

## 20世紀初頭のアメリカの州政府へ導入された 新たな予算制度についての考察

川崎 紘 宗\*

### Considerations about a new budgeting procedure in the state governments in the U.S. at the beginning of twentieth century

Hironori Kawasaki

#### 要約

Clevelandは、一つの結論として、州政府で得られた経験は、連邦議会が直面している予算案を検討する際の一助となるであろうと述べている。それゆえ、本稿では、20世紀初頭のアメリカのいくつかの州政府において導入された新たな予算制度について概観する。

キーワード：州政府、予算制度

#### (Abstract)

Cleveland mentioned that the one conclusion which may be drawn from state experience that will be helpful in the consideration of the budget measures now before Congress. Accordingly, this paper surveyed a new budgeting procedure in the state governments in the U.S. at the beginning of twentieth century.

Keywords : State governments, Budgeting procedure

---

\* 提出年月日2014年11月28日、高松大学経営学部講師

はじめに

予算の必要性を訴える運動は20世紀初頭のアメリカの諸都市からはじまり、アメリカ各地の地方自治体における予算の必要性は財界や社会におけるリーダーや報道機関により提唱された。そして、この活動の波紋はアメリカの諸都市からはじまり連邦政府へと広がり、連邦政府においても新しい予算制度の導入が検討されるに至る<sup>1</sup>。では、アメリカの州政府ではどのような予算改革の議論がなされたのだろうか。本稿では、20世紀初頭のアメリカ諸州における予算に関する議論について考察する。

### Massachusetts州における行財政改革と予算制度

Massachusetts州議会は1912年に3名の委員から成る「効率性と経済性の委員会 (commission on efficiency and economy)」を設置した。この3名の委員の一人は監査官であり、他の2名は知事により任命された者であった。その後1914年にはすべての委員が知事によって任命されることとなる。この「効率性と経済性の委員会」は州の行政組織を調査し、州政府の行政部門における機能、組織、および、各省に関する報告書を1914年の11月に知事に提出することとなった。当該報告書には、組織の再編成に関する建設的な提案は含まれていなかったのであるが、後に、州兵の管理組織の再編等の勧告を行っている。1916年にこの委員会は廃止され、その職務を管理者<sup>2</sup> (supervisor of administration) が引き継ぐこととなった<sup>3</sup>。この管理者がMassachusetts州における予算制度において中心的な役割を果たすこととなる。

Massachusetts州では1918年に予算に関する法律が制定され、1919年の予算から同法が適用されている。この1918年の予算に関する法律によると、省やその他の機関の通常の維持管理に関する見積りは担当官によって、欠損金に関する公債 (loan) の見積りは省の長官によって10月15日<sup>4</sup>までに管理者に提出されなければならない。また、欠損金のための借入等に関する予算要求書および歳入予算見積書については監査官により管理者および下

---

<sup>1</sup> Cleveland and Buck [1920] p.75.

<sup>2</sup> 本論文における英訳は小滝 [2004] の訳を用いている。

<sup>3</sup> Cleveland and Buck [1920] p.179.

<sup>4</sup> Massachusetts州における会計年度は12月1日に始まる1年間である (Cleveland and Buck [1920] p.223)。

院の書記へ12月26日までに提出されなければならないこととなっている<sup>5</sup>。

続いて、管理者は州知事のために、見積もりがなされたすべての予算を見直して予算書を作成する。この見直しをする際に調査が必要な場合は調査する権限が知事および議会から与えられている。加えて、知事にも必要な情報を要求する権限が付与されており、予算書の作成に必要な情報と支援を監査官に求めることができる。そして、この予算書には、要求されたすべての歳出、すべての税金、および、その他の歳入並びに借入金に記載されていなければならない。加えて、歳出のための資金調達についての知事による明確な勧告、および、経常的な収入、直接税、公債からの歳入額についての知事による明確な勧告もこの予算書に記載されなければならない<sup>6</sup>。

このようにして作成された予算書を知事は議会の召集後、3週間以内に議会へ提出しなければならない。この提出期日は法律により規定されているが、1月の第二水曜日までに提出することもできる。また、議会が開催される第1週目の間に提出することもできる。提出されたこの予算書を基礎に議会は予算案を作成する。その際に議会は各予算項目の金額を増額することも減額することもできる。その後、知事は、当該予算案を拒否することも、予算案を承認して署名をすることにより予算案を法律として定めることもできる。もし、拒否した場合には、拒否した理由を付して議会に予算案を送り返さなければならない<sup>7</sup>。以上がMassachusetts州における予算制度の概要である。では、実際に1919年の予算はどのように作成されたのであろうか。

## Massachusetts州における予算の作成

管理者の補佐官は予算の見積りの修正を担当し、1919年の予算を準備する。この補佐官は各省および各機関の長に予算の見積りの提出を求める手続きを1918年から行っており、この提出時の会合の速記記録および主な疑問点を含むメモをファイルに保管する。このファイルは巨大なルーズリーフのバインダーで、すべての見積りに関する資料が閉じられると、このバインダーは3冊分にもなる。管理者の補佐官が提出を受けた省と機関の予算の見積総額は40,577,481.27ドルであり、歳出予算の総額として補佐官が勧告した額は

<sup>5</sup> Cleveland and Buck [1920] p.220.

<sup>6</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.220-221.

<sup>7</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.222-223.

