

### 3 — 財政浪漫主義の終焉

毎年のことだが、特有の芳香を放つ金木犀の花が落ち、菊の季節も過ぎて、初冬の美花、山茶花のつぼみがふくらみをますころになると、いわゆる予算編成作業は急ピッチでスピードをあげてゆく。年末か一月の最終ゴールをめざして、胸つき八丁の難所にさしかかるころである。

#### — 財政官僚の伝説

昭和五十一年のその頃は、財政当局の苦悩は深かった。例年にしての編成難である。ことに、いわゆる赤字公債に依存した財政体質からの脱却を目指す路線を進む以上、かつての均衡財政の時代とはもちろんのこと、昭和四一年以降の建設公債の時代ともちがった、いちだんと厳しい節度と勇氣ある転換の姿勢とが「期待」されていた。ここで「期待」というのは、主として「財政当局」に対してである。

「財政当局」といえば普通、常識的には大蔵省主計局に代表される事務機構であろう。もちろん大蔵大臣をふくめた政府機構という場合もあるが、ここではいちおう事務当局を念頭において論を進めていこう。

そして財政当局に対する期待と激励とが高次元になるにつれ

て、必ずといっていいほど、思いおこされる人物とその行動がある。それは、かつての主計局長・村上孝太郎氏（故人。参議院議員）のことである。

「村上孝太郎という、剛直で鳴らした大蔵官僚がいた。主計官、主計局長、事務次官などを歴任ののち、昭和四六年の参院選で当選、その直後に選挙戦の無理がたたって亡くなったが、主計官時代に有名なエピソードがある……」

各省庁からの予算要求を締め切った翌日の九月一日（昭和五一年）の某日刊紙の企画物「情性的予算編成はヨサンカ」の書きだしは、こうなっている。

いったい、予算編成は財政当局と要求官庁との攻防戦にもたとえられるから、その間に英雄的事件や悲劇や、ときに珍事や逸話などの生れることは珍しくない。そしてそれらのうちいくつかは語りつがれているうちに、いつしか虚実おりませた、あるいは虚実の境の不明な、いわゆる伝説に転化してゆく。

そういう意味での伝説をもつ人物を主計局出身者のなかに求めるとすれば、戦前派としては海軍予算との関係における賀屋興宣氏（元大蔵大臣）、陸軍予算との関係における福田赳夫氏（総理）、戦後においては、財政硬直化打開キャンペーンにおける村上孝太郎氏との三人になるのではないかと思う（日本の財政に対する貢献度という観点からの評価であればいろいろな見方もできるだろう）。

戦前派のお二人は格別として、ここでは主として村上氏のケースをとりあげてみたいが、そのまえに前記新聞に記載された、同氏にまつわるエピソードをつづけておこう。

「(村上氏は)防衛担当主計官として『防衛庁の糧食費要求に水増しがある』とにらみ、さっそくゴム長をはいて早朝の魚河岸(東京・築地)に乗りこんで魚の値段を調べ、防衛庁の担当官をギャフンといわせたというのである」

これは村上氏についての極めつきエピソードとなっている。

生前の同氏を知る人ならば、あの大柄な同氏がゴム長をはいて、さっそうと魚河岸に乗りこむ姿にある種の連想をかきたてられることだろうし、諸物がまだ安定する以前の昭和二〇年代のことであれば、なおさらである。ところがこれは伝説ではあっても、事実としてのエピソードではないのである。

実際に魚河岸に行ったり、野菜や肉類の相場をみてまわったのは当時の担当主査である坂野常和氏(東洋火災海上保険会社社長、元大蔵省証券局長)であり、しかもその調査はおおむね一週間に及ぶ忍耐づよいものであったし、日々の報告の前に、腹の減った同氏が思わず朝食の弁当をひらいて村上氏の不機嫌を買ったこともあるというのが、真相のようである。

もちろん、この事実によって物事の本質は変わらないかもしれない。前記の記事といえども「村上主計官は部下に命じて……」と表現すればいいのだし、査定の適正を期するためにはあらゆ

る努力を惜しまない当時の主計局の「完全主義」のあらわれと理解すれば、ひとつの社会現象としての正しい評価もできるだろう。ただここでは、われわれの周辺にも、ふとしたことから意外に伝説の形成されやすい土壌があるということ、ことに予算編成や予算折衝のような精神の異常な緊張と高揚をともしなう出来事には、ともすると虚実ないませの伝説が生れやすいことに注意しておけば、足りるのである。

