の原則としてこれを大衆によって判断されなければならないという、大衆民主社会における政策形成上の最も困難な課題が増加する。この課題にどう対応するのかはむづかしいが、少くともこれらの専門的問題については、行政自らの判断により、ある種の要請を発見し、それを行政自らが政策として社会に公開、提示し、政治的判断を経て政策形成されるという、行政側からの積極的な働きかけが必要となる。専門性と大衆性は両立しがたいものであるが、何らかの手段、方法を通じて行政による専門的判断を大衆の前に提示し、その要請の強さについて政治的な裁断を仰いで政策形成を行うという機序を、今後ますます編み出す必要性にせまられている(38)。なおこの問題に関連してイエヘッケル・ドロア「政策科学のデザイン」の次の言葉は、行政官に実践的なげみを与える。

「献身と練達した努力はよく政治的障害に打ち勝ち、政治的実行不可能性からも成功を引き出すことがあるから、よい政策は、たとえ政治的実行可能性が皆無であるように見えたとしても、努力してみる価値がある。(39)」「仮に要請がないものであっても、意義や緊急性等、政策形成の必要性のある課題については行政の側から絶えず政治過程に提示し、政策実現への問題提起をするべきことが欠かせないのである。

× × × × × ×

以上、予算編成の視点即ち予算にかかわる政策形成における選択の視点乃至は基準を整理して掲

げた。視点乃至基準といつても、政策選択において具体的に計量するような規格を明らかにしたものでなく、抽象的にして、且つ次元の異なる多様な事象を多様な価値観で比較衡量するための選択の態度を概念的に政策の「合法性」「意義」「緊急度」「成熟度」及び「要請の強さ」と言う五点に分けたものである。これらの視点を拠りどころとしながら政府部内の各省の概算要求作成の過程及び各省と大蔵省の予算折衝を通じる予算政府原案編成の過程を通じ、行政官が意識的又は無意識的に政策の軽重、優先度を勘案し予算政策を練り上げて行くのである。

(1) 伊藤大一「現代日本官僚制の分析」(東京大学出版会、一九八〇)一五七頁。

(2) わが国の行政組織において、具体的な作業を行う要としての組織集団は課である。例外的に官房各課のように課の規模が大きくなる場合は、班等の下位組織が有機的な集団となるが、原則として、末端の事務を執る者まで直接指揮監督し、政策の原案を実質的に作成するのは課の責任者としての課長である。局長は、政策の形成に重要な役割りを果たすが、政策立案の実務を執る者への指導命令は課長を通じる間接的な立場となる。局長が政策形成に関わる場合、直接、立案者を指示して政策の修正、練り直しを行うようなことはなく、課長に指示して作業のやり直しを行わしめることとなる。次官、大臣は更に間接の立場になる。各省が大蔵省主計局と折衝する実務も課長が中心であり、復活折衝で局長、次官、大臣折衝等を行う場合も、それぞれ形式上の当事者とは別に政策の実務的形成の職務を執るのは課長である。外部の多くの利益集団の政策問題の窓口等も、原則として各課単位に組織される。

与党との調整も、公式の対応は局長レベルであるが、実質的な政策の積み上げは、課長レベルでなされる。国会審議も、答弁は大臣又は政府委員たる局長であるが、その答弁のデータ、問題点の整理、答弁ぶりは課長レベルで調整する。当該政策にかかる与党との接衝、国会答弁の席等において、局長の陰には担当課長は必ず随伴している。

「そもそも省庁組織としての課（室）は、各省庁の政策や方針が具体化される実質的基盤といえる。指導権も各省庁の最高幹部である事務次官を筆頭に局長、官房長、部長等を経て、主管課（室）まで至って、深く根がつくのである。たとえば、各省庁の政策ならびに方針の立法化、許認可、補助金その他の助成さらに行政指導等はいずれも主管課を中心に営まれている。」（村川一郎「政策決定過程」（教育社新書、一九七九）一二五頁。）といわれる所以である。

(3) 国家の歳出予算にかかる政策形成の選択の根拠は数値的、定量的なものは少く、抽象的で、判断を総合的、定性的に行わなければならないものが多い。実はこのような政策形成の性格としての抽象性は、政治的現象に限るものでなく、いわゆるトップマネージメントに共通のものともいえる。今日、いわゆる情報化社会の進展に伴って意思決定の合理化の一環として数値情報が重視される傾向もあるが、数値という具体的なものよりも、所詮、抽象的、定性的な根拠を判断の材料とせざるを得ない。H・A・サイモンの「トップマネージメントにとって重要な情報は数値的、定量的なものでは決してなく、普通の言葉 (natural language) で語られるものである。」(H.A. Simon, "Organizing and Managing in an Information-Rich

Society. * 1977.11.8, p.19, (来日講演テキスト) という指摘は適切である。特にトップマネージメントの中にあっても、行政や政治の関与する事項については、いわゆる「政治的判断」といわれるように、普通の言葉で語られるものが大半である。

もとよりPPBのように、一定の政策について数量的データをもって政策分析する要素も重要であり、「PPBは死んだ」という激しい宣告が著名な論者によって下されたが、これに対する反論も多い。」(加藤芳太郎「日本の予算改革」(東京大学出版会、一九八二)二五頁。)のも事実である。予算編成に当たって可能な限り判断の客観的基盤を確立しよう、数量的又はその他の客観的データと政策の成果の因果関係を求めるよう不断の努力が求められることはいうまでもない。そもそも本稿も、予算編成過程の分析を通じて政策形成の客観化を求めることが究極のねらいであるので、右のような努力を当然の前提としているのであるが、ただここで、それにも拘らず、これから述べようとする政策の選択の根拠が全体として抽象的な性格をもつものであることについて触れた次第である。

(4) 予算政策の選択の基準は抽象的であるばかりでなく、その政策対象も多様である。A・ウイルダフスキーのいうように「予算編成は、複雑である。それは、おおかた、現代生活の複雑さによるものである。……個々の予算計画の複雑さはさておき、異なった人にとって異なった価値をもつ異なった事業計画を相互に比較するというたいへんな仕事が残っている。……これらの職能の間には、これまで共通の指標は何も開発されなかった。そのために、彼らが、どんなに一生懸命に努力しても、予算局のような所にいる公務員には、事業計画間の優先順

位を判断する客観的な方法を発見できないということがわかるのである。」(A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (2nd ed., Boston Toronto, Little, Brown & Co., 1974) pp.8,10. 小島昭訳「予算編成の政治学」(頸草書房、一九七二)一二頁、一四頁。)

わが国の予算について実務的に見た場合の施策も各種に別れ、予算の参考書類として国会提出される「予算の説明」の分類における「主要経費別分類」に従って一般会計についてみても、大事項として「社会保障関係費、文教及び科学振興費、国債費、恩給関係費、地方交付税交付金、防衛関係費等」十三項目にわたり、この十三項目の細分としての小事項について見れば、社会保障関係費の内訳として「生活保護費、社会福祉費、社会保険費、保険衛生対策費、失業対策費」の五項目にわたるように、内訳の合計は三八項目となり予算関連施策は多岐にわたる。(各年度「予算」(財政調査会、毎年度発行)) これらを通じた政策選択の統一的な基準を設定することは極めて困難なことである。OECDにおいては、その“Economic Studies”において、政府財政支出の広範な費目を構成要素からグループ分けを四つにし、国際比較に資することとしている。即ち公共財(public goods)、メリット財支出(provision of merit goods)、所得維持支出(income maintenance expenditure)及び一般経済サービス支出(provision of general economic services)とする。ここで公共財は本来的な政府機能である一般行政経費、国防費等であり、メリット財は教育、健康、住宅等(原則的には市場関係が支配するが経済外的な要素があることや市場原理が不完全な

め、サーヴィスが不十分で、政府が助長するに値する経費）である。所得維持支出は、年金、疾病保障家族手当等の所得再配分的なものであり、最後の一般経済サーヴィス支出は、資本取引、補助金等である。(OECD Economic Studies, 1985, pp. 47~51) 政策の選択の基準を求める努力としては石弘光「財政改革の論理」(日本経済新聞社、一九八五)は、財政効率化の視点から財政への政府介入の判断基準として「効率の基準」と「公平の基準」と言う概念をたてている。「効率の基準」というのは、財政支出の効率性を考慮し、市場原理の効率性を期待できない公共財(司法、国防等)を本来政府の行うべき仕事として重視する。他方「公平の基準」というのは、市場メカニズムにまかせておいてもよいものであるが、「社会価値、国益、メリット財といったかなり主観的な価値判断に基づく基準」であるが、これにより「経費相互間の順序付けは可能となろう。」とする。(同書、一五三—一六七頁。)

右のように財政のあり方を論じる立場から、与う限りの努力を傾け、歳出予算の可否又は規模等の基準を客観化するべき事はいうまでもないが、しかし右の「公平の基準」と言っても、それ自体極めて漠然とした概念で、政治、行政一般の目的である公共性を述べているにすぎないともいえる。その意味では、「行政を行政として成り立たしめるものは、単なる事務の処理ではなくして、その事務の公共性、否むしろその事務処理行為のもつ公共性である。……公共性とは、歴史的社会的実在を全体として発展せしめる意味をもつものでなければならぬ。」(吉富重夫「行政学」(有信堂、一九五四)三四頁。)と言う端的な指摘にあるように、所詮「歴史的社会的実在を全体として発展せしめる意味をもつもの」は何かという

ことを求めて、各省、各部局はそれぞれの立場で、自らの政策が最も重要であると考えて立案しているものであり、これら多様な施策を通じる客観的な選択基準を設けることは不可能に近いといわなければならない。せいぜい「政策形成の視点」としての角度から分析を試みるのが妥当ではなからうか。

(5) C. E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1968) p13.

(6) 蠟山政道「政治学原理」(岩波書店、一九五二)二三五頁。

(7) C. E. Lindblom, *op. cit.*, p.34.

(8) *Ibid.*, pp. 35, 36.

(9) *Ibid.*, p.35.

(10) 政策形成の合理性、効率性、客観性を保障する上で組織規範を明らかにすることが求められるだけでなく、「国の唯一の立法機関」。「国権の最高機関」としての国会の機能を重視する立場から、法律から自由な行政の領域は承認の余地がないという説もなされる。「かつて行政組織は行政固有の「前憲法的、一組織権力に属するとされ、したがって法律の留保はもっぱら行政作用にのみかかわった。しかし、すでに触れたように、今日の憲法の下では基本的な一対国民の関係で権力配分にかかわる一行政組織はすべて法律事項と考えなければならぬ。」(手島孝「行政国家の法理」学陽書房、一九七六)一一三頁。)

この点に関し、国家行政組織法の前身となった行政官庁法の制定における第九二帝国議会

において「今度は官制というものが全部法律になるのでありますか」という形の質問に対して、金森國務大臣がいかなる行政事務がいかなる省の所掌であるかは「国民との間の意思作用を起すもの」であり、また「国民の権利義務と直接に関連するもの」であることの結果として法律で定めるべきであるが、省の内部組織（職員、その定員をも含む）は法律を要しないが、ただこのような「理屈を少々離れて」国会の尊重という見地から、憲法上は法律を要せず命令で定め得る事項についても法律で定めることとするのが妥当であるという趣旨を述べている。（佐藤巧「行政組織法」（有斐閣「法律学全集」、七九、八〇頁。））

行政組織についての合法制の視点は、国会尊重という政治的配慮を常に伴う問題である。

(11) マックス・ウェーバー、浜島朗訳「権力と支配」（みすず書房、一九五五）一二頁。

(12) 田中二郎「法律による行政の原理」（酒井書店、一九五五）二六頁。

(13) 同上、三八頁。

(14) 林修三「例解立法技術」（学陽書房、一九五九）二一四、二一五頁。なお、ここで引用されている私立学校法五九条の規定は昭和五〇年制定の私立学校振興助成法にひきつがれた。

(15) 同上、一九七頁。

(16) 同上、二〇〇頁。

(17) 田中二郎・前掲書、五頁。

(18) マックス・ウェーバー、浜島朗訳・前掲書、一一、一二頁。

(19) 政府において予算関係法とは次のような基準で定められている。（昭和三六年一月一六

日内閣閣甲第八三号

予算関係法律案の区別等について

1 「国会の常会に提出する予算及び法律案の取扱いについて（昭和三六年七月一四日内閣閣甲第四三号属）以下「取扱要領」という。」四のイの「法律案のうち、それが制定されなければ予算及び予算参照書に掲げられた事項の実施が不可能であるもの」（※印）には、それが制定されなければ予算又は予算参照書に明示された政府施策に係る事項の実施が不可能である法律案のほか、次のような法律案を含むものとする。ただし、金額が少ない等の理由により予算審議との関連性がうすいと考えられるものは除く。

(1) 予算及び予算参照書に積算の基礎となる数が掲記されている場合においてその数を法定することをその内容とするもの。

(例) 国家公務員の定員を増加するもの

(2) 財政支出を直接にその内容とするもの

(例) ① 国の負担金について規定するもの

② 既存の法律で定めている補助率を改めるもの

(3) その施行に伴う大幅な歳入歳出の変動が予算において見込まれているもの

(例) ① 国家公務員の給与ベースを改定するもの

② 税率を改定するもの

(4) 予算又は予算参照書に明示されている行政機構の変動を実現するためのもの

- (20) 例えば、昭和五八年、第九八回国会（常会）に政府提出の法案五三件中二九件が予算関連法案であった。（内閣官房、五八、二、四調べ）
- (21) 手島孝・前掲書、一三頁。
- (22) 教育社編「大蔵省」（「教育社新書」、一九七九）六八頁。
- (23) 吉富重夫「行政学」（有信堂、一九五四）三四頁。
- (24) 伊藤大一・前掲書、一五七頁。
- (25) H.A. Simon, *Administrative Behavior*, (New York: The Macmillan Co., 1957) p.46.
松田武彦・高柳暁・二村敏子訳「経営行動」（ダイヤモンド社、一九七八）五八頁。
- (26) *Ibid.*, p.48.同上、六一頁。
- (27) *Ibid.*, p.52.同上、六五頁。
- (28) 河中二講「日本における政策決定の政治過程」（溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編、東京大学出版会「現代行政と官僚制下」一九七四）七頁。
- (29) 伊藤大一・前掲書一六七、一六八頁。
- (30) 朝日新聞昭和六一年七月一日朝刊「がんを制圧する前夜」。
- (31) H.A. Simon, *op. cit.*, pp. 4, 5. 前掲邦訳七頁。
- (32) *Ibid.*, p.48.同上六一頁。
- (33) 米国の連邦政府の事情をみると、基礎研究を担当する部局のみならず、固有の行政目的をもつ各省（ミッションデパートメント）が、単に行政目的に即したのみでなく、基礎研

究にも極めて積極的に予算を投入している。これも、主として各省の政策を支える技術的水準の高さ（単に科学技術のみでなく、経済・社会政策に関する基礎研究も含め）や専門性の成熟を図り、高度な専門技術社会に対応して政策が可能となる技術的成熟を期しているといえる。（一九七八年で連邦政府各省の研究開発費は一七、六九八百万ドルに及ぶ。）（Basic Research in the Mission Agencies, Report of the National Science Board, 1978, overview P XV and table 1 p. 236.）

今後各種の政策において、基礎的な科学技術の基盤を強化し、技術上の成熟を図っておくことがますます重要となってくる。

(34) New Japanese-American Pact Will Slow Trade Flow with Research Funds, SCIENCE, November 1978, Vol 202, No 4367 p.494.

(35) H.A. Simon, op. cit., pp. 80-84. 前掲邦訳一〇三一一〇八頁。

(36) Ibid., p.81. 同上一〇四頁。

(37) 斎藤諦淳「わが国の医師養成」（「医学のあゆみ」医師業出版、一九七五、（九五巻八号）所収）参照。

(38) 基礎研究等の専門的事項について予算政策として推進する場合、その政策を何故、実施しなければならぬかという要請の強さがあることを判断されなければならないわけであるが、これに関して、二つの事が重要である。その第一は、研究体制（大学、研究所等）の内部での責任体制が確立されていることである。研究体制内による評価なり、自己改善された能率

化、研究事項の優先順位の厳しい選別等、外からなされるのではなく、自己の努力によって、その事業を推進すべき要請の強さを社会的に納得させる責任ある体制が確立されていることである。即ち、専門家集団が外部に対して責任を果しているという信頼を受けていることであり、そのように信頼に値する組織が推進する事業であるならば、という説得力が重要なのである。その信頼が不足すると、真に要請があるのかという説得力にかけることになる。たとえば、日本学術会議は、例年多くの研究所の設置について勧告する。(昭和四〇年代についてみれば四三研究所設置の勧告) 現実には、現在ある国立大学関係の研究所の総数は明治以降長年月かけて設けられたものが七〇台であり、こういう数に照らし、これだけ多くの研究所の新設を勧告する時、その差が甚しすぎるため、果して、どの研究所新設に真の要請があるのか、或いは優先順位を選別しているのか等疑問を生じさせ、かえって説得力を欠いて新設を推進すべき要請の強さを全体として没却する結果となりかねない。責任をもって必要なものに重点化するという態度が要請される。

その第二は、当該事項を予算上の政策としてまとめあげる際に、政党の側が行政に対し専門的要請の強さを、政治的に判断するのではなく、行政的に判断させる必要があることである。政治的判断は、所詮レイマンコントロールの限界がある。政治の側で行政過程の相対的独自性を認め、行政の専門的判断に政策を委ねて要請されている施策の推進を図らせる必要がある。政治としては間接のコントロールだけによって行政の独自の判断を尊重して政策を発展させる方策が必要なのである。ただしその場合においても、国民の最終的な監視により行政

過程をチェック出来る仕組みを検討し、行政の独善性を抑制する制度が採られなければならないことはいうまでもない。そのためには、仮に専門的事項であっても、政策の形成、決定過程が一般に公開されること、そしてその政策を客観的に評価する専門家集団があり、その集団の評価が何らかの形で政治的な仕組みに反映できる制度がかかせない要件となる。今日、ビッグプロジェクト等については、たとえば、大学関係で行われる事業であっても、無制限にこれを行わしめるのではなく、宇宙開発委員会、原子力委員会、または学術審議会等、外部の専門家が研究活動の評価をし、また種々の意見、勧告もしくは研究活動の調整をする。大学、研究所自体及び大学の概算要求をまとめる文部省自体、この調整に従うこととなり、いわば、国民大衆による評価や政治的コントロールの代替者として各種委員会や審議会が機能し、その委員会や審議会が間接に要請の有無を政治的にチェックする役割りを果たしているともみることが出来る。日本学術会議等の機関も、そのような専門家による行政のあり方をチェックする機関として活躍することが期待される重要な場といえよう。

(39) イエヘッケル・ドロア「政策科学のデザイン」宮川公男訳（丸善、一九七五）八四頁。

第三章 予算編成過程の内部手続き

第二章においては、予算編成過程において行政官が行政政府部内で政策形成に臨む場合、課題を検討する視点乃至基準について述べたが、本章ではこの過程における内部手続きにかかる行動様式に特徴的な性格を見て行こう。一つは予算編成における政策形成の漸変主義といふべき前年度比較主義の問題であり、二つ目はいわゆる「ボトム・アップ」の問題である。三つ目は各省個別主義¹⁾セクショナリズムである。それぞれについて予算編成に当たってとられる特徴的な行動様式の実態を観察し、ついでそれぞれの手続き方式に固有の問題点を検討する。なお問題点については欠点を指摘するが、他方同時に利点を伴っているものであり、その利点についても見て行きたい。これらを検討することにより、わが国における予算編成をめぐる行政政府部内における政策形成のあり方の実情ならびにその問題点の全体像をさぐる手掛りを得、政策形成の妥当性及び民主政治の観点からの政策形成のあり方の適正化を考へるに資することを期したい。

一 前年度比較主義

(一) 予算編成過程の内部手続きの第一の大きな特徴は、前年度比較主義である。これは、予算編成作業において、各省の概算要求作成においても、大蔵省の査定作業においても原則として前年度予

算額に対比する増減で議論され乍ら政策形成されることをいう。第二章で述べた予算編成における政策の選択の視点の適用も実は総予算の根底から行われるのではなく、原則として増分についての検討される。これは予算編成のみでなく、およそ政策決定理論におけるインクリメンタリズム（漸変主義又は増分主義）において述べられるモデル過程に相応するものである。C・E・リンドブロムの理論における、現状との差異に基いての選択を行うこと、狭く限定した問題を連続的に設定し、状況の変化に応じて連続的に解決し、補正的な方向での分析と評価を行うこと等の漸変主義の政策形成の手法によるものである（1）。

このインクリメンタリズムの政策形成の理論モデルは、A・ウイルドフスキーにより予算編成について適用され、明らかにされた。「今年度予算の規模と内容を決定する最大の要素は前年度予算である。ほとんどの予算は前年の諸決定の産物である。∴∴∴予算は、はるかに巨大な部分を水面下、すなわち誰かの統制の枠外にもっている氷山と考えることができる。予算の中の多くの項目は標準的なものであって、それに挑戦するような特別の理由がない限り、毎年、単純に繰り返して施行されるに過ぎないのである。（2）」アメリカという大統領の交替による政権政党の交替が常であり、しかもそれに伴って官僚組織における政治的人事異動が激しく、総じて流動性の強い社会的・政治的体制を背景に政策が極めて動的な転変を見せる国においてすら予算におけるインクリメンタリズムの特質をもっているとするならば、静的で安定性の強いわが国において漸変主義の性格は更に強いといえよう（3）。ウイルドフスキーの分析方式を日本の予算編成方式に適用して実証的な研究をしたJ・キャンベルも、この漸変主義について「このようなビヘイビアは、世界中でみられる予

算編成に共通するものである。」としながら「日本では他の国よりもいっそう広く用いられているといえよう。」と指摘している(4)。ウイルダフスキーやキャンベルの概念化した予算編成の漸变的な性格は、実務的にも誠に当を得て検出した特質であるとともに、これは又予算編成における政策形成の性格及びその問題を明らかにする上で極めて有益な概念である。このような概念を、本稿では、実務的感覚から予算編成の「前年度比較主義」と表現した訳である。

このような漸変主義の実態は単に行動様式だけでなく、実務上、予算編成作業において、すべての計算書の様式が前年度予算額に対する増減を対比しながら作業を進めるよう形式化されることによって裏打ちされている。即ち、予算編成における行政府部内の事務処理として各省が大蔵省に対し概算要求書を提出する時、前年度予算額、翌年度新規要求額、対前年度比較増△減という基本的には三つの柱を軸にした資料を形式化し、各明細表に至るまでこれで事務的に統一している。他方、これは単に政府部内だけではなく政府と与党その他外部との調整もすべて前年度予算額との対比で検討を行い、更に国会に提出される予算ならびに関連資料もすべてこの三つの柱で整理されるともに、国会の審議も極く一部の例外を除いてすべて前年度との対比で議論される。前年度比較主義は終始、行政部の最末端から、政治的な調整に至るまで一貫した行動様式になっている。

ここで前年度比較主義においては過去に政策として決定されたものを所与と考え、予算上、これは「巨大な……水面下」のものとして政策形成の統制の範囲外とされその内容については完全に行政府部内の事務的な判断により処理を委ねられるのであるが、予算技術上、この水面下には「標準予算」と「当然増経費」の二種類がある。「標準予算」は正にインクリメンタリズムの思想である

が、龐大な概算要求の経費の全体を毎年再検討する無意味を省略するため、継続的に必要となる事務的な経費について内部慣行として各省と大蔵省の間でな基準を決めて確定し、内容については事務的な折衝にまかせて原則として政策的判断の対象から捨象する。この標準予算の制度は戦前のものを復活したものであるが、その事情については次のように説明されている。「昭和三十年代から一部の経費について、標準予算制度がとられるようになった。きまり切った経費について、毎年同じような要求を出す煩わしさを避け、手数を省く意味から、あらかじめ基準額を決めておき、これに対して、増加を必要とする額を、新規経費として提出してくる仕組に改められた。……これは一応前年度の予算額を基礎として決めるのであって……本年度の当然あり得べき姿として一応計算されたものが標準予算である。(5)」

もう一つは「当然増経費」であるが当然増経費としては、凡そ次のような五種目程度があげられている。①歳入の見積りにより当然に増減するもので、国税三税の三二パーセントと法定されている地方交付税や、ある税の一定割合を地方自治体に譲与することになっている譲与税など。②国債費 ③給与費 ④継続費の年割額および前年度に支出を伴わない契約だけの権限であった国庫債務負担行為をあらためて歳出として支出に計上するもの。⑤社会保障関係がその大部分を占めるもので、すでに決定されている政策によって、増加が見込まれるもの(6)。①④までは、新たな意思形成をまたずに他律的な要因で経費増となるものであることは明らかであるが、⑤のすでに決定されている政策によって増加が見込まれるというものは、たとえば社会保障の給付が制度の枠組みが変らないのに老人人口の増等のため、対象人員が増えること等がその例である。他に関係者の間

で平年度化又は月割差増等という言葉があるが、新しい給付を前年度の半ばから始め、初年度は六か月分の経費が組まれたが翌年度は十二か月分、つまり六か月分の差増が当然増となる例等もある。

これら「標準予算」及び「当然増経費」を除いたものが一応翌年度の予算政策の検討の対象になる新規予算なのであるが、しかしその中にも、標準予算に組む程事務的なものではなく、皆減していわゆるゼロベースから皆増する予算であり乍ら、原則的に前年度と同額で、慣性的に前年度並みに行う事業（調査費、補助金等）も多く、これらも政策形成の検討の対象とはならない。即ち大半の予算が標準予算等と同じく前年度同額又は当然増で、それ以外の極く少数の事業の増額が予算編成の政策として新しく意思形成されるだけなのである。

なお、前年度比較主義は予算の金額の量的なものだけでなく、重要政策の事項の柱についてもあてはまる。政府として国会に提出する予算の参考書類としての「主要経費別分類」の柱は、第二章（注）で触れたように大きくは一三項目、内訳は三八項目に固定され変りはないが、各省が大蔵省に概算要求をした後与党と調整する場合や新聞発表する事項は、事宜に應じるが第一章（注）で例示したような柱立てを行う。漸変主義は、この作業の柱立てについても妥当するわけであり、毎年、数多くの事項の柱てを一一洗い直すものでなく、過去のを少しづつ加除訂正して行くのである。そしてその柱としての新規事項に政策的関心がよせられ、これが次官折衝や大臣折衝にもち上げられる重要事項となるのである。

（二）さて、この前年度比較主義という予算編成方式における政策形成方式に固有の問題点を検討しよう。これには、要するに前年度までの既定経費を擁護保持しようとすることから派生する諸々の

問題が生じる訳であるが、このような欠点とともに、他方、政策形成におけるインクリメンタリズムという現実的なモデルと同様の利点、即ち長所も見出すことができるのである。

ここでまず欠点としては、①前年度までの経費が政策上変更を要するものであっても、官僚主義の現状維持的惰性的な慣例主義、無難主義により改革を回避させること。②当該予算事項の利益を享受する各種の集団、又は関係者等の龐大な既存の組織や人員や社会制度が既得権益を擁護する拠りどころになること。③上記と表裏の関係であるが、財政上既定経費の枠が固定し、財政硬直化の原因になることが挙げられる。

①の官僚主義による慣例主義、無難主義の弊害は、概算要求を行う要求官庁の側に、事改めて既定経費を洗い直し大蔵省の見直しによる査定の結果、減額されてはならないという実務的な配慮や、或いは外部からの政策的再検討をせまる口実にならないようにするため、かりに予算額の変更を要するものや必要性の低下しているものについてもかく前年度並みという事で要求する行動様式をとらせることをいうのである。これは、大蔵省内部においても各事項を元の一から再検討する事務量を省略したいという要請と同時に主計官相互の関係や主計局局議において、各担当主計官が出来るかぎり余計の問題を招来しないという配慮にも関係するように見える。つまり予算編成当事者全体の官僚主義的意識に支えられているのである。そしてこれは単に担当官レベルだけでなく、各省並びに大蔵省の上級行政官にも、与党折衝又は国会審議の問題となる事項を少くしたいという共通の意識でもある。反対に言えば、前年度主義は官僚主義に対する外部からの統制に対する防壁となつているのである。さきに前章で予算編成におけるスジ、ワク、バランス、タイミング、セキサ

ンの五本柱について触れたが、ここで前年度比較主義の官僚主義の弊害は特にセキサンに集中的に現れる。現実新しいセキサンの改訂要求をするよりは「前年度同額」「前年度同率」等の説明で済すことが大蔵省への説明、与党への説明、国会審議、部外者への説明等でどれ程楽なことか。いかにそこに大きな矛盾を含んでいてもである。従ってたまたま意欲ある課長や担当官が、時代の進展や客観情勢の変化で、切り捨てたいもの、新たに加えたいもの、他との均衡で見直したいもの等そのセキサンの不合理を修正したいと思っても、前年度主義に支えられた官僚体制全体の中では、はかない抵抗におわってしまう。前年度同一の事項は理屈なしに認められ、合理主義の立場に立つた改革の意欲や新しい社会的需要に対応した政策形成は、前年度と異るといふ理由だけで、余程の政治的エネルギーがないかぎり不成立に了る。予算編成における前年度比較主義は、惰性、慣性を旨とする官僚主義と因果関係を保ち乍ら政策形成の大きな欠点となる。避けがたい理由で新しい社会的要請に応じ経費を追加しなければならないときは、従来のセキサンはそのままにしておいて、別の予算事項を設けることとなる。補助金等で、類似の事業を同一省の同一局から支出されたりする例があるが、このような事情に由来することが多い。その結果、予算の仕組みや経費執行は複雑をきわめることとなる。財政の効率が阻害され、又複雑さのための民主主義的統制を疎外する。極端な場合、大蔵省でも「既定の経費にはいっておるものを新規経費として二重に要求されて知らな

いでいることも起る。(7)「官僚機構内部の統制機能をすらすら失うことになるのである。

②の既得収益の擁護について指摘した問題は①の官僚主義と相互に依存しあう利益集団又は関係者が、これも、合理性に欠けながら前年度と同一という主張を既得権益の擁護に用いることである。

予算という限定された財源をめぐって社会の各集団や関係者ははげしい利益配分の競争、対立、かけひきを展開している。予算編成は、これらあらゆる利害を調整しつつ予算額の計数に具体化して行く過程である。前年度主義は、この過程で理不尽にも既定経費という名で既得権益を守り、前記官僚主義と一体となって、既存秩序の維持の役目を果す。これは予算編成におけるワクに関連する。ワクの問題というのは、予算編成において増分の経費が少く、このため新規経費に対して余裕が少ないのが毎年の例であるが、財政規模の低成長や当然増経費の増加の現状ではますます厳しくなる。今日、政策形成の対象を前年度比較増分だけに限定すれば、政策形成の新たな追加可能性は極めて小さく、いわゆる零ベース予算の考えにより全経費についての根底からの見直しが必要とされる。予算の増分枠が小さいため、今日の社会情勢の流動化や既定秩序の再編成に対応した政策形成の機動性がかかることとなり、従来の権益を守るだけになって、新しい要請に応える事が不可能となる。この観点から、新規のワクが小さく、そのため既得権益の擁護に働く前年度比較主義は革新を求める政策形成を不可能にするという大きな欠点を有している。

③の問題は前年度比較主義により既定経費に予算のワクを殆どとられてしまい、財政硬直化が生じることであるが、その結果、前年度主義という画一的発想と全く同様の思想の裏返しとして一律予算削減という方式がとられるという問題が生じる。歳出予算の硬直化が財政上の大問題であり、このための解決策が検討されなければならないことはいままでもないがこの際問題にしたいのは、硬直化による赤字等の財政上の課題でなく、このような全体としての財政硬直化を避けるため、あらゆる政策について一律削減の方策がとられる各省事業にかかわる予算編成上の問題点である。こ

これは、シーリングがいわゆるマイナスシーリングになった昭和五八年度予算の編成から顕在化した事態であるが、政府開発援助（ODA）や国際条約の実施に伴う経費等の限られた一部を除き一律にマイナス要求を余儀なくされるのである。もとより、マイナスシーリング自体は個々の事業について課してきているのではないから、各省で各事業毎に抜本的な見直しを行い、皆減するものと増額するもの等にわけて政策の軽重を付すべきことをせまられているのであるが、凡そ各省にもその態勢はなく、又大蔵省自身もシーリング自体に、ODA等の一部の例外を除いて政策的配慮を加えず一律主義に拠っている。結果的には、要求各省も大蔵省も、マイナスシーリングの一律主義で政策の選択をすることなくすべての政策を等しく矮小化する。増分インクリメントについて、個々の予算事項に係る要求と査定という予算折衝があるならば、マイナスシーリングによる減分デクリメントについても、同様に個々の事項について政策の濃淡をつける折衝があつてしかるべきである。マイナスシーリングが続く今日の厳しい情勢下においては、一層、前年度比較主義を再検討し、一律削減の手法をとることなく、何をマイナスにし、何を増加すべきか、個別に政策の選択を行う必要がある。このような立場から前年度比較主義を再検討し、可能な限り各事項の政策的軽重を根底から見直しながら予算編成を行うことが不可避である。

（三）前年度比較主義がもたらす右のような種々の欠点の中に、反面、実は政策形成のあり方として長所の面も少なからず存する。そもそもインクリメンタリズムは問題をどうにかこうにか切り抜けて行こうとする現実主義的なモデルであり（8）、政策形成に理想的な決定方式はないということを前提とする考え方であつて、長所というよりは、それより他に手段、方法がないという方が当た

っている。ウイルダフスキーも指摘するように「予算担当官たちにいわせれば、彼らが何かをすることが出来る項目、即ち、二、三の新規事業計画や二、三の古い事業計画の削減の可能性に彼らの注意を限定するのは政治的現実なのである。(9)」（傍点引用者）そういう意味で前年度比較主義について現実的立場に立ちつつ、その長所、欠点を考えるより他に術はないが、今、予算編成における前年度比較主義の長所を挙げればこれは①他の諸事項とのバランスをとる上で毎年、すべての事項の政策価値を比較衡量することは不可能である。新しい施策だけを検討するのが最も適していること。②前年度までの経費も、制度創設の時に一度は政策として推敲されたものである。爾後、問題なく継続されているものは適正に機能しているものと推定できることが挙げられる。

①に述べた他の諸事項とバランスをとる上で毎年すべての事項の政策価値を比較衡量することは不可能であるということは、事実、担当者はもとより組織としての能力をこえることになるし、又全体としての調整も不可能となって混乱を起こすだけとなる。ウイルダフスキーの述べるように「予算担当官（または、予算局や議会にいる彼の相手）は、毎年が空白の名簿であるかのように初步に立ち戻ることは時間の浪費だというであろう。「あらためて車を組み立てる必要はないのだ。」誰も昨日生まれただけではないのである。つまり、これらの事業計画については、過去の経験が非常に大きいのであるから、戦略的な立場におかれた一人またはそれ以上の議員、新政権、利益集団、あるいは行政庁自身の側に特定の活動に関して特別の要求がない限り、全面的な再検討はむだなことであるといつてよい。(10)」ここで前年度比較主義は予算編成におけるバランスの問題と、重要な関連をもってくる。即ち、各々の既得権益が一応の調和を保っているからこそ前年度予算編成

は成立していたのである。これを毎年各事項毎に比較衡量しなおすこととなれば、大きな混乱を招く訳である。そもそも予算政策のバランスというのはそれほど客観的なものでも合理的なものでもない。「すべての決定は妥協の問題である。(11)」しかも無数ともいえる事項をもって編成される予算は、個々の政策としても妥協の結果選択されたものであるし、他の政策とのバランスにおいても、理想的な相対性をもってしているものではない。それらは客観的合理的に積み上げたものではないばかりでなく、更に又、H・A・サイモンやJ・G・マーチのいう「最適基準」はもとより「満足基準(12)」を満たしているものでもないのである。極めて不満足なのである。予算という限定された財源の配分に利益集団や関係者に満足であるということは殆どありえないのであって、実は皆伴に等し並みに不満足なのである。即ち、相互に不満足感を公平に分かちあって、微妙なバランスを保っているにすぎないのである。前年度予算は総体として大蔵省及び各省の予算担当官が、表上適切さを欠くが、最も端的に状況を語る「なきやむ」ところでなり立った妥協の産物である。ウイルダフスキーの表現をかりれば「大勢がもうこれ以上、大声で不平をいわなくなった(13)」ところで予算の合意が出来上がる。この総体として不満足ながら相互のバランスをみてやつのところでなきやんだ前年度予算をもう一度もち出して、零ベースから再検討することは実務的にも政治的にも殆ど不可能である。そして前年度比較主義は過去の妥協とバランスの上に立って、まさに漸変する部分のみを政策的に新たに検討を加え、利益の不平に満ちた微妙な均衡状態が崩れないか否か慎重に見すかしながら作業をすすめるものである。予算編成過程のあり方としての英知を尽くしたものといえる。既定施策と新規施策相互の間及び新規施策の各事業相互の間の公平なバランス

を見ながら新しい施策だけについて政策形成がなされるというのが現実なのである。

もう一つの②の前年度経費は、制度創設の時は政策として推敲されたものであるということも忘れられてはならない。もとより予算編成は単年度の政策形成であるところに大きな特徴をもつのであるが、そのことにより予算に関連する各事業についてはすべて単年度毎に政策形成されなければならないという必然性は全くない。事業毎に政策として再検討すべき時期に再度政策的事項として提示されれば十分である。小島昭「現代予算政治試論」では、新規政策費以外が政策形成の対象からはずれ日常的な意思決定過程に委ねられる現象を「予算過程の政治化と日常化」と言う概念で論じる。そして「既定経費を中心に予算決定過程を非政治化＝日常化する」のは政治意識の面から見ると「自民党の利害調整能力と大蔵官僚の政策立案能力とに対する相互信頼となって現れる(14)」と述べる。政治化現象は単に自民党の調整能力に限定されることはなく、国会審議を通じて野党の調整能力も重要であるが、とにかく政治的調整能力と行政の責任とが明確化され、既に政策形成された事項について相互に信頼し合い乍ら政治機能と行政機能を区分しこれを日常化することによって政策形成の対象からはずし、真に検討すべき事項のみを政治過程において政策形成するという効率化を図ることは、何ら民主主義の原則にもとるものでない。明確な役割分担が期せられるなら、政治的コストを最小限にし、又無用の混乱を招来しないためにも前年度主義に依存することは有効な方法である。要は、官僚主義が客観情勢等の変化に応じて一定の既定経費、既定事項について政治化すべき時になお、これを日常化する等の弊害は回避されなければならないということである。

右に、予算編成の前年度比較主義に特徴的な性格及びそれに固有の問題点を概観した。この方式

には、多くの欠点もあるが、又長所もあった。要すれば、欠点を克服し長所を活かす運用を如何に期するかということである。即ち、前年度までの慣例を維持しようとする官僚主義、それと癒着する既得権益の擁護、及び財政硬直化の回避のための一律削減主義等をどう回避するか、そして、既定経費と新規施策の間、及び新規施策相互の間にバランスが十分配慮されているか、更に、既定経費を扱う行政機能と政策経費を扱う政治機能の分担関係が適切に行われているかということが重要である。いわば前年度比較主義は、現実的な観点から見ると予算編成における政策形成方式において避けられない方式であるが、行政、政治の当事者及びそれを監視する国民が何を氷山の巨大な水面下に置き、何を水面上にもちあげるか適切な判断を加えいか政策機能を全うさせるかということが重要である。中でも、予算編成の正面の当事者である行政官が、前年度主義の囊にかくれることなく、必要なものについて政策の舞台に上げ、日常化すべきものと政治化すべきものの仕訳けを明確にすべき責任が大きい。ここで特に次の指摘が重要な意味をもってくるのである。即ち「漸変主義は一定の政府システムにおける内部的な均衡に基づくものであるが、政府システムの外部を囲周する社会的、経済的、政治的变化あるいは突発事件によって絶えずそれが破壊される可能性を秘めている。たとえば戦争、不況、黒人の反乱、学生紛争、都市における住民意識の変化等が政治的日常性や均衡を打破する要因であって、政府システムがこうした外部環境の変化に鋭敏であるためには革新的 (innovative) である必要がある。(15)」「漸変主義はその基礎をなしている水面下の問題を外部に示すことなく、官僚の独善的閉鎖的判断によってかくされてしまうおそれが極めて強いだけに、何を政策課題にするかということについても、社会の変化に対応した革新的な行政の対

応の責任が大きいといわなければならない。

一 ボトム・アップ

(一) 予算編成過程の内部手続きの第二の大きな特徴は、ボトム・アップの問題である。まずその実態をみよう。ボトム・アップとは、わが国の行政官の間で自らの仕事の処理の仕方について語られる日本人の好む用語であるが、キャンベルは各省の個別要求を大蔵省主計局が各事業計画別に査定する状況を細目的予算編成と名付け、その場合の政策形成の特徴について "Bottom up" という表現を用いている(16)。ボトム・アップの行動様式に代表される仕事の処理方式はわが国における社会的、歴史的な深い背景をもっているものと考えられるが、直接には明治以降わが国行政機関における政策決定過程の特徴をなした稟議制を踏襲したものと見える(17)。辻清明「新版日本官僚制の研究」によれば「稟議制の定義は、行政における計画や決定が、末端のものによって起案された稟議書に関係官に順次回議して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式である。(18)」と述べている。ここでは、稟議制は「稟議書」を回議して「印判」を求め上位者に「回送」するという書類を中心とした手続きに重点を置いて定義付けられているが、本稿では、稟の字の「事を上に申しあげる」という意味での政策形成そのものの方式として稟議制をとらえない。即ち、行政の各分野について各局課に事務が分割され、これらの各実務単位で政策の企画立案がなされ、逐次上層部の判断を求め、いわゆる積上げ方式で政策が形成される仕組みである。もと

より、時には重要施策にかかる、政策的又は政治主導の課題について上部で意思決定がされることもあるが（又、近年次第にそのウエイトが高まっているが）、この場合でも政策の基本方向が上層部から示されるが、その具体的肉付けはやはり事務レベルに下ろされ、そこで内容が煮詰められた上で再び上層部の認知を受け、政策内容として確定されるのが通常である。この場合、具体的には、わが国においては課長補佐等下部の段階で政策の原案が練られて持ち上げられる。課長、局長レベルにおいてはそれをチェックし又は変形するにすぎない訳である。たえず下部から政策原案が形成されてくるのが大きな特質といえる。

