

## 『PPBSの原理と分析』

有斐閣 1969.11 578ページ

1. 本書は、PPBSという、かつて国防長官マクナマラの名に結びついてアメリカに生れ、1965年8月のジョンソン大統領声明によって連邦政府のほとんどの省庁の予算編成作業に実際に取り入れられるようになった「計画と管理のための予算システム」について、「日本はもとよりアメリカにおいても見られない」包括的にして体系的な解説をほどこした大著である。

その内容は、目次の示すごとく、序編、第1編 PPBSの原理・制度、第2編 システムズ・アナリシス、第3編 費用・便益(有効度)分析の4編から成り、それに「付録」を加えたものである。このうち序編は、「PPBSとは何か」という形で、第1編～第3編で展開されるPPBSの原理と分析を、コンパクトに集約したものであり、しかも「PPBSの評価と展望」までを示しているから、本書の全貌を手短かに理解するのに有用である。第1編は、その前半(第1～第4章)において、PPBSの思想的基礎をなすPPBアプローチと構造的枠組みとしてのプログラム体系を基本的に解説し、後半(第5～第7章)において、それがアメリカ連邦予算、アメリカ連邦各省(6省)、さらに地方政府(代表的5州)・公共企業体(ニューヨーク港湾公社のケース)にどのように具体的に実践されているかを、それぞれのプログラム体系、およびPPBの情報の提示形態である基本文書を掲げることによって果している。以上に対し、第2編は、PPBの実質的内容をなす分析的側面を支えるシステムズ・アナリシスの考え方とその手順・分析を解説し、第3編は、システムズ・アナリシスにおけるプログラム分析の中心的方法である費用便益分析と費用有効度分析について、基本的考え方、便益(有効度)と費用の範囲と計測、この計測にもとづくプロジェクトの評価と選択、割引率の理論と実態、将来の不確実性等にわたって、およそこれらの分析手法を理解するうえでの基本的側面を押えている。最後に「付録」として、[I]用語と定義集、[II]アメリカ連邦政府全省庁のプログラム体系、[III]参考文献のリストアップと簡単な解説を加えるなど、余すところがない。すなわち、編、章、節による内容目次の構成、原理と制度、分析手法と具体的例示の組み合わせ、付録による本文

の補完など、全体にわたって、解説書としても心にくい配慮が行き届いており、編者が、「はしがき」において、「PPBSに関してこれだけの内容を体系的に盛り込んだ著作を、わが国においてはいうまでもなくアメリカにおいても、われわれは知らない」といっている自負を、読者は素直に受け取ることができるであろう。このような自負の基礎になっているのは、巻末に掲げられている、広範囲にわたるPPBSの参考文献であるが、それらは単に文献の羅列というものではなく、編者らが積極的に集め、かつ実際に消化・吸収しえたものと考えられる。このような広汎な資料・文献を、比較的短期間に消化・吸収しえたのは、もちろん研究参加者の個々のすぐれた才能にもよろうが、何よりもこれらスタッフを一つのプロジェクトに凝集、組織化し、個別的能力を一そう発揮させたチームの「計画と管理のための作業システム」がすぐれていたからであろう。すなわち編者は、本書の編集作業においても、PPBアプローチの生きた実践を試みようと思図されたのかもしれない。

2. 以下本書の読後感を、全編のダイジェストとなっている序編を中心に若干ふえんしよう。まず「PPBSへの道」は、いわば伝統的財政学のナイーブさに対する反省と、それに代る「PPB思考へのすすめ」を説いたものである。この箇所を読めば、従来の伝統的財政学の土壌の中で育ってきた財政学者は、まさに「負うた子に教えられる」思いがすると思う。市場システムと政府、予算のマネジメント機能などの箇所は、政府行動の特性として、つとに指摘されている点であるが、それを著者はシステムの思考に立って、手ぎわよく整理しており、叙述もわかりやすく説得的である。したがって、序編の前半は、いわば新しい視点に立った財政学の教科書であるともいえよう。

後半のシステムズ・アナリシス(SA)、費用便益(有効度)分析は、PPBSの分析方法を説いたものであるが、新しい視点に立った財政学は、経済理論(マクロ・ミクロ経済学、厚生経済学、計量経済学)の発展と新しい分析方法の武器によって武装されねばならぬことを示唆しているわけで、それによってこそ複雑な現代国家における政府機能が果せることを教える。ここでは伝統的財政学における意思決定の政治性と、オペレーションズ・リサーチにおける数学的手法の厳密さとが、生きた政府行動のうえで一つのものに止揚されようとするところ、これがSA的発想の基本的性格のように理解される。すなわち財政学固有の政治性とか制度的条件をより有効に生かすためには、システムの思考を取り入れることが必要な