#### ——硬直化打開の一大キャンペーン

さて、本論としての村上氏の財政硬直化打開キャンペーンは、昭和四三年度の予算編成を控えた昭和四二年の一〇月から一二月にかけて、当時の主計局長であった同氏が中心となり、大蔵省が政界、財界、マスコミ界に対して強力に働きかけた、財政硬直化打開のための一大運動を指している。

この運動の目標や内容や手法は、以下に折にふれて触れることとし、私がここにこの問題を取りあげようとする主旨は、当時からおよそ一〇年を経過したこんにち、このキャンペーンが、その意義や結末や成果について十分な評価を受けないまま、ともすると財政当局へのいたずらな「尻たたき」の具にされかかっていることについての憂慮に基づくものであり、また、そのことが日本の財政の現状打開や、そのために腐心する財政当局の立場や意欲を、単なる「浪漫主義的」高揚や自己満足に終らせ

る危険があると思われるからである。

私ひとりの体験を述べても、財政や財政をとりまく諸条件が困難の度を加えると、政治家や財界人からよく村上氏の迫力あるキャンペーンのことを聞かされたし、ことに物価高騰と石油ショックと愛知大蔵大臣の劇的な死に直面した昭和四九年度予算編成に際しては、その声はとくに強く私の耳をうったように思う。

いささかの脱線をゆるしてもらうと、日本の官僚ほどアンビヴァレンス (ambivalence) の対象にされる存在は少ないのではないかと思う。アンビヴァレンスとは、愛憎二様の感情といつてもいいだろうが、人間の潜在感情としてつねに両様の価値観を対象にぶつけるものだが、官僚や官僚機構については、政治が異常に強力であったり、また逆に異常に非力であったりするときには、国民は官僚機構にすっかりしてもらいたいと思つると同時に、また官僚機構があまりしつかりなりすぎることに對しては、ある種の不安とやりきれなさをもつ。

前記の新聞記事にも「氣力が足りぬ官僚」という見出しがあったように、そこには「大蔵省 (大蔵官僚) よ、しつかりせよ!」という声援がふくまれていると同時に、政治の経済的表現としての予算を「大蔵省 (大蔵官僚) ベースで処理するのはけしからん」という感情は、これまたつねに伏流として存在することを忘れるわけにはいかなのである。たとえばロッキード事件

を通じて検察当局に拍手をおくったのも国民であると同時に、ありうるとも思われない検察ファッショへの憂慮をも隠そうとしないのも庶民感情であり、こうした矛盾の直射を受けているのが官僚であり、行政機構なのである。

そうしてみると、かつての財政官僚・村上氏への懐旧とそのとき満たされなかった期待感とが、ことあるごとに財政官僚一般へのそれとなつてあらわれることがあるとしても、それは、参議院選後に急逝した同氏に対する愛憎の念が異常に嵩じて、ドラマとしての財政硬直化打開キャンペーンを、再演不可能な名場面として記憶のうちに美化する作用をもっていることを忘れるわけにはいかなのだ。ということとは、財政当局はつねに、さめた目で自分自身とその置かれたポジションとを見極めていなければならないということの意味している。

こんど、かつての財政硬直化問題をとりあげようと思つて大蔵省大臣官房調査企画課に調査を依頼したところ、昭和四二年一〇月から約一年間の論議の資料が届けられた。膨大なものである。

当時は、経済企画庁長官の宮沢國務大臣による宮沢構想が発表されたこともあつて (四二年一〇月二〇日)、学者、評論家、官僚をまじえての財政論議がこれほど一般の関心を集めて集中的にとりあげられたことは戦後になかったのではないかと思われる。宮沢構想は、昭和四三年度の財政運営をふくめた経済運

官全般についての提案であるが、物価安定を重視する考え方が強く（たとえば消費者米価を抑える）、必ずしも財政当局の考えと一致するものではなかった。

一方、財政硬直化打開問題は、昭和四三年度予算（単年度）対策として、カレントな面をもつと同時に、それだけではなく本来やや長期的な構造対策の面をもっていたのである。

ここで、簡単に財政の硬直性は何かということを説明しておく、村上氏自ら定義しているように「財政の内容を構成する諸経費が、しだいに伸縮性を失ってきて、弾力性が乏しくなる、しかも経費自体に内在する膨脹圧力が強く、これをコントロールできないような状態になっている現象をさしている」（『財政硬直化の要因と打開策』『金融財政事情』四二年一月二七日）

