

Title	西ドイツ中期財政計画の実験から学ぶ
Sub Title	Lessons from the experiment of medium-run fiscal planning in West Germany
Author	古田, 精司
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1984
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.77, No.4 (1984. 10) ,p.496(22)- 510(36)
JaLC DOI	10.14991/001.19841001-0022
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19841001-0022">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19841001-0022</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 西ドイツ中期財政計画の実験から学ぶ<sup>\*</sup>

古 田 精 司

## まえがき

西ドイツの中期（多年度）財政計画は、基本法の規定をうけ「経済安定成長促進法」や「予算基本法」で詳細に定められ、西欧でも最も厳密な意味での財政計画として知られている。これに対し、わが国ではこれまで中期「経済」計画と呼ばれるものはあっても、厳密な意味での中期財政計画は存在していない。ここでは20年以上におよぶ西ドイツの中期財政計画の「実験」から、わが国の今後における同じようなありうるべき「実験」についての示唆を読みとろうと意図されている。

## 1. 西ドイツの中期財政計画を支える「経済安定・成長促進法」の成立とその背景

西ドイツにおいて中期財政計画が策定されるようになった直接の契機は、1966年秋からの不況のため、1960年代の西ドイツ財政の硬直化自体が一挙に顕在化し、財政崩壊の危機に直面したためであると一般にみなされている。確かに中期財政計画の策定は、財政崩壊の危機を克服するために、1967年以降とられた一連の財政改革措置の最重要の一環を構成することは疑いないところである。

西ドイツの財政計画の歴史は、19世紀段階における各邦の多年度予算の試みを除けば、比較的新しいといってよい。けれども、中期財政計画を法的に支えている「経済安定・成長促進法」が誕生した背景には、やはりいくつかの要因が数えられるだろう。そのうち最大の要因と思われるものは、先にも触れた1966年の不況である。この不況は戦後の奇跡的な経済復興の上げ潮に乗っていた西ド

---

\* 小論は、西ドイツの中期（多年度）財政計画について公表されている多くの資料（各年度中期財政計画、その他西ドイツにおける公私にわたる公刊資料、邦文資料）に基づいてまとめたものである。

基礎資料としては昨年末、財政研究所から派遣された調査団員諸氏（飯野靖四郎大教授、黒川和美法大助教授、および影山洋一主計局係長）がもたらした最新の情報に負うところが多い。公表されている資料でも実際に策定され運用されている計画の具体的な仕組みについては、調査団員諸氏の行なった出張調査の成果に負う点も少なからぬものがある。記して調査団員諸氏に感謝申し上げますと共に、本報告でありうべき語彙は当然のことながらすべて筆者の責任であることをお断りしておきたい。

## 西ドイツ中期財政計画の実験から学ぶ

イツが、初めて経験したマイナス成長という点で西ドイツのみならず世界の人の耳目を驚かし  
たものであった。<sup>(1)</sup>

マイナス成長をもたらした1966年の不況は、当然のことながら西ドイツ政府の財政運営に甚大な影響をもたらした。この不況が、いってみれば財政政策転換の引き金となったのである。西ドイツ政府はその対応策として、「経済安定・成長促進法」を制定し、その主要な財政手段として中期財政計画を策定したといえることができる。したがって西ドイツの中期財政計画誕生の背景には、まず財政運用の弾力性の喪失、すなわち財政硬直化の病状進行が挙げられよう。西ドイツ政府はこの財政硬直化打開のため、なによりもまず財政運営の計画化を図らなければならなかった。

いま1つの背景要因として挙げられるべきは、財政規模の拡大を抑制することと相まって各経費相互のあいだのバランスを図る必要からも、財政計画の策定が求められたという点である。種々の経費があい競合するとき、必然的に財政全体の膨脹に通じやすいが、財政計画はそれぞれの経費のあいだに優先順位をおき、重点的に決定されかつ作成されねばならない。

けれども西ドイツの中期財政計画、したがってまた「経済安定・成長法」の成立プロセスをみると、財政計画が短時日のうちにでき上がったものではないことが分かる。それは踏むべき手順を踏んで、はじめて完成し成熟への道をたどりはじめたといえることができる。<sup>(2)</sup>

注(1) 西ドイツの中期財政計画、そしてまたその根底にある「経済安定・成長促進法案」が、どのような経緯をたどって誕生したか、をあとづけることはわれわれにとってとくに意義のある課題である。とりわけ、政策当局内部においてどのような議論が交わされ、またそれが政策当局の意識変革にいかなる影響をもたらしたか、についてある程度まで突き詰めることが必要であろう。しかし残念ながらこの問題に関しては今回は手がかりとなる資料が得られなかった。

(2) 「経済安定・成長促進法」および中期財政計画の成立プロセスとその評価をめぐっては、わが国でも注目され議論が交わされた。たとえば次の文献を参照されたい。

- ・佐藤進『現代西ドイツ財政論』有斐閣、1983。
- ・山田誠「西ドイツの“財政改革”―“総体的誘導”論と自治体の公共投資―」『大阪市立大学経済雑誌』1978.11。同「西ドイツ経済と“経済安定・成長促進法”論争―“社会的市場経済”論から“総体的誘導”論へ―」同誌、1978.1。
- ・町田俊彦「西ドイツにおける“安定法”下の景気調整的財政政策」『福島大学商学論集』1979.3。
- ・藤田光男「西ドイツの新経済政策とその背景」『ファイナンス』1978.12。
- ・小林進「西ドイツの経済安定・成長促進法」『週刊東洋経済』1973.6.9。
- ・学界とは別に官界、とくに大蔵省も西ドイツ中期財政計画の動向には関心を払い注目を怠たてはなかった。たとえば大蔵省調査月報では、「西ドイツの多年度公共投資計画」第66巻6号、1977。「西ドイツ、シレンマにある財政政策」第69巻8号、1980。また同省主計局調査課が内部資料としてまとめたものは次のとおりである。
- ・『西ドイツ第5次中期財政計画―1971～1975年連邦財政計画―』1972.2。
- ・『西ドイツにおける中期財政計画』1973.10。
- ・『西ドイツにおける多年度財政計画―主として第7次及び第8次多年度財政計画について―(未定稿)』1974.11.12。
- ・『西ドイツの財政構造改善法について』1977.6。
- ・『主要国における財政計画等の調査概要等(未定稿)』1978.9。
- ・『西ドイツ第12次中期財政計画―1978～1982年連邦財政計画―(仮訳)』1978.12。

