

予算・会計法の導入の背景と予算編成の手続

川崎 紘 宗*

Background of Establish the Budget and Accounting act of 1921 and budgeting procedure

Hironori Kawasaki

要約

本稿では、まず、予算制度の改革に焦点が当てられた1919年のアメリカ連邦議会での議論に注目し、予算・会計法がどのような議論を経て法制化されたのかを分析する。その後、予算・会計法の下での予算制度、とりわけ予算編成の手続きに焦点を絞って説明する。

キーワード：予算・会計法、大統領の権限、予算局、予算編成方針の指示

(Abstract)

Based on the hotly debated issue in Congress in 1919 focusing on the budget system reform, this paper analyzes the process of the legislation of the Budget and Accounting Act of 1921, and then considers the budget system under the act, especially its process.

Keywords : the Budget and Accounting Act of 1921, power of the President, Budget Bureau, call for estimates.

はじめに

連邦政府の機能の増大と対外進出に起因する支出の増大は、連邦政府における予算管理の必要性を認識させた。そして、予算制度の改革運動は、州および地方政府での行財政改革により促進され、連邦政府において大統領委員会の設置を促した。この大統領委員会は「経済性と効率性に関する大統領委員会 (Presidential Committee on Economy and

* 提出年月日2012年6月30日、高松大学経営学部助教

Efficiency)」(通称、タフト委員会)と呼ばれ、この委員会の報告書によって連邦政府における予算制度の改革運動の進展が決定づけられたのであった。このタフト委員会の思考の一部を踏襲して、予算制度を法制化したものが予算・会計法である。では、予算・会計法はどのような議論を経て法制化されたのであろうか。予算制度の改革に焦点が当てられた1919年のアメリカ連邦議会での議論に注目する。その後、予算・会計法が施行された後の予算編成の手続きについて述べる。

1. 現行の予算制度の問題点

新しい予算制度を採用するために奮闘した議会のリーダーは、下院の予算委員会の議長であるJames W. Goodと上院議員のMill McCormickであった。この両者の予算制度の法案の内容は一つの重要な事項、すなわち予算局に関する事項のみにおいて異なっていた。下院のGoodは予算局を大統領のオフィスに創設することを提案した。一方、上院のMcCormickは上院における予算法案を承認する権限を守るために予算に関する機能(予算局)を財務省に置いたのである。この問題点が引き出されたのは、1919年の秋に下院で行われた公聴会¹においてであった。財政学の研究者であるW. F. Willoughbyは予算制度を支えるために執行部の責任が重要となることを以下のように主張した²。

「私はそうは思わないが、アメリカ合衆国には予算制度があると誰もが明快にのべるであろう。予算制度に不可欠な点は、第一に、執行府が立法機関に提出する国庫の財政状態に関する報告書、資産と負債、予想される歳入と見積もられた歳出額に関する報告書、および、剰余金または欠損金が生じるならばそれを説明する報告書に関して責任を持つという自覚によって、そして、執行府の長の責務において剰余金をどのように扱い、欠損金をどのように賄うかに関する提言を行い、政府運営のためにいかほどの支出がなされたかを説明するという責務を執行府が負っているという認識のうちに歳入と歳出を均衡するという点である。現時点において、従来の予算制度の下での大統領は先のような権限を一切保持していない。この事実は、現行の予算制度下において、国民が大統領に対して予算に関す

¹ この予算制度に関する特別委員会の公聴会において意見を求められた者にはWilloughbyの他に、Charles A. Beard, Frederick A. Cleveland, William H. Taft、当時の財務長官Carter Glass、海軍次官のFranklin D. Rooseveltが含まれていた(Browne (1949) p.80)。

² Browne (1949) p.79.

る一切の権限をも期待しておらず、また、大統領は予算に関する政治的な責任を一切保持していないことを示している。それゆえに、根本的な事項において、我々は予算制度を保持していないのである」³

後にWilloughbyは自身の陳述書において以下の点を指摘している。

「予算策定のための政府の各官庁における明確な責任を確立するために不可欠な原則は、財務計画と活動計画である。私には大統領に責任が付与されることが必要不可欠であることは疑いの余地がないように思われる。彼は政府の執行府において、選挙によって選出された唯一の公務員である。それゆえ、その立場ゆえに厳格なる責任が国民から託されているのである。それだけでなく、大統領はもう一方（連邦議会：カッコ内は筆者挿入）と同様に政府全体を代表する唯一の公務員でもある」⁴