そして、このように財政が弾力性を失いつつある主たる原因としては、こんにちでは新聞用語にさえなっている「当然増」経費が、財政のなかで大きな比重を占めることになったところに求められる。

「当然増とは、法律上、制度上、義務的に増加を余儀なくされる経費であって、国債費、地方交付税、人件費、医療費を中心とする社会保障関係費、揮発油税見合いの道路整備費などがその大宗をなしている」（巨理彰「転換期に立つ財政」『ファイナンス』四二年一〇月）

以上の義務費のほかに、(1)準義務的な経費として他の経費と

のバランスなどから実際上増加を余儀なくされる経費（公務員ベースアップとの関連の諸手当・生活保護基準など）、「当然増」、(2)長期計画の進行にともなう増加する経費（公共事業・防衛費など）、「計画増」、(3)計画増経費に準ずるもの（たとえばビッグ・サイエンスのとき巨大事業や経済協力費）、「準計画増」などもおなじく財政の硬直化を促進する要因とされる（前記・巨理）。

つまり、財政硬直化の要因をなす経費の概念や範囲は、このようにかなり広範であるが、こういう当然増や準当然増などの傾向増、つまり裁量困難な経費に対比するものとして、予算当局の裁量可能な経費を「政策増」経費と呼んでいて、これは、いわば新規の政策に充てうる経費だから、前向きの性格をもっている。

そこで、予算のなかの当然増経費などがふえてゆくと、予算の伸びに制約がある以上、新規政策に充てうる経費の枠は小さくなって、政策的裁量の余地や、政策決定の可能性は狭められることになる。もちろん、新規政策があまりにも安易に採択されると、それが次年度以降の硬直的要因となつてゆく。

こういう含意 (implications) をもつ財政現象を、財政の硬直化現象と要約しているのだが、こういう傾向は、なにも昭和四二年になって始まったわけではなく、かなり前から指摘されていたことである。しかもまた、日本だけに特有の現象ではな

く、兵営国家や福祉国家といわれる先進諸国においては、ほとんど例外なしに、また日本以上に強くみられる通有性であったのである。

アメリカでは、裁量可能経費 (controllable) と裁量不能経費 (uncontrollable) とに分けて、後者の増加を「慨嘆する」<sup>1)</sup> 予算庁長官の発言が当時すでに伝えられていたし、一九六六年の西ドイツの財政破綻も、同じような財政体質を背景にもつものであった。

#### ——キャンペーンの基本的性格

そこで、これらの先進諸国よりまだ若い財政体質をもち、とかく硬直化の要因となりやすい防衛費の小さいわが日本において、いまのうちに打開のための布石をしておかないと将来手をつけられないような状態になり、場合によっては予算を組むことすらできなくなるおそれもあるという、一種の主體的危機感が、あの壮大なキャンペーンを生みだす発条となったものといえるだろう。

もちろん、そのほかに財政の景気調整機能を働きやすくしておくためには、いつなんどきでも財政が——具体的には公債の増減を通じて——伸縮しうる状態にしておく必要があり、ことに景気が上昇局面に立ったときに財政が後退・縮減しうる余地を残しておくためには、財政体質を柔軟にしておく必要がある

るといふ補整的財政機能論 (fiscal policy) の発想もある。さらに、昭和三〇年代の高度成長期における「歳入歳入共笑い」の財政展開の反省の上に立った、今後の成長率の鈍化の見通しと、そのなかにおける財政の自由行動の範囲の制約についての予感もあったと思われる。

そのころ谷村裕大蔵事務次官が、ある新聞に、「わが国の財政は、予算編成の技術では処理しえない段階まできている。かりに予算編成のうえで、ある程度糊塗しうるとしても、それは問題の本質から国民の目をそらせるだけのことであって、むしろ、これまでそのような編成技術で処理してきたことに、われわれは責任を感じている」と書いたのを、当時の通産事務次官の佐橋滋氏が、

「由来、大蔵省は決して自ら間違っていたということをいわない役所である。……その役所の次官が、従来やってきたことに對して責任を感じるといふ表明をされたことに、いろいろの意味を感じる」と、ある雑誌に寄稿したのをみても、その頃の雰囲気はわかるうというものだし、当時の水田大蔵大臣もある対談の席で、