なお本稿の前半では、できるだけ西ドイツ中期財政計画の実態とその意義を明らかにすることに力点を置いた。その点では、次の労作に負うところが少なくなかった。

- ・池田浩太郎「長期財政計画の必要」『日本財政の改革と課題』井手文雄教授退官記念論文集所収、東洋経済新報社、1979。
- ・同「中期財政計画の策定をめぐる若干問題」大川・池田・佐藤編著『財政政策の新展開』所収、千倉書房、1980。

まず西ドイツ中期財政計画が誕生するプロセスの第1は、1966年3月に提出された「トレーガー報告」である。そして第2は、1966年8月にエアハルト内閣の手により議会に提出された「経済安定促進法」である。そしてまた第3は、1967年2月にケージンガー内閣が、「経済安定促進法」の名称を変え修正点を織り込んで議会に提出した「経済安定・成長促進法」である。

「トレーガー報告」、正式には「ドイツ連邦共和国の財政改革に関する報告」は、西ドイツ連邦銀行副総裁トレーガーを委員長とする財政改革委員会が、連邦および州政府に提出した報告である。委員会報告は、第1部：基本法上の問題、第2部：連邦と邦との協力の新しい形態、第3部：連邦国家における財政調整、第4部：市町村財政改革、第5部：経済的合理的財政金融政策の装置、第6部：施行順序という構成をとっている。そしてその第1ページで、長期的経済政策の目標として総体経済の安定の維持、国際収支の安定、調和ある経済成長と完全雇用の確保をあげ、その上で現行の財政制度をもってしては、そのような目標の達成が困難であることが指摘されている。そこで報告では、全般的財政改革が提案され、そのなかでも最も重要な財政法上の提案が中期財政計画の策定とその公表であった。

報告では、財政計画が長期経済予測をまず固めてから出発すべきことが強調されている。しかるのちに、財政収入面では収収確保のための税制改革が説かれ、同時に財政支出面では後年度負担をとともなる経費に優先順位を与える必要が指摘されている。すなわち、中期財政計画により、一方では長期的経済政策の目標達成を狙い、他方では長期的財政バランスの達成を意図することが可能となるとされた。

プロセスの第2となる「経済安定促進法」では、トレーガー報告の趣旨をうけて、中期財政計画の必要性が強調されているが、同時にまた景気調整のための政策手段の整備も重要であることが付け加えられている。これは60年代のコスト・プッシュのインフレ傾向が強まるなかで、補整的財政政策として、たとえば景気調整準備金に加え税率なり償却率の増減をつうじた機動的な景気調整策の重要性が、大蔵省のみならず経済省あるいは63年に設置された「経済専門家委員会」で広く認められはじめたからにほかならない。言ってみれば、「経済安定促進法」は、このような政府部内、各種委員会の長年にわたる研究の集大成であったといえよう。

これに対し、第3のプロセスとしての「経済安定・成長促進法」は、名称に「成長」をつけ加えたのみならず、修正点をいくつか織り込んで議会に提出されたものである。主な修正点としては、(1)年次経済報告の議会提出、(2)所得政策の導入、(3)法人税・所得税の税率変更権限、などであった。そして基本的にはトレーガー報告の趣旨が守られ、連邦なり州は経済・財政政策の運営にあたり国

---

・長谷田彰彦「逆効果を生じた西ドイツの財政再建」、館龍一郎編『西ドイツにおける歳出削減等財政政策について』所収、財政研究所、1983.3。  
・中村一雄「西ドイツの中期財政計画について」神戸大学『国民経済雑誌』1974.4。

## 西ドイツ中期財政計画の実験から学ぶ

民経済全体のバランスに留意すべきだとし、いかなる政策も市場経済秩序の枠内で、物価水準の安定に加え適正な経済成長下での高雇用水準と国際経済バランスのため貢献するよう工夫さるべきことが強調されている（第1条）。そしてまた景気調整積立金の積立てと取りくずしとが景気過熱と後退に対応して設けられるべきこと（第5条）、さらにまた財政5カ年計画をベースとして連邦予算が編成されるべきこと（第9条）、そして中期投資計画もまた各省大臣の責任で作成され大蔵大臣がとりまとめるべきこと（第10条）、が定められた。

このような「経済安定・成長促進法」を法律上の根拠として、西ドイツでは第1回の中期財政計画が1967年7月に「1967～1971年の連邦財政計画」として公表された。

### 2. 中期財政計画を支える「経済安定・成長促進法」の理念と実態

外国の法律なり制度を解釈するとき、往々にして自国の物尺をあてはめて強引に理解へもち込むことがある。ここでもそのような危険を承知のうえで、敢えて「促進法」の理念と実態とを明らかにすることを努めてみたい。