このように予算の統制のためには、国民から責任を託された大統領が予算の作成に責任を持ち、議会へ予算案が提出されるべきであるとの見解が公聴会で示されたのである。しかし、依然として議会における反対は激しいままであった。

2. 新しい予算制度に対する議会からの反発

議会は従来 of 予算制度のような機能不全をなくすために、しぶしぶ新しい予算制度を認めたにすぎない状況であった。反対派の中で執行部に責任を与えるいかなる制度にも強硬に反対したのはCannonであった。彼は下院において強い影響力を持つ議長に任命されたことのある人物であった。彼の主張は以下のようなものである⁵。

「我々が予算委員会を創設したので、委員会を議会内に保持しなければならず、下院に限っては人口を基に、直接に国民への責任を果たすことが可能であるようにし続けなければならない。もし仮に、我々が予算委員会的一部分を執行府に移すならば、現在の財政問

³ Browne (1949) pp.79-80.

⁴ Browne (1949) p.80.

⁵ Browne (1949) p.80.

題を悪化させるのみであろう。有権者が執行府にどんな権限を引き渡そうとも、有権者は下院に予算に関する責任を託し続けるであろう。各省の長官は歳出予算を作成することを望み、支出のための自分たちの計画に従って議会に徴税させる。ファラオは予算制度の一種を持っており、ロシアの皇帝も持っていた。予算はアメリカ合衆国憲法で具体化したものではなかったのである。これら予算はアメリカ合衆国憲法を立案した者達の予算計画からまったく離れて発展した。執行府が作成した予算を議会が承認する時、それは国会議員の最も重要な部分を放棄してしまっていることになるだろう」⁶

このように述べた上でCannonはすべての歳出予算に権限を持つ単一の委員会を発足させるといったような仕方でも、予算委員会を再組織することにより現行の制度の欠陥を改善することが出来ると主張した。Cannon自身は連邦予算制度の改革の動きの少なくとも一部分は、執行府予算の下でより多くの資金を獲得したいという願望によって引き起こされたものだと思っていた。このようなCannonの論法は第一次世界大戦前から続く財政改革の動きから議会のシステムを守る手段としては不十分であることをCannonは知っていた。さらに、この1919年の時点で半数の州が執行府予算を採用していた状況の中ではCannonの主張は説得力に欠けた⁷。

3. 新しい予算制度の問題点

McCormickは上院における予算法案を承認する権限を守るために予算局を財務省に置いたことは先にも述べたが、それは予算局が大統領のオフィスの一部となることによって強大な権力を握ることになることを恐れてであった。下院においてテキサスから選出された議員であるGarnerは予算担当官の持つ強大な権限を問題視し、このように述べた。

「イリノイ選出の議員（Mr. Denison）は執行府の予算担当官は下位の官吏であろうと語っていた。しかし、私に言わせてみれば、皆さん、彼（予算担当官：カッコ内は筆者挿入）は大統領の部下である。大統領は彼について上院に助言を求める必要はない。大統領は彼に年間10,000ドルを支払い、彼は直ちに、アメリカ合衆国の大統領の指揮下に入る。これ

⁶ Canon (1919) pp.28-29.

⁷ Browne (1949) p.81.

は下位の官職である。だが、彼が任命された官吏としての責務を果たすならば、彼は執行府において2番目に大きな権力を握る官吏であろう」⁸

これに対して、Madden議員は「そして、彼が語る言葉は、常に、大統領が語る言葉となる」⁹と述べ、これに続けてGarnerは以下のように述べた。

「彼は、財務長官を見つめて、このように言うことが出来る。『この支出を削除せよ。これは私が廃止しようとしているものだ』、『誰が私にこのようなことを言ったというのだ』、『アメリカ合衆国の大統領の代理人である』と。そして、財務長官は執務室の机に腰をかけてこのように言う。『これが私の省を破壊する予算の担当官だ』と。誰が長官を擁護するのであろうか。もし、議論が巻き起これば、大統領は予算の担当官を派遣して、その執務室の机越しに徹底的に議論するのである」¹⁰

上記のような議論もあったが、予算局の権限を過度に制限することに賛成する声は上がらなかった¹¹。

4. 予算・会計法の法制化への動き

議会において新しい予算制度に対する反対や問題点もあったが、予算制度を確立するという姿勢を持っていた。この理由についてBrowne (1949) は「議会には、執行府と議会の間を結びつける新たな予算の構造を設計し、政府運営の過程を根本的に見直すという一般的な認識あったからである」¹²と述べている。

1920年4月13日には、連邦議会の下院において予算局を大統領のオフィスに創設することを提案したGoodの法案を可決する。一方、連邦議会の上院は、同年5月1日に予算局を財務省の中に置くMcCormick上院議員が起草した法案を可決した¹³。しかし、下院は上院で可決した法案に同意しなかった。そこで、5月26日に両院協議会が開かれ最終的な合

⁸ Browne (1949) p.81; Marx (1945) p.664.