35,739,934.45ドルであった。特別な目的のため見積もられた予算もあったのであるが、この大部分は提出が遅れ、管理者が州知事へ予算を提案するために必要な調査ができず、これらの予算は承認されなかった<sup>8</sup>。

Massachusetts州の予算書の形式と内容は以下のようになっている<sup>9</sup>。

- (1) 予算書の続く頁に含まれる資本的支出についての詳細な勧告に関する7頁の管理者による説明。
- (2) 監査官による1919年の歳入予算の見積。
- (3) 1918年の一般基金における取引の概要。
- (4) 債務の状況に関する書類。
- (5) 各支出部門（給料、給料以外の経費、資本的支出等）の1919年の歳出予算（appropriation）に関する6頁の書類。
- (6) 歳入の源泉ごとの見積りに関する要約で、一般基金と特別基金の各々の貸方総額、および、両方の基金の貸方総額の合計が記載された要約。
- (7) 1919年の予算に基づく貸借対照表。
- (8) 州議会と州最高裁判所を含む1919年の州政府の歳出予算の詳細な見積。
- (9) 予算書の索引。

1919年の予算は、管理者により1919年1月3日に知事に提出されたのであるが、州知事のCoolidge<sup>10</sup>は同年1月8日までに議会へ予算書を提出しなければならなかった。しかし、1月3日から8日の間には土日を含んでいたため、予算を検討する会議を開くことができないまま、議会へ予算書を提出することとなった。それゆえ、予算に関する責任を取ることを知事が拒否する旨の4頁半の書簡（letter）が予算書に知事の署名と共に添付されている。この書簡では「管理者により調査された歳出予算の見積りと管理者の勧告が具体化された財務書類がこの予算書と共に提出されている」<sup>11</sup>と述べている。とりわけ「知事の勧告」と述べるべき箇所を「管理者の勧告」と述べることにより、予算に対する責任を拒否

<sup>8</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.225-226.

<sup>9</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.228-229.

<sup>10</sup> 第30代アメリカ合衆国大統領のCalvin Coolidgeである。

<sup>11</sup> Cleveland and Buck [1920] p.227.

する態度を示している<sup>12</sup>。

その後、下院は知事から1月8日に受け取った予算書を予算委員会にゆだねる。Massachusetts州議会には上院（The Senate）と下院（The House）がある。この上院と下院それぞれに歳入委員会が設置されているのであるが、1919年においては、より迅速かつ効率的な行動を可能とするために上院と下院の予算委員会を合同で開催している<sup>13</sup>。下院の予算委員会の議長はBenjamin Loring Youngであり、この予算書を評価するのは実質的には議長のYoungであった。予算委員会は2週間に渡り公聴会を開催し、その後、さらに1週間かけて委員会による議論を行う。すべての公聴会には、管理者の補佐官、監査官の第一補佐官が出席しなければならない、管理者の補佐官はすべての見積りに関する資料を常に携帯していなければならない。公聴会および委員会による議論の後に予算委員会は予算の修正が必要との結論を出し、議長のYoungの指示のもと、管理者の補佐官が一般歳出予算の法案（general appropriation bill）を作成した。この法案において歳出予算の総額は34,944,664.22ドルへと修正された<sup>14</sup>。

その後、3月5日に一般歳出予算法案が上院に渡り、ただちに上院の予算委員会において審議され、4月2日にすべての改正案が承認された。しかし、下院のリーダーであるYoungが上院の改正案のうち五つの案の拒否を示した。それゆえ、両院協議会（conference committee）において上院における二つの予算増額の家が取り消されることによって妥協が成立し、4月23日に予算法案が知事に送られ承認された。最終的な予算総額は35,060,375.47ドルとなり、下院の予算委員会で決定した額よりも115,711.25ドル多い金額となった。最終的に会計期間が5か月を過ぎてから歳出予算に関する法律が制定されることとなった<sup>15</sup>。

このようにしてMassachusetts州の予算が作成されたのであるが、BuckはMassachusetts州の予算について、予算制度に関する議論をする際には、必ず州知事によって明確に示された行政上の責任を果たさなければならないという視点を守りながら議論すべきであると考え、このようにコメントを加えている。「知事は行政上の責任者ではなく、行政運営のリーダーである。新しい予算に関する法律の実務上において州知事は、

<sup>12</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.226-227.

<sup>13</sup> Cleveland and Buck [1920] p.217.

<sup>14</sup> Cleveland and Buck [1920] p.229.

<sup>15</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.234-239.

責任者としての機能を果たしていない。また、行政委員会 (elected executive council) も議会も共に予算の手続き上に位置している。そして、予算の見積りを行う職務を課されている管理者は、10の行政機関の長、そして、州知事と議員に対して責任を負っている」<sup>16</sup>。このように述べてMassachusetts州の予算制度における権限と責任が州知事に十分に委譲されていない点を批判している<sup>17</sup>。

#### Illinois州における行財政改革と予算制度

1913年にIllinois州議会は、州の機関を統廃合し州行政の欠陥と思われる部分を改善するために、両院合わせて4人の議員を「効率性と経済性の委員会 (committee on efficiency and economy)」の委員として任命した。当該委員会には州の行政機関を調査する強力な権限が与えられた。当該委員会の調査の結果、州行政において、行政機能の重複や予算制度の欠如、会計帳簿上の不備、給与基準の不備等が指摘された。当該委員会は1915年の州議会へ委員会からの勧告書に加えて、その勧告を実行に移すための法案を提出したが、州の契約に関する法案を除く他の法案は議会を通過することはなかった<sup>18</sup>。

しかし、1916年の夏に再び「効率性と経済性の委員会」の勧告書が注目を浴びることとなる。1916年の州知事選の際にFrank O. Lowdenが行政組織の再編成と予算制度の確立が緊急に必要な旨の演説を行った。そして、Lowdenが知事に就任後、ただちに知事の考えを実行に移すために必要な法案作成が開始されたのであるが、その法案は「効率性と経済性の委員会」の勧告書に基づいたものであった。この法案は1917年州議会を通過し、the Civil Administrative Codeと呼ばれる法律となった。この法律により100を超える様々な州の行政機関が九つの省<sup>19</sup>に統合されることとなった<sup>20</sup>。

同法により統合された省の中で、最も重要な役割を担う省となったのは財務省であった。この財務省の機能は、以下の五つの機能であった。

<sup>16</sup> Cleveland and Buck [1920] p.225.

<sup>17</sup> Cleveland and Buck [1920] p.225.

<sup>18</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.148-150.

<sup>19</sup> 九つの省とは以下のものである department of finance, department of agriculture, department of labor, department of mines and minerals, department of public works, department of public welfare, department of public health, department of trade and commerce, department of registration and education (Cleveland and Buck [1920] p.152)。

<sup>20</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.150-152.