西ドイツの法律なり制度を理解するうえで、まず西ドイツが「部分国家」ないしは「過渡的国家」である点に留意すべきであろう。たとえば、西ドイツの基本法は実質的には憲法であるが、厳密に言えば、暫定憲法または過渡期の憲法とみなされている。つまり東ドイツとの再統一が実現するまでは基本法という名称を採用し、憲法という名称は統一後のドイツの最高法規のために保存されている<sup>(3)</sup>といつてよい。

同じように、連邦議会における立法活動にしても、原則として法律案は3読会制により、条約は2読会制により、そしてその他の議案は1読会制で審議されることも注意すべきであろう。「促進法案」の場合も、したがって3読会制により審議された。また予算法案と財政法案とのあいだの区別にしても、西ドイツでは財政法案とは予算法案以外の法案で連邦または邦の財政に明白な影響を及ぼすものを指している。そして法案の性格に疑義があるときは、連邦議会は予算委員会の意見<sup>(4)</sup>を聴取したうえで財政法案か否かが決定されている。

「促進法」の性格なり理念を探ろうとするとき、外部から覗き知ることのできない側面は当然残

注(3) 数年前に西ドイツ経団連を訪れ、西ドイツ政府の住宅政策について質問したところ、西ドイツが鉄のカーテンに接している国としての特殊性が回答のなかで強調されたことを経験した。同じような特殊性は「促進法」の解釈にも当てはまる。この点についてはとくに、佐瀬昌盛『西ドイツ・戦う民主主義=ワイマールは遠いか=』PHP 研究所、1979、が詳しい。

(4) 西ドイツ議会において法律が制定されるプロセスについては、次の文献を参照。石井・下田編著『世界の議会・ヨーロッパ【I】』ぎょうせい、1983、の第1部ドイツ連邦共和国・第4章法律制定過程の概要。

されるし、またそれを推論で補うよりほか取りうる手段は残されていない。そこでここでも推論のうえに推論を重ねる方法を選ばねばならないが、しかし「促進法」をめぐるさまざまな論争が戦わされている経緯をみるならば、重要な手がかりがそこに与えられていることは確かである。

「促進法」は景気調整手段の整備を目的とした法律であることは間違いない。しかしその理念なり性格については必ずしも明確ではない。しばしば西ドイツ中期財政計画に関する権威ある学者としてその著書が引用されているシュミット・ヴィレも次のようにいう。「多年度財政計画に奇跡を期待してはならない。その可能性と限界とをみきわめて、その用具を最適に使用することこそ重要なのである。この用具にあまり求めないのも怠慢であろうし、多くを求めることは幻想を追うことにつながるからである」<sup>(5)</sup>。多年度財政計画に過大または過小の期待を寄せてはならないことは分かるが、しかし計画の限界をポジティブに明示した見解と受けとることはできない。むしろ「促進法」の父と呼ばれ経済・大蔵両省を統轄したシラーは、「促進法」が「フライブルグ学派の至上命題(市場経済秩序)とケインズ主義の重要命題(有効需要の総体的誘導)との統合」であるとしているが、この解釈はきわめて明快である。わが国でもこの種の解釈がかなり広く受け入れられているようである。<sup>(6)</sup>

シラーのいう「フライブルグ学派」とは、西ドイツの新自由主義グループを指し、W・オイケンの経済哲学にしたがい、個人の自由を尊重した経済政策として競争政策と通貨価値の安定が重視されている。もちろん古典的自由主義とは異なり、競争を促進するような秩序を形成するためにのみ国家干渉を認める。そのような枠組のなかで企業なり個人の自主性が尊重される。通貨価値の安定もまた、インフレによるプライス・メカニズムの弱화가資源配分をゆがめ、ひいては経済不安定が統制経済を招来する点が危惧されてその重要性が強調されている。この政策理念は、CDU(キリスト教民主同盟)内閣のエアハルトの経済政策に体现され、1950年代の西ドイツのめざましい経済成長は、かれの自由主義的経済政策指導のもとではじめて実現したことはよく知られているとおりである。

これに対し、ケインズ主義による有効需要の総体的誘導については、わが国でもすでによく知られているとおりである。ただシラーが指摘している「フライブルグ学派とケインズ主義の統合」とは、わが国で広く馴染まれているタームに直せば、サムエルソンの提唱した「新古典派総合」そのものにほかならないといえよう。したがって、シラーのいう「促進法」の根底にある「統合」という理念は、「新古典派総合」の考え方にひとしい。それは単純化していえば、ケインズの有効需要政策により完全雇用と経済成長を維持しつつ、自由競争的市場経済のもつメリットを最大限に生か

注(5) 池田浩太郎「長期財政計画の必要」34ページ参照。K. Schmidt und E. Wille, Die Mehrjährige Finanzplanung, Wunsch und Wirklichkeit, Tübingen, 1970, p. 117.

(6) 佐藤進『前掲書』28ページ参照。わが国では、『促進法』の意義をめぐる種々の解釈が行われた。この間の経緯については、先の山田誠「西ドイツ経済と『経済安定・成長促進法』論争」に詳しく紹介されている。

### 西ドイツ中期財政計画の実験から学ぶ

そうとする考え方である。この考え方の根底には、政府が裁量的な財政金融政策によって完全雇用を維持し景気変動を是正しうる、という主張がひそんでいる。これを逆にみれば、エアハルトの新自由主義的経済・財政政策が突き当たった壁を明示しているともいえよう。すなわち、エアハルトの時代では、少なくともケインズの政策にたよらなくとも景気調整は財政の自動調節作用が十分に機能し、金融政策の運用により景気の波を乗り越えることができた。しかし、エアハルト時代の終焉はまさにそのような楽観的理念の時代が壁に突き当たったことを意味していた。