⁹ Browne (1949) p.82; Marx (1945) p.664.

¹⁰ Browne (1949) p.82; Marx (1945) p.664.

¹¹ Marx (1945) p.663.

¹² Browne (1949) p.82.

¹³ Willoughby (1927) p.29.

意に至る¹⁴。その合意内容は、予算局は財務省の中に置かれること、執行府とは独立した会計検査院を創設することであった。その後、この法案は1920年6月2日¹⁵にWilson大統領のもとに提出された¹⁶。

Wilson大統領は自身が予算改革の支持者であると公言していた。また、Wilsonは拒否権をあまり行使しない人物であった。そして、議会もWilsonが予算に関する法案に対して拒否権を発動するとは考えていなかった。しかし、Wilsonは、予算に関する法案の憲法上の大統領の特権を犯す条項を削除すべきであると考え、6月4日¹⁷にこの法案に対して拒否権を発動し法案を議会へ差し戻した。その際の拒否通告書 (veto message) は以下のようなものである¹⁸。

「非常に遺憾ながら私はこの法案を拒否する。私はこの法案の目的を全くもって支持しており、303条にある一つの条項¹⁹を憲法に違反するとみなさなければ喜んで承認しただろう」²⁰

連邦議会の下院はこの大統領の拒否権を覆すことはできなかった。急ぎ上院を通じて修正した法案を押し付けようと試みたが時間不足のため、1920年の第66回連邦議会の会期中に法案を成立させることが出来なかった²¹。

続く1920年の秋に大統領と議会の選挙が行われ、大統領も議会も共に共和党の大勝利に終わった。この大統領選挙で勝利したのがWarren G. Hardingである。Harding大統領はWilsonよりも憲法上の大権にうるさくない人物であった。この選挙後、議会では再び新しい予算に関する法案の作成を開始し、上院と下院の両院において協議と妥協が重ねられた。その結果、とりわけ以下の3つの特徴を持つ法案が作成されることとなる²²。

¹⁴ 上院では5月27日に両院協議会の内容を承認し、下院は5月29日に協議内容を承認する (Willoughby (1927) p.30)。

¹⁵ Mosher (1979) p.54.

¹⁶ Browne (1949) p.84; Brundage (1970) p.12; Mosher (1984) p.30.

¹⁷ 第66回連邦議会の会期終了の2日前 (Mosher (1979) p.54)。

¹⁸ Mosher (1979) p.54.

¹⁹ 大統領はcomptroller generalとassistant comptroller generalを罷免することが出来ないとする条項 (Mosher (1984) p.30)。

²⁰ Mosher (1979) p.54; Mosher (1984) p.30.

²¹ Mosher (1984) p.31.

²² Mosher (1979) pp.55-56; Mosher (1984) pp.31-32.

1. 議会に comptroller general と assistant comptroller general を罷免する権限が与えるが、罷免のためには大統領の署名が要求される。
2. 予算局は財務省の建物中に置かれるが、大統領に直接の責任を負う。また、予算局長官および副長官は大統領によって任命され、上院の承認を必要としない。
3. 会計検査院の広範な活動範囲の規定。

このように修正された予算・会計法の法案は1921年の5月26日に上院において可決され、翌日の5月27日に下院においても法案は可決された。Hardingは自身を政府改革者であると特に公表していないが、1921年6月10日に予算・会計法（Budget and Accounting Act of 1921）として知られる法律の法案に署名をした²³。

では、予算・会計法に基づく予算制度はどのようなものであったのであろうか。続く部分では、連邦政府における予算編成の手続きに焦点を当てる。

5. アメリカ連邦政府における予算編成の手続き

大統領が予算案を作成するためには、予算局が大統領の決定した方針に基づき、一定の期日までに各省から予算の概算要求書（Departmental estimates）の提出を求めてその査定にあたり、大統領の最終的な承認を経て予算案の提出の運びとなる。よって、予算編成の順序は次の五つの段階に分かれる²⁴。