- (1) 統一された簿記の制度、および、会計と報告の制度を導入すること。
- (2) 他の省の行った支出と勘定記録の正確性と合法性を検査すること。
- (3) 他の省の請求書や証憑の検査を行いそれらの承認を行うこと。
- (4) 州知事のために州政府の予算を作成すること。
- (5) 各省間の業務がより協調性の高いものになるよう計画を練り上げること。

加えて、財務省、および、財務長官は知事と知事の統制下にあるすべて省の財務に関するアドバイザーとしての役割を担っていてもいる<sup>21</sup>。

さらに、the Civil Administrative Codeでは予算に関する手続きについても言及されている。9月15日までに財務長官が各支出機関へ次の2年間の予算を配分するよう指示する。この支出機関には選挙で選ばれた役職の職員、州立大学、裁判所も含まれている。また、財務長官は当期および過去2年分の歳入と歳出の情報を入手しなければならない。各支出機関は11月1日までに次の2年間の歳入と歳出の見積りとその見積りに関する説明を財務長官に提出しなければならない。その後、財務長官の指示により各支出機関の見積りが調査され、財務長官はその見積りを1月1日までに州知事に提出しなければならない。そして、知事は2年間の予算を州議会開催後、4週間を超えない期間中に提出しなければならない。知事が提出する予算書には知事が推奨する歳出予算の額と歳入の見積額が記載されていなければならない<sup>22</sup>。では、実際に1919年の予算はどのように作成されたのであろうか。

### Illinois州における予算の作成

1919年議会に提出する予算の作成は1917年からはじめられた。各省の費用の分析が行われたのであるが、その分析には、財務省がこれまで記録してきた勘定記録をもとに行われた。財務省は1918年の8月1日前後に予算の見積りを記入する様式を配布し、予算編成の指示を出した。記入した様式は3部複製される。2部は財務省のファイルに綴じられ、残りは作成した省が保持する。これらの作業は、法律が定めた提出期限である11月1日よりも早くに終了した。続いて、財務長官と予算監督官 (superintendent of budget) が全て

---

<sup>21</sup> Cleveland and Buck [1920] p.243.

<sup>22</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.244-245 ; Willoughby [1918] pp.50-52.

の予算の見積りを確認し、各支出機関の長および独立した州の職員（選挙により選ばれた職員）を検討会に呼び出す。そして、その予算の見積りを慎重に審査し、財務長官の指示によりその内容が改訂される。この作業が行われたのが11月1日から1月1日までの期間である。財務長官によって改訂された予算の見積りは知事に提出され、知事はその内容を慎重に調査した後に検討会を開き、知事が必要とみなした場合にはいかなる変更でも加えることができる。知事により承認された予算の見積りは予算書として印刷される<sup>23</sup>。

1919年のIllinois州議会が1月10日に開催され、2月10日に州知事は予算が必要な理由を説明する書簡を付した予算書を議会へ提出した。加えて、知事と財務長官が両院合同会議（joint session）に出席して予算書を提示しつつ、予算計画に関する短い演説が行われた。その後、ただちに両院それぞれの予算委員会に知事の予算が委託された、予算委員会の両院合同委員会での公聴会を経て、5月15日に予算委員会での公聴会が終了した。続いて、予算委員会で作られた草案をもとに予算法案が予算監督官の支援を受けて作成される。この予算法案が下院に送られたのは6月6日であった。下院の予算委員会の議長から主に給与に影響がある36の修正案について提案がなされた。この修正案についての審議を重ねて同月11日に下院において法案が可決され、ただちに上院に法案が送られた。同月13日には上院での2度目の審議が行われ上院の予算委員会の議長から主に給与に影響がある79の修正案がなされ、一つの修正案を除いてすべての修正案が採択され、法案が上院を通過した。その後、同月16日に下院にて上院の法案が報告されたが、下院は上院の法案を否決した。それゆえ、両院各5名の議員から成る両院協議会が開催され、6月20日には協議会の報告がなされた。その報告によると、上院での45の修正案はこれを採択し、残る33の修正案は不採択としたが、新たに91の修正案を提案した。同日には両院協議会で提案された修正案が上院と下院の両方を通過し、6月30日まで休会となった。6月30日に州知事のLowdenのもとに予算法案が送られ、Lowden知事はその法案を承認した<sup>24</sup>。

Illinois州の予算編成の過程は、結果的に見れば、州知事の予算と切り離されて議会の予算委員会での予算が作成されており、さらに両院が独立して予算法案の作成をしている点である。さらに、予算委員会が予算法案を作成するときには州知事が予算を作成するときと異なり、検討会のような公開討論を通じて支出機関の説明を聞くことはなく、議員側の

---

<sup>23</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.245-247.

<sup>24</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.247-252.

みの観点から予算額を定める方法を採用している。議会における討論に時間的な制約がある点を考慮するとやむを得ないかもしれないが、政府の運営計画として予算を捉える場合には、各支出機関の説明を聞くための検討会を開く必要があると考えられる<sup>25</sup>。

## Wisconsin州における行財政改革と予算制度

Wisconsin州において「委員会型 (board form)」<sup>26</sup>の政府が発達した。これは知事から州の行政に関する権限を委員会へ委譲した形態の政府である。委員会の任期は知事の2年の任期よりも長く、知事の任期中に委員会のメンバーの大多数を任命することができないため、知事は委員会を掌握することができないのである。当該委員会の委員の任命権は知事にあるが、上院の承認を得なければならない。それゆえ、Wisconsin州の「委員会型」の政府では、実質は議会が行政管理を行っていることになる。また、州の予算委員会<sup>27</sup>が予算編成の管理を行っているが、委員のうち3名は州知事が任命できるが知事による役職の任命は上院の承認を必要とするのである。しかし、州知事は単に上院のお気に入りの人物を役職に任命するだけで、州の行政管理や財務計画に影響力を及ぼすことはできない。また、議会へ提出する予算に関する勧告についての予算委員会の他の委員の提案に対して州知事は同意をすることも異議を唱えることもできる。そして、その勧告について議会が無視をしようと決める際に、議会はその勧告について十分な議論を行うことさえもしないのである。このように、知事の財務に関する権限は非常に小さいのである。Wisconsin州では、1911年に予算委員会を設置する法律が成立し、1913年には予算の正式な手続きが制定された。しかし、1918年まで予算編成に真剣に取り組まれることはなかった<sup>28</sup>。では、1918年からWisconsin州において真剣に取り組まれるようになった予算編成の作業はどのようなものであったのであろうか<sup>29</sup>。

<sup>25</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.253-254.