「なにかの本に、成長時代に水田と田中(角栄氏)が、自然増(税収増)をハイハイと言って出したのがいまの財政硬直化のもとだと書いてあった。そういうきらいも若干あると思うが(笑)、それだけに、このへんでケジメをつける仕事をやるのが

私の責任だと思っっている」と述べているのをみても、昭和三〇年代の財政運営パターン——高度成長のもたらした税収増をもととした減税と歳出増の安易な共存——への反省の上に立って、昭和三〇年代と違った様相を呈するかもしれない昭和四〇年代の経済やそのなかにおける財政のあり方について、中期的な不安の展望をもっていいだろう。

それに、公債を抱えた財政体質が、公債の累増にともない、当時あまりにも強調されすぎていた財政の景気調整機能に果して十分対応しうるか、という心配も加わっていたのである。こうしてみれば、財政硬直化打開問題が、本来、やや息の長い構造政策の面をもっていったことは確かであるし、翌年度も二年目に入った打開策がうたわれたし、さらに、それ以後も主として米、国鉄、健保の頭文字をとった3K問題や、公務員の定員管理などが硬直化打開の主役にすえられて、いろいろな努力が重ねられ、また公債の漸減方針も打ち出され、それなりの成果をあげてきた。

こうしてみると、財政硬直化打開問題にもともと構想や理論編が欠落していたというのは、いいすぎであろう。しかしそれらの内容は、後に述べるごとく、ある面では妥当性をもっていたにしても同時に基本的な弱さをもっていても隠すことはできず、こんにちの時点で考えると、どうしても後から付加した理由づけの印象が強い。そのため問題処理の姿勢は、ある

種のキャンペーンか精神運動に転化してゆく宿命をもっていたのではないか。

たとえば村上氏が主唱した総合予算主義という考え方も、一見新しそうにみえるが、実は習慣化していた補正予算の作成を排除するため、年度当初に年度間のすべての歳出需要を見通して、その時点で、施策の優先度を総合的、整合的に比較・調整すべきだという、予算編成の当然すぎる基本原則をうたっているにすぎないのだ。

補正予算の編成については明治の旧憲法時代から、財政当局が当初予算の歳入歳入について都合のいい意図的な見積りを行なって、それを年度途中で恣意的に変更するのを戒める意味で、制限的・例外的に行なうべきであるという基本哲学が打ち立てられていた。それが、年度途中の事情の変更（公務員のベース・アップ、米価の改訂）などによって安易に打ち破られすぎてきたことに対する、財政官僚の伝統的信念に基づく否定的リゴリズムが、村上氏の考え方の底流にあるとみるべきだろう。

こうしてみると、先にも述べたように、こんなことを続けていたら将来予算も組めなくなるだろう、公債費を公債でまかなうような事態になるかもしれない、なんでも補正予算で処理するような財政慣行を続けていたらたいへんなことになるという、一種の危機感をいだいた思考の精神性の高さがこの問題への対処の仕方、理論的説明や構造的把握や、それに基づく実務的



処理を超えて、浪漫的”キャンペーンや運動の次元へ押し上げていったのだと思う。

それでは、何をもって「浪漫的」といい、何をもって「財政浪漫主義」というのか。

#### —なぜ浪漫主義か

これは、大変な難問である。というのは「浪漫主義」そのものが、なかなか捉えにくいものだからである。そこで、浪漫主義の直接の説明に入る前に、やや旧聞に属するが最近の政治的事件としての、ジミー・カーターのアメリカ大統領就任をとりあげてみたい。

カーターの出現をどう評価するか。おそらくは、アメリカ国民のバランス感覚の勝利とみるのがいちばん穏当なところであろうが、果してそれだけであろうか。「変革を求めるアメリカ国民」という、ある新聞の見出しを見て私はいささか思い当節があった。つまり、内政・外交の両面において、ある種の変化を求めているアメリカ国民の潜在感情が、カーターを僅差で選択したのではないか。そうだとすれば、その感情の性格は、ある種の浪漫的雰囲気に近いものではないだろうか。

カーター個人の発散する魅力も、ピーナツ栽培を背景とする農民的原アメリカ人のものであり、彼の挙措動作やスマイルには、忘れられたアメリカ人の精神や生活の祖型が見出される。