実はこの構図は、行政と政党の間にも当てはまる。与党の政務調査会各部会で各省の政策形成に種々の関与を行い、近年、後述のように（第五章）とみにその指導性が強まっているが、所詮それも政策原案が各省から持ち上げられるのである。与党の政務調査会においては、原案をチェックし変形しているに過ぎない面が多い。わが国における政策形成の図式は如何なる段階においても下部から上がってきて、大きな組織全体又は組織間の妥協を図りながら修正しつつ形成されるのである。勿論、政治的な事項については、政策の原案から実現に至るまで政党主導型でなされるものも少なくない。文教政策に具体例をとると、昭和三八年度よりはじまった義務教育教科書の無償給与の制度創設とか、昭和四八年度よりはじまった義務教育諸学校の教育職員に人材を確保するためその給与を抜本的に改善する措置が、政党の強力な指導で行われた件等は顕著な例である。特に文教部会の場合には、いわゆる「予算五族」といわれるように防衛、公共事業等と並んで与党政調会の部会の勢力の強いことで有名である。「他の予算項目が役所レベルの折衝を中心に決められていくのに対

し、この五項目は自民党が事実上の主役として登場し、族議員が予算決定に大きな影響力をふるう。』と指摘され、「大蔵省にとって『五族』は手ごわい存在(19)」であるといわれるが、概算要求作成にあたっては、各省に対する与党の行政府に対する指導性の強い分野となっている。しかし、与党の指導性の強い部会であっても、各省の予算事項は多岐にわたるものであるし、かつ永年の継続性と制度の伝統に拘束され、政治主導の予算はどちらかといえばトピック的な節目のものが主であるといえよう。

キャンベルは日本の予算政策で、大蔵省における細目的予算形成はボトム・アップでありこれに対し「巨視的予算編成」すなわち「国家予算の規模と、そしておそらくはその構成とについてのトップダウンの意思決定“top down decisions”が必要なのである。(20)」としている。そして巨視的予算編成が強調されることが多くなってきているとする。しかし、キャンベル自身がよくその政策形成の核になるところを探りあてたように、細目的予算編成と巨視的予算編成を統合する決定については「細目的予算編成をリードする主計官と巨視的予算編成を支配する大蔵大臣との中間レベルの組織……すなわち、主計局長と三人の主計局次長とが主に担当しているのである。(21)」ここでも明らかのように、巨視的予算編成即ち国家予算の規模をきめるという物事の性格から考えれば、主計局長や三人の主計局次長は決してトップではない。むしろ、大蔵大臣・総理大臣や党の政調会長に資料や分析とともに上奏する立場で、形としてはボトムなのである。事の性格上、担当者のボトムレベルが上がっただけで、政策形成の流れの方向が、この巨視的予算編成に関してもボトム・アップからトップ・ダウンに変わったわけではないというべきである。

もとより、大蔵大臣なり総理大臣なりの政府の責任者の決断で意思決定されることはある。或いは与党との調整で党のリーダーシップの下に決定される事項もある。しかし、それは具体的にいえば昭和五〇年度から始まった特別公債の発行であるとか、昭和六一年度を用途とする人事院の給与改善勧告の完全実施であるとか、例年の米価の政治加算等であるように政治的問題として特化された事項である。要するに、政策形成のうち本来政治過程として争点の尖锐化している事項なのである。そうではなく通常の行政過程における政策の意思形成が原則としてどのような方式で処理されるかという観点で、ここにボトム・アップの問題を論じているのである(22)。

わが国の予算編成過程の性格としてボトム・アップの性格が強いことは本章一において述べた前年度比較主義と関連しながら現れている。前年度比較主義は、増分以外は全く事務的なものとして、政治からいえば、行政にその処理を委ね、行政内部でいえば下位の担当者にその処理を委ねたものである。漸変主義は「世界の中でみられる予算編成に共通するもの(23)」でありわが国固有のものではないのであって、およそ近代国家における予算が膨大な専門事項の分析と複雑にセキサン等を根拠に成立するものである以上、必然的なものである。しかし前述したがわが国の場合キャンベルの指摘するようにアメリカの予算編成過程よりも、「漸変主義的」であって「ウイルダフスキー・モデルが非常によくあてはまる(24)」国なのである。事実、日本・フランス・アメリカ・イギリスの四か国の比較で、各事項別の予算のシェアの変動が最も少ないのも日本であって、日本の予算の安定性もデータで示される(25)。このように、漸変主義の特徴が強いという事は、政策が、上から抜本的に見直すことが少なく、下からの積み上げ作業の性格が濃厚であり、この意味で前年

度比較主義の強さが、わが国予算編成のボトム・アップの特徴を傍証するといつてよいのである。

このようなボトム・アップの作業を実態的に担当している部署はどこであるかという点、それは「課」である。全般として眺めた場合、概算要求作成の過程で最初の原案を作成し提示してくるのは局内各課であり、課の中では課長補佐、係長レベルの若い行政官が行う仕組みになっている。凡そわが国官庁組織において「課」が主要な地位を占めることについて次のような指摘がある(26)。

「課を官庁組織上からみれば事務上の小区分にすぎないが、実際上からすれば行政執行の主体である事が多い。しかも行政執行は大なり小なり予算に裏付けられるものであるから、課は比較的大きな権限を保持している事になる。したがって、主管課は巨大な官庁組織の事実上のかなめであるということができる。課内に勉強家の優秀な役人をかかえていると評される。」

概算要求作成の過程にあたっては、特に「課」を中心としたこのようなボトム・アップを中心とした政策形成にわが国の顕著な特質が見られるのである。

(二) さてこのボトム・アップといわれる概算要求にかかる政策形成方式に固有の問題点を検討しよう。それには辻による稟議制の評価のように能率の低下、責任の分散、指導力の不足等、消極的な面も多く、わが国の予算編成について実務上の実感に即して見れば、次のように多くの欠点を発見するが、しかし同時に今日十分認識されていないが少なからず長所も見出すことが出来るのである。

まず欠点としては、①政策の立案が下部でなされるため抜本的又は革新的な改善策がなく、先例の踏襲に終わって発想の転換がないこと。②他の領域を考慮せず個別の課又は係単位の視野で極端なセクショナリズムに即した政策となり、「起案者の狭い経験の知識に依存」し、「外的世界の発

展に適應し難い」こと(27)。③政策の原案が下部で作成され、次第に上層部で変形されるに過ぎないため政策形成の権限の所在及び、政策に対する責任感が曖昧になること等種々の問題をはらんでいるといえる。

①の政策の立案が下部でなされるため抜本的又は革新的な改善策がなく、発想の転換がないことの問題点であるが、社会の安定期であれば格別、産業構造の急激な転換や社会情勢、国際環境の変化の時期に現実に対応すべき政策不在の亀裂が生じる。河中二講「日本における政策決定の政治過程」の次の叙述は、予算編成における各省の行動様式に伴うこの欠点についての確に指摘する。

「日本における政策の転換は、新たなポリシーの決定を必要とするが、実際には、転換政策は、実務的にこれまでの予算の枠や人員の枠や勤務条件改善に伴う施設等サービス業務内容の枠をすべて変えることになるので、実務的プログラミングが容易に組み立てられない。かつまた、その具体的方途も決めかねる上に、その変化から生ずる諸々の影響力ないし派生する作用をどう処理すればよいかという問題も多発するために、政策決定がなされない。こうした新規の効果的転換のポリシーが出現できるためには、これまでのような固定したとりまとめの組織がための決定方式では、もはや効果的な段取りができない。とくに、指示するだけの幹部でなく、政策作業を指導し、従来の枠組を改めうる立場でのリーダーシップで、担当者のチームワークを動かせるリーダーが、直接、政策に本腰を入れなければ、もはや効果的でない。この点でも、従来の政策形成のプロセスにみられる「格式」へのとらわれでは、もはやポリシーの不毛となる。 (28)「リーダーのないボトム・アップによるポリシーの不在又は不毛の欠点は、政治的な外からの動きがない限り克服されない。

即ちその時々的情勢や与党の部会の構成員の意識又は国会審議での政治化等、特別の事情により一定の政策が取りあげられ、いわばトップ・ダウン式に処理されるまでまたなければならぬのである。先にふれたような義務教育教科書無償給与とか、義務教育諸学校の教育職員の人材確保のための教員給与の抜本的な改善等は、革新的な改善策をたてられず発想の転換がないところ、文教部会又は与党全体の強力な指導性により低迷状況から政策が離脱した例といえるであろう。一般的にボトム・アップが抜本的又は革新的な政策形成にとって大きな欠点をもっている事は否めない。

次に②という課又は係単位の視野で外的世界の発展に適應しないという問題は、①と殆ど類似する欠点であるが、これについても河中の次の指摘は、真によくその実態を突いている。「トラブルが大きくなるとみるや、やがて、新規の政策を採用する。この間、行政官庁の幹部は、しばらく變動を軽く見て旧慣を固執し、非妥協的に変化を抑える。しかし、当然そこからトラブルが発生してくる。その際には、内々担当者が柔軟な運用を試みて、摩擦をできるだけ避けるようにし、ときには運用の妙を發揮して脱線・違法も大目に見たりする。もちろん担当者は政策決定の従者であって独自性を認められていたのではない。事が表沙汰にならない限りの目こぼし作用をそつと行うのにすぎない。事態の変動がもはや不問に付せられない程になるや、幹部がはじめて「変換」を担当者（係官）に指示して、それまでの非妥協的硬直的態度を急に改め、「変身」する。（29）」

これは行政部内における一般的な政策事項について述べているところであるが、予算編成過程においても同様で、外的世界の矛盾が少々生じてもなかなか対応されず、トラブルが極めて大きなものにならない限り予算政策の実現を見ない。そこに多くの疎外現象が起る。外部の矛盾が決定的に

なり、政治的に解決がせまられない限り政策の変換がなされない。しかも予算の場合、その龐大な事業が、まとものある事務事業別に必ずしも体系化されず、予算の科目としていわゆる使途別（俸給・旅費・庁費等）による目別分類によっているため、政策的な管理統制が困難な仕組みになっている（30）。このため、技術的にも上からの政策的意向が反映されにくく、事務的・技術的な制約に左右されることにもなっている。複雑な科目別の積み上げ作業を経なければならぬという技術的制約がトップの政策的統制を困難にし、下位の者の狭い経験の知識に依存しながら惰性的な予算編成を続けさせるのであり、予算制度の仕組みからも、ボトム・アップの方式で外的世界の発展に容易に応じず、非妥協的に変化を抑える傾向が強くなるようになっているのである。

③の政策の形成が下部にあるため政策に対する責任感が不明確になることも大きな欠点である。予算に関連する複雑多岐な政策群は限定された期間に処理するためにも、全組織あげて参加するため、一層責任の所在が不明確になる。共同処理による共同責任という訳であるが、責任が共同であるということは、責任の所在が不明確であるばかりでなく、責任をすべての者が回避するということになる。

もともと組織としての政策形成は一人の個人が責任を負ってなすのでない。政策は組織を通じて形成され、成員の所属する各組織体の行動としてなされるのである。したがって、本来、組織としての決定は構成員全体の共同責任とならざるを得ない面があることを否定できない。この間の事情についてサイモンは次のようにいう。「組織のなかでなされる意思決定で単一の仕事としてなされるものは、ほとんど皆無であることはいうまでもない。……決定がなされるまでにいたる……さま

さまの構成要素をたどっていくと、公式および非公式の伝達経路を経て、それらの諸前提の形式に参加してきた多くの個人にまで達することができる、ということである。これら構成要素のすべてを検証したならば、公式の決定をなした個人の貢献はまったく小さいものであるということが、明らかとなるであろう。(31)「しかし問題は、そのような組織としての行動の責任の所在である。同じ説明のところでサイモンは「特定の行為を行なう最終の責任は、ある明確な個人になる：」ということを明言する。更に、別途「管理者の役割」として「高い地位の管理者の意思決定の内容は低い地位の管理者の意思決定と比較して、より最終的な目的およびより一般的な過程を扱うのである。(32)」とする。これに対し、わが国のボトム・アップは、「最終の責任は、ある明確な個人に存する：」といいきれない仕組みになり、又高い地位の管理者としての意思決定はなく、低い地位の管理者の意思決定がそのまま政策となっていくのである。

「日本では、官庁は、業務の組織を幹部と担当者とに分断し、政策の決定はもともと「幹部」の役割とされたが、実際には、政策は「担当者」で推進され、決められた。……幹部が「指示」して、担当者がその「責任」において政策を形成する。(33)」

右のような政策形成に対する責任の不明確さに対応して、その責任の政治的追求の方式も不明確である。通常、国会における野党の質疑を通じて、政治的責任が追及される。立場上、答弁する担当大臣、又は政府委員は、決定的な事態に至るまでは非を認めないが、最終的に責を問われる時、「遺憾である」という表現を用いる。この用語は、責任概念が極めて曖昧である。自己の責任に対応して謝罪したととれるが、「残念である」という趣旨で、第三者的に状況を評価したにすぎない。

いと解釈できるが、とにかく「遺憾の意の表明」で政治的追求めが終わることが多い。

丸山真男「現代政治の思想と行動」は、第二次大戦中の軍部の性格に関連して次のように責任の自覚がないことを分析する。「全国家秩序が絶対的価値体たる天皇を中心として、連鎖的に構成され、上から下への支配の根拠が天皇からの距離に比例する、価値のいわば漸次的希薄化にあるところでは、独裁観念は却って生長し難い。なぜなら本来の独裁観念は自由なる主体意識を前提としているのに、ここでは凡そそうした無規定的な個人というものは上から下まで存在しえないからである。一切の人間乃至社会集団は絶えず一方から規定されつつ他方を規定するという関係に立っている。戦時中における軍部官僚の独裁とか、専横とかいう事が盛んに問題とされているが、ここでは注意すべきは、事実もしくは社会的結果としてのそれと意識としてのそれとを混同してはならぬという事である。意識としての独裁は必ず責任の自覚と結びつく筈である。ところがこうした自覚は軍部にも官僚にも欠けていた。(34)「こうして主体的責任意識もなく、「何となく何物かに押されつつ、ずるずると国を挙げて戦争の渦中に突入した」のであるが、戦後の今日のわが国の政策形成過程の性格も基本的にはこの様式を引き継いでいる。一切の組織内の人間乃至集団が、絶えず一方から規定されつつ他方を規定するという被規定的な関係で政策形成し、それがボトム・アップの行動様式の基盤となっているのである。このようなボトム・アップの政策形成においては、責任の所在が明確にならないため民主主義的統制を不可能とするという欠点を内蔵しているのである。予算政策についての野党からの政治責任の追求の方式も、責任所在が不明確なままの討論の儀式として終わってしまう傾向が強いのである。

(三) しかし、このような欠点の中に、反面、実は政策形成のあり方として長所の面も少なからず存する(35)。どちらかといえば、このようなポトム・アップは、いわゆる官僚主導型として非難の含意で語られることが多いが、ここではあえてその長所についてふれておきたいのである。それをあげれば①実務的発想に基づき事務的に可能なものを提案するためその政策は合理的で確実且つ継続的であること。②大臣その他人事異動の激しい上層部のポストの変更に影響されないこと(36)。

③原案の作成が職務上又は人事においても政治と縁の薄い地位にある者によってなされること及び下部から上層部に至る多くの者が政策形成に加わるため、政党のコントロールがむつかしく又政治的影響を受けにくく、このため政策は党派性格が希薄で、政治的中立が守られ易いこと等である。

この長所の①の実務的で合理的で確実であるということをふえんして説明すれば前述のように概算要求作成の過程で、わが国の場合、課の中で最初の原案作成を行うのは課長補佐、係長レベルの若い行政官が行う仕組みになっていることと関連する。いわゆるテクノクラートとして、理論的、客観的な立場から政策論議を重ね、霞が関の官庁街で、若い行政官が政策の背景資料や国際比較その他のデータをそろえて夜を徹して議論をし検討するのは、これら最初の政策原案を作成する責任感に支えられている。もっともこの原案は他の面から見ればいわゆる机上プランにすぎず、政策としてある種の偏りをもっていたり、社会的又は政治的調整が不足することがしばしばであるとともに、何よりも基本的には手島孝「行政国家の法理」にいう「デモクラシーからテクノクラシー」への問題をはらんでいる。「専門技術の君臨は、現実には同時に、その論理を体現しそのような能力を発揮する一群の人々、すなわち専門技術者による統治となる。(37)「ポトム・アップによる行政

の専門性の追求を長所とせざるを得ない現代国家行政の専門化の進展が、代議制民主主義に危機をもたらす行政国家現象の一つの大きな要因になっていることは否むべきもない。専門化による民主主義原理の没却をどう克服するかという問題については絶えず検討されることを要するが、そのような問題をはらみつつも現実の複雑多岐に渡る予算政策について、政府内部で専門的立場から多角的、実証的、或いは理論的な検討をすすめる、これを後々まで政策の基礎として下敷きにするため、わが国の政策は確実であり強固であるという長所をまず挙げなければならない。

②の、人事異動の激しい上層部の動きに関していえば、今日現実の事務処理において、複雑な制度や高度の技術社会を前提として政策を組み立てるためには、専門実務的な可能性を推敲した上でなければ如何なる政策も実現できず、それが、ノンキャリアばかりでなく若いキャリアも含めた検討を経て下部からもちあげることが不可欠である。これは地位の異動が激しいが省内の全体のポストを経験して大局的な政策判断を行う上級管理者の考え方とあざないあって政策形成されて行くこととなり、わが国のボトム・アップ方式の特徴をなすといえよう。上層部の激しい人事異動にも拘らず政策が確実、継続的に実施されるのはボトム・アップの貢献によるものであることはまちがいないのである。

③の政治性に関していえば、行政過程と政治過程の相関関係の問題である。わが国の場合、戦後殆ど保守一党による与党体制の下に予算編成されながら、今日まで破綻なく予算政策が何とか持続されているのは、実はこのようなボトム・アップ方式により比較的党派的影響力から遠い所で政策形成されてきたからであるともいえる。もとより一九五五年以降の政権党体制が持続したのは、保守

党の政策や集団としての幅の広さに依るところも大きいが、基本的にはわが国の政策形成の特質が実務的な提案をもとにし、上層部の意向やポストの異動にも影響されず、政治と間接の関係で中立的に行われたためであるともいえ、その政策形成の仕組みが反対に保守政権党体制を支えてきたといえる。このような政策形成の方式は、国会又は政党が政策を決定すべきであるという民主主義本来のあり方から見て重大な問題をはらんでいることはいうまでもないが、その意味では政策形成の長所といえば問題がありすぎるが、政策形成の仕組みとして見た場合、現実にはわが国では下部から官僚組織の内部でつみあげるこの方式が一つの大きな「特質」であることは否めないといえよう。文教政策の場合を見ても文部省はたえず日教組等と対立し、いわゆる「政府・与党による政策」といわれるように一面的傾向に従って政策が立てられていくように思われがちであるが、もっとも甚しい対立点のみを報道しがちなジャーナリズムの影にかくれてはいるものの、文教予算全体としてみた場合、教育の条件整備の拡充や、社会の各層の教育要請に対応したきめこまかい施策が営まれ、予算編成されている。各省においても党派の立場よりも客観的に政治的に遠いところで中立的価値を求めて政策形成がなされるのが原則であり、これはボトム・アップの方式に依るところが大きいのである。ボトム・アップが政策形成の政治的中立性を守る手段となっておりるのである。

以上に、わが国予算編成過程における政策形成の内部手続きの特徴的な性格としてのボトム・アップについて述べた。この方式には、多くの欠点もあるが、又長所もあった。ここでも、欠点を克服し長所を生かす運用を期することが期待される。即ち政策の立案を下部に委ねるものと抜本的に再検討するため政策的に表に出すべきものとの区分の明確化、個別の課又は係の単位のもの、外的

世界の發展に適應させ、政治過程により判断するものとの仕訳け、それぞれの政策課題の責任の所在とリーダーシップを明確にすることが重要な課題となる。そしてそのような政策的な問題解決を行い乍らも同時にボトムによる実務的検討の裏打ちを十分行えるような体制を確保することや、人事異動の激しい上層部の政策形成との有機的な連携方式の確立及び上層部の人事異動のあり方そのものへの配慮等が要請される。又ボトム・アプの長所を更に生かし乍ら政策の政治的中立性と客観性を確保する英知が欠かせないのである。

(四) なお、この際わが国における予算編成又は政策形成一般に通じるボトム・アプの方式に関連して、昭和五七年に出現した中曾根内閣における今日的状況についてその評価をどうすべきかということも含めて触れておきたい。

ボトム・アプの特質は、別の観点からみれば政策の原案が下部から上ってくるため、ダイナミックな政策の「決定」という行為が、前にもふれたようにないところに特質がある。即ち政策となつて行くにすぎない。特に顕著な反対があつても、それは部分的に阻止され又は修正されるにすぎない。このことは更にいえば、単に行政府と与党との関係のみでなく政府原案が国会審議にかけられ、野党の審議を受ける場合も、同様に政府の原案を国会としてチェック又は変形を行うだけであり、結局、行政過程及び政治過程を通じて、特定のリーダーシップの発動は殆どなされないのである。リーダーシップということとは、別の表現をすれば、意思決定の中味とその責任者が明確な顔をもっているか否かという事でもある。そして中曾根総理はわが国における政治指導者としては例外的に、特に直前の鈴木総理との対比で明らかかなように政治的リーダーシップを発揮し、政策の中味と責任

を鮮明にする、わが国では特異な政治姿勢をとる。これには、近年におけるわが国の産業社会の構造的な変化や国際環境の急激な変動により政策形成の行動様式に転換をせまられるという客観的條件の変化が原因している面も強いと考えられるが、中曽根総理の意図的な主導により展開している政策も少なくない。

たとえば昭和六〇年七月に決定された市場開放行動計画（アクション・プログラム）の例等が顯著で、貿易黒字解消を目指し、日本市場の閉鎖性を改善するため、関税、輸入品の基準・認定制度、政府調達、輸入制限品目等の各分野にまたがる行動計画を「官邸」が、各省をリードしながらまとめたものである。これについては、当初昭和六一年四月一日から実施の予定のところ、アメリカ通商代表部のライター代表が六〇年八月に来日してその実施の前倒しを求めたこともあって、総理の指示により六一年一月からの実施に転じたように殊に国際関係の要請等時代の変化は、従来のわが国のボトム・アップの政策形成に大きな変換を迫っている。昭和五六年から発足した第二次臨時行政調査会及びそれにつづく昭和五八年からの臨時行政改革推進審議会の活動は、石油ショック後の経済成長率の鈍化や、経済・社会の大きな変化並びに特に巨額の財政赤字を前にして、従来の各省行政のあり方に対し、総理大臣の諮問機関の立場からトップ・ダウン的な行政改革手法を明確に打出した。それは、単に国の行政機関のみならず特殊法人の全体的見直し、官業と民業の役割分担の確立など国政全般の広汎な見直しをせまり、従来のボトム・アップの政策形成に異質な要素をもちこんだ。第二次臨時行政調査会発足の際、担当大臣は中曽根行政管理庁長官であったが、これは、中曽根内閣になった後臨時行政改革推進審議会（昭和五八・六）となり、又、他方日本国有鉄道再建監

理委員会（昭和五八・六）及び臨時教育審議会（昭和五九・八）等とともに、総理の諮問機関として設置され、ここで基本方針を固めて各省にもちこみ、首相のリーダーシップの下に政策を実施させるトップ・ダウンの政策形成方式が定着した。又、この他に、懇談会方式による総理の私的な諮問機関も、平和問題研究会や経済政策研究会等重要な機能をもってきている（38）。

前述市場開放行動計画等の動きも含め、これらの政策形成過程における今日の変化の兆しについては、これをどのように評価すべきであろうか。この政府部内の、特に総理主導の政策形成方式は、従来の各省と与党各部会の協同合意による政策形成のあり方にもインパクトを与えつつあるし、又、諮問機関の構成員が、いわゆるブレインによって多く占められるためもあって「ブレインの台頭や諮問機関などの多用は、まさに、もう一つの国会」のような肥大現象で「議会政治に対する挑戦だ」という批判もある（39）。しかし、ブレイン政治の問題は、別に第四章三に述べるように問題はあるにしても、凡そ中曽根総理の打ち立てようとしている政策形成方式は、民主主義の建前から非難されるべきものであろうか。むしろ従来のわが国の政策形成は「胴体」が頭部をおんぶした決定」であったが、このような不毛な方式を改め、「本来、胴は、「頭」を支え、その手足として一体の機能をもつものであって、分断された構造で知覚が作用するものではない。頭は胴の支えで決定の機能をもっていて、したがって、幹部は補助機関を指導して、決定する。（40）」このような政治的リーダーの仕組みがわが国に求められているのでなかったのであるか。大平総理の急死後の鈴木内閣の出現の時、河合秀和「沈黙の共同謀議」はどこまで続くか」により次のような批判がなされた。「大平首相が陣頭で戦わなかったにもかかわらずではなくて、急死したがために勝

った。争点もなく、矢面に立つ首相もないが故に勝つ体制とはいったい何であるのか。私はそれを「沈黙の協同謀議」の体制と呼びたい。争点について公然と争い、次の首相を正面に立てて戦うことを民主主義と呼ぶとすれば、それは民主主義に対する協同謀議の体制である。(41)「特に胴体による政策形成」ポトム・アブは、「沈黙の共同謀議」である。これに対し総理主導という方式でトップ・ダウンの政策形成を行う。中曾根流は、沈黙ではなくその政策を正面に立てて戦う姿勢をとっており評価すべきであるといえる。私的諮問機関の多様等には検討すべき問題も多いが、要は政治と行政の役割・協調、トップ・ダウンとポトム・アブの明確な区分と有機的な組み合わせ等について配慮しながら、適切な政策形成方式を編み出していくことが期待されているといえよう。

二 各省個別主義

(一) つぎに予算編成の過程の内部手続きの第三の特質は、各省個別主義である。この各省個別主義は、予算編成において八月までに各省が大蔵省に対する要求を行う概算要求作成の過程と、それ以降の各省の要求を大蔵省が査定を通じて調整する予算政府原案編成の過程とでは相当様相を異にするが、全体を通じて予算編成において各省個別主義が原則となっている。

各省個別主義はいわゆるセクショナリズムの問題であり、これは、単に予算編成だけでなく、凡そ組織の構成において、職務の対象や機能、専門性等複雑な要素を配慮して権限や事務が配分されることによる行政作用全体の問題である。わが国の場合、戦前の内閣制度で各省大臣の独自制が強

く（各大臣が天皇を単独で輔弼する）又、戦後においても各省人事行政が省庁別に行われ公務員の特定省庁に対する帰属意識の強さ等もあり、しかも、これが、横断的な社会組織よりも縦関係の組織が発達しやすいわが国の社会的歴史的な背景とも関連して、抜きがたい特性となっている。この各省個別主義は行政一般の問題であるが、特に予算編成過程の場合、組織の経済的基礎に関係するものであるだけに組織の生存、発展に直接影響を与えるものであること、及び省庁内だけの問題でなく、関係の圧力団体の権益に固く結びついているものであるだけに一層激しい形をとるわけである。なお、与党との関係においてもセクショナリズムは政務調査会の各部会が各省所管に依じて組織され又国会の常任委員会も同様の関係をとるので、行政、政治相互に拍車をかける傾向が強い。まず、概算要求作成の過程についての各省個別主義の状況をみて行こう。各省は、国家行政組織法からすれば（42）それぞれ他の行政機関に対して独立した地位を確立して行政事務を分担管理している。概算要求段階では、各省は、その省限りの所掌の中では各種利害を調整し、完成した形でまとめるが、原則として他の各省との関連は図らない。事務的に各省共通の問題とか関連する事項についての若干の調整は行いが、凡そわが国の中央官庁の場合、閣議に付議しない事項は他省庁と協議する慣行はなく、概算要求自体は閣議にかけるものではないので各省間の調整は一切行われない。なお、概算要求は与党と緊密に調整されるが、これは原則として政務調査会の部会においてである。ここでも各部会は内閣、地方行政、国防、文教、社会等々、行政機関の各省と殆ど同一分類であり相互に部会間の調整は行わない。ただ、政務調査会に設けられている特別委員会及び特別調査会の中には各部会の横断的なものもあり、例えば文部省関係についても留学生等の問題で、対外経

済協力特別委員会において外務、大蔵省等との連絡調整が計られ、医療基本問題調査会では医師や医療技術者の養成、待遇問題で文部省関連が厚生省等と概算要求の段階で調整されることがあるがこれらは例外的である。各部会の構成議員は与党全体の立場に対し、自分の属する部会領域について各省の所管事項の推進のための代表者となることがしばしばであり、特にそれが、米価、道路建設、医療関係等のように議員のバックが特定の強力な圧力団体と結びつく時は顕著となる。文教部会等の場合、バックの圧力団体と結びつくというよりは、「なによりも『教育こそ国づくりの基本』という信念に燃える集団」と評され又、「『族』は政策を提言するもので、『族』を利権の巢にしてはならない」と部会の幹部が述べたと伝えられているが(43)、明確な政治理念をもった議員が多く、それだけに主張が強烈である。具体的な事例に即してみれば教員給与の改善措置に関し、特に待遇改善の中心をなす義務教育諸学校の教育職員の給与について、一般の公務員に比較して必要な優遇措置を計画的に実現するため、第七一国会にいわゆる義務教育諸学校の教育職員の人材確保法案を提出した例を挙げよう。他職種の公務員との均衡を顧慮する等の理由で、自治省、労働省、総理府など関係各省が立法化には強く難色を示したと伝えられる。この時、文教部会、文教制度調査会の強いリードでこの法案は提出され、昭和四九年二月、第七二国会で成立するに至る。この時、大学卒の教員の場合、行政職の大学卒(上級(乙)試験による採用者)のそれより一九・七パーセント高の額となった。(それ以前は一二・九パーセント高。(44))この例は公務員制度の全体的整合性や給与財政の加重等を顧慮する各省の反対をふりきって「文教」が固有の政策としてかけぬけるような勢いで政策を実現させた例といえるのである。

多かれ少なかれ、概算要求作成の過程においては、各省は個別にその所管事項のみを中心に政策を樹て、それを与党の所管部会とのみ協議して政策形成を行う。

次に、各省の概算要求をうけて大蔵省が予算査定を通じて調整する予算政府原案編成の過程についての各省個別主義を見て行こう。この段階では、確かに種々の観点から政府全体としての総合化が図られる面もあるが、次のような種々の事情により政策形成はなお各省個別主義が基本になる。

① 予算政策に伴う諸経費については既定経費はもとより新規増分も含めて、各省が自らの責任で要求し、予算編成は最後までその政策に制約される。何故なら大蔵省は要求の枠組みを根底から組み替えたり、又は、要求のないものを追加して査定することは出来ないからである。大蔵省の出来ることは、ごく一部分について減額査定をすることが出来るだけであり、調整の幅は小さく、特に要求シーリング枠が厳しくなるほど大蔵省の調整できる余地はますます小さくなっている。

② 国庫大臣としての大蔵大臣のなしうることは、財政的観点から見た立場及び「巨視的」な予算の総枠や主要経費間のバランスを配慮するという立場で調整しうることに限定される。各省間の事業の重複とか限界とか権限の交錯等を財政の側面から見直すことはあっても、政策として根本から調整する立場にない。即ち、各省の機能、行動を、調整する本来的な権限は内閣にあり、大蔵省という行政機関の長にはないのである。このためもあって、予算に伴う各行政機関の調整についても内閣において行うべきであり、予算編成の機能を内閣直続にすべきであるという意見が第一次臨時行政調査会をはじめ再三出てくる理由にもなっている(45)。大蔵省が予算編成を行う限り、組織の権限上その調整機能は限定されざるを得ない。

③ ②と同様の問題であるが、大蔵省で原案を作成し閣議決定される「毎年度予算編成方針」も、簡単、抽象的なものであって、各省政策を具体的に調整する根拠となっていない。しかも、予算編成方針が閣議決定がなされるのは、毎年、予算の内示直前の十二月末であって、形式化されている。なお、予算編成方針は毎年、「経費の徹底した節減合理化に努めること」、「公債発行予定額」、「行政の役割の見直し」、「一般行政経費の抑制」、「補助金の整理合理化」等、五、六項目で簡単なものである。各省個別の政策を全体として調整するための指針とはなっていない。

④ 与党の政務調査会審議会又は総務会が、党全体の立場で各省間の利害を調整する機能をもつ面は皆無ではないが、しかし、与党においては政務調査会における各部会の方のエネルギーは高く各省又はそれに関連する利益団体と強力な関連を有し、むしろセクショナリズムを助長する力の方が強い。したがって殆どこの問題の解決を期待できない。

以上四点のほか、技術的にも、予算が各省所管別にわかれて作業がなされることとか、大蔵省主計官が、相互に各省の代弁者になるような傾向もあること等（46）いろいろな事情もあり、大蔵省の査定を通じて各省個別主義が予算政府原案編成の過程で統一化されるものでなく、概算要求作成の過程と同じまま各省個別主義の性格をひきついで予算編成がなされるのである。

(二) ここでこの各省個別主義による政策形成方式に固有の問題点を検討しよう。これは、通常セクショナリズムとして非難の意義のみをこめて呼ばれるのであり、事実次のような大きな欠点を指摘することが出来るが、なお他方、この各省個別主義にあえて長所を発見することについてもふれてみたい。そこでまず欠点をあげれば、①いうまでもなくセクショナリズムに伴う問題、即ち各省の

既存の収益や組織、事業、権限の存続に重点がおかれること、又そのためのもあって行政の総合性が欠如し、更に技術的には共管競合の問題等を生ずることである。②各省又は相応する各部に代表される利益は政策に盛り込まれるが、所管がない曖昧なものは、その利益を予算政策に反映されない。反対に積極的に手を引き、責任回避が行われること等が指摘されうる。

①の各省が既存の権限や組織、事業、権限の存続に重点を置き固執することについてみて行こう。これはそもそもある政策を採用し又は組織を設け事務を配分し権限を与えた時には、その政策や組織全体の構成について必然性があつた事はいうまでもないが、一旦生れたものは、その後外界の變化や対象事業の流動化、隣接関連事業の新設等にもかかわらず、旧来の慣性のまま政策や組織の存続と規定事業の墨守に走るといふ欠点をもっている。これは、前述予算前年度主義のところ述べた所と表裏の関係にもあるわけで、行政組織に関連して発生した龐大な利益集団又は関係者の既存の組織、人員や社会制度の既得権益の擁護に連なっているわけである。従つてビルドはあつてもスクラップはなく新規施策は、既存事業の上へ、又は横へと積みあげられる。これが財政硬直化の大きな原因ともなり、他方又、各省間又は同一省の内部でも、各組織間の共管競合事務の発生の原因となるのである。予算編成におけるセクショナリズムが既存の組織、事業、権限に固執するために生じる共管競合事務の具体的な事例は数多くあるが、補助金行政等で問題にされることが多い。昭和五八年に出された第二次臨調の第五次答申はこの問題に関連して、「タテ割り行政の弊害を排除し、行政の総合性を確保するため、同種類助成の助成については、できるだけ統合あるいは適切な調整を行うという視点に立って見直しを行う。」と指摘している(47)。

なお、セクションナリズムの是正のための方策については、先程、関連して触れたところであるが、第一次臨時行政調査会では内閣機能の強化に関連し、内閣補佐官に予算編成上の調整機能を所掌する方策を提案し、実現をみないままにすぎたが、第二次臨時行政調査会の場合は「タテ割りの壁が固定化し、行政の総合性が失われがちである。」とし、「①予算による調整②計画による調整③人事・組織による調整」の三つのうち、特に③の人事・組織による調整の機能を重視し、「総合管理庁（仮称）」の設置を答申した（48）。これは昭和五八年に総務庁の設置の形で実現している。これらいろんな努力がなされるが、それにもかかわらず行政組織のセクションナリズムは牢固とした現実であり、予算編成過程においてもこれは大きな欠点となっている。

次に②にいう所管がないか曖昧なものについて、その利益を予算に反映されず、手を引き、責任回避が行われることであるが、これは、いわゆる消極的権限争いといわれるところである。初期の環境行政等にその例を見る。昭和三十年代の水俣病の発生、四日市公害、製紙工場廃液による漁業被害等が頻発し、通産省及び厚生省において個々に課を設けて対応が講じられるが十分でなかった。公害対策基本法の制定、中央公害対策本部の設置（昭和四五年）、そして昭和四六年度に環境庁の設置と続き（49）、こうして、環境庁が発足し、一方自民党政務調査会に環境部会が設けられ、一元的に対応するこれら組織が設けられることが公害、環境問題が正面から取り組まれるため欠かせない前提なのであった。このように、消極的権限争いで責任を回避される事項については、対応する組織を設ければよいのであるが、実はここに大きな問題がある。というのは環境行政等についてみても、当初は「各省庁の専門分野を生かしつつ、公害対策に一貫性を保ち、総合的に調整推進

をはかる。」ということが一つの基本的な考えとされた時期があり、これは独立の組織による「一元的」機構による調整方式と対比させて「多元的」もしくは「連立的」調整方式と呼ぶことができる。しかし、今村都南雄「組織と行政」が論じるようにこうした多元的もしくは連立的もしくは調整による「相互調節 (mutual adjustment) のメカニズムによる調整方式が効果的に作動するためには、ニューディール時代における F・D・ローズヴェルトの例を引き合いに出すまでもなく、すぐれて政治的リーダーシップをその不可欠の機能要件とするもので (50) である。わが国にはその前提が殆どない。各省のセクションナリズムを何らかの方法で打破り、政治的リーダーシップを確立する努力は、いろんな形でなされているが、全体としてみた時、有効な力とならず、常に、新しい問題に対応する一元的組織を設けない限り解決しない。そこに大きな欠点がある訳で、このような政策課題の解決方式をとる場合、新しい政治上、行政上の要請が絶えず生起することの变化の激しい現代社会に殆ど対応出来ない。個別の必要の生じた間隙に対応するためには、すべて個別の組織を設けなければならず、組織の永久的拡大を必要とする。柔軟な相互に補完的な多元的調整方式を可能にするためには、硬直的なセクションナリズムが大きな欠点となるのである。

なお、各省で八月に概算要求が決定されれば、予算に関する翌年度のすべての施策の外延的な範囲が決まることとなる。秋以降の予算編成の過程では、大蔵省の査定で政策の柱が削られたり規模が小さくなることはあっても、各省の概算要求より増大することはありえないことである。予算局議、予算省議が各省の政策形成の中で最も重要視される所以であり、ここで対象からはずされた事項は、翌年度に実現されず、その次の年度の機会を待つのみとなる。消極的権限争いで概算要求事

項にもりこまれない政策事項は、少なくとも一年間は座視されることとなるのである。

(三) 他方、ところでセクショナリズムは右のような欠点だけのものではなく、それに伴う長所もある。これは①各省個別の事項について徹底した責任を持つ体制になること、②予算政策の専門的水準が向上すること等があげられる。①の責任体制であるが、特に予算政府原案編成の過程において対大蔵省と激しい予算獲得の折衝を行う原動力となっていることがあげられる。義務教育諸学校の教育職員の人材確保の例に見られるように、文教部会＝文部省の「文教」のためのセクショナリズムが主張されなければ、大幅な財政負担や他の公務員等との均衡上、教員の給与の特別措置等を講じることは全く不可能なことであった。時には国鉄再建問題について運輸省——国鉄——国鉄関係労組が一团となり、又米価問題については農水省——農水関係議員——農民が一团となって財政当局に対抗することとなる。そのこと自体、国鉄改革や米価の見直し等に見られるように大きな課題を提供するものであるが、この際、各省所管事項については、イデオロギーや階級的、階層的対立を超えてセクショナリズムのために別の一つの勢力を形成する。世上「アベック闘争」といわれる現象も起り、横断的に階級又は階層の利益を代表する政権党の意図とは別の系に属する利益が各省で主張される過程が生じる。文教であれ、社会福祉であれ、労働者保護であれ、担当者はその関連する事業の維持拡大のために奔走し、時には野党や労働団体等よりも激しく事業の擁護に砕心するのである。政府部内の予算折衝であるため、必ずしも世に明らかにならないが、秋から冬にかけての予算編成過程においては、たとえば施設、設備等の教育条件を改善するための諸施策や義務教育諸学校の教職員定数を改善し、四〇人学級を実現するための文部省の立場は、日教組の主張と驚く

程の類似を示すことが推測される。

通常、外部から、「政府」として内閣全体が一枚岩のように捕えられているが、実は少くとも前年度の予算編成の段階では、各省個別の予算政策について「省益」にかかわる万般の要求を大蔵省にぶつけて、所管領域に国費の配分をかちとろうとするのである(51)。このように各省で擁護又は推進されるセクト的なタテ関係利益を守ろうとする責任体制が、実はわが国行政過程において、ヨコの階級的・階層的利益をこえて多元的な利益を包摂する機会となり、これがわが国政策形成の多元性又は中立性を保つ契機となっている。各省個別主義が所管事項に徹底した責任体制を課することが、欠点をはらみつつもある面で長所として機能しているといえるのである。

②の予算政策の専門的水準が向上することは、各省個別主義の原因でもあり結果でもある人事行政と密接な関連を有する。即ち、任用が各省独自で行われ、各省間の人事交流も極めて限定的であるため、殆ど各省終身雇用的なものとなり、そこに別途種々の問題を生じる原因があるにしても、この人事のセクショナリズムが各省の専門的水準を向上させていることは否定できない。ここで専門的水準という場合三つの意味があるが、その第一は通常考えられるところの所管事項に関する知識なり技術の専門性の問題である。高度技術社会においては政策の対象となる社会現象自体が高度に技術化し、専門化する。凡そ各省すべての行政対象が高度の科学的技術的な固有の専門領域と不可分な関係をもちその基本的な事項を理解する専門知識を必要とする。そして更にここで問題は単に自然科学的な知識や技術的側面だけの高度化だけでなく、今日、社会的、経済的仕組みや法令上の繁雑をきわめる制度的知識などを含め社会的、制度的関係が極めて複雑高度化していることであ