- (1) 予算編成方針の指示（Call for estimates）
- (2) 各省庁による予算の概算要求書の作成
- (3) 予算局の査定
- (4) 大統領による決定
- (5) 予算案の編集と議会への提出

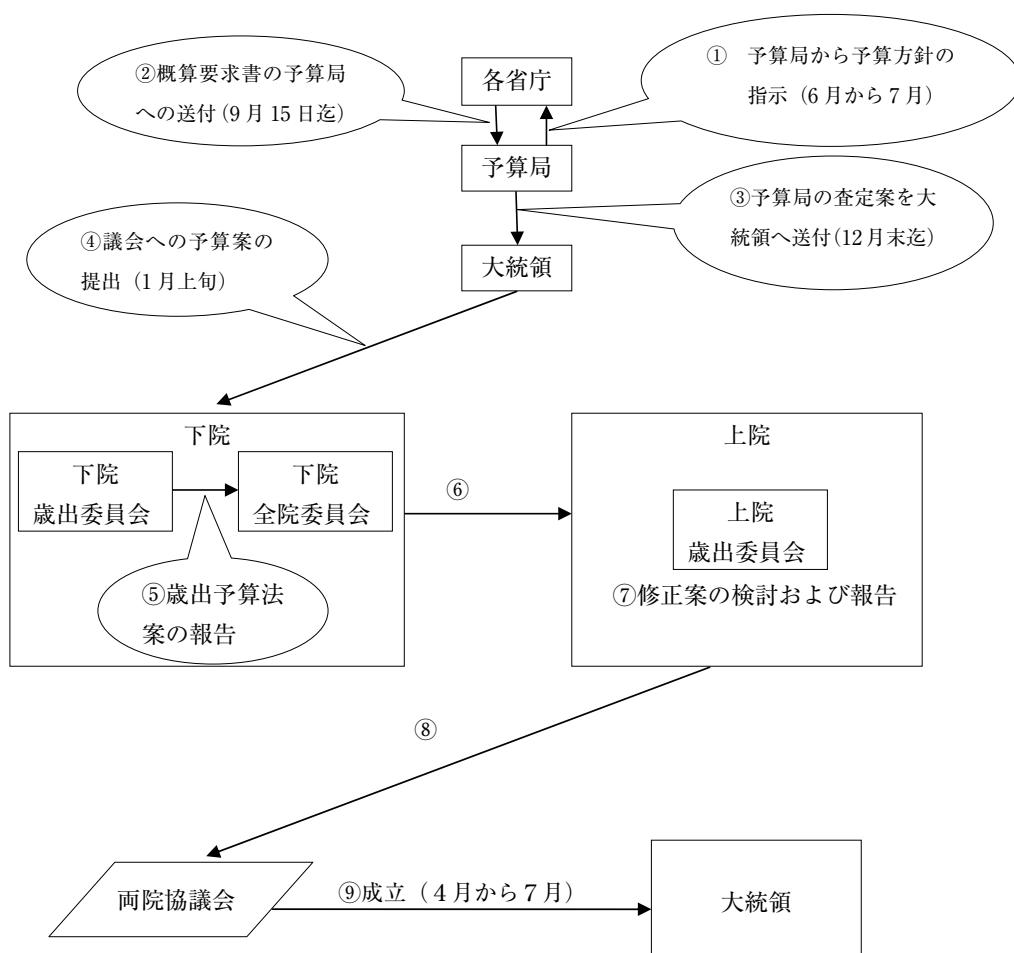
予算編成の方針が決定され、各省庁の作業が開始されるのは会計年度²⁵を開始する約1

²³ Mosher (1979) p.56.