<sup>26</sup> 「委員会型」の政府形態は、後に詳述する「委員会・理事会型」の政府形態と同義である。

<sup>27</sup> 当該委員会は委員会の議長たる州知事、州務長官、上院議長代行、下院議長、上院議長、下院の財務委員会の委員、および、州知事が任命し上院が承認を与える3名の委員からなっており、州知事に委員の罷免権がある (Cleveland and Buck [1920] pp.257-258)。

<sup>28</sup> Cleveland and Buck [1920] p.262.

<sup>29</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.256-258.

## Wisconsin州における予算の作成

州の予算委員会は2会計期間分の予算の見積りを記入する用紙を各公共事業体へ1918年7月1日より遅れることなく送付し、9月1日までに回収する。その後、州の予算委員会の職員が、州行政の各機関や各省を訪問して職員から聞き取り調査をし、また、各機関の長との検討会を開催して必要な情報を得る。そして、11月15日に州の予算委員会が議会へ提出する予算に関する勧告の作成に必要な情報を得るために50の公聴会を行った。ここには州行政の各支出機関の長と予算委員会の委員と当該委員会の職員が出席する。12月15日にこの公聴会が終了し、その後、予算書の編纂が開始される。予算書は15巻に及ぶものとなり、この予算書は1919年の1月1日までに各議員に配布される<sup>30</sup>。

この予算書には以下の情報が含まれている。(1) 1918年7月1日より過去3年分の実際の歳入と歳出に関する報告書、(2) 本会計期間(1918年-1919年)の予算の見積額、(3) 1919年の資金残高の見積額、(4) 1919年7月1日から始まる2年間の歳入額と歳出額の見積、(5) 1916年7月1日より利用可能な歳出予算の額、(6) 省、機関、委員会ごとの1919年7月1日から1921年6月30日までの2年間の歳出予算の要求額の六つである。予算に関する勧告については別の報告書となっており、最終的に予算書に添付される<sup>31</sup>。

予算書が議会に提出された、約10日後に財務に関する両院合同委員会が組織される。両院合同委員会が組織されると、予算委員会の勧告の内容について確認をするために、ただちに公聴会が開かれる。過去には100を超える公聴会が開かれることもあったが、公聴会の興味の中心は歳出予算の増額と特定の省の事業拡大であり、他の事柄への関心は薄かった。公聴会の終了後、両院合同委員会が議会に対して一般歳出予算案を提出する。3月頃から上院と下院の両議会で審議が行われ、法案は7月には両院を通過し閉会となった<sup>32</sup>。ところが、Philipp知事は議会に対して、ますます増える歳出予算に注意を促し、歳出予算額を抑制するよう議会に対して強く主張する特別な教書を送付した。しかし、議会が州知事の言葉を聞き入れなかったため、最終的に州知事は拒否権を発動することとなり、予算法が成立しなかったため、継続歳出予算<sup>33</sup>の制度が適用されることとなった<sup>34</sup>。

<sup>30</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.258-261.

<sup>31</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.261-262.

<sup>32</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.263-265.

<sup>33</sup> 継続歳出予算制度とは、歳出予算法が成立しなかった場合に、前年度と同一水準の歳出を承認する制度である (Plano [1985] p.192)。

<sup>34</sup> Cleveland and Buck [1920] p.257.

1919年の段階におけるWisconsin州の委員会型の政府では、法律の制定や予算編成といった面では、確実性のある制度である。しかし、州の住民の代表である知事の財務に関する権限が制限されている点は、住民を行政の管理から遠ざける結果となっている<sup>35</sup>。

#### New York州における行財政改革と予算制度

New York州には100を超える様々な行政組織と75の委員会、事務所、部局等が存在し、それらは互いに独立しており、知事によって直接監督されることもなかった。大多数の公職の任命は議会の助言と承認を受けて知事が行うものであり、知事が単独で任命できる職員は、約10の要職ではない公職のみであった。それゆえ、議会は多くの重要な州政府の機関を直轄していた。そのような中で、1910年にHughes知事は行政部門のより秩序だった管理のための提案を議会に提出し、その法案が議会を通過した。この法律は議会における予算審議に先立ち、議会と知事のために全ての歳出予算は行政管理官が整理保存することを規定したものである<sup>36</sup>。知事の提案には他にも知事と副知事を除く他の公職の任命権を知事に与えるための憲法の修正案が含まれていたが議会によって拒否された<sup>37</sup>。

1913年にはSulzer知事が「州の省と機関の行政管理を研究するための調査委員会 (committee of inquiry to investigate into the management of state departments and institutions)」を組織した。この委員会は、歳出予算の立案方法に特別の注意を傾けて、予算編成の現行の手続きを改善する素案を提案した。この委員会の提案はNew York市の予算編成の方法とタフト委員会<sup>38</sup>が出した提案の影響を受けたものであったようである。この提案には予算を見積もるための委員会である「州予算見積もりのための委員会 (state board of estimate)」と歳出を調査するための省である「効率性と経済性のための省 (department of efficiency and economy)」の設立が含まれていた。議会はこの提案を1913年に法制化した。当該委員会と省は当時の政治的制度の中におけるポジションを確立することができず、この二つの組織は1915年に廃止されることとなった<sup>39</sup>。

<sup>35</sup> Cleveland and Buck [1920] p.257.

<sup>36</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.270-272.

<sup>37</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.140-141.

<sup>38</sup> タフト大統領が1910年に設置した「経済性と能率性に関する大統領委員会」の呼称である。

<sup>39</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.272-273.