る。これが政策対象に相互に関連しあい、前記、科学・技術的専門化も加わって行政の専門性を一層高度化している。セクショナルリズムによる行政官の専門的能力の向上は、このような専門化する各省行政の政策形成において不可決ともいえる。次に専門的水準の第二は、個々の行政領域に連る情報、人脈、利害関係等について知悉することである。情報や人脈との関係が強すぎることは、一方では、所管の利益集団といわゆる癒着するという危険をはらんでいるが、行政が可能なかぎりの合理性や客観性をもって行われるということ为前提とするかぎり、物的、人的情報の量的、質的管理は欠かせない。政策形成に必要な情報は、もとより数値情報や、事務的に大量処理されたもので必要なものもあるが、基本は無定形でプロセスの困難なものの中に重要なものが多く、大抵は、人間と結びついたもので、その意味で個人や人脈又は利害関係とつながる情報を欠かせない。戦後の社会の安定化と高令化現象等もあって政策対象の関係者の地位も極めて永続的になってきている。それとの対応関係においても、各省領域の広さで行政官の人事が行われ、そこでの情報なり人脈なり利害関係の掌握を前提としての政策形成が大きなメリットをもっているといえるのである。最後に専門的水準という時の第三の問題は行政手法の問題である。各省行政固有のノウ・ハウといってもよい。各省行政におけるサーヴィスの提供や権限発動の様式の違い等は、それぞれ容易に定型化したたり社会学的に検出できない微妙なものがある。例えば、文教行政における手法としての大学の自治、私学の自治や教育行政の中立性等に関する独得の理解は、戦後の有効な文教政策の展開に少なからぬ寄与をしているといえる。これらには勿論視野の狭窄をもたらす欠点もあるが、戦前の内務官僚等と異なる各省個別事項の専門家集団の育成がわが国経済社会の高度化と原因、結果の

交互關係をもち乍らその發展に果した役割は極めて大きいと考えられる。經濟情勢の分析・財政政策の經濟企画庁、大蔵省、産業・貿易の通産省、社会保障・医療等の厚生省等、分化に伴う専門化は、地方自治体において横断的に人事異動する行政官の仕事ぶりが総括的であるが平面的であるのに比べ、行政の高度化に極めて大きな貢献をしたといえるのである。

わが国行政処理方式の属性としての各省個別主義という特質は予算編成過程で一つの大きな特徴であり、それらは、多くの欠点をもち乍らも、一面、右のように責任体制の確保及び専門水準の維持向上に適切な政策形成に寄与しているといえるのである。

× × × × × × ×

以上、本章においては、わが国予算編成過程の内部手続きに特徴的な性格及びその問題点について概観した。ここに挙げたものだけにつきるものではないが、前年度比較主義、ボトム・アップ及び各省個別主義は、やはり顕著なものであり、これらには、個々の箇所において述べたように欠点と長所を共存させ、しかも、それらは表裏の関係になっているともいえる。これらの政策形成のあり方の実情とそれに伴う問題点をさぐり、欠点を可能なかぎり限定し長所を最大限にひき出すための実践的手法が重要である。

以上のような本章の叙述は第二章とともに、主として行政官が政策形成に関与する状況を述べてきたものである。即ち第二章の「予算編成の視点」に述べた予算編成における政策形成の選択の際

の合法性、意義、緊急度、成熟度及び要請の強さは、それぞれ、行政官が行政部内で客観的な立場に自らを置き、最大限の合理性を求めて外部の情勢を分析し或いは比較衡量等を行う場合の視点について述べたのである。その際、本章の「予算編成過程の内部手続き」で見たような前年度比較主義やボトム・アップ及びセクショナルリズムの行動様式をとるのである。そしてこれらは、あくまでも原則として各省内部でのプランの作成なり、各省と大蔵省折衝を通じての、つまり行政部内の作業の状況について述べたものである。しかるに、予算編成は、それら内部だけの行動で政策形成されるものではない。政府部内の関係者の努力に拘らず、複雑、広汎で分析の知的、情報的能力をはるかに超え且つ価値の多元的な目標をもって今日の家計予算の諸々の政策が、均衡をもって総合されることを期待することは不可能である。リンドブロムのいうように「政策分析の限界(52)」を超えることになる。ここで政府部内の政策形成における不完全性や欠陥を是正し、政策の総合性を図るため、予算編成における外部との調整が図られる。第四章以下にこの外部との調整について見て行きたい。

(1) 森田朗「インクリメンタリズムの論理構造」(「法経研究」千葉大学、一九八一、一〇号所収) 一五三—一五五頁。

(2) A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (2nd ed., Boston Toronto: Little, Brown & Co., 1974), p. 13. 小島昭訳「予算編成の政治学」(頸草書房、一九七二)一八頁。

(3) アメリカにおいてはわが国に比べ政策がきわめて動的である。いずれの政策もそうであるが例えば表(1)に掲げた宇宙開発予算等に歴然と現れている。一九六〇年代のケネディ大統領の唱導によるアポロ計画(一九六二—七二)において五〇億ドル代を維持した宇宙開発予算(NASAのみでなく、各省分の集計で国防関係は除いてある。)は、アポロ計画が終了するとともに三〇億ドル代に落ちこむ。一九七六年からのシャトル計画(一九七六—八一)で再び上向きになりその後「赤字の海に浸って」いる連邦予算の中でも、レーガン大統領は一九八六年の一般教書で「アメリカは宇宙計画を全面的に推進し続ける。われわれはスペースシャトルの飛行を進めていく。また、宇宙ステーションの建設計画も推進していく。さらにわれわれは、九〇年代末までに(ワシントンの)ダレス空港を離陸し、音速の二十五倍にまで加速して地球の低軌道に乗り、東京まで二時間以内で到達できる「新オリエント特急」の研究を進めていく。」として積極的な予算措置を講じる。President Reagan, *State of the Union, 1986* (American Policy Series 78, United States Information Service, American Embassy, Tokyo.) p. 4 & p. 10. 即ち、右のような政策の選択により、宇宙開発予算は表(1)により一九六五年の欄からみると二〇年間に、五四億ドル、二八億ドル及び七一億ドルというような激しい山谷を画いているのである。

対比するわが国の宇宙開発予算は、原則として漸増である。一九六〇年代より一九七〇年代にかけては著増しているが、これは揺籃期で絶対額が少なかったこと、及びわが国の財政規模全体が拡張期であったことによる。アメリカのアポロ計画終了後の一九六〇年代後半から一九七〇年代前半へのかけてのおちこみのような例は、日本では考えられない。

アポロ計画終了後、一九七五年前後には、NASAの従業者数も極端に減少した。

NASA計画の従業者数

	一九六〇	一九六五	一九七〇	一九七五
総雇用者	四六・七八六	四〇九・九〇〇	一六七・八〇三	一二七・七三三人
内 契約従業者	三五・五〇〇	三七六・七〇〇	一三六・五八〇	一〇三・四〇〇人
雇用従業者	一〇・二八六	三三・二〇〇	三一・二二三	二四・〇三九人

NASA "This is NASA" (Public Affairs Division, NASA Headquarters, 1978), p.23.

政府の予算政策の変動のためのこのような急激な雇用者数の縮減はわが国では容易に接しないところであるが、事実、当時アメリカにおける関連研究者の失業が関係者の間で深刻な問題を引き起こした。このようなアメリカにおいてすら予算編成の漸変主義がいわれるのである以上、わが国の予算では一層その性格が濃厚であるということは疑いない。

(4) J. C. Campbell, Contemporary Japanese Budget Politics (Berkeley and Los Angeles,

(表1) 宇宙開発予算の日米比較

区 分 年 度	日 本			米 国		
	予 算 額 (百万円)	対 前 年 度		予 算 額 (百万ドル)	対 前 年 度	
		増 減 額	増 減 率		増 減 額	増 減 率
1959	90		%	269.7		%
1960	235	145	161.1	504.9	235.2	87.2
1961	497	262	111.5	994.3	489.4	96.9
1962	718	221	44.5	1,996.6	1,002.3	100.8
1963	1,062	344	47.9	3,884.6	1,888.0	94.6
1964	2,233	1,171	110.3	5,282.1	1,397.5	36.0
1965	2,965	732	32.8	5,411.6	129.5	2.5
1966	3,956	991	33.4	5,311.0	△100.6	△1.9
1967	5,887	1,931	48.8	5,077.9	△233.1	△4.4
1968	7,237	1,350	22.9	4,629.6	△448.3	△8.8
1969	9,181	1,944	26.9	3,962.8	△666.8	△14.4
1970	14,797	5,616	61.2	3,662.1	△300.7	△7.6
1971	15,354	557	3.8	3,228.6	△433.5	△11.8
1972	23,964	8,610	56.1	3,167.7	△60.9	△1.9
1973	36,561	12,597	52.6	3,201.9	34.2	1.1
1974	57,465	20,904	57.2	※ 2,880.2	△321.7	△10.0
1975	77,039	19,574	34.1	※ 3,043.8	163.6	5.7
1976	88,009	10,970	14.2	3,336.6	292.8	9.6
				(T, Q) 880.1	—	—
1977	94,905	6,896	7.8	3,570.9	234.3	7.0
1978	95,962	1,057	1.1	3,779.9	209.0	5.9
1979	99,457	3,495	3.6	4,207.9	428.0	11.3
1980	102,007	2,550	2.6	4,840.4	632.5	15.0
1981	105,001	2,994	2.9	5,150.1	309.7	6.4
1982	108,474	3,473	3.3	5,762.0	611.9	11.9
1983	113,389	4,915	4.5	6,569.6	807.6	14.0
1984	112,953	△436	△0.4	※ 6,887.0	317.4	4.8
1985	112,537	△416	△0.4	※ 7,112.6	225.6	3.3

1) 宇宙開発ハンドブック(経団連、1985、1976年版より)

2) 日本は宇宙開発予算経費、米国は国防関係を除く。
なお米国欄の※は見積り額、(T, Q)は年度変更に伴う移行期間(1976.1~1976.9.30)。
又米国の出典はAeronautics and Space Report of the President.

3) 日本の1971年度で増分が3.8%と小さくなっているのは、Nロケットの開発費の増額の大きさによるものである。絶対額が小額であるためイレギュラーが大きくなっている。

Calif.: University of California Press, 1977), p.63. 小島昭・佐藤義和訳「予算ぶんどり」

(4) サイマル出版会、一九八四)一〇九頁。

(5) 河野一之「予算制度」(学陽書房、一九七六)六二〜六三頁。

(6) 加藤芳太郎「日本の予算改革」(東京大学出版会、一九八二)一五〇〜一五一頁。

(7) 河野一之・前掲書、六三頁。

(8) 森田朗・前掲書、一五五頁。

(9) A. Wildavasky, op.cit., p.16. 前掲邦訳、二二頁。

(10) Ibid., p.15. 同上二〇〜二二頁。

(11) H. A. Simon, Administrative Behavior, (New York: The Macmillan Co., 1957) p.6. 松田武彦・高柳暁・二村敏子訳「経営行動」(ダイヤモンド社、一九七八)九頁。

(12) J. G. March and H. A. Simon, Organizations, (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958) p.169. 土屋守章訳「オルガニゼーションズ」(ダイヤモンド社、一九七七)二一四頁。

(13) ウイルダフスキーは、アメリカにおける予算編成について次のように述べているが、この状況は、わが国における予算編成と驚く程類似する。

「予算担当官は、ハーバード・サイモンの言葉は使っていないが、予算を最適化しようとはせず、そのかわり、満足させればそれで十分」という態度をとるのである。それら、いわば、それが何であろうと、世の中の最善を極めて努力するというのではなく、彼らの言葉でいえば、うまく切り抜け

る。うまくゆく。面倒をさける。最悪の事態だけはさける。などの努力をするということなのである。もし、予算担当官が、他の人びととおさまりがつき、大勢がもうこれ以上、大声で不平をいわなくなったところで、予算編成の手を打ち、これでうまく行ったということになるのである。」

A. Wildavsky, *op.cit.*, p.13. 前掲邦訳一七頁。(なお訳語は変えてある。)

(14) 溪内謙・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、一九七四)一一六頁。

(15) 同上、一二〇頁

(16) J. C. Campbell, *op.cit.*, p.71. 前掲邦訳、一二四頁。

(17) 稟議制等わが国官僚制の下における特質について、その原因を社会的歴史的背景で説明することには疑問を呈する考えもある。伊藤大一「現代日本官僚制の分析」(東京大学出版会、一九八一)は日本型官僚性の性格を分析した上でその特徴の由来につき、伝統——たとえば、集団主義のそれ——の所産とか、わが国の風土、民族の同質性等に説明の根拠を求め、疑問を提示する。そうである、第二次大戦中に、いわゆる「革新官僚」に現れているように戦争体験のなかでつくられたものであるとする。(三三〇六一頁)曾根泰教「決定の政治経済学」(有斐閣選書一九八四)も、決定ルールについての「日本固有文化論の陥穽」等について説く。(二一五〇三五頁)したがって、ボトム・アップの行動様式にかかわる原因についても、一概にその要因を日本固有のものとして独断することは避け、慎重に分析しつつ、その問題点に対する対処、欠点の克服を図る必要がある。ただ、行政府内部で現実の仕事の処理を見ている場合、次の指摘は真に実感に合っている。「リーダーシップ

にみられる上、下関係の特質は、日本によく発達している。いわゆる「稟議制」なるものによってもよくあらわれている。上の者の発想を下の者におしつけるのではなく、反対に下の者が上司に意見を具申して採ってもらう。これは官僚機構をつかって政治をやるといふ面にも出ているし、企業内においては、従業員の創意を活用するといふ点にあらわれている。」、(中根千枝「タテ社会の人間関係」講談社現代新書、一九七六、一四六頁。)そして、このような状態は、新入職員によってたえず組織の構成員の新陳代謝が行われても変わらない。日本の官僚組織のもつ固有の要因か、日本の政治過程のもつ要因か、日本の社会のもつ固有の要因か、あるいは、日本だけでなく、各国の官僚組織のもつ共通の要因の日本的発現か、とにかく、何らかの必然性をもって存在する現象であることだけは間違いない。

(18) 辻 清明「新版日本官僚制の研究」(東京大学出版会、一九七九)一五五頁。

(19) 日本経済新聞社編「自民党政調会」(一九八三)一五二頁。

(20) J. C. Campbell, *op. cit.*, p. 71. 前掲邦訳、一二四頁。

(21) *Ibid.*, pp. 91~92. 同上、一五五頁。

(22) 凡そわが国社会においてはいわゆるボトム・アップによりリーダーシップが種々の制約をうけているが、このことは政策形成に関連しても、次のような発言に端的に語られている。

「日本のような場合はね、あんまりリーダーシップなんでものはみんないやがりますよ。昔からそうでしょう、日本にリーダーなんか出たことがないんです。だいたい国民の方が非常に積極的に意欲的で行動的だから、それをできるだけうまく調節しながら全体としてひどいことにならないように、で

きたら全体の歩みがおかしくならんようにしていく、そういうことがいまの政治の最小限度の任務だろうと。」（大平正芳回想録刊行会「永遠の今」（鹿島出版会、一九八〇）九八頁）

(23) J. C. Campbell, *op. cit.*, p. 63. 前掲邦訳、一〇九頁。

(24) *Ibid.*, p. 273. 同上、三五六頁。

(25) *Ibid.*, p. 95. 同上、一六二頁。

(26) 村川一朗「政策決定過程」（「教育社新書」、教育社、一九七九）五四頁。政策形成の中心が「課」にあり、課長の責任は重いが、近年予算編成にしてもその他の行政執行に關しても局長の責任が加重する傾向にある。その理由としては二つ挙げえよう。一つは与党との關係で局長が政務調査会の部会と折衝し、（もとより次官、官房長がその間の調整を行うが）近年、政策の形成にこの部会が關与する傾向が強くなったこと、二つめは、与野党勢力が接近するにつれ、国会、特に常任委員会が野党が行政に対するチェック機能を強化し、政府委員としての局長が全責任をもって国会対策をなすことによる。与党との關係及び国会（野党）との關係兩者とも、戦後四〇年を経て行政過程に対する政治のチェック機能が次第に強くなった実感は否めず、局長はその衝に当たる地位として責任が重くなっているのである。政策実施の事実上の責任は課長に、政治的折衝、政策の選択の責任は局長にあるといえる。（政府委員は国会法六四条「内閣は、国会において國務大臣を補佐するため、兩議院の議長の承認を得て政府委員を任命することが出来る。」という規定により、各省局長が任命され、国会の常任委員会において、当該局にかかる事項を大臣に代わって大半、説明、応答することとなる。）

(27) 辻・前掲書、一五六頁。

(28) 溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編・前掲書、二一、二二頁。

(29) 同上、二一頁。

(30) わが国の予算制度では、現在次のような区分が行われている。歳入予算は、責任官庁の「主管」のもとに、その性質によって「部」に大別され、各部はさらに「款」「項」に分かれている。歳出予算は責任官庁の「所管」のもとに、「組織」「項」に分かれており、ここまでが国会審議の対象とされる議定科目（または立法科目）である。しかし実際の執行段階では、歳入予算の「項」は「目」に、また歳出予算の「項」は「目」さらに「目の細分」の2段階に分けられており、これらは行政科目と呼び、行政面で規則の対象となっている。「項」は経費の目的別分類、「目」は原則として用途別分類（俸給、旅費、庁費等）によっている。歳出予算の例をあげると、厚生省所管、組織……厚生本省、項……保健衛生諸費、目……諸謝金、職員旅費、あへん需給調査費、外国旅費等々となっている。

昭和三九年九月に臨時行政調査会（いわゆる第一次臨調）から提出された改革意見では、事業別予算制度の必要性について次のように述べている。この問題は予算編成にかかる政策形成の適正化の上からも重要な課題である。

「予算は、内閣の行なう行政の具体的表現であるとともに、国民および国会の財政監視の手段である。したがって、予算は予定される事務事業を明確に示し、かつ成果について予定との対比を検討することができる仕組みとなっていることが必要である。また、それは容易に理解できるものでなければならぬ。わが国の予算は、以上の要請を十分満たすものとはなっていない。

ア 予算の仕組みが、事務事業を具体的に表現する事業計画とは対応しない行政組織を基礎とし、

かつ、使途別（人件費、備品費等）支出による統制を基本としており、このため、行政の目的を具体的に表示したものになっていない。

イ 一定の事業計画ごとに実現目標を表示し、これと成果とを対比して、行政の実現度合を評価する等、予算の実効を確保する手段をもっていない。

ウ 内閣の行なう行政について、いかなる事業と規模によって実施するかを具体的に示していないことは、国民および国会に対して情報を提供するという面においても欠けたものである。

予算におけるこのような欠陥を是正するために事業別予算制度の導入が必要である。

事業別予算制度は、一九四九年アメリカの行政機構改革に関するフーバー委員会において勧告されて以来、アメリカ、フィリッピン等で採用されてきた予算制度であり、フーバー委員会最大の功績とまでいわれている予算制度である。「（行政管理研究センター「行政改革のビジョン」（臨時行政調査会意見）」（一九八一）四〇九・四一〇頁。）

(31) H. A. Simon, *op. cit.*, p. 221. 前掲邦訳、二八六頁。

(32) *I bid.*, pp. 245, 246. 同上三一七頁。

(33) 河中二講「日本における政策決定の政治過程」（溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編・前掲書）一六頁。

(34) 丸山真男「現代政治の思想と行動（上巻）」（未来社、一九六一）一九〇二〇頁。

(35) 辻の分析が稟議制について消極的な面ばかりであるのに対し、村松岐夫「行政学講義」（青林書院新社、一九八〇）一八六頁）は、「稟議制が多くの批判にさらされながらも、今日まで維持され

てきたのには、それがもつ多くの長所があるからにちがいない」として、新しい評価を加えようとしている。稟議制は形式主義や上下の序列関係によりかかった位階制と関連づけて運用される時は欠点のみ多い仕組みとなるが、他方、複雑な今日社会においては、下からの実務的検討を経た政策のみが存在を保障されるわけであり、現代的なボトム・アップ方式として再評価をし意思形成の仕組みとして正当に位置付けを行うことが必要ではなからうか。

(36) 上層部の人事異動が激しいことはわが国行政組織における問題点の一つであるが、管理者が広い行政に通じること欠かせず、仮りにそれを前提とした場合、政策原案を下部から立案する方式が一つの効用となる。これに関連して次のような指摘がある。

「一般に、各省庁においては、政策の立案は下級官僚——主としてノンキャリア組の古参課長補佐級——の永年の経験に依存し、むしろ下級官僚がリーダーシップを発揮することが多いようである。

逆にいえば、直接の上司である課長もしくは部長などのキャリア組にとっては、所管業務に十分な知識がなくても、下級官僚の起案した稟議制に則っていれば、その地位にあるかぎり大過なく過ごしうるということになる。」(教育社編「官僚」(「教育社新書」一九八〇)九一頁)

(37) 手島孝「行政国家の法理」(学陽書房、一九七六)一七七頁。

(38) 毎日新聞昭和六〇年一月二二日朝刊「肥大する私的諮問機関」

(39) 同上。

(40) 河中二講・前掲書、一六頁

(41) 河合秀和「沈黙の共同謀議」はどこまで続くか(朝日ジャーナル)一九八〇、(三〇巻)

一九頁。

(42) 国家行政組織法五条「総理府及び各省の長は、それぞれ内閣総理大臣及び各省大臣とし、内閣法にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する。」

(43) 日本経済新聞社編・前掲書、八八頁。

(44) 山田 寛「人材確保法と主任制度」(「入門新書」教育社、一九七九)五九頁、七三頁、七四頁。

(45) 鳩山内閣時代に「予算編成権は大蔵省から内閣直轄に移すべし」と三木武吉等を中心に案が練られたという。(小谷野勇「大蔵省百七年の記録・資料」、大蔵経済研究所、一九七七、四二八頁)第一次臨時行政調査会も、「予算編成に関する制度および運用を改善して予算のもつ政策決定および総合調整の機能を内閣が十分に確保する方途を講ずることである。」とし「内閣に新設する内閣補佐官に予算に関する重要事項の調整を行なわせること」を提案した。(一九六四・九「臨時行政調査会の改革意見」(行政管理研究センター「行政改革のビジョン」一九八一)六九、七〇頁)

(46) 「主計官が自分の査定している省を弁護することがあるというのは、おもしろいことである。ある省の会計課長はインタビューのなかで「一方で、主計官が要求側に対し厳しい態度をとるのは当然ですが、主計局の他のものとの関係は、彼の目的は自分の管轄の予算を増加させることにあるのです」といった。」と紹介されている。(J. C. Campbell, op. cit., p. 53. 前掲邦訳、九五頁。)

(47) 臨時行政調査会OB会編「臨調と行革」(文真舎、一九八三)四四三、四四四頁。

(48) 同上、二九九〜三〇三頁。

(49) 今村都南雄「組織と行政」(東京大学出版会、一九七八)二七九〜三二三頁。

(50) 同上、二九二頁。

(51) 各省の職務に関連するセクショナリズムが、単に与党の部会との連携のみでなく、野党をもまきこんで展開される事例として、国会質問が、担当省をはげしく追求しながら、実は、省益の応援演説の役割りを果たすことに現れる。それに関連して、次のような端的な指摘がある。「政府と野党は、一応「対立」の状態にあるが、政界には社労族、郵政族、建設族といった俗称があるように、個別の案件については各庁と野党の結び付きは、案外深い。特定の問題で、担当省が野党議員と関係プレ―し質問―答弁を通じて実現を図るといふケースもまれではない。それほど意図的なタッグマッチとはいかないまでも、「省益」に精通した野党側の質問で、思わずその省が「本音」を漏らして、せっかくの「玉虫色」が台なしになってしまうこともある。」(読売新聞、昭和五六年九月二九日朝刊、「野党攻勢に備えよ」)

(52) C. E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1968) pp. 12 ~ 20.

第四章 予算編成における外部との調整

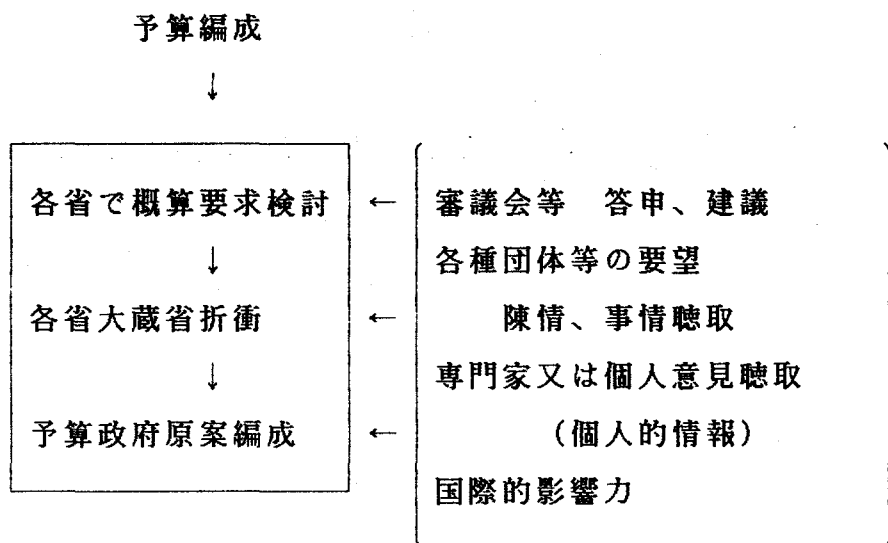
国の予算の編成過程は、政府部内において、各省における概算要求の作成、大蔵省の査定、復活折衝を経て予算政府原案編成が行われることは第一章で述べた。その間、各省内部における概算要求の作成、及び各省と大蔵省の折衝、即ち政府部内の予算政府原案の過程においては、政策の背景や客観情勢、政策の必然性等を分析し、いわば政策の客観性、合理性を求めて種々の検討がなされることを述べた。政策の合法性、意義、緊急度、成熟度及び要請の強さを予算編成の視点として第二章で検討したところがそれである。ここにおいて、政策形成の客観性、合理性は可能な限りこれを追求されなければならないことがいうまでもないが、そこにいわゆる「合理性の限界」が生じることが避けられない。又、各省内部組織の予算編成過程の手続きのあり方にしても、第三章で指摘したようにボトムアップ及び各省個別主義等、それぞれの長所とともに、それに伴う政策形成の欠陥をもっている。合理性の限界を克服し、これらの欠陥を総括するためには外部の多数の社会的、政治的諸勢力の調整の下に政策形成されることが不可避となる。本章以下においてこの外部との調整について述べて行く。外部との調整は、審議会のように公式制度として予算編成過程に一種の公的権限を有する組織もあるが、各種団体や個人等に端的に現れているように、予算編成上歩むべき正規の手続きでない非制度的な極めて雑多なものが混在する。これはいわば政府に、予算編成上通過すべき過程としてもとめられている機会であり、制度上の拘束力はないが、政治上、規範的に外部との調整の必要性をせまられて

いるといってもよい。かりに、現実にこれを避けようとしても、現代民主政治の現実には、何らかの政策上のきしみがあるところ、その矯正を求める外部諸般の政治的圧力は政府に激しく対応をせまってくる。この状況は、キューバのミサイル危機の問題に具体例をとりながら外交政策決定のモデルを折出したグレアム・T・アリソンの第三モデル（政府内政治モデル）にそのままあてはまる。政策形成に参与しようとする者は一元的なグループではない。このグループの個々人は、自ら中枢の競争的ゲームのプレーヤーなのである。それは「政治という名のゲーム」における「プレーヤー間のかげひき」である。「かくして政府の行動は、第三の概念モデルに従って、組織的出力としてではなく、これらのかけひきゲームの結果として理解することができる。……政府内（または官僚）政治モデルは、行為者は単一ではなく、多数のプレーヤーから成っており、これらの、プレーヤーは一つの戦力的問題に焦点を当てるのではなく、多様な国内問題にもかかわっているし、また、首尾一貫した戦力目的をもって行動するのではなく、国家的、組織的、個人的目標に対する異なった概念に従って行動するとされる。さらにプレーヤーは一つの合理的な選択によって政府の決定を作成するのではなくて、政治の特徴をなす押し合い、引合いによって作成するとされる。（1）」

外部との調整は、まさにこの「押し合い、引合い」のことである。

ここで外部という場合、審議会等諮問機関、各種団体、個別の専門家等個人的接触及び国際的影響力等が挙げられるが、このほかに、最も有力な集団として与党が行政府の概算要求作成に極めて大きな影響力をもっている。この最後の与党との調整については、他のものと、質的に異なる態様を示すので、章を改めることとし、本章では、それ以外のものについて見て行きたい。即ち、その関係を概

図4 外部世論との調整



念的に図示すれば上のようになるが一つには審議会との調整二つには各種団体との調整三つには専門家等個人的意見の聴取四つには国際的影響力との調整という観点から外部との調整の実態をみ、その問題点を検討したい。

一 定審議会議ととの細調整

(一) 予算政策を立てるに当たって極めて重要な役割を果たすものとして第一に掲げたいのは各種審議会等である。これには、審議会、審査会、調査会、委員会、協議会等種々の名称があるが、いずれにしても行政機関に置かれる合議制の機関で、「重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務」(国家行政組織法八条)を所掌し、戦後は特に行政の民主化または官僚行政の打破という観点から重視されるようになった。最も数が多い時は全省庁を通

じて二七七あった（昭和四〇年）が、その後整理され昭和五九年度末現在、これら審議会等は二一四ある（二）。これらの審議会等の類型は種々あり得ようが、一つには不服審査機関としての機能を有するもの——たとえば恩給審査会——一つには、専門的判断や技術的基準等の適用に当たるもの——たとえば放射線審議会、土地鑑定委員会等——更にもう一つには重要施策について各種の利害調整をしたり専門知識を政策形成に反映させる役割を営むものがあり、この最後のものは数が多く、又、ここでとりあげようとするものもこの類型に属するものである。第三の重要施策について政策形成に関連するものうち、国の予算政策に関係する事項を審議する機関はきわめて多い。審議会は、国家行政組織法八条において規定されているが、従来、いわゆる八条機関としてその設置はすべて法律の定めるところによるようになっていた。しかし昭和五八年一二月に、行政改革関連法案の一つとして国家行政組織法が改正され、行政組織の規制を弾力化する建前から法律又は政令の定めるところにより設置されることとなった。例えば文部省関係では、中央教育審議会は文部省設置法で規定されるが、その他のものはすべて政令で規定される。審議会等は、委員会や審査会等と種々の名称を冠せられている。いずれも国の機関であって、各省大臣の統轄下にあることはいうまでもない。従って行政組織上の概念からいえば行政内部の機関であるので、これを外部との調整を論じる本章にあって論じるのは建前上異例であるがしかし、合議制であるとともに通常の行政機関のヒエラルヒーの系列とは異なる機能を有し、その人事も周知のように通常の公務員と異なる。又、審議会の目的は足立忠夫「行政学」の説くように次のように外部の意見の反映を旨とするのであり、即ち第一には「民意の反映すなわちいわゆる一般公衆の提言や発案を政策形成に吸いあ

げるといふこと」であり、第二には「右のばあいよりも公衆をもうすこし具体的に局限して、諮問をする当該の行政機関の決定によって大きく影響される利害関係者の意見を政策形成に反映させるといふことである。」更に第三には「近年の行政の変化に対応して：：民間にある同種の専門家性、いふなれば、非官僚的専門的知識を政策形成に注入するといふことである。」とされる(3)。このため答申、建議は実質上は外部の意見や情報を行政内部にもちこむ有力なチャンネルとなつてくるのである。本稿が審議会等の答申等をあえて外部との調整の問題として把握するのは右のような事情による。

今、文教行政に関する審議会について具体例をとりながらその状況をみて行こう。現在、文部省には中央教育審議会等一三、文化庁に国語審議会等四、計一七の審議会があるが、その他の省庁におかれる審議会等も、関連事項で文教行政に触れる場合もあり、特に総理府におかれる審議会では、科学技術会議、宇宙開発委員会や原子力委員会等のように、総合調整の立場で学術行政に關与する。又歴史的風土審議会も文化庁行政に關連するし、総務庁におかれる青少年問題審議会は教育行政全般と關連する等、他の省庁の審議会に所掌事務が關連することも多い。さて、文教關係の一七の審議会について見ると、第一の不服審査機關としての機能を有するものはなく、第二の専門的判斷や、技術的基準等の適用に当たるものは六つあり、文化功勞者選考審査会(文化功勞者の候補者の選考)、教育課程審議会(初等、中等教育の教育課程の改善)、私立大学審議会(学校法人の寄附行為の認可について)、臨時大学問題審議会(大学紛争の解決を図るためのもあっせん等——該当事例なし)、著作権審議会(著作権制度及び著作権の仲介業務者の著作物使用料規定の認可について

て)、宗教学法人審議会(宗教学法人に関する規則の認証について)である。

そして右のように専門的事項を扱うが、同時に予算等の政策事項等を何らかの形で扱う審議会があり、それらは所管領域に関わる専門的、技術的事項を審査することを主としながら、時に政策的事項を答申、建議するもので次の六つになっている。教育職員養成審議会(免許状授与課程認定の審議を常時行うが、教員養成の改善方策等の包括的な政策についても審議する。)学術審議会(科学研究費の配分、学術の専門的事項を審議するが、必要に応じ、学術振興の施策や宇宙科学、核融合の研究等の振興、推進等についても審議する。)大学設置審議会(大学、その学部、学科等の設置、廃止等の認可について審議するが、高等教育の計画的整備のあり方等について審議する。)教科用図書検定調査審議会(教科書検定について審議するが、教科書定価基準の改訂も審議し、これは教科書無償給与予算に直接の影響を与える。)国語審議会(当用漢字等国語の改善について審議するが、国語教育の振興等包括的な事項についても審議する。)文化財保護審議会(文化財の指定、文化財の輸出許可等専門的事項について審議するが、「飛鳥、藤原地域における文化財の保存及び活用のための基本方策について」(昭和四五年)のような政策事項も審議する。)

第三の類型は、中央教育審議会に代表されるように、予算に関連するような政策的事項を審議するものである。これらも、必ずしも予算と直接に関連しない場合もあるが、全体として政策的のものが多いのが特色である。中央教育審議会を含め次の六つを挙げうる。保健体育審議会(体育、スポーツの振興等について審議する)、理科教育及び産業教育審議会(職業教育のあり方等。なお理科教育の設備の基準の改善等についても、この審議会で審議するが、これは、補助金の予算額に大

きな影響力を与える。)測地学審議会(地震予知の推進、火山噴火予知計画の推進等について、文部省のみでなく気象庁、国土地理院等の事業等ならびに、その他各省からなる地震予知推進本部の事業について審議する。)社会教育審議会(社会教育、家庭教育の振興方策等について審議する。)

(4)

これら政策事項に関連する建議や答申が、省内における政策の形成にどのような影響を与えるのかということについては、種々の見方があり、一概にその機能の評価をすることはむづかしいが、一般的に見た場合、審議会の意向は、政策として極めて忠実に実行されるといえる。一例として第三の教育改革と称された昭和四六年に中央教育審議会が答申した「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」の答申が指摘した事項と、それに関する措置事項を、予算に関連するものに限って実施状況を見ると次のようになる。

○ 公教育の質的水準の維持向上と教育の機会均等

公立義務教育諸学校及び公立高等学校教職員定数改善計画

私立高等学校等経常費助成費補助の発足(昭和五〇年度)

私立学校振興助成法の成立(昭和五〇年七月)

○ 幼稚園教育の積極的な普及充実

幼稚園教育振興計画(昭和四七—五六年度)

幼稚園就園奨励費補助の発足(昭和四七年度)

(市町村に幼稚園の設置義務を課すことについては未実施)

○ 特殊教育の拡充整備

養護学校設置七年計画（昭和四七—五三年度）

養護学校教育の義務制実施（昭和五四年度）

○ 教員の養成確保とその地位向上のための施策

教員養成系大学、学部に大学院を設置

新教育大学の創設（昭和五三年以降）

教育職員人材確保法の成立（昭和四九年二月）による教員給与の大幅改善

○ 国の財政援助方式と受益者負担及び奨学制度の改善

私立学校振興助成法成立（昭和五〇年七月）

日本育英会の育英奨学事業の無利子貸与制度の存続、改善、財政資金を導入した有利子貸与制度の創設（昭和五九年度）

○ 高等教育の整備充実に関する計画的な調整

高等教育の整備計画（前期計画昭和五一—五五年度、後期計画五六—六一年度）

中央教育審議会の昭和四六年答申については、いわゆる学校教育の先導的試行等で文部省によってじゅうぶんその施策が実施されていないという趣旨の批判がなされているが、個々に検討すれば、右のように文教政策に多くの影響を与えてきたといえる。

（二）さて、外部との調整の観点から審議会等の機能を見て行こう。審議会は答申、意見等の形で行政にたいする意見、答申等を採用するか否かは、建前として大臣の自由裁量とされているのである

が、しかし、圧力団体等と異なり制度的に設置されている機関であるため、単に形式上のみならず行政に及ぼすその実質的影響力は大きいものがある。審議会等の意向と決定される予算との相違はままあるが、それは米価審議会答申と米価との相違（いわゆる「政治加算」）等に象徴的に現れるように、仮りにそのまま予算に組み込まれなくとも、行政に対し極めて重い意味をもつのであり、それを看過することは後々まで政治問題となるのである。公の制度的權威をもって表明される重みがあるわけである。なお、予算関連政策の答申や建議等は、概算要求作成の五、六月頃、又は予算政府原案編成の十一月頃が多いが、これらの答申、建議等が何らかの形で予算に影響を与えるためにこの時期が選ばれるのである。

今、各省における審議会等の答申等の活用について実態を見ると、二様に用いられる。一つは、関連の政策形成上、学識経験者や利害関係人を加えた検討により専門的又は公正な判断や利害調整を基礎として真に適正な方針を樹立するために用いられるものである。各省の専門的知識集団として、又は利害関係者の代表として審議会等は相当な機能を果しており、高度に技術化、専門化し、又は利害関係が複雑に入りこむ現代行政について適正な政策形成を行うための指針として答申、建議が活用されている。これは審議会等の機能の本来的なものである。審議会等がこれら本来的な機能を果している限り、これは、行政内部で政策形成の合理性、客観性を求めてきたところ、更に適切を期して行こうとするものである。即ち、行政内部の意思形成の合理性、客観性の限界を、審議会という外部の合理的、客観的判断と照合してそれに反映し、適正化しようとするものである。それが審議会等の役割である。

他方審議会等が予算編成に関連して用いられるもう一つは、答申等を政策形成のための権威付けの手段として活用されることである。これは、各省において、審議会等の答申を秋から冬にかけての予算政府原案編成の過程において大蔵省から予算を獲得するための援護射撃等として用いられるものである。近年これに対し、一方の大蔵省が「各省庁のお抱え審議会の予算要求支持用の答申」に対抗して財政制度審議会の答申を活用し、自らの査定の防衛の武器として活用するようになってくる(5)。更にこのような政府部内間の予算折衝だけでなく、外部の圧力団体や或は与党、野党からの要望、圧力に対し、審議会等の答申等の権威によりそれを予算化しないための盾として用いる場合や、反対にある予算を要求するについて審議会等の権威において、世論を喚起したり政党の支持を得るための手段として用いる場合がある。行政が審議会等に後の例のような機能を期待する時、問題が生じる。問題というのは、一つには行政は審議会等から行政部内の能力を超える総合的な方針又は利害の調整機能を汲みあげるべきものであるのに、単に権威を活用する「補助機関に祭り上げ(6)」ることである。御用的審議会」ともいわれるところである。もう一つの問題は、今の問題との表裏をなすことであるが、行政庁がこのように審議会を活用する時、それは、行政庁自体が行政過程から政治過程へ自らを置いてある事である。即ち、行政部内の政策形成を絶対のものとし、それ以外の外部の種々調整すべき相手の攻撃を封じようという姿勢が前提にあって、そのための手段として審議会等の権威を用いようとする訳である。審議会等を官僚の政策形成の手段又は道具におとしめ、しかも「責任のがれ」のための審議会として「行政責任の不明確を招く(7)」こととなる。

前者の、真に適正な方針を樹立するためにその指針等として審議会の意見を活用することが本来の姿勢であり、このため、審議会の構成員や附議する事項について真剣な配慮が必要となる。一時的には、行政に違和感を与えるものであっても、審議会の客観的、適正な判断や意見を示すよう、その適切な機能を全うさせることが、長期的に見て政策形成上、最も重要なことである。このため審議会の構成メンバーを適切に選ぶことや(8)、その答申、建議等を真の意味で重視することが、政策が真実国民のためものになり、又政府の政策としても評価に耐えうるものとなるため欠かせないものである。このように行政にとって外部に当る審議会等の適正な知識、情報や判断を行政内部における予算政策の形成に反映して調整、改善、修正し、更に他の外部の調整に提示する時はじめて、国民の信頼を得られるものとなる。行政内部だけの判断で形成された政策について折角の審議会の本来の機能の活用を行わず、政府原案の権威付け等に用いて粉飾しながら政治的決着を得ようとしても、外部の信頼を得られないばかりでなく、長期的視点で真の意味の客観的合理性を欠き、又調整不十分の欠陥を内蔵し脆弱な政策に終わるといえよう(9)。

一 各種団体との調整

(一) 第二に予算編成における外部とのかかわりで掲げるべきものは各種の団体である。各種の利益集団が予算編成の過程で有形、無形の影響を及ぼす。前掲図3に各種団体等の要望、陳情、事情聴取としたのはこのことを示す。通常、予算編成の過程に関与する団体は、何らかの形で予算政策の

利益に関連するものであるから、これらは「利益団体」という概念で捕えられ、又、その利益を実現するため政策形成の過程に圧力を揭示するものであるため「圧力団体」という概念でとらえられる(10)。したがって、用語は文脈の中で適宜に用いて行くことになる。利益団体や圧力団体の問題は、政治過程論の全般に通じる大きな課題であるが、ここでは、予算編成過程の観点からその実態及び問題点について見て行きたい。

利益団体が予算政策の形成に重要な役割りを果たしていることはいうまでもなく、第三章までに述べた政策形成過程において、外部から大きな影響を与えている。J・キャンベルはこの問題を各省と自民党の各部会との政策的サブ・ガバメントの介入として論じている。「日本では官僚が意思決定を独占しているとするべきではない。それどころか、政治家と利益集団の代表者は、日本においても他国と同様に積極的である。……実際に、各政策分野内で、きわめて安定した、一般的に認められた参加者集団が長期にわたって発展してきた。これらは、一つの省とそれに対応する自民党政務調査会の担当部会と多くの利益集団からなる「政策的部分政府(サブガバメント)」と考えることができよう。……この政策的部分政府のモデルにおおよそあてはまる意思決定パターンは、おそらく、工業国ならどこでもみられるものである。ここで強調したいことは、……簡単にいって予算上の決定やその他の決定を説明する場合に、日本ではこのレベルがより目立っているということなのである。(11)」わが国予算編成過程における圧力団体の機能は大きいのである。