²⁴ 巨理 (1951) 220頁。

²⁵ 連邦政府の会計年度は、1982年まで7月1日に始まり、翌年の6月30日までの1年とされていた。1982年以来10月1日から始まり、翌年の9月30日に終わる会計年度とされた。なお、1842年までは暦年であった（田中（2008）348頁）。

年前の概ね6月から7月頃である。予算・会計法の規定によれば、各省庁は9月15日迄に予算の概算要求書の作成を終了して、これを予算局に提出する事を要求している。そして、予算局の査定作業は9月の後半から12月にかけて行われ、年末には大統領の審査を受けた最終的な予算案がまとまる。その後、予算案は1月の初頭に議会へ提出される²⁶。これら一連の手続きの流れは【図1】に図示している。



【図1】アメリカ連邦政府の予算編成の手続（亘理（1951）221頁の図を基に筆者が作成。）

²⁶ Willoughby (1927) pp.94-102, 119 ; 亘理 (1951) 220頁。

5.1. 予算編成方針の指示 (Call for estimates)

予算の編成に際して、まず大統領が基本方針を決定して6月の終わりから7月の初めに各省庁に予算編成方針を指示する²⁷。この方針を決定するにあたっては、国民所得、物価、賃金、生産、雇用、貿易その他、次年度の経済動向の基本的な見通しを立て、これに基づいて財政支出の規模、その内容、国民負担の配分、あるいは経常収入と支出との関係等が考慮される²⁸。

5.2. 各省庁による予算の概算要求書の作成

予算・会計法の第214条²⁹に基づき、各省庁には、長官を補佐し予算局との折衝の任に当たる予算主任官 (budget officer) がそれぞれ1名おかれている。また、この予算主任官の下に実務を担当するのが予算課ないし会計課 (Office of Budget and FinanceやDivision of BudgetさらにDivision of Budget and Accounts等の名称がある) である³⁰。

この予算の概算要求書の形式および内容は、予算編成方針の指示によって具体的に指示される。通常は、以下の五つと共に送り状を付して予算局に提出する³¹。

- i. 概算の総括表
- ii. 予算本文案 (appropriation language)
- iii. 使途別および事項別の明細表 (obligation schedule)
- iv. 説明参考書 (justification of estimate)
- v. 乗用車、公用郵便料、印刷製本費等、として用いられる収入その他に関する特殊な説明 (Special statements)

これらの資料は、すべて3ヶ年を比較した数字で示され、特に、前年度に対する増減の部分に重点がおかれる。また、上記ivの説明参考書には、事業の目的、問題と重要性、現

²⁷ Buck (1929) pp.302-304; Willoughby (1927) p.94.

²⁸ 亘理 (1951) 222頁。

²⁹ 予算・会計法 第214条 (a) 各省庁の長は予算担当職員を任命しなければならない。予算担当職員は毎年、長官の指導のもとで、長官の指定した期日までに、各部の歳出見積 (departmental estimates) を用意しなければならない。(b) 予算担当職員は各省庁の長官の指導のもとで、追加または欠損の見積を用意しなければならない (42 Stat. 23)。

³⁰ Willoughby (1927) p.95; 亘理 (1951) 223頁。

³¹ 本論文における英訳は亘理 (1951) の訳を用いている。

在までの事業の進行状況と今後の計画、経費の算定の基礎等について極めて詳細な説明が要求される³²。

5.3. 予算局の査定

5.3.1. 査定の機構

予算局が各省庁から提出された予算の概算要求書を検討して査定の任にあたる。この査定事務を行うのが予算部 (Division of Estimate) である。予算部は200人以上の職員を擁する局内最大の部である。予算部の部長および次長の下に、査定事務を統括する直接の責任者として2名の副長 (assistant chiefs) がおかれ、その下に10の査定班 (branches) がある。各班はそれぞれ、班長の下に6から12人の査定官を擁して、各省庁の予算を分担し、さらに、各班はいくつかの係 (units) に分かれて特定の機関を専門として査定を行う場合が多い³³。

5.3.2. 査定方針

予算局における査定作業の一般的基礎は、6月から7月に大統領の承認を得て発せられた予算編成方針の指示 (Call for estimates) と各省の長官宛ての予算編成方針に関する書簡によって定められている。しかし、8月ないし9月になると、大統領は、予算局長官および副長官に対して予算査定方針に関する、より具体的かつ確定的な指示を与える。この大統領の指令を受けると、予算局長官は、局内幹部を招集して、この指示に関する綿密な討論を行う。その討論の結果に基づいて、各省庁の要求の具体的な取り扱いに関する指示が予算部長からそれぞれの担当の査定官に伝えられる³⁴。

5.3.3. 予備審査 (Prehearing examination)

各省庁から予算の概算要求書の提出があり次第、二種類の予備的な審査が行われる。まず、財政部 (Financial Division) において、提出書類に示された、前年度および現行年度の数値が、財務省および下院歳出予算委員会の記録にとどめられた数値と一致しているか