また、1915年には、これまで採用されていた「立法府予算 (legislative budget)」<sup>40</sup>に代わって「執行府予算 (executive budget)」の導入する憲法の修正案が提出された。「執行府予算」は、議会は予算を通じて行政部の管理を行うため、すべての公的部門は知事の下に再編され、各支出機関は予算の要求を知事に行う形式を採る予算である。この方式は後にIllinois州で採用される方法である。しかし、1915年11月に行われた知事選挙に先立つ世論調査の結果「執行府予算」を導入するための憲法の修正は成立することなく終わることとなった<sup>41</sup>。

この1915年に就任したWhitman知事は、憲法を修正することなく予算手続きを確立するという声明を出すことにより選挙に勝利した知事であった。Whitman知事は11月の就任後、各支出機関に予算の見積額を提出するように要求すると共に、それらの予算の見積を検討する委員会の委員としていくつかの支出機関の長を任命した。この検討会での議論を基に、予算に関する知事の勧告を含む、歳出予算法案の草案を1916年1月1日に議会に提出した。この法案は議会の予算委員会によって審議された結果、多少の修正が加えられた後に議会を通過し、知事の承認を受けることにより歳出予算法案として成立した<sup>42</sup>。

時を同じくして、予算に関する手続きを定めた法案が成立し、知事により署名されたことにより、議会の予算委員会のリーダーたちは「立法府予算」の制度の勝利を確信していた。この法案の起草者は上院議員のSage議員で、Sage議員と共に議会へ当該法案を提出したのはMaier議員であった。それゆえ、この法案はSage-Maier予算法案と呼ばれている。この法律によれば、予算を準備するために知事および両院の予算委員会が任命されるが、1910年の法律による行政管理官の役割に関する規定は破棄されないこととなっている。それゆえ、四つの機関それぞれが専属の職員を抱えて予算の作成に関わることとなるが、両院の予算委員会は知事と行政管理官を無視して予算の作成を進めるようになる<sup>43</sup>。

Sage-Maier予算法の定めた手続きにより1917年の予算を作成するために、行政管理官、知事、両院合同の予算委員会が個々別々の予算の見積を記入する様式を作成したが、それは、州の様々な支出機関を混乱に陥れた。それゆえ、1918年には統一された様式が作成されている。これらの記入用紙は9月中に各支出機関に送付され、10月15日までに、六つの

<sup>40</sup> Cleveland and Buck [1920] p.268.

<sup>41</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.273-274.

<sup>42</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.274-276.

<sup>43</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.276-277.

写しを作成する必要がある。二つは知事へ、三つは議会の合同委員会へ、一つは行政管理官へ提出される。その後、知事と議会の合同委員会は公聴会を開催して予算書が編纂されるが、行政管理官は主に歳入の見積額を提示することに重きを置いているため公聴会を行わない。このようにして編纂された予算書の分量は議会の合同委員会場合は1,000頁を超えるものとなる。一方、行政管理官が編纂したものは主に予算の要約について書かれた100頁ほどのものである。また、知事に予算書については1918年までの知事は毎年1月に開かれる議会の開催日に一冊にまとめ上げた予算書を提出していたが、1919年の場合は1月にSmith知事が就任したばかりであったので、行政管理官が編纂した予算の要約を提出した。このように三つの予算を作成する組織が個々別々に予算書を議会へ提出するので、その印刷のために毎年5,000ドルから10,000ドルもの費用がかかった<sup>44</sup>。

議会の合同委員会は3月の第1週まで公聴会を継続し、公聴会の終了後に一般歳出予算法案を作成する。この法案は3月15日までに議会に提示しなければならないこととなっており、提示後、10日から14日のうちには議会を通過する。その後、法案は知事に送られ、知事の承認を得たのちに法律となるのであるが、議会は閉会されることなく、知事が拒否権を発動した場合に備えている。また、議会は4月中旬までいくつもの特別歳出予算法案を審議している。それら特別予算法案が知事に承認されると、一般歳出予算法と特別歳出予算法における歳出総額がこの時点ではじめて判明する。それゆえ、歳入の見積額でその歳出総額が賅えるのかは特別歳出予算法が成立するまで分からないのである。このようなNew York州の予算制度では、議会は歳出予算総額を粗く概算しながら、闇雲に租税計画を準備する状況に陥ってしまうという問題点がある<sup>45</sup>。

また、New York州では、歳出予算法に基づく予算の執行を管理するのは行政管理官であるが、誰がその役割を担うのかについて、明文化した法律が存在しない。つまり、New York州では、議会は予算を作成し、予算法を制定するが、予算の執行には責任を持たないのである。また、知事は、歳出予算の減額修正を行う権限と歳出予算法案を承認する権限と拒否する権限を除いて、予算手続きにおいて何の役割も果たすことができないのである。このように、New York州では予算に関する責任の所在が明確ではないという問題点もある<sup>46</sup>。

<sup>44</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.277-284.

<sup>45</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.284-286.

<sup>46</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.286-288.

## Ohio州における行財政改革と予算制度

Ohio州では、他州と同様に多くの独立した職員や機関が存在する。Ohio州の場合は、他州と異なり、議会は何の構想も、行政の運営計画と連動するように組織することもなく独立した職員や機関を事あるごとに創設してきた。その結果、多数の職員、部局、委員会が無責任に、もしくは非効率的に権限をふるっていた。しかし、1919年の議会において、州の組織を再編し統合する視点から州のすべての行政機関を調査するために合同委員会を発足させた<sup>47</sup>。

知事の権限は任命された委員や省、および、部局の長の名のもとに与えられるもので、実際には、権限移譲を拒否されないようにするために、州知事はあらかじめ上院の承認を得ておくのである。その上、任命された委員や省、および、部局の長の任期は知事よりも長いので、州行政に対する知事の統制力は弱いものとなっている。知事は、法律により予算書を議会へ提出することが求められているが、知事には予算に関する勧告を予算書に記載する権限が与えられていない。知事に与えられている権限は、議会の休会後に歳出予算法案の中の項目を拒否する権限しか与えられておらず、拒否した項目に制限を設けることも、議会に勧告することもできないのである<sup>48</sup>。

## Ohio州における予算の作成

Ohio州において予算法が施行されたのは1913年であった。当該法により、知事は予算を見積り、予算書を作成する特別の権限を持つ予算監督官（budget commissioner）および、補佐官、秘書官、速記官を任命する。まず、この予算監督官は予算の見積りを記入する様式を準備し、通常、偶数年の8月1日に各支出機関へ送付し、11月15日までに各支出機関はその書類を返送する。そして、州の監査官は予算監督官へ歳入の見込額を記載した書類を通常11月15日に提出する。予算監督官と補佐官は8月から11月までの間、州の各支出機関を訪問して予算の見積りに関する調査を行う。続く11月から12月の間は各支出機関の長との非公式の協議会を開き、歳出予算に関する要望を聞く。公式に協議会を開いてし

<sup>47</sup> Cleveland and Buck [1920] p.290.