(二) さて、各種の利益団体が予算編成過程に登場する実態をまず概念的に見て行こう。原則として圧力団体の通常の行動様式と同じであるが、ここでいわずれにしても、その圧力の影響の仕方は変化

に富んでいる。或時は行政府に、或いは政党内、或いは国会に対してというように圧力の対象を選ぶ。「およそプレッシャーは、もっとも効果的な部門にもっとも効果的な方法で集中するといつてよい。(12)」といわれるが、今日におけるわが国の政策形成過程の多元性を反映して、政府、与党、国会のそれぞれの事情や課題の性格等に関連して、種々の形態の意思表示がなされ、政策の調整を求めることとなる(13)。

発現形態は右のように種々の形をとるが、これら圧力団体を性格的に分類すると、三つの類型に分けて考えられる。その第一は与党と緊密な関係にあり、あえて外見的な圧力を加える必要もなく、概算要求に有形無形にその意向をもちこむ利益集団である。この類型については、阿部齋氏「集団利益と行政」において次のような指摘があるが、この事情は予算編成に妥当する。

「利益の配分機構は、自民政権とその統轄下にある行政部官僚に掌握されており、しかも自民政権がきわめて長期に及んでいる結果、利益配分のメカニズムも固定的である。このメカニズムの内部における各利益集団の優先順位もほぼ固定されているとみてよいであろう。最も有利な位置にあるのは、いうまでもなく、財界である。日経連、経団連、経済同友会などの諸組織は、自党中央と親密な関係にあり、政治的要求も非公式な経路によって伝達することができる。そのため、最大最強の利益集団ともいうべき財界は、けっして派手な圧力活動を行わない。(14)」概算要求作成の過程においてもこのような利益集団の働きかけは派手ではないが時には新聞記事等にもその一端がでることもある。しかし、原則として「殆んど保守政党と表裏一体の関係をなす……財界の期待する政策の方向と、現実に保守党政府が志向する政策とは大体において一致している」た

め、強い影響力を持ち乍ら「活動面での圧力現象が乏しいようにみえる（15）」が、財界の立場からは、予算編成過程において財政政策、租税政策、公債政策等の巨視的又は、全体的事項についての意見を表示する。原則として、個別の各省の予算編成にかかわるものでなく、大蔵省〓与党（政調会等の全体的組織）〓財界の関連が接触の舞台となる。財政再建や行政改革等に対する政策形成への関与もこの立場でなされる側面もあり、第一次及び第二次臨時行政調査会や臨時行政改革推進審議会等の主宰者に財界から起用されるのもそのような側面の事情によるところもある。もっとも、財界が各省の個別的な行政について意見等を出すことも少なくない。むしろ、教育問題等についても、経済団体がやや間接的な立場で提言したりすることは極めて多い。これには産業社会が雇用政策や技術発展の立場で学校教育及び学術研究推進のあり方等について意見を述べるもの、社会の安定や秩序維持等の立場から校内暴力等の教育問題について提言するもの、小さい政府や行政改革推進の立場から財政政策の主張の一環として教科書有償制度や授業料の私学との均衡等を提言するもの等種々の角度からの主張がなされる（16）。これらの主張は、間接的に予算のみでなく、全般の政策形成に影響を与えることは否めない。

財界と同様に考えられがちな面もあるが、この第一の類型にはいわゆる「業界」も含まれる。業界もこの第一類型に含めてよいが、財界と異なり、主張すべき利益が、個別業種の問題であること、そのため、種々の業界毎の好不況、既成と新参、大小、国際的立場、政治、行政への遠近等の個別事情により態様を異にする。主張する利益は、仮に財界を全体的とし、各企業を個別的とすれば、業界は中間的といえ、接触の仕方も原則として各省〓与党政調会各部会〓業界の関係となる。この

場合、与党政調各部会又はいわゆる族議員及び各省間のセクシヨナリズムとの関連で増幅され乍ら、業界間の対立が問題になることも少なくない。即ち、一枚岩的に利益配分の優先順位が安定しているわけではなく、相互の業界間の利害の衝突や、政策の転換に応じて政府との間で、種々の軋みを見せることもある。特に国際的な関係で「自民党」官庁「利益団体の「鉄の三角同盟」が非関税障壁として、しばしば国際的批判にさらされ(17)」たりするのもこの例である。農業政策、通商政策又は外交政策等の相互間に容易ならざる対立関係が生じる。産業社会のソフト化や国際化等で、利益集団の再編成や利害関係の多元化等により、政策形成過程が流動化している現在、利益集団の概念を、この与党と緊密なものに求めても、内容的には種々の対立要素も持っているのである。そのような内部対立を含みつつも、財界、業界に代表されるものを第一に与党と緊密な利益団体の類型として挙げられるのである。

第二の類型は、与党指向ではあるが、必ずしもその利益を自動的に汲みあげられず、政権メカニズムの内部に一応ありながら利益配分の機会が必ずしも十分でない団体である。石田雄「わが国における圧力団体発生の歴史的条件とその特質」はこれらの団体について、その性格を次のように述べる。「集団系列のより下のレベルにあるか乃至はその主流から外れているもの(例えば中小企業・農民等)は、現存する報償配分機構への不満をもち、より大きな報償を求めて顕在的な圧力活動をも行う。……これらの圧力団体は……官僚の媒介的機能に依存し(退職官僚の天下りを歓迎する等)、あるいは保守党代議士に選挙地盤を提供することによって報償配分系列の中でより優位な地位をえようとする。さらに甚だしい場合にはその団体に関係のない有力党員を会長に戴くという

方法もとられる。(18)

この類型の例としては農業団体、地方六団体、日本医師会等が挙げられるが、このほか、この類型で特徴的なのは、各種の士・師法サムライで保護された職業集団や、各職場組織を形成する管理職や専門職等の職能別団体等、更には、恩給関係団地や遺族会、或いは環境衛生団体等、個人営業者等を加えることができ、要するに団体の構成員の員数の大きい事の特徴とするのである。これは、第一の類型が、主として政党に対する経済的支援を武器にしながら与党と結びつき、その政権を通じて更に経済的利益を拡大するとともに、そもそも資本主義体制の維持発展という保守与党と共通の目的を実現するための圧力団体であるのに対し、この第二の類型では、団体としての性格は政治的に中立であり、従って、資本主義体制の維持発展という保守与党本来の目的を共有するのではなく、現に、龐大な構成員のうち、数多くは反対党を支持するものも抱えているのである(19)。ただ、原則として団体のリーダーは与党よりであり、その構成員をできるかぎり与党の中の関連の族議員に選挙協力の努力を示すことにより、その契約とのひきかえに団体の追求する利益又は給付を最大限にするよう与党に圧力を加えようとするものである。

「一九五〇年代半ば、米価がやかましく議論されたとき、多くの国会議員は、地方の農民団体から、米価を上げたいなら、苦勞して再選に立つことはないという電報を受け取った。(20)」というのが、最も端的な事例である。この種の選挙の協力にからむ圧力団体の威嚇は、今日でも再三、耳にするとところであり、昭和六一年産米の生産者米価(政府買入れ価格)を、政府としては三十年ぶりに引き下げを実現しようとしたが、中曾根総理も据え置きを決断せざるを得なかったのは「さ

きの衆参同日選挙で「据え置き」を公約してきた自民党が徹夜で抵抗(21)した結果である。中立的な性格を要求される団体であるにも拘らず、団体上層部が政権保守政党よりに活動しなければならぬところに、この類型の圧力団体のリーダーの苦勞が存するのであるが、各部会の族議員が中心となってその圧力団体をひきよせたことが、自民政権の一つの大きな強さの原因となっている。これらの団体については、「単一政党による二〇年間の支配の結果、利益集団は、労働組合やその他少数の例外はあるが、野党に対しあまり注意を向けそうにないことを、かなり明瞭な点として付け加えることができる。利益集団は、しばしば、自民党内の国会議員グループときわめて安定した関係になっている。(22)」と述べられている。

ただ、これらの団体は、財政改革や行政整理等においても、たえず予算の縮小、減額や、人員整理等の限界点に立たされており、又、予算の新規増額についても、強硬な姿勢によって利益の実現を図らなければならない。このため、概算要求作成の過程において各省に多くの陳情、要望を寄せ、又予算原案編成の過程で大蔵省に(各省と共同戦線で)陳情、要望を行うのである。なお、この集団は、八月の概算要求作成の段階及び十二月末の予算政府原案編成の大詰めで与党政務調査会の各部会に大挙して陳情、要望に押しかける。教育、学術、文化等にもこの類型に属する団体が多い。各段階別学校長の協会や、体育連盟、学校栄養士協会等、関連事業の振興や、所属構成員の待遇改善を訴えるもの等である。そしてこの団体には、必ずしも私的なものだけでなく、地方六団体と同様、全国都道府県教育委員長会議や公立大学協会等のように、公的な構成員でなっている団体も含まれる。又、必ずしも、全国的、横断的な組織ばかりだけでなく、個別の地域に教育施設を誘致す

るため、県や市町村がそれぞれに連合を組んで、要望、陳情を行う場合もある。昭和四〇年代の後半からの医科大学の誘致の例等の場合、政治生命をかけた知事を先頭に県下の政治勢力を結集して熾烈な陳情合戦が展開された。或いは又、大阪市に文楽劇場を設置するために財団法人文楽協会、大阪商工会議所、関西経済連合会、大阪市、大阪府が名前を連ねて圧力団体となる。予算が万般にわたるため、圧力団体の態様も万般である。その圧力団体は各省に要望、陳情をするとともに夏、冬の二回には永田町自民党庁舎に全国から押しよせ、むせかえるような勢力で席捲するのである。

第三の類型として与党との結びつきを全くもたない集団を挙げ得よう。原則として各種の労働組合等がこれであるが、これらは政策形成における利益配分のメカニズムにおいて最も不利な立場にあり、それだけに圧力活動において派手な動きをみせるのである。この集団は、予算編成過程において、直接、政府又は与党と接触する場がなく、従って概算要求作成の過程及び予算政府原案編成の過程において直接登場しない。その代替の措置として、年明けに予算の国会審議の過程において、野党と組んでデモ行進その他の手段を通じて意思表示することとなる。なお、この集団は、直接行政内部や与党と接触する機会はなくとも、春闘、メーデーをはじめ夏、秋を通じる予算編成の過程に、適宜の機会を設け圧力をかける戦術をとるようになった。昭和三〇年代前半までは、デモ行進は国会開会中の冬期から春先に限られていたが、街頭デモンストレーションに全く不向きな暑い夏にもデモ行進等が行われるようになったのは、このような概算要求作成の過程に意思表示をしなければならぬ事情もある。この種の団体の場合、政権与党に直接圧力を行使する手段がないため、一般には圧力団体としての機能が弱いものと考えられがちである。その限りにおいては次の指摘が

一般的である。「彼らの圧力活動の政策決定に及ばず影響力は、投票組織化の拡大という面で保守党の報償配分機構の独占をくつがえし得ない限りは、当然極めて限られたものにならざるをえない。彼らが行いうる圧力活動は、まさに財界のそれと対極的にデモンストレーション、ストライキという大衆的な組織行動を特色とするが、これが政策決定に影響をもつのは、報償配分機構の安定性を維持するためにこの機構の独占者が何らかの対応策を必要と感ずるとした場合においてであり、その影響力はこのような屈折した形をとって現れるにすぎない。(23)」たしかに、一般的にはこの種類の団体の圧力は、ここに述べられているような性格をもっており、政策形成について直接の影響力の行使は限定されたものにならざるを得ないが、国会審議の過程において、自ら支援する野党に質疑せしめる過程を通じて、継続的な圧力をかけつづける等の手段により、少なからざる影響力をもっているのも事実である。成程、予算修正等はきわめて例外であるので、形式上、効果はなないように見えるが、政府内部又は与党側は、野党の攻勢に極めて過敏なのである。「野党とその個々のメンバーは予算編成システムの外部にあるが、野党という理由だけで予算に対する影響力をもっていないわけではない。最も重要な役割は、自民党や政府が野党の利益に直接反する政策を提起するようなことがあった際の、立法過程における潜在的攪乱者と世論の動員者としての役割である。このような提案が予算を通じて行われることは通常ない。というのは、予算を国会で速やかに通過させることが、政府にとってつねに高い優先順位にあるからである。しかし、たとえば、防衛費の大幅増額が企画されるような場合、脅しは生きているのである。」という指摘は正しい。「さらに、大蔵省と他の省庁の役人は、国会の委員会開会中に、野党議員から敵意ある質問に直面することが

ある。ある主計官は……予算編成期間中この可能性について頭を悩まして……(24)」というのは圧力に対する政府の立場を實によく記述している。これら圧力団体は、いわゆる労組を選出母体としての議員として、直接衆議院、参議院に多くの代表者を送りこんでいる。このため国会審議の過程で、継続して種々の主張を繰り返すことが出来る。野党であるといえども、絶えずその主張が国会で表明されることは、与党よりの団体が政府部内に直接影響力を行使するのと同様の効果を挙げている。近年での具体的事例としては、人事院勧告完全実施等の例にみられるように院の外部での集団示威運動と呼応した院内の政治的圧力の行使がこの第三の類型の特色であり、予算政策での妥協を獲得して行く。

以上に見たように、各種団体のうち、第一の与党と緊密な関係をもつものは、殆ど外部に目立つ政治過程もなく影響力を行使し、第二の与党指向の団体は、各省及び与党政務調査会各部会乃至族議員との関連を活用し、各省概算要求の過程及び、予算政府原案編成の過程を通じて圧力を行使する。第三の野党指向の団体は、主として国会審議の過程を通じて政策実現を図ろうとするのである。

(三) このような予算編成過程における圧力団体の活動をどのように評価すべきかという問題がある。外部の各種の団体が国の政策形成に影響を与えることについては、民主的政治運営の正統的手続きを乱すものであり、圧力団体という表現自体に一種の非難の意が込められていることから分るように、そもそもこれを政策形成の正当な過程と考えることに反論が予想される。事実、予算の配分をめぐる露骨な争奪戦に対して、ジャーナリズムが「圧力団体の弊害」として報じることのままあるように、適正な政策形成を阻害する要因をはらんでいることも事実である。しかし、他方、政府

部内だけの検討による政策形成が絶対であるという保障はなく、政策形成について行政官が、可能な限り客観的、合理的な政策形成のための努力をすべきことはいままでもないが、他方では政府機能の増大、社会の利害の錯綜や各種団体の噴出を前にして、これを調整する人間の能力に自ずから限界があることも事実である。政府部内の秩序ある政策形成にひきくらべ、各省の概算要求作成や、各省と大蔵省の査定、復活折衝の作業に与党との調整が入りこみ、それに多くの圧力団体の喧噪の中で政府原案が編成され、更に、国会審議における野党の追求や院外の示威運動等、予算編成全体を通じる混沌の過程は、まさにリンドブロムという無秩序な形で無数の調整が行われる「相互調節」に相当するものというべきであろう。その無秩序な過程を経て価値実現により接近すると見なしうる(25)。実際、今日、錯綜する社会、経済秩序の中で適正な政策形成のあり方を求めるのに、むしろ法律に定められた組織や限定した手段、方法のみで意思形成を行うことの方がかえって問題なしとしない(26)。村松岐夫「行政過程と利益団体」では、日本の本省課長以上二七一名の調査で、行政が利益団体と接触することにはどのような利点があると思われるかという調査で次のようなデータをあげている(27)。

- 一 行政の決定や主張に正当(統)性を与える……………一・二% 三人
- 二 複雑な利害の調整に役立つ……………二一・五 五四
- 三 必要な情報を得ることができ……………二八・七 七二
- 四 政策に対する反対を緩和することができ……………〇・八 二
- 五 政策の趣旨を説明し、協力を求めることができ

る（相互理解に役立つ）……………四五・八一五

六 利点は少ない……………二・〇五

七 N・A……………〇・〇〇

計……………一〇〇 二五一

このデータにも明らかなように、行政官が、利益団体との接触到に利点は少ないとするのはわずかに二パーセントであって、積極的な意味を認めようとする傾向がきわめて強いといえる。

このような訳で、今日、予算編成過程で各種団体との調整は不可避のものであり、この圧力団体における調整の機能として相応の評価を与えるべきともいえるのであるが、その際、この圧力団体固有の問題点について十分留意し、政策形成のゆがみをもたらさないよう慎重な配慮を要する。圧力団体の機能を認めつつ、それがもつ欠陥に対する配慮を忘れてはならない。配慮を要するというのは、各種団体に対する行政の側の対応の仕方についてである。即ち、圧力団体自体には、過度の政治的エネルギーを有するもの、又はエネルギーに欠けるもの、更には本来必然性があり乍ら団体を結成すら出来ないものと種々の段階があり、これに対する留意が不可欠なのである。政治的エネルギーの問題は、前記三つの類型で、政策形成への影響力という観点からは、外見上の静かさに拘わらず、与党と密接な第一類型は強力な力を持ち、次に、外見上の強大な圧力に拘わらず、与党指向の第二類型は中位の力を持ち、最後に野党指向の第三類型は、街頭デモ等の声の大きさに拘わらず低位の力しかない。そのエネルギーの相違に対する配慮なく、圧力そのままを政策に反映する時、まさに政策形成上の誤差を招来するのである。これは、行政の客観性の問題であり、中立性の問題

であると共に、政策形成上の洞察力の問題である。もとより外部との調整の問題は、あるがままの外部の諸勢力の影響力を政策に反映させることに本来のねらいがあるともいえるが、しかしそこで同時に、真に政治的要請を適正に反映させて行く客観的立場に立った行政の中立性が政策形成に生かされることが要請される。圧力団体の行動を契機として、団体 \parallel 与党 \parallel 官僚の三位一体がいわれるところであるが、その中で行政の相対的中立性が殊に重要なのである。現に、政治的エネルギーの大小だけでなく、三つに分けた何らかの類型に吸収されない利益があり、近年これが次第に増加している。即ち、利益関係が複雑であったり集団化の契機が少ない各種の利益は、団体が結成されず、従って政策形成に反映する術もなく、行政によって汲みあげられない限り政策要素から欠落して行く。近年これは、アドホックな利益を「守る会」として臨時に集団が結成されて圧力団体の機能を果たそうとしているのであるが(28)、時代の進展に応じて常に新しい利害が発生し、政策をまわっている。その際、前記の各種の圧力団体やその他利益を如何に適切に汲み揚げるかというところが政策形成の要諦であるが、同時に団体に構成されなかったり、又は意思表示されない課題をどう政策に包摂して行くかということが政策形成の責を負う行政官や責任政党に最も必要なことである。今日の行政において、各種関係団体との接触は不可避であり、又、前述のように積極的の意味を見出す傾向にあるが、そうであるならば更に一層、圧力の弱い利益や組織化されない利益をどう政策に反映させて行くかが重要な課題となってくるのである。その関連の事項を看過すると、矛盾が大きくなるまで放置され、癒しがたい社会問題となる。例えば環境・公害問題、医療薬害問題、土地問題等の例が見られる。これらについては圧力団体としての組織化が困難で、そのため政策と

しての対応に欠け、それが大きな社会問題をひきおこし、更にその事によって、大きな国民的損失を招くばかりでなく、政権自体が如何に失点を稼いだか計りしれないものがある。文教関係では、帰国子女、留学生問題等が、集団化の契機が弱い分野である。なお、学術関係とか文化関係等は団体自体は存在するが、その政治的影響力が弱く、予算政策にじゅうぶん主張を盛りこめない傾向が強い。影響力の強い圧力団体、声の小さいもの、団体を結成するまでに至らず政治的な力を発揮できないもの等、数々の外部集団等の意向や情報を吸収しながら予算編成の検討がなされなければならない。

なお、圧力団体等の政治的影響力を出来るかぎり秩序づけて政策に反映させる手続き上の工夫も必要とされ、一つの方策として政府の審議会にその機能をもとめることが考えられる。阿部斎「集団利益と行政」で指摘するように圧力団体の調整を行うために、「諸利益集団と行政部の代表が政治的折衝を行う場を設定すること、具体的には、たとえば行政部に設けられている諮問機関をこうした政治的折衝の場として活用すること(29)」である。この点は本章一でそもそも審議会自体を行政に対する外部のものとして観念し、それを行政府との調整の問題としてみたところであるが、ここでいうのは、他方その審議会が更に外的な圧力団体の諸利益を調整し、政策形成の媒介機関となることである。現に多くの審議会がこの機能は果たしている。例えば米価で、生産者側と消費者側、医療審議会では医療提供者側と診療報酬支払側等(30)、相対立する圧力団体の代表者が構成員となり、これに第三者委員が入り、調整を図っているところであり、必ずしも激しい対立利益の収束に十分機能している訳ではないが、一定の役割を果たしていることは評価すべきである。この審議会

による媒介機能はあまりにも無秩序な集団利益を、審議会という行政組織内の制度的な場に乗せることよって、当事者に一定の秩序感覚を与えること、第三者委員が調整に加わって客観性を維持できること、及び、通常審議会は政策の計画化を意図するが、単年度の予算政策に継年度のな見通しを与えつつ政策の調整を図ること等の利点をもっているといふべきである。なお、この審議会に前記団体化されない社会的利益の代弁者を参加させる等の工夫をし、地域代表や個別グループ代表の立場で国民の諸々の生活利益を政策に反映する制度上又は運用上の配慮が有益である(31)。

三 個人的意見の聴取

(一) 予算編成は大きな組織のダイナミズムの中で行われているわけであるが、その過程において、専門家や個人等の意見や情報提供も一つの機能をもっている。これは一に掲げた審議会等及び二に掲げた各種の団体等に比べて性格を異にする。というのは、まず審議会等に比べた場合、制度化されていないということであり、したがって制度的に政策形成過程において調整する相手としなければならぬということであり、したがって政治的に政策形成過程において調整する相手としなければならないものという訳ではない。又各種団体に比べた場合、原則として政治的な存在ではないものという訳ではない。しかし、諸般の専門領域にわたる政策事項は、政府部内の検討だけで情報にしても判断にしても極めて不十分であり、また審議会や団体の構成員だけで政策分野のすべてをカバーできるものでない。必要な限り、又可能な限り、外部に情報を求めたり、当該政策に利害のあ

る個人の理解を求め或いは意見を乞うたり、応援を求めたりするのである。審議会のように制度的なものではなく、又各種団体のように政治的なものでないので、通常看過されがちであるが、他のものとともに、予算政策の形成に一定の位置付けを忘れられてはならない。もとより巨視的又は長期的な視点から見た政策形成は政治的な諸勢力の力関係で決まってしまうものであり、個々の専門家や個人等の意見や情報は影響ないように見える。しかし、全体としての国の政策も、それを形成する部分は、わが国の場合、省——局——課と細分され、組織の下位で個別の行政官の判断により原案が作成されるため、個々の行政官に与える個別の意見や情報は意外に影響力をもっている。外部世論等との調整の第三として前掲図4に専門家又は個人意見聴取と示したのはこの関係を表す。ここで、全体と個の関係は重要であって、政治、経済、社会の大きな力関係のバランスの中で設定される政策方針は全体としての統一性、整合性は欠かせないものであるとしても、その全体を積み上げる個々の適確な施策がなければ全体として基礎の強固な政策とならない。政策全体の品質管理の上で、個々の施策の適正さが全体の成否を決定するのであり、このため、担当者から上級行政官まですべてのレベルで客観情勢の分析や、適切な意見を求めて、非公式な接触が図られる。又、意見や利害の調整がはかられる。

このような専門家や個人等との接触の仕方を見ると、政策形成についての外部との利害関係の調整というよりは、客観的な情報を求めたり、適性な判断を求めたりすることが多い。このため、前掲図4に専門家又は個人「意見聴取」としたところであるが、しかし、団体の直接の構成員でないにしても影響力のある個人に、単に知識や判断を得るだけでなく、政策の理解を得て反対論の展開

を回避したり、或いは団体にたいする説得を依頼したり、種々のいわゆる「根まわし」の対象にもするわけである。接触の対象としては、学者、研究者等の専門家であるとか、自らの省のOBであるとか、与党の政治家個人であるとか、折衝対象の各省の行政官であるとか、財界や業界に関連する人々等、種々であるが、必ずしも体制内の人物に限らない。むしろ、政府に批判的な立場の専門家や、労働組合の幹部や野党の政治家等の見識や情勢分析等も積極的に重視し、又、理解や妥協を得るための対象とする。更に情報を得るためには、友人を活用する事もあるし、一般消費者や学生や近所の主婦のもつ意見や感覚や批判を得て政策形成の素材とする(32)。所詮、それぞれの段階で政策形成に関与する外部の影響力は、単に公式的又は形式的に権威付けられた機関や集団の影響力だけでなく、非公式なルートによるものも無視できないのである。即ち、審議会等の組織としての意見や、各種集団の政治的勢力又は社会的勢力としての意向は、これを政策形成に反映されることとは別に、これらの組織や集団に組み込まれない個々の情報やインテリジェンス(秘密情報)が、施策の採否に大きな影響力を及ぼすことを否定できないのである。

(二) さて、このような個別的な専門家又は個人等の意見や情報提供が政策形成に及ぼす機能の特徴なり、それに伴う問題点を検討してみよう。主たる機能または問題点の特徴として三点あげうる。その一つは、これがきわめて個別的、特殊なものであって体系性に欠けることである。行政官がたまたま接触した個人や情報が一般を代表しているかどうかは何の保証もなく、これを採択する側に、個別の事情から一般を演繹する能力や、ある特定の意見の背後を見抜く力が何よりも必要となる。審議会のように制度上の継続性もなく、又、圧力団体のように一つのグループとなった社会的

利害が政策的解決を求めようとするような必然性もないのであって、一種の思い付きや恣意性がたえずつきまとっているのである。このような意味で個人的意見の聴取は体系性に欠けるものであり、その特性について絶えず配慮されていなければならぬ。

ところで、個別の専門家や個人的な意見の聴取は制度上全く非公式に行われるのであるが、近年各省において審議会とは別に事実上の措置として、調査会や協力者会議等の名称のもとに学識経験者や一定の利益代表者等を委嘱し、意見や情報の聴取等を行う例が多くなっている。これが、いわゆる総理や各省の私的諮問機関となり、合議制の審議会類似の組織として活動する場合、個別的、私的な会合が、あたかも権限ある機関と混同されているが、本質的には個別的な個人的意見の聴取等の類型に入るものである。このため「明らかに国家行政組織法に違反し」「少なくとも、やるかにはやっぱり法律に照らしてもきちっとした方向でやらなければいけない(33)」という批判を受けるところとなる。文部大臣の最近の例についても「私学振興に関する懇談会(34)」「(一九八二、一〇)及び「二一世紀への留学生政策懇談会(35)」「(一九八三、六)の例があり、それぞれ私学振興のあり方や留学生政策の振興、拡充策を検討し、留学生の場合は提言としてまとめられている。そのほか、各局が設ける調査会、協力者会議、検討会等は数多く、予算と関係のない事項を検討することもあるが、概算要求事項のとりまとめを行わせることもしばしばである(36)。大平総理は、いわゆる「近代を超える」ということを合言葉に政策研究を目論み、九つの研究グループを設けて、外部の学者延べ一三〇人、各省庁の中堅幹部八九人計二一九人の政策集団を結成した(37)。この九つの研究会には、文教政策でも、「文化の時代研究グループ」、「家庭基盤充実研

究グループ」、「科学技術の史的展開開発グループ」及び「多元化社会の生活関心研究グループ」等に関連するところも多く、課長クラスも参加して種々の角度から検討された。つづいて、中曽根総理も「文化と教育に関する懇談会（38）」等を設け、教育改革の検討を依頼した。その他にも平和問題研究会、物価安定政策会議、その他多くの総理の私的懇談会を設けている。これらの機関は審議会等と異なり、その設置が法令上の公認がないので、いかえれば、その活動に国民的合意がなされていないものであり、委嘱の仕方にもルールがないので、個人的意見聴取と同様、その扱いに慎重さを求められる。あくまでも、個別的、特殊なものであって体系性のかけるものであり、行政責任者への私的助言者にすぎないという位置付けを明確にすることが必要である。

個人的意見の聴取方式に伴う特徴の第二は、いわゆる側近政治の弊に陥る危険をもっていることである。公けの組織でなく、個人的なつながりで意見や情報を吸収するため、いわゆる側近が形成される。次官、局長、課長等の各レベルでそれぞれの権限事項の大小はあるにしても、何らかの形でその側近の性向に片寄りが生じると政策形成にぶれが生じる。先の総理や各大臣の私的諮問機関についても、簡略な手続きで、「好みの顔ぶれ（39）」をそろえる傾向が指摘されたりする。米国大統領補佐官は大統領側近スタッフをそれぞれの大統領が何らかの形で制度化して任命するものであるが、例えばニクソン政権時代のキッシンジャーやカーター政権時代のブレジンスキーのように、行政組織体としての國務省の政策形成と軋轢が生じ事の性格上マスコミの対象となるように、それぞれの行政権限レベルで影響力の大小はあるが、側近政治は体系としての行政組織の政策形成との整合性で絶えず問題をひきおこすのである。これに関連して、大統領側近のもつ問題性についての

次の指摘が重要である。

「F・D・ローズベルト大統領の時代に始まる大統領府の拡大と強化は、大統領の権限を制度的に補強しようとするものであった。その意図はある程度まで果たされたといえるが、しかし同時にそれは、大統領の側近グループに過度の影響力を付与し、公的政策の決定過程から公開性を剥奪することになった。その結果、国民あるいは議会による大統領権力の民主的統制は著しく困難になり、政策決定に無責任性が制度化されるに至った。その意味では、ニクソン大統領再選にからむウォーターゲート事件も制度上起こるべくして起こったということがいえよう。」といわれる(40)。ただわが国の場合、政策形成が前述のようにボトム・アップ方式により、政策が官庁組織の下部から上部への多数の段階が関与して形成され特定の権限者の指導性が少ないため、個人的な意見や情報分析が政策形成に決定的な影響を与えることは少い仕組みになっている。その意味で側近政治等といっても、比較的弊害が生じにくい組織になっている。しかし、やはり個人的接触に伴う側近政治等のゆがみの危険性を絶えず是正し、民主政治の正規の原則が実現しようとする目的にそごをもたらないような格段の注意を要するところである。

問題点の第三の特徴は、個別の意見や情報の採用の主体は行政側にあることである。個人から種々の意見や情報は聴かれるが、その活用の活用については「行政の望む程度」において採用されるにとどまる。何を採用するか、その判断の責任と権限は、すべて予算編成をする政府の側にある。これに反し、公式な審議会等からのアクセスについては、公的な組織として確立されたものであるもので、たとえ法的には、その答申、建議、勧告等はそのまま行政機関で実施する義務は生じないとしても、

個々の原案形成レベルで採否の選択にあたって局議、省議レベルや更には、後々、予算政府原案作成や国会審議の過程を通じて絶えずその意向の反映のチェックがなされる。又、圧力団体の影響力も法的に制度化されたものではないが、政治的に明らかな意思表示がなされているので、行政組織全体として政策形成への反映について留意され、それが怠られた場合、政治的チェックシステムが働くこととなる。しかし専門家個人の意見や個別次元のものは、公式化されていないので、採否は、いわばその情報や意見に接した政府関係者個人の恣意に属するのである。この恣意に属するということは、行政の側に極めて重宝な特徴なのである。なぜなら、審議会や圧力団体は必ずしも各省や政府の思うままにはならない。それぞれ、別個の組織体として独自の意思をもち行動をする。政策は各種の利害の調整の中で数多くの妥協を重ねて形成されるが、その間に、もともと審議会や圧力団体と行政の側の意見が一致していたものであっても、途中で乖離して行くことが多い。甚だしい時は、初め、圧力団体が消極的であった事業に行政の側が火付けの役を果たし、圧力団体が燃えさかった時、今度は、政策の妥協的收拾のために鎮火しなければならないような事態がある。予算についていえば、概算要求を作成して大蔵省に提出したのち、予算政府原案としてまとめる際、財政全体の枠の関係で、大蔵省の査定に妥協しなければならぬが、今まで圧力団体を応援団体として活用していたところ、最終的に各省の責任で自己の圧力団体の納得を得なければならず、そのかねあいはきわめて微妙な関係となる。又、国会審議の過程において、政府の予算政策と圧力団体の主張の相違が問題になることもしばしばである。この点、個人的意見の聴取は、審議会等のような制度的強制力もなく、又、圧力団体のような政治的、社会的勢力もないので、行政の側で原則として

主体的に利用できる便宜な存在といえる。

必ずしも、そのような便宜さだけによるわけでもないが、近年、行政の外延の拡大や専門化に依りて、国会等で再三自肅を求められ乍ら、各省の私的諮問機関等の設置が続き、又、政策形成の種々の段階で個人的意見聴取が行われる傾向は増大する。更には、近年、各省で省令等において非常勤顧問等を設ける例も多く(41)、私的、個人的なものが行政組織の中で制度化する傾向を見せている。

なおこれら個人的意見や個別的情報に対応する行政官の態度、姿勢について言及してみると、これら個人的接触、特に個別的情報に非常にウェイトを置く型と、それを避け、公式、制度的な影響力を重視する型の二つに分れる。一般論としていえば、わが国の場合、個人的接触到ウェイトを置くのは古い型の行政官であるように見える。ただし、どのようなタイプが正否か一概には言えず、非常に特殊な個人的意見等に依存しながら的確な情報分析をし、誤りのない政策を選択している例も多い。いずれにしろ外部との調整を図り、結果として長期的な観点から見て適切な予算として編成され、正鵠を得て形成された政策だけが生き残るのである。

四 国際的影響力

(一) 近年、予算編成に国際関係が影響を与えることが多く、外部との調整の一つの問題として無視できなくなってきた。前掲図4の第四番目に国際的影響力として予算編成にあたり、外部との調整

の問題として掲げた所以である。過去には、わが国は極東に位置する地政上等の条件や後進国としての歴史的條件等もあって外からの国際的影響力が少なく、それが国全体や社会の発展に対する刺激が少ないというマイナスの効果もあったが、反対に政治的安泰を保障したプラス面も見落とせなかつた。しかし、年を追って国際関係が外交、国防から経済問題で大きな課題となり、特に近年におけるわが国の経済力の発展や日米間等の貿易不均衡の拡大は、内需拡大や対外経済協力の拡充を要請するが、一方では、財政赤字、財政再建とのかねあいで極めて困難な矛盾を招来している。又、国際関係は、その他社会生活や文化・学術等にも及び、これらの面でも国内の政策形成に当って国外との関係が避けられない。

既に、一九七三年（昭和四八年）のいわゆる石油ショック後の日本経済の強さが、急激な円高を導き、世界経済の安定と拡大のために日本の存在を大きく意識せざるを得なくなってきたこと等の事情により、国外からの影響力を予算編成過程において見過すことは不可能となってきた。円高による外貨事情を調整するための昭和五二年度予算の（内需拡大を中心とする景気刺激）——（公共投資の拡大）——（経済収支黒字削減）等の基本方針は（42）、凡そ予算の骨格に影響を及ぼす事柄となった。その他各省の種々の政策に関連する予算概算要求の原案作成過程においてもこのような国際関係による影響力は随所に現れる。

さてこの国際的影響力が予算政策に関連する際の態様は外から制度的強制力をもたない間接的な影響力と、直接、条約や協定等による制度的強制力を伴うものの二種類に分れる。その第一は強制力をもたないものである。国際的な諸情勢との比較や間接的な影響力でわが国の政策の問題点を浮

きばりにし、政策形成に活用するものが一般的である。通常、国の予算政策だけでなく、社会のあらゆるところで、「外国にくらべ」という発想が意思形成に影響を与えるのであるが、概算要求においても、大小にかかわらず諸外国との比較で各省の政策が語られるのはいうまでもない。政府部内における予算編成作業の正式の資料としてではないが、いわゆる概算要求の説明資料として諸外国との比較のデータが各省と大蔵省側の折衝で再三攻防の材料となるし、又国会審議の過程においてもこれが問題となる。そして、このような国際的影響力のもう少し具体的な形で、国際会議や国際機関の活動が影響力を行使することもこの第一の例としてあげることが出来る。文教政策の例で大きな関係をもっているのはユネスコ（国際連合教育科学文化機関）やOECD等の活動である。

ユネスコの場合、毎年大部な“statistical yearbook”を出し、一九八二年版の例でいえば、二〇五か国に対する質問書の回答により、教育、科学技術、文化コミュニケーション、印刷物、演劇、映画と映画館及び放送の各項にわたって詳細な比較データを網羅している（43）。この資料は国際的にも評価され、一九八四年いっばいにユネスコ脱退宣言をし、それに関連してユネスコの事業活動の総点検を行った米国も、國務省の「ユネスコ・ポリシー・レビュー」でこのstatistical yearbookについては、「他では決して得られない統計資料の収集について、ユネスコは価値ある仕事をした（44）」と評価を下している。これらの資料が概算要求作成に当って種々活用される。

OECDの諸活動も、単なる資料の国際比較より更に積極的な意味合いをもっているものの、この強制力をもたない第一の種類に属するものである。たとえば、昭和三〇年代にわが国が、いわゆる国民所得倍増計画等の経済政策に教育が関係付けられ、いわゆる教育投資的観点から政策が展開

されたが、実はこの政策に決定的に影響を与えたのはOECDの長期教育計画である(45)。この計画はヨーロッパ諸国について一九五八年を基準年度として一九七〇年までの間に、毎年の教育投資額を平均二倍に増加させることを目標とし、OECD加盟ヨーロッパ諸国のための教育投資計画をたてた。わが国がOECDに加盟したのは一九六四年であるが、加盟前よりこのような国際的事業の文脈の中で教育政策を検討し、一九六二年一月には教育白書「日本の成長と教育」を出し、教育費の配分や教育投資のあり方、教育計画等の指針とした。又、そのほかOECDは、主要加盟国の教育政策について調査するとともに審査(コンフロンテーション)する。本来OECDは、いわゆる「クラブ的性格」をもってゐる所に特色があり、「交渉」という性格ではなく「協議」「相談」といった性格の会議を通じて国際的に影響しあい(46)、特にコンフロンテーションは他国の政策を率直に批判し、それを通じて加盟国の政策の発展を期するものである。わが国の教育政策については一九七〇年一月に「日本の教育政策」を、又、一九七六年六月に「日本の社会科学政策」を審査し、数々の提言を行い、わが国教育政策の形成に多くの影響を与えた。更にこのほかOECDは、その教育委員会及び教育研究革新センター(CERI)で多くの会議又は資料の出版等を行い、各国の教育政策に影響を与えている。このほかOECDの活動が、経済・産業活動の多くの国際関係の事業に影響を与えていることはいうまでもない。

国際関係が法的に強制力をもたないものの、内政に影響を与える態様はこの他にも種々あり、近年毎年度の予算編成にあたって、日米間の貿易不均衡を背景として、日本が日米安保条約体制の下で今日の経済的繁栄を築いたという米国内の世論の高まりの中で米国より対日防衛力増強要望が強

力になされ、防衛関係費が国民総生産費とのパーセント比率で論ぜられ遂に昭和六二年度予算においてはこの枠を超過することになったのも、国際関係がわが国政府の予算編成に大きな影響を与えた顕著な例である。その他近年の経済摩擦は、予算、関税制度等国内政治に種々国際的要請を寄せてくる。国際経済が相互依存の度を深め、ある国の国内経済政策が相互に他国に影響を及ぼすという事態になり、もはや経済問題については純粹の内政はあり得ない状態になってきているともいわれる。一九八六年に東京で開催された先進国首脳会議（東京サミット）で通貨安定のための経済政策のサーベイランス（相互監視）の場として主要七か国蔵相会議（G7）が新設されたのもそうした流れを示すものといえる。これは「いわば内政干渉を相互に受け入れよう」というものであり、まさに「経済に内政なし」の理念を示すものである。一九八七年六月のベネチアサミットに向けて同年五月ワシントンで行われた日米首脳会談で、「経済問題に関する両首脳共同発表は「これ以上のドル下落は両国経済の成長と不均衡是正に逆効果」とはっきりうたった。そのために、米国側は財政赤字の削減と保護主義の防止、日本側は内需拡大策の実施と金利の「低め誘導」を約束し、両国の政策協調の重要性が確認された（47）。「ベネチアサミットを経て、世界の監視下で内需拡大をせまられたわが国は、昭和六二年度に二兆円を超える異例の補正予算をくむことになったがまさに国際関係が予算政策に決定的な影響を与えた例である（48）。

（二）つぎに、国際的影響力の第二のものは、右のような間接的な影響力に比べ国際機関の事業計画への参加又は多国間、或いは二国間の条約又は協定の加入という意思表示を通じて予算政策に直接の制度的強制力をもって影響力が及ぶものである。これにも種々の形があるが、一つは、国際機関

又は各国間の事業計画等への参加等である。事業計画への参加という形をとるので、強制力といっても、いわば自ら求めて相互に拘束するわけであるが、各省各種の事業にわたってこの種のもものが多く、発展途上国への技術援助専門家の派遣や政府間共同調査事業等種々の形態がある。学術的な事業では国際的な共同事業への参加という形で行われるものも数多く、その典型的な例が、一九五七年事業開始以来一九八一年度までの合計経費四九二億円を要した(49)南極地域観測事業である。この事業は、国際学術連合会議(I C S U)の提唱する国際地球観測年(International Geophysical Year)に世界の六四か国が参加して一九五七年に行われた「史上空前の国際的な学術調査であった。(50)」といわれるが、わが国もこれに参画して行うものとなったものである。この協力事業は後に南極条約(昭和三六、六、二四条約第五号)(The Antarctic Treaty)に基づく事業として行われることとなった(51)。

ところで国際機関等の事業への参加という積極的な立場で概算要求の政策形成に影響が与えられる場合は政治問題にならないが、条約や協定が、わが国の政策とそごを来す時は、それが政治問題になる。例えば国際連合の提唱で締結された「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(昭和五四、八、四条約第六号)(International Covenant On Economic, Social and Cultural Rights)であるが、このいわゆる人権規約一三条の二b)項及びc)項は中等教育及び高等教育の「無償教育の漸進的な導入」を規定している。しかるに、わが国の場合、後期中等教育及び高等教育について私立学校の占める役割も多く、又、それとの均衡の上からも国、公立学校において授業料等を徴収しているところであり、このため、この両項については拘束されない権利を留保した。この