また建国二百年は、おのずから復古的感情への引金になりやすく、カーターのとなえる反中央、反ワシントン、反権力のスローガンは、内政面での「弱い国家（連邦政府）」への待望を強める平均的アメリカ人にアピールする。

一方、外交面では、いたずらな妥協や強調を排して、超大国としての確乎たる外交方針を確立すべきであるという「強い国家」へのアメリカ国民の期待感情に応えようとする。こうしてみれば、カーターを勝利に導いたのは、たしかにアメリカン・ロマンチズムの精神的風土といえるだろう。

美術評論家・坂崎乙郎氏は、パリからある新聞に通信を寄せ、「奇妙なことに、私達は平和に慣れて安逸をむさぼり、ロマンの魂などとは縁遠い生活を送っている。けれどもロマンの魂の重要性は、こうしたいわりの平和安逸のうちに次第に損われていた人間の理念をもう一度奪還する試みであるにちがいない……。私達に失われているのは、この、生を冒険とみなす劇的で唯一個性的な生き方ではないだろうか」と記している。これは最近のヨーロッパ美術界におけるロマン主義再認識の動きにふれての感想であるが、いかにも示唆的である。

ほんとうに、浪漫主義は捉えがたい。浪漫主義の反対概念は啓蒙精神であり、古典主義であり、リアリズムであったりして、それ自体も一筋縄でいかないが、これらが、理性や合理、客観や普遍、様式や世界性、現実と模写の世界であるのに対して、

浪漫主義は、感覚や心情、主観や個別、無限や歴史性、想像と情熱の世界だと概括することはできないにしても、これらの精神の文学、芸術、音楽、思想などへのあらわれ方は多種多様である。そして浪漫主義は、必ずといっていいほど革命的発条をもって登場しながらしだいに保守的、回顧的性格をあらわにしているのである。変革と保守との同居、これは浪漫主義的精神につきもののジレンマである。

そうしてみれば、浪漫主義的精神は、一九世紀に一世を風靡した一大時代思潮として歴史上にたちあらわれたことをもって終りとなるものではなく、人間の心の深奥に点滅する潜在感情に根源をもつものであるだけに、ある期間をおき、ある契機を得て、歴史に自然に噴きだしてくるものである。

ひとりの人間のあり方を捉えてみても、ふとしたことから自己の再発見や思わざる内奥の精神の高まりに直面して、みずからたじろぐことがあるものである。浪漫主義こそは、人間存在のあり方との関連において、深く捉えることが必要である。

カーター登場の意義を論じて、いささか脱線してしまった。ここでとりあげている財政浪漫主義についても、あの人の麻雀は勝負を度外視したロマンチック麻雀だとか、あのゴルフは成功の確率の少ないピッチ・ショットに夢を賭けるロマンチックゴルフだとか、俗にいうような低次元の浪漫主義と同一に解されてならないという意味で、あえて浪漫主義の精神構造を論じ、

そこに財政硬直化打開キャンペーンの基本性格をみようとしたのである。

私はさきに財政硬直化打開キャンペーンには、財政体質の変革を図ろうとする革新的要因と、明治以来の国家財政についての伝統的義(た)しさに忠実ならんとする自己回帰感情とが共存していることを指摘した。これは、まさに、浪漫的精神に内在するデュアリズム(二元性)である。

そしてまた、昭和四三年度予算において実現された打開策の結果をみても、このことは首肯される。

村上孝太郎氏が、昭和四三年度予算編成の前にみずから言っているように「いちおう従来の情性を断ち切って、フィスカル・ポリシーに即した正しい来年度予算を編成する。硬直性を打破しなければ今後の健全な予算の運営はできないという認識を、広く関係者にもってもらうということからスタートして、その試験を得たあとで、こうした基本問題をここ一兩年の間に各方面のご意見を聞きながら、解決していこうというのがわれわれのスケジュールである」(昭和四二年二月二七日「財政硬直化の原因と打開策」『金融財政事情』)

つまりここで「基本問題」といっているのは、「硬直性の背後にある制度自体の抜本的な検討と改善」(前掲論文)のことであって、これこそが必要不可欠との認識を強調しながらも、これには時間がかかるということで、当面の歳出面における措