<sup>48</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.291-292.

まうならば、その要求が新聞に載ってしまうため、非公式に協議会を開くのである。このようにして収集した情報をもとに、予算監督官は歳出予算に関する勧告の草案を作成し、草案について知事の承認を受ける<sup>49</sup>。そして、予算監督官は予算書を作成するが、その予算書には、歳出予算に関する勧告と2年間の歳入と歳出の見積額と過去4年間の歳入と歳出に関する報告書が記載されている。

この予算書が通常議会で提示されるのであるが、1919年は議会の開催が遅れたため、3月1日まで予算書が提示されることがなかった。予算書は議会に提出されるが、実際には、議会は予算書にほとんど注意を払うことはない。議会における審議は上院と下院の予算委員会において行われる。慣習として、下院の予算委員会が主に歳出予算法案の作成を行う。しかし、上院の予算委員会は下院の予算委員会と協力することも連携して作業を行うこともしない。両委員それぞれの予算委員会において公聴会が開かれ、公聴会が終わると直ちに歳出予算の金額を決定する。この公聴会で決定された金額をもとに予算監督官とその補佐官が歳出予算法案を作成する<sup>50</sup>。

その後、歳出予算法案が下院に提出されたのは5月5日のことであった。下院では特に議論されることなく法案は通過した。5月9日には法案が上院に送られ審議された。上院の予算委員会は修正案を提示し、5月10日には修正された法案が上院を通過した。同日には法案は下院へ送り返されたのであるが、下院では、上院の案が否決されたため、両院協議会が組織された。両院協議会は5月10日から同月28日まで開催され、新たな修正案が作成され、その後、上院と下院において審議され、法案は両院を通過した。議会において可決された法案は、ただちにCox州知事に送られたのであるが、拒否権を発動したため議会において審議が継続された。議会は知事の意向をくじくために、議会の休会を繰り返し、最終的に審議を開始する意向を示したのは1919年の12月であった。両院の予算委員会、および、合同委員会での審議を経て、様々な修正がなされた歳出予算法案が作成され、知事の署名を受けて予算法として成立した。しかしながら、この修正案は、歳出予算総額を考慮することなしに歳入計画が立てられたものであった<sup>51</sup>。

1919年のOhio州における予算は、知事の予算に関する勧告、正確に言うならば、予算監督官の予算に関する勧告は、議会の予算委員会を通過すると、当初の予算書の内容と全

<sup>49</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.294-297.

<sup>50</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.296-299.

<sup>51</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.299-301.

く異なるものに変更されてしまう。その結果、誰の判断で歳出予算法が制定されたのか知りえないものになってしまっており、知事に責任を負わすこともできず、責任の所在が不明となっているという問題点を抱えている<sup>52</sup>。

## Maryland州における行財政改革と予算制度

Maryland州には約80の異なる委員会、省、部局等が行政組織内に存在する。また、それら組織はたがいに独立しており、知事の統制下にはないのである。しかし、知事には職員の任命権という強大な権限が与えられているが、州の財務計画の立案を支援する知事の閣僚は存在していない状況であった。このような中で、知事は行政組織内の膨大な支出機関の予算の見積りと要望を収集し、議会に対して歳出の最大額を勧告するのであるから、Maryland州は予算の立案と執行を管理する能力に欠ける組織となっているといえる。このことを物語るように、1915年までの欠損金の総額は100万ドルを上回る額となっていた。この欠損金の存在は人々に効果的な予算制度の必要性を感じさせることとなる。1916年には予算制度を検討する委員会が発足し、その議長として、タフト委員会の委員であったFrank J. Goodnowが任命された。当該委員会により提案された「執行府予算」が1916年11月7日の議会で承認された。1917年より新たな予算制度の運用がはじまった<sup>53</sup>。

## Maryland州における予算の作成

各支出機関は2年間の予算を見積り、給与と賃金、維持費用、土地の購入、建物、備品、建設の六つの項目に分かれた様式に記入し、さらに、前期、当期および次期2年間の各期末の歳出予算の総額と実際の支出総額も記入し、知事に予算の見積りを提出する<sup>54</sup>。この予算の見積りは1917年12月10日にはHarrington知事に提出された。しかし、新しい予算制度であったため、支出機関に見積りを行うための十分な情報がなく、不正確な予算の見積もりが行われていた。それゆえ、多くの支出機関は再度、予算の見積りを提出するこ

<sup>52</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.302-303.

<sup>53</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.303-309.

<sup>54</sup> いくつかの支出機関では、議会から一括払予算 (lump-sum appropriations) を要求されることが常習化していたため、当初は予算の見積りを項目分けすることをためらっていた。また、様々な支出機関では、いくつかの項目中に一括払予算を潜り込ませていた (Cleveland and Buck [1920] p.309, 312)。

ととなった。12月中旬から月末にかけて公聴会を開き、Harrington知事は80を超える支出機関から話を聞いた。その後、各支出機関の予算の見積りを集約し予算書を作成したのであるが、歳出予算の見積額が行政管理官によって見積もられた歳出額をはるかに上回っていた。それゆえ、規模の大きい省や機関の長と共に、予算の見積りを見直す作業を行い、見積額を削減することができた<sup>55</sup>。