問題は学校施設の利用者の受益者負担という財政方針にとって大きな課題であり、政治的にも、たえず問題として提起されるのである。政府としては、受益者負担の原則を堅持するため、一三条の二b)項の留保は解除しないで臨んできているが、それとの補完関係で、教育の機会の確保の立場から、私学助成、育英奨学、授業料減免措置等の他の施策に配慮をせまられる等、この人権規約は有形、無形の影響力を行使しているのである。

次に、国際的な影響力で直接的な性格をもつもう一つの形は二国間関係である。これは国際機関の事業への参加や多国間関係の場合に比べ、一対一の関係であるのでよりきびしい面もある。第二章四において述べたように、日米科学技術事業に関する協力による核融合、光合成、高エネルギー物理学等の共同事業は多額の予算を伴う継続的な事業であり、協定の拘束が予算措置を促進するという形で政策に影響する顕著な例となっている。文教関係の場合、国際協力事業団や日本学術振興会の事業の一環として行う共同研究やセミナー、専門家派遣等多岐な事業への参加として二国間協力を行う場合が多いが、文化協定(52)又は科学技術協力協定(53)に基づいて二国間の事業として行うものも少なくない。

なお、予算編成において、以上述べてきた国際的関連の一部分のものについては、特別扱いをしている。それは、いわゆるシーリングと呼ばれる概算要求基準に関連して、一般事項に原則として要求基準がきびしく、近年では、マイナスシーリングになっっているのであるが、政府開発援助増(O D A)及び国際条約の歳出化増については、マイナスシーリングの例外とされる。例えば、昭和六〇年度の概算要求時の場合に例をとると次のようになる(54)。

原則要求基準 經常部門 マイナス一〇% 投資部門 マイナス五% △七、七〇〇億円

例外事項増加額 人件費増 一、二〇〇億円増

年金成熟化増 四、一〇〇億円増

政府開発援助増 六〇〇億円増

石特繰入増 三五〇億円増

国際条約の歳出化増 二、八五〇億円増

即ち、政府開発援助と国際条約の歳出化増については、厳しい予算要求の枠に拘わらず、国際関係の重大さを考慮して、人件費及び年金という当然増等と並んで例外事項とし、一律カットの対象とはせず、必要な要求を認めようとするものである。これらの経費は、他の予算事項に比べ、毎年の予算増額が著しい。(ただし前述した国際関係の全事業がシーリングの別枠になるのではない。政府開発援助として特定された各省の事業及び国際条約において「分担金等」として明確にされたものだけがこの対象となる。)

(三) 以上のように国際的な関係が間接的に又は直接的に種々の態様で影響し、その力学関係の作用を調整しながら予算編成が行われるわけであるが、このような予算編成過程で調整を行う場合の問題点をみると、国際関係が国内における政治的、行政的手続きと別の次元の影響力をもっていることである。即ち、予算の編成過程は、通常、内政一般と同様、政治的、行政的手続きを経て政策形成がなされ、それに対する賛成、反対又は妥協等の調整がなされるのである。しかるに、国際関係は、内政の政治過程や行政過程とは別の超国家的次元から、忽然と一つの影響力を行使する。もと

より国際関係の利害対立も国内の政治的、経済的情况を反映することが多く、たとえば、前記入権規約の一三条の二b)項c)項の批准留保問題も、教育の機会均等の実現のため中等教育も高等教育も無償にすべきであるという教育政策についての一つの主張と、受益者負担を貫くべきであるという財政政策的主張という、国内的な政策の対立が、国際条約を批准するか否かの形で問題提起され、その限りにおいて国際問題といえども国内問題の延長に過ぎないものも少なからずある。国会審議の過程において、野党が人権規約の留保部分の批准をせまるのも、条約の問題よりも、教育の無償の実現というきわめて国内的な主張を、国際問題として論じているのである。

そのような国内問題として対立している政策について、即ち国内の対立分化している意思、利益、勢力等の秩序に対し、国際関係が外部から超然とインパクトを与えるという特徴は否めない。内容によっては、通常、わが国では容易に政策形成しがたい文化問題や基礎研究の振興等の施策について、外圧利用の形で国際的な提案が発展の契機となる例もあるが、防衛費要求のように、未だ国内の共通理解が十分でなく、国内的に微妙な均衡関係を保っている課題について外部から調整力が働かき大きな影響を与えることがある。

個々の政策事項の是非の問題ではなく、国際関係が国内の政策形成に与える影響力を、国内民主政治の一国システムの政治過程や行政過程に如何に包摂して行くかが、今後の重要な課題となる。経済関係を中心に急速に国際関係の秩序に席卷されて行く中で国内システムの政策が、どう適合して行くかが今後の極めて重要な課題なのである。

× × × × × ×

以上、審議会、各種団体、個人的意見及び国際的影響力と四点にわたって、行政内部の政策形成が外部との調整を行う状況とそれに伴う問題点を指摘してきた。それぞれ種々性格は異なるが、政策形成上に与える影響に問題点をもっている。外部との調整はそのように問題はあるが、この複雑多岐な現代行政において、行政内部に限られた情報や知識だけの、又、抽象的、論理的な政策議論だけの予算政策の形成で十分のものといえる筈はない。それぞれ問題点はあるが、今日、これら外部との調整を避けることは実際上不可避であり、又むしろ、問題点を克服しながら、あえて、外部の調整を図ることが政策形成に求められているといえよう。さて、実は、政府にとって政策形成の調整の相手方としては、上記四つにつきるわけはなく、例えば各種団体の中に含めた地方公共団体をはじめ、目に見えないジャーナリズム等によって伝えられる世論等、数多くの外部的勢力の影響を考慮しなければならない。その中でも、力の強さの上からも又質的な意味からも、最も有力なのが与党である。今日のわが国の予算政策の形成の上で行政からみてもっとも決定的な力を持つ外部勢力はこの与党たる自由民主党である。次の章で予算編成におけるこの与党との調整について見て行こう。

(1) G. T. Allison, *Essence of Decision* (Boston : Little, Brown & Co., 1971), p. 144. 宮里政玄 訳「決定の本質」(中央公論社、一九八七)一六七頁。

(2) 総務庁「総務庁年次報告書」(一九八五)一九頁。

(3) 足立忠夫「行政学」(日本評論社、一九八七)二七二、二七三頁。

(4) 行政管理庁「審議会総覧」(昭和五八年版)一六五—二〇五頁。

(5) 各省の審議会と大蔵省の財政制度審議会のそれぞれの答申等をバックとした予算折衝を物語るものとして、つぎのような叙述がある。

「……昭和四三年度予算編成過程では、このほかに、あるいはもっとそれ以上に、政策形成力を発揮した主体として、財政制度審議会が存在していた。

財政制度審議会の予算編成過程における実質的政策形成力は、財政硬直化の危機感に裏づけられて、早期かつ例年になく全面的に発揮された。いわば表舞台にはじめておどり出たのである。ここから、いくつかの今年の特徴が派生してくる。第一は、すでにのべた各省庁の予算分捕り合戦を制限した概算要求額についての閣議了解にならって、大蔵省が各省庁のお抱え審議会の予算要求支援用の答申を抑えたことである。この異例の措置は、海運造船合理化審議会の答申について行われてから、急に注目を集めた。予算編成過程の事務的経過について当然負うべき責任を、主計局はようやく財政制度審議会の根本方針による暗黙の支持をバックに、とるうとする気構えをみせた。」(加藤芳太郎「日本の予算改革」(東京大学出版会一九八二)一

(6) 河中二講「日本における政策決定の政治過程」(溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編、東京大学出版会「現代行政と官僚制下」一九七四)八頁。

(7) 一九六四、九「臨時行政調査会の改革意見」(行政管理研究センター「行政改革のビジョンI」、一九八一)一〇二頁。

(8) 審議会の意見等を通じて真に適正な政策形成を行うためには、委員の人選において客観的、公正な立場の人材を求めなければならない。政府や各省の方針に批判的な意見の持主もあえて選ばなければならないわけである。しかし他方、審議会を行政の権威付けやいわゆる「かくれみの」として用いる場合、行政官の便宜に従う人材が求められる。全体としてみれば、その構成員は両者の機能の中間的なものであるという実感であるが、両者の面をかねた(適確な意見を持ち見識がありながら、いわゆる「ものわかりがよい」)人材が審議会委員として行政官から最も好まれる傾向が強い。

(9) 昭和五六年三月に発足した第二次臨時行政調査会は総理大臣の諮問機関として、内閣だけでなく、昭和五七年度予算の概算要求作成の過程において各省の予算編成作用にも大きな影響を与えた。この審議会の評価については種々の意見がありうるが、従来の審議会と異なり、政府、特に各省に対して主体性を保ち、審議会としての大きな機能を発揮したという点では特筆に値する。第二臨調は五七年七月に中間答申を内閣総理大臣に提出し、ここで特に財政再建問題を中心に提案を行い、この提案は総理に対して行われ具体化する段階で各省の行政施策の万般にわたって影響を与えたのである。大きくわけてその効果は二つに別れる。

第一は臨調の第一次答申を先取りする形で大蔵省が中心となって、三か年で歳入予算のいわゆる赤字国債を零にするため、それまで発行していた国債を三年で解消することを目指し毎年一兆八、三〇〇億円減額することとした。そのため閣議決定により、各省が概算要求を作成するに当り前年度予算額の範囲内で行うといいわゆる零シーリング体制が敷かれた。従来から予算のシーリングを設け、各省が概算要求を作成するに当って大蔵省の主導の下に予算の要求枠が設定されることは行われてきたところであるが、五六年度以前はそのシーリング枠自体の許容量が大きく、各省の概算要求の裁量に大きな影響を与えなかったが、零シーリング体制は各省に政策の選択の余地を殆ど与えず、前年度同額体制を継続させるだけで、従来の概算要求編成過程の性格を相当変質させたのである。かりにシーリング自体の方針を閣議決定という形式で各省の承認を得、臨調又は大蔵省の一方的押し付けでないという形式をとっているにしても、各省がそれぞれ独立して行政事務を分担管理するという各省個別主義に対する重大な例外をなすこととなる。なお、この零シーリング体制は各省の概算要求の権限に枠をはめるだけでなく、予算政府原案編成の過程において、(いわゆる「きりしろ」の全くない概算要求であるため)大蔵省が各省の概算要求を査定する余地を極端に少なくし、査定官庁としての大蔵省自体の権限を萎縮化させる結果を招いたのである。

効果の第二は、臨調の答申がシーリング制の強化による予算編成過程を変質させる効果を与えたばかりでなく、各省の個別具体的な政策についても方針を出し各省個別の政策形成過程に影響を与えたことである。文教関係で指摘された主な事項を見れば、

○義務教育費国庫負担金関係で教職員の増員を抑制する

○教科書無償を廃止を含めて検討する

○公立文教施設等の教育施設の事業量を大幅削減する

○私学助成の総額を前年度以下に抑制する

○国立大学の学部等の新增設を原則として見送る

等のように、文教政策の根幹にふれる事項についてしかも具体的に指摘したのである。これらの指摘事項は、昭和五十七年度以降の予算編成において結果的に必ずしもすべて容れられた訳ではないが、従来、各省は所管大臣の諮問機関からの答申等のみを中心に考慮してきたのに対し、委員の人選や原案作成段階で各省のコントロールを越えた総理大臣の諮問機関から具体的事項について方針が出され、各省の予算編成に影響を与えたことが特徴的である。臨調答申が重視されたことは、単に国内のみならず全世界的な規模における経済、財政緊縮という客観情勢の流れの中で理解されなければならないが、第二臨調が予算編成の政策形成過程において、果たした機能としては、従来の審議会等に比べ異色であったというべきであろう。

(10) 三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤栄一「日本政治の座標」(有斐閣、一九八一)二一二頁。

(11) J.C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics*, (Berkeley and Los Angeles, Calif.: University of California Press, 1977), p. 40. 小島昭・佐藤義和訳「予算ぶんどり」(サイマル出版会、一九八四)七八・七九頁。

(12) 升味準之輔「圧力団体の問題点」(岩波書店「日本の圧力団体」年報政治学、一九六〇)三

頁。

- (13) 阿部齋「集団利益と行政」(東京大学出版会「行政学講座3」一九七八)はこの関連で、利益集団を保守政党と有利な関係をもつものと、利益配分のメカニズムにおいて不利な立場にある集団(労働組合、農業団体、地方団体、日本医師会等)の二つに分けている。(二八頁)他方、石田雄「わが国における圧力団体発生 of 歴史的條件とその特質」(岩波書店「日本の圧力団体」年報政治学、一九六〇)は、「保守政党と一体化しあるいはその下に系列化されたもの」と、「別系列をなすように見える労働組合」とに分けている。そして前者の中で財界等と「集団系列のより下のレヴェルにあるか乃至はその主流から外れているもの(例えば中小企業・農民等) (四〇、四一頁)」に分けている。本稿では、どちらかという石田の分類により乍ら財界等与党系列の上位のもの、下のレヴェルのもの及び別の系列に属する労働組合等、三つの類型に分けることとした。

(14) 阿部齋・前掲書、二八頁。

(15) 石田雄・前掲書、四一頁。

- (16) 経済団体等が教育問題について提案する事例は極めて多いが、具体例として雇用政策や技術発展の立場で意見を述べたものを挙げると、経済同友会「新しい成長と政治改革……昭和五九年度年頭見解」(一九八四、一、二〇)の「4教育制度の多様化・自由化・国際化」や、社団法人経済団体連合会、経済同友会「技術革新の促進に関する見解」(一九八〇、一一、二五)「2民間への刺激策および官・学・民連携の強化」等がある。社会の安定や秩序維持の立場か

らの提案については日本経営者団体連盟「近年の校内暴力化問題について」（教育特別委員会報告）（一九八三、七）等がある。行政改革推進の立場からのものには、経済同友会「行政改革・今後の文教政策に望む」（一九八二、一）、「Ⅰの2教科書有償化に向けて」、「Ⅱの1国立大学と私立大学の授業料格差の是正」等の例がある。

(17) 佐藤誠三郎・松崎哲久「自民党政権」（中央公論社、一九八六）一七一頁。

(18) 石田雄・前掲書、四一頁。

(19) 地方六団体、即ち全国知事会、全国市長会、全国都道府県議会議長会等が、野党を構成員に含んだものであることは明らかである。

(20) J. C. Campbell, op. cit., p. 24. 前掲邦訳、五四頁。

(21) 朝日新聞、昭和六一年八月九日朝刊「生産者米価据置き」。

(22) J. C. Campbell, op. cit., pp. 40, 41. 前掲邦訳、七九頁。

(23) 石田雄・前掲書、四一頁。

(24) J. C. Campbell, op. cit., p. 26, 27. 前掲邦訳、五七、五八頁。

(25) 森田朗「インクリメンタリズムの論理構造」（「法経研究」千葉大学、一九八一、一〇号所収）一五七—一六五頁。

(26) 村松岐夫「行政過程と利益団体」は、現実の問題として次のように圧力団体の否定をすることは誤りであることを指摘している。「行政と利益団体の間の関係の特質は、そのインフォーマリテイの中にある。しかも、そこに調整の困難がある。フランスのある局長は、行政と圧力

団体との間の公的会議が増大しているとしても、そこは事態が進行するところではなく、「真に重要なのは非公式の接触である」といつている。日本の行政と利益団体の間の「裏取引」は、しばしば日本の政治の前近代制といわれるが、その望ましさについては別に議論するとして、それが現実の一部であることを認識すべきであって、そのことからただちに圧力活動のすべてを否定するのは誤りであろう。」（村松岐夫「行政過程と利益団体」（有斐閣「現代行政と法の支配」杉村敏正先生還暦記念、一九七八）一二七—一二八頁。）

(27) 同上、一一五頁。

(28) 「政党が本来の政治的機能を果していないために、労働組合など元来経済闘争を建て前とする団体や新興宗教団体がその真空を埋め、さらに「子供を守る会」とか、留守家族の組織のような、社会の最低辺で組織された応急的な集団が圧力団体の役割を演ずるといふ風に、一段づつ機能集団の役割がズレているのが現代日本の状況である。」（丸山眞男「現代政治の思想と行動（上巻）」（未来社、一九六一）二二四頁。）

(29) 阿部斎・前掲書、三六、三七頁。

(30) 米価審議會の場合、委員は生産者側委員、消費者側委員等といわれており、全国農業協同組合連合会々長や全国地域婦人団体連絡協議会々長等が選ばれ、それぞれの団体の利益を代表するが、この選任分野は事実上の配慮によるもので、法令上は「米価その他主要食糧の価格の決定に関する基本事項に関し学識経験のある者」（米価審議會令一条三項）として任命されている。これに対し、中央社会保険医療協議会の場合、医療費の支払い側委員、医療側の委員等に

ついて、法令上も明記されている。即ち、社会保険審議会及び社会保険医療協議会法十五条で「一 健康保険、船員保険及び国民健康保険の保険者並びに被保険者、事業主及び船舶所有者を代表する委員八人、二 医師、歯科医師及び薬剤師を代表する委員八人、三 公益を代表する委員四人」と明定し、一号委員には健康保険組合の連合会の役員、労働組合役員等が選ばれ、二号委員には医師会等の役員、三号委員には学識経験者が選ばれる。いずれの場合でも、それぞれの利益を代表する委員の激しい主張がくりひろげられ、審議会の場での各利益の調整が大きな政治問題となって新聞等をにぎわせる。

(31) 環境庁四代目長官三木武夫氏は、「環境行政を進めるにあたって住民運動の協力を得ることが最優先すると考え、自然環境保全審議会のメンバーに、全国自然保護連合代表の荒垣秀雄氏と理事長の中村芳男氏を加えた。住民運動のリーダーを中央政府の諮問機関の委員に任命したことは画期的なことだった。」とされている。(朝日新聞 昭和五五年六月五日朝刊「後退許されぬ公害行政」)

(32) 関係者の間で有名なのは、村上孝太郎が防衛主計官であったときに、ゴム長靴をはいて早朝の東京の魚市場に行った件である。後日、彼の部屋で、防衛庁の役人に対し、食糧品の購入単価が水増しされていた直接の証拠をつきつけることができたということを、個人的情報源の有効性としてキャンベルは例示にあげている。(J. C. Campbell, op. cit., p. 59. 前掲邦訳一〇四頁。)

(33) 「第一〇一回国会参議院予算委員会会議録第五号」(一四頁)一九八四、三、一五公明党峰

山昭範議員発言

(34) 「私学振興に関する懇談会」座長石川忠雄（慶應義塾大学長）、構成員一六人。

(35) 「二一世紀への留学生政策懇談会」座長川野重任（日本国際教育協会理事長）、構成員五人。

「二一世紀への留学生政策に関する提言」は一九八三、八、三一取りまとめ、内閣総理大臣及び文部大臣に報告している。

(36) 各局レベルの調査会等は、省内で次官裁定の形でその目的、構成、設置期間等を定めて設ける。これには、「大学入学者選抜方法の改善に関する会議」等のように、技術的、専門的事項を検討するため、毎年、継続的に設置されるものもあるが、他方「第二国立劇場設立準備協議会」のように、特定の予算事項に即して設けられるものもある。

(37) 大平総理の政策研究グループは、本文で掲げた四つの他、「田園都市構想研究グループ」、「環太平洋連帯研究グループ」、「総合安全保障研究グループ」、「対外経済政策研究グループ」及び「文化の時代の経済運営研究グループ」の五つである。この研究グループは、具体的、即物的な政策の情報や、利害関係の調整の手段としてよりは、わが国保守政権の中において特筆すべき、長期的な視野にもとづく政策の基盤の検討グループであったと評価できる。（この各グループの報告内容等については、長富祐一郎「近代を超えて——故大平総理の遺されたもの——上、下」（財団法人大蔵財務協会、一九八三）に詳しい。）

(38) 私的諮問機関について中曽根総理は、次のように国会で答えている。この答弁では、私的諮問機関の位置付けを明確にしているといえる。「文化と教育に関する懇談会も同じで、これは

何回か私し出ておりますが、非常にさまざまな意見を皆様持っております。必ずしも一致しておるものでもございません。今ある段階的な過程における最終的なことをやっておりますが、一致している意見というものもあれば、一致できない意見もあれば、少数意見として書きたいという意見もあります。そういう状況でございますので、いわゆる国家行政組織法における八条の合議制機関というものは非常に性格の異なった委員一人一人の個人的意見を私に進達する、あるいは伝達する、そういう仕組みで今行われておるものなのでございます。」（前掲第一〇一回国会会議録一五頁）。

(39) 私的諮問機関の問題として次のような指摘がある。

「首相や各閣僚の立場からすれば、私的諮問機関は法定手続きを省略できる便利さに加えて、メンバー構成にも好みの顔ぶれをそろえやすい利点がある。……」

高度情報社会懇談会の十一人の中にも……首相好みの面々がずらり。……」（朝日新聞、昭和五九、三、一六、朝刊、「はびこる私的諮問機関」）

(40) 阿部斎・前掲所、一九頁。

(41) 文部省設置法施行規則では第三条の二で「文部省顧問」を設け、「文部省の所掌事務のうち重要な施策に参画し、特に定める事項の処理に当る。」としている。昭和五八年度現在放送教育開発センター所長天城勲が任ぜられている。又、同規則第七条では「学術顧問」を設け「学術の振興に関する基本的施策の策定に参画を求めるとしている。昭和五八年度現在、赤堀四郎（財団法人蛋白質研究奨励会理事長）、茅誠司（元東京大学長）、黒川利雄（元東北大学長）、

鈴木竹雄（東京大学名誉教授）、安井琢磨（大阪大学名誉教授）の五人が任ぜられている。

(42) 財政調査会「国の予算——昭和五三年度」（はせ書房）二八頁。

(43) statistical yearbook 1982, Unesco, 75700 Paris (France)

(44) U.S., UNESCO Policy Review, Department of State, February 27, 1984, p.3.

(45) 「ヨーロッパにおける教育発展計画（OECDの長期教育計画）」（文部省「日本の成長と教育」一九六二）一五七頁。

(46) 「OECD便覧」（外務省経済局国際機関第二課、一九七〇）一八頁。

(47) 朝日新聞、昭和六二年五月二日夕刊「サミットの構図浮かぶ」。

(48) 留学生予算等も絶えず国際関係とのかねあいでは補充される。たとえば一九七四年一月、当時の田中総理が東南アジア諸国訪問に際し激しい反日デモに逢ったことや、一九七七年八月、福田総理がマニラ・ホテルで「心と心のふれあい」を訴え文化交流の果たす役割りを強調したこ
と等を契機として留学生関連予算が飛躍的な伸びを見せる等がその例である。一九七〇年度以降のわが国の留学生予算の伸びは、一般関係予算に比して、次のように顕著である。

年度	留学生予算(伸び率)	一般会計全体(伸び率)
一九七〇	七億〇千万円(一・〇)	七兆九千億円(一・〇)
一九七五	二五〃九〃(三・七)	二一〃三〃(二・七)
一九八〇	五五〃三〃(七・九)	四二〃六〃(五・四)
一九八三	八一〃一〃(一一・六)	五〇〃四〃(六・三)

(「国と地方の文教予算」文部省、該当年度版より作成)

(49) 文部省「南極観測二十五年史」(一九八二)四七三頁。

(50) 文部省、同上一頁及び五頁。なお、国際協力の具体的な事例としては、氷海航行中の各国の船舶に対する救援、南極大陸等において遭難した他国の旅行隊に対する航空機等による救援、援助、各国基地間での観測データ等の通信による交換、基地の他国との協同経営等がある。

(51) 南極条約の柱は、1)南極地域の平和利用、2)科学調査の自由と国際協力、3)領有権の法的現状の凍結等である。

(52) 文化協定締結国及びその内容としての協力事業項目を整理すれば表1のようである。(一九八〇年現在)

(53) 科学技術協力協定の締結国及びその内容のうち文部省関連の学術分野の項目を整理すれば表2のようである。(一九八〇年現在)

(54) 財制調査会「国の予算 昭和六〇年度」(はせ書房)一七―一八頁。

表 1

オ ラ ン ダ	ア ル ゼ ン チ ン	フ ィ ン ラ ン ド	イ ラ ク	韓 国	カ ナ ダ	オ ー ス ト ラ リ ア	ベ ル ギ ー	ア フ ガ ニ ス タ ン	ユ ー ゴ ス ラ ビ ア	ブ ラ ジ ル	英 国	イ ラ ン	パ キ ス タ ン	ド イ ツ 連 邦 共 和 国	エ ジ プ ト	イ ン ド	メ キ シ コ	タ イ	イ タ リ ア	フ ラ ン ス	協定国		
																					項目		
○			○				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	文化交流事業に対する 便宜供与	
○	○	○	○		○	○																各種交流事業を通ずる 相手各国理解の奨励	
○	○	○			○		○		○	○	○			○	○					○	○	翻訳及び複製の奨励	
○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	学者等の交流の奨励
○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	奨学金供与の研究等
○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	大学における相手国文化 講座の奨励
	○				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	学位、資格等の同等性 についての研究
○	○		○	○		○	○			○	○			○	○	○				○	○	○	相手国の文化機関に対 する便宜供与
○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○		○	○	○		○	○	○			○	両国の文化機関、団体 等の協力の奨励
○	○	○	○		○	○	○	○	○	○		○	○		○	○							スポーツ交流の奨励
○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	文献センター等の利用 についての便宜供与
			○			○	○			○	○			○		○	○			○	○	○	混合委員会の規定
○	○	○	○		○	○	○																青少年交流・成人教育 協力
○																							文化的資産の保存につ いての交流
				○																			文化財の引き渡し
○	○	○	○		○	○																	報道機関等との協力
	○				○	○				○					○								観光旅行の奨励
						○		○	○	○	○			○									〔備考〕 科学的分野の協力 (包括的な規定)

議会が行われており、文部省としては研究者交流、宇宙分野での協力が行われている。

三 韓国との間には、昭和四三年九月の日韓科学技術大臣共同コミュニケに基づき、ほぼ毎年定期的
に日韓科学技術大臣会談が行われており、文部省としては、研究者の派遣、受入れ等の分野で協力
を行っている。

第五章 予算編成における与党との調整

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のは、与党である。与党が行政の政策形成に影響力を行使するのは制度上実は問題があり、何故なら、わが国の政治機構が議員内閣制をとる以上、国会における多数党の背景の下に行政機関の長が任命されるのは当然であるが、その故をもって与党が行政機関のすべての行動を直接チェックすることは組織論としてありえないからである。本来、制度的にはあくまでも行政機関の長たる大臣に党が指示を与え、行政機関には大臣を通じる間接のコントロールしかありえない筈である。しかるに、現実には大臣を通じるだけでなく、大臣を補佐する行政官が直接与党と接触し、いわば与党との合作により政策形成する傾向が強い。特に近年、予算編成過程全体を通じて、与党と各省の政策形成における協同性が強まっていることは否めない。今日、この協同作業を原則として認めざるを得ない状況になっている。

予算編成において、行政機関からみれば、制度的には外部というべき与党との調整を図らなければならない所以は、第四章の冒頭でのべたところと同じく、行政官が政策形成の客観性、合理性を追求する場合、そこに限界があることによる。この「合理性の限界」を克服し、政策形成の欠陥を是正し、政策の総合性を求めて、これを外部との調整に委ねようとするものである。しかも、与党の場合、外部部といっても政府に対し政治的オーソリティをもち、又それだけ政治的エネルギーも他の外部の諸勢力と決定的に異なる。そのように与党がオーソリティをもちている理由を挙げれば次のとおり

である。

①議員内閣制により、内閣は議会の信任を得て成立するものである以上、その議会の多数与党が政治的立場上、政府の政策形成に関与するのは当然とされること。

②予算の国会審議で、議決にいたるまで、議会内で野党対策を行うのは与党であり、与党が政府から予算成立の国会対策を請負う以上、その内容をなす予算政策について与党として政府に対し関与するのは当然とされること。

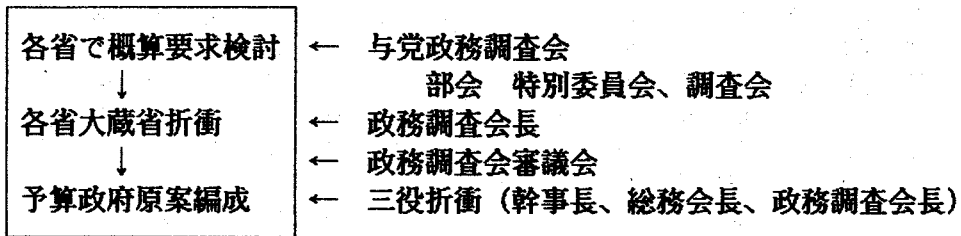
③本来、政策的事項については、政治リーダーの指導の下に政策形成すべきものであり、いわゆる官僚政治を排除するためにも、政治権力の担い手である与党が行政政府を指導するのは当然とされること（1）。

④上記①～③までと関連するが、特に自民党の政権与党として長年の実績の積上げの結果、自民党政治家に政策形成能力、情報、ノウハウの蓄積がなされていること。したがって、政府に対する十分の指導力をもっていること。

右のような事情により、今日、自民党は、政策形成において、G・T・アリソンのいわゆる「地位を有するプレーヤー」であり、又「結果にインパクトを与える」「力（政府の決定と行動に対する効果的な影響力）」を有する有力なプレーヤー（2）であることは疑いない。以下、本章において、このような与党との調整の実態を見るとともに、その問題点を考察して行こう。

一 与党との調整の 実態

図5 与党との調整



(一) さて、予算編成過程における政府と与党との調整の実態はどうなっているかをまず見て行こう。調整の概念は上図5のとおりであるがこれには二つの側面がある。

一つは、各省の概算要求に関する、キャンベルのいわゆる「細目的予算形成過程」において、主として要求各省と与党の政務調査会の部会乃至族議員が関与する面である。他の一つは「巨視的予算編成(3)」すなわち国家予算の規模とその構成等について、主として大蔵省と与党の政務調査会審議会・政務調査会長との調整ならびに、いわゆる三役折衝の面である。なお、このほか、予算政策の形成に与党との関連があるのは個人的な政治家による陳情、要望、各種利害関係で集まるいわゆる議員連盟党のグループによる意思表示、又は派閥次元の接触等種々のものがあるが、ここでは、予算政策の形成に政権与党としての政策指向的な立場で影響を与える関連を検討する立場から、前記二つの、細目的な各省と部会関係及び巨視的な大蔵省と政務調査会審議会・政務調査会長の関係の二つの側面について見て行きたい。そこで第一のいわゆる細目的予算形成に関するものを見て行こう。ここで各省が協議する自民党の機関は党の政策形成機能の中心となる政務調査会であり、各省が直接に対応するのはこの政務調査会の部会である。政務調査会部会は、

原則として各省所管事項と対応して設置され、現在自民党党則により一七の部会となっている(4)。部会には正副部会長が置かれ、総じて部会長選挙基準は衆議院当選三回から四回、参議院当選二回を標準とし、これまでの部会長の多くは、政務次官経験者でかつリーダーシップに豊かな力を発揮できる議員が任命されるといわれる(5)。部会の構成員は、当選回数数の若い議員から政務次官、大臣経験者等まで含まれる。このうち、副部会長、部会長及びその卒業生、並びに関係省庁の政務次官、大臣経験者等が関連する分野の「族」を形成する(6)(7)。各省幹部としては部会長等部会の構成員並びに族議員との関係を極めて重視するのである(8)。

なお、部会の他に政策に関する特別事項を調査、審議する機関として、政務調査会に特別委員会及び特別調査会が設けられている(9)。これは資源エネルギー問題調査会や対外経済協力委員会等であり、各省庁別に設置されている各部会のタテ割りの機能を補完し、各省にまたがる事項を審議することが多い。文部省関係に例をみると、文教制度調査会が設けられており、これが文教部会と連携をとりながら政策事項を審議する。予算編成過程においても、これら特別調査会等が必要に応じ、部会に準じて機能するのである。そのほか文部省に関連するものとしては、幼児問題調査会、青年対策特別委員会、婦人対策特別委員会、地震対策特別委員会、文化振興に関する特別委員会等各種のものにわたっている等、各省と与党政務調査会特別委員等の関連は交錯する。

政務調査会の各部会は何らかの形で所管の専門事項について党の意向を集約し、所管の各省に対して指導、指示に専ら当る。そして、各部会は「関係の特定の利益集団と結びつき、その利益を政府の政策へと媒介する機能を果たしている」という指摘がなされるところであり(10)、事実、種

々の公共施設建設や補助金関連等で各種圧力団体が与党の部会と関連をもつ事實は否めないが、しかし単に外部からの利益の取次機関ではなく、党として独自の立場によって政策を検討し提示する機能を部会が持っていることを見落としてはならない。文教部会等の場合、文教政策の性格上その傾向が強い。即ち利権よりも教育をめぐる価値観の実現の立場から、いわゆる「カネ」や「票」を顧慮しない、「選挙に強い」政治家が信念に燃えて政策集団を形成し(11)、そこにおいては、特定の利益集団の利益を政府へ媒介するよりも、党自体の基本的政策として行政府を指導する側面が強のである。具体的な政策の例としては「大学生の七割を抱える私立大学への助成制度、小中高校教職員の待遇改善(人材確保法による高給、育児休業制度)、学校管理体制の充実(教頭職、主任の制度化)、国公立大入試改革(共通一次制度)、放送教育センター、放送大学設置等々。いずれも文教族が中心となって進めてきた。(12)」と指摘されている。

なお、必ずしも、たえず党の側から指導、指示を与えるばかりでなく、反対に部会が各省の要望をきいて各省からもち上ってきた政策について党全体の政策として取り上げるため、党内において各省の代弁機関となることも多い。要するに省側の概算要求の原案は部会の審議を経ることが必要な前提となっているのであって、予算にもりこむべき政策はすべて与党と各省でいろいろな意味において調整されるのであり、その場が政務調査会部会なのである。

概算要求作成の段階において、各省の政務調査会との接触の状況を見ると、該当の部会を中心とし、場合によっては、特別調査会又は特別委員会が四月から八月にかけて随時開催され、部会のメンバーが当該省から翌年度概算要求に盛りこむべき施策の概要、方針党を積極的に聴取すると共に、

これに各種の注文をつける。そして七月と八月には、部会又は部会と特別調査会等との合同会議が集中的に行われる。この場における接触により、各省と与党各部会又は特別調査会、特別委員会は、協同作業で概算要求を練り上げて行くわけである(13)。

なお、この概算要求作成の段階において、各省は種々の集団の陳情、要望等を受けるが、この時、同時に各部会でも、様々の団体等の陳情、要望、意見等を吸収する。特に、圧力団体のうち与党指向の集団の陳情、要望は各部会で、日時をきめて積極的に聴取する。各省は、自民党に対する各団体の陳情、要望の「ヒアリング」の機会に、課長クラスが傍聴し、どの程度圧力団体の声を概算要求に反映させるべきか察知する。多くの団体が八月の初旬に永田町の自民党本部におし寄せるのは、丁度この時なのである。

さて各省と部会(特別調査会、特別委員会)は、はじめ局単位の事項ごとに個別に協議するが、次第に重要事項のみにしぼって行く。この間、省の首脳幹部と部会長との事前打合せ、部会その他の党関係者との自由討議、部会全員との打合せ、部会及び関係調査会幹部会との打合せ、更には部会、関係調査会全員との合同会議という形があり、各省と与党部会との織物の経と緯のような緊密な連携の下に概算要求原案の作成過程が展開される(14)。そして、八月二〇日頃に翌年度概算要求書を系統的にまとめ上げ、最終的な各省概算要求を決定するのである。

この後、八月末に概算要求書が大蔵省に提出された後の秋の間、政府部内において各省及び大蔵省の間ではげしい予算折衝が展開されるが、与党と各省の連絡は頻繁でなく、年末の大蔵原案内示、各省の復活折衝まで、細目的予算編成過程における政府と与党の調整は殆どない(15)。各省と与

党の各部会との緊密な接触が再びはじまるのは、十二月下旬に大蔵原案が内示される時からである。各省は大蔵原案内示を受けた直後からその内容を検討し、復活折衝方針を固める。しかし「各省庁とも事務的に復活折衝の内容を調整することができて、その成案については事前に自由民主党政務調査会部会の了承を取りつけることが絶対に必要である。」「大蔵原案内示後、各省庁は自由民主党政務調査会部会の了承を得、復活折衝の任に当たる。」「各部会での復活重点事項の決め方は、正副部会長が、省庁幹部——官房会計課長、総務課長（秘書課長）、官房長——と協議し、そのあとで協議事項を部会にかけて了承を取りつける。これが普通の形式である。（16）」即ち、各部会とも、大蔵原案内示があった段階で部会を開催し、大蔵省からの内示の状況を聴取し、各部会議員がその内容についての不満、注文、希望意思、各省への激励を述べる。それを参考にしながら、各省では復活要求の原案をかため、再度、部会で復活要求の了解を得る。復活要求の案については、省の幹部が内々に正副部会長や主な族議員と協議し原則的には、部会の了解を得られるが、次第によっては、部会の注文を入れて練りなおさなければならぬこともある。そういう作業が原案内示、第一次復活、第二次内示、第二次復活となされ、最後の大臣折衝までもちあげられるわけである。通常「冬の陣」といわれるが、霞が関の官庁街に二十四時間体制で深夜に灯がともされ、永田町の自民党会館が異常な熱気につつまれるのがこの時である。

このような過程を通じて、自由民主党政務調査会の各部会は、党と各省とを「実質的に結ぶ調整機関として」の機能を果たすわけである。この役割は、正規の行政手続きによるものではなく、あくまでも事実上の、慣例による過程として、与党が予算にその意向をもち込む「政治的任務を發揮し

たもの」といえる(17)。

(二) 第二に国家予算の規模とその構成等について、各省の要求を査定する立場における大蔵省が原則として主役になる。「巨視的予算編成」における政府と与党の調整の実態について見て行こう(18)。大蔵省と接触する自民党の窓口は、党全体の大局的立場から政策決定の責を負う政務調査会長又は政務調査会審議会(19)が原則である。予算編成のための大蔵省の作業は、通常六月初旬ごろから始まり、七月中旬ごろ、翌年度予算について主計局長が大蔵大臣、大蔵政務次官、内閣官房長官、内閣官房副長官という政府首脳に説明すると同時に政務調査会長に説明する。ここから、巨視的予算編成における政府と与党の調整が始まり、年末の予算政府原案成立にいたるまで続く。主計局長は政務調査会長に各省の翌年度予算の問題点について事前説明を行い、前もって理解を深めてもらうことが多い。そして、八月末に各省が大蔵省へ概算要求書を提出した後、大蔵省は政務調査会審議会ならびに部会長合同会議へ、翌年度予算の基本方針を説明する。九月中旬ごろ、大蔵省は予算の査定処理案を決定し、大蔵大臣が翌年度の概算要求額についての閣議報告するとともに、この段階で主計局長は政務調査会長と翌年度予算の編成方法や問題点を協議し、又要望を聴取する。なお、十月ごろ政務調査会審議会が開催され、各部部长から部会ごとに重点事項を聴取し、各部会を通して関係省庁の予算重点事項を決定する。政務調査会審議会が部会提出の翌年度予算重点事項を事前にチェックするのである。そして十二月に入り、大蔵原案の内示の数日前ごろ、各省の予算編成重点施策を取りまとめ、政務調査会正副会長会議を開催し、それを検討して予算編成大綱試案を作成する。この試案は大蔵省に非公式に送付されるとともに、各部部长とも協議し、修正事項

を審議した後、翌年度予算編成大綱として決定し、党の総務会、役員会の了承を得てそれを正式に党議として決定後、大蔵省主計局へ送付、予算編成の際に留意するよう申し入れる。このあと予算大蔵省原案の内示に入るのである。

内示に入った後の大蔵省と党の政務調査会との連携は、各省と「部会」との連携以上に緊密である。即ち、まず、政府各省に内示する前に党では、「政務調査会役員会（正副調査会長、政務調査会審議委員、特別調査会正副会長、特別委員会正副委員長、部会正副部会長）、総務会の合同会議を開催し、ここに大蔵政務次官が出席して党に内示（20）」する。大蔵省が各省に内示するのはその後なのである。内示を受けた各省は、それぞれの部会と協議を重ねながら各省復活要求の原案を堅めることは前述のとおりであるが、一方、党としては、全体的な立場から重点事項をきめる。即ち、政務調査会審議会が各部会から翌年度予算重点復活要求を聴取し、これを参考にして独自の重点事項を決定する。この重点事項を決める会議には政務調査会正副会長、審議会委員が出席し、党の重点事項として、各項目ごとに政、◎、○、レの印をつける。政は、とくに政治的判断をする事項、◎は重要な事項、○は◎につぐ重要な事項、レは査定上配慮を要する事項である。「こうして、政務調査会審議会で決定された予算復活重点事項は、大蔵省主計局に送付され、これを受けて大蔵省主計局も予算査定の際に、党側の要求事項を検討する基本的資料として尊重する。同時にこの予算重点事項復活要求は、党最高の議決機関である総務会にかけられ、党としての最終決定がなされる。党の予算復活折衝の際の政、◎、○、レ……等の印は、いわば党の大蔵省に対する一種のアクセルの役割を果たすもので、大蔵省としても党の意向を知る絶好の目安とみなしている。（21）」

大蔵省と各省の間で復活折衝及び内示の行事が積み重ねられ、事務次官折衝でも話し合いのつかない事項については上位の閣僚折衝（大臣折衝）に持ち上げられる。閣僚折衝にまで上げられる項目は、政務調査会審議会並びに総務会における翌年度予算要求重点復活要求のいわゆる政、◎、○、レの中から選ばれるものである。閣僚折衝に出席するのは、大蔵大臣と、大蔵事務当局（主計局長と若干のスタッフ）それに担当大臣で、持時間は五分乃至二〇分程度として各省大臣が逐一入れかわり個別折衝する。大蔵大臣室で行われるこの政府部内の予算折衝に政務調査会長が同席する。慣例上閣僚折衝は政治性の強いものとされ、政府の行事に党の責任者が直接参画するものといえる。そして、この閣僚折衝で解決されない項目は、総務会の了承を取りつけて政治折衝に舞台を移す。場所は総理大臣官邸であり、党三役（幹事長、総務会長、政務調査会長）と政府側からは大蔵大臣と官房長官が出席する。党三役が党側として対応するため「三役折衝」ともいわれる。この政治折衝で翌年度予算の決着がつかず、直ちに総務会が開催され、政務調査会長が政治折衝の結果を報告する。総務会の了承を得、その閉会をもって党の行事は完了し、この旨が政府側に伝達される。その数十分後、閣議が開かれ、翌年度歳入歳出概算を閣議決定して、政府部内の予算編成の行事は終わる（22）。