### 3. 中期財政計画の編成プロセスとその政策手段の構造

西ドイツの中期財政計画の詳細については、すでにわが国にも数多くの紹介があるので敢えて説明を繰り返す必要は認めがたい。しかしながら、中期財政計画が実施されてすでに20年余りを経過している現時点でその評価を試みようとするとき、計画の概要に最少限でも触れるのが順当であろう。<sup>(7)</sup>

#### (i) 中期財政計画の編成プロセス

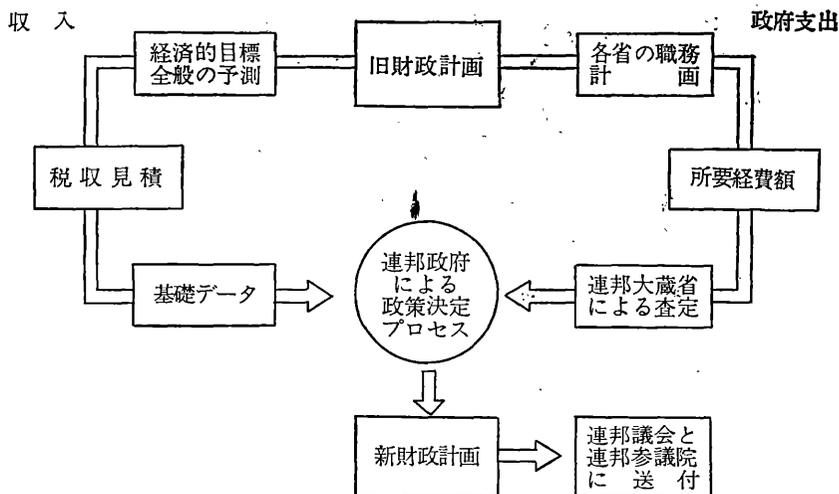
はじめに、中期財政計画の編成プロセスの特徴を挙げておこう。そのためには図1が役立つであろう。これは連邦の中期財政計画をその典型として図式化したものであるが、州、市町村レベルでも同様にそれぞれ独立して編成されることになっている。「促進法」によると、財政計画は連邦大蔵大臣が編成し、おそくとも予算の作成と平行して編成され、それは国会で審議、議決すべき予算とともに国会に提出しなければならない。

税収見積りは現行税制を前提として税収予測委員会が行う。また各省庁は大蔵省の要請にもとづき、その所管にかかる財政計画の支出見積りを、予算案の支出見積りと同時に、かつ同じ方法で積み上げ方式にしたがって算定し、これを大蔵省に送付する。支出見積りは約8,000の項目について年度ごとに実施されるが、積み上げの方法は項目によって一様ではなく、重要項目については内訳から厳密に積み上げられるが、そうでないものについては見通しに終ることもあるという。

同時に各省庁は、それぞれの所管のもとにある多年度投資計画により後年度に実施さるべき投資計画を把握しなければならないので、それぞれの緊急度に応じ各年度分に再編成しながら作成する。

注(7) 西ドイツ中期財政計画の法律の規定のほか作成機関、作成手続、作成過程のいずれについても、調査団のメモによれば、特別の変更点はない。また編成プロセスの説明で、政治折衝にわたる部分については特に触れていない。計画では現行制度が前提とされるが、「閣議決定」されたところの「決定済みの新規政策」もまた計画のなかに織り込まれる。さらにまた中期財政計画は予算編成の一環としての全大蔵省的作業であり、そのなかで大蔵省の中期財政計画課がとりまとめの役割を担っている。また中期財政計画課が作業を進めるに当たって、将来の望ましい財政の姿は当然念頭にあるものの、重要な責務として全体としての不適合を明らかにし、かつその対策を検討することが挙げられている。

図1 中期財政計画の編成プロセス



出所：The German Budgetary System, Bonn, July 1982

これとは別に連邦経済省は、大蔵省と社会・労働秩序省の参加を得て、望ましいのみならず実現の見込みも十分にあると判断される中期の経済的目標全般について構想をまとめる。この構想によりはじき出された数値にもとづいて、中期財政計画の収入面の予測数値が再び吟味される。

中期財政計画の編成にさいしても、年度予算編成と同様に、各省庁の支出見込額は前述の収入予測額を上まわるのが通例であるから、大蔵省と各省庁とのあいだの折衝による手直しの作業は避けられない。また種々の問題はボトムアップ方式で折衝が繰り返えされ査定までもっていかれる点では、わが国の例とあまり変わらないと言ってよいだろう。