予算書は議会開催後20日以内に提出しなければならないが、Harrington知事は1週間遅れて1918年1月29日に議会に対して予算書を提出した。議会は予算に関する審議を直ちに上院と下院の予算委員会に委任した。下院の予算委員会では数日のうちに予算法案が審議されたが、上院の方では時間をかけて審議が行われた。両院ともに正式な公聴会が開かれることはなかったのであるが、それは、支出機関が予算委員会へ直接、歳出予算の要求を嘆願しに行っていたからであった。3月22日には上院の予算委員会が予算法案に関する報告を行い、同月26日に法案が上院を通過し、下院へ法案が送られた。同月28日に下院の予算委員会が予算法案に関する報告を行い、いくつかの修正案が提起された。しかし、上院は下院の修正案を否決したため、両院協議会が開かれることとなった。両院協議会は同月30日に委員会報告を行い、下院の修正案が上院を通過した。予算法案は議会を通過すれば知事の署名を必要とせずに予算法となるので<sup>56</sup>、会計期間が始まる1918年10月1日に予算法となる<sup>57</sup>。

Maryland州における予算制度における問題点として、行政機関における知事の権限の弱さと、議会における予算審議の手続きの不十分さがあげられる。さらに、議会が歳入額に注意を向けて予算法案の審議が行われていない点も問題である。また、効率的な予算制度を確保するために、行政機関をいくつかの省に統合することが必要だと考えられる<sup>58</sup>。

## New Jersey州における行事制改革と予算制度

New Jersey州では要職のみ選挙し残りは任命制とするshort ballot制を採用している。知事は選挙で選ばれる唯一の行政機関の職員である。しかし、多くの独立した行政機関や

---

<sup>55</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.309-310.

<sup>56</sup> Cleveland and Buck [1920] p.308.

<sup>57</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.310-315.

<sup>58</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.316-317.

職員が存在するため、知事は名目上の管理者でしかない。労働省を除くすべての省は委員会によって管理されているのであるが、その委員は知事が上院の承認を受けて任命し、各委員会が省の管理官を任命して業務にあたらせるのである。さらに、行政管理官と財務管理官は両院の合同会議により任命され、他の大多数の職員についても知事が上院の助言と同意を受けて任命し、残りの重要な役職ではない職員についてのみ、何の妨害もなく知事が任命することができる。このように、知事と上院が行政管理に責任を持つのである。また、予算の作成については知事単独で作成されるのではなく、予算編成のための委員会が設置される。この委員は知事、行政管理官と財務管理官、および、上院により任命される2人の補佐官の計5名で構成される。しかし、議会に予算計画を提案する責任は知事にある。そもそも、このような制度になったのは1916年からである。1895年にNew Jersey州議会は歳出予算に関する手続きを改善して、年次歳出予算法によって歳出承認されていない限り、財務管理官によって支払いが行われなかった制度としたが、歳出予算の主導権は議会の合同委員会が握っていた。その後、1907年および1914年に制定された法律により、行政管理官が出納の管理を行っていた。そして、1915年に、予算委員会を設置した方が望ましいという行政管理官からの提案を受け、1916年の州議会は予算委員会を設置する法律を制定したのであった<sup>59</sup>。

#### New Jersey州における予算の作成

1918年の9月30日頃に補佐官は予算の見積りを記入する用紙を各支出機関へ送付する。そして、各支出機関は10月15日までに予算の見積りを準備し、知事に提出する。10月15日から11月20日頃にかけて補佐官は支出機関に向向いて予算の見積りに関する調査を行う。この調査を通じて補佐官は知事に提出する歳出予算に関する勧告の試案を作成し、この試案を受け取った知事は予算の作成に取り掛かるのである。知事は11月20日から公聴会を開く。この公聴会には予算委員会の委員と議会の予算に関する合同委員会の委員となる予定の議員も出席する。そして、知事は1919年の1月の第2火曜日に予算の見積りと予算に関する勧告を予算教書の形で議会に提出する<sup>60</sup>。予算教書の提出を受けた議会は予算に関する

<sup>59</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.317-319.

<sup>60</sup> 1917年1月に知事が交代するため、予算に関する勧告が新たに就任する知事によって作成されるのではなく、任期を終える知事によって作成される点に問題がある (Cleveland and Buck [1920] p.323)。

合同委員会を組織する。その後、合同委員会は公聴会を開催し、各支出機関の視察に出向き、知事が提案した歳出額を増額する。そのようにして作成された歳出予算法案が4月8日に上院に提出され、この歳出予算法案は翌9日に上院の予算委員会に委託される。同月11日には法案が上院を通過し、下院へ送られた。同日に下院の予算委員会へ上院の歳出予算法案が委託され、同日中に法案が下院を通過した。この歳出予算法案は4月17日にEdge知事の承認を受けて歳出予算法として成立した。ただし、17の項目、総額69,207ドルについて知事は承認を拒否した。この予算法は1919年7月1日にはじまり1920年の6月30日に終わる会計期間に適用される<sup>61</sup>。

New Jersey州における予算制度は知事が予算に関する勧告を作成する段階における公聴会に、議員も参加している点に特徴がある。New Jersey州における予算制度の問題点としては、予算作成の途中の時期に知事選挙が行われる場合には任期が終わる知事が予算に関する勧告を作成することになる点である。他州においても問題となる点かも知れないが、上記のNew Jersey州での予算作成の際にも知事選挙が行われたので、任期が終わる知事が予算に関する勧告を予算作成している点に重大な問題があるといえる。なぜなら、新しい知事は自身が作成していない予算に対して責任を取らなければならないからである<sup>62</sup>。

### 予算制度と責任を果たす政府の形態

これまでいくつかの州の予算制度改革の取組みを概観してきたが、各州の改革は公僕に対する住民による効率的な統制を行う手段を追求し、責任を果たす政府とはどのような政府なのかを探求する試みであったと考えられる。このような探求の結果として生み出された各州の予算制度は、一般的に「立法府予算」、「執行府予算」、「委員会・理事会型予算」<sup>63</sup>の三つの類型に分類することができるといわれている。これら予算制度の分類は州の政府形態とも深いかわりを持つ。「立法府予算」と「執行府予算」は「市長・議会型」の政府形態において採用されている。ここでいう「市長・議会型」とは、知事が行政府の最高

<sup>61</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.321-328.