置としては、結局、調整可能な経費としての公共事業関係費の増加の急激な縮減（対前年度増加率七・〇％）を実現したのにとどまったのである。

当時の情勢下において、公共事業費を抑えこむのも容易ではなかっただけに、その努力を評価するのにやぶさかではないが、客観的評価において、この措置は、イギリスにおけるかつてのストップ・アンド・ゴー政策における公共事業費の削減の先例をこえるものではなかったといわざるをえない。

もちろん、繰り返しになるが、昭和四四年度予算以降、構造政策としての財政硬直化打開対策は休みなく続けられ、人件費対策としての定員管理や、米価対策、健康保険対策など、それなりに成果をあげてきているが、これらはいずれも、時間を要した地道な作業によるものであったり、物価情勢の好転によって自然に結実したものであったりして、決して一時的な盛りあがりや快打一番によって生みだされたものではなかったのである。

#### ——予算に飛躍なし

ここで、大蔵省主計局に昔から伝わる言い伝えとしての「予算に飛躍なし」という標語を思い出してみたい。

この言葉は、財政当局が、過大な要求を提出しがちな各省庁に対する牽制の決め手として「飛躍的な増加はできないですよ！」

という主旨と理解されるであろうし、私もはじめはそう思っていた。しかし、よく考えてみると、これは日本人の民族性なり、メンタリテイに根ざした深い哲理を含んでいるように思うのである。つまり、第一に長い間、農耕民族としての伝統をもつ日本人としては、自分でどう考え、どう行動するかよりは、他人や近隣がどう考え、どう行動するかを価値基準におく傾向がある。隣の柿の赤いのが気になったり、隣が麦飯ならこちらも麦飯がまんするという精神的風土は、こんにちでも依然として残っている。

たとえば昭和四九年度予算において、まったく前例のない公共事業費の対前年度増減なしが実現したのも、公共事業費の内訳費目が、おしなべて均等に待遇されているという同種意識のあきらめによるものであった。もし、その中に少しでも不均衡や不公正があったら、とてもあのようにはいかなかっただろう。そして、第二には、農耕民族の常として、気象や天候や気温の激変を嫌うということである。しとしとと降る長雨や、湿気多い暑熱の継続が米の収穫を保証する。激しい風雨をともなった台風や異常冷気などは最大の強敵である。

こうしてみると、日本人の精神的態度として、漸増、漸減にはなじみやすが、激増、激減など、急激な変化には耐えにくい性格をもっているのではないか。そしてひとたび激増したものは、なかなか激減しにくく、将来への硬直化要因を残すとい

うことも含んでいるのだろう。それに、なによりも隣人が急に豊かになったり、ハッピーになったりすることに耐えられない。精神の平和が、ひどく損傷をうけるのである。

こういう日本人の精神態度を予算編成の論理におきなおとして表現したのが、「予算に飛躍なし」であり、予算のある項目について激増や激減があった場合には、当該費目や、さらには他の費目がおさまらなくなって予算の全体としてのとりまとめに支障が多いし、またひとたび急激な変化があると後年度に調整しにくいという先人の体験を標語化して財政当局の処世訓としたものが、この適切な表現であろうと私は理解していた。単に要求を抑えるための実戦的用具としての性格だけではなく、日本の予算の全体について適用されるゾルレン（当為）と理解していたのである。

そして、こういう理解は、こんにちにおいても基本的に正しいと考えており、格別な事情がないかぎり、特定の予算項目についての激増や激減は慎むことが妥当だと考えている。

ところが、こういう考え方、あるいはそれに基づく予算慣行は日本だけに特有のものかという点、必ずしもそうではないのである。

「予算編成は増分的 (incremental) なものであって、総括的なものではない。……それが、あらゆる可能な代替案と比較して、現在のあらゆる事業計画の価値を再検討するという意味で、

毎年積極的に全体として再検討されるということはずなないということである。そのかわりに前年度予算を基礎として、増、減という狭い範囲に注意を向けるのである」(ウィルダフスキー『予算編成の政治学』一九六四年)

これは、アメリカの予算慣行についての説明の一部を要約したものが、こういう増分的手法 (incremental method) あるいは増分主義 (incrementalism) が、いまやアメリカの予算編成や予算審議の常道になっているということである。