のであり、また OR の手法を、目的が多角的で計量的測定が困難な政府活動の全般に取り入れるためには、その数学的条件をゆるめねばならないのである。著者が SA はアートの性格をもっているというのはこの点をさすのではあるまいか。つぎに SA の中心的分析法である費用便益分析と費用有効度分析の二つが注意深く区別されながら、そのポイントが説明され、そのあと PPBS の意義についての締めくくりがなされる。そこでたとえば「PPBS は、すべての問題を解決できる万能薬ではない。たとえば社会保障か国防かというような、人によって評価の異なる選択の問題まで、それだけで完全に解決することはできない。いいかえると、それは政治プロセスを不要にしてしまうものではない」という指摘があるが、それを聞けば、従来の財政学者も安堵するであろうし、計量経済学者は逆に PPBS における制度条件のもつ重要性を知るであろう。

最後に要約されている「PPBS 確立への道」は、よく問題点を網羅している。すなわち PPBS 導入に当っては、①目標設定の困難さ、②分析スタッフの不足、③データ整備のネック、④長期的取り組みを要する行政機構の改革問題、⑤PPBS 導入に伴う人間的要素への配慮、⑥行政部中心の管理システムによる立法府との関係、⑦各省庁間におけるプログラム体系の整合性の問題という、いわば“七つの戒め”，ないしは七つの困難性の認識が必要である。これらは個々にはすでに指摘されてきたことであり、一々もつともであるが、七項目は相互に関連し合っており、したがってそれらを相互関連的に捉えることの必要性が示唆されているものと考えられる。いずれにしても、PPBS 導入ということを経験的模倣から始める場合、それが Paper-Producing-Budgeting System に陥らぬことを、著者と共に願わねばならない。

3. 第1編～第3編は、すでに指摘したように、序編に集約されたコンパクトな叙述を一そう詳細に、かつ具体的に展開したものである。この展開を忠実にフォローしながら感想を述べるスペースはないが、一言でいえることは、きわめて広汎な文献がよくこなされ、そのことが叙述のすみずみまで行き渡っているということである。とくにアメリカ連邦各省のそれぞれに特徴ある PPBS への対応の仕方がプログラム体系として示されていること、さらに地方政府・公共企業体における PPBS 導入状況の紹介は、資料集としても貴重であり、きわめて興味深い。連邦各省のプログラム体系を見れば、日本の各省が現に当面している政策問題へのアプローチについても示唆が与えられていると見られるものもある。連邦各省は

当然としても、地方政府の示しているメジャー・プログラムの中に、最近論議が集中している公害問題に関連した項目が取上げられており、その有効度基準が人間性尊重に置かれていることは、範とすべきであろう。

第2編のシステムズ・アナリシスは、この部分だけで、独立した手ぎわよい教科書ともなりうるもので、初歩の者にも、「システムズ・アナリシスとは何か」ということが理解できるようになっている。この中ではとくに、システムズ・アナリシスの分析例として示された「労働力プログラムの費用有効度分析」のモデルが、労働経済学の専門家に役に立つと思う。また第3編の費用・便益(有効度)分析についても、これまで個々に発表されている諸論文が、よく整序されており、公共投資の効率基準を研究する者にとって、理解の整理に役立つ。なかでも参考を示された「公共投資決定における割引率理論の展望」や「アメリカ連邦政府における連邦事業の割引率の実態」は、同様に有益である。

4. 最初にのべたように、本書は宮川室長を中心とする12人のスタッフの協力の賜として出来上がったものである。このチーム・ワークによる研究成果については、高く評価すると同時に、スタッフのインテンシブな努力に敬意を表するものである。

ただ敢てコメントを述べるとすれば、これら多数の陣容による執筆に成っただけに、各執筆者が自からの担当部分について、いずれもイロハから説き起すということのためか、くり返しの記述が多い点であろう。もちろん反復して現われることは頭に入れるにはよいかもしれない。また膨大な文献の消化・吸収であれば、翻訳調が抜け切れないのも止むをえないことであろう。最後に、アメリカの文献の紹介・解説を一步進めて、日本の現実にあてはめる時の評価と展望についてもふれてほしかったと思う。もちろんこれは望蜀のたぐいの希望であるが、著者はむしろ次の機会に、そのことを期しておられるのかもしれない。

いずれにしても本書は、財政学、計量経済学研究の徒、および行政担当者などに是非読まれるべき書物と思う。

【江見康一】

木村吉男

『経済成長と技術進歩』

中央経済社 1969.7 290 ページ

本書の特徴は次の3点に集約されると思われる。1.