³² 亘理 (1951) 223頁。

³³ Willoughby (1927) pp.85-87; 亘理 (1951) 224-225頁。

³⁴ 亘理 (1951) 225頁。

どうかを検討する。そして、予算部において、各担当の査定官が要求額を、その事業計画、基本方針、および内的正確さの諸点について詳細に分析する³⁵。また、特殊な問題についてはそれぞれの専門家と協議する。例えば、各省にまたがる事業や経費については、関係する担当の査定官と連絡し、予算本文の変更については法律顧問と相談するのである³⁶。

5.3.4. 予算聴聞会 (Budget hearings)

予算案に含まれるすべての予算案は必ず予算聴聞会の手続きを経て検討される。これは通常、9月の末から12月の初めにかけて行われる。小さな独立官庁であれば数時間で聴聞会が終了することもあるが、大きな省になると聴聞会が3週間から4週間に及ぶ。この聴聞会では、各省の長官、次官、各局長、予算主任官が出席して説明に当たり、予算局側では、班長を議長とし、その省を担当する査定官を以て聴聞委員会 (hearings committee) を組織する³⁷。

5.3.5. 聴聞委員会の勧告 (hearing committee recommendations)

聴聞会は午前にかかれ、午後には聴聞委員会が午前に行った説明を検討し、委員会として勧告すべき査定案について意見交換する。委員会として査定方針について意見の一致を見たならば、予算の概算要求書に修正³⁸を要する部分に印をつけ、各科目について詳細な意見書 (budget committee memorandum) を作成する³⁹。

一つの省に関する聴聞会が終了すれば、聴聞委員会は、各科目の予算を年度別に比較した総括表を作成する。この総括表は、各科目について詳細な意見書と合わせて、予算部全体としての検討を受けることとなる。まず、担当の副長 (assistant chief) によって審査が行われ、主要な問題点は予算部長のもとに廻される。そして、予算部長の承認を受けた書類は予算局長官に送付されることとなる⁴⁰。

³⁵ この審査は2度行われる。最初に提出する概算要求書をPreliminary Estimatesという。この最初の要求書に予備審査が加えられた後に各省が修正を加えて予算局に提出する概算要求書をRevised Estimatesという。後者の要求書についても予備審査が行われる (Willoughby (1927) pp.94-101)。

³⁶ 亘理 (1951) 226頁。

³⁷ Willoughby (1927) pp.101-102; 亘理 (1951) 226-227頁。

³⁸ 予算局は各省の要求額を削減する方向にあるが、通常その削減程度は要求額に対して3-4%から10%程に留まる。亘理 (1951) はこの点に関して「これを我が国の、各省要求総額が標準予算額の数倍に達するような実情と比較すれば、大きな相違であり、予算局に提出される各省の要求そのものが、既に、“Call for Estimate” 其他による事前の指導によって、相当の内部的吟味を経ているものと云うことが出来る」と述べている (亘理 (1951) 228-229頁)。

³⁹ 亘理 (1951) 227頁。

⁴⁰ 亘理 (1951) 227頁。

5.3.6. 予算局長官の検討

一つの省または機関に対する予算聴聞会が終了すると、長官および数名の幹部が聴聞委員会の勧告案を検討する。この際、予算部の担当副長、班長および査定官が出席して査定案についての質問に答え、また、必要な追加資料を提供する。この段階で扱われる、問題は、主として全体の計画や政策、省内および各省間の事業の調整、勧告された予算案の将来的な意義等の基本的な事項に関するものであり、予算額等の細かい問題に触れられることはない。この会議で計上する予算金額および予算本文の変更に関する予算局の査定案が最終決定され、大統領に提出される⁴¹。

会議の終了と共に、各担当の査定官は、「局議覚書」(Memorandum of Director's Action)を作成して、予算金額及び字句に関する最終査定案を記載する。また、変更箇所を公式の概算書に記入し、さらに、各省の予算総括表を修正する。そして、聴聞委員会としては、予算局長官の最終的な検討の結果、示唆されたその省の重要問題を網羅的に説明する「要点覚書」(highlight memorandum)を起草する⁴²。