もちろん、こういう考え方や手法の生れてくる背景としては、「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よう」(前掲書) などという説明によって明らかのように、アメリカの予算に内在する硬直的要因が、漸変 (増分) 主義を余儀なくしているというのが真相であろう。そうしてみれば、日本の格言としての「予算に飛躍なし」とは、その原義において異なるものがあることはいうまでもない。

しかし、このことは、とにかく財政硬直化現象が日本だけの特有な現象でないことを示している。また、村上構想を推進する背景をなした一九六六年の西ドイツの財政破綻や、イギリスの財政困難のことを思えば、財政にひそむ硬直化は、戦後にお

ける福祉政策や公共支出拡大政策、いうなればトータルとしての経済政策や財政民主主義の代償現象といってもさしつかえないものである。

そうしてみれば、当然のことに、戦後政策や戦後体制に織り込まれたもろもろの施策や慣行について根本的にメスを入れ、情勢の変化に応じて制度の改廃を行なう大事業が対策の本命にならなければならないのである。一刀両断の気合や呼吸、つまり短期的な精神の緊張や高揚のみによっては達成困難な長期的な事業であったのである。

村上構想においても、このような長期的な構造対策、つまり広い意味での「政策」のスクラップ・アンド・ビルドの必要性が認められていた。そうだとすれば、その実現に時間を要するにしても、基本的な考え方や、理論的指針なり、実践的基盤なりが十分に用意されていなければならぬはずである。そういうものがあつたかどうか、以下にそれを検討してみよう。

#### — 四つの問題点

##### 第一に、財政規模論である。

日本の財政規模が大きすぎるかどうか、国民経済との対比において、また公経済に課せられた任務からいってその規模が過大であるか、適正であるか、過小であるかについての論議、つまり、財政の最適規模論が困難のうちにも展開されなければなら

らなかったと思われる。もちろん、単に規模の大小だけではなく、財政の内容に即しての機能分析や役割検討も必要になってこよう。

ところが、この点は必ずしも十分に展開されていないようである。

ということは、裏返していえば、日本の財政規模は当時の事情のもとにおいて必ずしも過大とはいえない、むしろ経済に占める財政の役割は次第に大きくなっていかなければならないだろうという、暗黙のコンセンサスが、少なくとも関係者の潜在感情として、存在していたのではないかということである。もちろん、直接税の減税待望論は強いし、財政支出にむだがあるということ、無条件に財政規模拡大へのオリエンテーションが生れていたとはいえないにしても、財政を小さくするほうがいいとする論議はなかったのではないか。

さらに、それとの関連においての租税負担率（社会保険料の負担率を含む）の問題についての見解が、透明を欠くことである。たしかに、昭和四三年度は所得税の減税を見送ることができたし、また構想としての、公共料金についての応益負担の是正はつよくとりあげられている。しかし税制については、直接税に偏向する日本の租税構造のもとにおける所得税の減税志向を意識してか、福祉国家における租税のあり方の展望を力強く打ちだしていないのは残念である。

第二には、国債発行論である。

財政政策として国債不発行方針、つまり均衡財政方針を維持してきたのが、昭和四〇年不況を契機として一挙に公債を抱えた財政内容に転換し（ここにも急激な変化があった）財政の国債依存率が急増したこと（昭和四〇年度六・九％、昭和四一年度一六・九％、昭和四二年度一六・二％。ただし、いずれも当初計画の計数で、決算での依存率は、それぞれ五・二％、一四・九％、一三・八％と下がった）についての将来不安（激変のショック）から、早急に依存率を低下すべきであるという議論を展開しているが、国債論については、理論的にも実践的にも、大方の合意が得がたい状況にあったと思われる。

国債について十分掘り下げた議論を展開するためには、第一に、国債の累積残高と国民経済との関係などに視点をすえた財政と金融との両面にまたがる検討と論議が必要であり、第二には、国債のみでなく、政府保証債や地方債などをふくめたトータルとしての公共債についての包括的議論が不可欠であるが、この点はほとんどなされていなかったか、なされたとしてもいささか迫力を欠いたことは否めない。

第三には、上記の歳入・歳入両論のすべてに共通する問題としての財政の中・長期展望の問題である。村上構想が一つの刺激を受けたとされる西ドイツの財政再建策は、財政の中期計画を打ち出している。財政は、財政民主主義の見地から単年度を