（三）近年、予算編成につき政府と与党との調整がますます緊密に行われる傾向が強くなっているが、今、その経緯について見て行こう。与党が内閣とは別の立場で予算政策の形成に参画し、このような調整を行うようになったのは昭和三〇年頃からである。予算編成につき政府と与党との調整が行われるようになった経緯については、河野一之により、次のように述べられている。

「……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、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つてよい。昭和二八年度予算は、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つてゐるが、政府と与党が、そのための特別の場を持つことには変りなく、又その交渉は、年を追うて激しくなつてゐる。

予算編成は、政治の権限であり、かつ、その責任で行われる。しかし、その政府は、与党に基礎をおく内閣である。政党内閣である以上、予算編成に際し、与党の政策をとり入れるのは、当然であるが、それは与党が送つてゐる閣僚によつて、内閣において調整され、実行されるのが一応の筋である。英国は正にこの方式である。アメリカは多少違つて、政府が予算案を勧告して、国会は自由でこれを修正する。ところが、わが国では、そのいずれでもない。少なくとも、現状は、与党は、内閣とは別個に立つて、その政策を、内閣に指示し、内閣に、これを実行させるという立場をとつてゐるものようである。これは必ずしも、予算に限らない。最近、国会、そして政党が、事前に政府の行政に關与する傾向が目立つようになつたが予算の場合、これが集中的に現れるのである。

(23)

もとより、調整の対象となる事項は、大綱であるか、或いは政治性の強いものが多く、細部又は個別にわたるものもしくは経常的な事項は省側が担当するというように、政党と省庁との間には、自ずと政策形成をめぐり、役割りと分担は分れてゐる。つまり、政治的判断と行政的判断の対象は異なるわけで、党と調整を圖られるのは、専ら政治的事項に属するわけである。ただし、昭和三〇年

の保守合同以来、自民党長期政権の結果、党内における議員の専門分野が次第に固定し、それぞれの分野について専門的な知識を涵養した。同時に、当該関係者の政務次官や、大臣経験者の族議員が増え、行政内部の仕組みに通じる者が多くなり、次第に与党の指導、指示が綿密になっていくことが否めない(24)。又、人権意識の拡大や社会的諸制度の発展に関連して、事務的、手続きの事項についても政治問題となる事項が増加し、政治的判断を加えられる事項が次第に多くなる傾向にある。例えば、教育問題について見れば、生徒の非行問題とか高校入試、大学入試の改善或いは大学、学術関係等は、少なくとも昭和三〇年代までは、事務的な行政課題として文部省限りで処理されていた。しかし、大学紛争や、大学大衆化等、高等教育の社会的な位置付けの変化等にも由来したが、次第に与党・文教部会等で議論の対象となり、(一)にもふれたが昭和五〇年代の共通一次の導入(大学入試センターの設立)、放送大学の発足等は文教部会の大きな政策課題となった。又、近年の校内暴力問題や青少年非行対策、偏差値入試の改革等は文教部会の大きな政策課題としてとりあげられるようになってきた。そればかりではなく昭和五八―五九年にかけて、これらの教育問題は、総理府に臨時教育審議会を設置し、又選挙のスローガンとして教育改革が重要な柱となる程、内閣の重点的な政策課題にまで発展した。

二 与党との調整の問題点

(一) いずれにしても、概算要求作成の過程において、近年、与党の政務調査会部会を中心とする関

与が次第に濃密になって来たのが実態であり、これに関して、政治と行政の調整のあり方をどう考えるかという課題が浮上する。本来、予算編成に対する政治的リーダーシップの仕組みは、制度的には①内閣が国会の信任をうけ、各省大臣及び内閣がそれに対する責任を負うという議員内閣制度及び②予算の成立について国会の審議を要するという財政に対する国会の監督という主として二つの仕組みに限定されている。これら正式に認知された手続きにより政治の行政に対するチェックが行われるのが正当であって、これ以外に前記のような過程で、現に予算の編成について行われている行政機関と与党政調会との事実上の関係は、それが是認されるべきか否かが問題となるのである。以下この問題について検討したい。

この点については種々の議論もあり、現在のわが国の予算編成が実際上国会の監督の仕組みを極めて形式的なものとし、国民の監視のどこかないところで官僚と与党だけの政治過程で議会制民主主義を没却するというきびしい非難が予想される。しかし、現実の政治過程と行政過程の円滑な連携を図る一般論としては、行政と与党のこのような関係を、是認する説も多い。佐藤功「行政組織法」はこの関係について次のように説明する。

「内閣と与党との連絡会議の制度も根本的には重要な政策・施策についての行政と政治との調整のためにも役立つといえようし、更にはこのような制度が設けられていなくとも、つねに内閣と与党との連絡調整が図られるわけでもあろう。要するに行政組織のあらゆる段階において、またあらゆるルートを通じて、政治と行政とは調整せられるというべきであろう。そしてまたそれが実はおよそ行政組織とよばれるものの目的のすべてであるともいえるであろう。このことは、根本的

には、……行政は政治によって根拠づけられ、支えられると同時に、政治は行政によって具体化されることによって支えられるものであるということに基づく。(25)」

行政機能の外延的範囲が広がり、構造的に行政が政治機能と複雑に交錯する今日、実定の憲法において定められた伝統的な国家機能の分立概念で、行政に対する政治の関与のあり方を法制度の範囲内に限定することは、最早不可能となっている。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る。少なくとも、国家利益を考えているのは自分たちだけであるという傲然たる自負をもつ官僚に対し、与党のみに限られているとはいえず、従って党派的な利益のみの影響力の行使にすぎないとはいえず、その関与のある方が前例主義、手続主義、秘密性等の形容詞で語られる官僚主義の主導に委ねるよりは優れている。特に過去の慣例や法令の建前を大胆に踏みこえて新しい政策を展開することは、行政に殆ど期待できない。前に述べた義務教育諸学校の人材確保法による教員の給与改善の予算措置においても、政治主導なくしては決して実現できるものでなかった。当時の状況は次のようにレポートされている。

「……大蔵省の査定、作戦に対して『党主導による教育改革』を目ざす自民党の文教族パワーは強く反発、政府・与党首脳に対しての激しい突き上げを開始していく。「教師は、裁判官にも匹敵する専門家である」「今日の『デモ・シカ』先生をなくすためにも、このさい抜本的な待遇改善を図り、教師の資質向上に全力投球すべきだ。」

……そのモーレッツな突き上げは、昔、関東軍、いま文教族」という言葉まで生むほどであった。予算の大詰め段階の愛知蔵相と奥野文相との折衝では、文教族グループが大蔵省の

大臣室の入り口に陣取り、蔵相攻略のメモまで入れて要求貫徹を迫った。文教族の表情は鬼気せまるものがあつた、とさえ評された。

教員の給与の一〇パーセント引上げ、そのために一三五億円を計上する。——さしもの大蔵省も文教族パワーに押し切られた恰好で、決着はつけられた。

……戦後における歴史の中で、教員の、初めての給与の大幅な引上げは、このようなドラマを経て決められた。(26)

施策の安定性、説明可能性等を専ら唱える官僚に対し、経済や社会の動きに柔軟に対応する政治的インパクトは政党サイドより他にありえないのである(27)。営利企業における管理事務の場合は、利益追求という刺激が効率性、合理性、整合性を求めるが、行政の場合、何らかの形で外部から指導されない限り、内部から大きな政策の展開を図ったり、過去の政策と時代の要請との整合性を求めるエネルギーはない。そのエネルギーは、今日、制度的に認められた立法府と行政府の関係のみならず、その他のあらゆる政治過程の行政過程に対する干渉を前提とすることが、国民の側からの政治的統制を保障するために必要な条件といえるであろう。引用が多くなるが、佐藤誠三郎・松崎哲久「自民党政権」の次の叙述は、右の考えを別の角度から指摘したものである。

「選挙区や支持団体の多様な要求に応えなければならぬ自民党議員は、官僚が専門化し、自己の生活がかかっているがゆえに既存の枠を超えがたいのと同様に、政治生命の最も根底にある「再選」を続けるという条件のためにも、より広い視野で行動することが不可欠となる。……もちろん族や部会は特定の省庁や利益団体の代弁人の役割を求められることも多く、彼らも省庁のセクショ

ナリズムにとられ易いことには変わりない。しかし少なくとも、党、国会、政府でさまざまに異なる分野のポストを経験する議員は、特定分野の専門知識については官僚に劣っても、「民意」の動向を機敏・的確に把握するための感度においては、すぐれているのがふつうである。とくに「有力議員」として特定の族を超え、行政全体に強い影響力を持っている議員は、省庁相互あるいはそれらと対応する部会相互の対立を調整する立場に立つことによって、有力議員であり得るのである。

(28)

「民意」の動向を反映する政党の機能というのは重要である。特に役所間のセクショナリズムの打破に有効性を発揮する。佐藤・松崎同書は、右のような、与党の指導性の具体例として、環境問題につき自民党政調会の「公害対策特別委員会」が環境庁発足の半年半前に当る一九六四年一二月に設けられたこと、行財政改革問題につき、党の政調会に「行財政改革特別委員会」が設けられたのは、政府における第二次臨時行政調査会発足の六年二か月前の一九七五年一月である事等を指摘している。八一年に発足した政調会の国際経済対策特別調査会（通称「江崎調査会」）が、市場開放をめぐる省庁間の利害対立とセクショナリズムを調整する機能を発揮したことについても述べている（29）。第三章で見たように、予算編成過程において、その政策の合理性、確実性を求めて、ボトム・アップ或いは各省個別主義の特質をもつ過程を経て行政内部の政策形成がなされるわけであるが、そこで起る自閉化現象を、この与党との調整が救う機能をもつことは、評価されなければならない。この調整の機会を通じて、一つの有力な政治のチェック機能を果しているといえよう。（二）しかし、ここで問題を検討しなければならないが、政治のチェックといえども、専ら与党によ

る政党政治に終始する現状を如何に考えるかということである。議員内閣制を前提とする時、政権党の影響力の下に政策形成する以外の政治上の手段はあり得ないのであるが、特に、予算編成という国民の利害に決定的に拘わる政策形成が党派の支配下におかれ、行政の政治的中立性が疎外されるこの仕組みの内在的矛盾を如何に考えるかが問題である。この問題は困難な課題であり、簡単な解決策を求めることはむづかしいが、予算編成作成過程に関連して、二点指摘しておきたい。

第一は、与党が政権を担当する責任政党として少数野党の主張もとり入れて如何に超階層、超階級的に利益を汲みあげるかということである。もとより予算政府原案編成の後、次の章で述べるように予算の国会審議の過程が控えており、ここでは野党に代表される少数利益が主張される。しかし、国会における野党からのチェック機能には限界があり、又、多数を占める与党勢力に依存すれば、野党の意向や要請はこれを無視できるともいえる。そこで、ここにおいて政権担当の責任政党として必要なことは、政府と与党との調整において、このような国会審議の過程で起こりうる反撃に耐える合理性、必然性をもった国民の全体的な利益を代表する政府予算を形成することに配慮すべきことである。政党としてはあくまでも部分利益の代表であるが、与党として政権を担当し、政治の立場から行政の調整を行う場合に、そこで実現する政策は全体の利益を代表するという責任が政権政党に課せられているのである。政党は本来党派の私的利益を追求するが、政権党としては全体的に公的利益実現という国民全体の国家意志の形成の責任と任務を課せられるのであり、つまり与党がこの私的と公的な相反する二つの機能を営まなければならない仕組みについて不断の検討と反省を要するといえよう。第四章の二で述べたように、与党は、各種の団体と多くの利益関係をも

っている。これは与党、各国会、各省及び各利益団体のいわゆる「政策的部分政府（サブ・ガバメント）」であり、アメリカ議会の委員会、政府省庁及び利益団体の三者によるいわゆる「鉄の三角同盟」に相応するものを形成する。行政府各省自体が、これらの関係を有する特定団体の利益実現に傾きがちであるが、もともと部分利益の代表である政党の場合、一層、当該政党よりの利益の実現に走りがちであることは当然である。従って、与党の立場で政策形成に参与してくる時、行政府に求められる以上に、特定利益の要請だけでなく政治的エネルギーの弱いもの、或いは、集団となりえず自己の利益を表明する術のないものにたいする配慮等がきびしく求められるといえよう。

なお、政権政党が右のような責任を果し得ず、党派的利益に固執した予算編成を行う場合、その政策自体が破綻するか又は、その政権党を背景とする内閣の存在が政治過程で指弾され、政権交替に導かれるというのが、いわば議会制民主主義の教科書的なパターンであるといえる。そして、個々の反対政党が交互に内閣を担当してそれぞれ固有の政策を採用しても、政権交替によって、対立する政策が展開される場合、長期的な観点から見て中和されて、一定の中立性、客観性が保ちうるとも言える。しかし、わが国の場合、内閣の交替はあっても同一政党内の交替にすぎないという保守合同以来のいわゆる五五年体制がつづき、与党が三〇年以上にわたって政権を維持しつづけるという特異な政治過程を歩みつづけているわけである。このような背景の下における政権政党は、その内閣をして全国民的利益を反映した政策を実現させ、階層的、階級的疎外をもたらさないよう、その政策の民主的実現について自覚が求められているということが、わが国固有の今日的課題なのである。

さて第二に行政の政策形成が与党の調整の下に行われる仕組みについてのもう一つの問題点は、行政が政党からのチェックをうけながらも、その政治的中立性を如何に実現するかということである。もともと、明治以降、わが国の場合、本質的な意味での市民革命を経験せず、半封建的官僚制の體質をもっていることを指弾されるが、しかし一面では決定的な身分や階級性の希薄性等もあって(30)、いわゆる天皇制官僚も基盤が脆弱であり、或いは米国におけるような猟官主義の歴史による官僚の党派性も少なく(31)、戦後、新しい公務員制度の忠実な実現に努め、成績主義を活かし、その限りにおいて行政官は政治からの中立性を確保されたといえる。この固有の特性を更に活かし、政策形成における行政の中立性を如何に確保するかが極めて重要な課題なのである。統治される者や権力から疎外される利益を政策形成の要素に盛りこまないならば真の政策とはなり得ない。行政官が客観、公正の立場に立って社会のあらゆる階級や階層、その他種々の利害関係の一致点を見出し、時代的要請を客観的、中立的に政府の政策として凝縮して行く事が課題なのである。

マイケル・J・ヒルは「行政の社会学」でこの点について次のように指摘している。「公務員は政治的一致という状況の中で最も容易に仕事をなしうる。しかし政治的一致が存在しないところでは、彼らの役割は、一致をつくり出すことである。(32)」政策形成における行政官の地位を明確に認識し、真の政治的一致は何かという処に焦点を置いて政策形成を行うことが、行政官の使命なのである。そして、このような行政官の使命を与党が認め、政治が、行政側の客観的判断や公正な社会的必要性に基いて積みあげてきた政策原案を尊重し、或いはその独自の判断を容認する度量を有し、行政の相対的中立性を如何に認めるかということが重要なのである。

このような与党と行政の中立性の関係について更に進めて言えば、今日行政の現実的運用の立場から、与党政調会各部会と各省の行政官の直接の接触が図られているのであるが、本来は与党↓内閣↓各省行政官の間接の関係を中間省略しているといえる。反対に言えば、行政官は、国の機関たる内閣・各省大臣に責任を負っているものであり、政権党であるといえども政党そのものに直接の責任を負っているのではない。行政の中立性を確保することは、与党又は行政官の双方が、この間接の關係に配慮することである。この關係は、単に距離的に間接であるというのではなく、直接の關係とは質的に意味が異なる。各省では、概算要求作成の段階から、単に与党のみでなく野党各党の政策や要請又は外部各種の組織の動向等を察知するのに意を用いる。そして疎外される要因を疎外されたまま放棄するのではなく、これを全体として吸収しながら（時には実質的に、時には戦術上妥協的に疎外要因を緩和するに過ぎない場合もあるにしても）あらゆる利害を凝縮し、国全体の立場として政策化して行くのが予算編成過程であるといえよう。この予算編成に責任をもつのが内閣・各省大臣である。このような内閣の立場は、与党といえども、政党の立場として部分利益を代表しているにすぎないものであるのと意味が異なるのである。實際の予算編成過程で、与党政調会部会と調整する現実的過程があることは当然としても、最終的な行政責任のありかが内閣・各省大臣にある事を論理的にわけて考え、行政官の政治的中立の立場についての配慮が求められるのである。この観点からも、一九五五年の保守合同以後の政策決定機構上に生じた「官僚と与党の癒着の深化と公然性」の問題、特に「官僚が自民党の国会議員候補の有力な補給源（33）」になることの問題が重要である。特に行政の政治的中立性の確保の上から公務員の政治立候補制限について何らか一

定の制度的対応が検討される必要があるではなからうか。

× × × × × × ×

以上のように、予算編成に当たって、政府と政党との調整は、議員内閣制の下の政策形成のあり方としてこれを否定するのではなく、積極的に解すべきものといえるが、同時にその位置付けや与党の立場を明確にすると共に、政府の中立的行政責任を明確にした運用又は制度的改善が期待される所である。以上、与党との調整の実態を見ると共に、外部との調節という立場でその意義を評価しながらなお問題点があることを指摘した。それにつけてもここで、これら政府の予算政策形成の過程でその問題点を克服し、適切さを求め監督する政治的勢力となりうるのは、国会における野党の機能である。本稿の最後に第六章を設け、「予算の国会における審議」として主として野党との関係を見て行きたい。

(1) わが国における政策形成において、いわゆる「官僚制的政策形成」が問題とされ、政治的リーダーを正面から必要とする考えが強い。「政治リーダーは、現代のこの政策の難所にさしかかった時点では、政策を統合化し、かつ障害をなくすための政策改善のポリシーを自ら形成し、それをめざして政治力結集に大車輪をかけることがその役割となっている。……いまや、政治的リーダーは、行政部局のリーダーとチーム作業を組んで、政策改善のためのポリシーにとりかかり、とりまとめ、そのために役立つ素材を動員して総力あげてポリシー革新に進む必要がある。」といわれている。(河中二講「日本における政策決定の政治過程」(東京大学出版会

「現代行政と官僚制下」、一九七四）一七頁。）今日、現実にもいわゆる党高政低であって政策形成において与党が政府をリードすべきであるという政治家の考えも強い。

- (2) G.T.Allison, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown & Co., 1971), pp. 164, 168. 宮里政玄訳「決定の本質」（中央公論社、一九七八）一九〇、一九五頁。

- (3) J.C.Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics* (Berkeley and Los Angeles, Calif.: University of California Press, 1977) p. 43 and p. 71. 小島昭・佐藤義和訳「予算ぶんどり」（サイマル出版会、一九八四）八四、一二四頁。

- (4) 現在設置されている部会は次の一七である（自民党則四八条昭和五五年一月現在）
内閣、地方行政、国防、法務、外交、財政、文教、社会、労働、農林、水産、商工、交通、通信、建設、科学技術、環境の各部会。

なお、野党の日本社会党をはじめ各党も、部会又はこれに相当する組織を設けており、各党国会の常任委員会所属の議員が専門分野の担当に当る。野党の部会等と各省幹部の接触の機会は少なく、与党の場合と異り国会の常任委員会において政府委員が国会審議の場で担当の議員と対面するのが主になる。

- (5) 村川一郎「政策決定過程」（「教育社新書」教育社、一九七九）二六頁。なお、部会長又は副部会長は、通常、関連する国会常任委員会の理事となり、各省が提案する法案審議やその他国会の常任委員会における野党対策に当たり、各省国会対策の調整役の要めとなる。

- (6) 族を形成する経歴として部会長、政務次官、大臣の系列が主要なものであるが、文教族の場

合の文教部会についてその歴代部会長をみると次のようである。議員歴としては政務次官経験に当たって、必ずしも文部政務次官を経験している訳ではないし、又、文教部会長経験者が必ずしも、後々文部大臣になる訳ではないが、然し、やはり、文部政務次官——文教部会長——文部大臣経験者の系列がいわゆる文教族の中心となる。

文教部会長

昭和三十一年 米田 吉盛

三二年 高村 坂彦（五三年文部政務次官）

三四年 臼井 莊一（三二年文部政務次官）

三六年 中村 庸一郎

三八年 稲葉 修（三二年文部政務次官、四七年文部大臣）

四二年 八木 徹雄（三八年文部政務次官）

四四年 谷川 和穂（四一年文部政務次官）

四七年 西岡 武夫（四五年文部政務次官）

五〇年 藤波 孝生（四八年文部政務次官）

五四年 森 喜朗（五八年文部大臣）

五七年 石橋 一弥（五五年文部政務次官）

五九年 青木 正久

(7)

”族“とは、佐藤誠三郎・杉崎哲久「自民党政権」（中央公論社、一九八六、九二頁）によ

れば「省庁を基本単位として仕切られた政策分野について、日常的に強い影響力を行使している中堅議員の集団」であると定義している。「政調部会、調査会等の審議をリードする作戦司令部の役割を果し」「六〇年代後半からしだいに形成され、七〇年代末までには主要行政分野に明確な形で存在するようになったが、政策決定過程におけるその役割が注目されるようになったのは、比較的最近のことである。」としている。

- (8) 各省幹部が部会を重視する事情については、法案の作成に関連して村川・前掲書により次のように指摘されている。予算の編成過程においても事情は同様である。「省庁側としても幹部官僚は、自分の手を経た法律案が与党審査の段階で握りつぶされると将来の立身にマイナスとなるから、与党自由民主党の行う政策決定に対して深い関心を払うとともに、部会審査——部会員の意思——をきわめて重視する。とくにこの場合、部会に常時出席して法律案の内容等を説明する幹部官僚は、課長補佐時代から積極的に部会に顔を出し、部会機能を実際に学びとるとともに、部会員に「顔」を覚えてもらおう。逆に部会員は、その者を通じていろいろな政策問題を頼めば解決してもらえ、という便宜をもつのである。」(村川、前掲書、二九頁。)
- (9) 一九八四年現在、特別委員会、特別調査会は合計で八〇ある。(昭和五九年二月新版「国会便覧」(日本経済新聞社)一七八—一七九頁。)

- (10) 村松岐夫編「行政学講義」(青林書院新社、一九八〇)一四七頁。

- (11) 日本経済新聞社編「自民党政調会」(一九八三)は文教族の性格を次のように指摘する。

「政治家の間で、教育はカネにも票にもならない、とよく言われる。二年ほど前、教科書会社

の政治献金が問題になったが、総じて教育問題は利権とは結びつきにくい。教育に対する国民の関心は高いが、選挙で有権者を引きつけるだけの力にはならない。それだけに選挙に強い者しか文教族として活躍できない。そしてなによりも「教育こそ国づくりの基本」という信念に燃える集団である。」(八八頁。)

(12) 日本経済新聞社編・同上、八七頁。

(13) 各省と自民党の部会が概算要求を協同作業でいわば合作するのであるが、必ずしも一枚岩でなく相互に方針が異なることもある。そして方針や考え方が異なる場合、自民党が圧力団体を省にさしむけて原案に党の意向を反映させる場合や、反対に省が圧力団体にてこ入れをし部会に働きかけさせ、省の代弁をさせることもある。

(14) 概算要求作成の過程においては、自民党の政務調査会は各部会毎の調整は行わず、各省の夕テ割り所管に基づく要求原案を各部会限りで了承するに終る。統一的な政府全体の政策調整は、九月以降の大蔵省査定を通じる予算政府原案編成の過程を通じて行われる。

(15) 九月〜一二月の「期間の大半は、個々の国会議員が自らの選考を知らせておこうとすることがしばしばあるとしても(たとえば大蔵省への陳情団)、通常の与党機関が大蔵省内で、進行する予算編成過程に介入することはない。」(J.C. Campbell, op. cit., p. 10. 前掲邦訳、三三頁。)

大蔵省に対してだけでなく与党からの各省に対する接触も比較的少ない。

(16) 村川一郎・前掲書、一〇〇—一〇二頁。

(17) 同上、五一、五二頁。

(18) 以下、主として村川一郎・同書 六六—一一二頁による。

(19) 「政務調査会は政務調査会長、政務調査会副会長（衆議院側選出六名、参議院側選出一名）、政務調査会審議委員（衆議院側選出一九名、参議院側選出四名）、部会、特別委員会、事務局（政務調査会調査役、専門調査員、調査員、事務部長、庶務担当）をもって構成される政策機関である。政務調査会について自由民主党党則は「自由民主党の採用する議案の調整と研究、及び立案等に従事する政策機関である」と規定している。つまり、政務調査会は、党の採用する政策に対して基本的な調査と研究を不断に継続し、かつ、その原案を立法の形式において実現し、政府与党の際に予算案を具体的に編成して、最終的承認を与えるための政策機関である。」（村上一郎、同書、一一頁）。

「政務調査会の部会、特別委員会、特別調査会において審議した事項を高度に審議するため、政務調査会審議会——一般に政審と略される——が設置されている。審議会は衆参両院の党所属議員二三名をもって構成され、そのうち一九名は衆議院側、四名は参議院側から選出される。しかも衆議院側選出審議委員は政務調査会幹部——政務調査会長、同副会長、それに助言する立場の政務調査会調査役——の政務調査会正副会長会議において決定され、又参議院側選出審議委員は、参議院自由民主党独自の選考に依存している。なお政務調査会審議委員の選考基準は部会長経験者、もしくは大臣歴任者から選考されるが、その比率は半々である。このように政務調査会審議委員に熟練した。政策通”を選考することは、やはり部会および特別調査会の

行きすぎた行為を牽制する目的から、一種の権威である。『チェック機関』たらしめるゆえんである。

部会が部会としての利益本来に基づいて部会活動する傾向があるのに反して、政務調査会審議会は一応部会を離れて党という大局的立場から、部会および特別調査会の審議を経た事項について鋭意慎重に審議する機関である。このため、政務調査会という自由民主党唯一の政務調査機関の中においては、政務調査会審議会が部会ならびに特別調査会に対して独立した存在——政務調査会審議会・上位の機関、部会・下位の機関——としての威信を保持している。」
(村川一郎・同書、二四、二五頁。)

なお、政務調査会審議会は自由民主党結党当時は、政策審議会と称されていたが、一九六七年に政務調査会審議会に改称されている。(佐藤誠三郎・松崎哲久・前掲書、八九頁。)

(20) 村川一郎、同書・一〇〇頁。

(21) 同上、一〇四頁。

(22) この閣議が翌年度予算の概算を決定するものであるので、概算閣議と称される。このあと、大蔵省から各省に予算の決定額が通知され、各省は、その決定額に基づき、予定経費要求書等を一定の様式により作成し、大蔵省でこれをまとめて正式の予算の形式に組み立て閣議決定する。これを追認閣議といい、形式上はこの追認閣議をもって予算編成作業は終了する。

(23) 河野一之「わが国における予算編成の構造と過程」(「都市問題研究」(一九五七、九卷、六号)三三頁。

(24) 予算編成において文教関係で与党との調整事項が次第に綿密になってきた事例としては、例

えば大学関連予算の場合、従来は大学の新設等の大きな事業のみが政策的関心を呼んでいたが、その後学部部の増設等にも関心が寄せられ、更には学科の増設や大学院研究科のような比較的小規模で事務的な事項まで問題になる例が増えてきた。これは、財政再建や行政改革の動向の中で新規政策事項が限定されてきたため、相対的に重要性をましてきた事も原因の一つであるが、部会のメンバーが、細部の行政に熟知してきたことももう一つの原因となっている。

(25) 佐藤功「行政組織法」(有斐閣「法律学全集7」一九五八)二二二—二二三頁。

(26) 山田寛「人材確保法と主任制度」(教育社「入門新書」一九七九)五六—五七頁。なお、人材確保のための教員給与改善について、文教部会のメンバーの「鬼気せまる」パワーについての状況は、たまたま別件の大臣接渉事項のため、同場所に居合せた実感において、決して誇張ではない。

(27) 行政に対する与党からのチェックの仕組みに関連し、今日自民党国会議員の多くが官僚出身者によって占められ、且つその官僚議員が政務調査会の枢要の地位を占めることにより、今日のわが国では官僚も与党も同一の権力の集団を構成し、その意味で政策形成に当たって与党からの行政に対するチェックはそもそも期待できないという反論が予想される。もとより、与党の多くが官僚出身で行政機関と官僚出身議員との即ち行政と政治の癒着を政治学上「官僚国家」として捕え、その本質的問題点を説明することも基本的には欠かせないのであるが、同時に相対的な問題として、官僚出身といえども一旦政治の世界に入った以上はいわゆる票の洗礼を絶

えず心掛け、本職の行政官と全く異なる観点から政治的判断を加え政策形成に関与することを見逃してはならない。又、通常いわれる程官僚出身者が今日の自民党の政策形成の組織に重きをなしているわけではない。昭和五七年一月現在の政務調査会の構成員及び各部会の部会長の経歴を分析すれば（経歴は武市照彦編「国政四季報八一年春」（国政出版室、一九八一）による）次のようになっている。

政務調査会 二八名（うち官僚出身者 一一名）

各部部长 一七名（うち官僚出身者 七名）

又、昭和三〇年以降の歴代政務調査会長の出身をみると次のようである。（村川一郎・前掲書・一九頁）及び「国会便覧」（「日本政経新聞社」各年版）により作成）（同一人の再任を含む）

(○は党人出身、●は官僚出身)

<p>●周東 英雄</p> <p>○三木 武夫</p> <p>●賀屋 興宣</p> <p>○田中 角栄</p> <p>●福田 赳夫</p> <p>●椎名悦三郎</p> <p>○船田 中</p> <p>○中村 梅吉</p> <p>●福田 赳夫</p> <p>○三木 武夫</p> <p>○塚田十一郎</p> <p>○水田三喜男</p>	昭和三〇年代
<p>○松野 頼三</p> <p>○山中 貞則</p> <p>○水田三喜男</p> <p>○倉石 忠雄</p> <p>○桜内 義雄</p> <p>○小坂善太郎</p> <p>○水田三喜男</p> <p>●根本竜三郎</p> <p>●大平 正芳</p> <p>●西村 直己</p> <p>○水田三喜男</p> <p>○赤城 宗徳</p>	四〇年代
<p>●伊東 正義</p> <p>○藤尾 正行</p> <p>○田中 六助</p> <p>○阿倍晋太郎</p> <p>○河本 敏夫</p> <p>○江崎 真澄</p> <p>○河本 敏夫</p> <p>○桜内 義雄</p>	五〇年代

政調会長に官僚出身は意外に少く、特に四〇年代後半以降は大半が党人派出身である。即ち、政審の構成員となるのも、部長となるのも或いは政調会長となるのも、出身よりは、要は政策通としての適材が選ばれ、これらの人材が行政各部を指導しているといってもいいすぎではない。予算編成に於ても、実体は近年、与党の指導性や意向の反映が強くなり、この政党の関与については次の記述が妥当する。

「これまでの官僚機構が保有した政策決定の全権を政党が崩し、国の政策の立案や審議などに政権政党が全責任を持つようになった。こうして、政党は政策決定の責任をとり、官僚はその過程において参画するという方式が成立したのである。」（教育社「官僚」）（「教育社新書」一九八〇）八一—八二頁。）即ち、与党が官僚機構の政策のノウハウを摂取して、官僚機構の権限は縮小、弱体化されてきているといえる。

なお、村川一郎「政策決定過程」では「戦後、政党と省庁との間に生まれたわが国独特の政策形成過程は、とくに自由民主党政調会の審議機能を著しく発展させ、他国に見られない政党主導型の政策決定を志向しつつあるという意見もある。」と述べている。（一四頁）。又、同書は、「政務調査会長の政策形成能力を実際に分析するなら、歴代政務調査会長は予算編成ならびに法律案審議を通じて、党と省庁側が相互に果たすべき役割を理解して両者の勢力範囲をそれぞれ不可侵なものとしている。加えて、自由民主党衆参両議員は長期間の政権維持を背景としながら、官僚機構の果たすべき役割の一長一短を熟知してきたし、主として官僚機構をフルに使い分けて政策決定に当たっている。」と指摘している（同書二〇—二二頁）。いずれに

しても、官僚が主体的に機能するのでなく、与党と行政は相対的独自性を持ち、そしてある意味では、与党は立派に行政の政策形成をチェックし又はインパクトを与えているといえるのである。

(28) 佐藤誠三郎・松崎哲久・前掲書、九六、九七頁。

(29) 同上、九八頁。

(30) イギリス官僚制においては、種々の公務員制度の改革の努力にかかわらず、実態としては社会制度や教育制度等との関係もあって、「高級公務員へ直接任用された者の社会的出身層がきわめて限られている」(マイケル・J・ヒル著、渡辺保男訳「行政の社会学」(学陽書房、一九七六)二一五頁)現状にある。このような事情のため社会の支配階級が「議会よりも幹部官僚を社会革命に対する保塁とする」(Hirman Miller Stout, Public Service in Great Britain (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1933) p. 109.) 状況が今尚残存するのに対し、わが国の場合の官僚の社会的背景は状況が異なる。

(31) 米国では、今なお、政権交替によって連邦政府の約三千人のポストが入れ代るといわれ(毎日新聞昭和五五年一月二〇日夕刊「カーターの官僚たち」)いわゆる猟官の対象となる政治的任命のポストが三千あり、その他、幹部の入れ代えで行動を共にする者が更に同数程度あるといわれる。これらの公務員の言動は、個人的接触の経験によっても極めて政治的・党派的である。

(32) マイケル・J・ヒル・前掲書、二〇四頁。

(33) 三沢潤生「政策決定過程の概観」(岩波書店「現代日本の政党と官僚」年報政治学、一九六七)一四—一六頁。

第六章 予算の国会における審議

憲法は「予算を作成」する権限を内閣に与えている。(七三条五号、八六条)このことから明らか
なように、予算編成過程の主役が行政府に帰せられることは当然である。その職責を行政府が遂行す
るため、第五章までに述べてきたように各省及び大蔵省でそれぞれの組織を挙げて予算編成に取りく
み、又その間、外部との各種の調整を求め乍ら、政策形成を図る。しかるに憲法は、同時に、予算編
成について国会の統制機能を期待して、これを制度化している。即ち憲法八六条は「内閣は、毎会計
年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならぬ。」とし、予算議
定権を与えることにより国会に予算に関する政治的決定権を与えたのである。この国会の議定権に関
連して、予算の法的性格が論じられるが、「承認説(予算は議会在議決の承認を与える手段である)
を経て法規範説(予算を以て法律と同様、国法の一形式とみる説)に発展したとみてよいであろう。

(1)とされるように、形式は法律と異なるといえども、予算の本質的な性格として、今日、単に
承認を与えるだけでなく、政府の行為を法規範的に規律する法規範説が有力であり(2)、国会の予
算編成に対する統制機能を重視する考え方が一般である。「財政は国民の負担に直接且つ大きく関連
する」という意味においても、また金の使い方によって、その政府の政治のやり方が最もよくわかると
いう意味においても、国民(或いは国の代表者)が、これに対して、最も目を光らせていなければな
らない分野である。そして、歴史的にみると、議会は、実に、課税に対する同意権その他の財政に関

する権限を基軸として、生成し来たものであった。(3)「このような思想に基づき、憲法は「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」(八三条)という。財政における国会中心主義を示しているものであり、もとより内閣の予算編成権は認められなければならないが、この建て前を予算編成過程で生かして行く事が重要であるといえる。特に前章で述べたように、政府の予算編成の過程で、予算政府原案は、殆ど完全な形で与党との調整が行われるところであり、そこに党派の偏向は避けられないものである以上、他方野党の側からこれの是正を求める政治過程は是非とも必要になる。予算編成の最終的段階としての国会審議の過程は、主として野党のチェック機能の場であり、予算編成過程において不可欠の位置を占めているといえよう。

一 国会における審議の実態

(一) まずはじめに予算の国会における審議の実態を見て行こう。予算の国会における議決については、法律案の議決と異なり、衆議院の議決を参議院の議決より優先させているため、提出についても、いわゆる衆議院の予算先議の原則による(4)。

国会提出後の凡その審議日程は図6のとおりであるが、内閣総理大臣より衆議院に提出されると、まず本会議の日程がはじまり、総理の施政方針演説につづいて大蔵大臣は本会議において予算の概略及び内閣の財政経済に関する方針等についてのいわゆる財政演説を行う。最近の例でいえば、一

図6 予算国会審議の過程

- 1月 予算国会提出
衆・参、本会議
(〇〇回通常国会開会 施政方針演説、外交、財政、
経済演説)
(〇〇日～〇〇日 (3日程度) 衆・参本会議
代表質問)
- 2月 衆・参予算委員会 〇〇年度・予算提案理由説明、
同補足説明
衆予算委員会、総会 (総括質問・一般質問、公聴会)
予算分科会 総会 (しめくり総括質問、終了後討論、
採決、可決)
- 3月 衆本会議 (討論、採決、可決) 参議院送付
参予算委員会総会 (総括質問、一般質問、公聴会)
委嘱審査
総会 (しめくり総括質問、終了後討論、採決、可決)
- 4月 参本会議 (討論、採決、可決) 成立

月末又は二月上旬頃になるが、通常国会再開後の冒頭に総理大臣の施政方針演説の後、担当大臣による外交演説、財政演説、経済演説の順で行われ、又、同日、参議院においても、同様の演説が行われる。その後数日間にわたり、各党、委員長、書記長、政調会長クラスの代表質疑が衆・参本会議で行われる。その各政党別順番、質問時間数の配分等は、原則として議員数の勢力によって決定されるが、自由民主党は、与党という立場から審議時間を大幅に削減する慣例となっている。国会全体のこのようにいわゆる舞台回しは与野党の国会対策委員会で行うが、本会議の運営については衆参両院それぞれの議院運営委員会が機能するし、予算委員会の運営については予算委員会理事会で折衝する。即ちパイプとしては三つあり、各党の組織としての国会対策委員会と、他方衆参両院の正式組織としての議院運営委員会及び予算委員会理事会の三つがそれぞれ三位一体となって折衝に当たる。

本会議の代表質疑のあと、予算委員会での審議が開始される。議案は国会法の規定によって、委員会の審査を経た後でなければ議決しないことを原則としており（国会法五六条二項）、予算が内閣から衆議員に提出されると、議長はこれを予算委員会に付託する。付託された予算の審議日程については、衆議院予算委員会理事会が協議する。各党（会派）は、その協議を持ち帰り、それぞれの手続き——自由民主党の場合、予算委員会筆頭理事が国会対策委員会もしくは役員会の了承を得る——を経て決定する。予算委員会はいわゆる常任委員会の一つであるが、委員は衆議院五〇人、参議院四五人で各院の最大の委員会であり、予算委員は常任委員中最も重要な地位を占めているといわれる。予算委員会の審議は、予算総会と予算分科会に分けて行われる。総会においては、予算

の全般に関係ある事項について、分科会においては、各省庁の所管に分れて、その個別的事項について審議する建前である。予算総会ではまず、予算提案理由説明、同補足説明の後、総括審議が行われ、ここでは全大臣が出席して審議される。ついで一般審議が行われ、ここでは大蔵大臣及び質疑に関連のある国務大臣が出席して審議がおこなわれる。又、予算については必ず法上の手続きとして公聴会を開かなければならないことになっており（国会法五一条二項）、利害関係を有する者又は学識経験者等から各会派推薦の公述人を選び意見を聴くことになっている。総括審議、一般審議、及び公聴会が済んだ後審議は分科会に移る。この予算分科会においては各省別にわたる審議がなされる。実際には四つ程度の分科会に分かれ、時間をきめて各省別に国務大臣及び政府委員が出席して細目にわたる質疑がなされ、これは数日で終了する。この分科会審査が終了すると次に再び予算総会が開かれ、総括的な質疑が行われるが、これは関係者の間で「締めくくり総括」といわれている。締めくくり総括質疑の後、政府提出予算の討論、採択となる。この段階で通常、野党側から予算の組替え動議が出されて、提案の趣旨説明が行われ、それに対する各党の討論を行う。そして、野党側の予算の組替え動議に関する採決——通例否決される——の後、予算は衆議院予算委員会会で可決されるのである。予算が衆議院予算委員会において可決されると、ただちに本会議が開かれ、予算委員会で審議を終結した「一般会計予算、特別会計予算、政府関係機関予算」を上程する。その後、通常、野党側から政府予算につき撤回のうえ編成替えを求める動議が出されるが、それに関して賛否両論が表明され、起立採決される。そのあと政府提出予算が採決にはかられ、記名投票により賛成多数で可決される。予算の議決とは、国会の本会議における議決であり、国会の意思は

本会議において決定されるのである。予算委員会に附議してその審議をさせた以上、委員会の意思は本会議において事実上尊重すべきものであることはいうまでもないが、法律上の建前としては、この本会議の可決が国会の意思決定となる。

こうして、予算は衆議院を通過し、参議院へ送付される。参議院での予算審査は、原則として衆議院の場合と同様の手続きにより行われる。参議院が衆議院と異なった議決をし、なおかつ両院協議会を開催しても意見が一致しないときには、衆議院の議決が国会の議決となる。また、参議院が衆議院の可決した予算案を受け取った後、三〇日以内に議決しないときも同様である。参議院においては、与野党が対立して収集がつかないまま三〇日間を経過した場合、衆議院の可決がそのまま議決となり、これが予算の自然成立といわれる。通常このような方策はとらず、過去自然成立は昭和二九年度予算のみであり、参議院の主体的意思を明確にするため、その前に院内の対立を終結して参議院の議決を行う。

以上が予算の国会審議の過程の状況である。

一 国△△宝番議の機能

(一) さきに第二章から第五章まで述べたところが主として政府を主体とする政策形成過程であるが、これに対し、本章で述べるところは、国会を主体とする政策形成の過程である。そして、国会を構成するのはもとより与党と野党であるが、国会審議において与党は殆ど表舞台に出てこない。国