5.4. 大統領による決定

予算局長官及び副長官は大統領に会見して査定案を提示し、大統領の最終的な検討を仰ぐ。大統領の質問に対する答弁にあたっては、先の聴聞委員会が作成した「要点覚書」が利用される。各省としては、ここで予算局の査定案に対する復活要求を行う機会を持つわけであるが、大統領へのアピールは実際にはあまり行われぬ。なぜならば、このような行為によって予算局との緊張した関係に立つことは将来のために望ましくないからである⁴³。なお、立法府(会計検査庁(General Accounting Office)を含む)と司法府の予算については三権分立の思考から大統領に修正の権限が与えられていない⁴⁴。

大統領による検討の後、予算局長は、大統領の決定内容に関する説明と共に、修正記入をした総括表を、予算部長を通じて各担当の査定官に返還する。査定官はこれに従って各科目の公式原本に記載された数字を訂正し、同時に各省庁に送付される「査定通知」(letter of allowance)を起草する。そして、各省庁は査定通知に基づいて、変更を要する科目の

⁴¹ 亘理 (1951) 228頁。

⁴² 亘理 (1951) 228頁。

⁴³ 亘理 (1951) 229頁。

⁴⁴ Buck (1929) p.307; Willoughby (1927) p.95; 小峰 (1951) 56頁; 亘理 (1951) 230頁。

予算案と、その付属明細表を修正し、これを予算局に再提出する。予算部の担当査定官は訂正内容を検討し、大統領の決定の意図と一致しているかどうかを審査する。このような予算部の再吟味を経て、予算の最終案が確定する。続いて、予算の最終案を整理して予算書の形に編集し、下院歳出予算委員会に送付する予算案を印刷する⁴⁵。

5.5. 予算案の編集

上記の予算編成手続きは主として予算案の本体をなす第二部に相当する。しかし、予算案には、その他に予算教書、各種総括表（第一部）、重要事項に関する特殊分析および付表が含まれている。第二部に相当する部分は予算局の予算部が担当し、その他の部分は予算局の財政部（Financial Division）が作成する責任を負う。

5.5.1. 各種総括表の作成—収入の見積—

予算・会計法の規定により、予算案には歳出予算額および支出の見積と並んで収入額の見積をも示さねばならない。この見積は、予算案の提出時に存在する歳入法規の下で予想される収入額と新たに法律が実施された場合の予想額を含み、前年度の実績と今年度の見積額とが比較される。連邦政府の経常収入は、内国税、関税、および雑収入の三つに大別される。その内、内国税と関税収入の見積は、その徴収機関である財務省によって作成される。その際、財務省の担当職員と予算局の財務部の関係官は何度も会議を開いて基本的な見通しに関する意見の一致を図る。そして、12月には、租税収入の見積が正式に財務省から予算局に提出される。また、雑収入については、その取り扱いが一般の実行官庁で行われるので、その見積も各省庁で作成される。通常10月に、予算局は各省庁に対して現行年度および次年度の雑収入の明細の提出を求め、財務部において検討を行う。このようにして作成された租税および雑収入の見積は、予算案の第一部に記載される。これは、予算教書における大統領の歳入法規に関する勧告の根拠となると共に、議会における歳入法および歳出予算法の審議において重要な資料となる⁴⁶。

5.5.2. 各種総括表の作成—支出の見積—

予算局は先の雑収入の見積を要求すると同時に、各省庁に対して、3ヶ年の債務負担額

⁴⁵ Buck (1929) p.345 ; 亘理 (1951) 229-230頁。

⁴⁶ Buck (1929) pp.314-315, 320; Willoughby (1927) pp.87-89 ; 亘理 (1951) 231-232頁。

(obligations)、歳出予算額 (appropriations) および実際支出額 (expenditures) を示す一覧表の作成提出を求める⁴⁷。債務負担額と歳出予算額はすでに査定通知に従って修正された各省の概算要求省の金額と同一であるが、実際支出額の見積はここで初めて提出される。予算部における各担当の査定官はこれらを検討して、最終確定案の金額と一致しているかどうかを確かめる。また、財務部においては、前年度および現行年度の歳出予算額と債務負担額を公式の国庫の数字と照合し、かつ、各年度の債務負担額と実際支出額との関係を吟味する。これらの検討の結果、修正すべき個所があるならば、その旨を勧告する。しかし、予算作成の第一責任者は予算局であるので、仮に省庁の同意を得なくても、予算局は独自の見解で見積を立てることが出来る⁴⁸。