期間として編成され、審議されるが、国の活動は無限に継続するものであるから、今後数年間（たとえば五年間）の財政の中期展望をもつことは、確かに有益である。

財政規模論にしても、歳入内容の機能分析にしても、また歳入論にしても、財政の長期展望を欠くときは説得力に欠けるものになりがちである。西ドイツはむろんのこと英米も中期財政計画をもつことを思えば、こういう方角への着意を明確にしてもらいたかったと思う。それが、変革の展望についてのコンセンサスを得やすくするからである。

第四には、当然増経費の重視である。

過去に採択された政策費の後年度負担の顕在化としての当然増を問題にするが、むしろ各年度で採択される政策費こそが問題ではないかという、当時から行なわれていた指摘である。

このことは、決して論理の遊びや揚足とりではなく、むしろ、昭和四二年当時の財政の現状（たとえば、社会保障制度の設計で国際的に劣位にあったことなど）からみて、過去のこともむろんあるにしても、今後における新しい政策費の採択（たとえば、社会保障関係施策の選択）にこそ注目すべきだということである。そしてその後の経過は、この当時から指摘の正しさを裏付けている。

最後に付言したい。村上氏は、財政支出の抑制についてのキメ手をPPPB（科学的財務管理方式）にもとめたらしいこと

である。

大蔵省主計局には、伝統的に「原局」にはならないという考え方がつよい。つまり常に批判し、評価し、査定する立場を堅持したいという「健気な」哲学がある。村上氏があえてその禁を破って昭和四四年度予算で大蔵省主計局に一億円の科学的財務管理調査費の計上を認めたことが、かれの決意をあらわしているといえよう。

費用と効果との対応を科学的に分析して優劣や優先順位を決めようとする、アメリカに発達した手法を導入することによって歳出内容の合理化を計ろうとする企画は、それなりの積極性と合理性とを持っていたが、本場のアメリカにおいてもかならずしも成果をあげえなかったように、日本においてもその後の経過は、類似の教訓をあたえているのではないか。ということからは、PPBSを適用しうる範囲の認識や選択について本質的なむずかしさがあるということ、したがってPPBSはオールマイティではないということ、そしてPPBSを励行するために膨大な作業や労働量が増えていることなどの問題性をあらわしている。してみると、財政再建の道は、なかなかにけわしいのである。

#### ——村上構想が残したもの

以上、駆足で、財政硬直化打開対策に内在する問題点を指摘

したが、あるいは指摘に急だとの批評を受けるかもしれない。というのは、財政当局の内部では十分検討されながら表にできなかった事項もいろいろあると思われるし、村上構想といえども、なによりも「時代の子」で、こんにちの時点に立っての評価や指摘はあまりにも超越的ではないかということである。

それは、そのとおり。当時の村上構想で「後年度負担」とされた諸項目は、実は一〇年後の日本財政の内包するすべての問題点となって、いま顕在化しつつあるのであり、四項目についての私の疑問は、こんにちにおいては当時と比べものにならないほどの重さと緊要性をもって解決を迫られているのである。そして、その解決の任務は、日本の財政当局を含めた現世代の朝野に与えられている。村上氏から残された遺産に決着をつけるためには、現代にふさわしい、新しい理論と手法と忍耐に裏打ちされた決意が必要である。

思えば、村上氏は一〇年ほど早く生れすぎたのかもしれない。そういえば一九世紀初頭を飾る浪漫主義の英雄たちは、おしなべて夭折であった（たとえば、詩人のシェリー、キーツ、バイロン、音楽家のシューベルト、ショパン、画家のジェリコなど）。村上氏も、官僚として大成しながら、政治家としてはまことに短命であった。硬直化打開のキャンペーンからながい歳月が流れた。同氏が健在ならば、再度全国区（参議院）に挑戦されたであろうか。

この一文は、村上氏から「おまえは徹底したリアリストだな。ここらでリアリスト橋口の意見をきこう」などといわれつづけてきた私（自分自身は必ずしもそう思わないが）の、同氏に対するささやかなレクイエムとなることを願って綴られた。

●注――

(1) アメリカのカーター大統領が、一九七九年度（アメリカの場合には来年度の意）予算から挑戦しようとしているゼロ・ベース・バジェットリングは、予算の各費目をゼロにおきかえてスタートし、そこからあらたにその必要性や効率を検討し、慣習的な増分主義の打破をはかろうとするものだが、着想の必然性は理解できるにしても、成果のほどは、いまのところ未知数である。