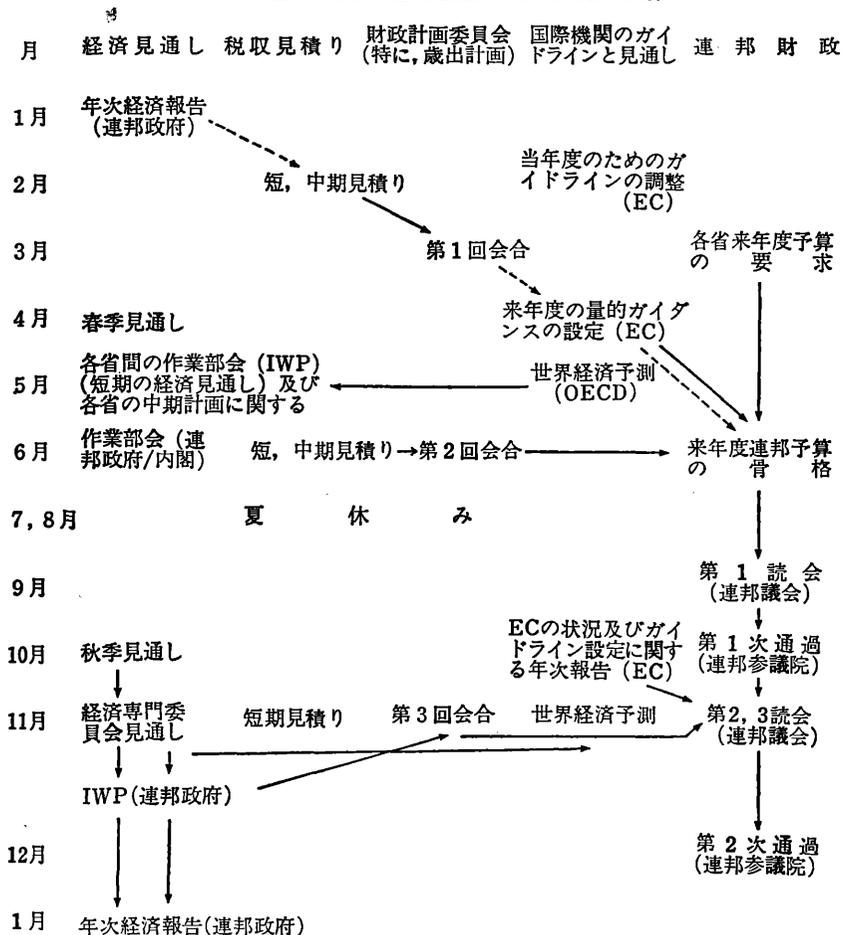
大蔵省の主導のもとに作成された財政計画案は、予算案とともに大蔵大臣により財政閣僚会議に送付される。図1の「連邦政府による政策決定プロセス」では、この財政閣僚会議が主役を担うことになる。財政計画の書類は財政計画委員会にも送付される。この委員会では第1次の財政閣僚会議の結果を顧慮しながら、連邦と州に関する予算編成ならびに財政計画編成についての勧告がまとめられ、大蔵大臣に伝達される。

財政計画委員会は財政閣僚会議に勧告を送り、これにもとづき会議で討議が交わされる。その結果、この閣議では第3次まで復活折衝が行われ、その後で大蔵省は最終的な予算案および財政計画案を作成し、これを連邦内閣案とする。この間の経緯は表1にみるとおり、例年、大体6月をもって完了している。

中期財政計画作成のスケジュールは、表1にあるように、予算案本体とまったく同時平行的に進められる。5カ年計画とは言っても計画作成は毎年実施しているわけであるから、新たに付け加え

西ドイツ中期財政計画の実験から学ぶ

表1 経済、財政見通しと連邦予算編成との関係



るものとしては実質的には1年度分であり、作業の労苦としては単年度予算編成とさほど変わるものではない。

また中期財政計画の作成が後年度予算を拘束する危険がしばしば指摘されるが、制度的にはそのような危険性はない。ただ計画は要求官庁と大蔵省とのあいだの綿密な協議のうえ作成されたものであるから、次年度に予算ならびに計画を作成するさいの実質的基礎となることは確かである。またこれに関連するが、各省庁の既得権観念を排除するため、計画の支出面の公表にさいしては、既述のように積上げの段階で8,000項目に細分化されたものが30ないし40程度の中項目に総括されることになる。もともと中期財政計画が毎年作成されるローリング方式をとっていることも、経済の実勢とつねに調和することを意図しているためである。計画の性格からいってきわめて柔軟であるから、計画に盛り込まれた数値が当該省庁の予算要求に対する既得権を意味するものとは、一般には受けとめられていない。

## (ii) 中期財政計画に盛り込まれた政策手段の構造

すでに述べたように、「促進法」第1条では、中期財政計画の政策目標は価格安定と高度の雇用水準と対外経済均衡そしてまた適正な成長を同時に達成することにおかれている。けれどもまた、このような政策目標の達成とあわせて、中期財政計画に本来課せられた課題は、第1には個々の政府支出項目の優先順位の決定であり、第2には国民経済の潜在成長能力の発展に見合った公共投資の確保である。さらにまた第3として、このような課題に応えるべく国民経済のその時々状況に適合した弾力的な財政運営を図ることも求められている。

ところで「ティンバーゲン定理」ですでによく知られているように、複数個の政策目標が与えられたときに、それらを達成するためには少なくとも同数の政策手段がなければならない。西ドイツの中期財政計画ではどの範囲までの財政手段が含まれているのか、またそれぞれの財政手段は特定の政策目標達成のため特化しているのか、興味あるところである。

「促進法」により「中期計画」に用意された主な景気調整手段を数えてみると、次のごときものが挙げられる。

- (1) 政令による上下10%の範囲内での所得税・法人税率の一時的変更(ただし連邦議会の同意を必要とする。第26条第3項6)。減価償却の一時的制限と投資税額控除(限度7.5%)の一時的導入(連邦議会と連邦参議院が3~4週間以内に拒否しない限り発動される待機権限がつけられている。第26条第3項6)。
- (2) 景気調整基金(中央銀行である連邦銀行による不胎化)の設置。これは政令により連邦と州に対する景気調整基金積立の義務づけであり、積立限度は前年度の税収の3%とされている。また景気調整基金の取り崩しは景気刺激を目的とした場合にのみ認められる(第5条第2,第3項)。
- (3) 政令による州・市町村の起債制限(第19~25条)。
- (4) 景気対策委員会の設置。これは連邦, 州, 市町村および連邦銀行により構成される(第18条)。