会運営については、議院運営委員会又は予算委員会理事会において与党の関係者は大きな機能を發揮し、殊に国会対策委員は国対族ともいわれ、与野党とも有形無形の国会対策に奔走するわけであるが、国会審議を通じて政策形成を行う政策論議については、わが国の国会は与野党で議論を行うのでなく、専ら野党対政府側の質問と答弁に終始する。

この国会審議の過程で、野党をチャンネルとする政府批判勢力の意向の反映が図られる。国会における野党の追求は、実は予算政府原案編成に至るまでの与党の場合と形態は異なるが、別の強い影響力をもっている。この点については、通常、行政に対する議会の統制に関する所論等においてその影響力が弱いことが再三指摘される。事実、それが今日の行政国家現象の基本的な性格を形成するものであり、行政の強さに対する立法府の相対的劣勢化は、これを否定するものではない。特に、国会審議の状況等を外部から観察する限り、「二〇世紀における議会が人民意志の代表機関として、且つ行政権に対する監督機関として、完全な資格を具備しているか否かについての深刻な懷疑」がもたれ、「立法部の行政部に対する優越こそがデモクラシーを保障するという伝来のフォーミュラがその存在価値を喪い・あたかも全身麻痺に陥っている馭者に馬の操縦を期待するごとく、無意味な要求に終るにすぎない。(5)」という指摘となるのも当然であろう。第一章にもふれた政府委員等による国会答弁の「慎重に検討します」等のいいまわしに接する時、その空疎な表現態様からも政策形成にかかる国会審議の機能についての評価が、いよいよ低くなるのもやむを得ない。しかしそれにも拘わらず、当事者たる行政官等の感覚では国会審議の政府に対する影響力は強いという意識が一般的である。決して「全身麻痺に陥っている馭者」ではない。一般に国会の

もつ機能について外部の観察者や国民乃至国会議員自身がそれを十分評価しない傾向が強い。この点、三宅一郎等「日本政治の座標」(6)及び佐藤誠三郎・松崎哲久「自民政権」(7)が、共に国会審議の野党の影響力に高い評価を与えているが、これがむしろ実務家の見方に合う。両著とも、マイク・モチズキの未公開の博士論文(Managing and Influencing the Japanese Legislative

Process: The Roles of Parties and the National Diet)を引用しながら、議会の役割を重視する。そして議会が実際に決定作成体として機能すると共に、更に「変換とか決定作成とかポジティブな意味あい以外に、反対党の議事に影響を与えうる能力ゆえに議会が政策にかんする実際の話題の中心となり、世論その他が参加して議会が結果として力を発揮する」事情まで含めている。国会の機能は相応に評価されなければならない。そして「彼の統計的分析は、共産党さえも、しだいに議会の審議を重要視する方向に動いてきていることを示し、日本の国会が、政策を形成する場として、あらゆる政治勢力から承認を受け、唯一の統合の場になったことをも示している。(8)」と指摘する。このように、政策形成における国会の機能について正当な評価を与えることが重要でなからうか。

ここで、国会審議の過程が政府の予算編成の過程において、野党を通じ、各種の利害を反映するようにするためにどのような影響を与えるのかを見て行きたい。この点は実践的な経験に即するものである。従来種々の文献に何らかの形で触れられ乍らも論理的に十分分析、整理されていないが、いわば予算編成過程における国会機能という極めて重要な問題である。態様としては三つある。第一は予算修正という形で予算政府原案を野党の提案により修正することであり(本稿で「修

正機能」と名付ける)。第二は、国会の場において、形式的に予算修正までに至らないまでも、対立する問題について政治的に与野党の間で妥協が図られ、議長の中裁等の形をとり乍ら、予算執行上の運用や補正予算に野党の主張がもりこまれることである（「妥協機能」と名付ける）。第三は、そもそも国会審議の過程が存在することにより、政府の予算政府原案編成の過程までにおいて、少数利益の配慮をさせ、又、審議の内容を通じて翌年度以降への政策の反映を図ることである（「教育機能」と名付ける。）

(二) まず、第一の予算の「修正機能」について見て行こう。この修正機能は、国会において野党が政府の予算編成を最も直接的に変更させる決定的な統制機能である。近年では予算の修正が政府を震撼させたのは昭和五二年度予算である（9）。過去、予算修正は昭和二八、二九、三〇年度と続くなど、国会での修正は常態であったが近年行われなくなっていた。昭和五一年末の総選挙を機に、与野党の議員数は伯仲して、予算委員会をはじめ多くの与野党逆転委員会をかかえた。特にこの時、新自由クラブが自民党から離脱し、しかも一揆に一七名の衆議院議員を確保していた。

「新自由クラブは「景気回復のための二兆円減税」を主張していた。結果的には五二年一月二一日に社会党から「一兆円減税で野党共闘に乗ってほしい」との申し入れを受け、この要請を受け入れた。

さらに河野は二月四日の衆院本会議の代表質問で「一兆円減税の実現のため、速やかに予算案組み替え動議を提出しよう」と野党各党に呼びかけるなど、予算修正に向け積極的な動きをみせた。……自民党は全野党の強力な予算修正要求に抗し切れず、すでに予算案の中に組み込んでいた三五

〇〇億円の減税額に、さらに三〇〇〇億円を追加、予算案の本体を修正することに応じた。」

当時、福田首相らは「予算案の本体を修正するくらいなら、予算委員会の採決で否決されても、本会議で逆転した方がましだ」と考えていたといわれ、その無念さは予想以上のものがあつたといふ(10)。もとより、このような予算修正は、国会において無制限に行いうるものではない。その修正に当たっては、内閣の予算発案権は尊重されなければならない。昭和五二年度予算の場合にも、予算修正権の限界について大きな政治問題となつたが、この問題については「国会の予算修正は内閣の予算提案を損わない範囲内において可能(11)」とされた。なお、従来より、修正の主体についても、「たとえ国会において修正を必要とする場合においても、国会は、その要旨を政府に示して、政府において修正させる形式をとることが、政治上望ましいと思われる(12)」とされ、事実、過去においてもその形式がとられ、五二年度も「政府修正」の形式によることとなつた。国会の修正機能には限界があることは否定できない。

それにも拘らず、半年かけて政府において練りあげた政府予算原案が修正されるということとは、国会の場において、野党が政権党の政策を明示の形で訂正し、少数利益を予算政策上、反映させることである。いわば、政府・与党の提示した政策を最も直接的な形で改正させる決定的な態様でありその政治的意味は極めて大きい。浜田卓二郎(一九六五年大蔵省入省、一九七七年主計局主査で退官、一九八〇年衆議院議員当選)が、大蔵省を退職し、政治の世界に入ろうとした動機を「やはり五二年度予算の修正がやられたときですね。その結果、インフレはおこる、赤字国債は増える。もう大蔵省の論理は通用しなくなりました。これからは、政治の時代です。」(13)と述べている。

この言葉が端的に行政側へのうけとめ方を示し、政策形成に与える国会審議の過程における予算修正の力の強さを語っている。予算の修正は、内閣に対する不信任と同じであるという考え方もあり、修正機能が国会審議における最も決定的な機能である。

(三) ついで、第二の国会による「妥協機能」の問題である。これはかりに形式的に予算修正までに至らないまでも、国会の予算審議の過程できびしく対立する問題について政治的に与野党の間で妥協が図られることである。予算修正がなく、外部からは何ら意味のないように見られている国会の審議も実は、政策形成に種々の側面の影響を与えている。妥協機能としては、具体的には、例年のように議長の仲裁等により種々の形にまとめられて、予算執行上の運用や補正予算に野党の主張がもりこまれる。事例は毎年のように生じているが、「議長の裁定」や「議長見解」等の形で妥協内容がまとめられ、それに対する官房長官発言で、尊重の意を表すること等により収束される(14)。

多かれ少なかれ、右のような経過を経て予算の国会審議は推移し、その間、予算の修正はこれを避け乍ら、妥協案がまとめられるのである。この妥協機能については、外見上の修正という形式をとらないために、その重要性を看過され、マスコミ等でも、たとえば次のような報道がなされるのが一般である。

「政府の手で編成された予算案は、国会審議という「儀式」を経て、そのまま実施されるのが慣例になっている。予算編成そのものが、密室の作業でありその上いったん作られたものは無修正で可決されるのでは、国会の審議権は有名無実である。(15)「たしかにこのような評価がなされるのは故なしとしないが、実は国会審議の内部の水面下では、決して儀式でない政治折衝がなされて

いる。そして予算の執行について影響を与え、或いは補正予算に一部の実現をはかるとともに翌年度以降の予算編成の妥協に大きな道筋をつけて行く。この妥協機能は決して過小評価されてはならない。

国会において、このように妥協される事情については、佐藤誠三郎・松崎哲久「自民政権」は、法案審議における場合に関して、次のように述べる。「強硬な態度を自民党がとった場合、野党は当然強く反発して抵抗を強め、長期的には政治を不安定なものにしてしまうであろう。したがって、自民党は安定多数を占めている場合でも、これらの慣行を修正しようとはせず、野党の強い抵抗を無視してまで審議を強行することに、きわめて慎重である。いわゆる「強行採決」とする場合でも、事前に野党と「協議」してシナリオを作り、しかも事後に野党が審議拒否で時間をかせぐことを容認している。このような融和的国会運営は、法案通過の「生産性」を著しく下げはするが（「一期一重要法案」）、少なくとも結果的には野党支持層の意向を尊重することになっている。日本の国会の非能率は、安定した長期政権の代償といふべきなのであり、それ故に日本の政策決定過程に占める国会の役割は、無視してよいほど小さいものでは、決してないのである。（16）」法案だけでなく国会における予算審議の妥協機能も、右の事情の通りである。

右のように過半数以上を占め絶対安定勢力を占める我が国の与党が国会における妥協に傾きがちである理由の一つとして、「野党の国政批判が世論を喚起し、それが自民党内反主流派の反政府行動に連動され、政府に対する施策の抑制機能が発揮され」という指摘（17）も見落してはならない。昭和六二年度予算衆議院審議においては、売上税法案との関連もあって予算審議は混乱を極め

たが、これには社、公、民、社民連の野党四党の固い結束や同時期に行なわれた統一地方選での野党の進出等が大きな背景であったことも事実であるが、与党執行部にとって極めて頭のいたい問題は与党内の造反であった。与党議員の方で「かりに数十人の代議士が本会議を欠席すれば、予算案否決の事態にもなりかねない。」ということが最も懸念された(18)。与党は、多数を制して数の上では安定しているように見えても、その内部には多くの派閥を抱え、利害対立の矛盾を含みながら運営されているのである。内部矛盾が破滅に至らないよう党内をまとめため、外部と徹底的に闘えない事情もあり、与党自身の事情により常に野党との政治的妥協が求められている。このような妥協が、国会の予算政策形成の一つの大きな機能となっていることを見過ごしてはならない。

(四) 第三は、国会審議の存在がもつ「教育機能」である。即ち、予算政府原案を国会に提出するまでに政府部内の作業において野党や反対勢力の意向を勸案させ、又、長期的に将来にわたっても、国会審議の意向を政策に反映させるといふ機能なのである。過去の予算審議を通じ、野党から批判され、抵抗された問題や、かりに新しく提案すれば激しい抵抗にあうだろうという、予算政策の国会審議に対する配慮が、政府部内の予算編成過程の政策形成に有形、無形の教育機能を有しているのである。この点「国会は保守合同以後も法案その他の議案の審議を通じて教育的機能を果たしてきた。(19)」という指摘は、そのまま、今日の予算編成過程において通用するところである。H・A・サイモンが、立法者と行政者の関係で述べる次の指摘は、わが国の国会のもつこの教育機能にもそのまま当てはまる。

「立法上の仕事の圧迫によって行政上の決定についてはわずかしか検討できないとしても、その

ことが制裁の有用性を否定するわけではなく、この制裁によって立法府は行政者に対して、彼の意思決定のどれに対しても責任をもたせることが可能である……。立法府が調査や検閲をするかもしれないという期待は、たとえこの潜在的な検閲が実際に行われるのはほんの二、三の場合だけとしても、行政者に対し強力な統制的効果をもつてあろう。(20)

具体的に、各省の予算の政府原案作成の段階で、担当者から局長、次官レベルまで、その関連政策の立案、検討過程で、この政策について、国会での野党の反応がどうであるかということが、脳裏から離れることは絶対にないし、政府予算原案編成の過程で、各省と大蔵省の予算折衝でもこの関点が重視される。第四章二でふれたように野党は、「立法過程における潜在的攪乱者と世論の動員者としての役割(21)」により防衛費の大幅増額等が企画されないよう「脅し」の力をもっているし、又、「野党議員から敵意のある質問に直面する」ことについて役人は絶えず頭を悩ましていることは疑いない(22)。執ような国会質問のくりかえしはこのような教育機能を發揮するため極めて有効な武器となる。過去において、多数与党の支配体制がつづき乍らも、国会審議の過程を通じて、野党は政府に対し、このような教育機能をもっていたことは、外見からは必ずしも認識されなかったとしても、看過できないものであった。修正機能のように直接的なものでないが、教育機能も大きな意味をもっている。むしろ、大半の政策形成についてこの教育機能が予算政策の統制の役割りを果している。少くとも量的には、国会が予算政策形成において果たす役割りの最大のものである。

今、大きく分けて国会の場で野党が果す修正機能、妥協機能、教育機能の三つの機能の側面から、

予算編成における政府又は与党に対する監視、統制機能について見た。これらの機能が有効に働きうる根拠は、一見政治的なかけひき等の形でみられるが、本質においてはいかに与党が過半数を制してしようとも、もし、野党の主張が社会に根をおろし、政治的に実体の伴う要請であるならば、これを無視し、与党のみに代表される部分利益のみを考えた政策は、永続しないことに根拠をおいている。所詮、政策形成は社会の各階級、階層、集団利益、個別利益等の力学が反映されなければならず、少数意見をも容れて渾然一体となって体现されたものでなければ正当性の地位を保ちえないということを示すものであるといえよう。今日、政府にとって、予算委員会が国会審議の最も重要な場となっているが、この国会予算審議の三つの側面からの統制の存在が、予算編成における民主主義の実現を期し、特定利益への偏りにならないよう最大の抑止力として働いているといえるのである。

(五) 以上、予算の国会における審議についてみてきたが、ここで最後に、国会のもつ予算政策の監視・統制の役割りが重要であればある程国会の機能に関連して、その機能が正常に働くための国民の選択が重要であることに触れておきたい。即ち、予算編成において、国会審議の過程が重要な意味をもち、そこで野党に代表される利益の反映がはかられる状況は右の通りであるが、この国会審議の機能を過少評価することは避けなければならないのと同時に、これを過大評価するのも問題である。何故なら、政治過程でその勢力の弱小なものは、あくまでもその限度においてしか要請の反映がはかられないからであり、「政策決定機構内での国会の発言権の強さと与党の議席数はあたかもシーソーのようなもので、一方が高ければ他方が低くなる」という関係にあったとみなければな

らない。(23)「したがって、予算編成の政策形成において、真に野党に代表されるべき利益があるならば、それ相応の代表の員数が国会に送り出されている必要がある、もし、その数が実相を十分投影していなければ、国会の統制機能はそれだけ低くなることは否めない。政策形成が正しく調整されるためには、国会の復権が殊の外重要であり、即ち、ここで議會制民主主義の初歩的な原則に立ちかえてしまうことになるのであるが、国民的要請が国会を通じて政府・与党の政策形成を監視し、統制するという代表民主主義の基本的なコントロールシステムが、正常に機能するために、正に民意が数の上で反映していることが求められるのである。いわば、政策形成における連続プリズム的監視、統制機能が十分に働くために、国会に正しく利益を主張する勢力が送りこまれていなければならぬわけであって、そこに何らかの構造的障害が発生すると、最終の政策形成にゆがみが生じることになり、政策の欠陥として政治問題化するわけである。このような事態を避けるため、もとより政治活動や選挙政治の根底をなす社会的諸利益が公正に国会選挙に反映される政治上の仕組みなり政治過程の妥当性が大前提にあることはいうまでもないが、同時にそれを前提とした上でそれぞれの当事者の努力の積み重ねが必要となる。即ち、政策形成に当る関係者の情報公開、政策の選択技の明示、予算編成過程のルール化等により、国民の選択が適切に行いうる条件整備が必要となる。又国民の各利益や要請の担い手である各政党の政治活動や選挙活動が適切であり、数の上において民意を適切かつ十分に代表した勢力員数を議会内に適正に確保することが不可欠となってくるのである。

そして最終的に国会の機能を適正に發揮させるためには、やはり代表を選ぶ国民大衆が議会の勢

力分野をどう構成にするかという、国民自身の選択に帰することになるといわねばならない。予算編成過程において国会審議の機能を十全になさしめる最大の責任は、民主主義の原則からは極めて凡庸な表現にしか過ぎないのであるが、やはり国民自身の選択により行政に対する民主的統制を果すか否かというところにあるのである。

(1) 杉村章三郎「財政法」(有斐閣、一九六九)六一頁。

(2) 宮沢俊義「日本国憲法」(日本評論新社「法律学体系コンメンタール篇」一九五五)は、予算の国会の議決に関し、「『予算』は、国会の『議決』によって、国法形式として成立する。」と述べる。法規範説に立ったものといえよう。(七二三頁)

(3) 清宮四郎編「憲法」(青林書院、一九五五)三五三頁。

(4) 以下、予算の国会における審議の実態については、主として以下の文献による。

杉村章三郎「財政法」(「法律学全集10」有斐閣)一九六九

河野一之「予算制度」(第四次改訂版、学陽書房)一九七六

村川一郎「政策決定過程」(教育社新書)一九七六

財政調査会「国の予算」(はせ書房)各年度

(5) 辻清明「日本官僚制とデモクラシー」(日本政治学会年報、一九五一)五四、五五頁。

(6) 三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤栄一「日本政治の座標」(有斐閣、一九七六)一八六

— 一八八頁。

(7) 佐藤誠三郎・松崎哲久「自民政権」(中央公論社、一九八六)一二三—一二五頁。

(8) 三宅一郎等・前掲書、一八七、一八八頁。

(9) 昭和五二年度の予算は、国民生活の安定と経済の着実な回復に資するとともに、財政の健全化を推進することを基本として編成され、二月三日国会に提出されたが、国会における審議の過程において、三月九日、一年限りの臨時的措置として、税額控除方式による三、〇〇〇億円の追加減税のための議員立法を行うこと及び各種年金、恩給等の改善実施時期の繰上げのため予算の政府修正を行うことについて各党の合意が成立した。政府は、この合意に応じ、一般会計予算の歳出において、①各種年金、恩給等の改善実施時期の繰上げ措置のための所要額五七〇億円、②生活保護費等に関する措置のための所要額六四億円、合計六三四億円を修正増加するとともに、この財源に充てるため、予備費六三四億円を修正減少することとするほか、特別会計予算においても、これに関連して、厚生保健特別会計等四特別会計について、所要の修正を行うこととし、三月一五日予算修正書を国会に提出した。五二年度予算は、三月一八日、衆議院において、修正後の政府案どおり可決され、四月一六日参議院において可決、成立をみた。なお、減税については、所得税につき税額控除方式で約三、〇〇〇億円の追加減税を行うための所要の法案が議員立法の形で国会に提出され、五月二日に成立した。(財政調査会「国の予算昭和五二年度」(はせ書房)一〇五八頁)。

(10) 河村謙「政党の崩壊」(オーエス出版社、一九八六)八八頁。

(11) 昭和五二年度予算の修正の際の修正権の限界論争の際、政府の考え方と各野党の考え方が種

々やりとりされ、最終的には、昭和五二年二月二三日に至り、政府は次のような統一見解を提出し、国会における予算修正が政府の予算提案権を侵害しない範囲でのみ可能であるという従来の政府の考え方を確認した。

「 国会の予算修正について

国会の予算修正については、それがどの範囲で行いうるかは、内閣の予算提案権と国会の審議権の調整の問題であり、憲法の規定からみて、国会の予算修正は内閣の予算提案権を損わない範囲内において可能と考えられる。」（財政調査会・前掲書、一〇六〇頁）。

(12) 河野一之・前掲書、一〇六頁。

(13) 藤原弘達「大蔵王朝、日本統治のカラクリ」（一九八〇、四、「現代」）五九頁。

(14) 予算修正によらず収束される例は多い。

たとえば昭和五六年度予算審議の例でみれば、五六年二月二〇日前後に、野党各党は修正要求を発表した。修正内容は、所得税減税の実施四、六〇〇億円（税の自然増収等によって財源措置）、福祉対策の充実三一億円（老齢福祉年金等の支給額引き上げ等）、物価安定対策の強化一、八五九億円（消費者米価、国鉄運賃、国立学校授業料等の公共料金値上げ抑制等）等六項目に上る。自民党は、五六年度予算はその編成の過程において、野党各党の意見も十分容れて作成したものであり、歳出面、歳入面とも修正要求に応じることができないといわゆるゼロ回答を行い、国会の審議は三月四日以降全面的に停止した。三月五日も国会は空転したため、暫定予算を避けようとする自民党は同日夕刻、衆議院予算委員会において強行採決する

という異例の事態となった。その後衆議院の福田議長は三月六日国会情勢の混乱を收拾するため、次のような裁定案を各党に示した。

「議長裁定案

(昭和五六年三月六日)

一 三月五日の予算委員会における審議は正常なものとは言いがたい。よって、各党間において協議の上、しかるべき措置をとるものとする。

二 予算修正問題については、今後における財政再建の目途並びに財政状況の推移を踏まえ、昭和五五年度の剰余金(予備費、不用額、自然増収など)によって対応できる場合は、各党関係者で実施について具体的に検討する。

三 物価安定のため必要に応じて、予備費流用などで機動的弾力的な対策を講ずる。
以下略」

なお、議長裁定の第二項については、別途、財政法に特例を設ける法改正を行い、五五年度の剰余金は全額を所得税減税にあてるということとし、五六年度予算は四月二日に政府案どおり可決成立した。(財政調査会「国の予算—五六年度」(はせ書房)三四—三七頁。)

(15) 毎日新聞、昭和五〇年一月二〇日。

(16) 佐藤誠三郎、松崎哲久・前掲書、一二五頁。

(17) 三沢潤生「政策決定過程の概観」(岩波書店「現代日本の政党と官僚」年報政治学、一九六七)一四頁。

(18) 朝日新聞、昭和六二年四月二〇日「予算案、週明け最大のヤマ場」

- (19) 三沢潤生、前掲書、一四頁。
- (20) H.A. Simon, *Administrative Behavior*, (New York: The Macmillan Co., 1957) p. 57. 松田武彦・高柳暁・二村敏子訳「経営行動」(ダイヤモンド社、一九七八)七一頁。
- (21) J.C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics* (Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1977), p. 26. 小島昭・佐藤義和訳「予算ぶんどり」(サイマル出版会、一九八四)五七頁。
- (22) *Ibid.*, p. 27. 同上、五八頁。
- (23) 三沢潤生・前掲書、一三頁。

第七章 外在的自律責任

以上各章において予算編成における政策形成過程について見てきた。ここで最後に本章では、これらの過程全体を通して総括的に見返すこととしたいが、その際全体として政策形成の責任追求乃至統制の体系から再考察したい。即ち、予算編成の政策形成における責任が確保され、統制がなされるか否かという問題を検討することが、予算という国政の最も基本的な政策形成の正当性を問いただすことになり、最後の本章でこの側面に即し乍ら全体を総括したいと考える次第である。

ところで、今、既述の各章を眺めた場合、第一章は予算編成の全般的過程を概観したものであるのでこれを除き、第二章から第六章までについて分類すると、予算編成において行政内部の作業であるか、外部との接触を中心とする作業であるかという趣旨で見て、内部的過程と外部的過程の二つの類型に分れる。そして「第二章予算編成の視点」及び「第三章予算編成過程の内部手続きの性格」の二つの章は、予算編成の内部的過程を述べ、これに対し、「第四章予算編成における外部との調整」「第五章予算編成における与党との調整」及び「第六章予算国会における審議」の三つの章が行政政府から見て予算編成の外部的過程を述べている。

さて、予算編成が大きくこのような二つの分類の過程になることを今述べる理由は、これらの過程において、政策形成の遂行される場合の責任追求や統制のあり方が異なるからであり、即ち第二章、第三章で述べている内部的過程においては、機能的な能力を有する行政の自律性を根拠に、その内在

的責任の下に政策形成が遂行することが求められる。他方、第四章、第五章、第六章で述べている外部的過程においては、行政府が外部の諸勢力との調整により政策形成を行うに際し、外部の統制の立場からチェックしようとする他律性を根拠に、外在的責任の追求に応えつつ政策形成がなされるのである。

ところで、行政責任の問題を論じるに際し、その責任の追求が内在的なものか、外在的なものかという観点から見るとは一般であり(1)、本稿においても、予算編成のあり方そのものを内部的なものとの外部的なものに分けて論じてきたところからも、以下その政策形成における責任の問題も必然的にこの両側面に即して考えるという帰結になるのであるが、本章で特に主張したいところは、一貫そのように分けた上、実は責任の追求は、外在的なものと内在的なものとが有機的な関連を有するものであるということである。本章の題を外在的自律責任としたのはその趣旨である。即ち、内と外との関係はすぐれて相互的であり、補完的なものである。両者は密接な関連をもち、行政内部の自律性を前提としつつ、一方では外在的に、他律的に牽制して行くという責任追求の作用がなされる。近ごろ、内外の行政関係者でアカウンタビリテイ (accountability) という言葉をしきりに口にするようになったが、これは責任問題として内在的な責任意識をふまえないければならないが、近年の財政逼迫等により同時に本来のアカウンタビリテイの趣旨による外部からの行政に対する外在的な問責が厳しくなった事情を背景としている。もともと、沿革的にはアカウンタビリテイという用語は外在的な責任追求の趣旨で用いられていたものであるが、行政には内在的自律性も不可欠であり、その内在的自律性と外在的な統制とが厳しく拮抗する緊張関係の中で政策形成の責任が追求され、単に外在的

なものだけでなく、又内在的自律責任だけでもなく、両者が相互に関連し、有機的に問責しつつ統制機能が果されて行く関係を近年アカウンタピリティとしてとらえられる傾向が強い。本章では、この関係に外在的自律責任という名称を与え、自律的な内在的統制と他律的な外在的統制とが相互性と補完性をもちつつ統制の機能を果す関係を述べたい。そして、内在的なものも外在的なものも含めて、それぞれが相互的、補完的に多元的に統制の機能を有するのであるが、なおそれらの中において相対的に国会のもつ機能の重要性を認識すべきことに最後に触れることにするが、このような関係を考察することにより予算編成の政策形成におけるデモクラシーの実現に一步でも接近したいと願うものである。

一 責任の自律性

(一) 前章までの各章でみた予算編成の実態は、今も述べたように、政策形成のあり方について、行政府の立場から見て内部的な過程と外部的な過程がある。そして、第二章、第三章は理論的には行政府部内の政策形成過程であり、この過程においては、責任の観点から見ると、専ら自律的責任乃至内在的統制の下に政策形成がなされる。勿論、現実の予算編成の作業は、各省内の概算要求作成の過程や、大蔵省を主体とする予算政府原案編成の過程においても、政府部内だけの作業だけでなく、外部の種々の組織や団体や諸勢力との調整があり、実態は内部と外部の接触が混沌として

いるのであるが、理論的に作業過程の概念化を行った場合、第二章及び第三章で述べるところは、部内の過程として内在的な統制の下に政策形成がなされ、そこでは行政府の自律性が前提とされる。第四章以降の過程は外部との調整であり、そこでは政策形成の外在的統制乃至他律的責任の追求がなされるのであるが、まずここでは内部の過程における責任の自律性の問題を見て行こう。行政の民主化という立場から行政権が外部から統制され監視されることが最も重要であって、このため特に立法府を中心とする外部からの他律的な責任の追求が不可欠であることはいうまでもないが、ここで同時に、現代国家の政策形成において、内部過程における自律的責任の重要性についても看過されてはならないのである。

今、政策形成の責任の内在的自律性を述べる理由は、基本的には、近代民主主義政治において三権分立を制度的に採用し、政治機構における行政権という独自の組織を認める以上、そこにいわゆる行政官僚制組織の主体性や、組織運用の自律性を是認するのは当然であるという理由によるが、そもそも立法府の統制により民主主義を実現しようとする現代国家においてこのような行政権を認めなければならぬ所以は、基本的には、H・J・ラスキがいうように「一九世紀の警察国家が二〇世紀の職能国家にとって代った(2)」ことによるのである。しかも、二〇世紀を通じてこの傾向は大車輪のように国民の全生活的な領域に拡がるものとなり、量的に増大するだけでなく、質的に技術化、専門化するため行政の機能的能力に依存せざるを得ない現実を前提にしている。もとより、歴史的には行政権を担う官僚制がいわゆる絶対主義官僚制として政府の統治力を手中にしてきた経緯を経てきたものであり、特に「日本における官僚」は本質的意味の市民革命も経験せず、

「旧い封建的身分支配の原理を払拭しえなかつた(3)」「まゝ今日にひきつがれるものであるため、
「制度の背後に隠れている実質的な支配構造を見透る危険(4)」については絶えず批判的な考察
を加えつづけなければならぬ。このため形式的な権力分立の制度を根柢に行政権の主体制や自律
制を主張することには慎重でなければならぬことはいうまでもないといえよう。しかし、現実に
行政府の責任の自律制を認めるということは、それが「デモクラシーの立場から……」「やむをえざ
る悪」であると看做す」のか、或いは「行政権そのものが自由とデモクラシーを確保する存在」で
あり、「代表性と専門性を獲得しつつある官僚制の自律こそが、デモクラシーの現代的概念とシノ
ニムである(5)」と考えるのかは別にして、とにかく政治的に諸勢力から相対的に独自の立場に
立つ行政の自律性を認めざるを得ないという現実的な認識に立っている。

現代国家における政策一般についてもその傾向が強いことはいうまでもないが、特に予算編成に
ついてこれを見る時、歴史的事情もある。即ち立法と異なり、又課税に対するチェックとは異なり、
国家の歳出予算は、本来国王の単独権限として考えられていたところを、政治的に議会の関与が後
に付加的に加わつたものに過ぎないことにより、更にわが国ではそれが明治憲法において象徴的に
現われ、予算そのものが天皇の大権に属するものであり、議会はこれに対して「協賛」する権限を
有するに過ぎなかつたという沿革に慣行的に規制されていたことの影響も大きい。このような予算
編成のあり方については厳しい批判的態度で当否を検討しなければならぬが、今日なお、予算編
成にかかる政策形成は右の正史的なものに加え他の政策と比べ特殊な性格を有し、行政の機能性を
重視し、その自律性を認めなければならぬ必然性が強いことも事実である。何故ならその理由と

しては凡そ①憲法が「予算を作成」することを内閣固有の権限としていること。②対象の政策範囲が広汎、複雑、多岐にわたり、且つそれを予算額という計数で処理しなければならないため技術的、専門的な要素が極めて強いこと。③予算にかかる単年度主義が極端な時間的制約を伴うため予算編成の技術性、専門性に拍車をかけていることを挙げる事が出来る。実際、わが国予算について即物的に言えば、毎年、一般会計、特別会計及び政府関係機関の予算として出来上って来るものは、量としてはB4版で約四千頁にわたり、それぞれの頁に、積み上げれば一般会計だけでも五五兆円近いものが、個々の科目別の概念が事項別に細分化されて計数化され、何千、何萬という項目に分れて一つづつ重大な政策上の意味をもつものとして並んでいるのである。しかもその背後に、説明資料や附属資料として数えきれない積算作業を内在している。技術性、専門性の確保という観点でいうなら、この予算こそ、そのような技術・専門性の集約的表現である。このような予算編成の性格を現実の問題として前提とする時、その作業の担い手に主体性や自律性を求めるのは当然のことといえる。長浜政寿「現代官僚制とデモクラシー」における「現代官僚制が行政の専門分化となお結合していることはいままでもない。責任の問題が……技術的専門性の確保、すなわち、プロフェッショナルリズムを中核として展開されなければならない。……現代においては、内面的中心としてのプロフェッショナルリズムが強調されなければならない。(6)」という指摘は、予算編成に特に妥当する。政策形成の機能は、客観性を追求することがとりもなおさず政策の正当性を保障することであり、そのような機能を行政に期待する以上、プロフェッショナルリズムの担い手としての行政自体に主体性や自律性を与えるということが前提にならなければならないのである。

(二)とここで、内在的責任であると外在的責任であるとを問わず、理論的に責任の追求の關係を見る時、制度的な責任と非制度的責任の二つのカテゴリーに分けることが出来るが、これについて若干のコメントを加えておきたい。即ち、現実には両者は混在しているのであって、本稿では、両者の区分自体にそれ程の顧慮を払わない。現に行政政府の内部での責任の追求体系としては制度的には上級庁と下級庁の機関の間の監督、指導権限、公務員制度における服務關係あるいは公聴会、不服審査、苦情処理等の行政手続上の制度的な統制があるが、予算政策の形成に関連して内在的責任のありかを見て行こうとする時、原則としてこのような制度的なものではなく、いわゆる非制度的な責任の遂行について述べるが多くなる。後に外在的な責任について述べる時、一番中心的な「国会における審議」は制度的なものであるが「与党との調整」は非制度的であり、又例えば「国際的影響力」を見れば、通常は非制度的であるが、条約又は協定の關係で生じる予算政策は制度的であるといえる。このように種々あるが、予算編成の政策形成を律する機能は、それが手続き的な意味で制度化されているか否かという事は重要な要素ではなく、影響力をもつ諸要素は多元的、流動的なものであり、それぞれ必然性のあるものが、制度的であろうと非制度的なものであると關係なく政策を律することとなる。B・M・リチャードソン及びS・C・フラグナンの“Politics in Japan”が指摘するように「政策形成は政治システムの中心的な活動であるので、一国の政治のあり方を研究するに当たって政府がどのように政策決定をするかということが基本的に重要である。実際「誰が政策を支配するか」(“Who Governs?”)という命題が何百年もの間最も重要な政治的課題であった。この課題を解決する手段としては基本的に二種類の政治モデルがある。第一

は制度的モデルであつて、政府の形式的な制度や手続きに重点を置く。第二のアプローチはもっとインフォーマルなものに関心をよせ、そこでは、非制度的な勢力、影響力やインフォーマルな政治構造に力点を置く。両方のモデルとも重要である。(7)

今、予算編成過程における行政内部の政策形成にとつての内部的責任問題の関心事は、個々の法執行上のものでなく、原則として裁量的なものであり、ここでは、制度的な意味での組織的、手続き的合法性が最終の実現目標となるのでなく、もとよりこのような制度的統制の下に服しているという事は前提であることはいうまでもないが、それを前提とした上で、予算政策の可否を問う実質的な正当性が問題なのである。即ち、第二章に予算編成の視点として掲げたものも非制度的なものが多い。唯一、政策の「合法性」については制度的正統性を求める基準を示したものであるが、それ以外の政策の意義以下の視点乃至基準は、如何に政策を客観化し標準化して一連の内面的規律に服せしめるかという非制度的な作業の実態に即した視点や基準の分析である。又これらは第三章で述べたところの前年度比較主義、ボトム・アップ及びセクショナルリズムという作業慣行に支えられて政策として実現して行くのであるが、これらの手続きも非制度的である。

(三) さて今も述べた第二章の予算編成の視点は、制度的であるか非制度的であるかに関係なく、要するに政策の合法性や政策の意義、政策の緊急度等、予算編成で成就しようとする政策の視点又は選択の基準を見たものであるが、本稿で第二章を取り上げた理由を政策形成の責任乃至統制の観点からふりかえってみると次のようになる。

第二章で言わんとするところは、組織として、一定の可能な限りの基準に従つて政策選択を行い、

即ち視点乃至基準というものを求めて政策を客観化する自律責任の追求の事情を述べたものである。行政に対する外部からの統制は重要であるとしても、行政全体ならびにその構成員としての行政官は、組織乃至個人として持つ知識、経験、判断を総動員して一連の内部的な基準を形成し、専門的な統制に服せしめつゝ、競合的な選択の關係の中で情報や資料を検討し乍ら政策形成を行うのである。第四章以下で、予算の編成における外部との調整で政策形成に当たって種々の勢力との調整がある実態を述べたが、それらには勿論客観的立場を代表するものも多いことは当然であるが、特に「利益団体」という言葉に端的に象徴されるように、外部との要請は必ずしも国民全体の利益として客観化されたものでなく、特定集団の利己的な受益者の主張であることが多い。その場合、部分的利益の実現を公的政府に実現させようとして要求するのであり、政策実現の原動力となる個々の政治的影響力は主権者たる国民全体の利益の立場に敵対することも多い。そのような部分的利益の実現を図ろうとする外部との調整を予算編成において是認することが可能なのは、その前提として行政府内で客観的な視点や合理的な基準によって政策として選択し、加工するという仕組みがあるからである。政策形成について行政府に機能を認める所以は、単に政策形成の仕事が量的に膨大になり、技術化し、専門化したという事だけでなく、本来、質的にその技術的、専門的判断の中に正当性を認めようという考え方が前提となる。即ち、技術的、専門的判断それ自体が客観化、合理化的の機能を内在し、その客観性、合理性による行政府の管理責任のフィルターをかけて客観的な視点なり基準に則して質的に転換を図った政策こそがまさに民主主義の実現に奉仕するという前提があるからに他ならない。

實際、政策形成における外在的な要求は得てして非合理と偏破性の危険を伴う。「真に責任ある行政を確保するために、公務員が客観的な専門的標準に忠実に従おうとするときに、それを特殊的利益や個人的利益を主張する一部の政党政治家が土足でもってふみにじるのを、われわれはさまざまの情報を通じて知っているからである(8)」という指摘は、行政自体の自律的責任の必要性を有弁に語っている。

右の指摘をした足立忠夫「行政学」では、内在的責任論を述べ、「行政における政策形成の面でも、また、執行過程の面でも、技術的知識、熟練的要素、専門家性等に含まれる標準が適用されなければならぬ範囲は、いよいよ増大しているはずであり、さらに、そのような標準は一般に承認をうけているという意味において客観的であるから、その統制をうけるということは、行政責任を論ずるばあいに断じて軽視できないであろう」という。そして、このようないわゆる機能的責任を開發する留意点として、行政機関みずから、専門的標準をはっきりと承認し、それを政策の形成や将来の問題の予見に利用するように奨励することや、その方面の技術を政府がほとんど独占しているときには、新しい標準の開發に大いに努力する必要性等を述べて「一つの社会集団として公務員全体に共通する人行動の標準Vに対する献身ないし責任」や「このような職業的献身の強化が、行政責任の諸価値の実現にとって大きな意味をもつことを」強調する(9)。

第二章に掲げた予算編成の視点を検討し、政策形成における選択の種々の基準を求める状況は、まさに右のように行政の責任を自律的に求めて行こうとする過程である。勿論このような予算編成の視点乃至基準等は、行政府部内で明示に掲げられるものでないことはいまでもなく、単に担当

者や集団としての組織構成員が、意識的又は無意識的に共有する行動の標準にすぎない。行政官個別がそれをどの程度に、如何に実施するかという保障は全くなく、主観的な献身や責任感によって支えられているに過ぎないが、しかし、第二章でこれらを種々述べている理由は、そのような実態が行政政府部内に存在するという事実を分析提示することに意義を求めているからである。即ち、政策形成の正当性を求める内在的な努力が有形無形になされているという事実がまず認識され、そのような内在的な責任の追求のあり方を外部からも認めるとともに、部内の者が可能な限り客観性や合理性を意識的に追求するという政策形成の慣行的な仕組みを發展させることが政策の正当性を確保する上において実践的に重要だからである。

(四) さて次に、このような予算編成の視点乃至基準等にてらして行政の内在的責任を遂行する場合、第三章で述べた予算編成過程の内部手続きは、行政が政策形成の客観性や専門性を追求する際に一定の機能を持つ方式であり、又、行政の自律性を保障する上で欠くことの出来ない手段である。この自律責任を追求する立場から内部手続きが機能を持つものであるという観点からコメントを加えれば次のようである。

即ち、第三章で述べたところは前年度比較主義、ボトム・アップ及び各省個別主義の三つであるが、これらは組織として一定の客観的な視点や基準による政策選択を行おうとする際、その事を可能とする手法として制度的なものではないが事実上の慣行として機能をなすものなのである。もとよりこれらの行動様式は、いわゆる官僚主義の悪弊として指弾される多くの且つ重大な問題点をはらんでおり、そのような問題は、個々の政策形成の妥当性や正当性を保障するどころか、凡そ民主的統

制自体を疎外すものとして批判の対象となるものである。それにも拘らず、これらの方式をここに予算編成における客観化や合理化を可能にする手段として肯定的に述べる理由は、これら行動様式がそれぞれ固有の長所もっているからであり、欠点を克服しつつこれら長所を生かして政策形成がなされる時、一定の寄与をなすからである。

第三章で述べた各方式の長所に即し乍らみて行くと、まず前年度比較主義は、毎年すべての事項の政策価値を比較衡量することを避け、制度創設の時に一度は政策として検討したことを活用しようというところに長所を見出すのであるが、この仕組みにより外部からの予算政策の統制を排除する機能を有するという重大なる問題をはらんでいるが、もし行政独自の判断が公正であり、合理的な選択であるならば、龐大な予算を毎年度見直し、無数ともいえる予算事項についてすべて政策価値を論じるという不可能な非合理を救うことになるのであって、そのような非効率な行為自体が行政の合理性という国民的要請にもとめることはいうまでもない。でなければ予算編成における困乱をまねき、却って本来問題にすべき重要政策の検討を没却させることになる。標準予算や当然増経費を中心に一定の事項について内部的責任を認めるといふ行政に対する信頼により、その処理を事務的判断に委任してむしろ政策形成から捨象することにより、本来検討を必要とする事項のみを政策形成の検討の対象とし、全体としての政策形成の整合性を図って行くことは、この前年度比較主義の基本的なねらいである。

次にボトム・アップは、前年度比較主義に比べより端的な意味において行政府における自律的責任を負わせる手段として有効な面をもっている。第三章においてボトム・アップの長所として、政策形