5.5.3. 予算教書の作成

予算案の最重要部分をなすのは、冒頭部分に掲げられる大統領の予算教書である。この教書に含まれるべき勧告や示唆、あるいは説明の内容を起案し、第一草稿は予算局の各部によって作られる。しかし、とりまとめ作業やその他手続き上の作業は財務部によって行われる。各部から寄せられた資料に基づいて教書を作成する時には、あらかじめ局内の他の部の職員（特に予算部の担当査定官）と緊密に連絡をとり、場合によっては他の官庁の職員の意見をも求める。このようにして、一応の草案が完成すると、長官をはじめ局の関係幹部により内容の検討および調整が行われる。最後に、局の長官及び副長官は草案を大統領に提出して決裁を仰ぐのであるが、予算教書の重要性を鑑み、大統領は自らその内容の子細に検討し、最終案を決定するまでに極めて入念な注意を払っている⁴⁹。

5.6. 予算案の議会への提出

予算案に記載される各部分の最終案がまとまると、予算部長に直属する少数の予算書作成係に廻される。ここで最後の形式審査を受け、政府印刷局において印刷される。このよ

⁴⁷ 債務負担額は、契約その他の債務負担をする権限を価額で示したものであり、歳出予算額は債務負担を実行する支出権を価額で示したものである。それゆえ、債務負担額から各種の調整項目を加減したものが歳出予算額となる。具体的に述べるならば、年間の総債務負担額から、(a) 物品またはサービス提供の代価として各省から支払われる戻入金 (reimbursements) その他、支出補充金として使用される特別収入の金額を控除し、(b) 他の科目へ繰入れるべき金額および他の科目から受入れるべき金額を加減する (transfer)。さらに、(c) 予算の未使用残高 (unobligated balance) を加えたものが歳出予算の額となる (亘理 (1951) 79、92、233頁)。

⁴⁸ Buck (1929) p.345; Willoughby (1927) pp.102-103; 亘理 (1951) 233-234頁。

⁴⁹ Buck (1929) p.59; 亘理 (1951) 236頁。

うにして完成した予算案は予算・会計法の規定により、通常議会の第一日に議会に提出される⁵⁰。

おわりに

本稿では、はじめに予算・会計法の法制化への動きの中で、この法案への反対や問題点に関する議論がなされたことを述べつつ、議会在政府運営の過程を根本的に見直すという一般的な認識を持って、予算・会計法を可決したプロセスを考察した。その後、予算・会計法に基づいて、大統領が予算編成の方針を決定し、大統領の審査を受けた最終的な予算案が作成され、議会へ提出されるまでの一連のプロセスを概観した。では、予算・会法に基づく最初の予算はどのようなものであったのであろうか。また、本稿の後半で述べたような予算策定を支援する会計処理はどのようなものであろうか。これらの疑問に関する考察は今後の課題としたい。

引用文献

- Browne, V. J. (1949) *The Control of the Public Budget*, Public Affairs Press.
- Brundage, P. F. (1970) *The Bureau of the Budget*, Praeger Publishers.
- Buck, E. A. (1929) *Public Budgeting : A Discussion of Budgetary Practice in the National, State and Local Governments of the United States*, Harper & Brothers Publication.
- Canon, H. J. G. (1919) *The National Budget*, Government Printing Office.
- Marx, F. M. (1945) "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Rôle, I," *The American Political Science Review*, Vol.XXXIX, No.4, pp.653-684.
- Mosher, F. C. (1979) *The GAO: The Quest for Accountability in American Government*, Westview Press.
- (1984) *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, Louisiana State University Press.
- United States. The Secretary of State. (1923) *The Statutes at Large of the United States of America from April, 1921, to March, 1923 Concurrent Resolutions of the Two Houses of Congress and Recent Treaties, Conventions, and Executive Proclamations*, Vol. XLII, Part 1, Government Printing Office.
- Willoughby, W. F. (1927) *The National Budget System: With Suggestions for Its Improvement*, Johns Hopkins Press.
- 小峰保栄(1951)『アメリカの会計制度』全国会計職員協会。
- 田中英夫編著(2008)『英米法辞典』東京大学出版。
- 亘理 彰(1951)『アメリカの予算会計制度—第一部 予算制度—』港出版合作社。

⁵⁰ Willoughby (1927) p.119; 亘理 (1951) 237頁。

研 究 紀 要

第58・59合併号

平成25年 2月25日 印刷

平成25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) 841-3064

印 刷 株式会社 美巧社
高松市多賀町1-8-10
TEL (087) 833-5811