以上のごとき景気調整手段をマトリックス表示にして整理すると、表2のように表わすことができよう。表2では所得税率の変更は、引き下げるときは拡張的に働くからプラス、引き上げるときは収縮的に働くからマイナスの記号で示されている。ただし、この表では、公債発行の増加がプラス、公債発行の制限がマイナスで表わされているが、それは公債発行によりまかなわれた政府支出と組み合わせられたときの効果を指している。政府支出の増加を伴わない「公債発行」それ自体の効果の場合は、符号はそれぞれ逆となろう。その点、表3は、財政をつうずる景気抑制措置と拡大措置とが明確に分類されているから、いっそう分かりやすいといえよう。

最後に、このような政策手段がどの程度まで活用されているか、という問題に触れておこう。西ドイツでは「促進法」の発足以来、1975年までの実績をみると、それぞれの政策手段が景気調整といっても景気抑制的に利用されることが多かったことが分かる。またその特徴を要約すると次のよ

表2 経済安定・成長促進法の政策手段マトリックス

	家 E 計	企 U 業	国 F 庫	貨幣資産の変動 G	外 A 国
家 E 計			F→E (景気付加金の返還) +		
企 U 業			F→U 国家支出の変更 (第5条, 第6条) +-		
国 F 庫	E→F 1. 所得税率の変更(第26条) + 2. 所得税前納調整(第26条) +-	U→F 1. 所得税・法人税率の変更(第26条, 第27条) +- 2. 所得税・法人税・営業税前納調整(第26条, 第28条) +- 3. 投資税額控除(第26条, 第27条) + 4. 特別償却停止(第26条) -	F <sub>1</sub> →F <sub>2</sub> 公債発行構成の変更(第20条, 第21条)	G→F 1. 景気調整積立金の取崩し(第5条, 第6条, 第7条) + 2. 公債発行の増加(第6条) + 3. 公債発行の制限(第19条) -	
貨幣資産の変動 G			F→G 1. 景気調整積立金の積立て(第5条, 第6条, 第15条) - 2. 連銀保有債償還の追加(第5条, 第6条) -	G <sub>1</sub> →G <sub>2</sub> 社会保険基金の公債引受規定(第30条) -	
外 A 国					

(注) +は拡張的, -は収縮的に作用する手段をさす。

(出所) Stern/Münch/Hansmeier, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage, 1972. pp. 54~5

うになろう。

- (1) まず税制面の景気抑制策は、政治的利害の対立からしばしば採用が見送られたり規模の縮小がみられた。これは「促進法」の政治面の限界として留意するべきであろう。
- (2) これに対し景気調整基金の積立ては、景気付加税などの不胎化とともに、銀行流動性を減少せしめ景気過熱化を抑制するに役立ったと判定されることが多い。

表3 経済安定・成長促進法の一覧

目 標 機 能	調 整 制 度	抑 制 措 置	拉 大 措 置
<p>第1条 (魔方陣) (1) 価格水準の安定 (2) 高度の雇用水準 (3) 対外経済上の均衡 (4) 適正な成長</p> <p>指名担当者 第1条</p> <p>連邦および州 第13条</p> <p>欧州復興計画特別財団、連邦鉄道および連邦郵便、すべての連邦直轄団体、施設および公法上の財団法人 第16条</p> <p>市町村および市町村連合 第30条</p> <p>勤労者年金保険および連邦雇用庁がその準備金の運用に関して公開市場操作に供せられる流動証券を保有できるようにする。</p>	<p>第2条 年次経済報告 (付) 専門家委員会の年次答申に対する見解、年次計画(国民予算)および現年度に計画される経済政策と財政政策の説明 第3条 地域公共団体、労働組合および経営者団体が協調行動をとるための連邦政府による指針資料の提供 第5条 中期財政計画 第10条 公共機関の多年度投資計画の作成(緊急性および年度区分による配列) 第12条 補助金は第1条の諸目標と矛盾してはならない。2年毎の補助金報告書 第18条および第22条 公共機関の景況委員会は、すべての必要な景気政策上の措置、および公共予算の信用需要の充足の方法について審議する。またそれは資本市場の状況を考慮して、公共機関の信用調達に関する予定表を作成する。</p>	<p>第5条および第15条 連邦銀行を通して行なう追加的公債償還のため、または(連邦銀行における)景気調整準備金へ繰入れるために公債資金を計上すること。 第6条第1項 公共建設工事の延期およびそれによって浮いた資金の封鎖 第19-25条 公共機関の起債に対する制限 第26条第1、2号、第27条、第28条第1号 第28条第1項 租税前納額について事後に増額調整(所得税、法人税、営業税) 第26条第3号 減価償却限度の制限(特別減価償却、割増償却および運送的償却の全部または一部の一廃止) 第26条第3号 最高10%までの所得税、法人税の引上げ(長くて1年間) 第29条 連邦銀行に対する公開市場操作証券の増額</p>	<p>第6条 景気調整準備金からの追加的資金の引出し 第6条第2項 公共機関の追加的支出(まず景気調整準備金から)、さらに公共機関に対する50億DMまでの信用授権(貨幣市場証券) 第11条 適切な投資計画の企画と発注の促進 第26条第1項、第2項、第27条、第28条第1項 租税前納額の事後における減額調整(所得税、法人税、営業税) 第26条第3号 投資準備金(仕入原価または製造原価の7.5%までの所得税、法人税債務の控除) 第26条第3号 10%までの所得税、法人税の引上げ(長くて1年間)</p>
		<p>第4条 対外経済上の機軸の防止、第4条 経済全体の均衡が対外経済の面で攪乱されたとき、これを国内経済的措置によって防止することができないか、あるいは防止しようとする第一に掲げる諸目標を侵害しないわけにはいかない場合は、連邦政府は国際協力のあらゆる方法を利用すべきである。これで不十分なきは、政府は対外経済的な均衡を維持するために利用できる経済政策手段を投入する(たとえは、とくに外国人による有価証券の購入および外国人債権者からの貸付金の調達を国の管理下に置くことを定めている対外経済法第23条)。</p>	