<sup>62</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.329-330.

<sup>63</sup> 一般に「理事会型予算」および「理事会型」と呼ばれているが、本稿では1919年当時の表記方法に従い「委員会・理事会型予算」および「委員会・理事会型」としている。

責任者として選挙で選出され公選議会が立法機関としての責務を果たす方式の政府である。この「市長・議会型」にはさらに「弱市長・議会型」と「強市長・議会型」の二つに分類される。「弱市長・議会型」の政府形態では、知事の行政権限とりわけ予算編成権や職員に任命権が極めて制限されており、議会に予算と人事の権限が握られている政府形態である。このような政府形態では「立法府予算」が採用される。本稿で言及したNew York州では「立法府予算」が採用されている。また、「強市長・議会型」<sup>64</sup>の政府形態は、知事に予算編成権や職員の任命権および法案に対する拒否権が付与されている政府形態である。このような政府形態では「執行府予算」が採用されている。本稿で言及した州では、Ohio州、Maryland州、New Jersey州、Illinois州、Massachusetts州では「執行府予算」が採用されている。そして、「委員会・理事会型予算 (board or commission type)」は文字通り「委員会・理事会型」の政府形態で採用されている。「委員会・理事会型」の政府形態は、知事から州の行政に関する権限を委員会へ委譲した形態の政府である。本文で言及した州では、Wisconsin州において「委員会・理事会型予算」が採用されている<sup>65</sup>。上記の内容をまとめた表を【表1】に示す。

【表1】本論文で言及した州の予算制度と政府形態

予算法定年	執行府予算	立法府予算	委員会・理事会型予算
1911			Wisconsin
1913	Ohio		
1916	Maryland, New Jersey	New York	
1917	Illinois		
1918	Massachusetts		

(出所：Cleveland and Buck [1920] p.124の図表に基づいて筆者が作成)。

<sup>64</sup> 19世紀末から20世紀初頭にかけての都市自治体は、悪徳政治屋が公金を横領し、利権目当てに事業を拡大したため財政破綻に陥ったところが少なくなかったが、こうした事態に業を煮やした革新派の人々や議会の実情にすっかり失望した住民たちは、改革を求めて執行府側に指導性を求めるようになった。つまり、強力な市長が改革のリーダーシップを取るように期待した。その期待にこたえて登場したのが「強市長」であった(小滝 [2004] 232頁)。

<sup>65</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.121-125；小滝 [2004] 228-233, 245頁。

おわりに

New Yorkの新聞の編集者によると予算についてはニュースにはならないが、税金が上がるという情報や政府の支出が急激に増加するという情報はニュースになるという。なぜなら、編集者は読者が読みたいと思うものを記事にするからである。このような方法で読者を惹きつけた報道機関と地方自治体の教育、社会、ビジネスの各界のリーダー達は共にそれぞれの方法で予算の必要性について語り、人々の支持を得るにいたった。このようにして、地方都市からはじまった行財政改革は連邦政府へ、そして、州政府へ波及した<sup>66</sup>。この流れを裏付けるように1910年のタフト委員会の設置に続き、多くの州政府においてもタフト委員会に準じた「経済性と効率性の委員会」が設置された<sup>67</sup>。その結果、1911年から1919年までに44の州<sup>68</sup>が予算に関する法律を制定するに至る<sup>69</sup>。このような動きの一端を本論文において論じた。タフト委員会が1910年に設置されてから1921年に予算・会計法が成立するまでの約10年の間、州政府の方では新しい予算制度の導入のための試行錯誤の試みがなされていたのである。では、州政府における新しい予算制度の導入の動きは連邦政府における新しい予算制度の導入に何らかの影響を与えたのであろうか。Clevelandは「一つの結論として、州政府で得られた経験は、連邦議会が直面している予算法案を検討する際の一助となるであろう」<sup>70</sup>と述べているが、この点に関する考察は別稿で論じたい。

#### 引用文献

- Cleveland, F. A. and Buck, A. E. [1920] *The Budget and Responsible Government*, The MacMillan Company.  
Plano, J. C. [1985] *The American Political Dictionary*, CBS College Publishing.  
Willoughby, W. F. [1918] *The Movement for Budgetary Reform in the States*, D. Appleton and Company.  
小滝敏之 [2004] 『アメリカの地方自治』 第一法規。

<sup>66</sup> Cleveland and Buck [1920] pp.72-76.

<sup>67</sup> Cleveland and Buck [1920] p.93.

<sup>68</sup> 44州のうち、24の州が「執行府予算」を採用し、2州が「立法府予算」、18州が「委員会・理事会型予算」を採用している (Cleveland and Buck [1920] p.124)。

<sup>69</sup> Cleveland and Buck [1920] p.124.

<sup>70</sup> Cleveland and Buck [1920] p.357.

## 執筆者紹介

O.Baterdene	モンゴル国経済開発省投資政策局	主任
丸山 豊史	高松大学 経営学部	教授
山口 直木	高松大学 経営学部	准教授
岡本 丈彦	高松大学 経営学部	助教
澤田 文男	高松大学 発達科学部	准教授
津村 怜花	高松大学 経営学部	准教授
花城 清紀	高松大学 経営学部	助教
藤井明日香	高松大学 発達科学部	講師
岡 耕平	滋慶医療科学大学院大学	講師
川崎 紘宗	高松大学 経営学部	講師
竹内 由佳	高松大学 経営学部	助教
向居 暁	高松大学 発達科学部	准教授
森 享子	高松大学 経営学部	非常勤講師
井上 範子	高松短期大学	教授
小西 博子	高松短期大学	准教授
藤井 雄三	高松短期大学	講師
溝渕 利博	高松大学 発達科学部	准教授

### 研究紀要

#### 第62・63合併号

平成27年2月25日 印刷

平成27年2月28日 発行

編集発行

高松大学

高松短期大学

〒761-0194 高松市春日町960番地

TEL (087) 841-3255

FAX (087) 844-4759

印刷

株式会社 美巧社

高松市多賀町1-8-10

TEL (087) 833-5811