成上合理的で確實且つ継続的であること、大臣その他上層部の激しい人事異動に影響されないこと、原案の作成が政治的影響を受けにくく、政策の党派的性格が希薄で政治的中立性が守られ易い事の諸点を挙げたが、このような作用が政策形成における合理性、専門性、技術性、中立性等を確保するわけであって、そこに行政の自律的責任を保障する最大の機能があるといえる。もしこのような長所のみが活用され、その結果純粹合理性に基づいた客観的な政策形成の視点や選択基準の適用に腐心されるならば、政策形成が内在的、自律的に統制されているということになる。

同様に、第三章においては各省個別主義即ち、セクショナリズムにも長所を見出しており、即ち各省個別の事項について徹底した責任を持つ体制になること、及び予算政策形成の専門的水準が向上することを挙げている。前者の各省個別の事項について徹底した責任を持つ体制については、厳しい財源獲得の競争の中で必要な政策を成就させるエネルギーになっていくところであり、又第三章で述べたようにタテ関係の利益を擁護し、これがイデオロギーや階級的、階層的な水平の対立を超越して政策形成の多元性や中立性を保つ契機となっているのである。これは、政策形成における階級対立と別の次元の価値観で調整機能を果たし、又一定の範囲で客観化する機能を持つ点極めて有効な特性であり、まさにそこに行政の内在的責任を認める意義があるといえる。なお、各省個別の事項について責任を持つという事に関連して、実践的な意味で、各省の現役行政官といわゆる〇Bが一体となって一つの帰属社会を構成するというセクショナリズムに伴う人事の特殊性が重要である。即ち官僚社会においては官庁組織が一種の企業別の構成と類似で各省別にそれぞれ帰属集団を構成する。これが閉鎖性の助長や集団利益の擁護等、各省セクショナリズムの砦となるのである。

が、一方では、当該省庁の政策の成果によって組織の勢力伸張という利益の享受にも預るため、真の意味での政策の成果をあげようと努力する原動力になるし、他方外からの問責に対し一体的に責任を負う集団ともなる。そして又この帰属集団は一種のギルドに似た機能を有し、集団全体としての専門技術の向上につとめ、その意味でセクショナルリズムが人事のあり方を含め、行政の専門化、技術化にとって不可欠の機能を果たすこととなり、予算政策形成の専門水準の向上にとって重要な役割をもっているといえる。体系的、固有の事務が少なく、人事の流動性が強いいわゆる調整官庁等においては、官庁固有のセクショナルリズムの意識も少く、OBを含めた強固な帰属集団が成立せず、弊害も少ないが、同時にそれだけ組織が一体となって最終的に責任をとるといふ傾向も少い。又そういう省庁では個々の職務遂行について集団としての管理体制がゆるく、構成員の責任意識も雲散霧消する傾向がさげがたい。なおこういう組織においては、人事の水平的異動とも関連して専門的水準も低下し、政策形成の専門化、技術化に対応できない傾向があるといふべきであろう。

セクショナルリズムで語られた官庁の組織集団が自治権を主張するのもギルドと類似するが、このような組織に一種の自治権即ち行政の自律性を是認することは、予算政策の専門化を重視する手段として必然性をもっていることは否定できない。

もとより、これら前年度比較主義、ボトム・アップ及びセクショナルリズムには、官僚制固有の欠陥が顕著で、むしろ全体としてこれを是正すべき面が多いことは否定できないが、一定の前提でこれに積極的意義を認めて、これが自律責任を確保する機能を有することに評価を与えて行くこともある面では必要であるともいえよう。

(五) 以上のように第二章で述べた予算編成の視点等に従って、政策の選択に基準的な要素を持ちこむ事については、政策形成について客観化、合理化を図る観点から、一般に異議はない。又、今日、そのような作業をなす行政に、特に予算編成の特殊性を考慮して一定の主体性、自律性を与えることについても、その必然性は認めざるを得ないといえよう。現代国家における予算政策の形成について、行政組織の有する専門技術的知識と能力は不可欠と考えられるからである。しかしこれらの点は是認しても、次に行政内部で予算編成を行うに際し、内部手続きとして、今述べた前年度比較主義、ボトム・アップ、各省個別主義等の手法を採ることについて意義を認めることには、少なからぬ疑問が抱かれることも否定できない。これらはむしろ外部からはいわゆる官僚主義として批判すべき行動様式と考えられ、しかも特にわが国官僚社会に顕著な悪弊として、内在的責任の自律性は認めても、これらの内部手続きは払拭すべきものと考えられるのが一般であるといえよう。

しかるに本稿では、既述のようにこれらを内在的自律責任を果たすための手段として認め、評価したのである。このような考え方をとったのは、経験的にそこに一定の有効性を認めるからであり、現にあらゆる方面から再三の批判や改革提言がなされ乍ら容易に改められないという現実があり、それには相応の理由と、少くとも他に有効な手段がない次善の策として採用されている面があるからである。本稿では、その面を、あえてこれらの行動様式の長所として掲げ、これを可能な限り活用しつつ行政責任の実現を期すべきことを述べたのである。

しかしいうまでもなく、これら予算編成過程の内部手続きが全体として長所のみで完全なものと考えているのでは決してなく、同時に数多く問題点を内在していることを否定しない。これらを、

第三章においてはそれぞれ長所を掲げる前に欠点として指摘した。今再度これらを点検する繁は避けるが、それぞれに重大な欠陥を内在し、中でも特に各省個別主義即ちセクショナリズムの問題については、外部からの批判が甚しいことを忘れてはならない。例えば辻清明はわが国内閣制度を沿革的に見て「日本官僚制の特色は何よりもその分立的性格に強く認めることができる。通常セクシヨナリズムないし割拠主義と呼ばれる現象のことである。」とし、「行政組織における分立性が、その後におけるわが国の統治構造をいかに蝕んできたかは、ここに喋々するまでもないところである。(10)」と強い口調で述べる。又、赤木須留喜は「行政責任の研究」で、行政セクシヨナリズムが国だけでなく、補助金等により地方を通じて中央⇄地方の支配の縦割り割拠主義により統合的・統一的な政策形成を妨げる弊害について鋭く分析した上、次のように指摘する。

「ボトム・アップ、積上げ方式・上乘せ方式——当然増が当然増を引きだし、既定経費が既定経費の上積みを要求するしくみこそは、日本行政官僚制における各省庁縦割り行政セクシヨナリズムの起点だといわなければならない。この結果、政治責任が実質上行政の領域へ転嫁され、パブリック・サーヴァントならぬルーリング・サーヴァントが各省庁別、各局課別に縦方向に割拠・対立・分立する「遠心力」を示す方向では、総花主義は不可避となり、均衡主義は必然化する。したがって、政治責任は行政責任にとってかわられ、他方において、行政責任の主体は、行政セクシヨナリズムの機能原理にしたがって、縦割り行政の機軸を求めて収斂しつつ分散する。(11)」

その他、これらセクシヨナリズム等の問題点の指摘や批判等は立場、主張をこえて牧拳にいとまない。

さて、今ここで行政政府に主体性、自律性を与えなければならず、それが多くの欠点を内在する内部的手続きに依存しつつ遂行されなければならないとすれば、それに対処する方法としては、その内部的手続きの欠陥自体を是正しつつ機能させる方式を検討しなければならないが、基本的には外在的、他律的に責任を追求しこれによって政策形成の妥当化を図るより道はないといえる。前述のように、予算編成の政策形成において、内在的、自律的責任を認めようという本章の趣旨からいえば行政政府においてその内在的責任を適切に追求するための改革努力が試みられることを期待しなければならぬが、しかし如何に改革がなされ、又主観的努力がなされたとしても、行政組織全体としての独善性等の克服がなされることに限度があるのはいうまでもなく、ここで、内在的責任の追求の最大限の努力を前提としつつ、やはり外部から、政策形成の責任の追求を期待しなければならぬのである。以下外部からの統制即ち外在的責任乃至責任の他律性について見て行きたい。

一 外在的責任

(一) 本稿第二章及び第三章は行政政府部内の政策形成過程を述べたのに対し、第四章から第六章までは政策形成における外部との調整という観点から述べている。これらの敘述は政策形成の過程を述べたものであるが、それぞれについて同時に責任又は統制の観点から見て行くことが出来る。政府から見ると外に責任を負い、外から見て行政政府を統制するので、責任という表現と統制という表現

は、一つの行動の表裏の關係であるが、要するに内部的に、自律的に政策形成されたものを、この段階において、外在的に責任を問ひ統制する機会とみなしてよい。外部との調整の問題というのは、要するに外から問ひ統制するその問責に対し、政策の正当性を如何に根拠をもって答え得るかという問題に他ならないのである。ここにおいて第四章以下で述べた外部との調整を外在的責任即ち責任の他律性という観点から見て行きたい。

さきに、本章一の(三)において、内在責任の追求の關係を見る時、制度的なものと非制度的なものとの二つのカテゴリーに分けて両者は混在していることを述べたが、第四章から第六章にわたって外部との調整を検討した時も、実はそれぞれ制度的なものもあり非制度的なものが混在する。こゝでも兩者の区分に顧慮することなく、現に予算政策に影響力のあるものを、制度・非制度とは關係なく政治上の圧力として行政府が調整を要請されるものについて検討を加えたのである。實際、今日、予算をはじめおよそ一國の政策を外在的に統制するのは動態的な全政治過程であるといつてよく、行政府が政策形成に関し外部に対して責任に應じなければならぬのは、この政治過程の動態の中での制度的、非制度的に多元的全方位であるといつてよいのであつて、その主なものを整理すれば第四章以下に掲げるものといふことになるわけである。

さて、これら外在的に行政への統制を加える諸勢力は、審議會、利益団体、個人或いは國際關係のほか与党、国会等と多様であり、従つて影響力の行使の方法も多様である。又行政の方も、それぞれ各省の性格、伝統や政策の種類等もあり一律にその外部との関連の性格を論じる事は不可能である。同じ圧力団体という場合も第四章で述べたように種々の類型があり、その影響力の行使の仕

方はそれぞれ異なる。国際関係も、経済情勢や国際政治情勢に依じる我が国の地位や立場の変化により時々刻々に変わっている。したがって一律にこれら外部との関係で政策形成上の責任の果たし方について論じる事は不可能であるが、これらを一括していえることは、現代民主政治の現実には、何らかの政策上のきしみが生じた場合、その矯正を求める外部諸般の政治的圧力が調節をせまり、政府に対応を要請してくるということである。その要請に対して対応し、自らの責任において説明しきる政策を実現することが政策形成の外在的責任を果たすことになる。もともと、要請に対応するということは政策に組み込むことによって対応することもあるし、政策に反映させないことによつて対応することもある。特殊的利益の主張等が土足で入ってくる時、これを毅然と排し政策上捨象して行くことこそ責任を果たす結果になるのであるから、外在的責任というのは外部と調整はするが、それをすべて政策に取り容れるという事では決してない。ただ要請を排除する場合、それを行政の内在的視点や基準による合理性で説明し切れるかどうか、或いは政治的諸勢力の拮抗によってその要請を政治的に押え切るかどうかということが重要であつて、問題やひずみを後に残さない処理を行うことによつてはじめて責任を完遂したことになる。

いずれにしても、外部から政策形成に統制を加えてくるチャンネルは多岐多様であるが、このように外から絶えざる責任の追求がなされるということは民主政治にとって必要欠くべからざるものである。何故なら、本来民主主義は絶対的な行政権力を認めず、それを外在的に監視、統制し、最終的には民衆の統制に服せしめる仕組みをとるからであり、又そのような外からのチェックがあつてはじめて内在的責任の正常な機能が期せるからである。

このような立場から第四章で掲げた種々の外部的諸勢力の統制について意義を見出すとともに、第五章で述べた与党との調整についても、これに積極的な意義を認めることについてためらってはならない。たしかに、今日のわが国の政治体制でいえば制度的には議員内閣制で行政体系の長たる各省長官としての大臣を通して国会に責任を負うのが正統であり、政権与党との関係もその類型で大臣を通して与党に責任を負うに過ぎないというのが公式の仕組みである。しかし、現実には行政組織のあらゆる段階等を通じて政治と行政とは調整せられるべきものというのが実際のな解釈であり、このような考え方を根拠にしつつ、第五章の如き与党との調整を行うことは、むしろ官僚主義やセクショナリズムの独善を破ること等の積極的な効果を期待した。現代社会において、行政府による予算編成に対し、以上のような各種の組織、団体、国際関係及び与党等の外在的統制は必要欠くべからざるものと認識されなければならない。

しかし、このような与党からの統制を認める場合、最も重要なことは、第六章で述べた「国会における審議」の重視である。国会の審議を通じた統制があるからこそ与党との関係も是認されるのである。わが国が議会制民主主義をとる以上、政策形成における外部統制の最後の拠点はやはり国会でなければならず、法的手続きとしての制度を欠くやと調整を現実の政治的要請で是認する立場に立つ時、一層、国会の機能の重要性が認識されなければならない。その点、その機能をもつ国会の評価は一般には低いように見える。これに対し、第六章では予算編成にかかる政策形成についての国会審議の機能を修正、妥協、教育という三つの側面から述べて、統制力として働いている事情を紹介した。予算編成の政策形成の外在的責任は、制度的、非制度的に多元的、全方位である

と前述したが、そのことを前提とした上で、やはり与党だけでなく、審議会、団体、国際関係等があるにしても、最終的には国会が統制機関としての最後の拠点である。外在的統制において制度的、非制度的なものを混在している事情を述べたのは、形式論理的に制度的統制のみを責任の問題と把握される誤解を避けたいためであったが、それらの中にあつて、制度化され、しかもその根拠を憲法規範においている国会が権威ある統制機関として優位に立つことはいうまでもない。然も、国会は憲法で国権の最高機関に位置付けられているところであり、且つ現実政治の上で果してきた戦後四〇年の歴史的積み上げは極めて重いものがある（12）。このため議会による外在的統制こそ行政責任を確保する上で重要な方策であり、H・ファイナーがつぎのように述べている主張は、現在のわが国においても十分認識すべき事柄である。

「民主的な政府というものは、政治家乃至行政官が国民に対する責任を確保する上において、大まかにいって三つの考え方を明確にすることを基礎に成立する。第一は、国民の統制であつて、即ち政治家乃至行政官は国民が何を欠いているかということを考えてでなく、国民によって明らかに要求されたことが何であるかということによって国民の為に職務を遂行することである。第二は、この国民の統制力が権威をもって表明され、実行されるためには、制度的なもの、特に選挙によって選ばれた中央機関を必要とすることである。第三に以上二つより更に重要なものは国民なり国民から選ばれた機関の機能が単に政府なり行政官に報せて統制力を表わすことであるのではなく、権威と権能をもち、その権能による命令に対し確実に従わせて効果を実効あらしめるということである。

予算編成において責任の他律性は政策形成の正統性を保障する上で欠かせられないものであるが、その中でも右のファイナーが指摘する権威と権能という機能をもつ国会の地位は重要である。即ちその機能は憲法規範によって制度的に確定された主権者たる国民によって選挙された代表によって構成される中央機関であり、その権威は国権の最高機関として明示され、又、権能としては、予算に対する統制機能を有するものと確定されている。現実に予算編成における政策形成機能について、外在的統制としては種々のものがあり、中でも与党の影響力がきわめて大きいことはいうまでもないが、実は、与党の機能も基本的には、国会における多数党としての権威に由来しているのであり、その意味で、究極的には国会が有する統制機能が根本であるといえる。そのような位置付けを有する国会の機能の現実を分析、評価するとともに更に更に活性化するよう努力されなければならないのである。

三 責任の自律性と外在性の 相互性、補完性

(一) 以上、予算編成における政策形成の責任乃至統制の問題について、内部的自律責任と外在的他律責任の二つの側面から述べてきた。高度産業社会を背景とする現代国家において行政の量的、質的發展を見た今日、政策形成の技術性、専門性等を求める立場から予算編成における行政の内部的、

自律的責任を前提としなければならぬことは最早必然的ともいえるのであるが、他方、予算編成の民主主義を実現する立場から、国会を中心とする各種の外部との調整を通じる外在的、他律的責任追求、統制が発揮されなければならないことも必然である。

ところで今、これら自律的責任と外在的責任の關係を見る場合、両者は相互的であり補完的である。ここでその關係を見て行きたい。

即ち、これらはそれぞれ別個に機能しているのでなくて有機的な關連を有し、相互に牽制し合い乍ら各々の機能を果し、又、相互に補完しあい乍ら統制を果している。内在的責任の執行は絶えず外在的統制を必要とし、「外在的責任を保持する制度の欠如は、行政権自体が内在的責任の自覚に想到することを妨げる結果」を導く(14)といわれる相互性の關係にある。そして又他方、外部からの部分利益や合理性を欠く無責任な要請については、行政の内在的な判断により毅然として選択し加工されなければならず、それによつてはじめて公益性が確保されるのである。このような意味で両者は単に並列的であるのではなく、両者が相反し、互いに呼応しあつてダイナミックな活性化をもたらしつつ機能する意味で両者は相互的であり補完的なのである。

近頃内外の行政機関者の間でしきりに聞かれるようになったアカウントビリティ accountability という用語は、この兩者の相互性、補完性の關係を含んで用いるように理解される。本章に外在的自律責任という題を与えたのもこのアカウントビリティの思想である。

(二) もっとも、もともとはアカウントビリティという用語は、行政責任を論じる場合、「外部」との關係即ち外在的責任の觀念で用いられた。オクスフォード英語辞典の用法も示すように、一九世

紀にも「人民に対する政府のアカウントビリティを最大限に果たす。」(1859 Mill Dissert. I. 467, Pushing to its utmost extent the accountability of governments to the people.) (15) というように外部との関係で用いられ、政府に対し外在的責任を問う人民との対比でこの用語が用いられたのである。C・J・フリードリッヒに対して外在的責任論を展開したH・ファイナーは責任responsibilityを論じてアカウントブルaccountable という用語を用い、「XはYについてZに対して説明できるということの意味する。」(mean that X is accountable for Y to Z)とし、「その急所は説明(an account)をしなければならぬ機関なり個人なりが外部に存在することにある」という。このアカウントブルの概念は道徳的義務に対する内面的・個人的感覚と異なり、従って行為者の良心に力点をおく自律的、主観的責任のとり方でなく、対外的な関係における他律的責任として用いているのである(16)。

本来アカウントビリティというのは、固有には右のように外在的責任を示す用語として用いられ、それが近年、財政逼迫等の状況下で納税者が行政の成果を求める等の観点から、再びしきりにアカウントビリティという言葉が援用されている。しかし、近年のこの用語には、単に歴史的な用法の外在的責任追求の語感だけでなく、内在的自律責任の意味を付着させようとしている。W・M・スィブレイは、アカウントビリティが成立する条件の一つとして次のように指摘する。「アカウントビリティを課せられている者、又は委任を受けた執行者Xには、その委任された職務を遂行するについて、その仕事に適合した自治(autonomy)が認められなければならない。今日のアカウンタビリティの議論の中でこの点が無視されたり見落されることが多い。……すべての団体や組織は、本

当に生き残ろうとするならば、偶発の事件に敏速に対処したり、任された職務についてのマネージメントで責任ある判断 (responsible judgement) が必要となるのに対応できるようにされなければならぬ。……すべての事項がXの判断に任せられるというわけでは決してないが、Xが独自の判断や決定をすることが許されないのなら、彼は、委任をうけた者として活動をするわけに行かなくなる。自治権をもった意思形成者だけがアカウンタビリティを遂行できる。(17)」

従来行政責任を論じて用いられたアカウンタビリティという言葉は、一九七〇年代から教育行政、特に大学問題に關してもしきりに用いられるようになったが、実は、大学という最もその自律性、主体性を尊重しなければならぬ組織において、しかもそれが研究や教育のための財政援助を契機として外部から種々の要請を受け、外在的責任を果さなければならぬって来たという、いわば自律性と他律性の最も厳しい緊張関係の中で責任を明らかにして行かなければならないという理由によっている。外在的に責任を追求する時、同時に内在的自律責任を前提としなければならぬのである。たとえば、イギリスの保守党政権において教授の終身雇用制(テニユア)の廃止を検討し、たとえばそれに関し「テニユア制を取りやめようとするのは、大学というところが何をなすべきかということを示し命令されないで、自らその成果を挙げることにについて一層アカウンタブルであるようにさせるためである。知的なものを多元的に認めようとする場合、中央の思想局から細かに指示を受けさせるわけにはいかない。(18)」というが、この時のアカウンタブルの用法が責任というものが「何をなすべきかということを示し命令される」ものでなく、即ち外から指示されるような外在的なものでないという趣旨で用いられているのが明らかとなる。ここでは、自主的、自律的

に自らの責任を果たすことがアカウンタブルなのであるということの意味しているのであり、アカウンタビリティをこのように自律責任の意味も含めて用いるからこそ、大学の自治というように組織の自律性、主体性を求める大学行政等の分野で好んで用いられるのである。

同様に、イギリスの大学補助金委員会（UGC）のあり方を審査した報告書でもアカウンタビリティの項を設け、「補助金委員会は、委員会及び大学の補助金基金の執行について三年に一度の大学の発展状況ということで、議会に対し報告するアカウンタをもつようにすることを勧告する。これは、経過を報告するということだけではなく、もっと重要なことは公けの財源に対するアカウンタビリティを明らかにするとともに、公けの財源の支出の意義について理解を得るためである。

（19）とする。

大学行政という専門性、技術性を重んじ、且つそもそも思想的に学問の自由を尊重して大学の自主自律性を保障しなければならない分野で、このようにアカウンタビリティという本来外在的責任を意味する言葉を今日用いているのは、大学の自治を重んじなければならぬとしても、やはり最終的には大学が納税者、国民という大学にとって外在的なものに対する責任を果さなければならぬという要請が断絶できないからであり、しかるに他方、大学の側の自治を重んじようとする意識に支えられ、即ちそのような他律と自律が拮抗しつつ両者の相互的、補完的な関係で責任を追求しようとする概念が「アカウンタビリティ」として語られているのである。

（三）行政一般についていえば、大学行政のように最も本質的な意味で組織の自治を保障しなければならぬものではないが、しかし、近代国家として三権分立体制をとり行政権を認める以上、その

中立性を保障しなければならないことはいうまでもない。然るに、高度産業技術国家において行政の専門技術性が進化するに従い、飛躍的に行政の独自性が進み、特に予算編成過程における政策形成はその性格上国民的統制がますます困難となる。そして合理化、専門化を認めようとする限り、内在的自律責任をむしろ積極的に認めなければならない。

そしてここで重要なことは、このような内在的自律的責任を認めつゝ、同時に国民生活に対する決定的な影響を与え且つ膨大な国家経費を使用する予算編成については同時に外在的、他律的な統制が組み込まれなければならないことである。第四章以下の外部との調整について種々述べたのも、外部からの責任追求が民主主義にとって最も重要であったからである。行政の独自の判断だけに委ねることは最終的には民主主義の否定につながるためであり、自律的責任を認め、その機能の十全な発揮を促しつつ、同時に他律責任が厳しく執行され、たえず行政の自律性に対し外部からの統制が求められていなければならないという意味でのアカウンタビリテイ即ち外在的自律責任が欠かされないのである。外在的なものと自律的なもの、両者は絶えず相互的であり補完されていなければならないのである。

(四) さて右のように政策形成において、特に予算編成過程において自律的責任が重要であることを述べ、同時に本来の民主主義的統制のために外在的責任が必要であることを述べ、両者がともに相互的、補完的に機能する存外的自律責任について説明したが、このような関係にある以上、責任乃至統制の絶対的な権威というものはありえない。責任乃至統制の権威は多元的である。今、内在的なものと外在的なものは既に相互的であり補完的であったが、この関係は、相互に関連するの

で大きく見れば一元的であると把握できるし、又観察者によれば二元的な責任関係であるとも考えられよう。しかし、その兩者の関連を一元的と観るか二元的と観るかを論じるまでもなく、ここで述べたいのはすべてを含めて多元的であるということである。何故なら、既に内在的な責任においても、政策を選択する視点や基準は決して一元的でなく、合法性や意義や緊急性等々多様であり多元的である。又、第三章で述べた各省個別主義を前提とする限り、各省の視点は、通産と環境保護、国際化促進と治安、内需拡大と財政緊縮というように、相互に別個のむしろ矛盾する政策選択の基準で政策形成がなされるが、その意味からも内在的基準自体が多元的である。更に外在的な責任においても種々の外部との調整において統制される場合も同様である。外部との調整の対象は種々あり、外部の団体等から与党及び国会までであるが、—— 実はその国会も含めて、責任の関係は相互に多元的である。多元的であるというのは、一つの絶対的な権威がなく、それぞれが相対的な機能をしかもっていないということでもある。

予算編成における政策形成過程について責任の追求の観点から考察した本章の最後に、特に外在的な統制体系のこの多元性について述べたい。

今ここで外部の統制の多元性を見ると、第四章以下に述べたように、外部といっても審議会や利益団体等種々あり又与党もあり最終的には国会がある。そして、前述したように種々の外部との調整の中で国会の地位が重んぜられなければならないことを述べたが、これらすべての外部の団体なり組織自体が相互に相対的で多元的であって、その多元性は、それぞれが相互にその存在なり予算政策への影響力の行使についてアカウンタビリティを問われているところに現れる。この点、憲法

規範で最高機関としてその組織、権限を保障されている国会といえども同様である。ここに国会は国民の選挙による代表者によって構成され、権威と権能を有するものであるとしても、やはり同時にその存在自体は決して絶対ではなく多元的なものの一つなのである。つまり外部のそれぞれの集団や組織がアカウンタビリティを問われ、それらのものが行政府に対し要請し、或いは統制力を行使する時、その要請や統制のあり方自体が同時に別のものから批判され問責される関係にあって、それぞれが明確な自律責任の意識に裏打ちされると同時に他の者に対し説明可能で正統性の役割りを確保できるかどうかということが問われているのである。あらゆる機関、組織、団体がすべてそうであって、例えば審議会がその本来の機能を發揮せず、行政のかくれみものになったりする時既に責任を放棄したことになる、即ちアカウンタビリティを果さなかったことであって、このような審議会の答申は、おのづから権威もなく放棄される運命となる。又利益集団がその個別利益をそのままの形で政策形成に反映させようとする際、時には一時の政治力で政策として実現可能であったとしても決して永続する政策とはなりえず、早晩、政策の変更、修正を余儀なくさせる。たとえば米価問題に端的に現れるように、農業関係の利益団体が農林省の政策及び——いわゆる米議員を中心とする政治力等に依拠し、戦後鉄壁の構えで米価水準を維持してきたが、世界的な農産物過剰やわが国の巨額の貿易黒字という国際関係を背景に、その保護政策の転換を余儀なくされ、昭和六二年産米の生産者米価（政府買入れ価格）を、実に三一年ぶりに前年度に比べ引き上げることとなり、全国農協中央会もこれを容認せざるを得なくなった。これは、国内的な責任追求の機能が有効に作用しないところにOECDの閣僚声明等を契機として政策の変更をせまられたのであるが（20）、

国際的影響力が政策の是非をチェックする機能を働かせていることを示す例である。

与党との調整においても事態は基本的に変らない。国会で多数を占めるとはいえ、それが決して全体の利益を代表しているとはいえず、その利益のみを政策に反映させた場合は直ちに多数者の専制に陥る。政権与党が絶対多数をとり乍ら絶えず妥協の政治を行うのはそのことを知っているからである。J・W・ホワイトはこの妥協を日本の伝統的アカウンタビリティであるとす。「デモクラシーというのは、立法府で過半数を確保することではなく、関係の各党との活発な事前の合意や少くとも各党との協議を行うという日本的やり方が一つの伝統的アカウンタビリティを果たす方式の例である。」とする(21)。わが国与党はこういう形でアカウンタビリティを果しているからこそ、永年の政権維持をつづけることが出来ると考えられる。逆の表現を用いれば、政権維持をするだけの正統性を永続的に維持するためには、そういう反対党の意見を組み込む合意や協議或いは妥協等を経てアカウンタビリティを果たしていかなければならないものといえよう。

更にいえば、憲法により権威と権能を与えられている国会にしてもその機能が絶対であるかといえ、例えば決してそうではなく絶えず問責の弾刻の前に立たされている。勿論第六章で述べたように国会の地位と機能が重いものであることはいうまでもなく、実態的にもむしろ世に評価されている以上に行政に対する統制機能を果しているといえる。その機能を過少評価することは避けるべきであることは再三指摘したところであるが、しかしそれにも拘わらず、もし国会自体が自律性の枠をこえる時、他律的に責任を追求される。国会の権威における野党の政策実現の要求が、政策形成の正しい統制機能を内在させる公益の実現であるならば問題ないが、それが合理性を欠き、政策の破綻を

もたらす原因を作る時、直ちに国会自体の失権につながる。ここで一般的に予算政策につき国会審議の傾向を観る時、与野党を通じて価値受益的な傾向に陥ることがしばしばであり、国会審議を通じて国民的利益の名の下に特に野党のリードで一定の財源を充当させる政策を実現させることが多い。「反体制目的集団ないしは政党のばあいにも、それらが、政府ないし国の責任を追求し国の対策を要求するがぎりにおいては、いかにラディカルな団体の要求であっても、——国の対策まちと——という点では——じつは、価値受益傾向においては体制肯定的に機能する、と——いってよい。(22)」。国会という制度的保障を与えられた場であっても、そこでの政策実現の方向が、野党の政府に対する責任追求又は国の対策要求という実態を有する部分利益の価値受益的要求に偏る場合があることは否定できない。

もとよりそれらの要求は人権の保障であり国民福祉の実現であって、民主主義の立場からは正当性をもったものであることは否定すべきでないことはいうまでもないが、同時にそういう正当性をもつ要請であるだけに一層冷静な対応を難しくさせたこともあって、昭和四、五〇年代における予算政策の観点からは、補助金等による行財政の肥大化と赤字公債の洪水にうまる財政破綻を生ぜしめたのであった。いうまでもなく、右の行財政の拡大、破綻の原因は複雑であって与党議員族と利益集団及び各省の個別政策実現要求の集積と、石油ショック後の景気刺戟のための赤字公債発行という総じて与党政権の政策の責任であることは否定できないが、しかし国会の場における価値受益的な政策要求の影響も少なくない。その意味で、昭和五六年に発足した第二次臨時行政調査会が行おうとした財政再建政策は、それまでの保守党政権の予算拡張政策を一変させると同時に国民の権

利実現を割愛し、福祉等の要求に真向から対立するものであったにも拘わらず、多くの批判をこえて、むしろそれを推進した中曾根内閣の浮揚力とまでなりえたのは(23)、それまでの政策をリードした与党や国会の要請の下における野党の政策に対するアカウンタビリティの追求に根拠をおいていたことは否めない。即ち、第二次臨調という政府の一審議会の活動が、昭和五〇年代においてそれまでの財政拡大の方針を変更させ、財政再建のための緊縮路線への政策転換を図るための原動力となりえたのは、第二次臨調が過去の行政又は国会がとった政策に対する責任を追求する機関の役割りを果たしたからにはかならないのである。このような訳で、国会といえども絶対ではなく、たえず相対的な相互の多元的な責任の追求の対象となっているのである。

しかるにそれであるならば、国会や政府に対するアカウンタビリティの追求の旗手となった第二次臨調やそれに続く臨時行政改革推進審議会が絶対的な存在であるかといえ、これも決してそうではない。内需拡大や景気浮揚対策の立場からその財政再建自体が早くも修正の前に立たされていく。即ち、昭和六二年度において政府は総額六兆円に昇る緊急経済対策を定め円高不況からの脱出を図ると同時に、外国からの要請の強い内需主導型成長の実現を図ることとしなければならなかった(24)。これに伴い、大規模な六二年度補正予算が必要となる。又更に六三年度以降それまで第二次臨調が推進してきたいわゆるマイナスシーリング体制も、大きな修正、変革の淵に立たされているのである。それぞれが推進した政策が批判され、責任を追求されて政策の変更、修正がなされる。たえず多元的にアカウンタビリティを追求されるのであり、所詮、絶対の権威というものはなく、責任の追求の体系は相互的であるのである。

(五) 以上見てきたように、そもそも現代国家における政策形成については責任の自律性がまず求められた。しかし民主主義の実現にはこの自律責任を外在的に統制する他律的責任の追求が不可欠であり、これがいわゆるアカウンタビリティとして概念されてきた。ただここで、アカウンタビリティは内在的責任と並列するものでなく、今日、外在的責任と内在的責任は有機的な関連をもつものとして考えるべきであり、本章でこの関係を外在的自律責任と観念した。責任の自律性と外在的な責任追求の仕組みが総合的に機能してはじめて政策形成の正当性が確保されるのである。なおしかるにこの外在的責任を問うものも相互に責任を追求される仕組みになっている。各種機関や集団あるいは与党はいうまでもなく、国会といえども絶えず外部からアカウンタビリティを求められているのである。相対的に、多元的に責任を追求されるという意味で補完的であり相互的なのである。

凡そ代表制民主主義においては、委任をうけたいずれかの機関に絶対の権威があるのではなく、牽制しあって相互に調整されつつ政策形成して行くべきである。相互に振り切ろうとする力と振り切られまいとする多元的なエネルギーが互いに呼応しあって、ダイナミックな緊張関係が生じているところに正常な統制機能が働き、それによって国民全体の利益が最善の形で実現されると考えてよいのではなからうか。

もとより、右のように責任追求体系が多元的であり、相互的、補完的であるという分析を行なうたにしても第六章で見た国会の権威なり機能を決して否定しようというのではないことは勿論である。やはり、議会制民主主義国家において予算政策の実現にとって民主的統制の最後の拠りどころ

は国会であるといえる。ただ本章最後に述べたように、その国会といえども、絶えずその行動自体にアカウンタビリティを要請されているのである。したがって全体として眺めた場合、内在的、外在的諸般の責任追求システムが多元的に働き、その中で国会が相対的に優位な統制の地位を有しているといえるのである。そのためにも、第六章の終りに述べたところと同趣旨であるが、国会のあり方を選択する国民自体が、国会の構成をどのようにし、その活動のあり方を如何にさせるかということが、予算政策の正当性を確保し、民主政治を実現する上で最も重要であるといえる。そもそも政策の成果を享受するのは国民であるが、同時に、その政策をどのように形成させるかというのも最終的には国民自身であり、国会を選ぶ国民の意思表示が最後の拠りどころとして重要なものであるといえよう。

(1) 足立忠夫「行政学」(日本評論社、一九七八)は、アメリカにおける行政責任の動向を紹介した上、外在的責任論と内在的責任論に分けて要を得て論じ、極めて示唆的である。(「第三部現代行政の諸問題——行政責任論を中心として——」)ただ、同書では「アメリカにおける三〇年代から現今にいたるまでの行政責任論の動向は、外在的責任論から内在的責任論への移行、あるいは、すくなくとも外在的責任論に対する内在的責任論の追加という一語をもって表現できるであろう。」としている。(同書二一二頁。)本稿では、外在的責任論から内在的責任論への「移行」とか、外在的責任論に対する内在的責任論の「追加」という、いずれかといえば並列的な考えはこれをとらず、両者は対立し拮抗しつつしかも有機的に、相互的、補完的に機能する関係として外在的自律責任としてとらえた。

なお、辻清明「日本官僚制とデモクラシー」(日本政治学会年報、一九五一)においても「官僚制に対する一定の『外在的責任』の確保措置を必要とする」第一の立場と、「官僚制のなかに、普遍的な合理性を発見しようとする」第二の立場があり、「第一の立場を完全に捨てきれないで、いわば第二の立場に偏した二元論もあれば、おもいきって、後者の立場に徹底した一元論もある。」とする。(五三—五五頁。)本稿の立場は、第一の立場か第二の立場かかの一元論では決してなく、二元論である。そして、その二元論も、いずれかの立場に「偏した」ものでなく、第一の立場と第二の立場をそれぞれ平等に認め、両者を相互的、総合的にいわば一体的な関係として把握したい。

(2) H. J. Laski, *Parliamentary Government in England*, (London: George Allen and Unwin

Ltd., 1938) p.21

- (3) 辻清明「新版日本官僚制の研究」(東京大学出版会、一九七九)一九四頁。
- (4) 同上、四頁。
- (5) 辻清明「日本官僚制とデモクラシー」(日本政治学会年報、一九五一)五五、五六頁。
- (6) 長浜政寿「現代官僚制とデモクラシー」(日本政治学会年報、一九五一)五一頁。
- (7) B.M.Richardson and S.C.Flanagan, *Politics in Japan*, (Boston, Toronto: Little, Brown and Co., 1984) p.330.
- (8) 足立忠夫・前掲書、三八八頁。
- (9) 同上、二八二―二八四頁。
- (10) 辻清明・前掲書、「日本官僚制とデモクラシー」五九、六〇頁。
- (11) 赤木須留喜「行政責任の研究」(岩波書店、一九七八)一九〇頁。
- (12) 各省部次長職以上に対するアンケート調査において、国会審議に対する政策形成力についてのアンケート調査で次のようなデータがある。

決定的、かなりある、あまりない、ほとんどない、その他、答えなし、百分比(実数)

一、〇 五四、二 三八、三 五、五 一、〇 〇、〇 一〇〇(二〇一)

これは本省庁の課長・課長補佐時代、国会における審議は、どの程度政策形成に影響を与える力を持っていたと思われるかという問いで、「1ほぼ国会で決まった、2かなり影響があった、3あまり影響しなかった、4ほとんど影響しなかった、5その他」というものによせた回

答である。(中道実「戦後日本における高級官僚の社会的構成」奈良女子大学文学部印刷物、一九八六、附属資料編一二頁及び二六頁)もとより、この資料では他の政策形成の影響力の調査で、高級官僚自体、与党リーダー等には更に強い力を認めているが、しかし、前述の数字にも現れているように官僚自体が国会審議の力をかなり認めていることを示している。

- (13) Herman Finer, *Administrative Responsibility in Democratic Government*, (P. Woll, ed., *Public Administration and Policy*, The Academic Library Harper & Row, Publishers, 1966) p. 251.
- (14) 辻清明・前掲書「日本官僚制とデモクラシー」五九頁。
- (15) *The Oxford English Dictionary*, Volume I A-B, Oxford At the Clarendon Press, 1933. p. 65. "Accountability".
- (16) H. Finer, *op. cit.*, pp. 249. 250.
- (17) *The International Encyclopedia of Higher Education*, Volume 2 A, (San Francisco Washington London: Jossey-Bass Publishers, 1977) "Accountability" by W. M. Sibley, pp. 92. 93.
- (18) *The tenure temptation*, *The Economist*, 28 February-6 March 1987, p. 15.
- (19) *Review of the University Grants Committee*, (London: Her Majesty's Stationery Office, 1987) p. 45.
- (20) 朝日新聞昭和六十二年五月一四日朝刊「生産者米価下げ確実」

(21) James W. White, *Accountability and Democracy in Japan*, (George W. Waldner, ed., Japan in the 1980s, *Papers on International Studies*, No.3, Atlanta: Southern Center for International Studies, 1982) p.58.

(22) 赤木須留喜・前掲書、一九六頁。

(23) たとえば読売新聞昭和六〇年八月二九日朝刊「中曾根内閣支持率」調査では、内閣支持率五五、七%と高い水準にあったが、「支持する」と答えた人の支持理由の上位の事項は次のようである。外交姿勢(四九、六%) 自民党内閣であること(三一、八%) 経済政策(二五、二%) 行財政改革(一九、八%) 教育政策(一四、四%) 他方「支持しない」と答えた人の支持しない理由の上位の事項は次のようである。防衛政策(五五、五%) 税制改革(二三、四%) 経済政策(一九、五%) 政治倫理(一三、六%) 自民党内閣であること(一三、六%) 行財政改革(一一、五%)。

右で明らかのように、もとより行財政改革を不支持の根拠とする者も一一、五%はいるが、支持の根拠とする者が一九、八%おり、行財政改革が中曾根内閣支持率向上に一定の役割りを果たしたといえる。

(24) 読売新聞 昭和六二年五月二九日夕刊「緊急経済対策、総額六兆円、政府決定」

おわりに

以上、予算編成における政策形成過程の現実とその問題点を検討してきた。即ち、第一章においては政府予算編成の全般的過程を概観し、予算が成立するに至るまでは各省概算要求作成の過程及び、大蔵省による査定を通じて予算政府原案編成がなされ、国会審議を経て成立する事情を述べた。第二章及び第三章は行政府部内において可能な限りの客観性、合理性を追求して政策が検討される状況を述べた。即ち第二章においては、概算要求作成の過程及び予算政府原案編成の過程、即ち行政府部内における予算編成過程においていかなる考え方で政策形成に臨むのかという予算編成の視点について分析し、政策の合法性、意義、緊急度、成熟度及び政策に対する要請の強さ等の五点にわたって検討した。続いて、第三章では、右のような予算編成過程における行動様式に特徴的な性格を、前年度比較主義、ボトム・アップ及び各省個別主義の三つの側面からその実態と問題点を述べた。つづいて第四章以下は、以上の政策形成に関し、政策の整合性を求めて、外部の諸勢力と政治的調整に付し、いわゆる「押し合い・引合い」されることについて見た。この観点から第四章では、審議会等、各種団体、個人的意見及び国際的影響力との調整について、第五章では、行政に対する外部として今日、最も強力な影響力をもっている与党との調整の実態及びその問題点として留意すべき事項について言及した。こうして出来あがった予算政府原案は政府全体の一般会計規模で各省全体を合計すると昭和六一年度予算で五四兆八八六億円に達する。こ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の殆どあらゆる分野に影響を与えるものである。このため憲法は予算に対する国会の監視、統制機能を与え、内閣が作成した予算について国会の議決を経なければならぬこととしている。第六章はこのような国会の役割についてその審議の実態と機能について述べた。

最後に第七章においては全体をふり返り、政策形成の責任の追求乃至統制の体系から予算編成過程において行政の自律的責任の観点を見るとともに、外在的な統制がなされるべきことを述べ、これらが相互的、補完的に機能して政策形成の正当性が確保される事情を外在的自律責任として説明した。

右のような過程を経て編成される予算について、単に出来上ったものとして監視するだけでなく、編成過程そのものについて更に国民的関心が寄せられ、適正な政策形成がなされることが期待される。あえてわが国政府における予算編成過程について概観し、政策形成過程の研究の立場から関連する問題点を指摘した次第である。

(昭和61年度科学研究費補助金 (奨励研究(B))による研究)

予算編成過程

昭和62年 8月20日

齋藤 諦 淳

東京都千代田区四番町 8-910