G. シュメルグース・山口忠夫ほか訳「財政政策(第3版)」1981 pp. 638-639.

G. Schmolders, Finanzpolitik; dritte, neu überarbeitete Auflage, 1970 pp. 472-473.

- (3) 連邦の景気安定化政策と州・市町村のそれとが、必ずしも歩調を揃えて実施されているとはいえなかった。例えば1970年では、連邦財政が景気抑制機能を果たしたのに対し、市町村財政が顕著な景気促進の性格をもち、同時に州財政も連邦の景気調整的役割を補完する機能を果たしていなかった。一般に、市町村の投資支出は1年ほどのタイム・ラグで景気感応的に変動し、連邦・州・市町村財政全般の景気安定化効果をかなり弱めたと判定されている<sup>(8)</sup>。

#### 4. 西ドイツ中期財政計画をいま一度見直す

1967年に「促進法」が成立して以来、西ドイツ中期財政計画にはタイム・シリーズでみると短期的課題と長期的課題とが同時に課せられていたことが分かる。短期的には景気調整のための即効薬を、また長期的には連邦政府をはじめとする各級団体の健全財政の確立という二重の課題であった。

しかし、1960年代末期の西ドイツ連邦財政運営の実績を振り返ると、この短期と長期の両課題について同時達成に成功してきたと判定することは難しいというほかない。とりわけ短期についてみると、1970年代中頃までは政治的抵抗という制約要因に加え、景気予測の誤りも加わって機動的な景気調整策の採用に踏みきることができなかった。そのため、「促進法」により導入された政策手段のうち専ら活用されたのは景気調整基金の積立てのみであり、主たる調整手段は予算の弾力的な執行をつずる支出抑制に限定されることになった。

そして1960年代後半から70年代に入ると、西ドイツのみならず世界の資本主義国の経済・社会組織が大きな変革にさらされるようになった。ベトナム戦争に伴うインフレの進行、反体制運動の高まりとそれに伴う社会組織の動揺、IMF（国際通貨基金）体制のもとに維持されてきた固定為替制度の欠陥の顕在化など、戦後の政治・経済体制を長いあいだ支えてきた柱がつつぎに激動の嵐のなかで揺ぶられてきた。ニクソン・ショックに続く変動為替制への移行、そして石油危機に続く世界的スタグフレーション、さらにそれに続く不況の長期化など、戦後の経済史上に特筆すべき事件が次々に発生した。

西ドイツ中期財政計画はこのような新しい局面を迎え再評価を余儀なくされている。それは丁度、

注(8) 「促進法」第14条の規定によれば、州は連邦に準じて5カ年の財政計画を作成することが義務づけられている。また同法第16条によれば、各市町村も財政運営において同法の基本的精神をわきまえるべきこと、および州がその線に沿って指導すべきことが義務づけられている。したがって、既述の財政計画委員会の構成にも各州、各市町村の代表が含まれている。財政による実物投資のほぼ3分の2が市町村財政で占められている状況では、市町村財政の動向は中期財政計画でも決定的役割を果たすものとして注目せねばならない。しかし現実には、西ドイツでは景気調整的財政政策の実施にさいして、分権的財政制度の制約がしばしば現われていたことは否めない。

なお西ドイツの予算制度で、景気対策上の運営を理解するうえで、わが国と異なる次の点に留意すべきであろう。①予算成立が会計年度開始から数カ月遅れるのが普通であり、その間は連邦政府の責任支出が行われる。②一般に補正予算を組むことは少ない。やむを得ない事情があるときは、連邦政府の予算超過支出ならびに予算外支出が行われる。なおまた西ドイツはわが国と異なり会計年度は暦年制である。

中期財政計画を理論的に支えていた当時の主流派経済学に対して疑問が投げかけられたことに等しい。そしてその主流派経済学とは、先にも述べたようにいわゆる「新古典派総合」の考え方そのものといえよう。すなわち、政府が裁量的な財政金融政策によって完全雇用を維持し、景気変動を是正するという考え方に対し経済の現実には峻厳な拒否の姿勢を示してきた。

「新古典派総合」に対するきびしい批判は、とりわけそれを支える基盤のひとつであるケインズ経済学に対し一層鋭く向けられてきた。そしてその批判は、よく知られているように「新古典派総合」が依拠するもう1つの基盤である自由競争の市場経済主義者から提起されてきた。アメリカではミルトン・フリードマンを中心とする「マネタリスト」たち、そしてまたその系譜につらなる「合理的期待形成論者」たちであった。

西ドイツでも「促進法」に対する自由主義経済学者からのきびしい批判がみられるようになった。西ドイツ財政学界の大御所であるG.シュメルダースは、もともとケインズのフィスカル・ポリシーに対し消極的姿勢で臨んでいた。かれは先に掲げた「促進法」一覧についてコメントを加え次のように警告する。「すべての経済現象が……経済学者がその発生をけっして確実に予告しえないような条件、つまり政治的・気象学的・社会学的・心理学的およびその他の非経済的な諸条件に……依存することをよく考えるならば、こうした認識がまさに財政政策を控え目にせざるを得なくしているのである。不景気の診断はそれほど困難でないかもしれないが、好景気の場合は、本来なら縮小的措置をすすめ、しかも適度に警告を発すべき正しい診断さえも、あまりにも簡単に楽観主義という一般的風潮に押し流されてしまうのである」<sup>(9)</sup>。

シュメルダースは自由主義経済学者ではあるがマネタリストではない。それは次のようなかれの発言からも明らかである。「経済政策というものは、昨今至るところで甚だしく色褪せてしまったケインズ主義の幻想をもって接近しうるものでもなく、また形式主義的な考え方に基づくマネタリスト達の機械的な『貨幣数量説』によっても正鵠を期することができないものである」<sup>(10)</sup>。西ドイツの「促進法」に支えられた中期財政計画はいまや「曲り角」にきているといえよう。果たしてどのような方向に、どのようなプロセスを経てその「曲り角」を曲るのか、今後の成り行きに注目せねばならない。

## 5. わが国の中・長期福祉財政計画を考える

はじめに述べたように、西ドイツは1967年から中期財政計画を策定するようになったが、60年代

注(9) G. Schmolders, *Finanzpolitik*, dritte, neu überarbeitete Auflage, 1970. 山口忠夫ほか訳『G. シュメルダース・財政政策〔第3版〕』1981, p. 637~8 参照。

(10) ebenda. 邦訳 p. iv 参照。

### 西ドイツ中期財政計画の実験から学ぶ

は西欧諸国が競うように中期財政計画に着手した年代といえよう。まず1960年にスウェーデンが5カ年計画を策定すると、63年にはイギリスが同じく5カ年計画を策定した。66年にはノルウェーとデンマークが、また69年にはオランダが4カ年計画をそれぞれ策定している。またアメリカも71年度予算書で財政の長期展望 (Long-range Outlook) を公表し、それ以後5カ年計画をもつようになった。<sup>(11)</sup>

このような中期財政計画はそれぞれ異なった内容と性格をもち、厳密な意味で財政計画と呼べるものは西ドイツとイギリスしかないとされている。またなぜこの時期に、各国が一斉に中期財政計画をもつようになったかの理由については、各国ごとにさまざまな背景なり原因が考えられるであろう。しかし、第2次大戦後に各国がひとしく抱いた福祉国家志向が、まず主要要因として挙げられよう。社会保障関係費や大規模プロジェクトが増大するにつれ、財政規模は拡大し、公債累積の長期化、そして義務的経費の増大は、いわゆる財政硬直化をもたらすことになった。国民経済に占める財政のウエイトが高まるにつれ、財政当局は長期的な資源配分の適正化を図る方策として、中期財政計画に対し各国ともそれなりの期待をかけていたようである。

同じような観点から、わが国でもかつて昭和40年代に「財政硬直化」が問題とされたとき、西欧にならって中期財政計画を導入すべきか否かが議論の俎上に載せられたことがあった。しかし、さまざまな議論が交わされたのち結局は導入されることなくして終わった。その原因はおそらくは次の2点にあるとされている。第1は、わが国では中期財政計画の策定は、それぞれの計画値がいわば「既得権」とみなされ、予算折衝に当ってむしろ財政規模の過度の膨張をもたらす危険があること、そして第2に、当時のように高度経済成長の波に乗っているときには、中期財政計画を策定しても計画値と実績値とのギャップがむしろ拡大され、計画自体が経済変動に対する柔軟な対応を阻害すると懸念されていた。<sup>(12)</sup>

このような懸念は現在でも残されているといえよう。しかし、わが国がこれから直面しようとしている21世紀の超高齢化社会では、なんらかの総合的な中・長期的福祉財政計画をもつことなくしては、活力ある経済社会を維持することは困難ではないだろうか。かつて福祉国家の模範とされ「ゆりかごから墓場まで」を保証しようとしたイギリスの福祉財政は、いまや「老人福祉よりも青年に職を」という声とともに福祉財政の赤字と青年の失業が、社会全体を沈滞ムードに陥し入れている。いわゆる「先進国病」という欧米諸国を襲っている国家社会の衰退の途を避けるためには、なんらかの中・長期的福祉財政計画をもつことは避けられないのではないだろうか。

すでにみたように、西ドイツの中期財政計画では、財政の景気調整機能と資源配分機能との調和が意図されているが、福祉財政について特に配慮されているというわけではない。しかし今後とも、

注(11) 宮本保孝編『世界の財政制度』金融財政事情研究会、1974。参照。

(12) 藤田 晴「長期財政計画—イギリスの経験を中心として—」『オイコノミカ』1975.6。参照。

わが国が活力ある高福祉社会という理念を追求するならば、西欧並みの中期財政計画をもつ必要度は高まるのではないだろうか。

たとえば、第2次臨時行政調査会の第3次答申によれば、現在のわが国の社会保障は、制度的に西欧諸国に比較してほぼ遜色のない水準に達している、と認められている。しかし、その中味をみると、年金、医療いずれの社会保障も制度が分立して、制度ごとに内容の不均衡があることが指摘されている。医療財政は医療の非効率的利用とともに赤字が増大し、年金財政も現状の給付水準と負担のままでは破綻するほかないことが指摘されている。とくに臨調答申では、年金財政と医療財政のそれぞれについて、具体的な制度改革の方向が項目別に指摘されている。要するに、その基本的方向は、制度の枠組みを体系的・総合的に見直しかつ制度間の不均衡を是正するとともに、制度を動かしている基準や方式を適正化し、かつまた給付と負担の公正な対応を考えることにより、制度運営のすべてにわたり効率化を促進することにあるといえよう。

臨調答申の基本的方向を是認するならば、それは単年度予算編成のなかで実現することはもとより不可能である。さりとて中期財政計画を策定すれば、必ず実現するという保証もありえない。しかしながら、臨調答申の基本的方向を真剣に考慮するならば、中長期福祉財政計画の策定はその方向に向って実現することをつねに意図すると予想してよいだろう。

(経済学部教授)